

Budgetuppdrag index och demografi

Organisation/Förvaltning
Avdelning/Enhet

Malmö stad/stadskontoret
Ekonomiavdelningen/enheten för ekonomisk
styrning

Upprättad

2025-09-29

Version

3.0

Ansvarig

Emma Sandberg

Innehållsförteckning

Budgetuppdraget	4
Styrning och ledning i Malmö stad	4
Malmö stads arbetsmetod med Index och Demografieffekt	5
Index.....	5
Demografieffekt	7
Omvärldsbevakning	10
Index.....	10
Demografieffekt	12
Stadskontorets förslag till justeringar.....	13
Index.....	14
KPI och KPIF	14
Generell kontra nämndspecifik viktning av index	16
Ny internhyresmodell kopplat till indexering av BAS	17
Demografieffekt	17
Justera viktningen mellan åldersgrupper	17
Förbättrad hälsa och ökad livslängd	18
Efterfrågan inom pedagogisk verksamhet.....	19
Kostnader som inte påverkas fullt ut av demografiska förändringar	20
Tekniska nämndens demografieffekt	21
Utökad demografieffekt.....	22

Budgetuppdraget

I samband med kommunfullmäktiges beslut 221123 §40 om budget för 2023 gavs följande budgetuppdrag:

”Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utifrån nuvarande modell för uppräknings för demografieffekter och kompensation för pris och lön utreda om det finns möjlighet att göra förbättringar som resulterar i en mer ändamålsenlig styrning.”

Uppdraget har tilldelats stadskontorets ekonomiavdelning och enheten ekonomisk styrning.

Styrning och ledning i Malmö stad

Styrningen i Malmö stad är baserad på tillsitsstyrning. Nedanstående är hämtat från Malmö stads budgetdokument.

”Enligt kommunallagen utgår styrningen i en kommun från kommunfullmäktige som beslutar i ärenden av principiell karaktär såsom mål och riktlinjer för verksamheten samt kommunens organisation. I Malmö fördelar kommunfullmäktige ansvaret för genomförandet av det kommunala uppdraget till nämnderna genom reglementen och till bolagen främst genom bolagsordningar och ägardirektiv. Kommunens uppdrag regleras i stor utsträckning via lagstiftning och nationella riktlinjer. Malmö stad har en styrmodell med ett långtgående decentraliserat ansvar. Utöver reglementen och ägardirektiv styr kommunfullmäktige utifrån den långsiktiga visionen, kommunfullmäktigemål, särskilda uppdrag och ekonomiska ramar.

Budgeten är det övergripande och överordnade styrdokumentet för stadens nämnder och helägda bolag under året. Den innehåller den politiska visionen, en kortfattad beskrivning av kommunens grunduppdrag, kommunfullmäktiges mål för mandatperioden, särskilda uppdrag för året och ekonomiska ramar. Den innehåller också riktlinjer som syftar till att uppnå god ekonomisk hushållning. Budgeten är bindande både vad avser ekonomiska ramar, kommunfullmäktiges mål och uppdrag för verksamheten. Kommunfullmäktige beslutar inte om kommunkoncernbudget och inte heller om driftbudget eller investeringsbudget för hel- och delägda bolag eller kommunalförbund. Dessa beslut tas av respektive

bolagsstyrelse eller förbundsfullmäktige. Övriga kommunala styrdokument som planer, program, policys och liknande är underordnade budgeten.”

”För att hålla kommunstyrelse och kommunfullmäktige informerade om utvecklingen i Malmö stad, genomförs återkommande kommungemensam uppföljning under året av mål, verksamhet och ekonomi. Uppföljningen utgör också underlag för eventuella beslut om korrigerande åtgärder samt underlag för den fortsatta planeringen.”

Malmö stads arbetsmetod med Index och Demografieffekt

Malmö stad har sedan många år en etablerad arbetsmetod vid beredning av kommunfullmäktiges budgettilldelning till stadens nämnder. Arbetsmetoden utvecklas och anpassas då detta bedöms vara ändamålsenligt.

Ett grundläggande steg i arbetsmetoden är att stadskontoret tar fram budgetförutsättningar till kommunstyrelsens budgetberedning. Budgetförutsättningarna utgör inte ett tjänstemannaförslag till budget. De kan visa en budget i balans, ett behov av effektiviseringar eller ett utrymme för satsningar. Efter att stadskontoret tagit fram och presenterat budgetförutsättningarna tar den politiska beredningen av budgeten vid.

Två viktiga komponenter i budgetförutsättningarna utgörs av Index samt Demografieffekt. Dessa komponenter tas fram med hjälp av beräkningsmodeller med utgångspunkt i föregående års budgettilldelning justerad för tillfälliga medel, beslut i enskilda ärenden, redovisningstekniska förändringar samt vissa poster från nämndernas budgetskrivelser.

I nedanstående avsnitt beskrivs gällande principer samt beräkningsmodeller för dessa båda komponenter.

Index

Beloppen i budgetförutsättningarna för att hantera nämndernas pris- och löneutveckling benämns Index och bygger på relevanta och tillförlitliga antaganden och prognoser. Det handlar inte om att ge nämnderna en exakt kompensation för faktisk pris- och löneutveckling utan en rimlig kompensation utifrån den förväntade pris- och löneutvecklingen i samhället

i stort. Index bygger på prognoser eftersom faktiskt utfall inte föreligger vid tidpunkten för budgetbeslutet. En viktig förutsättning är att beräkningsfaktorerna inte är direkt påverkbara för nämnderna. Inga justeringar görs i efterhand utifrån den faktiska kostnadsutvecklingen.

