

Forslag til alternativ satsregulering, der sikrer mere stabil realindkomst for modtagere af overførselsindkomster

Af Torben M. Andersen, Marie Møller Kjeldsen og Michael Svarer

Den seneste tid har dagligvarepriserne været til debat. Mange danskere oplever, at deres daglige indkøb er blevet dyrere og det har medført politiske forslag om differentieret moms og midlertidige fødevarerchecks. En del af baggrunden for disse politiske forslag er, at realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere tog et dyk i forbindelse med inflationsstigningen i 2022, og stadig ikke er kommet op igen. I dette notat foreslås en alternativ satsreguleringsmodel, der indebærer, at overførselsindkomstmodtagernes realindkomst ikke vil opleve langvarige fald næste gang inflationen tager et hop.

Analysen viser:

- Ved pludselige inflationsstigninger kan der komme et unødvendigt langvarigt fald i realindkomsten for modtagere af overførselsindkomster. Det skyldes den nuværende satsreguleringsmetode. Et svækket privat forbrug kan være med til at svække den samlede aktivitet i økonomien, og satsreguleringen påvirker således økonomien som helhed.
- Vi foreslår en ny satsreguleringsmetode, der baserer sig på de pris- og lønforudsætninger (PL-indekset), som Finansministeriet allerede skønner i forbindelse med udarbejdelse af finanslovsforslaget hvert år.
- Ved at basere satsreguleringen på PL-indekset kombineret med en korrektion for tidligere fejlskøn, kan man sikre at overførslerne over tid vil have samme udvikling som i dag. Den foreslåede metode ændrer ikke på størrelsen af udbetalingerne, men alene på timingen.
- Havde den foreslåede satsreguleringsmetode været gældende fra 2020, ville overførselsindkomstmodtagere ikke have oplevet så stort et fald i realindkomsten i forbindelse med inflationsstigningen i 2022, og de ville have været tilbage på samme niveau væsentligt tidligere, end det har været tilfældet.
- Den foreslåede metode kan uden videre indføres fra 2027 uden det kræver indfasning eller overgangsordninger, og hverken statskassen eller overførselsindkomstmodtagerene vil mærke en væsentlig forskel nu og her. Men næste gang inflationen hopper, er realindkomsten for overførselsindkomstmodtagerne bedre sikret.

Kontakt:
Professor
Torben M. Andersen
tandersen@econ.au.dk

Kontakt:
Senioranalytiker
Marie Møller Kjeldsen
mmk@econ.au.dk

Efter den markante stigning i hovedsageligt energi- og fødevarepriser i 2022 har der været stort politisk fokus på prisstigningernes betydning for især mindrebemidlede familier. I sin nytårstale ved indgangen til 2026 berørte Statsministeren emnet og lovede en økonomisk håndsrækning til de familier, der er hårdest ramt af de øgede fødevarepriser og forsikrede, at muligheden for at indføre lavere moms på (visse) fødevarer skulle undersøges. En del af baggrunden for, at der overhovedet er tale om fødevarechecks og differentieret moms, er, at de offentlige indkomstoverførsler ikke har fulgt med udviklingen i priserne, og realindkomsten derfor er blevet udhulet. Personer på overførselsindkomst kan altså ikke købe den samme mængde varer i dag, som de kunne tidligere.

Set med en økonoms briller er det bedre at løse problemet ved dets rod og mindske behovet for midlertidige tiltag, end at forsøge at styre priserne på markedet via et opgør med enhedsmomsen, som har tjent os vel de seneste 60 år. I en markedsøkonomi som den danske bliver prisen på fødevarer – og på varer i øvrigt – afgjort af udbud og efterspørgsel, og hvis priserne giver urimelig stor profit til producenter og/eller forhandlere skyldes det snarere manglende konkurrence end momssystemet. (Det er dog så vidt vides ingen analyser, der viser, at der faktisk er problemer med manglende konkurrence på fødevaremarkedet).

Udviklingen i de offentlige overførselsindkomster er bestemt af den såkaldte satsregulering. Finansministeriet offentliggør hvert år satsreguleringsprocenten for det kommende år, som bygger på udviklingen i årslønnen i det foregående år. Det betyder, at udviklingen i de offentlige overførselsindkomster så at sige er to år forsinket i forhold til lønudviklingen.

Denne forsinkelse af satsreguleringen påvirker både indkomsten for overførselsindkomstmodtagere, men også økonomien som helhed. OECD peger på den forsinkede satsregulering af de offentlige overførselsindkomster som en del af årsagen til, at det private forbrug har været langsomt til at komme op i gear igen i Danmark til trods for, at inflationen er faldet markant siden den toppede i 2022, jf. OECD (2026). Et svækket privat forbrug påvirker ud over forbrugerne både virksomhederne og statskassen.

Hvis reguleringen af overførselsindkomsterne ikke var forsinket i forhold til lønudviklingen, ville lønmodtagere og offentligt forsørgede grundlæggende have den samme udvikling i realindkomsten.¹ I dette notat foreslås en alternativ satsregulering, der sikrer en mere stabil udvikling i realindkomsten for offentligt forsørgede, der bedre afspejler den aktuelle udvikling i løn og priser, samtidig med at overførselsindkomsternes niveau på lang sigt forbliver den samme som i dag. Forslaget vil altså ikke

¹Bemærk dog, at satsreguleringsprocenten ligger op til 0,3 pct. under lønudviklingen, jf. boks. 1. Det betyder af forskellen i realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere og lønmodtagere vil øges over årene. Dertil kommer, at der i årene 2026-2023 var en såkaldt mindreregulering, hvor størstedelen af overførselsindkomsterne blev reguleret med mindre end den beregnede satsreguleringsprocent, hvilket indebærer at realindkomsten for de berørte grupper steg mindre end for lønmodtagerne, jf. Jonassen (2023). Det ændrer dog ikke ved, at lønudviklingen er grundlaget for satsreguleringen.

hverken give eller tage penge fra overførselsindkomstmodtagere, men alene ændre på timingen af udbetalingerne, så udviklingen i deres realindkomst bedre svarer til den, lønmodtagerne oplever. Den foreslåede metode anvender de pris- og lønforudsætninger for det kommende år, som Finansministeriet skønner i forbindelse med finanslovsforslaget, kombineret med den nuværende satsregulering.

