

---

Félagsvísindadeild

# Borgaralaun

Hvað eru borgaralaun og eru þau raunhæfur kostur í nánustu framtíð?



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST  
BIFRÖST UNIVERSITY

Ritgerð til B.A. gráðu

Nafn nemanda: Úlfur Atli Stefaníuson  
Leiðbeinandi: Sævar Ari Finnbogason

(Haustönn – 2022)

---



---

Haustönn – 2022

Borgaralaun

Lokaverkefni til BA gráðu í heimspeki, hagfræði og stjórn málafræði við félagsvísindadeild

Höfundur: Úlfur Atli Stefánúson

Leiðbeinandi: Sævar Ari Finnþogason

© 2022 Úlfur Atli Stefánúson

Verkefnið má eigi afrita með neinum hætti nema að fengnu leyfi höfundar.

---

---

## Útdráttur

Borgaralaun, stundum þekkt sem óskilyrt grunnframfærsla, er sú hugmynd að einstaklingum sé tryggð skilyrðislaus innkoma frá stjórnvöldum. Rannsóknarspurning ritgerðarinnar er: „Hvað eru borgaralaun og eru þau raunhæfur kostur í nánustu framtíð?“

Tilgangur verkefnisins er í raun tvíþættur. Annars vegar að skilgreina borgaralaun og skerpa á því hvað hugtakið í raun og veru felur í sér, með því að skoða fyrirliggjandi skilgreiningar og tilgang þeirra, n.tt. hvað þeim er ætlað að leysa. Hins vegar meta hversu raunhæfur kostur þau væru í nánustu framtíð út frá siðferðislegum og efnahagslegum forsendum, með því að skoða hvort skilyrðisleysi borgaralauna sé siðferðislega réttlætanlegt og meta efnahagsleg áhrif borgaralauna og raunkostnað þeirra.

Fræðilegur bakgrunnur verkefnisins eru kenningar Van Parijs um raunverulegt frelsi, Nyttjastefna Mill og kenning John Rawls um réttlæti sem og ýmsar grundvallarkenningar hagfræðinnar.

Helstu niðurstöður verkefnisins eru þær að ákveðin skilyrði þurfi að vera til staðar til þess að réttilega sé hægt að tala um úrræði sem borgaralaun og voru borgaralaun skilgreind sem „*Skilyrðislaus, reglubundin peningagreiðsla til allra einstaklinga sem dugir fyrir grunnframfærslu*“ með hliðsjón af skilgreiningu BIEN og því sem borgaralaunum væri ætlað að leysa. Helstu niðurstöður eru þær að borgaralaun geti ekki talist vera raunhæfur kostur í nánustu framtíð. Frá siðferðilegu sjónarmiði reyndist skilyrðisleysi borgaralauna illa samræmanlegt hugmyndum um réttlæti og auk þess séu þau efnahagslega óraunsæ, að mestu vegna gífurlegs kostnaðar. Veruleg samfélagsleg og efnahagsleg umbylting þyrfti að eiga sér stað ef raunin ætti að vera önnur.

---

## Abstract

Universal basic income, sometimes known as unconditional basic income, is the idea that individuals should be paid an unconditional income through the government. The research question in this study is: “What is universal basic income and is it a realistic path in the near future?”.

The purpose of this study is twofold. Firstly, to define universal basic income by looking at current definitions and what its goals are. Secondly, to assess if universal basic income is realistic in the near future, through evaluating if the unconditionality of universal basic income can be morally justified and assessing the economic variables and real cost of universal basic income.

The theoretical background of the study is Mill’s utilitarianism, John Rawls theory of justice and Philippe Van Parijs’s theory on real freedom, along with fundamental economic theories.

The results of the study were that certain conditions need to be present for it to be possible to rightfully talk about a concept as a universal basic income. Universal basic income was defined as: “*Unconditional, regular, cash payment, to all individuals that is sufficient for basic subsistence.*” with respect to the definition of BIEN and the goals of UBI. Furthermore, the conclusions were that universal basic income is not a realistic path in the nearest future. Morally, the unconditional nature of UBI is not compatible with the ideas of justice that were reviewed and furthermore they are economically unrealistic, mostly due to high costs. A real societal and economical shift in paradigm would need to take place for the conclusion to be otherwise.

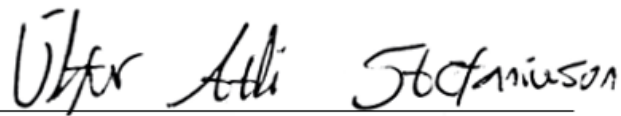
---

## Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni höfundar til BA gráðu í heimspeki, hagfræði og stjórnmálafræði við félagsvísindadeild Háskólans á Bifröst og er metin til 14 ECTS eininga. Ritgerðin ber titilinn "Borgaralaun: Hvað eru borgaralaun og eru þau raunhæfur kostur í nánustu framtíð?" og var unnin á haustönn 2022. Verkefni þetta er mín hugarsmíð sem unnið er af mér og afrakstur eigin rannsóknarvinnu og vísað er í heimildir samkvæmt reglum skólans þar sem við á.

Leiðbeinandi lokaverkefnisins var Sævar Ari Finnbogason og færi ég honum hinar mestu þakkar fyrir góða leiðsögn, fjörugar umræður og þolinmæði í gegnum verkefnið. Fjölskyldu og vinum fyrir ómetanlegan stuðning á meðan á verkefninu stóð. Einnig vil ég þakka Unni Guðnýju Gunnarsdóttur fyrir góðan yfirlestur.

Reykjavík, 30. nóvember 2022



Úlfur Atli Stefánúson

---

## Efnisyfirlit

<b>1 Inngangur</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Hvað eru borgaralaun</b> .....	<b>2</b>
2.1 Núverandi skilgreiningar á borgaralaunum .....	2
2.2 Hvað eiga borgaralaun að leysa? .....	4
2.2.1 Óskilvirkt velferðarkerfi .....	4
2.2.2 Valdaójafnvægi í samfélaginu .....	5
2.2.3 Framfaraatvinnuleysi vegna sjálfvirknivæðingar .....	5
2.3 Vantar sjötta skilyrðið? .....	6
<b>3 Skyldar hugmyndir</b> .....	<b>7</b>
3.1 Hlutaborgaralaun .....	7
3.2 Borgaralaunasumma .....	8
3.3 Neikvæður tekjuskattur .....	8
3.4 Tryggð lágmarksinnkoma .....	9
3.5 Atvinnuframboðstrygging .....	9
3.6 Launastyrkur .....	10
<b>4 Siðferðileg álitaefni í tengslum við borgaralaun</b> .....	<b>10</b>
4.1 Nytjastefna Mill .....	10
4.2 Réttlætiskenning Rawls .....	14
4.3 Van Parijs: Raunverulegt frelsi .....	16
4.4 Samantekt og ályktanir .....	18
<b>5 Fyrri tilraunir</b> .....	<b>20</b>
5.1 Finnland .....	20
5.2 Namibía .....	21
5.3 Kenía .....	21
5.4 Indland .....	22

---

5.5 Bandaríkin og Kanada .....	22
5.6 Alaska.....	23
5.7 Íran.....	23
5.8 Samantekt .....	24
<b>6 Efnahagsleg áhrif borgaralauna.....</b>	<b>24</b>
6.1 Áhrif borgaralauna á hagræna hvata.....	24
6.2 Áhrif borgaralauna á tekjur einstaklinga .....	27
6.3 Áhrif borgaralauna á verðbólgu .....	30
<b>7 Kostnaður við borgaralaun.....</b>	<b>31</b>
7.1 Kostnaður velferðarúrræða sem fellur niður .....	33
7.2 Áætlaður kostnaður borgaralauna .....	34
<b>8 Fjármögnun borgaralauna .....</b>	<b>35</b>
8.1 Aukinn niðurskurður .....	35
8.2 Fjármögnun í gegnum tekjuaukningu .....	36
8.2.1 Skattar á laun einstaklinga .....	37
8.2.2 Skattar á neyslu.....	37
8.2.3 Skattar á lögaðila .....	38
8.2.4 Eignaskattar og auðlegðarskattar.....	38
8.3 Áhrif aukinnar skattheimtu .....	38
<b>9 Niðurstöður .....</b>	<b>40</b>
<b>10 Lokaorð.....</b>	<b>42</b>
<b>Heimildaskrá .....</b>	<b>43</b>
<b>Viðaukar.....</b>	<b>48</b>

---



---

## Myndaskrá

Mynd 1 Framboð vinnuafls .....	26
Mynd 2 Teygni eftirspurnar eftir vinnuafli .....	28
Mynd 3 Teigni framboðs af vinnuafli .....	29
Mynd 4 Skattar og tryggingagjöld .....	37
Mynd 5 Laffer kúrvan.....	39

## Töfluskrá

Tafla 1: Heildarhamingja í samfélaginu.....	11
Tafla 2 hugsanatilaun Kovic um Endurdreifingu gæða í samfélaginu.....	13
Tafla 3 Neysluviðmið félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins .....	31
Tafla 4 Lágmarkslaun og upphæð bóta 2022 .....	32
Tafla 5 útgjöld velferðarkerfisins .....	33
Tafla 6 Útgjöld málaflokks sem hægt væri að skera niður vegna borgaralauna .....	33
Tafla 7 Kostnaður borgaralauna, hlutfallsstærðir .....	35
Tafla 8 Heildarútgjöld hins opinbera .....	35
Tafla 9 Heildartekjur hins opinbera .....	36

---

## 1 Inngangur

„Þetta er eitthvað það alvitlausasta sem ég hef heyrt lengi“. Svo hljómuðu orð Bjarna Benediktssonar, þáverandi forsætisráðherra um borgaralaun árið 2016 (Mbl, 2016). Hvort þáverandi ráðherra hafi tekið heldur djúpt í árinna verður ekki fullyrt um hér en víst er að hugmyndin um borgaralaun er á meðal róttækari efnahagshugmynda sem hefur náð að festa rætur í opinberri umræðu hér á landi á seinustu árum.

Borgaralaun skutu fyrst upp kollinum í umræðunni hér á landi að einhverju marki þegar þingkona Pírata, Halldóra Mogensen, lagði fram fyrstu tillögu (Alþingi, 2014) að því að skoða hvað borgaralaun fælu nánar í sér. Tillagan var að vísu ekki samþykkt, en þó áttu eftir að eiga sér stað nokkuð fjörlegar umræður um borgaralaun á Alþingi og víðar næstu árin.

Eitt vandamál borgaralauna er það að hvað þau nákvæmlega fela í sér virðist vera að einhverju leyti óljóst í umræðunni um borgaralaun. Af þeim ástæðum mun upphafspunktur verkefnisins snúa að því að skilgreina borgaralaun með greinargóðum hætti. Í þeirri vegferð verður skilgreining borgaralaunasamtaka BIEN metin, markmið borgaralauna skoðuð og loks verða skyldar hugmyndir skoðaðar til þess að skerpa en frekar á hugtakinu.

Seinni hluti verkefnisins lýtur að því hvort borgaralaun geti talist vera raunhæf hugmynd en þar verður fyrst í stað rannsakað hvort að borgaralaun geti talist vera siðferðislega réttlæt看leg. Þar verður megináherslan á þá forsendu borgaralauna að þau séu skilyrðislaus og velt upp spurningum eins og „*Er réttlátt að veita einstaklingi greiðslu sem hefur tók á því að vinna en kýs að gera það ekki?*“. Til þess að svara þeirri spurningu og öðrum álitaeftum verður stuðst við nytjastefnukenningu John Stuart Mill, kenningu John Rawls um réttlæti og loks kenningu Philippe Van Parijs um raunverulegt frelsi.

Því næst verða borgaralaunatilraunir og önnur reynsla af fyrirkomulaginu skoðuð með það að markmiði að fá innsýn í áhrif borgaralauna í raunheimum. Þaðan af verða efnahagsleg áhrif borgaralauna metin og loks verður kostnaður við borgaralaun hér á landi áætlaður.

Loks verður lagt mat á það hvort borgaralaun séu raunhæfur kostur í nánustu framtíð. Nánasta framtíð er vissulega teygjanlegt hugtak en það er notað hér til þess að setja einhver tímamörk til þess afmarka viðfangsefnið og með því er átt næstu 20 ár eða svo. Því leggur höfundur upp með rannsóknarspurninguna: „Hvað eru borgaralaun og eru þau raunhæfur kostur í nánustu framtíð?“

---

## 2 Hvað eru borgaralaun

Það má finna ýmislegt í umræðunni hér á landi sem gefur vísbendingu um það að það vanti almenna viðurkennda skilgreiningu á borgaralaunum í íslenskri umræðuhefð. Víða í fjölmiðlum seinustu ár hafa birst fyrirsgagnir eins og „Þúsundir Ítala sóttu um borgaralaun í dag“, „Fengu ekki vinnu en urðu hamingjusamari á borgaralaunum“ og „Borgaralaun eða ekki borgaralaun?“ (Bjarni Pétur Jónsson, 2019; Sunna Kristín Hilmarsdóttir, 2019; Bára Hulda Beck, 2020). Greinarnar eiga það augljóslega sameiginlegt að fjalla um borgaralaun, að minnsta kosti við fyrstu sýn, en þegar nánar er gáð er ekki í öllum tilvikum um borgaralaun að ræða.

Í sérstakri umræðu á Alþingi árið 2018 komu jafnvel þingmenn úr sama flokknum með mismunandi hugmyndir um borgaralaun:

Borgaralaun eru einnig þekkt sem skilyrðislaus grunnframfærsla. Ef við ímyndum okkur núverandi bótakerfi án skilyrða og skerðinga erum við í raun að hugsa um borgaralaun. Í sinni einföldustu mynd er hugmyndin sú að hver og einn borgari fái greidda framfærslu, óháð búsetu, stöðu heimilis, aldri, tekjum og án allrar kröfu um að einstaklingur hafi verið í vinnu áður eða sé viljugur að taka þá vinnu sem er í boði (Alþingi, 2018a).

– **Haldóra Mogensen**

En til að byrja með eru borgaralaun ekki lágmarkslaun, hvatinn til þess að gera meira er enn til staðar. Það er yfirleitt alltaf hugsað til aukastuðnings fyrir þá sem geta síður hjálpað sér sjálfir eins og vegna örorku o.s.frv., við skulum taka það til hliðar, það er ekki ágreiningsefni sem málið snýst um (Alþingi, 2018b).

- **Björn Leví Gunnarsson, Pírötum**

Af ofantöldum þingmönnum ólöstuðum, þá virðist vera ljóst að hvað borgaralaun nákvæmlega geti talist vera sé oft á reiki. Hér verða því skoðaðar skilgreiningar, skyld hugtök og önnur ágreiningsatriði með það að leiðarljósi að framkalla skilgreiningu á borgaralaunum sem bæði þjónar markmiðum þeirra og er skýr.

### 2.1 Núverandi skilgreiningar á borgaralaunum

Íslensk nútímaorðabók skilgreinir borgaralaun á eftirfarandi máta: „Laun sem ríkið greiðir öllum þegnum sínum og eiga að nægja fyrir grunnframfærslu“ (Íslensk nútímamálsorðabók, e.d.). Skilgreining íslensku nútímaorðabókarinnar er ekki alslæm, en til þess að skilgreina borgaralaun en e.t.v. er gagnlegra að rannsaka þeim mun alþjóðlegri skilgreiningu.

BIEN (Basic Income Earth Network) eru alþjóðleg regnhlífarsamtök um borgaralaun en samtökin taka mið af borgaralaunaumræðunni víða um heim þegar kemur að því að skilgreina borgaralaun. Því er tilvalið að nota skilgreiningu BIEN sem útgöngupunkt

---

borgaralauna þegar skilgreining þeirra eru skoðuð. Samtökin setja fimm skilyrði fyrir borgaralaunum og eru þau eftirfarandi (Basic Income Earth Network., e.d.):

1. **Reglubundin (e. Periodic):** Greiðslan verður að berast reglulega, t.d. mánaðarlega, en ekki einungis í eitt skipti.
2. **Peningagreiðsla (e. Cash Payment):** Greiðslan verður að eiga sér stað í viðurkenndum gjaldmiðli, en ekki með gjöfum, inneignanótum eða öðru sambærilegu.
3. **Einstaklingsbundin (e. Individual):** Greiðslan verður að renna óskert til hvers og eins einstaklings, en ekki til að mynda hvers heimilishalds.
4. **Algild (e.universal):** Allir fá greiðsluna – burt séð frá efnahagslegri stöðu.
5. **Óskilyrðisbundin (e. Unconditional):** Greiðslunni fylgi ekki fyrirvarar um atvinnuleit, eftirlit eða annað sambærilegt.

Þegar rýnt er í skilgreiningu BIEN hér að ofan má segja að fyrstu þrjú skilyrðin séu auðskilin, enda um að ræða skilyrði sem þekkjast t.d. frá norrænu velferðarkerfi. Það er þó vert að rýna stuttlega í þau, sem og seinni tvö skilyrðin.

Reglubundin greiðsla er mikilvæg til þess að tryggja fyrirsjáanleika og gera fólki kleift að gera fjárhagslegar áætlanir. Rökin með því að veita peningagreiðslu frekar en til að mynda inneignanótur, eru þau að notagildi peninga sé einfaldlega mun meira. Þeir sem aðhyllast slíkar greiðslur fremur en t.d. matargjafir og inneignarnótu leggja áherslu á að sá sem fái greiðsluna viti best hvernig hann getur nýtt hana. Sömuleiðis er einstaklingsbundin greiðsla líklegri til þess að tryggja sjálfstæði einstaklings frá vinnuveitanda eða maka (Van Parijs 1995; Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., og Yemtsov, R., 2020., bls. 40-42; De Wispelaere, J., og Stirton, L., 2004).

Loks er eitt af skilyrðunum fimm *algildi*, sem þýðir það að allir hljóti greiðsluna. Augljóst er þó að í hnattvæddum heimi þyrfti þó að afmarka þetta skilyrði með einhverjum hætti. Erfitt væri að sjá fyrir að hver sem er gæti flutt á milli landa og skráð sig á borgaralaun við fyrsta tækifæri í nýju landi en slíkt fyrirkomulag myndi gera jafnvel hinum auðugustu þjóðum erfitt fyrir (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 41-42).

Ein leið til þess að leysa slíkt vandamál væri ef að ríkisborgararéttur væri skilyrði fyrir borgaralaunum. Einnig væri hægt að miða við hve lengi einstaklingur hefur búið innan landsins, eins og er t.d. raunin þegar kemur að kosningarétti í sveitastjórnarkosningum.

Önnur spurning tengd skilyrðinu um algildi snýr að því hvort borgaralaun eigi að renna jafnt til barna sem fullorðna. Auðvelt er að færa rök fyrir því að borgaralaun eigi réttilega að renna til barna, þar sem þau þurfa augljóslega einnig framfærslu. Sumar útfærslur stinga upp á greiðslu til barna að hluta til, t.a.m. 50% af greiðslu fullorðinna (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 40-41).

---

Fimmta skilyrði BIEN er að borgaralaun skuli vera *óskilyrðisbundin* en það er í raun það skilyrði sem er hvað mest einkennandi fyrir borgaralaun, þ.e.a.s. það að þau séu greidd út algjörlega án allra skilyrða. Með skilyrðum er hér átt við allar þær takmarkanir og hömlur sem t.d. velferðarkerfi setja bótaþegum (Ackerman, B., Alstott, A., og Van Parijs, P., 2006).

## 2.2 Hvað eiga borgaralaun að leysa?

Til þess að skilgreina borgaralaun á sem markvissastan hátt, er mikilvægt að draga skýra línu í sandinn á því hvert markmiðið með þeim sé. Tilgangur borgaralauna hlýtur að vera fólgin í því að breyta einhverju frá núverandi aðstæðum til hins betra. Forsendur fyrir borgaralaunum geta verið fjölmargar og ekki verður hægt að fara yfir þær allar hér. Það má þó segja að þrjú meginþemu séu til staðar þegar borgaralaun eru greind. Í fyrsta lagi borgaralaun sem myndu bæta óskilvirkt velferðarkerfi og í öðru lagi borgaralaun sem kæmu í veg fyrir valdaójafnvægi. Loks er borgaralaunum einnig stillt upp sem svári við framfaratvinnuleysi (atvinnuleysi af sökum tækniþróunar), sem á vissulega ekki við í dag en gæti átt við í framtíðinni.

### 2.2.1 Óskilvirkt velferðarkerfi

Þeir sem tala fyrir borgaralaunum sem framtíðarlausn í velferðarmálum telja skilyrt velferðarkerfi ekki besta möguleikann til þess að tryggja velferð fólks á 21.öldinni. Bótaþegar þurfi að eyða mikilli orku í að uppfylla alls konar skilyrði og þung sönnunarbyrði er á þeim (Ackerman, B., Alstott, A., og Van Parijs, P., 2006; Standing, G., 2017). Nærtækt dæmi er t.d. að hér á landi þarf atvinnuleitandi að vera reiðubúinn að taka hvert það starf sem er greitt fyrir, hvar sem er á landinu, óháð því hvort fullt starf eða hlutastarf sé að ræða eða vaktavinnu ásamt því að taka þátt í vinnumarkaðsaðgerðum (námskeið o.s.frv.). (Vinnumálastofnun, e.d.)

