

ПРИВЛАЧЕЊЕ И ЗАДРЖАВАЊЕ ВИСОКООБРАЗОВАНИХ: ДВА ПРИМЕРА ИМИГРАЦИОНИХ ПОЛИТИКА

ЈЕЛЕНА ПРЕДОЈЕВИЋ ДЕСПИЋ

Институт друштвених наука
Центар за демографска истраживања
Краљице Наталије 45, Београд, Србија
jpredojevic-despic@idn.org.rs

САЖЕТАК: Омогућавање повољнијих услова за усељавање и циркулацију најобразованијих структура страног становништва убрзано постаје један је од најважнијих циљева имиграционих политика економски развијених земаља, јер расположивост људског капитала представља основни предуслов континуираног економског развитка сваке земље. Стога, циљ рада је разматрање два успешна примера (САД и Канада) различитих правних решења имиграционих политика за привлачење и задржавање стручних и високообразованих особа. Њихове основе уграђују у јавне политике према имигрантима већине земаља, како традиционално имиграционих, тако и земаља које из емиграционих прерастају у имиграционе. САД и Канада су изабране и зато што су током 1990-их имале релативно једноставне и брзе процедуре одобравања усељеничких виза, што је значајном броју наших високообразованих грађана омогућило да емигрира у те две државе након распада бивше Југославије. Имиграција у САД базира се на систему преференцијала, и значајно се ослања на одабир имиграната на основу потреба на тржишту рада. Пример Канаде показује како се кроз ефикасан развитак у релативно кратком временском периоду усавршио имиграциони систем путем бодовања, односно оцењивања потенцијала људског капитала као основног предуслова у селекцији потенцијалних имиграната. Уједно, брзим развитком политике мултикултурализма створене су и могућности за успешну дугорочну интеграцију.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: миграције високообразованих, САД, Канада, имиграциона политика, интеграција

Наука и знање данас у свету представљају један од најважнијих фактора развитка привреде и друштва. Због тога ће талентовани појединци све више бити у покрету тражећи боље шансе за живот, рад и развој својих способности. Сматра се чак, да свет постаје јединствено тржиште

висококвалификоване радне снаге и да се стручњаци усмеравају ка срединама у којима могу да пруже максимум у најповољнијим друштвеним и економским условима. Углавном све земље теже да законом обликују усељеничке процесе у циљу напретка и заштите домаћег становништва од негативних последица имиграције. То се нарочито односи на формулисање што повољнијих услова за придобијање миграната који поседују високо образовање, потребна знања и вештине, инвестиционе ресурсе, односно, стране држављане чији су потенцијали потребни за постизање континуираног развитка земље имиграције.

Стога, циљ рада је да се размотри развитак основних поставки имиграционих политика за привлачење тзв. најбољих и најквалитетнијих, односно, критеријума за пријем високообразоване и стручне радне снаге у две велике имиграционе земље – САД и Канаду. Изабране су земље које имају дугу традицију у развитку имиграционе политике, а уједно представљају и два различита правна решења, чије су основе уградиле и друге земље у миграционе политике (Аустралија, Велика Британија, земље Европске уније и др.). Имиграција у САД базира се на систему преференцијала, и значајно се ослањала на одабир имиграната на основу потреба на тржишту радне снаге [Predojević-Despić 2010]. Пример Канаде, с друге стране, показује како се кроз ефикасан развитак у релативно кратком временском периоду усавршио имиграциони систем путем бодовања, односно оцењивања потенцијала људског капитала као основног предуслова у селекцији потенцијалних имиграната. Уједно, развитком политике мултикултурализма створене су и могућности за успешну дугорочну интеграцију стално настањених имиграната.

САД и Канада изабране су из разлога што су током 1990-их имале релативно једноставне и брзе процедуре одобравања усељеничких виза за држављане тадашње СР Југославије, што је значајном броју наших грађана омогућило да емигрира у том правцу након распада бивше Југославије [Despić 2015]. То је у време бројних рестрикција у земљама ЕУ био један од главних мотива да се знатан број наших грађана одлучи за ове две земље приликом доношења одлуке о избору земље имиграције.

