

Sekretariatet
Sandra Hedman

2024-04-17

RS/72/2024

E-post: sandra.hedman@regionjh.se

Regionstyrelsens svar på revisionsberättelse

Region Jämtland Härjedalens revisorer har lämnat in revisionsberättelse och redogörelse för regionstyrelsen år 2023 till regionfullmäktige. Revisorerna tar i revisionsberättelsen ställning i ansvarsfrågan. Sammantaget tillstyrker revisorerna att regionfullmäktige beviljar ansvarsfrihet för regionstyrelsen för 2023 men med anmärkning. Revisorerna anser att regionstyrelsen brustit i beredningen av regionplanen för 2024–2026. De anser att motiveringen till att återställa balanskravsresultatet på längre tid än tre år inte har stöd i kommunallagen eller i förarbetena till lagen. De anser inte heller att regionstyrelsens beredning av ärendet till fullmäktige hösten 2023 om hälso- och sjukvårdsnämndens underskott utan beloppsgräns överensstämmer med kommunallagens krav på en budget i balans. Vidare anser de att regionstyrelsen har i sitt uppdrag brustit i uppsiktsplikten vad gäller den ekonomiska utvecklingen inom hälso- och sjukvårdsnämnden, vilket de anser har försatt regionen i ett mycket allvarligt ekonomiskt läge.

Med anledning av att regionens revisorer riktar anmärkning mot regionstyrelsen ska regionstyrelsen och de ledamöter och ersättare som tjänstgjort men avgått under 2023 ges möjlighet enligt 5:e kap 32 § Kommunallagen att inkomma med förklaring. Regionfullmäktiges presidium har vid sitt möte den 12 april 2024 beslutat att förklaringen ska ha inkommit till fullmäktiges presidium senast den 18 april, klockan 17.00.

Revisorernas sammantagna bedömning är följande:

- Regionstyrelsen har inte bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt.
- Styrelsen redovisar en låg måluppfyllelse och har inte fattat beslut om åtgärder i tillräcklig omfattning för att nå målen.
- Revisorerna bedömer att den interna kontrollen delvis varit tillräcklig på grund av att fördjupade granskningar visat på vissa brister, men att arbetet med regionstyrelsens internkontroll plan har förbättrats mot tidigare år.
- Revisorerna bedömer att åtgärderna utifrån uppsiktsplikten för hälso- och sjukvårdsnämnden och kollektivtrafiknämnden inte varit tillräckliga utifrån den information styrelsen fått under året avseende nämndernas verksamhet och ekonomi.

Regionstyrelsen förklaring

Regionstyrelsen har tagit del av revisorernas synpunkter och delar revisorernas uppfattning om att Region Jämtland Härjedalen befinner sig i ett mycket allvarligt ekonomiskt läge och att åtgärder behövs för att nå en ekonomi i balans. Regionstyrelsen ser positivt på att revisorerna noterat en rad förbättringar, till exempel vad gäller internkontroll. Men regionstyrelsen vill inledningsvis markera oron i omvärlden som fortsatt präglade hela året.

Kriget i Ukraina och dess följder har fått stora konsekvenser på hela vårt samhälle, inte minst kopplat till hög inflation och ökade kostnader generellt. Men också på säkerheten och kravet om robusthet. Detta är något som fått konsekvenser för samtliga regioner i Sverige.

Samtliga regioner i Sverige utom tre visade på kraftiga ekonomiska underskott för 2023. Verksamhetens resultat för regionerna var negativt inom 15 av 21 regioner och uppgick till -4,3 miljarder kronor, vilket innebär en minskning med 28,2 miljarder jämfört med året innan. Det är första gången sedan år 2003 som regionerna sammantaget visar ett negativt resultat för verksamheten. Sammantaget uppgick resultatet för regionerna till 12 miljarder kronor. (källa: Regionernas preliminära årsbokslut, SCB, 2024-03-01).

Det utmanade ekonomiska läget för regionerna markerar ett tydligt behov av ökad och mer stabil finansiering av välfärden, inte bara för att upprätthålla, utan även för att stärka förutsättningar för beredskap och effektivitet. Något som bland annat SKR markerat behovet av.

De omständigheter som beskrivs ovan har haft stor påverkan även för Region Jämtland Härjedalens verksamhet och ekonomi under 2023. Det är viktigt att beakta när året summeras.

