

Bitre piller å svelge: siviliserende skatteregimer og IMF

LEONARD SEABROOKE¹
Copenhagen Business School



Denne artikkelen stiller et stort spørsmål – gir det mening å diskutere fremveksten av «globale standarder for markedssivilisasjonen» med utspring i internasjonale organisasjoner – ved å se på et lite case – hvordan Det internasjonale pengefondet (IMF) ga råd til Østasiatiske stater om skattereform. Ved å besvare dette store spørsmålet med utgangspunkt i et lite case problematiserer jeg hvordan vi kan forstå institusjonell endring som følger fra globale standarder for markedssivilisasjon. I tillegg antyder jeg at vi kan forstå forskjellen mellom det en internasjonal organisasjon ser som legitimt og det som medlemsstater legitimerer gjennom sine intensjonsdrevne handlinger (ikke bare deres uttrykte intensjoner) som et «legitimitetsgap». Å undersøke forholdet mellom internasjonale organisasjoner og deres medlemsstater og hvordan disse statenes handlingsrom er begrenset av hva som oppfattes som legitimt innen befolkningen, gir et innblikk i hvorfor noen globale standarder spiller en rolle mens andre bare er papirtigre. Denne problemstillingen lar seg undersøke empirisk. I denne artikkelen legger jeg frem funn fra en arkivstudie av IMF og skattereform i fire østasiatiske stater. Jeg drøfter ikke i dybden knivingen mellom forskjellige former for legitimitet med hensyn til IMF-ledede skattereformer i disse landene, men gir den empiriske konteksten for videre arbeid. Med denne artikkelen forsøker jeg derfor å skissere og diskutere noen av de konseptuelle dimensjonene som ligger i et større prosjekt om institusjonell endring forstått fra et «konstruktivistisk økonomisk» perspektiv, samt å presentere og utforske den empiriske konteksten for å forstå legitimitetskonkurranser mellom IMF og østasiatiske stater.

Gangen i artikkelen er som følger: 1) en kort diskusjon av globale standarder for markedssivilisasjon og institusjonell endring som en diffusjonsprosess eller oversettelse, 2) en kort gjennomgang av eksisterende littera-

1. Artikkelen er oversatt fra engelsk av Halvard Leira og Benjamin de Carvalho.

tur om IMF og reformprogrammene, 3) utlegning av hva en analyse av «legitimitetsgap» innebærer, 4) presentasjon av empiriske funn fra de fire østasiatiske statene (Indonesia, Filippinene, Sør-Korea og Thailand) og 5) tentative konklusjoner.

I. Spres siviliserende markedsstandarder ved diffusjon eller oversettelse?

Finnes det globale standarder for markedssivilisasjon? I henhold til globaliseringsretorikken er svaret et klart ja. Internasjonale organisasjoner har, særlig i løpet av de siste 10–20 årene, rasjonalisert sin politikk for å kunne produsere klare retningslinjer som er gjeldende for de fleste medlemslandene, uavhengig av forskjellene mellom dem (Stiglitz, 2002). Videre trekker de på en teknisk ekspertise som går hånd i hånd med disse rasjonaliseringene, for derigjennom å legitimere påleggene om tilpasning til en global standard som søker å skape et mer effektivt globalt marked (Barnett og Finnemore, 2004). IMF og Verdensbanken har i særlig grad måttet håndtere kritikk for sine roller i denne prosessen (Broome, 2008; 2009). Nyere arbeid har også vist hvordan IMF, for eksempel, er en institusjon som tilrettelegger for «neoliberale» idéer ved å være stoppested på veien mellom amerikanske akademiske økonomer («*Chicago Boys*») og neoliberaliseringen av den økonomiske politikken i land som låner fra IMF (Chwieroth, 2007a, 2007b). I denne litteraturen finnes det en, oftest implisitt, noen ganger eksplisitt, idé om at en ny «sivilisasjonsstandard» har blitt innført (Fidler 2001; Best, 2003; Best 2006; Bowden og Seabrooke, 2006), som er del av globaliseringsprosessen. Globaliseringens farer og muligheter har vært tema for en rekke debatter, blant dem spørsmålet om hvorvidt staters politikk konvergerer eller divergerer. Spørsmålet om konvergens eller divergens henger tett sammen med interessen for hvordan stater genererer «statskapasitet» og «utviklingsstater» (Schwartz, 1989; Evans, 1995; Hobson, 1997; Weiss 1998; Woo-Cumings, 1999; Seabrooke, 2001; Weiss, 2003) med interessen for statlig intervensjon (Katzenstein, 1985; Hall, 1986; Schwartz, 1994), og med spørsmålet om hvorvidt globalisering homogeniserer kapitalismen eller leder til en videre utvikling av «varianter av kapitalisme» (Hollingsworth og Boyer, 1997; Hall og Soskice, 2001; Berger og Dore, 1996; Streeck og Yamamura, 2001; 2003). Interessen for idémessige og etiske sider ved tanken om en globaliserende standard, påtvingingen av en global standard og tanken om at markedet har innebygde siviliserende kvaliteter, har i tillegg tiltrukket seg oppmerksomhet fra en fremvoksende litteratur innen «konstruktivistisk økonomisk» forskning (Sikkink, 1991; Finnemore, 1996; McNamara, 1998; Berman, 1998; Abdelal, 1998; Blyth, 2002; Parsons, 2003; Ford, 2003; Palan, 2003;

Barnett og Finnemore, 2004; Best, 2005; Seabrooke, 2006; Hobson og Seabrooke, 2006). Denne litteraturen knytter også an til studiene av den historiske utviklingen – og de samtidige anvendelsene – av begrepene om en sivilisasjonsstandard for det globale politiske og økonomiske liv (Best, 2003; Hobson, 2004; Bowden og Seabrooke, 2006).

I den grad man kan konkludere på bakgrunn av denne litteraturen er konklusjonen, ikke overraskende, at mens internasjonale organisasjoner og mektige markedsaktører kan sies å utgjøre en ny global standard for markedssivilisasjon, er det fortsatt noe «rom for bevegelse» og mulighet for et stort mangfold i nasjonal politikk og økonomi (Mosley, 2003). Selv om globale standarder åpenbart produseres, bør vi dermed stille spørsmål ved ideen om at de fører til diffusjon (Elkins og Simmons, 2005). Vi bør også, og dette er av særlig betydning, stille spørsmål ved i hvilken utstrekning den legitimiteten som internasjonale organisasjoner hevder å ivareta er overdratt fra statene de forsøker å engasjere. Legitimitet er en toveis prosess, og det er viktig at vi ikke tar for gitt påstandene om at teknisk ekspertise er selvlegitimerende (Barnett og Finnemore, 2004). Det vi trenger er en mer subtil forståelse av hvordan globale standarder for sivilisasjon spres ved *oversettelse* heller enn *diffusjon* til spesifikke innenrikske situasjoner. Dermed kan vi forstå i hvilken grad globale standarder har betydning, og hvordan den innenlandske legitimeringen av reformer som oppfattes å bli ledet av internasjonale organisasjoner blir mottatt. Antydningssvis kan vi også si noe om hvordan internasjonale organisasjoner kan forbedre suksessraten til reformprogrammene sine, ved at de forstår hvordan de best kan gi retningslinjer som har mulighet til å legitimeres nasjonalt i medlemslandene.

Ideen om «bricolage» og oversettelse kan være nyttig her, spesielt med å hjelpe oss å forstå hvorfor noen globale standarder, inkludert de som stammer fra internasjonale organisasjoner, blir tatt opp i bestemte sammenhenger og ikke i andre. «Bricolage» betegner «prosessen der aktører på nye måter kombinerer lokalt tilgjengelige institusjonelle prinsipper og praksiser på måter som gir endring» (Campbell, 2004: 65; Campbell og Pedersen, 1996; Campbell 1997). «Bricolage» er et konsept som fanger opp hvordan aktører innen institusjoner og samfunnet i videre forstand på nye måter kombinerer allerede eksisterende elementer og nye ideer for å skape institusjonell endring. Aktørene oppfører seg ikke bare i henhold til en «logic of appropriateness» overlevert fra en institusjon, inkludert en internasjonal organisasjon (March og Olsen, 1989; Sending, 2002). Det samme gjelder for oversettelse. Aktører kan introdusere ideer og politikk i en nasjonal sammenheng, men for at de skal lykkes må ideene kombineres med nasjonale elementer (diskurser og praksiser) (Jacobsson, Lægred og Pedersen 2004). Kort sagt, globale standarder for markedssivilisasjonen må oversettes til en nasjonal kontekst for å få den legitimiteten de trenger

for å bli vedtatt og iverksatt i stedet for å tolereres og forbli impotente. I praksis spilles et mer subtilt og pragmatisk spill i kulissene. Dette spillet spilles av policymakere fra IMF og nasjonale regjeringer (Chaudhary and Seabrooke, 2009), men spillet kan bare være vellykket når formelle spørsmål om legitimitet ikke avbryter eller avsporer det.

Når vi setter fokus på forskjellene mellom den legitimiteten de internasjonale organisasjonen hevder å besitte, det statene aksepterer som legitimt og hvordan statene så presenterer økonomiske reformer som legitime overfor sine befolkninger, kommer det til syne «legitimitetsgap» som må lukkes (Seabrooke, 2006). Skattespørsmål er særlig egnet for å prøve ut disse ideene, ettersom de som hevder at en ny global standard for sivilisasjon har dukket opp, insisterer på at den forandrer innenlandske institusjoner i retning av en autonom minimumsstat som er økonomisk velberget og griper lite inn i økonomien hjemme eller i utlandet. Sivilisasjon betyr i dette perspektivet å kunne ta vare på seg selv, å regulere seg selv og å «passe inn» i den internasjonale økonomiske orden uten å skape altfor mye bry. Følgelig kan internasjonale organisasjoner som IMF forsøke å innføre en global standard for markedssivilisasjon for å hjelpe land med å bli økonomisk velberget, samtidig som de fortsetter med frihandel og ikke hindrer den frie flyten av kapital internasjonalt. Jeg utforsker disse ideene ved først å gå igjennom litteratur om IMF og dets reformprogrammer, deretter ved å undersøke IMF-ledede skattereformer i fire land i Øst-Asia, nemlig Indonesia, Filippinene, Sør-Korea og Thailand.