ИМИГРАЦИОНИ СИСТЕМ ЗАСНОВАН НА ПРЕФЕРЕНЦИЈАЛИМА

Пример Сједињених Америчких Држава

Сједињене Америчке Државе, као највећа имиграциона земља, током друге половине 20. века донела је неколико имиграционих закона, чији је главни циљ, како се наводи, да се допринесе што ефикаснијем економском, друштвеном и политичком напретку државе, као и да се заштите амерички грађани од потенцијалних негативних друштвених, политичких и економских последица прекомерне имиграције [Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy, 1997]. Донети закони су од дотадашње политике „отворених врата” довели до политике рестрикција према потенцијалним имигрантима кроз стварање система преференцијала, од-

носно, давања предности појединим групама имиграната, које је држава одредила као приоритетне. То су углавном били високообразовани и стручни имигранти за чијим знањима и вештинама је владала потреба у датом периоду, или су били чланови породица држављана САД.

Од 1920-их година донета су три велика, као и неколико мањих правних аката који су утицали на значајно повећавање броја додељених виза стручњацима и високообразованом становништву на основу два основна типа веза – рођачким и професионалним [Predojević-Despić 2010]. Национални имиграциони закон којим је уведен систем визних преференцијала донет је 1952. године, иако је задржан систем државних квота из Закона квота (*Quota Law*) из 1920. године. Од свих бројчано ограничених виза, законом је одређено да половина државне квоте буде додељена високообразованим и стручним радницима за чијим квалификацијама постоји потреба, а домицилно становништво није у стању да подмири [Daniels 1993]. Упркос мањим флукуацијама, између 1953. и 1964. примећен је одређени пораст броја усељених високообразованих и стручних лица – са 7,5% на 10% [Annual Report of the Immigration and Naturalization Service, 1953–1977]. *McCarran-Walter Act* је увођењем наведених категорија система визних преференцијала иницирао и јасно дефинисао на основу којег типа веза између потенцијалних имиграната и особа (јемаца) које гарантују за њих може да се добије усељеничка радна виза. Имиграциони закон доживео је значајне измене увођењем нових амандмана 1965. године (*Hart-Celler Act*). Систем државних квота замењен је одређивањем горње границе планираног броја виза посебно за источну (Европа), односно, западну земљину хемисферу (Азија). Овим изменама САД су направиле значајан корак ка превазилажењу до тада доминантног система одабира имиграната на основу њиховог расног и етничког порекла [Triadafilopoulos and Smith 2013], што је значајно одредило и америчке имиграционе трендове у последњих 50 година. Документом *Hart-Celler Act* такође је уведен и седмостепени систем преференцијала што је донекле утицало на почетак подстицања имиграције стручне радне снаге. Међутим, промене из 1965. у односу на верзију Закона из 1952, довеле су и до отежавања укупне имиграције на основу запослења [Predojević-Despić 2010]. Нови систем је радне, односно, професионалне одреднице раздвојио на две категорије, остављајући само 20% (34.000) свих бројчано лимитираних виза за високообразовани и стручни кадар. Поред тога, њихов приоритет спуштен је с првог на треће, односно шесто место у оквиру система преференцијала. Додатну препреку за ову врсту имиграције створила је и законска одредба којом се Министарство за рад обавезује да имиграционим властима изда уверење да ниједан радник-имигрант неће заузети радно место неком америчком раднику, нити ће негативно утицати на зараде или услове рада већ запослених радника из САД на истим радним местима. Каснијим изменама акта из 1976. године (*Eilberg Act*) уведено је правило да подносиоци захтева за усељеничку визу на основу трећег преференцијала („стручњаци / научници / уметници изузетних знања и вештина“) морају да имају понуду за запослење пре него што се уселе у земљу, што се у нешто

