

Är TTIP-avtalet dåligt för EU?

Lund Business Review den 22 januari 2015

Studie ifrågasätter positiva effekter av TTIP-avtalet

En av de största frågorna inom internationell handel är för tillfället det frihandels- och investeringsavtal som förhandlas mellan den Europeiska Unionen (EU) och USA. Förhandlingarna om avtalet, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), är mycket ambitiösa och går långt bortom traditionella frihandelsavtal som huvudsakligen fokuserade på att ta bort tullar. TTIP syftar visserligen till att ta bort de kvarvarande tullarna mellan EU och USA, men tanken är dessutom (och framförallt) att parterna bland annat ska kunna minska en lång rad icke-tariffära handelshinder (exempelvis skillnader i regelverk och produktstandarder), minska hinder för tjänstehandel och förbättra förutsättningarna för ökade investeringar.

Det finns en forskningslitteratur som försökt analysera vilka ekonomiska effekter TTIP skulle få, och den generella slutsatsen har varit att man förväntar sig övervägande positiva effekter. I höstas kom dock en ny studie av Jeronim Capaldo (affilierad vid Global Development and Environment Institute vid Tufts University och doktorand i nationalekonomi vid New School for Social Research i New York). Capaldo kritiserar i sin uppsats kraftigt de existerande studierna, och menar att annorlunda metodval leder till helt andra slutsatser om TTIP. I korthet drar studien slutsatsen att TTIP skulle få övervägande negativa effekter för EU, såsom mindre BNP-tillväxt, minskad sysselsättning, minskade inkomster för arbetstagare och minskade skatteintäkter.

Eftersom det råder en livlig debatt om TTIP har Capaldos studie fått en viss uppmärksamhet. EU-parlamentarikern Max Andersson har t.ex. lyft fram studien som ett exempel på forskning som pekar på minskad nettoexport och färre jobb för EU som ett resultat av TTIP, medan EU:s handelskommissionär Cecilia Malmström är mera skeptisk till studien och menar att den använda metoden är mindre lämpad för handelspolitiska analyser. Studien har också diskuterats t.ex. av Europaportalen, där Kommerskollegiums Henrik Isaksson citeras. Han menar att det är svårt att bedöma studien eftersom författaren inte tydligt redogör för hur han kommer fram till sina resultat.

Eftersom TTIP-förhandlingarna utgör en av de absolut viktigaste frågorna inom handelspolitik just nu är det så klart av stort intresse att veta vad nationalekonomisk forskning har att säga om det potentiella avtalet. Mot den bakgrunden är frågan: Håller Capaldos uppmärksammade studie för en vetenskaplig granskning?

Hur studerar man effekterna av ett avtal som ännu inte finns?

För att kunna kommentera Capaldos studie kan det först vara lämpligt att säga några ord om de svårigheter som finns när det gäller att analysera TTIP ur ett nationalekonomiskt perspektiv. TTIP är ännu i förhandlingsstadiet, och ingen vet med säkerhet hur avtalet slutligen kommer se ut, eller

om det ens blir ett avtal. Att analysera följderna av något som ännu inte finns är helt uppenbart en utmaning, samtidigt som politiska beslutsfattare och väljare har ett berättigat intresse att få kvalificerade vetenskapliga underlag.

Vilka redskap finns då om man vill analysera effekterna av TTIP? Ett viktigt redskap för att kunna tänka strukturerat kring frågan är att använda nationalekonomisk teori. Utan att gå in på detaljer kan man konstatera att samtliga etablerade teorier inom internationell handel i normalfallet visar att handel på lång sikt leder till ökad välfärd i ekonomin som helhet, även om det på kort sikt kan medföra kostnader för att ställa om ekonomin. Framförallt kan man i normalfallet vänta sig att om kostnader för att handla (såsom tullar eller icke-tariffära handelshinder) minskar, så bör handelsvolymerna öka.

I tillägg till teori är så klart empiriska undersökningar av mycket stort värde för att kunna utvärdera effekterna av frihandelsavtal. En stor del av forskningslitteraturen använder ekonometriska så kallade gravitationsmodeller för att undersöka hur handeln utvecklas efter att ett frihandelsavtal trätt i kraft. Metoden går i korthet ut på att man med hjälp av data och avancerade statistiska modeller kan jämföra hur mycket länder skulle ha handlat utan ett avtal, i jämförelse med hur mycket man faktiskt handlar.

Dessa metoder bygger dock på faktisk data om hur handel och andra variabler förändras, så de kan bara användas i efterhand för att fastställa effekterna av ett avtal som redan trätt i kraft. Eftersom TTIP ännu inte finns kan man alltså inte använda gravitationsmodeller för att undersöka dess effekt, även om en intressant möjlighet skulle kunna vara att tillämpa dem på andra avtal av samma karaktär, och utifrån dessa indirekt dra slutsatser om vad man kan förvänta. Exempelvis kunde man studera effekterna av avtalet mellan EU och Sydkorea, eftersom det i stort förhandlats fram efter samma mall som TTIP.

