

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 overvåkning 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 overvåkning 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 frem 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 prosjektforløpet 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 radioisotope 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 prosjektforløpet 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 prosjektreghskapsføring 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 tidskjemaet, 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. Vilårene 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 gjennomføring av arbeidene i henhold til kontraktsbetingelsene.

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 skipsreparasjons-senteret 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 § 270¹ 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 FMBA 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 strømforsyningskilder 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 fremtidige 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 atomsikkerhetssamarbeidet.

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 arbeidsgruppemøte 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