измењеном облику и данас примењује. На тај начин, терет обезбеђивања доказа да на тржишту радне снаге нема кадрова који би могли да обављају тражене послове пао је на потенцијалне послодавце, што је додатно отежало могућност добијања сталног радног боравка на основу запослења [Yochum and Agarwal 1988]. Међутим, и поред ових ограничења, даље усељавање стручњака је настављено у све већем обиму. С обзиром да је конкуренција на тржишту рада између имигрантског и домицилног становништва постајала све оштрија, нарочито када су у питању послови који захтевају стручна знања и вештине, Конгрес је изгласао неколико закона чији је циљ био да се заштите одређена занимања. Закон из 1976. године требало је да заштити америчке медицинске раднике од растуће конкуренције тако што је ограничено усељавање имиграната који су стекли медицинске дипломе у другим земаљама (*Health Professions Educational Assistance Act*). Такође, поред поштрене процедуре за нострификацију медицинске дипломе, страни лекари су морали да пруже доказе о језичкој компетентности, што је значајно отежало усељавање лекара и медицинских радника са неенглеског говорног подручја [Yochum and Agarwal 1988]. Крајем девете деценије 20 века, односно 1990. године, донет је закон (*1990 Immigration Act*) који је у највећој мери утицао на фаворизовање миграција на основу запослења [Parademetriou 1993], што се углавном односило на високообразоване и стручне кадрове. Поред предвиђених 65.000 виза за усељенике из програма разноликости (*diversity program*) и азиланте, законом су и формално раздвојене усељеничке категорије – на основу породичног јемства, односно, запослења. Број предвиђених усељеничких виза је повећан на 700.000 годишње, док је у каснијем периоду смањен на 675.000. Највећу измену представља увођење три нове стручне категорије у оквиру привремених виза система преференцијала: особе са изузетним способностима, појединци који желе да инвестирају у бизнис у циљу обезбеђивања нових радних места (тзв. предузетници), као и други имигранти „изузетних способности”. Укупан број предвиђених виза на годишњем нивоу за усељенике чије су квалификације важне за привреду САД порасле су са 34.000 на 146.000, с тим што су у тај број укључени брачни партнери и деца носилаца усељеничке визе [Bagchi 2001].

Страни држављани, нарочито уколико су у САД завршили факултет дугорочно запослење могу да добију углавном на основу привремене Х-1Б визе, која се додељује на три године уз могућност продужења за још три године. Међутим, услов за визу је да радник унапред буде радно ангажован и да компанија која га запошљава поднесе захтев за доделу визе. Такође, запослени с овом визом може да ради само код послодавца који је поднео захтев за визу и не може слободно да мења послодавце уколико нови послодавац такође не поднесе захтев за ову врсту визе. Такав визни систем поставља значајна ограничења и мигрантима и домаћим компанијама које запошљавају страну високостручну радну снагу. Међутим, и поред тога, Х-1Б виза у последњих 15 година представља најважнији канал америчким компанијама за ангажовање стручњака за развитак пословања.

Статистички подаци потврђују да су промене из 1990. имале кључну улогу за значајан пораст броја имиграната у САД на основу запослења: 1991. године 59.500, 2013. године 161.000, а 2016. године 137.000 лица. Такође, треба нагласити да су већину тог броја чинили високообразовани усељеници и чланови њихових породица – деца и супружници. Брачни партнери, односно партнерке (носиоци листа су били углавном мушкарци), у моменту усељења такође су поседовали факултетску диплому, што је додатно утицало на образовну структуру те категорије усељеника. Имигранти из ове категорије имају више образовање у односу на остале имигрантске групе. Међу радно активнима који су навели занимање, 2006. године више од 85% имиграната на основу запослења обавља тзв. *white collar* занимања, док је удео ове групе занимања код породичних имиграната 45% [Lowell 2013]. Када се посматрају подаци о образовној структури становништва које није рођено у САД, види се да се током последњих неколико деценија број лица са завршеним факултетом или вишим степеном образовања константно увећавао, као и њихов удео у оквиру укупне популације рођене ван САД: са 23,3% 1970-их на скоро 50% укупне популације старости 25 и више година која се у том периоду уселила у САД.

