

# Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet

Slutrapport



DATUM  
2021-05-18  
ERT DATUM  
2020-07-09

DIARIENR  
2016/107-5  
ER BETECKNING  
U2016/02466/UH  
U2020/0486/S

Regeringen  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet (slutrapport)**

Statskontoret fick den 19 maj 2016 i uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera statsbidraget för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier (förordningen 2016:100). Den 9 juli 2020 fick Statskontoret i tillägg i uppdrag att analysera tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget till det generella bidraget till kommunerna.

Statskontoret lämnade en första delredovisning av uppdraget i december 2017 (2017:21) och en lägesrapport i december 2019 (2019:17). Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Slutrapport* (2021:9) som är den slutliga redovisningen av uppdraget.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredarna Charlotte Desprès, Susanne Johansson, föredragande, Jonathan Larkeus, Sanna Rehn och praktikant Hanna Rosen var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Susanne Johansson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Fokus i slutrapporten	13
1.3	Utgångspunkter för utvärderingen	14
1.4	Så här har vi genomfört arbetet med slutrapporten	16
1.5	Rapportens disposition	18
<b>2</b>	<b>Statskontorets slutsatser och förslag</b>	<b>21</b>
2.1	Sammanfattande bedömning	21
2.2	Det saknas förutsättningar att nå hela vägen i mål	22
2.3	Lärlönelyftet har i praktiken påverkat lönebildningen	23
2.4	Lärlönelyftet har (ännu) inte gynnat eleverna	25
2.5	Huvudmännen kan hantera ett generellt statsbidrag	27
<b>3</b>	<b>Lärlönelyftet har bidragit till en högre lönenivå för läraryrket</b>	<b>31</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	31
3.2	Huvudmännen har valt att delta i satsningen	31
3.3	Merparten av lärarna har fått del av satsningen	32
3.4	Lärarnas löner har ökat mer än genomsnittet för andra yrken	34
3.5	De flesta lärare har fått en permanent lönehöjning	38
<b>4</b>	<b>Läraryrket är mer attraktivt för de som har fått del av lärlönelyftet</b>	<b>43</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	43
4.2	Lärlönelyftet ska bidra till att göra läraryrket mer attraktivt	44
4.3	Hittills ser vi inte att fler väljer att bli lärare	44
4.4	Lärare med lärlönelyft byter mer sällan arbete	48
4.5	Lärare med lärlönelyft byter något oftare till skolor med utmaningar	53
<b>5</b>	<b>Få långsiktiga effekter av lärlönelyftet – i alla fall ännu</b>	<b>57</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	57
5.2	Lärlönelyftet har bidragit till att förbättra förutsättningarna att nå målen	58
5.3	Lärlönelyftet har inte bidragit till att höja kvaliteten i verksamheten	59
5.4	Inga långsiktiga resultat av lärlönelyftet ännu	64

<b>6</b>	<b>Konsekvenser av att ändra konstruktionen av lärarlönelyftet</b>	<b>67</b>
6.1	Sammanfattande iakttagelser	67
6.2	Ett generellt bidrag skulle leda till en omfördelning mellan kommunerna	68
6.3	Konsekvenserna för enskilda huvudmän beror på hur kommunerna agerar	73
6.4	De flesta lärare skulle troligtvis inte beröras av en förändrad konstruktion	76
6.5	Vi ser få ytterligare styrningsmässiga konsekvenser av en ändrad konstruktion	76
	<b>Referenser</b>	<b>81</b>

## Bilagor

1	Regeringsuppdraget	83
2	Det kommunala utjämnningssystemet	91

# Sammanfattning

Lärlönelyftet är ett riktat statsbidrag som infördes 2016 för att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare. Satsningen syftar till att öka attraktiviteten i läraryrket och på sikt bidra till att förbättra undervisningskvaliteten och kunskapsresultaten i skolan. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera lärlönelyftet. Det här är slutrapporten för uppdraget.

I slutrapporten fokuserar vi på de effekter som satsningen har bidragit till för skolhuvudmän, lärare och elever. Vi analyserar även tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget till det generella bidraget till kommunerna.

## Lärlönelyftet är ett välanvänt statsbidrag

Statskontorets utvärdering visar att över hälften av alla legitimerade lärare har fått del av satsningen. Vi ser att lärlönelyftet har nått ut till alla typer av huvudmän. Vi ser också att skolhuvudmännen har fördelat satsningen till de lärare som de anser vara de mest kvalificerade. Vår utvärdering visar att det oftast är samma lärare som får ta del av satsningen termin efter termin och att det är ovanligt att huvudmännen omfördelar lärlönelyften. Enligt skollagen ska kommunerna när de fördelar resurser till skolan ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar. Vår utvärdering visar att kommunerna inte har fördelat statsbidraget utifrån ett sådant perspektiv. Men vi kan se att vid omfördelning av lärlönelyft har kommunerna i något högre grad än tidigare tagit hänsyn till elevers behov och förutsättningar.

## En högre lönenivå för alla lärare

Lärlönelyftet har bidragit till en högre lönenivå för lärare. Över 60 000 lärare har fått en löneökning utöver den ordinarie lönen. För tre fjärdedelar av lärarna är löneökningen långsiktig eftersom de har en permanent höjning av lönen. Att löneökningen ska vara permanent är ett av

regeringens mål med satsningen. Men vår utvärdering visar också att satsningen har bidragit till höjda löner för hela lärargruppen. Det innebär att även lärare som inte fått del av satsningen har gynnats av den.

Vi kan också konstatera att lärare som fått del av satsningen har haft en något sämre löneutveckling jämfört med andra lärare, om vi räknar bort statsbidraget. Det innebär att huvudmännen inte följt regeringens intentioner om att satsningen ska fördelas utöver ordinarie lönerevision. Vår bedömning är därför att satsningen i praktiken har påverkat lönebildningen för lärare. Det är i motsättning till regeringens syfte med satsningen.

## **Lärlönelyftet har bidragit till att de som redan är lärare tycker yrket är mer attraktivt**

Genom att höja lönen för särskilt skickliga lärare ska attraktiviteten i läraryrket öka. Fler lärare ska välja att stanna i yrket men fler ska också välja att söka sig till yrket. Vår utvärdering visar att satsningen som helhet inte bidragit till att öka attraktiviteten för yrket. Men vi kan se att lärare som har fått del av satsningen i mindre utsträckning än andra lärare väljer att lämna yrket. Vi tolkar det som tecken på att de som har fått del av satsningen uppfattar yrket som mer attraktivt. Satsningen har på så sätt bidragit till att skapa bättre förutsättningar för att behålla skickliga lärare i yrket.

Vår utvärdering visar inte heller på att fler väljer att utbilda sig till lärare eller att fler fullföljer sin utbildning. Vi menar att det sannolikt behövs fler insatser för att höja läraryrkets status och attraktivitet. Lön är bara en av flera komponenter som har betydelse för att attrahera och behålla lärare i skolan.

## **Satsningen har inte bidragit till förbättrad undervisningskvalitet eller ökade kunskapsresultat**

Statskontorets utvärdering visar inga tecken på att lärlönelyftet har bidragit till att förbättra undervisningskvalitet och kunskapsresultat i skolan. Satsningen har därmed inte fått direkt betydelse för eleverna. Vår bedömning är att satsningens konstruktion inte heller skapar



förutsättningar för att på längre sikt fullt ut kunna bidra till att uppnå sådana effekter. För att undervisningskvaliteten och kunskapsresultaten ska förändras behöver huvudmännen använda satsningen så att den bidrar till utveckling i verksamheten, exempelvis genom vilka krav och förväntningar som huvudmannen ställer på de som har fått del av satsningen. Vår utvärdering visar att huvudmännen hanterat lärarlönelyftet som en lönesatsning och inte för att utveckla verksamheten.

## Lärarlönelyftet kan fördelas via det generella statsbidraget

Regeringens ambition är att när satsningen är implementerad och fungerar så ska den fördelas via det generella statsbidraget till kommunerna. Statskontorets bedömning är att regeringen kan gå vidare och förändra konstruktionen av statsbidraget.

Vår analys visar att en förändrad konstruktion av statsbidraget skulle innebära en omfördelning av medel mellan kommunerna. Under de första åren skulle det ske en omfördelning som innebär att barnrika kommuner skulle få en mindre del av statsbidraget till förmån för kommuner med en äldre befolkning. På sikt skulle en förändrad konstruktion troligen innebära en fördelning som ungefär motsvarar fördelningen av det riktade statsbidraget. Detta är en konsekvens av hur det kommunala utjämnings-systemet är konstruerat. Vår bedömning är att kommunerna sannolikt kan hantera de ekonomiska konsekvenserna som följer av en förändrad konstruktion.

Vi bedömer att intentionen med satsningen troligtvis kommer kvarstå eftersom en stor andel av huvudmännen har fördelat satsningen till lärarna som en permanent löneökning. Däremot är konsekvenserna för lärare som har fått lärarlönelyftet som ett tidsbegränsat lönetillägg mer osäker. Dessa lärare arbetar i högre utsträckning hos enskilda huvudmän.

För enskilda skolhuvudmän skulle en förändring sannolikt innebära en minskad förutsägbarhet. Detta eftersom det inte med säkerhet går att säga hur kommunerna kommer fördela medlen i verksamheten och om skolpengen kommer att höjas i nivå med det riktade statsbidraget.



# 1 Inledning

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Lärlönelyftet är ett statsbidrag till skolhuvudmän för att höja lönerna för särskilt skickliga lärare.<sup>1</sup> Det övergripande syftet med satsningen är att göra läraryrket mer attraktivt och höja yrkets status. I förlängningen är målet att satsningen ska bidra till högre kvalitet i undervisningen och att eleverna når bättre kunskapsresultat i skolan.

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att följa upp, analysera och utvärdera hur satsningen på statsbidrag för höjda lärarlöner har implementerats, fungerar och nyttjas av skolhuvudmännen.<sup>2</sup> Statskontoret lämnade en första delredovisning av uppdraget 2017, och en nulägesbeskrivning 2019.<sup>3</sup> Inför den slutliga redovisningen av uppdraget beslutade regeringen att Statskontoret även ska analysera tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget till det generella bidraget till kommunerna.<sup>4</sup>

Detta är vår slutredovisning av uppdraget.

### Bakgrunden till satsningen

Regeringens målsättning är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation. Men internationella undersökningar har tidigare pekat på att kunskapsutvecklingen i Sverige gick i motsatt riktning. För att vända

---

<sup>1</sup> 2 § Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

<sup>2</sup> Uppdrag att utvärdera statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier (U2016/02466/UH).

<sup>3</sup> Statskontoret. (2017:21). *Utvärdering av statsbidraget för lärlönelyftet*, delrapport 1 och Statskontoret. (2019:17). *Lärlönelyftet. En lägesbeskrivning*.

<sup>4</sup> Ändring av uppdraget att utvärdera statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier (U2020/04086/S).

utvecklingen krävs en välfungerande skola med bra lärare. Samtidigt är det brist på legitimerade lärare i de flesta undervisningsämnen.

En förklaring till bristen på lärare är att lärare under lång tid har haft en relativt sett sämre löneutveckling än andra jämförbara yrkesgrupper. För att vända på utvecklingen såg regeringen ett behov av att satsa på lärares löner för att motverka bristen på lärare, men också av att höja läraryrkets status och på så sätt förbättra kunskapsutvecklingen på sikt.

### Utformningen av satsningen på lärarlönelyftet

I budgetpropositionen för 2016 lämnade regeringen förslag på en särskild lönesatsning för läraryrket. Satsningen uppgick till 3 miljarder kronor per år. Satsningen skulle fördelas av Skolverket till skolhuvudmännen utifrån hur många elever huvudmännen hade.

Skolhuvudmännen fick i uppgift att fördela satsningen till legitimerade lärare som de bedömde som särskilt kvalificerade för den undervisning som huvudmannen bedriver. Lönen för de lärare som får del av satsningen ska i genomsnitt höjas med minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad. Höjningen ska vara utöver den ordinarie lönerevisionen.

Satsningen infördes som ett riktat statsbidrag och styrs genom en förordning. I förordningen specificeras fyra kriterier och för att kunna få ett lönellyft ska läraren ha uppfyllt minst ett av dem.<sup>5</sup>

Regeringens avsikt är att lönehöjningen ska vara permanent. Men det är huvudmannen som beslutar om löneökningen ska vara en permanent löneökning eller ett tidsbegränsat tillägg.

---

<sup>5</sup> För de fullständiga kriterierna, se 7 § SFS 2016:100. För att kunna få del av satsningen ska individen vara legitimerad lärare (undantagen från kravet är yrkeslärare och modersmåslärare), minst 75 procent av hens arbetstid ska utgöras av arbete i de aktuella skolformerna, hen ska undervisa på minst 75 procent, och vara särskilt kvalificerad för sin undervisning.

Regeringen föreslog också att när satsningen har införts och fungerar ska den fördelas via det generella statsbidraget till kommunerna.<sup>6</sup>

## 1.2 Fokus i slutrapporten

Statskontoret har i uppdrag att utvärdera satsningen på lärarlönelyftet. I slutrapporten kommer vi särskilt att fokusera på de effekter som satsningen har fått för skolhuvudmän, lärare och elever. Vi belyser också konsekvenser av att ändra bidragskonstruktionen från att vara ett riktat statsbidrag till att fördelas via det generella statsbidraget till kommunerna.

I bilaga 1 till rapporten redovisar vi regeringens uppdrag till Statskontoret i sin helhet.

I enlighet med uppdraget beskriver vi det kommunala utjämningsystemet och systemet med generella bidrag till kommunerna i bilaga 2.

### Tidigare delrapporter utgör ett viktigt underlag

Statskontoret har hittills lämnat två delrapporter inom ramen för uppdraget.<sup>7</sup> I delrapporterna besvarar vi uppdragets frågor som rör hur satsningen införts, fungerar och används. Vi beskriver också löneutvecklingen för lärarna.

### **Resultaten hittills visar att satsningen används och fungerar**

I den första delrapporten redovisade vi att huvudmännen har haft ett högt deltagande i satsningen sedan statsbidraget infördes. Vi ser att det inte heller skett några större förändringar i deltagande eller i hur huvudmännen fördelar lärarlönelyften under perioden för satsningen. Analyserna visar att när huvudmännen fördelat satsningen har de antingen prioriterat skicklighet hos lärarna eller strävat efter att fördela bidraget jämnt i lärargruppen. Huvudmännen har sällan fördelat statsbidraget utifrån elevernas behov och förutsättningar, eller utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

---

<sup>6</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, Promemoria, dnr U2015/05040/UH, s. 14.

<sup>7</sup> Se våra tidigare rapporter för våra samlade slutsatser: Statskontoret. (2017:21). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Delrapport 1 och Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*.

Ytterligare en slutsats som vi kan dra är att satsningen inte täcker alla huvudmännens kostnader, vilket främst beror på ökade kostnader för pensionsavsättningar.

Analyserna visar också att lärare som inte har fått ett lärarlönelyft har haft en något bättre löneutveckling än lärare som har fått ett lärarlönelyft. En förklaring kan vara att rektorer i sina ordinarie lönerevisioner i vissa fall prioriterar lärare som de bedömer som kvalificerade men som statsbidraget inte räckte till. I det här avseendet har satsningen inte levt upp till regeringens intentioner om att lärare som har fått del av satsningen inte ska halka efter i ordinarie lönerevisioner.

### **Slutrapporten fokuserar på effekter av satsningen**

I slutrapporten fokuserar vi på vad satsningen fått för effekter. Vi kommer att analysera effekter på lärares löneutveckling, på rörligheten på arbetsmarknaden och på elevers kunskapsresultat.

Vi undersöker även tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget till det generella bidraget till kommunerna.

I slutrapporten kommer vi att besvara följande frågor:

- På vilket sätt har satsningen fått betydelse för lönebildningen för lärare?
- Har satsningen påverkat lärares rörlighet på arbetsmarknaden, eller deras karriärmönster?
- Har satsningen påverkat elevernas kunskapsresultat och undervisningens kvalitet i skolan?
- Vilka konsekvenser kan en förändrad konstruktion av statsbidraget, där statsbidraget förs över till det generella bidraget till kommunerna, få för staten, huvudmän och lärare?

## **1.3 Utgångspunkter för utvärderingen**

I arbetet med utvärderingen har vi utgått i från hur vi uppfattar att regeringen tänkt att satsningen ska fungera.

För att satsningen ska få effekt krävs att huvudmännen rekviderar och fördelar statsbidraget. Genom att ge en höjd lön till särskilt skickliga

lärare kan läraryrkets status öka, och yrket bli mer attraktivt. En förutsättning för detta är att löneökningen som ges är långsiktig och utöver den ordinarie lönerevisionen. Med en höjd lön förväntar sig regeringen också att det ska bli lättare att dels behålla skickliga lärare, dels locka fler kvalificerade sökande till lärarutbildningen.

En höjd lön och en ökad status antas också bidra till en positiv effekt för eleverna genom att befintliga lärares motivation och prestation ökar vilket leder till att kvaliteten i undervisningen ökar. Detta kan i sin tur bidra till att skapa förutsättningar för eleverna att nå högre kunskapsresultat.

Regeringen menar också att det är viktigt att skapa karriärmönster i lärarkåren som uppmuntrar erfarna lärare att söka sig till skolor med större utmaningar.<sup>8</sup> På detta sätt kan satsningen fungera utjämnande och öka jämlikheten mellan skolorna.

## Effekter av satsningen kan uppkomma på både kort och på längre sikt

En utmaning med lärarlönelyftet är att satsningen kan få effekt efter varierande lång tid. På kort sikt uppstår det en effekt av att huvudmannen fördelar lönelyften till särskilt skickliga lärare. Fördelningen kan antas få effekt bland de som får del av satsningen, men också de som inte får det. Hur långvarig effekten av en förändrad lön blir kan variera. Vi antar att effekten blir större om löneökningen är långsiktig.

För att satsningen fullt ut ska få den effekt som regeringen tänkt måste satsningen få effekt även bland de som inte fått del av satsningen. Det gäller exempelvis att locka fler att söka sig till lärarutbildningen, och även att locka andra grupper än tidigare att söka sig dit. Det är en effekt som kan ta betydligt längre tid att uppnå. Den kräver exempelvis att allmänheten känner till satsningen.

Satsningen ska också bidra till förbättrade kunskapsresultat. Att förändra kunskapsresultat är en process som tar tid. Att mäta den direkta effekten av lärarlönelyftet på kunskapsresultaten är inte heller möjligt, eftersom det

---

<sup>8</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, Promemoria, dnr U2015/05040/UH, s. 12.

saknas data som kan koppla uppgifter om var en lärare undervisar och vilka elever som har undervisats. För att kunna undersöka sådana effekter krävs det också att det gått längre tid, men även att vi kan isolera effekterna av satsningen från effekterna av andra insatser i skolan. Vi kan däremot diskutera på vilket sätt bidraget kan tänkas bidra till att förbättra kunskapsresultat i skolan.