I næste afsnit beskrives den nuværende regulering af de offentlige overførselsindkomster nærmere, i afsnit 2 diskuteres grunde til at regulere indkomstoverførsler, i afsnit 3 præsenteres forslaget til en alternativ reguleringsmetode, hvis indfasning diskuteres i afsnit 4. Afsnit 5 opsummerer. I bilaget findes diverse definitioner og beregninger bag de resultater, der præsenteres i notatet.

1 Regulering af offentlige indkomstoverførsler i Danmark

Overførselsindkomstmodtagere har oplevet en udhuling af købekraften efter inflationsstigningen i 2022 selvom det er et politisk ønske, at overførselsindkomsterne over tid ikke alene reguleres med prisstigningerne (inflationen) men også i forhold til lønudviklingen og dermed velstandsudviklingen. Konkret er reguleringen fastlagt i den såkaldte satsreguleringslov, der trods dens lidt kringledede form fastlægger, hvordan overførselsindkomster skal reguleres i forhold til lønudviklingen. Når der sker store uventede stigninger i inflationen – som det har været tilfældet i 2022 – kommer der en forsinkelse i justeringerne af overførselsindkomster af to hovedgrunde. For det første kendes den faktiske lønudvikling først efter et stykke tid, og det betyder i praksis at reguleringen sker i forhold til lønstigninger to år tidligere. For det andet tager det også tid inden lønningerne reagerer på den stigende inflation. Den sidste forsinkelse påvirker både lønmodtagere og overførselsmodtager, mens det første alene påvirker overførselsmodtagerne.

Satsen for de offentlige overførselsindkomster stiger hvert år. Hvor meget de stiger afgøres generelt af satsreguleringsprocenten. Det er bestemt ved lov, hvordan satsreguleringsprocenten beregnes.

Satsreguleringsprocenten er 2,0 plus satstilpasningsprocenten.

Satstilpasningsprocenten svarer til tilpasningsprocenten, hvis ændringen i årslønnen er 2,0 pct. eller lavere. Er ændringen i årslønnen højere end 2,0 pct., svarer satstilpasningsprocenten til den del af tilpasningsprocenten, der eventuelt overstiger 0,3. Er tilpasningsprocenten 0,0-0,3, er satstilpasningsprocenten 0,0.

Tilpasningsprocenten er den procentvise ændring i årslønnen to år tidligere i forhold til årslønnen tre år før fratrullet 2,0. Det er fastsat i loven, hvordan årslønnen beregnes.

Siden 2020 er folkepensionen blevet reguleret med 2,0 pct. plus tilpasningsprocenten i stedet for med satsreguleringsprocenten. Der betyder, at udviklingen i folkepensionen i højere grad end andre overførselsindkomster følges med lønudviklingen.

Siden 2020 er de øvrige indkomsterstøttende ydelser blevet reguleret med 2,0 pct. plus tilpasningsprocenten minus 0,3 pct. point i stedet for satsreguleringsprocenten. Det gælder for blandt andet kontanthjælp, dagpenge, førtidspension osv. Siden 2020 har der været obligatorisk pensionsopsparing for de ydelsesgrupper, der er omfattet af denne regulering. Staten står for indbetalingen, som er delvist finansieret af mindereguleringen på 0,3 pct.

I forbindelse med Skattereformen 2012, blev det aftalt, at langt de fleste overførsler i en årrække skulle stige mindre end satsreguleringsprocenten. I 2016 steg overførslerne med 0,3 pct.point mindre end satsreguleringsprocenten, i 2017 steg de med 0,4 pct, mindre og i årene 2018-2023 steg indkomstoverførslerne med 0,75 pct. point mindre end satsreguleringsprocenten.

2 Hvorfor regulere indkomstoverførsler?

Der er grundlæggende to typer argumenter for at regulere indkomstoverførslerne løbende:

- Man ønsker at bevare realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere
- Man ønsker at forholdet mellem realindkomsten for lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere skal bevares.

Hvis man ønsker at bevare realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere, skal overførslerne løbende stige i samme takt som priserne, det vil sige inflationen. Hvis man ønsker at fastholde forholdet

mellem realindkomsten for lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere skal overførslerne derimod løbende stige i samme takt som lønningerne. I Danmark har man politisk grundlæggende valgt sidstnævnte mulighed, jf. boks 1 ovenfor.² Når inflationen pludseligt stiger, som den gjorde i 2022, vil realindkomsten falde for både lønmodtagere og modtagere af overførselsindkomst, da det tager tid inden lønninger og overførsler bliver tilpasset.

I vores arbejde med at udarbejde et forslag til en ny metode for satsreguleringen, har vi lagt til grund, at satsreguleringen også fremadrettet har til formål at fastholde forholdet mellem realindkomsten for lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere.

Som beskrevet ovenfor afspejler udviklingen i overførselsindkomsterne lønudviklingen to år tidligere. Forsinkelsen i reguleringen skyldes grundlæggende, at inflationen først skal afspejle sig i lønningerne og at der derefter går lidt tid før dette er registreret i lønstatistikken. Statistikken på prisudviklingen er imidlertid hurtigere tilgængelig.

Lønudviklingen kan opdeles i en del, der afspejler inflationen, og en del, der skyldes produktivitetsforbedringer – altså den generelle velstandsudvikling. Man kunne ligeledes lade reguleringen af overførselsindkomsterne opdeles i to: en del, der afspejler inflationen og den del, der afspejler den generelle velstandsudvikling. Inflationen opgøres relativt tæt på reguleringstidspunktet, mens velstandsudviklingen som afspejlet i lønudviklingen fratrasket inflationen, først kan opgøres med to års forsinkelse.

Vi har undersøgt muligheden for på denne måde at lade satsreguleringen følge inflationen kombineret med en forsinket regulering i forhold til velstandskomponenten af lønudviklingen.³ Sidstnævnte sikrer desuden, at forholdet mellem realindkomsterne fastholdes. Trægheden i lønningernes tilpasning efter inflationshoppet i 2022 gør imidlertid, at en sådan satsregulering ville have indebåret, at overførselsindkomstmodtagerne umiddelbart efter inflationsstigningen ville have haft en meget anderledes udvikling i realindkomsten end lønmodtagerne, jf. bilagsfigur 1 i bilaget. Metoden vil således bryde med den grundlæggende præmis om, at lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere grundlæggende skal have samme udvikling i realindkomsten.

