

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПРЕПОРЪКИТЕ**

от одитен доклад № 0300201518
за извършен одит: „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението
на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 –
2020 г.“, за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

Настоящият доклад е приет с Решение № 100 от 18.05.2022 г. на Сметната палата (Протокол № 18)

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50 от Закона за Сметната палата, в изпълнение на т. 8 от Решение № 463 от 11.12.2019 г. (Протокол № 45) и т. 4 от Решение № 308 от 27.08.2020 г. (Протокол № 33) на Сметната палата и Заповед № ПК-03-02-003 от 14.02.2022 г. издадена от заместник-председател на Сметната палата е извършена повторна проверка за изпълнението на препоръките по окончателен одитен доклад № 0300201518 за извършен одит: „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“, за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата, на министъра на околната среда и водите е изпратен окончателния одитен доклад с 10 препоръки и 17 подпрепоръки за подобряване на ефективността на мерките и дейностите при управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. (ОПОС 2014 – 2020 г.) в Министерството на околната среда и водите.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, с писмо с вх. № 04-10-1 от 10.06.2020 г., министърът на околната среда и водите уведомява председателя на Сметната палата в определения срок, за предприетите мерки за изпълнение на дадените препоръки, като прилага документи във връзка с представената в писмото информация.

Проверката на изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300201518 за извършен одит: „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.“ показва, че от дадените 10 препоръки, с общо 17 подпрепоръки са изпълнени една препоръка и една подпрепоръка.

Настоящата повторна проверка за изпълнението на дадените от Сметната палата препоръки има за цел да установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация¹ от одитирания обект и предприетите мерки за изпълнението на препоръките, които не са изпълнени.

РЕЗУЛТАТИ

При осъществения повторен контрол за изпълнението на препоръките се установи:

По препоръка 1. *Да се предприемат действия за повишаване на функционалния и административен капацитет на експертните работни групи за оценка на проектните предложения и на бенефициентите с цел минимизиране на риска от забавяне на оценителния процес при процедурите чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП), респективно на риска от забавянето на усвояването на средствата.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 1.2. от одитния доклад, относно установено забавяне в оценителния процес през 2015 г. и 2016 г.

За периода от 01.08.2020 г. до 01.03.2022 г. не са издадени заповеди за определяне на експертни работни групи за оценка на проектни предложения от ръководителя на управляващия орган (РУО) на ОПОС 2014 – 2020 г. по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ (ПО 2) и съответно не са изготвяни доклади за резултатите от извършена оценка на проектни

¹ Одитно доказателство № 1

предложения, поради усвояване на предоставения от Европейската комисия финансов ресурс².

Договорени средства по ПО 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 – 2020 г. към 01.03.2022 г.

№	Име на процедура	Договорени средства общо (в лв.)	Процент на изпълнение
1.	Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци	165 349 627	97,83
2.	Втора комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци	29 341 379	83,83
3.	Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община	369 741 082	205,41
4.	Изпълнение на демонстрационни проекти в областта на управлението на отпадъците	21 370 394	90,67
5.	Завършване на проект "Прилагане на децентрализиран модел за управление на био-отпадъците в един от регионите за управление на отпадъци в България, вкл. изграждане на необходимата техническа инфраструктура – система за разделно събиране и съоръжение за рециклиране на събраните био-отпадъци"	1 683 576	88,61
6.	Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 "Отпадъци" на ОПОС 2014-2020 г. за финансови инструменти	52 431 582	100,00
7.	Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци	59 353 916	118,71
8.	Рекултивация на депа за закриване, предмет на процедура по нарушение на правото на ЕС по дело С-145/14	119 962 171	99,97
Общо:		819 233 727	110,63

Източник: ИСУН 2020 Публичен модул, извлечение към 01.03.2022 г.³

Съгласно чл. 26, ал. 1 на Постановление № 162 на Министерски съвет (ПМС) от 05.07.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за периода 2014 - 2020 г.⁴, Управляващият орган (УО) на оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. ежегодно следва да изготвя проект на индикативна годишна работна програма (ИГРП) за следващата календарна година. Управляващият орган следва да публикува за коментари проекта на индикативна годишна работна програма за следващата календарна година не по-късно от 1 октомври на текущата година. В изпълнение чл. 26, ал. 3 от ПМС № 162 от 05.07.2016 г., на 01.10.2021 г. УО на ОПОС 2014 – 2020 г. чрез съобщение⁵ на официалната интернет страница на оперативната програма информира потенциалните бенефициенти по ОПОС 2014 – 2020 г., че не планира обявяване на нови процедури, поради което проект на ИГРП за 2022 г. няма да бъде изготвен и публикуван за коментари.

² Одитно доказателство № 4

³ Данните за договорените средства и процента на изпълнение към определена дата са променлива величина, която се влияе от стойността на прекратените договори и/или др. факти и обстоятелства, възникнали след датата на генериране на справка от ИСУН 2020, свързани с извършването на корекции в стойността на договорените средства

⁴ ПМС № 162 за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от ЕСИФ за периода 2014-2020 (Обн., ДВ, бр. 53 от 12.07.2016 г., посл. изм., бр. 21 от 15.03.2022 г., в сила от 15.03.2022 г.)