## **Möjligheten att undersöka effekter påverkas av andra satsningar som genomförts under perioden**

Förutom lärarlönelyftet har regeringen under samma period genomfört flera andra satsningar på skolan. Det gör att det är svårt att utvärdera vad som är effekter av lärarlönelyftet och vad som är effekter av andra satsningar.

Satsningen är konstruerad så att alla huvudmän kan ansöka om medel ur satsningen. Det innebär att det saknas en jämförelsegrupp som inte fått del av satsningen som vi kan analysera.

## **1.4 Så här har vi genomfört arbetet med slutrapporten**

I det här avsnittet beskriver vi hur vi har gått till väga för att besvara uppdragsfrågorna i slutrapporten. Vi fokuserar på det material som analyserna i slutrapporten baseras på. I slutrapporten har vi även använt data och analyser som vi samlat in inom ramen för delrapporterna.

### **Registerdata över skolhuvudmän och lärare**

Vi har baserat analysen av vilka grupper som har fått del av satsningen, hur satsningen har fördelats, hur lärares löner har utvecklats samt hur lärares rörlighet på arbetsmarknaden har förändrats på registerdata från Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB). Data omfattar uppgifter om huvudmän, skolenheter och lärare mestadels för perioden 2014 (året innan satsningen) till 2019.

### **Fallstudier hos skolhuvudmän**

Under arbetet med utvärderingen har vi genomfört en fallstudie för att undersöka vilken effekt statsbidraget haft när det gäller kvaliteten i skolans verksamhet. I fallstudien har vi följt resultat- och verksamhets-



utvecklingen över tid i dessa fall för att se om olika sätt att arbeta med lärarlönelyftet kan tänkas påverka utvecklingen på olika sätt.

Till fallstudien har vi valt sex skolhuvudmän. Skolhuvudmännen har valts utifrån hur aktiva de var i att genomföra lärarlönelyftet, till exempel genom att konkretisera kriterierna i förordningen och differentiera lönepåslaget. Vi har baserat uppgifter om huvudmännens aktivitet på analyser av vår enkätundersökning. Hos varje huvudman har vi valt en grundskola och en gymnasieskola där vi genomfört intervjuer med rektor och en representant för huvudmannen. Vi har valt huvudmän och skolor för att få en spridning utifrån elevunderlag, region, orter av olika storlek och driftsform (kommunala respektive fristående).

Vi började arbetet med fallstudierna 2017, under arbetet med den första delrapporten. Arbetet med fallstudierna fortsatte inom ramen för delrapport 2, och slutförs genom denna slutrapport. Inom ramen för denna slutrapport har vi intervjuat rektorena igen, och har även haft skriftlig kontakt med representanter för huvudmännen. Vi har också kompletterat fallstudierna med ytterligare intervjuer med ett mindre urval av rektorer för att undersöka bidragets effekter.

I slutrapporten fokuserar vi, i enlighet med uppdraget och tidigare delrapporter, på skolhuvudmännens arbete med satsningen. Vi undersöker inte lärarnas syn på satsningen.

## Kompletterande intervjuer

För att få en fördjupad bild när det gäller satsningens konstruktion, effekter på lönebildningen och konsekvenser av att förändra konstruktionen av statsbidraget har vi intervjuat experter vid myndigheter, kommuner och intresseorganisationer, samt forskare.

Vi har intervjuat experter vid myndigheter som Medlingsinstitutet, IFAU och Skolverket. Vi har intervjuat representanter för Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund för att bättre förstå hur satsningen har påverkat lönebildningen och lärarnas lönestruktur. Vi har även intervjuat sakkunniga vid Sveriges kommuner och Regioner (SKR) för att bland annat få en fördjupad bild av det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Därutöver har vi intervjuat ett urval av skolhuvudmän,

kommunala ekonomichefer och Friskolornas riksförbund för att diskutera tänkbara konsekvenser av en förändrad konstruktion av statsbidraget.

## Avgränsningar

Enligt regeringen ska Statskontoret med anledning av den pågående coronapandemin ta hänsyn till huvudmännens ansträngda arbetssituation och begränsa insamlingen av uppgifter. Vi har därför valt att inte upprepa enkätundersökningarna som vi riktade till huvudmännen inom ramen för de tidigare delrapporterna, och har bara intervjuat ett begränsat antal huvudmän. I rapport 2017:21, bilaga 1 och 2019:17, bilaga 2 beskriver vi närmare hur vi genomförde enkätundersökningarna.

Vi bedömer att sannolikheten är liten att det skett stora förändringar i vilken utsträckning huvudmännen använt bidraget, hur de fördelat det, och av de kostnader som bidraget täcker. Vi avgränsar därför analysen av uppdragsfråga 1, 2 och 3 i slutrapporten och baserar analysen på tidigare undersökningar och prognoser. För att se till att det inte skett förändringar som vi kan riskera att missa har vi gjort vissa stickprov. Stickproven pekar på att det inte skett några eller mycket små förändringar. Till den fjärde uppdragsfrågan om kommunernas kostnader hänvisar vi till Statskontorets analys av bidragets kostnadstäckning för perioden 2018–2023 i rapport 2017:21, bilaga 2.

## Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vår projektgrupp har bestått av utredarna Charlotte Desprès, Susanne Johansson (projektledare), Jonathan Larkeus och Sanna Rehn. Departementssekreterare Karl Kjäll har bistått projektet som utredare i delar av arbetet. Hanna Rosen har bistått projektet som praktikant under perioden januari till juni 2021.

I enlighet med uppdraget har vi haft samråd med Statens skolverk.

Rapporten är kvalitetssäkrad i enlighet med Statskontorets interna rutiner.

## 1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi våra huvudsakliga slutsatser när det gäller vilka effekter som vi kan se av satsningen för elever, lärare och huvudmän samt

tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget till det generella bidraget till kommunerna.

I kapitel 3 analyserar vi vilka lärare som har fått del av satsningen. Vi analyserar också löneutvecklingen för lärare som har fått del av satsningen och analyserar om de har fått en långsiktig permanent lönehöjning utöver den ordinarie lönerevisionen.

I kapitel 4 analyserar vi hur lärarlönelyftet har påverkat läraryrkets status och attraktivitet genom att undersöka lärares rörlighet på arbetsmarknaden.

I kapitel 5 diskuterar vi de långsiktiga effekterna av lärarlönelyftet när det gäller undervisningens kvalitet och elevernas kunskapsresultat.

I kapitel 6 analyserar vi tänkbara konsekvenser av att förändra konstruktionen av lärarlönelyftet. Vi belyser ekonomiska och styrningsmässiga konsekvenserna av en förändrad konstruktion.

Regeringens uppdrag till Statskontoret finns i bilaga 1.

I bilaga 2 beskriver vi det kommunalekonomiska utjämningsystemet.



## 2 Statskontorets slutsatser och förslag

Lärlönelyftet syftar till att höja statusen för läraryrket, motverka bristen på legitimerade lärare och bidra till höjda kunskapsresultat i skolan genom att höja lönen för särskilt kvalificerade lärare.

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera hur satsningen på lärlönelyftet har fungerat och vilka effekter satsningen resulterat i. Statskontoret har också haft i uppdrag att analysera tänkbara konsekvenser om satsningen skulle fördelades via det generella statsbidraget till kommunerna i stället för genom ett riktat bidrag.

### 2.1 Sammanfattande bedömning

Vår utvärdering visar att satsningen har nått målsättningen om att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare. Nästan alla huvudmän har deltagit i satsningen. Vår analys visar att skolhuvudmännen har fördelat bidraget till de lärare som de bedömt som de mest kvalificerade. Satsningen har gett mer än hälften av de legitimerade lärarna en högre lön.

Men satsningen har inte bidragit till att nå målsättningen om att förbättra elevernas kunskapsresultat, skapa högre kvalitet i undervisningen eller till att öka kvaliteten i verksamheten i övrigt. När det gäller den typen av resultat ser vi få tecken på att satsningen har fått effekt.

- Statskontorets utvärdering visar att huvudmännen i första hand har hanterat lärlönelyftet som en lönesatsning. Det har inneburit att den i praktiken påverkat lärarnas lönebildning, tvärtemot hur det var tänkt.
- Huvudmännen har inte genomfört satsningen så att den på sikt även kan gynna eleverna. Vi ser inte några tecken på att satsningen förbättrat kvaliteten på undervisningen eller ökat elevernas kunskapsresultat.

- Lärarlönelyftet har gett huvudmännen förutsättningar att kunna behålla skickliga lärare genom att permanent höja deras löner. Det går än så länge inte att säga att satsningen lett till att läraryrket blivit mer attraktivt. För att det ska bli det krävs troligtvis andra insatser än det som satsningen omfattar.
- Att fördela satsningen via det generella bidraget skulle ge kommunerna bättre möjligheter att fördela resurser efter behov. En sådan förändring skulle dessutom kommunerna sannolikt uppfatta som att staten menar allvar med att minska antalet riktade statsbidrag. I praktiken skulle effekten för skolhuvudmännen vara begränsad, eftersom en stor andel av medlemmen är bundna i permanenta lönehöjningar till lärare.
- Statskontoret föreslår att om regeringen vill förändra konstruktionen av satsningen så bör regeringen göra det så snart som möjligt. Skälet till detta är att det under en övergångsperiod kommer innebära en ekonomisk omfördelning mellan kommunerna, och som kommunernas ekonomiska läge ser ut i dag skulle det sannolikt märkas mindre under de kommande två åren än längre fram.

## 2.2 Det saknas förutsättningar att nå hela vägen i mål

För att lärarlönelyftet ska kunna bidra till att nå regeringens mål krävs det att det uppstår effekter i flera steg. Det krävs exempelvis att lärare som har fått del av lärarlönelyftet väljer att stanna kvar i yrket och bidra till en undervisning som kan stärka eleverns kunskapsresultat. Men det kräver också att studenter som ska välja högskoleutbildning uppfattar att en högre lönenivå är ett skäl till att välja att utbilda sig till lärare framför att välja en annan utbildning.

Statskontorets utvärdering visar att lärarlönelyftet inte är konstruerat så att satsningen fullt ut kan bidra till att uppnå de långsiktiga målen. För att satsningen ska kunna leda till att eleverna når bättre kunskapsresultat bedömer vi att den måste fördelas så att den också bidrar till att öka kvaliteten i verksamheten. Vi ser bara få exempel på att detta sker.

## 2.3 Lärarlönelyftet har i praktiken påverkat lönebildningen

Statskontorets utvärdering visar att satsningen på lärarlönelyftet har nått fram till lärarna. Vi kan se att skolhuvudmännen i första hand uppfattat lärarlönelyftet som en lönesatsning riktad till särskilt skickliga lärare. Huvudmännen har använt satsningen för att belöna skickliga lärare och för att kunna behålla dem.

Inför beslutet om lärarlönelyftet var regeringen tydlig med att satsningen inte är en inblandning i lönebildningen. För att garantera detta togs regelverket för satsningen fram i samverkan med parterna, och regeringen gjorde det tydligt i förarbetena att satsningen ska fördelas utöver ordinarie lön.

Men vår utvärdering visar att de lärare som har fått del av lärarlönelyftet har släpat efter i den ordinarie löneutvecklingen i förhållande till andra lärare. Vår utvärdering visar att även om satsningen inte syftade till att påverka lönebildningen har den i praktiken fått en sådan effekt genom att påverka lönenivån för lärare generellt. Det innebär att satsningen på lärarlönelyftet riskerar att få mindre effekt. Men samtidigt är det tänkbart att en högre lönenivå för en större grupp lärare kan göra läraryrket mer attraktivt.

### Satsningen har gett lärarna högre lön generellt

Statskontorets utvärdering har visat att nästan alla huvudmän har deltagit i satsningen. Den har gett mer än hälften av alla legitimerade lärare en löneökning på mellan 2 500 och 3 500 kronor utöver ordinarie lön.

Vi kan se att satsningen också har bidragit till att lärare i allmänhet haft en bättre löneutveckling under perioden än andra jämförbara grupper. Det innebär att även lärare som specifikt inte fått del av satsningen har gynnats.

### Lärare med lärarlönelyft tenderar att halka efter

Men vi kan se att lärare som har fått del av satsningen har haft en något sämre löneutveckling än övriga lärare, om vi räknar bort statsbidraget. Det innebär att huvudmännen inte följt regeringens intentioner om att satsningen ska fördelas utöver ordinarie lönerrevision. Det beror troligen

på att rektorerna i den ordinarie lönerevisionen har prioriterat lärare som de bedömer är kvalificerade för lärarlönelyftet men som medlen från satsningen inte räckt för att höja lönen för. Vi ser exempel på detta genom att huvudmän har gjort särskilda lönesatsningar riktade till lärare som inte har fått del av satsningen.

## Läraryrket mer attraktivt för lärare som fått del av satsningen

På längre sikt syftar satsningen också till att läraryrket ska få högre status och bli mer attraktivt. Fler ska vilja bli lärare och fler ska stanna i yrket. Vår utvärdering visar att satsningen inte bidragit till att fler väljer att bli lärare.

Vi kan se att satsningen har medfört att lärare som har fått del av satsningen kan uppleva att yrket fått högre status, och att de känner att de blir mer uppskattade för sitt arbete. Vi ser också att lärare som fått del av satsningen är mindre benägna att byta arbete eller sluta som lärare. Vår analys visar också att skillnaden mellan de som har fått del av satsningen jämfört med de som inte fått del av satsningen minskat över tid. I vår undersökning har vi inte fått några förklaringar till detta. En möjlighet är att satsningen genom att uppmärksamma läraryrket har resulterat i en effekt på hela lärargruppen.

Men därutöver visar vår analys få mätbara tecken på att satsningen har höjt läraryrkets status eller gjort yrket mer attraktivt för personer som står utanför yrket. Vi kan till exempel inte se att det är fler som väljer att utbilda sig till lärare. Det är inte heller fler som fullföljer sin utbildning och tar ut examen som legitimerade lärare.

Vår bedömning är att det sannolikt behövs fler insatser för att höja läraryrkets status. Lön är bara en av flera komponenter som gör det lättare att attrahera och behålla lärare. För att satsningen ska kunna få den tänkta effekten krävs att olika insatser samverkar. Vi ser att det saknas insatser inom ramen för satsningen på lärarlönelyftet för att lönesatsningen i sig även ska kunna höja läraryrkets status. Men vi ser också att insatser som regeringen har pekat på som kan bidra till att satsningen ska få den typen av effekter inte kommit på plats, som att huvudmännen behöver skapa karriärvägar för lärare. Vi har mött enstaka exempel på att huvudmän



arbetat med att koppla satsningen på lärarlönelyft till särskilda tjänster eller projekt. Men däremot har vi inte sett att huvudmännen arbetat aktivt för att få de mest skickliga lärarna att söka sig till skolor med större utmaningar.

## 2.4 Lärarlönelyftet har (ännu) inte gynnat eleverna

Lärarna är den primära målgruppen för satsningen. Men på sikt är tanken att den även ska leda till att eleverna får en mer likvärdig skola där de når högre kunskapsresultat. Det kräver bland annat att de mest lämpade väljer att utbilda sig till lärare och att erfarna lärare väljer att stanna i yrket. Tanken är också att satsningen ska leda till en bättre skola för eleverna genom att erfarna lärare väljer att söka sig till skolor med större utmaningar. Vår slutsats är att satsningen i alla fall ännu inte gynnat eleverna.

### Satsningen har inte fördelats med hänsyn till elevernas behov

En förklaring som vi kan se till att satsningen inte har gynnat eleverna är att huvudmännen inte prioriterat elevernas behov och förutsättningar när de fördelat medlen av lärarlönelyftet. Hur medlen fördelas är en nyckel för att effekterna av en högre lön bland lärare ska gynna eleverna. Huvudmännen har haft svårt att uppnå regeringens mål om att premiera lönehöjningar till särskilt kvalificerade lärare och samtidigt följa förordningens hänvisning till skollagens krav på att huvudmännen ska ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar när de fördelar resurser till skolan. Vi kan notera att huvudmännen sällan prioriterat kriteriet i förordningen som handlar om lärare som tar hand om elever med större behov eller som undervisar i ämnen som är svåra att rekrytera till. Men vi ser att när lärare slutar och nya lärarlönelyft ska fördelas har huvudmännen prioriterat dessa kriterier i något högre grad.

Att huvudmännens fokus när de fördelat medlen från satsningen enbart riktats mot lärarna beror till stor del på hur satsningen genomfördes i början. Huvudmän som ville ta del av satsningen från allra första början fick mycket kort tid på sig att fördela medlen från satsningen. I de allra flesta fall medgav inte tiden att huvudmännen gjorde en analys som

omfattade både lärarnas och elevernas behov. Hur satsningen hanterades i början har påverkat vilka resultat och effekter som vi kan se så här långt.

## Satsningen har inte heller bidragit till att kvaliteten i undervisningen har ökat

En långsiktig effekt som satsningen ska bidra till är att öka kvaliteten i undervisningen och att eleverna når bättre kunskapsresultat. Så här långt ser vi inga tecken på att satsningen har bidragit till detta. För att uppnå sådana effekter bedömer vi att huvudmännen behöver använda satsningen så att den får betydelse i verksamheten, exempelvis så att den bidrar till att höja kvaliteten i verksamheten. Det räcker sannolikt inte att bara att höja lönen för delar av lärarkåren.

Huvudmännen har inte använt satsningen för att på ett systematiskt sätt bidra till att höja kvaliteten på verksamheten i skolan. Regeringen ställer inga krav på att satsningen ska resultera i att huvudmännen eller skolorna ändrar sin organisation. Men konstruktionen ger vissa möjligheter till huvudmännen att påverka verksamheten med utgångspunkt i vilka kriterier i förordningen som huvudmännen väljer att premiera. Statskontoret menar att huvudmännen inte fullt ut använt sig av den flexibilitet som satsningen medger. Men en utmaning med satsningen och kriterierna i förordningen är att de fokuserar på aspekter som kan höja kvaliteten i undervisningen, men som samtidigt fokuserar på befintliga egenskaper hos lärarna och insatser som de tidigare genomfört. För att främja arbetet med att förbättra undervisningskvaliteten behöver huvudmännen också se till den potential som finns i lärarens arbete. Det kan exempelvis handla om att de lärare som har fått del av satsningen arbetar med delar av verksamheten eller med frågor som kan bidra till att öka kvaliteten i verksamheten.