Kerfi sem síar fólk eftir skilyrðum þarf að hafa ferla til þess að ákvarða á sanngjarnan hátt hver uppfyllir þau. Skilyrt velferðarkerfi eru því oft mjög flókin sem ekki síður leiðir af sér óskilvirkni vegna mikillar skriffinnsku og annarra tímafrekra aðgerða til þess að reka slík úrræði. Slík kerfi séu bæði flókin fyrir einstakling sem á rétt á bótum og oft á tíðum niðurlægjandi (Mckinnon, C., 2003; Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 47).

Einnig bendir áhugafólk um borgaralaun oft á að núverandi velferðarkerfi geti reynst vera fátæktargildra vegna skerðinga. Borgaralaun væru hins vegar aldrei skerð, þar sem þau væru ekki tekjutengd eins og flestar bætur í dag (Ackerman, B., Alstott, A., og Van Parijs, P., 2006; BIEN., e.d.). Það eitt og sér fari langt með að minnka efnahagslega óvissu sem hrjái marga bótaþega nú til dags, en 8 af hverjum 10 öryrkjum hér á landi eiga t.a.m. erfitt með að ná endum saman (Öryrkjabandalag Íslands, 2021). Að losna við skerðingar myndi að því leyttinu til hjálpa þeim bótaþegum sem vildu gjarnan vinna án þess að ríkið skerði laun þeirra

---

á móti. Einnig myndi slíkt veita einstaklingum svigrúm til þess að vinna minna og taka jákvæðar áhættur (BIEN., e.d.; Van Parijs, P., 1995) eins og t.d. hefja fyrirtækisrekstur, sækja nám eða með öðrum leiðum, eftir því sem henti best að hverju sinni. Í hnotskurn byggja borgaralaun nefnilega á hugmyndinni, að einstaklingurinn viti oft betur en stofnanir ríkisins hvaða leiðir séu ákjósanlegar til þess að vaxa og dafna sem einstaklingur (Van Parijs, P., 1995; Standing, G., 2017).

### 2.2.2 Valdaójafnvægi í samfélaginu

Stór meirihluti mannkyns þarf að treysta á launagreiðslur frá vinnuveitanda sínum og/eða fjölskyldumeðlimi til þess að framfleyta sér. Þannig eru launþegar háðir vinnuveitanda sínum og ennfremur heimavinnandi einstaklingar eða námsmenn háðir maka sínum eða foreldri. Þannig má segja að í raun og veru séu flestir einstaklingar undir yfirráðum annarrar manneskju, fyrirtækis eða stofnunar til þess að uppfylla þörf sína um grunnframfærslu, sem getur skapað ákveðið valdaójafnvægi. Að þessu leyti eiga einstaklingar einnig oft erfiðara með að útiloka sig frá aðstæðum þar sem gengið sé á réttindi þeirra (Van Parijs, P., 1995; Standing, G., 2017).

Borgaralaun gætu þannig veitt starfsfólki aukið vægi gegn vinnuveitendum og veitt einstaklingum innan fjölskyldu aukið vægi móts við framfæranda heimilisins, þar sem þau myndu gefa fólki aukið valfrelsi með hverjum það býr, fyrir hvern það vinnur og hvernig það háttar lífi sínu. Borgaralaun gætu þannig komið í veg fyrir óvissu með því að tryggja velferð fólks burtséð frá atvinnustöðu þess (Van Parijs, P., 1995; Standing, G., 2017).

### 2.2.3 Framfaraatvinnuleysi vegna sjálfvirknivæðingar

Málefni sjálfvirknivæðingar eru nokkuð frábrugðin þeim sem hafa verið rædd hér en eru ekki síður borgaralaunum viðkomandi. Áhyggjur um að tækniþróun muni gera störf úrelt hefur lengi verið til staðar, en hefur verið sérstaklega áberandi seinustu ár í samhengi við fjórðu iðnbýltinguna. Einn helsti hvalreki borgaralauna eru að þau standi framarlega sem lausn, ef það kæmi til framfaraatvinnuleysis af sökum sjálfvirknivæðingar starfa (einnig þekkt sem tæknilegt atvinnuleysi).

Árið 2017 gaf ráðgjafarfyrtækið McKinsey út skýrslu sem greindi sjálfvirknivæðingu til ársins 2030 (McKinsey Global Institute., 2017). Meginniðurstöður skýrslunnar voru þær að miklar sviptingar væru framundan á atvinnumarkaði. Mörg störf muni hverfa af sökum sjálfvirknivæðingu, þótt vissulega muni einhver störf koma í staðinn. McKinsey mat það svo að allt að 375 milljón manns gætu þurft að skipta algjörlega um starfsvettvang (McKinsey Global Institute., 2017).

Þótt svo að störf bjóðist í stað annarra úreltra starfa, þá er ekki sjálfgefið að fólk geti skipt um starf svo auðveldlega t.a.m. vegna mismunandi hæfniskrafna. Þótt ekki verði endilega mikil

---

nettófækkun á störfum gæti orðið erfitt að færa fólk milli starfa sem getur orsakað tæknilegt atvinnuleysi á umbreytingartímum (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 51).

Jafnvel þótt að ríkið gæti skapað störf með t.d. atvinnuframboðstryggingu eða haldið í störf með launastyrki (sjá skilgreiningu í kafla 3) er ekki víst að það sé endilega besti kosturinn í stöðunni, þótt það sé vissulega mögulegt. Í því samhengi má spyrja hvort það sé æskilegt að hafa fólk í starfi einungis vinnunnar vegna. Hagfræðingurinn John Maynard Keynes hélt því að vísu fram að það væri æskilegra að grafa pening í holum og gefa fólki starf við að grafa eftir þeim (Keynes, J., 1936, bls. 129).

Ekki er hægt að neita því að störf hafa ákveðinn samfélagslegan tilgang fram yfir einungis launaseðilinn, en þó má velta því fyrir sér hvort að samfélag sem hefði efni á því að grafa peninga í holu, hefði sömuleiðis einnig efni á því að veita fólki peninga beint. Sumir talsmenn borgaralauna telja að það væri mun líklegra til árangurs, ef að fólk mætti ráðstafa tíma sínum eftir sínu eigin höfði fremur en í vinnu einungis vinnunnar vegna (Van Parijs, 1991; Standing, G., 2017).

Hvað sem öðru líður, er ekki hægt að útiloka að framfaraatvinnuleysi verði raunverulegt vandamál í framtíðinni. Hér verður þó ekki gerð tilraun til þess að spá fyrir um sjálfvirknivæðingu framtíðarinnar, þar sem það er í raun illmögulegt.

### 2.3 Vantar sjötta skilyrðið?

Í ljósi ofantalinna markmiða borgaralauna er ljóst að skilgreining BIEN fyrir borgaralaunum er nokkuð hnitmiðuð, þar sem skilyrðin fimm (reglubundin, einstaklingsbundin, peningagreiðsla, algild, óskilyrðisbundin) eru nauðsynleg til þess að vinna að því að uppfylla þau. Að því sögðu verður að teljast nokkuð athyglisvert að skilgreining BIEN inniheldur enga kröfu um að hægt sé að lifa af borgaralaunum. Hér er vert að staldra við og huga að því hvort að það ætti því að vera sjötta krafan, því jafnvel þótt að öll fimm skilyrði BIEN væru uppfyllt, væri enn hægt að staðsetja borgaralaun við t.d. 10.000 krónur, sem myndi ekki fara ýkja langt með að leysa ofantalin vandamál.

Þar liggur eitt helsta álitamál skilgreiningarinnar á borgaralaunum, eigi þau að koma í stað velferðarkerfisins eða virka sem hófstíllt viðbótarupphæð við það. Eins og Þuríður Harpa Sigurðardóttir, formaður ÖBÍ, sagði í umsögn sinni um borgaralaun til Alþingis:

Ef farin er sú leið að innleiða skilyrðislausu grunnframfærslu (borgaralaun) fyrir alla borgara með upphæðum sem ekki eru nægilegar háar til að duga fyrir grunnframfærslu og sem kæmu í stað núverandi framfærslukerfa, myndi staða einstaklinga og fjölskyldna sem þurfa að treysta á framfærslukerfin versna enn. (Öryrkjabandalag Íslands, 2018).



---

Með öðrum orðum, þá skiptir máli að borgaralaun séu nægilega há til grunnframfærslu, eigi þau að koma í stað bóta í velferðarkerfinu og ef þau ættu ekki að gera það er ljóst að áfram þarf að reka velferðarkerfi sem heldur utan um að greiða fólki sem á þarf að halda bætur.

Það má færa rök fyrir því að ástæðan fyrir því að samtök eins og BIEN setja ekki grunnframfærslu (eða a.m.k. ákveðna prósentu af grunnframfærslu) sem skilyrði sé fyrst og fremst af praktískum ástæðum. Einhvers konar hlutaborgaralaun séu einfaldlega líklegri til þess að falla að stofnanaskipan ríkja sem eru nú þegar með einhvers konar félagsleg velferðarkerfi (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 201).

Þegar kemur að innleiðingu borgaralauna virðast því í raun vera tveir kostir í stöðunni: Annars vegar hlutaborgaralaun samhliða velferðarkerfum og hins vegar borgaralaun sem eru ætluð til þess að koma í stað hefðbundins velferðarkerfis og gera öll framfærslustuðningskerfi óþörf.

Það blasir við að ef borgaralaun eiga að standa undir nafni sem lausn við óskilvirku velferðarkerfi, valdaójafnvægi og framfaraatvinnuleysi verði þau að duga fyrir grunnframfærslu. Að því sögðu er ekki ætlunin að útiloka að hlutaborgaralaun geti haft jákvæðar afleiðingar í för með sér, en í raun væri slík leið mun nær því að vera einhvers konar formbreyting á velferðarkerfinu heldur en borgaralaun.

Að þessu leyti kýs höfundur að skilgreina borgaralaun sem „*Skilyrðislaus, reglubundina peningagreiðslu til allra einstaklinga sem duga fyrir grunnframfærslu*” og verður því megináhersla þessarar ritgerðar að skoða hvað borgaralaun sem kæmu í stað velferðarkerfis hefðu í för með sér og hvort þau gætu talist sem raunhæfur kostur. Til þess að skerpa enn fremur á skilgreiningunni og forðast misskilning er gagnlegt að skoða skyldar hugmyndir og verður það gert hér að neðan.

### 3 Skyldar hugmyndir

Hér verða skoðuð ýmis hugtök sem eru skyld borgaralaunum og eiga það sameiginlegt að koma oft upp í umræðunni um borgaralaun. Stundum er t.d. talað um borgaralaun og neikvæðan tekjuskatt sem einn og sama hlutinn, en þar er í raun grundvallarmunur. Einnig verða hlutaborgaralaun (þrátt fyrir að þau geti talist vera borgaralaun samkvæmt skilgreiningu BIEN) skilgreind, þar sem þau eru oft rædd í sömu andrá og borgaralaun sem duga fyrir grunnframfærslu.

#### 3.1 Hlutaborgaralaun

Hlutaborgaralaun (e. partial basic income) eru borgaralaun sem duga einungis fyrir hluta af framfærslu. Flestar, ef ekki allar, borgaralaunatilraunir sem hafa verið framkvæmdar falla



---

undir þennan flokk. Rök með hlutaborgaralaunum eru oft talin vera þau að þar sem þau dugi ekki ein og sér fyrir framfærslu hafi þau minni áhrif á hvata fólks til þess að vinna.

Hlutaborgaralaun er oft sú tegund borgaralauna sem fræðimenn líta á sem fyrsta skrefið í innleiðingu borgaralauna, enda eðli málsins samkvæmt auðveldari í fjármögnun en borgaralaun sem duga fyrir grunnframfærslu (Torry, M., 2019; BIEN, e.d.).

BIEN, alþjóðleg regnhlífarsamtök um borgaralaun, hafa ekki lagt til formlega skilgreiningu á hvað telst til fullra borgaralauna né hvað telst til hlutaborgaralauna (BIEN, e.d.). Engu að síður, er mikilvægt að gera greinarmun þar á milli, þar sem upphæð borgaralauna er verulega mikilvægur þáttur í framkvæmd þeirra.

### 3.2 Borgaralaunasumma

Borgaralaunasumma (e. stakeholders grant) er eingreiðsla sem einstaklingur fær greidda út á tilteknum aldri, t.d. við sjálfræðisaldur. Talsmenn borgaralaunasummu færa rök fyrir því að til þess að borgaralaun geti raunverulega talist vera jöfnunartæki verði að vera næginlega há upphæð til staðar sem skipti fólk raunverulega máli (Van Parijs, 1995; Ackerman, B., Alstott, A., og Van Parijs, P., 2006).

T.d. gæti úrræði sem þetta hjálpað börnum efnaminna fólks sem hafi ekki sömu tækifæri til fjárfestinga (t.d. til að hefja nám eða rekstur) og börn efnaðra. Þetta úrræði er oft nefnt í samhengi við að jafna byrjunarstöðu ungmenna í lífinu.

Borgaralaun og borgaralaunasumma hafa mörg líkindi, en helsti munurinn felst í því hvernig greiðslan dreifist. Talsmenn eingreiðslu leggja áherslu á frelsi einstaklingsins til þess að taka ákvarðanir, en benda á að vissulega sé hættu á því að einstaklingar fari illa með fjármunina, því þeim sé frjálst að gera hvað sem þeir vilji með greiðsluna en þurfi þá einnig að taka ábyrgð á því. Rökin byggja á þeirri hugmynd að eingreiðsla á fyrstu fullorðinsárunum geti haft mun meiri jákvæð áhrif en jöfn lág summa yfir allt æviskeiðið, þar sem fyrstu ár sjálfræðis séu mjög mótandi tímabil í lífi einstaklinga (Wright, E., 2006, bls. 5-7.).

### 3.3 Neikvæður tekjuskattur

Neikvæður tekjuskattur (e. negative income tax) snýr að því að þeir sem séu undir skattleysismörkum fái greiðslu frá ríkinu, með nokkurs konar útgreiddum persónuafslætti. Oft hefur verið litið á neikvæðan tekjuskatt sem arftaka velferðarkerfa að sama leyti og litið er á borgaralaun. Hugmyndin er lík borgaralaunum að því leyti að markmiðið er að tryggja grunnframfærslu og lágmarksvelferð fólks á einfaldari máta en í gegnum velferðarkerfið. Rétt eins og borgaralaun er neikvæður tekjuskattur talið vera mjög dýrt úrræði. Þegar kemur að fjármögnun og útgreiðslu geta komið upp aðstæður þar sem nettó áhrifin af neikvæðum

---

tekjuskatti og borgaralaunum eru ekki svo ósvipuð, þ.e.a.s. ef borgaralaun eru eingöngu fjármögnuð af tekjuskatti (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 79-80).

Þessi hugmynd hefur e.t.v. þann ávinning að hún falli betur að núverandi stofnanauppbyggingu hins opinbera en borgaralaun. Hafa verður í huga að það hvort hún tryggji grunnframfærslu veltur á því hver skattleysismörkin séu en árið 2022 eru skattleysismörk launa á Íslandi 168.230 krónur á mánuði og persónuafsláttur 50.822 krónur á mánuði (Stjórnarráðið, 2021).

### 3.4 Tryggð lágmarksinnkoma

Tryggð lágmarksinnkoma (e. guaranteed minimum income) má segja að sé einhvers konar borgaralaun með skilyrðum, en helsti munurinn á borgaralaunum og tryggðri lágmarksinnkomu eru að tryggð lágmarksinnkoma er tekjutengd, þ.e.a.s. bundin skilyrðum, þ.e.a.s. greiðslan minnkar því eftir því sem tekjur fjölskyldu og/eða einstaklings aukast. Þegar rædd er um tryggða lágmarksinnkomu er um að ræða upphæð sem nemur einhverju lágmarki, t.a.m. fátæktarmörkum.

Í raun og veru væri kerfi með tryggðri lágmarksinnkomu víðameiri útgáfa af velferðarkerfi eins og þekkist t.d. á Íslandi, þar sem skilyrðin til greiðslu eru einungis tekjutengd undir tryggðri lágmarksinnkomu, en ekki tengd við aðra lýðfræðilega eiginleika eins og t.d. aldur, vinnugetu, atvinnustig o.s.frv.

Helstu gallar við slíka leið eru að hún getur stuðlað að fátæktrargildru með því að draga úr hvata fólks með skerta starfsgetu til þess að vinna því það græðir takmarkað á því. Auk þess þarf umfangsmikið kerfi til þess að fylgjast með síbreytilegum aðstæðum fólks (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 77-78).

### 3.5 Atvinnuframboðstrygging

Ein helsta andstæða borgaralauna þegar kemur að því hvernig á að tækla atvinnuleysi af sökum tækniþróunar er atvinnuframboðstrygging (e. jobs guarantee program).

Atvinnuframboðstrygging snýr að því að ríkið búi til störf fyrir fólk með launum sem eru aðeins hærrí en atvinnuleysisbætur. Hugmyndin snýr að því að það sé félagslega einangrandi og skaðlegt fyrir fólk að vera ekki með vinnu, að það sé í raun ekki einungis nóg að útvega fólki grunnframfærslu. Ef atvinnuframboðstrygging yrði að veruleika myndi ríkið skuldbinda sig að fólki væri ávallt tryggt starf, en í mörgum útfærslum væru launin rétt undir lágmarkslaunum svo að ríkið væri ekki að yfirbjóða einkamarkaðinn er snýr að vinnuafli (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 81-83; Ólafur Margeirsson, 2020).

---

### 3.6 Launastyrkur

Launastyrkur (e. wage subsidy) er bein greiðsla til atvinnurekanda/fyrirtækis eða verktaka til þess að greiða upp laun að öllu eða hluta til. Meginmarkmið er að hvetja fyrirtæki til þess að fjölga starfsmönnum eða halda starfsfólki sem væri annars sagt upp af efnahagslegum ástæðum. Gott dæmi um launastyrk er hlutabótaleiðin sem íslensk stjórnvöld fóru í árið 2020-21 í Covid faraldrinum (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 85-86).

### 4 Siðferðileg álitaefni í tengslum við borgaralaun

Þegar siðferðisleg álitaefni í tengslum við borgaralaun eru rannsökuð er hægt að rannsaka ýmis sjónarhorn borgaralauna. Hér verður lögð áhersla á skilyrðisleysi þeirra, en ein helstu mótrök gegn borgaralaunum snúa að réttmæti þess að þau séu án skilyrða. Til þess að meta hvort hugmyndin um borgaralaun sé réttlætanagerleg, er mikilvægt að skoða hugmyndir um siðferðisleg álitaefni er varðar endurdreifingu gæða. Hægt er að segja að í skilyrðisleysinu felist þrjár meginspurningar:

*Er réttlátt veita einstaklingi laun sem hefur næg laun og þarf ekki á þeim að halda?*

*Er réttlátt að veita einstaklingi laun sem getur séð fyrir sér með vinnu en kys að gera það ekki?*

*Er hægt að réttlæta óskilyrta grunnframfærslu fram yfir önnur kerfi endurdreifingar gæða?*

Til þess að svara ofantöldum spurningum um borgaralaun er vert að skoða hvernig réttlátt sé að endurdreifa gæðum samfélagsins, þ.e.a.s., hver sé grundvöllurinn fyrir því að gera það á réttlátan hátt. Stuðst verður við nytjastefnukenningu Mill, kenningu Rawls um réttlæti og kenningu Van Parijs um raunverulegt frelsi. Ef ekki er hægt að svara ofanverðum spurningum játandi, má segja að siðferðilegur grundvöllur fyrir borgaralaunum sé að miklu leyti brostinn.

Þegar kemur að siðferðislegri greiningu á réttmæti borgaralauna má einnig færa rök fyrir því að það skipti máli með hvaða hætti borgaralaun eru fjármögnuð. Í hagkerfi takmarkaðra gæða þyrftu borgaralaun að öllu óbreyttu að vera fjármögnuð með aukinni skattheimtu á einstaklinga, atvinnurekstur eða náttúruauðlindir. Hér verður gengist við núverandi efnahagsforsendum (sjá kafla 8 um kostnað) þegar það á við. Þó verður einnig lítillega snert á spurningunum með tækniþróun framtíðarinnar og framfaraatvinnuleysi í huga.

#### 4.1 Nytjastefna Mill

Nytjastefna Mill flokkast undir afleiðingasiðfræði, sem er samansafn kenninga sem tilheyrir leikslökakeningum siðfræðinnar. Þar er horft til þess að góðar afleiðingar ákvarðana og athafna, eins og þær eru skilgreindar af hverri kenningu fyrir sig séu eini mælikvarðinn á

---

siðferðislegt réttmæti (Vilhjálmur Árnason, 2004). Hér verður nytjastefnu Mill beitt á borgaralaun, en hún er almennt sú kenning nytjastefnunnar sem er mest notuð í dag. Mælikvarði rits Mill, *Nytjastefnunnar á siðferðislegt réttmæti* er hamingjan, eða eins og Mill orðar það:

Samkvæmt Nytjastefnunni er markmið allra mannlegra athafna í raun hamingja, fólk sækist almennt eftir vellíðan og vilji forðast sársauka. Því sé rökrétt að hamingjan sé mælikvarði siðferðis. Þess vegna má skilgreina mælikvarðann sem þær „reglur og boðorð um mannlega breyti“ sem dygðu best til að  *tryggja öllu mannkyni* að því marki sem mögulegt er það líf sem að ofan getur (Mill, J., Crisp, R., Gunnar Ragnarsson, og Þorsteinn Hilmarsson., 1998, bls. 111; leturbreyting höfundar).

