



# Forslag til alternativ satsregulering

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

I 2022 oplevede Danmark ligesom landene omkring os en stor, pludselig stigning i inflationen. Når priserne stiger, vil lønningerne som udgangspunkt følge efter. Selvom reguleringen af indkomstoverførslerne i Danmark følger lønningerne, har den nuværende reguleringsmetode imidlertid den ulempe, at udviklingen i de offentlige overførsler er to år forsinkede i forhold til lønudviklingen. Det har den konsekvens, at personer på overførselsindkomst kan opleve et langvarigt fald i realindkomsten ved pludselige inflationsstigninger som den i 2022. Vi foreslår en alternativ metode til satsregulering, der ved at indarbejde aktuelle inflationsskøn sikrer større grad af samtidighed i udviklingen af realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere og lønmodtagere.

## Kontakt

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

Senioranalytiker  
Marie Møller Kjeldsen  
mmk@econ.au.dk

## Analysens hovedkonklusioner

Den seneste tid har dagligvarepriserne været til debat. Mange danskere oplever, at deres daglige indkøb er blevet dyrere og det har medført politiske aftaler om differentieret moms og midlertidige fødevarerchecks. En del af baggrunden for den megen fokus på prisen på dagligvarer er, at realindkomsten for overførselsindkomstmottagere tog et langvarigt dyk i forbindelse med inflationsstigningen i 2022. Det er en politisk målsætning, at udviklingen i overførselsindkomsterne (overvejende) skal følge lønudviklingen. I praksis er der en imidlertid en forsinkelse i tilpasningen, som ved høj og uventet inflation gør, at realindkomsten for overførselsmottagere falder. I dette notat foreslås en alternativ satsreguleringsmodel, der indebærer, at overførselsindkomstmottagernes realindkomst ikke vil opleve langvarige fald næste gang inflationen tager et hop. Den aktuelle situation i Mellemløsten indebærer en risiko for, at der kan ske inflationsstigninger igen inden for nærmeste fremtid.

Analysen viser:

- Ved pludselige inflationsstigninger kan der komme et langvarigt fald i realindkomsten for mottagere af overførselsindkomster. Det skyldes den nuværende satsreguleringsmetode. Det har direkte betydning for overførselsmottagerne men har også effekter på den samlede økonomi, da et svækket privat forbrug kan være med til at svække den samlede aktivitet i økonomien.
- Vi foreslår en ny satsreguleringsmetode, der tager højde for den forventede udvikling i inflationen i det kommende år. Aktuelle, velbegrundede inflationsskøn er afgørende for metodens evne til at sikre overførselsindkomstmottageres realindkomsten mod utilsigtede fald.
- Havde den foreslåede satsreguleringsmetode været gældende fra 2020, ville overførselsindkomstmottagere ikke have oplevet så stort eller langvarigt et fald i realindkomsten i forbindelse med inflationsstigningen i 2022, som det skete med den nuværende reguleringsmekanisme.
- Ved at basere satsreguleringen på den forventede inflation 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.
- Den foreslåede metode kan under visse, rimelige antagelser indføres uden det kræver indfasning eller overgangsordninger.

# 1 Indledning

Fald i realindkomst for personer på overførselsindkomst

Efter den markante stigning i hovedsageligt energi- og fødevarerpriser i 2022 har der været stort politisk fokus på prisstigningernes betydning for især mindrebedemidlede familier. Der er indgået politiske aftaler om fødevarerchecks og om at afsætte midler til at sænke momsen på (udvalgte) fødevarer. En del af baggrunden for, at der overhovedet er tale om fødevarerchecks 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.

Politisk ønske: parallel udvikling af løn og overførsler

Det er en politisk målsætning, at overførslerne (overvejende) skal følge lønudviklingen, men den praktiske fremgangsmåde har utilsigtede effekter. Det langvarige fald i realindkomsten for personer på overførselsindkomst skyldes, at overførselsindkomsterne reguleres med en forsinkelse. Det er bedre at mindske denne forsinkelse end at forsøge at afbøde konsekvenserne ved hjælp af midlertidige tiltag eller forsøg på at styre priserne på markedet via et opgør med enhedsmomsen.