Vi kan se en minskad rörlighet bland lärare som har fått del av satsningen, och att de i något ökande utsträckning väljer att arbeta på skolor med större utmaningar. Vi kan också se att lärare som har fått del av satsningen i högre utsträckning väljer att stanna i yrket och är mindre benägna att byta arbete. Att lärare inte lika ofta byter arbete är positivt för elevernas

lärande.<sup>9</sup> Detta är två exempel på att satsningen på sikt skulle kunna bidra till att kvaliteten i undervisningen ökar.

## 2.5 Huvudmännen kan hantera ett generellt statsbidrag

Lärlönelölyftet infördes som ett riktat statsbidrag med intention att det på sikt ska fördelas via det generella statsbidraget till kommunerna.<sup>11</sup> Frågan om hur det ska fördelas rör i grunden frågan om statens relation till kommunerna. Det generella statsbidraget syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar mellan kommunerna.<sup>10</sup> Det ger också kommunerna möjlighet att göra lokala anpassningar och prioriteringar i verksamheten. Men det innebär samtidigt att staten inte längre kan påverka hur kommunen använder medlen.

Statskontorets analyser visar att det på kort och medellång sikt mest troligt blir begränsade ekonomiska konsekvenser i kommunernas verksamhet av att föra över det riktade statsbidraget för lärlönelölyftet till det generella bidraget. På längre sikt är konsekvenserna svårare att överblicka.

Om det riktade statsbidraget förs över till det generella bidraget skulle det sannolikt innebära en ökad osäkerhet och minskad förutsägbarhet för enskilda skolhuvudmän. Det gäller särskilt för huvudmän som är beroende av en skolpeng som fördelas från flera kommuner. Osäkerheten beror på hur kommunerna kommer att fördela höjningen av det generella statsbidraget i verksamheten. Om kommunerna även fortsättningsvis fördelar medlen till skolan blir effekten övergående.

### Ett generellt bidrag ger huvudmännen större möjlighet att prioritera

Ett generellt statsbidrag ger huvudmännen möjlighet att själva fatta beslut om vilka delar av verksamheten de vill prioritera. På motsvarande sätt

---

<sup>9</sup> Skolverket. (2019). *TALIS 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1, s. 6.

<sup>10</sup> Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning, s. 170.

innebär ett generellt bidrag att staten inte kan påverka huvudmannens prioriteringar.

### **Lönestrukturen riskerar att bli plattare**

En stor del av lärarna, oavsett huvudman, har fått satsningen på lärarlönelyftet som en permanent höjning av lönen i enlighet med regeringens syfte. Vi ser att lärare som har fått del av satsningen har halkat efter i den ordinarie lönerevisionen jämfört med lärare som inte fått del av satsningen. Vid lönesättning ser huvudmannen ofta till lönestrukturen generellt, och till den lön som den enskilde läraren har. Om utvecklingen fortsätter finns en risk att lärarna får en plattare lönestruktur som på sikt blir mer lik lönestrukturen före satsningen, om än på en högre nivå. Ett generellt bidrag kommer sannolikt bidra till att skynda på en sådan utveckling eftersom det blir upp till huvudmannen att helt prioritera vem som ska få en högre lön.

### **Satsningens effekter kommer nog dröja sig kvar**

Vi kan se att merparten av statsbidraget fördelas till samma lärare termin efter termin. Det är inte förrän en lärare avslutar sin anställning som medel frigörs och kan fördelas om. Lärare som har fått del av lärarlönelyftet är också mindre benägna att byta arbetsgivare. Vi menar därför att det är mest troligt att effekten av statens styrning blir kvar, men hur länge är svårt att avgöra. Effekten beror på hur länge lärare som har fått del av lärarlönelyftet arbetar kvar hos huvudmannen. Fördelas satsningen via det generella bidraget kommer medel som frigörs att bli en del av kommunala budgeten. Höjda lärarlöner kommer mest sannolikt att ställas i relation till annan verksamhet inom skolområdet, oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild. Huvudmannen är då fri att satsa på lärarlöner eller andra insatser i verksamheten. En sådan utveckling kommer sannolikt påverka om läraryrket blir mer attraktivt och får högre status.

### **Huvudmännen kan sannolikt hantera konsekvenserna av en förändrad bidragskonstruktion**

En förändrad konstruktion av statsbidraget, där det riktade statsbidraget förs över till det generella bidraget, innebär att medel omfördelas mellan kommunerna. Det är en konsekvens av att det generella statsbidraget fördelas utifrån principerna i utjämningsystemet och inte utifrån antalet elever hos huvudmannen som är regeln för det riktade bidraget.

Konsekvenserna kommer att uppkomma under en övergångsperiod. Under tre år skulle det ske en omfördelning mellan kommunerna som på kort sikt skulle innebära att barnrika kommuner får en mindre del av statsbidraget medan kommuner med en äldre befolkning skulle få mer.

Men om kommunerna även fortsättningsvis fördelar medlen till skolan kommer mekanismerna i utjämningsystemet att utjämna de skillnader som en förändrad konstruktion orsakar till en fördelning som liknar den före förändringen. Vi ser det som sannolikt att kommunerna även fortsättningsvis kommer fördela pengarna till skolan eftersom ungefär tre fjärdedelar av lärarna har fått del av satsningen som en permanent lönehöjning.

Satsningen motsvarar ungefär 2 procent av kostnaden för en elev för huvudmännen. Statskontoret menar att även om detta får betydelse bör förändringen vara möjlig att hantera för huvudmännen under en övergångsperiod. Statskontorets bedömning är att regeringen kan gå vidare och förändra konstruktionen av statsbidraget.



## 3 Lärarlönelyftet har bidragit till en högre lönenivå för läraryrket

I detta kapitel analyserar vi effekterna av satsningen på lärarlönelyftet i närtid. Vi undersöker hur huvudmännen har fördelat lärarlönelyften. Vi analyserar också löneutvecklingen för de lärare som har fått del av satsningen och undersöker om de i enlighet med satsningens syfte har fått en långsiktig lönehöjning utöver den ordinarie lönerevisionen.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Över hälften av alla legitimerade lärare har fått del av satsningen på lärarlönelyftet. De flesta huvudmän har deltagit i satsningen.
- Lärarlönelyften fördelas ofta till samma lärare termin efter termin. Satsningen omfördelas i första hand när en lärare avslutar sin anställning.
- Lärarlönelyftet har bidragit till höjda löner för hela lärargruppen. Lönespridningen bland lärare har däremot allt eftersom minskat något under perioden för satsningen. En förklaring kan vara att lärare som har fått del av satsningen har haft en sämre löneutveckling i den ordinarie lönerevisionen än andra lärare.
- Tre fjärdedelar av lärarna har fått lärarlönelyftet som en permanent höjning av lönen. Det är mer vanligt att offentliga huvudmän har permanentat satsningen än att enskilda huvudmän har det.

### 3.2 Huvudmännen har valt att delta i satsningen

Huvudmännen har använt en stor del av statsbidraget för lärarlönelyftet. Läsåret 2019/20 rekvirerade huvudmännen 91 procent av de medel som var avsatta för satsningen.

De flesta huvudmän har valt att delta i satsningen. Deltagandet har varit ungefär lika hög under hela satsningen. Läsåret 2019/20 rekvisierade 88 procent av huvudmännen medel under de terminer de hade möjlighet till det. De huvudmän som inte ansökte om bidraget är ofta små enskilda huvudmän med en särskild pedagogisk profil. Enligt Skolverket är det ett vanligt mönster för riktade statsbidrag. Att huvudmännen valt att inte delta i satsningen beror på att de har för få eller inga lärare som de bedömer är kvalificerade för satsningen. Men det kan också bero på att huvudmannen anser att lärarna har likvärdiga uppgifter och kompetenser, och att de inte vill skapa splittring bland lärarna genom att satsa på vissa.

### 3.3 Merparten av lärarna har fått del av satsningen

För att en lärare ska kunna få del av satsningen måste läraren vara legitimerad och uppfylla minst ett av de fyra kriterierna i den förordning som reglerar lärarlönelyftet.<sup>11</sup> I grundskolan och gymnasieskolan finns nära 100 000 lärare som formellt är behöriga att ta del av lärarlönelyftet. Även förskollärare och speciallärare kan under vissa förutsättningar få del av satsningen. Höstterminen 2020 hade cirka 65 800 lärare någon gång fått ett lärarlönelyft. Det är fler än regeringens mål att 60 000 lärare skulle få del av satsningen.<sup>12</sup>

Enligt förordningen ska satsningen fördelas till de skickligaste lärarna. När huvudmän har fördelat medel från satsningen har de och rektorer ofta prioriterat lärare som har utvecklat undervisningen genom kollegialt lärande och att läraren har tagit ansvar för komplicerade undervisningssituationer.<sup>13</sup> Oftast är det rektorerna som har behövt prioritera mellan vilka lärare som ska få del av satsningen, eftersom fler lärare ofta har bedömts som kvalificerade än vad satsningen har räckt till.

---

<sup>11</sup> Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare. Förordningen jämför bland andra tillsvidareanställda lärare som undervisar i modersmål eller ett yrkesämne i gymnasieskolan med legitimerade lärare.

<sup>12</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, Promemoria, dnr U2015/05040/UH, s. 27.

<sup>13</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, s. 8.



## Det är något vanligare att kvinnor får ett lärarlönelyft

Det är mer vanligt att kvinnor får del av satsningen än att män får det. Under 2019 var 73 procent av de som fick del av satsningen kvinnor. Av de som arbetar i grund- och gymnasieskolan är 69 procent av de som fick del av satsningen kvinnor.

Vi ser inga tecken på att vare sig kvinnor eller män systematiskt har missgynnats i fördelningen av lärarlönelyft. Det gäller även lärare i ämnen med mycket skev könsfördelning.<sup>14</sup>

## Ovanligt att huvudmännen omfördelar lönelyften

De flesta skolhuvudmän har fattat beslut om egna principer för att fördela lärarlönelyften, utöver kriterierna i förordningen.<sup>15</sup> Det kan exempelvis vara att en lärare måste vara tillsvidareanställd, eller att skolledare inte kan få ta del av satsningen. Huvudmännen har i allmänhet haft samma principer för att fördela lärarlönelyften under hela perioden för satsningen.

Det är också ovanligt att huvudmännen omfördelar lärarlönelyften. Vi kan se att det oftast är samma lärare som får ta del av satsningen termin efter termin. Jämför vi hur lärarlönelyften fördelades höstterminen 2018 med fördelningen höstterminen 2019 kan vi konstatera att 89 procent av lärarlönelyften fördelades till samma individer. Vår enkätundersökning visar att hälften av huvudmännen bara omfördelar lärarlönelyften när en lärare slutar.<sup>16</sup> Hos en del huvudmän stannar ett ledigt lärarlönelyft kvar på den aktuella skolan, medan andra huvudmän omfördelar lärarlönelyften centralt.

## De som får lärarlönelyften har ofta lång erfarenhet

Lärare som får del av lärarlönelyftet har ofta lång erfarenhet. Höstterminen 2019 hade lärare som fick del av satsningen i genomsnitt arbetat som lärare i 14 år. Som jämförelse hade de legitimerade lärare i

---

<sup>14</sup> Statskontoret. (2017:21). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Delrapport 1, s. 63.

<sup>15</sup> Statskontoret. (2017:21). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Delrapport 1, s. 46.

<sup>16</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, s. 36.

grundskolan och gymnasieskolan som inte fick del av lärarlönelyftet i genomsnitt strax under 10 års erfarenhet.

## Ingen koppling till ämnen med brist på lärare

Nära två tredjedelar av rektorerna har prioriterat lärarnas skicklighet när de har fördelat lärarlönelyften till enskilda lärare. Relativt få rektorer har angett att de har fördelat lärarlönelyft särskilt till lärare som exempelvis undervisar i vissa ämnen.<sup>17</sup> Vi har studerat fördelningen av lärarlönelyft mellan lärare med olika ämnesbehörighet för 2019. Vi kan inte se att det finns en överrepresentation av lärare med lärarlönelyft i ämnen där det råder lärarbrist.

## 3.4 Lärarnas löner har ökat mer än genomsnittet för andra yrken

Ett syfte med lärarlönelyftet är att ge skickliga lärare en långsiktig löneökning utöver den ordinarie lönen.<sup>18</sup> I våra tidigare delrapporter om lärarlönelyftet har vi visat att genomsnittslönen för lärare ökade första året efter satsningen. Därefter har takten i lärares löneökning minskat, men lärares löner har ändå ökat snabbare än genomsnittet för samtliga yrken. Särskilt för grundskollärare och speciallärare har lönen ökat snabbare än genomsnittet för samtliga yrken.<sup>19</sup>

### Något svagare ordinarie löneutveckling för lärare med lönelyft

Vår analys visar att lärare som fick del av lärarlönelyftet 2016 redan innan satsningen hade en något högre genomsnittslön än lärare som inte fick ta del av satsningen.<sup>20</sup> När vi sedan jämförde utvecklingen för 2019 hade bilden förändrats. Om vi räknar bort lärarlönelyftet har lärare som har fått

---

<sup>17</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, s. 41 f.

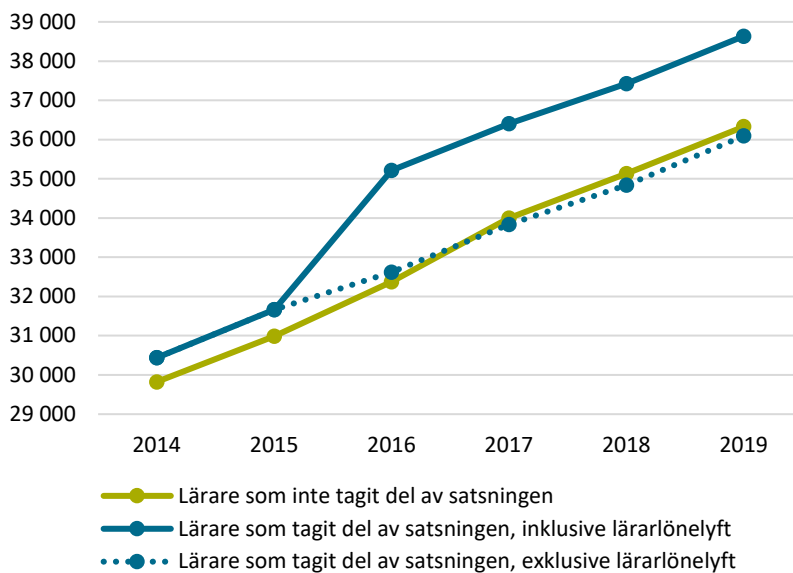
<sup>18</sup> Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning, s. 75.

<sup>19</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, s. 52 ff.

<sup>20</sup> Uppgifterna om enskilt anställda lärares löner har stora brister. Analysen i detta avsnitt avser därför kommunalt anställda lärares löner.

del av satsningen en lägre genomsnittslön än de lärare som inte tagit del av satsningen (figur 3.1).

**Figur 3.1. Utveckling för kommunalt anställda lärares månadslöner, medellöner i kronor.**



Kommentar: Analysen omfattar kommunalt anställda heltidsarbetande lärare som är legitimerade och huvudsakligen arbetar som lärare i grundskola och gymnasieskola. I figuren ingår inte data för förstelärare och lektorer.

Källa: Skolverket, egen bearbetning.

Lärare som har fått del av lärarlönelyftet har haft en sämre löneutveckling än de som inte fått del av satsningen. De har alltså fått stå tillbaka i den ordinarie lönerrevisionen. Det kan finnas flera förklaringar till detta. En är att huvudmännen valt att satsa på lärare som inte fick del av satsningen genom att tillföra egna medel. I vår enkätundersökning från 2017 svarade en femtedel av rektorerna att de i kommande lönerrevisioner planerade att prioritera lärare som inte fått del av satsningen. Regeringen är tydlig med avsikten att satsningen ska vara en höjning utöver den ordinarie lönerrevisionen, en avsikt som huvudmännen alltså inte fullt ut verkar ha följt.

En annan förklaring är att sedan lärarlönelyftet infördes har ingångslönerna för lärare ökat. En orsak till det är bristen på legitimerade och

behöriga lärare. De stigande ingångslönerna kan ha bidragit till att löneskillnaderna mellan särskilt kvalificerade lärare och de som är nya i yrket har minskat.

## Bland lärarna med lägst löner har kvinnor haft en bättre löneutveckling efter satsningen på lärarlönelyftet

Regeringen förväntar sig att lärarlönelyftet bidrar till ökad jämställdhet genom en bättre löneutveckling för många kvinnor.<sup>21</sup> Lärarlönelyftet har bidragit till att lärare har fått en högre medellön än övriga anställda i kommunerna.<sup>22</sup> Medianlönen för lärare var före satsningen något lägre för kvinnor än för män i kommunala grund- och gymnasieskolor. Sedan 2016 har kvinnors medianlöner ökat och är nu något högre än mäns medianlöner, även om skillnaderna under perioden har varit små.

## Lärarlönelyftet har bidragit till ökad lönespridning

Satsningen är en möjlighet för skolhuvudmännen att premiera lärare som visar på särskild skicklighet och utveckling i yrket.<sup>23</sup> En konsekvens av att satsa på vissa lärare blir en ökad lönespridning.<sup>24</sup>

### Lönespridningen har ökat i absoluta tal

Lärarlönelyftet har bidragit till att skillnaderna i lön mellan lärare – lönespridningen – har ökat. Men det finns fortfarande skillnader inom lärargruppen. Vi kan se att det är i den 90:e percentilen, gruppen med de högsta lönerna som löneökningarna är som högst under perioden för satsningen, det vill säga mellan 2016 och 2019. Det är en utveckling som ligger i linje med satsningens mål att gynna de skickligaste lärarna (figur 3.2).

---

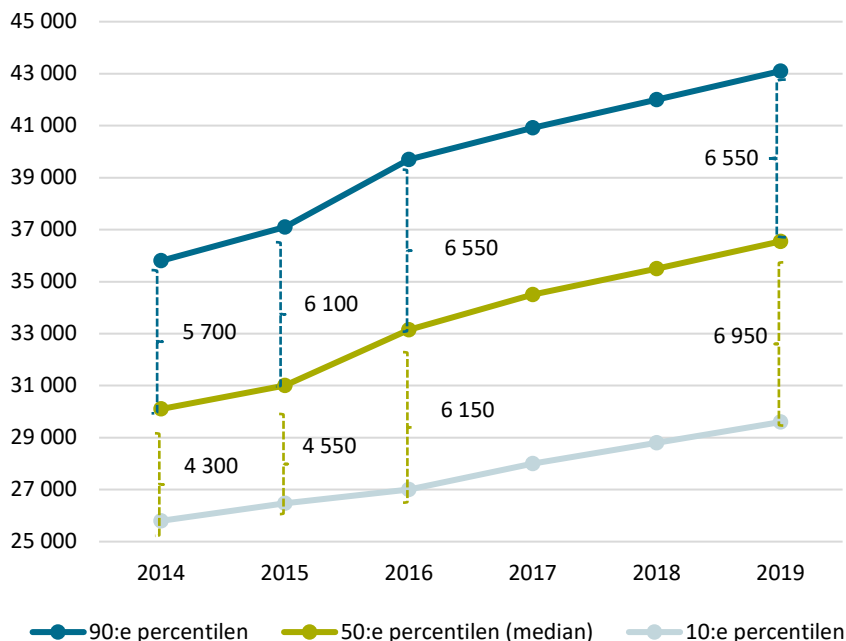
<sup>21</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, Promemoria, dnr U2015/05040/UH, s. 30.