Vid beräkning av föreslagen nivå på Index använder stadskontoret konsumentprisindex (KPI) samt konjunkturlönestatistik vilka presenteras av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i cirkulär avseende budgetförutsättningar.

KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen. KPI är det vanliga måttet för kompensations- och inflationsberäkningar i Sverige. SKRs bedömning om KPIs framtida utveckling bygger på underlag från SCB. När SKR tar fram sin prognos för KPI tar de hänsyn till ett antal samhällsekonomiska variabler.

Konjunkturlönestatistiken visar lönernas utveckling månad för månad. Konjunkturlönestatistiken är den mest aktuella lönestatistiken eftersom den löpande publiceras två månader efter att löner betalats ut. SKR:s bedömning om konjunkturlönestatistikens framtida utveckling bygger på underlag från medlingsinstitutet. När SKR tar fram prognosen för konjunkturlönestatistik tar de hänsyn till ett antal samhällsekonomiska variabler.

Index är en sammanvägning av konjunkturlönestatistik till 70 % och KPI till 30 %. Denna viktning, som baseras på andelen personalkostnader respektive övriga kostnader i kommunen som helhet, har använts under många år och beräknats utifrån förhållandena i Malmö stad. Index är avsedd att hantera förändringen av verksamheternas nettokostnader. I arbetsmetoden beaktas inte utvecklingen av nämndernas externa intäkter, dessa hanteras i nämndens internbudget. I beräkningarna antas köp av tjänster såsom entreprenadtjänster och verksamhet som bedrivs av privata utförare ha samma viktning mellan personal och övriga kostnader som kommunens verksamheter.

Vid uppföljning av redovisade kostnader har det visat sig att viktningen varierar mellan olika nämnder och år. Valet har dock gjorts att tillämpa en enkel, schabloniserad beräkningsmodell, vilket innebär att Index i budgetförutsättningarna procentuellt sett är lika för samtliga nämnder. Nämnderna påverkas i olika grad av löne-, pris- och intäktsutveckling utifrån en mängd olika faktorer. Detta beaktas inte i beräkningsmodellen.

Demografieffekt

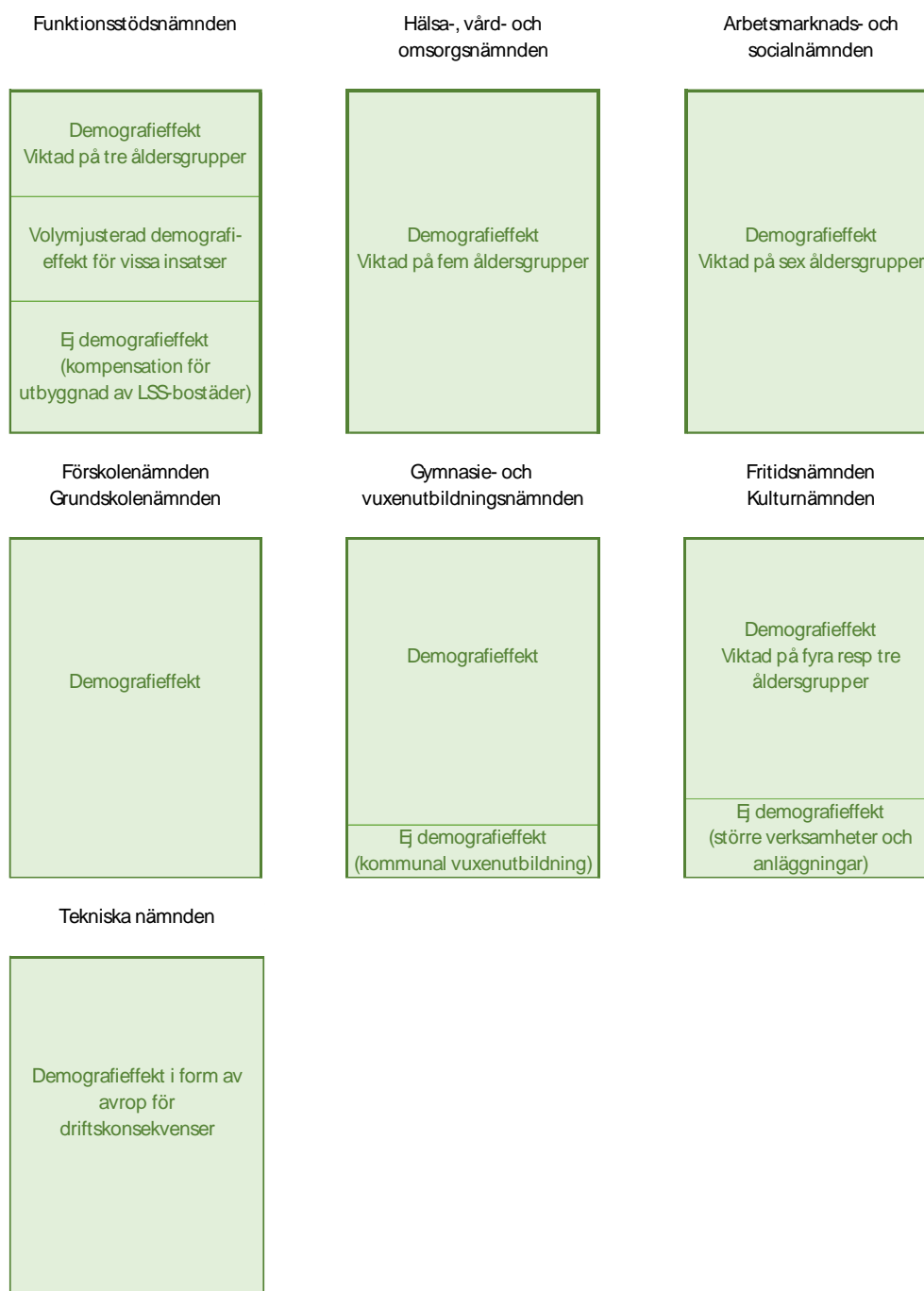
I budgeten tas hänsyn till att vissa nämnders åtagande ökar då antalet nya invånare blir fler. Nämndens ekonomiska ram räknas upp utifrån denna demografieffekt. Om antalet invånare minskar i antal görs motsvarande avdrag. Dessa belopp benämns Demografieffekt. De nämnder som erhåller Demografieffekt är de pedagogiska nämnderna (förskolenämnd, grundskolenämnd samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd), de sociala nämnderna (hälsa-, vård- och omsorgsnämnd, arbetsmarknads- och socialnämnd samt funktionsstödsnämnd) samt kulturnämnd, fritidsnämnd och teknisk nämnd.

