



Predlog novega modela povračila stroškov prevoza na delo

LIFE IP CARE4CLIMATE (LIFE17 IPC/SI/000007)



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR



Predlog novega modela povračila stroškov prevoza na delo

Akcija C3.1 – Integriranje javnega potniškega prometa

Avtorji: dr. Matej Gabrovec, dr. David Bole, dr. Mauro Hrvatin, dr. Nika Razpotnik Visković, Jernej Tiran (Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti)

Urednika: dr. Matej Gabrovec, dr. Jernej Tiran

Ljubljana, 13. januar 2021

LIFE IP CARE4CLIMATE (LIFE17 IPC/SI/000007) je integralni projekt, sofinanciran s sredstvi evropskega programa LIFE, sredstvi Sklada za podnebne spremembe in sredstvi partnerjev projekta.

Za več informacij obiščite www.care4climate.si.

Vsak partner v projektu CARE4CLIMATE je odgovoren za strokovnost vsebin in sporočila v dokumentih in stališčih, ki jih pripravi oziroma izrazi v okviru navedenega projekta.

ISSN 2712-567X

Predlog novega modela povračila stroškov prevoza na delo

Eden od pomembnih instrumentov trajnostne prometne politike je sistem povračila stroškov za prevoz na delo, vendar njegova trenutna ureditev v Sloveniji zavira večjo uporabo do okolja prijaznejših potovalnih načinov. Zato smo v izročku predlagali spremembo modela povračila stroškov prevoza na delo, po katerem delavci še vedno dobijo povrnjene celotne stroške, vendar le v primeru potovanj z javnim prometom. Predlagani model je ne le okoljsko, temveč tudi družbeno pravičnejši, kajti delavec za enako dolžino poti na delo ne more dobiti močno različnega povračila stroškov.

Proposal of new model of travel to work costs reimbursement

A system of reimbursement of travel expenses for commuters is an important element of a sustainable transport policy. However, the current system in Slovenia does not favour sustainable transport modes. In the document, the change of the system is presented: its rationale is that travel expenses are still reimbursed, but only within the price of newly adopted monthly ticket for public transport. The suggested system is both environmentally and socially fairer as it encourages use of the public transport, while employees are paid similarly for equal commuting distance.

Kazalo vsebine

<i>Kazalo preglednic in slik</i>	<i>5</i>
<i>Seznam kratic in okrajšav</i>	<i>5</i>
1 Uvod	6
2 Zdajšnji model povračila stroškov prevoza na delo	7
2.1 Pravna ureditev	7
3 Ureditev v izbranih evropskih državah	8
3.1 Avstrija	9
3.2 Nemčija	10
3.3 Francija	10
3.4 Italija	11
4 Značilnosti dnevne mobilnosti v Sloveniji	11
4.1 Dolžina potovanj na delo	11
4.2 Višina povračil stroškov prevoza na delo	13
5 Prednosti in slabosti zdajšnjega modela povračila stroškov prevoza na delo	13
5.1 Prednosti	13
5.2 Slabosti	14
6 Predlog novega modela	15
6.1 Tarifni sistem	16
6.2 Izboljšave javnega prometa	17
6.3 Povračila potnih stroškov na delo	17
7 Zaključek	18
8 Literatura	18

Kazalo preglednic in slik

Preglednica 4.1: Dnevno število poti na delo po razredih oddaljenosti 12

Slika 4.1: Število dnevnih vozačev na delo v Ljubljano od leta 2000 do leta 2019 12

Seznam kratic in okrajšav

Kratica/simbol	Beseda ali besedna zveza	Slovenski prevod
IJPP		integrirani javni potniški promet
JPP		javni potniški promet

1 Uvod

Spodbujanje trajnostne izbire prevoza je pomembno orodje trajnostne prometne politike in je v okviru obračuna nadomestila stroškov prevoza na delo predvideno kot eden izmed ukrepov na področju prometa v Celovitem nacionalnem energetske in podnebnem načrtu Republike Slovenije¹. Razlog za to uvrstitev je, da zdajšnja ureditev ne spodbuja izbire trajnostnih oblik prevoza na delo in je v marsikaterem pogledu edinstvena. Zasnovana je bila v času socialistične Jugoslavije, ko je bila dnevna mobilnost tako glede dolžine dnevnih potovanj na delo kot glede izbire prevoznega sredstva povsem drugačna. Ureditev, ki je takrat večini prebivalcev omogočila prihod na delo ne glede na kraj bivanja, je v današnjem času postala okoljsko nevzdržna. V času po osamosvojitvi je zgrajeno avtocestno omrežje omogočilo potovanje na delo na vse daljše razdalje, delež uporabnikov javnega prometa na poti na delo pa se je od leta 1981 z dobre polovice² zmanjšal na vsega 4 %. Na zmanjšanje števila uporabnikov JPP vpliva širok nabor dejavnikov, mednje med drugim spadajo fleksibilnejši delovni čas, povečana stopnja motorizacije, spremenjen način življenja in s tem povezane spremenjene potovalne navade, vsem tem spremembam pa se JPP ni prilagajal z ustrezno izboljšano ponudbo. Zaradi podnebne krize in v skladu s Pariškim sporazumom o podnebnih spremembah³ moramo tudi v prometu zmanjševati izpuste toplogrednih plinov, zato si ne moremo več privoščiti, da bi se dnevne poti na delo še naprej podaljševale, hkrati pa bi jih opravljali z osebnimi vozili.

V izročku je predstavljena in analizirana zdajšnja ureditev povračila stroškov prevoza na delo, predstavljene so ureditve v izbranih evropskih državah, prikazane so prednosti in slabosti slovenske ureditve ter učinki na potovalne navade. Na podlagi uvodne analize prednosti in slabosti sedanje ureditve smo pripravili nabor ukrepov s poudarkom na področju javnega potniškega prometa, ki mora biti kakovosten in časovno konkurenčen. Ob izpolnitvi tega prvega pogoja šele lahko uvedemo takšen model povračila stroškov prevoza na delo, ki bo uporabnikom javnega prometa zagotovil polno povračilo stroškov, za tiste, ki bodo vztrajali pri osebni prevozu, pa bo finančno manj ugoden.