Једно од најважнијих постигнућа имиграционе политике Сједињених Америчких Држава је да се временом, кроз низ законских измена и допуна, усавршава оптимални правни оквир, који омогућава усељавање или привремени боравак за рад и школовање оним структурама становништва за које се сматра да ће на најбољи начин доприносити друштвеном, економском и културном напретку земље [Despić 2015; Lowell 2013]. Међутим, међу доносиоцима одлука у САД је средином 2000-их покренута иницијатива да се још једном ревидира имиграциона политика према високообразованима и предложен је систем бодовања сличан канадском имиграционом моделу, чији би главни циљ било значајно увећавање имиграције најобразованијих категорија становништва, нарочито у области науке и инжењерства [Martin, et al. 2009]. Један од разлога за такав предлог је и процена стручњака да ће тржишту рада у САД бити потребан значајно већи број најобразованијих, јер није могуће дати поуздане процене о будућој расположивости радне снаге у САД у условима растуће глобализације, развитка регионалних економија, нарочито у Азији, као и све веће мобилности високообразованих и стручне радне снаге. Међутим, опоненти увођења бодовног система су сматрали да су послодавци у САД, тј. главни јемци имиграције на основу запослења, најмеродавнији у процени потреба на тржишту рада и вероватноће успеха сваког имигранта [Freeman et al. 2013]. Упркос бурној расправи, 2007. Сенат није изгласао увођење бодовног система као интегралног дела имиграционе политике земље. Такође, у новије време, државна администрација разматра могућности смањења годишњег броја Х-1Б виза, што је изазвало велике полемике стручне јавности, уз аргументе да државна администрација све мање слуша глас привредника, а нарочито науке [H-1b Visas By The Numbers, 2018]. Наиме, стручна јавност сматра да је имиграциона политика САД све више у раскораку са потребама компанија, нарочито у информационим

и комуникационим технологијама. У последњих неколико година, велике компаније предају двоструко више захтева од предвиђеног лимита од 85.000 виза годишње, и не могу да запосле довољан број стручњака, упркос томе што око 80% дипломираних студената у компјутерским наукама и електротехници чине међународни студенти, који углавном траже запошлење у САД [H-1b Visas By The Numbers, 2018]. На тај начин њима су већ сада значајно смањене могућности за континуиран економски развитак, а тиме и опстанак у оштрој светској конкуренцији.

ИМИГРАЦИОНИ СИСТЕМ ПУТЕМ БОДОВАЊА Пример Канаде

Почетак формирања имиграционе политике Канаде сеже још у 19. век, када су донети први закони и правила за пријем имиграната. Политика отворених врата према мигрантима почетком 20. века уступила је место мерама отворене дискриминације на основу расне, етничке и националне припадности. Тек 1960-их долази до значајне промене, када образовање, стручност и друга специфична знања постају главни критеријуми за добијање канадске уселеничке визе. С обзиром да је Канада почетком 1970-их усвојила мултикултурализам као основу државне политике, следиле су допуне имиграционог правног оквира и мера које се односе на промовисање и развитак културне разноликости канадских имиграната.

Први имиграциони законски оквир после Другог светског рата (*Immigration Act*) донет је 1952. године. Њиме се управљање имиграцијом подигло на федерални ниво, а његово доношење је представљало основу за касније допуне и регулативе које су значајно измениле имиграциону политику. Међутим, дискриминација миграната према етничкој припадности је и даље остала једно од начела за пријем. Гувернерима је дато право да према сопственој процени забрањују или ограничавају имиграцију. Стручњаци сматрају да је намера државе била да се и даље суштински одржава „бели европски национални карактер” Канаде [Hawkins 1988; Triadafilopoulos 2013]. Допунама имиграционог закона из 1962. стручност имиграната се уводи као основни критеријум за добијање имиграционе визе. Сматра се да је прелазак на систем пријема базираног на стручности делом представљао политички одговор на економске потребе и развитак привреде Канаде, а делом да би се утишале домаће и међународне критике о расној дискриминацији у Канади [Triadafilopoulos 2013]. Проширене су категорије спонзорисаних имиграната, тако да су сви држављани Канаде и стално настањени имигранти могли да буду јемци својим рођацима имигрантима. Међутим, задржан је одређен степен дискриминације, јер су само канадски имигранти припадници „жељених” националности из Европе, Америке и одређених земаља Блиског истока имали дозволу да спонзоришу друге чланове породице [Kelley and Trebilcock 2000].

