

מוקד סיוע לעובדים זרים, קו לעובד, מכון אדוה, האגודה לזכויות האזרח, הקליניקה
למשפט ורווחה של אוניברסיטת תל אביב¹

יישום דו"ח אנדורן: השש ממישי לסחר בבני אדם במדינת ישראל

באוגוסט 2004 גיבש צוות בין משרדי (תמ"ת, משפטים ואוצר) דו"ח "תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים" (דו"ח אנדורן), אשר הציע שינויים באופן העסקת מהגרי עבודה בישראל. הממשלה אימצה את המלצותיו והן אמורות להיכנס לתוקף במאי 2005. מה הן הבעיות שהדו"ח מציע לפתור והאם המלצותיו אכן פותרות אותן? ארגוני זכויות אדם, אשר צברו ניסיון רב בנושא, סבורים כי בעוד שמחברי הדו"ח היטיבו לזהות כמה מן הבעיות הקיימות בשיטה הנוכחית של כבילת העובדים למעבידים, הם כשלו בהצעותיהם לפתור אותן. דו"ח אנדורן לא רק מציע את אותה גברת בשינוי אדרת, הוא מכשיר למעשה סחר בבני אדם במדינת ישראל וממסד אותו בקנה מידה גדול בהרבה מהיקפו כיום. לפיכך, יש להחליף את השיטה המוצעת בשיטה שתיתן מענה אמיתי ורציני לבעיות. נייר עמדה זה סוקר את הדו"ח ומצביע על הסכנות הצפויות במימוש המלצותיו.

הבעיות: מחברי הדו"ח הצביעו על ליקויי השיטה הקיימת של העסקת מהגרי העבודה, ובראשם כבילת העובדים למעבידים והיעדר פיקוח נאות על תנאי העסקתם. שיטה זו עודדה לדבריהם התנהגות לא לגיטימית של מעבידים אשר העדיפו כוח עבודה כבול, חלש וזול. כתוצאה מכך נדחקו עובדים ישראלים רבים משוק העבודה ותנאיהם של כל העובדים ברמות השכר הנמוכות, ישראלים זרים, היזדרזו.

המטרות: לייקר את עלות העסקתם של מהגרי העבודה, להבטיח להם תנאים הוגנים ולאפשר להם לעבור ממעביד למעביד, וכל זאת במטרה לצמצם את מספרם ולהחליפם בעובדים ישראלים. במילותיו של הדו"ח "לחתור לשוק עבודה הנסמך על כוח העבודה הישראלי, ומבטיח תנאי עבודה הוגנים לכל עובד".²

האמצעי שהוצע לפתרון – מתן רישיונות³ להבאתם ולהעסקתם הזמנית של עובדים זרים בישראל - הוכתב מראש בידי שר האוצר, ובפתח הדו"ח מודים מחבריו כי תפקידם הצמצם לתכנון אופן מתן הזיכיונות. נייר עמדה זה מראה כי הגבלת סמכות הצוות לדיון ברעיון היחיד של מתן זיכיונות, אינה פותרת בעיות קיימות ומוסיפה עליהן בעיות חדשות וחמורות. הליקויים העיקריים בהמלצות הדו"ח כוללים הפרחת כוונות חסרות עוגן מעשי וסתירות פנימיות בנושאים מהותיים. יישום השיטה המוצעת הופך את המדינה למרוויחה העיקרית, ולכן לבעלת אינטרס בהנצחת שוק עבודה הנסמך על מהגרי עבודה מנוצלים. ומעל לכל, יישום ההמלצות יוצר סכנה מוחשית לסחר נרחב וממוסד בבני אדם במדינת ישראל.⁴

¹ תודה לעו"ד איתן לביא על הערותיו המועילות.

² דו"ח אנדורן, עמ. 3

³ הדו"ח משתמש לעיתים במונח זיכיונות, למשל עמ. 2, אולם מחבריו העדיפו את המונח רישיונות. נימוקיהם מחזקים את הרושם שהשיטה המוצעת אינה אלא התקשרות חוזית לצורך עסקה מסחרית בין שני צדדים – המדינה והתאגידים. עמ. 34-5.

⁴ כפי שמוגדר באמנת האו"ם ובדו"ח הסחר בבני אדם של משרד המדינה האמריקני. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons; Suppl. UN Convention against Transnational Organized Crime (2000).

המלצות הדו"ח והביקורת עליהן⁵

מכסה להעסקת מהגרי עבודה:

הממשלה תוסיף לקבוע מכסה להעסקת עובדים זרים בכל ענף עבודה שהעסקה כזאת מותרת בו. נוכח התפיסה של שוק חופשי שבה דוגלת הממשלה, בהמלצותיו של דו"ח ממשלתי זה יש חוסר עקביות. מצד אחד הוא קובע כי השיטה המיושנת שבה פקידים קבעו היתרים להעסקת מהגרי עבודה הפריעה "לכוחות השוק לפעול את פעולתם".⁶ קשה ליישב קביעה זו עם הכוונה להמשיך את קביעת המכסות, ובהיעדר קשר ישיר עם מעבידים גם לא ברור כיצד הן תקבענה. פרט לסתירה הפנימית בין תפיסת כוחות השוק החופשי לבין המשך המעורבות הממשלתית העמוקה בכלכלה, יש לקחת בחשבון גם את הפער בין מדיניות הממשלה לבין מעשיה בפועל. בשנת 2003 נכנסו לישראל 31,000 מהגרי עבודה בהיתר, למרות המדיניות של "שמים סגורים".⁷ זו דוגמה לכך שאין די בקביעת מכסה בכדי להבטיח שעומדים בה.

היתרי העסקה יינתנו לתאגידים ולא ישירות למעסיקים

- לא יינתנו היתרי העסקת עובדים זרים פרטניים למעסיקים בענפים שבהם תותר העסקת עובדים זרים.
- העובדים הזרים שיורשו לעבוד בישראל בענף פלוני יועסקו על ידי תאגידים אשר יחזיקו ברשיון להעסיק עובדים זרים באותו ענף. מספרם של תאגידים אלה יהיה מוגבל. כל אחד מן התאגידים המורשים יורשה להעסיק מספר מוגדר של עובדים זרים, שינוע בין 500 ל-2,000.