2. Har IMF en global standard for markedssivilisasjon innen skattelovgivning?

Ja. Fondet oppfordrer helt allment sine medlemsland til å integrere seg i den internasjonale frihandelsøkonomien. Det argumenterer gjennomgående for at skattlegging bør flyttes bort fra internasjonal handel, import og eksport og kapitalbeskatning i retning brede innenlandske kilder, spesielt skatt på forbruk. Men Fondet har ikke alltid vært konsistent, og det er viktig å vite hvorfor (Broome og Seabrooke, 2007). En global standard har utviklet seg i etterkrigstiden og er blitt dominerende i Fondet gjennom at Fiscal Affairs Department (FAD) har fått økende innflytelse over regionale avdelinger. Det er sannsynlig at regionale avdelinger (slik som avdelingen for den vestlige halvkule, den asiatiske avdelingen eller den europeiske avdeling II etc.) hadde en mye større mulighet til å tilpasse Fondets reformer på 1960- og 70-tallet. Denne muligheten ble redusert på 1980-tallet og forsvant nesten fullstendig fra midten av 1990-tallet (Broome, 2008).

I løpet av den perioden hvor vi kan snakke om fremveksten av en global standard, ble andelen av skattereformprogrammer som slo feil nesten

doblet hvis vi sammenligner med nivået fra 1960-tallet. Seksti prosent av skyldnerstatene som er underlagt Fondets programmer for skattereform klarer ikke å nå sine økonomiske mål, et problem IMF nylig har tilskrevet mangel på «politisk vilje» (Independent Evaluating Office, 2003a: 30; Bird, 2003: 94–95). Andelen feilslåtte programmer har generelt øket dramatisk de siste tretti årene, fra 55 prosent tidlig på 1970-tallet til 80 prosent på slutten av 1990-tallet (Mussa og Savastano, 1999; Bird, 2003: 125). IMF's økte feilrate har oppstått mens låntakere stadig oftere er utviklingsland, mens behovet for støtte legger stadig større press på IMF's offisielle finansieringskilder, og mens det har blitt stilt spørsmål ved IMF's legitimitet ved anklager om at Fondet tjener amerikanske og private finansinstitusjoners interesser (Gould, 2003; Broome, 2009). I tillegg til at de skal økonomisk bærekraftige, siviliserte stater, søker Fondet å reformere låntagerstatenes skattleggingssystemer fordi Fondet trenger at statene blir mindre avhengige av IMF's ressurser, som er betydelig redusert sammenlignet med nivået fra de tidlige etterkrigsårene (Bordo og James, 2000). Ved å legge frem homogene finanspolitiske reformprogram ser Fondet seg selv som upartisk og legitimt og legger til rette for at teknisk ekspertise skal komme i forgrunnen. Men når de homogene finanspolitiske reformprogrammene ikke klarer å avstedkomme nok «politisk vilje» til å skape legitimitet, må det være noe mer som ligger bak.

Den politiske virkningen av skattereformer gir åpenbart insentiver for regjeringer til ikke å implementere IMF's skattereformprogrammer, eller til å bruke IMF som syndebykk for upopulære økonomiske reformer (Vreeland, 2003: 13). Skattereformer er derfor spesielt velegnet for en analyse av hvordan IMF kan redusere legitimitetsgapet mellom optimale reformprogrammer og hva låntagerstatene anser som mulig å gjennomføre. For å håndtere dette problemet har IMF i økende grad inkludert skattereformer innen lånebetingelsene, samt oppmuntret til statlig «eierskap» over lånebetingelsene (Joyce, 2002: 10). Logikken er at økende formalitet i lånebetingelsene gir sterke insentiver for låntagerstatene til å gjennomføre skattereformprogrammer hvis de ønsker å ha fortsatt tilgang til IMF-midler (Bulir & Moon, 2003: 5–6). Men konsekvensen har i stedet blitt et legitimitetsgap som det meste av litteraturen om Fondet har ignorert. For å kunne vurdere hvordan legitimitetsgapet kan lukkes, kreves både kvantitative og kvalitative analyser.

Tidligere konsentrerte IP-forskere seg i første rekke om de politiske aspektene ved IMF-ledede strukturelle tilpasningsprogrammer (Bienen og Gersovitz, 1985; Siddell, 1988; Nelson, 1990; Haggard, 1985). Nyere litteratur vektlegger også de politiske prosessene og problemene forbundet med IMF-programgjennomføring og lånekondisjonalitet. Her finner vi to sett av hovedargumenter. For det første hevder forskere at IMF's reformprogrammer mislykkes på grunn av homogenitet i design av programmer

og anvendelse av en «one size fits all»-politikk som følger fra IMF's modellering av beste økonomiske praksis, men som er ufølsom for låntagerstatenes ulike politiske, økonomiske og sosiale situasjon (Woods, 2001; Feldstein, 1999; Barnett og Finnemore, 1999; Stiglitz, 2002). Denne transsyntheten forhindrer IMF fra å lytte til det sivile samfunn. Dette skaper politisk misnøye og motstand mot uønskede «nyliberale» økonomiske reformer, og garanterer langt på vei programfeil (O'Brien et al., 2000; Taylor, 2004). For det andre påpeker forskere en kobling mellom IMF-programfeil og ytre politiske påvirkninger på lånekondisjonalitet, og hevder at «politisk nærhet» til amerikanske nasjonale interesser øker overbærenheten med mislighold av lån (f.eks. Thacker, 1999), eller at når private finansinstitusjoner involveres i finansieringen av IMF-lån, fører det til strengere og mer enhetlig lånekondisjonalitet (Gould, 2003; Stone, 2002).

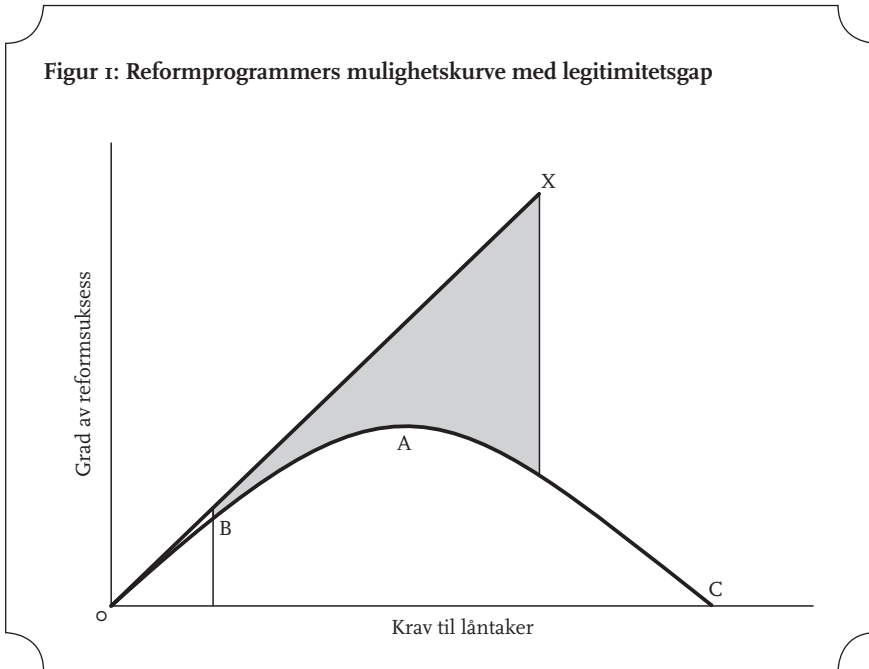
Denne litteraturen har vanskelig for å besvare den sentrale problemstillingen her siden den ikke kombinerer kvantitative og kvalitative analyser, og fordi den sjelden studerer suksess eller fiasko til IMF-programmene over tid (Gould, 2003 utgjør et unntak). Påstanden om at det finnes en homogen «one size fits all»-politikk er ofte basert på svært få primærkilder, og mangler en kvalitativ analyse som skiller suksess fra fiasko (Vreeland, 2003 gir en kvantitativ studie). Mens det er vanlig i litteraturen å kommentere hvor upassende IMF's policy er og å påpeke de politiske konsekvensene av programfeil, har reformforslagene fokusert på brede institusjonelle reformer, slik som stemmerett og kvoteberegning (Van Houtven 2002; Woods, 2001; Leaver og Seabrooke, 2000). Endelig omtales IMF vanligvis som en byråkratisk monolitt, et analytisk feilgrep som nærmest tigger om å bli korrigert gjennom analyser av arkivmateriale og intervjuer som kan gi tilgang til hvordan politikkkutforming med hensyn til kondisjonalitet har foregått og hvordan IMF har endret seg internt over tid. Det er følgelig et åpenbart rom innen den eksisterende litteraturen om IMF som denne studien av legitimitetsgap søker å fylle. Videre er det gjort svært lite arbeid på IMF og skattereform innen IP-litteraturen, ettersom skattereformer tradisjonelt har vært domenet til utviklingsøkonomer.

Utviklingsøkonomer og IMF's interne forskere har naturlig nok konsentrert seg om å studere IMF-programmers suksess og feil målt opp mot en rekke økonomiske variable (Stiles, 1991; Killick, 1995; Dicks-Mireaux et al., 2000). Disse forskerne har blitt mer interessert i å inkludere variabler fra politisk økonomi når de skal vurdere graden av IMF-programmenes suksess, delvis som et resultat av IMF's påstand om at programfeil skyldes mangel på «politisk vilje» (Bird, 2003: 94–95; Rowlands, 1995). IMF's FAD har også relativt nylig bedt om at låntagerstatene fjerner «politiske forstyrrelser for økonomien» for å øke suksessraten til skattereformprogrammene (Hemming, 2003; Tanzi og Zee, 2000).