За време мандата владе премијера Лестера Пирсона (Lester Pearson), између 1963. и 1968. године, Канада је направила велики заокрет у домену имиграционе политике усвајањем бодовног система као главне основе за

одобравање усељења и настањивања на својој територији. Влада 1966. подноси тзв. Бели извештај о имиграцији [*White paper on Immigration*, 1966], чији је главни циљ био иницирање дијалога међу заинтересованим странама и доношење нових правних и политичких мера у домену имиграције. У извештају се изричито наводи да се прекида са дотадашњом политиком дискриминације по расној, националној или верској основи. Такође, предложено је да треба да се уведе политика јединственог система пријема, као и да се Канада дугорочно усредсреди на одобравање усељења стручној и високо образованој радној снази која може брзо да се интегрише у друштво и допринесе економском развоју земље [Triadafilopoulos 2013]. Иако је тај извештај изазвао значајне полемике, представљао је одскочну даску за усвајање потпуно другачије имиграционе регулативе усвојене 1967. године. Њена основа је увођење јединственог бодовног система као мерила за добијање имиграционе визе. За сваког кандидата је рађена процена: а) његових могућности да се успешно оствари у Канади (старост, образовање, квалификације, занимање потребно за канадске услове, као и особине личности), и б) брзине и начина привикавања на нове услове живота (процена знања језика, присуство рођака у Канади, могућности запошљавања или већ добијеног посла у Канади) [Triadafilopoulos 2013]. Сваки кандидат је могао максимално да добије 100 поена, а у случају да добије 50 или више поена, кандидату је гарантовано добијање визе, без обзира на расну или етничку припадност. У каснијим периодима, доњи лимит за добијање статуса, тзв. независног усељеника, достигао је и 70 бодова крајем 1980-их и почетком 1990-их [Green and Green 1999]. За чланове породице кандидата такође се вршила процена на основу бодовног система, али на основу мање захтевних критеријума. У случају да кандидата за добијање усељеничке визе спонзорише рођак већ насељен у Канади, аутоматски би добио предност над другим кандидатима. Спонзорисани чланови породице (супружник и малолетна деца) нису пролазили кроз систем бодовања [Despić 2015]. Иако је бодовни систем био значајно одређен економским потребама растућег канадског економског система, стручњаци сматрају да је велики заокрет у имиграционој политици омогућио политичарима да и домаћој публици и међународној јавности покажу да Канада истински жели да превазиђе до тада вођену расистичку политику, и заузме курс поштовања људских права и либерално-демократских принципа [Triadafilopoulos 2013].

Након доброг пријема и позитивних резултата у пријему имиграната, 1976. усвојен је нови законски оквир, који представља први имиграциони закон у којем се јасно истичу циљеви канадске имиграционе политике. Овај закон се, уз извесне допуне, и данас примењује. Успостављене су четири основне категорије имиграната: породични мигранти, независни имигранти који су изразили спремност да се уселе у Канаду, спонзорисани рођаци, и четврта, нова категорија миграната – избеглице, прогнаници и расељени [Bloemraad 2006]. Такође, њиме је дефинисано да федералне управне власти треба да сарађују с нижим регионалним нивоима власти у циљу бољег планирања потреба за имигрантима, како на нацио-

налном тако и локалном нивоу управљања. То се нарочито видело у допунама имиграционог закона из 2002. (*Immigration and Refugee Protection Act Bill C-11*), када је на инсистирање власти канадских провинција и територија да се додатно подстакне имиграција високообразоване радне снаге, подигнута доња граница пролазности кандидата на 75 поена.

Пракса додељивања канадских имиграционих виза високо образованим и квалификованим лицима из мање развијених земаља изазвала је и одређене полемике у јавности. Одговор канадских званичника био је да Канада ни на који начин не жели да подстиче иселјавање високо стручних лица из сиромашних делова света. Међутим, став званичника је и да Канада, као и све друге либералне демократске државе, одлучно брани концепт слободе кретања за све људе подједнако [Dirks 2006].