Förslag till ramjusteringar för demografisk utveckling görs för verksamheter där det finns ett direkt samband mellan demografisk utveckling och resursåtgång. Det gäller i första hand för nämnder som i huvudsak driver en för kommunen obligatorisk verksamhet men även för delar av kultur- och fritidsverksamheten. Beräkning av demografieffekt görs enligt en schabloniserad modell med faktorer som inte är påverkbara för en enskild nämnd. Beräkningen utgår från att verksamheten för nya invånare drivs med samma ambitions- och kostnadsnivå som den befintliga verksamheten.

Demografieffekt beräknas inte för kommunfullmäktige eller kommunstyrelse, revisorskollegiet, överförmyndarnämnden, valnämnd, servicenämnd, miljönämnd eller stadsbyggnadsnämnd. Likaså inte för delar av gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, funktionsstödsnämnden, kulturnämnden och fritidsnämndens verksamheter. Variation i efterfrågan/utbud för dessa verksamheter, till exempel vuxenutbildning, viss LSS-verksamhet och större kultur- och fritidsanläggningar tas inte med i demografieffektsberäkningen på grund av att korrelationen med befolkningsutvecklingen bedöms vara för låg.

Demografieffekt baseras på den befolkningsprognos som tagits fram under våren året före budgetåret. Den demografiska förändringen utgörs av prognostiserat genomsnittligt antal folkbokförda invånare i Malmö under budgetåret jämfört med motsvarande antal i budgeten året före. Malmö stads verksamhet är differentierad och det finns behov av att i vissa situationer ge en mer riktad tilldelning för att uppnå en ändamålsenlig styrning.

Nedanstående bild illustrerar de olika variationer av beräkningen av Demografieffekt, där riktad tilldelning framgår som "ej Demografieffekt" eller "volymjusterad Demografieffekt".



För funktionsstödsnämnden beräknas Demografieffekt för alla insatser förutom boende enligt LSS. För vissa insatser med en långsiktig volymutveckling som skiljer sig från den demografiska utvecklingen, beräknas en volymjusterad Demografieffekt enligt kommunfullmäktiges

beslut 241031 §226. Demografieffekten beräknas med olika viktningar för tre olika åldersgrupper. För boende enligt LSS beräknas ingen demografieffekt utan kompensation sker för planerad utbyggnad av platser i egen regi samt utökning av platser i extern regi. Beloppet som erhålls i kompensation för utbyggnad är beräknat av funktionsstödsförvaltningen och har behandlats av funktionsstödsnämnden i dess budgetskrivelse. Skälet till att kompensation sker för planerad utbyggnad är att behoven inte bedöms vara direkt kopplade till befolkningsutvecklingen och att resurser därför behöver tillföras när ny verksamhet startar.

För hälsa-, vård och omsorgsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden beräknas Demografieffekt för nämndens totala verksamhet. Demografieffekten beräknas även här med olika viktningar för flera olika åldersgrupper. Viktningen återspeglar olika efterfrågan för nämndens insatser för de olika åldersgrupperna.

För förskole- och grundskolenämnden beräknas Demografieffekt för nämndens totala verksamhet. Demografieffekten beräknas för en åldersgrupp per nämnd (1–5 år respektive 6–15 år). För gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden sker motsvarande för gymnasieverksamheten och det kommunala aktivitetsansvaret baserat på åldersgruppen 16–19 år. För kommunal vuxenutbildning erhålls ingen justering för demografiförändringar.

För kultur- och fritidsverksamheten beräknas Demografieffekten för verksamheter som direkt bedöms påverkas av stadens befolkningsutveckling. För kulturnämnden ingår bibliotek, kulturhus, mötesplatser, kulturstöd samt Malmö kulturskola och för fritidsnämnden ingår idrottslokaler (utanför skoltid), idrottsplatser och andra typer av aktivitetsytor, fritidsgårdar, föreningsbidrag och evenemang i demografiberäkningarna.

Övriga kulturverksamheter (museum, konsthall, stadsarkiv och nämnd/administration) och fritidsnämndens större rekreation-/motions- och badanläggningar beaktas inte i beräkning av Demografieffekt. För dessa verksamheter bedöms resursbehovet förändras utifrån en trappstegseffekt då utökning genomförs, och inte direkt korrelera med befolkningsförändringen. Beslut om utökning av dessa verksamheter tas i samband med ett lokalanskaffningsbeslut av kommunstyrelse/kommunfullmäktige.