Selv om denne litteraturen gir et vell av nyttige kvantitative data, gir den et utilstrekkelig svar på den sentrale problemstillingen ved at den behandler «politisk økonomi»-variabler som primært basert på materiell egen nytte. Dette gir ikke noe rom for politisk legitimitet, et konsept som kan hjelpe oss med å forstå hvorfor en låntagerstat kan velge å ikke iverksette et program som fra et «objektivt» synspunkt utenfra synes å være i statens materielle egeninteresse. For eksempel vurderer Bird varigheten til regimer som har fått IMF-støtte som synonymt med langvarig økonomisk vekst (Bird, 2003: 101–02), mens det er vel etablert at IMF-programmer er sterkt assosiert med økende inntektsulikhet som skaper politisk misnøye (Garuda, 2000). Dette fører nærmest uunngåelig til at Bird peker på tekniske mangler for å forklare hvorfor stater forlater IMF-programmer, slik som mangelfull opplæring av låntagerstatens byråkrater (Bird, 2003: 108; Golosov og King, 2002: 20–21). For å håndtere dette sentrale problemet trengs det analytiske tilnærminger som kan forstå «politisk økonomi»-variabler grunnleggende *politisk*, tilnærminger som IMF er skeptisk til at dets egne forskere kan eller bør benytte (Boughton, 2003: 10; Joyce, 2002; Broome, 2008; 2009).

3. Problemet vurdert som et legitimitetsgap

Forskjellen mellom den ovennevnte litteraturen om IMF-programmers gjennomføring og den analysen som antydes her, kan uttrykkes visuelt ved å tilpasse en figur fra Birds arbeid om IMFers «Laffer-kurve for kondisjonalitet» (Bird, 2003: 122). I figur 1 antyder jeg en «mulighetskurve for reformprogrammer med legitimitetsgap». Linjen OX er uttrykk for IMFers ideal: når kravene til låntager skjerpes, øker også sannsynligheten for at reformprogrammer vil ha suksess. Dette gjelder imidlertid bare opp til et visst punkt, angitt med A. Når vilkårene blir for strenge, reduseres sannsynligheten for suksess for reformprogrammene. Kurven OC er uttrykk for statenes evne til å leve opp til lånevilkårene som gis av IMF. Mens låntagerstater vil akseptere en rekke standardvilkår, angitt med B, må alle ytterligere vilkår legitimeres. Det skraverte området i figuren angir dette politiske legitimitetsgapet. Mens det meste av IP-litteraturen om IMF konsentrerer seg om å vise problemene ved linjen OX eller konsekvensene av kurven OC, og utviklingsøkonomene konsentrerer seg om de økonomiske karakteristika som preger stater på punktene A, B, C (for eksempel Joyce, 1992), er målet med dette prosjektet å finne ut hvordan bedre maler for skattereform kan øke suksessraten til reformprogrammer og gi positive utviklingsmessige utfall – eller med andre ord: endre formen på kurven OC. For å forsøke å «kartlegge» det skraverte arealet i diagrammet, legitimitetsgapet, har jeg gått igjennom IMFers arkiver om skattereform i tolv



låntagerland (av et utvalg av tjue i den større studien). I denne artikkelen er jeg bare opptatt av de østasiatiske landene: Indonesia, Filippinene, Sør-Korea og Thailand.² For å gjøre skattereformer mer vellykket, burde kurven OC ideelt sett endre seg. For å forstå hva som befinner seg innen legitimitetsgapet, må en flerstegs prosess gjennomføres som blant annet inkluderer intervjuer med IMF-ansatte og politikere og byråkrater i låntagerstatene. Det første skrittet er imidlertid å gi en bredere bakgrunn i lys av arkivkilder.

Denne artikkelen er basert på data fra primærkilder i arkivet til IMF i Washington DC som for eksempel intensjonsavtaler fra låntagerland, låneavtaler, møterefater fra styremøter, artikkel IV og XIV-konsultasjoner og rapporter fra IMF-ansatte. Data om låntagerlandene er hentet fra IMFs *Government Finance Statistics* og fra Verdensbankens *World Development Indicators*. På bakgrunn av dette ble det laget et datasett med Fondets lån og forslag til skattereformer i Indonesia, Filippinene, Sør-Korea og Thailand for perioden 1965 – 2000. Denne tidsperioden tar hensyn til utviklingsperioder, ikke bare IMF's handlinger i forhold til Asiakrisen – som åpenbart førte til legitimitetsproblemer (se Moschella, 2010). Når det

2. I den bredere studien er følgende stater inkludert: Indonesia, Sør-Korea, Filippinene, Thailand, Romania, Jugoslavia, Tyrkia, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Mexico, Marokko, Egypt, Pakistan, Sri Lanka, Elfenbenskysten, Ghana, Senegal og Zambia.

her er snakk om legitimitetsproblemer er det først og fremst snakk om institusjonelle endringers sakte gang heller enn de store krisene. Disse fire statene ble valgt på bakgrunn av Verdensbankens *World Development Indicators* som et representativt utvalg for den østasiatiske regionen, basert på BNP per innbygger, nivået på offentlig gjeld, nivået på privateid offentlig gjeld, inntektsulikhet, omfanget av underskudd i utenriksøkonomien, befolkningsstørrelse, skatteinngang som andel av BNP og nivået på gjeldsbetjening som andel av BNP. Innholdet og hyppigheten av Fondets forslag til skattereformprogrammer var ikke kjent da disse statene ble valgt. Den kvantitative analysen inkluderer data om egenskaper ved lånene fra Fondet til låntagerland, inklusive år, løpetid, beløp, retningslinjer for foreslåtte skattereformer fra låntagerland og foreslåtte skattereformer fra Fondet. Og til slutt vurderes Fondets evalueringer av de foreslåtte skattereformenes suksess eller fiasko opp mot låntagerstatens kapasitet til å møte avtalte mål for skatteinngang. Resultatene fra den kvantitative analysen vurderes opp mot de kvalitative funnene fra arkivene og primær- og sekundærdata om låntagerstatene. For disse fire statene var det 51 låneavtaler i perioden studert her. Nedenfor foreslår jeg både et narrativ om ending og – i den moderne samfunnsvitenskapens ånd – en typologi av hvordan de fire statene ble behandlet. Jeg har vevd inn noen figurer i dette narrative. Disse figurene viser noen av resultatene fra innholdsanalysen av arkivdokumentene og skattemodeller. Narrative bygger på arkivdokumentene.³

4. IMF-ledet skattereform i Øst-Asia, 1965–1997

Fondets engasjement med østasiatiske stater om skattereform i etterkrigstiden har vært mer subtilt enn i andre regioner. Mens Fondet foreslo reformer som fundamentalt søkte å endre fordelingen av eiendom og inntekt i Latin-Amerika på 1960-tallet, la IMF i Øst-Asia vekt på å fjerne avhengighet av tariff og eksportskatter, og generering av skatt av personinntekt. Hva gjaldt lån var de vanligste betingelsene grunnleggende IMF-standarder for de fleste stater, spesielt fjerning av multiple vekslingspraksiser og pålegg om nasjonale kredittak. Ved å appellere for skattereformer, sammenliknet IMF ofte – noe det fremdeles gjør – statene i regionen med hverandre. Referater fra styret viser at det på 1960-tallet var en diskusjon om hvordan Øst-Asia holdt på å «ta av» (etter W.W. Rostow) i motsetning til enkelte søramerikanske stater, og at det var ansatser til en østasiatisk utviklingsmodell.

3. Spesifikke referanser til denne arkivmaterien er ikke inkludert i denne artikkelen. Denne informasjonen kan fåes ved å henvende seg til forfatteren (ls.cbp@cbs.dk).

Figur 2: Programresultat og lånekondisjonalitet, 1965–1998

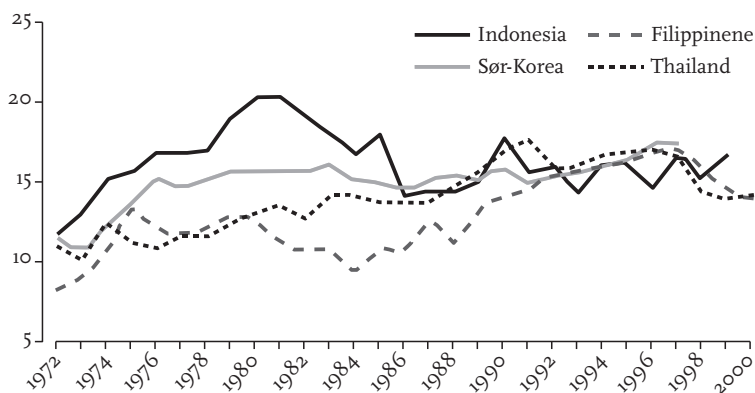
	Streng lånekondisjonalitet	Mild lånekondisjonalitet
Vellykket program	Thailand	Sør-Korea
Mislykket program	Indonesia	Filippinene

Dette betyr ikke at det ikke var betydelig variasjon i forholdet mellom Fondet og stater, analysert her gjennom 51 låneavtaler. Figur 2 gir en rask oppsummering av programmenes resultater og lånekondisjonalitetsforhold mellom IMF og de fire statene. Figur 3 angir skatteinntekter i prosent av BNP for perioden som studeres. Vi legger merke til at Indonesia svinger med oljeprisen, at Sør-Korea gjennomgående har hatt sterke resultater, at Thailand likeledes har hatt gode resultater (samtidig som de mottok minst IMF-bistand), mens Filippinene tilbrakte store deler av perioden i en tilstand av relativt forfall (og fikk mest IMF-assistanse).