בסעיפים אלה מצוי השינוי העיקרי בדו"ח – את ההיתרים יקבלו תאגידים של חברות כוח אדם, ומעבידים פרטיים המעוניינים להעסיק מהגרי עבודה יפנו אליהם ולא יקבלו עוד היתרים ישירות. ריכוז ההיתרים בידי תאגידים בעייתי מבחינות רבות. ראשית, כותבי הדו"ח עצמם מבקרים בחריפות את המעבידים, אשר פעלו כדי למקסם את רווחיהם על גבם של עובדיהם. אמנם הם מסתפקים בכינוי התנהגותם כ"לא לגיטימית",⁸ אולם לא מובן כיצד הפקדת ההיתרים בידי תאגידים, שהסיבה לקיומם וכל תכליתם היא עשיית רווח מהעסקת מהגרי העבודה, תמנע מהם להמשיך להתנהג כך. כיוון שבשיטה המוצעת הן המעבידים והן התאגידים אמורים להרוויח, סביר להניח שהתנהגות לא חוקית של עושה וניצול רק תגבר.

שנית, הרעיון של זיכיונות, או חלוקת מספר מצומצם של רישיונות, הוא מעצם הגדרתו, שיטה מונופוליסטית, המנוגדת לתפיסה של שוק חופשי ותחרות אליהם שואפים מחברי הדו"ח. תאגידים בכלל, ובמיוחד אלה המקבלים מונופול מידי הממשלה, מרכזים בידיהם עוצמה רבה, המובילה לצמצום התחרות בשוק ולא להרחבתה. מתן בלעדיות למספר מצומצם של תאגידים מעלה חשש ליצירת תיאום ביניהם לגבי שכר העובדים ותנאי העסקתם. ריכוז העוצמה והקלות ביצירת קרטל יפגעו הן במעסיקים, ובעיקר

⁵ ההמלצות מובאות בתחילה באות נוטה ולאחריהן ההערות.

⁶ דו"ח אנדרון, עמ' 2.

⁷ הלמ"ס, הודעה לעיתונות מיום 28.7.04, http://www.cbs.gov.il/hodaot2004/17_04_198.htm

⁸ דו"ח אנדרון, עמ' 2.

בעובדים, בין היתר משום שהם מרוקנים מתוכן את הרעיון של מעבר העובדים מתאגיד לתאגיד.⁹ חשש זה הוא ממש. תיאום מחירים בין חברות כוח אדם המעסיקות מהגרי עבודה מתרחש כיום בהיקף נרחב, בענף החקלאות למשל, ולא נעשה נגדו דבר. בינתיים נקבע סף מרבי של אלפיים עובדים לתאגיד עם כוונה להסתפק במספר מצומצם, כחמישה עשר, של תאגידים, אשר עליהם, לטענת הדו"ח, ניתן יהיה לפקח ביעילות רבה יותר.¹⁰ אך אם יותאמו מספר התאגידים למספר הרישיונות לעובדים, אשר נקבע לשנת 2005 על 47,000 לא כולל ענף הסיעוד,¹¹ הדבר יחבל ברצינות של שיעור ביסוד הצמצום - אכיפה אפקטיבית.

שלישית, הדו"ח אינו מפרט מהם המאפיינים הנדרשים מן התאגידים המורשים, אינו מתייחס לחשש של מתן וקבלת שוחד בהליך מתן הרישיונות, ואינו מונע ממעבידים גדולים (קבלנים או חקלאים) ומחברות כוח אדם, שספגו כבר ביקורת קשה על יחסם לעשרות או למאות מהגרי עבודה, כולל לעתים הרשעות בבית הדין, לזכות ברישיון המאפשר להן לשלוט על אלפי מהגרי עבודה. הדו"ח גם אינו מציע קריטריונים ברורים לגבי אופן התנהלותם של התאגידים וחוסנם הפיננסי, ושותק בכל הנוגע למנגנוני הפיקוח והאכיפה שתכליתם לערוב לעמידתם בתנאי הזיכיון, במיוחד התנאים הנוגעים לזכויות העובדים.¹² אמנם בסיום הדו"ח מודים מחבריו כי טרם סיימו ללבן את מכלול ההיבטים הנגזרים מהמלצותיהם, ובכללם נושאים מהותיים העומדים בלב ליבה של השיטה המוצעת.¹³ הם מסתפקים בהמלצה לחקור את יישום השיטה ואת השלכותיה, בנוסח "נעשה ונלמד", אף שהדבר משול לניסויים בבני אדם.

ולבסוף, מחברי הדו"ח מסבירים את החלטתם שלא להסתפק בביטול כבילת העובדים למעבידיהם ולחייב את העובדים לעבוד רק באמצעות תאגידי כוח אדם. נחיצותם של התאגידים מוצגת כלא פחות מאשר הגנה על "העובד הזר, כעובד בלתי מאורגן הפועל בסביבה שאינה סביבתו הטבעית, לא יוכל לדרוש מחיר גבוה תמורת כוח העבודה שלו".¹⁴ את הקביעה הזו מפריכים בקלות רבבות עובדים שבמשך יותר מעשור הצביעו ברגליים, ובהחליפם מעבידים "חוקיים" במעבידים "לא חוקיים" אף שיפרו את שכרם ואת תנאיהם. די במתן מידע הולם לגבי הזכויות המוקנות לעובדים על פי חוק, ובקיומה של אכיפה על מעבידים כדי לסייע להם לעמוד על זכויותיהם. יתירה מכך, ההחלטה לחייב את מהגרי העבודה לעבוד רק באמצעות תאגידים מפלה אותם לעומת עובדים ישראלים. היא עלולה ליצור תקדים מסוכן גם לעובדים ישראלים, שבענפים מסוימים יעבדו רק באמצעות חברות כוח אדם. "קבלניזציה" הוכחה כבר כשיטה להחלשתם וניצולם של "עובדי קבלן". מן הראוי שחשש זה יעמוד בראש מעייניהם של כל המעוניינים בהגנה על עובדים ישראלים.

צלות דמי הרישיון

⁹ ראו סעיף 8

¹⁰ דו"ח אנדרון, עמ. 38, 9-48

¹¹ ידיעון משרד התמ"ת מספר 39, ינואר 2005

¹² ראו סעיף 12

¹³ דו"ח אנדרון, עמ. 51

¹⁴ דו"ח אנדרון, עמ. 36

מתן הרשיון לתאגיד יותנה בתשלום דמי רשיון לאוצר המדינה. גובה דמי הרשיון בגין כל עובד שיעסיק התאגיד ישקף את הפער שבין עלות העסקת עובד זר לבין עלות העסקת עובד ישראלי, או סכום גבוה ממנו. דמי הרשיון יחושבו כמכפלת הסכום האמור במספר העובדים הזרים שהתאגיד יורשה להעסיק בתקופה שבעדה משתלמים דמי הרשיון, בהתחשב במספר שעות העבודה הנורמטיבי שעובד זר עובד מדי חודש.