Tekniska nämnden erhåller Demografieffekt genom löpande avrop från kommunstyrelsens anslag till förfogande avseende investeringar som genomförs för att Malmös folkmängd ökar. Avrop görs i takt med att investeringarna aktiveras. Medel avsätts inom kommunstyrelsens anslag till förfogande vid varje års budgetbeslut enligt inhämtade uppgifter från tekniska nämndens budgetskrivelse.

Omvärldsbevakning

Stadskontoret har genomfört en omvärldsbevakning i form av samtal med andra kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Nedan följer en sammanfattning av resultatet av denna omvärldsbevakning.

Malmö stads arbetsmetod är generell och innehåller mindre inslag av specialdestinerade medel. Någon kommun arbetar i stor utsträckning med motsvarigheten till Malmö stads arbetsmetod och beräkningsmodeller. Andra kommuners modeller kan innebära låg eller ingen generell tilldelning för ökade kostnader men i stället ges riktade bidrag till olika delar av verksamheten eller enskilda kostnadsposter. Jämfört med Malmös arbetsmetod kan detta ses som en mer centraliserad styrning.

Index

De flesta kommuner använder någon typ av index för att kompensera för kostnadsutvecklingen för priser och löner. Vilket index som används och hur viktningen sker mellan de olika kostnadsslagen varierar.

Nedan följer några exempel på hur olika kommuner hanterar eller har hanterat kompensation för kostnadsutveckling:

- Netto av KPI och effektiviseringsbehov
- Index beräknas baserat på vilket ekonomiskt utrymme som finns
- KPIF och konjunkturlönestatistik
- Index som bygger på uppgifter för prisuppräknings som hämtas från Konjunkturinstitutets ekonomiprognos
- PKV (se nedan) används som grund, men man tittar även på hur avtalsrörelsen förväntas bli, för att eventuellt hitta alternativ till PKV

En kommun nämner att den inte använder index för att kompensera för kostnadsutveckling. Samtidigt har denna kommun ett flertal riktade

satsningar respektive år och det sker en viss indexering av ramar inom resursfördelningen.

Vad gäller viktning mellan olika kostnadsslag viktas vissa kommuner olika per nämnd och vissa kommuner har en övergripande gemensam viktning.

Prisindex för kommunal verksamhet (PKV)

Sveriges kommuner och regioner (SKR) publicerar löpande ett prisindex över kommunernas kostnadsutveckling (PKV). Det är detta prisindex som används i SKR:s egna beräkningar och beskrivning av sektorns kostnadsutveckling.

PKV är avsett att användas för kommunerna som underlag vid beräkning av kostnadernas utveckling i fasta löner och priser. PKV uppdateras vid varje ny skatteunderlagsprognos, cirka fem gånger per år. PKV tas fram genom att priserna för löner, material och tjänster samt köp av verksamhet viktas till ett genomsnittligt pris.

Bland landets tio största kommuner använde två PKV i budget 2023.

KPI och KPIF

KPI och KPIF är två olika mått på inflation som SCB beräknar. Konsumentprisindex (KPI) är mest känt, men det är KPIF som är det mått som Riksbanken använder i sitt inflationsmål.

I KPIF ingår samma varor och tjänster som i KPI. Skillnaden mellan KPI och KPIF är att i KPIF håller man hushållens räntesatser för bolån konstant. Det innebär att KPIF inte påverkas av ändrade räntesatser för hushållens bolån medan KPI påverkas av ändrade räntesatser.

SKR tar fram prognos och presenterar prognos för KPIF enligt samma principer som för KPI, se ovan sid 6 stycke 3.

Konjunkturlönestatistik

Konjunkturlönestatistiken beskriver löneökningstakten (omräknat till timlöner) i den svenska ekonomin. Totalprognos tas fram av konjunkturinstitutet men uppdelad prognos görs även för olika sektorer - näringsliv, varubranscher, industri, bygg, tjänstebranscher, stat och kommun.

Medlingsinstitutet följer det faktiska utfallet. Medlingsinstitutet väger samman löner för olika delar av ekonomin (bland annat kommuner) och tar fram löneutvecklingen, både för olika sektorer och för hela ekonomin.

Konjunkturlönestatistiken för kommuner utgörs av månadsanställda i Sveriges 290 kommuner. Uppgifterna avser anställda som följer kollektivavtalet Allmänna Bestämmelser. Kommunala bolag ingår inte. Lönestatistiken publiceras av SCB.

Demografieffekt

Flera kommuner avgränsar demografieffekt till nämnder inom de pedagogiska verksamheterna och äldreomsorg. Innebörden av detta blir, antingen som en effekt av modellen eller som en medveten inriktning, att demografieffekt inte beräknas för befolkning mellan 20 och 64 år. Detta kan till exempel innebära att demografieffekt inte beräknas för nämnder som utför kultur- och fritidsverksamhet eller individ- och familjeomsorg. Inom dessa verksamheter kan ändrat åtagande till följd av ökad befolkning i stället hanteras med särskilda åskanden. En kommun använder detta som en medveten del av styrningen: inom individ- och familjeomsorg anses åtagandet mer vara påverkat av samhällsutveckling i kombination med arbetsmarknadsinsatser än av demografisk utveckling. Därför inhämtas i stället information från berörda nämnder angående bland annat ändrade volymer till följd av lagkrav.

