



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens oppfølging av  
parallellrevisjonen med den russiske  
riksrevisjonen om strålingssikkerhet  
og beskyttelse av miljøet mot  
forurensning fra radioaktive kilder  
i Nordvest-Russland

Dokument 3:5 (2011–2012)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-156-9

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens oppfølging av  
parallellrevisjonen med den russiske  
riksrevisjonen om strålingsikkerhet  
og beskyttelse av miljøet mot  
forurensning fra radioaktive kilder  
i Nordvest-Russland

---

Dokument 3:5 (2011–2012)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2011–2012)  
*Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med den russiske riksrevisjonen om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland.*

Riksrevisjonen, 6. desember 2011

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

1	<b>Innledning</b>	7	10	Økonomiske beregninger for å fastslå behovet for arbeider og tjenester, samt reelle kostnader av arbeider og tjenester	62
2	<b>Gjennomføring av undersøkelsen</b>	7	11	Omfanget av arbeider og tjenester, utført av myndighetene i Murmansk fylke og andre organisasjoner for midler finansiert av Kongeriket Norge	64
3	<b>Oppsummering av funnene</b>	8	12	Overholdelse av lovgivingen ved bestillinger for levering av varer, utføring av arbeider og tjenester	66
4	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	10	13	Regler for økonomisk rapportering	67
5	<b>Utenriksdepartementets svar</b>	10	14	Tid og omfang av finansiering av arbeider, utført av den norske og den russiske parten	69
6	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	13	15	Gunstig beskatning	70
<b>Vedlegg I: Rapport</b>			16	Hensiktsmessigheten og lovligheten i forbindelse med engasjement av underleverandører til å utføre arbeider innenfor rammen av inngåtte kontrakter	71
1	Innledning	19	17	Intern og ekstern økonomikontroll	73
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	21	18	Overholdelse av lovgivingen ved bruk av ioniserende strålingskilder og andre strålingskilder	75
3	Revisjonskriterier	23	19	Forebygging av miljøforurensing	78
4	Fakta: Intern kontroll og oppfølging av midler	25	20	Rettslig regulering av sikkerheten for personalet ved håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel	80
5	Vurderinger	42	21	Konklusjoner	81
6	Referanseliste	44	22	Forslag	81
<b>Vedlegg II: Memorandum mellom den norske og den russiske riksrevisjonen</b>					
<b>Vedlegg III: Den russiske føderasjons riksrevisjon: Nasjonal rapport om resultatene av kontrolltiltaket</b>					
1	Grunnlaget for kontrolltiltaket	57			
2	Formålet med revisjonen	57			
3	Emnet for kontrollen	57			
4	Gjenstander for kontrolltiltaket	57			
5	Begrunnelse for vurdering av temaene innen kontrolltiltaket	58			
6	Metodisk tilnærming og gjennomføring av kontrolltiltaket	58			
7	Revisjonskriterier	59			
8	Hovedbegreper	59			
9	Analyse av rettsregler som er grunnlaget for inngåelse av kontrakter innenfor rammen av Avtale om det multilaterale kjernefysiske og miljøprogrammet i Den russiske føderasjonen	61			





# Utenriksdepartementet

## Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med den russiske riksrevisjonen om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland

### 1 Innledning

Norge har hatt et samarbeid med Russland innenfor miljøvern og atomsikkerhet over mange år, og i perioden 1995–2010 har Stortinget bevilget om lag 1,5 mrd kroner over regjeringens handlingsplan for atomsaker. Opphugging av reaktordrevne ubåter og sikring av fyrlykter langs Kolahalvøya har vært blant de viktigste satsningsområdene.

Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, Dokument 3:9 (2009–2010), ble oversendt Stortinget 11. mai 2010. Undersøkelsen ble gjennomført som en parallellrevisjon med den russiske riksrevisjonen og viste at tiltakene over atomhandlingsplanen i all hovedsak var gjennomført som planlagt. Tiltakene finansiert med midler fra Norge har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder skal komme på avveier. Undersøkelsen viste imidlertid at Utenriksdepartementet ikke hadde etablert tilstrekkelig kontroll med at bevilgede midler ble benyttet effektivt og i tråd med Stortingets forutsetninger. Det ble i tillegg påvist mangler i økonomistyringen, blant annet ved at man utover bruken av milepælsutbetalinger i liten grad fulgte opp økonomistyringen underveis i prosjektforløpet. Undersøkelsen viste også at departementet i liten grad fulgte opp regnskap og revisorrapporter etter at prosjektene var avsluttet.

På bakgrunn av svakhetene påvist i Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010) ble Riksrevisjonen og den russiske riksrevisjonen enige om å videreføre samarbeidet ved å revidere økonomistyringen i utvalgte prosjekter for sikring av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel i Nordvest-Russland. Målet med denne revisjonen har derfor vært å kontrollere hvorvidt midler bevilget til to utvalgte prosjekter for opprydding og sikring av radioaktive kilder i Nordvest-Russland er benyttet effektivt, og om det i disse prosjektene var implementert et system for intern kontroll for bruken av midlene.

Prosjektene ble valgt ut på bakgrunn av bevilgningens størrelse og at de var avsluttet.

Måloppnåelsen i de to prosjektene ble ikke vurdert i undersøkelsen.

Undersøkelsen har omfattet følgende problemstillinger:

- 1 Er det etablert et tilfredsstillende system for økonomistyring i de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?
  - 1.1 Er økonomistyringen i prosjektet for opphugging av ubåt 609 tilfredsstillende?
  - 1.2 Er økonomistyringen i prosjektet for sikring av fyrlykter langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område tilfredsstillende?
- 2 I hvilken grad er det etablert et system for intern kontroll for bruken av norske midler til de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?
  - 2.1 I hvilken grad har Utenriksdepartementet sikret at et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter er implementert?
  - 2.2 I hvilken grad har norsk prosjektleder implementert et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter?
  - 2.3 I hvilken grad har russisk forvaltning/ russiske prosjektledere implementert et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter?

Et utkast til Riksrevisjonens rapport ble forelagt Utenriksdepartementet 5. juli 2011. Utenriksdepartementet har avgitt uttalelse til rapporten i brev av 12. august 2011. Kommentarene er innarbeidet i rapporten som følger vedlagt og i dette dokumentet.

### 2 Gjennomføring av undersøkelsen

Det er innhentet data primært for perioden 2005–2011. For å belyse økonomistyringen i prosjektene og systemet for intern kontroll hos norske prosjektledere, er økonomirapporter, kontrakter og styringsdokumenter analysert. I tillegg er det gjennomført intervju av Utenriksdepartementet og Fylkesmannen i Finnmark.

For øvrig bygger undersøkelsen på data innhentet gjennom Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, jf. Dokument 3:9 (2009–2010).

Økonomistyring og intern kontroll hos russiske kontraktsparter er belyst primært av den russiske riksrevisjonen. For å kontrollere hvorvidt bruken av midler og gjennomføringen av kontraksarbeider knyttet til fyrlyktprosjektet og opphuggingen av atomubåt 609 var i henhold til disse prosjektenes respektive kontrakter, reviderte den russiske riksrevisjonen regnskapet hos Murmansk fylkesadministrasjon og Nerpa verft. Revisjonen ble gjennomført sammen med revisorer fra kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke.

Videre analyserte den russiske riksrevisjonen det juridiske rammeverket for intern kontroll i Russland for bistandsmidler fra andre land. Analysen dekket både lovverk på russisk side og kontrakten som var inngått mellom norsk og russisk part. Systemet for intern kontroll hos Nerpa verft og fylkesadministrasjonen i Murmansk ble også analysert under revisjonen.

Prosjektgruppene fra Riksrevisjonen og den russiske riksrevisjonen utarbeidet en felles plan for undersøkelsen. Videre utarbeidet prosjektgruppene problemstillinger og metode i fellesskap. Den norske og den russiske riksrevisjon har gjennomført felles intervju av russiske kontraktsparter og underleverandører.

De to revisjonsrapportene er utarbeidet av de to lands riksrevisjoner hver for seg og på selvstendig grunnlag. På basis av de to undersøkelsene er det utarbeidet et felles memorandum med resultater fra de respektive undersøkelsene og felles vurderinger. Memorandumet ble undertegnet 1. september 2011 av de to lands riksrevisorer. Den russiske rapporten er sendt til Føderasjonsrådet i Russland.

Det felles memorandumet, Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen og den russiske riksrevisjonens rapport følger som trykte vedlegg. Den russiske rapporten og det felles memorandumet inngår ikke i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget og vedlegges kun til orientering.

### 3 Oppsummering av funnene

I perioden 2006 til og med 2009 finansierte Utenriksdepartementet opphuggingen av fem utrangerte ubåter. De utrangerte reaktordrevne ubåtene i Nordvest-Russland representerte både et miljøproblem og en generell risiko for at kjernefysisk materiale som kan brukes til å produsere våpen, kunne komme på avveier. I mars 2006 inngikk det norske selskapet Storvik & Co. AS en fastpriskontrakt med Nerpa verft om opphugging av Viktor I-klasse atomubåt 609, på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Opphuggingen av ubåt 609 ble gjennomført i løpet av 2006 og 2007. Selve opphuggingen ble hovedsakelig utført ved Nerpa verft, mens en rekke underleverandører ble benyttet til blant annet transport og sikring av kjernefysisk materiale.

I perioden 1997 til 2009 finansierte Utenriksdepartementet fjerning av 180 radioaktive batterier og plassering av solcellepaneler i fyrlykter langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område. Fylkesmannen i Finnmark var norsk prosjektleder og inngikk i perioden 2005–2008 ni kontrakter med Murmansk fylkesadministrasjon som russisk kontraktspart. I noen av kontraktene inngår også Majak gjenvinningsanlegg og Det russiske instituttet for teknisk fysikk og automatisering (VNIITFA) som kontraktspart, sammen med Murmansk fylkesadministrasjon. Murmansk fylkesadministrasjon har forvaltet midlene gjennom kontrakter med ulike underleverandører.

Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsene, er utledet fra stortingsproposisjoner og -meldinger, Regjeringens handlingsplan for atomsaker, retningslinjene for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker (per 25. februar 2005 og per 9. mars 2009), *Bevilgningsreglementet* og *Reglement for økonomistyring i staten*, med tilhørende bestemmelser.

Utenriksdepartementet opplyser i svarbrev til utkast til rapporten, at rapporten på en god måte belyser de forvaltningsmessige rammene til de to utvalgte prosjektene, fyrlyktsamarbeidet i Nordvest-Russland (2005–2009) og opphugging av ubåt 609 (2005–2007). Rapporten peker også på de utfordringene som departementet står overfor.

Utenriksdepartementet påpeker videre at Riksrevisjonens rapport som ble behandlet i Stortinget i november 2010, Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet*

og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, har ført til at Utenriksdepartementet allerede har igangsatt tiltak for ytterligere å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av de midlene Stortinget bevilger til atomsikkerhetsarbeidet.

### **3.1 Mangelfullt system for intern kontroll av prosjektmidler**

Utenriksdepartementet har et ansvar for å følge opp at norske prosjektledere har etablert systemer og rutiner som sikrer at forvaltningen av tilskuddsmidlene er effektiv og i samsvar med lover og regler. Dette framgår av *Bestemmelser om økonomistyring i staten* som sier at departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav realiseres, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Fram til 2009 hadde ikke Utenriksdepartementet rutiner for å følge opp om norske prosjektledere hadde etablert et system for intern kontroll av prosjektmidlene. Dette framgikk av Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland*. Utenriksdepartementet har siden dette iverksatt flere nye tiltak for å bedre departementets system og rutiner for tilskuddsforvaltning. Disse tiltakene omfatter nye håndbøker for håndtering av tilskuddsforvaltningen (2009), nytt ordensregelverk for tilskuddsforvaltningen (2010), og nye retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter (2011). I tillegg til disse tiltakene knyttet til tilskuddsforvaltningen generelt, er det også foretatt en revisjon av retningslinjene for støtte til Nordområdetiltak og prosjektarbeid med Russland.

Siden 2009 har Utenriksdepartementet stilt krav gjennom tildelingsbrev om at norske prosjektledere skal innrette sin virksomhet på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter kan motvirkes. Utenriksdepartementet ønsker å bli orientert om vesentlige avvik. Det blir ikke stilt krav om å rapportere om hvordan prosjektleder innretter sin virksomhet i henhold til de nye kravene. Det blir i rapporten derfor stilt spørsmål om tiltakene er tilstrekkelig for å sikre at ressursbruken er effektiv.

Av rapporten framgår det at Utenriksdepartementet vurderer oppmerksomheten om behovet for god økonomistyring og korrupsjonsforebyggende tiltak som større enn tidligere. Det er også økt

praksis for å ta opp dette temaet i møter med russisk forvaltning. I tillegg blir det i større grad enn tidligere stilt krav i tildelingsbrevet om å følge opp de ulike fasene i et prosjekt.

I perioden 2005–2009 mottok Murmansk fylkesadministrasjon over 148 mill. kroner til gjennomføring av fyrlyktprosjektene. Den russiske riksrevisjonens rapport viser at russiske kontraktsparter manglet systemer for intern kontroll for midler gitt som bistand fra andre land. Regnskapsystemet hos fylkesadministrasjonen i Murmansk mangler et system for å registrere og følge opp bruken av midler som Norge har stilt til disposisjon.

Nerpa verft, som har hatt ansvaret for opphugging av ubåter, har ikke ført separate regnskap for gjennomføring av de enkelte prosjektene. Verdien på kontrakten for opphugging av ubåt 609 var om lag 4,7 millioner euro. Som følge av de påpekte svakhetene har Murmansk fylkesadministrasjon etablert en komité for intern kontroll, og det er etablert en enhet for intern kontroll på Nerpa verft.

### **3.2 De inngåtte kontraktene stiller ikke krav til anbudsutlysning**

I henhold til russisk lovgivning skal det gjennomføres anbudskonkurranser ved anskaffelser av varer, arbeid og tjenester hvor offentlige midler benyttes. Midler gitt som internasjonal bistand er derimot ikke omfattet av det føderale anskaffelsesreglementet. Rapporten til den russiske riksrevisjonen viser at anbudskonkurranser ved valg av leverandør ikke ble gjennomført fordi kontraktene ikke inneholdt krav om dette.

Det er heller ikke stilt krav i alle kontraktene om at norsk prosjektleder skal ha tilgang til prosjektregnskapene på russisk side, selv om dette kunne ha gitt norsk prosjektleder informasjon om russisk kontraktsparts økonomistyring. Det blir i rapporten påpekt at Utenriksdepartementet i større grad bør stille krav til anbudsprosesser og dokumentasjon av regnskap i kontraktene som inngås med russiske kontraktsparter.

### **3.3 Regnskapet for prosjektene er vanskelig å etterprøve**

Punkt 4.2 i bestemmelser om økonomistyring i staten stiller krav til at bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Opplysningene skal være sporbare og regnskapsmaterialet skal kunne framlegges for kontroll i en form som muliggjør etterkontroll. De norske prosjektlederne for

opphugging av 609 og for sikring av fyrlyktene har hatt tett oppfølging av prosjektene under prosjektforløpet og fysisk kontrollert oppnådde milepæler før de har betalt russisk part. Undersøkelsen viser imidlertid at informasjonen som ligger til grunn for utbetalinger fra norsk til russisk side ikke alltid er godt dokumentert. En gjennomgang av betalingsanmodningene fra Murmansk fylkesadministrasjon viser at det i en rekke tilfeller er vanskelig å vurdere hva som ligger til grunn for russisk kontraktsparts beregning av anmodet beløp. I tillegg viser undersøkelsen at det i liten grad foreligger dokumentasjon som viser vurderingsgrunnlaget til Fylkesmannen i Finnmark for utbetalingene. Dette gjør det vanskelig å etterprøve og kontrollere bruken av midlene.

Videre er de årlige statusrapporteringene fra Fylkesmannen i Finnmark til Utenriksdepartementet på et svært overordnet nivå. Den økonomiske framstillingen i de årlige statusrapporteringene er heller ikke avstemt mot regnskapsrapporteringen til Fylkesmannen i Finnmark. Dette tyder på at den årlige statusrapporteringen fra Fylkesmannen i Finnmark til Utenriksdepartementet ikke gir en fullstendig oversikt over det faktiske forbruket av midler for årene 2005–2009. Det stilles derfor i undersøkelsen spørsmål om Utenriksdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon for å sikre at midlene brukes effektivt, slik bestemmelser om økonomistyring legger til grunn.

---

#### 4 Riksrevisjonens bemerkninger

Norge har hatt et samarbeid med Russland innenfor miljøvern og atomsikkerhet over mange år. Opphugging av reaktordrevne ubåter og sikring av fyrlykter langs Kolahalvøya har vært blant de viktigste satsningsområdene. Etter Riksrevisjonens vurdering bekrefter denne oppfølgende undersøkelsen at de to undersøkte samarbeidsprosjektene er gjennomført i tråd med avtaler og kontrakter.

Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid svakheter ved Utenriksdepartementets system for intern kontroll og økonomistyring av norske midler til prosjekter i Nordvest-Russland. Kontraktene inngått mellom norske og russiske prosjektledere inneholder ikke krav om anbudsutlysning eller tilgang til regnskapsdokumentasjon hos russiske kontraktsparter. Riksrevisjonen vil peke på at Utenriksdepartementet i større grad bør stille krav til anbudsutlysning i kontraktene. Videre bør Utenriksdepartementet gjennom kontraktene

sikre at norsk prosjektleder får tilgang til prosjektregnskapet hos russisk kontraktspart. Disse tiltakene er viktige for å forebygge misligheter.

Videre viser undersøkelsen at grunnlagsdokumentasjon for utbetalinger og rapporteringer er mangelfull hos norsk prosjektleder. Utenriksdepartementet stiller heller ikke krav til norske prosjektledere om å rapportere hvordan deres virksomhet innrettes for å forebygge og avdekke korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng bemerke at det er viktig at Utenriksdepartementet fastsetter rapporteringskrav som sikrer at midlene brukes effektivt slik bestemmelser om økonomistyring i staten legger til grunn.

Gjennom samarbeidet med Russlands riksrevisjon har Riksrevisjonen for øvrig fått et vesentlig bedre grunnlag for å vurdere om norske midler er brukt etter hensikten i Russland. Den russiske riksrevisjonen har, som en del av denne parallellrevisjonen, gjennomført en omfattende revisjon av russiske kontraktsparter. Deres undersøkelse viser svakheter ved intern kontrollen og økonomiforvaltningen. Som følge av de påpekte svakhetene er det etablert enheter for intern kontroll ved de russiske kontraktspartene. Riksrevisjonen ser positivt på disse endringene og Utenriksdepartementet bør i det videre samarbeidet med russiske myndigheter etterspørre opplysninger om systemet for intern kontroll.

Riksrevisjonen vil peke på at de påviste svakhetene ved systemet for intern kontroll både på norsk og russisk side medfører risiko for at misligheter ikke forebygges eller avdekkes.

---

#### 5 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsråden har i brev av 12. oktober 2011 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. september 2011 og vedlagte Dokument 3:x (2011-12) til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse om oppfølging av parallellrevisjonen med den russiske riksrevisjonen om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland.

Innledningsvis vil jeg understreke at samarbeidet mellom norsk og russisk riksrevisjon på atom-sikkerhetsområdet, som har pågått siden 2008, har gitt en verdifull dimensjon til vårt forhold til



Russland. Samarbeidet mellom de to riksrevisjoner bidrar til økt oppmerksomhet om betydningen av åpenhet og god økonomisk styring.

Dialogen med Riksrevisjonen om forvaltningsrevisjonen har vært god. Hovedrapporten, som særlig omhandler økonomistyring og systemer for internkontroll av bruken av norske midler, gir en god fremstilling av de forvaltningsmessige rammene for og utfordringene til de to utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland - fyrlyktsamarbeidet (2005-2009) og opphugging av ubåt 609 (2005-2007).

Jeg vil også peke på at Riksrevisjonens første forvaltningsrevisjon om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, Dokument 3:9 (2009-2010), blant annet viste til at tiltakene finansiert av Norge har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og faren for at radioaktive kilder kan komme på avveier. Denne undersøkelsen påpekte også enkelte svakheter ved oppfølging og kontroll med tilskuddsmidlene, samt manglende risikovurdering med hensyn til korrupsjon. Disse forholdene ble det redegjort for i forrige forvaltningsgjennomgang, Dokument 3:9 2009-2010, med konkrete oppfølgingspunkter (s.18.-21). Kontroll- og konstitusjonskomiteen var tilfreds med departementets oppfølgingspunkter og igangsatte tiltak både for å styrke forvaltningsrutinene og for å øke bevisstheten om risikoen for korrupsjon. Videre er det positivt at komiteen enstemmig sluttet seg til innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen av 17. juni 2010 om Meld. St.11 (2009-2010), Samarbeidet med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene, der atomsikkerhetssamarbeidet med Russland omtales som en suksesshistorie.

Selv om det er oppnådd mange konkrete resultater gjennom norsk-russisk samarbeid om atomsikkerhet, vil departementet alltid søke å etterstrebe forbedringer både når det gjelder måloppnåelse og forvaltning. Jeg vil derfor understreke at regjeringen kontinuerlig arbeider med å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av de midlene Stortinget bevilger til dette arbeidet.

### **Mangelfullt system for intern kontroll av prosjektmidler**

Riksrevisjonens undersøkelse bekrefter at Utenriksdepartementet siden 2009 har iverksatt flere tiltak for å styrke departementets system og rutiner for tilskuddsforvaltning. Undersøkelsen

peker samtidig på enkelte forvaltningsmessige utfordringer, og viser til at det er et forbedringspotensial bl.a. med hensyn til internkontroll av prosjektmidler. Riksrevisjonen trekker bl.a. frem at det ikke blir stilt særskilte krav om rapportering om hvordan prosjektleder innretter sin virksomhet i henhold til de nye kravene om bl.a. misligheter som er nedfelt i det årlige tildelingsbrevet.

Innledningsvis vil jeg fremheve, slik også undersøkelsen bekrefter, at departementet i perioden 2009-2011 har styrket rutinene og gjennomført en rekke forbedringer i tilskuddsforvaltningen, herunder for atomhandlingsplanen. Disse omfatter håndbøker og ordningsregelverk for tilskuddsforvaltning, samt retningslinjer for håndtering av økonomiske misligheter, jf undersøkelsens Kap. 4.2.2. Undersøkelsen bekrefter også at det ikke er avdekket korrupsjon eller mislighold i noen av prosjektene.

Departementet har videre som en oppfølging av forrige forvaltningsrevisjon, Dokument 3:9 (2009-2010) i 2011 utarbeidet et eget dokument om risikovurdering knyttet til faren for økonomiske misligheter under atomhandlingsplanen ("Forvaltning av midler over atomhandlingsplanen – risikovurdering av sannsynligheten for økonomiske misligheter"). Dokumentet identifiserer risikoområder for økonomiske misligheter, og inngår blant annet som et rapporteringskrav i kontrakten i tildelingsbrevet til Fylkesmannen i Finnmark for 2011.

Utenriksdepartementets system for internkontroll knyttet til prosjekter over atomhandlingsplanen er nærmere dokumentert i undersøkelsens Kap. 4.2.2. Dette utviklingsarbeidet viste jeg til at vi var i gang med i mitt svar til forrige undersøkelse Dokument 3:9 (2009-2010) s.20.

Fylkesmannen i Finnmark, som er prosjektleder for fyrlyktprosjektet, har rapportert at de har innrettet sin virksomhet slik at de skal kunne ivareta de nye krav som departementet stiller. Fylkesmannen benytter revisor for å revidere sluttregnskapene som administrasjonen i Murmansk utarbeider for den enkelte kontrakt og for regnskapene til underleverandører. I tillegg har Fylkesmannen styrket sin prosjekt- og økonomistyring slik at de krav som departementet stiller kan ivaretas. Samlet utgjør dette en styrking av departementets helhetlige system for intern kontroll.

Riksrevisjonen viser til at Nerpa verft, som har hatt ansvaret for opphugging av ubåter, ikke har

ført separat regnskap for gjennomføring av det enkelte prosjekt. Det er en positiv effekt av parallellrevisjonen at svakheter som påpekes gis økt vekt også på russisk side. Jeg har i denne sammenhengen notert meg som positivt at det er etablert en komité for intern kontroll i fylkesadministrasjonen i Murmansk, og en enhet for intern kontroll på Nerpa verft. For å kunne få bedre erfaringsoverføring, har vi igangsatt en evaluering av det avsluttede ubåtprosjektet, med vekt på ubåt 609. Rapporten ventes ferdigstilt høsten 2011.

### **De inngåtte kontraktene stiller ikke krav til anbudsutlysning**

Jeg registrerer at undersøkelsen viser at den russiske riksrevisjonen fremholder at anbuds-konkurranser ved valg av leverandør ikke ble gjennomført fordi kontraktene ikke inneholdt krav om dette. Det blir fra Riksrevisjonens side påpekt at Utenriksdepartementet i større grad bør stille krav om anbud og dokumentasjon av regnskap i kontraktene som inngås med russiske kontraktpartner.

Krav om at anbudsprosesser vurderes og gjennomføres der dette er mulig, er nå lagt inn i tildelingsbrevene.

Jeg gjør samtidig oppmerksom på at det i praksis kun er et begrenset antall leverandører på russisk side som vil være aktuelle for oppdrag innenfor atomhandlingsplanen. Dette gjør i mange tilfeller bruk av anbud vanskelig.

Kostnadskontroll er samtidig viktig. Departementet har god erfaring med at prosjektleder har hatt fokus på total kostnader og komparativ analyse, både ut fra oppdragets art og størrelse. I tillegg gjøres grundige sammenligninger med andre givernes kostnader for liknende oppdrag. For fyrlyktprosjektet var det ikke mulig å innhente anbud verken for demontering av RTGene eller for sluttlagringen av disse, da det kun var ett selskap på hvert felt som var tilgjengelig; NIITFA i Moskva for demontering og Majak-gjennvinningsanlegget til sluttlagring.

Det siste radioaktive strontiumbatteri fra fyrlykter i Østersjø-regionen ble fjernet 16. september 2011. En viktig milepæl i regjeringens atomhandlingsplan er dermed nådd. Jeg er glad for at Riksrevisjonens oppfølgende undersøkelse bekrefter at fyrlyktprosjektet er gjennomført i tråd med avtaler og kontrakter. De svakheter Riksrevisjonen peker på, og de forslag til forbedringer som er framsatt, vil være en del av arbeidet med ytterligere å heve kvaliteten i tilskuddsforvaltningen,

både i prosjektsamarbeidet med Russland og mer generelt.

### **Regnskapet for prosjektene er vanskelig å etterprøve**

Det fremgår av undersøkelsen at informasjonen som ligger til grunn for utbetalinger fra norsk til russisk side ikke alltid er godt dokumentert. I tillegg viser undersøkelsen at det i liten grad foreligger dokumentasjon som viser hvilket vurderingsgrunnlag Fylkesmannen i Finnmark har for den enkelte utbetalingen. Dette gjør det vanskelig å etterprøve og kontrollere bruken av midlene. Videre stilles det spørsmål om Utenriksdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til å sikre at midlene brukes effektivt, slik Statens økonomireglement krever.

I forkant av kontraktinngåelse for det enkelte prosjekt, foretas en grundig gjennomgang av kostnader, det gjennomføres en prosjektbefaring, og det er tett dialog med russiske myndigheter og andre internasjonale aktører. I gjennomføringen av prosjektet foretas det jevnlig prosjektbefaringer med kontroll av utført arbeid, med påfølgende milepælsutbetalinger.

Utenriksdepartementet setter i større grad enn tidligere vilkår i tilskuddsbrevet og i kontrakten til Fylkesmannen for hvordan de ulike fasene av prosjektet skal følges opp. Departementet styrer prosjektene ved å stille både generelle og særskilte krav i tilskuddsbrevet, herunder om vurdering av risiko for misligheter.

Formålet med den årlige statusrapporteringen fra Fylkesmannen i Finnmark og andre prosjektledere, er å rapportere om fremdrift, forbruk, samt peke på eventuelle avvik. Fylkesmannen utarbeider i tillegg til disse statusrapportene en egen økonomi-rapport med revidert regnskap for den enkelte kontrakt. Fylkesmannen bekrefter at i de årlige rapportene er forbruket og utbetalingene til administrasjonen i Murmansk kontrollert mot bokførte utgifter og kontoutgifter for utbetalinger. På denne måten er forbruket avstemt mot Fylkesmannens regnskap, selv om prosjektene strekker seg over flere år.

Den årlige statusrapporteringen fra Fylkesmannen i Finnmark vil fortsatt være på et overordnet nivå, i tråd med krav i tildelingsbrev. Det er imidlertid tatt initiativ til at denne skal avstemmes mot regnskap ført på bakgrunn av den årlige belastningsfullmakten fra Utenriksdepartementet.

Alle rapporter fra prosjektene behandles både av Statens strålevern som Utenriksdepartementets fagorgan, og av Det rådgivende utvalg for atom-saker, som ledes av departementet. I tillegg har departementet et årlig møte på politisk nivå med Fylkesmannen der prosjektene drøftes. Dette er omtalt i tilskuddsbrevet fra og med 2011. I tillegg er det løpende kontakt mellom Fylkesmannens prosjektleder og departementet, herunder separate møter i forbindelse med årlige internasjonale koordineringsmøter. Departementet vurderer det slik at det med dette er etablert et robust oppsett for gjennomgang og vurdering av tilskudd over atomhandlingsplanen.

Utenriksdepartementet legger stor vekt på stadig å videreutvikle sine systemer og rutiner for tilskuddsforvaltning. De svakheter som Riksrevisjonen peker på, vil være en del av dette kontinuerlige arbeidet.

Avslutningsvis vil jeg fremheve at den oppfølgingen som er avtalt mellom den norske og den russiske riksrevisjonen vil være et verdifullt bidrag til samarbeidet om atomsikkerhet. Dette vil kunne bidra til at vi finner løsninger på forvaltningsmessige utfordringer. I det videre arbeid vil departementet følge den retningen som er angitt i Riksrevisjonens rapport, Meld. St. 11 (2009-2010), Samarbeidet med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene, samt komiteens innstilling."

## 6 Riksrevisjonens uttalelse

Stortingets bevilgninger til atomsikkerhetssamarbeidet i Nordvest-Russland har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder skal komme på avveie. Opphugging av reaktordrevne ubåter og sikring av fyrlykter langs Kolahalvøya har vært

blant de viktigste satsningsområdene i dette samarbeidet.

Atomsikkerhetssamarbeidet mellom Norge og Russland har også gitt norske myndigheter verdifull kunnskap om sikkerheten ved nukleære installasjoner og risiko knyttet til radioaktivt avfall i Nordvest-Russland. På samme måte har samarbeidet mellom den norske og den russiske riksrevisjonen gitt et vesentlig bedre grunnlag for å vurdere om norske midler er brukt etter hensikten i Nordvest-Russland. Utenriksdepartementet trekker også i sitt brev fram at samarbeidet mellom den norske og den russiske riksrevisjonen har økt oppmerksomheten om betydningen av åpenhet og god økonomisk styring.

Selv om Utenriksdepartementet har forbedret økonomiforvaltningen av tilskuddsmidlene i Nordvest-Russland siden 2009, vil Riksrevisjonen understreke at forvaltningen fremdeles har svakheter knyttet til intern kontroll og økonomistyring på norsk og russisk side. Svakheter medfører en betydelig risiko for at misligheter ikke avdekkes. Riksrevisjonen understreker at ved økonomisk støtte til prosjekter i Russland, der korrupsjon er et betydelig samfunnsproblem, er det av stor betydning at departementet bygger et effektivt system for intern kontroll for å forebygge og avdekke misligheter og korrupsjon.