Sør-Korea er den perfekte eleven i det meste av etterkrigstiden. Sør-Korea ba ofte om såkalte *Stand-By Arrangements* (SBAer) fra IMF for å dekke potensielle ubalanser. De fleste av disse lånene ble ikke trukket, men de utgjorde en regelmessig og hyppig dialog mellom staten og Fondet. Sør-Korea undervurderte konsekvent sin evne til å øke sine skatteinntekter i forhold til Fondets mål, i hvert fall frem til slutten av 1980-tallet. Dette fikk IMF-styret til tidlig på 1980-tallet åpent å sette spørsmålsteget ved hvorvidt Sør-Korea trengte SBAer i det hele tatt, da Fondet fryktet at landets eneste formål var å gi et signal om *good housekeeping* til internasjonale finansmarkeder. Fondet noterte også på 1970- og 1980-tallet at den sørkoreanske nasjonalforsamlingen var mer enn villig til å gjennomføre de fleste IMF-reformene. Naturligvis er situasjonen noe annerledes etter Asia-krisen, der Fondet følte det fikk skylden av Sør-Korea, som brukte implementerte IMF-reformer som regjeringen søkte å implementere, og deretter la skylden på Fondet som en bølge når det ble offentlig motstand etter at reformene var på plass.

Hvis Sør-Korea representerer «speidergutten» i historien om IMF og de østasiatiske landene hva gjelder skattereform, er Filippinene å anse som den bortskjemte ungen. Filippinene har ordnet et lån med Fondet nesten hvert år fra 1965–2000, og har benyttet seg av lånet 21 ganger. I forhold til sine regionale naboer har Filippinene mottatt mildere kondisjonalitet på lånene, til tross for at landet konsekvent ikke oppfyller de overdrevne fiskale målene det setter for seg selv, ei heller de mer beskjedne målene satt av IMF. Fondet innser til sin forferdelse at Filippinene har store pro-

Figur 3: Skatteinntekt som prosent av BNP for fire asiatiske stater



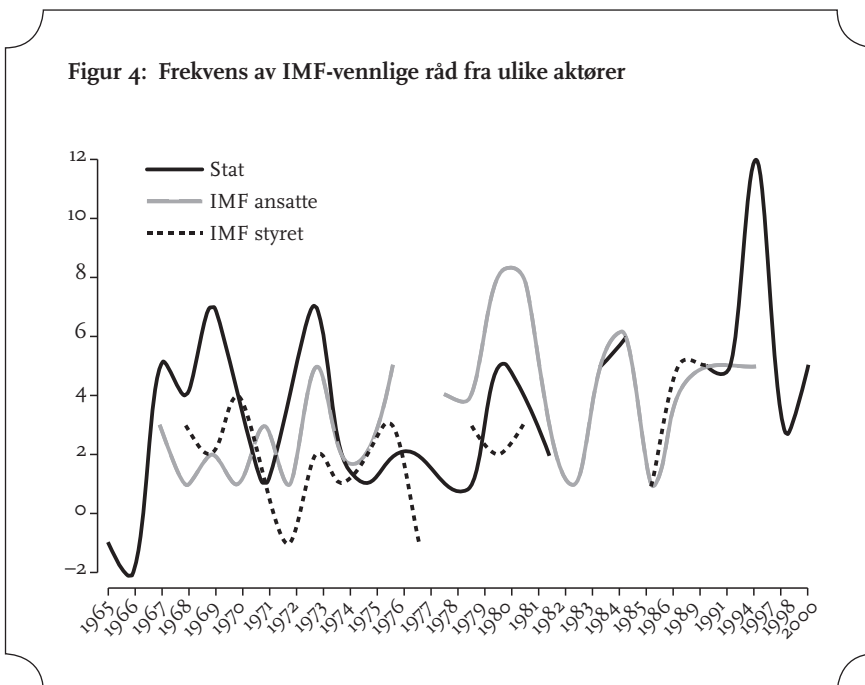
blemer med skattereformer, og kritiserer landets nasjonalforsamling som den primære årsaken. Den filippinske regjeringen kritiserer også generalforsamlingen i sine notater til IMF. Det faktum at både den internasjonale organisasjonen og regjeringen i medlemsstaten åpent og ofte kritiserer en formelt demokratisk institusjon som det viktigste hinder for reformen, er her av stor interesse.

Hvis Filippinene er et tilfelle med hyppige svikter og med liten grad av endring i kondisjonalitetsordninger, må i hvert fall Thailand føle seg dårlig behandlet. Thailand har kun ordnet fem lån med IMF i perioden analysert her, samtidig som disse lånene hadde streng lånekondisjonalitet gitt landets ellers gode økonomiske resultater. På midten av 1980-tallet presset IMF tungt på for å få Thailand til å reformere; men Thailand trakk seg helt fra lånet med sterk offentlig støtte.

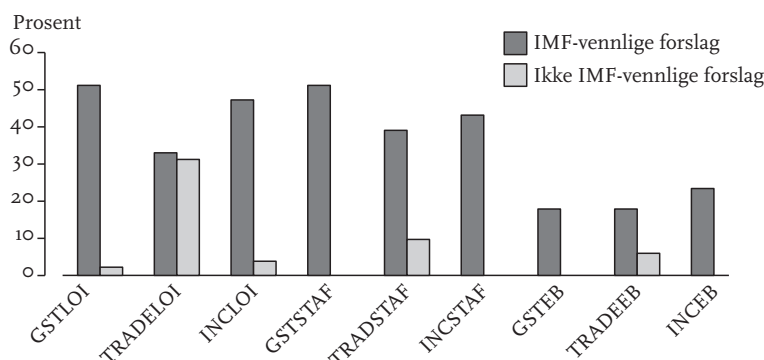
Indonesia er rebellen. Landet gikk lenger enn Thailand ved å trekke seg helt ut av Fondet i 1965, bare for å komme tilbake i 1967. Indonesia hadde i mesteparten av denne perioden sporadiske finanspolitiske problemer avhengig av oljeprisen. Når tidene var tøffe, foreslo Fondet en rekke reformer for landet. Når oljeprisen gikk opp og skatteinntekter fulgte, ba Indonesia IMF om å holde seg unna. Dette har vært tilfellet for etterkrigsperioden og gir et godt innblikk i hvorfor IMF under den asiatiske finanskrisen forsinket etableringen av et lån (som tillot større press for regimeendring innenfra) og hvorfor Fondet etter Suharto gir ekstremt detaljerte og omfattende reformprogrammer, inkludert beskatning, hvorav de fleste så ikke blir gjennomført.

Vi kan «teste» – for å bruke begrepet løst – for «IMF-vennlige» skatereformer som har gitt det som nå ville blitt sett på som den globale standarden for Fondet. Denne standarden består av følgende: en preferanse for indirekte beskatning av forbruk, en preferanse for «globalisering» (universell anvendelse) av skatt av personlig inntekt (selv om dette er mindre viktig) og reduksjon av skatt på handel og kapital. Gitt denne «IMF-vennlige» blandingen, har jeg vurdert rådene fra IMF til de fire statene under etableringen av lån, i tillegg til hvilke reformer som faktisk ble gjennomført og hvor mye statene oppfylte eller sviktet sine fiskale mål under en programperiode. Siden vi ikke kan snakke om «Fondet» som en enkelt enhet, har jeg kodet om (i) råd fra styret i løpet av dets vurdering av en låneavtale, (ii) råd fra IMF-ansatte i forbindelse med utarbeidelse av låneavtale, (iii) de foreslåtte endringene fra selve lånemedlemslandet når de ber om et lån i sitt *Letter of Intent*. Ved å gjøre dette har jeg rangert råd og forslag på følgende måte:

- Preferanse for økninger i indirekte avgifter (hovedsakelig moms) (+2, -2)
- Reduksjon av handel og transaksjonsskatter (+2, -2)
- «Globalisering» av direkte skatter (inntekt) (+1, -1)



Figur 5: Prosent IMF-vennlige forslag fra ulike aktører



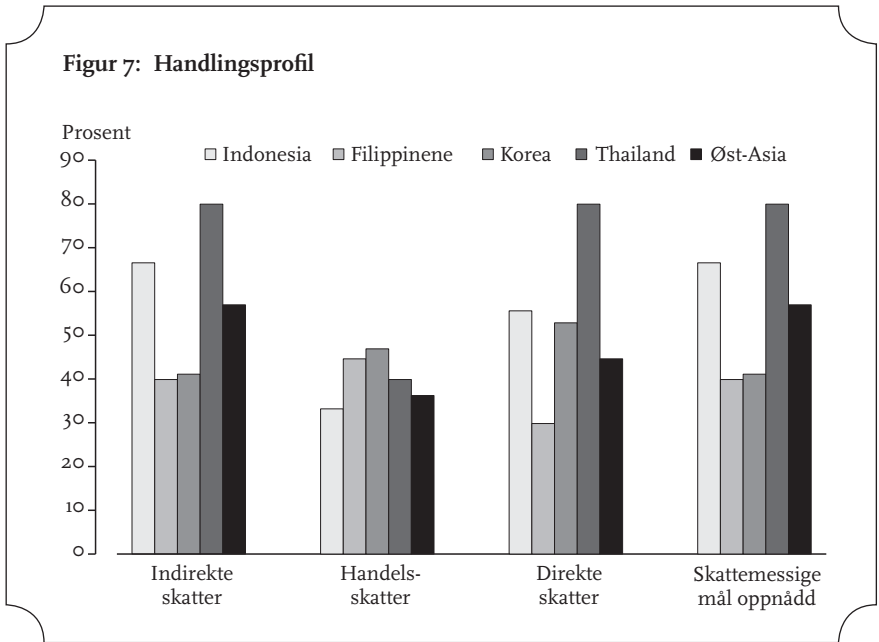
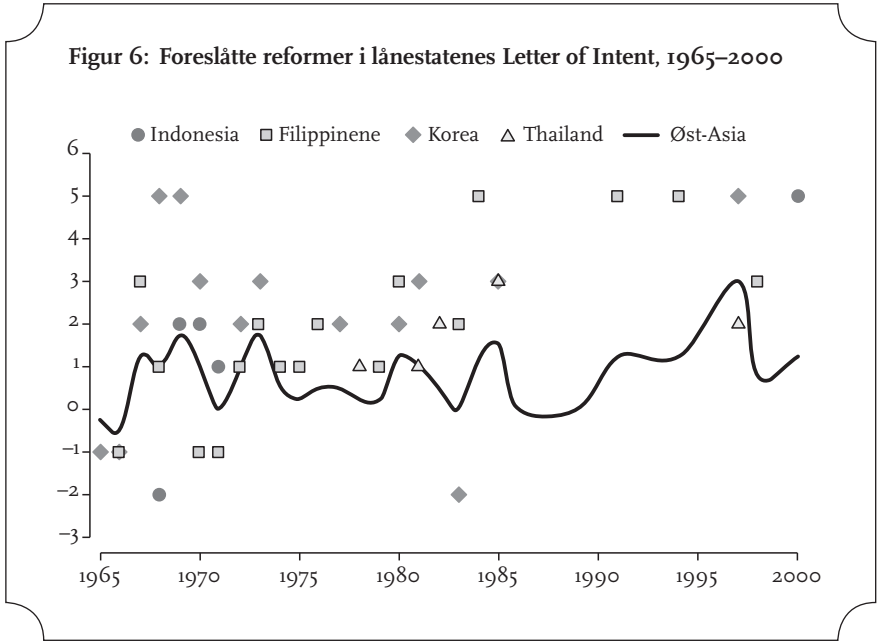
Så hvis for eksempel styret foreslo i en låneavtale at staten skulle innføre skatt på forbruk, at den burde redusere tariffen og at den burde globalisere inntektsskatt, ville dette representere 5 poeng. Dersom den aktuelle avdelingen og medlemslandet også foreslo det samme, ville denne låneavtalen ha en totalsum, og maksimumssum, på 15 poeng (om denne metoden og dens bruk, se også Broome og Seabrooke, 2007). Som vi ser av figur 4 er dette sjelden. Det som er merkbart er at de fleste «IMF-vennlige» policyene kommer fra medlemslandene i den perioden der en global standard på beskatning antas å ha blitt formet. Dette indikerer en økt bevissthet blant de låntagende medlemslandene om hva de tror IMF ønsker.⁴ Vi kan også se hvor aktivt IMF-ansatte forsøker å reformere statene i forkant av den første gjeldskrisen.

