

Summary

Depending on the regulatory regime they are subject to, various levels of governments may or may not be allowed to hand out subsidies or other forms of state aid to private firms. European state aid law mandates that states refrain from aiding firms unless there is a specific market failure to address. By doing so, it establishes an order that regulates competition among firms, but also among jurisdictions. The goal is to prevent distortions of competition. Not all federal countries or quasi-federal regional groupings of open economies created such a mechanism. Most notably, the United States maintains a system of unregulated inter-jurisdictional competition in which the actions of states and lower-level governments are immune from the restrictions on anti-competitive behavior. At the international level, the WTO provides a framework that is only weakly enforced and does not feature an independent regulatory body.

The economic justification for state aid control can go further, though. It can address several issues present in the competition for capital and the competition for transfers from the state. Three aspects are of particular interest.

First, there are principal-agent problems involved at several stages. Citizens elect representatives to maximize the total welfare of the jurisdiction. Yet, selfinterested politicians might enter state aid deals that do not enhance efficiency, but are rather the result of extensive rent-seeking activities of organized interest groups. Thus the institutional design of political systems will have an effect on the propensity of a jurisdiction to award state aid.

Secondly, fierce competition for firm locations can lead to substantial overspending, as investments are made even if there are no benefits from firm relocation. This effect is stronger if the politicians do not take into account the entirety of the costs created by their participation in the firm location race.

Unlike a benevolent social planner, they not incorporate the externalities on under jurisdictions and on the minority within their jurisdiction into their costbenefit-calculations.

Thirdly, for various reasons, which can be due to rent-seeking, but also to information asymmetries inherent to the process and possibly exacerbated by the presence of intermediaries, state aid deals can be incomplete and not in the interest of the citizens. This applies if there are no sanctions if firms do not meet their obligations from receiving aid, such as creating a certain number of jobs or not relocating again for a certain amount of time.

The separation of ownership and control in modern corporations leads to principal-agent problems on the side of the aid recipient as well. Managers might receive personal benefits from subsidies, the use of which is sometimes less monitored than private finance. This can be to the detriment of the shareholders, as the managers might overly engage in rent-seeking and put less effort into the effective management of the firm. Managers might also refuse aid even though it would be in the interest of the firm if they had to make concessions that are not to their benefit (e.g. bailouts that entail a change in management).

Overall, it can be concluded that state aid control should also serve the purpose of regulating the contracting between governments and firms and ensure the effective use of taxpayers' money. An extended mandate for supervision by the European Commission could include requirements to disincentive the misuse of state aid. In its assessment of state aid measures, the Commission should also focus on the corporate governance regime in place in the jurisdiction that awards the aid as well as in the recipient firm.

Samenvatting

Afhankelijk van het reguleringsregime waar ze onder vallen, is het uiteenlopende overheden al dan niet toegestaan om subsidies of andere vormen van overheidssteun aan private bedrijven te verstrekken. Europese regelgeving met betrekking tot overheidssteun verbiedt staten steun aan bedrijven te bieden tenzij er een specifiek marktfalen aangepakt moet worden. Hierdoor wordt niet alleen een systeem gecreëerd dat concurrentie tussen bedrijven reguleert, maar ook tussen jurisdicties. Het doel is concurrentievervalsingen te voorkomen. Niet alle federale landen of semi-federale regionale groeperingen van open economieën hebben zo'n mechanisme gecreëerd. Zo heeft de Verenigde Staten een systeem van niet-gereguleerde inter-jurisdictionele mededinging waarin de

acties van staten en lokale overheden immuun zijn voor de restricties op mededingingsbeperkend gedrag. Op internationaal niveau voorziet de WHO in een raamwerk dat echter slechts beperkt wordt gehandhaafd en waarin geen onafhankelijke instantie is opgenomen.

De economische rechtvaardiging voor reguleren van overheidssteun kan echter verder gaan. Het kan verschillende aspecten aanpakken die aanwezig zijn in concurrentie voor kapitaal en voor overheidstransfers. Drie aspecten zijn hier van bijzonder belang.

Ten eerste spelen er op verschillende niveaus principal-agent problemen.

Burgers kiezen vertegenwoordigers om de maatschappelijke welvaart van de jurisdictie te maximaliseren. Op eigen belang gerichte politici zouden echter overheidssteun kunnen bieden die niet gericht is op de verhoging van efficiency, maar die meer het resultaat zijn van uitgebreide rent-seeking activiteiten van georganiseerde belangengroepen. Het institutionele ontwerp van politieke systemen zal dus gevolgen hebben voor de mate waarin een jurisdictie geneigd is overheidssteun te bieden.

Ten tweede kan sterke concurrentie voor bedrijfslocaties leiden tot een substantiële overbesteding, omdat investeringen worden gedaan zelfs als er geen voordelen van herlocatie zijn. Dit effect is sterker als de politici niet alle kosten meewegen die hun deelname aan de bedrijfslocatiewedloop met zich meebrengt. In tegenstelling tot een welwillende sociale planner, nemen zij de negatieve effecten tussen jurisdicties en op de minderheid binnen hun jurisdictie niet mee in hun kosten-baten berekeningen.

Ten derde kunnen afspraken over overheidssteun incompleet en niet in het belang van de burgers zijn vanwege verschillende redenen, die veroorzaakt kunnen worden door rent-seeking, maar ook door informatie-asymmetrieën die inherent aan het proces zijn en die mogelijk versterkt worden door de aanwezigheid van intermediairs. Dit is het geval als er geen sancties zijn als bedrijven hun aan de steun gerelateerde verplichtingen niet nakomen, zoals het creëren van een bepaald aantal banen of het niet herloceren gedurende een bepaalde tijd.

De scheiding tussen eigendom en bestuur binnen moderne bedrijven leidt ook tot principal-agent problemen aan de kant van de steunontvanger. Managers zouden persoonlijk voordeel kunnen hebben van subsidies, waarvan het gebruik soms minder wordt gecontroleerd dan private financiering. Dit kan in het nadeel van de aandeelhouders zijn, omdat de managers teveel rent-seeking activiteiten zouden kunnen ontplooiën en minder moeite steken in het effectieve management van het bedrijf. Managers zouden ook steun kunnen weigeren, zelfs als dat in het belang van het bedrijf zou zijn, als zij concessies zouden moeten doen die niet hun voordeel zijn (bijv. overnames die een wijziging in het management zouden impliceren).

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat controle op overheidssteun ook het doel moet dienen van het reguleren van afspraken tussen overheden en bedrijven en voor effectief gebruik van het geld van de belastingbetalers moet zorgen. Een uitgebreid mandaat voor toezicht door de Europese Commissie zou maatregelen kunnen behelzen om het misbruik van overheidssteun te ontmoedigen. In zijn beoordeling van overheidssteunmaatregelen zou de Commissie ook moeten focussen op het corporate governance regime van zowel de jurisdictie die de steun toekent, als van het ontvangende bedrijf.