To års forsinkelse i regulering af satser

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.

Påvirker enkelt-personer og hele økonomien

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.

Forslag til alternativ model for regulering af satser

Hvis reguleringen af overførselsindkomsterne ikke var forsinket i forhold til lønudviklingen, ville lønmodtagere og offentligt forsørgede grundlæggende have den samme udvikling i realindkomsten.<sup>1</sup> I dette notat foreslås en alternativ fremgangsmåde for den konkrete regulering, der sikrer en mere stabil udvikling i realindkomsten for offentligt forsørgede, samtidig med at overførselsindkomsternes niveau på lang sigt forbliver den samme som i dag. På længere sigt vil modellen altså hverken

---

<sup>1</sup> Bemærk 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 mindre regulering, 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.

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 et skøn for inflationen for det kommende år kombineret med den nuværende satsregulering. Til illustration tages her udgangspunkt i inflationsskøn fra Økonomi-/Finansministeriet, De Økonomiske Råd og Nationalbanken.<sup>2</sup> Metoden sikrer større grad af samtidighed i udviklingen af realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere og lønmodtagere, uanset hvilken institutions inflationsskøn, der anvendes.<sup>3</sup> Generelt gælder dog, at jo mere retvisende og aktuelle inflationsskøn, der anvendes som grundlag for reguleringen, jo bedre sikring mod realindkomstnedgang.

### Læsevejledning

I næste afsnit beskrives den nuværende regulering af de offentlige overførselsindkomster nærmere, i afsnit 3 diskuteres grunde til at regulere indkomstoverførsler, i afsnit 4 præsenteres forslaget til en alternativ reguleringsmetode, hvis indfasning diskuteres i afsnit 5. Afsnit 6 opsummerer. I bilaget findes diverse definitioner og beregninger bag de resultater, der præsenteres i notatet.

## 2 Regulering af offentlige indkomstoverførsler i Danmark

### Udviklingen af overførsler er to år forsinket i forhold til lønudviklingen

Købekraften af de forskellige overførselsindkomster er blevet udhulet som følge af den uventede og høje inflation 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 kringlede 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.

---

<sup>2</sup> Det afhænger af ressortfordelingen under en given regering, hvilket ministerie der har ansvaret for at udarbejde Økonomisk Redegørelse.

<sup>3</sup> I en tidligere udgave af dette notat blev Finansministeriets indeks for pris- og lønudviklingen (PL-indekset) anvendt. Af praktiske årsager er inflationsskønnet dog bedre egnet til at danne grundlag for reguleringen. Vi opfordrer Finansministeriet til at dokumentere beregningen af PL-indekset, således at det bedre kan anvendes af aktører uden forbindelse til ministerierne.

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 fratrukket 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.

### 3 Hvorfor regulere indkomstoverførsler?

To argumenter for at regulere overførsler

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 2.1 ovenfor.<sup>4</sup> 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.

Forslag fastholder formål med reguleringen

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.

Praktikalitet baggrund for forsinket regulering

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.

Lønudvikling afspejler inflation og velstandsudvikling

Lønudviklingen kan opdeles i en del, der afspejler inflationen, og en del, der skyldes produktivetsforbedringer – 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 fratrukket inflationen, først kan opgøres med to års forsinkelse.

Regulering med udgangspunkt i faktisk inflation ikke hensigtsmæssig

Vi har undersøgt muligheden for på denne måde at lade satsreguleringen følge inflationen kombineret med en forsinket regulering i forhold til velstandskomponenten af lønudviklingen.<sup>5</sup> Sidstnævnte sikrer desuden, at forholdet mellem realindkomsterne fastholdes. Trægheden i lønningernes tilpasning efter inflationschoppet 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. Metoden vil således bryde med den grundlæggende præmis om, at lønmodtagere og overførselsindkomstmodtagere grundlæggende skal have samme udvikling i realindkomsten. Som alternativ foreslår vi, at satsreguleringen bestemmes ud fra den *forventede* inflation. Forslaget beskrives nærmere i det følgende.

<sup>4</sup> Bemærk dog den nævnte mindreregulering.

<sup>5</sup> 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.