² Bemærk dog den nævnte mindreregulering

³ Konkret har vi undersøgt en model, hvor satsreguleringsprocenten for overførselsindkomsterne hvert år t reguleres med $\hat{s}_t = \hat{w}_{t-2} - \hat{p}_{t-2} + \hat{p}_{t-1}$, hvor $\hat{w}_{t-2}$ er lønnen to år tidligere og $\hat{p}_t$ er inflationen i år t . De to første led ($\hat{w}_{t-2} - \hat{p}_{t-2}$) kan opfattes som værende velstandskomponenten af lønnen i år $t - 2$, mens det sidste led er inflationskomponenten i år $t - 1$. I beregningerne anvendes den nuværende satsregulering i år t som mål for lønnen i år $t - 2$ for at sikre, at mindrereguleringen indgår, som det politisk har været ønsket. Vi har undersøgt, hvad udviklingen ville have været, hvis inflationskomponenten opgøres i december i året før reguleringsåret, og hvis den opgøres i juni, så den foreligger, når finanslovsforslaget udarbejdes. Billedet er det samme uanset, hvilken metode der bruges, og for enkeltheds skyld, vises derfor kun udviklingen, hvor prisudviklingen opgøres i december året før.

Da en satsregulering direkte bundet til inflationen ikke stemmer overens med det politiske formål med satsreguleringen, foreslår vi i stedet, at satsreguleringen bestemmes ud fra de pris- og lønforudsætninger – det såkaldte PL-indeks – der i øvrigt bruges i de offentlige budgetter. Den foreslåede model har altså den fordel, at der tages udgangspunkt i en variabel, der er velkendt og allerede indgår i budgetprocessen. Forslaget beskrives nærmere i det følgende.

3 Regulering med udgangspunkt i PL-indekset

Når Finansministeriet udarbejder statens budget – finansloven – anvendes et skøn for den forventede pris- og lønudvikling i det kommende år. Det såkaldte PL-indeks bruges til at opregne de offentlige budgetter og udgiftsrammer til et tidssvarende niveau. PL-indekset kan således opfattes som finansministeriets skøn for udviklingen i løn og priser i det kommende år, og det virker oplagt at anvende dette som grundlag for regulering af de offentlige indkomstoverførsler.⁴ En regulering af overførselsindkomsterne med udgangspunkt i PL-indekset vil sikre, at reguleringen af overførslerne er i trit med den forventede udvikling i løn og priser og vil således mindske risikoen for, at pludselige stigninger i inflationen vil medføre en langvarig nedgang i realindkomsten for overførselsmodtagerne afledt af en regulering, der alene er baseret på historiske data.

Det er politisk bestemt, at de offentlige indkomstoverførsler grundlæggende skal følge lønudviklingen. For ikke at ændre på dette grundlæggende princip, foreslår vi, at indkomstoverførslerne reguleres med PL-indekset plus en korrektion, der sikrer, at reguleringen over tid vil være den samme som i dag. Hvis overgangen til ordningen times rigtigt, indebærer vores forslag ingen udgift for det offentlige eller for modtagerne af indkomstoverførsler, men der er alene tale om en tidsmæssig forskydning af udbetalingerne, så udviklingen bedre følger med udviklingen i løn og priser i samfundet. Selvom vores forslag tager udgangspunkt i PL-indekset, ændres der ikke på, at satsreguleringen over tid er bestemt af lønudviklingen. Konkret foreslår vi således, at satsreguleringen ændres til følgende:

$$\text{Alternativ satsregulering}_t = \text{PL}_t + (\text{Nuværende satsregulering}_t - \text{PL}_{t-2}).$$

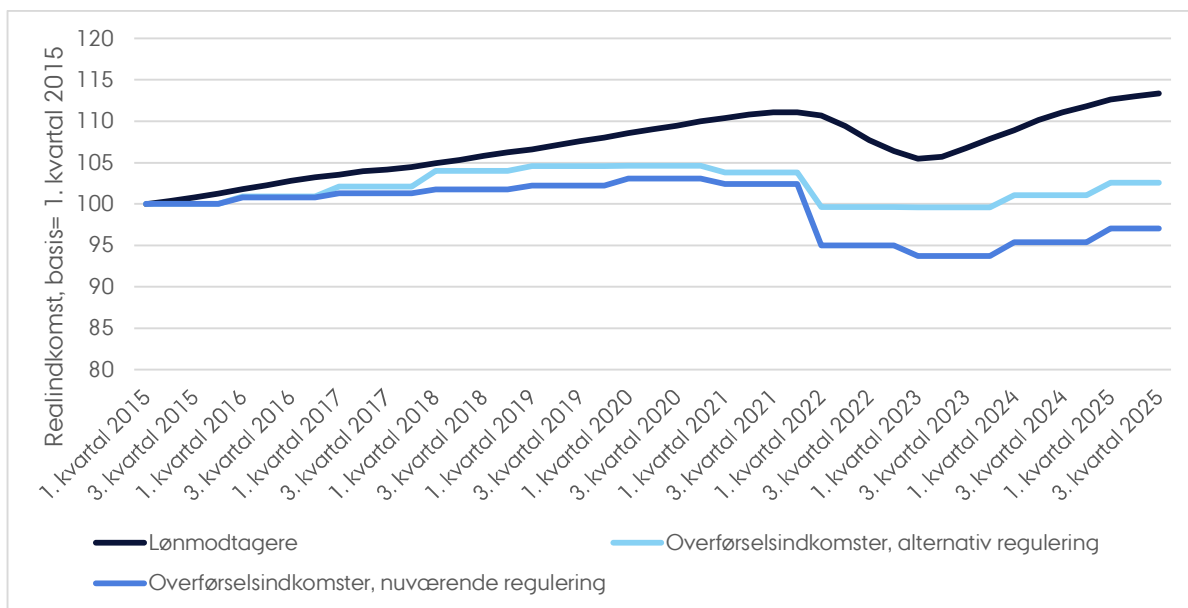
Den foreslåede satsregulering i år t vil således være PL-indekset for år t plus et korrektionsled, der består af forskellen mellem satsreguleringsprocenten i den nuværende model i år t og PL-indekset to år tidligere. Korrektionsleddet sikrer, at udbetalingerne af overførselsindkomster over tid afspejler den faktiske lønudvikling. Man kan tænke på det på den måde, at overførselsindkomsterne reguleres med den forventede udvikling og derefter senere korrigeres med afvigelsen mellem den forventede og den faktiske udvikling, når den faktiske udvikling kendes. Den nuværende satsreguleringsprocent

⁴ Egentlig er PL-indekset en kombination af et skøn for det kommende år og en korrektion for afvigelsen mellem skønnet for det foregående år og den faktiske udvikling, men det er ikke afgørende her.

afspejler som nævnt den faktiske lønudviklingen to år tidligere, og forskellen mellem den nuværende satsregulering i år t og PL-indekset to år tidligere er således afvigelsen mellem den forventede og den faktiske udvikling.

