

Obveznosti Slovenije po Direktivi 2023/970 o preglednosti plačil

Luka Tičar*

UDK: 331.221.8:341:061.1EU

Povzetek: Avtor v prispevku posebej poudarja in izpostavlja tiste naloge držav članic EU izhajajočih iz Direktive, ki bodo neposredno obremenile delodajalce. Vir plačne vrzeli med spoloma je namreč bodisi posamezen delodajalec bodisi posamezna dejavnost, zato je potrebno ukrepe postaviti na to raven. Predvideni ukrepi bodo v izraziti meri spremenili uveljavljene vzorce določanja višine plač in ob tem močno posegli tudi v način obveščanja o vseh dejavnostih, lahko pomembnih za pojav plačne vrzeli. Pomembno bo vzpostaviti dober in učinkovit mehanizem plačne politike že v času sklepanja pogodbe o zaposlitvi, saj se bodo na ta način zmanjšala tveganja za izrazitejši kasnejši razrast vrzeli med spoloma. Vseeno pa nekaj manevrskega prostora za pogajanja med kandidati in delodajalcem mora ostati. Avtor prispevek zaključi z določeno mero zadržanosti in skepse glede resnične učinkovitosti novih pristopov k naslavljanju in odpravljanju plačne vrzeli med spoloma.

Ključne besede: plačna vrzel, enako obravnavanje žensk in moških, preglednost plačil pred zaposlitvijo, pravica do obveščenosti

Obligations of Slovenia under the Directive 2023/970 on Pay Transparency

Abstract: In the article, the author especially emphasizes and points out those tasks of the EU member states arising from the Directive, which will directly burden employers. The source of the wage gap between the gender is either an individual employer or an industry, so it is necessary to put measures at this level. The envisaged measures will significantly change the established patterns of determining the amount of wages and, at the same time, will greatly interfere with the way of informing about all

* Luka Tičar, doktor pravnih znanosti, izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
luka.ticar@pf.uni-lj.si

Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

factors that may be important for the appearance of the wage gap. It will be important to establish a good and efficient wage policy mechanism already at the time of concluding the employment contract, as this will reduce the risks of a more pronounced subsequent growth of the gender gap. Nevertheless, some maneuvering space for negotiations between the candidates and the employer must remain. The author concludes the paper with a degree of reluctance and skepticism about the true effectiveness of new approaches to addressing and closing the gender pay gap.

Key words: pay gap, equal treatment of women and men, transparency of payments before employment, right to information

1. UVOD

Dne 10. maja 2023 je bila sprejeta Direktiva 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje¹ (v nadaljevanju Direktiva ali Direktiva o preglednosti plačil), ki predstavlja (trenutno) zadnjo v nizu mnogih direktiv s področja prepovedi diskriminacije oz. enake obravnave in enakih možnosti. Nesporno je, glede in upošteva tudi uradne statistične podatke, izsledke študij ipd., dosežek dejanske enakosti ne samo žensk in moških v praksi resen in konstanten problem. Resnost je ravno pri enakopravnosti spolov in ožje pri enakosti plačila še toliko bolj izrazita, saj trendi v zadnjih obdobjih kažejo ravno obratno smer od želene.² Pravica do enakega plačila ne glede na spol je, kot kaže v praksi skoraj neuresničljiva, zato po našem mnenju ta Direktiva predstavlja enega zadnjih možnih zakonskih ali pravnih ukrepov, ki v pravni ureditvi EU in nacionalnih delovnih zakonodajah morda še manjkajo. Rdeča nit Direktive je namreč preglednost, transparentnost plačil z nekaterimi ukrepi in mehanizmi, ki jih morajo države članice vnesti v svoje pravne sisteme do 7. junija 2026. Rok na prvi pogled dopušča skrben in temeljit pristop k prenosu Direktive,

¹ Uradni list EU, L 132/21, z dne 17.5.2023.

² Kresal, Barbara, str. 173. O vsebini predloga Direktive glej tudi Carlson, Laura, str. 1-20.

a nedavne izkušnje pri prenosu nekaterih drugih direktiv s področja delovnega prava,³ kažejo na to, da časa vendarle ni veliko.