## 4 Regulering med udgangspunkt i den forventede inflation

Model tager udgangspunkt i forventet inflation

En række institutioner udarbejder løbende skøn for den forventede inflation i det kommende år. I nedenstående beregninger tages udgangspunkt i inflations-skøn foretaget af Økonomi-/Finansministeriet i forbindelse med Økonomisk Redegørelse, Nationalbanken samt De Økonomisk Råd. En regulering af overførselsindkomsterne med udgangspunkt i den forventede inflation for det kommende år vil mindske risikoen for, at pludselige stigninger i inflationen medfører en langvarig nedgang i realindkomsten for overførselsmodtagerne afledt af en regulering, der alene er baseret på historiske data. Til trods for, at inflations-skønnene fra de tre institutioner varierer, vil en satsregulering baseret på et af de tre skøn alle have medført en mindre nedgang i realindkomsten for overførselsindkomstmodtagere i forbindelse med inflationshoppet i 2022 end den nuværende ordning.

Model indebærer forskydning af regulering

Det er politisk bestemt, at de offentlige indkomstoverførsler grundlæggende skal følge lønudviklingen. For ikke at ændre på dette grundlæggende princip, præsenterer vi en model, hvor indkomstoverførslerne reguleres med den forventede inflation plus en korrektion, der sikrer, at reguleringen over tid vil være den samme som i dag. Hvis overgangen til ordningen times rigtigt, indebærer modellen 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 forbrugerpriserne. Selvom vores forslag tager udgangspunkt i den forventede inflation, ændres der ikke på, at satsreguleringen over tid er bestemt af lønudviklingen. Konkret foreslår vi således, at satsreguleringen ændres til følgende:

Ny satsregulering<sub>t</sub> = Inflationsskøn<sub>t</sub> + (Nuværende satsregulering<sub>t</sub> - Inflationsskøn<sub>t-2</sub>).

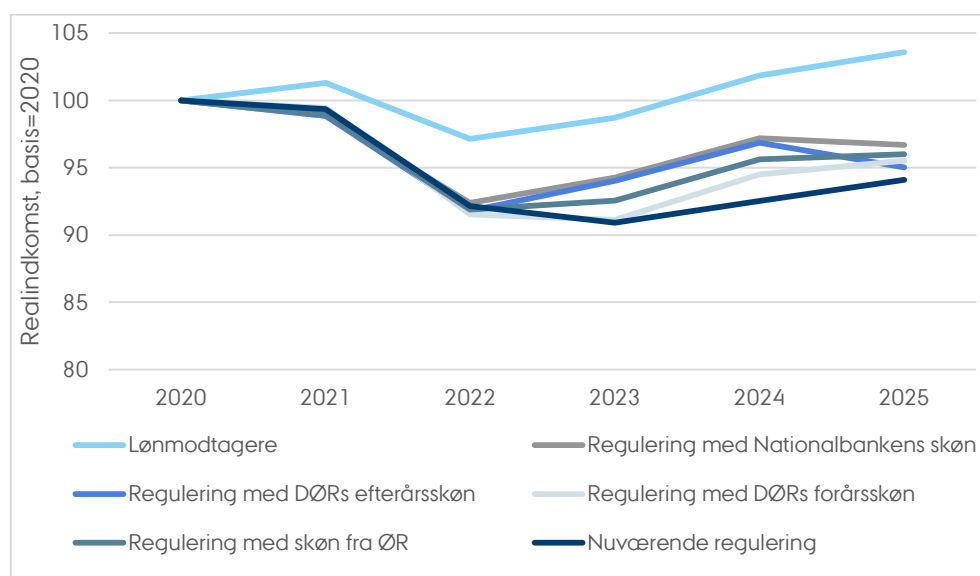
Regulering svarer til forventet inflation plus velstandskomponent

Den foreslåede satsregulering i år  $t$  vil således være den skønnede inflation for år  $t$  plus et korrektionsled, der består af forskellen mellem satsreguleringsprocenten i den nuværende model i år  $t$  og inflations-skønnet 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 prisudvikling plus en velstandskomponent, der består af de lønstigninger, der ligger ud over den forventede prisudviklingen. Den nuværende satsreguleringsprocent afspejler som nævnt den faktiske lønudviklingen to år tidligere, og forskellen mellem den nuværende satsregulering i år  $t$  og den forventede inflation to år tidligere er således afvigelsen mellem den forventede og den faktiske udvikling i priserne plus en velfærdskomponent, der afspejler løbende produktivtetsforbedringer, der kommer til udtryk ved stigninger i reallønnen.