⁵ <https://www.eufunds.bg/bg/opos/node/8482>

Предвид изложеното, не може да се потвърди, че предприетите мерки и действия от УО за повишаване на функционалния и административен капацитет на експертните работни групи за оценка на проектните предложения и на бенефициентите с цел минимизиране на риска от забавяне на оценителния процес са достатъчни и ефективни. Към 01.03.2022 г. предоставената от Европейската комисия безвъзмездна финансова помощ по ПО 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 – 2020 г. е договорена и УО не планира обявяване на нови процедури през 2022 г., поради което целта на препоръката не може да се оцени и да се проследи изпълнението ѝ.

Препоръка 1 не подлежи на изпълнение.

По препоръка 2. В Наръчника по ОПОС 2014 - 2020 г. да се регламентират процедури относно действията на експертите от отдел „Мониторинг“ за:

2.1. инициране и извършване на проверка на място на рискови според експертите приключени проекти;

2.2. разработване на критерии за определяне на рискови проекти и интензитета за тяхното наблюдение.

Препоръката включва в себе си две подпрепоръки и е свързана с констатациите в част „Констатации и оценки“⁶, Раздел II, т. 2.1. от одитния доклад, че регламентирания в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. (Раздел Q „Извършване на проверки на място по ОПОС 2014 - 2020 г.“) правила и процедури, създават само общи условия за изпълнение на нормативно определените функции и задачи по мониторинг от Отдел „Мониторинг“, като недостатъчно подробно регламентирания процедури относно планиране на проверките на място не гарантират в достатъчна степен ефективното изпълнение на дейността по мониторинг по оперативната програма, тъй като съществува риск обемът и качеството на планираните и извършени дейности по мониторинг чрез осъществяване на проверки на място да зависи основно от субективната преценка, личните компетентности и експертиза на съответните експерти. Необходими са допълнителни усилия за създаване на регистър/база данни за административни договори за безвъзмездна финансова помощ (АДФП), при които съществува повишен риск и необходимост от засилено наблюдение, с цел превенция и намаляване на риска за изпълнение на ОПОС 2014 - 2020 г.

2.1. Със Заповед № РД-ОП-76 от 08.12.2020 г. на министъра на околната среда и водите са утвърдени изменения на Раздел Q „Извършване на проверки на място по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“⁷ В утвърдената процедура е регламентиран ред за инициране и извършване на проверка на място на рискови според експертите приключени проекти, като са определени отговорни длъжностни лица, както и е утвърден Образец q.5 за мотивирано предложение/становище за включване/отпадане на проект в/от годишен план за проверки на място по ОПОС 2014 – 2020 г.

2.2. В Приложение № 2 Методика и критерии за определяне на рискови проекти от Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 (Раздел Q „Извършване на проверки на място по ОПОС 2014 - 2020 г.“) са определени критериите за оценка на рискови договори, с цел включване в годишния план за проверки на място. На оценка съгласно тази методика подлежат всички административни договори/заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, с изключение на бюджетните линии по Приоритетна ос 6 „Техническа помощ“, като в годишния план се включват всички бюджетни линии, които приключват в рамките на конкретната календарна година⁸.

⁶ Констатации и оценки Раздел II, т. 2.1.

⁷ Одитно доказателство №№ 1 и 2

⁸ Одитно доказателство № 2

Рисковите проекти, които следва да се включат в Годишния план за проверки на място по ОПОС 2014 - 2020 г. се определят по следните критерии:

а) Критерий 1: Приключване на проекта – в ГП за проверки на място задължително се включват всички проекти, приключващи в рамките на конкретната календарна година и за които предстои подаване на окончателно плащане.

б) Критерий 2: Размер на БФП - за всяка приоритетна ос в годишния план се включва минимум 1 брой от проектите в изпълнение с най-голяма стойност. За всяка следваща календарна година по този критерий се включват проекти, които не са обхванати от годишния план за предходната година.

в) Критерий 3: Финансово изпълнение на проектите - в годишния план се включват всички проекти, по които за периода от стартиране на проекта до началото на календарната година, за която се изготвя годишния план, чрез междинни искания за плащане са заявени за възстановяване средства в размер до 10 на сто от БФП. Критерият не се прилага за проекти, чието изпълнение е стартирало през годината, предхождаща годината, за която се изготвя годишния план.

г) Критерий 4: Физическо изпълнение на проектите - в годишния план се включват:
- Проекти, за които е констатирано забавяне в изпълнението, което поражда вероятност от неспазване на крайния срок за изпълнение на дейностите по проекта. Преценката за необходимостта от включването се прави от началник-отдел „Техническа верификация“, въз основа на получени обективно мотивирани писмени предложения и становища (по Образец q.5), изготвени по преценка на експертите от отдела в процеса на и във връзка с мониторинга на съответния проект, като проектът се третира с потенциална забава при подадена информация от страна на бенефициента за наличието ѝ (в план-графика за изпълнение на дейностите, чрез кореспонденция и/или други форми на подаване на информация от страна на бенефициента

и/или

- Проекти, при които има сключен/-и договор/-и с изпълнител/-и за основната/-ите дейност/-и за които към момента на съставяне на годишния план не са извършвани проверки на място.

При определянето на проекти, подлежащи на проверка по годишния план, идентифицирани по критерий 4, се използва и информацията от системата за оценка на риска АРАХНЕ.

д) Критерий 5: Наличие на констатации от извършени през предходната година одити - в годишния план се включват проекти, за които през предходната календарна година са извършени проверки от контролни органи (национални и/или на Европейската комисия) и са направени констатации с финансово влияние.