דמי הרשיון שישלם התאגיד למדינה נקבעו על כ-26,000 ש"ח לשנה לכל עובד, סכום חסר תקדים ולא מידתי בהשוואה לסכום שהמדינה גובה עבור מתן רישיונות עסק. סכום זה זהה לפער בין העסקת עובד ישראלי לבין העסקת זר, והוא נובע בעיקר מתנאי השכר הירודים של מהגרי העבודה ומרמת האכיפה הנמוכה של חוקי העבודה לגביהם.¹⁵ בעוד שמחברי הדו"ח מצהירים כי כוונתם היא לייקר את עלות העסקתם של מהגרי העבודה, וכי המדינה אינה מבקשת הכנסות נוספות מהעסקתם, בפועל היא תרוויח סכומי עתק, (מיליארדי שקלים בשנה). עובדה זו מעוררת בעיות קשות בכמה היבטים.

כבר בעצם קבלת התשלום, מדינת ישראל הופכת לנהנית הראשונה מפער הניצול במקום למנוע אותו. עד כה ניסתה הממשלה לייקר את עלות העסקתם של מהגרי עבודה על ידי הטלת אגרות של כ-4,000 שקלים על מעבידים. הניסיון הוכיח כי עלותם "גולגלה" על העובדים עצמם. לא זו בלבד שהאגרות לא שימשו תמריץ שלילי להעסקת זרים, הן רק העמיקו את ניצולם. השיטה הנוכחית ממשיכה באותה דרך ותניב אותן תוצאות רק בקנה מידה חמור יותר, בהינתן גובה התשלום למדינה והתווספות התאגידים לרשימת הגורמים שאמורים להרוויח. סכומי העתק שישולמו בעדם יוצרים תמריץ שלילי למדינה להרבות באישורים להביא עובדים, בניגוד לאינטרסים של שוק העבודה המקומי.

המלצה זו גם עומדת בסתירה גמורה להצהרת כותבי הדו"ח בדבר הצורך להגן על זכויותיהם של העובדים במשק, ובכלל זאת הזרים.¹⁶ היא רק תגביר את הפגיעה בשכר העובדים ובתנאיהם כי זו הדרך הקלה והמוכרת ביותר לייצר רווחים. בעיה נוספת הקשורה לסעיף זה היא השיטה המוצעת יוצרת הבדל חד בין **העלאת עלות העסקה של עובד זר**, לפחות עד לרמה של עובד ישראלי, לבין **העלאת שכר העובד הזר** ושיפור תנאיו.¹⁷ השיטה מכריעה באופן גורף לטובת העלאת עלות העסקה, ויוצאת מתוך הנחה שגויה שהיא תביא בהכרח להעלאת שכר העובדים, אף שבפועל היא מנציחה את רמות השכר הנמוכות ואת התנאים התת-אנושיים הרווחים כיום, ואף למטה מזה.

עלותו הגבוהה של הרשיון גם מבטיחה שלא ייווצרו פערים גדולים בשכר שישלמו התאגידים, ולמהגרי העבודה לא יהיה תמריץ לעבור לתאגיד אחר. בפועל, הסדר הכבילה ייוותר כשהיה, ואיתו תוצאותיו הקשות הן על מצבם של העובדים במסגרת העסקה חוקית, והן על התמריץ השלילי להישאר בה. מסלול החילוץ היחיד שיהיה פתוח בפניהם בשיטה המוצעת יישאר כפי שהוא קיים כיום, כלומר העסקה בלתי חוקית, וביתר שאת. זאת כיוון שהעסקה באופן בלתי חוקי, תועדף לא רק מצד העובדים המנוצלים לרעה בהסדר החוקי, אלא גם מצד מעבידים, אשר יוכלו להציע לעובדים שכר גבוה יותר ועדיין לשלם להם פחות

¹⁵ גוטליב, דניאל, "הציות לחוק שכר מינימום ואכיפתו בישראל", בנק ישראל, 2002.

¹⁶ דו"ח אנדרון, עמ' 3. גבייה מעין זו אסורה גם עפ"י סעיף 6.1.c לאמנה מס' 97 של ארגון העבודה הבינ"ל.

¹⁷ דו"ח אנדרון, עמ' 33.

מאשר דרך תאגיד. יהיו כמובן עובדים אשר יעדיפו להישאר במסלול העסקה חוקי למרות שכרם ותנאיהם הירודים. אולם ודאי שהדבר עומד בסתירה למטרתו העיקרית של הדו"ח – להבטיח תנאי העסקה הוגנים וכך לאפשר את שילובם של יותר עובדים ישראלים בשוק העבודה.

בניגוד גמור להצהרותיו על הצורך לייקר את עלותם של מהגרי עבודה ולהגן עליהם מפני ניצול, הדו"ח עצמו מפלה לרעה את מהגרי העבודה. קביעתו כי חובת תשלום שכר המינימום למהגר העבודה צריכה להיות לפי היקף עבודה של 236 שעות בחודש, מעניקה למעבידים "מתנה" של 50 שעות עבודה - משרה מלאה של עובד ישראלי כוללת 186 שעות לחודש בלבד.¹⁸ הבסיס החוקי של אפליה זו תמוה, והיא מנוגדת לסעיף 6.1.a לאמנה מס' 97 של ארגון העבודה הבינ"ל שאושררה ע"י מדינת ישראל. במידה וזהו "פיצוי" על דמי הרישוי הגבוהים שהמדינה גובה על העסקת מהגרי עבודה, הדבר עומד בסתירה לניסיון להשוות את תנאיהם של מהגרי עבודה לזה של עובדים ישראלים, במטרה לאפשר לישראלים להשתלב בשוק העבודה. בסעיף זה מתחוויר היטב המסר הכפול, ולא פחות ממנו המוסר הכפול. אם מעמדם של מהגרי העבודה נחות אפילו בעיני קובעי המדיניות, מה ימנע מן התאגידים והמעבידים להמשיך ולתת פירוש עצמאי לחוק שכר המינימום ולחוקים אחרים כדי להרחיב עוד יותר את מתח הרווחים שלהם? זו "פרצה קוראת לגנב".