Over tid vil udviklingen i indkomsten for overførselsmodtagere være den samme som i dag.⁵ Men med den foreslåede reguleringsmetode vil udviklingen i realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere i højere grad end med den nuværende metode følges med udviklingen i realindkomsten for lønmodtagerne, jf. figur 1. Dermed vil den foreslåede regulering i højere grad leve op til det politiske ønske om, at forholdet mellem realindkomsterne bevares end det er tilfældet med den nuværende reguleringsmetode.⁶

FIGUR 1. UDVIKLING I REALINDKOMSTEN



Anm.: Se bilag 1 for detaljer bag beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Dansk Arbejdsgiverforening (2026), Danmarks Statistiks statistikbank og Økonomistyrelsen.

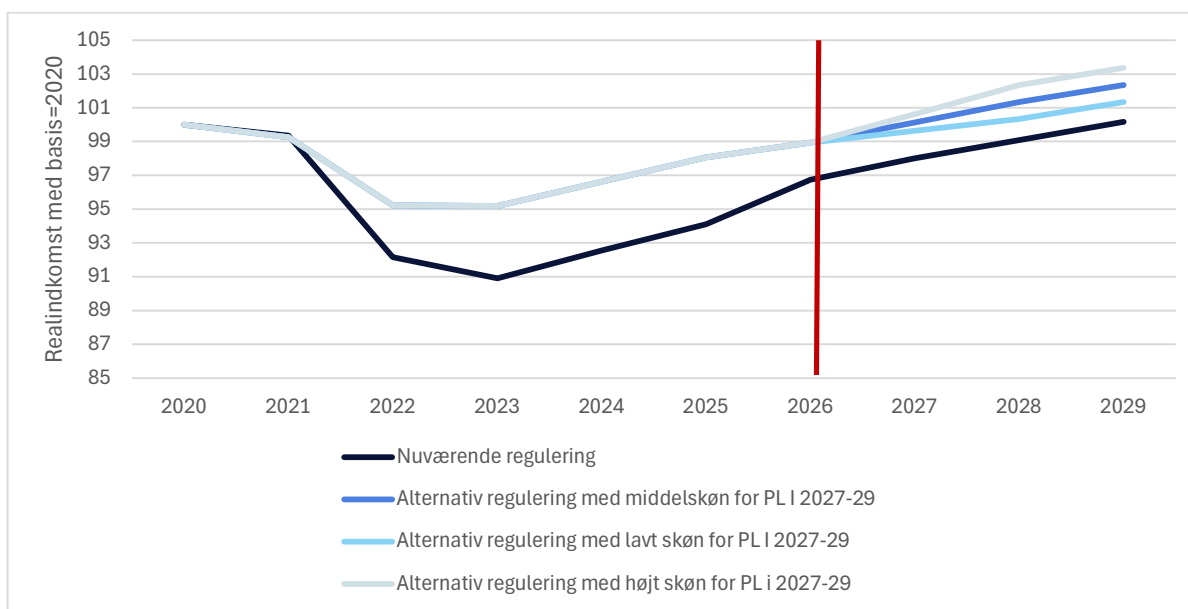
Hvis den foreslåede reguleringsmetode havde været gældende i 2020, ville modtagere af overførselsindkomster ikke have oplevet så stor en nedgang i realindkomsten efter inflationsstigningen i 2022 som med nuværende metode. Dertil kommer, at overførselsindkomstmodtagernes realindkomst hurtigere ville være kommet op på niveau. Det er tidligere blevet vist, at med den nuværende

⁵ I princippet skal korrektionsleddet diskonteres for at forslaget er helt udgiftsneutralt, det er dog udeladt her for enkelthedens skyld.

⁶ Bemærk, at figur 1 har 2015 som basisår, og at figuren derfor viser udviklingen relativt til niveauet i 2015 for den givne indkomsttype. Man kan således ikke sammenligne niveauerne på tværs af indkomsttyper; kurven for realindkomsten med nuværende og den foreslåede satsregulering kan således ikke sammenlignes. Indfasningen af den alternative satsregulering er afgørende for, om niveauet for indkomstoverførslerne ændres, jf. næste afsnit.

satsreguleringsmetode, vil modtagere af indkomstoverførsler forventeligt først i 2029 have samme købekraft, som de havde i 2020, jf. Kühl (2025). Med den foreslåede reguleringsmetode ville realindkomsten for overførselsindkomstmodtagerne hurtigere være kommet op på niveau med indkomsten i 2020, jf. figur 2. Præcis hvornår overførselsindkomstmodtagerne opnår samme købekraft som i 2020 afhænger af, hvad PL-indekset bliver de kommende år. Der forelægger ikke officielle skøn for PL-indekset de kommende år, og da metoden bag indekset ikke er offentligt dokumenteret, er der betydelig usikkerhed forbundet med at skønne niveauet herfor. Men uanset om PL-indekset i de kommende år er i den høje eller lave ende historisk set, ville overførselsindkomstmodtagerne tidligere have opnået samme købekraft som i 2020 end med den nuværende satsregulering.

FIGUR 2. FREMSKRIVNING AF UDVIKLING I REALINDKOMSTEN



Anm.: Den røde streg indikerer, at kurver til højre derfor er skønnede og ikke faktiske. Se bilag 1 for detaljer bag beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Dansk Arbejdsgiverforening (2026), Danmarks Statistiks statistikbank, Økonomistyrelsen, Kühl(2025), Nationalbanken (2025) og De Økonomiske Råd (2025).