Det er i denne sammenheng avgjørende at Utenriksdepartementet følger opp at norske prosjektledere innretter sin virksomhet på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter motvirkes. Riksrevisjonen vurderer det også som vesentlig at kontraktene som inngås mellom norske og russiske prosjektledere benyttes aktivt for å sikre effektiv bruk av og kontroll med norske midler.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. november 2011

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Annelise Høegh**

**Heidi Grande Røys**

**Synnøve Brenden**

**Bjørg Selås**





Rapport: Riksrevisjonens oppfølging  
av parallellrevisjonen med den  
russiske riksrevisjonen om  
strålingssikkerhet og beskyttelse  
av miljøet mot forurensning fra  
radioaktive kilder i Nordvest-  
Russland

---

Vedlegg I til Dokument 3:5 (2011–2012)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>19</b>		
1.1	Bakgrunn	19		
1.2	Videre samarbeid gjennom norsk-russisk parallellrevisjon	19		
1.3	Mål og problemstillinger for undersøkelsen	20		
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>21</b>		
2.1	Problemstilling 1: Er det etablert et tilfredsstillende system for økonomistyring i de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?	21		
2.2	Problemstilling 2: I hvilken grad er det etablert et system for intern kontroll for bruken av norske midler til de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?	21		
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>23</b>		
3.1	Overordnede mål og avtaler for atomsikkerhetsarbeidet i Nordvest-Russland	23		
3.2	Krav til intern kontroll	23		
3.3	Krav til økonomiforvaltning	24		
3.4	Utenriksdepartementets operasjonalisering av kravene til økonomiforvaltning og intern kontroll	24		
3.4.1	Retningslinjer for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker	24		
<b>4</b>	<b>Fakta: Intern kontroll og oppfølging av midler</b>	<b>25</b>		
4.1	Prosjektene	25		
4.1.1	Opphugging av atomubåt 609	25		
4.1.2	Sikring av fyrlykter i Nordvest-Russland	25		
4.2	Intern kontroll av prosjektmidlene på norsk side	27		
4.2.1	Krav til intern kontroll nedfelt gjennom norsk regelverk	27		
4.2.2	Utenriksdepartementets system for intern kontroll knyttet til prosjekter over atomhandlingsplanen	27		
4.2.3	Krav til intern kontroll stilt gjennom Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark	28		
4.2.4	Krav til intern kontroll stilt gjennom Utenriksdepartementets rammeavtale med Storvik & Co. AS (senere Rambøll Storvik AS)	30		
4.2.5	Krav til intern kontroll stilt gjennom kontraktene i fyrlyktprosjektet	30		
4.2.6	Krav til intern kontroll stilt gjennom kontrakten om opphugging av ubåt 609	33		
4.2.7	Bruk av anbudsutlysning og kostnadsanalyser som grunnlag for kontraktspris	34		
4.3	Intern kontroll av prosjektmidlene på russisk side	36		
4.3.1	Generelt om det juridiske grunnlaget for intern kontroll i Russland	36		
4.3.2	Lovgrunnlaget for intern kontroll av internasjonale bistandsmidler	36		
4.3.3	Intern kontroll av prosjektmidlene på russisk side	37		
4.4	Økonomistyring gjennom rapportering og oppfølging	37		
4.4.1	Krav om økonomistyring stilt til prosjektlederne på norsk side	37		
4.4.2	Rapportering og oppfølging mellom norsk prosjektleder og russisk kontraktspart – dokumentasjon ved utbetalinger	38		
4.4.3	Rapportering fra norsk prosjektleder til Utenriksdepartementet	39		
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>42</b>		
<b>6</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>44</b>		
<b>Tabelloversikt</b>				
Tabell 1	Kontraktene i fyrlyktprosjektet	31		
Tabell 2	Milepæler i kontrakt om opphugging av ubåt 609	33		
Tabell 3	Budsjett og rapportert forbruk i fyrlyktprosjektet, 2005–2009	40		
<b>Figuroversikt</b>				
Figur 1	Kontraktsforhold i fyrlyktprosjektet og i opphuggingsprosjektet for ubåt 609	26		
Figur 2	Rapporteringskjeden i prosjektene	38		



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

I perioden 1995–2010 bevilget Stortinget rundt 1,5 mrd. kroner til atomsikkerhetssamarbeid i Nordvest-Russland. De årlige bevilgningene har vært på om lag 95 mill. kroner de siste årene. Målet med atomsikkerhetssamarbeidet med Russland har vært å bidra til å redusere risikoen for ulykker og forurensning fra de nukleære installasjonene i Nordvest-Russland, og hindre at radioaktivt og spaltbart materiale kommer på avveier. Blant de viktigste satsningsområdene i atomsikkerhetssamarbeidet er opphugging av reaktordrevne ubåter og fjerning og avfallsbehandling av radioaktive kilder og brukt kjernebrensel samt installasjon av solcellepaneler i fyrlyktene langs Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område.

I 2009 gjennomførte den norske Riksrevisjonen og den russiske riksrevisjonen en parallellrevisjon om effektiviteten i bruken av de statlige midlene som bevilges til å ivareta befolkningens strålingsikkerhet og beskytte miljøet mot radioaktiv forurensning i Nordvest-Russland. Et memorandum med resultater fra de respektive rapportene og felles vurderinger ble undertegnet 13. april 2010.

Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland* viste at tiltakene som er finansiert av Norge, har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder kommer på avveier. Dette vektlegges også i Meld. St. 11 (2009–2010) *Samarbeid med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene*, der det pekes på at norsk innsats og samarbeid med Russland har gitt konkrete resultater i form av bedre sikring og avfallshåndtering av radioaktivt materiale.

Riksrevisjonens undersøkelse, jf. Dokument 3:9 (2009–2010), viste imidlertid at det fortsatt er en betydelig risiko for radioaktiv forurensning fra kilder i Nordvest-Russland. Denne forurensningen kan også få konsekvenser for Norge. Undersøkelsen viste videre at Utenriksdepartementet ikke hadde etablert tilstrekkelig kontroll med at bevilgede midler benyttes effektivt og i tråd med

Stortingets forutsetninger. Det ble i tillegg påvist mangler i økonomistyringen, blant annet ved at man utover bruken av milepælsutbetalinger i liten grad fulgte opp økonomistyringen underveis i prosjektforløpet.

Undersøkelsen viste også at Utenriksdepartementet i liten grad fulgte opp regnskap og revisorrapporter etter at prosjektene var avsluttet. Ifølge Utenriksdepartementet har tiltak som er iverksatt etter Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010), bidratt til å forbedre systemet og rutinene for tilskuddsforvaltning i departementet, jf. brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 12. august 2011.

Ifølge Transparency Internationals korrupsjonsindeks, "Corruption Perceptions Index", er risikoen for korrupsjon i Russland høy. Indeksen viser en negativ utvikling siden 2005.<sup>1</sup> I GRECOs (Group of States against corruption) undersøkelse i 2008 av Russlands antikorrupsjonsarbeid opplyses det at alle informasjonskildene – både russiske og internasjonale – indikerer at korrupsjon er et utbredt fenomen i Russland. GRECO påpeker at de forskjellige indikasjonene er så klare og entydige at dette synes å være et systemisk problem som omfatter hele samfunnet.<sup>2</sup> Utenriksdepartementet vurderer også risikoen for korrupsjon i Russland som høy.<sup>3</sup>

## 1.2 Videre samarbeid gjennom norsk–russisk parallellrevisjon

Etter at parallellrevisjonen om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, jf. Dokument 3:9 (2009–2010), var sluttført, ble den norske Riksrevisjonen og den russiske riksrevisjonen enige om å videreføre samarbeidet ved å følge opp norske midler til prosjekter for sikring av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel

1) Transparency Internationals Corruption Perceptions Index, 1996–2010 (2008: nr. 147, 2009: nr. 146, 2010: nr. 154).

2) *Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on the Russian Federation*, Greco Eval I–II Rep (2008) 2E, GRECO Secretariat, Council of Europe, s. 13.

3) Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland*, s. 64.

i Nordvest-Russland.<sup>4</sup> På bakgrunn av de påviste svakhetene innen økonomistyring og økonomiforvaltning ble det bestemt at det videre revisjonssamarbeidet skulle legge særlig vekt på revisjon av disse to momentene. Videreføringen av samarbeidet hadde som formål å kontrollere at norske midler ble benyttet effektivt på russisk side.

To prosjekter ble valgt ut for undersøkelsen: prosjektet for opphugging av ubåt 609 og prosjektet for fjerning av radioaktive strontiumbatterier og plassering av solcellepaneler i fyrlyktene langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område. Prosjektene er valgt ut på bakgrunn av bevilgningens størrelse og at de var avsluttet. De øvrige funnene fra parallellrevisjonen skal følges opp i 2013, tre år etter at Dokument 3:9 (2009–2010) ble oversendt Stortinget.

---

### 1.3 Mål og problemstillinger for undersøkelsen

Målet med revisjonen har vært å kontrollere hvorvidt midler bevilget av Utenriksdepartementet til opprydding og sikring av radioaktive kilder i Nordvest-Russland benyttes effektivt, og om det er implementert et system for intern kontroll for bruken av disse midlene.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i to hovedproblemstillinger:

- 1 Er det etablert et tilfredsstillende system for økonomistyring i de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?
  - 1.1 Er økonomistyringen i prosjektet for opphugging av ubåt 609 tilfredsstillende?
  - 1.2 Er økonomistyringen i prosjektet for sikring av fyrlykter langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område tilfredsstillende?
- 2 I hvilken grad er det etablert et system for intern kontroll for bruken av norske midler til de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?
  - 2.1 I hvilken grad har Utenriksdepartementet sikret at et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter er implementert?

- 2.2 I hvilken grad har norsk prosjektleder implementert et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter?
- 2.3 I hvilken grad har russisk forvaltning/ russiske prosjektledere implementert et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter?

4) *Memorandum om resultatene av parallell revisjon av strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon*, undertegnet 13. april 2010.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

I forbindelse med undersøkelsen har prosjekt- og regnskapsdokumentasjon fra de norske kontraktspartene, styringsdokumenter fra Utenriksdepartementet til de norske prosjektlederne og prosjektledernes rapportering til departementet blitt analysert. Videre er det gjennomført intervjuer med Utenriksdepartementet og den norske prosjektlederen for fyrlyktprosjektet. De to riksrevisjonene har i fellesskap planlagt revisjonen av regnskapet for de to utvalgte prosjektene. Den russiske riksrevisjonen har revidert regnskapene hos de to russiske prosjektlederne, og den norske Riksrevisjonen har fått tilgang til resultatene av denne revisjonen.

De to riksrevisjonene har videre hver for seg gjennomført separate og selvstendige analyser, samtidig som de i fellesskap har gjennomført intervjuer av russiske kontraktsparter og underleverandører. For øvrig bygger undersøkelsen på data som er hentet inn gjennom Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, jf. Dokument 3:9 (2009–2010).

---

### 2.1 Problemstilling 1:

**Er det etablert et tilfredsstillende system for økonomistyring i de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?**

For å besvare denne problemstillingen ble prosjekt- og regnskapsdokumentasjon, inkludert revisjonsrapport fra uavhengig revisor, analysert. Videre ble rapporteringen mellom norsk og russisk kontraktspart og mellom norsk prosjektleder og Utenriksdepartementet analysert.

For å kontrollere hvorvidt bruken av midler og gjennomføringen av kontraktsarbeider knyttet til fyrlyktprosjektet og opphuggingen av atomubåt 609 var i henhold til disse prosjektenes respektive kontrakter, gjennomførte den russiske riksrevisjonen en revisjon av midlene fra norsk side hos Murmansk fylkesadministrasjon og Nerpa verft. Revisjonen ble gjennomført sammen med revisorer fra kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke.

De to riksrevisjonenes respektive analyser ble fulgt opp med intervju av norske og russiske kontraktsparter. Intervjuer av russiske kontraktsparter ble gjennomført av representanter fra den norske og den russiske riksrevisjonen i Murmansk 24. og 25. november 2010. Ledelsen ved Nerpa verft ble intervjuet i forbindelse med prosjektet knyttet til opphugging av ubåt 609, og fylkesadministrasjonen i Murmansk ble intervjuet i forbindelse med prosjektet for fjerning av radioaktive strontiumbatterier og plassering av solcellepaneler i fyrlyktene langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område. I tillegg ble de mest sentrale underleverandørene i begge prosjektene intervjuet. Det ble gjort lydopptak av intervjuene. Disse dannet grunnlag for utkast til referater som den norske Riksrevisjonen og den russiske riksrevisjonen ble enige om, og deretter verifisert av myndigheten som hadde blitt intervjuet.

---

### 2.2 Problemstilling 2:

**I hvilken grad er det etablert et system for intern kontroll for bruken av norske midler til de utvalgte prosjektene i Nordvest-Russland?**

For å besvare problemstilling 2 ble styringsdokumenter mellom Utenriksdepartementet og de norske prosjektlederne analysert. Økonomiske rapporteringer knyttet til de utvalgte prosjektene inngikk også i denne delen av analysen. Samtlige kontrakter i fyrlyktprosjektet ble gjennomgått for å kunne fastslå i hvilken grad kontraktene ivaretar hensynet til intern kontroll av midlene, blant annet gjennom å sikre Fylkesmannen i Finnmark (FMFI) som norsk prosjektleder fullt innsyn i prosjektregnskap og annen relevant dokumentasjon knyttet til forvaltningen av midlene på russisk side. Kontrakten for opphugging av ubåt 609 ble gjennomgått på samme måte. I tillegg var utformingen av kontraktene tema for intervju med russiske kontraktsparter i Murmansk 24. og 25. november 2010. Fyrlyktkontraktene var tema i intervju med Fylkesmannen i Finnmark. Videre er retningslinjene for støtte til nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland analysert.

Under revisjonen gjennomført av den russiske riksrevisjonen ble det juridiske grunnlaget for

intern kontroll når det gjelder bistandsmidler fra andre land analysert. Analysen dekket både lovverk på russisk side og kontrakten som var inngått mellom norsk og russisk part. Videre ble systemet for intern kontroll hos Nerpa verft og fylkesadministrasjonen i Murmansk analysert.



## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Overordnede mål og avtaler for atom sikkerhetsarbeidet i Nordvest-Russland

Prop. 1 S (2010–2011) slår fast at atom sikkerhets-samarbeidet med Russland skal bidra til å redusere risikoen for ulykker og forurensning fra disse installasjonene, hindre at radioaktivt avfall og spaltbart materiale kommer på avveier, og styrke russiske forvaltnings- og tilsynsmyndigheter og våre kontakter med disse. Viktige tiltak innenfor dette er opphugging av utrangerte atomubåter og fjerning av høyradioaktive strontiumbatterier fra fyrlykter langs kysten i Nordvest-Russland og installering av solcellepaneler som erstatning.<sup>5</sup>

Målene på området er fastsatt i St.meld. nr. 34 (1993–94), Regjeringens handlingsplan for atomvirksomhet og miljø i nordområdene<sup>6</sup>, St.meld. nr. 30 (2004–2005), St.meld. nr. 27 (2007–2008), Meld. St. 11 (2009–2010) og Utenriksdepartementets St.prp. nr. 1/Prop. 1 S for det enkelte budsjettår.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvar for norske myndigheters arbeid for atom sikkerhet i Nordvest-Russland. Dette innebærer blant annet utforming av strategier og prioriteringer, og ansvar for å forvalte Stortingets vedtatte midler til dette arbeidet. Det ble i 2009 utbetalt 105,6 mill. kroner over Regjeringens handlingsplan for atomsaker.<sup>7</sup> Midlene dekkes innenfor Utenriksdepartementets gjeldende budsjettammer til atom sikkerhet som går over kapittel 118.70 *Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland*. Handlingsplanen for atomsaker danner rammen for norske prioriteringer og strategier på området.

*Framework Agreement on a Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation* (MNEPR-avtalen) er det sentrale multilaterale rammeverket for innsats til Russland på atom sikkerhetsområdet. Avtalen ble inngått i mai 2003 og trådte i kraft i april 2004. Avtalen

- 5) Jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Utenriksdepartementet, St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Utenriksdepartementet og Prop. 1 S (2009–2010) for Utenriksdepartementet.
- 6) *Atomvirksomhet og miljø i nordområdene – Regjeringens handlingsplan* (atomhandlingsplanen), iverksatt fra april 1995 og revidert i 1998, 2005 og 2008. De to prosjektene som er gjenstand for denne revisjonen er ikke omfattet av siste revisjon av atomhandlingsplanen.
- 7) Prop. 1 S (2010–2011) for Utenriksdepartementet, s. 123.

danner grunnlag for den bilaterale avtalen mellom Norge og Russland om samarbeid om kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet som ble inngått i 2006. MNEPR-avtalen spesifiserer blant annet hvilke krav som gjelder for regnskap, revisjon og kontroll mellom bistandsyter og mottaker i de konkrete prosjektene som gjennomføres i Nordvest-Russland. Avtalen fastslår blant annet at den enkelte mottaker skal føre behørig regnskap over alle bistandsmidler den mottar fra bidragsytere, og at mottaker med jevne mellomrom skal legge fram regnskap med fullstendig underlagsdokumentasjon for bidragsyter. Avtalens artikkel 10 gir også bidragsyter mulighet til å kontrollere bruken av bistandsmidlene på stedet der midlene benyttes.

### 3.2 Krav til intern kontroll

God intern kontroll er en forutsetning for at en virksomhet i tilstrekkelig grad skal kunne forebygge og avdekke misligheter. Krav til intern kontroll er nedfelt i *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) med tilhørende bestemmelser. Risikostyring og intern kontroll er en prosess som er integrert i mål- og resultatstyringen for å gi rimelig grad av sikkerhet for at en virksomhet oppnår sine målsettinger.<sup>8</sup>

I henhold til § 14 i økonomireglementet og punkt 2.4 i bestemmelser om økonomistyring i staten skal alle statlige virksomheter etablere intern kontroll. Den interne kontrollen skal blant annet bidra til å identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomheten ikke når sine mål, og til å finne egnede mottiltak mot disse risikofaktorene. Dette skal igjen blant annet bidra til å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet. Internkontrollen skal kunne dokumenteres.

I tillegg til å bidra til å identifisere risikofaktorer skal den interne kontrollen også sikre at regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig. Dette konkretiseres nærmere under punkt 4.2 i bestemmelser om økonomistyring i staten. Punkt 4.2 stiller blant annet krav til

- 8) Jf. Senter for statlig økonomistyring, *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, 2008, s. 7.

dokumentasjon, dvs. at bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig; sporbarhet; oppbevaring, dvs. at regnskapsmaterialet skal kunne framlegges for kontroll i en form som gjør etterkontroll mulig.

Videre skal alle statlige virksomheter i henhold til § 4 i økonomireglementet sørge for effektiv ressursbruk. Dette skal ivaretas gjennom virksomhetens internkontroll, jf. § 14 i økonomireglementet og punkt 2.4 i bestemmelser om økonomistyring i staten. Et viktig element i denne sammenhengen er å etablere systemer og rutiner som skal sørge for at anskaffelser av varer og tjenester blir gjennomført på en effektiv og forsvarlig måte, jf. punkt 5.3 i bestemmelser om økonomistyring i staten.

---

### **3.3 Krav til økonomiforvaltning**

Ifølge bevilgningsreglementet § 10 skal utgiftsbevilgninger disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultatene. Ved tilskudd til virksomheter som ikke er undergitt statlig kontroll, forutsettes det videre at tilskuddsforvalteren skal ha adgang til å kontrollere at midlene blir brukt som forutsatt. Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet), bestemmelser om økonomistyring i staten og retningslinjene for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker utdyper disse kravene nærmere.

I henhold til punkt 6.3.8 i bestemmelser om økonomistyring i staten skal alle statlige virksomheter kontrollere rapporter og annen informasjon som tilskuddsmottaker sender inn. Videre skal det fastsettes andre kontrollpunkter der dette er aktuelt ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de viktigste risikoelementene, blant annet risikoen for uregelmessigheter. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

---

### **3.4 Utenriksdepartementets operasjonalisering av kravene til økonomiforvaltning og intern kontroll**

#### **3.4.1 Retningslinjer for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker**

I retningslinjene for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker datert 25. februar 2005 (atomhandlingsplanen) framgår det at Utenriksdeparte-

mentet skal underrettes omgående dersom det er mistanke om uregelmessigheter i forbindelse med bruken av tilskudd. Utenriksdepartementet skal følge opp påviste uregelmessigheter i forbindelse med atomsikkerhetssamarbeidet med sikte på å avklare hvorvidt det har blitt begått misligheter og økonomisk kriminalitet. I Utenriksdepartementets nye retningslinjer for støtte til nordområdetiltak og samarbeid med Russland (per 9. mars 2009) er tilskuddsmottakers særlige forpliktelser utvidet når det gjelder korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter.

## 4 Fakta: Intern kontroll og oppfølging av midler

I perioden 1995–2010 bevilget Stortinget rundt 1,5 mrd. kroner til atomsikkerhetssamarbeid i Nordvest-Russland. De årlige bevilgningene har vært på om lag 95 mill. kroner de siste årene.<sup>9</sup> Av Riksrevisjonens undersøkelse, jf. Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland*, framgår det at tiltakene over atomhandlingsplanen i all hovedsak er gjennomført som planlagt. Undersøkelsen viste at tiltakene har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder skal komme på avveier.

Undersøkelsen viste imidlertid at Utenriksdepartementet ikke hadde gjennomført systematiske risikoanalyser eller implementert tiltak med sikte på å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet, noe som er viktig for å sikre effektiv bruk av midlene.

### 4.1 Prosjektene

#### 4.1.1 Opphugging av atomubåt 609

Atomubåtene representerer både et miljøproblem og en generell risiko for at kjernefysisk materiale som kan brukes til våpenformål, kan komme på avveier. I desember 2004 inngikk Utenriksdepartementet og Storvik & Co. AS en rammeavtale om konsulentbistand om prosjektledelse for opphugging av ikke-strategiske atomubåter i Nordvest-Russland og relaterte atomsikkerhetsprosjekter.

#### Tekstboks 1

##### Norsk prosjektleder ved opphuggingen av ubåt 609

Storvik & Co. AS har vært engasjert i Russland siden 1992. Siden 2004 har Storvik & Co. AS / Rambøll Storvik AS ledet eller deltatt i prosjektene knyttet til opphuggingen av Viktor III-klasse ubåt 297, Viktor I-klasse ubåt 609 og November-klasse ubåt 291. De har også deltatt i arbeidet med å konvertere tre reaktorseksjoner for lagring på land. Firmaet skiftet senere navn til Rambøll Storvik AS og deretter til Rambøll Barents AS (fra 1. januar 2010). Firmaet har et eget kontor i Murmansk som kan bistå norske bedrifter som ønsker å etablere seg i Russland.

I løpet av perioden 2006 til og med 2009 finansierte Utenriksdepartementet opphuggingen av fem utrangerte ubåter. Arbeidet med en ubåt opphugging innebærer at det brukte kjernebrenselet blir tatt ut av atomubåten og transportert til Majak gjenvinningsanlegg i Syd-Ural for håndtering og avfallsbehandling. Reaktorseksjonen fra ubåten lagres ved et lagringsanlegg på land i Sajdabukta.<sup>10</sup>

I mars 2006 inngikk Storvik & Co. AS en fastpriskontrakt med Nerpa verft om opphugging av Viktor I-klasse atomubåt 609, på oppdrag fra Utenriksdepartementet og som et avrop på nevnte rammeavtale om konsulentbistand. Opphuggingen av ubåt 609 ble satt i gang vinteren 2006 og avsluttet høsten 2007. Selve opphuggingen ble hovedsakelig utført ved Nerpa verft, mens en rekke underleverandører ble benyttet til blant annet transport og sikring av kjernefysisk materiale.

Opphugging av atomubåter har hatt høy prioritet i det internasjonale atomsikkerhetsarbeidet.<sup>11</sup> Entreprenørfirmaet Storvik & Co. AS har lang erfaring med gjennomføring av prosjekter i Russland, både over atomhandlingsplanen, men også forut for den.

#### 4.1.2 Sikring av fyrlykter i Nordvest-Russland

I perioden 1997 til 2009 finansierte Utenriksdepartementet fjerning og sikring av 180 radioaktive strontiumbatterier (RTG-er)<sup>12</sup> fra fyrlykter langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område. Fylkesmannen i Finnmark er norsk prosjektleder for programmet og har i løpet av perioden 2005–2008 inngått ni kontrakter med Murmansk fylkesadministrasjon som russisk kontraktspart.<sup>13</sup> Murmansk fylkesadministrasjon har forvaltet midlene videre gjennom kontrakter med ulike underleverandører.

Formålet med prosjektet har vært å fjerne de radioaktive strontiumbatteriene i fyrlyktene langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og

9) Meld. St. 11 (2009–2010), s. 8; Prop. 1 S (2009–2010), s. 108.

10) Meld. St. 11 (2009–2010), s. 11–13.

11) *Atomsikkerhet i Nordvest-Russland*, Utenriksdepartementets handlingsplan 2005.

12) RTG står for radioisotopisk termoelektrisk generator.

13) I noen av de senere kontraktene inngår også Majak gjenvinningsanlegg og Det russiske instituttet for teknisk fysikk og automatisering (VNIITFA) som kontraktspart, sammen med Murmansk fylkesadministrasjon.

Nenets autonome område, og erstatte batteriene med solcellepaneler.<sup>14</sup> Strontiumbatteriene har et høyt radioaktivt innhold og klassifiseres av det internasjonale atomenergibyrådet IAEA blant de farligste radioaktive kildene som finnes.<sup>15</sup> Fjerningen av strontiumbatteriene i fyrlyktene har vært vesentlig for å redusere faren for radioaktiv forurensning av miljøet og faren for at radioaktivt materiale skal komme på avveier.<sup>16</sup>

Fjerning, sikring og erstatning av en RTG innebærer at batteriene fjernes fra fyrlyktene og blir fraktet med helikopter til en bevoktet oppsamlingsplass og deretter omlastet til et spesialtog og fraktet til Moskva.<sup>17</sup> Det russiske instituttet for teknisk fysikk og automatisering (VNIITFA), som tilhører Det russiske atomenergibyrådet, Rosatom, demonterer RTG-ene. De radioaktive delene blir så flyttet til transportbeholdere og transportert til Majak gjenvinningsanlegg for endelig lagring. Disse inngår igjen selvstendige kontrakter med underentreprenører, og styrer disse.

Fylkesmannen i Finnmark (FMFI) er tilskuddsforvalter i fyrlyktprosjektet, mens Storvik & Co. AS er tilskuddsforvalter i opphuggingsprosjektet.

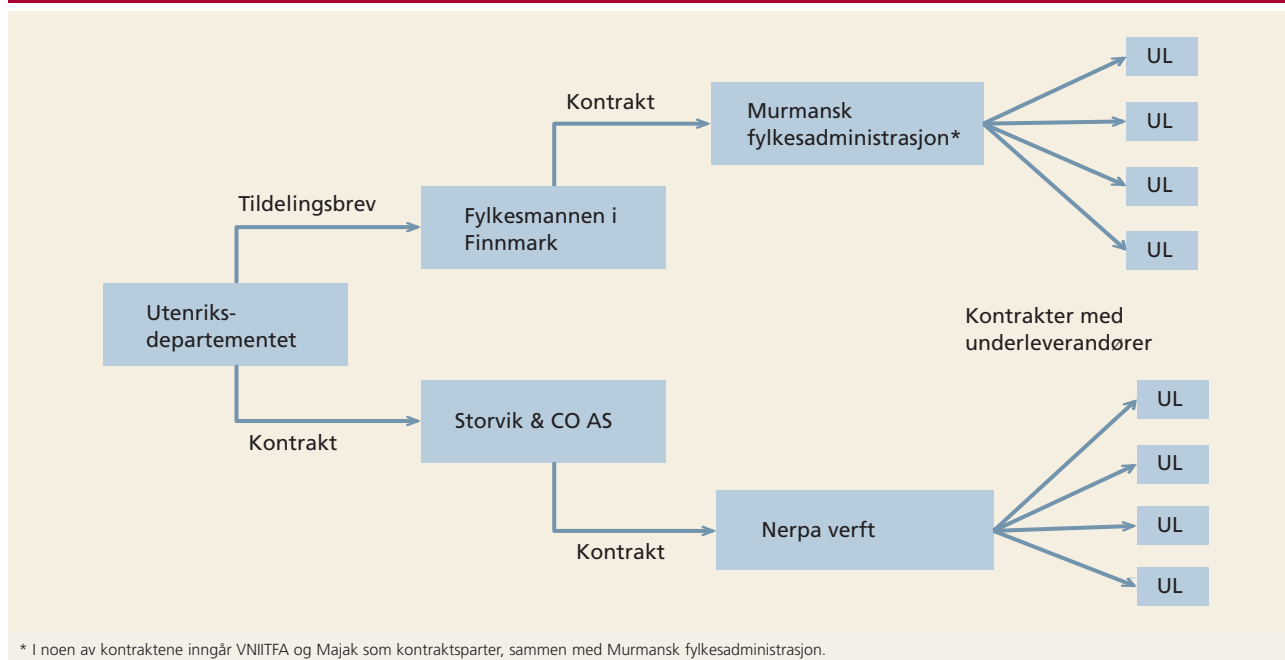


RTGer fra fyrlykter lastes på spesialtog for transport til Moskva.

Kilde: Fylkesmannen i Finnmark

Som norsk prosjektleder har tilskuddsforvalterne inngått kontrakt med tilskuddsmottakere i Russland, henholdsvis Murmansk fylkesadministrasjon og Nerpa verft. Murmansk fylkesadministrasjon og Nerpa verft inngår på sin side selvstendige kontrakter med underentreprenører, og styrer disse, jf. Figur 1.

Figur 1 Kontraktforhold i fyrlyktprosjektet og i opphuggingsprosjektet for ubåt 609



14) Meld St. 11 (2009–2010), s. 14. Prosjektet skal videreføres til den russiske delen av Østersjøområdet der 71 RTG-er skal fjernes, sikres og erstattes.  
 15) Fylkesmannen i Finnmark (2007) Sluttrapport 16. mai 2007: *RTG-prosjektet 2005 – tillegg*.  
 16) Meld St. 11 (2009–2010), s. 14.  
 17) Fylkesmannen i Finnmark (2008) Sluttrapport 15. mai 2008: *RTG-prosjektet 2005*.



## 4.2 Intern kontroll av prosjektmidlene på norsk side

### 4.2.1 Krav til intern kontroll nedfelt gjennom norsk regelverk

Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, for å sikre at beløpsrammene ikke overskrides, at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. Gjennom de etablerte systemene og rutinene skal virksomhetene sikre at regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig, at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.<sup>18</sup> Utenriksdepartementet skal sikre at alle underliggende virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.<sup>19</sup>

#### Tekstboks 2

##### Definisjon og operasjonalisering av begrepet intern kontroll

Det internasjonalt anerkjente rammeverket COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) definerer intern kontroll som en prosess som er implementert og gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og utformet for å nå fastsatte målsettinger. Definisjonen er vid og inkluderer alle sider ved det å styre en virksomhet, men gjør det likevel mulig å fokusere på enkeltmålsettinger.

Kilde: Intern kontroll – et integrert rammeverk (1996), s. 13.

Begrepet intern kontroll er operasjonalisert i bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.2 om departementenes overordnede kontroll. Denne operasjonaliseringen samsvarer med COSOs tre kategorier for måloppnåelse:

- Mål og resultatkrav
- Pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning
- Overholdelse av lover og regler

Kilde: Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen (2008), s. 7; Veiledning i oppfølging av internkontroll – Del II: Anvendelse (2009), s. 4.

### 4.2.2 Utenriksdepartementets system for intern kontroll knyttet til prosjekter over atomhandlingsplanen

Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland* viste at Utenriksdepartementet ikke hadde etablert en tilfredsstillende praksis for å håndtere korrupsjon og økonomiske uregelmessigheter som risikofaktorer, eller etterlyse mottiltak, i den skriftlige korrespondansen med prosjektlederne.

I brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen 12. august 2011 viste departementet til at Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010) har ført til flere organisatoriske grep. Videre framhevet Utenriksdepartementet betydningen av å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av de midlene Stortinget bevilger til atomsikkerhetssamarbeidet, samt kontinuerlig arbeide med å finne løsninger på forvaltningsutfordringer, blant annet bedre rutinene for kvalitetssikring og kontroll av prosjektene.

Utenriksdepartementet opplyste i intervju 24. mai 2011 at det er gjort et vesentlig arbeid sentralt i departementet for å forbedre systemet og rutinene for tilskuddforvaltning. I intervju ble det vist til at det er etablert nye retningslinjer og støtte- og kontrollenheter i departementet for å følge opp dette arbeidet. De nye retningslinjene gjelder for alle tilskuddsområdene. Som en del av dette arbeidet er det

- utarbeidet nye håndbøker for håndtering av tilskuddsforvaltningen (2009)
- etablert et nytt ordensregelverk for tilskuddsforvaltningen (2010)
- utarbeidet nye retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter (2011)

Retningslinjene for støtte til nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland ble revidert 9. mars 2009. Her står det blant annet følgende:

- Tilskuddmottaker plikter å innrette virksomheten på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter motvirkes. Tilskuddsmottaker skal uten unødig opphold underrette Utenriksdepartementet om indiksjoner på korrupsjon eller misbruk av norske midler som tilskuddsmottaker blir oppmerksom på under gjennomføringen av tiltaket.
- Tilskuddsmottaker plikter i utøvelsen av virksomheten som omfattes av tiltaket, ikke å akseptere noen form for gave, tilbud, utbetaling

18) Reglement for økonomistyring i staten § 14.

19) Bestemmelser om økonomistyring i staten om departementenes overordnede kontroll punkt 1.5.2.

eller fordeler som innebærer lovstridig eller korrump praksis.