Revisorerna bedömer att de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga för att bromsa eller minska underskottet. Revisorerna anser också att styrelsen tidigare under året borde fattat beslut avseende åtgärder för en ekonomi i balans eller föreslagit för fullmäktige om att tillåta nämnderna gå med underskott eller få resursförstärkning.

Region Jämtland Härjedalen har under hela 2023 varit i en situation som präglats av hög inflation, ökade pensionskostnader, lågkonjunktur, höjda drivmedelspriser och ett svårt säkerhetsläge. Arbetsmarknaden är också utmanande där det är svårt att rekrytera medarbetare – särskilt till hälso- och sjukvården men även till andra verksamheter.

En stor del av regionens underskott 2023 beror på att andelen inhyrd bemanning inte kunnat minska som planerat då det hade medfört konsekvenser i antal vårdplatser och följsamhet till arbetstidsregler. En neddragning av hyrbemanning hade fått konsekvenser, dels på arbetsmiljön, dels på patientsäkerheten.

År 2023 inledde den nya mandatperioden. Under hela året har regionstyrelsen arbetat med åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Redan efter månadsrapporten i februari fick regiondirektören i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att nå en ekonomi i balans samt föreslå eventuella ytterligare åtgärder. Liknande beslut togs också i nämnderna under våren. Regionstyrelsen har löpande följd upp arbetet (tex RS/287/2023). I rapporter tills styrelsen har dock konstaterats att det varit svårt för både styrelsen och nämnderna att föreslå enskilda och kraftfulla åtgärder som skulle innebära större ekonomiska effekter på år 2023. Det prognostiserade underskottet för helår 2023 som sattes efter tertialrapporten per april var också så pass stort att det var svårt att hantera det på kort sikt. Det skulle i så fall ha inneburit att regionen tvingats till hastigt beredda och kortsiktiga beslut om åtgärder som riskerat att drabba välfärden, medarbetare och medborgare. Att gå fram med kraftfulla varsel, då regionen redan står inför stora kompetensförsörjningsbehov, är något som regionen av dessa skäl inte valt att genomföra.

Avgörande för Region Jämtland Härjedalens utveckling är att vara en attraktiv arbetsgivare genom att erbjuda en hälsofrämjande arbetsmiljö, tillvarata medarbetarnas kompetens och samtidigt förbättra förutsättningarna för att medarbetarna stannar i organisationen.

Regionens strategi är ett långsiktigt förhållningssätt till god ekonomisk hushållning. Där ett kontinuerligt arbete mot uppsatta mål ska ge långsiktigt hållbara effekter för både verksamhet och ekonomi. En ekonomi i balans behövs för att kunna säkerställa attraktiva arbetsplatser och att möjlighet till medarbetardriven utveckling och innovation finns, men också för att det ska vara möjligt att investera i enlighet med verksamhetens behov. Det påbörjade arbetet med verksamhetsförbättringar, förändrade arbetssätt, till exempel genom digitalisering, och kostnadseffektiviseringar måste fortsätta och intensifieras under de kommande åren.

Region Jämtland Härjedalen har under 2023 anslutit sig till SKR:s Rekommendationen – Kraftigt minska användningen av hyrbemanning i regionens verksamheter. Samt beslutat att samverka inom Norra sjukvårdsregionen för att minska användningen av hyrbemanning.

Revisorerna bedömer att styrelsen inte har ett resultat som är förenligt med budget. Revisorerna anser att motiveringen till att underbalansera budgeten för 2024 och att återställa på längre tid än tre år inte har stöd i kommunallagen eller i förarbetena till lagen. Revisorerna bedömer att styrelsen delvis fattat beslut om åtgärder vid avvikelser från budget, men att de stora underskotten inom regionstyrelsens förvaltningsområde och regionen totalt har ökat under året och att åtgärderna inte varit tillräckliga för att bromsa eller minska underskottet.

Likt många av Sveriges övriga regioner åberopade Region Jämtland Härjedalen 2023 synnerliga skäl för att lägga en negativ budget för 2024.

Grunden till åberopandet av synnerliga skäl återfinns i regeringens proposition 23/04:105. I propositionen anges att ”faktorer som till exempel en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, utgör enligt regeringens mening inte skäl för att inte reglera ett negativt resultat”. I propositionen fastslags också ” att en kommun eller landsting inte behöver reglera ett negativt resultat när det har uppstått orealiserade förluster på värdepapper som innehåser med ett långsiktigt syfte. Det kan exempelvis handla om värdepapper som innehåser för pensionsändamål. Det är enligt regeringens uppfattning inte rimligt att kortsiktiga nedgångar i marknadsvärdena på värdepapper som kommunen eller landstinget enligt sin placeringspolicy har ett långsiktigt syfte med skall påverka förutsättningarna att uppnå balanskravet. Effekten skulle i så fall kunna bli mer eller mindre ogenomtänkta verksamhetsneddragningar. Regeringen anser således att kortsiktiga nedgångar inte skall behöva medföra sådana åtgärder.”