¹ Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt Republike Slovenije, https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn_5.0_final_feb-2020.pdf (5. januar 2021).

² Gabrovec in Bole 2009.

³ Pariški sporazum o podnebnih spremembah, <https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/climate-change/paris-agreement/#> (12. januar 2021)

2 Zdajšnji model povračila stroškov prevoza na delo

2.1 Pravna ureditev

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)⁴ v svojem 130. členu določa, da *»mora delodajalec delavcu zagotoviti povračilo stroškov ... za prevoz na delo in z dela«*. Višina povračila je določena s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti, če tam ni določena, se določi s podzakonskim aktom. Za javne uslužbenke je povračilo urejeno v Aneksu h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji⁵, kjer je določeno, da se *»stroški prevoza na delo in z dela povrnejo v višini stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če javni uslužbenec nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina v višini 8 % cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov«*. Minimalna razdalja za plačilo je dva kilometra. V navedenem aneksu je še podrobneje urejeno, kdaj se šteje, da javni prevoz ni možen: *»Javni prevoz ni možen, če ne obstaja, če ga glede na delovni čas javnega uslužbenca ni mogoče uporabiti ali če bi uporaba javnega prevoza glede na vozni red in delovni čas javnega uslužbenca, ne upoštevaše čas trajanja vožnje, za javnega uslužbenca pomenila več kot eno uro dnevne časovne izgube v eno smer.«* Glede na zdajšnjo ureditev ob zdajšnjih cenah bencina (1 EUR/liter) javni uslužbenec na mesečni ravni dobi na razdaljah do 25 kilometrov višje nadomestilo v primeru povračila stroškov na podlagi vozovnice IJPP, nad to razdaljo pa višje povračilo na podlagi kilometrine. Najdražja mesečna imenska vozovnica IJPP za razdalje nad 150 kilometrov je 338 evrov, v primeru plačila v obliki kilometrine je zgornja meja povračila omejena z višino minimalne plače. Enaka pravila veljajo tudi za funkcionarje, določena pa so v Uredbi o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela za funkcionarje.⁶

V kolektivnih pogodbah po posameznih gospodarskih panogah je povračilo različno, v nekaterih je povračilo v polni višini stroškov, v nekaterih pa je povrnjen le določen delež stroškov. Različna je tudi višina kilometrine, ki je praviloma višja kot v javnem sektorju. Kolektivna pogodba za cestni potniški promet Slovenije⁷ tako na primer določa povračilo v višini najcenejšega javnega prevoza, sicer pa znaša povračilo 0,18 EUR/km. V primeru takega obračuna je na mesečni ravni že na razdaljah nad pet kilometrov povračilo glede na ceno javnega prevoza manj ugodno. Povračilo se izplača le v primeru, da je zaposleni od delovnega mesta oddaljen več kot tri kilometre. V kolektivni pogodbi dejavnosti trgovine Slovenije⁸ je povračilo manjše: *»Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela se izplačuje najmanj v višini 70 % cene javnega prevoza. V primeru, ko ni možnosti javnega prevoza, delavcu pripada povračilo stroška za prevoz na delo in z dela najmanj v višini 0,16 EUR za vsak polni kilometer poti in največ v višini in pod pogoji, da se ti zneski ne všttevajo v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja in osnovo za plačilo prispevkov za socialno varnost.«* Podobna ureditev

⁴ (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS in 81/19).

⁵ Uradni list RS, št. 40/12.

⁶ Uradni list RS, št. 57/12.

⁷ Uradni list RS, št. 197/2020.

⁸ Uradni list RS, št. 52/2018.

je na primer v kolektivni pogodbi za kmetijstvo in živilsko industrijo Slovenije⁹, le da je tu delež povračila 80-odstoten.

Z vidika povračila potnih stroškov prevoza na delo je pomembna tudi njihova davčna obravnava. Zakon o dohodnini¹⁰ določa, da se povračila stroškov v zvezi z delom, kot so prehrana med delom, stroški prevoza na delo in podobno, ne vštevajo v davčno osnovo do višine, ki jo določa vlada. Le-ta je določena v Uredbi o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja¹¹. V njej je določeno naslednje: »*Povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela se ne vštevajo v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja, do višine stroškov javnega prevoza od običajnemu prebivališču najbližjega postajališča do mesta opravljanja dela, če je mesto opravljanja dela vsaj en kilometer oddaljeno od delojemalčevega običajnega prebivališča.*« V nadaljevanju so določene še izjeme za primere, ko javni promet za del ali celotno pot ni na voljo. V tem primeru se v davčno osnovo ne vštevajo povračila stroškov prevoza do višine 0,18 evra za vsak polni kilometer.

Kolektivne pogodbe za različne dejavnosti, ki se v podrobnostih sicer razlikujejo (zgoraj smo navedli le nekaj značilnih primerov), imajo z Uredbo o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja skupno to, da je merilo vedno najprej cena javnega prevoza, šele če tega ni, je neobdavčeno povračilo mogoče v obliki kilometrine, ki pa se giblje med 0,08 in 0,18 EUR/km. Sporno pri tej ureditvi je, da je višina povračila odvisna od obstoja oziroma neobstoja ustreznega javnega prometa med delavčevim prebivališčem in delovnim mestom. V praksi se lahko zgodi, da dva delavca, ki potujeta na isti razdalji in oba za pot na delo uporabljata osebni prevoz, dobita različno povračilo za pot na delo, razmerje pa je lahko v nekaterih primerih celo 1 : 2. Razlika nastane zgolj zaradi različnega delovnega časa, ker ob nekaterih urah JPP ni na voljo. Dvom o pravičnosti tega stanja je izrazil tudi Varuh človekovih pravic v postopku, ki ga je leta 2012 sprožil prizadeti delavec¹². Varuh je sicer menil, da se ne more vmešavati v pogajanja med socialnimi partnerji.