е) Критерий 6: Информация от отдел „Администриране на нередности“ - проекти, за които е постъпила информация от отдел „Администриране на нередности“ за евентуални рискове по проекта/ниво на риска, установен при административни проверки и одити от Одитния орган за системите за управление и контрол като цяло.

ж) Критерий 7: Наличие на други обстоятелства - в годишния план се включват също:

- Проекти, за които е постъпила информация от отдел „Администриране на нередности“ за евентуални рискове по проекта/ниво на риска, установен при административни проверки и одити от Одитния орган за системите за управление и контрол като цяло;

и/или

- Проекти, за които са получени обективно мотивирани писмени предложения и становища (Образец q.5), изготвени по преценка на експертите от отдела в процеса на и във връзка с мониторинга на съответния проект, представящи информация, която може да

обоснове включването на съответните проекти в годишния план, напр.: необходимост от реализиране на проверки на място, с цел поддържане на предвидения в Административния договор/ договор/заповед за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ интензитет на проверките на място, определен въз основа на извършената оценка на капацитета; необходимост от проследяване на статуса на изпълнение на препоръки, съгласно Регистъра за текущо проследяване изпълнението на препоръки от извършени проверки на място (Приложение №3)⁹.

Препоръка 2 е изпълнена.

По препоръка 3. *В Наръчника по ОПОС 2014 - 2020 г. да се детайлизират процедурите за изготвяне на Годишния план за проверки на място, като се въведе подробна и ясна процедура за планиране на проверките на място, включваща и процесите по текущ анализ на изпълнението на Годишния план за проверки на място, в т.ч. възможност за неговата актуализация/изменение.*

Препоръката е свързана с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 2.1. от одитния доклад, че регламентирани процедури в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г. (Раздел Q „Извършване на проверки на място по ОПОС 2014 - 2020 г.“), относно планиране на проверките на място са недостатъчно подробно регламентирани, което не гарантира в достатъчна степен ефективното изпълнение на дейността по мониторинг по оперативната програма, тъй като съществува риск обемът и качеството на планираните и извършени дейности по мониторинг чрез осъществяване на проверки на място да зависи основно от субективната преценка, личните компетентности и експертиза на съответните експерти.

Със Заповед № РД-ОП-76 от 08.12.2020 г. на са направени изменения в Раздел Q. Извършване на проверки на място по ОП „Околна среда 2014 - 2020 г.“ от Процедурния наръчник по ОПОС 2014 – 2020 г. Анализът на съдържанието на актуализирания раздел от наръчника показва, че с изменението са детайлизирани процедурите за изготвяне на годишния план. Определени са отговорни длъжностни лица и срокове за всеки един етап от изготвянето на годишния план. При разработването на годишните планове се прави оценка на риска по всеки един договор по критериите, утвърдени в Приложение № 2 Методика и критерии за определяне на рискови проекти от Процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 (Раздел Q „Извършване на проверки на място по ОПОС 2014 - 2020 г.“), като се вземат предвид препоръките от предходни извършени проверки на място и резултатите от изпълнението им. В плана за проверки на място се посочва индикативен график по месеци, който е възможно да бъде променен, в зависимост от интензитета на представяне на исканията за плащане от бенефициентите, с цел оптимизиране на броя на проверките при бенефициента. Предвидена е процедура за преглед и актуализиране на Годишния план за проверки на място по ОПОС 2014- 2020 г. при необходимост¹⁰.

Препоръка 3 е изпълнена.

По препоръка 4. *В утвърдената процедура за администриране на сигнали за нередности по оперативната програма да се регламентират:*

4.1. ред за действията, които трябва да предприеме служителят, приел устен сигнал и начина за документирание на приетите устни сигнали, както и контролни процедури, гарантиращи регистрирането на всеки постъпил устен сигнал за нередност;

⁹ Одитно доказателство № 2

¹⁰ Одитно доказателство № 2

4.2. ред за действията, които трябва да се предприемат от служителя, получил подаден чрез бутона на сайта на оперативната програма сигнал за нередност, както и въведените контролни процедури, чрез които да се минимизира рискът подадените чрез бутона сигнали да не бъдат регистрирани и съответно разгледани;

4.3. срок за регистриране на постъпилите сигнали за нередности в деловодната система на Министерство на околната среда и водите (ГД ОПОС) и в ИСУН 2020;

4.4. контролни процедури, които да гарантират спазването на определените срокове за регистриране в деловодната система на ГД ОПОС и ИСУН 2020 на всяка информация, отговаряща на определението за сигнал за нередност;

4.5. процедури за изпълнение и документиране на необходимите действия за установяване на изложените в сигналите за нередности факти и обстоятелства, което да позволява осъществяването на контрол върху действията на служителите, извършващи проверките;

4.6. процедури за докладване на напредъка на проверката на сигналите за нередности, с цел минимизиране на риска от неспазване на нормативно определените срокове за установяване на наличието или липсата на нередност по постъпилите сигнали.

Препоръката включва в себе си шест подпрепоръки и е свързана с констатациите в част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 3.1. от одитния доклад, че регламентирани в Процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 (Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“), относно управлението на сигнали за нередности от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. не съответства на нормативните изисквания и на изискванията на вътрешните актове и обуславя неефективното и неефикасно изпълнение на дейността.

