

Съединените американски щати: Офис за мениджмънт и бюджет

САЩ е една от първите страни, където на федералните агенции, издаващи регулации, им е наредено да използват анализ на въздействието на регулирането (АВР), за да се подобри качеството на регулирането. Отговорна за надзора на АВР и по-общо на регулациите и процеса по изработването на правила е Офисът за мениджмънт и бюджет (ОМБ).

ОМБ е част от изпълнителния офис на президента на САЩ и помага на президента при разработването и изпълнението на неговите политики и програми. ОМБ допринася за разработването и разрешаването на всички въпроси, свързани с бюджета, политиките, законодателството, регулирането, обществените поръчки, електронното правителство и управлението като представител на президента. ОМБ има няколко офиса; един от тях, наречен Служба за информация и регулативни въпроси (СИРВ)¹ е отговорен за регулативния надзор. СИРВ има около 50 държавни служители с опит в анализ на политиките, правото, икономиката, статистиката и информационните технологии, а също така и в науката за общественото здраве, токсикологията, инженеринга и здравната икономика.

В САЩ има повече от сто федерални агенции, които издават 4500 съобщения за нови регулации всяка година и около 600 от тях се преценяват като достатъчно значителни, за да бъдат прегледани от ОМБ. От тези 600 само 50-100 всяка година се разглеждат като прекалено скъпи, за да е оправдан формален анализ на ползите и разходите от агенцията. ОМБ типично не извършва анализ сам, а се фокусира върху преглед на най-важните регулации.

Регулативен процес:

- a) Агенциите подготвят план за регулациите, които те смятат да издадат. Плановете са изпратени на ОМБ и ОМБ ги разпространява на други засегнати агенции и съветниците;
- b) Координиране на плановете, за да се избегне конфликт между плановете на агенциите и между тези плановете и Изпълнителната заповед 12866 или президентските приоритети;
- c) Агенциите подготвят анализи на регулативното въздействие за икономически значимите регулации². Агенциите търсят публично участие в процеса, консултиране с местните правителства и, в някои случаи, професионална оценка от колеги (peer review);
- d) ОМБ прави преглед на регулациите и техните АВР. ОМБ одобрява или връща регулациите;
- e) Всяка одобрена регулация може да бъде издадена от съответната агенция;
- f) Върнатите регулации се преразглеждат от агенциите;
- g) Агенциите и ОМБ правят преглед на съществуващите регулации. Те идентифицират и законодателни мандати, които е подходящо да бъдат преразгледани от Конгреса;

¹ СИРВ е създадена през 1980 година с Paperwork Reduction Act.

² Регулации, които имат годишен ефект върху икономиката от 100 милиона долара или повече или се отразява неблагоприятно по осезаем начин на икономиката, сектор от икономиката, производителността, конкуренцията, работните места, околната среда, общественото здраве или сигурност или щатските, местните или племенните правителства или общности.

- h) ОМБ изпраща подтикващи писма с предложения как една агенция може да подобри своите регулации;
- i) ОМБ изпраща годишен отчет на Конгреса за разходите и ползите от федералните регулации и за съобразяването на агенциите с принципите на регулиране, дефинирани от Конгреса.

*Процес на изработване на правила:*³

- a) Инициращи събития – инициатива на агенцията, задължителни прегледи, законови мандати, препоръки от други агенции, външни групи, щати, федерални комитети от съветници, съдебни дела, петиции, подтикващо писмо от ОМБ;
- b) Определяне дали едно правило е нужно;
- c) Подготовка на предложените правила и на оценки за регулативното въздействие;
- d) ОМБ прави преглед на предложеното правило;
- e) Публикуване на предложеното правило във Федералния регистър;
- f) Коментари от обществеността;
- g) Подготовка на финални правила и оценки за регулативното въздействие;
- h) ОМБ прави преглед на финалното правило;
- i) Публикуване на правилото във Федералния регистър и Кодекса от федерални регулации.