Göteborgs kommun har för åren 2026-2028 en föreslagen schabloniserad modell som förutsätter en annan kostnad per folkbokförd vid minskande/ökande befolkning än för den befintliga befolkningen. Den avser situationer när omställning av befintlig verksamhet krävs, till exempel vid behov att avveckla skolor. Modellen fungerar som så att vid minskande befolkning, så minskas demografieffektens genomslag med 50 % år 1 och 25 % år 2 och 0% år 3. För ökande befolkning gäller motsvarande minskning med 25 % år 1, 10 % år 2 och 0% år 3.

Göteborgs kommun har sedan ett antal år tillbaka gjort en nedjustering av demografieffekten för äldreomsorgen. Denna nedjustering bygger på ett antagande om förbättrad hälsa och ökad livslängd hos befolkningen. Nedjusteringen sker med olika faktorer för åldersgruppen 65-84 år respektive 85- år. För budget 2025-2027 innebär detta att demografieffekten för äldreomsorgen nedjusteras i storleksordningen 15-20%. I Göteborgs kommuns förutsättningar för budget 2026-2028 menar stadsledningskontoret att dessa faktorer kan behöva aktualiseras och att resursfördelningen till äldreomsorgen därför kan behöva ses över.

En särskild variant av demografieffekt är då resursfördelning för demografiska förändringar bygger på invånarantalet enligt kommunens

befolkningsprognos och ersättningsbeloppen i kostnadsutjämnings mellan Sveriges kommuner. Detta innebär att efterfrågan/ambitionsnivå/effektivitet inte förutsätts vara exakt likadan i tillkommande verksamhet.

Även kopplingen mellan demografi och index kan se annorlunda ut mellan kommuner. I vissa kommuner som stadskontoret varit i kontakt med sker till exempel indexuppräknings av kommande års demografieffekt.

Det förekommer även justeringar av demografieffekt under löpande budgetår. Detta kan ske antingen genom ändrat anslag till nämnd eller genom ett köp- och säljförfarande eller liknande mellan beställande och utförande nämnder.

Stadskontorets förslag till justeringar

Stadskontoret bedömer att dagens arbetsmetod, samt de beräkningsmodeller som ingår i detta, för att ta fram budgetförutsättningar huvudsakligen är ändamålsenligt utifrån Malmö stads modell för styrning. Arbetsmetoden med generell tilldelning som utgångspunkt och med politikens eventuella krav på effektivisering samt tillskott för satsningar, stämmer väl överens med stadens decentraliserade styrning. I det kommande avsnittet följer en genomgång av förslag till justeringar av arbetsmetoden och beräkningsmodeller, samt resonemang om dessa förändringars påverkan på hela processens ändamålsenlighet.

På en övergripande nivå bedöms arbetsmetoden ge kontinuitet, tydlighet och transparens. Arbetsmetoden innebär en tydlighet vad som å ena sidan är stadskontorets budgetförutsättning och å andra sidan politiska viljeinriktningar. Arbetsmetoden ger möjlighet till situationsanpassning då Malmö stads verksamhet är differentierad. Nedan beskrivs stadskontorets förslag till justeringar för Index och Demografieffekt.

Det faller inom stadskontorets ansvarsområde att löpande föreslå eventuella justeringar av arbetsmetod och beräkningsmodeller inför varje kommande budgetår. Ett exempel på en sådan justering är den uppdatering av arbetsmarknads- och socialnämndens demografieffekt som genomfördes i budget 2025. Denna uppdatering innebar att en indelning av beräkningsmodellen efter äldre ansvar mot fullmäktige togs bort. På så sätt aktualiserades modellen i enlighet med beslutad budget.

Index

Malmö stad använder SKRs prognoser avseende konjunkturlönestatistik och konsumentprisindex för framräkning av totalt Index. SKR redogör för sina prognoser för innevarande år samt ytterligare tre år i sina cirkulär. Nedan presenteras föreslagna justeringar avseende Index.

KPI och KPIF

KPI med fast ränta (KPIF) är ett mått på underliggande inflation och syftar till att ta bort effekten av förändrade räntesatser från KPI. KPIF ersatte KPI som målvariabel för Riksbankens inflationsmål från september 2017.

KPIF är alltså ett index som inte innehåller effekten av förändrade räntesatser på direkta räntekostnader. Däremot innehåller indexet, liksom övriga index, sådana effekter för indirekta räntekostnader. Med indirekta räntekostnader menas de räntekostnader hos producenterna som ingår i priset på de varor och tjänster som indexet utgörs av.

KPIF är ett index som visar prisförändringar i konsumentledet. Detta gäller även för övriga index såsom KPI och PKV. Detta innebär att andelen direkta räntekostnader i KPIF motsvarar hushållens andel av dessa kostnader. Kommunens andel direkta räntekostnader kan vara en annan.

Nedanstående jämförelse av KPI och KPIF visar att effekten av att använda det ena eller andra indexet blir större under år då stora förändringar sker avseende direkta räntekostnader. De år då dessa inte förändras, huvudsakligen till följd av att Riksbankens styrränta är oförändrad, blir effekten liten eller obefintlig.

