



2022

REVIZE FTC

PETR NOVÁK



VÝZKUMNÁ ZPRÁVA
KONGRESU

REVIZE FTC

AUTOR: PETR NOVÁK

1. ÚVOD

Za posledních 20 let zažily Spojené státy, a s nimi i celý svět, ohromný vzestup technologických společností. Z firem, které započaly svou existenci v garážích či sklepeních San Franciska, se staly největší a nejmocnější společnosti dneška, potažmo všech dob. Dnes už není vyjímečné, aby technologická společnost naprosto ovládala jedno či více odvětví, v čemž není těžké spatřit monopolistické tendence. Zde do obrazu vstupují regulátoři jako je právě Federální obchodní komise (FTC), jejíž prací je zajistit spravedlnost hospodářské soutěže, a tím pádem i zabránit vzniku podobných monopolů.

Vzhledem k výše popsanému vývoji se mnozí domnívají, že je současná situace výsledkem selhání regulačního systému a volají tak po reformě. Obecná shoda ohledně příčiny tohoto neúspěchu však nepanuje, část vidí hlavní problém ve struktuře organizací, část v její nevybavenosti pro 21. století a jiní zase poukazují i na fakt, že Spojené státy nedisponují silnou legislativou pro ochranu hospodářské soutěže či spotřebitele. V této výzkumné zprávě budou rozebrány různé problémy týkající se zmíněné FTC a nastíněna cesta k jejich možnému řešení, které by mohlo vzniknout na půdě Kongresu.

2. DŮLEŽITOST KONKURENCE A OCHRANY SPOTŘEBITELE

V tržním systému hraje konkurence klíčovou roli, jelikož výrobce nutí držet nízké ceny a vyvíjet se. Nutnost držet nízké ceny vyplývá ze zákonitosti nabídky a poptávky, kdy spotřebitel je ochoten nakupovat více pokud je cena nízká a může-li tak preferuje levnější z alternativ na trhu. Samozřejmě existují výjimky z pravidla, ale pro účely tohoto vysvětlení se jimi nebudeme zabývat. Nutnost inovovat je pak neméně zásadní, nejen že umožňuje snižovat náklady a zvyšovat produktivitu, ale především je podstatná pro atraktivitu a kvalitu produktu, jelikož pokud někdo přijde s novou technologií, která umožní zdvojnásobit výkon mobilu či počítače, tak lidé ztratí zájem o výrobky, které ji postrádají. Vše výše zmíněné platí samozřejmě i pro služby.

Co se tedy stane, pokud je hospodářská soutěž narušena a konkurenceschopnost oslabena, ať už vznikem monopolu, kartelové dohody či jinak? Zde by bylo dobré krátce nastínit co si má člověk pod těmito pojmy představit: O monopolu hovoříme pokud má jeden aktér na straně nabídky téměř či zcela absolutní dominanci v daném tržním segmentu, může pak diktovat ceny, stanovovat vstupní bariéry či cenově diskriminovat. Kartelová dohoda pak vznikne spoluprací několika aktérů, kteří nabízejí stejné či podobné zboží, s cílem narušit hospodářskou soutěž. Dochází pak k určení ceny nebo rozdělení podílů na trhu, takže si členové navzájem nekonkurují.

Zpět k položené otázce; logicky dochází ke stagnaci, inovace totiž přestávají být zásadní pro udržení postavení na trhu, jelikož zde není nikdo kdo by mohl ohrozit postavení dané společ-

nosti. Následkem toho je zpomalen technologický vývoj, hlavně v případě, že společnost či skupina společností aktivně brání vstupu nových hráčů na trh. Samozřejmě je tu ještě druhá část, týkající se cen. Ty nejsou permanentně tlačeny dolů důsledkem konkurenčního principu, a tak spotřebitel doplácí na neefektivitu trhu.

Dalším bodem je nutnost ochrany spotřebitele. Ta vyplývá z jeho postavení na trhu, jelikož je zde tím nejslabším hráčem a je tedy velice snadné ho zneužít či podvést. V případě, že by nebyl chráněn, se podmínky panující na trhu rychle změnil v jeho neprospěch a začne výrazně trpět. To se z dlouhodobého hlediska negativně podepíše na síle ekonomiky. Z etického hlediska je taková situace rovněž poměrně ožehavá.