Регулациите са разработват от федералните агенции, защото те имат необходимата експертиза и опит в съответната област. Агенциите са задължени да следват регулативната философия и принципите, дефинирани в Изпълнителната заповед 12866 “Регулативно планиране и преглед”⁴:

Регулативна философия. Федералните агенции трябва да издават само такива регулации, които са изисквани по закон, необходими са за тълкуване на закон или са станали необходими заради непреодолима обществена нужда, като съществен провал на частните пазари да защитят или подобрят здравето и сигурността на обществото, околната среда или благосъстоянието на американците. Решавайки дали и как да регулират, агенциите трябва да оценят всички разходи и ползи от наличните регулативни алтернативи, включително алтернативата да не се регулира. Разходите и ползите трябва да бъдат схващани така, че да включват околностите мерки (в най-пълния размер, в който те могат да бъдат оценени) и качествени мерки на разходите и ползите, които е трудно да бъдат оценени, но въпреки това е важно да се имат предвид. По-нататък, при избиране между алтернативни регулативни подходи, агенциите трябва да избират тези подходи, които максимизират нетните ползи (включително потенциалните икономически, екологични, здравни

³ Базиран на RegMap, създадена от ICF Consulting в сътрудничество със Центъра за регулативна информация на Американската администрация за общи услуги.

⁴ Изпълнителната заповед е заповед към изпълнителната власт, издадена от президента (в САЩ президентът е ръководител на изпълнителната власт). Изпълнителната заповед 12866 “Регулативно планиране и преглед” е издадена през 1993 година от президента Клинтън и тя продължава да е в сила при президента Буш с някои малки промени. Изпълнителната заповед 12866 е предшествана от издадените от президента Рейгън Изпълнителна заповед 12291 “Федерално регулиране” (1981) и Изпълнителна заповед 12498 “Процесът на регулативно планиране” (1985).

и предпазни и други предимства; разпределителни ефекти и справедливост), освен ако закон изисква друг регулативен подход. (Изпълнителна заповед 12866, секция 1, а)

Изпълнителна заповед 12866 също така упоменава принципите, към които агенциите трябва да се придържат, за да обезпечат, че техните регулативни програми са съвместими с регулативната философия: идентифициране на проблема и на провалите на частните пазари или публичните институции, които са причина за проблема; проучване дали проблемът е създаден от съществуващи регулации; идентифициране на наличните алтернативи на директното регулиране; разглеждане на рисковете; ефективност (cost-effectiveness) на регулациите; оценка на разходите и ползите от планираните регулации и възприемане на регулации само когато ползите оправдават разходите; решенията трябва да се базират на най-добрата научна, техническа, икономическа и друга информация за нуждата и последствията от регулациите; оценка на алтернативни форми на регулиране и разчитане на цели за изпълнение вместо на определяне на поведението или формата на съобразяване, която регулираните обекти трябва да възприемат; консултации със щатските, местните и племенните длъжностни лица преди налагане на регулация, която може да ги засегне; избягване на регулации, които са противоречиви, несъвместими или дублиране с други регулации; налагане на най-малкото бремене на обществото, съвместимо с постигане на регулативните цели; регулациите трябва да са прости и лесни за разбиране.

Всяка агенция има програма за периодични прегледи на нейните съществуващи значителни регулации, за да определи дали тези регулации трябва да се променят или елиминират, така че да направи регулативната програма на агенцията по-ефективна при постигане на регулативните цели, по-малко обременяваща с тежести или по-синхронизирана с президентските приоритети и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866. Всяка значителна регулация, избрана за преглед, се включва в годишния регулативен план на агенцията. Агенцията също така идентифицира законови мандати, които изискват агенцията да издава или да продължи да налага регулации, които тя вярва, че са ненужни и остарели поради промяна в обстоятелствата.

Регулативният преглед се изпълнява от Офиса за мениджмънт и бюджет от името на президента. Прегледът на създаването на правила в агенциите цели да обезпечи, че регулациите са в съгласие с приложимия закон, президентските приоритети и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 и че решенията, взети от една агенция, не са в конфликт с политиките или действията, предприети или планирани от друга агенция.