Satsreguleringen har som beskrevet stor indflydelse på mange menneskers økonomi, og det samme kan siges om PL-indekset – hvad enten det bruges i den foreslåede model eller ej. PL-indekset er afgørende for de offentlige budgetter, og det ville klæde Finansministeriet at dokumentere mere tydeligt, hvordan det fremkommer. Denne dokumentation bliver kun vigtigere, hvis den foreslåede model indføres, og PL-indekset fremover skal anvendes til at beregne satsreguleringen.

4 Indfasning

Den foreslåede reguleringsordning er som beskrevet ovenfor en tidsmæssige forskydning af satsreguleringen, så den bedre afspejler den aktuelle situation i økonomien. Den langsigtede vækstrate i overførselsindkomsterne ændres ikke, men niveauet for udbetalingerne ændres, hvis ikke der korrigeres herfor ved indfasningen. I den foreslåede reguleringsmodel indgår historiske PL-niveauer (fra årene omkring indfasningen) direkte i reguleringen. Hvis disse historiske niveauer i gennemsnit afviger fra det langsigtede strukturelle PL-niveau, opstår der et varigt løft eller fald i satserne.

For at undgå et varigt niveau-skift ved overgangen til den PL-baserede regulering kan satsen i indfasningsåret justeres. Justeringen har til formål at neutralisere forskellen mellem PL-indekset i de to år før indfasningen og det langsigtede strukturelle PL-niveau, så den nye regulering alene påvirker den fremtidige vækst i overførslerne og ikke satsniveauet.

Ifølge vores beregninger kan man dog uden videre indføre den foreslåede reguleringsmetode fra 2027 uden behov for korrektion af niveauet, jf. beregninger i bilaget. Grunden til, det er muligt, er, at PL-indekset for 2025 og 2026 i gennemsnit svarer til det, vi anslår som værende det strukturelle niveau for PL. Hvis metoden indføres på et tidspunkt, hvor PL-indekset for de foregående år i gennemsnit afviger fra det langsigtede niveau, vil det kræve en korrektion ved overgangen til den nye reguleringsmetode.⁷ Tilsvarende hvis det strukturelle niveau for PL-indekset vurderes at ligge på et andet niveau, vil man skulle korrigere herfor. Hvis man fra politisk side vælger at gå videre med forslaget, bør Finansministeriet, der har ansvaret for at skønne PL-indekset inden de årlige finanslovsforhandlinger og derfor må antages at kende metoden bag, foretage et mere grundigt skøn for det strukturelle PL-indeks.

Det kan i øvrigt bemærkes, at den skønnede satsreguleringsprocent og den skønnede alternative satsreguleringsprocent i årene 2027-2029 kun forventes at afvige med 0,1 pct.point om året. Det vil således ikke gøre den store forskel nu og her at overgå til den foreslåede reguleringsmetode, men næste gang der kommer en pludselig ændring i inflationen, vil realindkomsten for overførselsmodtagerne være bedre sikret, end hvis man fastholder den nuværende forsinkede regulering.

5 Opsummering

I 2022 oplevede Danmark ligesom landene omkring os en stor, pludselig stigning i inflationen, som vi stadig mærker konsekvenserne af i dag. Befolkningen ser højere fødevarepriser i supermarkedet, og politikernes svar har været differentieret moms, engangsoverførsler til udvalgte borgere eller en

⁷ I bilaget er størrelsen af denne korrektion er beregnet.

kombination deraf. Men i stedet for lappeløsninger som midlertidige fødevare- eller varmechecks eller misforståede forsøg på at styre priserne på markedet via en ændring af momssystemet, er det mere målrettet at løse problemet ved dets rod: den utidssvarende regulering af satserne for de offentlige indkomstoverførsler.

En ændring af momssystemet, hvor man går væk fra enhedsmomsen og indfører lavere moms på udvalgte varer, vil medføre en lang række problemer. Ud over det administrative bøvvl ved differentieret moms for både virksomheder og skattemyndigheder, vil der være løbende administrative omkostninger forbundet med af afgrænse, hvilke varer der er omfattet af den lavere moms – især hvis de omfattede varegrupper som forventeligt løbende vil ændre sig. De øgede administrationsomkostninger vil sætte sig i priserne og i den opkrævede skat på andre områder. Dertil kommer, at hvis momsen sænkes, skal staten have de mistede indtægter et andet sted fra, og både indkomst- og selskabsskatten er mere forvridende end momsen. Endelig er det et åbent spørgsmål, om en lav inflation vil indebære en momsstigning, ligesom en høj inflation har medført pres for en momssænkning – og er det kun fødevaremomsen, der løbende skal tilpasses inflationen, eller gælder det for alle varetyper? Alle disse problemer undgår man, hvis man i stedet for at ændre på momsen ændrer på metoden bag satsreguleringen, så vi ikke kommer i samme situation med vigende realindkomster igen næste gang inflationen tager et hop.

Det er politisk bestemt, at satsreguleringen i Danmark følger lønningerne. Den nuværende reguleringsmetode har imidlertid den ulempe, at udviklingen i de offentlige overførsler er to år forsinkede i forhold til lønudviklingen, hvilket i en situation med pludselige stigninger i inflationen kan medføre et pres for midlertidige overførsler for at hjælpe lavindkomstgrupperne nu og her. Vi foreslår en alternativ tilgang, hvor der holdes fast i den politiske beslutning om reguleringsmåde, men hvor det gøres mere hensigtsmæssigt end i dag, så behovet for lappeløsninger bliver mindre i fremtiden.

Litteraturliste

Dansk Arbejdsgiverforening (2025): Lønomkostningerne steg 3,6 procent på DA-området i 3. kvartal 2025. Statistik Nyt 14.november 2025.

Dansk Arbejdsgiverforening (2025b): Aftagende lønudvikling i årets andet kvartal. Statistik-Nyt 15. august 2025.

De Økonomiske Råd (2025): Baggrundsnotat til kapitel III, dansk Økonomi, efterår 2025.

Finansministeriet (2021): Dokumentationsnotat – den samfundsøkonomiske diskonteringsrente.