След извършен анализ на последното изменение на Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“ от Процедурния наръчник, се установи, че утвърдената процедура е в съответствие на разпоредбите на Наредбата за администриране на нередности по европейските структурни и инвестиционни фондове¹¹ (НАНЕСИФ), като са въведени следните процедури и контролни дейности:

- всички сигнали за нередност, независимо от начина им на подаване се администрират по един и същи ред¹²;

- утвърден е Протокол за приемане и документиране на устен сигнал за нередност (приложение – образец № h.1.8), който се попълва от съответния експерт приел сигнала, регистрира се в деловодната система и се предоставя на РУО на ОПОС 2014 – 2020 г.¹³;

- определен е срок за регистриране на постъпилите сигнали за нередности в деловодната система на Министерство на околната среда и водите (ГД ОПОС) и в ИСУН 2020 – всеки сигнал за нередност се регистрира в системата за електронен документооборот в деня на постъпването му и до един работен ден в ИСУН 2020¹⁴;

- утвърден е контролен лист по образец – приложение h.1.9, в който служителят документира всички предприети действия, свързани с проверката на съответния сигнал, който му е възложен;

- ежесечно на РУО на ОПОС 2014 – 2020 г. се предоставя справка, съдържаща информация за: постъпилите сигнали за нередности по брой и вид (устни, чрез интернет страницата на ОПОС 2014 -2020 г., сигнали, подадени в резултат от осъществен контрол за законосъобразност от отдел „Последващ контрол“/дирекция „Вътрешен одит“ и др.),

¹¹ Раздел I Регистриране на сигнал за нередност

¹² Одитно доказателство № 2

¹³ Одитно доказателство № 2

¹⁴ Одитно доказателство № 2

действията по тяхното документиране, регистриране в деловодната система на ГД ОПОС, изготвени писма за изискване на допълнителна информация от подателя на сигнала, регистриране на сигналите за нередност в Регистъра на сигналите за нередност в УО на ОПОС 2014 – 2020 г. и в ИСУН 2020¹⁵.

Препоръка 4 е изпълнена.

По препоръка 6. *С цел осигуряване на възможност за проследяване и проверка на информацията във връзка с регистрирани сигнали за нередности посредством ИСУН 2020, да се направят съответните промени в Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“ от Процедурния наръчник, като се допълнят изисквания за своевременно осигуряване на наличието в ИСУН 2020 на всички сканирани документи, свързани с регистрираните сигнали за нередности, както и документите, свързани с тяхното администриране.*

Препоръката е свързана с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 3.1. и т. 3.2. от одитния доклад, че не е въведена изискуемата информация в регистъра за сигнали за нередности в ИСУН 2020, съгласно чл. 9, ал. 1 от НАНЕСИФ.

С последното изменение на Процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г., в Раздел Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“ от РУО на ОПОС 2014 – 2020 г. е утвърден текст, съгласно който при постъпването на всеки сигнал за нередност се образува отделна преписка, която съдържа всички относими към съответният сигнал документи, като всички документи се въвеждат в ИСУН 2020 до три работни дни от регистрирането на сигнала за нередност в деловодната система на Министерство на околната среда и водите¹⁶.

Проверката на приключените 124¹⁷ сигнала за нередност по ПО 2 на ОПОС 2014 - 2020 г., регистрирани в периода от 01.08.2020 г. до 28.02.2022 г. показва, че в ИСУН 2020 в модул „Сигнали за нередности“, подмодул „Документи“ са въведени всички относими документи към съответния сигнал за нередност¹⁸.

Препоръка 6 е изпълнена.

По препоръка 7. *Да се въведат ефективни контролни дейности, които да осигурят:*

7.1. регистрирането на всички сигнали за нередности в деловодната система на ГД ОПОС, в изпълнение на изискванията на чл. 7, ал. 2 от НАНЕСИФ;

7.2. незабавното предоставяне на всеки постъпил сигнал за нередност на РУО на ОПОС 2014 - 2020 г. в изпълнение на изискванията на чл. 8, ал. 1 от НАНЕСИФ;

7.3. възлагане по надлежния ред на съответния компетентен служител да извърши проверка по постъпилния сигнал за нередност, в изпълнение на чл. 8, ал. 2 от НАНЕСИФ;

7.4. своевременно въвеждане на изискуемата информация в регистъра за сигнали за нередности в ИСУН 2020, съгласно чл. 9, ал. 1 от НАНЕСИФ;

¹⁵ Одитно доказателство № 2

¹⁶ Одитно доказателство № 2

¹⁷ Сигнали за нередност с №№ 479; 480; 484; 485; 486; 507; 509; 525; 528; 529; 530; 531; 532; 533; 534; 537; 538; 539; 540; 541; 542; 544; 545; 549; 553; 557; 561; 562; 564; 567; 568; 569; 570; 573; 574; 575; 586; 590; 591; 596; 597; 599; 602; 603; 604; 606; 609; 617; 621; 623; 624; 635; 641; 643; 644; 646; 647; 649; 651; 652; 657; 658; 667; 673; 675; 680; 683; 685; 687; 689; 690; 697; 712; 713; 714; 715; 719; 720; 721; 725; 726; 731; 734; 736; 740; 741; 747; 748; 750; 751; 752; 759; 760; 762; 780; 786; 787; 796; 797; 798; 800; 803; 804; 805; 807; 818; 821; 832; 837; 838; 839; 840; 841; 842; 843; 848; 862; 865; 866; 869; 870; 873; 874 и 881

¹⁸ Източник: ИСУН 2020

7.5. своевременно регистриране на сигнали за нередности по данни, установени от служители на УО на ОПОС 2014-2020, в съответствие с изискванията на чл. 4, ал. 2 от НАНЕСИФ;

7.6. спазване на регламентираните в чл. 10 на НАНЕСИФ срокове за приключването на проверката на сигналите за нередности;

7.7. осигуряване на надеждна одитна следа за проследяване на предприетите действия по сигналите за нередности, включително чрез образуване на преписка на електронен или хартиен носител по всеки сигнал за нередност в съответствие с изискванията на чл. 11 от НАНЕСИФ;

7.8. извършване на анализ и предоставяне на информация от Отдел „Одити и нередности“ за евентуални рискове по проекта (въз основа на инструмента АРАХНЕ) на Отдел „Мониторинг“ в регламентираните в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г. срокове.