Eins og kemur hér fram í tilvitnun Mill, er samkvæmt nytjastefnunni siðferðislega rétt að velja þá leið sem hámarkar hamingju  *heildarinnar*, en þetta markmið er oft þekkt sem hámarkshamingjulögmálið. Það segir til um, að ávallt eigi að athafnast eftir þeim leiðum sem leiða til mestrar heildarhamingju allra einstaklinga. Samkvæmt því er rökrétt ályktun, að ef borgaralaun séu sú leið sem framkallar mesta heildarhamingju, þá séu þau réttlætánleg.

Þegar kemur að því að skoða hvort það sé réttlætánlegt að veita einstaklingi laun sem þarf ekki á þeim að halda, eða til einstaklings sem hefur ekki unnið fyrir þeim, þá tekur nytjastefnan ekki beina afstöðu til þess. Í raun má segja að ef að hægt sé að sýna fram á að borgaralaun hámarki heildarhamingju í samfélaginu, þá sé það í raun og veru næg réttlætning af hálfu nytjastefnunnar, vitaskuld með þeim fyrirvara að það yrði útkoman.

Til þess að kanna hvort borgaralaun leiði sannarlega að aukinni heildarhamingju í samfélaginu er vert að skoða skiptingu gæða innan leikreglna nytjastefnunnar. Eins og hefur komið fram, er heildarhamingjan æðst öllu innan nytjastefnunnar og er því réttlát dreifing gæða einfaldlega sú dreifing sem stuðlar að mestri heildarhamingju, án tillits til t.d. jafnaðar. Dæmi um það má sjá hér að neðan, þar sem má álykta að nytjastefnan myndi velja

	<b>Einstaklingur 1</b>	<b>Einstaklingur 2</b>	<b>Heildarhamingja</b>
<b>Hamingja í samfélagi A</b>	3.000	6.000	9.000
<b>Hamingja í samfélagi B</b>	1.000	9.000	10.000

**TAFLA 1: HEILDARHAMINGJA Í SAMFÉLAGINU**

samfélag B fram yfir samfélag A, þar sem heildarhamingjan er mest í samfélagi B. Þetta staðfestir að réttlát dreifing gæða innan siðferðis nytjastefnunnar snýr fremur að heildarhamingju en jöfnuði. Þetta afhjúpar einnig eitt af meginvandamálum nytjastefnunnar, sem er að réttindi einstaklingsins og minnihlutans geta í einhverjum tilvikum orðið útundan.

---

Það má hinsvegar spyrja sig hvort að nytjastefnan myndi komast að sömu niðurstöðu varðandi endurdreifingu gæða, eins og t.d. launatekna. Hvort sú sé raunin, fer að miklu leyti eftir því hvort minnkandi jaðarnotagildi sé af gæðunum.

Minnkandi jaðarnotagildi (e. diminishing marginal utility) er hugtak sem er notað í hagfræði til þess að sýna fram á þá virkni, að á einhverjum tímapunkti, fari notagildi gæða minnkandi eftir því sem meira er neytt af þeim. Svo tekið sé dæmi, þá hafi t.d. tíunda pizzasneiðin sem sé borðuð ekki jafn mikið notagildi og sú fyrsta. Einhversstaðar þarna á milli, minnki notagildið fyrir meðalmanninn (Mankiw, G., Taylor, M., 2014; Ross, S., 2022;).

Þegar kemur að endurdreifingu gæða má færa rök fyrir því að það sé sömuleiðis minnkandi jaðarnotagildi af peningum (Sean, R., 2022). T.a.m. sé lítil upphæð fyrir fátækan einstakling, sem getur nýtt upphæðina í nauðsynjar, er mun líklegri til þess að auka hamingju viðkomandi en sama greiðsla til auðugs einstaklings (Mankiw, G., Taylor, M., 2014; Kovic, M., 2020). Við gefum okkur því eftirfarandi forsendur:

Forsenda 1: Peningar auka velferð

Forsenda 2: Peningar hafa minnkandi jaðarnotagildi

Að þessum forsendum gefnum er rökrétt að fullyrða að sama peningaupphæð hafi meira notagildi fyrir þá sem eiga sem minnst af þeim. Fyrir utan það að lága upphæðin veiti hinum fátæka meiri velferð en þeim ríka mætti jafnframt færa rök fyrir því, út frá hugmyndinni um minnkandi jaðarnotagildi peninga, að það hefði svo lítil neikvæð áhrif á þann ríka að verða af þessari upphæð að það sé augljós heildarhamingjuáhati af því að ráðstafa upphæðinni til hins fátæka. Því má áætla að samkvæmt nytjastefnunni ætti það að vera forgangsatridi að tryggja að nægjanlegt fjármagn rati til þeirra sem minnst eiga af því, t.a.m. með þrepaskiptri skattheimtu og ríkisreknu velferðarkerfi (Torry, 2019, bls. 509; Kovic, M., 2020).

Með þessum rökum má segja að heildarhamingja geti hækkað við tekjudreifingu og því sé tekjudreifing af völdum skilyrðislausrar grunninnkoma sannarlega af hinu góða. Að því leytinu til sé það ekki óhugsanlegt að borgaralaun geti hækkað heildarhamingju í samfélaginu. En þegar kemur að hámrörkun heildarhamingju er spurningin örlítið flóknari. Eru borgaralaun, skilyrðislaus greiðsla, betri en greiðsla sem er háð skilyrðum?

Í ritgerð sinni *The Utilitarian case against UBI*, færir Marko Kovic (2020) rök fyrir því að að einhvers konar grunninnkoma með skilyrðum sé ávallt betri en skilyrðislaus grunninnkoma, einmitt vegna minnkandi jaðarnotagildis peninga. Ef að peningur skili alla jafnan meiri velferð í höndum þeirra sem minnst hafa, sé rökrétt að meta aðstæður fólks og sjá til þess að fjármagnið rati þangað þar sem það hámarkar hamingju. Samkvæmt því sé grunninnkoma með skilyrðum ávallt betri en skilyrðislaus grunninnkoma (Kovic, M., 2019, bls. 17).

---

Til þess að skilja betur rökin fyrir þessari fullyrðingu má sjá hugsanatilraun Kovic um endurdreifingu gæða hér að neðan:

	<b>Þjónn</b>	<b>Leikari</b>	<b>Heildarlaun</b>
<b>Samfélag A</b>	80.000\$	1.000.000\$	1.080.000\$
<b>Samfélag B</b>	102.000\$	1.012.000\$	1.104.000\$
<b>Samfélag C</b>	114.000\$	1.000.000\$	1.104.000\$

**TAFLA 2 HUGSANATILRAUN KOVIC UM ENDURDREIFINGU GÆÐA Í SAMFÉLAGINU**

Hér leggur Kovic upp dæmi um þrjár samfélagsgerðir: Samfélag A, án endurdreifingu gæða, Samfélag B með skilyrðislausri grunnframfærslu (borgaralaunum) og Samfélag C með skilyrti grunnframfærslu. Hann telur svo að heildarhamingjan í samfélagi B sé vissulega meiri en í A, en ekki jafn mikil og í samfélagi C. Þetta útskýrir hann með þeim rökum að samkvæmt minnkandi jaðarnotagildi peninga, leiði 12.000 krónurnar sem færu alla jafnan til leikarans í kerfi borgaralauna (samfélag B), af sér meiri hamingju hjá þjóninum að öllu óbreyttu. Því sé samfélagsgerð C með skilyrti grunnframfærslu, ákjósanlegasta leiðin til þess að hámarka heildarhamingju (Kovic, M., 2020).

Ein rök gegn þessu dæmi Kovic, gæti verið þau að upphæðin í boði til skilyrtrar grunnframfærslu og skilyrðislausrar grunnframfærslu sé ekki endilega sú sama, þar sem vilji samfélagsins til þess að borga fyrir borgaralaun gæti e.t.v. verið meiri en viljinn til þess að borga fyrir bætur. Þetta eru þó að hans mati veik rök þar sem þau velja á því að borgaralaun séu sannarlega litin með allt öðrum augum en til að mynda tryggð lágmarksframfærsla, en engar rannsóknir liggja fyrir því enn sem komið er (Kovic, M., 2020).

Ef vikið er að siðferðislegum mælikvarða nytjastefnunnar á borgaralaunum, að þau hámarki heildarhamingju, er því tvísýnt hvort borgaralaun séu raunverulega betri en tryggð lágmarksinnkoma (Kovic, M., 2020). Þótt vissulega sé hægt að færa rök fyrir því að borgaralaun gætu, við ákveðnar aðstæður, aukið heildarhamingju í samfélaginu er erfitt að sjá að borgaralaun myndu skila meiri heildarhamingju en hnitmiðað og vel skipulagt velferðarkerfi með tryggð lágmarksinnkomu að leiðarljósi.

Þetta er þó sagt með þeim fyrirvara að fjölmargir þættir sem ekki hafa verið rannsakaðir til fulls geta haft áhrif á þessa röksemdarfærslu. Það er vissulega áskorun að meta þætti sem stuðla að heildarhamingju og þær forsendur sem liggja hér fyrir gætu vel verið aðrar ef allar upplýsingar lægju til staðar. Borgaralaun eru hér aðeins verkfæri hámarkshamingjulögmáls nytjastefnunnar, sem er aðeins jafn gott og þær forsendur/upplýsingar sem liggja fyrir.

---

## 4.2 Réttlætiskenning Rawls

Í riti sínu *Kenning um réttlæti* fjallar John Rawls um helstu hugtök réttlætis, eins og réttindi manna og skiptingu lífsgæða (Rawls, J.,1999). Ein leið til að nálgast siðferðisleg álitæfni borgaralauna er í gegnum hugmyndir Rawls.

Áherslur Rawls eru á hvernig sé réttlátt að skipuleggja stofnanir og ríkisvaldið. Með stofnunum á Rawls við eiginlegar stofnanir, sem og lög og aðrar mannasetningar. Markmið Rawls var að hanna kenningu réttlætis sem frjálslynd lýðræðisríki gætu haft að leiðarljósi (Rawls, J.,1999). Kenning Rawls á ýmislegt skylt við sáttmálakenningar en það má segja að Rawls hafi komið samfélagssáttmálanum í brennidepil stjórnspekinnar senn á ný (Ágúst Ingpórsson, 2005).

Rawls taldi að samvinna í einhvers konar formi væri nauðsynleg til þess að þegar samfélags gætu lifað góðu lífi, þ.e.a.s. hið góða líf sé ávallt háð einhvers konar samfélagssáttmála og þar með ríkisvaldi. Í kenningunni leggur Rawls áherslu á að stofnanir (og þar með samfélög) geti verið réttmætar (e. legitimate) án þess að vera réttlátar (e. just). Réttmætt samfélag sé algjört lágmarksviðmið siðferðisins en réttlátt samfélag sé aftur á móti hámarkið og endamarkmiðið (Rawls, J.,1999).

Réttlætiskenning Rawls kjarnast í meginatriðum um *réttlæti sem sanngirni*. Með því meinar Rawls síst svo að réttlæti sé jafnt og sanngirni, heldur vill hann meina að þær aðstæður, þar sem meginreglur réttlætis séu ákveðnar, verði að vera sanngjarnar (Rawls, J., 1999, bls. 11). Rawls telur að einstaklingar, í sanngjörnum aðstæðum, væru ólíklegir til þess að velja samfélag sem metur heildarhamingju ofar öllu (sbr. nytjastefnan). Rawls vill meina að hver og einn sá sem sækir eftir því að vernda hagsmuni sína og getu til þess að færa fram sinn skilning á því góða, hafi enga ástæðu til þess að láta sér lynda missi fyrir sig sjálfan til þess að tryggja nettó hamingju heildarinnar. Skynsamur maður myndi ekki taka í sátt einhvers konar samfélagsskipan sem byggðist einfaldlega á algebrujöfnu um heildarhamingju, óháð hans eigin grundvallarréttindum og hagsmunum (Rawls, J., 1999, bls. 13). Í raun og veru hafi hver og ein manneskja ákveðna friðhelgi byggða á réttlæti, sem ekki einu sinni heildarhamingja samfélagsins geti tekið fram yfir (Rawls, J.,1999, bls. 2).

Rawls telur að í sanngjörnu samfélagi myndu borgarar að vera bæði frjálsir og jafnir, en ákveðin togstreita sé þó til staðar á milli frelsis og jafnréttis, að sökum mismunandi hugmynda lítaða af eiginhagsmunum, um hvað séu réttlát hlutskipti einstaklinga í samfélaginu. Í raun séu margir þættir sem hafa áhrif á horfur okkar í lífinu einfaldlega óverðskulduð hending. Fólki eigi hvorki skilið meiri né minni skerf af gæðum samfélagsins vegna tilviljana eins og kyns, kynþáttar eða efnahagsstöðu sem það fæðist inn í. Það er þó mikilvægt að benda á að þessi fullyrðing Rawls segir ekki til um hvernig gæðum eigi að vera



---

skipt í samfélaginu, heldur bendir hann einfaldlega hér á það að stokkunin í lífslotteríinu sé skökk ákveðnum hópum í vil.

Samkvæmt Rawls er vandamálið nefnilega það að af sökum margbreytileikans, sem og mismunandi lífsreynslu sem fólk hefur að geyma, séu einstaklingar í samfélaginu alltaf óneitanlega hlutdrægir þegar það kemur að því að velja sanngjarnar leikreglur fyrir samfélagið, sem í senn hindrar réttlætið og skemmir fyrir samfélaginu.

Rawls telur sig geta leyst þennan vanda með einfaldri hugmyndatilraun, sem felst í því að hann ímyndar sér hóp einstaklinga sem er settur í *upphafsstöðuna*, þar sem þeir eigi að skera úr um hvað sé réttlátt samfélag og koma sér saman um hvernig gæðum sé skipt og hvert sé lágmark mannsæmandi kjara sem allir menn geti samþykkt.

Það sem skiptir mestu máli hér, er að þeir eru allir undir svokölluðum *fávísisfeldi*, sem þýðir nánar tiltekið að þeir hafa enga þekkingu á því hvert hlutkesti þeirra í lífinu verður, sem í raun útilokar alla hlutdrægni af þeirra hálfu þegar kemur að því að skipuleggja réttlátt samfélag. Til þess að skera úr um réttlátt samfélag hafi þeir þó fullkomnar upplýsingar til staðar. Þrátt fyrir að fávísisfeldurinn sé aðeins hugmyndatilraun, má ímynda sér einstaklinga fyrir fæðingu, sem geti í raun og veru fæðst inn í hvaða aðstæður sem er (Rawls, J., 1999; Nilje, G. og Skirbekk, G., 1999, bls. 693–697).

Rawls telur að upphafsstaðan myndi leiða til þess að allir skynsamir menn myndu að lokum samþykkja eftirfarandi meginreglur:

Allir skuli hafa sama rétt til frelsis, svo framarlega sem það skerði ekki sambærilegt frelsi annarra manna;

Ójöfnuður er aðeins réttlætanlegur ef hann er til hagsbóta fyrir þá sem verst standa í samfélaginu (Nilje, G. og Skirbekk, G., 1999, bls. 693–697).

Fyrri reglan, eða það sem Rawls nefnir frelsisregluna, segir til um ýmis réttindi eins og t.d. málfrelsi, félagafrelsi, kosningaréttindi o.s.frv.

Seinni reglan, betur þekkt sem *fjalldalareglan* kveður á um að öll frumgæði mannlegs samfélags — frelsi og tækifæri, tekjur og auður og forsendur sjálfsvirðingar — eigi að skiptast jafnt á fólk nema því aðeins að ójöfn skipting einhverra eða allra þessara gæða sé þeim til hagsbóta sem séu verst settir (Rawls, J., 1999; Nilje, G. og Skirbekk, G., 1999, bls. 693–697).

Rawls skiptir frumgæðum í tvo flokka, náttúruleg frumgæði og félagsleg frumgæði.

Náttúruleg frumgæði séu meðfæddir eiginleikar eins og vit, genatengt heilsufar o.s.frv. sem ekki er hægt að hafa áhrif á og má því segja að það falli utan fjalldalareglunnar að því leytinu til. Félagsleg frumgæði eru hins vegar gæðin sem stofnanir samfélagsins hafa stjórn á, eins



---

og réttindi, frelsi, innkoma og svo framvegis. Hin síðarnefndu gæði eru þau gæði sem eiga við í kenningu Rawls um réttlæti (Rawls, J., 1999).

Ef við skoðum borgaralaun með kenningu Rawls að leiðarljósi er ýmislegt sem ber að athuga. Í fljótu bragði má áætla að einstaklingur undir fávísisfeldinum myndi vera hlynntur því að hafa tryggða lágmarksframfærslu, þar sem hún myndi tryggja honum ákveðin lágmarksgæði til þess að lifa á, sama hvaða aðstæður kunni að bíða hans.

En þegar kemur að því að dæma um hvort slík grunnframfærsla ætti að vera skilyrðislaus er tilefni til þess að máta borgaralaun við fjalldalaregluna og spyrja einfaldrar spurningar: Er það í hag hinna verst settu að allir þegnar samfélagsins hljóti þessa greiðslu, skilyrðislaust?

Ef að peningar væru einu gæðin sem féllu innan fjalldalareglunnar, þá væri vissulega líklegt að skilyrt grunninnkoma yrði frekar fyrir valinu. Hér er þó vert að staldra við, þar sem Rawls nefnir mun fleiri frumgæði til skiptanna en einungis innkomu, t.a.m. sjálfsvirðingu, en Rawls lýsir einmitt sjálfsvirðingu sem einu mikilvægasta frumgæðinu (Rawls, J., 1999, bls. 386).

Það mætti segja að borgaralaun gætu að því leyttu til verið ákveðið skref til aukinnar sjálfsvirðingar þeirra sem verst standa í samfélaginu, t.a.m. má nefna í því samhengi að kröfur sem séu settar á bótaþega séu oft íþyngjandi og niðurlægjandi (Mckinnon, C., 2003).

Þá má einnig færa rök fyrir því að sá sem er undir fávísisfeldinum myndi forðast það að skapa kerfi sem hefur litla hvata fyrir þá verst settu til þess að bæta aðstæður sínar og myndi hann jafnvel frekar sækjast eftir kerfi sem er algjörlega án skerðinga. Að því leyti myndi skilyrðislaus greiðsla gagnast þeim verst settu, þar sem sú greiðsla myndi ekki hamla þeim sem eru á bótum með því að skapa einhvers konar fátæktrargildru.

Þetta er þó sagt með þeim fyrirvara að óskilyrt greiðsla væri jafn há og skilyrt greiðsla til hinna verst settu. Samkvæmt hugmynd Rawls mætti færa rök fyrir því að það væri réttlátt að greiða þeim borgaralaun sem þurfi ekki á greiðslu að halda ef það hagnist hinum verst settu, en slíkar aðstæður á höfundur erfitt að sjá fyrir sér að gætu skapast, í ljósi kostnaðarins við það (sjá umfjöllun um kostnað í kafla 7). Óneitanlega eru jákvæðir eiginleikar fólgnir í því að hafa lágmarksgrunnfærslu sem er óskilyrt fyrir hina verst settu, en það má vissulega setja spurningamerki við það hvort að slík forgangsröðun umfram grunnframfærslu með skilyrðum væri skynsamleg í samfélagi takmarkaðra gæða.

### 4.3 Van Parijs: Raunverulegt frelsi

Þegar siðferðisleg álitæfni borgaralauna eru skoðuð er gagnlegt að skoða sjónarhorn heimspekingsins Philippe Van Parijs, en hann hefur mikið fjallað um borgaralaun á síðastliðnum áratugum. Í riti sínu, *Real freedom for all* (1995) færir Van Parijs rök fyrir hugmynd sem hann nefnir *raunverulegt frelsi*, frelsinu til þess að háttu lífi sínu eftir sínum

---

eigin vilja og hugsjónum. Meginboðskapur hugmyndarinnar er að það sé ekki nóg að hafa frelsi aðeins í orði, heldur einnig þurfi það að vera á borði, þ.e.a.s., það þurfi að vera raunhæfur möguleiki að geta sóst eftir því. Einstaklingar verði auk formlegs frelsis, að hafa tækifæri og efni til þess að elta upp hugmynd sína af hinu góða lífi (Van Parijs, P., 1995).