I figur 5 har jeg brutt ned hva slags skatt som oftest foreslås fra lånestatens side («LOI» er *Letter of Intent*, IMF-ansatte «Staf» og styret «EB»). «GST» står for indirekte skatter, «trad» for handelsskatt, og «INC» for inntektsskatt. Vi kan her legge spesielt merke til at det er perioder der IMF-ansatte og styret har forfektet at lånestaten burde *heve* tariffen som et middel for å oppnå fiskal stabilitet, og at lånestatene ikke har nølt med å foreslå tariffen (dette skjedde på 1960- og tidlig på 1970-tallet). Vi kan også se at forslaget om forbruksskatter er den største vinneren her.

I figur 6 bryter jeg ned hvilke stater som foreslo hvilke typer skatter. Figuren gir ingen entydig trend, men vi bør med interesse merke oss at den mest hyppige forslagsstilleren av «IMF-vennlige» skattereformer er

4. Det bør nevnes her at referater fra styret ikke blir gjort tilgjengelige før etter ti år, så analysen her går kun frem til 1993. Trenden er klar, men som sett i tidligere tiår er det ingen klar *path dependence*.

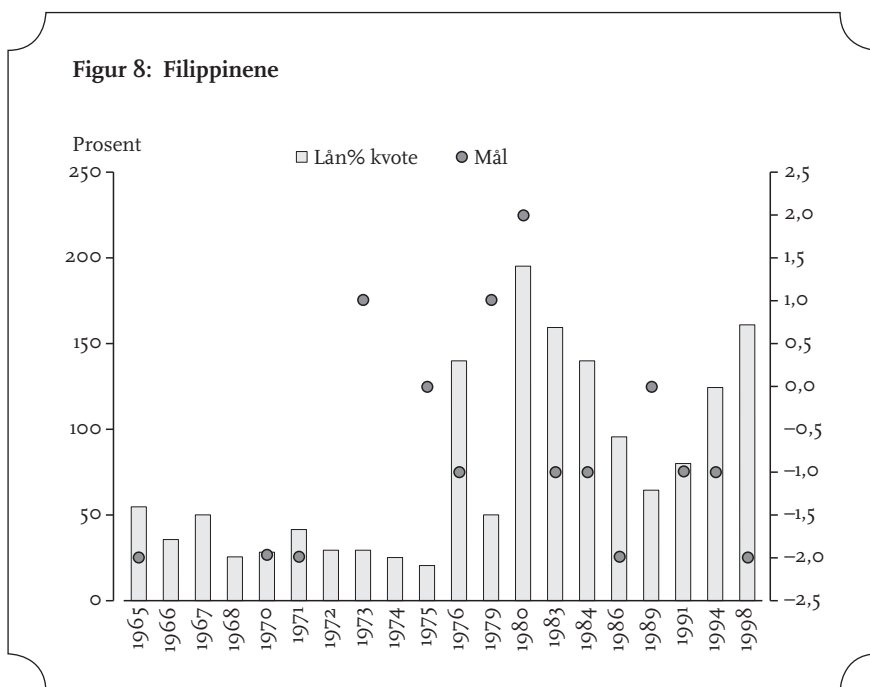
Filippinene. Vi kan også merke oss at Filippinene har lært å si de riktige tingene, selv om landet ikke oppfyller sine skattemessige mål og implementerer beskatningsreformer.



Figur 7 gir opplysninger om hvem som faktisk gjør det de sa de ville gjøre. Som vi kan se er Filippinene den staten som oftest bryter løftene sine, mens Sør-Korea er den modell-studenten. Indonesia ser ut til å gjøre det de sa ville gjøre mesteparten av tiden, men disse dataene bør behandles med en viss varsomhet. De fleste av reformene ble gjort like før den første oljekrisen og ble raskt reversert eller trappet ned etterpå.

En videre «test» for å undersøke hvordan de fire østasiatiske landene svarer til IMF-ledede skattereformer, er å undersøke hvorvidt størrelsen på lånet i forhold til statens kvote med IMF har noen betydning. Man skulle i utgangspunktet tro at et lån som overstiger kvoten – som også krever en formell godkjenning fra styret – ville øke gransking av skattereforens betingelser innenfor lånet og også statens behov for å oppfylle sine fiskale mål. På venstre side av de følgende tallene finner vi lån i prosent av statens kvote. På høyre side finner vi en skala fra +2 til -2. Stater som kom innenfor to prosent av sine fiskale mål, dvs. innenfor målene som ble satt, ble kodet med null. Stater som oppnådde målene innenfor to til ti prosent fikk et pluss eller minus, avhengig av om de overoppfylte målene eller ikke. Stater som kom lenger unna enn ti prosent ble kodet med et pluss eller minus to. En kommentar til tallene er også nødvendig her.

I figur 8 ser vi Filippinenes resultat. Spesielt hadde landet en viss suksess med sine fiskale mål når de to oljekrisene pågikk og oljepenger kunne

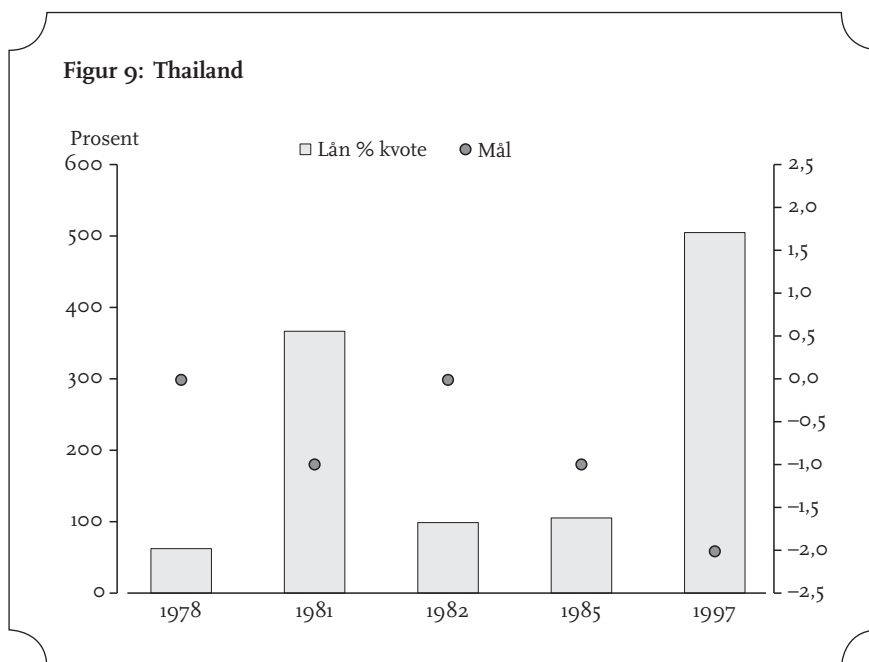


heves. Ellers har Filippinene stort sett mislykkes i å oppfylle sine mål. IMF har forklart dette ved å vise til politiske prosesser og makten den filippinske nasjonalforsamlingen har til å nedlegge veto mot skattereformer foreslått av Fondet og godtatt i form av lån av den filippinske regjeringen. I løpet av 1970-tallet klaget IMF ofte på nasjonalforsamlingen, noe den fortsatte å gjøre på 1980-tallet. IMF-ansatte og styret påpekte begge ofte overfor Filippinene at skatt/BNP-raten var altfor lav for en asiatiske stat, siden den var på 10,1 % i 1985 sammenlignet med 11,7 % i 1979. Av interesse bør her nevnes en tidlig diskusjon i IMFs styre om å gjøre skattereformer til en eksplisitt lånebetingelse for Filippinene (noe IMF styrte unna med nesten alle andre låntakere). Slike diskusjoner fant sted parallelt med debatten om hvordan Filippinene trengte mer statlig intervensjon snarere enn mindre – en linje som ikke lar seg forene med standardsynet på IMFs neoliberalisme. I 1987 kommenterte et medlem av styret følgende:

Political challenges should not discourage the authorities from taking decisive economic policy actions [...] increasing the tax to GNP ratio would strengthen the Government's ability to intervene and enhance its credibility. I disagree with the doctrine that insists that any government intervention in the economy amounts to harmful interference, and that every society should be affected by government as little as possible, and ideally not at all. The authorities should continue to reject these dogmas; in the present circumstances, the Philippines needs a strong central government which is capable of implementing long overdue economic and social reforms.