Finansministeriet (2025): Opdateret mellemfristet forløb, Juni 2025.

Jonassen, A. B. (2023): Mindreregulering af overførselsindkomster 2016-2023. ANALYSE. Rockwool Fonden.

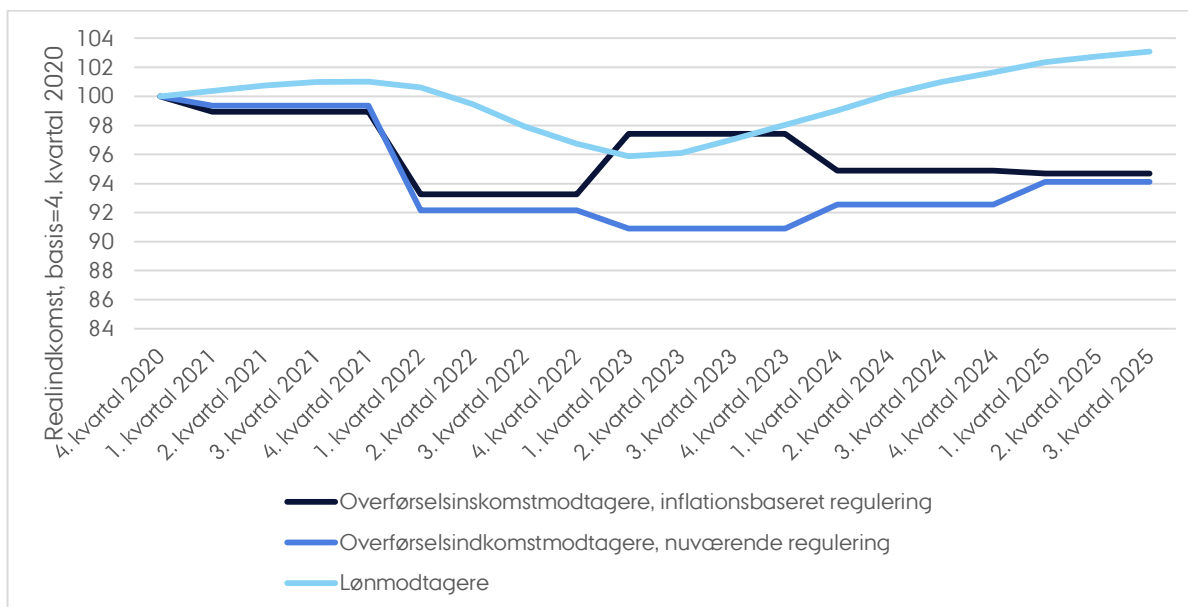
Kühl (2025): Lønmodtagerne har indhentet tabt købekraft – modtagere af overførselsindkomster må vente til 2029. Rockwool Fonden Analyse.

Nationalbanken (2025): "Udsigt til lavere lønstigninger og stabil inflation trods usikre tider". Analyse 19. marts 2025 | Nr. 9.

OECD (2026): OECD Economic Surveys: Denmark 2026. OECD Publishing, Paris.

Bilag

BILAGSFIGUR 1. UDVIKLING I REALINDKOMSTEN



Anm.: Se bilag for detaljer bag beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Dansk Arbejdsgiverforening (2026), Danmarks Statistiks statistikbank og Økonomistyrelsen.

Beregning af udviklingen i realindkomsten

Overførselsindkomsterne reguleres hvert år med satsreguleringsprocenten som i forbindelse med finanslovsudspillet offentliggøres i en bekendtgørelse for det efterfølgende år. I forbindelse med Skattereformen 2012, blev det dog aftalt, at langt de fleste overførsler i en årrække skulle stige mindre end satsreguleringsprocenten.⁸ I 2016 steg overførslerne med 0,3 pct.point mindre end satsreguleringsprocenten, i 2017 steg de med 0,4 pct. mindre og i årene 2018-2023 steg indkomstoverførslerne med 0,75 pct. point mindre end satsreguleringsprocenten. I beregningerne er taget udgangspunkt i den nedjusterede satsreguleringsprocent, da det var den, der var gældende for langt størstedelen af indkomstoverførslerne.⁹

⁸ Dette gælder eksempelvis kontanthjælp, sygedagpenge, dagpenge, førtidspension osv. Blandt andet folkepension var undtaget denne såkaldte mindreregulering.

⁹ Den foreslåede metode ændrer således ikke ved mindrereguleringen, den indgår via satsreguleringsprocenten i korrektionsleddet.

Pris og lønindekset (PL-indekset) offentliggøres ligeledes i forbindelse med finanslovsudspillet, men i modsætning til satsreguleringsprocenten er det ikke fastlagt ved lov, hvordan den bestemmes. Oplysninger om præcis hvad der ligger til grund for PL-indekset er ikke umiddelbart tilgængelige, men PL-indekset for perioden 1992-2026 er tilgængelig på Økonomistyrelsens hjemmeside.

Som grundlag for lønudviklingen anvendes lønstatistikken fra Dansk Arbejdsgiverforening, der ifølge lovgivningen også danner grundlag for satsreguleringen og således er det naturlige sammenligningsgrundlag. På tidspunktet for dette notats udarbejdelse forefindes ikke oplysning for 4. kvartal 2025, og det er derfor ikke muligt at sammenligne lønudviklingen i hele året 2025 med overførselsindkomsterne. For at kunne lave sammenligningen så langt frem i tid som muligt, anvendes derfor de kvartalsvise opgørelser over det seneste års udvikling. De kvartalsvise årlige ændringer i Dansk Arbejdsgiverforening (2025), $Lønstigning_t^{årlig}$, omregnes til løbende, kvartalsvise stigninger, $Lønstigning_t^{kvartal}$, for et givet kvartal t efter følgende formel:

$$ls_t^{kv} = (1 + ls_t^{DA})^{1/4} - 1$$

Ved at bruge denne omregning er det muligt at vise de kvartalsvise lønstigninger.

For at omregne stigningen i løn og overførsler til ændringer i realindkomsten fratrækkes inflationen fra stigningstakten. Som mål for inflationen anvendes Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks. For lønstigningerne fratrækkes den årlige inflation i de kvartalsvise årlige ændringer, $Lønstigning_t^{årlig}$, opgjort i samme kvartal, inden denne omregnes til en løbende kvartalsvis ændring. For overførselsindkomsterne fratrækkes den årlige inflation fra de årlige satsreguleringer.