3. HISTORIE A STRUKTURA FTC

3.1 VÝVOJ

Federální obchodní komise byla založena roku 1914 prezidentem Woodrowem Wilsonem v rámci zákona o FTC, přičemž na potřebě jejího založení panovala v Kongresu shoda, jelikož se Spojené státy už nějakou dobu potýkaly s tzv. trusty. Úkolem této nezávislé vládní organizace bylo vymáhání tzv. antitrust laws, čili zákonů na ochranu hospodářské soutěže. Hlavním z těchto zákonů byl tzv. Clayton Antitrust Act, který byl schválen nedlouho po ustanovení FTC. Některé regulační pravomoci se tak dostaly do rukou tohoto úřadu, přičemž do té doby je mohly vykonávat pouze soudy. Je potřeba zdůraznit, že tato komise je zodpovědná pouze za vymáhání soukromoprávní části relevantních zákonů.

Od ustanovení FTC se kongres nepouštěl do žádných zásadnějších reforem struktury či fungování komise, docházelo především k drobnějším úpravám z iniciativy správní rady. Ta může dokonce i zřídit novou sekci, pokud dostane souhlas od příslušného výboru v kongresu, ten totiž sám od sebe neinicializuje podbové kroky často.

V létě 2021 došlo ke jmenování Liny Khan do čela FTC, což se ukázalo jako poměrně výrazný krok. Kromě toho, že je současná předsedkyně tou nejmladší v historii FTC, je také velkou kritičkou Big Tech společností. Hned po jejím nástupu zaujala komise značně razantější postoj k těmto společnostem a celkově se zdá, že se celé paradigma posouvá směrem k doktríně „Bust the Trust“ z doby vzniku FTC.

3.2 ORGANIZACE FTC

Kromě mnoha menších oddělení existují v rámci FTC čtyři hlavní struktury: Správní rada, Odbor pro ochranu spotřebitele (Bureau of Consumer Protection), Odbor pro hospodářskou soutěž (Bureau of Competition) a Ekonomický odbor (Bureau of Economics). Správní radu tvoří pět komisařů, kteří jsou zodpovědní za vedení FTC a jejich funkční období je dlouhé sedm let. Jsou jmenováni na návrh prezidenta a toto jmenování musí schválit Senát, přičemž nemohou být více než tři komisaři ze stejné politické strany.

Úkolem Odboru pro ochranu spotřebitele je zamezit nekalým a podvodným praktikám. Činí tak za pomoci vyšetřování, vymáhání práva a v neposlední řadě pomocí vzdělávání. Na části případů spolupracuje tento odbor s Ministerstvem spravedlnosti, nicméně ve většině případů disponuje autoritou přednést případ před federální soud sám.

Odbor pro hospodářskou soutěž potlačuje nekalou soutěž a zároveň se snaží ji předcházet. Kromě vyšetřování a vymáhání příslušných předpisů má tento odbor na starosti prověřování fúzí. Dohled nad tímto slučováním firem je obzvláště důležitý v případě velkých korporací, které vlastní široké portfolio menších firem a mohlo by se stát, že v rámci nějakého menšího či přidruženého odvětví by firmy po sloučení měly příliš velký podíl na trhu. V takovém případě je fúze buďto zamezeno, anebo je firma nucena odprodat tuto část či podnik, aby mohl tzv. merger proběhnout.

V rámci FTC existuje ještě Ekonomický odbor, jehož činnost je méně vymezená a také je podstatně menší než předchozí dva. Byl ustanoven, aby pomáhal oboum výše zmíněným odborům, k čemuž slouží tým ekonomických expertů. Dále slouží k posuzování dopadů činnosti Federální obchodní komise a regulačních zákonů. V závěru této sekce je dobré zmínit, že cílem FTC je dostat všem svým povinnostem bez zbytečného administrativního zatěžování zákoně operujících společností a jejich zbytečného poškozování.

4. SOUČASNÉ NEDOSTATKY

Ze všeho nejdříve je nutné zmínit, že v Kongresu nepanuje shoda na tom kde přesně leží jádro problému a jak je řešit. Republikáni jsou více nakloněni reformě Federální obchodní komise, výjimku zde tvoří zarytí odpůrci regulace, kdežto demokraté mají za to, že funguje relativně dobře a je nutné reformovat samotné zákony které vymáhá. Avšak obě strany si jsou vědomi některých nedostatků v obou dvou oblastech.

4.1 PROSTŘEDKY

FTC je jednou z celosvětově nejdůležitějších regulátorských organizací, nicméně prostředky jimiž disponuje tomu ne vždy odpovídají a to značně omezuje možnosti kterými disponuje. Kupříkladu pro fiskální rok 2023 žádá FTC od Kongresu \$490 mil. (což je rozdíl \$139 mil. oproti roku 2022) a 1440 ekvivalentů plného pracovního úvazku (FTE). Tato čísla toho bez kontextu mnoho neřeknou, nicméně srovnáme-li je s požadavky podobného regulačního úřadu, prozradí více.