Metoden  
modvirker  
langvarigt fald i  
realindkomst

Hvis den foreslåede reguleringsmetode havde været gældende i 2020, ville modtagere af overførselsindkomster ikke have oplevet så langvarig en nedgang i realindkomsten efter inflationsstigningen i 2022 som med nuværende metode, jf. figur 1. Det gælder uanset, om reguleringen er baseret på inflations-skøn fra De Økonomiske Råd, Nationalbanken eller Økonomisk Redegørelse. For så retvisende et skøn som muligt bør anvendes så opdateret et inflations-skøn som muligt, når reguleringen af overførselsindkomsterne fastlægges. Eksempelvis vil en regulering baseret på De Økonomiske Råds inflations-skøn i oktober året før medføre en mere kortvarig nedgang i realindkomsten end en regulering baseret på institutionens inflations-skøn fra maj året før. Sidstnævnte vil dog stadig medføre en mindre langvarig nedgang i realindkomsten end nuværende metode. Det bemærkes desuden, at det generelt gælder, at jo mere retvisende, velbegrundede og aktuelle inflations-skøn jo større effekt kan metoden forventes at have.

FIGUR 4.1 UDVIKLING I REALINDKOMSTEN I ÅRENE OMKRING INFLATIONSHOPPET I 2022



Anm.: Nationalbankens inflations-skøn stammer fra deres årlige udgivelse i september året før, inflations-skønnet fra Økonomisk Redegørelse (ØR) stammer fra augustudgivelsen året før, mens De Økonomiske Råds (DØRs) forårs- og efterårsskøn stammer fra udgivelserne i maj henholdsvis oktober året før. Se bilag for detaljer bag beregningen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Dansk Arbejdsgiverforening (2026), Danmarks Statistiks statistikbank, Økononmistryrelsen, Nationalbanken, Økonomi- og Finansministeriet og De Økonomiske Råd.

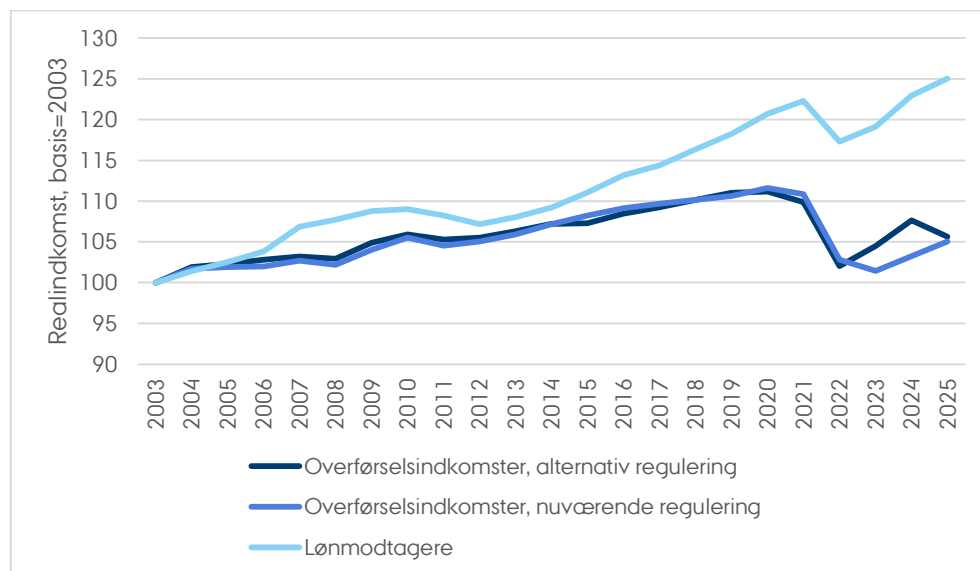
Metode lever op til  
politisk målsætning