Að þessu leyti telur Van Parijs nauðsynlegt að tryggja einstaklingum skilyrðislausu grunnframfærslu, til þess að þeir hafi efni til þess að sækjast eftir raunverulegu frelsi (Van Parijs, P., 1995). Van Parijs telur að réttlæti snúist þó ekki einungis um réttinn til grunninnkomu, heldur einnig það aðgengi að samfélaginu sem rétturinn til grunninnkomu veitir. Einstaklingur á borgaralaunum sé ekki ofurseldur vinnuveitanda sínum og geti þar með lífað lífi þar sem hann hefur raunverulegt val, val um hvernig hann ráðstafi tíma sínum og kjósi að byggja upp líf sitt. Þetta telur Van Parijs aðeins vera framkvæmanlegt með grunnframfærslu sem er skilyrðislaus (Van Parijs, 1995; Ackerman, B., Alstott, A., Van Parijs, P., 2006).

Van Parijs gerir einmitt tilraun til þess að verja skilyrðisleysi borgaralauna í riti sínu, *Why surfers should be fed*. Þar skrifar Van Parijs út frá raunverulegu dæmi, um brimbrettakappa á áttunda áratugnum sem flyktust til Hawaii, þar sem bæturnar þar voru jafn eftirsóknarverðar og himinháar öldurnar. Stjórnvöld Hawaii brugðust við þeirri þróun með því að setja aukin skilyrði inn í kerfið, n.tt. að hver sá sem ætti rétt á bótum frá Hawaii-ríki þyrfti að hafa búíð þar í a.m.k. eitt ár. Stefnan var stunduð kölluð: „Ekkert pláss fyrir sníkjudýr í paradís“ (e. „No space for parasites in paradise“). Van Parijs tekur þetta dæmi sérstaklega fyrir, þar sem hann telur að ef hann geti fært rök fyrir því að brimbrettakapparnir hafi rétt á borgaralaunum, sé hægt að færa rök fyrir því að allir eigi (skilyrðislaust) rétt á borgaralaunum. Söguna um brimbrettakappanna mætti þá yfirfæra á hvers konar aðstæður þar sem einstaklingur fær greiðslu sem heldur honum uppi, en kýs að vinna ekki jafnvel þótt hann hafi alla burði til þess.

Rök Van Parijs fyrir réttlætingu skilyrðisleysisins eru þau að allar náttúrulegar auðlindir, þ.m.t. land, séu sameiginlegur auður allra einstaklinga. Réttlátt væri að allir þeir, fengu ígildi síns hlutar af svonefndum utanaðkomandi auðlindum, sem nýttu þær ekki og sömuleiðis ættu þeir sem nýttu meira en ígildi síns hlutar að borga ákveðna auðlindarentu. Í raun séu allar auðlindir eitthvað sem sé ekki einstaklingnum að þakka í sjálfu sér, heldur séu þær einfaldlega til af sökum hendingar eða þá afreka fyrri kynslóða.

Rök Van Parijs eru náskyld *Georgisma* (hugmyndafræði nefnd til höfuðs Henry George) sem snýst í hnotskurn um að réttlátt sé að skattleggja land og aðrar náttúruauðlindir. Georgistar færa rök fyrir því að skattar á landssvæði séu sanngjarnir af sambærilegum rökum og Van Parijs (Mcguigan, 2022).

---

Van Parijs tekur hugmyndir Henry George hins vegar skrefinu lengra og bætir störfum við sem sameiginlegri auðlind allra, og talar um í því samhengi svokallaðri starfsrentu (e. employment rent). Van Parijs er með tvenns konar rök fyrir því: Í fyrsta lagi bendir hann á að þar sem markaðurinn sé ekki fullkominn, geti einstaklingar ekki sóst eftir störfum sem eru nú þegar mönnum, þrátt fyrir að þeir væru til í að vinna þau fyrir minni laun. Í öðru lagi, fylgi störfum ýmis ólaunategd gæði sem þeir sem eru störfum hagnast á. Því sé sanngjarn að mismunurinn sem skapist af hvoru tveggja sé innheimtur í fyrrnefndri starfsrentu (Van Parijs, P., 1991, bls.131).

Samkvæmt Van Parijs væru því brimbrettakapparnir á Hawaii einungis að lifa á sínum hluta af réttlátri starfs- og auðlindarentu, þar sem þeir væru ekki að nýta sinn skerf af þeim sameiginlegum auðlindum, sem t.d. störf og eignir eru og fengu þeir í stað þess borgaralaun (Van Parijs, P., 1991, bls. 132).

Van Parijs réttlætir því skilyrðisleysi borgaralauna með tvennum hætti: Að raunverulegt frelsi einstaklinga sé ofar öðrum gæðum (þ.m.t. hamingju) og að einstaklingar eigi réttmætt tilkall til auðlinda samfélaga eða a.m.k. ígildi auðlindanna í formi borgaralauna (Van Parijs, P., 1991; Van Parijs, P., 1995).

#### 4.4 Samantekt og ályktanir

Þegar borgaralaun eru skoðuð með tilliti til kenninga Mill, Rawls og Van Parijs má segja að þar sé í grunninn ólík sýn á hvað réttlæti er. Almennt er ekki vafi á því að tryggð lágmarksframfærsla sé réttmæt, hvort sem snýr að heildarhamingju, réttlæti sem sanngirni eða raunverulegu frelsi.

Rétturinn til grunnframfærslu ætti vissulega að vera til staðar fyrir þá sem þurfa á því að halda ef við leggjum út af kenningum Rawls, þar sem við myndum ekki vilja taka þá áhættu að lenda í þeirri stöðu að geta ekki framfleytt okkur vegna ástæðna sem við höfum ekki sjálf neitt vald yfir. Svipaða sögu er að segja af nytjastefnu Mill, þar sem það myndi orsaka hærri heildarhamingju ef tryggt væri að þeim sem ekki gætu bjargað sér væri tryggð grunnframfærsla.

En af hvorugri hugmyndinni er hægt að leiða að ef það eigi að tryggja þeim verst settu ákveðna grunnframfærslu, eigi þeir sem ekki þurfi aðstoð skilyrðislausan rétt á sambærilegri fjárhæð frá ríkinu. Samkvæmt nytjastefnunni er ekki hægt að réttlæta það að ríkið veiti einstaklingi laun sem þarf ekki á þeim að halda, ef launin geti stuðlað að meiri hamingju annars staðar. Samkvæmt kenningu Rawls um réttlæti er aðeins réttlátt að veita einhverjum laun sem þarf ekki á þeim að halda ef að það gagnast hinum verst settu. Erfitt er að sjá það ganga upp í samfélagi takmarkaðra gæða í hvorri kenningunni fyrir sig.

---

Hugmyndir Van Parijs skera sig hins vegar talsvert út þegar skilyrðisleysi borgaralauna er skoðað. Van Parijs réttlætir skilyrðisleysið með hugmyndum sínum um sameiginlega eign einstaklinga á auðlindum, í gegnum svokallaða starfa- og auðlindarentu. Með þessum rökum fríar Van Parijs einstaklinginn að miklu leyti frá hvers konar skyldum, en ljóst er að stór hluti einstaklinga í samfélaginu þarf að vinna til þess að halda jöfnum gæðum til endurdreifingar.

Á meðan nægt framboð er af störfum er nokkuð erfitt að samþykkja þessar forsendur Van Parijs, en hversu mikið er til af gæðum í hverju samfélagi fyrir sig veltur vissulega mikið til á því hvað fólk í því samfélagi er til í að leggja á sig mikla vinnu. Ef tenginn er t.d. tilbúinn að vinna á við þrif á strandhótelunum í Hawaii, þá munu ferðamenn fljótt hætta að mæta og þá verður fljótlega minna af gæðum eftir til þess að útdeila. Þ.e.a.s., ef það eru næg störf til staðar í samfélaginu, þá má draga í efa fullyrðingar Van Parijs um lögmæti starfsrentu í þessu samhengi.

Önnur staða væri að líkindum uppi ef einhvers konar óvæntur hagnaður af náttúruauðlind væri skyndilega mögulegur, eins og t.d. í tilviki Alaskabúa og olíusjóðs þeirra (sjá kafla 5.6). Grundvallarmunurinn þar er sá að í því tilviki er um auðlind að ræða sem er eign Alaskabúa eftir þeirra sameiginlega skilningi, og sátt ríkir um að allir íbúar Alaska eigi tilkall til auðlindarinnar. Auk þess er ekki að ræða um endurdreifingu gæða heldur nýrra gæða, en þar verður að teljast vera ákveðinn grundvallarmunur til staðar. Önnur slík staða væri ef ekki væru næg störf til staðar, t.a.m. af völdum framfaraatvinnuleysis vegna sjálfvirknivæðingar.

Ef uppspretta borgaralauna á hins vegar að vera einhvers konar aukin skattlagning á eignir, landssvæði og auðlindir, má bera rök fyrir því að rökfærsla Van Parijs sé ekki næginlega samrýnd sameiginlegum skilningi samfélagsins á auðlindum og eignarétti til þess að hægt sé að réttlæta skilyrðislausu greiðslu með hans rökum. Mögulega væri raunin önnur ef um vel skilgreindar auðlindir (eins og t.d. olíu eða fiskinn í sjónum) er um að ræða.

Við búum vissulega í samfélagi þar sem ákveðin réttindi eru til staðar, en réttindi leggja á skyldur á móti og við kjósum að láta af hendi ákveðið frelsi til þess að hafa ákveðin mikilvæg grundvallar réttindi. Í raun þyrfti að eiga sér stað einhvers konar umbylting í samfélaginu til þess að raunin yrði önnur.

Því má segja að ekki sé hægt að fallast á það að skilyrðisleysi borgaralauna sé réttlætanlegt hvorki vegna auðlindarentu Van Parijs, hámarkshamingjulögmáls Mill né fjalldalareglu Rawls, en út frá greiningu á hugmyndum þeirra tveggja síðarnefndu má í raun færa rök fyrir því að tryggð lágmarksinnkoma sé réttlátari leið en skilyrðislaus borgaralaun.

---

## 5 Fyrri tilraunir

Ýmsar tilraunir hafa verið framkvæmdar í nafni borgaralauna, þótt vissulega sé mismunandi hversu mörg skilyrði þeirra séu uppfyllt í tilraununum. Umfang tilraunanna og framkvæmd er einnig mismunandi en tilvikin hér að neðan eiga það þó sameiginlegt að geta gefið gagnlegar vísbendingar um áhrif borgaralauna. Í lok kaflans verður lærdómur tilraunanna dreginn saman, m.a. hvað þær segja okkur um hagræna hvata og áhrif borgaralauna á einstaklinga.

### 5.1 Finnland

Þann 1. janúar 2017 – 31. desember 2018 var framkvæmd tilraun á borgaralaunum í Finnlandi til tveggja ára (The ministry of health and social affairs, 2019). Meginmarkmið tilraunarinnar var að rannsaka áhrif borgaralauna á innkomu og atvinnustig, en einnig virkni og vellíðan þátttakenda. Áður en að tilraunin hófst skoðuðu finnsk stjórnvöld ýmis afbrigði borgaralauna, allt frá fullri skilyrðislausri grunnframfærslu til hlutaborgaralauna en einnig neikvæðan tekjuskatt.

Módelið sem varð fyrir valinu var á endanum hlutaborgaralaun og var upphæðin 560 evrur á mánuði. Þátttakendur voru 2.000 manns á aldrinum 25-58 ára og voru þeir valdir með slembivali úr hópi fólks sem hafði fengið greiddar atvinnuleysisbætur í nóvember 2016.

Undir lok ársins 2018 var framkvæmd könnun á meðal þátttakenda og 5.000 manna samanburðarhóps. Svarhlutfallið var um 31% í hópi þátttakenda. Helstu niðurstöður tilraunarinnar var að marktækur munur var á líðan þátttakenda. Þeir sem fengu borgaralaunin upplifðu minna stress, færri einkenni þunglyndis og skoruðu hærra í sjálfstrausti. Loks sögðust þeir oftara borga reikninga á réttinum tíma.

Enginn marktækur munur var þó á atvinnustigi þátttakenda í lok tilraunarinnar, hvorki hversu marga daga þeir höfðu verið við vinnu á tímabilinu né hvort þeir væru með vinnu í augnablikinu. Þeir sem þáðu borgaralaun voru þó almennt bjartsýnari um atvinnuhorfur sínar í framtíðinni en þeir sem fengu enga borgaralaunagreiðslu.

Af finnsku borgaralaunatilrauninni er erfitt að draga margar ályktanir þar sem tilraunin var takmörkuð að ýmsu leyti. Upphæðin var lág í samanburði við framfærslukostnað í Finnlandi enda í raun aðeins hlutaborgaralaun. Þótt upphæðin í tilrauninni, 560 evrur, hafi verið skilyrðislaus í sjálfu sér, þá voru enn til staðar skerðingar á öðrum bótum, sem þátttakendur þáðu t.d. barnabótum og húsnæðisaðstoð.

Borgaralaunin voru vissulega regluleg einstaklingsbundin peningagreiðsla, en hæpið er að telja að þau hafi verið algild. Þau voru vissulega óskilyrt, en í samhengi við heildargreiðslur

---

(með öðrum bótum) má segja að það sé eins og að fá greiðslu frá ríkinu þar sem um 25% hennar sé óskilyrðisbundin (The ministry of health and social affairs, 2019).

## 5.2 Namibía

Í tvö ár (2008-2009) fengu íbúar þorpsins Otjivero (u.þ.b. 1.000 manns) mánaðarlega greiðslu sem nam 100 Namibískum dollurum og hafði hver fjölskylda (e. household) að meðaltali 60% hærrí tekjur á milli handanna. Greiðslan var fjármögnuð með söfnun frá ýmsum félagasamtökum og einstaklingum. Greiðslan var skilyrðislaus en þó ekki algild að því leyti að ellilífeyrisþegar voru undanskildir greiðslunni. Aðstæður í Namibíu þóttu tilvaldar til þess að kanna áhrif borgaralauna á ýmis vandamál sem þróunarríki glíma almennt við, t.d. sárafátækt og vannæringu barna.

Helstu niðurstöður voru að vannæring barna í þorpinu stórminnkaði (frá 47% niður í 10% á einu ári), fjarvera í skólum minnkaði um 42%, glæpatíðni lækkaði og fleiri íbúar voru almennt í einhvers konar fyrirtækisrekstri. Fólki notaði greiðsluna hvað helst í matarinnkaup, heimilisviðgerðir, kaup á húsdýrum og sparnað.

Tilraunin var nokkuð ófullkomin að því leyti að það var ekki til staðar samanburðarhópur og því erfitt að meta áhrifin til fyllstu (Torry, M., 2019, bls. 360).

## 5.3 Kenýa

Ein stærsta tilraun á borgaralaunum er nú í gangi í Kenýu, síðan 2016 og eru áætluð lok tilraunarinnar árið 2028. Tilraunin nær til 44 þorpa (tæplega 5.000 manns) sem fá borgaralaun í 12 ár, 80 þorpa (rúmlega 7.300 manns) sem fengu borgaralaun í 2 ár og auk þess 71 þorpa (rúmlega 8.500 manns) sem fá eingreiðslu sem líkar til borgaralaunasummu. Samanburðarhópur af 100 þorpum er til staðar sem fær ekki borgaralaun.

Rannsóknin einblínir á fimm atriði: Efnahag, heilsu, félagslega þætti, og atferlislega þætti eins og viljann til þess að taka fjárhagslega áhættu, t.a.m. með því að fjárfesta eða stofna fyrirtæki. Einnig verða seinna meir rannsakaðar ýmsar hagtölur eins og áhrif á verðlag, áhrif á afurðir og þjónustu, glæpatíðni og fleira.

Fyrstu niðurstöður komu í ljós árið 2020 en niðurstöðurnar lituðust að vísu að miklu leyti af Covid-19 heimsfaraldrinum, þar sem eitthvað af jákvæðum niðurstöðum virtist hafa gengið til baka. Þó mátti sjá jákvæð áhrif þegar kom að hlutum eins og t.d. heilsu, bæði andlegri og líkamlegri. Þátttakendur upplifðu meira matvælaöryggi og voru ólíklegri til þess að hafa upplifað hungur seinustu 30 daga en samanburðarhópurinn (Banerjee, A., Faye, M., Krueger, A., Niehaus, P. og Suri, T., 2020).

---

## 5.4 Indland

SEWA, stéttarfélag kvenna á Indlandi í óformlegum störfum (götusölumennsku, í landbúnaði, ýmsum heimilisiðnaði, þrifum o.s.frv.) framkvæmdi tilraun á borgaralaunum á milli 2011 og 2013 í samstarfi við Unicef arm Indlands. Ein af helstu ástæðunum fyrir því að félagið ákvað að hrinda í framkvæmd tilraun á borgaralaunum var hversu óskilvirkt indverskt velferðarkerfi væri (Standing, G., 2013; Davala, S., 2019).

Níu þorp í Madhya Pradesh héraðinu urðu fyrir valinu en 6.000 einstaklingar hlutu greiðsluna í 12-17 mánuði. 200-300 rúplur voru greiddar til þorpsbúa yfir 18 ára aldri og 100-150 rúplur til barna. Upphæðin var greidd mánaðarlega til allra einstaklinga innan þorpsins og fengu mæður einstaklinga undir 18 ára aldri greiðslu barna sinna. Greiðslan var skilyrðislaus og þátttakendum var gert kirfilega ljóst að þeir mættu nota peninginn hvernig sem þeim sýndist. Í rannsókninni voru einnig tólf þorp þar sem enginn fékk borgaralaun til samanburðar og aðstæður allra þátttakenda voru metnar bæði fyrir og eftir tilraunina.

Helstu niðurstöður sem voru þær að skuldir þátttakenda minnkuðu, atvinnustig hækkaði lítillega og færri börn glímdu við vannæringu. Munurinn var hvað mestur í jaðarhópum (konur, einstaklingar með fötlun eða í lágri stétt af menningarlegum toga) en einnig tölfræðilega marktækur almennt.

Árið 2017 var framkvæmd eftirfylgnirannsókn til þess að rannsaka áhrifin fjórum árum eftir að tilraunin hætti að fullu. Niðurstaðan var sú að einstaklingar sem fengu greidd borgaralaun voru almennt betur staddir en samanburðarhópurinn, meðal annars vegna þess að margir höfðu fjárfest í húsdýrum og frekara ræktunarlandi (Davala, S., 2019).

## 5.5 Bandaríkin og Kanada

Margir líta til fjölda tilrauna í Bandaríkjunum og Kanada árin 1968-1980 sem einhvers konar upphafi á tilraunum með borgaralaun. Tilraunirnar voru framkvæmdar víða um Bandaríkin en einnig í Manitoba í Kanada. Þrátt fyrir að tilraunirnar hafi í raun og veru ekki verið borgaralaunatilraunir strangt til tekið, heldur neikvæður tekjuskattur, eru þær engu að síðu áhugavert dæmi til þess að skoða að sökum umfangs tilraunanna og markmiða rannsóknarinnar, sem var m.a. að rannsaka áhrif þess að vera með tryggða lágmarksframfærslu á atvinnustig fólks.

Niðurstöður tilraunarinnar voru í megindráttum að greiðslan hefði lítil áhrif á atvinnumarkaðinn og hvata fólks til þess að vinna, helst voru það einungis mæður sem minnkuðu tíma sinn á vinnumarkaðnum örlítið. Auk þessa voru ýmsar aðrar jákvæðar niðurstöður, t.a.m. minnkaði álag á heilbrigðiskerfi, fæðingarþyngd barna jókst og



---

námsárangur barna sem átta foreldri sem tóku þátt í tilraununum varð betri (Torry, M., 2019, bls. 303-311).

## 5.6 Alaska

Árið 1976 samþykktu íbúar Alaska í atkvæðagreiðslu að fært yrði inn í stjórnarskrá ríkisins að olíusjóður Alaska yrði til og myndi greiða árlegan arð til allra íbúa Alaska-ríkis. Markmiðið var að deila gæðum af nýlegum olíuiðnaði Alaska með framtíðarkynslóðum. Sjóðurinn stendur í yfir 80 billjónum dala í dag en greiðslan árið 2022 var 3284 dollarar (Laponsie, M., 2022). Að vísu er upphæðin óvenju há í ár þar sem upphæðin var hækkuð m.a. vegna hækkandi orkukostnaðar, en árin 2012-21 var greiðslan að meðaltali um 1300 dollarar (State of Alaska: Department of Revenue, e.d.).

Greiðslan hefur ekki mikil áhrif á atvinnustig fólks í ríkinu, samkvæmt gögnum um nýaðflutta Alaskabúa og samanburð við önnur ríki Bandaríkjana. Áhugavert er að konur vinna örlítið minna (u.þ.b. klukkustund minna á viku að meðaltali) mánuðina eftir greiðslu en enginn marktækur munur er hjá karlmönnum. Einnig eru jákvæð tengsl á milli hærri greiðslu og heilsu barna í ríkinu. Þrátt fyrir að Alaska sjóðurinn sé fjarri því að teljast sem borgaralaunatilraun er hann áhugavert dæmi um mögulega fjármögnun slíkrar greiðslu (Goldsmith, S., 2002; Guettabi, M., 2019).

## 5.7 Íran

Frá árinu 2010 hafa írönsk stjórnvöld gefið borgurum sínum greiðslu sem nemur tveimur þriðju af lágmarkslaunum eða 28% af miðgildi launa þar í landi árið 2010 (455.000 ríala eða 45 dollara á gengi ársins 2010). Það ber þó að geta að írönsk stjórnvöld lögðu ekki upp með borgaralaun í rauninni, þrátt fyrir að nokkuð mörg skilyrði samsami sig borgaralaunum, sem er ástæðan fyrir því að þau eru oft skoðuð í samhengi við borgaralaun eins og hér er gert.