В рамките на десет календарни дни след като Службата за информация и регулативни въпроси получи регулативния план на една агенция тя трябва да го разпространи до другите засегнати агенции и съветниците.⁵ Всеки ръководител на агенция, който вярва, че едно планирано регулативно действие на друга агенция може да противоречи с нейната политика или действие, което е предприето или планирано, уведомява администратора на СИРВ, който трябва да препрати тази комуникация на съответната агенция и на съветниците.

⁵ Под съветници се разбират съветниците по регулативна политика на президента, с които президентът може от време на време да се консултира, включително директора на ОМБ, председателят (или друг член) на Съвета на икономическите съветници, помощника на президента по икономическата политика, помощника на президента по вътрешната политика, помощника на президента по националната сигурност, помощника на президента за наука и технологии, помощника на президента по междуправителствените въпроси, помощника на президента, който е секретар по персонала, помощника на президента, който е главен секретар на вицепрезидента, помощника на президента по юридическите въпроси, заместник-помощника на президента и директор на Офиса по екологична политика на Белия дом и администратора на Службата за информация и регулативни въпроси.

СИРВ проучва списъците на значителните и незначителните регулативни действия на агенциите и в рамките на десет работни дни от получаване на списъците администраторът на СИРВ уведомява агенцията, ако СИРВ е решила да направи някакви промени в разделението значителни/незначителни регулации.

Ако администраторът на СИРВ реши, че планирано регулативно действие на една агенция е не съвместимо с приоритетите на президента или с принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 или са в конфликт с предприета или планирана политика или действие на друга агенция, администраторът на СИРВ уведомява засегнатите агенции и съветниците. Директорът на ОМБ може да се консултира с ръководителите на агенциите по отношение на техните регулативни планове и когато е необходимо да поиска допълнително разглеждане или координиране между агенциите. Регулативните планове се публикуват ежегодно в октомврийското издание на Обединената регулативна програма. Тази публикация е достъпна за Конгреса, щатските, местните и племенните правителства и обществеността. Всички мнения по всякакви аспекти на регулативните планове на агенциите, включително дали едно планирано регулативно действие противоречи с друга планирана или съществуваща регулация, дали налага някакви неочаквани последици на обществото или оказва някакви неспоменати ползи на обществото, се изпращат на издаващата агенция с копие до СИРВ.

Администраторът на СИРВ осигурява ръководство и надзор, така че регулативните действия на всяка агенция са съвместими с приложимия закон, приоритетите на президента и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 и не противоречат на политиките и действията на друга агенция. ОМБ издава указания за цялото правителство, които осигуряват политическо и процедурно ръководство за федералните агенции за подsigуряване и максимизиране на качеството, обективността, полезността и верността на информацията (включително статистическата информация), разпространявана от федералните агенции. СИРВ преглежда и одобрява (или отхвърля) всяко събиране на информация от страна на федерална агенция.

СИРВ преглежда само действията, идентифицирани от агенцията или от СИРВ като значително регулативно действие.⁶ СИРВ преглежда проектоправилата за съгласуваност с регулативните принципи, посочени в Изпълнителна заповед 12866 и с президентските политики и приоритети. СИРВ проверява дали агенциите са оценили разходите и ползите от планираната регулация и дали те са избрали регулативни подходи, които максимизират нетните ползи. Прегледът определя дали агенцията, решавайки дали и как да регулира, е оценила разходите и ползите от наличните регулативни алтернативи (включително алтернативата да не се регулира). СИРВ проверява дали съответната агенция е консултирала мнението на щатските и местните правителства. Един важен аспект от прегледа е оценката на възможното влияние върху програмите на други федерални агенции. СИРВ също често търси мнението на Администрацията по малкия бизнес за

⁶ "Значително регулативно действие" означава всяко регулативно действие, което е вероятно да резултира в правило, което може:

- (1) да има годишен ефект за икономиката от 100 милиона долара или повече или неблагоприятно да засегне по съществен начин икономиката, сектор от икономиката, производителността, конкуренцията, заетостта, околната среда, общественото здраве или сигурност или щатските, местните или племенните правителства или общности;
- (2) да създаде сериозна несъгласуваност или по друг начин да влезе в конфликт с предприети или планирани действия на друга агенция;
- (3) значително да промени бюджетното влияние на обвързващите програмите (entitlements), отпуснатите суми, потребителските такси или кредитните програми или правата и задълженията на ползващите се от тях; или
- (4) да повдигне нови юридически или свързани с политиките въпроси, произлизащи от законови мандати, президентските приоритети или принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866.