Препоръката включва в себе си осем подпрепоръки и е свързана с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 3.1. и т. 3.2. от одитния доклад, че създадената организация за администриране на сигнали за нередности в ОПОС 2014 - 2020 г. допуска несъответствия с изискванията на НАНЕСИФ, и сериозни отклонения от добрите практики, което създава риск за ефективността на упражнявания от УО мониторинг, тъй като не гарантира в достатъчна степен, че лицата, отговорни за администриране на нередностите ще осъществят адекватни и навременни проверки на всички постъпили сигнали за нередности.

Администрирането на нередности в УО на ОПОС 2014 – 2020 г. се осъществява в съответствие с утвърдените Системи за управление и контрол (СУК) и функционалните характеристики на отделните звена в ГД ОПОС. Администрирането на сигнали за нередности с вътрешен източник, представляващи предварителни становища на отдел „Последващ контрол“ от осъществен контрол за законосъобразност при изпълнението на проекти се извършва в съответствие с Раздел Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“ и Раздел О. „Процедура по осъществяване на последващ контрол за законосъобразност на обществени поръчки, проведени по реда на ЗОП и избор на изпълнители по реда на Глава IV от ЗУСЕСИФ¹⁹“ от Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г.

За периода от 01.08.2020 г. до 01.03.2022 г. по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. са:

- регистрирани общо 124²⁰ сигнала за нередност, от които 6 външни и 118 вътрешни, които са във връзка с установени нарушения на Закона за обществените поръчки (ЗОП)²¹;

- всички са регистрирани в деловодната система на ГД ОПОС в изпълнение на изискванията на чл. 7, ал. 2 от НАНЕСИФ;

- и са предоставени на РУО на ОПОС 2014 – 2020 г. в деня на получаване на сигнала, с цел възлагане на съответния компетентен служител да извърши проверка по постъпилния сигнал, в изпълнение на изискванията на чл. 8 от НАНЕСИФ;

- за всички сигнали са създадени досиетата на сигналите за нередности в ИСУН 2020, съгласно чл. 9, ал. 1 от НАНЕСИФ.

¹⁹ Одитно доказателство № 7

²⁰ Сигнали за нередност с №№ 479; 480; 484; 485; 486; 507; 509; 525; 528; 529; 530; 531; 532; 533; 534; 537; 538; 539; 540; 541; 542; 544; 545; 549; 553; 557; 561; 562; 564; 567; 568; 569; 570; 573; 574; 575; 586; 590; 591; 596; 597; 599; 602; 603; 604; 606; 609; 617; 621; 623; 624; 635; 641; 643; 644; 646; 647; 649; 651; 652; 657; 658; 667; 673; 675; 680; 683; 685; 687; 689; 690; 697; 712; 713; 714; 715; 719; 720; 721; 725; 726; 731; 734; 736; 740; 741; 747; 748; 750; 751; 752; 759; 760; 762; 780; 786; 787; 796; 797; 798; 800; 803; 804; 805; 807; 818; 821; 832; 837; 838; 839; 840; 841; 842; 843; 848; 862; 865; 866; 869; 870; 873; 874 и 881

²¹ Източник: ИСУН 2020

В резултат от предприетите действия от УО на ОПОС 2014 – 2020 г., във връзка с изпълнението на дадените с окончателен одитен доклад № 0300201518 препоръки, проверката по всички 124²² сигнали за нередност по ПО 2 на ОПОС 2014 – 2020 г., регистрирани в периода от 01.08.2020 г. до 01.03.2022 г. е приключена от УО в определения в чл. 10, ал. 2 от НАНЕСИФ срок²³.

Анализът, извършен на досиетата на сигнали за нередности, въведени в ИСУН 2020 показват, че администрирането на сигнали за нередности от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. се извършва в съответствие с изискванията на Раздел I Регистриране на сигнал за нередност от НАНЕСИФ²⁴.

По отношение на подпрепоръка 7.8. от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. е утвърден нов ред за анализ на риска, съгласно който със заповед на РУО се определя съставът на работна група, която в процеса на оценка на риска от измами изготвя приложимите документи по оценката, съобразно разпоредбите на Раздел N.1 „Вътрешен контрол и управление на риска по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ от Процедурния наръчник по ОПОС 2014 – 2020 г.²⁵.

При извършването на оценка на риска от измами в рамките на УО на ОПОС, Работната група преминава през всички утвърдени в Раздел N.1 „Вътрешен контрол и управление на риска по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“ от Процедурния наръчник етапи по оценката, а именно:

- идентифициране на рисковете;
- остойностяване на вероятността и влиянието на специфичния риск за измама (общ риск);
- оценка на ефективността на действащите контроли за намаляване на общия риск;
- оценка на „нето“ риска след като се отчете ефекта от съществуващите контроли и тяхната ефективност, т.е. ситуацията каквато е в момента (остатъчен риск);
- дефиниране на целевия риск, т.е. нивото на риск, което УО на ОПОС счита за приемливо (риск-апетит);
- оценка на планираните допълнителни контроли върху нетния (остатъчния) риск²⁶.