3 Ureditev v izbranih evropskih državah

V večini evropskih držav lahko dnevni vozači na delo stroške prevoza na delo uveljavljajo kot davčno olajšavo¹³, ob tem praviloma velja različna ureditev za uporabnike javnega ali osebnega prevoza. Delodajalci zaposlenim niso dolžni plačevati stroškov prevoza na delo, če jih plačujejo, je to plačilo lahko obdavčeno ali oproščeno davka. V nekaterih državah in regijah uporabo javnega prevoza spodbujajo z ugodnimi terminskimi vozovnicami za zaposlene. V nadaljevanju podrobneje opisujemo ureditev v Avstriji, Nemčiji, Franciji in Italiji, pregled temelji na podatkih, objavljenih na spletnih straneh pristojnih državnih organov v obravnavanih državah.

⁹ Uradni list RS, št. 24/2019.

¹⁰ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19 in 66/19.

¹¹ Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18.

¹² Republika Slovenija, Varuh človekovih pravic, Sporna določba ZUJF glede povračila stroškov prevoza na delo in z dela. <https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/sporna-doloca-zujf-glede-povracila-stroskov-prevoza-na-delo-in-z-dela/> (29. december 2020).

¹³ Potter et al 2006.

3.1 Avstrija

V Avstriji delodajalci niso dolžni zaposlenim povrniti potnih stroškov na delo, ampak lahko ti uveljavljajo davčne olajšave. Višina davčne olajšave je odvisna od možnosti uporabe javnega prometa, povzetek dokaj zapletenih pravil je v nadaljevanju. Poleg tega lahko zaposleni z nižjimi dohodki v nekaterih deželah zaprosijo za delno povrnitev stroškov prevoza na delo.

Vsi zaposleni so upravičeni do davčnega odbitka (*Verkehrsabsetzbetrag*) v znesku 400 evrov na leto, ki ga pri obračunu davka samodejno obračunajo delodajalci¹⁴. Ta odbitek se od leta 2020 za zaposlene z dohodki, nižjimi od 21.500 evrov, letno poveča za največ 400 evrov. Tisti dnevni vozači, ki potujejo na delo na razdaljah nad 20 kilometrov oziroma nad dva kilometra, če ni na voljo javnega prevoza, lahko uveljavljajo še dodatno davčno olajšavo (*Pendlerpauschale*) in davčni odbitek (*Pendlereuro*), višina pa je odvisna od razdalje in možnosti uporabe JPP med domom in službo¹⁵. V primeru ustrezne ponudbe javnega prevoza znaša olajšava (*Kleines Pendlerpauschale*) od 696 evrov letno (58 evrov mesečno) za razdalje med 20 in 40 kilometri ter 2016 evrov letno za razdalje nad 60 kilometrov. V primeru, da med delavčevim krajem bivanja in krajem dela ni javnega prometa oziroma ponudba ni ustrezna, pa je olajšava (*Großes Pendlerpauschale*) med 372 evrov letno za razdalje med dvema in 20 kilometri ter 3672 evrov za razdalje nad 60 kilometrov. Seveda je dejansko zmanjšanje davka odvisno od davčne stopnje posameznega davčnega zavezanca, ki se glede na dohodke giblje med 20 in 50 %. Za določitev ustreznosti javnega prometa je določena metodologija, ki je podprta tudi s spletno aplikacijo (*Pendlerrechner*)¹⁶. Povezava z javnim prometom velja za ustrezno, če je potovalni čas, ki vključuje tudi pot od doma do postajališča, čakalne čase med prestopanjem ter pot od postajališča do delovnega mesta, krajši od ene ure. Neustrezna je v primeru, da je čas daljši od dveh ur, pri času med eno in dvema urama pa je ustreznost odvisna od razdalje. Povezava naj bi bila neustrezna tudi v primeru, če je delovno mesto od postajališča javnega prometa oddaljeno več kakor dva kilometra. Poleg tega je najdaljši čakalni čas med prihodom javnega prometa in začetkom dela oziroma po koncu dela 60 minut. *Pendlereuro* je davčni odbitek, ki na letni ravni znaša dvakratnik razdalje med domom in delovnim mestom v evrih (v primeru razdalje 30 kilometrov je letni davčni odbitek 60 evrov). Soder in Peer¹⁷ ugotavljata, da takšna ureditev delodajalcev ne motivira, da bi pri svojih zaposlenih za pot na delo spodbujali uporabo javnega prometa, posebno to velja za podeželska območja.

Delodajalci lahko z namenom spodbujanja javnega prevoza zaposlenim zagotovijo delavsko terminsko vozovnico (*jobticket*)¹⁸. Če vozovnico kupi delodajalec, vozovnica ni predmet obdavčitve, vendar zaposleni v tem primeru nima pravice do uveljavljanja zgoraj opisanih davčnih olajšav.

Posamezne avstrijske dežele izplačujejo prebivalcem z nižjimi dohodki delno povrnitev stroškov prevoza na delo v primeru potovanja na daljše razdalje. To izplačilo se izvaja na podlagi vloge za preteklo leto. V primeru Spodnje Avstrije¹⁹ je izplačilo na letni ravni za razdalje

¹⁴Bundesministerium, Finanzen, <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuertarif-steuerabsetzbetraege/uebersicht-steuerabsetzbetraege.html> (5. januar 2021).

¹⁵Österreichs digitales Amt, https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/pendlerpauschale_und_kilometergeld/1.html (5. januar 2021).

¹⁶Bundesministerium, Finanzen, <https://pendlerrechner.bmf.gv.at/pendlerrechner/> (5. januar 2021).

¹⁷Soder in Peer 2018.

¹⁸VCÖ, <https://www.vcoe.at/service/fragen-und-antworten/wie-bekomme-ich-das-jobticket> (5. januar 2021).

¹⁹NÖ Pendlerhilfe-Richtlinien, https://www.noel.gv.at/noe/Arbeitsmarkt/Richtlinien_fuer_das_Foerderjahr_2020.pdf (5. januar 2021).

nad 40 kilometrov med 320 in 1000 evri, imetniki letnih vozovnic dobijo 20 % dodatka (ÖKO-Bonus).

3.2 Nemčija

Zaposleni lahko uveljavljajo davčno olajšavo, ki pa je odvisna le od razdalje med domom in delovnim mestom.