<sup>22</sup> Statistiska centralbyrån. *Anställda inom primärkommunal sektor efter verksamhetsområde, tjänstgöringsomfattning, kön och år*. Statistikdatabasen, hämtat 2019-03-17.

<sup>23</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, Promemoria, dnr U2015/05040/UH, s. 15.

<sup>24</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*, s. 54 f.

**Figur 3.2. Månadslöner i kronor för kommunalt anställda lärare i olika lönepercentiler.**



Kommentar: I figuren redovisas lönespridningen mellan gruppen lärare med relativt höga löner (nittionde percentilen) jämfört med medianen för alla lärare och gruppen lärare med relativt låga löner (tionde percentilen).

Analysen baseras på gruppen kommunalt anställda heltidsarbetande lärare som är legitimerade och huvudsakligen arbetar som lärare i grundskola och gymnasieskola. I analysen ingår inte förstelärare och lektorer.

Källa: Skolverket, egen bearbetning.

### **Skillnaden mellan lärare med höga och med låga löner ökade när satsningen infördes, men har sedan minskat**

Lönespridning mäts ofta genom måttet lönespridningskvot, vilket är kvoten mellan nittionde percentilen och den tionde percentilen. Lönespridningskvoten är ett mått på skillnaden mellan relativt höga löner och relativt låga löner inom en grupp.

Innan lärarlönelyftet infördes var lönespridningskvoten för lärare 1,40, det vill säga lärare i den nittionde lönepercentilen tjänade 40 procent mer än de i den tionde lönepercentilen. När lärarlönelyftet infördes 2016 ökade

kvoten till 1,47. År 2019 hade kvoten minskat till knappt 1,46. Även om lönespridningen har ökat för lärare är den fortfarande lägre än i andra yrken. År 2019 var lönespridningskvoten för alla yrken 2,13.

Att lönespridningskvoten har minskat något efter 2016 kan bero på att lärare med relativt låga löner fått högre procentuella löneökningar än lärare med relativt höga löner. Fortsätter utvecklingen kan lönespridningen på lång sikt komma att återgå till en nivå som är jämförbar med nivån innan satsningen på lärarlönelyftet.

### 3.5 De flesta lärare har fått en permanent lönehöjning

Genom lärarlönelyftet ska lärare få en långsiktig löneökning utöver den ordinarie lönerevisionen.<sup>25</sup> Ett sätt är att fördela satsningen som en permanent lönehöjning.

Vi kan se att många huvudmän har valt att använda lärarlönelyftet just som en permanent höjning av lönen. Höstterminen 2020 hade drygt 76 procent av lärarna fått lärarlönelyftet som en permanent lönehöjning (figur 3.3).<sup>26</sup> Andelen har också ökat över tid, från cirka 70 procent 2017.

Det är mer vanligt att offentliga huvudmän har permanentat satsningen än att privata huvudmän har gjort det. Hos kommunala huvudmän hade cirka 81 procent av lärarna fått en permanent löneökning genom lärarlönelyftet. Bland enskilda huvudmän var andelen 56 procent. Skillnaden kan bero på huvudmannens uppfattning om finansieringen av satsningen. Enskilda huvudmän är mer osäkra på om satsningen kommer finnas kvar på lång sikt än offentliga huvudmän är. I Statskontorets enkätundersökning 2019

---

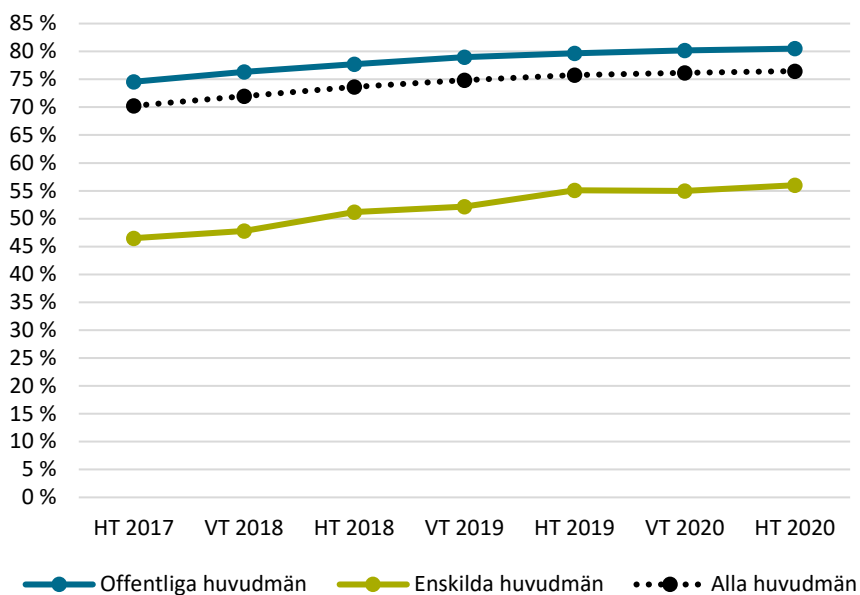
<sup>25</sup> Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning, s. 75.

<sup>26</sup> Vi har valt att redovisa andelen lärare som har fått permanenta löneökningar genom lärarlönelyftet av de lärare som tagit del av satsningen snarare än andelen huvudmän som har permanentat satsningen. Vi anser att detta är mest rättvisande, bland annat eftersom skolkoncerner har olika organisatorisk struktur, exempelvis genom att ha ett enda huvudmannaskap eller separata huvudmannaskap för olika verksamhetsgrenar. Det är också möjligt för en huvudman att ha både permanenta och tidsbegränsade lönetillägg.

svarade cirka 75 procent av de enskilda huvudmän som inte hade permanentat satsningen att det berodde på att finansieringen är osäker om statsbidraget upphör.

Kvinnor har i något högre grad än män fått lärarlönelyftet som en permanent lönehöjning.

**Figur 3.3. Andel lärare i både grundskola och gymnasieskola som fått permanent lärarlönelyft, uppdelat på offentliga och enskilda huvudmän (procent).**



Kommentar: Analysen omfattar lärare hos offentliga huvudmän. Kommunalt anställda utgör 99,7 procent av dessa. Resterande är anställda av staten eller en region.

Analysen baseras på uppgifter från Skolverket, som har frågat huvudmännen om de har fördelat satsningen på lärarlönelyftet som en permanent eller tillfällig lönehöjning. En permanent höjning innebär att lärarlönelyft ges tillsvidare, oavsett om det är en permanent höjning av den ordinarie lönen eller ett lönetillägg som utgår utan fastställd tidsbegränsning.

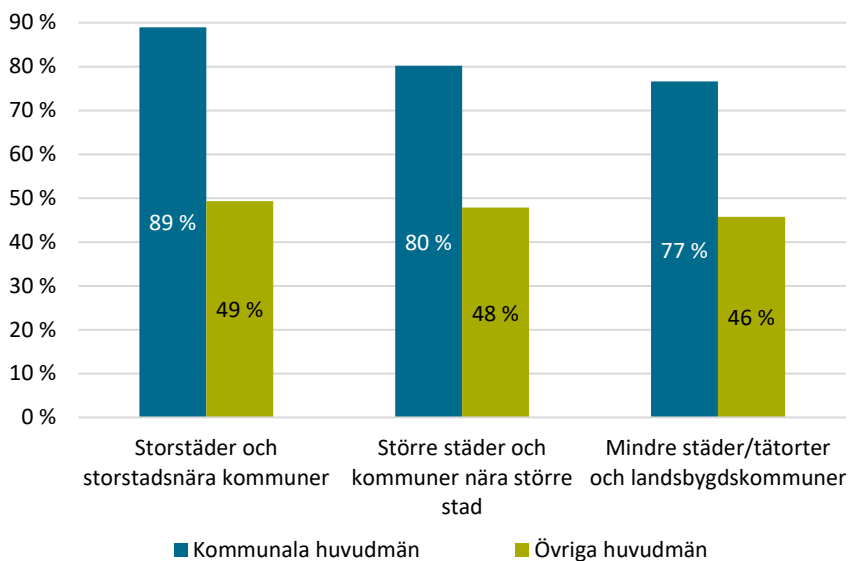
Källa: Skolverket, egen bearbetning.

## Vanligare med permanenta lärarlönelyft i storstäder och storstadsnära kommuner

Vår analys visar att det är vanligare att huvudmän i storstäder och storstadsnära kommuner har gjort löneökningen permanent. Det gäller såväl kommunala som enskilda huvudmän. En förklaring kan vara att det är en hårdare konkurrens om lärarna i denna typ av kommuner.

Enskilda huvudmän har använt lärarlönelyftet som en permanent satsning i ungefär lika hög utsträckning oavsett kommuntyp (figur 3.4). Så är det inte bland kommunala huvudmän. Störst andel kommunalt anställda lärare har fått permanenta lärarlönelyft i storstäder och storstadsnära kommuner, där nio av tio fått det. Minst andel kommunalt anställda lärare har fått permanenta lärarlönelyft i mindre städer eller tätorter och i landsbygds-kommuner.

**Figur 3.4. Andel lärare som fått permanenta lärarlönelyft höstterminen 2020 fördelat utifrån typ av huvudman och kommuntyper (procent).**



Kommentar: Kommuntyper enligt Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2017 på huvudgruppsnivå.

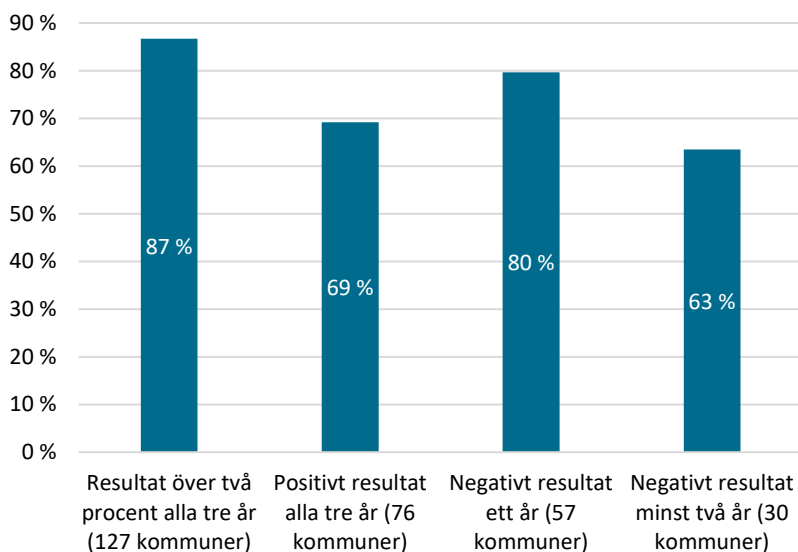
Källa: Skolverket, egen bearbetning.



## Kommuner med sämre ekonomi är mindre benägna att permanenta lärarlönelyftet

Vår analys visar att det är mer vanligt att kommuner med god ekonomi fördelat satsningen som en permanent höjning av lönen. I kommuner som haft positiva resultat över två procent varje år under perioden 2017 till 2019 har 87 procent av lärarna fått satsningen som en permanent höjning av lönen (figur 3.5). I kommuner som haft positiva resultat men inte uppnått resultat om två procent de tre åren är andelen 69 procent. Bland kommuner som haft minst två negativa resultat de senaste tre åren hade 63 procent permanentat satsningen. Kommuner som haft ett enstaka negativt resultat under perioden har däremot större andel permanenta lärarlönelyft än kommunerna med enbart positiva resultat.

**Figur 3.5. Andel kommunalt anställda lärare med lärarlönelyft som fått satsningen permanentad höstterminen 2020, utifrån kommuner med olika ekonomiska utfall 2017–2019 (procent).**



Kommentar: Resultaten gäller här kommunkoncernernas resultat före extraordinära poster för varje enskilt år 2017, 2018 och 2019.

Källa: Skolverket, Rådet för främjande av kommunala analyser, egen bearbetning.



## 4 Läraryrket är mer attraktivt för de som har fått del av lärarlönelyftet

I det här kapitlet analyserar vi hur satsningen har påverkat hur attraktivt läraryrket är. Vi fokuserar på om satsningen har gjort läraryrket mer attraktivt dels för personer som skulle kunna bli lärare, dels bland de som arbetar som lärare i dag.

Hur attraktivt ett yrke är kan bedömas utifrån flera aspekter. Yrkets lönenivå är en. En annan är möjligheten att göra karriär och utvecklas inom sitt yrke.<sup>27</sup> I kapitlet undersöker vi också lärares karriärmönster, och om statsbidraget har påverkat i vilken utsträckning erfarna lärare väljer att arbeta på skolor med större utmaningar.

Analyserna i kapitlet omfattar legitimerade lärare i grund- och gymnasieskola som huvudsakligen arbetar som lärare och gäller huvudsakligen perioden 2016–2019.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi kan inte se att satsningen har bidragit till att läraryrket har blivit mer attraktivt för potentiella lärare. Vi ser inte att fler studenter har valt att söka sig till lärarutbildningen.
- Satsningen har som helhet inte påverkat läraryrkets attraktivitet. Men lärare som fått del av lärarlönelyftet byter mer sällan arbete än lärare som inte fått del av satsningen.
- Lärare som deltar i satsningen byter i något högre grad arbetsplats till skolor med större utmaningar än lärare som inte fått del av satsningen.

---

<sup>27</sup> Svensson, G. L. & Ulfsdotter Eriksson, Y. (2009). *Yrkesstatus. En sociologisk studie av hur yrken uppfattas och värderas.*

## 4.2 Lärarlönelyftet ska bidra till att göra läraryrket mer attraktivt

Att göra läraryrket mer attraktivt är ett första steg för att satsningen även ska kunna få mer långsiktiga effekter på kvaliteten i undervisningen och för elevernas kunskapsresultat. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

Satsningen tar sikte på att göra läraryrket mer attraktivt. Det innebär att läraryrket ska bli mer attraktivt för nya grupper så att de söker sig till yrket genom att välja lärarutbildningen. Det innebär också att få de som redan arbetar i yrket att vilja fortsätta vara lärare. I förlängningen skulle det också kunna innebära att det går att locka tillbaka erfarna lärare som har valt att sluta som lärare till yrket.

### I Sverige byter lärare arbetsplats relativt ofta

I ett internationellt sammanhang byter svenska lärare arbete ganska ofta. Vi kan se att de stannar kortare tid på en och samma skola jämfört med lärare inom OECD-länderna som grupp.<sup>28</sup> I genomsnitt stannar en lärare i ett OECD-land 8 år på en och samma arbetsplats. I Sverige stannar en lärare på en och samma arbetsplats i genomsnitt 5 år.

Vi kan däremot se att lärare är lojala mot sitt yrke. Lärare i Sverige byter sällan yrke.<sup>29</sup> Mellan 2005 och 2013 hade exempelvis ekonomer och civilingenjörer betydligt högre rörlighet till andra yrken än lärare. Samtidigt kan vi se att sjuksköterskor i ännu lägre omfattning än lärare byter yrke.

## 4.3 Hittills ser vi inte att fler väljer att bli lärare

En mängd faktorer påverkar en individs yrkesval. Lönenivå, arbetsvillkor och sociala faktorer som föräldrars erfarenhet av yrket är faktorer som spelar in. När lönenivån i läraryrket ökar och individen blir mer nöjd kan andra faktorer bli mer styrande för hur individen värderar sitt arbete,

---

<sup>28</sup> Skolverket. (2019). *TALIS 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1, s. 24.

<sup>29</sup> Arbetsmarknadsekonomiska rådet. (2016). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Dags för större lönespridning*, s 28 f.

exempelvis arbetsmiljö, arbetsbelastning, resväg eller elevunderlag.<sup>30</sup> Det generella förtroendet för den yrkesgrupp som man står på tröskeln till att bli en del av kan också ha betydelse. Vi kan se att förtroendet för lärarkåren har ökat under senare år.<sup>31</sup>

Statusen för ett yrke och hur attraktivt det är avspeglar sig bland annat i hur benägna studenter är att söka sig till en utbildning och slutföra den. I det följande avsnittet undersöker vi hur benägna studenter är att söka sig till lärarutbildningen och slutföra sina studier vid den.

## Inte fler som söker sig till lärarutbildningen

Lärarutbildningarna är populära utbildningar och har många förstahandssökande. Men antalet sökande har inte ökat under perioden för satsningen jämfört med antalet före satsningen (figur 4.1). Höstterminen 2020 ökade antalet förstahandssökande, men det kan bero på att regeringen det året tillförde extra medel för att utöka antalet utbildningsplatser.<sup>32</sup>

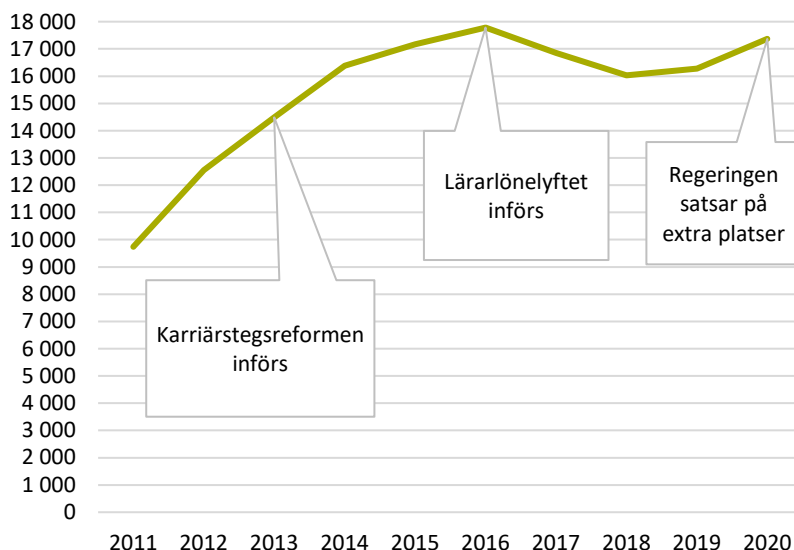
---

<sup>30</sup> Se t.ex. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, rapport 2014:11. *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*, s. 23 f.