För att i förväg kunna analysera effekterna av ett avtal som ännu inte finns så är dock det vanligaste metodologiska valet att använda så kallade Computable General Equilibrium-modeller (CGE-modeller). I extrem korthet bygger dessa modeller på att ekonomin modelleras under noggrant definierade mikroekonomiska antaganden, och med hjälp av tillhörande data kan man sedan på ett kontrollerat sätt simulera vad effekterna skulle bli om ekonomin utsattes för olika typer av chocker. En mera fullständig beskrivning går långt utanför ramen för det här inlägget, men ett viktigt konstaterande i sammanhanget är att CGE-modeller är konsensusvalet för seriösa forskare som vill analysera vad de troliga framtida effekterna av handelsavtal är.

Bakom de studier som citeras och kritiseras av Capaldo står t.ex. en rad välkända och mycket respekterade forskare inom internationell handel, såsom för att nämna några Lionel Fontagné, Gabriel Felbermayr, Joseph Francois och Miriam Manchin. Det kan utan tvekan riktas välberättigad kritik mot CGE-modeller – få skulle påstå att de är perfekta! – och det finns all anledning att vara försiktig med att tolka de resultat som de leder fram till. Icke desto mindre får det sägas finnas en vetenskaplig konsensus om att CGE-modeller trots allt är den i nuläget minst dåliga metoden för

att i förväg analysera effekten av ett handelsavtal som ännu inte finns. Den som vill använda andra metoder har alltså i någon mening bevisbördan på sig, och måste på ett övertygande sätt kunna visa varför hans eller hennes alternativa metod är bättre, och varför den leder till annorlunda resultat.

Mot denna bakgrund kan den aktuella uppsatsen i korthet sammanfattas på följande vis. Capaldo riktar kritik mot den existerande litteraturen som alltså bygger på CGE-modeller, och menar att felaktiga antaganden inbyggda i dessa modeller leder till felaktiga resultat. Han förespråkar istället användandet av en annan typ av simuleringsmodell. Genom att använda denna alternativa modell når han helt andra resultat, och finner en lång rad negativa effekter av TTIP. Frågan är då: lyckas han på ett övertygande sätt visa att det är denna alternativa metod som är den riktiga? Efter att noggrant ha granskat hans uppsats är jag tyvärr inte övertygad om att hans resultat håller.

Fyra problem med Capaldos studie

Uppsatsen har enligt min bedömning fyra problem av en mera allvarlig karaktär. Jag kommer här kommentera dessa i viss detalj. En otålig läsare kan med fördel hoppa direkt ner till det sista avsnittet där jag sammanfattar problemen i korthet och drar slutsatser kring huruvida Capaldos studie är ett lämpligt vetenskapligt underlag för debatten kring TTIP.

1. Uppsatsen är inte replikerbar

Ett mycket viktigt kriterium för en vetenskaplig uppsats är att forskaren måste redovisa varje steg i analysen på ett så detaljerat och noggrant sätt att en annan forskare ska kunna göra om analysen och nå samma resultat. Det är t.ex. viktigt att ange precis vilken data som används, exakt vilka antaganden som görs, vilka metoder som används osv. Den aktuella uppsatsen lever tyvärr inte upp till detta krav, utan det saknas en tydlig beskrivning av viktiga steg i analysen. Detta är ett allvarligt problem. Eftersom det alltså inte går att i detalj se vilka metodologiska val som gjorts så går det heller inte att säkerställa att de metodologiska valen är korrekta, och det innebär att uppsatsen i dess nuvarande form inte kan sägas leva upp till den standard man kan förvänta av en seriös forskningsstudie.

2. Capaldo skattar inte handelseffekterna av TTIP

För att kunna analysera vilka ekonomiska effekter TTIP skulle ha är det helt centralt att först kunna svara på hur mycket handeln skulle öka som ett resultat av TTIP (en annan central fråga är hur mycket investeringarna skulle öka, men eftersom Capaldo inte behandlar den frågan i sin analys så väljer jag här att enbart fokusera på frågan om förändrad handel). Detta är långt ifrån någon trivial fråga.

I mera traditionella frihandelsavtal utgjordes handelsliberaliseringen framförallt av ett borttagande av tullar inom frihandelsområdet. Eftersom tullars kostnader är väldefinierade är det relativt enkelt att mäta effekterna av en sådan handelsliberalisering. Den typ av handelsliberalisering som diskuteras inom ramen för TTIP är dock mycket mer ambitiös än att

enbart ta bort de i sammanhanget generellt ganska låga tullarna. Istället är tanken att stimulera handel genom att framförallt fokusera på icke-tariffära handelshinder.