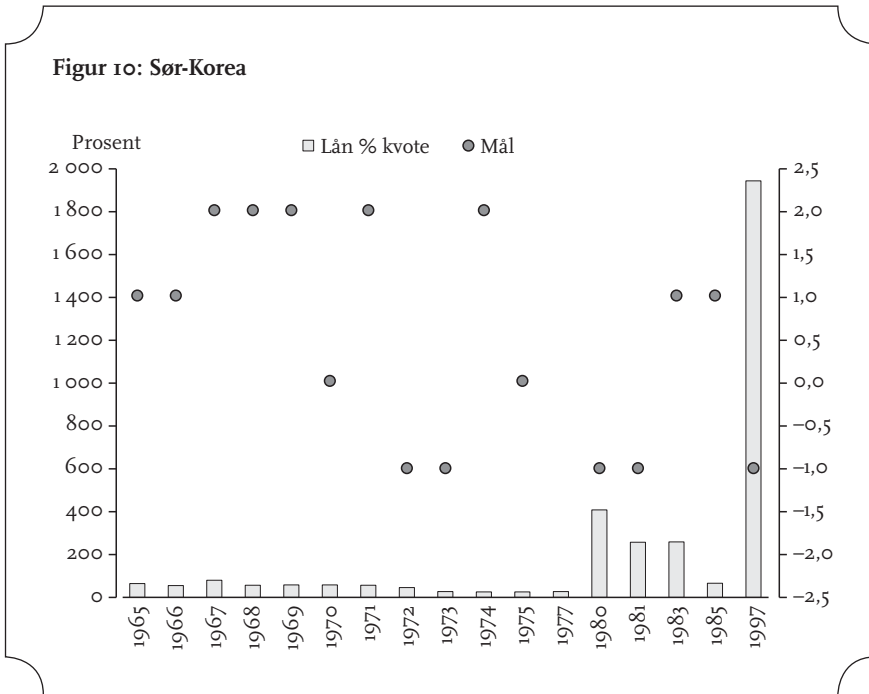
Innen 1989 ble skattereform et offisielt lånekriterium, men IMF-ledede reformer ble fremdeles blokkert av nasjonalforsamlingen. Som en konsekvens av dette begynte styret å snakke om behovet for jordreform og fattigdomsreduksjon på Filippinene. Selv om slike temaer var blitt diskutert av Fondet i forbindelse med Sør-Amerika på slutten av 1960-tallet, hadde ikke dette vært tilfellet for Asia. Når IMF-ansatte først tok opp fattigdom som kjerneproblemet for suksessen til reformprogram på midten av 1980-tallet, var styrets svar at de ikke håndterte fattigdom, de var økonomer. Men på 1990-tallet erkjente Fondet uttrykkelig at veien til reform gikk gjennom bekjempelse av fattigdom og jordreform, samt behovet for å ta hånd om skattebetalere med høy inntekt.

Den mislykkede innføringen av en bred forbruksskatt på mesteparten av 1980-tallet (den ble endelig gjennomført i 1988) og den mislykkede utvidelsen av denne i 1994 ble klaget inn for høyesterett for å være grunnlovsstridig, bidro til å øke IMFs irritasjon. Tidlig på 1990-tallet kommenterte styret at «targeted fiscal corrections are far from certain, and depend on the Government's capacities for convincing Congress and on the effectiveness of the President's executive veto powers». Både styret og IMF-ansatte diskuterte behovet for å fjerne presidentens veto på bakgrunn av at det var



for populistisk og en kilde til fiskal ustabilitet. IMF-ansatte bemerket også at skattereformen får oppmerksomhet fra en «growing constituency that see the necessity of these actions to maintain financial soundness, and to improve equity». Potensialet for forskning på legitimitetsgap er, som manglene selv, enorm.

I figur 9 ser vi den thailandske historien. I utgangspunktet ser det ikke ut som om det er mye å si her. Fondet derimot, klager i løpet av 1970-tallet over at Thailand er for avhengig av tariffen, og at den politiske opposisjonen er en kilde til hindringer for skattereform. På 1980-tallet påstår styret at de strenge lånebetingelsene på et lån fra 1985 er legitime med den begrunnelse at «[i]t should not be forgotten that per capita income in Thailand was so low that the country had qualified for assistance from the Trust Fund». Det ble også påpekt at siden bare ti prosent av befolkningen betalte inntektsskatt, skulle det innføres en forbruksskatt som i andre stater i regionen «at a similar stage of development». Skattereformen ble inkludert som et «*Principal Element*» (men ikke en betingelse) i 1985-lånet, og Thailand trakk seg fra lånet, delvis på grunn av folkelig motstand mot forbruksskatt. Innføringen av forbruksskatt ble utsatt til 1992 og deretter introdusert, mot IMF's råd, med en beskatning på 7 prosent, ifølge thailandske notater for å «få offentlig aksept». IMF hadde anbefalt 10 prosent som et minimum. Thailenderne hadde, som vi ser, sin verste måloppnåelsessvikt etter lånet de fikk under den asiatiske finanskrisen.



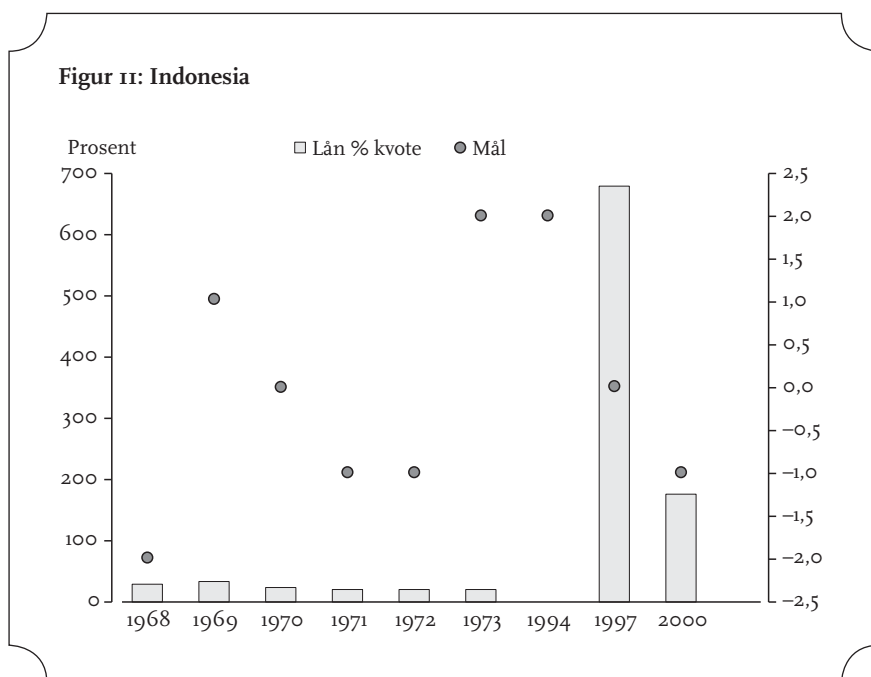
I figur 10 ser vi at Sør-Korea opplevde samme situasjon etter Asia-krisen. Imidlertid oppnådde Sør-Korea i størstedelen av perioden enkelt sine finanspolitiske mål – og vel så det – bortsett fra når de opplevde problemer knyttet til handelsunderskudd under den globale økonomiske nedgangen i 1972, oljekrisen i 1973, og problemene med «overskuddskapasitet»-perioden tidlig på 1980-tallet før gjeldskrisen og den innenrikspolitiske opposisjonen. Fra 1965 og framover ble Sør-Korea behandlet av styret som modent for «*take off*». Styret merket seg også i løpet av perioden 1965–1990 at den sørkoreanske nasjonalforsamlingen ikke hadde noe problem med å kutte offentlige utgifter for å møte fiskale mål. Og i motsetning til Filipinene og Thailand, foreslo Sør-Korea en «more equitable distribution of tax incidence» gjennom innføring av en liten, men bred forbruksskatt så tidlig som i 1977.

Offentlig motstand mot det som etter hvert blir sett på som en urettferdig og dårlig legitimert skattebelastning, leder den sørkoreanske regjeringen til å gi et skattefritak på inntekt for 95 prosent av befolkningen i 1980, men den øker ikke tariffen for å kompensere. På midten av 1990-tallet, da Sør-Korea blir med i OECD, slutter IMF å sammenligne staten med andre asiatiske stater, som det var blitt gjort tidligere. Snarere enn å ha en høy skatt/BNP-forhold for en asiatisk stat i rapporter fra IMF-ansatte, begynner Sør-Korea å motta kritikk for å ha en lav skatt/BNP-forhold for en OECD-

stat. Interessant nok flagger også styret jordreformer som et hinder for bredt forbruk og derfor også, på dette stadiet, beskatningsbase. I 1997 og 1998, som nevnt ovenfor, gir Sør-Korea IMF skylden for økonomiske reformer og oppfordrer Fondet til aktivt å kreve at statene erklærer «eierskap» til sine avtalte reformer. En slik politikkendring blir ofte knyttet til (gjen) fremveksten av en global standard for markedssivilisasjon som krever at stater regulerer seg selv.

I figur 11 ser vi den indonesiske historien. Hovedklagen fra Fondet hva gjelder Indonesia var at staten var altfor avhengig av oljebeskatning. Interessant nok bemerker Fondet tidlig i det indonesiske tilfellet at det finnes et betydelig politisk hinder mot fiskale reformer og at det som kreves er desentralisering av finanspolitikken. Hovedforslaget her, fra tidlig på 1970-tallet, er at sentrum skal bli mindre avhengig av skatter fra handel og at regionale myndigheter bør heve skatter gjennom avgifter og, til sist, gjennom en bred forbruksskatt. Dette er en type forslag som IMF nå legger frem for en rekke stater i Øst-Asia, spesielt for Thailand. Styret bemerker også på 1970-tallet at det i det indonesiske tilfellet er et sterkt behov for inntektsbeskatning av hele befolkningen, og at skattelettelse gitt til rike bedriftseliter bør trekkes tilbake.