- Tilskuddsmottaker er ansvarlig overfor Utenriksdepartementet for at tilskuddet brukes i samsvar med det formål, de aktiviteter og det budsjett som framgår av avtalen/tildelingsbrevet.<sup>20</sup>

Kravet om at tilskuddsmottaker skal innrette sin virksomhet på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter motvirkes, fordrer en bevissthet rundt denne tematikken både ved planlegging og oppfølging av prosjekter, og i utformingen av kontrakter. Som tidligere vist er det knyttet spesielt store utfordringer til korrupsjon og risiko for økonomiske misligheter i Russland, noe som skulle tilsi at tilskuddsmottakere med prosjekter i Russland har en ekstra høy bevissthet rundt denne problematikken.

Utenriksdepartementet har videre utarbeidet dokumentet *Forvaltning av midler over atomhandlingsplanen – risikovurdering av sannsynligheten for økonomiske misligheter*. Tiltak for å redusere risiko ble vedtatt på møte i Det rådgivende utvalg for atomsaker i april 2011, og vil ifølge departementet bli implementert fortløpende. Formålet med dokumentet var å dokumentere de risikovurderingene som gjøres når det gjelder forvaltning av midler over atomhandlingsplanen, blant annet behandling av prosjektsøknader og -rapporter, samt å dokumentere hvilke tiltak som iverksettes på ulike nivåer for å motvirke misligheter. Dokumentet identifiserer følgende risiko-områder knyttet til atomsikkerhetssamarbeidet mellom Norge og Russland:

- risiko for økonomiske misligheter
- risiko for overlappende finansiering av prosjekter
- risiko for høye kostnadsestimater
- risiko for rollesammenblanding og inhabilitet

Utenriksdepartementet pekte på at prosjektlederne blir involvert i diskusjoner rundt risikoen for økonomiske misligheter, ettersom dette er en del av budsjettprosessen i samarbeid med andre giverland. Tematikken er et av premissene for kontraktssamarbeidet og behandles ifølge departementet løpende i det konkrete arbeidet på projektnivå.

Departementet opplyste i intervju at de vurderer det slik at det er etablert et robust oppsett for faglig vurdering av tilskudd over atomhandlingsplanen, blant annet ved at saker behandles av både fagetaten Statens strålevern og i Det rådgivende utvalg for atomsaker, som ledes av Utenriksdepartementet. I dokumentet *Forvaltning av midler over atomhandlingsplanen – risikovurdering av sannsynligheten for økonomiske misligheter* pekes det på at vurdering av risiko for økonomiske misligheter og identifisering av korrupsjonsmotvirkende tiltak er innarbeidet i hele prosjektgjennomføringsprosessen, fra vurdering av et prosjekt, fram til utbetaling og prosjektavslutning.

Departementet vurderer det slik at det er større oppmerksomhet om behovet for god økonomistyring og å iverksette tiltak for å unngå korrupsjon enn tidligere. Det er også i økt grad praksis å ta opp dette temaet i Russland. Utenriksdepartementet opplyste i intervjuet at generelt vil en reduksjon i tilgangen på internasjonal finansiering medføre at mottakere i større grad selv ønsker å dokumentere at pengene blir brukt på riktig måte. Dette har man også sett i Russland. Når det gjelder forvaltningen av midler over atomhandlingsplanen, opplever Utenriksdepartementet at russiske myndigheter er åpne for diskusjoner om risiko for økonomiske misligheter. Utenriksdepartementet opplyste at på møtet i den norsk-russiske atomkommisjonen for 2010 hadde norske og russiske myndigheter en god dialog om effektivisering av og kontroll med økonomiske midler, og at risikoen for økonomiske misligheter også løftes opp i internasjonale fora. Denne dialogen er imidlertid ikke nedfelt i protokollen fra møtet eller i annen relevant dokumentasjon.

Utenriksdepartementet opplyste i intervju at man i større grad enn tidligere bruker vilkår i tildelingsbrevet for å følge opp de ulike fasene i et prosjekt. Departementet styrer prosjektene ved å stille både generelle og særskilte krav i tildelingsbrev/kontrakter med tilskuddsforvalter, blant annet om risikovurderinger knyttet til misligheter. Nye krav har imidlertid ikke tilbakevirkende kraft og gjelder dermed ikke for tidligere inngåtte kontrakter og tildelingsbrev.

#### **4.2.3 Krav til intern kontroll stilt gjennom Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark**

Utenriksdepartementet utsteder et årlig tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark (FMFI). På oppdrag fra Utenriksdepartementet har

20) Retningslinjer for støtte til nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland (kapittel 118.70), jf. <[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-arter/2009/nordomraadetiltak\\_russland.html?id=548453](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-arter/2009/nordomraadetiltak_russland.html?id=548453)> [hentdato 9. august 2011].

Fylkesmannen i Finnmark hatt prosjektlederansvar for arbeidet med å fjerne høyradioaktive strontiumbatterier i fyrlyktene langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område og erstatte disse med solcellepaneler. Tildelingsbrevet definerer Fylkesmannens oppgaver knyttet til atomsikkerhetsarbeidet med Russland, blant annet prosjektledelse av fyrlyktprosjektet, for det enkelte år. I tillegg definerer Utenriksdepartementet gjennom disse brevene krav til tilbakemelding og rapportering.

Tildelingsbrevene utarbeides på grunnlag av et årlig overordnet fordelingsnotat, årlige møter mellom departementet og Fylkesmannen, samt Fylkesmannens forslag til egne oppgaver knyttet til atomsikkerhetsarbeidet for det aktuelle året. I tildelingsbrevet ber Utenriksdepartementet om en redegjørelse fra Fylkesmannen om hvordan de ulike prosjektene vil bli gjennomført (innen 15. mars, ev. 1. april samme år). Fram til og med 2008 ble budsjetterte midler overført til Fylkesmannens driftskonto etter at redegjørelsen var oversendt og gjennomgått av departementet. Dette medførte at betydelige midler ble stående på Fylkesmannen i Finnmarks driftskonto i de tilfellene der midler av ulike årsaker ikke ble utbetalt.<sup>21</sup>

Fra og med 2010 har arbeidet blitt finansiert gjennom belastningsfullmakt under Utenriksdepartementets kapittel i statsregnskapet.<sup>22</sup> Dette innebærer at Fylkesmannen i Finnmark har fullmakt til å utgiftsføre og belaste Utenriksdepartementets kapittel/post i statsregnskapet.<sup>23</sup> Den virksomheten som har fått belastningsfullmakten, skal bokføre utgiftene i eget regnskap på det kapittelet, og den posten og underposten som er angitt i fullmakten. Virksomheten som har fått belastningsfullmakten, skal også rapportere de bokførte utgiftene med belastningsfullmakt til statsregnskapet, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.3.2.

En gjennomgang av tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark for årene 2005, 2006, 2007, 2008 og 2009 viser at Utenriksdepartementet stiller krav til halvårsrapportering om gjennomføringen av prosjektene innen 1. (ev. 15.) juli, og statusrapportering innen

15. januar det påfølgende året. Sluttrapport og sluttregnskap skal sendes Utenriksdepartementet i løpet av første halvår det påfølgende året. Fylkesmannen i Finnmark opplyste i intervju at denne rapporteringen følger faste maler.

I Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark for 2009 stilles blant annet følgende betingelser for oppdraget:

- Tilskuddsforvalter (Fylkesmannen i Finnmark) kan stanse framtidige utbetalinger og kreve hel eller delvis tilbakebetaling av utbetalte midler dersom tilskuddsmottaker (Fylkesadministrasjonen i Murmansk) ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet, blant annet dersom det ikke er tilfredsstillende redegjort for hvordan midlene er benyttet. Om dette skjer, skal Utenriksdepartementet informeres.
- Tilskuddsforvalter plikter å innrette virksomheten på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter motvirkes. Tilskuddsforvalter skal underrette departementet, uten nødvendig opphold, om indikasjoner på korrupsjon og misbruk av norske midler som tilskuddsforvalter blir oppmerksom på under gjennomføringen av prosjektet. Videre plikter tilskuddsforvalter i utøvelsen av virksomheten som omfattes av denne avtalen, ikke å akseptere noen form for gave, tilbud, betaling eller fordeler som innebærer lovstridig eller korrumpert praksis.

Sistnevnte punkt framkommer også av retningslinjene for støtte til nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland. Betingelsen er videreført i Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark for 2011, med en ytterligere presisering av at det skal praktiseres nulltoleranse for korrupsjon for alle Utenriksdepartementets budsjettmidler.

I Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark for 2009 og tildelingsbrev for 2011 framgår det at departementet uten nødvendig opphold skal underrettes dersom det avdekkes indikasjoner på korrupsjon og misbruk av midler, samt lovstridig eller korrumpert praksis. Ifølge opplysninger fra intervju med Fylkesmannen foretas det sjelden rapportering utenom de formelle rapporteringskravene, og Fylkesmannen i Finnmark pekte også på at Utenriksdepartementet hovedsakelig ønsker å holdes orientert om vesentlige avvik.

21) For eksempel ble utbetalingene fra Fylkesmannen i Finnmark stoppet opp i forbindelse med at norsk prosjektleder under gjennomføring av kontrakt 04-05/19 hadde problemer med å få tilgang til å inspisere anleggene ved VNIITFA og Majak gjenvinningsanlegg.

22) I 2009 ble midlene utbetalt etter anmodning fra Fylkesmannen i Finnmark og i forbindelse med hver enkelt betalingsanmodning fra russisk kontraktspart.

23) Finansdepartementets rundskriv om bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter, datert 25.11.2010.

#### **4.2.4 Krav til intern kontroll stilt gjennom Utenriksdepartementets rammeavtale med Storvik & Co. AS (senere Rambøll Storvik AS)**

Opphuggingen av ubåt 609 ble påbegynt i 2006 og avsluttet i 2007. Konsulentoppdraget ble derfor ikke berørt av Utenriksdepartementets arbeid med å forbedre system og rutiner for tilskuddforvaltning etter 2008.

I tilbudet fra Storvik & Co. AS til rammeavtale om konsulenttjenester vises det til at det i prosjektgjennomføringen vil bli lagt stor vekt på forståelse og håndtering av risiko forbundet med opphuggingen, og at følgende punkter ved det foreslåtte prosjektlederregimet er vesentlige bidrag til å redusere prosjektrisikoen:

- at man benytter personell med erfaring fra lignende arbeider
- at prosjektledelsen deltar i forhandlingen av kontrakten med verftet
- at kontrakten legger viktige føringer for prosjektgjennomføring, særlig det at betalinger til verftet utløses av oppnådde milepæler

I rammeavtalen om konsulentbistand ble det stilt krav om at Storvik & Co. AS skulle holde Utenriksdepartementet orientert om forhold som kunne få betydning for utførelsen av oppdrag under rammeavtalen, blant annet forhold som kunne lede til forsinkelser eller avvik fra de vilkårene som var avtalt under de enkelte bestillingene (avropene).

I avropet på rammeavtalen om konsulentbistand som angår opphuggingen av ubåt 609, ble konsulentbistanden spesifisert til å omfatte planlegging av innsatsen fra norsk side, gjennomføring av kontraktsforhandlinger, undertegning av kontrakt med verftet om opphugging, og overvåkning av opphugging på verftet. I avropet ble det stilt krav om at Storvik & Co. AS regelmessig skulle rapportere til Utenriksdepartementet om kontraktens gjennomføring og eventuelle avvik. Det ble også stilt krav om at det i planleggingen og gjennomføringen av opphuggingen skulle tas tilbørlig hensyn til erfaringer gjort ved opphugging av den forrige ubåten som norske myndigheter finansierte, ubåt 297, samt eventuelle føringer som ble lagt på arbeidet av norske myndigheter. Den framforhandlede kontrakten om opphugging av ubåt 609 skulle forelegges Utenriksdepartementet før den ble undertegnet av Storvik & Co. AS og Nerpa verft.

Videre ble det i avropet også fastslått at overvåkning av kontraktsarbeidet skulle utføres i

samsvar med opphuggingskontrakten mellom Storvik & Co. AS og Nerpa verft.

#### **4.2.5 Krav til intern kontroll stilt gjennom kontraktene i fyrlyktprosjektet**

Utenriksdepartementet opplyste i intervju at ansvaret for utforming av kontrakter er delegert til prosjektleder, som en del av prosjektgjennomføringen. Departementet vil imidlertid kunne be om å gå gjennom kontraktutkast, men følger i utgangspunktet ikke fortløpende opp at overordnede føringer konkretiseres i kontraktene med russisk part. Dette er en del av de forpliktelser prosjektleder har undertegnet på i avtalen med Utenriksdepartementet. Departementet opplyser å ha god dialog med prosjektlederne og benytter seg av den kunnskapen og erfaringen de besitter.

I perioden 2005–2008 ble det inngått ni kontrakter mellom Fylkesmannen i Finnmark og guvernøren i Murmansk fylke om å fjerne radioaktive strontiumbatterier og plassere solcellepaneler i fyrlyktene langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område, jf. Tabell 1. Hver enkelt av kontraktene inngått mellom Fylkesmannen i Finnmark og guvernøren i Murmansk fylke (Murmansk fylkesadministrasjon) er av ulikt omfang og varighet.

Tabell 1 gir en oversikt over kontraktene som er inngått i forbindelse med fyrlyktprosjektet i perioden 2005–2008. Kontraktene er av ulikt omfang når det gjelder antall fyrlykter og RTG-er. Noen kontrakter finansieres med midler fra flere giverland, og i noen kontrakter inngår flere aktører som russisk kontraktspart sammen med Murmansk fylkesadministrasjon.<sup>24</sup> Midlene fra andre giverland koordineres med norske midler gjennom Utenriksdepartementet. Fylkesmannen i Finnmark mottar bare en samlet bevilgning fra Utenriksdepartementet. Fylkesmannen mener at det med en slik løsning ikke er fare for at det forekommer dobbeltfinansiering i fyrlyktprosjektet. Fylkesmannen utarbeider egne rapporter på de spesifikt franske/kanadiske installasjonene, samtidig som de også rapporterer til Utenriksdepartementet på kontrakten som helhet.

Kontraktene setter en øvre kostnadsramme for kontraktsarbeidet, angitt både i norske kroner og i russiske rubler. Rammen er avhengig av hvor mange RTG-er eller fyrlykter kontrakten omfatter, samt andre faktorer som beliggenhet. Hvis utgiftene i forbindelse med arbeidet overstiger kontraktsbeløpet i norske kroner, må russisk

24) Dette gjelder VNIITFA og Majak gjenvinningsanlegg.



**Tabell 1 Kontraktene i fyrlyktprosjektet**

Kontraksnummer	Type arbeid	Kontraktens varighet	Budsjetttramme i NOK	Russisk prosjektregnskap i NOK*	Differanse
04-10/06	Sikring av 31 utbrente radioisotopiske termoelektriske generatører (51 radioaktive enheter)	18.3.2005–31.12.2006 Forlenget til 31.12.2007	8 011 500	7 914 574	96 926
04-10/07	Installasjon av solcellepaneler i 30 fyrlykter	18.3.2005–30.04.2006	10 795 000	10 792 970	2 030
04-10/08	Sikring av 10 utbrente radioisotopiske termoelektriske generatører (25 radioaktive enheter)	02.11.2005–31.12.2006 Forlenget til 31.12.2007	3 334 360	3 317 600	16 760
04-05/11	Sikring av 30 utbrente radioisotopiske termoelektriske generatører (45 radioaktive enheter)	16.5.2006–31.12.2007 Forlenget til 31.12.2008	17 000 000	16 015 235	984 765
04-05/12	Installasjon av 30 alternative energikilder i fyrlykter	16.6.2006–31.12.2007	20 000 000	19 698 560	301 440
04-05/19	Sikring av 27 utbrente radioisotopiske termoelektriske generatører (37 radioaktive enheter) og installasjon av 30 alternative energikilder i fyrlykter	20.2.2007–31.12.2008 Erstattet av kontrakt 04-05/21	38 500 000	35 796 278	2 703 722
04-05/21	Samme kontraktsumfang som i kontrakt 04-05/19	14.8.2007–31.12.2008 Erstatter kontrakt 04-05/19	Samme budsjett som kontrakt 04-05/19		
04-05/24	Sikring av 27 utbrente radioisotopiske termoelektriske generatører (31 radioaktive enheter) og installasjon av 25 alternative energikilder i fyrlykter	20.2.2008–31.3.2011 Forlenget til 30.09.2011	40 805 000	30 062 676 (foreløpig)	10 742 324 (foreløpig)
04-05/25	Installasjon av 27 alternative energikilder i fyrlykter	20.02.2008–31.12.2009	27 475 000	25 144 145	2 330 855
<b>Totalt</b>			<b>165 920 860</b>	<b>148 742 038</b>	<b>17 178 822</b>

\* Kilde: Sluttregnskap for kontraktene fra prosjektleder Fylkesmannen i Finnmark

part selv dekke inn eventuelle ekstrakostnader. Murmansk fylkesadministrasjon har rett til å få utbetalt opp til rubelsummen angitt i kontrakten, med forbehold om at dette beløpet ikke overstiger kronebeløpet i kontrakten. Fylkesmannen i Finnmark understreker i intervju at det må foreligge bilag i regnskapet som svarer til utgifter i kontrakten. Eventuelt ubrukte midler tilbakeføres til Utenriksdepartementet.

Alle kontraktene inngått mellom Fylkesmannen i Finnmark og Murmansk fylkesadministrasjon følger samme kontraktsum og er i all hovedsak lik i struktur og innhold med hensyn til rapporteringskrav og kontroll med midlene. Gjennomgangen av samtlige kontrakter i fyrlyktprosjektet i perioden 2005–2008 viser at det ikke er stilt *eksplicitte* krav i kontrakten om at det skal føres et eget, *løpende prosjektregnskap* for midlene knyttet til sikring og oppgradering av fyrlyktene.

Det er heller ikke stilt krav om at norsk prosjektleder skal ha rett til innsyn i regnskapsføringen av

bruken av midlene. Fylkesmannen i Finnmark opplyste, i intervju, at ettersom det er guvernøren i Murmansk som inngår kontraktene med underentreprenørene, har ikke Fylkesmannen i Finnmark tilgang til å stille krav til regnskapsføringen hos russisk kontraktspart. Russisk kontraktspart har i denne sammenhengen pekt på at de må forholde seg til russisk regnskapslovgivning, og at det derfor ikke er vurdert å ta inn spesifikke krav til prosjektregnskapsføringen på russisk side i kontraktene.

Utbetaling av midler krever at følgende krav til rapportering og kontroll av bruken av midlene etterleves:

- Russisk kontraktspart (Murmansk fylkesadministrasjon) skal etter hver måned, og innen den 10. i neste måned, utarbeide tekniske og økonomiske rapporter som viser progresjonen i arbeidet og utgiftene.
- Fylkesmannen i Finnmark vil utbetale midler i henhold til budsjettplanen (som følger som vedlegg til kontrakten), samt avtalen mellom



Solcelledrevet fyrlykt i Nordvest-Russland.

Kilde: Fylkesmannen i Finnmark

partene om hva Murmansk fylkesadministrasjon skal utføre neste måned. Det fastslås imidlertid også i kontrakten at utbetaling vil skje i henhold til den månedlige rapporteringen nevnt over, under forutsetning av at alt arbeid fra den foregående måneden er fullført.

- Prosjektregnskapet forberedt av russisk kontraktspart skal framlegges for revisjon av et internasjonalt revisjonsfirma ved avslutningen av prosjektet. Fylkesmannen i Finnmark forplikter seg gjennom kontrakten til å inngå kontrakt med en revisor med erfaring med revisjon av utenlandske midler.

Det framgår ikke klart av kontrakten om de månedlige utbetalingene skal baseres både på gjennomført arbeid og arbeid planlagt i den kommende måneden, eller om de utelukkende skal baseres på gjennomført arbeid.

Kravene til den tekniske/stedlige kontrollen av kontraktsarbeidet er ivaretatt på følgende måte:

- Hver måned skal det organiseres et teknisk møte mellom partene.
- Den månedlige rapporteringen skal fokusere på progresjonen i arbeidet i foregående måned,

redegjøre for eventuelle vanskeligheter og hvordan disse har blitt løst, samt inneholde en liste over aktiviteter for neste måned.

- Prosjektleder eller en stedfortreder skal ha mulighet til å besøke alle steder, selskaper og fabrikker som er involvert i arbeidet med å fjerne brukte RTG-er i henhold til oversikten i vedlegg til kontrakten. Tillatelse til inspeksjoner av prosjektleder eller en stedfortreder vil bli gitt av russiske føderale myndigheter. Murmansk fylkesadministrasjon er ansvarlig for å skaffe til veie alle nødvendige tillatelser fra aktuelle myndigheter for at norske prosjektledere skal kunne besøke alle steder. Dette er nødvendig for å gjøre det mulig for den norske prosjektlederen å verifisere at alle norske investeringer blir benyttet i henhold til kontrakten.
- Betalinger fra Fylkesmannen i Finnmark til Murmansk fylkesadministrasjon er avhengig av at norsk prosjektleder får tilgang til alle anlegg og firmaer som er involvert i kontrakten (dette punktet ble introdusert i kontrakt 04-05/21, som erstattet kontrakt 04-05/19 siden norsk prosjektleder hadde problemer med å få tilgang til å inspisere anleggene ved VNIITFA og Majak gjenvinningsanlegg).

**Tabell 2 Milepæler i kontrakt om opphugging av ubåt 609**

Milepæl nr.	Type arbeid	Andel av kontrakts- summen	Budsjett- beløp i euro	Bank- gebyr i euro	Inntektsført beløp hos Nerpa verft, i euro
1	Arbeidene påbegynt. Atomubåten flyttes til dypvannskai.	5 %	235 000	100	234 900
2	Forberedelse til fjerning av brukt kjernebrensel avsluttes.	10 %	470 000	0	470 000
3	Fjerning av brukt kjernebrensel avsluttet.	10 %	470 000	100	469 900
4	Dokking av atomubåten i flytedokk avsluttet.	5 %	235 000	100	234 900
5	Tilleggsskott til baug og akter produsert og godkjent.	5 %	235 000	100	234 900
6	Akterdel demontert. Stabel frigjort.	10 %	470 000	100	469 900
7	Fundamenter produsert og godkjent.	5 %	235 000	100	234 900
8	Baugdel demontert. Stabel frigjort.	10 %	470 000	100	469 900
9	Formasjon av enkeltskottblokk for flytting til stabelplate avsluttet.	10 %	470 000	100	469 900
10	Endelig formasjon og maling av enkeltskottblokk på stabelplate.	5 %	235 000	100	234 900
11	Ubåtens metallkonstruksjoner kuttet opp. Rapport om opphuggingsproduktene framlagt.	10 %	470 000	100	469 900
12	Flytting av enkeltskottblokk til flytedokk og flytting til langtidslager (PDKh) Saida. Lagring.	5 %	235 000	0	235 000
13	Brukt kjernebrensel transportert til reparasjons- og teknologi-bedriften (RTP) Atomflot.	5 %	235 000	100	234 900
14	Brukt kjernebrensel losset i spesialvogner og uttransportert fra Murmansk fylke.	5 %	235 000	100	234 900
	<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>4 700 000</b>	<b>2 200</b>	<b>4 698 800</b>

#### 4.2.6 Krav til intern kontroll stilt gjennom kontrakten om opphugging av ubåt 609

3. mars 2006 inngikk Storvik & Co. AS, på vegne av Utenriksdepartementet, en fastpriskontrakt med FSUE SRY Nerpa (Nerpa verft) om opphugging av Viktor I-klasse ubåt 609.

Kontrakten mellom Utenriksdepartementet og Nerpa verft om opphugging av ubåt 609 følger samme mal som tidligere norske kontrakter om opphugging av atomdrevne ubåter. Alle de norske kontraktene om opphugging av atomdrevne ubåter basert på tidligere kontrakter som er utarbeidet og inngått av det britiske selskapet RWE Nukem Ltd. og Nerpa verft. Kontraksarbeidet er delt inn i milepæler (jf. Tabell 2), og ved oppnådd milepæl utbetales det en forhånds-avtalt prosentvis andel av kontraktssummen. Storvik & Co. AS sine oppgaver som prosjektleder omfattet inspeksjon av verftet (blant annet overvåking av kvantitet og kvalitet i arbeidet, samt håndtering av risiko forbundet med gjennomføringen av arbeidet) og verifisering av framdrift gjennom de på forhånd definerte milepælene.

En gjennomgang av opphuggingskontrakten viser at det stilles følgende krav til rapportering til norsk prosjektleder og kontroll av bruken av midlene:

- Faktura mottatt fra kontraktøren (Nerpa verft) skal være vedlagt en rapport undertegnet av

kontraktøren og en autorisert representant for kunden, som en bekreftelse på at arbeidet med å implementere milepælen er fullført i samsvar med kontraktens utbetalingsplan. Utbetaling for den enkelte milepæl skal gjøres dersom arbeidet er helt fullført, og arbeidet er godkjent og akseptert av kunden (dvs. Storvik & Co. AS/ Rambøll Storvik AS).

Videre inneholder opphuggingskontrakten en egen artikkel som omhandler inspeksjon av arkiv og regnskap:

- Kontraktøren skal føre separat regnskap for gjennomføringen av kontrakten, og føre oversikt over kostnader knyttet til alle tilfeller av arbeid, materialer, utstyr, materiell, tjenester og andre utgifter som skal finansieres gjennom denne kontrakten, uten ytterligere kompensasjon. Kontraktørens inntekter fra salg av metall eller enhver annen gjenstand fra atomubåten skal regnskapsføres på tilsvarende måte. Regnskapsføringen skal gjøres i samsvar med generelt aksepterte prinsipper for regnskapsførsel.
- Kontraktørens korrespondanse, arkiv, kansellerte sjekker, tidsplaner, anvisninger og regnskapsbøker og enhver annen dokumentasjon knyttet til gjennomføringen av kontrakten skal være åpen for inspeksjon av kunden og den norske Riksrevisjonen eller enhver annen

autorisert revisor utpekt av kunden. Kunden skal opplyse kontraktøren om dette i henhold til artikkel 10.2 i MNEPR-avtalen.

- Ved fullført korrekt regnskapsførsel av kontraktørens arbeid og aktiviteter som følger av kontraktens artikler 1 (om arbeidets omfang), 2 og 8.1, skal kontraktøren overlevere en rapport til kunden over den separate regnskapsførselen for kontrakten, revidert av et internasjonalt godkjent revisjonsfirma godkjent av kunden. Kostnaden knyttet til utarbeidelsen av den finansielle rapporten skal dekkes av kontraktøren.

Gjennom kontrakten hadde den norske prosjektlederen for opphuggingen av ubåt 609, den norske Riksrevisjonen eller enhver annen autorisert revisor utpekt av kunden gjennom kontrakten, tydelige og klare rettigheter til innsyn i prosjektets regnskap og annen dokumentasjon knyttet til arbeidet. Kontrakten stipulerer også at det skal være full åpenhet med hensyn til bruk av midler knyttet til opphugging av ubåt 609. Verftets inntekter fra salg av skrapmetall skal også framgå av den endelige rapporteringen, selv om disse midlene ikke regnes med i kontraktens økonomiske omfang.

Krav til teknisk/stedlig kontroll er ivaretatt i kontrakten på følgende måte:

- Godkjente representanter for kunden skal ha tillatelse til å føre tilsyn med opphuggingen av ubåt 609 og alt relatert arbeid som er betalt for gjennom midlene fra donoren, uavhengig av hvem som utfører arbeidet – kontraktøren, underkontraktører eller organisasjoner som er involvert i implementeringen av arbeidet i overensstemmelse med Rosatom. Tilsynsbesøk skal gjennomføres i henhold til en forhåndsbestemt plan, vedlagt i kontrakten.
- Kontraktøren skal gi praktisk assistanse til kunden for å muliggjøre tilfredsstillende inspeksjon av progresjon og arbeidsmetoder under gjennomføringen av kontrakten.

#### **4.2.7 Bruk av anbudsutlysning og kostnadsanalyser som grunnlag for kontraktspris**

##### **Anskaffelser/anbud**

Rapporten som er utarbeidet av den russiske riksrevisjonen, viste at i Russland er offentlige anskaffelser av varer, arbeid og tjenester foretatt med offentlige midler underlagt et føderalt anskaffelsesreglement, i henhold til russisk lovgivning. Denne lovgivningen omfatter imidlertid ikke anskaffelser foretatt med internasjonale bistandsmidler. Det multilaterale rammeverket for

innsats til Russland på atomsikkerhetsområdet, MNEPR-avtalen<sup>25</sup>, inneholder ikke krav om å avholde anbudskonkurranser ved valg av leverandører. Kontraktene inngått mellom norsk prosjektleder og russisk kontraktspart inneholdt heller ikke bestemmelser om å avholde anbudskonkurranser for anskaffelser av varer, arbeid og tjenester.

##### *Opphugging av ubåt 609*

For å utføre samtlige arbeider i forbindelse med opphugging av atomubåt 609 inngikk Nerpa avtaler med 13 leverandørorganisasjoner. Ifølge den russiske riksrevisjonens rapport ble anbudskonkurranse ved valg av leverandørorganisasjoner ikke gjennomført fordi det ikke var et krav om dette i kontraktsbestemmelsene. Videre var Nerpa verft som juridisk person heller ikke pålagt å lyse arbeidene ut på anbud, ettersom verftet ikke omfattes av det føderale anskaffelsesreglementet i Russland.

##### *Fyrlyktprosjektet*

I fyrlyktprosjektet ble den norske prosjektlederen og Murmansk fylkesadministrasjon før kontrakten ble inngått, enige om en liste over leverandører som kunne engasjeres til å utføre kontraktsarbeidet. Kontrakten inneholdt ikke krav om anbudskonkurranse ved kjøp av varer og tjenester fra underleverandører. I den russiske riksrevisjonens rapport påpekes det at ettersom partene ble enige om listen over leverandører som ble engasjert for å utføre arbeidet, i form av vedlegg til kontraktene, arrangerte ikke regjeringen i Murmansk fylke anbudsinnbydelser for å velge ut leverandører.

Utenriksdepartementet opplyste i intervju at det erfaringsmessig er et begrenset antall leverandører på russisk side som i praksis er aktuelle for oppdrag innenfor atomhandlingsplanen. Departementet pekte på dette som et sentralt moment som gjør en anbudsprosess mindre aktuell. Med hensyn til kostnadsestimater ser departementet det som utfordrende å følge opp kontroll med disse. Både ulik regnskapspraksis og manglende mulighet til å bruke anbud vil i praksis gjøre arbeidet med en kostnadsoppfølging vanskelig. Departementet opplyste at det imidlertid har lagt vekt på totalkostnader og komparativ analyse, både ut fra oppdragets art og størrelse. Sammenligninger med andre giveres kostnader for lignende oppdrag har vært sentralt. Utenriksdepartementet ønsker imidlertid at det gjennomføres anbudsprosesser der dette er mulig.

25) *Framework Agreement on a Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation.*





Ubåt 609 i opphuggingshallen.

Kilde: Nerpa verft

I tildelingsbrevet fra Utenriksdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark for 2011 blir det stilt følgende betingelse for å utøve fullmakten, knyttet til effektiv utnyttelse av midlene:

- Fullmaktsmottaker skal i sitt virke legge vekt på effektiv utnyttelse av midlene og bes i alle ledd av prosjektgjennomføringen på best mulig måte å kvalitetssikre kostnadsanslag og budsjett. Bruk av anbud ved anskaffelser av varer og tjenester skal benyttes der dette er mulig, og rapporteringen til Utenriksdepartementet dokumenterer følgelig også hvordan slike vurderinger er inkludert i prosjektet.

#### Kostnadsanalyser

Prosjektledernes utfordringer knyttet til å gjennomføre realistiske kostnadsanalyser ble også belyst i Dokument 3:9 (2009–2010). Her ble det blant annet påpekt at det var vanskelig å forstå kostnadsestimater utarbeidet av russisk kontraktpart, og at estimatene var nærmest umulig å kvalitetssikre. Det ble også pekt på vesentlige ulikheter i metode for å utarbeide kostnadsestimater, ettersom man i Russland forholder seg til normer og regler for hva et prosjekt skal koste med bakgrunn i historiske priser.

#### Opphugging av ubåt 609

Kontraksbeløpet for opphugging av ubåt 609 er 4,7 mill. euro. I tillegg til opphuggingskontrakten ble det inngått en kontrakt for å utarbeide dokumentasjon for opphuggingen med et beløp på 250 000 euro. Det første tilbudet fra Nerpa verft under forhandlingene var på 5,8 mill. euro for opphugging og dokumentasjon, men dette klarte den norske prosjektlederen å forhandle ned til 4,95 mill. euro totalt.<sup>26</sup>

Beløpet som ble avtalt for opphugging av ubåt 609, er basert på kontraksbeløp for tidligere ubåtopphuggingsprosjekter og på forventet prosjektomfang. Omfanget er blant annet gitt av tilstanden til den aktuelle ubåten og reaktoren, og i tillegg hvordan reaktoren skal lagres til slutt.<sup>27</sup> Videre var beløpet som andre land betaler for samme type oppdrag, førende for den endelige prisen norsk part var villig til å betale.<sup>28</sup>

26) Internt notat, Utenriksdepartementet, 2. mars 2006.