Anledningen till att Region Jämtland Härjedalen åberopade synnerliga skäl var de snabba förändringarna i omvärlden och att regionen ville undvika snabba ogenomtänkta åtgärder. Den stigande inflationen resulterade i att regionens pensionskostnader ökade kraftigt under 2023 och 2024. Den exceptionellt höga inflationen beräknades ha medfört ökade pensionskostnader 2023 på 164 miljoner kronor. Att lägga en budget i balans och i verksamheten tillfälligt genomföra stora nedskärningar, för att sedan växla upp igen, skulle ha inneburit stora negativa konsekvenser för verksamheten men även för invånarna i regionen. Förutom stora minskningar i utbud, som är förenat med risker på kort sikt, kan en tillfällig neddragning även leda till mer långtgående konsekvenser, exempelvis inom kompetensförsörjningen där det redan idag finns utmaningar.

God ekonomisk hushållning handlar om att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig verksamhet samt en god hushållning av regionens medel på både kort och lång sikt. Region

Jämtland Härjedalen gjorde bedömningen att, med utgångspunkt i god ekonomisk hushållning, att det inte var möjligt att återställa det negativa balanskravsresultatet från 2023 inom tre år (2026), och samtidigt upprätthålla en ändamålsenlig verksamhet, utan på längre sikt, innan utgången av år 2030.

Motivering till att återställa på längre tid:

- De ekonomiska förutsättningarna är unikt svaga åren 2023 och 2024.
- De ekonomiska förutsättningarna förväntas förbättras något från 2025 för att sen förbättras ytterligare därefter.
- En förväntad negativ real skatteunderlagstillväxt försämrar ytterligare förutsättningarna för att återställa senast 2026.
- Fullmäktige har i Riktlinje för god ekonomisk hushållning, tagit beslut om att långsiktigt stärka soliditeten i Region Jämtland Härjedalen med målet att uppnå positiv soliditet.
- Att inte återställa hela det negativa balanskravsresultatet bedöms sammantaget, i detta ekonomiskt utmanande läge, ge bäst förutsättningar att uppnå god ekonomisk hushållning på sikt. De negativa konsekvenserna av tillfälligt stora neddragningar i verksamheten bedöms alltså bli större än de kortsiktiga ekonomiska vinsterna.

Utifrån det som beskrivits ovan innebär Region Jämtland Härjedalens beslut att återropa synnerliga skäl inte att det inte krävs ett fortsatt arbete för att vända den ekonomiska utvecklingen. En i övrigt hög nettokostnadsutveckling innebär att det, trots att pensionskostnaderna bedöms minska, kommer att krävas omfattande åtgärder för att nå en ekonomi i balans till 2025 och över tid stärka den finansiella ställningen.

Revisorerna bedömer att styrelsen i huvudsak har utövat sin uppsiktsplikt i enlighet med kommunallagen och gällande regler för uppsiktsplikten. Revisorerna bedömer att åtgärderna utifrån uppsiktsplikten för hälso- och sjukvårdsnämnden och kollektivtrafiknämnden inte är tillräckliga utifrån den information styrelsen fått under året avseende nämndernas verksamhet och ekonomi. Revisorerna saknar regionstyrelsens beslut avseende uppföljningen av den särskilda uppsiktsplikten för hälso- och sjukvårdsnämnden, kollektivtrafiknämnden samt Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA). Revisorerna anser att styrelsen utifrån uppsiktsplikten tidigare under året borde fattat beslut avseende åtgärder för en ekonomi i balans eller föreslagit för fullmäktige om att tillåta nämnderna gå med underskott eller få resursförstärkning.

Uppsiktsplikten är ett ansvar som vilar på hela regionstyrelsen och ska pågå löpande under hela året. Varje ledamot ansvarar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka Region Jämtland Härjedalens utveckling och dess ekonomiska ställning.

Nämndernas rapport till fullmäktige har vid varje tillfälle berättat om det ekonomiska läget och de tuffa utmaningarna de står inför.

