



# Innst. 183 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2011–2012)

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

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 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 strålingssikkerhet 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 økono-

mistyringen 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 bevilgnings 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?
  - a) Er økonomistyringen i prosjektet for opphugging av ubåt 609 tilfredsstillende?
  - b) 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?
  - a) 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?

- b) I hvilken grad har norsk prosjektleder implementert et system for intern kontroll i prosjektene for opphugging av ubåt 609 og sikring av fyrlykter?
- c) 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?

## 1.2 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. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting.

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 riksrevisjonen 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.

## 1.3 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.

### 1.3.1 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 strålingssikkerhet 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 tilstrekkelige 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. Regnskapssystemet 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.

### ***1.3.2 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 prosjektrengskapene 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.

### ***1.3.3 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.

## **1.4 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 kontroll 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.

### 1.5 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og utenriksministeren 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 strålingssikkerhet og be-

skyttelse 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 strålingssikkerhet 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 atom sikkerhetssamarbeidet med Russland omtales som en suksesshistorie.

Selv om det er oppnådd mange konkrete resultater gjennom norsk-russisk samarbeid om atom sikkerhet, 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 anbudskonkurranser 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 totalkostnader og komparativ analyse, både

ut fra oppdragets art og størrelse. I tillegg gjøres grundige sammenligninger med andre givers 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 Majakgjennvinningsanlegget 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 kontraktingåelse 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 økonomirapport 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 atomsaker, som ledes av departementet. I tillegg har departe-

mentet 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.»

### 1.6 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. Svakheterne 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 mot-

virkes. 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.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, vil innledningsvis vise til Innst. 346 S (2009–2010) fra utenriks- og forsvarskomiteen om samarbeidet med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene, jf. Meld. St. 11 (2009–2010).

Komiteen vil videre vise til Innst. 75 S (2010–2011) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Dokument 3:9 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland. Komiteen vil understreke at Innst. 75 S (2010–2011) enstemmig sluttet seg til innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen om betydningen av atomsikkerhetsarbeidet, og at den norske innsatsen har medvirket til økt innsats fra russisk side og andre lands myndigheter.

Komiteen mener det er viktig at det er etablert et bredt internasjonalt engasjement for å bidra til å løse de mange og kostnadskrevede atomproblemene i Nordvest-Russland. Norges samarbeid med Russland utgjør en viktig komponent i arbeidet for å nå dette målet, både når det gjelder sivil og militær sektor, brukt kjernefysisk brensel og radioaktive kilder.

Komiteen registrerer også at det norske samarbeidet med Russland innenfor atomsikkerhet er en viktig del av vårt bilaterale forhold. Komiteen vil understreke at opprydding av atomforurensning i våre nærområder er et vesentlig bidrag både for atomnedrustning og ikke-spredning, og for helse og miljø i grenseområdene. Komiteen har merket seg at ikke-spredningsregimet oppfatter Kolahalvøya som det området i verden der nukleært og spaltbart materiale representerer den største trusselen mot sikkerhet og miljø.

Komiteen vil vise til Innst. 75 S (2010–2011), jf. Dokument 3:9 (2009–2010), som viste at tiltakene over atomhandlingsplanen i all hovedsak var gjennomført som planlagt. Komiteen vil videre vise til at undersøkelsen samtidig viste at Utenriksdeparte-

mentet 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.

Komiteen vil vise til at komiteen i Innst. 75 S (2010–2011) merket seg at:

«Utenriksdepartementet mener det på sikt vil være behov for en rapport om Norges innsats i Nordvest-Russland som helhet».

Komiteen har merket seg at på bakgrunn av svakhetene påvist i Dokument 3:9 (2010–2011) ble den norske og 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. Økonomirapporter, kontrakter og styringsdokumenter er analysert.

Komiteen vil understreke betydningen av at det er utarbeidet et felles memorandum med resultater fra de respektive undersøkelsene og felles vurderinger.

Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet siden 2009 har stilt krav i tildelingsbrevet om at norske prosjektledere skal innrette sin virksomhet på en slik måte at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter kan motvirkes.

Komiteen har videre merket seg at opphugging av reaktordrevne ubåter og sikring av fyrlykter langs Kolahalvøya har vært blant de viktigste satsningsområdene i et mangeårig samarbeid mellom Russland og Norge innenfor miljøvern og atomsikkerhet. Komiteen registrerer at Riksrevisjonen mener at de to undersøkte samarbeidsprosjektene er gjennomført i tråd med avtaler og kontrakter. Komiteen har videre merket seg at det fortsatt er

svakheter ved Utenriksdepartementets internkontroll og styring av de midler som er gått til Nordvest-Russland.

Komiteen vil vise til at Utenriksdepartementet i sitt svar til Riksrevisjonen legger vekt på å videreutvikle sine systemer og rutiner for tilskuddsforvaltning og at de svakheter som Riksrevisjonen peker på, vil være en del av dette kontinuerlige arbeidet. Komiteen vil understreke viktigheten av at Utenriksdepartementet følger opp systemer og rutiner for tilskuddsforvaltning og forutsetter at departementet retter opp de svakheter som Riksrevisjonen påpeker.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjon om at 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. Komiteen vil også slutte seg til at det er avgjørende at departementet følger opp at norske prosjektledere innretter sin virksomhet slik at korrupsjon, misbruk av midler og uregelmessigheter motvirkes.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råer Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:5 (2011–2012) – om Riksrevisjonens oppfølging av parallellrevisjonen med den russiske riksrevisjonen om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. februar 2012

**Anders Anundsen**  
leder

**Marit Nybakk**  
ordfører