Като отправна точка при идентифицирането на специфични рискове работната група използва рисковете, посочени в Насоките на Европейската комисия за държавите членки и органите, които отговарят за програмите, с № EGESIF_14-00-21-00/ 16.06.2014. Поради сходната им относимост към ОПОС 2014 - 2020 г., същите са използвани в своята цялост, при което са разграничени следните основни групи рискове:

- избор на проектно предложение;
- изпълнение и верификация;
- сертификация и плащания;
- възлагане на поръчки от УО на ОПОС 2014 – 2020 г.

Основната цел на нововъведения ред за оценка на риска от измами по ОПОС 2014 – 2020 г. е:

- идентифициране на нововъзникнали рискове с оглед актуализиране на Методиката за оценка на риска;
- оценка на риска;
- анализ и интерпретиране на резултатите от оценката на риска²⁷.

²² Сигнали за нередност с №№ 479; 480; 484; 485; 486; 507; 509; 525; 528; 529; 530; 531; 532; 533; 534; 537; 538; 539; 540; 541; 542; 544; 545; 549; 553; 557; 561; 562; 564; 567; 568; 569; 570; 573; 574; 575; 586; 590; 591; 596; 597; 599; 602; 603; 604; 606; 609; 617; 621; 623; 624; 635; 641; 643; 644; 646; 647; 649; 651; 652; 657; 658; 667; 673; 675; 680; 683; 685; 687; 689; 690; 697; 712; 713; 714; 715; 719; 720; 721; 725; 726; 731; 734; 736; 740; 741; 747; 748; 750; 751; 752; 759; 760; 762; 780; 786; 787; 796; 797; 798; 800; 803; 804; 805; 807; 818; 821; 832; 837; 838; 839; 840; 841; 842; 843; 848; 862; 865; 866; 869; 870; 873; 874 и 881

²³ Източник: ИСУН 2020

²⁴ Източник ИСУН 2020

²⁵ Одитно доказателство №№ 8 и 9

²⁶ Одитно доказателство №№ 8 и 9

²⁷ Одитно доказателство №№ 8 и 9

Препоръка 7 е изпълнена.

По препоръка 8. *Да се въведе адекватен контрол върху пълнотата и достоверността на информацията в ИСУН 2020 относно сигналите за нередности по ОПОС 2014 - 2020 г.*

Препоръката е свързана с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел II, 3.2., че в ИСУН 2020, в модул „Сигнали за нередности“, подмодул „Документи“ са въведени само окончателното решение за налагане на финансова корекция и уведомителното писмо до бенефициента във връзка с това, в резултат на което данните в информационната система не осигуряват проследимост на действията на УО за и по повод сигналите за нередности по програмата.

Във връзка с изпълнението на препоръката, в т. 7 „Сигнали за нередности“ и образци Приложения h.1.9 и h.1.10. от „Н.1. Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г.²⁸. са утвърдени контролни процедури, с които се гарантира пълнотата, достоверността и своевременното въвеждане на информацията в ИСУН 2020, относно сигналите за нередности по ОПОС 2014 - 2020 г.²⁹, в резултат на което в ИСУН 2020 в модул „Сигнали за нередности“, подмодул „Документи“ за периода от 01.08.2020 г. до 28.02.2022 г. са въведени досиетата на всички регистрирани приключени 124³⁰ сигнала за нередност по ПО 2 на ОПОС 2014 - 2020 г.³¹.

Препоръка 8 е изпълнена.

По препоръка 9. *Да се повиши капацитета на УО на ОПОС 2014 - 2020 г. за администриране на сигнали за нередности и нередности, чрез обучения и вътрешни одити.*

Препоръката е свързана с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел II, т. 3.1. и т. 3.2. от одитния доклад, че управлението на сигнали за нередности от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. не съответства на нормативните изисквания и на изискванията на вътрешните актове и обуславя неефективното и неефикасно изпълнение на дейността.

За повишаване капацитета на УО на ОПОС 2014 – 2020 г. за администриране на сигнали за нередности и нередности, през 2020 г. служителите от управляващия орган са взели участие в обучение на тема: „Прилагане на Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ и практиката на Одитния орган при финансови корекции“, проведено от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (ИА ОСЕС), както и в две обучения на тема „Нередности“ и „Налагане на финансови корекции“, организирани от Института по публична администрация (ИПА)³². През 2021 г. служителите от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. са взели участие в три обучения: „Индикатори за измами при проверка на процедури за възлагане на обществени поръчки по ОПОС – установяване, анализ, докладване“, с лектори от Асоциация на сертифицираните експерти по разкриване на измами в България; „Практика на Одитния орган относно установяване на нередности и грешки по програмите, съфинансирани със средствата от ЕСИФ“,

²⁸ Одитно доказателство № 2

²⁹ Одитно доказателство № 2

³⁰ Сигнали за нередност с №№ 479; 480; 484; 485; 486; 507; 509; 525; 528; 529; 530; 531; 532; 533; 534; 537; 538; 539; 540; 541; 542; 544; 545; 549; 553; 557; 561; 562; 564; 567; 568; 569; 570; 573; 574; 575; 586; 590; 591; 596; 597; 599; 602; 603; 604; 606; 609; 617; 621; 623; 624; 635; 641; 643; 644; 646; 647; 649; 651; 652; 657; 658; 667; 673; 675; 680; 683; 685; 687; 689; 690; 697; 712; 713; 714; 715; 719; 720; 721; 725; 726; 731; 734; 736; 740; 741; 747; 748; 750; 751; 752; 759; 760; 762; 780; 786; 787; 796; 797; 798; 800; 803; 804; 805; 807; 818; 821; 832; 837; 838; 839; 840; 841; 842; 843; 848; 862; 865; 866; 869; 870; 873; 874 и 881

³¹ Източник: ИСУН 2020

³² Одитно доказателство № 1

организирано от Школата по публични финанси и „Борба с измами при усвояване на средства от ЕС“, проведено от ИПА³³.