Višina davčne olajšave v Nemčiji je 0,30 EUR/km, obračuna se enosmerna razdalja med domom in delovnim mestom. Pri obračunu olajšave ni pomembno, kako zaposleni potuje na delo. Zgornja meja olajšave je 4500 evrov na leto, ki pa ne velja, če zaposleni uporablja lastno vozilo²⁰. Od leta 2021 je kilometrska olajšava od 21. kilometra dalje zvišana na 0,35 evra. Tovrstna davčna olajšava na podlagi kilometrine je bila ocenjena kot škodljiva in uvrščena med okoljsko škodljive subvencije, ki pospešujejo rast prometa. Izpad davčnih prihodkov na račun te olajšave je bil v letu 2012 ocenjen na 5,1 milijarde evra²¹.

Z vidika spodbujanja uporabe javnega prometa lahko ocenimo kot dobro prakso poceni delavske terminske vozovnice (*jobtickets*) v nekaterih nemških regijah. Izdaja teh vozovnic temelji na pogodbi med prevoznikom (oziroma združenjem prevoznikov) in delodajalcem. Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) na primer ponuja več možnosti pogodbenih razmerij²². Delodajalec lahko VRN nakaže prispevek v določenem znesku za vse zaposlene (ali pa le za tiste, ki vozovnico dejansko kupijo, a v tem primeru je prispevek na zaposlenega višji), zaposleni pa lahko na tej podlagi kupijo terminsko vozovnico za območje celotne regije po zelo ugodni ceni. Večji delodajalci se lahko odločijo za nakup vozovnic za svoje zaposlene s popustom, v tem primeru morajo kupiti najmanj 200 vozovnic.

3.3 Francija

V Franciji so delodajalci dolžni povrniti del stroškov prevoza na delo, a le v primeru uporabe javnega prevoza na podlagi terminskih vozovnic ali izposoje kolesa²³. Med opisanimi modeli povračila potnih stroškov na delo francoska ureditev edina spodbuja zaposlene k uporabi trajnostnih načinov prihoda na delo.

V javnem sektorju dobijo zaposleni povrnjeno polovico stroškov, vendar velja mesečna omejitev na 86,16 evra²⁴. Ta vračila stroškov so oproščena dohodnine. Od maja leta 2020 lahko v okviru ukrepov s področja trajnostne mobilnosti delodajalec povrne tudi stroške prevoza z lastnim kolesom ali avtomobilom v primeru sopotništva. V tem primeru je letno povračilo omejeno na 400 evrov in se izključuje s povračilom stroškov javnega prevoza. Samo v zasebnem sektorju lahko delodajalec povrne tudi stroške prevoza z osebnim avtomobilom, če je to predvideno v kolektivni pogodbi. Vendar je ta možnost omejena le na primere, ko ni na voljo javnega prevoza, sploh pa to ni mogoče v regiji Île-de-France. Tudi v tem primeru je

²⁰ Einkommensteuergesetz (EStG). https://www.gesetze-im-internet.de/estg/_9.html (5. januar 2021).

²¹ Köder in Burger 2016

²² Verkehrsverbund Rhein-Neckar, <https://www.vrn.de/service/unternehmen/job-ticket-vereinbarung/index.html#> (6. januar 2021).

²³ Code du travail, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006189675/2021-01-06/> (7. januar 2021).

²⁴ République Française, La cite officiel de l'administration française, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12163> (7. januar 2021).

neobdavčeno plačilo omejeno na 200 evrov letno oziroma 400 evrov v primeru uporabe električnega ali hibridnega vozila.

V Franciji je pomemben vir za financiranje javnega prometa tako imenovani *versement transport*. Gre za davek, ki ga plačujejo delodajalci v določenem odstotku od bruto plač, namenjen pa je za (so)financiranje javnega prevoza. Od januarja leta 2021 je davek nadgrajen v *versement mobilité*, z njim pa je mogoče financirati poleg javnega prometa tudi druge ukrepe trajnostne mobilnosti²⁵.

3.4 Italija

Po italijanski zakonodaji delodajalec ni dolžan zaposlenim plačevati potnih stroškov na delo. Po davčni zakonodaji lahko prebivalci nakup terminskih vozovnic za javni promet uveljavljajo kot davčno olajšavo, vendar največ v znesku 250 evrov letno. Če delodajalec zaposlenim kupi vozovnice za javni promet, te tudi niso predmet obdavčitve²⁶.

4 Značilnosti dnevne mobilnosti v Sloveniji

Za pripravo novega modela povračila potnih stroškov na delo je pomembno vedenje o dolžini dnevnih potovanj in s tem povezanih stroških.

4.1 Dolžina potovanj na delo

Prvo podrobnejšo analizo dnevne mobilnosti v Sloveniji na državni ravni je pripravil Bole²⁷. Opozoril je na posebnost slovenske oblike delovne mobilnosti, za katero sta značilna velika uporaba osebnega avtomobila in skrb vzbujajoče hitro upadanje vloge javnega potniškega prometa. Gabrovec in Bole²⁸ sta prikazala močan upad uporabe javnega potniškega prometa pri potovanju na delo med letoma 1981 in 2002. Upad je bil še posebno izrazit na odsekih, kjer je bilo zgrajeno avtocestno omrežje. Na teh odsekih je bila konkurenčnost javnega prometa vse manjša, avtoceste pa so omogočile dnevno potovanje na delo na vse daljših razdaljah. Iz Slika 4.1 je jasno razvidno približno dvakratno povečanje števila dnevnih vozačev na delo v Ljubljano iz izbranih občin, ki so več kot 50 kilometrov oddaljene od Ljubljane. Število dnevnih vozačev je sicer zaradi napak v podatkovnih virih precenjeno (nekateri delodajalci ne poročajo o številu zaposlenih po poslovnih enotah, del prebivalcev dejansko ne biva na prijavljenem stalnem bivališču), ne glede na to pa se dnevne poti na delo nedvoumno daljšajo. Največji porast lahko opazujemo med letoma 2000 in 2008, v tem času se je končevala

