

## Kvothandel kan lösa EU:s migrationskris

BENJAMIN KALISCHER  
WELLANDER

**INLÄGG** Den europeiska flyktingpolitikens effektivitet börjar få allt allvarigare verkningar, såväl för vissa av EU:s medlemsländer som för flyktingarna. I Grekland, som enbart i juli 2015 mottog 50 000 asylsökande, bidrar flyktingkrisen till ytterligare statsfinansiella och praktiska påfrestningar i den djupa ekonomiska krisen. Mottagningskapaciteten på de grekiska öarna är nästintill obefintlig, vilket medför ohållbara brister i såväl sanitära förhållanden som i tillgång på mat, vatten samt tak över huvudet. FN har med rätta kallat situationen en skam för EU (SVT 2015).

EU bär ansvar för situationen inte minst genom Dublinförordningen, som stipulerar att asyl måste sökas i det första EU-land migranten anländer till. Detta skapar ett orimligt tryck på EU:s gränsländer. Unionen har under årtionden arbetat mot en målsättning om harmoniserad europeisk flyktingpolitik, men utan att lyckas.

Vissa goda initiativ har likväl tagits – bl a kvalifikationsdirektivet, asylförfarandedirektivet och direktivet om mottagningsvillkor, som syftar till att harmonisera asylvillkoren och asylhanteringsprocesserna samt till att säkerställa sociala insatser för de asylsökande. I fråga om fördelning har den gemensamma europeiska flyktingfonden upprättats för finansiell solidaritet mellan länderna. Problemet är att dessa åtgärder är långt ifrån tillräckliga.

I en studie av Thielemann m fl (2010, s 47) beräknades att de kostnader som täcktes av flyktingfonden 2008–13 endast motsvarade 14 procent av den totala

asylkostnaden för det enskilda året 2007 inom EU-27. Dessutom har EU-kommissionen själv konstaterat att medelkostnaden för att omplacera en flykting är åtminstone dubbelt så hög som den ersättning som utgår från Europeiska flyktingfonden, ERF (Fernández-Huertas Moraga och Rapoport 2015). De pengar som läggs på omplacering av flyktingar inom EU och finansiell solidaritet är bara en bråkdel av vad som gemensamt läggs på gränsbevakning och kontroll (Fernández-Huertas Moraga och Rapoport 2015). Denna ordning är problematisk, i synnerhet då sex av 27 medlemsländer har tagit emot 87 procent av flyktingarna. Snedfördelningen är till sin natur dessutom självförstärkande i och med att flyktingar tenderar att söka sig till länder där de finner landsmän. Paul Collier har beskrivit denna positiva korrelation (Collier 2013, s 44–45).

Thielemann m fl (2010, s 18) konstruerar ett index utifrån BNP, befolkning och befolkningsstäthet för att beskriva medlemsstaternas strukturella förmåga till flyktingmottagande. Även detta index visar mycket tydligt att mottagandet i hög grad är orättvist fördelat inom EU. Vissa länder tar alltså ett större ansvar än sin egentliga förmåga (t ex Malta) och andra ett långt mindre (t ex Finland). Studien visar även att kostnaderna för mottagande skiljer sig signifikant åt mellan EU-länderna, även justerat för levnadsomkostnader. Detta är relevant eftersom fler kan tas emot till samma kostnad om mottagandet i första hand sker där kostnaderna är lägst.

Mottagandet är dock inte bara ojämnt fördelat, det är också enligt min uppfattning för litet. Enbart 250 000 (mindre än två procent) av Syriens tolv miljoner flyktingar har hittills tagits emot i EU (Rosling 2015). Dessvärre råder brist på politisk handlingskraft för att åtgärda dessa problem. Nyligen misslyckades EU med att enas kring ett

*Benjamin Kalischer Wellander är AT-läkare och frilansskribent. benjamin403@msn.com*

samordnat mottagande av blygsamma 20 000 flyktingar och en omlokalisering av 40 000 asylsökande i Italien och Grekland (de la Reguera 2015). Att det misslyckades var tyvärr inte oväntat – det saknas ett system som gör att länder vill ingå avtal om bindande flyktingkvoter. Det måste vara klarlagt att varje land bidrar på effektivast möjliga sätt – att resurserna investeras rätt och rättvist med hänseende till varje lands kapacitet.

Resten av denna artikel kommer att handla om ett system som möjliggör detta, framtaget av Fernández-Huertas Moraga och Rapoport (2015). Tanken är att skapa en intra-europeisk marknad för flyktingkvoter, inte helt olik den för utsläppshandel. Ett första steg är att förklara varför en samarbetsmodell leder till ett bättre förvaltande av en kollektiv nytthet än dagens unilaterala migrationspolitik.