SEC (Securities and Exchange Commission) je úřad, který dohlíží na finanční trhy, chrání investory a vynucuje zákony týkající se tržní manipulace. Strukturou i podstatou je velice podobná FTC, jelikož má autoritu vymáhat pouze soukromoprávní část relevantních zákonů a je jinak odkázána na ministerstvo spravedlnosti. Obdobně jako FTC je odkázána na vyšetřování a dále například kontroluje povinné výroční zprávy. Agenda FTC a SEC se částečně překrývá v oblasti antimonopolních zákonů (Antitrust Laws). Avšak prostředky kterými tyto organizace disponují se markantně liší. SEC totiž na fiskální rok 2023 žádala od kongresu rozpočet ve výši \$2,149 mld. a 4,808 FTE, což jsou obojí násobně vyšší čísla než u FTC.

Zmíněná disparita má samozřejmě své důvody způsobené hlavní náplní práce zaměstnanců těchto úřadů, to však vysvětluje situaci v poměrně omezené míře. Jedním z faktorů je exponovanost SEC spojená s názorem veřejnosti na finanční trhy, obzvláště pak po roce 2008 a následné krizi. Nezapomínejme ale, že FTC se věnuje všem hospodářským sektorům, včetně finančnictví (zde často spolupracuje s SEC nebo jsou jí z kapacitních důvodů některé záležitosti předány úplně), kdežto SEC je značně specializovaná. Tato situace značně omezuje možnosti FTC, hlavně pokud se vezme v potaz, že má stát proti ekonomickým gigantům jako je Apple, Amazon, Facebook či Google.

4.2 NÁSTROJE FTC

Jak už bylo nastíněno, hlavním současným problémem, kterému se FTC musí věnovat je síla Silicon Valley a monopolistické chování tamních společností. K tomu jsou však zapotřebí adekvátní nástroje. Digitální trh je poměrně specifický a rychle se vyvíjí, stejně jako obchodní praxe.

Co se ukazuje jako zásadní problém je schopnost Big Techu vystavět překážky pro vstup na trh, jelikož mají většinou kontrolu nad platformou potřebnou pro prosazení se na trhu. Příkladem může být App Store či Google Play, přičemž oba jsou de facto jediné relevantní vstupy mobilních aplikací na trh. Dále je tu notoricky známý Amazon, který drží celosvětově dominantní pozici mezi internetovými obchody a chce-li firma se svým produktem uspět na online trhu, je pro ni téměř nutnost být na této platformě. V tomto kontextu je zajímavý například i řízení z roku 2001 proti Microsoftu, kvůli Internetu Explorer a dalším produktům, které se nedaly odinstalovat, což poskytovalo Microsoftu poměrně zásadní výhodu. FTC společnost vyšetřovala již v roce 1992, nicméně musela vyšetřování ukončit a DoJ ho později znovu otevřelo.

Tyto platformy ale přednostně nabízejí produkty z kterých sami profitují, tzn. ty své a v případě, že se objeví úspěšný produkt tak se nezřídka stane, že firma vyrobí a nabídne nápadně podobnou alternativu a původní produkt algoritmus pohrbí o desítky či stovky záznamů níže, což je vzhledem k chování většinového zákazníka pro malou firmu téměř likvidační. Navíc vyvine-li se nová platforma, původní firmy disponují dostatkem síly a vlivu, aby tuto možnou konkurenci eliminovali, případně přebrali vlastnictví nad ní.

V současnosti FTC postrádá pravomoc odstraňovat bariéry pro vstup nebo proti nim nějak zasahovat. Přitom tato pravomoc je nepostradatelná pokud má komise efektivně bojovat proti monopolistickému chování většiny hráčů ze Silicon Valley. Je nutné poznamenat, že proti podobným praktikám sice Spojené státy nedisponují specifickou legislativou, nicméně se bezpochyby jedná o nekalou obchodní praktiku poškozující hospodářskou soutěž. U nových digitálních produktů je zásadní být první na trhu a v tom mají velké korporace značnou výhodu, jelikož jejich náklady jsou minimální oproti nákladům, které bude mít například Start-up, což pro něj představuje další zásadní nevýhodu.