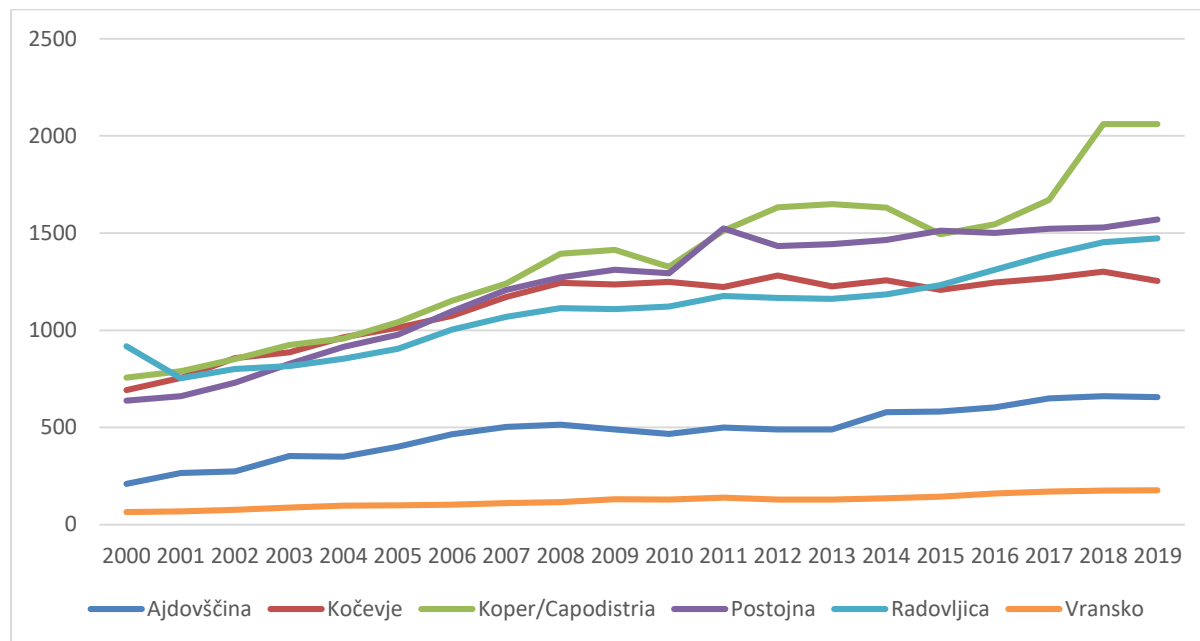
²⁵ Ministère de la transition écologique, France mobilités, https://www.francemobilites.fr/loi-mobilites/faq/versement_mobilite (7. januar 2021).

²⁶ Ministero dell'Economia e delle finanze, Agenzia entrate, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/agevolazioni/scheda-spese-per-abbonamenti-al-trasporto-pubblico/infogen-spese-per-abbonamenti-al-trasporto-pubblico?page=agevolazionicit> (7. januar 2021).

²⁷ Bole 2004.

²⁸ Gabrovec in Bole 2009.

gradnja avtocestnega omrežja, novozgrajeni avtocestni odseki so omogočili dnevno potovanje na delo na daljše razdalje.



Slika 4.1: Število dnevnih vozačev na delo v Ljubljano od leta 2000 do leta 2019²⁹

Zanesljivejšo sliko dolžine dnevnih potovanj na delo nam daje Anketa dnevne mobilnosti, ki jo je v letu 2017 izvedel Statistični urad Republike Slovenije³⁰. Z vidika zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov so ključni dnevni vozači, ki potujejo na najdaljše razdalje. Dobrih sedem odstotkov poti na delo je daljših od 50 km, kar pomeni, da ti zaposleni prevozijo več kot 100 kilometrov dnevno (Preglednica 4.1).

Razdalja	Število poti	Delež poti v %
0,1–0,9 km	71.414	6,6
1,0–2,4 km	128.098	11,9
2,5–4,9 km	134.970	12,5
5,0–7,4 km	145.714	13,5
7,5–9,9 km	61.652	5,7
10,0–19,9 km	233.596	21,7
20,0–49,9 km	223.007	20,7
50,0–74,9 km	47.676	4,4
75,0–99,9 km	11.920	1,1
100,0–149,9 km	17.248	1,6

Preglednica 4.1: Dnevno število poti na delo po razredih oddaljenosti

²⁹ Statistični urad Republike Slovenije, Podatkovna baza SiStat, <https://pxweb.stat.si/SiStat/si/Podrocja/Index/139/delo-in-brezposelnost> (7. januar 2021)

³⁰ Statistični urad Republike Slovenije, Podatkovna baza SiStat, <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/2281234S.px/> (7. januar 2021)

4.2 Višina povračil stroškov prevoza na delo

Po podatkih Statističnega urada RS³¹ je bilo leta 2018 povprečno izplačano nadomestilo za prevoz na delo 840 evrov letno (podobne vrednosti, 834 oziroma 809 evrov, so bile tudi v letih 2010 in 2014). Glede na število takratnih zaposlenih³² (791.000, brez samozaposlenih) so skupna izplačila znašala 664 milijonov evrov, kar je nekajkrat več od celotnih stroškov slovenskega javnega potniškega prometa. Z vidika državnih politik je pomembnejše, koliko denarja je bilo za povračila stroškov prevoza na delo izplačanega iz državnega proračuna. V letu 2011³³ je bilo izplačanih 65.723.416 evrov. Opozoriti je treba na močan porast teh sredstev v prvem desetletju samostojne Slovenije. Absolutni porast zaradi inflacije in spreminjanja števila javnih uslužbencev ne pokaže prave slike, zanimivo pa je razmerje med povračili za prevoz na delo in skupnimi izplačili plač z vsemi dodatki. To razmerje se je med letoma 1993 in 2011 dvignilo z 2,6 na 7,4 %, najvišji delež (8,9 %) je bil v letu 2006. Stagnacija višine izplačil in zmanjševanje deleža po tem letu sta povezana s tem, da se kljub višanju povprečnih plač cene avtobusnih vozovnic niso več dvigale.

5 Prednosti in slabosti zdajšnjega modela povračila stroškov prevoza na delo

Pri opisu prednosti in slabosti je poudarek na dejavnikih, ki vplivajo na večjo ali manjšo uporabo javnega prometa, opisani pa so tudi drugi dejavniki, ki lahko pomenijo oviro ali pa dodaten argument za uveljavitev novega modela povračila stroškov.