Namen tega prispevka je izpostaviti izbrane ukrepe ali mehanizme za doseg transparentnosti plačil, ki zahtevajo normativno aktivnost države s spremembo bodisi ZDR-1⁴ ali kakšnega drugega predpisa. Na tem mestu ne bomo predstavljali vsebine celotne Direktive, saj je slednje storila Kresal v tej reviji v letu 2021,⁵ ko je Komisija objavila predlog Direktive. Besedilo predloga pa je zelo podobno oz. enako kot besedilo sprejete Direktive. Zato bo pozornost namenjena pričakovanim novim obveznostim delodajalcev, ki jim jih bo naložila država s ciljem zmanjšanja plačne vrzeli med ženskami in moškimi. Zato so obveznosti države iz Direktive na nek način obveznosti, ki jih bodo morali izpolnjevati delodajalci v praksi, da dosežemo skupen cilj, to je vsaj zmanjšanje, če že ne odprave, plačne vrzeli med spoloma.

2. PRIČAKOVANE NOVE OBVEZNOSTI DELODAJALCEV V LUČI PREGLEDNOSTI PLAČIL

2.1. Pri postopku sklepanja pogodbe o zaposlitvi

Direktiva v 5. členu problematiko preglednosti postavlja v fazo pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi. Tako ima vsak iskalec zaposlitve, to je kandidat, ki se prijavi na razpisano prosto delovno mesto, pravico od morebitnega delodajalca prejeti naslednje informacije:

- o začetnem plačilu ali njegovem razponu, ki temelji na objektivnih in spolno nevtralnih merilih, za zadevno delovno mesto in
- o ustreznih določbah kolektivne pogodbe, ki jo delodajalec uporablja za to delovno mesto, kadar je ustrezno.

³ Šlo je za direktivo o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih (2019/1152) in direktivo o usklajevanju zasebnega in poklicnega življenja (2019/1158), ki sta bili s precejšnjo zamudo preneseni z zadnjo novelo ZDR-1 v novembru 2023.

⁴ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/13, s spremembami in dopolnitvami.

⁵ Podrobno in obširno o vsebini takrat predloga Direktive glej Kresal, Barbara, str. 171-198.

Te informacije naj bi bile zagotovljene na ustrezen način, tako da se zagotovi informirano in pregledno pogajanje o plači, ki bo ostalo del izbirnega postopka pri delodajalcu. Zahtevane informacije se lahko, kot pravi Direktiva, zagotovijo denimo v objavi delovnega mesta ali na ustrezen način pred razgovorom za zaposlitev.

Ocenjujemo, da se večino na novo zahtevanega v praksi pri zaposlovanju že zagotavlja, četudi ZDR-1 teh pravic kandidatov oz. obveznosti delodajalcev ne vsebuje. Z dopolnitvijo ZDR-1 v opisani smeri bo država izpolnila svojo nalogo, v praksi pa naj bi te novosti prispevale k manj s spolom kandidatov zaznamovanim pogajanjem o višini plače. Ocenjujemo, da bodo v praksi, v nekaterih državah sicer bolj kot drugih, še vedno lahko pomemben dejavnik tudi pogajalske veščine kandidatov, a slednje bi po novem morale biti manjšega pomena, kot danes. Rezultat naj bi bil torej minimalna razlika v višini plače (če sploh!), ki bo sicer temeljila na objektivnih in spolno nevtralnih merilih. Ta merila Direktiva, sicer primeroma, izrecno tudi omenja v četrtem odstavku 4. člena. Ti kriteriji so znanje, spretnosti, trud, odgovornost, delovni pogoji, lahko pa tudi, kadar ustrezno, drugi dejavniki, relevantni za določeno delovno mesto. Gre za kriterije, katerih večino verjetno že vsebujejo tarifni deli kolektivnih pogodb, kot tudi plačni sistemi posameznih delodajalcev predvsem v zasebnem sektorju. Ti kriteriji pa so lahko pomemben dejavnik tudi plačnega sistema v javnem sektorju, kjer danes še nimajo pomembnejše vloge.