предложени регулации, за да определи влиянието върху малкия бизнес и да провери дали влиянието на регулациите е съобразено с размера на компаниите. Времеви лимит за прегледа на ОМБ е 90 дни след получаване на регулацията и нейния анализ на въздействието на регулирането.

По време на прегледа на ОМБ администраторът на СИРВ може да реши да изпрати “писмо за връщане” на агенцията, с което връща правилото за преразглеждане от агенцията. Такова връщане може да стане ако качеството на анализите на агенцията са неадекватни, ако възприетите регулативни стандарти не са оправдани от анализите, ако правилото не е съвместимо с регулативните принципи, изразени в Изпълнителна заповед 12866 или с президентските политики и приоритети или ако правилото не е съвместимо с други Изпълнителни заповеди или закони. Писмото за връщане трябва да обясни защо СИРВ вярва, че изработването на правилото би спечелило от по-нататъшно разглеждане от агенцията.

Администраторът на СИРВ е председател на специалната Работна група по регулирането, състояща се от представители на ръководствата на всички агенции, определени от администратора на СИРВ като имащи значителни регулативни отговорности и съветниците. Работната група подпомага агенциите при идентифициране и анализиране на важни регулативни въпроси, включително развитието на иновативни регулативни техники, методите, ефикасността и ползата от сравнителни оценки на риска при вземането на регулативни решения и развитието на кратки формуляри и други опростени регулативни подходи към малкия бизнес и други обекти. Работната група се среща най-малко веднъж на тримесечие и може да се среща като цяло или на подгрупи от агенции с интерес към определени проблеми или области. За да информира своите дискусии, Работната група може да поръчва аналитични изследвания и доклади на СИРВ, Административната конференция на САЩ или друга агенция.

Директорът на ОМБ може да идентифицира съществуващи регулации за преглед от съответната агенция или може да идентифицира законови мандати, които е подходящо да се преразгледат от Конгреса. Чрез така нареченото “подтикващо писмо” ОМБ също така може да предложи проблем, който той смята, че трябва да е в приоритетите на агенцията. Това подтикващо писмо се изпраща по инициатива на ОМБ и съдържа предложения как агенцията може да подобри своите регулации – по-нататъшно регулиране, ненужни регулации или регулации, които трябва да бъдат променени.

Ако има конфликт между ръководителите на агенции или между ОМБ и някоя агенция, който не може да бъде разрешен от администратора на СИРВ, той се разрешава от президента с помощта на Началника на кабинета на президента.

Разкриване на информация, прозрачност и консултации

Всяка агенция подготвя програма за всички регулации, които се разработват или преглеждат по време и по начин, определен от администратора на Службата за информация и регулативни въпроси. Агенцията също така подготвя регулативен план на най-важните значителни регулативни действия, които агенцията очаква да издаде като предложения или във финална форма в настоящата фискална година или след това. Регулативният план трябва да бъде изпратен на СИРВ до първи юни всяка година и съдържа по-детайлизирана информация.

Агенциите трябва да търсят участието на тези, които ще бъдат облагодетелствани и онези, които се очаква да бъдат обременени от съответната регулация (включително особено щатските, местните и племенните длъжностни лица). Законът за административните процедури изисква агенциите да публикуват своите предложения за правила във

Федералния регистър. На обществото трябва да бъдат предоставени 60 дни за коментар и агенцията трябва разгледа всички получени коментари. Процесът е отворен за всички граждани и всички коментари са публично достъпни, така че процесът обезпечава, че специалните интереси нямат непропорционално влияние. Ако са получени важни нови материали може да има друг кръг от коментари. Правилата се публикуват не по-малко от 30 дни преди да влязат в сила. Финалните регулации се индексират и публикуват в Кодекса от федералните регулации, който също така е достъпен в интернет (www.access.gpo.gov/nara/cfr/). Кодексът осигурява изчерпателен изглед на регулациите, които са валидни по определено време.