Gjennom perioden 1965–2000 er Fondets hovedreform å redusere oljeavhengighet for fiskale inntekter, og å flytte basen til forbruksskatter. Etter



hvert blir forbruksskatt innført i 1985, men det skjer ingen reell endring i avhengighet av olje. Dette fører til at IMF-ansatte begynner å henvise til olje som fiskal og økonomisk «*distortion*». I likhet med Sør-Korea og Filipinene er det verdt å merke seg at jordreformer er nevnt av IMF-styret og ansatte som et sentralt hinder for langsiktig finanspolitisk bærekraft. Indonesias evne til å møte fiskale mål i 1997 og i 2000 er et unntak i forhold til andre stater, men skyldes også at IMF malte et veldig negativt scenario da krisen inntraff. Omfanget av fiskale reformer foreslått av IMF etter Asia-krisen er ekstraordinært. For eksempel ble Tommy Suhartos nasjonale bilprodusent eksplisitt nevnt som del av en korrump subsidie (hvilket den også var), og det ble laget utfyllende lister over hvem som skulle få økte avgifter. Dette gjaldt også det politisk betente spørsmålet om avgiftsøkninger og tilskuddskutt på grunnleggende matvarer.

Av disse årsakene blir ofte den indonesiske lånepakken fra 1998 sett på som en indikator på tilbakevendingen til en global sivilisasjonsstandard som grafisk best er blitt uttrykt gjennom bildet av Michel Camdessus som står over president Suhartos skulder da han signerte avtalen. Men det hersker derimot bred enighet om at Indonesia faktisk ikke gjennomførte de fleste reformer i særlig stor grad. Selv om Fondet viser til den indonesiske erfaringen frem til 1998 som et eksempel på hvordan en erklæring om «eierskap» fra en politisk leder (Suharto i dette tilfellet) er positivt, må «eierskap» likevel holdes av de fleste av en stats politikere og, interessant nok, dens byråkrati (Ahluwalia, 2003). Indonesia lærte fort som svar på dette problemet. I intensjonsavtalen om et nytt lån av 2000 snakker både Kwik Kian Gie, koordinerende minister for økonomi, finans og industri, og Syahril Sabirin, sjef for den indonesiske sentralbanken, et «IMF-språk» som treffer alle de rette knappene:

The tax system needs to be reformed to ensure that it is broad-based, nondistortory, equitable, and transparent. Tax administration has to be overhauled to ensure that regulations are implemented faithfully and in an even-handed manner. The governance of spending programs must be greatly improved and the allocation of funds redirected toward poverty alleviation to promote interregional equity and increase efficiency in the provision of public goods.

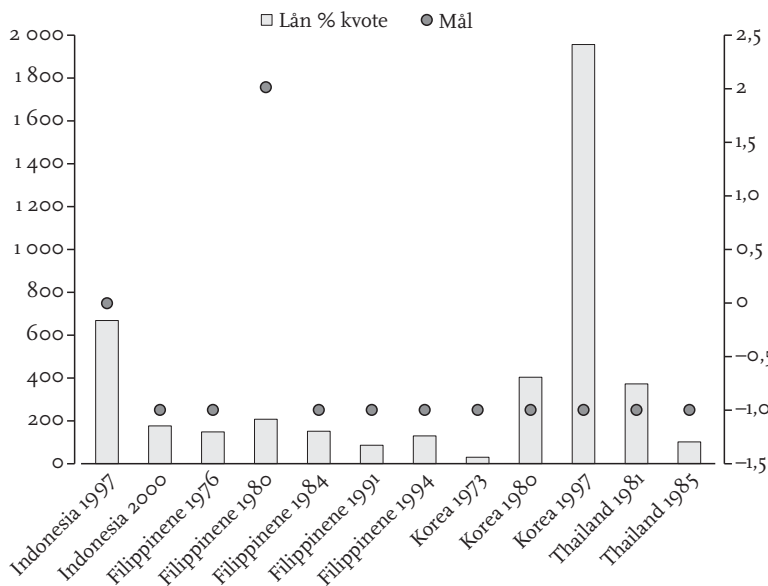
Men å vise politisk vilje er ikke nok til å bøte på legitimitetsgap. IMF innså dette så vel som spørsmålet om «overkondisjonaltet». For eksempel hevdet Montek Ahluwalia, direktør for IMF's Independent Evaluation Office:

Overloading programs with multiple conditions, exemplified by the Indonesia program of January 1998, diffuses attention making it difficult to ensure implementation of what is really critical. It is also often resented as being excessively intrusive, especially in a democratic environment. The IMF has recognized this problem and

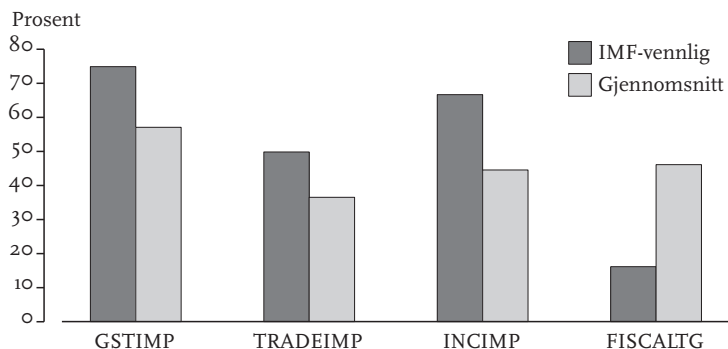
responded through its current streamlining initiative, which provides that the Fund should limit conditionality (whether in the form of prior actions, performance criteria or structural benchmarks) to those elements that are felt to be critical for achieving the objectives of the program. The problem in practice is how to define what is critical (Ahluwalia, 2003: 7).

Når man leser dette, er det betimelig å stille spørsmål om hvorvidt Fondet arbeider med både korte og langsiktige horisonter når de erkjenner behovet for å sikre nasjonal legitimitet. Fondet anerkjenner nå «good governance» som en god ting. Men demokratiske institusjoner er imidlertid både en hindring og potensiell kilde til suksess for IMF's reformprogram. Mens Fondets mål klart er langsiktig finanspolitisk bærekraft, kan det ikke hevdes at IMF har både en kortsiktig og langsiktig strategi. Imidlertid kan figur 12 og 13 kaste lys på hvorvidt det er snakk om kortsiktige og langsiktige horisonter på mer generelt grunnlag. Historien her er ganske enkel. Når IMF-ansatte og styret mest aggressivt fremmer «IMF-vennlige» skattereformer, er det mest sannsynlig at finanspolitiske målsetninger ikke nås innenfor det samme lånet (figur 12). Men i de samme tilfellene, når IMF

Figur 12: Kortsiktig tidshorisont: «IMF-vennlige» betingelser og skattemessige målsetninger



Figur 13: Langsiktig tidshorisont: Implementering av skattereformer under 12 «IMF-vennlige» lån sammenlignet med 51 lån i Øst-Asia, 1965–2000



ikke presser på, er det mest sannsynlig at den lånende medlemsstaten selv fremmer skattereform gjennom lovgivning (figur 13). Dette garanterer ikke implementering, og slett ikke at programmet lykkes, men det resulterer i et institusjonelt miljø der en global standard for markedssivilisasjon om skattereform sannsynligvis blir mer fremtredende.

5. Konklusjoner

Denne artikkelen har forsøkt å bidra til en konseptuell utforskning av legitimitetsgap og en empirisk drøfting av IMF-ledet skattereform i Øst-Asia for å ta opp det bredere spørsmålet om hvorvidt «globale standarder for markedssivilisasjon» eksisterer, og hvordan en internasjonal organisasjon, IMF, opplever vanskeligheter med å implementere den. På grunnlag av denne analysen er det klart at IMF-ledet skatteform ikke bare spres til en rekke stater. Prosessen med institusjonell endring er svært avhengig av den politiske konteksten i de enkelte statene. Skattereformene skissert ovenfor var ikke avhengige av store sjokk for å bli innført. Selv i det indonesiske tilfellet der IMF hadde stor makt over Indonesia, ble skattereformer ikke implementert. Dette er et viktig poeng for de som studerer institusjonell endring, nemlig at kriser kan generere press for endring i «forgrunnen», men at lite vil skje uten sosiale og politiske endringer i «bakgrunnen» (Campbell og Pedersen, 1996; Broome, 2010; Moschella, 2010). Legitimitetsgapene kan utvides eller bli smalere, men de verken lukkes eller åpnes helt.

IMFs skattereformprogrammer må nødvendigvis håndtere problemet med sine lånestaters legitimitet internt. Dette er en utfordrende jobb for en organisasjon som formelt og ofte hevder at den er apolitisk. I tillegg til dette kommer spørsmålene knyttet til hvordan den best kan gjennomføre sine foretrukne «IMF-vennlige» skattereformer, den globale standarden for markedssivilisasjon for bærekraftig finanspolitikk, med tilhørende godt styresett og demokratiske institusjoner. Mens denne artikkelen ikke gir noen vesentlige svar på hvordan legitimitetsgap oppstår og kan løses, bidrar den empiriske analysen til å legge grunnlaget for en slik utforskning. (se Chaudhary og Seabrooke, 2009). Dette reiser en utfordring for forskningen, som kan håndteres ved å bygge på eksisterende forskning innen konstruktivistisk økonomi om internasjonale organisasjoner, som søker å forstå hvordan ansatte handler og hvordan «normsirkler» skapes og spres til verden utenfor (for eksempel Weaver, 2008; Park og Vetterlein, 2010). Dette er en oppgave for videre studier av IMF, spesielt ettersom IMFs har fått fornyet relevans gjennom den siste krisen, og fordi institusjonen nå har til hensikt å håndtere legitimitetsproblemene direkte.