<sup>31</sup> SOM-institutet, Göteborgs universitet. (2020). *Svenska trender (1986–2019)*, s. 12.

<sup>32</sup> Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande. (2020-03-30). *Budgetsatsningar inom utbildningsområdet för att möta det nya coronaviruset*. (Hämtad 2021-04-29). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se); Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande. (2020-06-29). *Ytterligare förstärkning av möjligheten till studier vid universitet och högskolor i höst*. (Hämtad 2021-04-29). [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

**Figur 4.1.** Antal förstahandssökande till lärarprogrammen höstterminen respektive år.



Källa: Universitetskanslersämbetet.

## Fortsatt lågt söktryck till lärarutbildningen

Vi ser också att söktrycket till lärarutbildningen är lågt. Söktryck är ett mått på antal behöriga förstahandssökande per antagen student. Det används ofta som ett mått på hur attraktiv en utbildning är. Flera av lärarprogrammen har ett söktryck nära 1. Det innebär att en stor andel av de som sökt utbildningen i förstahand blir antagna. Det innebär också att en stor andel av de antagna har förhållandevis låga gymnasiebetyg eller poäng från högskoleprovet.<sup>33</sup>

Att söktrycket är lågt kan bero på att det finns ett stort antal utbildningsplatser till följd av att lärare är ett bristyrke. Vi kan inte heller se att söktrycket till lärarutbildningen har ökat till följd av satsningen. De fyra lärarprogram på grundnivå som leder till lärarexamen har sedan 2015 haft

---

<sup>33</sup> Universitetskanslersämbetet. (2017). *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*. Statistisk analys.

ett lägre söktryck än genomsnittet för alla yrkesexamensprogram vid universitet- och högskolan.

## Betygsgenomsnittet har inte heller ökat

Under perioden 2015 till 2020 ökade antalet sökande som antogs till lärarutbildningarna utan att behöva konkurrera med andra sökande om sin plats kraftigt. Till lärarutbildningar där de sökande konkurrerat om utbildningsplatserna har den lägsta antagningspoängen minskat i nästan alla urvalsgrupper. Detta talar för att lärarlönelyftet hittills inte har haft någon betydelse för sökandes vilja att bli lärare eller vilka som söker sig till läraryrket.

Som vi nämnde tidigare finns det många utbildningsplatser inom lärarutbildningen. Att sökande antas till lärarutbildningen utan att behöva konkurrera om sin plats innebär att de oftare har relativt låga meritvärden från gymnasiet eller låga poäng på högskoleprovet än för utbildningar där de sökande måste konkurrera om en plats. De låga meritvärdena eller poängen påverkar studenternas studieförutsättningar och är en förklaring till den höga andelen avhopp från lärarutbildningarna.<sup>34</sup>

## Antalet lärare har däremot ökat

Ytterligare en indikator på läraryrkets status är andelen studenter som fullföljer sin utbildning och tar examen. Om fler slutför sin utbildning kan det vara tecken på att statusen för yrket har ökat. Lärarutbildningen har generellt haft en relativt låg genomströmning jämfört med andra utbildningsprogram, det vill säga en relativt låg andel av de som börjat utbildningen slutför den också.<sup>35</sup>

Vår analys visar att antalet uttagna lärarexamina på grundnivå har ökat varje år sedan läsåret 2016/2017. Under perioden 2015 till 2019 ökade antalet legitimerade lärare i lärarregistret med 8 procent. Men

---

<sup>34</sup> Universitetskanslersämbetet. (2017). *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation. Statistisk analys*, s. 7 ff; Universitetskanslersämbetet. Rapport 2017:17. *Tidiga avhopp från högskolan*, s. 25.

<sup>35</sup> Universitetskanslersämbetet. (2017:17). *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. s. 29.

utvecklingen är mest sannolikt inte en följd av att lärarlönelyftet lockat mer lämpade eller mer motiverade sökande till lärarutbildningen. Att slutföra en lärarutbildning tar mellan 3,5 och 5,5 år. Lärarlönelyftet kan ha bidragit till att motivera de studenter som antogs före satsningen att fullfölja sin utbildning. Men vi bedömer det inte som sannolikt att de effekter vi ser kan knytas till lärarlönelyftet, i alla fall inte ännu. Dessa studenter har inte haft möjlighet att följa effekter av lönesatsningen exempelvis genom fackförbundens lönestatistik.

För att locka studenter till en utbildning krävs även att utbildningens kvalitet är konkurrenskraftig. Universitetskanslersämbetet ifrågasätter i sin senaste utvärdering kvaliteten för hälften av de granskade lärarutbildningarna.<sup>36</sup> Under perioden för lärarlönelyftet har regeringen inte gjort några systematiska satsningar i syfte att utveckla kvaliteten i lärarutbildningen.

## 4.4 Lärare med lärarlönelyft byter mer sällan arbete

Om satsningen ska ha betydelse för yrkets status och attraktivitet måste den också få betydelse för de som är lärare i dag, och att de uppfattar yrket som mer attraktivt. Vi kan mäta det dels genom andelen lärare som väljer att lämna yrket, dels andelen lärare som byter arbete till en annan huvudman.

Att förändra status och attraktivitet för ett yrke tar tid. Forskning visar också att det finns ett positivt samband mellan lön och upplevd yrkesstatus för professionella yrken som läraryrket.<sup>37</sup> Våra analyser visar att lärare som har fått lärarlönelyftet är mer benägna att stanna kvar i yrket än lärare som inte har fått del av satsningen. En förklaring kan vara att en högre lön bidrar till en känsla av uppskattning och att man därigenom väljer att stanna kvar i yrket.

---

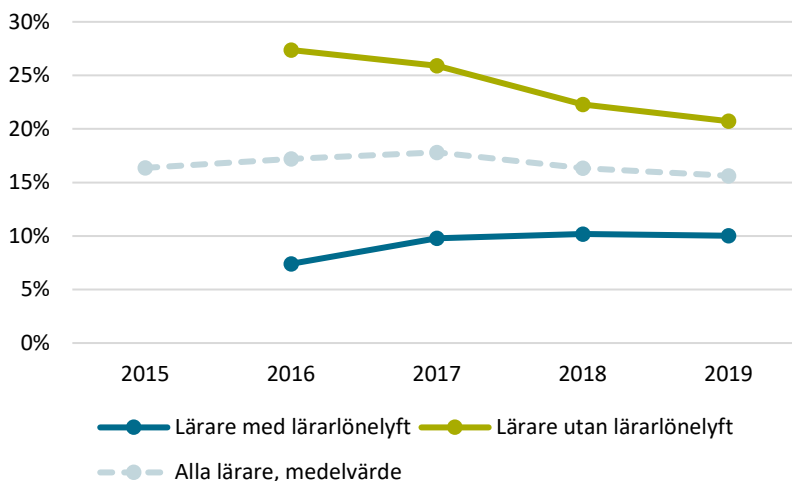
<sup>36</sup> Universitetskanslersämbetet. (2021).

<sup>37</sup> Svensson, G. L. & Ulfsdotter Eriksson, Y. (2009). *Yrkesstatus. En sociologisk studie av hur yrken uppfattas och värderas.*



Vi ser också att när satsningen infördes ökade rörligheten något bland lärare totalt sett (figur 4.2). Men sett över hela perioden för satsningen har rörligheten legat på ungefär samma nivå, cirka 16 procent. Satsningen har på så sätt inte bidragit till regeringens intention om att fler lärare ska stanna i yrket.

**Figur 4.2. Andel total rörlighet bland lärare med och utan lärarlönelyft (procent).**



Kommentar: Diagrammet visar andelen legitimerade lärare som lämnat yrket eller bytt arbetsgivare under året i de grupper som fått del respektive inte fått del av lärarlönelyftet.

Mätperioden avser 15 oktober för respektive år jämfört med samma datum föregående år, vilket innebär att uppgiften för 2019 innefattar rörlighet från och med 15 oktober 2018. Eftersom mätperioderna inte helt sammanfaller med kalenderår bör vi vara försiktiga när det gäller att tolka enskilda år. Vi har inte uppgift om exakt tidpunkt när lärarna har bytt huvudman, skolenhet eller yrke, och kan därför inte alltid avgöra om lärarna hade lärarlönelyft vid exakt denna tidpunkt.

Källa: Skolverket, egen bearbetning.

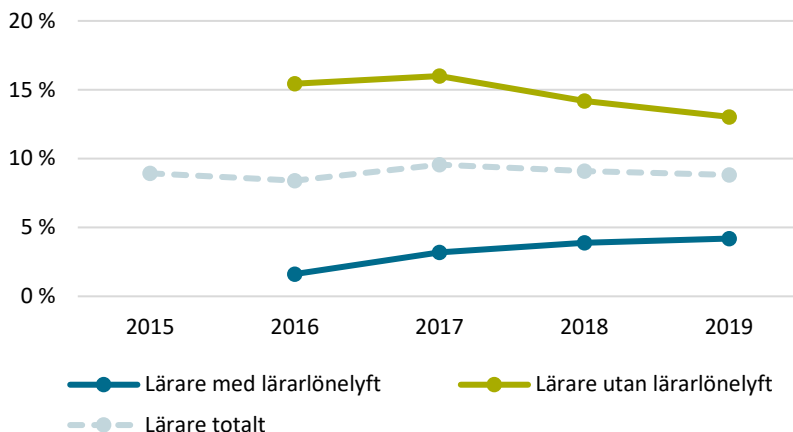
Som framgår har skillnaden mellan de som har fått del av satsningen jämfört med de som inte fått del av satsningen minskat över tid. I vår undersökning har vi inte fått några förklaringar till skillnaderna. Trots skillnaden står den övergripande bilden fast att lärare som har fått del av satsningen har lägre rörlighet. Det här resonemanget omfattar även de följande analyserna.

## Lärare med lärarlönelyft är mindre benägna att lämna yrket

Under perioden för satsningen har ungefär 9 procent av alla lärare årligen valt att lämna yrket. 2019 motsvarade det drygt 11 000 lärare. Satsningen har alltså som helhet inte resulterat i att färre väljer att lämna yrket.

Men när vi analyserar gruppen som har fått del av lärarlönelyftet och jämför med gruppen som inte fått del av satsningen kan vi se att det är vanligare att lärare som inte fått del av lärarlönelyftet väljer att lämna yrket än lärare som har fått del av satsningen (figur 4.3). År 2016 lämnade knappt 2 procent av lärarna med lärarlönelyft yrket. Motsvarande andel 2019 var drygt 4 procent. Vår analys visar att utvecklingen inte är en effekt av att lärare går i pension. Mönstret finns kvar även om vi tar bort lärare som är 65 år eller äldre. Lärare som väljer att sluta i yrket har ofta kortare erfarenhet, det vill säga mindre än 5 år i yrket.

**Figur 4.3. Andel lärare som har lämnat läraryrket, per år (procent).**



Kommentar: Diagrammet visar andelen legitimerade lärare som lämnat yrket (lämnat lärarregistret) i de grupper som fått del respektive inte fått del av lärarlönelyftet.

Mätperioden avser 15 oktober för respektive år jämfört med samma datum föregående år, vilket innebär att uppgiften för 2019 innefattar lärare som lämnat lärarregistret från och med 15 oktober 2018. Eftersom mätperioderna inte helt sammanfaller med kalenderår bör tolkningar av enskilda år göras med försiktighet. Vi har inte uppgift om exakt tidpunkt när lärarna lämnat lärarregistret och kan därför inte alltid avgöra om lärarna hade lärarlönelyft vid exakt denna tidpunkt.

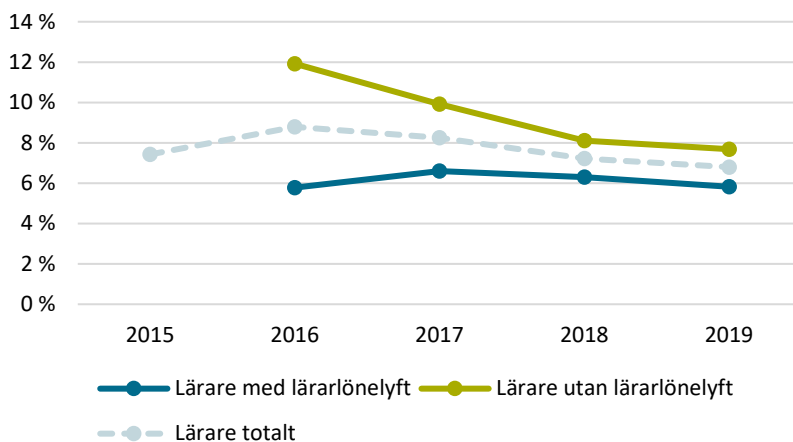
Källa: Skolverket, egen bearbetning.

## Lärare med lärarlönelyft är mindre benägna att byta huvudman

När satsningen på lärarlönelyftet infördes ökade lärarnas rörlighet mellan huvudmän något. Både huvudmän och lärarnas fackliga företrädare menar att det främst kan förklaras med att de som inte fick del av satsningen var missnöjda. Det är också något som vi kan se i våra analyser (figur 4.4). Lärare som har fått del av satsningen är relativt sett mindre benägna att byta huvudman.

Huvudmän såväl som fackliga representanter menar att missnöjet med satsningen har avtagit, och att satsningen i dag är accepterad. En förklaring kan vara att lärare som uppfattade att de uppfyllde kriterierna men som inte fick del av satsningen har valt att byta arbetsplats eller arbetsgivare. Bristen på lärare har inneburit att när en lärare söker nytt jobb är det lättare att få gehör för ett högre löneanspråk hos en ny arbetsgivare.

**Figur 4.4. Andel lärare som bytt huvudman, per år (procent).**



Kommentar: Diagrammet visar andelen legitimerade lärare som bytt arbetsgivare under året i de grupper som fått del respektive inte fått del av lärarlönelyftet.

Mätperioden avser 15 oktober för respektive år jämfört med samma datum föregående år, vilket innebär att uppgiften för 2019 innefattar rörlighet från och med 15 oktober 2018. Eftersom mätperioderna inte helt sammanfaller med kalenderår bör vi vara försiktiga med att tolka enskilda år. Vi har inte uppgift om exakt tidpunkt när lärarna har bytt huvudman, och kan därför inte alltid avgöra om lärarna hade lärarlönelyft vid exakt denna tidpunkt.

Källa: Skolverket, egen bearbetning.

## Lärare med lärarlönelyft verkar mer benägna att stanna på sitt jobb

Det verkar som att lärare som någon gång fått del av satsningen på lärarlönelyftet är mindre benägna att byta arbetsplats än gruppen lärare som inte har fått del av satsningen. Det gäller både byten till en ny huvudman eller till en ny skolenhet inom samma huvudman.

Vi ser att betydelsen av lärarlönelyftet finns kvar även om vi tar hänsyn till lärarens erfarenhet, typ av huvudman eller om läraren arbetar i grund- eller gymnasieskolan.

Men utifrån de uppgifter som vi har kan vi inte se om läraren har fått del av satsningen innan eller efter att individen har bytt arbete eller arbetsgivare. Rektorer säger att de har använt lärarlönelyft för att försäkra sig om att behålla en skicklig lärare eller belöna en lärare som arbetat länge hos huvudmannen. Men vi kan inte se om lärarlönelyften i allmänhet har fördelats till lärare som varit anställd hos samma huvudman länge.

## Satsningen kan ha påverkat hur enskilda individer upplever läraryrkets status

En rad faktorer har betydelse för en individs yrkesval eller val att stanna i ett yrke. Lön är en sådan faktor. Det innebär att satsningen kan ha påverkat hur enskilda individer upplever läraryrkets status. Våra fallstudier ger visst stöd för detta. Flera av de rektorer som vi har intervjuat säger sig ha märkt att lärarkåren tycker att yrkets status ökat. En del säger även att det blivit enklare att rekrytera mer kvalificerad personal och att behålla skickliga lärare.

Tidigare undersökningar har också visat att lärarna också tycker att yrkets status har ökat något. Andelen högstadielärare som anser att läraryrket har hög status i samhället är dubbelt så hög i mätningen 2018 som den var 2013, 11 procent 2018 mot 5 procent 2013. Vi noterar att utvecklingen har skett efter att lärarlönelyftet införts, men det går samtidigt inte att bedöma om ökningen beror på satsningen. Jämfört med flera andra länder är det fortfarande en låg andel lärare i Sverige som anser att läraryrket har hög

status. I Finland tycker 58 procent av lärarna att läraryrket har hög status i samhället. Genomsnittet för OECD-länderna är 26 procent.<sup>38</sup>

## 4.5 Lärare med lärarlönelyft byter något oftare till skolor med utmaningar

Möjligheterna att göra karriär har också betydelse för hur attraktivt ett yrke är. Med lärarlönelyftet vill regeringen premiera skickliga lärare som tar ett större ansvar för verksamheten. Lärare kan exempelvis premieras för att de tar ett större ansvar för mer utmanande och komplexa undervisningssituationer. Regeringen vill med satsningen få fler erfarna lärare att arbeta på skolor med större utmaningar, med mer utmanande undervisningssituationer.<sup>39</sup> I den avslutande delen av kapitlet analyserar vi relationen mellan lärarlönelyft och att arbeta på skolor med större utmaningar.

I satsningen finns inga särskilda incitament för att få lärare att byta till skolor med större utmaningar. Vi har i delrapporterna visat att huvudmännen inte heller fördelat satsningen särskilt till skolor med större utmaningar. I våra intervjuer säger rektorer och huvudmän samtidigt att satsningen inte har gjort det lättare för dem att rekrytera till skolor som har större utmaningar. Forskning visar också att lärare generellt sett hellre söker sig bort från skolor med större utmaningar.<sup>40</sup> Vi kan också se att de allra flesta lärare rör sig till skolor med mindre utmaningar, oavsett om de fått ett lärarlönelyft eller inte. Men vi ser också att sedan lärarlönelyftet infördes har en något större andel lärare valt att arbeta på skolor med större utmaningar än tidigare.

---

<sup>38</sup> Skolverket. (2019). TALIS 2018 – *En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*.

<sup>39</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*. Promemoria, s. 12.

<sup>40</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. (2014:11). *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*, s. 26.

## Analysen baseras på lärare som har bytt huvudman

I vår analys ingår legitimerade lärare i grundskola och gymnasieskola som har bytt skolenhet under perioden för satsningen. I underlaget ingår både byten inom huvudmän och mellan huvudmän.