Index i budget för Malmö stad baserat på konjunkturlönestatistik samt KPI, procent (2026-2028 prognos SKR augusti 2025)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Timlön, konjunkturlönestatistik	2,8	3,1	3,1	3,1	2,1	2,5	3,2	3,9	3,5	3,5	3,5	3,5
KPI	1,8	1,8	2,7	1,9	1,1	2,1	7,1	3,1	0,6	1,5	2,2	2,4
Index	2,5	2,7	3,0	2,7	1,8	2,4	4,4	3,7	2,6	2,9	3,1	3,2

Index baserat på konjunkturlönestatistik samt KPIF, procent (2026-2028 prognos SKR augusti 2025)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Timlön, konjunkturlönestatistik	2,8	3,1	3,1	3,1	2,1	2,5	3,2	3,9	3,5	3,5	3,5	3,5
KPIF	1,6	1,8	2,3	1,8	1,2	2,1	5,0	2,3	1,7	2,0	1,9	2,0
Index	2,4	2,7	2,9	2,7	1,8	2,4	3,7	3,4	3,0	3,1	3,0	3,1
Skillnad	0,1	0	0,1	0	0	0	0,7	0,3	-0,4	-0,2	0,1	0,1

Skillnader vid de olika beräkningsmetoderna (mkr)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Konjunkturlönestatistik samt KPI							1022	912	665	736		
Konjunkturlönestatistik samt KPIF							862	839	766	762		
Skillnad	0	0	0	0	0	0	160	73	-101	-52	0	0

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår en övergång till KPIF i budget 2027. Genom dagens arbetsmetod med separat beräkning av förändrad budgettram till följd av ändrad internränta fångas förändringar i de direkta räntekostnaderna.

Denna beräkning är i sig ändamålsenlig då den tar hänsyn till att andel internränta av nämndernas nettokostnader varierar mycket. En övergång till KPIF, som enbart innehåller förändring avseende de indirekta räntekostnaderna, skulle innebära att ett mer ändamålsenligt index används för att fånga förändringar i de indirekta räntekostnaderna.

Generell kontra nämndspecifik viktning av index

Idag beräknas viktningen av Index på en kommuntotal nivå, 30% KPI samt 70% konjunkturlönestatistik. Vid uppföljning av faktiskt utfall avseende fördelning av personalkostnad och övriga kostnader för kommunen som helhet har det visat sig att fördelningen varierar mellan olika nämnder och år. Valet har dock gjorts att tillämpa en enkel, schabloniserad beräkningsmodell, vilket innebär att indexuppräknningen i stadskontorets förslag är lika för samtliga nämnder. Nämnderna påverkas dock i olika grad av löne- och pris- och intäktsutveckling utifrån en mängd olika faktorer.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden har några förutsättningar i sin ekonomi som inte övriga nämnder har. Skillnaderna avser:

- Andelen intäkter som inte är kommunbidrag är högre än för andra nämnder. Det innebär att förändringar av kommunbidraget inte påverkar tekniska nämndens ekonomi i samma utsträckning som för andra nämnder, eftersom endast hälften av verksamheten finansieras av kommunbidrag. Tekniska nämnden lämnar uppgift om de större intäktsposternas utveckling i sin budgetskrivelse från och med budgetskrivelse 2025.
- Det finns ingen direkt korrelation mellan förändrade intäkter och förändrade kostnader för några större verksamhetsområden, så som tomträtter och gatuparkering. Den nyligen genomförda genomlysningen av tekniska nämndens ekonomi visade att inom dessa områden har kostnaderna varit i princip konstanta samtidigt som intäkterna har ökat.
- Andelen kapitalkostnader i förhållande till de totala kostnaderna är högre än för andra nämnder. Det innebär att en lägre andel av kostnaderna har koppling till index. Cirka 30 % av tekniska nämndens kostnader avser avskrivningar och internränta, och nämnden har inte en kostnadsutveckling som stämmer överens med index.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att stadskontoret får i uppdrag att inför beredning av Malmö stads budget 2027 ta fram underlag för nämndspecifikt index. Detta föreslås göras i dialog med berörda förvaltningar för att säkerställa en relevant viktning mellan personalkostnader och övriga kostnader.

Ny internhyresmodell kopplat till indexering av BAS

Från och med budgetår 2024 infördes en ny internhyresmodell i Malmö stad. Den nya internhyran speglar stadens faktiska självkostnad för den enskilda lokalen. I samband med införandet justerades nämndernas kommunbidrag.

Kostnaden för en enskild lokal beror på när i tid investeringen i lokalen genomfördes, för att sedan avta med de avskrivningar som görs i lokalen. Med den nya internhyresmodellen är tanken att nämnderna tillgodogör sig de minskande kapitalkostnaderna och därmed skapas utrymme för att reinvestera i de befintliga lokalerna eller anskaffa nya lokaler. Därmed läggs ett större planeringsansvar på nämnderna.

Det har etablerats en styrgrupp som beslutar om ingående parametrar i internhyran samt följer upp utvecklingen både på nämnds nivå och övergripande nivå.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att det inte görs någon förändring i Malmö stads arbetsmetod och beräkningsmodeller för budgettilldelning utifrån den nya internhyresmodellen. Det främsta skälet till det är att bibehålla incitamentet för nämnderna att ha en effektiv lokalanvändning.

Demografieffekt

Nedan presenteras föreslagna justeringar avseende Demografieffekt.

Justera viktningen mellan åldersgrupper

För nämnderna inom det sociala området (arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden samt hälsa-, vård och omsorgsnämnden) samt kulturnämnden och fritidsnämnden innehåller dagens beräkningsmodeller för demografieffekt olika viktningar för olika åldersgrupper. Principen bakom denna konstruktion är att behovet av nämndens insatser skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Till exempel efterfrågas resurskrävande insatser inom särskilt boende och hemtjänst av en större andel inom åldersgruppen 90 år och äldre än inom åldersgruppen 65-74 år. På motsvarande sätt är behovet av insatser i form av institutionsplaceringar och öppenvård inom individ- och familjeomsorgen större inom vissa åldersgrupper, liksom insatser för hemlösa och behov av ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller efterfrågan på kommunal service inom kulturnämndens och fritidsnämndens verksamhetsområden.