27) Dokument 3:9 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, s. 67; internt notat, Utenriksdepartementet, 2. mars 2006.

28) Dokument 3:9 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland, s. 67.

I rapporten utarbeidet av den russiske riksrevisjonen pekes det på at kostnadene i forbindelse med opphuggingen av ubåt 609 ble beregnet ut fra etablerte timesprisnormer. Dette er gjennomsnittlige størrelser som svarer til kostnaden per normtime for arbeider som finansieres med midler fra statsbudsjettet, beregnet på grunnlag av satser for bygging av skip.

#### *Fyrlyktprosjektet*

I forbindelse med forhandlingene for kontraktene mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, gjennomførte norsk part analyser for å vurdere den økonomiske dimensjoneringen fra russisk part. Fylkesmannen opplyste i intervju at det har vært utfordringer knyttet til kostnadsberegningene av arbeidet på russisk side. Prisene for arbeidet tok tidligere utgangspunkt i etablerte normer for hva et bestemt arbeid innen byggenæringen kostet. Man har også sett tilfeller av at for eksempel regionale skatter og avgifter har blitt forsøkt inkludert i kontraktene. Det er også vanlig at russiske entreprenører bare oppgir en totalsum for å utføre et arbeid som består av flere faser, uten å synliggjøre kostnadene knyttet til hver enkelt fase i arbeidet. Konsekvensen av dette er at man har måttet forhandle ned kostnadsestimater som foreslås fra russisk side.

Gjennom samarbeidet har russisk part, slik Fylkesmannen i Finnmark vurderer det, økt sin forståelse av den typen kostnadsberegninger man er vant til i Norge, med kostnadsestimater knyttet til materiell, antall arbeidstimer, osv. Som følge av usikkerheten rundt kostnadsbildet valgte Fylkesmannen i Finnmark i begynnelsen av samarbeidet å inngå avgrensede kontrakter der kostnadsberegningene ble mindre utfordrende. Etter hvert har den økonomiske dimensjoneringen av arbeidet kommet ned på et akseptabelt nivå, og da har man også sett det hensiktsmessig å inngå noe lengre kontrakter, under forutsetning av at Stortinget fortsatt bevilget midler til prosjektet.

Den russiske riksrevisjonen peker i sin undersøkelse på at når Murmansk fylkesadministrasjon inngikk kontrakter med underleverandørene i forbindelse med fjerning av RTG-er og opphugging av atomubåter, ble kontraktsprisen for arbeider og tjenester fastsatt i form av protokoller som partene undertegnet. Kontraktene fastsatte enten fastpris, som gjaldt for hele kontraktsperioden, eller man avtalte en antatt beregnet pris (cirka-pris) for arbeidet, mens betaling skjedde på bakgrunn av faktisk utført arbeid.

Murmansk fylkesadministrasjon opplyste i intervju 24. november 2010 at kostnadseffektivitet var et av de spørsmålene som kontinuerlig måtte løses under gjennomføring av prosjektet. Spørsmål i forbindelse med pris og effektivitet ble drøftet av den norske og russiske prosjektlederen under forberedelsene til de årlige møtene mellom guvernøren i Murmansk fylke og Fylkesmannen i Finnmark.

### **4.3 Intern kontroll av prosjektmidlene på russisk side**

#### **4.3.1 Generelt om det juridiske grunnlaget for intern kontroll i Russland**

I 2005 gjennomførte forvaltningen i Russland en administrativ reform.<sup>29</sup> Som følge av reformen ble et system for intern revisjon i offentlig sektor etablert og implementert. Videre ble det gjennomført effektivitetsanalyser og evalueringer av kostnadseffektivitet i forvaltningen.<sup>30</sup>

Ifølge rapporten fra den russiske riksrevisjonen er det juridiske grunnlaget for intern kontroll innen offentlig sektor i Russland fortsatt under utvikling. Lovgrunnlaget<sup>31</sup> i Russland åpner for at lokale administrasjonsmyndigheter i Russland har rett til å etablere avdelinger for intern kontroll, men det er likevel opp til den enkelte offentlige virksomhetens skjønn å etablere avdelinger for intern kontroll.<sup>32</sup> Avdelinger for intern kontroll skal for det første sørge for å utarbeide og føre kontroll med at interne regler og prosedyrer for å utarbeide og gjennomføre budsjettet overholdes, og for det andre skal de utarbeide og organisere tiltak for resultatforbedring knyttet til budsjettgjennomføringen.

#### **4.3.2 Lovgrunnlaget for intern kontroll av internasjonale bistandsmidler**

Ifølge russisk lovgivning har verken den russiske riksrevisjonen eller kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke noe juridisk grunnlag for å revidere bruken av midler fra bistand fra

29) Ved forordning fra regjeringen i Den russiske føderasjon 25. oktober 2005 nr. 1789-r ble konsept for administrativ reform i Den russiske føderasjon i 2006–2010 godkjent.

30) Revisjonsrapport utarbeidet av den russiske riksrevisjonen, 18. april 2011.

31) Føderal lov av 26. april 2007 nr. 63-FZ "Om endringer i Den russiske føderasjons budsjettlov når det gjelder regulering av budsjettprosessen og bringe enkelte lover i Den russiske føderasjon i samsvar med Den russiske føderasjons budsjettlov" kapittel 26 "Grunnlaget for statlig og kommunal økonomikontroll" i Den russiske føderasjons budsjettlov ble supplert med § 270.1 "Intern revisjon".

32) Paragraf 270.1 i Den russiske føderasjons budsjettlov regnes som anbefalende.

andre land som stilles til disposisjon for russiske statlige etater, organisasjoner og bedrifter.<sup>33</sup>

I intervju med representanter for regjeringen i Murmansk fylke ble det vist til at ansvaret for intern kontroll med bruk av budsjettmidler ligger hos Finansministeriet under regjeringen i Murmansk fylke. Likevel har ikke Finansministeriet i Murmansk fylke ansvar for å kontrollere bruken av midler gitt som internasjonal bistand, ettersom disse midlene ligger utenfor Murmansk fylkes eget budsjett.<sup>34</sup> Det er ministeriet for økonomisk utvikling som forvalter prosjektlederansvaret for kontraktene i fyrlyktprosjektet, og som da har hatt ansvaret for intern finanskontroll i disse kontraktene.

#### 4.3.3 Intern kontroll av prosjektmidlene på russisk side

Den russiske riksrevisjonens undersøkelse viste at Murmansk fylkesadministrasjon mangler et ordnet system for å registrere og sammenholde informasjon om midler som Norge har stilt til disposisjon i forbindelse med fjerning av RTG-er og montering av alternative strømforsyningskilder. Videre var det heller ikke utarbeidet lover eller metodiske pålegg for regnskapsføring av nevnte midler eller opprettet registre for regnskapsføring, som skal sikre innsamling og systematisering av informasjon fra primærdokumenter som føres i regnskapet, slik at denne kan føres på riktige konti og i regnskapsrapporten. Det manglet oppsummerende regnskapsdokumenter som er nødvendige for å kontrollere bruken av midler utbetalt fra norsk kontraktspart. I oktober 2010 ble det opprettet en komité for statlig og økonomisk kontroll i Murmansk fylkesadministrasjon, med fullmakter til å foreta intern økonomisk kontroll av gjennomføringen av prosjekter som gjelder fjerning av RTG-er.<sup>35</sup> Komiteen ble opprettet som følge av den russiske riksrevisjonens rapport.

I perioden 2004–2008 var Nerpa verft en føderal bedrift underlagt Det føderale industribyrået i Russland. Byrået foretok i årene 2006–2007 ingen kontroller på Nerpa verft. Intern kontroll på Nerpa verft skjedde ved verftets underavdelinger innenfor rammen av gjeldende regler for avdelingenes virksomhet. Gjeldende regelverk i Russland

krever ikke at det utarbeides spesielle dokumenter eller protokoller som dokumenterer at det er gjennomført intern kontroll.

I undersøkelsen som ble gjennomført av den russiske riksrevisjonen, ble det konstatert at Nerpa verft ikke hadde ført et separat prosjektregnskap for opphugging av ubåt 609 slik kontrakten stipulerte. På grunnlag av resultatene fra den russiske riksrevisjonens undersøkelse har den overordnede organisasjonen (OAO skipsreparasjonssenteret Zvjozdotsjka) etablert en enhet for intern kontroll for å sikre effektiv utnyttelse av finansielle ressurser på skipsverftet Nerpa.

#### 4.4 Økonomistyring gjennom rapportering og oppfølging

Dokument 3:9 (2009–2010) viste at bruk av milepæler med fysiske inspeksjoner underveis i prosjektforløpet var et sentralt element i kontrollen med at arbeidet ble utført som avtalt. Undersøkelsen viste imidlertid at Utenriksdepartementet i liten grad fulgte opp økonomistyringen i prosjektene underveis i prosjektforløpet.

I forbindelse med det årlige møtet i Den norsk-russiske atomkommisjonen hadde departementet inspeksjoner på prosjektstedene. Både på prosjektstedene og i selve kommisjonsmøtene ble prosjektene diskutert på et overordnet nivå. Økonomistyring var ikke et fast punkt på agendaen for disse møtene, og risiko for økonomiske uregelmessigheter og håndtering av disse var ikke et tema.

##### 4.4.1 Krav om økonomistyring stilt til prosjektlederne på norsk side

En gjennomgang av Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark for årene 2005–2009 viser at det ikke ble stilt særskilte krav til prosjektleders oppfølging av russisk kontraktspart i fyrlyktprosjektet. Heller ikke kontraktene stilte særskilte krav til prosjektlederrollen, utover teknisk, stedlig kontroll.

Ifølge prosjektlederen for opphuggingen av ubåt 609 lå det ikke i mandatet fra Utenriksdepartementet å følge opp økonomistyringen på russisk side på detaljnivå.<sup>36</sup> Dette samsvarer med prosjektleders oppgaver, som beskrevet i tilbudet fra

33) Revisjonsrapport utarbeidet av den russiske riksrevisjonen, 18. april 2011. Det er som følge av samarbeidet i parallellrevisjonen at russisk Riksrevisjon har fått tilgang til regnskapsdokumentasjon knyttet til norske midler hos Murmansk fylkesadministrasjon og hos Nerpa verft.

34) Intervju med representanter for Murmansk fylkesadministrasjon, 24. november 2010, s. 7.

35) Jf. forordning fra guvernøren i Murmansk fylke nr. 124-PG 22. oktober 2010.

36) Jf. Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland*.



Storvik & Co. AS til rammeavtale om konsulent-tjenester, og i den inngåtte rammeavtalen. Fra 2011 er det stilt klare krav til prosjektleders rolle knyttet til forvaltningen av de norske midlene. I tildelingsbrevet fra Utenriksdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark for 2011 stilles følgende betingelse for å utøve fullmakten, knyttet til prosjektleders oppgaver og oppfølging av prosjektene:

- Fullmaktsmottaker (prosjektleder) skal konsultere med Utenriksdepartementet/andre organer, foreta utbetaling, følge opp, kontrollere tildelte tilskudd. Bruk av milepælsutbetalinger er et sentralt element i økonomistyringen for å følge opp framdriften i prosjektene underveis i prosjektforløpet. Fullmaktsmottaker (prosjektleder) gjennomfører fysiske inspeksjoner for å verifisere at milepælene er oppnådd før utbetaling foretas. Fullmaktsmottaker (prosjektleder) ivaretar oppfølgingen av underleverandører og prosesser i forhold til russiske myndigheter.

Figur 2 viser rapporteringsflyten i fyrlykt-prosjektet og prosjektet for opphugging av ubåt 609.

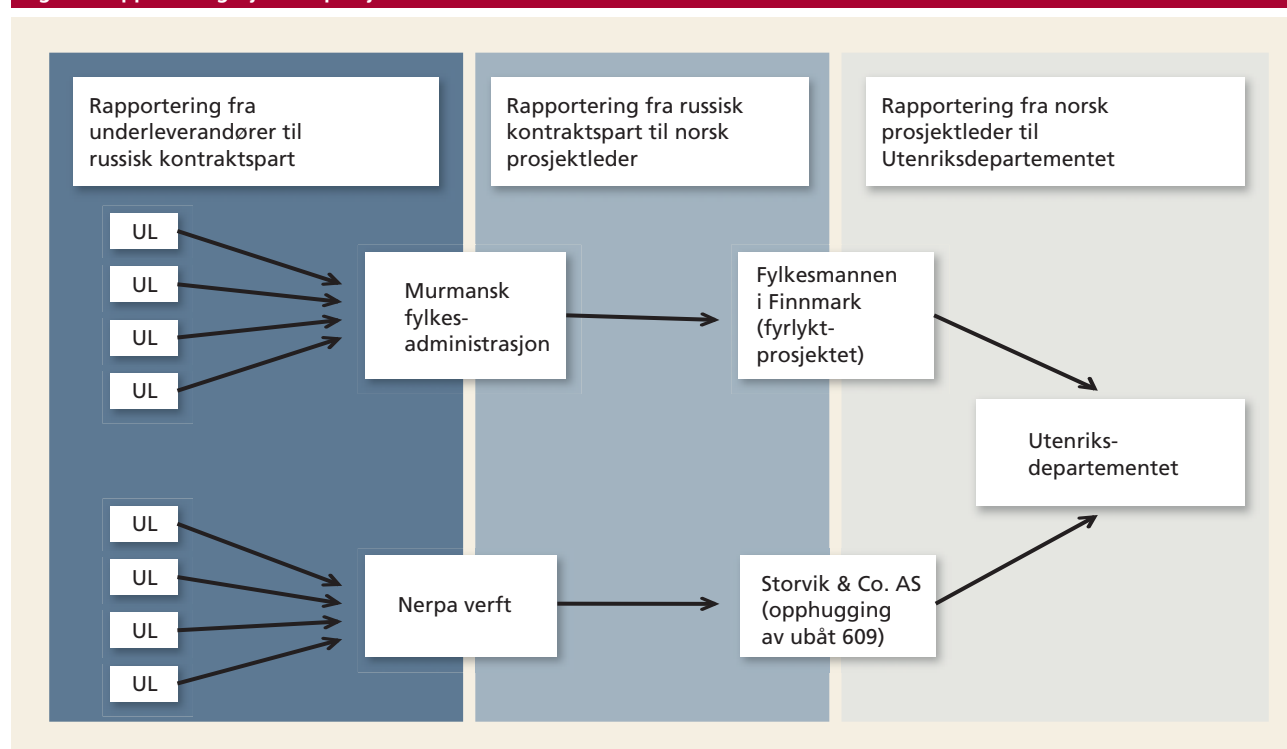
#### 4.4.2 Rapportering og oppfølging mellom norsk prosjektleder og russisk kontraktspart – dokumentasjon ved utbetalinger

##### Opphugging av ubåt 609

I kontrakten mellom Storvik & Co. AS og Nerpa verft for opphugging av ubåt 609 ble det avtalt en fastpris for hele oppdraget der prisen ble delt i prosentandeler som ble utbetalt ved forhånds-avtalte oppnådde milepæler. Hver enkelt milepæl ble dokumentert av russisk kontraktspart med en milepælsrapport. Denne ble signert av direktøren ved Nerpa verft, oversendt til norsk prosjektleder sammen med en betalingsanmodning, attestert og returnert til Nerpa verft. Milepælsrapporten inneholdt en kort beskrivelse av utført arbeid og avtalt pris for den aktuelle milepælen, jf. kontraktens betalingsplan.

Prosjektlederen for opphuggingen av ubåt 609 har tidligere opplyst at den viktigste kontrollen med prosjektet var å kontrollere at russisk part hadde gjort avtalt jobb til avtalt pris ved de enkelte milepælene.<sup>37</sup> I tillegg ble det foretatt noen inspeksjoner hos enkelte av leverandørene til Nerpa verft for å sjekke at disse faktisk eksisterte og leverte reelle varer og tjenester til verftet for opphugging av ubåten.

Figur 2 Rapporteringskjeden i prosjektene



37) Jf. Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland.*



### Fyrlyktprosjektet

I kontraktene om fjerning og sikring av RTG-er og installasjon av solcellepaneler i fyrlykter langs kysten av Nordvest-Russland er det presisert at utbetalinger skal skje månedlig, i henhold til budsjettplan og avtale om hva som skal skje i neste måned. I praksis skjer utbetalingene på grunnlag av betalingsanmodninger fra russisk part. Betalingsanmodningene følger i hovedsak en fastsatt mal, og inneholder, foruten praktisk informasjon om prosjektleder og prosjektansvarlig hos Murmansk fylkesadministrasjon, en oversikt over følgende:

- arbeidsomfang for foregående periode ( gjerne flere måneder) med beskrivelse av arbeid og kostnadsestimat samt informasjon om deltagende underleverandør
- kort beskrivelse av måloppnåelse, eventuelle avvik fra planlagt arbeid
- planlagt arbeidsomfang for kommende periode med beskrivelse av arbeid og kostnadsestimat samt informasjon om deltagende underleverandør
- finansiell rapport av forbruket i kontrakten så langt inklusiv en beskrivelse av gjennomført arbeid i forrige periode med faktiske og budsjetterte kostnader
- en anmodning om utbetaling av midler



Solcelledrevet fyrlykt i Nordvest-Russland.

Kilde: Fylkesmannen i Finnmark

Anmodningene skjer ikke månedlig slik kontrakten stipulerer, men i varierende intervaller, vanligvis 3–4 ganger i året. Det anmodede beløpet beregnes ikke på en enhetlig måte og kan for eksempel være beregnet på grunnlag av estimerte kostnader for kommende måned, faktiske kostnader i forrige periode og estimerte kostnader for kommende periode eller estimerte kostnader for både forrige og kommende periode, minus faktiske utgifter i forrige periode. En gjennomgang av betalingsanmodningene fra Murmansk fylkesadministrasjon viser at det i en rekke tilfeller er vanskelig å vurdere hva som ligger til grunn for russisk kontraktsparts beregning av anmodet beløp.

Fylkesmannen i Finnmark gjennomfører inspeksjoner knyttet til hver utbetalingsanmodning, før midlene utbetales. Fylkesmannen i Finnmark fører også interne oversikter over hvor stor prosentandel av kontraktssummen som er utbetalt til enhver tid, og hvor stor prosentandel av arbeidet som er gjennomført.

Gjennomgangen av betalingsanmodningene til Fylkesadministrasjonen i Murmansk, samt Fylkesmannen i Finnmarks utbetalingsbrev og øvrig dokumentasjon viser at det i flere tilfeller ble utbetalt et betydelig lavere beløp enn anmodet. Fylkesmannen i Finnmark opplyser i intervju at det er jevnlig inspeksjoner fra prosjektleder, dokumentert ved digitale foto av installasjoner og utført arbeid, som utgjør grunnlaget for Fylkesmannen i Finnmarks vurdering av hvorvidt anmodet beløp skal utbetales eller avkortes. I noen tilfeller ble avkortningen forklart ved feil knyttet til valutaomregninger, ved ett tilfelle ble sluttutbetaling ikke foretatt ettersom sluttregnskap ennå ikke forelå, og ved noen få tilfeller ble avkortninger begrunnet i mangler ved kontraktsarbeidet. Utover dette foreligger det lite dokumentasjon som viser vurderingsgrunnlaget for utbetaling.

#### 4.4.3 Rapportering fra norsk prosjektleder til Utenriksdepartementet

##### Fyrlyktprosjektet

Generelt sett er detaljeringsgraden i rapporteringen fra prosjektleder i fyrlyktprosjektet til Utenriksdepartementet langt lavere enn detaljeringsgraden i rapporteringen mellom russisk kontraktspart og norsk prosjektleder.

Fylkesmannen i Finnmark skal i henhold til tildelingsbrevet oversende forbruksoversikt på det

**Tabell 3 Budsjett og rapportert forbruk i fyrlyktprosjektet, 2005–2009**

	2005	2006	2007	2008	2009*	Totalt
Budsjett i henhold til tildelingsbrev fra UD til FMFI (fyrlyktprosjektet)	20 300 000	41 500 000**	40 000 000***	29 600 000****	39 370 000	170 770 000
Dokumenterte utbetalinger fra FMFI til Murmansk fylkesadministrasjon (utbetalingsbrev og bankbilag), knyttet til de enkelte kontraktene	15 579 648	21 696 003	29 751 300	64 544 782	17 151 173	148 722 906

\* ) Ikke inkludert budsjett og utgifter knyttet til sikring av skadde/defekte RTG-er.

\*\* ) I den totale tildelingen fra Utenriksdepartementet tas det hensyn til udisponerte midler på til sammen kr 608 214. Disse midlene omfatter både fyrlyktprosjektet og prosjekter i Andrejevabukta.

\*\*\* ) Udisponerte midler på totalt kr 359 448 er inkludert i det totale budsjettet til Fylkesmannens oppgaver i 2007, uten at det framgår hvilket prosjekt de udisponerte midlene tilhører.

\*\*\*\* ) Udisponerte midler på totalt kr 1 274 422 er inkludert i det totale budsjettet til Fylkesmannens oppgaver i 2008, uten at det framgår hvilket prosjekt de udisponerte midlene tilhører.

enkelte prosjekt til departementet to ganger i året. Ifølge Utenriksdepartementet rapporteres avvik fortløpende.<sup>38</sup> I tillegg skal Fylkesmannen i Finnmark oversende sluttrapportering og revidert sluttregnskap for ferdigstilte kontrakter til departementet i løpet av første halvår i det påfølgende kalenderåret.

Det har imidlertid vært store forsinkelser i forbindelse med slutføring av kontrakt 04-05/11, kontrakt 04-05/12, kontrakt (04-05/19) 04-05/21<sup>39</sup> og kontrakt 04-05/25, som til sammen hadde en budsjetttramme på nærmere 103 mill. kroner. Kontraktene hadde utløpsdatoer på henholdsvis 31. desember 2007, 31. desember 2008 (to kontrakter) og 31. desember 2009,<sup>40</sup> og ble med ett unntak ferdigstilt innen fastsatt frist.<sup>41</sup> Likevel ble endelig sluttrapport for samtlige kontrakter oversendt Utenriksdepartementet først i slutten av mai 2011. Fylkesmannen i Finnmark opplyste i intervju at årsaken til forsinkelsen var at det har tatt lang tid å få oversendt regnskap og øvrig dokumentasjon fra russisk kontraktspart. Fylkesmannen i Finnmark opplyste i sin rapportering til Utenriksdepartementet per mai 2011 at man har valgt å lage en samlet regnskaps-/revisjonsrapport for alle kontraktene,<sup>42</sup> ettersom regnskapene på russisk side til en viss grad var sammenblandet

og bilag var blitt flyttet mellom de enkelte kontraktene.

Tabell 3 viser årlig budsjett og forbruk i fyrlyktprosjektet i perioden 2005–2009, i henhold til Utenriksdepartementets årlige tildelingsbrev til Fylkesmannen i Finnmark og faktiske utbetalinger til Murmansk fylkesadministrasjon.

De årlige statusrapporteringene fra Fylkesmannen i Finnmark for perioden 2005–2009 inneholder også en økonomisk oversikt over forbruk og en beskrivelse av aktivitetene i løpet av året. En sammenligning av Fylkesmannens dokumenterte utbetalinger til Murmansk fylkesadministrasjon og Fylkesmannens økonomiske oversikt i de årlige rapporteringene til Utenriksdepartementet, viser at det er utbetalt et langt høyere beløp enn det som er rapportert til Utenriksdepartementet. Dette tyder på at den økonomiske framstillingen i de årlige statusrapporteringene ikke er avstemt mot den offisielle regnskapsrapporteringen, og at den årlige statusrapporteringen fra Fylkesmannen i Finnmark til Utenriksdepartementet ikke gir en fullstendig oversikt over det faktiske forbruket av midler for årene 2005–2009.

#### Opphugging av ubåt 609

Prosjektleder for opphuggingen av ubåt 609 oversendte Utenriksdepartementet rapport og faktura ved hver oppnådde milepæl, sammen med økonomirapport og prosjektleders dokumentasjon fra milepælkontrollene. I dette prosjektet var det ikke prosjektleder, men Utenriksdepartementet som betalte avtalt beløp etter at hver enkelt milepæl var fullført. Da kontrakten ble avsluttet, ble prosjektregnskapet hos Nerpa verft revidert av en ekstern revisor, Audit Service. Revisjons-

38) Jf. Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland*.

39) Kontrakt 04-05/19 og kontrakt 04-05/21 regnes som en og samme kontrakt.

40) Jf. Tabell 1.

41) Unntaket er kontrakt 04-05/12, som løp til og med 31. desember 2007. Her ble siste utbetaling fra Fylkesmannen i Finnmark til Murmansk fylkesadministrasjon foretatt 31. mars 2008. Merk også at noen av kontraktene har blitt forlenget, jf. Tabell 1.

42) Kontrakt 04-05/11, kontrakt 04-05/12, kontrakt (04-05/19) 04-05/21 og kontrakt 04-05/25.

rapporten ble oversendt Utenriksdepartementet sammen med norsk prosjektleders sluttrapport 21. desember 2007.

Både ekstern revisors rapport og prosjektleders rapport viste store mangler ved regnskapsføringen til Nerpa verft. Prosjektleder for opphuggingen av ubåt 609 ga i sin sluttrapport til departementet uttrykk for at Storvik & Co. AS ikke var fornøyd med verftets økonomiske rapportering. Blant annet kunne Nerpa verft i en del tilfeller ikke vise bilag for sine bokføringer. I tillegg fantes det ingen samlet oppstilling av timeforbruk i forbindelse med kontraktsarbeidet. Det ufullstendige datagrunnlaget medførte at ekstern revisor ikke var i stand til å vurdere verftets overskudd eller overhead (driftsutgifter). Regnskapet for opphuggingen av ubåt 609 ble ikke fullt ut akseptert av revisor, pga. manglende bilag.

Nerpa verft opplyste i intervju at de ikke ble konfrontert med manglene som ble påpekt i rapporten fra ekstern revisor, og at verftet derfor ikke hadde hatt mulighet til å rette opp manglene som var avdekket. Utenriksdepartementet opplyste i intervju at Nerpa verft ble gjort oppmerksom på manglene som ble påpekt i revisors rapport. Dette ble gjort ved brev sendt 24. august 2009 i forbindelse med at det nærmet seg avslutningen av prosjektet for opphugging av ubåt 297.<sup>43</sup>

#### **Utenriksdepartementets rutiner for økonomistyring etter 2009**

Utenriksdepartementet opplyste i intervju at departementet fra 2009 har økt oppmerksomheten mot økonomistyringen i prosjektene som følge av de nye retningslinjene for tilskuddsforvaltning. I intervjuet pekte departementet på at den enkelte saksbehandler følger opp rapportene gjennom prosjektdokumentasjonen og i tråd med departementets rutiner.

Departementet opplyste videre at det legges opp til minimum ett statusmøte mellom Fylkesmannen i Finnmark og Utenriksdepartementet i løpet av andre halvår 2011. Formell rapportering, blant annet knyttet til økonomi og framdrift i prosjektene, er en del av vilkårene for den enkelte kontrakt som inngås, og kan også inngå som en del av det årlige møtet. Ved behov er det gjennom året løpende, uformell kontakt mellom prosjektleder og departement, via telefon, e-post og møter. Denne kontakten har ifølge Utenriksdepartementet vært utstrakt.

Dersom rapportering fra prosjektene avdekker avvik eller momenter som departementet ønsker å ta videre eller utarbeide ytterligere dokumentasjon på, utarbeides det i all hovedsak notater. Ved mistanke om økonomiske misligheter vil dette bli rapportert til Sentral kontrollenhet i Utenriksdepartementet.

43) Brev fra Rambøll Storvik til Nerpa verft 24. august 2009.

## 5 Vurderinger

Det overordnede målet for atomsikkerhetssamarbeidet med Russland er å bidra til å redusere risikoen for ulykker og forurensning og hindre at radioaktivt og spaltbart materiale kommer på avveier. Formålet med arbeidet er å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning. Stortinget bevilget om lag 1,5 mrd. kroner til dette samarbeidet i perioden 1995–2010.

Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland* viste at tiltakene over atomhandlingsplanen i all hovedsak ble gjennomført som planlagt. Dette omfatter også prosjektet om opphugging av atomubåt 609 og prosjektet om fjerning og sikring av RTG-er og installasjon av solcellepaneler i fyrlykter i Nordvest-Russland. Tiltakene har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder skal komme på avveier.

Dokument 3:9 (2009–2010) viste imidlertid enkelte svakheter i forvaltningen av tilskuddsmidlene. Det er derfor positivt at Utenriksdepartementet etter framleggelsen av dokumentet har foretatt flere organisatoriske grep for å forbedre departementets system og rutiner for tilskuddsforvaltning.<sup>44</sup> Disse tiltakene vil kunne legge til rette for en mer effektiv bruk av midlene tildelt over atomhandlingsplanen og implementering av et system for intern kontroll for bruken av disse midlene. Denne oppfølgende undersøkelsen av to utvalgte prosjekter viser at det har vært svakheter i tilskuddsforvaltningen. Det er imidlertid for tidlig å vurdere hvorvidt tiltak som er innført etter Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2009–2010), vil føre til en styrking av Utenriksdepartementets økonomiforvaltning på området.

### **Mangelfullt system for intern kontroll av prosjektmidler**

I perioden 2005–2009 mottok Murmansk fylkesadministrasjon over 148 mill. kroner til å gjennomføre fyrlyktprosjektet. Den russiske riksrevisjonens rapport viser at russiske kontraktsparter manglet systemer for intern kontroll for

midler som ble gitt som bistand fra andre land. Rapporten viser videre at regnskapssystemet hos fylkesadministrasjonen i Murmansk mangler et system for å registrere og sammenholde informasjon om midler som Norge har stilt til disposisjon. De påpekte manglene gjør kontroll av de økonomiske transaksjonene vanskelig. Videre hadde Nerpa verft, som har hatt ansvaret for opphugging av ubåter, ikke ført separate regnskap for de enkelte prosjektene. Som følge av de påpekte svakhetene har Murmansk fylkesadministrasjon etablert en komité for intern kontroll, og det er etablert en enhet for intern kontroll på Nerpa verft.

Ifølge bestemmelser om økonomistyring i staten skal Utenriksdepartementet sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll, slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv, og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Dette gjelder også for tilskuddsmottakere som ikke er undergitt statlig kontroll, jf. bevilgningsreglementet § 10. For atomsikkerhetssamarbeidet innebærer dette at Utenriksdepartementet skal følge opp at prosjektledere som er engasjert av departementet, har etablert systemer og rutiner for forvaltningen av tilskuddsmidlene for å sikre at forvaltningen er effektiv og drives i samsvar med lover og regler. Dette antas å være særlig viktig for tilskudd til Russland, der internasjonale undersøkelser viser at det generelt er høy korrupsjonsrisiko.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at Utenriksdepartementet fram til 2009 ikke hadde rutiner som sikret at norske prosjektledere etablerte et system for intern kontroll av prosjektmidlene. Fram til 2009 ble det ikke stilt krav i tildelingsbrev eller kontrakter til prosjektledere om vurdering og oppfølging av risiko for misligheter. Fra 2009 har Utenriksdepartementet stilt krav overfor norske prosjektledere om å innrette sin virksomhet på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter kan motvirkes. Samtidig ønsker Utenriksdepartementet i denne sammenhengen bare å bli orientert om vesentlige avvik. Det blir ikke stilt krav om å rapportere om hvordan prosjektleder innretter sin virksomhet i henhold til de nye kravene. Det var

44) Jf. undersøkelsens punkt 4.2.2.

uheldig at Utenriksdepartementet før 2009 ikke stilte krav til intern kontroll av midler hos tilskuddsmottaker slik bestemmelser om økonomistyring i staten legger til grunn. Det stilles også spørsmål ved om Utenriksdepartementet etter 2009 får tilstrekkelig informasjon til å vurdere om de kontrolltiltakene som iverksettes, er effektive og mest mulig relevante ut fra risikobildet.

**De inngåtte kontraktene stiller ikke krav til anbudsutlysning, og det er vanskelig å etterprøve om midlene er brukt effektivt**

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det ikke ble stilt krav i kontraktene som er inngått mellom norsk og russisk kontraktspart, om å gjennomføre anbudsutlysninger ved kjøp av varer og tjenester på russisk side, selv om dette kunne ha bidratt til en mer effektiv bruk av norske midler. I henhold til russisk lovgivning skal det gjennomføres anbudskonkurranser ved anskaffelser av varer, arbeid og tjenester der det benyttes offentlige midler. Midler som er gitt som internasjonal bistand, er derimot ikke omfattet av det føderale anskaffelsesreglementet.

Rapporten til den russiske riksrevisjonen viser at det ikke ble holdt anbudskonkurranser ved valg av leverandør fordi kontraktene ikke inneholdt noe krav om dette. Det er heller ikke stilt krav om tilgang til prosjektrekskap på russisk side i alle kontraktene. Utenriksdepartementet bør derfor i større grad kunne stille krav til anbudsprosesser og dokumentasjon av regnskap i kontraktene som inngås med prosjektledere i Russland.