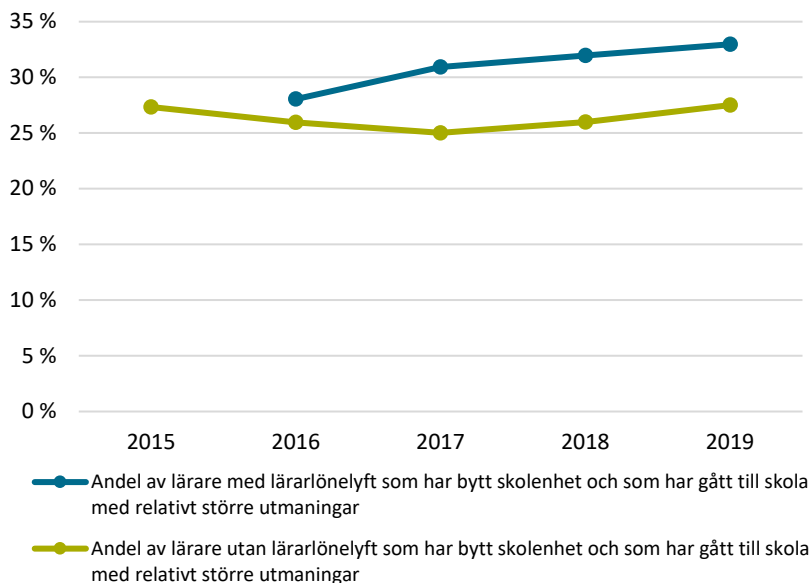
Vi har definierat skolor med större utmaningar som att färre än 70 procent av eleverna förväntas uppnå godkända avgångsbetyg från grundskolan i alla ämnen.

En begränsning i vår analys är att vi inte vet om lärarna fick del av lärarlönelyftet före eller efter de bytte skola.

## Lärare med lärarlönelyft arbetar oftare på skolor med större utmaningar

Våra analyser visar att lärare som har fått del av satsningen och som har bytt skola i något högre grad arbetar på skolor med relativt sett större utmaningar än vad lärare utan lärarlönelyft gör (figur 4.5). Under 2018 arbetade 33 procent av de lärare som har fått del av satsningen och som har bytt skola på en skola med större utmaningar. Bland lärare som inte fått del av lärarlönelyftet var andelen drygt 27 procent. Andelen lärare som arbetar på skolor med relativt sett större utmaningar har ökat något över tid för gruppen som har fått del av lärarlönelyftet.

**Figur 4.5. Andel lärare som har bytt skolenhet för att i stället arbeta på en med relativt större utmaningar (procent).**



Kommentar: Denna figur baseras enbart på legitimerade lärare som har bytt skolenhet mellan åren, det vill säga huvudsakligen arbetar på en annan skolenhet jämfört med året innan, vilket även kan vara hos en annan huvudman. Antalet lärare som på detta sätt bytt till en annan skolenhet har under perioden varierat mellan 19 200 och 22 600. De två linjerna gäller de lärare som har gått till skolor med relativt större utmaningar, uttryckt som andelar av dels de lärare som fått ett lärarlönelöft och som har bytt skolenhet, dels de lärare som inte fått ett lärarlönelöft men som bytt skolenhet. Uppgifterna har årligen mellan 9 och 11 procents bortfall, som utgörs av lärare som huvudsakligen arbetar på skolor som inte kunnat matchas till ett socioekonomiskt index. Skolor med relativt sett större utmaningar innebär att färre än 70 procent av eleverna förväntas uppnå godkänt avgångsbetyg i alla ämnen.

Mätperioden gäller 15 oktober för respektive år jämfört med samma datum året innan, vilket innebär att uppgiften för 2019 innefattar rörlighet från och med 15 oktober 2018 till och med 15 oktober 2019. Eftersom mätperioderna inte helt sammanfaller med kalenderår bör vi vara försiktiga med att tolka enskilda år. Vi har inte uppgift om exakt tidpunkt när lärarna har bytt skolenhet, och kan därför inte alltid avgöra om lärarna hade lärarlönelöft vid exakt denna tidpunkt. Om en lärare exempelvis har bytt skolenhet i november 2015 syns det som rörlighet i våra uppgifter för 2016.

Källa: Skolverket, egen bearbetning.

## Betydelsen av lärarlönelyftet finns kvar även när vi tar hänsyn till erfarenhet

Att göra karriär och utvecklas i sitt yrke är också en följd av erfarenhet och antal år i yrket. När vi tar hänsyn till lärares erfarenhet ser vi ändå att det finns en svag tendens att lärare som någon gång haft ett lärarlönelyft har valt att byta till skolor med större utmaningar. Det gäller även om vi tar hänsyn till att gruppen lärare med lärarlönelyft i allmänhet har längre erfarenhet än lärare som inte fått del av satsningen. Lärare som är lika erfarna, men som inte fått del av satsningen, byter inte till skolor med större utmaningar i lika hög utsträckning.

Vi kan se mönstret såväl bland lärare som arbetar hos offentliga huvudmän och enskilda huvudmän som i grundskolor och gymnasieskolor. Men det kan också finnas andra egenskaper hos lärarna som kan ha betydelse för om en individ väljer att arbeta på en skola med större utmaningar. Skicklighet är en sådan egenskap, men vi saknar data om det. Men vår bedömning är att skicklighet och erfarenhet samvarierar och att vi speglar det genom analysen av lärarnas tid i yrket.



## 5 Få långsiktiga effekter av lärarlönelyftet – i alla fall ännu

I detta kapitel diskuterar vi de långsiktiga effekterna av satsningen på lärarlönelyftet. Tanken med lärarlönelyftet är att högre löner ska bidra till att göra läraryrket mer attraktivt och därigenom bidra till en ökad kvalitet i undervisningen, till förbättrade kunskapsresultat och till verksamhetens utveckling i övrigt.

För att nå dit krävs att satsningen bidrar till effekter i flera steg. Det krävs att satsningen påverkar dels individer som i dag står utanför läraryrket, dels de individer som redan arbetar som lärare och redan finns i yrket. Det tar tid för den typen av effekter att slå igenom och synas. Fokus i vår analys i detta kapitel är i första hand att diskutera vilka förutsättningar vi ser att satsningen har att bidra till att uppnå de långsiktiga målen med lärarlönelyftet.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Lärarlönelyftet har i vissa avseenden skapat förutsättningar för att delvis kunna nå målen med satsningen. Vi ser att lärare som har fått lärarlönelyftet är något mer benägna att stanna kvar i yrket än lärare som inte har fått del av satsningen. Men satsningen har inte lockat fler att vilja bli lärare. Det innebär att en viktig förutsättning för att nå långsiktiga resultat av satsningen hittills inte är uppfylld.
- Vi ser få tecken på att lärarlönelyftet har påverkat skolverksamheten eller bidragit till att höja kvaliteten i undervisningen.
- Huvudmännen har inte arbetat aktivt med att skapa karriärvägar för lärare eller med att locka fler erfarna lärare till skolor med större utmaningar.

- Lärarlönelyftet har inte (ännu) förbättrat elevernas kunskapsresultat mätt som andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram.

## 5.2 Lärarlönelyftet har bidragit till att förbättra förutsättningarna att nå målen

Vi kan se att lärarlönelyftet i vissa avseenden har bidragit till att förbättra förutsättningarna för att nå flera av målen med satsningen. Det gäller exempelvis att lärare som fått del av satsningen i mindre utsträckning än andra lärare väljer att lämna yrket. En förklaring kan vara att en högre lön genom satsningen bidrar till en känsla av uppskattning och att man därför väljer att stanna kvar i yrket.

### Att lärare uppfattar yrket som mer attraktivt är positivt

Vår analys visar att den högre lönenivån kan ha bidragit till att lärare som fått del av satsningen är mer benägna att stanna i yrket. Vi kan se att rektorerna uppfattar att fler lärare säger att de känner sig mer uppskattade på sitt arbete. Att lärare i minskad utsträckning byter arbetsplats har visats sig vara positivt för elevernas kunskapsutveckling.<sup>41</sup>

### Satsningen kan ha ökat vissa lärares motivation

För att lärarlönelyftet ska kunna förbättra elevernas kunskapsresultat i skolan krävs att satsningen gör lärare mer motiverade och gör att de presterar bättre på jobbet. Vi kan inte se någon entydigt positiv effekt av satsningen på lärarnas motivation eller prestation. Ungefär 40 procent av rektorerna menar att de ser en positiv effekt av lärarlönelyftet, med mer motiverade lärare, i alla fall på kort sikt. Och ungefär en tredjedel av rektorerna i enkätundersökningen 2019 anser att lärare som har fått lärarlönelyftet nu presterar bättre. Men samtidigt är det drygt hälften av rektorerna som bedömer att de lärare som har fått del av satsningen inte är mer motiverade i sitt arbete.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> IFAU. (2020). *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* IFAU-rapport 2020:3, s. 30.

<sup>42</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning.*

## Lärlönelyftet lockar inte nya lärare till yrket

Vi kan också se att lärlönelyftet inte bidragit till att locka nya lärare till yrket. En förklaring kan vara att satsningen har ett fokus på att behålla befintliga lärare och inte på att locka nya. Men det innebär samtidigt att satsningen inte bidragit till en viktig förutsättning för att nå de långsiktiga målen.

Vi kan även konstatera att det saknas satsningar på andra delar av kedjan för att lönesatsningen i sig ska kunna öka läraryrkets status. Exempelvis har det under perioden för satsningen inte gjorts särskilda insatser som rör kvaliteten på lärarutbildningen. Universitetskanslersämbetets senaste utvärdering av lärarutbildningarna bedömde att cirka hälften höll tveksam kvalitet.<sup>43</sup>

### 5.3 Lärlönelyftet har inte bidragit till att höja kvaliteten i verksamheten

För att satsningen i praktiken ska kunna få långsiktiga effekter krävs mer än att lärare får en högre lön. I den första delrapporten som vi lämnade till regeringen 2017 bedömde vi att om lärlönelyftet ska få effekt på elevernas kunskapsutveckling och på kvaliteten i undervisningen så måste lönesatsningen även ge avtryck i verksamheten.

I sin styrning av bidraget har regeringen varit något otydlig med hur huvudmännen ska arbeta med satsningen. Enligt regeringen ska satsningen inte medföra att nya tjänster inrättas eller medföra större konsekvenser för skolans interna organisation.<sup>44</sup> Men satsningen ska också enligt förordningen bidra till förbättrade kunskapsresultat. Detta kräver att huvudmännen analyserar hur satsningen kan bidra till det. Vi menar att huvudmännen inte använt sin kunskap om verksamheten när satsningen fördelats och på så sätt inte fullt ut har använt det svängrum som förordningen ger. Exempelvis vilka förväntningar som man ställer på de

---

<sup>43</sup> Universitetskanslersämbetet. (2021). *Utvärdering av lärarutbildningar*. Hämtat 2021-05-11. [www.uka.se/kvalitet-examenstillstand/utbildningsutvarderingar/utvardering-av-lararutbildningar.html](http://www.uka.se/kvalitet-examenstillstand/utbildningsutvarderingar/utvardering-av-lararutbildningar.html)

<sup>44</sup> Utbildningsdepartementet (2015) Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier, Promemoria, dnr U2015/05040/UH

som har fått del av satsningen. När det gäller detta har huvudmännen inte bidragit till att skapa förutsättningar för att lärarlönelyftet ska kunna få effekt.

## Sällsynt med avtryck i verksamheten

Vi kan konstatera att det är sällsynt att skolverksamheten har påverkats som en följd av lärarlönelyftet, exempelvis genom direkta förändringar i verksamhetens organisation, arbetssätt eller roller.<sup>45</sup> Rektorerne säger också att lärarlönelyftet har bidragit till få direkta förändringar i verksamheten.<sup>46</sup> Detta bekräftar våra fallstudier med skolhuvudmän. De flesta av rektorerna har uppfattat lärarlönelyftet som en ren lönesatsning, och inte som en satsning som ska påverka verksamheten i stort. De rektorer som vi har intervjuat menar att det inte fanns något syfte med satsningen att den skulle användas i undervisningen eller påverka själva verksamheten, till skillnad från andra riktade statsbidrag.

Under arbetet med utvärderingen har vi kunnat notera att det har skett en viss förändring, och att lärarlönelyftet i något större utsträckning börjat påverka verksamheten. Vi kan se att något fler rektorer i vår enkätundersökning 2019 än i mätningen 2017 skrev att de hade genomfört förändringar i verksamheten som följd av lärarlönelyftet. Men fortfarande har en majoritet av rektorerna inte genomfört några förändringar alls. Vi ser också, som vi beskrivit i kapitel 3, att merparten av lärarlönelyften fördelas till samma individer år efter år. Detta innebär att den fördelning som huvudmännen gjorde när satsningen infördes i princip fortfarande styr, eftersom större delen av lönelyften fördelas till samma personer. Principerna för hur huvudmännen fördelar medlen är i hög utsträckning också desamma. Hur huvudmännen valde att fördela lärarlönelyftet till en början har sannolikt också påverkat hur huvudmän och rektorer har valt att hantera satsningen senare.

---

<sup>45</sup> Statskontoret. (2017:21). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*, delrapport 1 och Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*.

<sup>46</sup> Statskontoret. (2017). *Resultat från Statskontorets enkätundersökning 2017*.

## **Fokus på att belöna skickliga lärare snarare än att utveckla verksamheten**

Vi menar att bidragets konstruktion är en viktig förklaring till att lärarlönelyftet inte har påverkat verksamheten i någon större utsträckning. I konstruktionen av statsbidraget ställs inga specifika krav på att huvudmannen ska koppla satsningen till verksamhetsutveckling eller förändringar i organisation, arbetssätt, undervisningsmetoder eller andra åtgärder på verksamhetsnivå. Bidraget är i första hand ett sätt att lönemässigt premiera lärare som bedöms som skickliga.

För de individer som får lärarlönelyftet finns inte heller någon koppling till nya tjänster, roller eller ansvar. Det ställs heller inga krav i förordningen på motprestationer för de lärare som får ta del av lärarlönelyftet. Kriterierna som styr hur bidraget ska fördelas fokuserar också på aspekter som skolan redan arbetar med, det vill säga att höja kvaliteten på undervisningen och förbättra det kollegiala lärandet. Det kan vara en förklaring till att många rektorer tycker att lärarlönelyftet ger stöd för redan befintliga prioriteringar snarare än att satsningen i sig skulle bidra till att utveckla arbetet framöver.

Rektorer som vi har pratat med drar gärna paralleller till karriärstegsreformen, och pekar på att med den reformen följde ett utökat ansvar och nya uppdrag för de lärare som befordras till antingen förstelärare eller lektorer. Karriärstegsreformen påverkade genom sin konstruktion direkt verksamheten. Rektorerna lyfter också fram matematik- och läsliften som exempel på satsningar som fokuserar mer på att höja kvaliteten i undervisningen och öka lärarnas yrkesskicklighet. Det är inte något som de uppfattar att lärarlönelyftet skulle bidra till.

## **Positivt om lärarlönelyftet integreras i det systematiska kvalitetsarbetet**

Vår enkätundersökning från 2019 visar att för ett mindre antal huvudmän och i vissa skolenheter har lärarlönelyftet fått en effekt på verksamheten. I dessa fall har lärarlönelyftet hanterats som något mer än bara en lönesatsning. I dessa fall har rektorerna, i enlighet med satsningen, fokuserat

på att fördela lärarlönelyftet till lärare som arbetar med kollegialt lärande och med att utveckla undervisningens innehåll, arbetssätt och metoder.<sup>47</sup>

I våra fallstudier har vi också sett exempel på där lärarlönelyftet har integrerats som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Hos en huvudman har lärarlönelyftet kopplats till specifika uppdrag och roller. Förutom att lärarna ska ha uppfyllt kriterierna för ett lärarlönelyft har huvudmannen tydligt påpekat att det även följer med en förväntan om att de som fått del av satsningen ska prestera mer än övriga lärare.

Rektorerna som vi har intervjuat menar att det har underlättat förankringen och acceptansen av satsningen att de har kopplat roller och uppdrag till en lönehöjning genom lärarlönelyftet. Det har varit tydligt vem som får del av satsningen och vilka krav som är kopplade till rollerna. Vi ser att skolor som arbetat med en sådan modell i högre utsträckning upplever att lärarlönelyftet bidrar till att förbättra undervisningskvaliteten.

### **Huvudmännen har inte arbetat aktivt med att skapa karriärvägar och locka fler erfarna lärare till skolor med större utmaningar**

En del i satsningen är att skapa karriärvägar genom att attrahera erfarna lärare att arbeta på skolor med större utmaningar.<sup>48</sup> Det skulle kunna höja kvaliteten i skolan genom att lärarlönelyftet fördelas dit behoven är som störst. Men huvudmännen har inte arbetat aktivt för att få fler lärare att söka sig till skolor med större utmaningar, exempelvis genom att fördela fler lärarlönelyft till skolor med svårare förutsättningar. I vår enkätundersökning från 2019 säger 11 procent av huvudmän med fler än en skolenhet att de har haft elevers behov och förutsättningar eller skolresultat som utgångspunkt när de fördelat bidraget mellan skolenheter. Detta tyder på att huvudmän och rektorer inte medvetet har använt satsningen till att skapa incitament som uppmuntrar erfarna lärare att söka sig till skolor med större utmaningar.

---

<sup>47</sup> Statskontoret. (2019:17). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*.

<sup>48</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*, Promemoria, dnr U2015/05040/UH.

Det finns inte heller något i bidragets konstruktion som säger att det ska användas till att gynna en sådan utveckling. Den tydligaste styrsignalen från regeringen är att regeringen i förordningen påminner om skollagens krav att resurser till skolan ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar.<sup>49</sup>

## Bra för verksamheten när fler erfarna lärare söker sig till skolor med större utmaningar

Elevernas socioekonomiska bakgrund har betydelse för deras kunskapsresultat. I socioekonomiskt svaga grupper är andelen elever som efter nionde klass är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram lägre jämfört med elever från starka socioekonomiska förhållanden. Det är en effekt som har ökat över tid.<sup>50</sup> Därför är det viktigt att mer erfarna lärare arbetar på skolor med en relativt sett hög andel elever som kommer från svaga socioekonomiska förhållanden.

Men vi ser tvärtom att erfarna lärare generellt helst söker sig till skolor med elever som har en relativt sett stark socioekonomisk bakgrund. Detta mönster syns även i tidigare studier.<sup>51</sup> Mönstret är detsamma oavsett om läraren har fått del av satsningen på lärarlönelyftet eller inte. Men vi ser också att sedan lärarlönelyftet infördes har andelen lärare som söker sig till skolor med större utmaningar ökat något. Det redovisade vi i kapitel 4. Det gäller särskilt lärare med lång erfarenhet (mer än 20 år). Att andelen lärare med större erfarenhet ökar på skolor med större utmaningar kan få en positiv inverkan på undervisningskvaliteten och elevernas kunskapsresultat. Denna tendens är tydligare för lärare som har fått del av satsningen än för de som inte fått det.