האחריות לתשלום שכר העובדים ולזכויותיהם

□ כמעבידיהם של העובדים הזרים, יהיו התאגידים המורשים מחויבים בתשלום שכרם של העובדים הזרים ובמתן כל התנאים להם זכאים העובדים לפי דין ממעבידיהם. התאגידים יהיו אחראים גם לתשלום כל האגרות וההיטלים החלים לפי דין בגין העסקת עובדים זרים.

□ מעסיקים בפועל של העובדים הזרים יהיו מחויבים להקפיד ולוודא כי העובדים המועסקים אצלם בפועל זוכים לתנאי העסקה נאותים, וישאו גם הם באחריות לאי מתן תנאים כאלה לעובדים הזרים.

סעיפים אלה מצביעים על כך שהעובדים עתידים "ליפול בין הכיסאות" בכל הקשור לזכויותיהם ולחובתם של התאגיד והמעביד כלפיהם. החובה לדאוג לזכויות העובד מונחת בראש ובראשונה על התאגיד, ורק לאחר מכן על המעביד, וזאת אם התאגיד לא דאג לעובד ואם למעביד נודע על כך. אחריות מעין זו צריכה להיות של שני הצדדים ביחד וכל אחד לחוד, כפי שנקבע כבר בפסיקה בעניין זה.¹⁹ כיוון שבשיטה המוצעת יש מערכת העסקה מורכבת, לא ברור למשל מה יהיה גורל שכרו של העובד, אם המעביד הישיר לא עמד בהתחייבויותיו הכספיות לתאגיד דרכו קיבל את העובד. יש להניח כי העובד ייפול קורבן לסיוסם ההתחשבנותי בין המעביד לתאגיד בטרם יקבל את המגיע לו בגין עבודתו, אם בכלל.

הדו"ח אמנם מחייב את התאגיד להעניק למהגרי העבודה "מידע לגבי זכויותיו, בשפה שהעובד מבין",²⁰ אך אינו מחייב ליידע אותם על הגורמים אליהם ניתן לפנות אם הן הופרו, ובעיקר אינו עומד על כך שהסמכת התאגיד ליידע את העובד מנוגדת לאינטרסים שלו, וכמוה כ"לתת לחתול לשמור על השמנת". בנוסף

¹⁸ דו"ח אנדרון, עמ' 43.

¹⁹ ע"ע Xue Bin 1218/02 ואח' נגד חברת א. דורי פד"ע לח 650.

²⁰ דו"ח אנדרון, עמ' 39.

לערפול לגבי טבעם של היחסים שבין העובדים, התאגידים אליהם הם שייכים והמעבידים הישירים - לפחות מנקודת מבטם של העובדים - סעיפים אלה מתעלמים מחובת המדינה כלפי העובדים. הם מחייבים למשל את המעסיק בפועל לקיים את חוק עובדים זרים, המעניק לעובד, בין השאר, זכות למגורים הולמים.²¹ אולם אין בדו"ח מילה על אכיפתו ולא בכדי. בדומה להסדר הכבילה הקודם, שיטה זו מסירה מן המדינה כל אחריות לגורלם של העובדים, ולכן תמשיך לעודד תנאים תת אנושיים ושעבוד.

הקמת קרן למהגרי עבודה

כל תאגיד מורשה יחויב להפריש עבור כל עובד זר שהוא מעסיק, מדי חודש, סכום כסף מוגדר, והעובד יהיה זכאי לקבל את הסכום שנצבר על שמו עם עזיבתו את ישראל בתום תקופת עבודתו.

הדו"ח מפנה לסעיף יא לחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, הקובע הוראות בעניין קרן לעובדים זרים, בה יפקיד המעביד סכום קבוע שעד שלישי ממנו ינוכה משכר העובד. החוק קובע כי הסכום שנצבר בקרן יועבר לעובד לאחר עזיבתו את ישראל. הוראות הסעיף לא יושמו עד היום, והצוות ממליץ ליישמן ולהתנות את תשלום הכסף שנצבר לזכות העובד בקרן אותה יקבל עם יציאתו מישראל בתום תקופת עבודתו כחוק. בסעיף זה ישנן בעיות רבות.

ראשית, הכסף המנוכה מהקרן מכספי העובד הינו הלנת שכר ומפלה בצורה בוטה מהגר עבודה לעומת עובד ישראלי. היעלה על הדעת כי ממשכורתו של אזרח ישראל יופרש "מעשר" כזה, שיונח בקרן מיוחדת, שתבטיח, למשל, כי לא יאחר לעבודתו? מכיוון שרוב מהגרי העבודה מרוויחים שכר מינימום, ולרוב פחות, אי העברת השכר לידיהם במלואו משמעה כי המדינה מלינה - על פי חוק - את שכרם. ניכוי זה היה חוקי וראוי אילו הכסף היה מופקד למטרת חיסכון או מקביל לפנסיה, והיה נשמר לעובד בכל תנאי. אולם מהגר העבודה צריך למלא תנאים כדי להיות "זכאי" לכספי הקרן, ובראשם להישאר עובד "חוקי", בתנאי ניצול מחפירים. לכן אפשר לראות בכספי הקרן "מס בריחה" סחטני המופעל מידי המדינה, תחליף ל"ביטוח נגד בריחה" שהיה מקובל בידי מעבידים בשיטה הנוכחית.

שנית, הדוח קובע כי עובד יקבל את כספי הקרן רק אם יעזוב את ישראל בתום עבודה כחוק. עובד שעבד שלא כחוק למשך תקופה מסוימת, לא יקבל את כספי הקרן והם יעברו לידי המדינה. אולם, בגלל זרותם ומכשול השפה, ונוכח מנהגים רווחים כמו חרמת דרכונים ואי מתן תלושי שכר, למהגרי עבודה רבים אין כלים כדי לוודא שהם מועסקים בצורה חוקית. יש להניח כי הקושי של עובד לזהות את ההבדל בין עבודה "חוקית" ו"לא חוקית" רק תגבר, משום שהשיטה המוצעת מאפשרת מעבר תכוף של עובדים בין מעבידים שונים. חלוט כספי הקרן יוצר תמריץ נוסף למדינה לא להפחית את מספר מהגרי העבודה המורשים, ומעלה סכנה נוספת, והיא להפוך עובדים ללא-חוקיים ללא ידיעתם, במטרה לשלול מהם את כספי הקרן.