Punkt 4.2 i bestemmelser om økonomistyring i staten stiller krav til at bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Opplysningene skal være sporbare, og regnskapsmaterialet skal kunne framlegges for kontroll i en form som gjør etterkontroll mulig. Undersøkelsen viser at de norske prosjektlederne har hatt tett oppfølging av prosjektene under prosjektforløpet, og at utbetalinger foretas etter at de oppnådde milepælene har blitt fysisk kontrollert.

Undersøkelsen viser imidlertid at vurderingene som ligger til grunn for utbetalinger fra norsk til russisk side, ikke alltid er godt dokumentert. Dette gjør det vanskelig å etterprøve og kontrollere bruken av midlene. Videre er de årlige rapporteringene fra Fylkesmannen i Finnmark til Utenriksdepartementet på et svært overordnet nivå, og den økonomiske rapporteringen i årsrapportene er ikke avstemt mot regnskapsrapportene. Det stilles

derfor spørsmål ved om Utenriksdepartementet har tilstrekkelig informasjon for å sikre at midlene brukes effektivt slik bestemmelser om økonomistyring i staten legger til grunn.



## 6 Referanseliste

### Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 (2007—2008) *Utenriksdepartementet*.
- St.prp. nr. 1 (2008—2009) *Utenriksdepartementet*.
- Prop. 1 S (2009—2010) *Utenriksdepartementet*.
- Prop. 1 S (2010—2011) *Utenriksdepartementet*.

### Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 34 (1993—1994) *Atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærområder*.
- St.meld. nr. 30 (2004—2005) *Muligheter og utfordringer i nord*.
- St.meld. nr. 27 (2007—2008) *Nedrustning og ikke-spredning*.
- Meld. St. 11 (2009-2010) *Samarbeid med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene*.

### Bi- og multilaterale avtaler

- *Framework Agreement on a Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation* (Den multilaterale rammeavtalen for prosjektinnsats til Russland, MNEPR-avtalen), Stockholm, 21. mai 2003.

### Reglement, bestemmelser og rundskriv

- Finansdepartementet: *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 14. november 2006.
- Finansdepartementet: *Bestemmelser for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 14. november 2006.
- Finansdepartementet: *Bruk av belastningsfullmakter og betalinger mellom statlige virksomheter*, rundskriv datert 28. november 2007.

### Retningslinjer og rapporter

- *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, Senter for statlig økonomistyring 01/2008, 2. opplag.
- *Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten* (1996), Norsk Bankrevisorforening / Cappelen Akademisk Forlag.
- *Veiledning i oppfølging av internkontroll – Del II: Anvendelse* (2009), Norges Interne Revisorers Forening.

### Styringsdokumenter for forvaltningen av atomsaker

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Fylkesmannen i Finnmark for årene 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 og 2011.
- *Atomvirksomhet og miljø i nordområdene – Regjeringens handlingsplan*, Utenriksdepartementet. Iverksatt fra april 1995 og revidert i 1998, 2005 og 2008.
- *Retningslinjer for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker* (erstattet), Utenriksdepartementet. <<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Veiledninger-og-brosjyrer/2005/tilskudd.html?id=270579>>, [hentedato 9. august 2011].
- *Retningslinjer for støtte til Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland*, Utenriksdepartementet. <[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2009/nordomraadetiltak\\_russland.html?id=548453](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2009/nordomraadetiltak_russland.html?id=548453)>, [hentedato 9. august 2011].
- *Forvaltning av midler over atomhandlingsplanen – risikovurdering av sannsynligheten for økonomiske misligheter*, Utenriksdepartementet.

## Rapportering

### Fyrlyktprosjektet

- Fylkesmannen i Finnmark: *Sluttrapport 16. mai 2007: RTG-prosjektet 2005 – tillegg.*
- Fylkesmannen i Finnmark: *Sluttrapport 15. mai 2008: RTG-prosjektet 2005.*
- Årlige statusrapporteringer fra Fylkesmannen i Finnmark til Utenriksdepartementet for årene 2005–2009.
- Fylkesmannen i Finnmark: *Regnskaps- og revisjonsrapport: Innsamling av RTGer og sluttlagring i Majak, samt ombygging og installasjon av alternativ energi på fyrlykter i Nordvest-Russland 2006-2010. Kontrakt 04-05/11, 04-05/12, 04-05/21(19) og 04-05/25.*

### Opphuggingen av ubåt 609

- Rambøll Storvik AS: *Sluttrapport Prosjektledelse for opphugging av ikke-strategiske atomubåter i Nordvest-Russland Rammeavtale 2004/06132, Opphugging av Viktor-I ubåt byggenr. 609, datert 21. desember 2007.*
- Audit Service: *Independent Auditor's Report on Special Purpose Audit Engagement: Audit of FSUE Center of Ship-Repairing "Zvezdochka" (Branch-Office Plant Nerpa) Compliance with Contractual Agreements and Reliability of the Financial Report on the Dismantlement of One Multi-Purpose Nuclear Powered Submarine Project "Victor I" Construction Number 609, datert 5. Desember 2007.*
- Milepælsrapporter fra Nerpa verft til Storvik & Co. AS/Rambøll Storvik AS i forbindelse med opphuggingen av ubåt 609.

### Øvrig prosjektdokumentasjon

- Betalingsanmodninger fra Murmansk fylkesadministrasjon til Fylkesmannen i Finnmark.
- Utbetalingsbrev fra Fylkesmannen i Finnmark til Murmansk fylkesadministrasjon.
- Kontoutdrag, Fylkesmannen i Finnmark.

### Riksrevisjonens dokumenter

- Dokument 3:9 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland.*
- *Memorandum om resultatene av parallell revisjon av strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russisk føderasjons riksrevisjon, undertegnet 13. april 2010.*

### Den russiske riksrevisjonens dokumenter

- *Nasjonal rapport om resultatene av kontrolltiltaket: Parallellrevisjon i samarbeid med Den norske Riksrevisjonen om bruken av midler, stilt til disposisjon av regjeringen i Kongeriket Norge i 2001–2009 for organisasjoner og myndigheter for prosjekter til minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensning (i samarbeid med kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke), 18. april 2011.*

### Referater fra intervjuer

- Intervju med Fylkesmannen i Finnmark, 28. februar 2011.
- Intervju med Utenriksdepartementet, 24. mai 2011.
- Intervju med representanter for Murmansk fylkesadministrasjon, 24. november 2010.

### Korrespondanse, notater

- *Atomsikkerhetssamarbeidet med Russland. Signering av kontrakt for hugging av ubåt 609, Utenriksdepartementet, 2. mars 2006.*
- Brev fra Rambøll Storvik AS til Nerpa verft, 24. august 2009

## Kontrakter

### *Opphuggingen av ubåt 609*

- *Rammeavtale om leveranse av konsulentbistand til Seksjon for nordområdespørsmål, polarsaker og atomsikkerhet vedrørende prosjektledelse for opphugging av ikke-strategiske atomubåter i Nordvest-Russland og relaterte atomsikkerhetsprosjekter*, kontrakt mellom Utenriksdepartementet og Storvik & Co. AS/Rambøll Storvik AS, undertegnet 28. desember 2004.
- *Contract between "Storvik & Co. AS", Norway, acting as Customer, and Federal State Unitary Enterprise Shipyard "Nerpa", the Russian Federation, acting as Contractor, for dismantlement of multi-purpose nuclear powered submarine Project "Victor I" Serial number 609*, undertegnet 3. mars 2006.

### *Fyrlyktprosjektet*

- Kontrakt 04-10/06 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, undertegnet 18. mars 2005.
- Kontrakt 04-10/07 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, undertegnet 18. mars 2005.
- Kontrakt 04-05/11 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, undertegnet 16. mai 2006.
- Kontrakt 04-05/12 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, undertegnet 16. mai 2006.
- Kontrakt 04-05/19 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, undertegnet 20. februar 2007.
- Kontrakt 04-05/21 mellom Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesadministrasjonen i Murmansk, Det russiske instituttet for teknisk fysikk og automatisering (VNIITFA) og Majak gjenvinningsanlegg, undertegnet 14. august 2007.
- Kontrakt 04-05/24 mellom Fylkesmannen i Finnmark, Fylkesadministrasjonen i Murmansk, Det russiske instituttet for teknisk fysikk og automatisering (VNIITFA) og Majak gjenvinningsanlegg, undertegnet 3. mars 2008.
- Kontrakt 04-05/25 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Fylkesadministrasjonen i Murmansk, undertegnet 20. februar 2008.

## Internettsteder

- Transparency Internationals Corruption Perceptions Index, <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)>, [hentedato: 9. august 2011].
- *Joint First and Second Evaluation Rounds. Evaluation Report on the Russian Federation*, Greco Eval I-II Rep (2008) 2E, GRECO Secretariat, Council of Europe, <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2\\_RussianFederation\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_RussianFederation_EN.pdf)>, [hentedato: 9. august 2011].



Memorandum om resultatene av  
oppfølgingen av parallellrevisjonen  
av strålingsikkerhet og beskyttelse  
av miljøet mot radioaktiv  
forurensning gjennomført av  
den norske Riksrevisjonen og  
Den russiske føderasjons Riksrevisjon

---

Vedlegg II til Dokument 3:5 (2011–2012)



# Memorandum om resultatene av oppfølgingen av parallellrevisjonen av strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning gjennomført av den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon

Oslo

1. september 2011

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon, heretter også kalt "Partene", gjennomførte i tidsrommet september 2010 – desember 2010 en parallell revisjon av organisasjoner og statlige myndigheter som står for gjennomføring av prosjekter innen minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensning basert på økonomisk bistand fra Kongeriket Norges regjering.

Parallellrevisjonen er gjennomført på grunnlag av Avtale om samarbeid mellom den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon av 18. juni 2007, Strategisk plan undertegnet oktober 2010 for oppfølging av den parallelle revisjonen av strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning, samt Operativ plan av 28. september 2010 for oppfølging av parallellrevisjonen mellom den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon av strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning. Den metodiske tilnærmingen bygger på standarder og prinsipper for revisjon som er vedtatt av The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI).

---

## Artikkel 1

Partene har hatt som utgangspunkt at en parallell revisjon, gjennomført innenfor rammene av den enkelte Parts nasjonale lovverk, vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av statlige midler og overholdelse av miljøvernlovgivning og mellomstatlige overenskomster på området vern av befolkningens helse og miljøet mot radioaktiv forurensning.

---

## Artikkel 2

Partene har lagt følgende definisjoner til grunn for den parallelle revisjonen:

*Beveggrunn* – Partene erkjenner at det er nødvendig allsidig å kontrollere utgiftene til gjennomføring av tiltak med sikte på å redusere risiko for strålingsuhell og miljøforurensning i forbindelse med virksomheten til kjernefysiske objekter og håndtering av kjernefysisk avfall;

*Tema* – å sikre effektiv bruk av midler som går til prosjekter for å ivareta befolkningens strålingssikkerhet og beskytte miljøet mot radioaktiv forurensning, å håndtere og transportere kjernefysisk avfall og drive overvåking av radioaktivitet i miljøet;

*Målsetning* – å kontrollere at midler som er bevilget av Kongeriket Norges regjering for å ivareta befolkningens strålingssikkerhet og beskytte miljøet mot radioaktiv forurensning, brukes på en målrettet og effektiv måte;

*Revisjonsobjekter* – utøvende myndighetsorganer i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon og deres stedlige organer som driver forvaltning og kontroll på området miljøvern, vern mot radioaktiv forurensning, håndtering og transport av kjernefysisk avfall, samt felles organisasjoner som er etablert av regjeringene i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon for å ivareta kjernefysisk sikkerhet og overvåking av radioaktivitet.

---

## Artikkel 3

Partene har bestemt følgende felles tema for revisjonen:

"Effektiviteten i utnyttelsen av de midler som er bevilget av Kongeriket Norges regjering til gjennomføring av prosjekter innen minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensning".

Den russiske føderasjons riksrevisjon har også undersøkt spørsmål om overholdelse av lovgivning og mellomstatlige overenskomster på

området strålingssikkerhet og vern av befolkningens helse og miljøet mot radioaktiv forurensning.

---

#### Artikkel 4

Revisjonsspørsmål og metoder for den parallelle revisjonen er nedfelt i Operativ plan av 28. september 2010 for oppfølging av den parallelle revisjonen av strålingssikkerhet og beskyttelse av befolkningens helse og miljøet mot radioaktiv forurensning mellom den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon.

---

#### Artikkel 5

Som revisjonsmetode har Partene blant annet anvendt dokumentanalyse, intervjuer av statlige myndigheter og utøvende organisasjoner og deres underleverandører, gjennomgang og analyse av budsjetter, regnskapsrapporter og statistiske data.

Partene har gjennomført felles revisjonshandlinger gjennom felles intervjuer med sentrale myndigheter og organisasjoner i Russland. De felles revisjonshandlingene er dokumentert i protokollene fra arbeidsmøter i Russland 24.–25. november 2010, om gjennomføring av felles revisjonshandlinger mellom den norske Riksrevisjonens og Den russiske føderasjons Riksrevisjons arbeidsgrupper. For å analysere resultater fra Partenes revisjonshandlinger ble det gjennomført arbeidsmøter i Norge 9.–10. november 2010.

---

#### Artikkel 6

Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon har utarbeidet rapportene hver for seg og på selvstendig grunnlag. Den norske Riksrevisjonen står derfor kun ansvarlig for innholdet i den norske rapporten, og Den russiske føderasjons Riksrevisjon står kun ansvarlig for innholdet i den russiske rapporten. Rapportene til den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons Riksrevisjon følger som vedlegg til dette Memorandum.

Partene har kommet fram til følgende resultater under revisjonstemaet "Effektiviteten i utnyttelsen av de midler som er bevilget av den norske regjering til gjennomføring av prosjekter innen

minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensning".

#### Felles utgangspunkt

Partene viser til at det er viktig å etablere et system for god ekstern og intern kontroll for å sikre effektiv utnyttelse av statlige midler og forebygge misligheter og korrupsjon. I denne sammenheng er det nødvendig at norske og russiske myndigheter kvalitetssikrer budsjettforslag og kostnadsestimater for prosjektene. Videre bør norske og russiske myndigheter følge opp økonomistyringen underveis i prosjektførsløpet og foreta behørig kontroll av regnskap og revisorrapporter etter at prosjektene er avsluttet.

For at norske og russiske kontrollorganer skal kunne kontrollere at midler, som er bevilget av andre stater på vederlagsfritt grunnlag, er brukt på en effektiv måte, er det viktig at lovverkene i Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon har tilstrekkelige lovhjemler for å foreta slik kontroll.

En effektiv kontroll med sikte på å redusere risikoen for økonomiske misligheter bør også være et tema i oppfølgingen og dialogen mellom norske og russiske myndigheter vedrørende atomsikkerhetssamarbeidet.

#### Den norske Riksrevisjonens resultater

Under kontrolltiltaket er prosjekt- og regnskapsdokumentasjon innhentet fra de norske kontraktspartene, samt dokumentasjon av Det norske utenriksdepartementets styring av kontraktspartene, analysert.

Undersøkelsen viser at prosjektene for opphugging av ubåt nr. 609 og for fjerning av radioisotoper termoelektriske generatorer (RTGer) og montering av alternative strømforsyningskilder i fyrlykter er i all hovedsak gjennomført som planlagt og i tråd med kontraktene mellom norsk og russisk part. Prosjektene har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder skal komme på avveier. De norske prosjektlederne har hatt en tett oppfølging av prosjektene under prosjektførsløpet og utbetalinger er foretatt etter at de oppnådde milepælene er blitt fysisk kontrollert.

Det er imidlertid ikke stilt krav i kontraktene inngått mellom norsk og russisk kontraktspart om anbudsutlysninger ved kjøp av varer og tjenester fra underleverandører på russisk side. Videre varierte det i hvilken grad det ble stilt krav til prosjektrekningsføring og om tilgang til

regnskapsdokumentasjon gjennom kontraktene. Det norske utenriksdepartementet bør således i større grad kunne stille krav i kontraktene til anbudsprosesser og til dokumentasjon av regnskap.

Det norske utenriksdepartementet har et ansvar for å følge opp at norsk prosjektleder etablerer systemer og rutiner som sikrer en effektiv bruk av midlene som går til prosjekter i Nordvest-Russland. Undersøkelsen viser at dokumentasjonen som ligger til grunn for utbetalinger i mange tilfeller er mangelfull og rapporteringer som går til Det norske utenriksdepartementet er på et svært overordnet nivå. Ifølge Det norske utenriksdepartementet er intern kontroll og økt oppmerksomhet om risiko for misligheter blitt et viktig tema innenfor forvaltningen av tilskuddsmidler.

**Den russiske føderasjons Riksrevisjons resultater**  
Under kontrolltiltaket ble det foretatt kontroll og analyse av resultatene av bruken av midler, stilt til disposisjon av Kongeriket Norge innenfor rammen av Framework Agreement on Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation, heretter MNEPR-avtalen.

Undersøkelsen viser at de forpliktelsene som Den russiske føderasjon påtok seg innenfor rammen av MNEPR-avtalen når det gjaldt fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609, er fullt ut oppfylt. I tidsrommet 2001–2009 foretok regjeringen i Murmansk fylke, basert på 17 kontrakter, dekommisjonering av 203 RTGer og monterte 229 alternative strømforsyningskilder. Opphugging av atomubåt nr. 609 ble avsluttet i henhold til tidsskjemaet, slik som fastsatt i kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609.

Under undersøkelsen ble det fastslått at kontraktene ikke hadde bestemmelser om at det skulle utarbeides teknisk-økonomiske arbeidsbeskrivelser eller teknisk-økonomiske beregninger av utgiftene for det planlagte arbeidet.

Ifølge lovgivningen i Den russiske føderasjon er alle varer, arbeider og tjenester finansiert med midler fra vederlagsfri teknisk bistand, fritatt fra beskatning. Vilkårene for å godkjenne midler som ble stilt til disposisjon av Kongeriket Norge som vederlagsfri teknisk bistand, er overholdt. Likevel har den lange behandlingstiden av søknader om å klassifisere midlene som vederlagsfri teknisk bistand påvirket rettidig gjennom-

føring av arbeidene i henhold til kontraktbetingelsene.

Plassering av ordre på varer, arbeid og tjenester til statlig og kommunale formål (finansiert av det føderale budsjett) skal, ifølge russisk lovgivning, skje på konkurransebasis (anbud). Likevel har MNEPR-avtalen og kontraktene inngått mellom norske og russiske prosjektledere, ikke som vilkår at det skal gjennomføres anbudsprosedyrer for gjennomføring av arbeidene. Undersøkelsen viste at det ikke ble arrangert anbudskonkurranser for varer, arbeid og tjenester ved gjennomføring av prosjektene.

Kontrollen av økonomiske og andre relevante dokumenter om tildeling og bruk av midler fra regjeringen i Kongeriket Norge i forbindelse med gjennomføring av prosjekter for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder, viste at Regjeringen i Murmansk fylke mangler et ordnet system for innsamling, registrering og sammenholding av informasjon om midler som Kongeriket Norge stiller til disposisjon.

For å rette opp de påviste svakhetene, har Murmansk fylke, i henhold til forordning fra Guvernøren i Murmansk fylke etablert en komité for statlig og finansiell kontroll, med fullmakter til å foreta intern økonomisk kontroll av gjennomføringen av prosjekter som gjelder fjerning av RTGer.

I undersøkelsen ble det konstatert at skipsverftet Nerpa ikke hadde noe automatisk bokholderisystem. På grunnlag av resultatene av undersøkelsen har den overordnede organisasjonen (OAO skipsreparasjonssenteret Zvezdochka) etablert en tjeneste for intern kontroll for å sikre effektiv utnyttelse av finansielle ressurser på skipsverftet Nerpa.

Fra et lovgivningsmessig synspunkt er systemet for intern kontroll innenfor offentlig sektor i Russland fortsatt under utvikling. Ved forordning fra regjeringen i Den russiske føderasjon av 25. oktober nr. 1789-r ble Konseptet for administrativ reform i Den russiske føderasjon i 2006–2010 godkjent. Denne reformen forutsetter at det skal gjennomføres tiltak innen administrativ sektor, bla med etablering og implementering av et system for intern revisjon.

Etter § 270<sup>1</sup> i Den russiske føderasjons budsjettlov, har lokale utøvende myndigheter (lokale

administrasjonsmyndigheter) rett til å etablere avdelinger for intern økonomikontroll (intern kontroll). Den nevnte paragrafen er imidlertid av anbefalende art. Dette innebærer at avdelinger for intern kontroll kun vil bli etablert etter den aktuelle offentlige myndighetens skjønn.

Ifølge forordning fra Rosatom er det de avdelinger og kontorer som er ansvarlige for mottakere av vederlagsfri teknisk bistand som skal stå for operativ kontroll med målrettet bruk av midler fra vederlagsfri teknisk bistand. Planmessig intern revisjon i forbindelse med bruk av midler fra vederlagsfri teknisk bistand foretas, ifølge føderal lov "Om Den statlige korporasjonen for atomkraft, Rosatom" § 32, av Rosatoms kontor for intern kontroll og revisjon. Under revisjonen ble det fastslått at Rosatom ikke hadde foretatt intern kontroll av organisasjoner som er underlagt Rosatom og som er leverandører til kontrakten om fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609.

I forbindelse med kontrakter for fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609, ble kravene i lovgivingen når det gjelder bruk av kilder med ioniserende stråling og strålingskilder overholdt.

Samtidig er ikke deltakelse fra statlige reguleringsmyndigheter for sikkerhetsspørsmål i forbindelse med bruk av atomkraft innenfor kontrakter med finansiering over MNEPR-avtalen hjemlet i regler. Som følge av dette informerte ikke regjeringen i Murmansk fylke de territoriale myndigheter fra Rostekhnadzor og andre regulerende myndigheter rettidig om tidspunktene for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder, eller om hvilke leverandørorganisasjoner som deltok i disse tiltakene. Samlet bidro dette til at man ikke kunne gjennomføre kontroll med personalets sikkerhet i forbindelse med et stort kompleks av prosedyrer ved dekommisjonering av RTGer.

#### **Felles vurderinger**

Siden 1995 har Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon samarbeidet om å redusere risikoen for ulykker og forurensning fra de nukleære installasjonene i Nordvest-Russland, og om å hindre at radioaktivt og spaltbart materiale kommer på avveie. Viktige satsningsområder innenfor dette samarbeidet har vært fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsynings-

kilder fra 180 fyrlykter langs kysten av Murmansk og Arkhangelsk fylker og Nenets autonome område, samt opphugging av atomubåt nr. 609. Partene er enig i at prosjektene er i all hovedsak gjennomført i tråd med de kontrakter som er inngått mellom Norge og Russland og at disse har bidratt til å redusere risikoen for radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder skal komme på avveier.

Partene er også enig i at det i det framtidige samarbeidet vil være viktig å fortsette med en styrket innsats innenfor intern kontroll og økonomistyring for å sikre effektiv bruk av midlene. Samarbeidet mellom de to land er helt sentralt for å sikre befolkningen og miljøet i de to land mot forurensning fra radioaktive kilder. Det er derfor viktig at norske og russiske myndigheter er oppmerksomme på risikoen for økonomiske misligheter i sin oppfølging og dialog knyttet til atom sikkerhetssamarbeidet.

---

#### **Artikkel 7**

Partene er enige om å følge opp parallellrevisjonen i 2013 for å vurdere om resultatene av revisjonen har bidratt til en mer effektiv bruk av statlige midler og overholdelse av miljøvernlovgiving og mellomstatlige overenskomster på området vern av befolkningens helse og miljøet mot radioaktiv forurensning.

For å organisere oppfølgingen av parallellrevisjonen, vil Partene gjennomføre et arbeidsgruppe-møte i slutten av 2012.

Utferdiget 1. september 2011 i to eksemplarer, hvert av dem på norsk og russisk, der hver av tekstene har samme gyldighet:

For den norske  
Riksrevisjonen:

Jørgen Kosmo  
riksrevisor

For Den russiske  
føderasjons Riksrevisjon:

Sergej V. Stepashin  
riksrevisor

Den russiske føderasjons Riksrevisjon:  
Nasjonal rapport om resultatene  
av kontrolltiltaket.  
Parallellrevisjon i samarbeid med  
Den norske Riksrevisjonen om  
bruken av midler, stilt til disposisjon  
av regjeringen i Kongeriket Norge  
i 2001–2009 for organisasjoner og  
myndigheter for prosjekter til  
minimalisering av konsekvensene  
av radioaktiv forurensing  
(i samarbeid med kontroll- og revisjons-  
kammeret i Murmansk fylke)

---

Vedlegg III til Dokument 3:5 (2011–2012)  
Oversatt til norsk, april 2011





# Innhold

1	Grunnlaget for kontrolltiltaket	57	16	Hensiktsmessigheten og lovligheten i forbindelse med engasjement av underleverandører til å utføre arbeider innenfor rammen av inngåtte kontrakter	71
2	Formålet med revisjonen	57	17	Intern og ekstern økonomikontroll	73
3	Emnet for kontrollen	57	18	Overholdelse av lovgivingen ved bruk av ioniserende strålingskilder og andre strålingskilder	75
4	Gjenstander for kontrolltiltaket	57	19	Forebygging av miljøforurensing	78
5	Begrunnelse for vurdering av temaene innen kontrolltiltaket	58	20	Rettslig regulering av sikkerheten for personalet ved håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel	80
6	Metodisk tilnærming og gjennomføring av kontrolltiltaket	58	21	Konklusjoner	81
7	Revisjonskriterier	59	22	Forslag	81
8	Hovedbegreper	59			
9	Analyse av rettsregler som er grunnlaget for inngåelse av kontrakter innenfor rammen av Avtale om det multilaterale kjernefysiske og miljøprogrammet i Den russiske føderasjonen	61			
10	Økonomiske beregninger for å fastslå behovet for arbeider og tjenester, samt reelle kostnader av arbeider og tjenester	62			
11	Omfanget av arbeider og tjenester, utført av myndighetene i Murmansk fylke og andre organisasjoner for midler finansiert av Kongeriket Norge	64			
12	Overholdelse av lovgivingen ved bestillinger for levering av varer, utføring av arbeider og tjenester	66			
13	Regler for økonomisk rapportering	67			
14	Tid og omfang av finansiering av arbeider, utført av den norske og den russiske parten	69			
15	Gunstig beskatning	70			



Parallellrevisjon i samarbeid med Den norske Riksrevisjonen om bruken av midler, stilt til disposisjon av regjeringen i Kongeriket Norge i 2001–2009 for organisasjoner og myndigheter for prosjekter til minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensing (i samarbeid med kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke)

## 1 Grunnlaget for kontrolltiltaket

I april 2010 undertegnet riksrevisor Jørgen Hårek Kosmo og formannen for Den russiske føderasjonens Riksrevisjon S.V. Stepashin memorandum om resultatene av parallellrevisjonen som Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon hadde foretatt innen strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensing (heretter memorandum av 13. april 2010).

I henhold til artikkel 7 i memorandum av 13. april 2010 gjennomførte Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon finansiell og økonomisk revisjon av organisasjoner og myndigheter med ansvar for prosjekter innen minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensing. Prosjektene ble gjennomført ved økonomisk bistand fra regjeringen i Kongeriket Norge.

I september 2010 ble strategiplanen for fortsettelse av parallellrevisjonen innen strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensing, gjennomført av Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon (heretter strategiplanen), undertegnet. Strategiplanen forutsatte gjennomføring av følgende tiltak:

- i 2010 revisjon av organisasjoner og myndigheter med ansvar for prosjekter innen minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensing, som realiseres ved økonomisk bistand fra regjeringen i Kongeriket Norge;
- i 2013 ny revisjon innen strålingssikkerhet for befolkningen og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensing, der man skal foreta evaluering av om resultatene av revisjonen fra 2008–2009 hadde bidratt til en mer effektiv bruk av offentlige midler og overholdelse av lovene innen miljøvern og mellomstatlige avtaler innen vern av befolkningens helse og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensing.

## 2 Formålet med revisjonen

Kontroll med midler som regjeringen i Kongeriket Norge stiller til disposisjon for prosjekter



innen fjerning av radioisotope termoelektriske generatorer (heretter RTGer) og atomubåt nr. 609 (heretter atomubåt nr. 609), samt evaluering av om naturvernlovene innen kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet ved gjennomføring av prosjekter innen minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensing er fulgt.

## 3 Emnet for kontrollen

Normative rettsregler i Den russiske føderasjonen og Murmansk fylke, internasjonale avtaler innen vern av befolkningens helse og beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensing (herunder avtaler mellom etater innenfor rammen av det norsk-russiske samarbeidet), økonomiske, statistiske og andre rapporter og dokumenter om tildeling og bruk av midler fra regjeringen i Kongeriket Norge i forbindelse med gjennomføring av prosjekter for fjerning av RTGer og opphugging av atomubåt nr. 609.

## 4 Gjenstander for kontrolltiltaket

I henhold til det enhetlige programmet for kontrolltiltaket, vedtatt av Kollegiet i Den russiske føderasjonens Riksrevisjon (protokoll av 16. juli 2010 nr. 36K (738) (heretter det enhetlige programmet), har Den russiske føderasjonens Riksrevisjon sammen med kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke foretatt revisjon av regjeringen i Murmansk fylke og hovedfilialen til

skipsreparasjonsverftet Nerpa OAO skipsreparasjons-senteret Zvezdochka (heretter Nerpa).

Arbeidsgruppene fra Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon har sammen med kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke foretatt intervjuer med ledelsen for og ansatte i:

- regjeringen i Murmansk fylke
- Nerpa verft
- det åpne aksjeselskapet Atomspetstrans (heretter Atomspetstrans)
- den føderale statlige enhetsbedrift Atomflot (heretter Atomflot)
- den føderale statlige enhetsbedrift Produksjons-sammenslutningen Majak (heretter Majak)
- det åpne aksjeselskapet Forskningsinstituttet for teknisk fysikk og automatisering (heretter VNIITFA)
- det åpne aksjeselskapet Den allregionale sammenslutningen Isotop (heretter Isotop)

I henhold til det enhetlige programmet har Den russiske føderasjonens Riksrevisjon på forespørsel innhentet informasjon fra:

- Den føderale tjeneste for økologisk, teknologisk og atomtilsyn (heretter Rostekhnadzor),
- Det føderale medisinskbiolegiske byrå (heretter FMBA),
- Den statlige korporasjonen innen atomkraft Rosatom (heretter Rosatom).

---

## **5 Begrunnelse for vurdering av temaene innen kontrolltiltaket**

Problematikken med styrking av kjernefysisk sikkerhet og strålingsikkerhet er et av de prioriterte områder for norsk-russisk samarbeid i Nordvest-Russland.

Hvert år tildeler Kongeriket Norge i henhold til regjeringsavtalen om miljøvern som ble undertegnet 3. september 1992 midler i form av vederlagsfri teknisk bistand til rehabilitering av strålingsfarlige områder. I perioden 1995–2009 utgjorde disse midlene 1.6 milliarder norske kroner.

Vederlagsfri teknisk bistand fra Kongeriket Norge er rettet inn mot fem prosjekter, bla: fjerning av RTGer og utskiftning av disse med alternative strømforsyningskilder (heretter alternative strømforsyningskilder), opphugging av atomubåter, ivaretagelse av sikkerheten ved Kola kjerne-kraftverk og rehabilitering av Andrejevbukta.

Pr. 1. januar 2010 har Kongeriket Norge finansiert opphugging av fem atomubåter. Det er demontert og uttransportert 203 RTGer for dekommisjonering ved "VNIITFA" med påfølgende deponering ved "Majak" og det er montert 229 alternative strømforsyningskilder.

I memorandum av 13. april 2010 konstateres det at de tiltak som russiske og internasjonale organisasjoner har iverksatt i Nordvest-Russland, har bidratt til å redusere radioaktiv forurensing i området. De fleste dekommisjonerte atomubåtene er hugget opp, de radioaktive kildene, som var i bruk i RTGene i fyrlykter på kysten av Kolahalvøya er demontert og uttransportert, og rehabiliteringsarbeidene i Andrejevbukta fortsetter. Samtidig er oppgaver som utgjør en risiko for miljøforurensing ennå ikke løst. Her tenkes det blant annet på rehabilitering av Andrejevbukta, slik at området kan brukes som et vanlig industrianlegg, opphugging av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall i Gremikha, omdanning av treskotts blokker fra atomubåter til enkeltskotts reaktorblokker, opphugging av gjenstående dekommisjonerte atomubåter og bygging av langtidslagre for lagring av radioaktivt avfall.

Med bakgrunn i artikkel 7 i memorandum av 13. april 2010 valgte Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon ut prosjekter med størst finansiering for den økonomiske revisjonen:

- 1 fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder,
- 2 opphugging av atomubåt nr. 609.