Litteratur

- Abdelal, Rawi (1998) *National Purpose in the World Economy: Post-Soviet States in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ahluwalia, M.S. (2003) *IMF Operations and Democratic Governance: Some Issues*. Public address to the General Assembly of the Club de Madrid, November 1, www.clubmadrid.org.
- Barnett, M. og M. Finnemore (1999) «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations», *International Organization*, 53: 699–732.
- Barnett, M. og M. Finnemore (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Berger, S. og R. Dore (1996) *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Berman, S. (1998) *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Best, J. (2003) *The Return of Standards of Civilization? The Politics of Morality in Contemporary International Finance*. Paper presented at the British International Studies Association Conference, Birmingham, 16–17 December.
- Best, J. (2005) *The Limits of Transparency: Ambiguity and the History of International Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Best, J. (2006) 'Civilizing through Transparency: The International Monetary Fund', i Brett Bowden og Leonard Seabrooke (red.) *Global Standards of Market Civilization*. London: Routledge.
- Bienen, H.S. og M. Gersovitz (1985) «Economic Stabilization, Conditionality, and Political Stability», *International Organization*, 39: 729–754.
- Bird, G. (2003) *The IMF and the Future*. London: Routledge.

- Blyth, M. (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bordo, M.D. og H. James (2000) The International Monetary Fund: Its Present Role in Historical Perspective. NBER Working Papers 7724, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Boughton, J.M. (2003) Who's in Charge? Ownership and Conditionality in IMF-Supported Programs. IMF Working Paper WP/03/191, Washington, DC: IMF.
- Bowden, B. og L. Seabrooke (2006) *Global Standards of Market Civilization*. London: Routledge.
- Broome, A. (2008) «The Importance of Being Earnest: The IMF as a Reputational Intermediary», *New Political Economy*, 13 (2): 125–51.
- Broome, A. (2009) «Money for Nothing: Everyday Actors and Monetary Crises», *Journal of International Relations and Development*, 12 (1): 111–142.
- Broome, A. (2010) *Currency of Power: The IMF and Monetary Reform in Central Asia*, Basingstoke: Palgrave.
- Broome, A. og L. Seabrooke (2007) «Seeing Like the IMF: Institutional Change in Small Open Economies», *Review of International Political Economy*, 14 (4): 576–601.
- Buliř, A. og S. Moon (2003) Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable? IMF Working Paper WP/03/38, Washington, DC: IMF.
- Campbell, J.L. (1997) «Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation and Bricolage» i L. Magnusson og J. Ottosson (red.) *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham: Edward Elgar (10–32).
- Campbell, J.L. (2004) *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, J.L. og O.K. Pedersen (1996) «The Evolutionary Nature of Revolutionary Change in Post Communist Europe» i J.L. Campbell og O.K. Pedersen (red.) *Legacies of Change: Transformations of Post-Communist Europe*. New York: Aldine de Gruyter (207–251).
- Chaudhary, S. og L. Seabrooke (2009) 'Pragmatic Numbers: How the IMF Creates Policy Dialogue for Financial Reform', CSGR Working Paper 261/09, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick.
- Chu, K.-Y., H. Davoodi og S. Gupta (2000) Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries. IMF Working Paper WP/00/62, Washington, DC: IMF.
- Chwieroth, J.M. (2007a) 'Testing and Measuring the Role of Ideas: The Case of Neoliberalism in the International Monetary Fund', *International Studies Quarterly*, 51(1): 5–30.
- Chwieroth, J.M. (2007b) 'Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets', *International Organization* 61: 443–463.
- Dicks-Mireaux, Louis, Mauro Mecagni og Susan Schadler (2000) «Evaluating the effect of IMF lending to low-income countries», *Journal of Development Economics*, 61 (2): 495–526.
- Elkins, Z. og B. Simmons (2005) «On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598: 33–51.

- Evans, P.S. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Feldstein, M. (1999) «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs*, 77: 20–33.
- Fidler, D.P. (2001) «The Return of the Standard of Civilization», *Chicago Journal of International Law* 2.
- Finnemore, M. (1996) *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ford, J. (2003) *A Social Theory of the WTO: Trading Cultures*. London: Palgrave.
- Garuda, Gopal (2000) «The Distributional Effects of IMF Programs: A Cross-Country Analysis», *World Development*, 28 (6): 1031–1051.
- Golosov, M. og J. King (2002) Tax Revenue Forecasts in IMF-Supported Programs. IMF Working Paper WP/02/236, Washington, DC: IMF.
- Gould, E.R. (2003) «Money Talks: Supplementary Financiers and International Monetary Fund Conditionality», *International Organization*, 57: 551–586.
- Haggard, S. (1985) «The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility», *International Organization*, 39: 505–534.
- Hall, P.A. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P.A. og D. Soskice (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemming, R. (2003) Policies to Promote Fiscal Discipline. Presented to the Workshop on Internationalization and Policy Transfer, Tulane University, April 11–12.
- Hobson, J.M. (1997) *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobson, J.M. (2004) *The Eastern Origins of Western Civilisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobson, J.M. og L. Seabrooke (2006) Everyday International Political Economy: Non-Elite Actors and the Transformation of the World Economy (forthcoming).
- Hollingsworth, J.R. og R. Boyer (1997) *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Independent Evaluation Office (2003a) *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs*. Washington, DC: IMF.
- Independent Evaluation Office (2003b) *The IMF and Recent Capital Account Crises*. Washington, DC: IMF.
- Jacobsson, B., P. Lægreid og O.K. Pedersen (2004) *Europeanization and Transnational States: Comparing Nordic Central Governments*. London: Routledge.
- Joyce, J.P. (1992) «The Economic Characteristics of IMF Program Countries», *Economic Letters*, 38: 37–242.
- Joyce, J.P. (2002) Through a Glass Darkly: New Questions (and Answers) about IMF Programs. Wellesley College Working Paper 2002–04, Wellesley, MA: Wellesley College.
- Katzenstein, P.J. (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Killick, T. (1995) *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Leaver, R. og L. Seabrooke (2000) «Can the IMF be Reformed?» i W. Bello, N. Bullard og K. Malhortra (red.) *Global Finance*. London: Zed Press (25–35).

- March, J.G. og J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McNamara, K.R. (1998) *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moschella, M... (2010) *Governing Risk: The IMF and Global Financial Crises Central Asia*, Basingstoke: Palgrave.
- Mosley, L. (2003) *Global Capital and National Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mussa, M. og M. Savastano (1999) *The IMF Approach to Economic Stabilization*. IMF Working Paper WP/99/104, Washington, DC: IMF.
- Nelson, J.M. (red.) (1990) *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- O'Brien, R., A.M. Goetz, J.A. Scholte og M. Williams (2000) *Contesting Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palan, R. (2003) *The Offshore World: Virtual Spaces and the Commercialization of Sovereignty*. Ithaca: Cornell University Press.
- Park, S. og A. Vetterlein (eds) (2010) *Owning Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parsons, C. (2003) *A Certain Idea of Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pauly, L.W. (1997) *Who Elected the Bankers?*. Ithaca: Cornell University Press.
- Przeworski, A. og J. Vreeland (2000) «The Effect of IMF Programs on Economic Growth», *The Journal of Development Economics*, 62: 385–421.
- Rowlands, D. (1995) *Political and Economic Determinants of IMF Conditional Credit Allocations, 1973–1989*. Norman Paterson School of International Affairs, Working Paper, Ottawa: NPSIA.
- Schwartz, H.M. (1989) *In the Dominions of Debt: Historical Perspectives on Dependent Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schwartz, H.M. (1994) «Small States in Big Trouble: The Politics of State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s», *World Politics*, 46: 527–555.
- Seabrooke, L. (2001) *US Power in International Finance: The Victory of Dividends*. London: Palgrave.
- Seabrooke, L. (2004) «The Economic Taproot of US Imperialism: the Bush Rentier Shift», *International Politics*, 41: 293–318.
- Seabrooke, L. (2006) *The Social Sources of Financial Power: Domestic Legitimacy and International Financial Orders*. Ithaca: Cornell University Press.
- Seabrooke, L. (2007) 'Legitimacy Gaps in the World Economy: Explaining the Sources of the IMF's Legitimacy Crisis', *International Politics*, 44(2–3): 250–268.
- Sending, O.J. (2002) «Constitution, Choice and Change: Problems with the 'Logic of Appropriateness' and its Use in Constructivist Theory», *European Journal of International Relations*, 8: 443–470.
- Siddell, S.R. (1988) *The IMF and Third World Instability*. London: Macmillan.
- Sikkink, K. (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stiglitz, J. (2002) *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Stiles, K. (1991) *Negotiating Debt*. Boulder, CO: Westview Press.

- Stone, R.W. (2002) *Lending Credibility*. Princeton: Princeton University Press.
- Streeck, W. og K. Yamamura (2001) *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.
- Streeck, W. og K. Yamamura (2003) *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Tanzi, V. (1991) *Public Finance in Developing Countries*. Aldershot: Edward Elgar.
- Tanzi, V. og H. Zee (2000) «Tax Policy for Emerging Markets», *National Tax Journal*, 53: 299–328.
- Tanzi, V. og K.-Y. Chu, red. (1998) *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Taylor, I. (2004) «Hegemony, neoliberal 'good governance' and the International Monetary Fund: a Gramscian perspective» i M. Bøås og D. McNeill (red.) *Global Institutions and Development*. London: Routledge (124–136).
- Thacker, S. (1999) «The High Politics of IMF Lending», *World Politics*, 52: 38–75.
- Thirsk, W. red. (1997) *Tax Reform in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Van Houtven, L. (2002) *Governance of the IMF*. IMF Pamphlet Series, Washington DC.
- Vreeland, J.R. (2003) *The IMF and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weaver, C.E. (2008) *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weiss, L. (1998) *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Weiss, L. (2003) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woo-Cumings, Meredith (1999) *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woods, N. (2001) «Making the IMF and the World Bank more accountable», *International Affairs*, 77: 83–100.
- World Bank (2002) *World Development Indicators on CD-ROM 2002*. Washington, DC: The World Bank.