²¹ דו"ח אנדרון, עמ. 47.

שלישית, למהגר עבודה אשר שהה בישראל תקופה מסוימת שלא כחוק ביודעין, ומבין כי הפסיד את כספי הקרן, לא יהיה תמריץ לצאת מישראל. נוכח אפלייתם לרעה במסלול העסקה חוקי, עובדים רבים, במיוחד אלה ששילמו סכומי עתק תמורת העבודה בישראל (מהגרי עבודה מסין למשל), יעדיפו להסתכן בהפסד הקרן ולעבוד באופן בלתי חוקי כדי לצבור סכום גבוה יותר עד חזרתם או גירושם לארצם. ולבסוף, הקמת קרן מיוחדת תוך פיקוח על הכסף הנצבר ועל שמירת ערכו מחייבת הרבה מעבר להפרחת כוונות, טובות ככל שיהיו. מחברי הדו"ח מתעלמים מן המאמץ הלוגיסטי הנדרש לצורך הקמת הקרן וניהולה. הם אינם קובעים מי יהיה אחראי להעברת הכסף לקרן (התאגיד או המעביד), אינם מגדירים בבירור את התנאים לחלוט הכסף ואינם קובעים מנגנונים והליכים שיבטיחו את תקינות ואת חוקיות החלוט.

מעסיקים יפנו אל התאגידים על מנת לקבל מהגרי עבודה

מי שייבקשו להעסיק בפועל עובדים זרים בענפים ובמקצועות בהם מותרת העסקת עובדים אלו יפנו לתאגידים המורשים, על מנת להעסיק בפועל עובדים זרים המועסקים על ידי התאגידים. לא תהיה הגבלה מנהלית על מספר העובדים הזרים שמעסיק בפועל יוכל לקלוט לעבודה אצלו (בכפוף למכסות הכוללות בענף שתקבע הממשלה, כאמור). מעסיקים בפועל כאלה לא יזדקקו להיתר כלשהו - כל עוד הם פועלים בענף שבו מותרת העסקת עובדים זרים. לנוכח עודף הביקוש הצפוי, תפתח תחרות בין מי שמבקשים להעסיק בפועל עובדים זרים בענף, ותחרות זו תביא לכך שמחיר העסקתם של אותם עובדים יעלה ביחס למצב הקיים כיום.

המלצה זו יוצרת מערכת יחסים מורכבת בין שני צדדים חזקים יחסית - התאגיד והמעביד, וצד מוחלש - מהגר העבודה. המעביד ישא וייתן עם התאגיד על תקופת העסקה התואמת את צרכיו וידרוש התחייבות מן התאגיד. התאגיד ירצה להבטיח את שליטתו על עובדיו (שלא יעברו לתאגיד אחר ושלא ינשרו מהעסקה חוקית), ולהשיג רציפות בהעסקת עובדיו. כך יכולה להיווצר מערכת חוזית מורכבת אשר במהלכה יבקש כל צד להבטיח את עצמו ולהעביר לצד השני את האחריות ביחס למעשים ו/או מהדלים שיכולים להיווצר. ניתן להניח כי בעוד שהמעביד והתאגיד יצליחו להבטיח את עצמם, זכויות העובדים יהיו הראשונות להיפגע, וכל העלויות שהתאגיד והמעביד לא ירצו לספוג יגולגלו עליהם. הדו"ח נותן לכך ביטוי מובהק בהסכמתו לפטור את התאגיד מתשלום רציף ולחייבו לשלם לעובד רק עבור תקופת עבודתו בפועל.²²

אמנם רווחי התאגידים נובעים גם מהעסקת העובדים, כך שקיים תמריץ למצוא להם מקומות תעסוקה; אולם אין ספק כי תמריץ זה היה גדל משמעותית, לו התאגיד היה נדרש לשלם לעובדיו גם על הימים בהם לא עבדו. אפשרות זו גם פותחת פתח בפני התאגיד לגרוף לכיסו רווחים נוספים על חשבון העובד על ידי מצג שווא של חלק מתקופת עבודתו כ"תקופת אבטלה", וכתבי הדו"ח אף התייחסו לסכנה במפורש.²³ החלטה זו מהווה פגיעה חמורה בעובדים ומנוגדת לסעיף 1.6.b לאמנה מס' 97 של ארגון העבודה הבינ"ל. הדו"ח בכללותו שותק לגבי תרחישים אנושיים שונים ומתייחס לעובדים בצורה אינסטרומנטלית. הוא אינו

²² דו"ח אנדרון, עמ. 4-43.

²³ דו"ח אנדרון, עמ. 43.

מתייחס לאחריות התאגידים כלפי עובדים שחלו בעת עבודתם, נפגעו בתאונות עבודה, או לתנאי המחיה שלהם בתקופת המתנה בין עבודה לעבודה. שתיקות אלה מעידות על התכשורת לאנושיותם של העובדים.

מהגרי עבודה יוכלו לעבור בין מעסיקים ובין תאגידים, כל עוד יעבדו בענף שבו הורשו לעבוד

לעובדים הזרים תשמר הזכות למעבר בין מעסיקים בפועל ובין התאגידים המורשים, ובלבד שלא יעבדו בענף עבודה אחר מזה שהורשו לעבוד בו, כך שתבוטל הכבילה בין העובד הזר למעסיקו. ביטול הכבילה והזכות למעבר חופשי בין מעסיקים ומעסיקים בפועל בתוך אותו ענף, יביאו אף הם לייקור עלות העסקתם של העובדים הזרים ולשיפור תנאי שכרם ותנאי העסקתם.