Dagens beräkning av demografieffekt arbetades fram i samband med de större omorganisationer som genomfördes i Malmö stad 2013 och 2018. Det var i samband med den sistnämnda som åldersgrupper och relativa behov av insatser inventerades för de tre nämnderna inom det sociala området. Stadskontoret genomför tillsammans med berörda förvaltningar en översyn av viktningen mellan åldersgrupper för hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt funktionsstödsnämnden. För arbetsmarknads- och socialnämnden har bedömningen gjorts att avvakta resultatet av förvaltningens *Kostnad per brukare-analys* (KPB). Bedömningen är att detta ökar effektiviteten och tillförlitligheten av översynen.

Även avseende kulturnämndens och fritidsnämndens verksamhetsområden pågår en översyn av viktningen mellan de olika åldersgrupper som nämndernas verksamheter riktar sig till. Översynen leder även till att andelen av nämndernas kommunbidrag som är grund för demografieffekt uppdateras. Arbetet görs i samarbete mellan stadskontoret och respektive förvaltning.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att en uppdatering görs från och med budget 2027 av viktningarna mellan olika åldersgrupper vid beräkningen av demografieffekt för arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, fritidsnämnden och kulturnämnden.

Förbättrad hälsa och ökad livslängd

I avsnittet "Omvärldsbevakning" beskrivs Göteborgs kommuns modell för att beakta förbättrad hälsa och ökad livslängd hos befolkningen vid tilldelning av budgetram till äldreomsorgen. Denna modell innefattar en nedjustering av demografieffekten med olika faktorer för olika åldersgrupper. Göteborgs kommuns stadsledningskontor menar i sin rapport "Förutsättningar för budget 2026-2028" att dessa faktorer kan behöva aktualiseras och att resursfördelningen till äldreomsorgen därför kan behöva ses över.

SKR har genomfört en fördjupad analys av äldreomsorgsbehovet. Bakgrunden till denna analys är att målgruppen växer kraftigt, samtidigt som andelen äldre med insatser har minskat över tid. I analysen presenteras tre olika scenarion fram till 2033: oförändrat nyttjande av äldreomsorg, framskjutna behov i takt med ökad medellivslängd samt komprimerade behov.

I Delårsrapport 2025 beskriver hälsa-, vård- och omsorgsnämnden att Malmö och ett flertal andra kommuner i Sverige sedan hösten 2024 och fram till sommaren sett en lägre efterfrågan på hemtjänst än förväntat. Orsakerna till detta analyseras av Sveriges kommuner och regioner (SKR) och förvaltningen själv. Vidare beskriver nämnden i sin budgetskrivelse för 2026 utmaningar och möjligheter till följd av ökad livslängd, ändrad efterfrågan och mer komplexa vårdbehov.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att en utredning genomförs av huruvida förbättrad hälsa och ökad livslängd kan och bör beaktas vid beräkning av demografieffekt till hälsa-, vård- och omsorgsnämnden. Denna utredning sker inom stadskontorets ansvar för budget- och uppföljningsprocessen men i dialog med hälsa- vård och omsorgsnämnden. Resultatet av en sådan utredning presenteras inom ramen för budgetförutsättningarna inför budget 2027.

Efterfrågan inom pedagogisk verksamhet

Historiskt har andelen folkbokförda som deltar i barnomsorgsverksamhet och gymnasie- och vuxenutbildningsverksamhet varierat över tid. Det är således inte enbart variation på grund av att antalet folkbokförda minskar eller ökar av demografiska orsaker, som kommunen måste planera sitt utbud för. Orsakerna till en variation i efterfrågan kan vara normer i samhället, konjunktur, arbetsmarknadsläge, migration samt politiska inriktningsbeslut på både kommunal och statlig nivå. Variationen i efterfrågan medför att kommunens kostnader för berörda verksamheter skiftar, detta kan i sin tur bidra till ekonomiska under- och överskott för verksamheterna. Exempelvis har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden under flertalet år haft överskott inom både gymnasieskola och vuxenutbildning, bland annat till följd av att en lägre andel av kommunens invånare deltar i verksamheten.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att en utredning genomförs av huruvida efterfrågan inom ej obligatorisk pedagogisk verksamhet (inkl vuxenutbildning) kan och bör beaktas vid beräkning av demografieffekt till förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Denna utredning sker inom stadskontorets ansvar för budget- och uppföljningsprocessen, men i dialog med berörda nämnder. Resultatet av en sådan utredning presenteras inom ramen för budgetförutsättningarna inför budget 2027.

Kostnader som inte påverkas fullt ut av demografiska förändringar

Varje nämnd har funktioner som behöver utföras oavsett demografiska förändringar inom nämndens ansvarsområde. Dessa funktioner innefattar till exempel politisk och facklig verksamhet samt förvaltningsledning och därtill hörande staber och administration. Kostnaderna för dessa funktioner kan definieras som **fasta kostnader**.

Därutöver finns funktioner eller verksamhet som påverkas eller förändras först vid större demografiska förändringar eller vid flera års ackumulerade förändringar. Det finns även verksamhet som till följd av lagkrav, strategiska val av organisering eller politiska ambitioner inte förändras i takt med demografiska förändringar. Kostnader för dessa funktioner och verksamheter kan definieras som **trögrörliga kostnader**.