Upphæðin hefur verið greidd mánaðarlega og er skilyrðislaus. Þó ber að nefna að upphæðin er greidd til heimila, en ekki einstaklinga sem uppfyllir þ.a.l. ekki skilyrðið um að greiðslan sé einstaklingsbundin. Sem dæmi, þá fær 3 manna fjölskylda í Íran greiðslu fyrir þrjá inn á reikning æðsta aðila heimilisins, sem er yfirleitt karlmaðurinn í fjölskyldunni.

Greiðslan var upprunalega sett á laggirnar í staðinn fyrir niðurgreiðslu á olíu og öðrum nauðsynjavörum. Vandamálið var þó það að íranska ríkið átti alls ekki efni á greiðslunni og var í raun 25% halli á verkefninu. Lausn stjórnvalda við því var að gangsetja peningaprentarann sem leiddi til yfir 30% verðbólgu árið 2013.

Greiðslan er ekki verðtryggð og er því orðin að nær engu í dag, en það má draga ýmsan lærdóm af atburðarásinni. Áhrif á atvinnustig voru ekki neikvæð en óneitanlega var



---

fjármögnunin og framkvæmdin verulega vanhugsuð með tilliti til verðbólgu (Torry, M., 2019, bls. 339).

## 5.8 Samantekt

Það er varhugavert að draga of miklar ályktanir af dæmunum hér fyrir ofan þar sem tilraunirnar eiga oft aðeins við hluta af skilyrðum borgaralauna. Flest dæmin eiga auk þess það sameiginlegt að vera bundin við takmarkað tímabil og fjölda þátttakenda (að Íran undanskildu, sem var vitaskuld ekki meðvituð tilraun á borgaralaunum). Einnig ber að benda á í engu tilviki dugði greiðslan fyrir grunnframfærslu.

Engu að síður virðist ákveðið þema eiga sér stað í gegnum flest dæmin sem skoðuð voru hér að ofan. Fólki líður almennt betur, hefur fremur efni á matvælum og annarri nauðsynjavöru og í sumum tilvikum planar það frekar fram í tímann. Rauði þráðurinn er bætt velferð fólks, sem kemur höfundi ekki sérlega á óvart, þar sem auknar tekjur auka almennt velferð fólks, sérstaklega í lægstu tekjutíundunum. Áhrif á atvinnustig þátttakenda og hvata þess til að taka frekari þátt í atvinnulífinu virðast ekki vera mikil, einstaklingar virðist hvorki draga mikið úr vinnu né fjölga vinnustundum verulega. Að þessu sögðu er gagnlegt að skoða betur hvaða öfl eru að verki þegar kemur að áhrifum borgaralauna á hvata fólks til þess að vinna, sem og öðrum efnahagslegum breytum, þar sem það getur mögulega gefið vísbendingu um fýsileika og áhrif borgaralauna.

## 6 Efnahagsleg áhrif borgaralauna

Tengsl á milli efnahagslegra breytna eins og launa, verðlags og hvata sem hafa áhrif á ákvarðanir einstaklinga eru meðal helstu rannsóknarefna hagfræðinnar. Hér verður gerð tilraun til þess að varpa ljósi á hvernig borgaralaun gætu haft áhrif á samspil og jafnvægi í efnahagslífinu. Mikilvægt er að hafa í huga að þær hagfræðilegu breytur sem verða skoðaðar hér eru háðar mörgum öðrum efnahagslegum breytum sem og hvor annarri. Fyrir vikið er ekki ætlunin hér að svara spurningunni um efnahagsleg áhrif borgaralauna í eitt skipti fyrir öll, enda væri það efni í sérstaka og stóra rannsókn útaf fyrir sig, heldur að skýra stuttlega úr frá helstu lögmálum sem eiga við og gætu varpað ljósi á fýsileika hugmyndarinnar.

### 6.1 Áhrif borgaralauna á hagræna hvata

Eitt af helstu ágreiningsefnum borgaralauna eru hvort þau væru hvetjandi eða letjandi. Áhugafolk um borgaralaun bendir á það að skilyrðislaus borgaralaun geti haft hvetjandi áhrif þar sem ekki komi til skerðinga þegar fólk vinnur sér inn viðbótartekjur (Standing, G., 2017, bls. 44; Torry, M. 2019, bls. 47). Gagnrýnendur borgaralauna benda hinsvegar á að borgaralaun (þá sérstaklega borgaralaun sem duga fyrir grunnframfærslu) dragi úr hvötum

---

einstaklinga til þess að vinna (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 100-101). Gagnlegt er að skoða þessar hugmyndir bæði í gegnum sjónarhorn klassískrar hagfræði og atferlishagfræðinnar.

Klassísk hagfræði byggir á þeim forsendum að einstaklingurinn sé hagsýnn og skynsamur. Hann velji ávallt þá leið sem hámarkar hagnað eða hafi sem minnstan kostnað (Dixon, W., og Wilson, D., 2011; Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Þegar kemur að hvata fólks til þess að vinna er gagnlegt að skoða fórnarkostnaðarskipti vinnu og frítíma (e. work – leisure tradeoff). Kenningin segir til um hvernig einstaklingar taka ákvarðanir þegar kemur að því hversu margar stundir þeir kjósa að vinna. Kenningin greinir tíma fólks í tvennt, vinnutíma og frítíma. Frítími í þessu tilviki er allur tími utan vinnu, þar á meðal tími sem fer í svefn og aðra óvinnutengda iðju (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014). Sem dæmi, ef einstaklingur ákveður að fara í sumarbústaðarferð í stað þess að vinna, þá er fórnarkostnaðurinn launin af vinnunni. Ef einstaklingur ákveður að vinna í stað þess að fara í sumarbústaðarferð, þá er fórnarkostnaðurinn ánægjan af sumarbústaðarferðinni. Í kenningunni er ekki gert ráð fyrir að ánægja skapist við að sinna vinnunni (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Hafa ber í huga, að kenningin gerir ráð fyrir fullkomnum aðstæðum, þar sem ávallt er hægt að fækka eða fjölga vinnustundum (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014, bls. 360-364). Þetta á vitaskuld ekki alltaf við í raunhagkerfinu og því eru fórnarkostnaðarskiptin ekki alltaf svo einföld. En hér er þó engu að síður vert að skoða aðeins nánar þetta samband á milli vinnu og frítíma.

Fórnarkostnaður vinnu og frítíma er mismunandi og getur togast á og breyst jafn óðum. Fórnarkostnaður frítíma getur t.d. verið mikill ef að einstaklingur hefur engar tekjur til þess að framfleyta sér. Á hinn bóginn getur fórnarkostnaður vinnu verið mikill ef einstaklingur vinnur langa vinnudaga og hefur lítinn frítíma. Einhverstaðar þarna á milli jafnast þó út fórnarkostnaðurinn á milli frítíma og vinnu og ákveðið jafnvægi finnst, þar sem einstaklingurinn telur umstangið af því að bæta eða minnka við sig vinnu ekki þess virði (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014, bls. 360).

Í hagfræðinni er hugtakið tekjuáhrif (e. income effect) notað til þess að lýsa áhrifum tiltekinnar verðbreytingar á eftirspurn vegna þeirrar breytingar á kaupmætti sem verðbreytingin veldur. Með öðrum orðum, eftir því sem laun hækka (verðbreytingin) þá eykst eftirspurn eftir gæðum, eins og lúxusvarningi, en einnig frítíma, þar sem kaupmátturinn til þess að „kaupa sér frítíma“ er hærri (Gylfi Magnússon, 2003).

Sjá má hvernig tekjuáhrif geta haft áhrif á framboð vinnuafis á mynd 1 hér til hliðar, þar sem sést að á ákveðnum tímapunkti kýs fólk fremur að vinna minna en meira þegar það hækkar í launum, en þetta eru tekjuáhrifin að verki (Kenton, W., 2022).

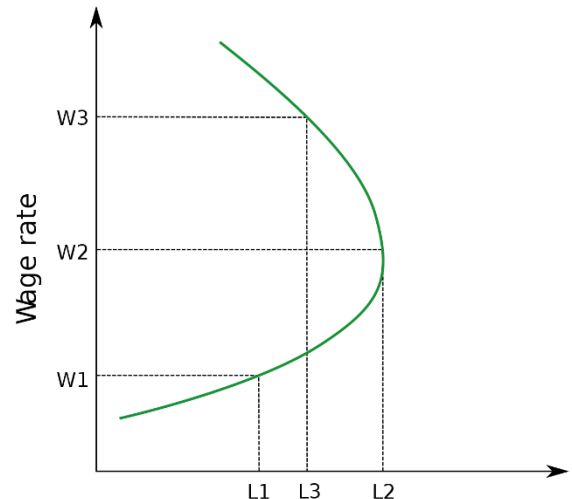
Með öðrum orðum, má segja að þegar laun fyrir hverja unna klukkustund hækka verður fórnarkostnaðurinn við hverja klukkustund af frítíma meiri, sem ætti að leiða til þess að einstaklingar kjósi að vinna meira. En þegar laun eru komin ákveðið hátt, verður fórnarkostnaður vinnu meiri en fórnarkostnaður frítíma, þar sem frítími (sem og

önnur gæði) verður eftirsóttari eftir því sem tekjur hækka, þar sem hlutfall fórnarskiptanna breytist. Að þessu leyti eru líkur á að starfsmenn kjósi á einhverjum tímapunkti að vinna minna eftir því sem laun þeirra hækka, ef tekjuáhrifin eru sterk.

Af þessu má leiða, að ef borgaralaun eru nægilega há, geti komið upp sú staða að fórnarkostnaðarskipti frítíma og vinnu breytist verulega. Jafnvel upp að því marki að frítími fólks vegi meira en hærri laun við að bæta við sig atvinnu ofan á borgaralaun. Það er þó vert að nefna að hvar sá punktur er (þar sem fórnarkostnaður verður meiri af vinnu en frítíma) liggur ekki fyrir og er eitthvað sem hagfræðingar eru ekki endilega sammála um (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Þegar rætt er um hvata fólks til þess að vinna er þó einnig mikilvægt að hafa í huga að það eru fleiri þættir en tekjur sem skipta þar máli. Sjálfsmynd fólks er að miklu leyti tengd við atvinnu, t.a.m. geti starfsframi oft verið ákveðið stöðutákn. Vinnustaðurinn er einnig staður félagstengsla, bæði fólki til ánægju en einnig tengslamyndunar (Van Parijs, P., 1995). Auk þessa er ekki óhugsanlegt að starfið sjálft geti veitt fólki ánægju í sjálfu sér, þvert á það sem módelið um fórnarkostnaðarskipti frítíma og vinnu segir til um. Staðreyndin er sú að einstaklingar á 21. öldinni finna tilgang að einhverju leyti í gegnum starf sitt og er því vert að hafa í huga að það geti vegið þungt í því að skapa hvata til þess að vera í starfi (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Áhugavert getur verið að skoða þessa sömu hagræna hvata frá bæjardyrum atferlishagfræðinnar séð, en atferlishagfræðin er sú grein hagfræðinnar sem gagnrýnir hvað mest hugmyndina um að einstaklingar séu fullkomlega skynsamir og rökfastir. Þeir séu nokkuð skynsamir vissulega, en falli þó oft fyrir ýmsum hugsanaskekkjum (e. biases) og taki þeir auk þess fleiri hluti með í reikninginn heldur en einungis fjárhagslegar ástæður.



MYND 1 FRAMBOÐ VINNUAFIS

---

Hugsanaskekkjur sem geta haft áhrif á hvata fólks til þess að vinna með borgaralaunum gætu til dæmis mótast að miklu leyti af félagslegum samræmdaráhrifum, þar sem einstaklingar forðist það að synda á móti straumnum (Thaler, R. H., og Sunstein, C. R., 2009; Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Áhugaverður vinkill innan atferlishagfræðinnar er einnig að hægt sé að hafa áhrif á ákvarðanir fólks með því að nýta sér hinar ýmsu hugsanaskekkjur, t.a.m. framsetningaráhrif (e. framing effect), sem segir til um hvernig framsetning upplýsinga hefur áhrif á ákvarðanatöku (Perera, A., 2021). Í bók sinni *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness* (2009) færir Richard Thaler rök fyrir því að hægt sé að hafa áhrif á fólk með ýmsum leiðum, án þess þó að setja því afarkosti. Það væri gert með því að hnippa í fólk og stýra því í ýmsar áttir. Það er því ekki óhugsandi að stjórnvöld gætu hvatt fólk til vinnu með borgaralaunum með ýmsum sálfræðilegum aðferðum ef borgaralaun yrðu tekin upp (Thaler, R. H., og Sunstein, C. R., 2009).

Ef fyrri tilraunir eru skoðaðar er rétt að hafa í huga að fáar, ef einhverjar þeirra tilrauna sem gerðar hafa verið hafa falið í sér greiðslu sem dugir fyrir framfærslu. Það er því ef til vill ekki við því að búast að þær bendi til þess að borgaralaun fæli fólk frá því að vinna en í flestum borgaralaunatilraunum hefur greiðsla borgaralauna ekki haft þau áhrif að fólk segi upp vinnu sinni. En til þess að geta byggt staðhæfingar um hagræna hvata á tölulegum gögnum, þyrftu að fara fram stærri og viðameiri tilraunir sem snúa að hvata fólks til vinnu.

Allt í allt, eru mörg mismunandi öfl að baki hvötum fólks til þess að vinna, t.a.m. fórnarkostnaðarskipti frítíma og vinnu en einnig virðismat fólks að miklu leyti. Óneitanlega skipta áhrif skattheimtu tekna einnig máli en það samhengi verður skoðað nánar í kaflanum um fjármögnun borgaralauna og skattheimtu (sjá kafla 8.2).

Það má gera sér í hugarlund að ef borgaralaun verði tekin upp sé sumt fólk líklegra til þess að sækjast eftir því að vinna færri stundir, fremur en að sleppa því algerlega að stunda vinnu. Þannig geti það haldið í ýmis gæði tengd vinnu sem ekki eru launalegs eðlis, en þó notið meiri frítíma. Einnig er ekki ólíklegt að hægt væri að hafa áhrif á hagræna hvata fólks með ýmsum leiðum atferlishagfræðinnar, en ef það er hluti af menningunni að búist sé við því að fólk sé í vinnu og þeir sem kjósi að vera utan vinnumarkaðar litnir hornauga, þá muni það leiða til þess að fjöldi fólks syndi ekki á móti straumnum, einnig þekkt sem samræmingaráhrif (e. conformity effect) (Cherry, K., 2022).

## 6.2 Áhrif borgaralauna á tekjur einstaklinga

Til þess að rannsaka áhrif borgaralauna á tekjur þarf fyrst að skoða hvaða lögmál ákvarða laun almennt. Á hinum fullkomna samkeppnismarkaði ákvarðast laun eftir framboði og

eftirspurn, rétt eins og hver önnur vara á samkeppnismarkaði. Í þessu tilviki er vinnuafli varan, sem starfsmenn selja atvinnurekendum fyrir ákveðið verð (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Eftirspurn eftir vinnuafli fer eftir ýmsu en í meginatriðum tveimur atriðum: kostnaði atvinnurekanda og arðsemi þess að ráða fleira starfsfólk (e. marginal revenue product) (Barone, A., 2020). Framboð á vinnuafli fer aftur á móti eftir fórnarkostnaði launþega við að vera í vinnu, þ.e.a.s. hvað er hann að gefa upp á bátinn til þess að afla sér tekna.

Laun eru þ.a.l. að öllu óbreyttu ákvörðuð af jafnvægi á milli þess hversu há laun atvinnurekandi er tilbúinn að bjóða og hversu lág laun atvinnuleitendur eru tilbúnir að samþykkja, auk þess sem utanaðkomandi þættir eins og lög og reglugerðir viðkomandi samfélags, t.d. um lágmarkslaun (sem hafa þau áhrif að ákveðið tekjugólf er til staðar) geta einnig haft áhrif. Samkvæmt hagfræðinni stuðla lágmarkslaun að þessu leyti að óskilvirkni vinnumarkaðsins að því leyti að atvinnuleitandi og atvinnurekandi geta ekki samið um laun nema í ramma reglugerða, þ.a.l. gæti launasamband undir fyrrnefndum lágmarkslaunum farið forgörðum (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

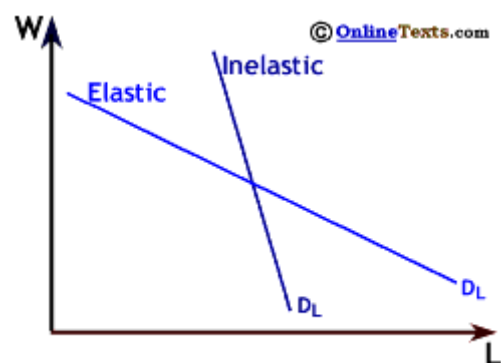
Áhrif borgaralauna á tekjur fara að miklu leyti eftir teygni framboðs og eftirspurnar á vinnuafli. Teygni eftirspurnar og framboðs af vinnuafli ákvarðar hvað gerist við jafnvægispunkt launa og atvinnustigs ef það eru breytingar á skilyrðunum fyrir framboði og/eða eftirspurn. Verðteygni er mælikvarði á hversu mikil áhrif verðbreyting vöru/þjónustu (vinnuafli í þessu tilviki) hefur á framboð eða eftirspurn. Hér er vinnuaflið varan og launin verðið (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

### Teygni eftirspurnar eftir vinnuafli

Mjög teygð eftirspurn þýðir að breyting á launum hefur mikil áhrif á hversu margir starfsmenn eru ráðnir. Mjög óteygð eftirspurn þýðir þvert á móti að breyting á launum hefur lítil áhrif á hversu margir starfsmenn eru ráðnir (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Eftirspurnin getur verið teygð ef að það er auðvelt að skipta vinnuafli út fyrir annan framleiðsluþátt, t.d.

með einhvers konar sjálfvirknivæðingu. Ef það er erfitt að skipta út vinnuafli fyrir annan framleiðsluþátt, þá er eftirspurnin eftir vinnuafli líklegri til þess að vera óteygð. Einnig fer teygnin að miklu leyti eftir vörunni eða þjónustunni sem atvinnurekandi býður upp á, ef verðteygni vörunnar er t.a.m lítil, þá er eftirspurnin eftir vinnuafli líklegri til þess að vera sömuleiðis óteygð. Með öðrum orðum, ef atvinnurekandi getur hækkað verð á því sem hann

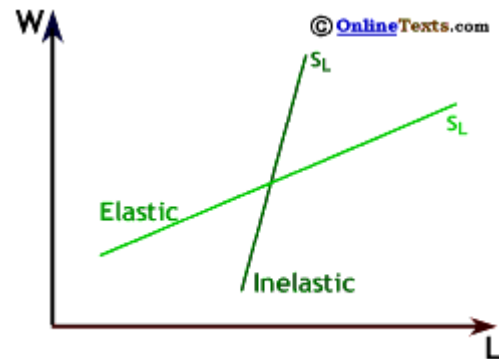


MYND 2 TEYGNI EFTIRSPURNAR EFTIR VINNUAFLI

selur, án þess að það bitni á sölunni, þá er meira svigrúm til þess að hafa starfsmenn á hærri launum (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014; Econ Web, e.d.).

### Teygni framboðs af vinnuafli

Mjög teygt framboð þýðir að breyting á launum hefur mikil áhrif á hversu margir einstaklingar sækjast eftir starfi. Mjög óteygt framboð þýðir hins vegar að breyting á launum hefur lítil áhrif á það hversu margir einstaklingar sækjast eftir starfi. Teygni framboðs af vinnuafli getur farið eftir ýmsu, m.a. hversu mikla sérhæfni þarf í starfið. Því meiri sérhæfni, því óteygnara er framboðið (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014; Econ Web, e.d.).



Two Possible Labor Supply Curves  
MYND 3 TEIGNI FRAMBOÐS AF VINNUAFLI

Ekki er til eitt svar við því hvort borgaralaun myndu leiða til hærri eða lægri launa þegar til lengri tíma er litið. Líkur eru á því að borgaralaun myndu hafa mismunandi áhrif á laun eftir mismunandi eðli starfanna (Torry, M. 2019, bls. 57-58), þ.e.a.s., teygni framboðs af vinnuafli væri mismikil að einhverju leyti eftir mismunandi störfum og geirum, þar sem fórnarkostnaður vinnu af því að vinna erfið eða óspennandi störf væri meiri en við auðveld og áhugaverð störf.

Í þessu ljósi mætti velja upp þeirri tilgátu að ef borgaralaun myndu duga fyrir grunnframfærslu, yrði framboð á vinnuafli teygnara, m.a. vegna tekjuáhrifa. Framboð vinnuafls í störf sem veita einhvers konar lífsfyllingu væri mögulega nokkuð teygt, þ.e.a.s. segja framboð vinnuafls myndi ekki minnka mikið miðað við lækkun launa. Framboð vinnuafls fyrir erfið/ófullnægjandi störf væri þvert á móti nokkuð óteygt, þ.e.a.s. framboð vinnuafls myndi fljótt minnka í hlutfalli við lækkun launa. Með öðrum orðum, myndi fólk e.t.v. sætta sig við lægri laun til þess að landa eftirsóttum störfum sem höfða til áhugasviðs þeirra, en krefjast hærri launa fyrir ófullnægjandi eða erfið störf, störf sem fólk sækist ekki eftir vegna áhuga á viðfangsefninu.