5.1 Prednosti

- **Enakopravnost prebivalcev ne glede na kraj bivanja**
Vsak prebivalec dobi vrnjeno glavnino stroškov poti na delo. S finančnega vidika potovanje na delo ne glede na kraj bivanja ni ovira. Ukrep tako omogoča poseljenost (oddaljenega) podežolja in pripomore k ohranjanju kulturne pokrajine.
- **Povrnitev stroškov poti na delo je pomemben socialni korektiv**
Za socialno šibkejšje prebivalce je plačilo stroškov poti na delo dokaj velik delež prihodkov in jim zvišuje finančno blaginjo.
- **Povračilo stroškov prevoza krije stroške javnega prevoza**
Ker je povračilo vezano na ceno javnega prevoza, omogoča njegovo uporabo ne glede na trenutno veljavno tarifo (navezava povračila na ceno javnega prevoza ima tudi slabosti, ki so opisane v nadaljevanju).

³¹ Statistični urad Republike Slovenije, Podatkovna baza SiStat, <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0714701S.px> (8. januar 2021).

³² Statistični urad Republike Slovenije, Podatkovna baza SiStat, <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0700965S.px> (8. januar 2021).

³³ Ministrstvo za finance.

5.2 Slabosti

- **Plačilo v gotovini spodbuja uporabo osebnega prevoza**

Čeprav je plačilo vezano na ceno javnega prevoza, ni vezano na njegovo dejansko uporabo. Zaposleni ob primerjavi cene osebnega in javnega prevoza pri izračunu stroškov osebnega prevoza navadno upoštevajo le ceno goriva. Ker je ta nižja od cene vozovnic, se odločajo za uporabo osebnega vozila.

- **Pocenitev javnega prevoza je posledično zaradi zmanjšanih povračil nezaželena**

Z vidika spodbujanja javnega prometa je pomembna osebnemu prometu konkurenčna cena terminskih vozovnic. Vendar morebitno znižanje cen vozovnic pomeni zmanjšanje povračil za prevoz na delo, kar pri večini zaposlenih, ki za pot na delo uporabljajo osebni prevoz, povzroči nezadovoljstvo, včasih pa celo sproži proteste. V Sloveniji je zato v nekaterih krajih že prišlo do zahtev za podražitev javnega prevoza³⁴. V Sloveniji je zato uvedba konkurenčnih cen terminskih vozovnic težko izvedljiva.

- **Model povračila stroškov na delo spodbuja dnevno mobilnost na daljše razdalje**

V primerih, ko so cene nepremičnin zaradi lokacije v bližini delovnega mesta dražje, se zaposlenemu s finančnega vidika bolj splača kupiti (ali najeti) nepremičnino na nekaj deset kilometrov oddaljeni lokaciji. Ceno prevoza mu mora v skladu s kolektivnimi pogodbami kriti delodajalec, večje stroške nakupa ali najema nepremičnin pa bi moral pokriti sam. Posledica daljših voženj pa so seveda večji izpusti toplogrednih plinov, še posebno v primeru vožnje z osebnim avtomobilom. Z vidika načel trajnostne mobilnosti bi bil zato bolj smiseln ukrep subvencioniranje najemnin. V primeru sopotništva (ki je sicer zaželeno, a z okoljskega vidika še vedno slabše kot javni prevoz) lahko zaposleni na račun potovanja na delo celo zasluži, povračilo za pot na delo je lahko tudi dvakrat višje od dejanskih stroškov, »zaslužek« v primeru dnevnega potovanja iz Kopra v Ljubljano je lahko 200 evrov mesečno.

- **Neenakopravnost ob vstopu na trg dela**

Delodajalec je zaposlenim v skladu s kolektivnimi pogodbami dolžan plačati prevoz na delo. Ob razpisu za novo delovno mesto bo zato ob enakih referencah raje izbral tistega, ki živi blizu delovnega mesta. Razlika v mesečnem povračilu za pot na delo lahko znaša tudi več kot 300 evrov mesečno. Neenakopravnost pride najbolj do izraza pri iskalcih zaposlitve z nižjo izobrazbo³⁵, pri njih stroški prevoza na delo lahko v primerjavi s plačo pomenijo nesorazmerno visok delež. Zato imajo na razpisu kandidati iz oddaljenejših krajev slabše možnosti, da dobijo delo.

- **Sistem je administrativno zelo zapleten, nejasen in nepravičen**

Delavcu praviloma pripada cena najcenejšega javnega prevoza, vendar tarife javnih prevoznikov niso dostopne na enem mestu. Ker ne obstaja enoten voznoredni iskalnik, ni mogoče nedvoumno ugotoviti, kdaj delavcu povračilo pripada glede na ceno javnega

³⁴ Krizmanić A. 2014: Občani zahtevali, da se avtobus podraži! Slovenske novice, 25. september 2014, <https://www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/obceni-zahtevali-da-se-avtobus-podrazi> (8. januar 2021)

³⁵ Fajfar S. 2009: Kočevci imajo v Ljubljani malo možnosti. Delo, 24. november 2009, str. 23.

prevoza, kdaj pa se mu izplača kilometrino. Zaradi različne ponudbe javnega prevoza lahko delavec za enako razdaljo med domom in delovnim mestom dobi različno plačilo.

- **Letna plačila delodajalcev so zelo visoka in močno presegajo prihodke javnih prevoznikov**

Povračila stroškov prevoza na delo znašajo okoli 600 milijonov evrov letno (glej poglavje 4.2), kar je nekajkrat več od prihodkov od prodanih vozovnic vseh slovenskih javnih prevoznikov. Denar se torej očitno v pretežni meri uporablja za stroške osebnega prevoza. Ker so plačila neobdavčena, lahko prihaja tudi do zlorab, ko delodajalec zaposlenemu del plače izplača v obliki prevoznih stroškov, čeprav mu glede na kraj bivanja ne bi pripadali v tolikšnem obsegu. Na take zlorabe opozarjajo tudi tuji raziskovalci³⁶.

- **Sistem ne omogoča nagrajevanja tistih zaposlenih, ki na delo prihajajo na trajnostni način**

Ker vsi zaposleni za pot na delo dobivajo višja izplačila, kot pa so na primer stroški poti s kolesom ali v obliki sopotništva, teh oblik potovanja na delo ni mogoče nagraditi, kot je to primer v Franciji.