De beslut som togs i fullmäktige oktober 2023, § 103 (RS/128/2023) om att tillåta hälso- och sjukvårdsnämnden och kollektivtrafiknämnden att gå med underskott grundade sig i de åtgärder som vidtagits det första halvåret 2023 och de analyser av åtgärderna som genomförts. Eftersom regionens underskott var så kraftiga totalt sett, fanns inga medel att

tillskjuta eller omfördela mellan styrelsen och nämnderna. Det var heller inte aktuellt att sätta en beloppsgräns för underskottet då det ekonomiska läget var så osäkert.

I Regionplan och budget 2024–2026 kommer en fördjupad plan för långsiktigt arbete för ekonomi i balans totalt för Region Jämtland Härjedalen att redovisas i enlighet med regionfullmäktiges beslut 21 juni 2023, § 66 (RS/121/2023).

Revisorerna bedömer att fastställandet av verksamhetsplan och budget varit tillfredsställande, men inte skett i enlighet med regionens styrmodell då den fastställdes för sent för 2024. Revisorerna bedömer att styrelsens måluppfyllelse är otillfredsställande. Revisorerna bedömer att den interna kontrollen delvis varit ändamålsenlig då fördjupade granskningar visat på vissa brister, men att arbetet med regionstyrelsens internkontrollplan har förbättrats mot tidigare år.

Region Jämtland Härjedalen arbetar löpande med att se över arbetssätt för planering, budget och uppföljning. De förändringar som genomförts de senaste åren har bidragit till utveckling och nya effektiva arbetsmetoder. Under 2023 har exempelvis en särskild intern arbetsgrupp arbetat med att implementera den nya styrmodellen.

Region Jämtland Härjedalens nya styrmodell fastställdes i regionfullmäktige i juni 2023, § 72 (RS/342/2022). Arbetet med den reviderade styrmodellen inleddes under 2022 och slutfördes under 2023. Utifrån att en ny mandatperiod skulle påbörjas valdes modellen delvis utifrån möjligheten att ta del av den tidigare styrelsens erfarenheter och samtidigt ge den nya styrelsen möjlighet att påverka.

I utvärderingen av den gamla styrmodellen konstaterades bland annat att det fortsatt fanns behov av att tydliggöra hur mål utformas och beslutas på olika nivåer samt hur de fördelas för att fullgöra respektive verksamhets uppdrag och bidra till regionens utveckling och måluppfyllelse. Det har därför varit en central del i framtagandet av den nya styrmodellen.

Den nya styrmodellen bygger på en ledning, styrning och uppföljning som ska vara hållbar över tid och som utgår från en gemensam målbild. Den ska också ge ökade möjligheter till utveckling utifrån omvärldsläge och ändrade förutsättningar samt verksamhetens behov och förutsättningar. Vidare har den en tydligare förankring i organisationens kärnverksamhet, stödverksamhet och ledningsprocesser. I styrmodellen finns beskrivning av målområden, nyckeltal och uppdrag och hur de ska användas i planeringen. Den reviderade styrmodellen tillämpas fullt ut för planperioden 2024–2026 och väntas ge positiva effekter för målarbetet i planer 2024. Med koppling till den nya styrmodellen fortsätter också arbetet med att stärka internkontrollen. Under 2023 har bland annat arbetet med riskbedömning i IT-verktyget Stratsys utvecklats.

Det är viktigt att beakta att Regionplan och budget beskriver den politiska viljeinriktningen för en treårsperiod. Regionstyrelsen och nämnderna ska utifrån den föreslå vilka prioriteringar de ska arbeta med det närmaste verksamhetsåret för att bidra till att verkställa målen inom fastställda ekonomiska ramar. Måluppfyllelsen 2023 för regionstyrelsen total är att 90% av uppdragen i styrelsens plan är helt eller delvis uppfyllda och 10% är ej uppfyllda. Det är framför allt uppdragen under En ekonomi i balans genom god styrning och uppföljning som inte nås vilket till stor del är en konsekvens av omvärldsfaktorer som beskrivits ovan. De uppdrag som är helt uppfyllda ligger under målen Aktivt medarbetarskap och ledarskap, God och nära vård inom hela Jämtland Härjedalen

samt Ett friskare liv vilket får ses som mycket positivt utifrån att det är tre prioriterade områden som har stor betydelse för regionens utveckling.

REGIONSTYRELSEN

Bengt Bergqvist (S)

Regionstyrelsens ordförande