Verðteygni eftirspurnar eftir vinnuafli færi að miklu leyti eftir kostnaði (t.a.m. launakostnaði) fyrirtækisins. Fyrirtæki sem hafa svigrúm til þess að að hækka laun myndu gera það ef það skilaði enn hagnaði samanborið við sjálfvirknivæðingu eða niðurfellingu starfs (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014). Að þessu leyti er áhugavert að benda á að borgaralaun gætu beinlínis stuðlað að auknu framfaraatvinnuleysi, þ.e.a.s. ef að borgaralaunin myndu verða til þess að launakrafa væri hærri, myndi eftirspurn fyrirtækja eftir vinnuafli e.t.v. vera minni.



---

Áhrif borgaralauna á tekjur einstaklinga myndi ráðast af flóknu samspili margra þátta og myndi eflaust valda miklum sviptingum á atvinnumarkaði ef tilgátan um áhrif borgaralauna á teygni framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli stenst. Þ.e.a.s. eru líkur á því að laun myndu ekki standa óbreytt, þar sem forsendur eru til staðar fyrir því að laun fyrir sum störf hækka á meðan laun fyrir önnur störf myndu lækka, m.a. vegna mismunandi eðli starfa.

### 6.3 Áhrif borgaralauna á verðbólgu

Verðbólga á sér stað þegar færri einingar af vöru eða þjónustu fæst fyrir sömu upphæðina af sökum verðhækkana og getur orsakast af mörgum þáttum. Með talsverðri einföldun má skipta verðbólgu upp í tvo flokka: Eftirspurnardrifin verðbólga og kostnaðardrifin verðbólga (Boyle, M., 2022; Matthews, K., 2022).

**Eftirspurnardrifin verðbólga** á sér stað þegar eftirspurn eftir vörum er meiri en geta hagkerfisins til þess að mæta eftirspurninni. Þ.e.a.s. framboðið er of lítið miðað við eftirspurnina, sem hækkar verðið. Ef að peningamagn í umferð eykst hraðar en framleiðsla getur það einnig leitt til eftirspurnardriffinna verðbólgu þar sem of margir seðlar eru að elta of fáar vörur, þ.e.a.s. aukið peningamagn í hagkerfinu eykur eftirspurnina eftir vörum. Gott dæmi um þetta er t.d. óðaverðbólga sem myndaðist í Zimbabwe er stjórnvöld prentuðu of mikið magn peninga (Matthews, K., 2022; Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

**Kostnaðardrifin verðbólga** á sér hins vegar stað þegar kostnaður við vöruna eða þjónustuna hækkar. Það getur verið af ýmsum ástæðum, t.a.m. þegar laun eða efniskostnaðarliðir hækka. Ef laun hækka verulega verða fyrirtæki annað hvort að ýta kostnaðinum út í verðlagið eða sætta sig við minni hagnað. Undantekningin er vitaskuld ef meiri framleiðni fylgir hækkandi launum (Mankiw, G. og Taylor, M., 2014; Boyle, M., 2022).

Ef við miðum við forsendurnar hér að ofan, þá má segja að ef að líkum lætur myndu áhrif borgaralauna á verðbólgu að miklu leyti fara eftir því hvernig þau væru fjármögnuð. Hætta væri á því að borgaralaun fjármögnuð með því að auka magn peninga í umferð væri verðbólguhvetjandi. Ef borgaralaun væru fjármögnuð í gegnum hagnað af utanaðkomandi auðlind væru þó minni líkur á mikilli verðbólgu, þar sem það mætti segja að þá væri meiri innistæða fyrir hækkuninni. Borgaralaun fjármögnuð af skattheimtu gæti ollið verðbólgu, en það fer að vísu eftir því hvernig skattheimtunni væri háttáð og hversu mikil hún væri (Matthews, K., 2022; Mankiw, G. og Taylor, M., 2014).

Borgaralaun þyrftu að öllum líkindum að vera tengd við einhvers konar vísitölu svo þau hverfi ekki einfaldlega í næsta verðbólgu skoti (rétt eins og gerðist með grunnreiðsluna í Íran). Hættan er þó sú að vísitölutryggð borgaralaun myndu með því mögulega valda vítahringi víxlhækkana og þar með óðaverðbólgu. Dæmi um slíkan vítahring sem mætti ímynda sér að gæti átt sér stað í slíkum aðstæðum má sjá hér að neðan:

Verðlag hækkar → Vísitala borgaralauna hækkar → borgaralaun hækka → Borgaralaun kosta ríkið meira → Aukin skattheimta → verðlag hækkar → Vísitalaborgaralauna hækkar o.s.frv.

Þrátt fyrir ofanverða varnagla er ekki hægt að fullyrða að borgaralaun myndu í öllum tilvikum valda verðbólgu. Það færi að miklu leyti eftir markaðsaðstæðum, fjármögnun og umfangi þeirra í samhengi við landsframleiðslu (Gentilini o.fl., 2020, bls. 37-38). Ef borgaralaun eru fjármögnun í gegnum skattheimtu er þó erfitt að sjá hvernig full borgaralaun myndu vera fjármögnuð án þess að sú skattheimta myndi leiða út í verðlagið, af sökum þess hversu háir skattarnir þyrftu að vera til þess að fjármagna borgaralaun (sjá kafla 7 og 8).

## 7 Kostnaður við borgaralaun

Til þess að áætla kostnað borgaralauna þarf að hafa tvær stærðir á hreinu, til hverra þau renna og hvað upphæðin er há. Kostnaðurinn við borgaralaun fer eðli málsins samkvæmt eftir upphæð borgaralauna, þ.e.a.s. hvort sé um að ræða einhvers konar hlutaborgaralaun eða borgaralaun sem duga fyrir grunnframfærslu. Eins og áður segir er áherslan í þessari rannsókn á full borgaralaun (sjá kafla 2), þ.e.a.s. þá hugmynd að borgaralaun ættu að duga fyrir grunnframfærslu. Hér verður skoðaður kostnaður eftir íslenskum efnahagsforsendum og því er fyrsta spurningin þessi; Við hvaða upphæð ætti að miða hér á landi?

Neysluviðmið félags- og

vinnumarksráðuneytisins segir til

um að dæmigerð útgjöld

einstaklings án húsnæðis sé

198.046 krónur, hjóna 288.458 kr.

en 486.924 fyrir vísitölufjölskyldu,

án húsnæðis (Stjórnarráðið, 2022b). Grunnviðmið eru talsvert lægri en þau má sjá í töflunni hér að ofan. Þó þarf að hafa þann fyrirvara á að sérfræðingar Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands hafa bent á að gagnasettin úr rannsókninni séu ekki lengur fullnægjandi til þess að nýta við útreikning neysluviðmiða í þeirri mynd sem þau hafa verið gefin út (Stjórnarráðið, 2022a).

	Grunnviðmið	Dæmigerð útgjöld
<b>Einstaklingur</b>	80.396	198.046
<b>Hjón</b>	140.713	288.458
<b>Hjón með 2 börn</b>	270.053	486.924

TAFLA 3 NEYSLUVIÐMIÐ FÉLAGS- OG VINNUMARKAÐSRÁÐUNEYTISINS



Í ljósi þess að viðmið félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins séu í raun úrelt og í gangi sé heildarendurskoðun á neysluviðmiðum (Stjórnarráðið, 2022a) má segja að viðmiðin hér að ofan séu ekki nægur mælikvarði á hvað borgaralaun ættu að vera há. Mögulega er því heppilegra að horfa til lágmarkslauna og bóta í því samhengi, en þrátt fyrir að lágmarkslaun og bætur séu ekki ótvírætt viðmið um lágmarksframfærslu er engu að síður gagnlegt að skoða slíkar greiðslur í samhengi við hvað borgaralaun þyrftu að vera há til þess að stemma við almenn laun fólks.

	<b>Tekjutegund</b>	<b>Fyrir skatt</b>	<b>Eftir skatt</b>
Upphæðirnar má sjá hér til	<b>Örorkubætur (að lágmarki)</b>	279,876	238,096
hliðar á töflu 4, en	<b>Ellífeyrir</b>	278,271	237,040
atvinnuleysisbætur eru í dag	<b>Örorkubætur m/heimilisuppbót</b>	351,920	285,507
313.729 krónur miðað við	<b>Ellífeyrir m/heimilisuppbót</b>	348,548	283,288
100% bótarétt	<b>Atvinnuleysisbætur</b>	313,729	260,374
	<b>Lágmarkslaun</b>	368,000	296,089

(Vinnumálastofnun, 2022).

**TAFLA 4 LÁGMARKSLAUN OG UPPHÆÐ BÓTA 2022**

Ellilífeyrir er að hámarki 278.271

krónur á mánuði, en þess má geta að meirihluti landsmanna með einhvern ellilífeyri frá lífeyrissjóði sem vegur á móti ellilífeyri frá tryggingastofnun (Hagstofa Íslands, 2020).

Örorkubætur eru aðeins flóknari að því leyti að þær samanstanda af nokkrum mismunandi greiðslum, t.a.m. grunnlífeyri og tekjutryggingu. Þó eigi þær aldrei að falla undir 279.886 krónur. Við ellilífeyrisgreiðslur og örorkugreiðslur bætast einnig við heimilisuppbót fyrir einstaklinga sem búa einir (Tryggingastofnun, 2022). Þegar kemur að lágmarkslaunum, þá eru þau 368.000 krónur á mánuði fyrir fullt starf, samkvæmt gildandi kjarasamningum í nóvember 2022(Alþýðusamband Íslands, 2019).

Eftir talsverða ígrundun hefur höfundur ákveðið að miða við lágmarkslaun, 368.000 kr., sem viðmiðunarupphæð borgaralauna, þannig að borgaralaun séu a.m.k. jöfn lágmarkskjörum á vinnumarkaði. Það er þó gert með þeim fyrirvara að þegar félagsmála- og vinnumarkaðsráðuneytið gefur út uppfærð neysluviðmið sé hugsanlega ákjósanlegra að miða við þau.

Til einföldunar á útreikningum verður ekki reiknað með borgaralaunum fyrir börn, en eins og bent var á í kafla 2.1, þarf þó að huga að því hvaða áhrif borgaralaunagreiðslur hafa á börn og barnafjölskyldur. Augljóst er að barnafjölskyldur bera mun meiri kostnað en barnlausir einstaklingar og pör, t.a.m. eru dæmigerð neysluviðmið hjóna með tvö börn hátt í hálf milljón krónur samkvæmt neysluviðmiðum í töflu 3 hér að ofan. Þrátt fyrir að þau neysluviðmið séu nokkuð úrelt gefa þau vissulega vísbendingu um aukinn kostnað barnafjölskyldna. Eins og kemur fram hér að ofan verður engin upphæð tileinkuð börnum í þessum útreikningum, í þágu þess að hafa útreikninga auðskiljanlegri hér að neðan, auk

Þess að það er í raun túlkunaratriði hvort borgaralaun ættu í raun og veru að renna til barna og þá í hvaða hlutfalli (Gentilini, U., o.fl., 2020, bls. 38-42).

## 7.1 Kostnaður velferðarúrræða sem fellur niður

Borgaralaun miðuð við 368.000 krónur myndi leysa af almannatryggingarkerfið að miklu leyti en hér verður skoðað hvaða bætur borgaralaun gæti leyst af.

Heildarútgjöld til almannatrygginga og velferðarmála árið 2021 voru um 430 milljarðar, eða um 27% af heildarútgjöldum hins opinbera (Hagstofan, 2021c). Inn í þeirri upphæð eru þó ýmis heilbrigðisútgjöld, t.a.m. við lyf, hjálpartæki og þjónustu við fatlaða. Þegar taflan hér til hliðar er skoðuð verður að hafa í huga að

Útgjöld	Í milljónum kr.	Hlutfall af heildarútgjöldum
1. Útgjöld vegna slysa og veikinda	1,532	0.1 %
2. Útgjöld vegna örorku og fötlunar	110,994	6.9 %
3. Útgjöld vegna öldrunar	106,849	6.7 %
4. Útgjöld vegna eftirlifenda	668	0.04 %
5. Útgjöld vegna fjölskyldna og barna	82,231	5.1 %
6. Útgjöld vegna atvinnuleysis	79,855	5.0 %
7. Útgjöld vegna húsnæðisaðstoðar	11,782	0.7 %
8. Önnur félagsleg aðstoð alls	20,945	1.3 %
9. Önnur velferðarútgjöld ót.a.s.	14,242	0.9 %
Heildarútgjöld málaflökks	429,098	26.9 %

TAFLA 5 ÚTGJÖLD VELFERÐARKERFISINS (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2021C)

hún inniheldur alla mögulega liði velferðarkerfisins, þ.m.t. alla þjónustu. Hér til hliðar er má sjá sundurliðun innan málaflökksins (sjá má mestu mögulegu sundurliðun í viðauka 1). Þess má geta að útgjöld vegna atvinnuleysis eru óvenju há árið 2021 vegna úrræða beintengdum Covid-19 heimsfaraldursins.

Þegar tekin er afstaða til þess hvaða liðir væru óþarfir vegna upptöku borgaralauna verður eins og komið hefur fram áður, að hafa í huga að borgaralaun kæmu ekki í stað þjónustu, þar má t.a.m. nefna ýmislega þjónustu við einstaklinga með fötlun, t.d. liðveislu og notendastýrða persónulega aðstoð (NPA).

Hér verður því eingöngu miðað við beinar peningagreiðslur sem væri hægt að skipta út. Ekki er ótvírætt hvaða bótagreiðslur ættu að falla niður og alltaf þyrfti að fara fram hagsmunamat á afleiðingum þess á helstu hagsmunaaðila.

Útgjaldaliður	Í milljónum kr.	Hlutfall af heildarútgjöldum
2.1 Örorkulífeyrir, grunnlífeyrir	16,376	1.0 %
2.2 Örorkulífeyrir, tekjutrygging	30,923	1.9 %
2.3 Örorkustyrkur og vasapeningar	246	0.02 %
2.6 Heimilisuppbót	11,376	0.7 %
2.7 Aðrar bætur v. örorku og fötlunar	2,981	0.2 %
3.1 Ellilífeyrir	84,310	5.3 %
3.2 Vasapeningar og uppbætur v. öldrunar	655	0.04 %
3.4 Heimilisuppbót aldraðra	5,880	0.4 %
3.5 Aðrar bætur vegna öldrunar	3,382	0.2 %
5.1 Fæðingarorlof ( og -styrkur)	20,253	1.3 %
5.2 Umönnunar- og makabætur	3,342	0.2 %
5.4 Mæðra og feðralaun	416	0.03 %
6.1. Atvinnuleysisbætur	76,689	4.8 %
Heildarútgjöld af ofantöldum greiðslum	256,828	16.1 %

TAFLA 6 ÚTGJÖLD MÁLAFLOKKS SEM HÆGT VÆRI AÐ SKERA NIÐUR VEGNA BORGARALAUNA (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2021D)

---

Með þeim fyrirvara er hér miðað við örorkugreiðslur, ellilífeyrisgreiðslur, fæðingarorlof og atvinnuleysisbætur sem þær greiðslur sem falla niður. Á töflu 6 má sjá hvað þær greiðslur kosta hið opinbera, en allt í allt væri það um 257 ma.kr.

Hér verður ekki gert ráð fyrir breyttum skattgreiðslum sem myndu eiga sér stað með innkomu borgaralauna og niðurfellingu ofantaldra bóta, en þær myndu vissulega einnig hafa áhrif á raunkostnað borgaralauna. Staðgreiðsla af borgaralaunum sem nema 368.000 kr fyrir skatt væri 57.191 kr. mánaðarlega á hvern einstakling, sem gerir um 200 ma.kr. árlega á alla einstaklinga á Íslandi 18 ára og eldri. Það væru vissulega einhverjir sem áður borguðu engan skatt, t.a.m. heimavinnandi einstaklingar og námsmenn í lítilli eða engri vinnu, sem myndu nú borga skatt (af borgarlaunum). Samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands árið 2021 eru um 11.700 námsmenn utan vinnumarkaðs og um 2.000 manns heimavinnandi (Hagstofa Íslands, 2021b) en ef miðað er við þann fjölda væri hægt að áætla lauslega 10.ma.kr. auknar tekjur af skattheimtu. Þar sem erfitt er að meta áhrif skattgreiðslna af nákvæmni verður þessari upphæð þó ekki bætt við heildarútreikninga hér að neðan.

## 7.2 Áætlaður kostnaður borgaralauna

Til þess að reikna út borgaralaun þarf annars vegar að liggja fyrir hver upphæð þeirra sé og hins vegar fjöldi einstaklinga sem fær þau. Ef skoðaðar eru tölur um mannfjölda á vef hagstofunnar má sjá að mannfjöldi héraendis var 376.248 manns 1. janúar 2022, af þeim 83.624 börn. Eftir standa þá 292.624 manns sem eru 18 ára og eldri (Hagstofa Íslands, 2022). Fjöldinn væri vissulega eitthvað minni ef miðað væri einungis við ríkisborgara eða einstaklinga sem hafa haft fasta búsetu í ákveðinn tíma á Íslandi en hér verður einfaldlega miðað við alla fullorðna einstaklinga. Til þess að reikna áætlaðan kostnað borgaralauna er þá hægt að setja fram eftirfarandi útreikninga:

$$292.624 \times 368.000 \times 12$$

Ef allir einstaklingar 18 ára og eldri búsettir á Íslandi myndu fá borgarlaun sem nema 368.000 kr. á ári væri því kostnaður slíkra borgaralauna um 1.292 milljarðar á ári.

Af frádregnum bótagreiðslum sem myndu falla niður þess á móti (257 ma. kr.) væri upphæðin nær þúsund milljörðum, n.tt. 1.035 ma.kr. Vissulega má þó benda á að einhver kostnaður er líklegur til þess að falla niður vegna umstangs fyrrnefndra bóta og einhverjar breytingar gætu átt sér stað í skattgreiðslum (eins og kemur fram í lok kafla 7.1 hér að ofan). Í

heildarsamhenginu eru þær stærðir þó ekki svo stórar að þær hafi úrslitaáhrif á því hvort borgaralaun geti talist sem raunhæfur kostur.

Borgaralaun, 368.000 kr.	Án niðurfellingar bóta	Með niðurfellingu bóta
100%	1.292 ma.kr	1.035 ma.kr
50%	646 ma.kr.	-
25%	323 ma.kr.	-

TAFLA 7 KOSTNAÐUR BORGARALAUNA, HLUTFALLSSTÆRÐIR

Hér að ofan má sjá áætlaðan kostnað af borgaralaunum við 100%, 50% eða 25% af upphæðinni sem miðað er við. Þrátt fyrir að ætlun höfundar sé einungis að taka mið af fullum 100% borgaralaunum, er engu að síður áhugavert að skoða tölur hlutborgaralauna í því samhengi, að það er sú leið sem ýmsir talsmenn borgaralauna aðhyllast (Torry, M., 2019, bls. 23-24). Hér sést þó að kostnaður við einhvers konar hlutborgaralaun væri bæði gífurlega mikill og auk þess er ekki hægt að sjá fram á að hægt væri að réttlæta niðurfellingu bóta ef slík hlutborgaralaun yrðu fyrir valinu.

## 8 Fjármögnun borgaralauna

Þegar kemur að því að fjármagna borgaralaun blasa við tveir valmöguleikar að öllu óbreyttu, að draga enn frekar úr útgjöldum eða að auka tekjur. Þetta myndi í flestum tilvikum þýða niðurskurður eða aukin skattheimta. Hér verða skoðaðar hinar ýmsu leiðir til fjármögnunar, með íslenskar efnahagsforsendur að leiðarljósi, rétt eins og í köflunum hér á undan. Miðað verður við tölur um heildarútgjöld og heildartekjur hins opinbera, sem inniheldur útgjöld/tekjur bæði ríkis og sveitarfélaga.

### 8.1 Aukinn

#### niðurskurður

Ein leið til þess að fjármagna borgaralaun væri að draga úr öðrum útgjöldum hins opinbera, en fyrir árið 2021 voru heildarútgjöld 1601 milljarðar. Eins og kemur fram hér að ofan, myndu bótagreiðslur falla niður að verulegu leyti, við upptöku

Útgjaldarliður	Ma kr.	Hlutfall af heildartekjum
Almenn opinber þjónusta	229	14%
Varnarmál	3	0%
Löggæsla, réttargæsla og öryggismál	53	3%
Efnahags- og atvinnumál	195	12%
Umhverfismál	24	1%
Húsnæðis-, skipulags- og veitumál	20	1%
Heilbrigðismál	291	18%
Menningar-, íþrótt- og trúmál	106	7%
Menntamál	250	16%
Almannatryggingar og velferðarmál	430	27%
<b>Heildarútgjöld hins opinbera</b>	<b>1,601</b>	<b>100%</b>

TAFLA 8 HEILDARÚTGJÖLD HINS OPINBERA (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2021C).

borgaralauna, en sú upphæð (257 ma.kr) myndi þó aðeins nema um 20% af þeirri upphæð sem þyrfti að skera niður (1.292 ma.kr).