---

<sup>49</sup> Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

<sup>50</sup> Se till exempel SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*, SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>51</sup> SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 558.

## 5.4 Inga långsiktiga resultat av lärarlönelyftet ännu

Även om satsningen på lärarlönelyftet har pågått sedan 2016 är det ännu tidigt att uttala sig om de långsiktiga resultaten och effekterna. Att förbättra kunskapsresultat i skolan tar tid, det visar forskningen.<sup>52</sup>

### Inga effekter på kunskapsresultat

En utmaning när det gäller att utvärdera effekten av satsningar inom skolan är att det saknas data som gör det möjligt att koppla uppgifter om var en lärare undervisar till vilka elever läraren har undervisat. Vi kan därför inte undersöka kunskapsresultaten för elever som har undervisats av en lärare som har fått lärarlönelyftet. Men vi har studerat hur elevernas kunskapsresultat har utvecklats genom våra fallstudier. Vi kan utifrån dessa inte säga att satsningen lett till högre kvalitet i undervisningen, och därmed bättre kunskapsresultat för eleverna.<sup>53</sup> I alla fall inte ännu. Vi kan se att kunskapsresultaten i de skolor som vi har studerat i vissa fall har blivit bättre. Men det kan också bero på att skolorna har genomfört egna satsningar på att höja kvaliteten i undervisningen, att personalsammansättningen och personaltätheten förändrats, eller att elevunderlaget i vissa fall har förändrats.

Vi kan inte heller se att samtliga elevers kunskapsresultat mätt som andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram har ökat sedan lärarlönelyftet infördes. 2014 var 86,9 procent av eleverna behöriga. Motsvarande siffra för 2019 var 84,3 procent.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Persson & Skult (2014) menar att först när lärarlönerna hållits uppe i tillräckligt många år kommer detta få effekt på lärarrekryteringen och i förlängningen ökade kunskapsresultat i skolan. Detta skulle innebära att långsiktiga satsningar på lärarlöner är att föredra framför kortsiktiga för att syftet med ökade kunskapsresultat ska uppnås.

<sup>53</sup> Vi har undersökt resultat och effekter av satsningen i sammanlagt tolv skolor (en grundskola och en gymnasieskola vid varje huvudman).

<sup>54</sup> Skolverket. (2014). *Slutbetyg i grundskolan våren 2014* och Skolverket. (2019). *Slutbetyg i grundskolan 2019*. Med behörighet till gymnasieskolan avses behörighet att börja ett yrkesprogram som är den behörighet som kräver minst antal godkända betyg.



## Svårt att isolera lärarlönelyftet från andra satsningar inom skolområdet

En annan anledning till att det är svårt att utvärdera effekten av lärarlönelyftet är att regeringen under perioden för satsningen har startat flera andra satsningar på skolområdet som ska bidra till att höja kunskapsresultaten. Dit hör till exempel karriärstegsreformen, läslyftet, matematiklyftet, samverkan för bästa skola och statsbidraget för en likvärdig skola. En del insatser har pågått längre än lärarlönelyftet. Det gör det svårt att utvärdera vad som är en följd av just lärarlönelyftet och vad som kan vara en effekt av andra satsningar.



## 6 Konsekvenser av att ändra konstruktionen av lärarlönelyftet

Regeringens syfte med satsningen på lärarlönelyftet är att den ska vara långsiktig. Inför beslutet om satsningen var regeringen tydlig med att när satsningen är etablerad och fungerar ska den fördelas till huvudmännen via det generella statsbidraget till kommunerna i stället för via ett riktat statsbidrag.<sup>55</sup> I det här kapitlet analyserar vi tänkbara konsekvenser av att förändra konstruktionen av lärarlönelyftet, från ett riktat statsbidrag till huvudmännen, till att fördelas via det generella bidraget till kommunerna.

I analysen fokuserar vi på vad en förändring kan betyda ekonomiskt för offentliga respektive enskilda huvudmän. Vi belyser särskilt tänkbara konsekvenser av om huvudmannen redan valt att permanenta satsningen. I kapitlet belyser vi också andra styrningsmässiga konsekvenser som kan bli en följd av en förändrad bidragskonstruktion.

### 6.1 Sammanfattande iakttagelser

Statskontorets analys visar att en förändrad konstruktion av statsbidraget främst kan få ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.

- På kort sikt skulle en förändrad konstruktion innebära en ekonomisk omfördelning mellan kommunerna. Omfördelningen skulle innebära att kommuner med lägre andel elever än riksgenomsnittet i förhållande till antalet invånare skulle få en högre tilldelning jämfört med i dag.
- På medellång sikt skulle en förändrad konstruktion troligen innebära en fördelning som ungefär motsvarar fördelningen av det riktade statsbidraget. Det blir en följd av hur det kommunala

---

<sup>55</sup> Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning, s. 170.

utjämningsystemet fungerar. En sådan utveckling kräver att kommunerna även fortsättningsvis fördelar en andel av det generella statsbidraget som motsvarar lärarlönelyftet till skolan.

- Ett generellt bidrag kommer sannolikt att minska den ekonomiska förutsägbarheten för enskilda huvudmän. Om kommunerna fortsätter att fördela medlen till skolan kommer effekten för enskilda huvudmän att bli i princip oförändrad jämfört med i dag.
- De flesta lärare skulle troligtvis inte beröras av en förändrad konstruktion av statsbidraget, eftersom tre fjärdedelar av de lärare som har fått lärarlönelyftet har fått det som en permanent höjning av lönen.
- Vi ser få ytterligare tänkbara styrningsmässiga konsekvenser av en förändrad konstruktion av statsbidraget.
- Vi bedömer att regeringen kan gå vidare och förändra konstruktionen av statsbidraget. Detta eftersom grundtanken med bidraget ligger fast även om bidraget blir generellt. Huvudmännen kan troligtvis hantera de ekonomiska konsekvenserna som uppstår under en övergångsperiod.

## 6.2 Ett generellt bidrag skulle leda till en omfördelning mellan kommunerna

Lärarlönelyftet fördelas i dag direkt till skolhuvudmännen. Det är Skolverket som bestämmer hur stort bidrag respektive huvudman kan få, utifrån huvudmannens andel av det totala antalet elever i Sverige.

För skolhuvudmännen skulle en förändrad konstruktion innebära att satsningen i stället fördelas via kommunernas budget. I praktiken blir det då upp till respektive kommun att fördela pengarna till den verksamhet som kommunen väljer att prioritera. Det innebär att det inte kommer finnas någon garanti för att medel motsvarande satsningen skulle fördelas till utbildningsförvaltningen, vidare till skolan och användas till höjda lärarlöner.

För enskilda huvudmän skulle en förändring innebära att de i stället skulle få del av medlen genom skolpengen. ”Skolpeng” är inte ett begrepp som

finns i skollagen men används ofta för att beteckna att det för varje elev följer med en viss ersättning från kommunen till den skola eleven går på.

### **Vår analys baseras på flera antaganden**

Vår analys av tänkbara konsekvenser för huvudmännen baseras på flera antaganden. Antagandena utgår ifrån att vi på förhand inte vet hur kommunerna kommer att agera. Kommunerna kan inte heller på förhand säga hur de skulle komma att agera, eftersom det i grunden är en politisk bedömning inom ramen för den kommunala budgeten.

Våra antaganden baseras på regeringens uttalande om syftena med lärarlönelyftet, och på hur huvudmännen hittills har hanterat satsningen. Dessa antaganden är:

- De medel som är budgeterade för satsningen i dag inom utgiftsområde 16, utbildning och universitetsforskning kommer i sin helhet att föras över till det generella statsbidraget för kommunerna inom utgiftsområde 25 (det kommunala utjämningssystemet). Det generella statsbidraget till kommunerna kommer därmed att öka med 3 miljarder årligen, eller med motsvarande ungefär 2 procent. Det riktade statsbidrag som skolhuvudmännen får i dag genom lärarlönelyftet motsvarar i genomsnitt knappt 2 procent av den genomsnittliga kostnaden för en elev i grund- och gymnasieskolan.
- Kommunerna kommer att fördela motsvarande belopp som tidigare fördelades via det riktade statsbidraget till skolverksamheten och till lärarlöner.
- Kommunerna kommer att höja skolpengen med ett belopp som motsvarar lärarlönelyftet. Vi ser det som troligt, eftersom tre fjärdedelar av alla lärare anställda i kommuner har fått satsningen som en permanent höjning av lönen. Men det kan innebära att det uppstår skillnader mellan kommunerna. Bidraget till fristående skolor kommer då att höjas med motsvarande belopp.

### **Resultatet blir sannolikt en omfördelning mellan vissa kommuner under de första två åren**

Vår analys visar att om lärarlönelyftet i stället fördelades via det generella statsbidraget så skulle det på kort sikt, det vill säga under de första två åren, innebära en viss ekonomisk omfördelning mellan kommunerna.

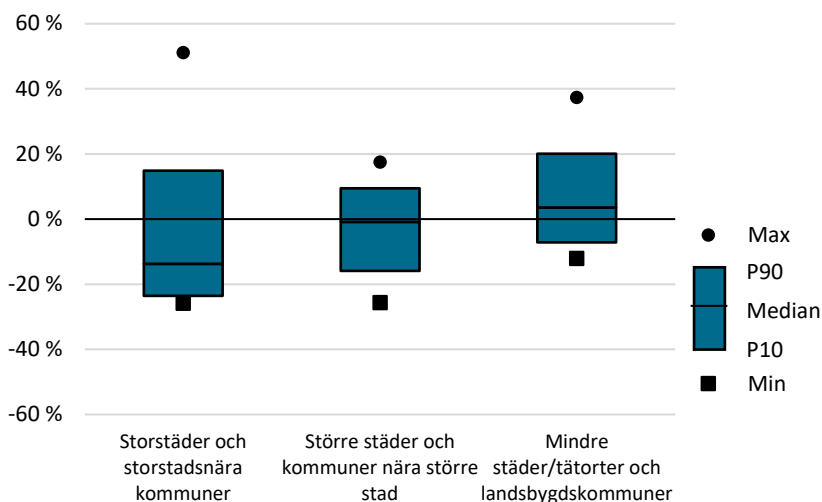
Omfördelningen skulle bero på att satsningen i stället skulle fördelas utifrån antalet invånare i en kommun, enligt principerna för hur det generella statsbidraget fördelas via det kommunala utjämningsystemet, och inte som nu utifrån antalet elever hos huvudmannen.

Det skulle innebära att medel i första hand skulle komma att omfördelas mellan kommuner vars befolkningar avviker relativt mycket från riksgenomsnittet när det gäller andelen barn i kommunens befolkning. Det är en konsekvens av hur det kommunala utjämningsystemet är konstruerat (se bilaga 2).

Förändringen skulle innebära att storstadskommuner och storstadsnära kommuner, där barn i skolåldern utgör en relativt stor andel av befolkningen, skulle få en relativt sett mindre andel av medlen. Kommuner med mindre städer och tätorter samt landsbygdskommuner, som har en äldre befolkning, skulle få en relativt sett större andel av medlen (figur 6.1).

Analysen visar också att på medellång sikt, det vill säga det tredje året efter förändringen, skulle den omfördelning som sker de två första åren jämnas ut. Även denna utjämning är en följd av hur utjämningsystemet är konstruerat (se bilaga 2).

**Figur 6.1. Fördelningseffekter av att föra över lärarlönelyftet till det generella statsbidraget.**



Kommentar: Figuren redovisar procentuell förändring per elev om fördelningen av lärarlönelyftets medel sker utifrån antalet kommuninvånare i stället för per elev, vilket är fallet med det riktade statsbidraget.

Differensen är beräknad som (belopp per capita - belopp per elev)/(belopp per elev). Högt värde innebär att kommunen tjänar på att medel fördelas via utjämningsystemet (per capita) jämfört med via det riktade statsbidraget. Beräkningen är baserad på SKR:s kommungruppsindelning.

Källa: Statistiska centralbyrån/Skolverket, egen bearbetning.

### **De första två åren skulle knappt hälften av kommunerna få en minskad tilldelning av medel**

Principerna i utjämningsystemet innebär att om regeringen ändrar konstruktion på satsningen så skulle ungefär motsvarande 4 procent av det som kommunerna i dag får inom ramen för lärarlönelyftet omfördelas under de första två åren. Kommunerna skulle också få ta emot de cirka 500 miljoner som i dag fördelas till de enskilda huvudmännen. Dessa medel kommer också att omfördelas inom utjämningsystemet. Detta är de pengar som kommunerna antas fördela tillbaka till de enskilda huvudmännen via skolpengen. Effekten skulle troligen bli störst i kommuner med många elever i fristående skolor. Det är storstäder och storstadsnära kommuner, främst Stockholm och Göteborg, som har störst antal elever i fristående grundskolor och gymnasieskolor.

Vår analys visar att 139 kommuner under de första två åren skulle få en mindre höjning av det generella statsbidraget jämfört med vad de får i dag. 93 av kommunerna skulle under de första två åren få en sänkning motsvarande 10 procent av de medel för lärarlönelyftet de får i dag.

För 46 kommuner skulle minskningen bli större än 10 procent jämfört med de medel för lärarlönelyftet de får i dag. Som mest skulle någon enstaka kommun få en minskning med 26 procent. Två tredjedelar av dessa kommuner är storstäder och storstadsnära kommuner. En majoritet ligger i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län.

Vår analys visar även att 151 kommuner på kort sikt skulle få en ökad fördelning jämfört med de medel för lärarlönelyftet de får i dag, medan 43 kommuner skulle få mer än 10 procent mer än de får i dag. Någon enstaka kommun skulle få en ökning som motsvarar drygt 50 procent. Av de kommuner som får ett ökat anslag finns 33 kommuner i mindre städer eller tätorter, och i landsbygdskommuner.

## Kommuner som kan få en minskning har oftare permanentat satsningen

Ungefär tre fjärdedelar av alla lärare som har tagit del av satsningen har fått en permanent höjning av lönen (se kapitel 3). Hos kommunala huvudmän har 81 procent av lärarna fått en permanent löneökning, och hos enskilda har 56 procent av lärarna det. Det är mer vanligt att lärare som arbetar i storstäder och storstadsnära kommuner har fått en permanent höjning av lönen. Det är också den typen av kommuner som under en övergångsperiod skulle få mindre medel via det generella statsbidraget än vad de får i riktat bidrag i dag. Kommuner med dålig ekonomi har i något mindre utsträckning än andra kommuner gett lärarna en permanent lönehöjning (se kapitel 3). Det innebär att några få kommuner som har en dålig ekonomi och som vid en förändrad konstruktion på kort sikt får mindre pengar än tidigare kan behöva göra avvägningar mellan skolan och andra kommunala verksamheter.

### **Övergångsregler skulle kunna jämna ut effekterna**

Som vi kan visa skulle effekten av en förändrad konstruktion av bidraget troligtvis bli relativt liten för de flesta kommuner. För ett mindre antal kommuner skulle effekten bli relativt stor, även om den effekten går över efter några år. För att mildra en sådan effekt kan regeringen välja att införa övergångsregler om regeringen väljer att ändra bidragets konstruktion. Medlen från det riktade statsbidraget kan då fördelas till det generella bidraget via ett särskilt anslag under en övergångsperiod.

Men när det gäller bidraget till lärarlönelyftet tror vi att behovet av övergångsregler är begränsat. Totalt motsvarar satsningen ungefär två procent av det generella statsbidraget till kommunerna. Det innebär sannolikt att det bara är en liten del av kommunernas skolbudget som skulle komma att påverkas.

En förändring av ett statsbidrag medför alltid någon typ av ekonomiska konsekvenser för enskilda kommuner. Kommunerna är relativt vana att hantera fluktuationer mellan år vad gäller inkomster från såväl riktade statsbidrag som det generella statsbidraget. Eftersom det ser ut som att fördelningen på tre års sikt skulle bli snarlik den som vi ser i dag, menar vi att regeringen kan genomföra en sådan förändring utan särskilda övergångsregler.



## 6.3 Konsekvenserna för enskilda huvudmän beror på hur kommunerna agerar

Om kommunerna, som vi har antagit, kommer att fördela hela ökningen av det generella statsbidraget till skolan så kommer enskilda huvudmän att få del av dessa medel genom skolpengen. När skolpengen höjs blir kompensationen densamma för kommunernas verksamhet som för enskilda huvudmännen i enlighet med principen om likabehandling. Enligt skollagen (2010:800) har fristående skolor, förskolor och annan pedagogisk verksamhet rätt till lika mycket bidrag som kommunala skolor och förskolor enligt kommunens budget.

Men vi ser att det finns en viss risk att enskilda huvudmän inte kommer få full kostnadstäckning, om kommunerna väljer att inte fördela hela ökningen av det generella bidraget till skolan. Det finns också en risk att ersättningen över tid kan komma att variera beroende på varierande prioriteringar i kommunen. De ekonomiska effekterna för de enskilda huvudmännen är beroende av hur kommunerna kommer att agera.

Fördelas satsningen via skolpengen är enskilda huvudmän, precis som kommunerna, fria att prioritera själva hur de ska använda medlen. De enskilda huvudmännen menar att det finns en risk att kommunerna inte höjer skolpengen vid en förändrad konstruktion utan i stället fördelar det höjda statsbidraget till annan kommunal verksamhet. De enskilda huvudmännen menar att om skolpengen höjs kommer den att användas till lärarlöner eftersom satsningen har bidragit till en högre lönenivå för lärare generellt. Vi menar dock att det finns en högre risk att enskilda huvudmän i högre grad än kommunerna väljer att prioritera andra delar av verksamheten än lärarlöner, eftersom enskilda huvudmän i mindre utsträckning har valt att permanenta satsningen. Huvudmännen är därför mindre bundna av att använda en höjd skolpeng till lönekostnader.

### En låg kostnadsrisk för enskilda huvudmän

Vår analys visar att om regeringen ändrar konstruktionen av statsbidraget men att kommunerna väljer att inte höja skolpengen så att det motsvarar statsbidraget för lärarlönelyftet, kan enskilda skolhuvudmän som mest gå miste om medel motsvarande sex procent av de medel de fick för lärarlönelyften.

För att uppskatta den ekonomiska risk som de enskilda skolhuvudmännen står inför har vi antagit att kommunerna höjer skolpengen motsvarande den höjning de får av det generella statsbidraget. Vi har för varje kommun beräknat hur stor skillnaden är mellan andelen permanenta lärarlönelyft i enskild regi jämfört med i kommunal regi. Vi har därefter multiplicerat den överstigande andelen permanenta lärarlönelyft i enskild regi med antalet enskilt anställda lärare i den kommunen. Slutligen har vi summerat ihop dessa lärare och angett dem som andel av det totala antalet enskilt anställda lärare.