2.2. Preglednost določanja plač in pravica do obveščenosti

Po 6. členu Direktive morajo *delodajalci svojim delavcem omogočiti preprost dostop do meril, ki se uporabljajo za določanje plačil, ravni plačil in plačnega napredovanja delavcev. Ta merila so objektivna in spolno nevtralna.* Domnevamo, da vse naštetu danes že izhaja iz pravnih virov, ki pri posameznem delodajalcu določajo plačni sistem, torej bodisi kolektivna pogodba ustrezne ravni bodisi splošni akt delodajalca. Seveda je modro in verjetno potrebno to obveznost izrecno zapisati v zakonu, s čimer se bo pomembno prispevalo k ustrezni avtonomni pravni ureditvi plač, novi ali ustrezno prilagojeni že obstoječi. Direktiva v istem členu sicer dopušča državam, da delodajalce z manj kot 50 delavci izvzamejo iz obveznosti v zvezi s plačnim napredovanjem, kar ocenjujemo kot neprimerno. V Sloveniji je namreč veliko delodajalcev z do 50 zaposlenimi delavci, zato tudi njihov spolno nevtralen sistem plačnih napredovanj lahko

pomembno prispeva k zasledovanim ciljem. Tudi če se bo zakonodajalec odločil in sprejel dovoljeno izjemo, bodo delodajalci z do 50 delavci še vedno dolžni delavcem omogočiti dostopnost meril, ki se uporabljajo za določanje plačil in ravni plačil.

Zelo pomembno novost na področju plač pa prinaša pravica do obveščenosti iz 7. člena Direktive. Vsak delavec ima po prvem odstavku pravico zahtevati in v pisni obliki prejeti *informacije o svoji osebni ravni plačila in o povprečnih ravneh plačil, razčlenjenih po spolu za kategorije delavcev, ki opravljajo enako delo ali delo enake vrednosti kot oni sami*. Te informacije lahko prejmejo neposredno od delodajalca, lahko pa tudi preko delavskih predstavnikov ali organa za enakost, torej zagovornika načela enakosti. Vsebina obveščenosti posega na področje, ki je doslej ostajalo skrito, saj se je domnevalo, da gre za v določeni meri poslovno skrivnost ali podatek, ki ga ni potrebno oz. se ga ne sme razkrivati tretjim osebam. S tem, ko bo delavec dobil informacijo o svoji plači in povprečju plač razčlenjenem po spolu in kategorijah sodelavcev, ki opravljajo delo enake vrednosti, se bo razkrila morebitna plačna vrzel med spoloma. Ker gre načeloma za zelo občutljivo materijo, v praksi ne redko označeno za skrivnost, Direktiva nalaga delodajalcem v zvezi s tem tri pomembne obveznosti:

- obveznost na podlagi zahteve delavca posredovati dodatna in razumna pojasnila in podrobnosti v zvezi s katerimi koli predloženimi podatki, če so le ti netočni ali nepopolni in obveznost delavcem dati utemeljen odgovor na zahtevo;
- obveznost obvestiti delavce o pravici biti informiran o zgoraj omenjenih podatkih iz prvega odstavka 7. člena Direktive;
- obveznost zahtevane informacije zagotoviti v razumnem roku, ki ne sme biti daljši od 2 mesecev od podane zahteve.

Nenazadnje pa velja izpostaviti tudi prepoved delodajalca delavcem preprečiti razkritje svojega plačila, če je slednje namenjeno izvrševanju načela enakega plačila, oz. še več, države članice morajo sprejeti ukrepe za prepoved pogodbenih pogojev, ki delavce omejujejo pri razkrivanju informacij o njihovem plačilu. To pomeni, da bo denimo v ZDR-1 vnesena določba, da se v pogodbi o zaposlitvi ne sme določiti prepovedi ali omejevanja razkrivanja višine plače, če razkrivanje služi spoštovanju načela enakega plačila. Ob tem velja dodati, da Direktiva dopušča delodajalcem zahtevo, *da delavci informacij, ki so jih pridobili na podlagi tega člena in ki niso informacije o njihovem plačilu ali ravni plačila, ne uporabijo za noben drug namen kot za uveljavljanje svoje pravice do enakega plačila*.