За да се осигури по-голяма откритост и отчетност на процеса на регулативен преглед, само администраторът на СИРВ (или определено от него лице) може да комуникира с лица, които не са служители в изпълнителната власт на Федералното правителство във връзка с регулативните действия, които се преглеждат. Тези комуникации се ръководят от три правила: представител на издаващата агенция трябва да бъде поканен; цялата информация за комуникацията трябва да бъде препратена на издаващата агенция в рамките на 10 работни дни; СИРВ трябва публично да разкрие съответната информация за комуникацията.

След като регулативното действие е било публикувано във Федералния регистър или издадено по друг начин така, че да е достъпно за публиката или след като агенцията е обявила своето решение да не издава или публикува регулативното действие СИРВ прави достъпни за публиката всички документи, разменени между СИРВ и агенцията по време на прегледа от СИРВ. СИРВ е задължена да осигури информация на публиката в ясен и разбираем език.

Администраторът на СИРВ се среща веднъж на тримесечие с представители на щатски, местни или племенни правителства, за да идентифицира съществуващи и предложени регулации, които могат изключително или значително да засегнат тези правителствени органи. Администраторът на СИРВ също така организира конференции с представители на бизнеса, неправителствените организации и публиката, за да дискутира регулативни въпроси от общ интерес. Щатските, местните и племенните правителства са насърчавани да помагат при идентифициране на регулациите, които налагат значителни или изключителни тежести върху тези правителства и които изглежда са преживели оправданието за своето съществуване или по друга причина се несъвместими с обществения интерес.

Процесът на регулативен преглед е много прозрачен. На интернет сайта на ОМБ е публикувана информация, касаеща: правилата, които се преглеждат в ОМБ; правилата, които скоро са преминали през ОМБ и списък на всички приключени прегледи; правилата, които са върнати на агенциите за преразглеждане и писмата за връщане с причините и препоръките за подобряване; подтикващите писма, които предлагат на агенциите обещаващи регулативни приоритети; заинтересованите групи, които скоро са лобирали СИРВ, датата на срещата, имената на участниците и точната тема на срещата; докладите за Конгреса на СИРВ от предишни години и проекта на доклад за текущата година; гражданите са насърчавани да изпращат коментари по проекта; указания по надлежен анализ разходи-ползи, изработени от ОМБ и Съвета на икономическите съветници на президента на САЩ; политиките и практиките на СИРВ, включително Изпълнителни заповеди и меморандуми.

Има също така специален интернет сайт (www.regulations.gov) където са налични всички отворени за коментари регулации. Гражданите могат да прочетат описание на всяка предложена и финална федерална регулация, която в момента е отворена за коментари, да

прочетат пълния текст на регулациите и да изпратят своите коментари на федералните агенции, отговорни за тях.

Центърът за регулативна информация публикува т.нар. *Обединена програма на федералните регулативни и дерегулативни дейности* и *Регулативния план*. Обединената програма на федералните регулативни и дерегулативни дейности се публикува през пролетта и есента всяка година и съдържа програмите за регулативни и дерегулативни дейности на агенциите. Регулативния план, който се публикува като част от есенното издание на Програмата, идентифицира регулативните приоритети и съдържа допълнителни детайли за най-важните значителни регулативни дейности, които агенциите очакват да предприемат през идващата година. Центърът за регулативна информация поддържа интернет сайт (www.reginfo.gov), за да подпомага хората, които желаят да намерят информация за регулациите.

Специфична черта на системата за регулативен преглед на САЩ е съществуването на много организации, които “надзират” регулативните дейности: Center for Regulatory Effectiveness; OMB Watch; AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies; CATO Institute Regulatory Studies; Center for Research in Regulated Industries (Rutgers University); Competitive Enterprise Institute; Citizens for a Sound Economy; Harvard Center for Risk Analysis; Heritage Foundation (Regulation section); Mercatus Center (George Mason University); Organization for Economic Cooperation and Development: Regulatory Reform and Management; Risk World; Society for Risk Analysis.