Eftir stæðu 1.035 ma.kr. sem þyrfti að tína til annars staðar, en ef litið er til eftirstandandi ríkisútgjalda er erfitt að sjá hvar sá niðurskurður ætti að eiga sér stað. Ef við setjum hlutina í samhengi væri hægt að setja alla fjármuni sem renna til heilbrigðismála (290 ma.kr.), menntamála (250 ma.kr.), löggæslu og réttarkerfisins (53 ma.kr.) og enn myndi vanta um 442 ma.kr. upp á, miðað við gefnar forsendur. Það má því áætla að miðað við núverandi útgjöld ríkisins sé í raun ómöguleiki að koma inn borgaralaunum sem duga fyrir grunnframfærslu.

Borgaralaun sem væru 368.000 kr. og greidd út samkvæmt fyrrnefndum forsendum, myndi kosta (af frádregnum fyrrnefndum bótum) hið opinbera 1.035 ma.kr., sem væri ígildi um 64.6% heildarútgjalda hins opinbera árið 2021 (1.601 ma.kr) (Hagstofa Íslands, 2021c). Af því og öðrum ofangreindum rökum má álykta að fjármögnun borgaralauna, með niðurskurði á kostnaði hins opinbera væri ekki mjög raunhæfur möguleiki miðað við núverandi efnahagsforsendur á Íslandi, að öllu öðru óbreyttu. Það væri í raun verulega óraunsætt, nánast ómögulegt, að leggja upp með að fjármagna borgaralaun einungis með niðurskurði.

## 8.2 Fjármögnun í gegnum tekjuaukningu

Önnur leið til þess að fjármagna borgaralaun væri að auka heildartekjur hins opinbera.

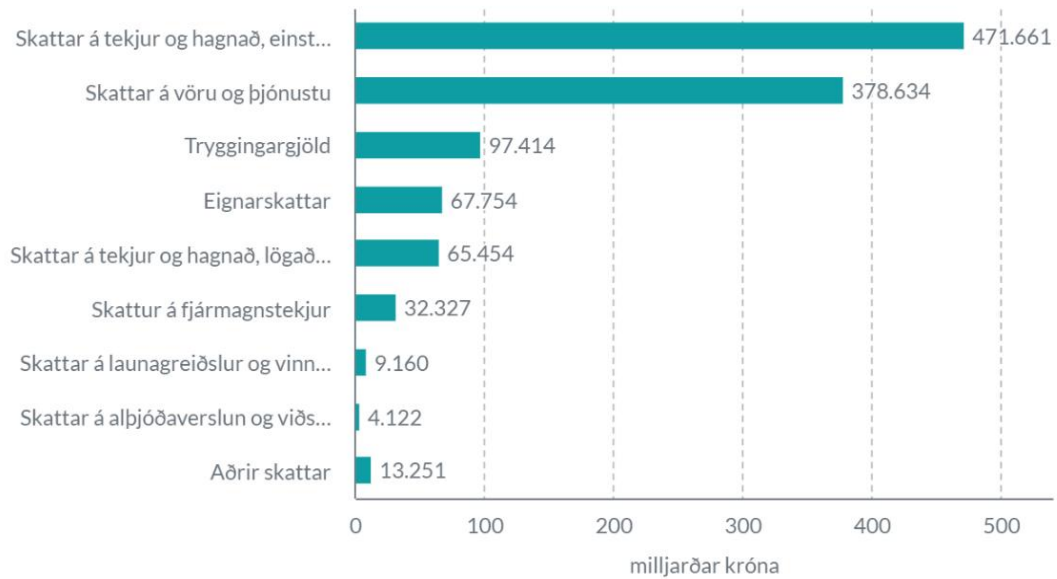
Borgaralaun sem væru 368.000 kr. og greidd út samkvæmt fyrrnefndum forsendum, kosta (af frádregnum fyrrnefndum bótum) hið opinbera 1.035 ma.kr eins og áður hefur komið fram. Sú upphæð væri ígildi 77% heildartekna hins opinbera árið 2021 (1.343 ma.kr) (Hagstofa Íslands, 2021a) en það gefur upp

	Tekjuliður	Ma kr.	Hlutfall af heildartekjum
áætis mynd af því hversu stór upphæð borgaralaun eru miðað við heildartekjur hins opinbera.	Skattar á tekjur og hagnað, einstaklinga	472	35%
	Skattar á tekjur og hagnað, lögaðilar	65	5%
	Skattur á fjármagnstekjur	32	2%
	Skattar á launagreiðslur og vinnuafl	9	1%
Ef við skoðum sundurliðun tekna hins opinbera árið 2021 sjáum við að skatttekjur eru um 85% af heildartekjum. Aðrar tekjur, tæpir 200 ma.kr innihalda m.a.	Eignarskattar	68	5%
	Skattar á vöru og þjónustu	379	28%
	Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	4	0%
	Aðrir skattar	13	1%
	Tryggingargjöld	97	7%
	Fjárframlög	4	0%
	Aðrar tekjur	199	15%
	<b>Heildartekjur hins opinbera</b>	<b>1342.5</b>	<b>100%</b>

eignatekjur (95 ma.kr) og tekjur af sölu á vöru og þjónustu (86 ma. kr),

TAFLA 9 HEILDARTEKJUR HINS OPINBERA (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2021A).

sem eru ekki óverulegar upphæðir en þó lítill hluti miðað við skatttekjur. Því má áætla að helstu tækifæri til tekjuaukningar lægi í skattheimtu. Hér verða einkenni hverjar skatttegundar skoðuð, fýsileiki þess að auka við skattheimtu í hverjum flokki fyrir sig skoðaður og í einhverjum tilvikum hvaða áhrif hækkun skattsins kynni að hafa á tekjudreifingu (Hagstofa Íslands, 2021a).



MYND 4 SKATTAR OG TRYGGINGAGJÖLD (HAGSTOFA ÍSLANDS, 2021A)

### 8.2.1 Skattar á laun einstaklinga

Skattar á tekjur einstaklinga eru almennt stór sneið af kökunni í skattheimtu ríkja, t.a.m. er skattheimta af tekjum einstaklinga um 35% af heildartekjum hins opinbera hérlandis (Hagstofa Íslands, 2021a). Tekjuskattur á launagreiðslur einstaklinga er í senn stór tekjuliður fyrir ríkið og eitt helsta jöfnunartæki skattkerfisins. Að því leyti mætti segja að rökrétt sé að fjármagna borgaralaun að einhverju leyti í gegnum þann skattflokk, ef markmiðið er aukin tekjujöfnun (Gentilini o.fl., 2020, bls. 167-170). Þó ber að varast að hækka skatta á tekjur einstaklinga of mikið þar sem of háir jaðarskattar geta verið hamlandi (Gylfi Magnússon, 2000), en að því leyttinu til gæti verið óheppilegt að gera ráð fyrir sköttum á laun einstaklinga sem aðal tekjuöflunarleið borgaralauna.

### 8.2.2 Skattar á neyslu

Næststærsti flokkur skattkerfisins hér á landi eru skattar á vöru og þjónustu, sem nemur um 28% af heildartekjum hins opinbera. Í þessum lið má finna virðisaukaskatt, vörugjöld, tolla og aðra neysluskatta. Skattar á vöru og þjónustu bitna almennt mest á þeim tekjulægstu þannig mikil hækkun á neyslusköttum væri óheppileg með tilefni til tekjudreifingar. Tekjuflokkurinn er stór svo það væri hægt að auka tekjur verulega með ekki svo hárrí prósentustigshækkun. Einnig er möguleiki á að halda hækkun á skatti á nauðsynjavörum í lágmarki með t.d. með þrepaskiptum virðisaukaskatti, sem er nú þegar til staðar hér á landi. Þó má nefna að ef neysluskattar (t.d. virðisaukaskattur) væru hækkaðir er óhætt að álykta að veruleg áhætta væri á því að slík hækkun myndi skila sér beint út í verðlagið á vörunum sem væru hækkaðar (Gentilini o.fl., 2020).



---

Þetta væri e.t.v. ekki svo neikvætt þegar kemur að umhverfissköttum, að því leyti að slík skattlagning minnkar neikvæð ytri áhrif (t.d. mengun). Umhverfisskattar eru almennt skattar sem eru lagðir á útblástur eða önnur neikvæð ytri áhrif sem tengjast umhverfinu (Gentilini o.fl., 2020, bls. 170-172).

### 8.2.3 Skattar á lögaðila

Önnur leið til þess að fjármagna borgaralaun væri aukin skattheimta á lögaðila. Skattaliðir sem falla undir þennan flokk á Íslandi væru t.d. tryggingagjöld (8.5% af heildartekjum) og skattar á tekjur og hagnað fyrirtækja (5.7%) (Hagstofa Íslands, 2021a).

Aukin skattheimta á t.a.m. fyrirtæki gæti skilað einhverjum auknum tekjum en hefur þó ýmsa galla í för með sér. Tekjur fyrirtækja geta verið hvikular á milli ára og væru því ekki einstaklega heppilegur kostur til stöðugrar fjármögnunar borgaralauna. Skattar á lögaðila, t.a.m. hækkun tryggingagjalds myndi að öllu óbreyttu einnig leiða til verðbólgu ef annar kostnaður (t.a.m. laun, efniskostnaður) helst óbreyttur, þar sem það myndi hvetja lögaðila til þess að steypa auknum kostnaði út í verðlagið (Gentilini o.fl., 2020, bls. 170).

### 8.2.4 Eignaskattar og auðlegðarskattar

Eignaskattar og auðlegðarskattar væru aukinheldur leið til þess að fjármagna borgaralaun. Eignaskattar eru 5.9% af heildartekjum hins opinbera en fasteignaskattar og erfðafjárskattar eru meginuppistaða eignaskatta (Hagstofa Íslands, 2021a). Eignir eru almennt mun samþjappaðari en tekjur og mætti því segja að skattheimta á eignir gæti stuðlað að jafnari dreifingu tekna (Gentilini o.fl., 2020, bls. 170-172).

Auðlegðarskattur getur vissulega verið jöfnunartæki en staðreyndin er einfaldlega sú að slíkur skattur nær ekki ýkja hárrí upphæð, t.a.m. skilaði auðlegðarskattur á bilinu 5 til 8 m.a. kr. árlega þegar sá skattur var við lýði hérlendis. Skatturinn var 1.5-2% skattur á eignum yfir 90 milljónir. kr. hjá einstaklingum en 120 milljónir kr. hjá samsköttunaraðilum (Alþingi, 2016).

Ýmis vandamál geta komið upp við útfærslu á slíkum skatti, t.a.m. fjármagnsflótti (Chen, J., 2021) og lausafjársandi. Þ.e.a.s., einstaklingar sem falla undir auðlegðarskatt hafa hagsmuni til þess að færa auðfæranlegan auð sinn erlendis og þeir sem eru með megnið af auði sínum bundinn í eignum (eins og t.d. húsnæði) gætu þurft að selja eignir sínar til þess að standa undir greiðslu skattsins (Gentilini o.fl., 2020, bls. 170-172).

## 8.3 Áhrif aukinnar skattheimtu

Veruleg aukning skattheimtu, sem þyrfti að öllu óbreyttu að eiga sér stað til þess að fjármagna borgaralaun, myndi að öllum líkindum leiða til aukinnar verðbólgu eða lægri launa, en hvoru tveggja myndi skila sér í minnkuðum kaupmætti.

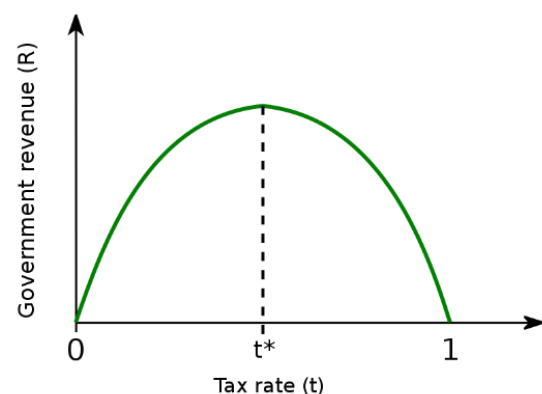
Einnig er vert að gefa því gaum að heimurinn hefur líklega aldrei verið jafn tengdur og nú, en áhrif hnattvæðingar eru veruleg í samhengi skattheimtu, þar sem sjaldan hefur verið jafn auðvelt, a.m.k. í vestrænum heimi, að færa viðskipti og fjármagn þvert yfir landamæri. Schengen og fjórfrelsið (frjálst flæði vöru, þjónustu, fólks og fjármagns) er gott dæmi um slík áhrif hér á landi og þyrfti að taka tillit til þess. Aukin skattheimta væri því mögulega neikvæð fyrir fjárfestingu hérlendis og eins myndu einstaklingar jafnvel í auknum mæli frekar kjósa að vinna annars staðar og/eða færa sparifé og fjárfestingar erlendis (Chen, J., 2021).

Það má spyrja að því sama þegar kemur að fyrirtækjum, hvort talsverður hluti þeirra myndi einfaldlega flytja í ríki með hagstæðari sköttum, eða færa tekjur sínar þangað að verulegu leyti. Þess ber þó að nefna að þetta er nú þegar vandamál í dag langt frá því að vera einungis bundið við borgaralaun (Mankiw, G. og Taylor, M, 2014, bls. 750-751).

Aukin skattheimta fæli auk þess í sér ákveðna áhættu, m.a. þegar kemur að umframbyrði skatta, sem er ákveðin tegund af markaðsröskun (e. market distortion). Umframbyrði skatta fjallar um það að þegar skattar séu hækkaðir myndist ákveðið tap sem sé stærra en ábati hins opinbera af skattheimtunni. T.d. ef virðisaukaskattur sé hækkaður um 6% þá tapi seljandi sölu á vörum sem hefði orðið að veruleika ef skatturinn væri 6% lægri. Auk þess tapi kaupandinn ábatanum af því að kaupa vöru á lægra verði sem hann kaupir annars ekki á nýju verði. Með öðrum orðum, skattar geta framkallað ákveðið allratap (Gylfi Magnússon, 2000). Að þessu leyti væri hættan sú að ef ríkið myndi t.d. stórhækka virðisaukaskatt á lúxusvörur til þess að fjármagna borgaralaun, myndi skattheimtan vera minni í hlutfallslegu samhengi við prósentuhækkunina, vegna umframbyrðinnar af skattheimtu.

Þetta tengist einnig hvötum fólks til þess að vinna en fólk getur verið ólíklegra til þess að sækjast eftir vinnu ef jaðarhlutfall skatta er verulega hátt. Það fer þó vissulega einnig eftir því hversu miklu máli laun skipta einstaklinga í vinnu og hversu teygt framboðið af vinnuafli sé (líkt og rætt var í kafla 6.1 um áhrif borgaralauna á tekjur). Hagfræðingar eru að vísu ekki sammála um hvað hafi mest áhrif á teygni framboðs vinnuafis, en víst er að skattar hafa einhver áhrif (Mankiw, G. og Taylor, M, 2014, bls. 203-218).

Laffer kúrvan (Kimberly Amadeo, 2021) segir til um að eftir að skattheimta er orðin ákveðið mikil hætti hún að skila tekjum til ríkisins, m.a. vegna umframbyrðis skatta. Ef skattur væri 100% myndu fáir sækjast eftir að vera í starfi (frekar færi fólk þá í sjálfboðavinnu). Þótt Laffer kúrvan sé ekki raunverulega jafn symmetrísk og hún er



MYND 5 LAFFER KÚRVAN



---

á myndinni hér að ofan, er hún engu að síður ágætis áminning um að óraunhæft sé að ganga of langt í skattheimtu til þess að fjármagna hugmyndir eins og t.d. borgaralaun. Hvar hinn gullni millivegur liggur er ekki gott að segja, en skattheimta sem þyrfti til þess að fjármagna skilyrðislausu grunnframfærslu væri að öllum líkindum ógerleg miðað við gefnar forsendur í dag.

## 9 Niðurstöður

Í upphafi verkefnisins var spurt: „Hvað eru borgaralaun og eru þau raunhæfur kostur í nánustu framtíð?“

Í fyrstu var skilgreining BÍEN grandskoðuð og einnig hvað borgaralaunum væri ætlað að leysa. Vissulega væri hægt að taka á mörgu þar en fjallað var um borgaralaun sem lausn við óskilvirku velferðarkerfi, valdaójafnvægi og framfaraatvinnuleysi af sökum sjálfvirknivæðingar. Að þessu loknu voru borgaralaun skilgreind sem „*Skilyrðislaus, reglubundin peningagreiðsla til allra einstaklinga sem dugir fyrir grunnframfærslu*“ með sérstakri áherslu á að þau þurfi að duga fyrir grunnframfærslu, ef þau eigi að uppfylla markmið sín. Einnig var skerpt á muninum á borgaralaunum og öðrum skyldum hugmyndum sem er gagnlegt til þess að aðskilja borgaralaun við skyld hugtök í umræðunni sem ekki ná þeim markmiðum sem hugmyndin um borgaralaun felur í sér.

Næst voru siðferðisleg álitaefni borgaralauna metin með það að leiðarljósi að skoða réttlæti skilyrðislausrar greiðslu frá ríkinu. Niðurstaða höfundar var sú að borgaralaun geti ekki talist vera siðferðislega réttlætanleg, fyrst og fremst vegna þess að skilyrðislausar greiðslur til einstaklinga gætu hindrað greiðslu til þeirra sem þurfa meira á henni að halda, í samfélagi takmarkaðra gæða. Þó er ekki útilokað að með frekari rannsóknum á borgaralaunum væri hægt að sýna fram á breyttar forsendur fyrir þessu siðferðislega mati. Einnig hugsanlega ef sjálfvirknivæðing næði slíku stigi að svo róttækur samdráttur verið í þörf fyrir vinnuafli að það kalli hreinlega á algera endurskipulagningu hagkerfis heimsins. En slík útópía, eða dystópía, eftir því hvernig á það er litið, fellur utan rannsóknarspurningarinnar sem lítur til þess hvort borgaralaun séu raunhæfur kostur í nánustu framtíð.

Efnahagsleg áhrif borgaralauna voru einnig skoðuð út frá lögmálum hagfræðinnar. Það er gríðarlega umfangsmikið verkefni sem verður vonandi rannsakað enn frekar. Í fljótu bragði má segja að ekki séu nægar rannsóknir til staðar á hagrænum hvötum fólks til þess að álykta um áhrif borgaralauna á hvata. Þó má segja að þær hafi a.m.k. ekki sýnt fram á að fólk sem þiggur borgaralaun hætti algjörlega að vilja sækjast eftir vinnu. Í megindráttum eru niðurstöðurnar þær að ákvarðanir fólks um atvinnu byggja á fleiri þáttum en launum og ólíklegt væri að þorri fólks myndi skilja algjörlega við vinnumarkaðinn en mögulega myndu

---

einhverjir vinna minna. Fyrri tilraunir með borgaralaun gefa ýmsar vísbendingar um ákveðin áhrif, þar sem rauði þráðurinn er að fólk líði almennt betur og búi við betri heilsu. Í raun þyrfti þó að fara fram mun stærri rannsókn sem uppfyllti fleiri skilyrði borgaralauna til þess að hægt væri að draga raunverulegar ályktanir af þeim.

Auk þess myndu laun af atvinnu að öllum líkindum taka einhverjum breytingum, en verðteygni framboðs og eftirspurnar gefur vísbendingu um að fólk myndi e.t.v. sætta sig við lægri launatékka til þess að landa einstaka eftirsóttum störfum sem höfða til áhugasviðs þeirra, en krefjast hærri launa fyrir erfið eða ófullnægjandi störf (sem fólk sækist ekki eftir vegna áhuga á viðfangsefninu) þar sem fólk væri ekki lengur nauðbeygt til þess að taka lágum launum fyrir slík störf.

Loks var kostnaður borgaralauna skoðaður út frá íslenskum aðstæðum, þ.e.a.s. hvernig borgaralaun myndu passa inn í efnahagsreikning ríkisins. Vægast sagt er upphæðin sem þyrfti til þess að fjármagna borgaralaun sem dygðu fyrir grunnframfærslu tröllaukin. Niðurskurður í velferðarkerfinu myndi skammt duga fyrir þeirri upphæð og væri óskynsamlegt að ráðast í skattheimtu af þeirri stærðargráðu sem til þyrfti til þess að fjármagna borgaralaun.

Jafnvel þó að einhver millileið væri farin, t.a.m. borgaralaun sem duga fyrir 25% eða 50% af grunnframfærslu, myndi það kosta hið opinbera gífurlegar fjárhæðir og þar að auki myndi það dýpka siðferðilega vandann við skilyrðislausa greiðslu þar sem slík hlutaborgaralaun myndu enn síður ná þeim markmiðum að endurdreifa gæðum samfélagsins á réttlátan hátt.