Iz zapisanega zgoraj in določenega v Direktivi jasno izhaja, da gre za občutljivo materijo oz. podatke, pri katerih ima delodajalec interes, da se ne razkrivajo preširokemu krogu ljudi in drugim subjektom. Zato tudi Direktiva razkrivanje in uporabo tovrstnih relevantnih podatkov omejuje na področje izvrševanja načela enakega plačila, to je ugotavljanje in odpravljanje plačne vrzeli med ženskami in moškimi.

2.3. Obveznost poročanja o plačni vrzeli med ženskami in moškimi

Ena zadnjih na novo prihajajočih obveznosti delodajalcev bo poročanje o plačni vrzeli. Kot izhaja iz v nadaljevanju določenih podatkov, o katerih bo poročanje potrebno,⁶ bo moral bržkone vsak delodajalec sam ugotavljati obstoj morebitne plačne vrzeli, kar bo pomenilo pomembno dodatno breme strokovnim službam pri delodajalcih. Ravno zato Direktiva v 11. členu državam članicam nalaga obveznost zagotoviti podporo v obliki tehnične pomoči in usposabljanja delodajalcem z manj kot 250 delavci in predstavnikom delavcev, da se olajša izpolnjevanje novih obveznosti. Zaradi nazorne ponazoritve namenoma navajamo vse informacije iz prvega odstavka 9. člena, ki bodo predmet poročanja, ki jih bo moral delodajalec pred tem ugotoviti:

- plačilno vrzel na podlagi spola;
- plačilno vrzel na podlagi spola v dopolnilnih ali spremenljivih delih (plače);
- vrzel med medianama plačil na podlagi spola;
- vrzel med medianama plačil na podlagi spola v dopolnilnih ali spremenljivih delih (plače);
- delež žensk in moških, ki prejemajo dopolnilne ali spremenljive dele;
- razmerje med ženskami in moškimi v vsakem kvartilnem plačilnem razredu (quartile pay band);
- plačilna vrzel na podlagi spola med delavci po kategorijah delavcev, razčlenjena po običajni osnovni plači in dopolnilnih ali spremenljivih delih (plače).

⁶ Direktiva v sedmem in osmem odstavku 9. člena govori o subjektih, katerih bodo poročali delodajalci. To bodo praviloma že ustanovljeni organi za enakost po državah članica, ni pa nujno. V Sloveniji je ta organ zagovornik načela enakosti.

Ena od slabosti leta 2021 objavljenega predloga Direktiva, na kar je opozorila tudi Kresal,⁷ je bila rešitev, da naj bi obveznost rednega poročanja o zgornjih podatkih veljala le za delodajalce z več kot 250 delavci. Tu je prišlo do spremembe, po naši oceni, v pravo smer, saj je obveznost poročanja v veljavni Direktivi sledeča:

- Delodajalci z 250 ali več delavci morajo prvič poročati do 7. junija 2027 in nato vsako leto zagotovijo informacije iz odstavka 1 za predhodno koledarsko leto.
- Delodajalci s 150 do 249 delavci poročajo prvič do 7. junija 2027 in nato vsaka tri leta zagotovijo informacije iz odstavka 1 za predhodno koledarsko leto.
- Delodajalci s 100 do 149 delavci prvič poročajo do 7. junija 2031 in nato vsaka tri leta zagotovijo informacije iz odstavka 1 za predhodno koledarsko leto.
- Glede delodajalcev z manj kot 100 delavci pa Direktiva določa, da jim države članice ne preprečujejo, da bi prostovoljno zagotavljali informacije iz odstavka 1. Lahko pa država članica določi, da morajo tudi ti delodajalci zagotavljati relevantne informacije o plačilu.⁸