Mottagandet av flyktingar är att betrakta som en internationell kollektiv nytthet eftersom praktiskt taget alla världens länder har undertecknat FN:s flyktingkonvention, vilket förpliktigar, såväl legalt som moraliskt, till flyktingmottagande. Om varje land självt utformar sin flyktingpolitik kommer alla länder att ta emot flyktingar tills kostnaden för mottagandet av ytterligare en flykting är noll. Men om varje land tog hänsyn till de andra ländernas preferenser skulle fler flyktingar kunna tas emot. Detta kommer sig av att mottagande av flyktingar i ett land utgör en positiv externalitet för andra länder. En generös migrationspolitik i ett EU-land avlastar trycket på andra EU-länder och bidrar till en nytta hos alla som bryr sig om att flyktingar får hjälp. Detta stärker incitamenten till att åka snålskjuts på andra länder relativt att öka det egna mottagandet. Den migrationspolitik som förs när varje land bestämmer sin politik i isolering skiljer sig därför, i stramare riktning, från den politik som

skulle föras om politiken koordinerades av EU. I det senare fallet skulle marginalkostnaden för flyktingmottagande kunna likställas för alla EU-länder (och vara större än noll).

Det första som krävs i det nya systemet är därför att man enas om en totalvolym (med önskvärdhet större än dagens) som fördelas i form av bindande flyktingkvoter för de olika medlemsstaterna. Hur fördelningsnyckeln ska se ut är bortanför denna artikels fokus, men viktiga faktorer som bör innefattas är bl a BNP, befolkningsstäthet och arbetslöshet.

För att uppnå såväl ekonomisk effektivitet som politisk enighet kring bindande flyktingkvoter krävs följande: En mekanism för att klargöra de faktiska kostnaderna för flyktingmottagande, en möjlighet för länderna att påverka vilken sorts flyktingar de ska ta emot och en möjlighet att påverka den bindande volymen genom kvot handelsavtal.

Det förstnämnda, klargörandet av kostnader, är relevant eftersom flyktingmottagande innebär betydande såväl direkta som indirekta kostnader. De förra är bl a kostnader för boende, bidrag, administration, utvisning och integrationsåtgärder; de senare innefattar de statsfinansiella nettoeffekterna, sociala och politiska kostnader etc. De indirekta kostnaderna är nästintill omöjliga att kvantifiera utan adekvata marknadsmekanismer (Fernández-Huertas Moraga och Rapoport 2015). EU:s ambition om finansiell solidaritet är meningslös utan ett klargörande av faktiska kostnader – det är omöjligt att dela solidariskt på något odefinierat. Likaledes kan man inte effektivitetsoptimera den gemensamma resursfördelningen utan ett klargörande av kostnaderna för varje land. Sannolikt är det även svårare för beslutsfattare att godkänna bindande flyktingkvoter om kostnaderna är oförutsägbara. Mycket talar därför för att man måste

öppna upp en marknad för handelsavtal om flyktingkvoterna. I praktiken innebär detta följande: Varje land får ta ett visst ansvar genom sin utsedda kvot (fastställd genom ovan nämnda fördelningsnyckel). Kvoten kan antingen fyllas genom att länderna erbjuder flyktingar skydd på det egna territoriet, eller betalar andra länder för att göra det.

Det faktum att kostnaderna för mottagande skiljer sig i hög grad mellan EU-länderna (Thielemann m fl 2010, s 18) kan utnyttjas för ekonomisk effektivitet, eftersom mottagandet genom systemet med kvothandel kommer att styras till den mest kostnadseffektiva aktören. En annan följd av en sådan marknad är att marginalkostnaden för flyktingmottagande utjämnas mellan aktörerna. Det kommer att upprättas ett marknadspris för mottagandetjänster, vilket också innebär att faktiska kostnader klargörs. Det är till detta marknadspris som länderna kommer att kunna förändra sina individuella flyktingkvoter genom handelsavtal. På sikt kan man även tänka sig en utvidgning av systemet, där det tillåts avtal med länder utanför EU om att ta emot flyktingar mot ersättning

Genom klargörande av kostnader, ekonomisk effektivitet och förändringsutrymme blir det mer gynnsamt för de individuella länderna att godkänna de bindande kvoterna jämfört med en situation utan marknad. Efterlevande skapas genom att länder som inte fyller sina förhandlade kvoter måste betala en straffavgift som motsvarar marknadspriset för deras mottagandeunderskott. Dessa pengar används sedan lämpligen för att kompensera de länder som överstiger sina utsedda kvoter.<sup>1</sup>

Idén om migrationspolitisk kvothandel är inte purung. Liknande modeller har bl a förespråkats av Hathaway och Neve (1997) och Schuck (1997). Den kritik som främst har framförts mot dessa modeller framhåller riskerna med kommodifiering av flyktingar samt att tvångsförflyttningar varken är moraliskt rättfärdigade eller ekonomiskt effektiva.

Därför föreslår författarna till tidigare nämnda artikel (Fernández-Huertás Moraga och Rapoport 2015) en matchningsmekanism mellan länder och flyktingar som tar både ländernas och flyktingarnas preferenser i beaktande. Genom att hänsyn tas till flyktingarnas önskemål minskar riskerna för kommodifiering och möjliggör i högre grad frivillig förflyttning, vilket också ger bättre förutsättningar för integration och ekonomisk effektivitet. Genom att visa hänsyn till ländernas önskemål kan den ekonomiska effektiviteten ökas ytterligare och den politiska enigheten kring systemet stärkas.