Fremskrivning af realindkomsten

For at vurdere hvornår overførselsindkomstmodtagere vil opnå samme realindkomst som i 2020 med henholdsvis nuværende og den foreslående reguleringsmetode er det nødvendigt med en række antagelser.

Antagelserne om satsreguleringsprocenten i årene 2025-2027 bygger på Kühl (2025), der bygger sine beregninger på Dansk Arbejdsgiverforening (2025b) og Danmarks Nationalbank (2025). Det antages således, at satsreguleringsprocenten med den nuværende metode vil være 3,3 i 2027, 3,1 i 2028 og 2,9 i 2029.

Der er ingen officielle skøn for PL-indekset i de kommende år, og da der ikke forelægger dokumentation for, hvordan PL-indekset vanligvis fremkommer, er der betydelig usikkerhed forbundet med det antagede PL-indeks for årene 2027-2029. Vi ved dog at, prisudviklingen og lønudviklingen indgår i PL-indekset med vægtene 40/60. En sammenvejning af inflationen og lønudviklingen på DAs

område sammenholdt med PL-indekset i årene 2010-2022, viser dog at PL-indekset i gennemsnit ligger omtrent 0,5 pct.point under denne sammenvejning. Derfor anvendes i beregningen tre skøn for PL-indekset, der er beregnet som sammenvejningen af den forventede inflation og lønudviklingen på DAs område fratrullet henholdsvis 0,5 pct.point (middelskønnet), 1 pct.point (det lave PL-skøn) og 0 pct.point (det høje PL-skøn). Skønnet for de årlige lønstigningstakster stammer dels fra Nationalbanken (2025), dels fra de Økonomiske Råds formandsskab (2025).

Antagelserne om inflation bygger på Finansministeriet (2025), hvor inflationen skønnes at være 1,7 i 2026, 2,0 i både 2027 og 2028 og 1,8 i 2029.

Niveauekorrektion ved indførelse af den foreslåede satsreguleringsmetode

Den foreslåede PL-baserede regulering er langsigtet neutral i vækstrater, men indebærer et permanent niveau-skift i udbetalingerne, hvis størrelse afhænger af PL-niveauet ved indfasningen relativt til det langsigtede strukturelle PL-niveau. Niveauskiftet i udbetalingerne indebærer, at nutidsværdien af alle fremtidige udbetalinger af overførselsindkomster vil være forskellig i den foreslåede og den nuværende model. I dette afsnit analyseres dette, herunder hvad der kræves ved indfasning af den foreslåede reguleringsordning for at overførselsindkomsternes niveau på lang sigt ikke ændres af overgangen til den foreslåede ordning.

Lad

B_0 : satsen på en given overførsel i dag

s_t : satsregulering i år t

PL_t : pris – og lønindeks i år t

$R \in (0,1)$: konstant årlig diskonteringsfaktor

Den foreslåede regulering kan skrives som

$$\tilde{s} = PL_t + (s_t - PL_{t-2})$$

Grundlæggende vil den foreslåede regulering altså regulere overførselsindkomsterne med den forventede pris- og lønudvikling som afspejlet i PL-indekset og derefter senere korrigere for afvigelsen mellem den forventede og den faktiske udvikling, når den faktiske udvikling kendes. I den nuværende satsregulering afspejles den faktiske udvikling i satsreguleringen to år senere.

Med den nuværende regulering er satsen i år i

$$B_i = B_0 \prod_{t=1}^i (1 + s_t)$$

Med den foreslåede regulering er satsen i år i

$$\tilde{B}_i = B_0 \prod_{t=1}^i (1 + s_t + PL_t - PL_{t-2})$$

Nutidsværdien af de samlede udbetalinger med henholdsvis den nuværende og den foreslåede regulering er

$$PV = \sum_{i=1}^{\infty} R^i B_i$$

$$\tilde{PV} = \sum_{i=1}^{\infty} R^i \tilde{B}_i$$

Forskellen mellem de samlede udbetalinger med de to reguleringsmetoder er således

$$\Delta PV = PV - \tilde{PV}$$

Da s_t og PL_t er små, kan vi anvende førsteordensapproximation

$$\prod_{t=1}^i (1 + x_t) \approx 1 + \sum_{t=1}^i x_t$$

Så satsen i år i med nuværende regulering kan skrives som

$$B_i \approx B_0 \left(1 + \sum_{t=1}^i s_t \right)$$

Og med den foreslåede regulering bliver det

$$\tilde{B}_i \approx B_0 \left(1 + \sum_{t=1}^i (s_t + PL_t - PL_{t-2}) \right)$$

Forskellen i satsniveauer er således

$$B_i - \tilde{B}_i \approx B_0 \left(1 + \sum_{t=1}^i s_t \right) - B_0 \left(1 + \sum_{t=1}^i (s_t + PL_t - PL_{t-2}) \right) = B_0 \sum_{t=1}^i (PL_{t-2} - PL_t)$$

Forskellen i de samlede udbetalinger kan nu skrives som

$$\Delta PV = PV - \tilde{PV} = \sum_{i=1}^{\infty} R^i B_i - \sum_{i=1}^{\infty} R^i \tilde{B}_i = \sum_{i=1}^{\infty} R^i (B_i - \tilde{B}_i) \approx B_0 \sum_{i=1}^{\infty} R^i \sum_{t=1}^i (PL_{t-2} - PL_t)$$

Ombytningen af summer er tilladt, fordi dobbeltsummen er absolut konvergent, og derfor kan vi skrive¹⁰

$$\Delta PV \approx B_0 \sum_{t=1}^{\infty} (PL_{t-2} - PL_t) \sum_{i=t}^{\infty} R^i$$

Da

$$\sum_{i=t}^{\infty} R^i = \frac{R^t}{1-R}$$

fås

$$\Delta PV \approx \frac{B_0}{1-r} \sum_{t=1}^{\infty} R^t (PL_{t-2} - PL_t) = \frac{B_0}{1-r} \left(\sum_{t=1}^{\infty} R^t PL_{t-2} - \sum_{t=1}^{\infty} R^t PL_t \right)$$