Jämfört med tullar är kostnaderna förknippade med icke-tariffära handelshinder mycket mindre väldefinierade, och det är heller inte vare sig möjligt eller önskvärt att ta bort alla hinder eftersom de ofta har mycket legitima syften såsom att se till att produkter är säkra att använda och inte skadar miljön. Sammanfattningsvis, och utan att gå in på detaljer, är det alltså mycket svårare att göra en bra analys av hur mycket ett avtal som TTIP skulle påverka internationell handel. Samtidigt är det alltså en helt avgörande forskningsuppgift, för utan ett rimligt bud på hur handeln skulle förändras så går det inte att i nästa steg försöka analysera hur ekonomin i övrigt skulle påverkas.

Mot denna bakgrund så är det anmärkningsvärt att Capaldo inte gör någon egen analys av hur mycket handeln skulle öka inom TTIP. Anledningen till detta är att han med den simuleringsmodell han valt att använda inte kan göra den typen av analys. Som beskrivs i korthet i fotnot 22 i uppsatsen så går det inte att i modellen – United Nations Global Policy Model (GPM) – simulera en sänkning av handelskostnader för att se hur mycket handelsvolymerna skulle öka. Capaldo har istället valt att helt enkelt göra ett antagande om hur mycket handeln initialt skulle öka inom TTIP. Intressant nog väljer han att basera sitt antagande på de resultat som nåtts i tidigare CGE-studier, dvs de studier som han i tämligen kraftfulla ordalag kritiserat tidigare i uppsatsen.

För att sammanfatta resonemanget så hoppar alltså Capaldo helt över det som är en helt central forskningsuppgift i sammanhanget, nämligen att på ett rimligt sätt modellera hur stora minskningar av handelshinder som TTIP skulle ge upphov till, och hur stor effekten på handelsflöden i sin tur skulle bli av dessa minskade handelshinder. Detta sänker förstås kraftigt det potentiella bidraget av studien.

3. Analysens absolut viktigaste del redovisas inte

Det enskilt viktigaste resultatet i uppsatsen är att Capaldo överraskande kommer fram till att expansionen av handel inom TTIP (som författaren alltså antar kommer ske) kommer leda till att EU totalt sett exporterar mindre än man skulle gjort om TTIP inte fanns. Det är detta resultat som i sin tur ligger bakom alla de negativa effekter som Capaldo menar blir följden av TTIP, såsom mindre BNP-tillväxt, minskad sysselsättning, minskade inkomster för arbetstagare och minskade skatteintäkter. Med andra ord: om detta enskilda resultat inte håller, så faller hela den kedja av negativa effekter som enligt Capaldo skulle bli följden av TTIP.

Hur kommer då Capaldo fram till detta överraskande resultat, och är det trovärdigt? För att analysera effekten av TTIP så antar Capaldo alltså att handeln inom TTIP "initialt" kommer utvecklas på det sätt som tidigare studier funnit (exakt vad detta innebär anges dock inte, vare sig vad gäller hur "initialt" ska tolkas, eller vilka värden på handelsförändring som används). Han stoppar in dessa initiala handelsförändringar i sin simuleringsmodell, och låter sedan denna simulera hur handeln totalt skulle utvecklas givet att TTIP initialt alltså ger upphov till en ökning av handeln.

Exakt hur detta går till har jag inte lyckats hitta någon beskrivning av, utan den enda beskrivning som ges är att "we calculate net exports changes taking into account the global feedbacks built into the GPM" (s. 12). "Net exports" ska i det här sammanhanget tolkas som hur exporten utvecklas i ett scenario där TTIP finns i förhållande till ett jämförelsesscenario utan TTIP. Så som jag tolkar Capaldo så säger han alltså att modellen visar att även om han antar att EU:s export inom TTIP ökar, så leder det till att EU totalt sett kommer exportera mindre än man skulle gjort utan TTIP (s. 13: "Our simulations show that the assumed trade expansion among TTIP countries will cause a net export loss for all EU countries").

Detta är ett mycket överraskande resultat. För att resultatet skulle kunna bedömas som trovärdigt så skulle det behöva underbyggas med en ordentlig teoretisk diskussion där författaren visar hur mekanismen ser ut som leder till detta icke-intuitiva resultat, och man skulle vilja ha en konkret empirisk diskussion om hur processen rent praktiskt skulle se ut i den verkliga världen för att man skulle uppnå det här resultatet. Man skulle också vilja ha en mycket detaljerad beskrivning av vad det är i simuleringsmodellen som driver fram detta resultat. Är det något enskilt antagande, eller något annat i modellens struktur? Vad skulle krävas i modellen för att ett annat resultat skulle nås?