Поред заокрета у имиграционој политици, Канада је направила значајне промене и у другим сферама националног законодавства. До зачета институционализације мултикултурализма као званичне политике Владе Канаде долази 1971. године [Despić 2015]. Премијер Пјер Трудо (Pierre Trudeau) је објавио да се Влада Канаде обавезује да ће подржавати разноликост културних заједница у Канади, подстицати њихов развитак, помагати појединцима у савладавању дискриминишућих препрека, и градити међукултурни дијалог и размену. Разлози за развитак мултикултурализма су широко разматрани. Једно од прихваћених становишта је да такав заокрет представља политички одговор Канаде на настајање нових мигрантских етничких заједница које се због великих културних разлика не могу у кратком временском периоду асимиловати. Међутим, пре него што се његов контекст проширио и на имигрантске групе, мултикултурализам је представљао решење, односно „излаз у нужди” за сукоб распламсан током 1960-их између две највеће заједнице у Канади: англоканадске и франкоканадске [Mesić 2002]. Међутим, Закон о мултикултурализму донет је тек две деценије касније, 1988. године. Њиме је дефинисан правни оквир за већ постојећу политику мултикултурализма, а Канада је прва земља која је такву политику усвојила на националном нивоу. Закон почива на два основна принципа: а) да су сви грађани једнаки и да имају право и слободу да чувају, унапређују, шире своје културно наслеђе, и б) да мултикултурализам обавезује и унапређује потпуну и једнаку укљученост појединаца и заједница у све аспекте канадског друштва, без обзира на њихово порекло [Koortmans 2013]. Развитак канадске имиграционе политике кретао се у три основна правца. Поред решености власти Канаде да истраје у развоју имиграционе политике чији је главни циљ грађење националне државе – њеног правног и политичког система на темељу демократских принципа, и континуираног развоја националне економије и становништва, као и проналажења одрживих мера за дугорочну интеграцију стално настањених имиграната, циљ имиграционе политике Канаде је и задовољавање потреба на тржишту рада у ширем смислу, а дефинисаних у односу на степен економског развоја земље у датом периоду [Reitz 2013].

Средином 1960-их сматрало се да канадски образовни систем није био у стању да задовољи потребе тржишта рада за стручном радном снагом, што је углавном надокнађивано имиграцијом специјализоване и високо-образоване радне снаге из Велике Британије и САД [Porter 1965]. Увођење бодовног система и стављања квалификација и образовног нивоа кандидата за добијање уселеничких виза значајно је утицало на побољшање образовне структуре укупног становништва. Упоредо су спровођене и мере за унапређење канадског образовног система, нарочито у домену терцијарног образовања. У оба случаја циљ политичких мера је био да прати промену економског развитка земље – од пољопривредног ка индустријском и постиндустријском [Reitz 2013]. Ефекти у побољшању образовне структуре су се јасно видели већ крајем 1980-их, а нарочито почетком 1990-их. У посматраном периоду значајно је побољшана образовна структура становништва Канаде. На то је утицало и повећање броја сталних имиграната, који се у последњих 25 година кретао између 200.000 и 250.000 на годишњем нивоу. Међу њима је нарочито увећавана и категорија стручних и образованих економских миграната, која је са мање од 50% крајем 1980-их, достигла чак три четвртине (66%) укупне имиграције 2010. године. Међутим, анализе су показале да упркос вишим образовним нивоима имиграната, ниво запослености, као и висина зараде имигрантске популације у стручним занимањима у поређењу са домицилним становништвом опадају током времена [Reitz 2013].

Како би се с једне стране побољшала социо-економска интеграција имиграната и очувала традиција додељивања уселеничких виза новим имигрантима, а с друге убрзао поступак одабира имиграната са потребним стручним и образовним квалификацијама, чиме би се значајно ојачао и развитак на локалном нивоу, као један од основних циљева канадске развојне политике, уведен је 2015. нови двостепени начин подношења молби за стално настањење. У првом кораку потенцијални имигранти или страни држављани са привременом визом електронским путем изражавају интерес за сталним настањењем у Канади. Уколико се покаже да кандидат задовољава критеријуме за неки од програма за стручњаке, рангира се на основу оцене људског капитала, али и критеријума формираних на основу тренутних потреба на тржишту рада и/или захтева канадских провинција и територија. Кандидати који се на основу тих критеријума нађу на заједничкој листи за свако појединачно извлачење, у другом кораку имају могућност да добију позив државе за подношење молбе за стални радни боравак у Канади. Кандидати који на основу тзв. електронске банке послова добију спонзорство компаније или неког нивоа регионалне власти, углавном добију стални боравак према убрзаној процедури [Desiderio and Hooper 2016].