6 Predlog novega modela

Cilj predlaganega modela povračila stroškov prevoza na delo je, da spodbuja uporabo trajnostnih načinov prevoza na delo, v tem primeru dobi zaposleni polno povračilo stroškov. Ključno je, da v nasprotju s sedanjo ureditvijo zaposlene destimuliramo za potovanja na dolge razdalje z osebnim vozilom. Predlagamo administrativno enostavnejši sistem z enakim povračilom stroškov na mesečni ravni ne glede na število dni prisotnosti na delovnem mestu. Tako se v primeru občasnega dela na domu, ki se od izbruha epidemije COVID-19 čedalje bolj uveljavlja kot sprejemljiva oblika dela³⁷, plačila ne znižajo. Glede na podnebne cilje si ne moremo več na dolge razdalje privoščiti potovanja na delo z osebnimi vozili.

Pri pripravi novega modela povračila stroškov prevoza na delo smo upoštevali **naslednja izhodišča**:

- spodbujati je treba trajnostne načine prihoda na delo;
- zaposleni morajo biti enakopravni na trgu dela – kraj bivanja ne sme močno vplivati na delodajalčeve stroške;
- ponudba javnega prometa mora biti takšna, da zaposlenim dejansko omogoča njegovo uporabo za pot na delo;
- zaposleni morajo imeti krite celotne stroške prevoza na delo, če uporabljajo javni prevoz;
- za delodajalce naj bo sistem povračila administrativno enostavnejši, stroški pa so enaki ali manjši.

³⁶ Bartus 2011.

³⁷ Bick, Blandin in Mertens 2020.

Model je zasnovan tako, da ni treba spreminjati zdajšnjih zakonov. Z vidika spodbujanja trajnostnih načinov prihoda na delo bi bilo sicer učinkoviteje, če bi s spremembo zakona o delovnih razmerjih odpravili obveznost delodajalcev za povračilo stroškov prevoza na delo, hkrati pa bi z davčnimi olajšavami in drugimi mehanizmi nagradili le tiste, ki potujejo trajnostno. Vendar to ocenjujemo kot sporen ukrep, saj bi neposredno ukinjal zdajšnje pravice zaposlenih. Potrebne pa so uskladitve podzakonskih aktov in kolektivnih pogodb med delodajalci in zaposlenimi. Te spremembe bi morale biti v interesu zaposlenih, kajti brez njih bi se v primeru predlaganih sprememb tarifnega sistema nekaterim zaposlenim povračila za prevoz delo zmanjšala bolj, kot je predvideno v našem modelu. Ključna prvina predlaganega modela je izboljšanje ponudbe javnega prevoza. Odpraviti je treba vrzeli v njegovi ponudbi in organizaciji ter izboljšati njegovo kakovost in časovno konkurenčnost, sicer spodbujanje njegove uporabe ni korektno. Za postavitve preglednega in jasnega sistema povračila prevoznih stroškov je ključen preprost in lahko razumljiv tarifni sistem javnega prometa.

6.1 Tarifni sistem

Za novi model je ključna poenostavitev sistema terminskih (mesečnih in letnih) vozovnic IJPP (vozovnic integriranega javnega potniškega prometa). Uvedeta naj se le dve tarifi: vozovnice za območje občine in območje države. Nove cene mesečnih vozovnic naj bodo 30 evrov za območje občine in 40 evrov za območje države, letne vozovnice pa osemkratnik mesečnih. Predlagane cene delno izhajajo iz zdajšnjih cenikov terminskih vozovnic, delno pa iz primerov tujih dobrih praks. V Sloveniji stane mesečna imenska vozovnica IJPP za razdalje do pet kilometrov 33,80 evra, mesečna vozovnica v Ljubljani za eno cono je 37 evrov, mesečne vozovnice v nekaterih manjših mestih pa se gibljejo od 10 evrov naprej. Cenovno reformo smo zastavili tako, da se cena terminskih vozovnic nikomur ne bi povečala, zato smo tudi ceno za območje države postavili na raven zdajšnjih cen na razdaljah med dvema sosednjima občinama. Cena letnih kart v znesku osemkratnika mesečne je že uveljavljena pri sedanjih vozovnicah IJPP. Predlagane cene so še vedno nekoliko višje od zdajšnjih subvencioniranih za študente in dijake pri razdaljah do 90 kilometrov. Navedene vozovnice morajo veljati za vse vlake in avtobuse, tako mestne kot medkrajevne.

Pri tovrstnem predlogu se opiramo na nekatere primere dobrih praks, kjer so podobne poenostavitve tarifnega sistema že uvedli ali pa jih načrtujejo, kot na primer v metropolitanski regiji Porta na Portugalskem³⁸ ali v Avstriji³⁹. V prvem primeru so tarife mesečnih vozovnic podobne našemu predlogu: občinska stane 30 evrov mesečno, regijska pa 40 evrov. Avstrijska *1-2-3-Klimaticket* je terminska letna vozovnica, cena je en evro na dan za regijsko (deželno) vozovnico, dva evra za dve deželi, trije evri pa za državno raven. Slednjo naj bi uvedli v letu 2021.

³⁸Tovar 2020.

³⁹ Eine kleine Revolution der Öffis: FAQ zum 1-2-3-Klimaticket. <https://infothek.bmk.gv.at/123-ticket-faq/> (12. januar 2021)

Predlagani preprosti tarifni sistem omogoča, da delodajalci v skladu z njim zaposlene glede plačila prevoznih stroškov razdelijo le v dve skupini: tiste, ki živijo v občini delovnega mesta, in druge oziroma tiste, ki živijo zunaj občine delovnega mesta.

Predlagano povračilo potnih stroškov (poglavje 6.3) ni povsem enako predlaganim cenam terminskih vozovnic, kajti odprto ostaja še vprašanje zadnjega kilometra oziroma prevoza od doma do postajališča javnega prometa, če to ni peš dostopno.