Vi omskriver indeksene ved at sætte $k = t - 2$ i første sum og blot udskifte t med k i anden sum:

¹⁰ Dette følger af den geometriske diskontering ($0 < r < 1$), som indebærer, at $\sum_{i=1}^{\infty} i r^i < \infty$, samt af at PL-indekset antages at være begrænset. Jf. Fubinis sætning.

$$\begin{aligned}
\Delta PV &\approx \frac{B_0}{1-r} \left(R^2 \sum_{k=-1}^{\infty} R^k PL_k - \sum_{k=1}^{\infty} R^k PL_k \right) \\
&= \frac{B_0}{1-r} \left(R^2 \left(PL_{-1} + RPL_0 + \sum_{k=1}^{\infty} R^k PL_k \right) - \sum_{k=1}^{\infty} R^k PL_k \right) \\
&= \frac{B_0}{1-r} \left(R^2 PL_{-1} + R^3 PL_0 + (R^2 - 1) \sum_{k=1}^{\infty} R^k PL_k \right)
\end{aligned}$$

Hvis vi antager, at PL-indekset for alle perioder fremover ligger på det strukturelle niveau, PL^* , så:

$$PL_k = PL^* \text{ for } k \in [1; \infty[$$

kan vi skrive

$$\begin{aligned}
\Delta PV &\approx \frac{B_0}{1-R} \left(R^2 PL_{-1} + R^3 PL_0 + (R^2 - 1) \sum_{k=1}^{\infty} R^k PL_k \right) \\
&= \frac{B_0}{1-R} \left(R^2 PL_{-1} + R^3 PL_0 + (R^2 - 1) PL^* \sum_{k=1}^{\infty} R^k \right) \\
&= \frac{B_0}{1-R} \left(R^2 PL_{-1} + R^3 PL_0 + (R^2 - 1) PL^* \cdot \frac{R}{1-R} \right) \\
&= \frac{B_0}{1-R} \left(R^2 PL_{-1} + R^3 PL_0 + (R-1)(R+1) PL^* \cdot \frac{R}{1-R} \right) \\
&= \frac{B_0}{1-R} (R^2 PL_{-1} + R^3 PL_0 - (R+1)R PL^*)
\end{aligned}$$

Finansministeriet anvender som standard en real samfundsøkonomisk diskonteringsrente på 3,5 pct. de første 35 år, faldende til 2,5 i år 36-70 og 1,5 pct. i årene derefter, jf. Finansministeriet (2021). Hvis det antages, at renten er 3,5 pct. i alle år fås en diskonteringsrate på

$$R = \frac{1}{1 + 0,035}$$

Indsættes dette i udtrykket ovenover får vi, at forskellen i nutidsværdien af samtlige udbetalinger under henholdsvis den nuværende og den foreslåede satsreguleringsmetode er:

$$\Delta PV \approx B_0(27,6PL_{-1} + 26,7PL_0 - 56,2PL^*) \quad (1)$$

Forskellen på nutidsværdien af samtlige udbetalinger under henholdsvis den nuværende og den foreslåede satsreguleringsmetode afhænger således af forholdet mellem størrelsen af PL-indekset i de to år før indfasningen samt det strukturelle niveau for PL-indekset. For at der ikke skal foretages en niveauekorrigerende af overførselsindkomsterne ved overgangen til den foreslåede satsreguleringsmetode kræver det at

$$\begin{aligned} \Downarrow \quad \Delta PV &= 0 \\ B_0(27,6PL_{-1} + 26,7PL_0 - 56,2PL^*) &= 0 \end{aligned}$$

Da satsen i året før overgangen til den nye metode, B_0 , ikke er nul, skal det derfor gælde at

$$\begin{aligned} \Updownarrow \quad 27,6PL_{-1} + 26,7PL_0 - 56,2PL^* &= 0 \\ \Updownarrow \quad 27,6PL_{-1} + 26,7PL_0 &= 56,2PL^* \\ \Updownarrow \quad 0,49PL_{-1} + 0,47PL_0 &= PL^* \end{aligned}$$

Da PL-indekset normalt opgøres med et decimal, og da der i forvejen er en vis usikkerhed om størrelsen på PL^* er dette omtrent det samme som

$$0,5PL_{-1} + 0,5PL_0 = PL^*$$

Det vil sige, hvis gennemsnittet af PL-indekset i de to år før indførelsen af den foreslåede satsreguleringsmetode omtrent svarer til det strukturelle PL-indeks, kan den foreslåede metode indføres uden behov for niveauekorrektion.

Hvis vi antager, at den foreslåede ordning indføres fra 2027 og således kan sætte de kendte PL-indeks for 2025 og 2026 ind i (1) fås:

$$\begin{aligned} \Delta PV &\approx B_0(27,6PL_{2025} + 26,7PL_{2026} - 56,2PL^*) = B_0(27,6 \cdot 0,023 + 26,7 \cdot 0,021 - 56,2PL^*) \\ &= B_0(1,2 - 56,2PL^*) \end{aligned}$$

Hvis $PL^* = 0,021$ vil ΔPV være nul og man kan uden videre indføre den foreslåede satsregulering fra 2027 uden det ændrer på overførselsindkomsternes niveau. Som nævnt ovenfor foreligger der ikke offentligt tilgængelige oplysninger om præcis, hvordan PL-indekset skønnes, og derfor er det

vanskeligt at vurdere, hvad det strukturelle niveau er. Men det er ikke urimeligt at antage, at det strukturelle PL-indeks ligger omkring 2,1 pct. Det langsigtede inflationsniveau skønnes typisk at være omkring 2 pct., mens den langsigtede lønstigningstakst skønnes at være 3,2 pct, jf. De Økonomiske Råd (2025). Inflationen og lønstigningerne indgår i PL-indekset med vægtene 40/60, hvilket giver $2 \cdot 0,4 + 3,2 \cdot 0,6 = 2,7$. De seneste 15 år har PL-indekset i gennemsnit ligget 0,6 pct.point under sammenvejningen af lønvæksten og inflationen. Hvis denne korrektion også gælder for det strukturelle PL-indeks, lander skønnet for PL^* netop på 2,1 pct. Bemærk i øvrigt, at det også gælder at gennemsnittet af PL_{2025} og PL_{2026} er lig det strukturelle PL-indeks.