Over tid vil udviklingen i indkomsten for overførselsmodtagere med den foreslåede reguleringsmetode være den samme som i dag.<sup>6</sup> 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, når inflationen pludselig stiger, som den gjorde i 2022,

<sup>6</sup> I princippet skal korrektionsleddet diskonteres for at forslaget er helt udgiftsneutralt, det er dog udeladt her for enkelthedsens skyld.

jf. figur 4.1. 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.<sup>7</sup>

FIGUR 4.2 UDVIKLING I REALINDKOMSTEN



Anm.: I figuren er den alternative regulering baseret på inflationskønnet fra De Økonomiske Råds årlige efterårsrapport. Hverken Nationalbanken eller Økonomisk Redegørelse har offentliggjort inflationskøn hvert år i denne periode. Se bilag for detaljer bag beregningen.

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

Nuværende regulering kan virke som automatisk stabilisator...

Den nuværende reguleringsmetode har implikationer for konjunkturudviklingen. Den forsinkede regulering ved en stigning i inflationen reducerer købekraften og dermed den samlede efterspørgsel. Det er på den ene side med til ikke at øge inflationen yderligere, men det mindsker den samlede efterspørgsel i økonomien. Hvis inflationsstigningen er drevet af stigende efterspørgsel, virker dette som en automatisk stabilisator i forhold til den samlede aktivitet i økonomien, men også til at mindske inflationspresset. Er udviklingen derimod drevet af et udbudsstød (øgede priser og lavere aktivitet), medvirker det til et yderligere fald i aktiviteten, men mindsker inflationspresset.

... men det er ikke et overbevisende argument for ikke at ændre metode

Satsreguleringens effekt som automatisk stabilisator vil blive mindsket, hvis man overgår til den foreslåede metode, fordi en del af forsinkelsen i forhold til lønudviklingen forsvinder. Det er netop pointen med forslaget. Den stabiliserende effekt vil

<sup>7</sup> Bemærk, at figur 1 har 2003 som basisår, og at figuren derfor viser udviklingen relativt til niveauet i 2003 for den givne indkomstype. 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.

dog ikke forsvinde helt, idet velfærdskomponenten af lønudviklingen også med den nye metode først vil afspejles i satsreguleringen med to års forsinkelse. Endelig skal værdien af satsreguleringens konjunkturstabiliserende effekt holdes op mod de omkostninger denne effekt har for personer for overførselsindkomst. Satsreguleringens funktion som automatisk stabilisator er således ikke nødvendigvis et tilstrækkeligt argument for at bevare den nuværende model.

## 5 Indfasning

Uændret langsigtet vækstrate, men ny metode kan påvirke satsniveau

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 inflationsskøn (fra årene omkring indfasningen) direkte i reguleringen. Hvis disse historiske inflationsskøn i gennemsnit afviger fra den langsigtede strukturelle inflation, opstår der et varigt løft eller fald i satserne.

Der kan være behov for justering af satserne ved indfasning

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

Timing kan give mulighed for indfasning uden behov for justering

Ifølge vores beregninger kan man uden videre indføre den foreslåede reguleringsmetode uden behov for korrektion af niveauet, hvis metoden indføres på et tidspunkt, hvor inflationsskønnet for de to foregående år i gennemsnit ligger omkring det langsigtede niveau, jf. beregninger i bilaget. Hvis metoden indføres på et tidspunkt, hvor inflationsskønnet for de foregående år i gennemsnit afviger fra det langsigtede niveau, vil det kræve en korrektion ved overgangen til den nye reguleringsmetode.<sup>8</sup>

Metoden kan under visse antagelser uden videre indføres fra 2027

Det langsigtede inflationsniveau skønnes typisk at være omkring 2 pct. Hvis man ved indfasningen af den foreslåede reguleringsordning er villig til at antage, at den skønnede inflation for de to år før indfasningen i gennemsnit lå omkring 2 pct., kan man indføre den foreslåede ordning uden behov for niveauekorrektion. Det skønnede inflationsniveau i et givet år varierer en del mellem de forskellige institutioner, eksempelvis skønnede De Økonomiske Råd, Nationalbanken og Økonomiministeriet, at inflationen i 2025 ville være henholdsvis 1,5, 2,1 og 2. Det vil således ikke være helt urimeligt at antage, at den skønnede inflation lå omkring 2 pct. Hvis man er villig til at antage, at den skønnede inflation i 2025 og 2026 i gennemsnit er 2 pct.,

<sup>8</sup> I bilaget er størrelsen af denne korrektion er beregnet.

vil man således kunne indføre den foreslåede reguleringsordning fra 2027 uden behov for overgangsordninger.<sup>9</sup> I givet fald vil reguleringsprocenten være 3 pct. mod de forventede 3,3 pct. med den nuværende ordning.