תנאי הרישיון מחייבים את התאגידים לאפשר מעבר חופשי של העובדים ביניהם ובין מעבידים באותו ענף. אולם כאמור בסעיף 3, לא בטוח שבין התאגידים תיווצר תחרות ולא קרטל, אשר יוביל דווקא להפחתה בשכר העובדים. גם אם תיווצר תחרות כפי שחווה הדו"ח, וימצא מעביד המוכן להציע מחיר גבוה יותר עבור העובדים, ניתן להניח שהתאגיד ייהנה מן ההפרש לבדו, והדו"ח אינו מחייב אותו לשתף את העובד ברווחים. קיימת גם סבירות שתאגידים יחסמו אפשרות ממשית של מעבר עובדים לתאגיד אחר, או לפחות יקשו עליה, הן כדי לחסוך מעצמם את הטרחה הכרוכה בתהליך והן כדי להבטיח את רווחיהם, התלויים בהעסקת העובדים. ניתן לצמצם מעבר עובדים מתאגיד לתאגיד באמצעים שונים, כמו הסתרת מידע, איום בשלילת מעמד חוקי, רשלנות בחידוש רישיון העובד, וכן על ידי הפעלת אמצעים המנוגדים לחוק, כמו נטילת דרכוני העובדים או דרישה להפקדת ערבויות בארץ המוצא, הרחק מפיקוח הרשויות בישראל.

סכנה אחרת וממשית לא פחות, היא של גירוש עובדים העומדים על זכויותיהם והבאת אחרים במקומם. אפשרות זו של "דלת מסתובבת" אטרקטיבית אף יותר, משום שהתאגיד ישלשל לכיסו אלפי דולרים אותם יגבה, בניגוד לחוק, מן העובדים החדשים תמורת מתן העבודה בישראל. יש להדגיש כי כל האמצעים שנמנו לעיל מקובלים בקרב מעבידים רבים כיום. השיטה החדשה-ישנה מאפשרת להמשיך לנקוט בהם, ובהיקף נרחב יותר. הדו"ח שותק לגבי משך הזמן המינימאלי שעל התאגידים להעסיק את העובדים, דבר בעל משמעות רבה לגבי עובדים הממשכנים את רכושם ולוקחים הלוואות כדי לשלם תמורת קבלת העבודה על סמך הבטחות הניתנות להם.

הדו"ח שותק בכל הקשור לתרגום מעשי של כוונותיו, הטובות כשלעצמן, לבטל את הכבילה. הפרוצדורה של מעבר בין מעבידים ובין תאגידים, לפחות כהגדרתה בדו"ח נראית מסובכת. לא ברור כיצד העובדים ידעו עליה וספק אם יוכלו לממשה.²⁴ הדו"ח גם אינו מבהיר מהם ההליכים הנדרשים לקיום המעבר העובדים. למשל, מהו פרק הזמן הסביר למציאת עבודה אצל תאגיד חדש וכיצד יעשה הדבר בפועל, או האם כל התאגידים יחויבו להחזיק דוברי סינית כדי להבטיח את זכות המעבר של עובדים מסין? כמו כן לא ברור האם העובד יכול לסרב לעבוד אצל מעביד מסוים.

²⁴ דו"ח אנדרון, עמ' 48.

מניסיון העבר ביחס למדיניות הכבילה, הפרוצדורה הנקבעת היא זו שתכריע אם אכן יתקיים מעבר בפועל. אפשרות תיאורטית של מעבר, שאינה מלווה בהוראות ברורות וישימות ומבלי להביאן לידיעת מהגרי העבודה, נשארת תיאורטית בדומה ל"נוהל מעבר ממעסיק למעסיק", ובמידה מצומצמת יותר "נוהל שמים סגורים". אלה הוצגו על ידי המדינה כמענה לבעיית הכבילה,²⁵ אולם הם לא מלאו במידה מספקת את יעדם: רוב העובדים לא ידעו על קיומם, המעבידים ומשרד הפנים הערימו מכשולים נוספים, כמו דרישת מכתבי שחרור מן המעביד הקודם, אף שהנוהל אינו דורש זאת.

הדו"ח אינו מפרט על שם מי תהיה אשרת העובד – התאגיד, המעביד או הענף, ודורש שעו"ד או רו"ח יאמת את חתימת העובד על חוזה העבודה ויאשר שהעובד הבין את הכתוב בחוזה. כוונת הדו"ח בהקשר זה טובות, אולם זהו שירות יקר שגם עלותו תוטל לפתחם של העובדים, כפי שנעשה היום ביחס להוצאות אחרות כמו בדיקות רפואיות, אשר לשער כי ימשיכו. הוצאות מעין אלה, יחד עם גביית העמלות והערבויות תמורת מתן העבודה, מצמיחות את העובדים למעבידים ולתאגידים בכל תנאי ויוצרות עבדות חוב.

המשך מדיניות השמים הסגורים

לא יחול שינוי במדיניות הממשלה לעניין איסור הבאת עובדים זרים נוספים לעבודה בישראל (המדיניות הידועה בכינויה כמדיניות "שמים סגורים").

יעילות השיטה המוצעת מותנית בהמשך קיום המדיניות של "שמים סגורים", אשר אמורים להגביר את כוח השוק של מהגרי העבודה. מסעיפים 8 ו-9 אפשר היה להסיק כי כוח ומהגרי עבודה ימשיכו להיות דבר והיפוכו. גם מידת "הסגירות" של השמיים נתונה לשינויים בהתאם ללחצים המופעלים על הממשלה מידי ארגוני מעסיקים רבי עוצמה כמו חקלאים וקבלנים. כאמור, מנתוני הלמ"ס עולה כי בשנת 2003 נכנסו לישראל 31,000 מהגרי עבודה ברישיון, והדבר מוכיח כי המדיניות אינה מתקיימת וכי "השמים אינם סגורים". בימים אלה פורסם כי משרד התמ"ת הקפיא את מספר ההיתרים לשנת 2005, וזאת בניגוד להצהרתו כי בכל שנה תרד המכסה. הצטרפותם של התאגידים ללחצים הכבדים המופעלים מצד מעבידים, ויותר מכך, הרווחים האדירים הצפויים לאוצר המדינה מהגדלת מספר האישורים, יוצרים חשש ממשי לפתיחת השמיים לרווחה, דבר העומד בניגוד גמור לבסיס שעליו מושתתת השיטה המוצעת. עובדים חדשים רבים ככל האפשר מכניסים רווח נאה גם לתאגידים הגובים עמלות שמנות מן העובדים תמורת מתן העבודה, וגם למדינה שתקבל את ליטרת הבשר שלה מן התאגידים.

²⁵ בג"צ 4542/02 קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' (הדיון בעתירה טרם הסתיים).

מינוי נציב קבילות למהגרי עבודה

לשם הבטחת זכויותיו של העובד הזר ימונה ביחידת הסמך במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נציב קבילות אליו יוכלו העובדים הזרים לפנות בכל מצב בו הם סבורים כי זכויותיהם לא נשמרו. הנציב יהיה מוסמך לברר את התלונות ולצורך כך יהיה זכאי לקבל מידע מהתאגידים המורשים.