---

## **6 Metodisk tilnærming og gjennomføring av kontrolltiltaket**

For å organisere parallellrevisjonen med Den norske Riksrevisjonen i 2010 i forbindelse med bruk av midler, stilt til disposisjon for organisasjoner og myndigheter av regjeringen i Kongeriket Norge for perioden 2001–2009 for prosjekter innen minimalisering av konsekvensene av radioaktiv forurensing, undertegnet revisorene M.V. Odintsov og S.N. Rjabukhin fra Den russiske føderasjonens Riksrevisjon og ekspedisjonssjef ved Den norske Riksrevisjonen Helge Strand Østtveiten en operativ plan for 2010, der man konkretiserte mål og revisjonshandlinger, samt prosessen for gjennomføring av samarbeidet og utveksling av informasjon. Operativ plan for 2010 forutsatte at arbeidsgrupper fra Den norske

Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon skulle foreta felles og parallelle revisjonshandlinger.

Med bakgrunn i det enhetlige program for kontrolltiltaket, vedtatt av Kollegiet i Den russiske føderasjonens Riksrevisjon (protokoll av 16. juli 2010 nr. 36K (738)) gjennomførte arbeidsgruppen fra Den russiske føderasjonens Riksrevisjon sammen med revisorer/inspektører fra kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke i oktober 2010 økonomikontroll av regjeringen i Murmansk fylke og ved Nerpa. Målet med revisjonen var kontroll av bruken av midler til prosjekter i forbindelse med fjerning av RTGer og opphugging av atomubåt nr. 609, samt å kontrollere at naturvernlovgivingen var fulgt.

Under kontrolltiltaket ble det foretatt kontroll og analyse av resultatene av bruken av midler, stilt til disposisjon av Kongeriket Norge innenfor rammen av MNEPR-avtalen (Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation) (heretter MNEPR-avtalen), samt evaluering av om naturvernlovgivingens krav til kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet ved gjennomføring av prosjekter for å minimalisere konsekvensene av radioaktiv forurensing var fulgt.

I henhold til resultatene fra denne milepælen ble det utarbeidet to dokumenter og en rapport om resultatene av kontrolltiltaket, som Kollegiet i Den russiske føderasjonens Riksrevisjon godkjente (protokoll av 10. desember 2010 nr. 60K (762)).

På grunnlag av informasjon man mottok under besøk hos intervjuobjektene og på forespørsel, utarbeidet arbeidsgruppene fra Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon i fellesskap en omforent spørsmålsliste for intervjuene.

Det ble foretatt intervjuer med ledelsen for og ansatte i:

- regjeringen i Murmansk fylke, som sto for gjennomføringen av prosjektet med fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder
- Nerpa, som sto for gjennomføring av kontrakten for opphugging av atomubåt nr. 609
- underleverandører som deltok i gjennomføring av kontraktene vedrørende fjerning av RTGer og opphugging av atomubåt nr. 609 (Isotop, Atomflot, Atomspetstrans, Majak og VNIITFA)

Det ble foretatt lydopptak av intervjuene. Basert på mottatte svar ble det laget utkast til referater (rapporter), som i første omgang ble omforent mellom Norges og Russlands riksrevisjoner og deretter med den myndighet som var blitt intervjuet.

Etter møtene til arbeidsgruppene fra Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon ble det undertegnet protokoller, som skisserte det videre arbeidet med bearbeiding av informasjon man hadde fått i løpet av intervjuene.

Rapport om resultatene av kontrolltiltaket, møteprotokoller og referater (rapporter) fra intervjuer gjort av arbeidsgruppene fra Den norske Riksrevisjonen og Den russiske føderasjonens Riksrevisjon er grunnlaget for denne nasjonale rapport.

---

## 7 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene var oppfyllelse av forpliktelser som Den russiske føderasjonen har påtatt seg innenfor rammen av MNEPR-avtalen.

---

## 8 Hovedbegreper

I denne nasjonale rapporten brukes følgende hovedbegreper:

*alternativ strømforsyningskilder* – som alternative strømforsyningskilder benyttet man i det norsk-russiske prosjektet solcellepaneler – heliumanlegg, som omdanner solstråleenergi til varmeenergi eller elektrisk energi

*vederlagsfri hjelp (bistand)* – midler og varer, som stilles til disposisjon for Den russiske føderasjonen, fylkene i Den russiske føderasjonen, lokale selvstyremyndigheter og organer, juridiske og fysiske personer, samt arbeider og tjenester som ytes til disse i form av humanitær eller teknisk hjelp (bistand) på vederlagsfritt grunnlag av andre stater, deres føderative eller kommunale formasjoner, internasjonale og utenlandske institusjoner eller ikke-kommersielle organisasjoner, samt fysiske personer med bevis (dokumenter) som bekrefter at nevnte midler, varer, arbeider og tjenester tilhører humanitær eller teknisk hjelp (bistand)

*midlertidig lagring* – plassering og påfølgende lagring av brukt kjernebrensel eller radioaktivt avfall på anlegg, som er spesielt utstyrt i henhold



til kravene i føderale lover og regler for bruk av atomkraft og som sikrer at brukt kjernebrensel eller radioaktivt avfall på en sikker måte blir isolert fra mennesker og miljø, i den hensikt at de senere skal fjernes

*bistandsyter* – andre stater, deres føderative eller kommunale formasjoner, internasjonale og utenlandske institusjoner eller ikke-kommersielle organisasjoner som yter teknisk bistand

*deponering* – plassering av radioaktivt avfall, som er omdannet til en stabil fysisk og kjemisk form, på et anlegg, som er spesielt utstyrt i henhold til kravene i føderale lover og regler innen bruk av kjernekraft, for å sikre endelig sikker isolasjon av disse fra mennesker og miljø, uten den hensikt at de senere skal fjernes

*ioniserende stråling* – stråling som oppstår ved radioaktiv spalting, kjernefysiske forvandlinger, oppbremsing av ladete partikler i stoffer og som i samvirke med miljøet danner ioner med forskjellige tegn

*fullbyrdende avtale* – avtale om å yte bistand mellom en eller flere mottakere og en eller flere bistandsytere for gjennomføring av prosjekter innenfor rammen av MNEPR-avtalen

*miljøvernkontroll (økologisk kontroll)* – et system av tiltak som skal forhindre, avdekke og sette en stopper for brudd på miljøvernlovgivingen, sikre at de som driver økonomisk eller annen virksomhet overholder gjeldende miljøvernkrav, herunder i normer og normative dokumenter

*brukt kjernebrensel* – aggregater av varmeutskilende elementer, fjernet fra kjernefysiske reaktorer, som senere ikke skal brukes i kjernereaktorer uten bearbeiding

*bearbeiding* – prosess eller operasjon, der formålet er å trekke ut nyttige produkter av det brukte kjernebrenselet

*mottakere av teknisk bistand* – føderale myndighetsorganer, myndighetsorganer i fylkene i Den russiske føderasjonen, lokale selvstyreorganer, juridiske og fysiske personer med myndighet fra den russiske part til å handle i egenskap av mottaker av bistand og partner for gjennomføring av prosjekter innenfor rammen av MNEPR-avtalen

*befolkningens strålingssikkerhet* (heretter strålingssikkerhet) – tilstanden for denne og framtidige

generasjoner av mennesker sin beskyttelsesgrad mot påvirkning fra ioniserende stråling som er helseskadelig

*radioaktive stoffer* – stoffer som ikke hører til kjernefysiske materialer og som slipper ut ioniserende stråling

*strålingskilder* – komplekser, anlegg, apparater, utstyr og deler som ikke hører til kjernefysiske anlegg og som inneholder radioaktive stoffer eller genererer ioniserende stråling

*radioaktivt avfall* – kjernefysiske materialer og radioaktive stoffer som ikke skal brukes videre. Om disse objekter inngår i nevnte kategorier avgjøres av driftsorganisasjonen og fastslås i respektive dokumenter etter regler som fastsettes av føderale myndigheter innen statlig regulering av sikkerheten ved bruk av kjernekraft (heretter myndigheter innen statlig regulering av sikkerheten)

*strålingsforurenset del av et område* – del av et område som utgjør en fare for befolkningens helse og for miljøet, som skal rehabiliteres etter radioaktiv forurensing som følge av menneskelig aktiviteter eller plassering av særlig strålingsfarlige dekommisjonerte objekter på denne delen av området

*radioisotop termoelektrisk generator (RTG)* – kilder for autonom elektrisk forsyning av likestrøm fra 7 til 30 W

*bistandsyter* – enhver part, med unntak den russiske part, eller enhver organisasjon med fullmakt fra en slik part, som yter bistand innenfor rammen av MNEPR-avtalen

*teknisk hjelp (bistand)* – type vederlagsfri hjelp (bistand) som ytes for å støtte gjennomføring av økonomiske og sosiale reformer og nedrustning ved hjelp av konvertering og tilintetgjøring av våpen og militært utstyr, gjennomføre strålingsøkologiske tiltak innen håndtering av radioaktivt avfall, brukt kjernebrensel og andre kjernefysiske materialer som tidligere er blitt akkumulert og/eller oppstått under drift og dekommisjonering av objekter, der kjernekraft er blitt brukt til fredelige og militære formål, ved å gjennomføre forskning, opplæring og utveksling av spesialister, aspiranter og studenter, ved å sørge for overføring av know-how og teknologi, levere utstyr og andre materialtekniske hjelpemidler til prosjekter og programmer som er registrert etter regler, fastsatt av regjeringen i Den russiske føderasjonen



*miljøvernkrav* – obligatoriske krav som stilles til økonomisk og annen virksomhet, i begrenset utstrekning eller som en helhet, fastsatt i lov, andre normative rettslige dokumenter, naturvernlover, statlige standarder og andre normative dokumenter på miljøvernsektoren

*myndighetsorgan med fullmakt til å bruke kjernekraft* – Den statlige korporasjonen "Rosatom" med fullmakter fra Den russiske føderasjonen til å forestå statlig styring med bruk av kjernekraft i henhold til føderal lov av 21. november 1995 nr. 170-FZ kapittel IV "Om bruk av kjernekraft" (heretter – føderal lov "Om bruk av kjernekraft"), statlig styring med virksomhet i forbindelse med konstruering, produksjon og tilintetgjørelse av kjernefysiske våpen og kjernefysiske kraftanlegg til militære formål, samt normativ og rettslig regulering innen bruk av kjernekraft

*kjernefysiske materialer* – materialer som inneholder eller som er i stand til å produsere delbare (spaltbare) kjernefysiske stoffer

## **9 Analyse av rettsregler som er grunnlaget for inngåelse av kontrakter innenfor rammen av Avtale om det multilaterale kjernefysiske og miljøprogrammet i Den russiske føderasjonen**

Fram til 2003 ble bistand fra Kongeriket Norge gitt innenfor rammen av regjeringsavtaler om samarbeid innen miljøvern (3. september 1992) og innen miljøvern i forbindelse med opphugging av dekommisjonerte russiske atomubåter fra den russiske Nordflåten, og innen forbedring av nivået for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet (Moskva 26. mai 1998), samt innenfor rammen av føderal lov av 4. mai 1999 nr. 95-FZ "Om vederlagsfri hjelp (bistand) til Den russiske føderasjonen og endringer og tillegg i enkelte lover i Den russiske føderasjonen når det gjelder lover og fastsettelse av fordeler mht. betalinger til statlige fond utenom budsjettet i forbindelse med vederlagsfri hjelp (bistand) til Den russiske føderasjonen".

I henhold til forordning fra regjeringen i Den russiske føderasjonen av 18. mai 2003 nr. 288 punkt 3, ble Den russiske føderasjonens atomenergiministerium (i dag Den statlige korporasjonen "Rosatom") utpekt som den myndighet som hadde fullmakt til å koordinere virksomheten til føderale myndigheter når det gjaldt gjennomføring av MNEPR-avtalen.

I kraft av føderal lov av 23. desember 2003 nr. 187-FZ ble MNEPR-avtalen og Protokoll over klager, rettssaker og fritakelse for materielt ansvar i forbindelse med Rammeavtalen om det multilaterale kjernefysiske og økologiske programmet i Den russiske føderasjonen ratifisert. Her fastslås rammene for samarbeid innenfor sikkerhet mht. håndtering av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall i Den russiske føderasjonen.

Fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder i Nordvest-Russland skjedde innenfor rammen av MNEPR-avtalen basert på bilaterale kontrakter mellom Fylkesmannen i Finnmark og regjeringen i Murmansk fylke.

Fra 2001 til 2009 ble det inngått 17 kontrakter for et totalbeløp av 139 486 000 norske kroner, eller 572 287 700 rubler, som bla gjaldt fjerning av RTGer – 11 kontrakter, fjerning av RTGer i nødstilstand – 2 kontrakter, testing av solcellepaneler – 1 kontrakt og montering av alternative strømforsyningskilder – 3 kontrakter.

Av analysen av partenes kontraktsforpliktelser følger at alle kontrakter pålegger den russiske part, representert ved regjeringen i Murmansk fylke, plikt til å regulere spørsmål i forbindelse med fritak av teknisk bistand for beskatning, ansvar for risiki i forbindelse med inngåelse av kontrakter med underleverandører og overforbruk av midler i kontraktsbudsjettet, samt å utarbeide og omforene en vurdering av miljøpåvirkningen med Statens strålevern.

Som revisjonen viste, ble den russiske partens forpliktelser fullt ut oppfylt.



Resultatene av kontrolltiltaket viste at kontraktene ikke inneholdt forpliktelser for den som utførte arbeidet (regjeringen i Murmansk fylke) om samarbeid, koordinering og kontroll av sikkerheten ved dekommisjonering av RTGene med Den statlige korporasjonen "Rosatom" og andre regulerende statlige myndighetsorganer (Rostekhnadzor og Rospotrebnadzor), eller å gjennomføre anbudskonkurranser ved valg av leverandører.

Opphugging av atomubåt nr. 609 ble foretatt innenfor rammen av internasjonalt samarbeid for å høyne sikkerheten ved håndtering av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall. Grunnlaget for rettslig regulering av inngåtte avtaler og kontrakter for dette prosjektet ligger i MNEPR-avtalen.

I henhold til MNEPR-avtalen inngikk Storvik & CO AS (kunden) (Norge), som hadde kontrakt med Det norske utenriksdepartementet (giver), og Nerpa (Russland), som mottaker av vederlagsfri teknisk bistand, kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 (heretter kontrakten) for fullstendig opphugging av atomubåt nr. 609 for et beløp på 4 700 000 Euro.

Ifølge kontraktens § 2 skulle Nerpa sørge for opphugging av atomubåt nr. 609 og få fjernet brenselet fra båtens reaktorer, sørge for behørig håndtering, midlertidig lagring og transport av det brukte kjernebrenselet, giftig og radioaktivt avfall som oppsto som følge av opphuggingen.

Ifølge kontraktens § 4 skulle Storvik & CO AS sørge for betaling i løpet av 20 dager etter at faktura var mottatt fra Nerpa. Fakturaen skulle ha



som vedlegg en rapport, undertegnet av Nerpas ledelse og en befullmektiget representant for Storvik & CO AS. Betaling for hver enkelt milepæl av arbeidet skulle skje under den forutsetning at arbeidet var avsluttet, godkjent og akseptert av kunden.

Kontrakten fastslo også (§ 8) at Nerpa skulle gi separat rapportering over hvordan arbeidene ble utført og registrering av utgifter for alle poster som skulle finansieres av den norske part.

Ifølge kontraktens § 10 var finansieringen av arbeidene vederlagsfri teknisk bistand og skulle ikke skattlegges. I denne forbindelse påløper ingen avgifter, skatter eller andre betalinger ved innkjøp av varer og tjenester i Russland. Kundens kontraktsforpliktelser utløp senest 31. desember 2007.

### Vurdering

Kontraktene innenfor rammen av MNEPR-avtalen ble inngått på grunnlag av og i overensstemmelse med russiske lover og regler. Prosjektorganisasjonene som sto for fjerning av RTGer og opphugging av atomubåt nr. 609 skulle ikke utarbeide Feasibility Studies eller teknisk-økonomiske beregninger eller vurdere spørsmålet om samarbeid med Den statlige korporasjonen "Rosatom".

---

### 10 Økonomiske beregninger for å fastslå behovet for arbeider og tjenester, samt reelle kostnader av arbeider og tjenester

I forbindelse med oppfyllelsen av kontraktene innenfor rammen av MNEPR-avtalen ble de økonomiske beregningene for å fastslå behovet for arbeider og tjenester gjennomført i henhold til departementale instruksjoner (teknologiske reglementer, instruksjoner om prisdannelse (prislistene), noe som ble bekreftet under intervjuene med de underleverandører som deltok i arbeidet innenfor kontraktene for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder, og for opphugging av atomubåt nr. 609.

Kontraktene inneholdt ikke bestemmelser om Feasibility Studies eller teknisk-økonomiske beregninger, basert på evaluering av utgifter og resultater og fastsettelse av effektiviteten av arbeidene (tjenestene), eller hvordan de planlagte aktiviteter ville påvirke miljøet.

Når regjeringen i Murmansk fylke inngikk kontrakter med underleverandørene i forbindelse med fjerning av RTGer og opphugging av atomubåter, ble kontraktsprisen for arbeider og tjenester fastsatt i form av protokoller, som partene undertegnet. Kontraktene fastsatte enten fastpris, som gjaldt for hele kontraktsperioden, eller man avtalte en antatt beregnet (cirkapris) pris for arbeidet, mens betaling skjedde på bakgrunn av faktisk utført arbeid.

Under analysen av prisene for arbeider (tjenester) ved inngåelse av kontrakter for fjerning av RTGer i fyrlykter og utskifting av RTGene med alternative strømforsyningskilder, manglet noen av kontraktene underlag og dokumentasjon, som kunne tjene som begrunnelse for priser for arbeider (teknisk-økonomiske beregninger) for følgende underleverandørers vedkommende:

- FGUP VNIITFA (av 23. august 2004 nr. 04-2572)
- OOO Produksjonsorganisasjonen EDM (av 23. april 2004 nr. 2/04)
- FGUP Den allregionale sammenslutningen Isotop (av 29. april 2005 nr. 102/18/06)
- FGUP Kandalaksha havn (av 23. juni 2006 nr. 23-06/KMTP)
- OOO Milori (av 25. juni 2005 nr. 14/04 og av 19. mai 2005 nr. 23/05)

Dessuten brøt regjeringen i Murmansk fylke forutsetningene for vederlagsfri teknisk bistand ved å betale utgifter, som ikke lå i kontraktsbudsjettene, for et samlet beløp av 502 400 rubler. I forbindelse med kontrakt av 22. april 2004 nr. 04-10/646 med OOO Arktikprosjekt ble det betalt utgifter til utskifting av beskyttelsesglass for lykteanlegget på fyrlyktene og i forbindelse med kontrakt av 16. mai 2006 nr. 04-05/11 med OOO Morsnabservice ble det betalt utgifter for innkjøp av 30 redningsvester og reservedeler til hydrografifartøyet GS-260.

For at kontraktene skulle bli oppfylt i rett tid betalte regjeringen i Murmansk fylke fra midler til vederlagsfri teknisk bistand tjenester for et samlet beløp av 536 000 rubler i forbindelse med lisensiering av underleverandører.

Som følge av kontrolltiltaket har regjeringen i Murmansk fylke truffet tiltak for å utbedre nevnte mangler.

Analyse av prisberegninger for arbeider og tjenester i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 viste følgende.



I forbindelse med kontraktsforberedelsene som Nerpa hadde med Storvik & CO AS ble det ikke utarbeidet noen Feasibility Study for opphugging av atomubåt nr. 609, som et eget dokument. Man avtalte omfang og priser for arbeidet og tidsplanen under konsultasjoner på møter som fant sted i første kvartal 2006.

Når det gjaldt prisfastsettelse for arbeider i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 innenfor rammen av kontrakten med Storvik & CO AS var de viktigste retningslinjer departementale instruksjoner, pålegg og anbefalinger, som sikret organisasjonsmessig og metodebasert ledelse av arbeidet og kontroll med fastsettelse og bruk av priser for militære produkter som leveres i henhold til statlige bestillinger fra Forsvaret. Til grunn for prisberegningene for opphugging av atomubåt nr. 609 lå prisnormer for ressurser og arbeider, godkjent ved forordninger og vedtak fra Nerpa, som var godkjent av Den russiske føderasjonens forsvarsministerium. I tillegg kom prosjekt-, teknologisk og annen normativ dokumentasjon fra den føderale statlige enhetsbedrift Det vitenskapelige prosjekterings- og teknologiske forskningsbyrået Onega og fra Nerpas prosjekteringscenter.

Ifølge kontrakten foretok Nerpa opphugging av metallet fra atomubåt nr. 609 til skrap. Kostnadene i denne forbindelse ble beregnet til en pris for en normtime for de ulike arbeider. Det interne normdokumentet (forordning) på Nerpa som stipulerte priser pr. normtime var imidlertid ikke godkjent. De kostnadsstørrelser som benyttes ved beregning av priser basert på normtimer er gjennomsnittelige størrelser, utregnet etter en metode, som er



fastsatt i midlertidige metodeanbefalinger for beregning av satser for betaling av arbeid ved beregning av engrospriser for bygging av skip.

I løpet av revisjonen ble slått fast at prisen pr. normtime for arbeider i forbindelse med denne kontrakten tilsvarer kostnaden for arbeider som finansieres med midler fra statsbudsjettet.

### Vurdering

For kontraktene innenfor rammen av MNEPR-avtalen ble de økonomiske beregninger som skulle fastlegge behovet for arbeider og tjenester foretatt i henhold til departementale instruksjoner. Samtidig må det nevnes at det ikke foreligger regler for fastsettelse av kontraktspriser for produkter (varer, arbeider og tjenester) som leveres med finansiering fra vederlagsfri teknisk bistand, eller prosedyrer for prisavtaler (begrunnelse for disse), teknisk-økonomiske ekspertvurderinger eller registrering.

## 11 Omfanget av arbeider og tjenester, utført av myndighetene i Murmansk fylke og andre organisasjoner for midler finansiert av Kongeriket Norge

Ifølge MNEPR-avtalens artikkel 6 punkt 2, skal den russiske part sørge for operativ utstedelse av lisenser, tillatelser, godkjennelser, samt tolltillatelser som skal sikre effektiv gjennomføring av prosjektene.

MNEPR-avtalens artikkel 9 fastslår muligheten for at mottakere av vederlagsfri teknisk bistand kan engasjere leverandører og underleverandører.

Samarbeidet om prosjekter i forbindelse med fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atom-



ubåt nr. 609 skjedde basert på kontrakter mellom kundene på vegne av Det norske utenriksdepartementet (giver) og russiske organisasjoner uten at koordinatoren for MNEPR-avtalen – Den statlige korporasjonen Rosatom – var trukket inn. Det er Fylkesmannen i Finnmark som opptrer som kunde når det gjelder fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder, og regjeringen i Murmansk fylke som er eksekutør. Kunde når det gjelder opphugging av atomubåt nr. 609 er Storvik & CO AS og eksekutør er skipsreparasjonsverftet Nerpa.

Kontraktene ga mulighet for at eksekutørene kunne engasjere leverandører og underleverandører.

De forpliktelser som regjeringen i Murmansk fylke hadde påtatt seg innenfor rammen av kontraktene for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder er fullt ut oppfylt. Pr. 1. januar 2010 er 17 kontrakter avsluttet, der 203 RTGer er blitt demontert og fjernet (herav 153 RTGer som tilhørte Nordflåtens hydrografiske tjeneste, 27 – FGUP Den hydrografiske bedrift under Russlands transportministerium, 23 – Østersjøflåtens hydrografiske tjeneste). Det er montert 229 alternative strømforsyningskilder.

Samtidig må det nevnes at mangel på samarbeid og koordinering mellom regjeringen i Murmansk fylke og Den statlige korporasjonen Rosatom, i egenskap av koordinatore for MNEPR-avtalen, samt inngåelse av kontrakter med underleverandører som ikke hadde tillatelser fra regulerende statlige myndigheter, førte til at forpliktelsene i noen kontrakter ikke ble oppfylt i rett tid.

I perioden 2004–2007 innstilte man finansieringen for kontrakt av 23. august 2004 nr. 04-10/05 i forbindelse med manglende tillatelser til at representanter for kunden kunne besøke VNIITFA og Majak, noe som førte til at kontrakten ikke ble ferdigstilt til fastsatt tid.

På grunn av at Nordflåtens hydrografiske tjeneste og helikopterselskapene i Murmansk og Arkhangelsk manglet lisenser fra Rostekhnadzor, ble det i 2006 og 2007 demontert kun 27 RTGer istedenfor 57 slik det opprinnelig var planlagt.

Regjeringen i Murmansk fylke oppfylte dessuten ikke fullt ut sine forpliktelser ifølge avtalene med underleverandørene. Regjeringen i Murmansk fylke har for eksempel ikke betalt for arbeider som OAO Atomspetstrans har utført i henhold til kon-

**Tabell 1**

Milepæl nr.	Type arbeid, tjeneste	Plan beløp i Euro	Data for når kontraktsarbeidene skal være utført	Fakturadato	Dato for overføring av midler	Faktisk beløp i Euro
1	Arbeidene påbegynt. Atomubåten flyttes til dypvannskai.	235 000,0	15.02.2006	03.03.2006	19.05.2006	234 900,0
2	Forberedelse til fjerning av brukt kjernebrensel avsluttes.	470 000,0	15.03.2006	29.03.2006	10.05.2006	470 000,0
3	Fjerning av brukt kjernebrensel avsluttet.	470 000,0	15.04.2006	27.04.2006	19.05.2006	469 900,0
4	Dokking av atomubåten i flytedokk avsluttet.	235 000,0	10.05.2006	27.04.2006	19.05.2006	234 900,0
5	Tilleggs-kott til baug og akter produsert og godkjent.	235 000,0	05.06.2006	30.05.2006	14.06.2006	234 900,0
6	Akterdel demontert. Stabel frigjort.	470 000,0	05.07.2006	28.06.2006	14.07.2006	469 900,0
7	Fundamenter produsert og godkjent.	235 000,0	25.08.2006	28.06.2006	14.07.2006	234 900,0
8	Baugdel demontert. Stabel frigjort.	470 000,0	25.09.2006	30.05.2006	14.06.2006	469 900,0
9	Formasjon av enkeltskottblokk for flytting til stabelplate avsluttet.	470 000,0	25.10.2006	16.08.2006	30.08.2006	469 900,0
10	Endelig formasjon og maling av enkeltskottblokk på stabelplate.	235 000,0	25.10.2006	29.11.2006	20.12.2006	234 900,0
11	Ubåtens metallkonstruksjoner kuttet opp. Rapport om opphuggingsproduktene framlagt.	470 000,0	25.10.2006	16.08.2006	30.08.2006	469 900,0
12*	Flytting av enkeltskottblokk til flytedokk og flytting til langtidslager (PDKh) Saida. Lagring.	235 000,0	Oktober 2006	05.10.2007	02.11.2007	235 000,0
13*	Brukt kjernebrensel transportert til reparasjons- og teknologibedriften (RTP) Atomflot.	235 000,0	1. halvår 2006.	27.04.2006	19.05.2006	234 900,0
14*	Brukt kjernebrensel losset i spesialvogner og uttransportert fra Murmansk fylke.	235 000,0	1. halvår 2006.	28.06.2006	14.07.2006	234 900,0
	<b>I alt</b>	<b>4 700 000,0</b>				<b>4 698 800,0</b>

\* Milepælene ble gjennomført etter en separat timeplan, godkjent av Den statlige korporasjonen Atomflot.

trakt av 11. november 2008 nr. 52683630/0284-BSP på 133 000 rubler, selv om det foreligger dokumentasjon på at nevnte tjenester er levert og godkjent. Som følge av kontrolltiltaket har regjeringen i Murmansk fylke brakt dette forholdet i orden.

I henhold til kontrakt av 3. mars 2006 artikkel 7 nr. NOR-04/609 mottok kunden – Storvik & CO AS rapporter om framdriften i prosjektet fra Nerpa (tabell nr. 1).

Tabellen viser at arbeider og tjenester som stipulert i kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 ble levert av Nerpa i henhold til tidsplanen og i fullt monn, rapporter ble framlagt etter fastsatte regler.

Nerpa oppfylte alle forpliktelser etter kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 til rett tid, herunder også når det gjaldt arbeider, der man hadde brukt underleverandører. Dette ble bekreftet under intervjuene med representanter

for Nerpa og underleverandørene, som hadde vært engasjert i arbeider i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 (FGUP Atomflot og FGUP Majak).

#### Vurdering

De forpliktelser som Den russiske føderasjonen hadde påtatt seg innenfor rammen av MNEPR-avtalen når det gjaldt fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609, ble fullt ut oppfylt.

Om kontraktene kunne bli ferdigstilt til rett tid ble påvirket av om tillatelser, lisenser og godkjenninger fra regulerende statlige myndigheter (Rostekhnadzor), som var nødvendige for gjennomføring av kontraktsarbeidene, ble mottatt i rett tid. I tillegg kom at representanter for kunden ikke i rett tid fikk adgang til de områder, der objektene for kontraktene befant seg.

## 12 Overholdelse av lovgivingen ved bestillinger for levering av varer, utføring av arbeider og tjenester

Prosjektene innenfor rammen av MNEPR-avtalen som gjaldt fjerning av RTGer og montering av alternative strømkilder i Nordvest-Russland pågikk fra 2001 til 2009, for opphugging av atomubåt nr. 609 – fra 2006 til 2007.

Fram til 2005 ble anbudsinnbydelser for plassering av bestillinger av varer og tjenester for offentlige behov regulert av føderal lov av 6. mai 1997 nr. 97-FZ. I denne føderale lovs § 2 ble begrepet "offentlige behov" tolket som Den russiske føderasjonens behov for varer (arbeider, tjenester) for midler fra statsbudsjettet og finansieringskilder utenom budsjettet.

I og med at føderal lov av 21. juli 2005 nr. 94-FZ "Om plassering av bestillinger av varer, arbeider og tjenester for statlige og kommunale behov" (heretter føderal lov av 21. juli 2005 nr. 94-FZ) ble vedtatt, ble føderal lov av 6. mai 1997 nr. 97-FZ erklært ugyldig.

Imidlertid regulerer føderal lov av 21. juli 2005 nr. 94-FZ kun forhold i forbindelse med bestilling av varer, arbeider og tjenester for statlige og kommunale behov og behovene til budsjettinstitusjoner. § 3 fastslår at med statlige behov forstås behov for Den russiske føderasjonen og statlige kunder for varer, arbeider og tjenester for å kunne ivareta Den russiske føderasjonens og statlige kunders funksjoner og fullmakter, for å kunne ivareta Den russiske føderasjonens internasjonale forpliktelser, eller behovene til Den russiske føderasjonens fylker og statlige kunder for å kunne ivareta Den russiske føderasjonens fylker og statlige kunders funksjoner og fullmakter ved hjelp av midler fra det russiske statsbudsjettet, budsjettene til de russiske fylker eller fra finansieringskilder utenom budsjettet. Med behovene til føderale budsjettinstitusjoner og budsjettinstitusjoner i de russiske fylker forstås nevnte budsjettinstitusjoners behov for varer, arbeider og tjenester med finansiering fra føderale budsjettinstitusjoner og budsjettinstitusjoner i de russiske fylker.

Det er altså slik at i revisjonsperioden hadde man ikke et normativt dokument som kunne regulere forhold i forbindelse med bestillinger av varer, arbeider og tjenester, finansiert av vederlagsfri teknisk bistand innenfor rammen av et internasjonalt samarbeid.

MNEPR-avtalen inneholder ikke krav om å avholde anbudskonkurranser ved valg av leverandører.

Gjennomføringen av prosjekter med finansiering fra vederlagsfri teknisk bistand innenfor rammen av MNEPR-avtalen skjedde direkte med russiske eksekutører basert på kontrakter og med underleverandører som man inngikk avtaler med om å utføre spesialarbeider.

Kontraktene og avtalene inneholdt ikke bestemmelser om nødvendigheten av å avholde anbudskonkurranser for gjennomføring av arbeidene.

Ifølge bestemmelsene i samtlige kontrakter var det regjeringen i Murmansk fylke som ble pålagt ansvar (rettslig og økonomisk) for ethvert engasjement av leverandører innenfor rammen av kontrakter for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder.

Et av vedleggene til samtlige kontrakter var en liste over bedrifter og organisasjoner som kunne utføre arbeidene, der man listet opp organisasjoner som ble engasjert i arbeidet med en beskrivelse av hvilket arbeid hver organisasjon skulle utføre.

Ettersom listen over organisasjoner som ble engasjert til å utføre arbeid, ble omforent mellom partene i form av vedlegg til kontraktene, arrangerte ikke regjeringen i Murmansk fylke anbudsinnydelser for å velge ut leverandører.

For å utføre samtlige arbeider i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 inngikk Nerpa avtaler med 13 leverandørorganisasjoner.