В периода 2020 – 2021 г. представители на УО на ОПОС 2014 – 2020 г. са взели участие в проведените две срещи на постоянната работна група по нередностите организирана от Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС). По време на срещите са обсъдени въпроси, свързани с администрирането на нередностите, с цел унифициране на практиката във всички УО³⁴.

В периода от 30.11.2020 г. до 31.03.2021 г., на основание Заповед № РД-825 от 15.10.2020 г. издадена от министъра на околната среда и водите, от дирекция „Вътрешен одит“ в Министерство на околната среда и водите е извършен вътрешен одит³⁵ на тема: „Верификация на разходите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, осъществявана от Главна дирекция Оперативна програма „Околна среда““. При изпълнение на одитния ангажимент са анализирани следните процеси:

- ефективност на процеса по верифициране на разходите от страна на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020 г.;
- администриране на сигнали за нередности;
- изпълнение на препоръките дадени с одитен доклад № 0300201518 на Сметната палата за извършен одит „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г.“

Окончателния одитен доклад № ОАУ 2007 от изпълнения от дирекция „Вътрешен одит“ одитен ангажимент е изпратен на министъра на околната среда и водите на 17.05.2021 г., като в него се потвърждават част от констатираните нарушения по отношение на администрирането на сигнали за нередности при извършване на одита „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“, за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.³⁶.

Препоръка 9 е изпълнена.

По препоръка 10. *Да се запознаят бенефициентите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. с възможностите за финансиране от процедура BG16M1OP002-2.003 „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. за финансови инструменти“.*

Препоръката е свързана с констатациите по част „Констатации и оценки“, Раздел I, т. 1.3.2., от одитния доклад, във връзка с проведена анкета с конкретни бенефициенти, с цел да се направи независима и обективна оценка на приноса на мерките и дейностите за управление на битовите отпадъци, финансирани по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“. Всички анкетираните бенефициенти посочват, че не са използвали финансов ресурс по Процедура № BG16M1OP002-2.003 „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. за финансови инструменти“, а една четвърт от тях посочват, че не са запознати с възможностите за използване на финансов инструменти по оста.

По приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е планирано, освен ползване на безвъзмездни средства, като форма за финансиране на проекти, и прилагане на финансови инструменти.

Въз основа на проведена на 04.01.2017 г. процедура BG16M1OP002-2.003 „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г.

³³ Одитно доказателство № 2

³⁴ Одитно доказателство № 6

³⁵ Одитно доказателство № 5

³⁶ Одитно доказателство № 5

за финансови инструменти“, на 10.01.2017 г. е сключено Финансово споразумение между УО на ОПОС 2014 - 2020 г. и „Фонд Мениджър на финансовите инструменти в България“ ЕАД (ФМФИБ) за възлагане на управление на средства в размер на 52 431 581,62 лв. за предоставяне на финансови инструменти. Финансирането е предвидено да се предоставя за проекти на бенефициенти, свързани с проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността, както и за други финансово жизнеспособни проекти, свързани с дейности в съответствие с целите на приоритетната ос.

Поради липса на сключени договори с крайни получатели и в изпълнение на клауза 3.4.3. от Финансовото споразумение между ФМФИБ ЕАД и УО на ОПОС 2014 – 2020 г.: „...В случай че към 30.06.2021 г. стойността на сключените договори с крайни получатели, ведно с получените искания за заеми от крайни получатели с разработен бизнес план, поради наличието на обективни пазарни, регулаторни или други пречки се равнява на стойност, представляваща в процентно отношение по-малко от 50 на сто от размера на ресурса, посочен в клауза 2 от Финансовото споразумение и предвиден за изпълнение на финансови инструменти по ПО2 „Отпадъци“ на ОПОС, се прекратява възложеният на ФМФИБ ЕАД мандат за управление по отношение на остатъка от средствата, договорени съгласно сключеното Финансово споразумение...“. Към 23.02.2022 г. УО на ОПОС 2014 – 2020 г. и ФМФИБ ЕАД са в процес на финализиране на процеса по прекратяване мандата на ФМФИБ ЕАД за управление на Финансовите инструменти в сектор „отпадъци“ чрез сключване на споразумение за прекратяване на финансовото споразумение от 10.01.2017 г.³⁷.

Освободеният финансов ресурс по процедура „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. за финансови инструменти“, в размер на 52 431 581,62 лв. е реализиран³⁸ като е пренасочен и договорен по процедура BG16M1OP002-2.010 „Рекултивация на депа за закриване, предмет на процедура по нарушение на правото на ЕС по дело C-145/14“ по ПО2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 – 2020 г. на основание т. 8 от Насоките за кандидатстване.³⁹

Препоръка 10 не подлежи на изпълнение.