נקודת המוצא של הדו"ח היא כי מהגרי העבודה הם כוח עבודה זול וצייתן שאינו עומד על זכויותיו, וכותביו בטוחים כי ביטול הכבילה והפעלת התאגידים ישפרו פלאים את מצבם. אין ספק כי חולשתם של מהגרי העבודה והקלות שבניצולם מתחילה בהיותם זרים, שאינם מכירים את השפה והחוק ואינם מודעים לזכויותיהם. יחד עם זאת, תפיסה פטרנליסטית של כל מהגרי העבודה כעובדים חלשים שאינם יכולים לעמוד על זכויותיהם, אינה תמיד נכונה, כפי שיעידו מקרים כמו שביתת עובדים סינים מול מחלקת האכיפה של משרד התמ"ת.²⁶ אולם הבעיה העיקרית שממנה הדו"ח מתעלם, היא תרומת המדיניות להחלשתם. למשל, הקלות בהכרזתם כשוהים שלא כדין מהווה איום אם יעמדו על זכויותיהם. השיטה המוצעת מנציחה את חולשתם ואת המשך החלשתם, ולכן אינה מבטיחה שיפור במצבם של מהגרי העבודה, אולי ההיפך.

הרעיון של מינוי "נציב קבילות" כאמצעי הגנה על מהגרי העבודה כעובדים וכבני אדם הינו לעג לרש. בלי אכיפה רצינית ומתמדת של חוקי המגן וחוקים אחרים שיבטיחו את זכויותיהם של מהגרי העבודה מרגע כניסתם לארץ, נציב קבילות אינו אלא עלה תאנה. גם כיום פועלים פקחים מטעם משרד העבודה, אך הם נעדרים ממקומות העבודה, כאשר אפשר עוד למנוע את ניצול העובדים, ונמצאים רק בכלא, שבו כבר ממתינים העובדים לגירושם. המחווה הריקה של מינוי נציב קבילות אינה מפתיעה, שכן האם בשיטה המוצעת יש לממשלה אינטרס ליצור מנגנוני פיקוח נאותים שישמרו על זכויות העובדים כל עוד היא המרוויחה העיקרית מניצולם? הצעה זו מהווה המשך ישיר למדיניות הנוכחית של הממשלה שאינה אוכפת את החוק בכל הנוגע לזכויותיהם של מהגרי העבודה, מדיניות אשר תרמה רבות להיווצרות תנאי שעבוד.

הדו"ח גם אינו מפרט מה יהיו סמכויותיו של נציב קבילות, אילו תקציבים יועמדו לרשותו, כיצד ידעו העובדים על קיומו, מה תהיה נגישותם אליו (זמן, מקום, כסף להגיע, שפה) ועוד. זו שתיקה משמעותית נוספת ביחס למחויבות של המדינה כלפי העובדים, אשר לא במקרה נשארת בגדר של רעיונות מופשטים חסרי תרגום למציאות. בהסתמך על ביקורתו של מבקר המדינה על רמת ההיענות הירודה של גורמי הפיקוח במשרד התמ"ת לתלונות על הפרת זכויותיהם של מהגרי עבודה,²⁷ מידת יעילותו של "נציב קבילות" תהיה כשל כוסות רוח למת.

הניסיון מראה כי ישנם דפוסי התמודדות שונים של מהגרי העבודה עם ניצולם לרעה. לא רבים מעיזים להתלונן על הפרת זכויותיהם כעובדים וכבני אדם. הסיבות לכך רבות, כמו אי אמון ברשויות בישראל, או חוסר אמון כללי ברשויות שמקורו מארץ המוצא. מהגרי עבודה רבים "מצביעים ברגליים" ומנסים למצוא עבודה מחוץ להסדר החוקי. מחקר חדש של משרד התמ"ת עצמו, מראה כי הסיבה העיקרית לאובדן המעמד

²⁶ קו לעובד, יומן פעילות, ינואר 2003, www.kavlaoved.org.il/katava_main_heb.asp?news_id=422&sivug_id=

²⁷ מבקר המדינה, דו"ח 54ב, עמ' 820-846

החוקי אינה שהיית יתר או עזיבת מעסיקים לטובת שכר טוב יותר, אלא פגיעה בזכויות העובדים ותנאי עבודה לא-חוקיים ולא-אנושיים.²⁸ מחקרים נוספים מראים כי מהגרי עבודה "חוקיים" משפרים את תנאי שכרם ועבודתם כאשר הם הופכים להיות "לא חוקיים".²⁹ כיוון שהשיטה המוצעת אינה משפרת את מצבם של העובדים, יש להניח כי זליגת עובדים מהסדר ההעסקה החוקי תמשיך ואף תגבר, בניגוד לציפיות הדו"ח. היא תייתר את נציב הקבילות, ותוביל להמשך הגירוש ההמוני במחיר כספי ואנושי כבד.

פיקוח ואכיפה

כותבי הדו"ח מודעים לבעיית היעדר אכיפה מספקת, אך תולים אותה בנימוק הנוח של מספרם הרב של המעבידים. הם בטוחים כי מספרם המצומצם של התאגידים יביא לשיפור האכיפה, אשר תגביר את רמת העמידה שלהם בתנאי הרישיון, וכך יפחת ניצול העובדים. אולם מה שכותבי הדו"ח מציעים בנושא רחוק מלבשר שינוי ממשי, כפי שניתן היה להבין מן ההצעה למנות נציב קבילות. אמצעי הפיקוח הנוסף והאחרון בו נוקב הדו"ח, מצוי בדרישה שהנהלת החשבונות של התאגיד תהיה "מחוברת באופן מקוון למערך הפיקוח הממשלתי".³⁰ ראוי לציין כי אפילו מערכות המחשוב של התאגידים ושל הממשלה הם בגדר רעיון, והצוות טרם השלים את הדיונים על טיבם ואופי פעולתם.³¹ באמצעים ממוחשבים ניתן להשיג בקרה ולא אכיפה, פיקוח מרחוק ולא ברמת העובדים.