Anbudskonkurranse ved valg av leverandørorganisasjoner med påfølgende inngåelse av kontrakter med disse i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 ble ikke gjennomført fordi:

- kontraktsbestemmelsene ikke inneholdt krav om valg av leverandører ved anbudskonkurranse
- i kraft av å være en juridisk person (kommersiell organisasjon) kan ikke Nerpa opptre som statlig kunde, ettersom dette ikke samsvarer med kriteriene i føderal lov av 21. juli 2005 nr. 94-FZ § 4. Nerpa mottar heller ikke midler fra statsbudsjettet. Fire leverandørorganisasjoner (OOO Severnaja stevedornaja kompania, FGUP SPMBM Malakhit, OAO Murmansk Shipping Company og FGUP Majak) er spesialiserte bedrifter og eneste leverandører



- kontraktsprisen for de arbeider som skulle utføres av øvrige organisasjoner oversteg ikke 500 000 rubler, og det var dermed ikke påkrevet med en anbudskonkurranse

### Vurdering

Ved gjennomføring av prosjektene i forbindelse med fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609 ble det ikke arrangert anbudskonkurranser for varer, arbeider og tjenester.

## 13 Regler for økonomisk rapportering

Ifølge MNEPR-avtalens § 10 skal hver enkelt russisk mottaker føre behørig registrering av økonomiske midler som vedkommende mottar i bistand fra bidragsyterne og regelmessig framlegge for bidragsyter slike rapporter sammen med fullstendig underlagsdokumentasjon.

Registrering av vederlagsfrie ytelser i form av vare- og materielle verdier i regnskapet reguleres av føderal lov av 21. november 1996 nr. 129-FZ "Om regnskapsførsel", andre føderale lover, forordninger fra Den russiske føderasjonens president, vedtak fra Den russiske føderasjons regjering, normative akter fra Den russiske føderasjonens finansministerium og myndigheter som i kraft av føderale lover har rett til å regulere regnskapsføring.

Ved kontroll av primærdokumentasjon (avtaler, rapporter om utførte arbeider, regninger, fakturaer, betalingsoppdrag) i forbindelse med gjennomføring av kontrakter for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder, lå de faktiske utgiftene 586 841 300 rubler eller 13 851 300 rubler høyere enn de utgifter, som var oppgitt i økonomirapporten.

Kontrollen avdekket at regjeringen i Murmansk fylke mangler et ordnet system for innsamling, registrering og sammenholding av informasjon om midler som Kongeriket Norge stiller til disposisjon i forbindelse med fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder.

Det er ikke utarbeidet lover eller metodiske pålegg for regnskapsføring av nevnte midler eller opprettet registre for regnskapsføring, som skal sikre innsamling og systematisering av informasjon fra primærdokumenter som føres i regnskapet, slik at denne kan føres på riktige konti og i regnskapsrapporten.



Det mangler oppsummerende regnskapsdokumenter som er nødvendige for å foreta kontroll og ordnet behandling av data fra økonomiske transaksjoner basert på primære regnskapsdokumenter om bruk av midler innenfor rammen av kontrakter med den norske part.

De største avvik mellom faktiske utgifter og utgifter som er oppgitt i økonomirapporten, skriver seg fra tilfeller der regjeringen i Murmansk fylke har mottatt for utbetaling primære regnskapsdokumenter fra OAO Murmansk aviatsionnaja kompania (Murmansk flyselskap), som imidlertid ikke var i samsvar med gjeldende lovgiving. Det var umulig på bakgrunn av framlagte primære regnskapsdokumenter å fastslå det nøyaktige antall flytimer for hver enkelt kontrakt, ettersom rapportene, regningene og betalingsoppdragene manglet referanse til RTGenes nøyaktige plassering, samt kontraktsnummer og dato. Regjeringen i Murmansk fylke hadde ingen metode for å beregne flytiden.

Dessuten var det slik at innenfor kontraktsutgiftene, finansiert av vederlagsfri teknisk bistand, betalte regjeringen i Murmansk fylke reiseutgifter for personer som deltok i prosjektene. Størrelsen på reiseutgiftene var stipulert i avtaler og protokoller mellom Fylkesmannen i Finnmark og regjeringen i Murmansk fylke og lå betydelig over de satser som er fastsatt i russisk lov. For å følge normene i Den russiske føderasjonens skattelovgivning ble beløpene for reiseutgifter, som oversteg de beløp som ikke skal beskattes etter Den russiske føderasjonens skattelov §§ 217 og 238, belastet de personer som skattepliktet inntekt. Fra reiseutgiftene ble det trukket trygdeskatt.

**Tabell 2**

Milepæl nr.	Dato for når midlene ble mottatt	Beløp i Euro	Euro-kurs	Mottatt beløp i rubler	Beløp i Euro, salg	Euro-kurs, salg	Mottatt beløp i rubler, salg	Kursforskjell
					60 300,0	34,6	2 087 586,0	
1	19.05.2006	234 900,0	34,5	8 106 281,5	174 600,0	34,3	5 990 526,0	-28 169,5
2	10.05.2006	470 000,0	34,5	16 201 041,0	470 000,0	34,5	16 215 000,0	13 959,0
3	19.05.2006	469 900,0	34,5	16 216 014,0	469 900,0	34,6	16 267 938,0	51 923,9
4	19.05.2006	234 900,0	34,5	8 106 281,5	234 900,0	34,6	8 132 238,0	25 956,4
5	14.06.2006	234 900,0	34,1	8 000 130,2	234 900,0	33,9	7 970 744,2	-29 385,9
					250 000,0	34,1	8 512 500,0	
6	14.07.2006	469 900,0	34,2	16 080 917,8	219 900,0	34,3	7 535 423,2	-32 994,5
7	14.07.2006	234 900,0	34,2	8 038 747,8	234 900,0	34,3	8 049 435,7	10 687,9
					415 100,0	33,9	14 085 380,7	
8	14.06.2006	469 900,0	34,1	16 003 666,2	54 800,0	34,2	1 873 886,0	-44 399,5
9	30.08.2006	469 900,0	34,3	16 121 329,2	469 900,0	34,2	16 047 085,0	-74 244,2
10	20.12.2006	234 900,0	34,6	8 122 278,2	234 900,0	34,3	8 064 117,0	-58 161,2
11	30.08.2006	469 900,0	34,3	16 121 329,2	469 900,0	34,15	16 047 085,0	-74 244,2
12	02.11.2007	235 000,0	35,7	8 384 048,0	235 000,0	35,8	8 408 300,0	24 252,0
13	19.05.2006	234 900,0	34,5	8 106 281,5	234 900,0	34,6	8 132 238,0	25 956,4
14	14.07.2006	234 900,0	34,2	8 038 747,8	234 900,0	34,3	8 049 435,7	10 687,9
<b>I alt</b>		<b>4 698 800,0</b>		<b>161 647 094,2</b>	<b>4 698 800,0</b>		<b>161 468 918,7</b>	<b>-178 175,5</b>

I alt utgjorde reiseutgiftene som det ble trukket trygdeskatt fra, 661 000 rubler.

Enhetlig trygdeskatt for kontrollperioden av reiseutgiftene utgjorde ifølge Den russiske føderasjonens skattelov i alt 180 400 rubler og beløpet ble dekket av midler fra vederlagsfri teknisk bistand.

I løpet av kontrolltiltaket utbedret regjeringen i Murmansk fylke de mangler som Den russiske føderasjonens Riksrevisjon hadde avdekket og påpekt.

Nerpa mottok 4 700 000 Euro fra den norske parten, slik som forutsatt i kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR - 04/609, 4 698 800 Euro (1 200 Euro var bankgebyrer), eller 161 647 100 rubler. Nevnte midler ble rettidig ført i regnskapene.

Økonomiske transaksjoner i forbindelse med overføring og konvertering av midler i utenlandsk valuta, ble bokført av Nerpa i samsvar med russisk lov. De midler man mottok etter konvertering av 4 698 800 Euro utgjorde 161 468 900 rubler. Kursforskjellen utgjorde (minus) 178 200 rubler.

Tabell nr. 2 viser finansiering av opphugging av atomubåt nr. 609 og konvertering av valuta for hver enkelt milepæl av prosjektet.

Økonomirapporten for kontrakten, som ble oversendt til den norske part, viser at det kom 153 263 000 rubler inn på Nerpas foliokonto, eller 8 205 900 rubler mindre enn det som ble ført i Nerpas regnskaper. Dette vitner om at kunden ikke har mottatt full informasjon, der størrelsen på Nerpas fortjeneste mangler.

Under kontrollen ble det fastslått mangler ved den form for finansrapportering som ble framlagt for den norske part. Resultatet var at et beløp på 8 205 900 rubler ikke ble registrert. Senere ble disse utgiftene ifølge den inngåtte kontrakten reflektert i det endelige oppgjøret og var på behørig måte registrert i regnskapet.

Lønn til ansatte ved Nerpa ble utbetalt innenfor rammen av hver finansbestilling basert på avtaler, som direktøren ved Nerpa inngikk med de ansatte på verftet for konkrete arbeider. Samlet lønn som er registrert i finansrapporten er i samsvar med det beløpet som er registrert i regnskapet.

Ved å bryte punkt 16 i Bestemmelsene for regnskapsføring og rapportering i Den russiske



føderasjonen, vedtatt ved forordning fra Russlands finansministerium av 29. juli 1998 nr. 34n, hadde Nerpa gjort seg skyldig i en feilføring av utgifter i forbindelse med motregning mellom Nerpa og dens underleverandører på 5 097 900 rubler, som ble utbetalt til sammenslutningen Aspekt innenfor rammen av kontrakt mellom Nerpa og RWE Nukem Ltd (kontrakt nr. GB-02/296 England). Imidlertid hadde dette regelbruddet ingen innvirkning på korrekt føring av utgifter i Nerpas regnskaper eller på riktigheten av finansrapporten som ble oversendt til den norske part.

#### **Vurdering**

Rapporteringen om bruk av vederlagsfri teknisk bistand ble ført slik som forutsatt av bidragsyter. De feil som ble avdekket i regnskapet ble rettet opp i løpet av kontrolltiltaket.

#### **14 Tid og omfang av finansiering av arbeider, utført av den norske og den russiske parten**

Betingelsen for finansiering av prosjekter innenfor rammen av bistand og samarbeid innen sikker håndtering av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall i Den russiske føderasjonen var at den

russiske part fullt ut skulle oppfylle sine forpliktelser i samsvar med MNEPR-avtalen.

MNEPR-avtalens § 6 punkt 2 forutsetter at lisenser, tillatelser, godkjenninger og nødvendige tolltillatelser for effektiv gjennomføring av prosjektene skal utstedes på operativ måte. Den russiske part stiller til disposisjon data og informasjon som er nødvendig for gjennomføring av konkrete prosjekter innenfor rammen av MNEPR-avtalen. Den russiske part sørger for adgang til områder der objektene ligger og til objekter som er nødvendige for å gjennomføre konkrete prosjekter innenfor rammen av MNEPR-avtalen. Dersom slik adgang er begrenset ut fra bestemmelser i russisk lov, skal avtalene inneholde gjensidig akseptable prosedyrer.

Under kontrollen av regjeringen i Murmansk fylke ble det fastslått at total budsjettverdi av kontraktene utgjorde 139 486 000 norske kroner, eller 572 287 700 rubler. I realiteten overførte Fylkesmannen i Finnmark 130 101 000 norske kroner (568 446 300 rubler), dvs. 93,3 % av kontraktens budsjettverdi.

Ved valutakonvertering utgjorde beløpet 568 260 900 rubler, dvs. at det ble redusert med 185 400 rubler.

Ved gjennomføring av kontrakter, inngått med Fylkesmannen i Finnmark, framla regjeringen i Murmansk fylke hver måned foreløpige tekniske og økonomiske rapporter, der man oppga hvilke arbeider som var utført i løpet av forrige måned og med liste over arbeider for neste måned, samt sluttrapport for gjennomføring av kontraktene. Finansiering av kontraktene skjedde på månedlig basis fra prosjektet startet i samsvar med budsjettplaner, som var godkjent i form av vedlegg til hver kontrakt.

I forbindelse med at regjeringen i Murmansk fylke ikke oppfylte betingelsene i kontrakt av 23. august 2005 nr. 04-10/ 05 når det gjaldt tillatelser til at representanter for kunden kunne besøke VNIITFA og Majak, ble finansiering av denne kontrakten holdt tilbake av Fylkesmannen Finnmark i over to år.

I henhold til vedlegg 3 til kontrakten skulle Nerpa komme med betalingsanmodning for tjenestene for hver enkelt milepæl med vedlegg av en faktura, som skulle inneholde referanse til rapport om at arbeidene for den respektive milepælen var utført.

**Tabell 3**

Milepæl nr.	Tabell over kontrakt-utbetalinger, %	Beregnet beløp til utbetaling i Euro	Inspeksjons-protokoller	Dato for utstedelse av rapport om ferdigstilte arbeider	Søknadsdato	Dato for når midler gikk inn på valutakonto	Beløp i valuta (Euro)	Ekvivalent beløp i rubler
2	10	470 000	30.03.2006	30.03.2006 № 2	29.03.2006	10.05.2006	470 000	16 201 041,0
1	5	235 000	03.03.2006	3.03.2006 № 6	3.03.2006			
3	10	470 000		27.04.2006 № 3	25.04.2006			
4	5	235 000		27.04.2006 № 4	25.04.2006			
13	5	235 000	27.04.2006	27.04.2006 № 5	25.04.2006	19.05.2006	1 174 600	40 534 858,7
8	10	470 000		30.05.2006 № 6	29.05.2006			
5	5	235 000	30.05.2006	30.05.2006 № 7	29.05.2006	14.06.2006	704 800	24 003 796,5
6	10	470 000		28.06.2006 № 8	28.06.2006			
7	5	235 000		28.06.2006 № 10	27.06.2006			
14	5	235 000	28.06.2006	28.06.2006 № 9	28.06.2006	14.07.2006	939 700	32 158 413,4
9	10	470 000		16.08.2006 № 11	16.08.2006			
11	10	470 000	16.08.2006	16.08.2006 № 12	16.08.2006	30.08.2006	939 800	32 242 658,4
10	5	235 000	27.10.2006 29.11.2006	29.11.2006 № 11	16.08.2006	20.12.2006	234 900	8 122 278,2
12	5	235 000			19.09.2007	02.11.2007	235 000	8 384 048,0
<b>I alt</b>		<b>4 700 000</b>					<b>4 698 800</b>	<b>161 647 094,2</b>

Analyse av samsvaret mellom finansieringssøknadene og rapportene om utførte arbeider for hver milepæl er vist i tabell nr. 3.

Under revisjonen fastslo man følgende. Søknader om utbetaling og regninger for hver milepæl ble oversendt av Nerpa til Storvik & Co AS under inspeksjonsbesøk av representanter for kunden med vedlegg av rapporter om framdriften i arbeidet og rapporter om ferdigstilling av arbeider for hver milepæl. Datoer for når inspeksjonsprotokollene er undertegnet samsvarer med datoene i rapportene om ferdigstilte arbeider og datoene for faktura-utstedelse.

Til tross for at Nerpa oppfylte sine kontrakt-betingelser, skjedde det forsinkelser i betalingen for arbeidene fra Storvik & Co AS (3–4 uker). Dette viser at bestemmelsene i § 4 i kontrakten av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 ikke ble overholdt.

Det ble i 2006–2007 ikke bevilget midler fra statsbudsjettet til opphugging av atomubåt nr. 609.

### Vurdering

Finansiering skjedde når arbeidene i praksis var utført, til rett tid og i fullt monn. Samtidig er det fastslått at bestemmelsene i § 4 i kontrakten av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 fra Storvik & CO AS side om betaling for tjenester utført av Nerpa ble

brutt i og med at betaling skjedde med inntil en måneds forsinkelse.

### 15 Gunstig beskatning

På bakgrunn av bestemmelsene i Den russiske føderasjonens skattelov (§ 149 punkt 2 underpunkt 19) og føderal lov av 4. mai 1999 nr. 95-FZ "Om vederlagsfri hjelp (bistand) til Den russiske føderasjonen og endringer og tillegg til enkelte russiske lover om skatter og om gunstige betingelser når det gjelder bidrag til statlige fond utenom budsjettet i forbindelse med vederlagsfri hjelp (bistand) til Den russiske føderasjonen", er alle transaksjoner når det gjelder varer, arbeider og tjenester i Den russiske føderasjonen innenfor rammen av prosjekter med midler fra vederlagsfri teknisk bistand fritatt for beskatning.

Spørsmål i forbindelse med attester som bekrefter at midler er klassifisert som teknisk bistand er regulert i vedtak fra regjeringen i Den russiske føderasjonen:

- av 17. september 1999 nr. 1046 "Om godkjenning av regler for registrering av prosjekter og programmer innen teknisk hjelp (bistand), utstedelse av attester som bekrefter at midler varer, arbeider og tjenester hører inn under teknisk hjelp (bistand)



- av 23. juli 2004 nr. 377 "Om godkjenning av reglement for kommisjonen for internasjonal humanitær og teknisk bistand under regjeringen i Den russiske føderasjon" (heretter kommisjonen)

Reglene for registrering av prosjekter og programmer innen teknisk hjelp (bistand), utstedelse av attester som bekrefter at midler, varer, arbeider og tjenester hører inn under teknisk hjelp (bistand), fastsetter kun frister for innlevering av dokumenter til kommisjonen for vurdering av disse (maks. tre uker fra man har mottatt fullstendig dokumentsett). Det er ikke fastsatt noen øvre frist for å treffe beslutning om resultatene av ekspertisevurderingen og utstedelse av attester, noe som ikke gjør det mulig å evaluere om attestene om at midler er å oppfatte som teknisk bistand er utstedt i rett tid.

Dessuten inneholder ikke russiske normative rettsdokumenter bestemmelser om frister for når mottakere av vederlagsfri bistand kan søke om å få den godkjent som teknisk bistand.

For å oppnå skattefritak for midler fra Kongeriket Norge, fikk regjeringen i Murmansk fylke etter kontraktsinngåelse attester om at midler, varer, arbeider og tjenester var definert som teknisk hjelp (bistand) (heretter attester) for et tidsrom av fem år.

Fra det øyeblikk regjeringen i Murmansk fylke sendte søknad til kommisjonen og til kommisjonen traff sin beslutning ifølge protokollen, gikk det noe over to måneder for fem kontrakter, mens det for to kontrakters del tok fire, henholdsvis seks måneder.

Det er fastslått at kommisjonen har truffet sine beslutninger om at midlene klassifiseres som teknisk hjelp (bistand) (dato for godkjenning av attestene i kommisjonens protokoll) for ni kontrakter mellom regjeringen i Murmansk fylke og Fylkesmannen i Finnmark, etter at arbeidet var igangsatt i henhold til tidsplanene for kontraktene.

For å fritta arbeider i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 innenfor rammen av vederlagsfri teknisk hjelp (bistand) til Den russiske føderasjonen ifølge kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 for skatt, mottok Nerpa attest som bekreftet at midler, varer, arbeider og tjenester var klassifisert som teknisk hjelp (bistand) fram til 2011.

Søknad om klassifisering av midler på 4 700 000 Euro som teknisk bistand ble oversendt kommisjonen i brev av 5. april 2006 nr. 25/5-453, dvs. en måned etter at kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 var undertegnet.

Beslutning om å klassifisere midler, som skulle mottas i henhold til kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 som vederlagsfri teknisk hjelp (bistand) ble truffet på kommisjonens møte 26. mai 2006 og bekreftet i protokoll nr. 4 (17), dvs. 2 ½ måned etter kontraktsinngåelse.

### Vurdering

Betingelsene for å klassifisere midler fra bidragsyter som vederlagsfri teknisk hjelp (bistand) er oppfylt. Samtidig påvirket den lange behandlingstiden av søknadene om å klassifisere midlene som vederlagsfri teknisk hjelp (bistand) rettidig gjennomføring av arbeidene i henhold til kontraktsbetingelsene.

---

### 16 Hensiktsmessigheten og lovligheten i forbindelse med engasjement av underleverandører til å utføre arbeider innenfor rammen av inngåtte kontrakter

MNEPR-avtalen gir anledning til å engasjere ansatte hos mottakere av vederlagsfri teknisk bistand, som har fullmakt fra Den russiske føderasjon til å opptre som mottaker av bistand og partner for prosjekter innenfor rammen av MNEPR-avtalen, samt å engasjere underentreprenører, konsulenter, leverandører og underleverandører og disses ansatte.

Under kontrolltiltaket ble det fastslått at den russiske part hadde gjennomført prosjektene basert på vederlagsfri teknisk bistand fra Kongeriket Norge ved hjelp av underentreprenører og underleverandører. Under intervjuene ble det fastslått at til å gjennomføre prosjektene engasjerte man hovedsakelig spesialiserte bedrifter med tillatelser og lisenser til å utføre arbeidet, med erfaring fra lignende arbeider, personal med nødvendig opplæring og infrastruktur.

Leverandører ble inkludert i en liste over organisasjoner, som deltok i prosjektet med finansiering fra vederlagsfri teknisk bistand, enten etter forslag fra Den statlige korporasjonen Rosatom i egenskap av koordinator for MNEPR-avtalen, eller etter beslutning fra mottakeren av vederlagsfri teknisk bistand etter avtale med bistandsyteren.



Alle arbeider innenfor rammen av kontraktene om fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder ble gjennomført av underleverandører basert på tosidige kontrakter som ble inngått med regjeringen i Murmansk fylke. Fra 2001 til 2009 inngikk regjeringen i Murmansk fylke 106 kontrakter med underleverandørorganisasjoner.

I henhold til finansrapportene utgjorde prosjektutgiftene til fjerning av RTGene 567 735 900 rubler. Primærdokumentene bekrefter at de totale utgifter utgjorde 583 194 300 rubler.

Under revisjonen ble det slått fast at regjeringen i Murmansk fylke hadde foretatt ubegrunnet betaling av utgifter til underleverandører for et beløp på 1 152 900 rubler, bla:

- 36 500 rubler – betaling av mva for underleverandører, som ikke sto på listen av organisasjoner som er fritatt for skatt
- 986 200 rubler – dobbeltbetaling for tjenester fra OAO Akkumuljatornaja kompania Rigel (ifølge beslutning fra Arbitrasjedomstolen i St. Petersburg ble disse midlene i sin helhet tilbakebetalt til regjeringen i Murmansk fylke i 2011)
- 130 200 rubler – betaling for tjenester fra OOO Handelshuset Akkumuljator-Kursk, OOO Optimist og OAO Rjazanskij zavod metallokeramitsjeskhikh priborov i forbindelse med endring av kontraktsprisen

Ifølge opplysninger fra regjeringen i Murmansk fylke er de mangler som ble avdekket under kontrolltiltaket nå utbedret.

Nerpa engasjerte 13 underentreprenører for gjennomføring av kontrakten. Med disse ble det inngått 15 kontrakter.

Under kontrolltiltaket kontrollerte man kontrakter med underleverandørene, budsjetter for arbeidet (beregninger), godkjenningsskjemaer, fakturaer, betalingsdokumenter og regnskapsdokumenter. De faktiske utgifter i forbindelse med kontrakter med underleverandørene ved opphugging av atomubåt nr. 609 utgjorde 44 356 900 rubler, eller 27,4 % av bevilgede midler.

Nerpa inngikk direkte kontrakter med ZAO Strojenergoavtomatika, OAO Murmansk Shipping Company og FGUP Majak for gjennomføring av kontraktsarbeider (kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609.

Underleverandørene OOO Biofris, FGUP Skipsreparasjonsverftet 10 orden av arbeidets røde fane under Den russiske føderasjons forsvarsministerium, Den russiske føderasjonens hydrografiske tjeneste, OOO Sfære Pluss, OOO Severnaja stevedornaja kompania og OOO PKF Bolid ytet tjenester basert på rammeavtaler innenfor konkrete typer tjenester. Nerpa betalte nevnte underleverandører etter at arbeidene i henhold til flere avtaler var utført.

Samtlige underleverandører som var engasjert i opphugging av atomubåt nr. 609, hadde de nødvendige avtaler, tillatelser og lisenser fra reguleringsmyndighetene for å kunne utføre spesialiserte oppgaver (for eksempel OAO Murmansk Shipping Company (i dag – FGUP Atomflot). Atomflot hadde lisens til å håndtere radioaktive materialer i forbindelse med bruk av atomkraft til militære formål. FGUP Majak hadde lisens for transport og bearbeiding av brukt kjernebrensel. Dette ble bekreftet under intervjuene med de underleverandører, som hadde vært engasjert i arbeidet med opphugging av atomubåt nr. 609.

Etter at kontraktsarbeidet var utført, ble rapporteringen dokumentert i form av dokumenter om ferdigstilling og godkjenning av arbeidene (tjenestene), som i sin tur bekreftet at arbeidene var utført (tjenestene ytet).

Ved inngåelse av kontrakter om levering av varer og materialer utstedte Nerpa transportdokumenter/fraktbrev etter gjeldende regler. Det faktum at disse ble undertegnet bekreftet at varer og materialer er blitt levert.

Således kan det konstateres at engasjement av underleverandører i forbindelse med gjennomføring av prosjektet skjedde etter fastsatte regler.



## Vurdering

Engasjement av underleverandører skjedde på bakgrunn av lister over bedrifter og organisasjoner som var eksekutører i prosjektet. Disse listene ble så vedlagt kontraktene. For gjennomføringen av kontrakter i forbindelse med fjerning av RTGer engasjerte man leverandører, som ikke rettidig var fritatt for skatt. Dette førte til at det ble betalt merverdiavgift.

Samtidig bør koordinatoren av MNEPR-avtalen ordne opp i listen over leverandører for å utelukke muligheten for å engasjere leverandørorganisasjoner til å utføre arbeid i forbindelse med vederlagsfri teknisk bistand, som enten ikke har oppfylt sine forpliktelser eller oppfylt dem for sent, slik at de også rettidig kan fritas for betaling av skatt.

---

## 17 Intern og ekstern økonomikontroll

Foreløpig er et system for intern kontroll innen offentlig sektor i Russland sett fra et lovgivningsmessig synspunkt i støpeskjeen.

Når det er snakk om offentlig økonomikontroll er det rettslige grunnlaget for intern kontroll innen offentlig sektor i Russland rent fragmentarisk.

Ved forordning fra regjeringen i Den russiske føderasjon av 25. oktober 2005 nr. 1789-r ble Konsept for administrativ reform i Den russiske føderasjon i 2006–2010 godkjent. Denne reformen forutsetter at det skal gjennomføres tiltak innen administrativ sektor, bla med etablering og implementering av et system for intern revisjon, som skal gjøre det mulig å evaluere effektiviteten av virksomheten til strukturelle avdelinger og myndighetspersoner med ansvar for ulike oppgaver, samt å evaluere effektiviteten av bruken av budsjettmidler.

Føderal lov av 26. april 2007 nr. 63-FZ "Om endringer i Den russiske føderasjonens budsjettlov når det gjelder regulering av budsjettprosessen og bringe enkelte lover i Den russiske føderasjonen i samsvar med Den russiske føderasjonens budsjettlov" kapittel 26 "Grunnlaget for statlig og kommunal økonomikontroll" i Den russiske føderasjonens budsjettlov ble supplert med § 270.1 "Intern revisjon".

Etter nevnte paragraf har myndighetene (lokale administrasjonsmyndigheter) rett til å etablere avdelinger for intern økonomikontroll (intern kontroll), som skal sørge for å utarbeide og føre

kontroll med at interne regler og prosedyrer for utarbeidelse og gjennomføring av budsjettet følges, utarbeide budsjett rapporter og føre budsjettregnskap, utarbeide og organisere tiltak i forbindelse med forbedring av resultatene (effektiviteten og den økonomiske effekten) av bruken av budsjettmidlene.

De viktigste funksjonene til avdelingene for intern finansrevisjon hos myndighetene (lokale administrasjonsmyndigheter) er som følger:

- utarbeidelse av og kontroll med at interne regler og prosedyrer for utarbeidelse og gjennomføring av budsjettet følges
- utarbeidelse av budsjett rapporter og føring av budsjettregnskap
- utarbeidelse og organisering av tiltak i forbindelse med forbedring av resultatene (effektiviteten og den økonomiske effekten) av bruken av budsjettmidlene

Samtidig er det slik at paragraf 270.1 i Den russiske føderasjonens budsjettlov er av anbefalende art, følgelig vil avdelinger for intern kontroll kun bli etablert etter den aktuelle offentlige myndighetens skjønn.

I budsjettmelding fra Den russiske føderasjonens president av 25. mai 2009 "Om budsjettpolitikken for 2010–2012" bemerkes det at "en styrking av fullmaktene til dem som er hovedadministratorer ved gjennomføring av budsjettet, ikke bare bør baseres på klare målsetninger for virksomheten, men også på innarbeidete budsjettprosedyrer, mekanismer for intern kontroll og et høyt budsjett-disiplinnivå".

Den statlige korporasjonen Rosatom er koordinatør for MNEPR-avtalen. I henhold til føderal lov av 1. desember 2007 nr. 317-FZ § 32 "Om Den statlige korporasjonen innen atomkraft Rosatom forutsettes det at det skal innføres intern revisjon i etatsorganisasjonene. Kontroll med målrettet bruk av midler fra vederlagsfri teknisk bistand fra Rosatoms side og organisasjoner som er underlagt Rosatom, skjer i samsvar med forordning fra Rosatom av 17. juli 2008 nr. 279 "Om kommisjonen for spørsmål innen internasjonal teknisk bistand og godkjenning av Bestemmelser om kommisjonen til Den statlige korporasjonen Rosatom når det gjelder spørsmål innen internasjonal teknisk bistand".

Ifølge forordning fra Rosatom av 26. august 2005 nr. 447 er det de departementer og kontorer som er ansvarlige for mottakere av vederlagsfri teknisk

bistand som skal stå for operativ kontroll med målrettet bruk av midler fra vederlagsfri teknisk bistand. Planmessig intern revisjon i forbindelse med bruk av midler fra vederlagsfri teknisk bistand foretas, ifølge føderal lov "Om Den statlige korporasjonen for atomkraft Rosatom § 32, av Rosatoms kontor for intern kontroll og revisjon.

Under revisjonen ble det fastslått at Rosatom ikke hadde foretatt intern kontroll av organisasjoner som er underlagt Rosatom og som er leverandører til kontrakten om fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609.

Under kontrolltiltaket ble det fastslått at under gjennomføringen av kontrakter innenfor rammen av MNEPR-avtalen, foretok mottakerne av vederlagsfri teknisk bistand intern kontroll. Likeledes foretok kunden – bistandsyteren – intern kontroll. Kontroll fra kundens side er forutsatt i MNEPR-avtalens § 10. Ifølge denne har representanter for bistandsyteren rett til på forespørsel å foreta kontroll med bruken av enhver bistand, som denne parten yter, eller å gjennomføre revisjonskontroll av opplysninger eller dokumentasjon.

I perioden 2001–2009 ble ikke foretatt noen ekstern finanskontroll fra finanskontrollmyndighetene (Den russiske føderasjonens Riksrevisjon og kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke). Dette fordi russisk lovgiving ikke inneholder regler om at finanskontrollmyndighetene skal kontrollere målrettet bruk av midler fra vederlagsfri teknisk bistand fra andre land, som stilles til disposisjon for russiske statlige etater, organisasjoner og bedrifter.

I henhold til Den russiske føderasjonens budsjettlov § 165 er det Den russiske føderasjonens finansministerium som har de budsjettmessige fullmakter innen normativ og metodisk virksomhet når det gjelder statlig (kommunal) økonomisk kontroll i regi av statlige myndighetsorganer, myndighetsorganer i de russiske fylker og eksekutive administrative myndighetsorganer (myndighetspersoner) i kommunale formasjoner. For å oppfylle kravene i denne paragrafen foretar finansministeriet i Murmansk fylke intern kontroll av bruken av budsjettmidler i Murmansk fylke basert på administrasjonsreglementet.

Samtidig er det slik at finansministeriet i Murmansk fylke ikke har foretatt intern kontroll av bruken av midler, som bevilges innenfor rammen av internasjonal teknisk bistand.

Intern finanskontroll i Ministeriet for økonomisk utvikling i Murmansk fylke (som er kurator for prosjektene i forbindelse med fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder) er blitt foretatt innenfor rammen av gjeldende forordninger og stillingsinstrukser.

I henhold til forordning fra Guvernøren i Murmansk fylke av 22. oktober 2010 nr. 124-PG, er det i Murmansk fylke etablert en komite for statlig og finansiell kontroll, med fullmakter til å foreta intern økonomisk kontroll av gjennomføringen av prosjekter som gjelder fjerning av RTGer.

I samsvar med bestemmelsene i kontraktene som gjelder avslutningen av hver enkelt kontrakt har det vært foretatt uavhengig internasjonal revisjon. I perioden 2001–2009 ble den uavhengige internasjonale revisjonen foretatt av OOO BDO Junicon Murmansk og OOO AKF Audit Service. Under revisjonene ble det foretatt evaluering av punkter i de avsluttende økonomirapportene for å sjekke om kontraktsbetingelsene er blitt overholdt av regjeringen i Murmansk fylke.