2.3.1. Skupna ocena plačil

Država članica bo morala po 10. členu Direktive delodajalcem določiti obveznost pripraviti t.i. skupno oceno plačil, in sicer, če bo določen delodajalec ugotovil najmanj petodstotno razliko med povprečnimi ravni plačil za ženske in moške, pa te vrzeli ne bo upravičil na podlagi objektivnih, spolno nevtrálnih meril ter mu v šestih mesecih od ugotovitve vrzeli ne bo uspelo popraviti te neupravičene razlike. Gre torej za dodatno breme oz. obveznosti, vendar zgolj tistih delodajalcev, kjer bo prisotna neupravičena in neodpravljava plačna vrzel v višini 5 odstotkov. Iz povedanega se da zaključiti, da je oz. bo sleherna vrzel pod 5 odstotki relativno sprejemljiva. Sicer pa Direktiva v drugem odstavku 10. člena najprej pojasnjuje

⁷ Kresal, Barbara, str. 193.

⁸ Možnost prostovoljnega poročanja o vseh relevantnih podatkih tudi delodajalcev z manj kot 100 delavci lahko pomembno prispeva k splošnem ozaveščanju pomembnosti enakosti spolov, in bo po našem mnenju v praksi tudi prisotna. V Sloveniji se namreč od leta 2020 podeljuje tudi Certifikat Družbeno odgovoren delodajalec, v okviru katerega se področji strukture plačila in nagrajevanja naslavljata v okviru dveh skupin ukrepov, to je ukrepov za usklajevanje zasebnega in poklicnega življenja in ukrepov za organizacijsko kulturo in razvoj kadrov. Več o tem glej na spletni strani Inštituta Ekvilib, ki poleg certifikata Družbeni odgovoren delodajalec podeljuje tudi Certifikat družini prijazno podjetje (www.ekvilib.org/sl).

namen skupne ocene plačil, nato pa določa tudi njeno vsebino. Namen je jasen in logičen in sicer ugotovitev, odprava in preprečitev razlik v plačilih med ženskami in moškimi, ki jih ni mogoče upravičiti z objektivnimi merili. Glede vsebine skupne ocene plačil pa je Direktiva stroga in predvideva močna bremena in dodatne obveznosti delodajalcem.⁹ Morda bi lahko že slednje ocenili kot učinkovito sredstvo za zagotavljanje primerne ravni enakosti plačil med spoloma, saj bodo imeli delodajalci interes zagotoviti in vzdrževati plačni sistem brez nedovoljene diskriminacije.

3. ZAKLJUČEK

Direktiva fenomen enakega plačila žensk in moških, ki je v pravu EU prisoten od vsega začetka, torej od petdesetih let prejšnjega stoletja, naslavlja še s pretežno praktičnega vidika. Nesporno je, da evropska zakonodaja, kot tudi številni mednarodni pravni akti in nenazadnje tudi nacionalne zakonodaje na normativni ravni dobro urejajo načelo enakega plačila za delo enake vrednosti. A to očitno ne zadošča, saj niti dobra pravna ureditev v praksi ne dosega želenih ciljev. Neenakost plačil med spoloma ostaja, trendi pa v zadnjem obdobju zopet kažejo celo na povečevanje in ne zmanjšanje vrzeli. Direktiva o transparentnosti plačil seveda tudi nalaga dodatna normodajna opravila državam članicam EU, a bodo obveznosti skorajda v celoti usmerjene na delodajalce. Ti bodo morali v dobršni meri dovoliti vpogled v plačne vzorce, o njih poročati, izračunavati plačno vrzel in na koncu svoje plačne modele, če bodo neprimerni, tudi ustrezno prilagoditi. Upamo, da bodo še zadnji možni ukrepi resnično učinkoviti in zmanjšali

⁹ Skupna ocena plačil bo morala vsebovati naslednjo vsebino:

- analizo razmerja delavcev med ženskami in moškimi v vsaki kategoriji delavcev;
- informacije o povprečnih ravneh plačil žensk in moških ter dopolnilnih ali spremenljivih delov za vsako kategorijo delavcev;
- morebitne razlike v povprečnih ravneh plačil med ženskami in moškimi v vsaki kategoriji delavcev;
- razloge za take razlike v povprečnih ravneh plačil na podlagi morebitnih objektivnih, spolno nevtrálnih meril, kot so jih skupaj ugotovili predstavniki delavcev in delodajalec;
- delež žensk in moških, ki se jim je po vrnitvi s porodniškega ali očetovskega dopusta oziroma starševskega ali oskrbovalskega dopusta plačilo kakor koli izboljšalo, če je do takega izboljšanja prišlo v zadevni kategoriji delavcev v obdobju, v katerem je bil dopust izkoriščen;
- ukrepe za obravnavanje razlik v plačilu, če te niso upravičene na podlagi objektivnih, spolno nevtrálnih meril;
- oceno učinkovitosti ukrepov iz predhodnih skupnih ocen plačil.

plačno vrzel med spoloma. Garancije za to ni, veliko prej kot denimo čez 10 let pa otipljivih pozitivnih rezultatov ne gre pričakovati.

LITERATURA IN PRAVNI VIRI

- Carlson, Laura, The EU pay transparency proposed directive-gemneral overview and some comments on the rules on eforcement and sanctions, *European equality law review*, 2022/2, str. 1-20.
- Kresal, Barbara, Predlog nove direktive EU na področju enakega plačila žensk in moških: preglednost plačil in mehanizmi uveljavljanja, *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2021, str. 171-198.
- Zakon o delovnih razmerjih, 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, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS.
- Direktiva (EU) 2023/970 o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje, Uradni list EU, L 132/21, z dne 17.5.2023.
- Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, Uradni list EU, L št. 186 z dne 11. 7. 2019.
- Direktiva (EU) 2019/1158 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja staršev in oskrbovalcev ter razveljavitvi Direktive Sveta 2010/18/EU, Uradni list EU, L št. 188 z dne 12. 7. 2019.

Obligations of Slovenia under the Directive 2023/970 on Pay Transparency

Luka Tičar*

Summary

On May the 10th 2023, Directive 2023/970 was adopted on strengthening the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value for men and women with pay transparency and enforcement mechanisms (hereinafter the Directive or the Pay Transparency Directive), which represents (currently) the last in a series of many directives in the field of prohibition of discrimination or equal treatment and equal opportunities. It is undeniable, regarding and taking into account official statistical data, the results of studies, etc., that the achievement of actual equality not only between women and men in practice is a serious and constant problem. The seriousness is all the more pronounced when it comes to gender equality and, more specifically, equal pay, as the trends in recent periods show the exact opposite direction from the desired one. The right to equal pay regardless of gender appears to be almost unrealizable in practice, so in our opinion this Directive represents one of the last possible statutory or legal measures that may still be missing in the EU legal system and national labour laws. Namely, the common thread of the Directive is transparency of payments with certain measures and mechanisms that member states must introduce into their legal systems by June the 7th, 2026.

An important part of the content of the Directive is devoted to the expected new obligations of employers, which the state will impose on them with the aim of reducing the wage gap between women and men. Therefore, the state's obligations from the Directive are, in a way, obligations that employers will have to fulfill in practice in order to achieve the common goal, i.e. at least the reduction, if not the elimination, of the wage gap between the sexes.

To ensure transparency, the Directive places the first obligations of employers in the phase before concluding an employment contract. Any jobseeker, i.e. a candidate who applies for an advertised vacancy, will have the right to receive

* Luka Tičar, PhD, Associate Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
luka.ticar@pf.uni-lj.si

information from the potential employer both about the starting wage or its range, based on objective and gender-neutral criteria, for the position in question, as well as the relevant provisions of the collective agreement used by the employer for this position, when applicable. In addition to the obligations at concluding of the employment contract, probably the most important obligation of the employer is, on the one hand, to provide workers with easy access to objective and gender-neutral criteria used to determine wages, pay levels and wage progression of workers, as well as to identify and report on the wage gap on the other hand. It is to be expected that there will be a considerable burden on employers, which is somehow logical, since a gap cannot arise anywhere other than the employers themselves. The effectiveness of the set of all measures will first become apparent in five to ten years.