Stadskontoret bedömer att en betydande andel av Malmö stads verksamhetskostnader är trögrörliga medan enbart mindre delar är fasta eller **rörliga**.

En eventuell hantering av fasta eller trögrörliga kostnader kan ske inom eller utanför beräkning av Demografieffekt. Stadskontoret bedömer att en hantering av trögrörliga kostnader inom beräkningen av Demografieffekt medför omfattande administration, bristande tillförlitlighet, incitamentsproblem samt ett betydande avsteg från nuvarande principer för demografieffekt. En särskild hantering av fasta kostnader bedöms inte medföra dessa negativa effekter men bedöms få liten effekt på den totala tilldelningen av resurser och därför vara av begränsad nytta.

Redan idag finns arbetsmetoder tillgängliga för att hantera eventuella konsekvenser av att nämnderna har fasta och trögrörliga kostnader: beslut om resultatbefrielse, skapandet av särskilda ansvar mot fullmäktige, budgetering av centrala reserver och omfördelning mellan nämnder inom ramen för det ordinarie budgetarbetet.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att ingen förändring görs av nuvarande beräkning av Demografieffekt kopplat till fasta och trögrörliga kostnader, utan att eventuella konsekvenser av dessa kostnader fortsätter att beaktas genom de arbetsmetoder som finns tillgängliga idag.

Tekniska nämndens demografieffekt

Den nyligen genomförda genomlysningen av tekniska nämndens ekonomi belyste bland annat nämndens metodik för att avropa driftskonsekvenser i samband med att staden byggs ut, så kallad demografieffekt.

Demografieffekten i form av driftskonsekvenser väntas öka till följd av ändrade redovisningsprinciper och till följd av större planerade investeringar i form av bland annat storstadspaketet.

Utifrån genomlysningen rekommenderades:

- I budgetskrivelsen anger tekniska nämnden en bedömd kostnad för avskrivningar och ränta samt intäktsredovisade investeringsbidrag för kommande år. På detta sätt synliggörs kostnader för redan beslutade investeringar. Detta är genomfört från och med budgetskrivelse 2025.
- Fastighets- och gatukontoret och stadskontoret fortsätter, inom ramen för stadens budget- och uppföljningsprocess, att utreda huruvida nuvarande metodik för avrop av driftkonsekvenser är ändamålsenlig sett till graden av kompensation över tid och om metoden ger upphov till en ändamålsenlig styrning av investeringsverksamheten. Diskussioner pågår löpande inom ramen för stadens budget- och uppföljningsprocess.
- Fastighets- och gatukontoret utreder vad drift- och underhållskonsekvensen är för ett investeringsprojekt för att kunna få fram uppdaterade schabloner för olika typer av projekt. Denna punkt utreds ännu av fastighets- och gatukontoret.

Tekniska nämnden och stadskontoret bör bevaka utvecklingen av kapitalkostnader över tid eftersom ersättningsinvesteringarna kommer bli dyrare än de initiala investeringarna. Då kan utvecklingen av kapitalkostnaderna skapa ett negativt budgetutrymme. Samtidigt kan positiva budgetutrymmen uppstå i takt med att kapitalkostnaderna sjunker på redan demografikompenserade investeringar. Även detta positiva budgetutrymme bör bevakas. Det finns kommuner som ersätter kapitalkostnader krona för krona för att dessa fluktuationer av kapitalkostnader ska uppstå centralt istället för inom den tekniska nämnden. Då är det inte möjligt för nämnden att skapa verksamhet på de ekonomiska utrymmen som inte är långsiktiga.

Stadskontoret föreslår

Enligt beslut om genomlysning av tekniska nämnden ska nämnden i budgetskrivelsen lämna utökad information om utvecklingen av nämndens kapitalkostnader. Stadskontoret föreslår att denna information sammanställs av stadskontoret till ett underlag som kan utgöra grund för eventuella justeringar av nämndens kommunbidrag i den årliga budgetprocessen.

Utökad demografieffekt

Det kan uppstå situationer där nämnderna har behov av ytterligare medel utöver det kommunbidrag som tilldelas via demografiska förändringar.

En extra hänsyn för ökade hyror infördes från och med budget 2017 gällande förskola och grundskola. I rapport *Utökad demografikompensation för hyror i förskola och grundskola* som presenterades i samband med budgetberedningen för 2017 föreslogs att framräknade belopp per invånare skulle gälla för budgetåren 2017–2018 och att beloppen därefter skulle ses över med beaktande av de eventuellt nya/förändrade kungemensamma riktlinjer och regelverk som tillkommit under perioden.

Förskolenämnden har erhållit medel för åren 2017–2018 medan grundskolenämnden har erhållit medel för åren 2017–2024. Enligt preliminära beräkningar så kommer detta extra hänsyn inte vara aktuellt för grundskolenämnden från och med år 2025 och framöver till följd av ett förväntat minskat antal elever i verksamheten. Enligt samma prognos kommer förskolenämnden fortsatt inte heller vara aktuell för denna extra tilldelning av samma orsak.

Stadskontoret föreslår

Stadskontoret föreslår att den utökade demografieffekten för hyror som förskolenämnden och grundskolenämnden fått avskaffas. Dels för att beräkningsmodellen inte förväntas generera några fortsatta tillskott för nämnderna, dels för att den nya internhyresmodellen skapar nya förutsättningar för nämndernas finansiering av sina hyreskostnader.