Það er því niðurstaða höfundar að borgaralaun séu fjarri því að geta talist vera raunhæfur kostur í nánustu framtíð. Siðferðislega sé skilyrðisleysi borgaralauna ekki samræmanlegt hugmyndum um réttlæti, nema að því leyti ef gildismat er varðar sameiginlegar auðlindir og eignarétt í samfélaginu yrði algerlega endurskoðað. Fyrst og fremst séu þau þó einfaldlega efnahagslega óraunsæ, nema þá í mýflugumynd, og má þá efast um að þau uppfylli virkilega tilgang sinn við að leysa af óskilvirkt velferðarkerfi og jafna út valdaójafnvægi í samfélaginu.

Í raun þyrftu algjör straumhvörf að eiga sér stað í samfélaginu til þess að sjá fyrir að borgaralaun gæti talist raunhæfur kostur, enda væru þau slík róttæk kerfisbreyting að víðamiklar breytingar í samfélaginu þyrftu að öllum líkindum að ryðja veginn fyrir þeim. Hvort sjálfvirknivæðing verði sú breyting verður ekki fullyrt um hér, en ljóst er að ef að sjálfvirknivæðing myndi leysa af mannlegt vinnuafli og valda framfaraatvinnuleysi í stórum stíl þyrfti að bregðast við með einum eða öðrum hætti. En að sinni er það niðurstaða þessarar ritgerðar að borgaralaun séu ekki raunhæfur kostur í nánustu framtíð.

---

## 10 Lokaorð

Að fjalla um borgaralaun er athyglisvert að mörgu leyti, þar sem hugmyndin er nokkuð óreynd og er að mörgu leyti ákveðin framtíðarmúsík. Eitt er víst, að samfélagið mun koma til með að breytast á næstu áratugum og öldum, og vinnumarkaðurinn með því. Því er mikilvægt að við föllum ekki í þá gildru að gera ráð fyrir því að við séum á þeim stað sögunnar þar sem vinnumarkaðir eða velferðarkerfi séu á sínu endanlega stigi. Að því sögðu, þyrfti meiriháttar samfélagslegar breytingar til þess að hugmynd í líkingu við borgaralaun myndi líta dagsins ljós. Það má segja að borgaralaun væri svo stór breyting á samfélaginu að það þyrfti beinlínis nýjan samfélagssáttmála til þess að samþykkja þær siðferðislegu forsendur sem borgaralaun kynnu að hafa í för með sér.

Höfundur útilokar ekki að hlutaborgaralaun geti verið gagnleg leið til þess að vinna að sumum markmiðum borgaralauna. Þó ber að gæta þess í opinberri umræðu að tala ekki of frjállega um borgaralaun í samhengi við aðrar hugmyndir, ef að hugtakið á ekki að tapa upprunalegri meiningu og markmiðum. Þrátt fyrir niðurstöðu verkefnisins um að borgaralaun séu ekki raunhæfur kostur í nánustu framtíð, vill höfundur alls ekki hvetja fólk til þess að hætta að ræða borgaralaun enda er borgaralaunaumræðan að mörgu leyti gagnlegt verkfæri til þess að opna á samtalið um helstu áskoranir framtíðarinnar.

---

## Heimildaskrá

- Ackerman, B., Alstott, A., og Van Parijs, P. (2006). *Redesigning Distribution*. London: Verso
- Alþingi. (2014). Tillaga til þingsályktunar. Sótt 30.nóvember 2022 af <https://www.althingi.is/altext/144/s/0204.html>
- Alþingi. (2016). Svar. Sótt 23.október 2022 af <https://www.althingi.is/altext/145/s/1830.html>
- Alþingi. (2018a). Borgaralaun: Halldóra Mogensen (P). Sótt 23.nóvember af <https://www.althingi.is/altext/raeda/148/rad20180509T160612.html>
- Alþingi. (2018b). Borgaralaun: Björn Leví Gunnarsson (P). Sótt 23.nóvember 2022 af <https://www.althingi.is/altext/raeda/148/rad20180509T163103.html>
- Alþýðusamband Íslands. (2019). Kjarasamningar 2019. Sótt 14.nóvember 2022 af <https://www.asi.is/um-asi/hlutverk-og-saga/stefna/kjarasamningar/kjarasamningar-2019/>
- Ágúst Ingþórsson. (2005). Hver var John Rawls? *Vísindavefurinn*. Sótt 10.nóvember 2022 af <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=5503>
- Banerjee, A., Faye, M., Krueger, A., Niehaus, P. og Suri, T. (2020). *Effects of a Universal Basic Income during the pandemic*. Innovations for Poverty Action Working Paper.
- Barone, A. (2020). Marginal Revenue Product (MRP): Definition and How It's Predicted. *Investopedia*. Sótt 22. nóvember 2022 af <https://www.investopedia.com/terms/m/marginal-revenue-product-mrp.asp>
- Bára Hulda Beck. (2020, 8.apríl). Borgaralaun eða ekki borgaralaun. Sótt 23.nóvember 2022 af <https://kjarninn.is/frettir/2020-04-07-borgaralaun-eda-ekki-borgaralaun/>
- Bjarni Pétur Jónsson. (2019, 6.mars). Þúsundir Ítala sóttu um borgaralaun í dag. Sótt 23.nóvember 2022 af (<https://www.ruv.is/frett/thusundir-itala-sottu-um-borgaralaun-i-dag>),
- Basic Income Earth Network. (e.d.). About basic income. Sótt 7. nóvember 2022 af <https://basicincome.org/about-basic-income/>
- Boyle, M. (2022, 28.september). What causes inflation? *Investopedia*. Sótt 26.nóvember 2022 af <https://www.investopedia.com/ask/answers/111314/what-causes-inflation-and-does-anyone-gain-it.asp>
- Chen, J. (2021). Capital flight. Definition, causes and examples. *Investopedia*. Sótt 29. nóvember 2022 af <https://www.investopedia.com/terms/c/capitalflight.asp>
- Davala, S. (2019). Pilots, evidence and politics: The Basic Income debate in India. In *The palgrave international handbook of Basic Income* (bls. 373-387). Palgrave Macmillan, Cham.
- De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2004). The many faces of universal basic income. *The Political Quarterly*, 75(3), bls. 266-274.

---

Dixon, W., og Wilson, D. (2011). A History of Homo Economicus: The Nature of the Moral in Economic Theory (Fyrsta útgáfa.). Routledge.

Econweb. (e.d.). A Brief review of labour demand and supply elasticity. Sótt 22. nóvember 2022 af <http://www.econweb.com/micro/CurrentEvents/MinWage/elasticity-review.html#:~:text=Labor%20demand%20will%20be%20more,impact%20on%20over%20production%20costs>

Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., og Yemtsov, R., (2020). Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank.

Goldsmith, S. (2002). The Alaska Permanent Fund Dividend: an experiment in wealth distribution. Geneva: BIEN

Gilje, N. og Skirbekk, G. (2008). Heimspekisaga (2.útg.). Reykjavík: Háskólaútgáfan

Guettabi, M. (2019). What do we know about the effects of the Alaska Permanent Fund Dividend? Anchorage: University of Alaska

Gylfi Magnússon. (2000, 29. janúar). Hvað er átt við með umframbyrði skatta. Vísindavefurinn. Sótt 17. nóvember 2022 af <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=38>

Gylfi Magnússon. (2003, 9. desember). Hvað eru tekjuáhrif? Vísindavefurinn. Sótt 17. nóvember 2022 af <http://visindavefur.is/svar.php?id=3908>

Hagstofa Íslands. (2020). Lífeyrisþegar. Sótt 23. nóvember 2022 af <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/felagsmal/lifeyristhegar/>

Hagstofa Íslands. (2021a). Sundurliðun á tekjum hins opinbera 1998-2021. Sótt 15. nóvember 2022 af [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_fjaropinber\\_fjarmal\\_opinber\\_fjarmal\\_opinber/THJ05132.px/table/tableViewLayout1/?rxid=ce1b572b-f931-4a9a-b571-44acf0c11572](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_fjaropinber_fjarmal_opinber_fjarmal_opinber/THJ05132.px/table/tableViewLayout1/?rxid=ce1b572b-f931-4a9a-b571-44acf0c11572)

Hagstofa Íslands. (2021b). Utan vinnumarkaðar eftir meginstöðu, kyni og árum 2003-2021. Sótt 18. nóvember 2022 af [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_vinnumarkadur\\_vinnumarkadur\\_skransokn\\_3\\_arstolur/VIN00961.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5b3028a2-abf0-417b-af8f-506abd9f7e19](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinnumarkadur_vinnumarkadur_skransokn_3_arstolur/VIN00961.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5b3028a2-abf0-417b-af8f-506abd9f7e19)

Hagstofa Íslands. (2021c). Útgjöld hins opinbera eftir hagrænni flokkun og málaflokkum 1998-2021. Sótt 15. nóvember 2022 af [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_fjaropinber\\_fjarmal\\_opinber\\_fjarmal\\_opinber/THJ05141.px/table/tableViewLayout1/?rxid=57ecce12-9f60-40e0-81c6-1f7166d62ccd](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_fjaropinber_fjarmal_opinber_fjarmal_opinber/THJ05141.px/table/tableViewLayout1/?rxid=57ecce12-9f60-40e0-81c6-1f7166d62ccd)

Hagstofa Íslands. (2021d). Útgjöld hins opinbera til félagsverndar í mestri sundurliðun, 1998-2021. Sótt 18. nóvember 2022 af [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur\\_fjaropinber\\_fjarmal\\_felagsvernd/THJ05751.px/table/tableViewLayout1/?rxid=4844df1b-07ac-45ae-8acb-123823c3d530](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur_fjaropinber_fjarmal_felagsvernd/THJ05751.px/table/tableViewLayout1/?rxid=4844df1b-07ac-45ae-8acb-123823c3d530)

- 
- Hagstofa Íslands. (2022). Mannfjöldi eftir kyni og aldri 1841-2022. Sótt 15. nóvember 2022 af [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar\\_mannfjoldi\\_1\\_yfirlit\\_Yfirlit\\_mannfjolda/MAN00101.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar_mannfjoldi_1_yfirlit_Yfirlit_mannfjolda/MAN00101.px)
- Íslensk nútímamálsorðabók. (e.d.) Borgaralaun. Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum,. Sótt 23. nóvember 2022 af <https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/65717>
- Kenton, W. (2022, 30.mars). Labour market explained: Theories and who is included. *Investopedia*. Sótt þann 25. nóvember 2022 af <https://www.investopedia.com/terms/l/labor-market.asp>
- Keynes, J. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Laponsie, M. (2022, 10.nóvember). Alaskans receive record dividends of 3,284. *Forbes*. Sótt 30. október 2022 af <https://www.forbes.com/advisor/personal-finance/alaska-dividend-2022/>
- Matthews, K., (2022, 14.júlí). What to know about the 6 causes of inflation. Sótt 16.nóvember 2022 af <https://www.businessinsider.com/personal-finance/causes-of-inflation?r=US&IR=T>
- Mankiw, G. og Taylor, M. (2014). *Economics*, 3rd edition. London: Cengage Learning
- Mcguigan. (2002). What is Georgism. Sótt 4.desember 2022 af <https://www.smartcapitalmind.com/what-is-georgism.htm>
- McKinsey Global Institute (2017). Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation. Sótt 20.október 2022 af <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages>
- Mckinnon, C., (2003). Basic Income, self-respect and Reciprocity. *Journal of Applied Philosophy*, árg., 20, tbl. 2., bls. 143-158
- Mill, J., Crisp, R., Gunnar Ragnarsson, og Þorsteinn Hilmarsson. (1998). *Frelsið*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- The ministry of health and social affairs. (2019). The basic income experiment 2017–2018 in Finland. Sótt 5.nóvember 2022 af <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161361>
- Ólafur Margeirsson. (2020). Við þurfum að tala um atvinnuleysi. *Vísbending*: 38.árg., 28 tbl. bls. 2-3
- Kovic, M. (2020). The utilitarian case against universal basic income. *Útgefanda vantar*.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice: Revised edition*. Oxford: Oxford University Press
- Sean, R. (2022). What is the marginal utility of income? *Investopedia*. Sótt 12. nóvember 2022 af <https://www.investopedia.com/ask/answers/072815/what-marginal-utility-income.asp#:~:text=The%20diminishing%20marginal%20utility%20of,less%20and%20less%20urgent%20wants.>
-

- 
- Standing, G. (2017). *Basic income: And how we can make it happen*. London: penguin
- Standing, G. (2013). India's experiment in basic income grants. *Global dialogue*, 3. árg., 5. töl., 24-26 Sótt 25. október 2022 af <https://www.guystanding.com/journal-articles>
- State of Alaska: Department of Revenue. (e.d.). Summary of dividend applications and payments. Sótt 21. nóvember 2022 af <https://pfd.alaska.gov/Division-Info/summary-of-dividend-applications-payments>
- Stjórnarráðið. (2021). Skattabreytingar um áramót. Sótt 16. nóvember af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/12/29/Skattabreytingar-um-aramot/>
- Stjórnarráðið. (2022a). Neysluviðmið. Sótt 28. nóvember 2022 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluidmid/>.
- Stjórnarráðið. (2022b). Reiknivél fyrir neysluviðmið. Sótt 30. nóvember 2022 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluidmid/reiknivél-fyrir-neysluidmid/>
- Sunna Kristín Hilmarsdóttir. (2019, 19. febrúar). Fengu ekki vinnu en urðu hamingjusamari á borgaralaunum. Sótt 23. nóvember 2022 af <https://www.visir.is/g/2019190208854>
- Thaler, R. H., og Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New York: Penguin.
- Torry, M. (2019). *The Palgrave international handbook of basic income*. London: Palgrave Macmillan.
- Tryggingastofnun. (2022). Fjárhæðir lífeyrisgreiðslna og breytingar 1. janúar 2022. Sótt 14. nóvember 2022 af <https://www.tr.is/tryggingastofnun/frettir/nanar/864/fjarhaedir-lifeyrisgreidslna-og-breytingar-1-januar-2022>
- Van Parijs, P. (1991). "Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income," bls. 131, *Philosophy and Public Affairs*.
- Van Parijs, P. (1995). *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Clarendon Press.
- Vilhjálmur Árnason (2004). Hvað getið þið sagt mér um samanburð á siðfræði Kants og Mills? *Vísindavefurinn*. Sótt 12. nóvember af <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=4344>
- Vinnumálastofnun. (2022). Fjárhæðir atvinnuleysisbóta. Sótt 14. nóvember af <https://www.vinnumalastofnun.is/atvinnuleitandi/fjarhaedir-og-greidslur-atvinnuleysisbota/fjarhaedir-atvinnuleysisbota>
- Vinnumálastofnun. (e.d.). Virk atvinnuleit. Sótt 24. nóvember 2022 af <https://www.vinnumalastofnun.is/atvinnuleitandi/rettindi-og-skyldur/virk-atvinnuleit>
- Wilder, M., (2018). Debating Basic Income: Distributive Justice and the Normative-Technical Nexus. *Canadian Journal of Political Science* 51:2, bls. 279–303
-



---

Wright, E. (2006). Two redistributive proposals—universal basic income and stakeholder grants. *Focus*, 24, 5-7.)

Öryrkjabandalag Íslands. (2021). Staða fatlaðs fólks á Íslandi 2021. Reykjavík: Varða

Öryrkjabandalag Íslands. (2018). Umsögn Öryrkjabandalags Íslands um tillögu til þingsályktunar um skilyrðislausu grunnframfærslu (borgaralaun), þingskjal 9 – 9. mál. Sótt 7. nóvember 2022 af <https://www.obi.is/umsogn/9-mal-skilyrdislaus-grunnframfaersla-borgaralaun-6-mars-2018/>



## Viðauki 1

<b>Útgjöld hins opinbera til félagsverndar í mestri sundurliðun (2021)</b>		
<b>Útgjöld</b>	<b>Í milljónum króna</b>	<b>Hlutfall af VLF</b>
1. Útgjöld vegna slysa og veikinda	1532.1	0.0
1.1 Sjúkradagpeningar	513.1	0.0
1.2 Slysabætur	554.1	0.0
1.3 Sjúklingabætur	464.9	0.0
1.4 Þjónusta vegna slysa og veikinda	0.0	0.0
2. Útgjöld vegna örorku og fötlunar	110994.4	3.4
<b>2.1 Örorkulífeyrir, grunnlífeyrir</b>	<b>16376.1</b>	<b>0.5</b>
<b>2.2 Örorkulífeyrir, tekjutrygging</b>	<b>30923.4</b>	<b>1.0</b>
<b>2.3 Örorkustyrkur og vasapeningar</b>	<b>245.7</b>	<b>0.0</b>
2.4 Barnalífeyrir vegna örorku og fötlunar	5028.1	0.2
2.5 Endurhæfingarlífeyrir	8384.9	0.3
<b>2.6 Heimilisuppbót</b>	<b>11375.5</b>	<b>0.3</b>
<b>2.7 Aðrar bætur vegna örorku og fötlunar</b>	<b>2980.8</b>	<b>0.1</b>
2.8 Þjónusta vegna fötlunar	35457.2	1.1
2.8.1 Þjónusta ríkissjóðs vegna fötlunar	1467.4	0.0
2.8.2 Þjónusta sveitarfélaga vegna fötlunar	33989.8	1.0
2.9 Fjárfesting hins opinbera vegna fötlunar	222.7	0.0
3. Útgjöld vegna öldrunar	106848.9	3.3
<b>3.1 Ellilífeyrir</b>	<b>84309.6</b>	<b>2.6</b>
<b>3.2 Vasapeningar og uppbætur vegna öldrunar</b>	<b>655.4</b>	<b>0.0</b>
3.3 Barnalífeyrir vegna öldrunar	60.6	0.0
<b>3.4 Heimilisuppbót aldraðra</b>	<b>5880.3</b>	<b>0.2</b>
<b>3.5 Aðrar bætur vegna öldrunar</b>	<b>3381.6</b>	<b>0.1</b>
3.6 Þjónusta við aldraða	12561.4	0.4
4. Útgjöld vegna eftirlifenda	667.6	0.0
4.1 Dánabætur	83.8	0.0
4.2 Barnalífeyrir vegna andláts foreldris	583.7	0.0
5. Útgjöld vegna fjölskyldna og barna	82230.5	2.5
<b>5.1 Fæðingarorlof ( og -styrkur)</b>	<b>20252.8</b>	<b>0.6</b>
<b>5.2 Umönnunar- og makabætur</b>	<b>3342.4</b>	<b>0.1</b>
5.3 Barnalífeyrir	247.8	0.0
<b>5.4 Mæðra og feðralaun</b>	<b>415.7</b>	<b>0.0</b>
5.5 Meðlag	386.2	0.0
5.6 Barnabætur	14742.3	0.5

5.7 Aðrar tilfærslur til fjölskyldna og barna	694.9	0.0
5.8 Þjónusta við fjölskyldur og börn	40740.8	1.3
5.9 Önnur útgjöld vegna fjölskyldna og barna	1407.7	0.0
6. Útgjöld vegna atvinnuleysis	79854.7	2.5
<b>6.1. Atvinnuleysisbætur</b>	<b>76688.9</b>	<b>2.4</b>
6.2 Úrræði fyrir atvinnuleitendur	530.5	0.0
6.3 Styrkir úr starfsmannasjóði	49.0	0.0
6.4 Framlög til starfsmenntunar	4.7	0.0
6.5 Rekstur og þjónusta við atvinnulausa	1782.3	0.1
6.6 Önnur útgjöld vegna atvinnuleysis	799.3	0.0
7. Útgjöld vegna húsnæðisaðstoðar	11782.1	0.4
7.1 Vaxtabætur	2415.3	0.1
7.2 Útgjöld vegna húsnæðisaðstoðar	9366.8	0.3
7.2.1 Niðurgreidd húsaleiga	742.3	0.0
7.2.2 Húsaleigubætur	8624.6	0.3
7.2.3 Varasjóður húsnæðismála	0.0	0.0
8. Önnur félagsleg aðstoð alls	20945.3	0.6
8.1 Tilfærslur til heimila	6204.6	0.2
8.2 Lífeyrissjóður og eftirlaun	4845.1	0.1
8.3 Þjónusta á sviði félagslegrar aðstoðar	9895.6	0.3
9. Önnur velferðarútgjöld ót.a.s.	14242.4	0.4
9.1 Vinnusamningar öryrkja og læknisvottorð	1187.0	0.0
9.2 Tilfærslur vegna velferðarmála	849.5	0.0
9.3 Þjónusta vegna velferðarmála	11566.6	0.4
9.4 Fjárfesting vegna annarra velferðarmála	639.3	0.0
<b>Heildarútgjöld hins opinbera til félagsverndar</b>	<b>429097.9</b>	<b>13.2</b>
<p>Útgjöld hins opinbera til félagsverndar, aðlöguð að ESSPROS staðlinum. Frávik frá cofog málaflökki 10 Almannatryggingar og velferðamál; fjármagnstilfærsla frá ríkissjóði til LSR árið 2016 upp á 106 milljarða er ekki meðtalin hér. Útgjöld Bjargráðasjóðs og Náttúruhamfaratryggingar Íslands eru meðtalin í cofog flokki 10, en ekki hér í samræmi við Esspros.</p>		