6.2 Izboljšave javnega prometa

Uvedba predlaganega modela ni mogoča, če javni promet ne izpolnjuje minimalnih standardov kakovosti. Ključni sta ustrezna časovna konkurenčnost in dostopnost do postajališča z ustreznimi povezavami v primerni oddaljenosti. Ker časovne konkurenčnosti ni mogoče vzpostaviti do vsakega bivališča, predlagamo, da se zanjo poskrbi v glavnih koridorjih. V teh mora biti frekventen in časovno konkurenčen JPP, prebivalci pa do postajališč v teh koridorjih ne smejo biti oddaljeni več kot 10 kilometrov. Podrobnosti o potrebnih ukrepih izboljšave javnega prometa bodo predstavljene v drugih izročkih projekta⁴⁰.

6.3 Povračila potnih stroškov na delo

- **Višina mesečnega povračila je odvisna od tega, ali zaposleni biva v občini dela ali v drugi občini:**
 - **Zaposleni, ki živi in dela v isti občini, dobi povračilo v znesku 30 EUR/mesec.**

V tem primeru gre praviloma za krajše razdalje, znesek je enak ceni mesečne terminske vozovnice (in manjši od mesečnega stroška v primeru nakupa letne vozovnice). Tudi v primeru morebitnega neobstoja ustreznega javnega prometa povračilo krije stroške goriva v primeru uporabe osebnega vozila pri razdaljah do 10 kilometrov.
 - **Zaposleni, ki ne živi v občini dela, dobi povračilo v znesku 50 EUR/mesec.**

Povračilo je višje od cene terminske vozovnice (40 evrov) in tako delno krije tudi morebitno pot z osebnim prevozom do najbližjega postajališča JPP z ustrežno ponudbo.
- **Zaposleni dobi mesečno nadomestilo ne glede na število dni prisotnosti na delu**

Ker je plačilo vezano na ceno mesečne terminske vozovnice in ne posamičnih, ki bi bile dosti dražje, je zmanjševanje plačila zaradi morebitnih odsotnosti ali dela na domu neprimerno. Za delodajalca je to tudi administrativno enostavneje, mesečni stroški pa so zanj zaradi nižjih cen vozovnic kljub temu v večini primerov nižji kot do zdaj.

⁴⁰ Analiza kakovosti in konkurenčnosti JPP, Smernice JPP na podeželju

- **Zaposleni ima pravico do kilometrine za osebni prevoz, če delovno mesto ni dostopno z javnim prometom**

Če je delovno mesto oddaljeno več kot kilometer od najbližjega postajališča javnega prometa, je JPP za delavca neuporaben. V tem primeru ima pravico do kilometrine, če bi bila ta višja. To pravilo ne velja, če delodajalec organizira prevoz do delovnega mesta.

- **Prehodno obdobje – plačilo v skladu z zdajšnjo tarifno lestvico IJPP**

Zmanjšanje nadomestil za prevoz na delo v skladu s predlaganim tarifnim sistemom ne bi bilo primerno, če hkrati ni izboljšana kakovost javnega prometa. Zato predlagamo prehodno obdobje, ki traja pet let od uveljavitve novega tarifnega sistema. V tem času vsi zaposleni ne glede na obstoj javnega prometa na poti med domom in delovnim mestom dobijo povrnjene stroške prevoza v skladu s tarifno lestvico IJPP, upošteva pa se razdalja od doma do delovnega mesta po najkrajši poti. Povračila se vsako leto znižajo za 10 %, vendar pa ne smejo pasti pod 30 oziroma 50 evrov na mesec. Za možnost tovrstnih izplačil je treba spremeniti kolektivne pogodbe, v nasprotnem primeru bi delavcem nadomestilo ob uvedbi novega tarifnega sistema takoj padlo na 30 oziroma 50 evrov na mesec. Do konca prehodnega obdobja se mora ponudba JPP izboljšati do primerne ravni.

7 Zaključek

Zaradi grozečih podnebnih sprememb in zavez iz Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah moramo tudi v prometu zmanjševati izpuste toplogrednih plinov; zato si ne moremo več privoščiti, da bi se dnevne poti na delo še naprej podaljševale, hkrati pa bi jih opravljali z osebnimi vozili. Eden od pomembnih instrumentov trajnostne prometne politike je sistem povračila stroškov za prevoz na delo, vendar njegova trenutna ureditev v Sloveniji zavira večjo uporabo do okolja bolj prijaznih potovalnih načinov. Zato smo v izročku predlagali spremembo modela povračila stroškov prevoza na delo, po katerem delavci še vedno dobijo povrnjene celotne stroške, vendar pa le v primeru potovanja z javnim prometom. Predlagani model ni le okoljsko, temveč tudi družbeno pravičnejši, kajti delavec za enako dolžino poti na delo ne more dobiti zelo različnega povračila stroškov. Za delavce je predlagani model ugodnejši od ureditve v večini držav, poleg tega pa je tudi administrativno dosti preprostejši in enostavnejši. Sestavni del modela je hkrati izboljšanje javnega prometa, ki spodbuja in omogoča njegovo uporabo za pot na delo. Za uspeh modela je ključno delovanje upravljavca JPP, ki mora poskrbeti za ustrezno izboljšanje njegove kakovosti.

8 Literatura

Bartus, T. 2011: Commuting Time, Wages and Reimbursement of Travel Costs. Evidence from Hungary. *Review of Sociology*, 4, 72–94.

Bick, A., Blandin, A., Mertens, K. 2020: Work from Home after the Covid-19 Outbreak CEPR Discussion Paper No. DP15000, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3650114>

Bole, D. 2004: Dnevna mobilnost delavcev v Sloveniji. *Acta geographica Slovenica* 44-1, 25–45.

Gabrovec M., Bole D. 2009: Dnevna mobilnost v Sloveniji. Ljubljana: Založba ZRC.

Köder, L., Burger, A. 2016: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

Potter, S., Enoch, T., Black, C., Ubbels, B. 2006: Tax treatment of employer commuting support: An international review. *Transport Reviews*, 26, 2, 221–237.

Rouwendal, J., van Ommeren, J. 2008: Recruitment in a monopsonistic labour market: will travel costs be reimbursed? Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam

Soder, M., Peer, S. 2018: The potential role of employers in promoting sustainable mobility in rural areas: Evidence from Eastern Austria. *International Journal of Sustainable Transportation* 12- NO. 7, 541–551

Tovar, C. 2020: The Porto SMART-MR Action Plan Helps Revolutionize the Intermodal Tariff System. SMART-MR Newsletter 9, 12.