ואיך תושג האכיפה המובטחת, אם לטענת מחברי הדו"ח עצמם "אין מידע אמין על שעות עבודתם בפועל" של מהגרי העבודה, וכי "מעסיקים שיחפצו לחסוך עלויות, לא יירתעו מרישומים כוזבים לפיהם העובדים לא עבדו בתקופה מסוימת, תוך קיום הסדר בלתי חוקי לפי העובדים מקבלים שכר כלשהו שאינו מדווח"³² הדו"ח גם מטיל על המעביד בפועל חובה לקיים את הוראות חוק עובדים זרים, לרבות מגורים הולמים. הדבר מעיד על כך שפיקוח על תאגיד אינו יכול להיות תחליף לפיקוח על מעבידים בפועל, ומצביע על נחיצותה של אכיפה ממשית בשונה מפיקוח מרחוק. אך גם הפיקוח מרחוק צפוי להיות בעייתי. לדוגמה, "מקום בו נתגלה כי עובד זר אינו מועסק במשך תקופה משמעותית, צריך להתעורר חשד כי העובד הזר מועסק בעבודה שאינה מדווחת – שכן העובד עצמו היה צפוי לבקש לעבור למעסיק אחר."³³ נשאלת השאלה כיצד גורמי הפיקוח ידעו אם העובד ביקש לעבור. נושא האכיפה יכול להוביל לעימותים אפשריים בין התאגידים לבין גורמי הפיקוח, במיוחד לנוכח הריכוז הצפוי של מהגרי העבודה ה"בלתי חוקיים".³⁴

²⁸ יורם עידה, "הגורמים המשפיעים על מעבר עובדים זרים להעסקה לא חוקית", משרד התמ"ת, 2004.
²⁹ ר. בר צורי, עובדים זרים ללא היתר בישראל, משרד העבודה, 1999; וכן, מבקר המדינה, דו"ח 49, 1998.

³⁰ דו"ח אנדרון, עמ' 39.

³¹ דו"ח אנדרון, עמ' 51.

³² דו"ח אנדרון, עמ' 43.

³³ דו"ח אנדרון, עמ' 44.

³⁴ ראו סעיף 4.

סיכום

השיטה המוצעת על ידי ועדת אנדרון ממשיכה, בדרך קצת שונה, את השיטה הקיימת, המבוססת על כבילה, על היעדר אכיפה ממשית על המעבידים ועל גירוש המוני, ולכן היא צפויה להנציח ואף להחמיר את השלכותיה השליליות. היא משמרת פערי עוצמה קיצוניים בין תאגידים ומעבידים רבי עוצמה, אשר ישלטו על חייהם של אלפי אנשים וייהנו ממקסימום גמישות ורווחים, לבין מהגרי העבודה, שהשיטה המוצעת מותירה אותם בעמדת חולשה ובמינימום תנאים. מאפיינים אלה מרוקנים מתוכן את יכולתם לעבור בין מעבידים, ומותירים אותם כבולים בפועל. מצב דברים זה ימשיך לעודד נהירה משותפת של העובדים ושל מעסיקים לאפיקי עבודה מנוגדים לחוק, שאינה רצויה גם בעיני כותבי הדו"ח.

סדר הסעיפים בדו"ח והמשקל הרב הניתן לרווחי המדינה, לעומת הדיון השולי במהגרי העבודה וההנחות חסרות בסיס לגבי השיפור הצפוי במצבם, מעידים כי מטרת השיטה הם רווחים למדינה ולתאגידים ולא יצירת שוק עבודה הוגן. המשכיות רבה בין שתי השיטות ניכרת גם בסירובה של המדינה ליטול אחריות ישירה על העובדים שהיא עצמה אישרה להביא, ובהסתפקותה בבקרה חלקית ומרוחקת על המעבידים. השיטה המוצעת מציבה את המדינה כנהנית העיקרית מניצול העובדים, ולכן סביר שהיא תמשיך לעצום עין מול הפרות חוק ותימנע מאכיפה ממשית אף יותר מבעבר. בקצרה, השיטה המוצעת נותנת הכשר חוקי ורשמי מטעם מדינת ישראל לקיומם של תנאי עבדות, התואמים הגדרות בינלאומיות של סחר בבני אדם.

השיטה המוצעת, כפי שמשקפת היטב בלשון הדו"ח, מתעלמת כמעט כליל מאנושיותם של מהגרי העבודה. הם נדונים לרוב במונחים של היצע, מכסות, עלות העסקה, כדאיות העסקה וכדומה, וההצהרות הבוודות בדבר כיבוד זכויותיהם נראות כמחווה ריקה. היחס אליהם הוא בעיקרו אינסטרומנטלי, כמו היו מכשירי עבודה או סחורה שאפשר להעביר בקלות מיד ליד. מכאן קצרה הדרך להמשכם של תנאי השעבוד ושל תרבות החסינות של הפרות זכויות וחוק לגביהם. יחס זה בא לידי ביטוי בתפיסה הרווחת, גם בדו"ח, ולפיה העובדים הזרים הם הבעיה, לא המדיניות, והוא מקבל משנה תוקף גם בתפיסתם כנטל על המשק. נושא זה זוכה לפרק שלם, שהיקפו כמעט שלישי מן הדו"ח. המסר העיקרי המתקבל מכך הוא שישראל וישראלים הם הקורבן של מהגרי העבודה, ויש בכך כדי לספק הצדקה להמשך ניצולם.

השיטה המוצעת, כקודמתה, מניחה בטעות כי קיימת סתירה בין יעילות כלכלית לבין יחס אנושי, וממשיכה להקריב את זכויותיהם של מהגרי העבודה כעובדים וכבני אדם על מזבח הרווחים. אולם, הפתרון הכלכלי היעיל ביותר בסוגיה הוא גם ההומאני ביותר: לתת את רישיון העבודה לעובדים, תוך הגבלתו לענף ולתקופה, ולאכוף ברצינות את חוקי המגן על המעבידים. כך ימנע ניצול הזרים ותנאיהם יושוו לאלה של עובדים ישראלים. את התיווך בין עובדים למעבידים צריכה לעשות רשות ממשלתית ולא תאגידים שמטרתם רווח. כמו כן, ראוי היה לערוך מחקר מעמיק יותר ביחס לדרכים שבהן מתמודדות מדינות אחרות עם מהגרי העבודה. מוטב היה ללמוד מניסיונם של אחרים במקום להסתכן בניסויים חסרי אחריות, אשר ברור מראש כי נזקיהם עולים על התועלת שיפיק מהם קומץ אינטרסנטים.