ЗАКЉУЧАК

Анализа основних принципа имиграционих политика у САД и Канади, показује да иако се заснивају на два различита принципа одабира

стручне и образоване радне снаге, њихови законски прописи и политичке мере карактерише велика динамика, јер настоје да усагласе утицај великог броја фактора. То захтева сталну позорност у спровођењу, као и евалуацију постигнутих резултата. Економске специфичности, демографски проблеми, мањак расположиве радне снаге, али и географски, лингвистички, културолошки и други фактори значајно утичу на обликовање правно-политичког одговора државе на питања имиграције и емиграције [Predojević-Despić 2010]. Због тога се мора имати у виду да ни земље пријема, али ни земље порекла не смеју да буду статичне по питању решавања миграционих питања, а нарочито оних која се односе на високообразоване кадрове и стручњаке. Сматра се да ће само земље које имају брзе и ефикасне политике управљања миграцијама, укључујући и интеграцију, бити успешне у трци за образованом радном снагом чија је расположивост основни предуслов за економски напредак.

У том смислу, САД, као земља са рестриктивним имиграционим мерама чак и за имигранте с највишим образовним квалификацијама, остаје да реши велики проблем: све израженији несклад између наглашене структурне потребе за стручњацима специфичних струка, и правног оквира који не чини много да „потребни” имигранти у исто време буду и добродошли [Triadafilopoulos and Smith 2013], односно, да се њихов статус усагласити с потребама за радном снагом.

Главни циљ даљег развоја канадског имиграционог система је да подржава младе и високостручне кадрове који добро говоре званичне језике у Канади, али у исто време у породици користе матерњи језик. Међутим, у том процесу је потребно решити одређене проблеме с којима се суочавају млади стручњаци који долазе из разних крајева света. То су и препреке које се односе на могућности укључења на тржиште рада, као што су признавање диплома и велика потражња за софистицираним језичким компетенцијама, које онемогућавају приступ стручном запошљавању и друштвеној покретљивости међу новим имигрантима. Постоје и системске баријере које онемогућавају висококвалификовани кадар без дугог „имигрантског стажа” да нађе посао који је у складу с њиховим образовањем и искуством, што неретко резултира slabим искоришћењем њихових стручних капацитета. Сматра се да неслагање између способности и нивоа образовања имиграната и карактеристика тржишта рада у Канади и даље остаје велики изазов, чак и за државу која континуирано настоји да што више приближи резултате имиграционе политике прокламованим циљевима.

ЦИТИРАНИ ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

- Annual Report of the Immigration and Naturalization Service (1953–1977). US Department of Justice. Washington, DC: Immigration and Naturalization Service.
- Bagchi, Ann D. (2001). Migrant networks and the immigrant professional: An analysis of the role of weak ties. *Population Research and Policy Review*, 20(1–2): 9–31.

- Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy 24. (1997). U.S. Commission on Immigration Reform.
- Bloemraad, Irene (2006). *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*. Berkeley: University of California Press.
- Daniels, Roger (1993). United States Policy Towards Asian Immigrants: Contemporary Developments in Historical Perspective, *International Journal*, 48: 310–334.
- Desiderio, Maria Vincenza and Kate Hooper (2016). *The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union?* Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Freeman, Gary P.; David L. Leal and Jake Onyett (2013). Pointless: On the Failure to Adopt an Immigration Points System in the United States. In: T. Triadafilopoulos (ed.), *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. New York: Springer.
- Green, Alan G. and David A. Green (1999). The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Canadian Public Policy. *Analyse de Politiques*, 25(4): 425–451.
- Hawkins, Freda (1988). *Canada and immigration: Public policy and public concern*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press (2nd edition).
- Kelley, Ninnete and Michael J. Trebilcock (2000). *The making of the mosaic: History of canadian immigration policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Koopmans, Ruud (2013). Multiculturalism and Immigration: A Contested Field in Cross-national Comparison. *Annual Review of Sociology*, 39: 147–169.
- Lobo, Arun Peter and Joseph J. Salvo (1998). Changing U.S. Immigration Law and the Occupational Selectivity of Asian Immigrants. *International Migration Review*, 32(3): 737–760.
- Lowell, L. B. (2013). Skilled Immigrants Policy in the United States: Does Policy Admit 'Enough' Skilled Workers. In: T. Triadafilopoulos (ed.), *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. New York: Springer.
- Martin, Susan; Lindsay Lowell and Micah Bump (2009). Skilled Immigration to America: U.S. Admission Policies in the 21st Century. In: J. Bhagwati, G. Hanson (eds.), *Skilled Immigration Today. Prospects, Problems, and Policies*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Mesić, Milan (2002). *Međunarodne migracije: tokovi i teorije*. Zagreb: Zavod za sociologiju.
- Papademetriou, Demetrios (1993). Critical Issues in the U.S. Legal Immigration Reform Debate. In: I. Light, P. Bachu and S. Karageorgis (eds.), *Immigration and Entrepreneurship*. New Brunswick: Transaction Publications.
- Porter, John (1965). *The vertical mosaic*. Toronto: University of Toronto Press.
- Predojević-Despić, Jelena (2010). Imigracioni zakoni i razvitak useljeničkih strategija – primer Sjedinjenih Američkih Država. *Strani pravni život: teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1: 217–232.
- Reitz, Jeffrey G. (2013). Closing the Gaps Between Skilled Immigration and Canadian Labor Markets. Emerging Policy Issues and Priorities. In: T. Triadafilopoulos (ed.), *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. New York: Springer.
- Reitz, Jeffrey G. (2007). Immigrant Employment Success in Canada. Part II: Understanding the Decline. *Journal of International Migration and Integration*, 8(1): 37–62.
- Triadafilopoulos, Triadafilos (2013). Dismantling White Canada: Race, Rights, and the Origins of the Points System. In: T. Triadafilopoulos (ed.), *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. New York: Springer.
- Triadafilopoulos, Triadafilos and Craig D. Smith (2013). Introduction. In: T. Triadafilopoulos (ed.), *Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective*. New York: Springer.
- Yochum, Gilbert and Vinod Agarwal (1988). Permanent Labor Certifications for Aliens Professionals, 1975–1982. *International Migration Review*, 22(2).