## 6 Opsummering

Checks og momsændringer er ikke målrettet problemets rod

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 engangsoverførsler til udvalgte borgere og differentieret moms. 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.

Ny metode for satsregulering kan mindske behov for lappeløsninger

Når priserne stiger, vil lønningerne som udgangspunkt følge efter. Selvom satsreguleringen i Danmark følger lønningerne, har den nuværende reguleringsmetode imidlertid den ulempe, at udviklingen i de offentlige overførsler er to år forsinkede i forhold til lønudviklingen. I en situation med pludselige stigninger i inflationen kan det 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.

Metoden baseres på den forventede inflation

Forslaget indebærer en mere samtidig regulering af overførselsindkomsterne, der baseres på den forventede udvikling i inflationen i det kommende år. Metoden er her illustreret ved brug af eksisterende inflationsskøn, men ideelt set bør der anvendes et så opdateret og velbegrunder et inflationsskøn som muligt, når reguleringen af overførselsindkomsterne fastsættes.

Metoden ændrer ikke på størrelsen af overførslerne

Vores beregninger viser, at ved at basere satsreguleringen på den forventede inflation kombineret med en korrektion for tidligere fejlskøn, kan man sikre, at realindkomsten for overførselsmodtagerne og lønmodtagere bedre følges ad. Samtidig vil overførslerne over tid have samme udvikling som i dag. Den foreslåede metode ændrer altså ikke på størrelsen af udbetalingerne, men alene på timingen.

Metoden sikrer forudsigelighed

Den foreslåede metode er regelbaseret og bidrager til stabilitet og forudsigelig i modsætning til ad hoc indgreb i form af særlige tilskud eller ændringer i afgifts-/momssystemet. Ændringer i sidstnævnte bør ske af strukturelle og ikke konjunktuelle grunde.

<sup>9</sup> Den skønnede inflation for 2025 indgår i reguleringen for 2027, mens den skønnede inflation for 2026 indgår i reguleringen for 2028.

Indførelse af  
metoden kan være  
rettidig omhu

Behovet for en ny tilgang til satsreguleringen er ikke kun aktuelt på grund af eftervirkningerne af inflationshoppet i 2022, men også fordi vi meget vel kan stå overfor nye inflationsstigninger afledt af konflikten mellem Iran og USA. Ved at indføre en mere tidssvarende regulering af overførselsindkomsterne kan man forhåbentlig undgå, at der bliver behov for fødevarerchecks og opstår misforstået politisk pres for at ændre på et velfungerende (moms-)system, næste gang inflationen hopper.

## Litteraturliste

Dansk Arbejdsgiverforening (2026): Uændret lønudvikling ved udgangen af 2025. Statistik Nyt 16. februar 2025.

De Økonomiske Råd (2002-2025): Dansk Økonomi, efterår – diverse årgange.

Finansministeriet (2021): Dokumentationsnotat – den samfundsøkonomiske diskonteringsrente.