Další hodně diskutovaná potencionální změna se týká pravomoci trestat již za první porušení konkrétního opatření. V současnosti FTC nic takového nemůže, jelikož by taková pravomoc mohla otevřít dveře zbytečnému poškozování některých firem a konkurence by toho také mohla zneužívat, avšak souvislosti s technologickými společnostmi existuje argument pro zavedení této pravomoce. Jak bylo již zmíněno, praxe na digitálním trhu se rychle vyvíjí, což může vést k tomu, že brzy po napomenutí od FTC je firma schopna dopustit se podobného prohřešku za stejným účelem, ale nemůže být potrestána, jelikož nebyl porušen stejný předpis.

4.3 ETICKÉ NEDOSTATKY

Federální obchodní komise má jistá etická pravidla pro předchozí a budoucí působení svých zaměstnanců, především pak vedoucích pracovníků. Tato pravidla ale nejsou příliš striktní. Kupříkladu, vedoucí pracovníci nesmí rok před nástupem reprezentovat společnost před či proti FTC a po svém odchodu se nemohou věnovat ničemu na čem se osobně podíleli za dobu svého působení v komise.

Tato pravidla se ale nezabírají budoucím zaměstnání těchto vedoucích pracovníků, a tak je mnoho z nich po svém odchodu z FTC zaměstnáno například právě velkými technologickými korporacemi. Z etického hlediska se jedná o značný problém, jelikož se očekává od zaměst-

nanců objektivní a mnohdy razantní postup proti jejich potenciálním zaměstnavatelům, což se samozřejmě projeví na činnosti daného jedince. Zakázání této praxe má však také své odpůrce, jelikož lze namítnout, že schopnější lidé nebudou mít takový zájem pracovat v FTC, pokud jim to značně omezí možnosti pro budoucí zaměstnání.

4.4 OCHRANA DAT

Značná část oddělení pro ochranu spotřebitele se věnuje nakládání s daty uživatelů, zároveň to není jediná relevantní oblast pro kontrolu manipulace s daty. Proto se spekuluje s myšlenkou vytvoření nového oddělení zabývajícího se právě ochranou dat. Jednak by došlo ke zefektivnění činnosti v této oblasti a druhak by to dlouhodobě mohlo přispět k většímu zaměření se na tuto širokou problematiku.

4.5 PRÁVNÍ NEDOSTATKY A DOZOR

Toto téma patří k nejspornějším v souvislosti s FTC. Prvním bodem je překryv mezi kompetencemi FTC a Ministerstva spravedlnosti (DoJ) či vrchních prokurátorů jednotlivých států.

Vrchní prokurátor státu (State attorney general) disponuje možností vymáhat některé ze zákonů či předpisů jejichž vymáhání je primárně zprostředkováno FTC. Kritici činnosti komise navrhují aby tento prokurátor mohl vymáhat všechny zákony, které řeší federální obchodní komise, čímž by se zabránilo mnohým selháním. Problémem je zmatek, který by pravděpodobně nastal, jelikož už nyní tento překryv komplikuje a protahuje některé pře. Absolutní překryv relevantních pravomocí, ty federální pochopitelně nemůže mít prokurátor v konkrétním státě, i jejich nulový překryv má jak své výhody tak i řadu nevýhod.

Překryv mezi pravomocemi DoJ a FTC je nevyhnutelný a ne vždy škodlivý, někdy například tyto instituce spolupracují, aby vystavili viníka většímu tlaku. V rámci ministerstva spravedlnosti existuje tzv. Antitrust Division a část jejich úkolů je podobná těm co má FTC, nicméně nezprostředkuje ochranu spotřebitele. I proto existují názory, že by se FTC měla přesunout pod DoJ, kde by asistovala této sekci.

Dalším argumentem pro tento přesun je dohled nad organizací. Ten přijde mnohým politikům nedostatečný, jelikož zde jsou dlouhá funkční období a vedení nelze snadno odvolat. K tomu všemu je to instituce nezávislá, což se nelíbí především republikánům, kteří by ji nejraději viděli pod správou exekutivy. Takové řešení má ale řadu nevýhod, politizace anti-monopolní činnosti či vymáhání ochrany spotřebitele by pravděpodobně vedla k neefektivitě, kdy by mohlo dojít k ochraně velkých sponzorů vládnoucí strany a celkově by to mělo za následek neprospěch nejen amerického občana.

5. ZÁVĚR

Stále větší počet aktérů vnímá revizi ochrany hospodářské soutěže a spotřebitele jako nutnost. A i ti co vidí jako prioritu silnější zákony chápou nutnost schopných institucí, které budou mít za úkol je vymáhat. Vzhledem k dosavadnímu vývoji a společenskému rozpoložení vše nasvědčuje tomu, že FTC bude významně posílena, aby se mohla postavit technologickým gigantům dneška. Samozřejmě se dá očekávat snaha takových společností zmařit tyto kroky za pomoci masivního lobbingu, takže bude zajímavé sledovat jakou podobu tato reforma nakonec bude mít.