Siden 2004 har uavhengige internasjonale revisorer ikke bekreftet utgiftene til flyoppdrag, foretatt av OAO Murmanskaja aviatsionnaja kompania.

Helikopterutgiftene til OAO Murmanskaja aviatsionnaja kompania har vært kontrollert av kuratoren for prosjektet på selvstendig grunnlag, med utgangspunkt i erfaringer fra kontrakter og på basis av betalingsdokumenter fra flyselskaper, ettersom helikopterene ble brukt for flere kontrakter samtidig. Helikopterutgiftene ble så vilkårlig fordelt på de ulike kontraktene, ettersom flygingene ikke inneholdt opplysninger om hvilken kontrakt det enkelte flyoppdrag gjaldt.

Den uavhengige internasjonale revisoren bemerket at systemet for intern kontroll ikke gjorde det mulig å gi et entydig svar på, hvilken kontrakt og hvilket flyoppdrag betalingene til OOO Murmanskaja aviatsionnaja kompania konkret gjaldt.

Dessuten foretok kunden kontroll i form av årlige diskusjoner rundt resultatene av arbeidet som ble utført innenfor rammen av kontraktene, under møter mellom Guvernøren i Murmansk fylke og Fylkesmannen i Finnmark og besøk som medlemmer av norsk-russiske arbeidsgrupper avla på objektene.

Intern kontroll på Nerpa skjedde ved verftets underavdelinger innenfor rammen av gjeldende regler for avdelingenes virksomhet (stillingsinstrukser). Gjeldende regler krever ikke at man utarbeider spesielle dokumenter eller protokoller.

Fra 2004 til 2008 var Nerpa en føderal statlig enhetsbedrift som hørte inn under Det føderale industribyrået i Den russiske føderasjonen. Byrået foretok i årene 2006–2007 ingen kontroller på Nerpa i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609.

Kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 § 8 gir mulighet for at Den norske Riksrevisjonen eller en annen revisor med fullmakt fra og oppnevnt av kunden kan kontrollere regnskapsdokumentasjonen og Nerpas rapportering. Storvik & Co AS oppnevnte selskap med begrenset ansvar Revisjons- og konsulentfirmaet Audit Service (heretter OOO AKF Audit Service) som revisor med fullmakt til å foreta revisjon av Nerpa, om verftet hadde overholdt sine kontraktsforpliktelser og om økonomi-rapporteringen var korrekt for prosjektet om demontering av atomubåt nr. 609. Revisorrapporten fra OOO AKF Audit Service ble ikke gjort kjent for Nerpa.

I henhold til føderale lover av 14. november 2002 nr. 161-FZ "Om statlige og kommunale enhetsbedrifter" og av 7. august 2001 nr. 119-FZ "Om revisjon" skal bedriftens regnskap hvert år revideres av en uavhengig revisor. Nerpas regnskaper for 2006 og 2007 ble revidert av revisjonsfirmaet ZAO PRIMA audit, som utarbeidet revisjonsrapporter for Nerpas regnskaper. Disse bekrefter at Nerpas regnskaper i det store og hele er korrekte og i samsvar med regnskapsreglene i russisk lovgiving.

Data fra regnskapet for atomubåt nr. 609 er en integrert del av bedriftens samlede regnskap for 2006 og 2007. I forbindelse med den årlige revisjonen bekreftet således revisjonsrapportene også regnskapene for atomubåt nr. 609.

I forbindelse med kontrakten gjennomførte man 9 av 10 inspeksjoner med deltagelse av representanter for kunden. For disse inspeksjonene ble det utferdiget protokoller fra tekniske møter mellom Storvik & Co AS og Nerpa. Under inspeksjonene fikk kunden informasjon om hvordan arbeidet ble utført innenfor rammen av de enkelte milepæler (framdriftsrapporter, rapporter om utført arbeid, betalingsanmodninger og fakturaer for hver enkelt milepæl), samt dokumentasjon som

bekreftet ferdigstillelse av prosjektets hoved-milepæler.

### Vurdering

Ekstern kontroll i forbindelse med gjennomføring av kontraktene for fjerning av RTGer, montering av alternative strømkilder og opphugging av atomubåt nr. 609 ble foretatt av uavhengige internasjonale revisorer, som var engasjert av bistandsyter. Intern kontroll ved mottakere av vederlagsfri teknisk bistand skjer ved de strukturelle underavdelingene til mottakerne av vederlagsfri teknisk bistand på grunnlag av bestemmelser om hvordan de skal drive sin virksomhet.

---

### 18 Overholdelse av lovgivingen ved bruk av ioniserende strålingskilder og andre strålingskilder

Kontroll med overholdelse av lovgivingen ved bruk av ioniserende strålingskilder og opphugging av radioaktivt avfall skjer i henhold til føderale lover av 21. november 1995 nr. 170-FZ "Om bruken av atomkraft", av 9. januar 1996 nr. 3-FZ "Om befolkningens strålingssikkerhet" og av 30. mars 1999 nr. 52-FZ "Om befolkningens sanitærepidemiologiske tilstand" og tillegg til lover, som er vedtatt i etterkant av disse.

Statlig kontroll og tilsyn innen strålingssikkerhet foretas av føderale myndighetsorganer gjennom kontroll og tilsyn med strålingssikkerheten i samsvar med disse organers statutter.

Rostekhnadzor er det myndighetsorganet som står for statlig regulering av sikkerheten ved bruk av atomkraft innenfor regulering av kjernefysisk sikkerhet, strålingssikkerhet og teknisk sikkerhet ved anlegg med bruk av atomkraft. Strålingssikkerheten ved anlegg med bruk av atomkraft defineres ved de egenskaper som oppnås ved atomkraftanleggene gjennom tekniske hjelpemidler og organisasjonsmessige tiltak under normal drift og ved avvik fra normal drift (herunder ulykker), og som er i stand til å begrense strålepåvirkningen på personal, befolkning og miljø innenfor fastsatte grenseverdier. I samsvar med dette står Rostekhnadzor for utarbeidelse, godkjenning og iverksettelse av føderale normer og regler innen bruk av atomkraft. Disse har regler for tekniske og organisasjonsmessige aspekter i forbindelse med strålingssikkerhet for aktiviteter innen bruk av atomkraft. Organisasjonen står for lisensiering av aktiviteter innen bruk av atomkraft og utsteder tillatelser til å drive



virksomhet innen bruk av atomkraft til ansatte ved slike anlegg.

Russlands FMBA er myndighetsorganet innen statlig regulering av sikkerheten ved bruk av atomkraft når det gjelder regulering av strålings-sikkerheten for ansatte ved anlegg med bruk av atomkraft og for befolkningen.

På grunnlag av sine fullmakter står Rostekhnadzor for utarbeidelse, godkjenning og iverksettelse av statlige sanitærepidemiologiske krav, som regulerer de strålingsmessige aspekter ved strålings-sikkerheten og bestemmer toleransenivåer for ioniserende strålingspåvirkning på mennesker, bla medisinsksanitære krav til produkter (arbeider, tjenester), karakteristika, produksjonsprosesser, drift, lagring, transport, salg og tilintetgjøring av disse. Organisasjonen organiserer og gjennomfører sanitærepidemiologisk ekspertvurdering av teknisk dokumentasjon, som tjener som grunnlag for strålingssikkerheten til befolkningen i forbindelse med bruk av atomkraft.

Kontrakter mellom Fylkesmannen i Finnmark og regjeringen i Murmansk fylke inneholdt ikke bestemmelser om overholdelse av naturvern-lovgivingen.

Virksomheten til Rostekhnadzor og FMBA samt deres territoriale avdelinger innen regulering, kontroll og tilsyn ble finansiert av midler over det føderale budsjett.

I perioden 2001–2009 utstedte Rostekhnadzor og dens territoriale avdelinger innenfor rammen av prosjekter for fjerning av RTGer 11 tillatelser (lisenser, tillatelser, avtaler). Det ble utferdiget 13 dokumenter på føderalt eller etatsmessig nivå, direktiver fra Rostekhnadzor, foretatt 25 inspeksjoner, arrangert to tekniske konferanser og gjort fire henvendelser om aktuelle sikkerhetsmessige spørsmål.

Samtidig er det slik at manglende samarbeid mellom regjeringen i Murmansk fylke og statlige reguleringsmyndigheter ikke har gjort det mulig å sikre rettidig organisering og gjennomføring av statlig tilsyn med sikkerheten i forbindelse med fjerning av RTGer.

Manglende informasjon fra regjeringen i Murmansk fylke til Rostekhnadzor og dennes underavdelinger har vanskeliggjort deltagelse fra representanter for reguleringsmyndighetene i kommisjoner, som foretar evaluering av mulig-

hetene for å transportere RTGer bort fra driftsstedene, og har ikke gitt mulighet for at spesialister fra reguleringsmyndighetene kunne foreta direkte kontroll av sikkerheten ved dekommisjonering av RTGer.

Et betydelig problem i forbindelse med statlig tilsyn med sikkerheten ved dekommisjonering av RTGer var manglende samsvar mellom prosedyrene for sanksjonering under vanlige tilsynsforhold og for feltarbeider i forbindelse med dekommisjonering av RTGene.

At man hadde lisenser, sertifikater og andre tillatelser fra kontroll- og tilsynsmyndighetene var et krav ved kontraktsinngåelse fra myndighetene i Murmansk fylke til leverandørene innenfor av det norsk-russiske prosjektet med fjerning av RTGer.

Samtidig må det sies at regjeringen i Murmansk fylke inngikk avtaler med firmaer som ikke hadde de nødvendige lisenser.

Således inngikk regjeringen i Murmansk fylke avtale av 27. april 2005 nr. 03/05 med OAO Murmansk aviatsionnaja kompania for flyoppdrag. Selskapet hadde ikke lisens fra Rostekhnadzor for transport av radioaktive stoffer. I 2006 inngikk regjeringen i Murmansk fylke på nytt to avtaler av 29. mai 2006 nr. 06-20/06 og nr. 06-21/06 for flyoppdrag med OAO Murmansk aviatsionnaja kompania, som på det tidspunkt avtalene ble inngått ikke hadde lisenser til flyfrakt av passasjerer og last.

Regjeringen i Murmansk fylke inngikk også kontrakt med militæravdeling 69200 og med militæravdeling 90384 av 21. juli 2006 nr. 4-07-06 for demontering og transport til Kandalaksha havn og lasting av RTGer på spesialvogner. På det tidspunkt avtalen ble inngått hadde militæravdeling 90384 ikke lisens fra Rostekhnadzor for produkter som inneholdt radioaktive stoffer.

Ettersom regjeringen i Murmansk fylke tillot inngåelse av kontrakter med underleverandører som ikke hadde lisenser til å arbeide med radioaktive stoffer, oppsto det problemer med Rostekhnadzors forbud mot dekommisjonering av RTGer uten obligatoriske sertifikater og tillatelser, samt bruk av utstyr som ikke var overensstemmende med sitt formål.

Programmet "Opphugging av atomubåter 671 på Nerpa av 23. april 2001 nr. R MINJA-449-2001",

godkjent av Russlands atomministerium, inneholdt regler om opphugging av atomubåtene, fjerning av brukt kjernebrensel, oppkutting av reaktordelen, formasjon av enkeltskottsblokk av reaktordelen, salg av opphuggingsprodukter og sikkerhetsplan.

Kontroll med organisering, sikring og status for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet under alle milepæler av opphuggingen av atomubåt nr. 609, ble ivaretatt av avdelingen for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet ved verftet. Alle avdelinger ved Nerpa deltok i organisering av arbeidet med kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet innenfor sitt virksomhetsområde.

Verftsledelsens ansvar for organisering, kontroll og gjennomføring av tiltak og krav til kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet er nedfelt i Organisasjonsregler for sikring og kontroll av kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet ved Nerpa R MINJA-198-97. Det personlige ansvar for organisering og gjennomføring av kravene til kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet ligger hos verftets direktør, i underavdelingene – hos avdelingslederne.

Under forberedelsene til potensielt strålingsfarlig arbeid foretok avdelingen for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet kontroll av at arbeidet var korrekt organisert og sikret. Under dette arbeidet skjedde det kontinuerlig kontroll med at personalet fulgte tekniske regler og spesielle krav til kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet.

Under arbeidene i reaktordelen eller med andre radioaktive kilder foretok avdelingen for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet kontroll med strålingssituasjonen i områder der arbeidet foregikk.

Rom eller grupper av rom, områder eller plasser, der man skulle arbeide med radioaktive stoffer, radioaktivt avfall, brukt kjernebrensel eller andre kilder som ga ioniserende stråling, ble avgrenset som soner med strengt regime og inngjerdet.

Produksjonsmessig strålingskontroll var en integrert del systemet for strålingssikkerhet under alle milepæler av opphuggingen av atomubåt nr. 609. Omfanget og regelmessigheten av strålingskontrollen ble avtalt med de statlige sanitærepidemiologiske tilsynsmyndigheter.

For å kunne bringe atomubåt nr. 609 i en strålingssikker tilstand foretok mannskapet og avdelingen

for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet ved Nerpa før opphuggingen ble igangsatt en felles kompleks strålingstest av ubåten for å kartlegge om deaktiveringstiltakene var tilstrekkelige, om rommene på atomubåt nr. 609 måtte kategoriseres som sone med strengt regime og om ubåten var klar til opphugging. I henhold til rapport av 2. juni 2003 nr. 34/2-106 fra undersøkelsen av atomubåt nr. 609, tillot strålingssituasjonen å utføre arbeider om bord på ubåten (med unntak for det rom der kraftaggregatene sto) uten at man behøvde å iverksette ytterligere tiltak for strålingssikkerheten. Man kunne påbegynne opphugging av atomubåt nr. 609 uten å iverksette ytterligere tiltak mht. deaktivering av båten. Konklusjonene i rapporten ble bekreftet av kartogrammer fra strålingsundersøkelsen av apparatinngjerdingene (III skott på øvre dekk) og måletabellene.

Rapport fra undersøkelse av atomubåt nr. 609 av 28. desember 2005 nr. 34/2-298 bekreftet at det ikke var nødvendig å deaktivere før igangsettelse av opphuggingsarbeidet. Strålingsundersøkelser etter fjerning av brukt kjernebrensel og før arbeidene i reaktordelen viste at strålingsnivåene rundt reaktordelen gjorde det mulig å igangsette arbeidet med opphugging av atomubåt nr. 609 med personal av gruppe A (rapport av 17. april 2006 nr. 34/2-71/1).

Resultatene av strålingsundersøkelsene på det tidspunktet atomubåt nr. 609 ble satt i flytedokk viste at styrken på strålingsdosen fra reaktordelens ytre flate ikke oversteg kontrollnivåene og gjorde det mulig å foreta opphugging av atomubåt nr. 609 uten å treffe ytterligere tiltak (rapporter av 19. april 2006 nr. 34/2-75 og av 20. april 2006 nr. 34/2-76).

Under formasjon av enkeltskottsblokken for flytting til stabelplate 1. og 8. august 2006 ble det foretatt radiometriske undersøkelser av reaktordelen med innlasting av fast radioaktivt avfall i reaktordelen. Etter innlasting viste undersøkelsene at verdiene ikke oversteg tillatte nivåer.

18. juni 2006 (etter klargjøring av enkeltskottsblokken for langtidslagring) ble det foretatt radiometrisk kontrollundersøkelse av enkeltskottsblokken, som viste at strålingssituasjonen muliggjør midlertidig lagring av enkeltskottsblokken på stabelplaten med påfølgende flytting til langtidslageret i Saida. Ytterligere tiltak i forbindelse med strålingssikkerheten var ikke påkrevet.



Strålingskontroll av metallskrap og opphuggingsprodukter fra atomubåt nr. 609 ble foretatt etter meldinger fra avdelingene og resultatene ble nedfelt i måleprotokoller. Løpende strålingskontroll i sone med strengt regime skjedde i samsvar med godkjente timeplaner og kartogrammer, resultatene ble nedfelt i strålingskontrolljournaler.

Under lasting av brukt kjernebrensel på spesialvogner og uttransportering fra Murmansk fylke ble strålingskontroll foretatt av strålingskontrolltjenesten ved Atomflot.

Således viste resultatene av strålingskontrollen under dokking av atomubåt nr. 609 i flytedokk at styrken på strålingsdosen fra reaktordelens ytre flate ikke oversteg kontrollnivået og muliggjorde å foreta opphugging av atomubåt nr. 609 uten det var nødvendig å treffe ytterligere tiltak for strålingssikkerheten.

#### Vurdering

I forbindelse med kontrakter for opphugging av atomubåt nr. 609 ble kravene i lovgivingen når det gjelder bruk av kilder med ioniserende stråling og strålingskilder overholdt.

Samtidig er ikke deltagelse fra statlige reguleringsmyndigheter for sikkerhetsspørsmål i forbindelse med bruk av atomkraft innenfor kontrakter med finansiering over MNEPR-avtalen hjemlet i regler. Dette virker inn på tidsfaktoren for den kontroll med overholdelse av naturvernlovgivingen som mottakere av vederlagsfri teknisk bistand og leverandører som engasjeres av disse skal sørge for.

---

### 19 Forebygging av miljøforurensing

I henhold til føderal lov av 10. januar 2002 nr. 7-FZ "Om miljøvern" § 32 skal det, ved planlegging av økonomisk eller annen aktivitet som direkte eller indirekte kan påvirke miljøet, gjennomføres miljøpåvirkningsutredning.

Formålet med miljøpåvirkningsutredningen er å forebygge eller minske påvirkning fra økonomisk eller annen virksomhet på miljøet og å forebygge eller minske sosiale, økonomiske eller andre konsekvenser i denne forbindelse.

MNEPR-avtalen stiller ikke krav om utarbeidelse av miljøpåvirkningsutredning for prosjekter som finansieres gjennom vederlagsfri teknisk bistand.

Den potensielle fare for personal, befolkning og miljø i forbindelse med bruk av RTGer bunner i bruk av varmekilder basert på radionuklid strontium-90 (heretter RIT-90), som inneholder inntil 100 000 Curie radioaktivt strontium-90 pr. kilde og inntil 400 000 Curie pr. RTG.

Faren er forbundet med følgende faktorer:

- tilstedeværelsen av et kraftig strålingsfelt av gjennomtrengende gammastråling i RIT-90, som karakteriseres av eksponerende dose på kildens overflate på flere tusen røntgen i timen avhengig av den aktiviteten på strontium-90, som er lagt inn i RIT-90. Dette krever at det i RTGene brukes en kraftig biologisk beskyttelse
- faren for at miljøet og dermed også den menneskelige organisme opptar radioaktivt strontium-90 ved ulykker

I de fleste kontrakter som gjaldt fjerning av RTGer var et vilkår for utbetalinger fra den norske part utarbeidelse av miljøpåvirkningsutredninger og godkjenning av disse fra Det norske strålevernet.

Den første miljøpåvirkningsutredning for RTGer ble utarbeidet i 2004, der man foretok eksperimentell beregning som grunnlag for miljøsikkerheten i forbindelse med bruk av RTGer og radionuklide varmekilder basert på RIT-90.

I samsvar med konklusjonen fra miljøpåvirkningsutredningen garanteres miljø- og strålingssikkerheten i forbindelse med fjerning av RTGer og deponering av RIT-90 ved de tekniske løsninger som er lagt inn konstruksjonen og iverksatt ved produksjon av RTGer i samsvar med kravene i internasjonale og nasjonale normer og tekniske krav, noe som ble bekreftet av testresultatene for utstyret. I henhold til nevnte grunnlag vil:

- en nødssituasjon i forbindelse med dekompresjon av RIT-90 når RTGene er montert på bakken mht. strålingsfare ikke føre til at den menneskelige organisme opptar strontium-90 av stor betydning, eller til økt strålingsbelastning på den menneskelige organisme
- om RTGene oversvømmes av vann med dekompresjon av den aktive del av RIT-90 vil forurensingen av det produktive lag i kystsonen av strontium-90 ikke merkbart øke innholdet av strontium-90 i kystbefolkningens matrasjon

Ifølge miljøpåvirkningsutredningen er det som utgjør den største potensielle fare for miljøet om RTGene kommer i brann, faller fra stor høyde

i sjøvann, for eksempel på stor dybde (ved fall fra helikopter). Nedbrytning av RIT-90 under påvirkning fra ytre forhold er praktisk talt umulig. Eneste unntagelse her er planlagte handlinger.

Siden 2001 har det vært fire tilfeller med RTGer i Murmansk fylke, hvorav tre i forbindelse med ulovlig demontering av RTGer og ett tilfelle der to RTGer falt fra et eksternt helikopteroppheng 50 meter ned på bakken pga. kraftige vindkast.

Resultater av laboratorieundersøkelser av prøver av jord og vann i det området RTGene ble funnet oversteg ikke gjennomsnittsverdier for aktiviteten av radionuklider i det ytre miljø.

Det er ikke blitt registrert tilfeller av utslipp av radioaktivt strontium-90 fra RTGene. For prosjekter i forbindelse med fjerning av RTGer traff leverandørene en rekke tiltak for å hindre miljøforurensing fra radioaktivt avfall i henhold til lisenser fra Rostekhnadzor, Rospotrebnadzor og andre kontroll- og tilsynsmyndigheter.

Strålingsfarlige arbeider ble utført av personer med sertifisering og kunnskaper om normer, regler og instruksjoner for sikker håndtering på kjernekraftsektoren og med tillatelse til å arbeide under forhold med påvirkning fra ioniserende stråling.

Under revisjonen ble det fastslått at det fra 2001 til 2009 under prosjekter i forbindelse med fjerning av RTGer ikke hadde forekommet tilfeller av påvirkning på personal, befolkning og miljø som oversteg sanitære krav, fastsatt i sanitærregler "Normer for strålingssikkerhet" (NRB-99), vedtatt av Helsedirektøren 2. juli 1999. De viktigste sanitærregler for strålingssikkerhet er godkjent av Helsedirektøren 27. desember 1999, sammen med instruksjoner som er utarbeidet på grunnlag av disse.

I 2005 utarbeidet NIPTB Onega basert på avtalen med Nerpa dokumentet "Opphugging av atomubåt nr. 671 og modifikasjoner av denne på skipsreparasjonsverftet Nerpa". Miljøpåvirkningen fra kjemiske faktorer og strålingsfaktorer" nr. NJaDI. U671.0415.00.006.

Konklusjonen i miljøpåvirkningsutredningen fastslår at:

- under opphugging av atomubåt nr. 609 ved Nerpa ble ikke fastsatte normer for utslipp av skadelige kjemiske stoffer til luft overskredet, det oppsto heller ikke utslipp som ga luftforurensing

- opphugging av atomubåt nr. 609 vil ikke påvirke eksisterende vannbalanse ved Nerpa mht. forbruk og avsig av vann eller føre til endringer i omfanget av utslipp av skadelige kjemiske og radioaktive stoffer med avløpsvann til sjø
- radioaktivt avfall fra opphugging av atomubåt nr. 609 på Nerpa medfører ikke negativ påvirkning på miljøet, ettersom aktivitetene i forbindelse med håndtering av radioaktivt avfall skjer i henhold til eksisterende regler
- under forutsetning av at opphugging av atomubåt nr. 609 forløper normalt, sikres strålings-sikkerheten både for bedriftens folk og for befolkningen
- status i sanitær beskyttelsessone og observasjonssonen på Nerpa når det gjelder strålingsfaktoren ved opphugging av atomubåt nr. 609, tatt i betraktning at det kan skje mulige ulykker, er i henhold til kravene i normative dokumenter når det gjelder tillatt stråling på personal og befolkning under normale forhold
- ved ulykker med selvoppholdende kjedereaksjon med kjernefysisk deling ved fjerning av brukt kjernebrensel overstiger ikke effektiv strålingsdose i grenseområdene til byen Sneznogorsk verdier som krever evakuering av befolkningen
- ved opphugging av atomubåt nr. 609 skjer det ingen negativ miljøpåvirkning over fastsatte grenseverdier eller påvirkning på miljøsituasjonen i området

Under opphugging av atomubåt nr. 609 på Nerpa foretas produksjonsmessig miljøkontroll av:

- luft på steder der man kutter opp elektriske kabler og atomubåt nr. 609 i blokker og seksjoner, metallstøpedeler, på steder der kvikksølvpyrer knuses, der hele lamper lagres og knuses
- avløpsvann før og etter rensing i oljefeller, i flotasjonsanlegg i lokale rensianlegg for kraftproduksjon
- avløpsvann som er rensert i kloakkrensianlegg
- bukten (fjorden)

Under opphugging av atomubåt nr. 609 ble det truffet tiltak for å redusere luftforurensingen, bla:

- kontroll med at teknologiske krav ble fulgt og kontroll med gassrensianleggenes tekniske tilstand
- kontinuerlig drift av gass- og støvoppfangende systemer og deres enkelte elementer
- kontroll av at brenselet brenner helt ut
- begrensning av arbeidet ved ikke-planlagte utslipp

Under kontrolltiltaket ble det fastslått at laboratorieundersøkelsene i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 ikke hadde konstatert overskridelse av tillatte grenseverdier.

Strålingsovervåkingen på Nerpa under gjennomføring av kontrakten for opphugging av atomubåt nr. 609 ble foretatt av folk fra bedriftens avdeling for kjernefysisk sikkerhet og strålingssikkerhet, som ble kontrollert på bakgrunn av strålingssituasjonen.

I forbindelse med arbeider der det ble brukt radioaktive stoffer og andre kilder med ioniserende stråling på Nerpa foretok man kontroll og målinger på bakgrunn av strålingssituasjonen:

- styrken på dosen fra gammastrålingen og tettheten av strømmen av ioniserende partikler på arbeidsplasser i sone med strengt regime, tilstøtende rom, sanitær beskyttelsessone og i overvåkingssonen
- innholdet av radioaktive gasser og aerosoler i luften i de viktigste arbeidsrom og i luft
- forurensingsnivåene fra radioaktive stoffer på overflatene i rom, utstyr, containere, spesialtransportutstyr og spesialarbeidsklær, hud og effektiviteten av deaktivering og sanitærbearbeiding av disse
- akkumulering av radioaktive stoffer i det ytre miljø
- forurensingsnivåene fra objekter i det ytre miljø på bedriften (på land og i vann), i sone med strengt regime og i overvåkingssonen
- nivåene for radioaktiv forurensing fra fast radioaktivt avfall og metallskrap, som oppsto ved opphugging av atomubåt nr. 609

Under revisjonen ble det konstatert at de tiltak som Nerpa hadde iverksatt for å hindre miljøforurensing, var tilstrekkelige.

Strålingsfarlig arbeid i forbindelse med opphugging av atomubåt nr. 609 ble utført av personal over 18 år uten medisinske kontraindikasjoner, som var opplært og kontrollert mht. kunnskaper om strålingssikkerhet og sertifisert når det gjelder strålingssikkerhet.

I forbindelse med kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609 mottok Storvik & CO AS rapporter (når hver enkelt milepæl var avsluttet) om tiltak, som var truffet for å hindre miljøforurensing fra opphugging av atomubåt nr. 609.

## Vurdering

Mottakerne av vederlagsfri teknisk bistand innenfor rammen av MNEPR-avtalen oppfylte lovens krav til miljøvern.

---

### 20 Rettslig regulering av sikkerheten for personalet ved håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel

Eksisterende normativ og rettslig base som regulerer personalets sikkerhet ved håndtering av strålingsfarlige objekter, utgjør en rekke tiltak innen planlegging og registrering av tiltak for å sikre strålingsvern av personalet.

Behovet for strålingsvern av personalet har sin bakgrunn i spesielle trekk ved bedriftens virksomhet og det arbeidet man der utfører.

Statlig kontroll med overholdelse av lovkravene når det gjelder strålingssikkerhet for personalet ved håndtering av RTGer i forbindelse med det norsk-russiske prosjektet utøves av de territoriale myndigheter fra Rostekhnadzor og FMBA.

Samtidig informerte ikke regjeringen i Murmansk fylke de territoriale myndigheter fra Rostekhnadzor og FMBA verken om tidspunktene for fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder, eller om hvilke leverandørorganisasjoner som deltok i disse tiltakene. Samlet bidro dette til at man ikke kunne gjennomføre kontroll med personalets sikkerhet i forbindelse med et stort kompleks av prosedyrer ved dekommisjonering av RTGer.

Føderal lov av 9. januar 1996 nr. 3-FZ "Om befolkningens strålingssikkerhet" § 9, er det fastsatt grenseverdier for strålingsdoser fra bruk av kilder med ioniserende stråling (for befolkningen er gjennomsnittelig årlig effektiv dose lik 0.001 Sievert eller en effektiv dose for hele livet (70 år) på 0.07 Sievert. For ansatte ved bedrifter utgjør gjennomsnittelig årlig effektiv dose 0.02 Sievert eller effektiv dose for hele livet i en arbeidssituasjon (50 år) – 1 Sievert).

I mai 2005 vedtok man Plan over tiltak for å beskytte personal og befolkning, lokalisering og avskaffelse av konsekvensene av kjernefysiske og strålingsrelaterte ulykker på Nerpa ved fjerning av brukt kjernebrensel.

Normene for strålingssikkerhet (sanitære regler SP 2.6.1.758-99 "Ioniserende stråling, strålings-

sikkerhet. Normer for strålingsikkerhet (NRB-99)" ble godkjent av Helsedirektøren 2. juli 1999). Normene fastsetter gruppene A og B for personal som er utsatt for stråling.

De som arbeidet i sone med strengt regime på Nerpa (personal i gruppe A) under opphugging av atomubåt nr. 609, hadde individuell dosimetrisk kontroll med individuelle dosimetre. Øvrige ansatte ved verftet (personal i gruppe B) fikk målt dosestyrke, forurensing av overflater, luftaktivitet og utfall i luft.

Under opphugging av atomubåt nr. 609 innførte man på Nerpa intern strålingskontroll.

Undersøkelse av personalet i kritisk gruppe A, som arbeidet på steder med økt strålingsfare, viste tilfredstillende resultater.

Under opphugging av atomubåt nr. 609 ble det ikke konstatert tilfeller av overskridelse av de viktigste grenseverdiene for strålingsfarlige doser for Nerpas personal.

#### **Vurdering**

Under gjennomføring av kontrakten oppfylte mottakerne av vederlagsfri teknisk bistand kravene til strålingsikkerhet for personalet. Samtidig gjorde manglende samarbeid mellom regjeringen i Murmansk fylke og reguleringsmyndighetene det umulig å sørge for statlig tilsyn med sikkerheten ved dekommisjonering av RTGene.

---

## **21 Konklusjoner**

Samarbeidet mellom Norge og Russland innenfor rammen av MNEPR-avtalen har gjort det mulig å gjennomføre en rekke tiltak for å minimalisere konsekvensene av strålingsforurensing i Nordvest-Russland. Dette har bidratt til å forbedre sikkerheten ved håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel.

Den russiske føderasjonen har fullt ut oppfylt sine forpliktelser innenfor rammen av MNEPR-avtalen når det gjelder fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609. Fra 2001 til 2009 demonterte regjeringen i Murmansk fylke, innenfor rammen av 17 kontrakter, 203 RTGer. Det ble montert 229 alternative strømforsyningskilder. Prosjektet med opphugging av atomubåt nr. 609

ble avsluttet innenfor de frister som var stipulert i kontrakt av 3. mars 2006 nr. NOR-04/609.

De midler som ble stilt til disposisjon innenfor rammen av MNEPR-avtalen for fjerning av RTGer, montering av alternative strømforsyningskilder og opphugging av atomubåt nr. 609 for perioden 2001–2009, er blitt brukt som forutsatt. Samtidig forekom det ubetydelige avvik fra kontraktsbetingelsene i forbindelse med bruk av vederlagsfri teknisk bistand, som imidlertid ikke påvirket riktigheten av økonomirapportene fra regjeringen i Murmansk fylke og Nerpa.

Ved gjennomføring av kontrakter i forbindelse med fjerning av RTGer og montering av alternative strømforsyningskilder konstaterte man manglende samarbeid mellom regjeringen i Murmansk fylke, i egenskap av det offentlige myndighetsorgan som stilte garanti for at midlene fra vederlagsfri teknisk bistand ble brukt til sitt rette formål, og de respektive mottakere, og offentlige reguleringsmyndigheter (Rostekhnadzor og FMBA), samt med Den statlige korporasjonen Rosatom.

---

## **22 Forslag**

Den russiske føderasjonens Riksrevisjon oversender informasjonsbrev til regjeringen i Den russiske føderasjonen og til Den statlige korporasjonen Rosatom.

Den nasjonale rapport om resultatene av kontrolltiltaket oversendes til Den norske Riksrevisjonen.

Revisor ved Den russiske føderasjonens Riksrevisjon

\_\_\_\_\_ M.V. Odintsov

Revisor ved Den russiske føderasjonens Riksrevisjon

\_\_\_\_\_ S.N. Rjabukhin

Formann for kontroll- og revisjonskammeret i Murmansk fylke

\_\_\_\_\_ S.A. Agarkov




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52