- Despić, Jelena (2015). *Migracije visokoobrazovanih lica iz Srbije od 1991. godine u Kanadu i Sjedinjene Američke Države* (doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu). Dostupno na: <http://nardus.mfn.gov.rs/handle/123456789/5466>. Pristupljeno: 30. 8. 2018.
- Dirks, Gerald E. (2006). Immigration policy. *The Canadian Encyclopedia*. Dostupno na: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/immigration-policy/>. Pristupljeno: 30. 8. 2018.
- H-1b Visas By The Numbers: 2017-18 (2018). National Foundation for American Policy, NFAP Policy Brief. April. Dostupno na: <https://nfap.com/wp-content/uploads/2018/04/H-1B-Visas-By-The-Number-FY-2017.NFAP-Policy-Brief.April-2018.pdf>. Pristupljeno: 30. 8. 2018.
- White Paper on Immigration: Canadian immigration policy (1966). Canada, Department of Manpower and Immigration. Dostupno na: <http://www.pier21.ca/research/immigration-history/white-paper-on-immigration-1966>. Pristupljeno: 29. 9. 2018.

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

ATTRACTING AND RETAINING HIGHLY EDUCATED INDIVIDUALS:
TWO EXAMPLES OF IMMIGRATION POLICIES

by

JELENA PREDOJEVIĆ-DESPIĆ
Institute of Social Sciences
Center for Demographic Research
Kraljice Natalije 45, Belgrade, Serbia
jpredojevic-despic@idn.org.rs

SUMMARY: Ensuring more favourable conditions for immigration and circulation of the most educated structures of the foreign-born population has been rapidly becoming one of the most important goals of immigration policies in the economically developed countries. The availability of human capital is the basic precondition for the continuous economic development of every country. Therefore, the aim of the paper is to examine two successful examples (USA and Canada) of legal solutions to immigration policies for attracting and retaining professionals and highly educated individuals. Their bases are embedded in public policies relating immigrants of the majority of countries, both traditionally immigrant countries and the ones that have turned into immigrant countries. The USA and Canada are selected because they had relatively simple and quick procedures for granting immigrant visas back in the 1990s, which enabled a significant number of our highly educated citizens to immigrate to these two countries after the breakup of the former Yugoslavia. Immigration to the USA is based on a system of preferences and it relies significantly on the selection of immigrants based on the needs of the labour market. Canada's example shows how through efficient development and in a relatively short period of time, the immigration system has been perfected by scoring, i.e. assessing the potential of human capital as the basic precondition for selecting potential immigrants. At the same time, the rapid development of the multiculturalism policy has created opportunities for successful long-term integration.

KEYWORDS: migration of highly educated individuals, USA, Canada, immigration policy, integration