Kort sagt, för att övertyga läsaren om att detta är ett korrekt resultat så skulle man vilja se en mycket omfattande och detaljerad redogörelse för vad i modellen som driver fram resultatet, och dessutom goda argument för att detta teoretiskt och empiriskt är ett rimligt resultat. I den aktuella uppsatsen saknas dock detta så gott som helt. Varför simuleringsmodellen leder fram till resultatet beskrivs inte mer än vad som redan citerats, och en mer teoretisk diskussion kring detta det allra viktigaste resultatet i hela uppsatsen omfattar ett mycket kort stycke på slutet av s. 13. Efter att noggrant ha studerat detta stycke har jag inte lyckats förstå vad författaren menar.

För att sammanfatta: hela den kedja av negativa effekter som TTIP enligt Capaldos analys kommer ge upphov till bygger på att TTIP kommer medföra att EU totalt exporterar mindre än man annars skulle gjort. Hur författaren kommer fram till det resultatet, som går emot gängse teoretiska och empiriska förväntningar, framgår dock inte av uppsatsen, utan analysen sker till synes i en "svart låda". Det måste sägas vara ett mycket allvarligt problem med papperet.

4. Uppsatsen behandlar inte investeringar

Att minska handelshinder är en viktig del av TTIP, men en annan potentiellt mycket viktig del av förhandlingarna är att förbättra förutsättningarna för investeringar. Uppsatsen väljer dock att helt bortse från effekten på investeringar, och därmed även de effekter på ekonomin i övrigt som förändrade investeringsflöden skulle ge upphov till. Det är visserligen inte enkelt att analysera den potentiella effekten på investeringar, men att uppsatsen drar långtgående slutsatser kring effekterna av TTIP utan att överhuvudtaget försöka behandla investeringar måste sägas minska dess potentiella bidrag.

Capaldos TTIP-kritik håller inte för granskning

Att analysera vilka effekter TTIP skulle ha är en angelägen – och svår! – forskningsuppgift. Det underliggande motivet bakom Capaldos studie, nämligen att visa att det kan finnas brister i de existerande vetenskapliga studierna och att visa vad som händer om man använder andra analysredskap, är därför gott. Inte minst bör det poängteras att det verkligen kan riktas legitim kritik mot den typ av CGE-modeller som generellt används för att försöka förutsäga vilka effekter ett avtal skulle ha, och även forskare som själva använder CGE-studier tenderar att trycka på att resultaten ska tas med en rejäl nypa salt.

Man kan rentav säga att svårigheterna med att analysera följderna av ett så komplicerat avtal som TTIP är så stora att det är en bra tumregel att vara skeptisk mot alla analytiker som alltför tvärsäkert berättar vad som kommer hända om TTIP blir verklighet! Detta innebär dock inte att alla studier är lika bra eller dåliga. Efter att noggrant ha granskat Capaldos studie är min slutsats tyvärr att uppsatsen i dess nuvarande form lider av flera allvarliga brister, vilket gör att de slutsatser som dras av författaren får ses som mycket tveksamma ur ett vetenskapligt perspektiv.

1. För det första erbjuder författaren så lite detaljer kring vilka metodologiska val som gjorts i studien att det rimligen är omöjligt för en annan forskare att kunna replikera resultatet i syfte att kontrollera om det stämmer.
2. För det andra försöker analysen inte ens besvara den mest centrala delen av frågeställningen, nämligen hur mycket handeln skulle öka mellan USA och EU om handelshindren sänktes inom TTIP. Istället gör författaren ett rent antagande om hur handeln skulle ändras, och detta antagande baseras dessutom på andra studier som författaren själv kritiserat för att inte vara trovärdiga.
3. För det tredje så bygger alla negativa ekonomiska följder i studien på effekten att EU:s totala export kommer bli mindre med TTIP än den annars skulle varit, trots att exporten alltså antas öka inom TTIP. Vad det är i simuleringsmodellen som driver fram det resultatet framgår inte. Författaren erbjuder dessutom inte annat än en ytterst kortfattad och inte särskilt tydlig diskussion om varför man rent ekonomiskt skulle kunna ha anledning att förvänta detta teoretiskt och empiriskt mycket överraskande resultat.
4. För det fjärde behandlar uppsatsen överhuvudtaget inte vilken effekt TTIP kommer ha på investeringsflöden, trots att minskade hinder för investeringar är ett av huvudmålen med förhandlingarna, och trots att ökade investeringsflöden rimligen kan ha en betydande effekt på ekonomin.

Min sammanfattande bedömning av Capaldos uppsats är den skulle behöva genomgå en kraftig revidering för att kunna komma upp till den standard man kan förvänta av en seriös vetenskaplig studie. I avvaktan på att författaren gör en sådan revidering gör politiska beslutsfattare och andra intressenter enligt min mening bäst i att istället använda andra, mer genomarbetade studier som vetenskapligt underlag för den viktiga debatten kring TTIP.

Maria Persson