Matchningsmekanismen fungerar i korta drag på följande vis: Flyktingar (som redan uppbär sin flyktingstatus via UNHCR) och asylsökande kommer att registreras i en databas med uppgifter om deras kvalifikationer, t ex språkkunskaper och utbildning. De olika länderna kommer därefter, utifrån sina önskemål (om de helst vill ta emot flyktingar eller asylsökande och om deras respektive kvalifikationer) att erbjuda visum till de migranter som föredras i första hand. Flyktingar och asylsökande accepterar det visum som de i sin tur mest föredrar och tackar nej till visum till de länder de inte vill till. De nekade länderna erbjuder

<sup>1</sup> I teorin kommer det, när prisbildningen väl har skett, alltid att vara billigare för varje land att fylla sin egen kvot än att betala marknadspriset motsvarande underskottet (Rapoport 2014). Det förväntade underskottet är därför litet. Det kan likväl hända att övriga länder inte kommer att vara intresserade av att kompensera för något underskott alls, men om ekonomisk kompensation finns att tillgå stärks åtminstone incitamenten till detta. Fördelarna med systemet överväger, i min mening, de relativt små riskerna för betydande okompenserade underskott.

därefter visum till de mest föredragna av de kvarvarande flyktingarna och asylsökarna. Processen fortsätter tills det inte finns några visum kvar att dela ut. Principen bygger på matchningsteori utvecklad av ekonomipristagaren Alvin Roth.

Sverige skulle t ex i första hand kunna välja att ta emot personer med relevant utbildning och personer som kan engelska. Ett sätt att kapa administrativa kostnader är att ta emot fler flyktingar från UNCHR. Ovan nämnda system möjliggör för oss, och för alla andra länder, att skapa den gynnsammast möjliga sammansättningen för våra behov och önskemål.

En upptänklig situation är att alla länder i varje given situation kommer att lämna förstahandsönskemål om migranterna med högst humankapital. Dessa migranternas val blir då helt avgörande för utfallet. Detta lär skapa konkurrens om migranterna med högt humankapital, vilket är att betrakta som positivt då det ger incitament för varje land att göra sig attraktivt för dessa migranter – t ex genom välfungerande arbetsmarknadsintegration. Omvänt råder motsvarande situation om merparten av migranternas önskemål läggs på ett land eller ett fåtal länder – dessa länder kommer då i första hand att kunna fylla sina kvoter enligt sina förstahandsönskemål.

Eftersom länderna måste fortsätta att erbjuda visum tills alla kvoter är fyllda kommer det aldrig att uppstå situationer där migranter inom systemet nekas visum av alla länder. Matchningssystemet syftar inte till att möta alla länders och flyktingars förstahandsval, utan till att uppnå den optimala kompromissen mellan alla parternas önskemål. Ett liknande system används redan i dag när läkare söker specialisttjänstgöring

vid amerikanska sjukhus.

Svåra situationer kräver innovativa lösningar och handlingskraft; man måste våga pröva idéer som är radikala men välfärdshöjande. Låt oss därför hoppas att ledande politiker kan komma till insikt om hur ett marknadssystem med matchningsmekanism har en enorm potential att förbättra den nu problematiska situationen.

## REFERENSER

Collier, P (2013), *Exodus: Immigration and Multiculturalism in the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford University Press, Oxford.

Fernández-Huertas Moraga, J och H Rapoport (2015), "Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy", *CEsifo Economic Studies*, vol 61, s 638–672.

Hathaway, J C och R A Neve (1997), "Making International Refugee Law Relevant again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection", *Harvard Human Rights Journal*, vol 10, s 115–211.

Rapoport, H (2014), "How a Tradable Refugee-Admission Quota System Could Help Solve the EU's Migration Crisis", blogg-inlägg, [blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/06/22/how-a-tradable-refugee-admission-quota-system-could-help-solve-the-eus-migration-crisis](http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/06/22/how-a-tradable-refugee-admission-quota-system-could-help-solve-the-eus-migration-crisis).

de la Reguera, E (2015), "EU kunde inte enas om kvoter för asylsökande", *Dagens Nyheter*, 20 juli 2015.

Rosling, H (2015), "Visualizing Europe's Pathetic Support for Displaced Syrians", blogg-inlägg, [www.humanosphere.org/world-politics/2015/06/visualizing-europes-pathetic-support-for-displaced-syrians/](http://www.humanosphere.org/world-politics/2015/06/visualizing-europes-pathetic-support-for-displaced-syrians/).

Schuck, P H (1997), "Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal", *Yale Journal of International Law*, vol 22, s 243–297.

SVT (2015), "FN – flyktingsituationen på grekiska öar en skam för EU", [www.svt.se/nyheter/utrikes/fn-flyktingsituationen-pa-grekiska-oar-en-skam-for-eu](http://www.svt.se/nyheter/utrikes/fn-flyktingsituationen-pa-grekiska-oar-en-skam-for-eu).

Thielemann, E, R Williams och C Boswell (2010), "What System of Burden-Sharing between Member States for the Reception of Asylum Seekers?", studie, Europaparlamentet, Bryssel.