³⁷ Одитно доказателство № 3

³⁸ Одитно доказателство № 3, Източник: ИСУН 2020

³⁹ <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/InfoEnded/8adeb0f5-5134-49f3-965e-0782a646e53b>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осъществената повторна проверка за изпълнението на препоръките на Сметната палата, дадени с одитен доклад № 03002001518 „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., показва, че са предприети достатъчно мерки и действия за осигуряване изпълнението на дадените препоръки.

От оценените като неизпълнени при първата проверка 9 препоръки и 16 подпрепоръки, при настоящата повторна проверка за изпълнение на препоръките - 7 препоръки и 16 подпрепоръки са оценени като изпълнени и 2 препоръки не подлежат на изпълнение.

Докладът за резултатите от повторната проверката за изпълнението на препоръките е съставен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнение на препоръките е приет на основание чл. 50, ал 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 100 на Сметната палата от 18.05.2022 г.

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА

№	Одитни доказателства	Брой листа
1.	<p>Писмо от министъра на околната среда и водите с вх. № 04-10-18 от 16.12.2020 г., относно изпълнение на дадените с окончателен одитен доклад № 0300201518 препоръки, с четири приложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Заповед № РД-ОП-76 от 08.12.2020 г. на министъра на околната среда и водите за изменение и допълнение на Процедурен наръчник за Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.; - Раздел Н.1. Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.” и Раздел Н.2 Процедура за установяване, възстановяване и отписване на суми по финансови корекции, недължимо платени и надплатени суми, неправомерно получени или неправомерно усвоени средства в рамките на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ от Наръчника по ОПОС 2014 - 2020 г., с приложенията към двата раздела; - Раздел Q. 1. Извършване на проверки на място за дълготрайност на операциите (устойчивост) по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“ и Методика и критерии за определяне на рискови проекти за разработване на годишен план за проверки на място по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“, с приложения; - Справка за проектните предложения, финансирани по ПО 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 – 2020 г., които са в процес на оценка към 03.12.2020 г. 	7+ CD 1 бр.
2.	<p>Писмо от министъра на околната среда и водите с вх. № 04-10-18 от 24.02.2022 г., относно изпълнение на дадените с окончателен одитен доклад № 0300201518 препоръки, със седем приложения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - присъствени списъци от проведени работни срещи с общините бенефициенти по оперативната програма; - справка за обучения на служителите от отдел Оценка на проекти и договаряне в ГД ОПОС през 2021 г.; - справка за проведени обучения, свързани с тема "Нередности", в които служители от ГД ОПОС са взели участия през 2021 г.; - кореспонденция между УО на ОПОС 2014 – 2020 г. и „Фонд Мениджър на финансовите инструменти в България“ ЕАД, във връзка с прекратяване на финансовото споразумение по ПО2; - Раздел Q. Извършване на проверки на място по ОП „Околна среда 2014 - 2020 г.“ от Наръчника по ОПОС 2014-2020 г., с приложени образци на контролни листове и методика по процедурата; - Раздел Н.1. Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.” и Раздел Н.2 Процедура за установяване, възстановяване и отписване на суми по финансови корекции, недължимо платени и надплатени суми, неправомерно получени или неправомерно усвоени средства в рамките на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ от Наръчника по ОПОС 2014 - 2020 г., с приложенията към двата раздела; - Заповеди за изменение на Наръчника по ОПОС 2014 – 2020 г. 	14+ CD 1 бр.
3.	<p>Писмо от УО на ОПОС 2014 - 2020 г., получено по електронната поща, относно предоставяне на допълнителна информация за изпълнение на финансовите инструменти по ПО 2 „Отпадъци“ на ОП „Околна среда“ 2014-2020 г., с приложения.</p>	Електронен документ
4.	<p>Писмо от УО на ОПОС 2014 - 2020 г., получено по електронната поща, относно предоставяне на допълнителна информация, относно определяне на ЕРГ и изготвяне на оценителни доклад, за периода от 01.08.2020 г. до 01.03.2022 г.</p>	Електронен документ
5.	<p>Писмо от УО на ОПОС 2014 - 2020 г, получено по електронната поща, с едно приложение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Одитен доклад № ОАУ 2007 за извършен одитен ангажимент за увереност с предмет „Верификация на разходите от Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) по приоритетна ос 2 „Отпадъци“. 	Електронен документ

6.	Писмо от Управляващия орган на ОПОС, получено по електронната поща, с приложения: - протоколи от провеждани регулярни срещи с дирекция АФКОС с цел унифициране на подхода по администриране на нередности.	Електронен документ
7.	Писмо, получено по електронната поща, с едно приложение: - Раздел О. Осъществяване на последващ контрол върху процедури за обществени поръчки, финансирани изцяло или частично със средства от европейски фондове и Работен документ за проверка на приключените сигнали за нередности по ПО 2 „Отпадъци“ по ОПОС 2014 – 2020 г., регистрирани в периода от 01.08.2020 г. до 28.02.2022 г. в ИСУН 2020 № РД-ПК-06.	Електронен документ
8.	Писмо, получено по електронната поща, с приложения: - документи изготвени от работната група за оценка на риска от измами по ОПОС 2014 – 2020 г., за 2020 г.	Електронен документ
9.	Писмо, получено по електронната поща, с едно приложение: - Раздел N.1 „Вътрешен контрол и управление на риска по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ от Наръчник по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“.	Електронен документ