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

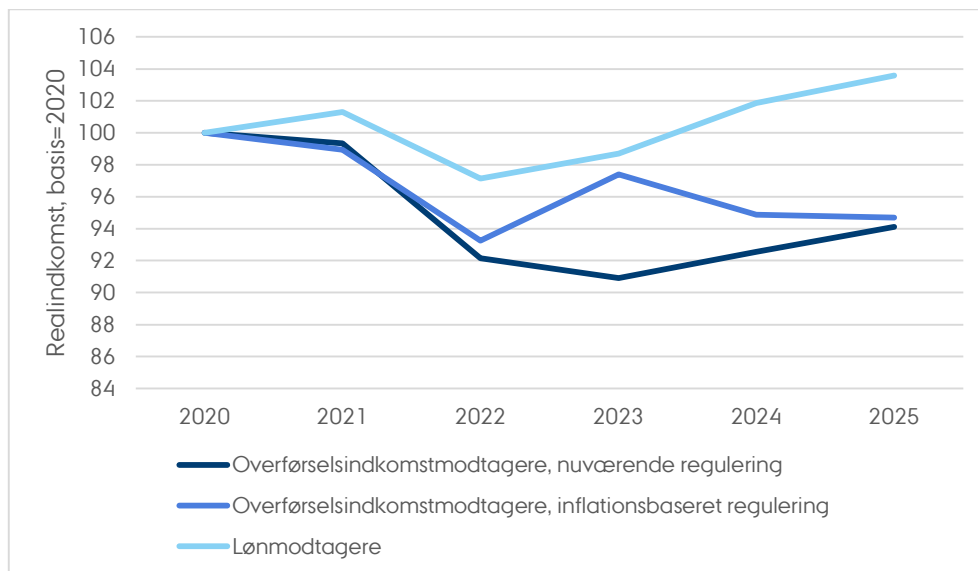
Nationalbanken (2020-2025): udsigter for dansk økonomi, september, diverse årgange.

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

Økonomiministeriet (2020-2025): Økonomisk Redegørelse, august – diverse årgange.

## 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

I beregningerne er anvendt inflationsskøn fra Nationalbankens årlige udgivelse i september året før, inflationsskønnet fra Økonomisk Redegørelse stammer fra augustudgivelsen året før, mens De Økonomiske Råds forårs- og efterårsskøn stammer fra udgivelserne i maj henholdsvis oktober året før.

<sup>10</sup> Dette gælder eksempelvis kontanthjælp, sygedagpenge, dagpenge, førtidspension osv. Blandt andet folkepension var undtaget denne såkaldte mindreregulering.

<sup>11</sup> Den foreslåede metode ændrer således ikke ved mindrereguleringen, den indgår via satsreguleringsprocenten i korrektionsledet.

Som grundlag for lønudviklingen anvendes lønstatistikken fra Dansk Arbejdsgiverforening (2026), der ifølge lovgivningen også danner grundlag for satsreguleringen og således er det naturlige sammenligningsgrundlag.

For at omregne stigningen i løn og overførsler til ændringer i realindkomsten fratrækkes inflationen fra stigningstakten. Som mål for inflationen anvendes Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks.

### Niveaukorrektion ved indførelse af den foreslåede reguleringsmetode

Den foreslåede regulering baseret på inflationsskøn er langsigtet neutral i vækstrater, men indebærer et permanent niveau-skift i udbetalingerne, hvis størrelse afhænger af inflationsskønnene ved indfasningen relativt til den langsigtede strukturelle inflation. 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  $t$

$IS_t$  : Inflationsskøn for år  $t$  (foretaget i år  $t - 1$ )

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

Den foreslåede regulering kan skrives som

$$\tilde{s} = IS_t + (s_t - IS_{t-2})$$

Grundlæggende vil den foreslåede regulering altså regulere overførselsindkomsterne med den forventede udvikling i forbrugerpriserne 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  $i$

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

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  $IS_t$  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

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

Forskellen i satsniveauer er således

$$\begin{aligned}
 B_i - \tilde{B}_i &\approx B_0 \left( 1 + \sum_{t=1}^i s_t \right) - B_0 \left( 1 + \sum_{t=1}^i (s_t + IS_t - IS_{t-2}) \right) \\
 &= B_0 \sum_{t=1}^i (IS_{t-2} - IS_t)
 \end{aligned}$$

Forskellen i de samlede udbetalinger kan nu skrives som

$$\begin{aligned}
 \Delta PV &= PV - \tilde{PV} = \sum_{i=1}^{\infty} R^i B_i - \sum_{i=1}^{\infty} R^i \tilde{B}_i = \sum_{i=1}^{\infty} R^i (B_i - \tilde{B}_i) \\
 &\approx B_0 \sum_{i=1}^{\infty} R^i \sum_{t=1}^i (IS_{t-2} - IS_t)
 \end{aligned}$$