Federální obchodní komise není sice nejznámějším úřadem a zdánlivě ani tím nejzajímavějším, ale hraje nezastupitelnou roli v hospodářském systému nejen Spojených států, ale celého světa, jelikož na jejím fungování závisí podoba a chování největších společností světa a do jisté míry tudíž i podoba světového trhu. V žádném případě tedy nepodceňte tento nesmírně podstatný bod agendy a přičiňte se o reformu tím správným směrem, alespoň podle Vás...

6. OTÁZKY PRO STANOVISKO

- Měla by Federální obchodní komise zůstat nezávislá? Má se změnit systém dohledu nad ní?
- Má být zřízen Odbor pro ochranu dat?
- Měla by být změněna etická pravidla pro zaměstnance FTC, případně jak?
- Je na místě značné navýšení kapacit FTC?
- Měla by dostat FTC nové pravomoce, například takové co se týkají odstraňování překážek pro vstup na trh?
- Je na místě více definovat či redefinovat roli FTC či jejího Ekonomického odboru?

7. DOPORUČENÉ A ROZŠIŘUJÍCÍ ZDROJE

Stránky FTC:

<https://www.ftc.gov/>

Koncept republikánské senátní reformy:

<https://www.hawley.senate.gov/overhauling-federal-trade-commission>

Návrhy think-tanku Brookings:

<https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/03/01/five-reforms-the-ftc-can-undertake-now-to-strengthen-the-agency/>

Krátký náhled na spor mezi FTC a Silicon Valley:

<https://www.lawinsider.in/columns/the-big-issue-between-the-us-federal-trade-commission-and-the-big-techs-of-silicon-valley-amazon-and-facebook>

Last Week Tonight o technologických monopolech

https://www.youtube.com/watch?v=jXf04bhcjbg & ab_channel=LastWeekTonight

8. POUŽITÉ ZDROJE

BOND, Shannon. New FTC chair Lina Khan wants to redefine monopoly power for the age of big tech. *NPR* [online]. 1 July 2021. [Accessed 3 July 2022]. Available from: <https://www.npr.org/2021/07/01/1011907383/new-ftc-chair-lina-khan-wants-to-redefine-monopoly-power-for-the-age-of-big-tech>

DABRAI, Meher Sunil. The big issue between the US Federal Trade Commission and the Big Techs of Silicon Valley – Amazon and Facebook. *Law Insider India* [online]. 13 August 2021. [Accessed 3 July 2022]. Available from: <https://www.lawinsider.in/columns/the-big-issue-between-the-us-federal-trade-commission-and-the-big-techs-of-silicon-valley-amazon-and-facebook>

Federal Trade Commission Fiscal Year 2023 Congressional Budget Justification. [online]. 28 March 2022. [Accessed 3 July 2022]. Available from: https://content.mlex.com/Attachments/2022-04-04_X75ZUQW17T5GT2LS/FTC%20-%20FY23%20CBJ.pdf

Federal Trade Commission [online]. 11 February 2022. [Accessed 3 July 2022]. Available from: <https://www.ftc.gov/>

FISCAL YEAR 2023 Congressional Budget Justification. *U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION* [online]. [Accessed 3 July 2022]. Available from: https://www.sec.gov/files/FY%202023%20Congressional%20Budget%20Justification%20Annual%20Performance%20Plan_FINAL.pdf

Overhauling the Federal Trade Commission. *Senator Josh Hawley* [online]. [Accessed 3 July 2022]. Available from: <https://www.hawley.senate.gov/overhauling-federal-trade-commission>

OVERLY, Steven and MCGILL, Margaret Harding. FTC went to Silicon Valley to solicit antitrust complaints. *POLITICO* [online]. [Accessed 3 July 2022]. Available from: <https://www.politico.com/story/2019/06/07/ftc-tech-scrutiny-silicon-valley-1511310>

RICH, Jessica. Five reforms the FTC can undertake now to strengthen the agency. *Brookings* [online]. 9 March 2022. [Accessed 3 July 2022]. Available from: <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2021/03/01/five-reforms-the-ftc-can-undertake-now-to-strengthen-the-agency/>



2022

ČESKÝ MODEL AMERICKÉHO KONGRESU 2022



CENTRUM POLITICKÝCH STUDIÍ, Z. S.
NÁMĚSTÍ JANA PALACHA 2
110 00 PRAHA 1