Ombytningen af summer er tilladt, fordi dobbeltsummen er absolut konvergent, og derfor kan vi skrive<sup>12</sup>

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

Da

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

fås

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

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

---

<sup>12</sup> Dette følger af den geometriske diskontering ( $0 < r < 1$ ), som indebærer, at  $\sum_{i=1}^{\infty} ir^i < \infty$ , samt af at inflationen antages at være begrænset. Jf. Fubinis sætning.

$$\begin{aligned}\Delta PV &\approx \frac{B_0}{1-r} \left( R^2 \sum_{k=-1}^{\infty} R^k IS_k - \sum_{k=1}^{\infty} R^k IS_k \right) \\ &= \frac{B_0}{1-r} \left( R^2 \left( IS_{-1} + RIS_0 + \sum_{k=1}^{\infty} R^k IS_k \right) - \sum_{k=1}^{\infty} R^k IS_k \right) \\ &= \frac{B_0}{1-r} \left( R^2 IS_{-1} + R^3 IS_0 + (R^2 - 1) \sum_{k=1}^{\infty} R^k IS_k \right)\end{aligned}$$

Hvis vi antager, at inflationsskønnet for alle perioder fremover ligger på det strukturelle niveau,  $IS^*$ , så:

$$IS_k = IS^* \text{ for } k \in [1; \infty[$$

kan vi skrive

$$\begin{aligned}\Delta PV &\approx \frac{B_0}{1-R} \left( R^2 IS_{-1} + R^3 IS_0 + (R^2 - 1) \sum_{k=1}^{\infty} R^k IS_k \right) \\ &= \frac{B_0}{1-R} \left( R^2 IS_{-1} + R^3 IS_0 + (R^2 - 1) IS^* \sum_{k=1}^{\infty} R^k \right) \\ &= \frac{B_0}{1-R} \left( R^2 IS_{-1} + R^3 IS_0 + (R^2 - 1) IS^* \cdot \frac{R}{1-R} \right) \\ &= \frac{B_0}{1-R} \left( R^2 IS_{-1} + R^3 IS_0 + (R-1)(R+1) IS^* \cdot \frac{R}{1-R} \right) \\ &= \frac{B_0}{1-R} (R^2 IS_{-1} + R^3 IS_0 - (R+1) RIS^*)\end{aligned}$$

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:

$$\Delta PV \approx B_0(27,6IS_{-1} + 26,7IS_0 - 56,2IS^*)$$

(1)

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

$$\Delta PV = 0$$

||

$$B_0(27,6IS_{-1} + 26,7IS_0 - 56,2IS^*) = 0$$

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

$$\uparrow \quad 27,6IS_{-1} + 26,7IS_0 - 56,2IS^* = 0$$

$$\uparrow \quad 27,6IS_{-1} + 26,7IS_0 = 56,2IS^*$$

$$0,49IS_{-1} + 0,47IS_0 = IS^*$$

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

$$0,5IS_{-1} + 0,5IS_0 = IS^*$$

Det vil sige, hvis gennemsnittet af inflationsskønnet i de to år før indførelsen af den foreslåede satsreguleringsmetode omtrent svarer til det strukturelle inflationsniveau, kan den foreslåede metode indføres uden behov for niveaokorrektion. Det langsigtede inflationsniveau skønnes typisk at være omkring 2 pct. Det skønne inflationsniveau i et givet år varierer en del mellem de forskellige institutioner, eksempelvis skønnede De Økonomiske Råd, Nationalbanken og Økonomiministeriet, at inflationen i 2025 ville være henholdsvis 1,5, 2,1 og 2. Hvis man ved indfasningen af en den foreslåede reguleringsordning er villig til at antage, at den skønnede inflation for de to år før indfasningen lå omkring 2 pct., kan man indføre den foreslåede ordning uden behov for niveaokorrektion.

# CEFAU

AARHUS  
UNIVERSITET



CEFAU – CENTER FOR ERHVERVSØKONOMISK  
FORSKNING OG ANALYSE  
INSTITUT FOR ØKONOMI  
AARHUS UNIVERSITET