Vi ser att hur stor risken är för de enskilda huvudmännen beror på vilken typ av kommun som huvudmannen är verksam i. Vi ser att risken främst är knuten till om den kommunala huvudmannen valt att permanenta satsningen eller inte. Vi ser då att den största risken för enskilda huvudmän finns om huvudmannen är verksam i pendlingskommuner nära en storstad. I denna typ av kommuner är det mer vanligt att en större andel av lärarna som arbetar hos enskilda huvudmän har fått lärarlönelyftet som en permanent höjning av lönen än andelen lärare hos den kommunala huvudmannen.

Motsvarande risk för de enskilda huvudmännen finns också i kommuner där en stor andel av alla lärare är anställda hos enskilda skolhuvudmän. Vår analys visar att de enskilda huvudmän som har störst risk att inte få täckning för sina kostnader är de som verksamma i någon eller några av de sex kommuner som inte har permanentat satsningen och där en betydande andel av lärarna som arbetar hos en enskild huvudman fått satsningen permanent.

## Enskilda huvudmän ser en risk med att fördela satsningen via kommunerna

Enskilda huvudmän ser en risk med att fördela satsningen via det generella statsbidraget. De ser det inte som självklart att kommunerna kommer att fördela satsningen till skolan, och höja skolpengen om det generella statsbidraget ökar. De ser en risk att kommunerna kommer att välja att satsa pengarna i andra delar av verksamheten i stället.

De enskilda huvudmännen menar att det redan i dag är svårt att få en bild av hur mycket pengar en kommun väljer att investera i skolan, och hur

mycket som går till olika skolor i form av skolpeng. De är också kritiska till att det kan skilja så mycket mellan hur mycket kommuner väljer att satsa på skolan, och därmed nivån på skolpengen.<sup>56</sup> Varje kommun har ofta en egen beräkningsmodell för skolpengen. Därför är det också svårt att jämföra nivån på skolpengen mellan olika kommuner. Det finns inte heller någon officiell statistik över hur hög skolpengen är i respektive kommun.

Kommunerna menar att det är tvärtom. Satsningen har medfört att de permanenta kostnaderna i skolan har ökat och att dessa måste finansieras. Kommunerna måste fördela medlen till skolan för att den egna verksamheten inte ska gå med underskott. Hos vissa enskilda huvudmän finns en uppfattning att kommunerna försöker särbehandla sina egna skolor till nackdel för enskilda, exempelvis genom att inte räkna upp skolpengen och genom att låta kommunala skolor gå med underskott. Dessa enskilda huvudmän menar att underskottet sedan regleras vid bokslutet, och på så sätt lägger kommunen indirekt medel på skolan utan att höja skolpengen. Sveriges kommuner och regioner menar att om kommunen gör det så ska kommunen betala motsvarande det belopp som den kommunala skolan gått med underskott per elev även till enskilda huvudmän. Detta har även en dom i kammarrätten slagit fast.<sup>57</sup>

Det är troligt att både kommunala och enskilda skolhuvudmän förväntar sig att medlen kommer fördelas till skolan, eftersom statsbidraget har bidragit till en förändrad lönestruktur för lärare (se kapitel 3. Det är också en generell brist på lärare. Den gör att det i praktiken är svårt att dra tillbaka löneökningar, eller ändra lönestruktur och på så sätt sänka sina kostnader. En sådan utveckling skulle leda till att det skulle vara svårt att rekrytera lärare.

---

<sup>56</sup> SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

<sup>57</sup> Kammarrätten i Jönköping. (2015). Mål 1230–1233-14.

## 6.4 De flesta lärare skulle troligtvis inte beröras av en förändrad konstruktion

Tre fjärdedelar av de lärare som har fått del av lärarlönelyftet har en permanent lönehöjning. Det innebär att huvudmännen är bundna i högre löner för dessa lärare även om det riktade statsbidraget överförs till det generella bidraget till kommunerna. Därför kommer sannolikt de flesta lärare inte heller att beröras om konstruktionen av statsbidraget förändras.

Men det är mer osäkert hur de lärare som har tillfälliga lönetillägg kan påverkas. Dessa lärare är i större utsträckning anställda hos enskilda huvudmän. Hos de kommunala huvudmännen är det 19 procent av lärarna som inte har permanenta lönetillägg. Motsvarande andel hos enskilda huvudmän är 44 procent. Konsekvenserna för lärarna kommer bero på hur kommunerna och de enskilda huvudmännen väljer att prioritera medlen om konstruktionen av statsbidraget förändras (se avsnitt 6.2 och 6.3).

## 6.5 Vi ser få ytterligare styrningsmässiga konsekvenser av en ändrad konstruktion

I det avslutande avsnittet belyser vi andra styrningsmässiga konsekvenser än de ekonomiska för staten och för huvudmännen om lärarlönelyftet skulle föras över till det generella statsbidraget för kommunerna.

### Grundtanken ligger fast även om bidraget blir generellt

Statskontorets analys visar att cirka hälften av de lärare i grundskolan och gymnasieskolan som ingått i målgruppen för satsningen har fått en högre lön. Det innebär att huvudmännen är bundna i åtaganden gentemot en stor andel av lärarna. Från statens perspektiv syftar ett riktat statsbidrag till att prioritera ett område eller en fråga som kommunerna annars inte skulle valt att satsa på. Att kommunerna genomfört satsningen genom att i hög grad satsa på permanenta lönehöjningar innebär att vi kan anta att syftet med satsningen finns kvar även om det riktade bidraget övergår i ett generellt bidrag.

Det kan finnas en risk att effekten av den högre lönen för särskilt skickliga lärare kan komma att avta och till och med försvinna över tid. Men det gäller oavsett om satsningen fördelas som ett riktat statsbidrag eller förs över till det generella statsbidraget. Riktade statsbidrag som ligger kvar

under en lång tid kan kommuner tendera att räkna in som underlag för sin budget. Styreffekten av ett riktat statsbidrag kan därför komma att avta. Ett tecken på detta är att vår analys visar att lärare som inte fått del av lärarlönelyftet har fått högre löneökningar i den ordinarie lönerevisionen än lärare som har fått del av satsningen. Om satsningen fördelas via det generella bidraget kommer kommunerna sannolikt inte att dela ut nya lärarlönelyft utan snarare satsa på hela lärargruppen eller andra delar av skolan.

### **Regeringen kan kommunicera sin ambition till kommunerna**

Även om regeringen inte kan styra hur kommunerna använder det generella statsbidraget kan regeringen förmedla till kommunerna att huvudmännen även i fortsättningen bör fördela medel motsvarande lärarlönelyftet till höjda lärarlöner. Det kan ske exempelvis genom att när regeringen ändrar bidraget påpeka att satsningen på höjda lärarlöner även fortsättningsvis är finansierad, men att finansieringen i stället sker genom det generella statsbidraget. Det kan exempelvis ske genom att regeringen informerar Sveriges Kommuner och Regioner, som de vid behov kan inkludera i sina cirkulär som riktas till kommunerna. Regeringen kan vid behov också ange vilket belopp som varje kommun får vid överföringen av medel till det generella bidraget. Det skulle kunna underlätta för kommuner, men också för enskilda skolhuvudmän.

### **Ett generellt bidrag är en signal till kommunerna**

Att föra över ett riktat statsbidrag till det generella bidraget till kommunerna är en tydlig styrsignal i sig. Regeringen har under lång tid sagt att den vill minska antalet riktade statsbidrag. Inom utbildningsområdet är det vanligt med riktade statsbidrag. En förändring av det riktade statsbidraget för lärarlönelyftet skulle därför visa att regeringen även i praktiken vill minska antalet riktade statsbidrag till kommunsektorn. Det skulle också visa att regeringen värdesätter att kommunerna själva får avgöra vilka delar av verksamheten de ska prioritera. Men vi konstaterar också att det finns en risk här, eftersom tidigare studier har visat att kommunerna fördelar en liten andel av den totala budgeten för skola och förskola efter elevernas förutsättningar och

behov.<sup>58</sup> Även om kommunernas handlingsfrihet är i praktiken begränsad av att pengarna till stor del redan är bundna i kostnader för lärarlöner finns det ett signalvärde av en sådan förändring.

Som vi har visat kan de ekonomiska konsekvenserna för skolhuvudmännen av en förändrad konstruktion antas bli relativt begränsade, och finnas under en övergångsperiod. Under 2020 gick kommunerna med ett verksamhetsöverskott på drygt 51 miljarder. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner kommer kommunerna att gå med överskott även under 2021 och under 2022.<sup>59</sup> Detta ger regeringen en möjlighet att genomföra förändringen under en period när kommunerna har bra möjligheter att hantera de ekonomiska konsekvenserna av förändringen.

### Konsekvenserna för enskilda huvudmän är mer osäkra

Som vi diskuterat skulle en förändrad konstruktion av bidraget innebära en ökad osäkerhet för enskilda huvudmän om de skulle få en lika stor del av ökning av det generella statsbidraget som deras andel av lärarlönelyftet.

#### **En förändrad fördelning kan leda till att fler enskilda huvudmän får del av satsningen**

En förändring av statsbidraget skulle innebära att skolor som tidigare avstått från att ta del av bidraget kan komma att få del av medlen. Skälet till det är att medlen då skulle fördelas automatiskt via kommunens budget i stället för att huvudmannen behöver rekvirera det. Det skulle innebära att satsningen skulle nå en bredare målgrupp, och att även alla små huvudmän med särskild pedagogisk profil eller utbildningsinriktning får del av medlen. Dessa huvudmän har i mindre utsträckning än andra huvudmän valt att delta i satsningen.

---

<sup>58</sup> Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*. Skolverket. (2013). *Kommuners resursfördelning till grundskolor*. (Rapport 391); Skolinspektionen. (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. (2014:01).

<sup>59</sup> Sveriges Kommuner och Regioner. (2021-03-02). *2020 innebar ett förbättrat resultat i kommunsektorn*.

## Ett generellt bidrag leder till mindre administration

Både kommunala och enskilda huvudmän har påpekat att riktade statsbidrag ökar administrationen för huvudmännen. För att få del av lärarlönelyftet i dag måste skolhuvudmännen redovisa till Skolverket vilka lärare som ska få del av satsningen, och hur mycket varje enskild lärare ska få i löneökning. Skolhuvudmännen behöver också för varje lärare redovisa eventuell frånvaro från arbetet, eftersom det påverkar bidraget. Ett generellt bidrag skulle innebära att skolhuvudmännen slipper detta. Det skulle i första hand gynna mindre skolhuvudmän. Det skulle inte vara av samma betydelse för större huvudmän eftersom de ofta har en centraliserad administration för att rapportera uppgifter till Skolverket för detta såväl som andra riktade bidrag.

Ett generellt bidrag minskar även statens administration. Det skulle innebära att Skolverket inte skulle behöva administrera ansökningar och inte heller följa upp hur statsbidraget används. Skolverkets arbete motsvarar för närvarande ungefär en årsarbetskraft i myndigheten. Skolverket fick 2016 ett visst mindre ekonomiskt tillskott för att finansiera arbetet med att administrera bidraget. Skolverket har organiserat arbetet med statsbidrag i team. Varje team arbetar med handläggning av flera typer av statsbidrag för att uppnå stordriftsfördelar. Det innebär att arbetet med att administrera lärarlönelyftet är integrerat i Skolverkets övriga hantering av statsbidrag. En förändrad konstruktion av statsbidraget för lärarlönelyftet skulle därför inte påverka Skolverkets verksamhet på annat sätt än minskad arbetstid.





# Referenser

- Arbetsmarknadsekonomiska rådet. (2016). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Dags för större lönespridning*.
- Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.
- Förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.
- IFAU. (2014). *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.
- IFAU. (2014). *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.
- Kammarrätten i Jönköping. (2015). Mål 1230–1233-14.
- Persson & Skult. (2014). *Lärarlönerna* ([www.nationalekonomi.se](http://www.nationalekonomi.se))
- OECD. (2015). *Improving Schools in Sweden*.
- Prop. 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning.
- Prop. 2019/20:11. *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.
- Prop. 2020/21:1 utgiftsområde 25.
- SFS (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.
- Skolinspektionen. (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. (2014:01).
- Skolverket. (2013). *Kommuners resursfördelning till grundskolor*. (Rapport 391).

- Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*
- Skolverket. (2019). *TALIS 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.*
- SOM-institutet, Göteborgs universitet. (2020). *Svenska trender (1986–2019)*, s. 12.
- SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- Statskontoret. (2017). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet, delrapport 1 (2017:21).*
- Statskontoret. (2019). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning (2019:17).*
- Svensson, G. L. & Ulfsson, Y. (2009). *Yrkesstatus. En sociologisk studie av hur yrken uppfattas och värderas.*
- Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*
- Universitetskanslersämbetet. (2017). *Lärarstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation. Statistisk analys.*
- Universitetskanslersämbetet. (2017:17). *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen.*
- Utbildningsdepartementet (2015) *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier, Promemoria, dnr U2015/05040/UH.*

# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



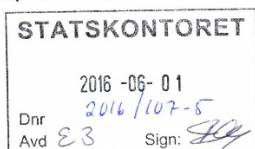
Regeringsbeslut III:2

2016-05-19

U2016/02466/UH

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag att utvärdera Statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp, analysera och utvärdera hur statsbidrag enligt förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier har implementerats, fungerat och nyttjats av skolhuvudmännen. Statskontoret ska ta sin utgångspunkt i de syften för statsbidraget som har angetts i nämnda förordning och dess förarbeten (U2015/05040/UH).

Statskontoret ska i en delredovisning följa upp, analysera och utvärdera:

1. I vilken utsträckning eventuella skillnader i huvudmännens nyttjandegrad av statsbidraget kan hänföras till regionala skillnader, olika elevsammansättning, olika driftsform eller andra faktorer.
2. Hur och i vilken utsträckning huvudmännen har fördelat resurserna efter elevernas behov och förutsättningar.
3. Hur huvudmännen har valt att prioritera lönehöjningarna avseende de kriterier som har fastställts i statsbidragsförordningen samt lönehöjningarnas fördelning, exempelvis ur ett jämställdhetsperspektiv.
4. I vilken grad ersättningen till huvudmännen täcker huvudmännens faktiska kostnader (inklusive sociala avgifter).

Statskontoret ska till slutredovisningen, utöver att följa upp resultaten från delredovisningen, även utvärdera:

5. Om de personer som har kommit ifråga för en lönehöjning enligt villkoren för satsningen har fått en långsiktig lönehöjning utöver ordinarie lönerrevision.
6. Om statsbidraget har bidragit till ökad kvalitet i undervisningen, förbättrade kunskapsresultat och verksamhetens utveckling i övrigt.

Postadress  
103 33 Stockholm  
Besöksadress  
Drottninggatan 16

Telefonväxel  
08-406 10 00  
Telefax  
08-723 11 92

E-post: [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se)

7. Om, och i så fall hur, statsbidraget har påverkat lärares rörlighet på arbetsmarknaden och lärares karriärmönster, bl.a. avseende i vilken utsträckning erfarna respektive mindre erfarna lärare väljer att arbeta på skolor med större utmaningar.

I uppdraget ska Statskontoret samråda med Statens skolverk.

Den första delen av uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 december 2017. Statskontoret ska vidare lämna en lägesbeskrivning över uppdraget, inklusive en delredovisning av punkt 5, senast den 1 december 2019. Uppdraget slutredovisas senast den 1 juni 2021.

### Bakgrund

Svensk skola står inför betydande utmaningar. Den största utmaningen gäller de sjunkande kunskapsresultaten i grund- och gymnasieskolan. Svenska 15-åriga elevers resultat har försämrats inom samtliga tre kunskapsområden som mäts i PISA (Programme for International Student Assessment) och ligger nu under OECD-genomsnittet. Inget annat deltagande land uppvisar en motsvarande utveckling. TIMSS advanced (Trends in International Mathematics and Science Study) har också visat en negativ utveckling för svenska gymnasieelevers kunskaper i matematik och fysik.

Parallellt med denna utveckling visar Skolverkets lärarprognos att Sverige också står inför en betydande lärarbrist. Enligt Skolverkets prognos kommer det att behövas 84 000 nyexaminerade lärare fram till 2019. Om det behovet ska mötas behöver antalet examinerade nästan fördubblas utifrån dagens nivåer.

Även om intresset för lärar- och förskollärarytbildningarna har ökat något de senaste åren är söktrycket fortsatt relativt lågt med endast 1,4 behöriga förstahandsökande per antagen höstterminen 2015, enligt statistik från Universitetskanslersämbetet/SCB.

I betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5) konstaterar utredaren att från mitten av 1990-talet har reallöneökningen för lärare varit betydligt sämre än för andra grupper. Lärarnas löneutveckling har enligt utredaren varit sämre både i förhållande till genomsnittet i samtliga sektorer på arbetsmarknaden men också i förhållande till jämförbara grupper, som t.ex. civilingenjörer och arkitekter. De senaste åren har dock lärarnas genomsnittliga löneökningar förbättrats. Under avtalsperioden som inleddes 2012 har lärarna fått ett bättre utfall jämfört med den genomsnittliga löneökningen för övriga arbetsmarknaden. Vidare har den så kallade karriärstegsreformen införts fr.o.m. 2013 vilken höjer lönerna för de lärare som utses

till förstelärare eller lektor. Fortfarande ligger dock genomsnittslönen för en lärare under bl.a. de jämförbara grupper som nämns ovan.

OECD har konstaterat att även om svenska lärares ingångslöner ligger kring genomsnittet för samtliga OECD-länder, så släpar svenska lärare med tio års erfarenhet eller mer i yrket efter i förhållande till OECD-genomsnittet. I en rapport om den svenska skolan från 2015 (Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective) konstaterar OECD att läraryrket i Sverige har låg status och är relativt oattraktivt. Det beror bl.a. på hög arbetsbelastning, relativt låga löner för erfarna lärare samt begränsade möjligheter till uppskattning och återkoppling på arbetsinsatserna. OECD rekommenderar därför Sverige att bl.a. genomföra insatser för att höja lärarnas löner som en del i en större ansträngning för att skapa karriärmöjligheter som erkänner och utmanar lärare under hela deras karriär. OECD framhåller att detta skulle kunna stärka statusen och attraktionskraften i läraryrket genom att locka de med bäst förutsättningar att vilja bli lärare och få dessa att stanna kvar i yrket.

För att möta denna problematik föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2016 att det avsätts 1,5 miljarder kronor till ett lönelöft för lärare. För kommande år beräknas att 3 miljarder kronor avsätts årligen. Regeringen har därefter beslutat förordningen om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra lärarkategorier.

Det övergripande syftet med satsningen är att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen bidra till högre kunskapsresultat i skolan. Statsbidraget ska användas för att höja lönen för vissa lärare i syfte att premiera skicklighet och utveckling i yrket. Även förskollärare och fritidspedagoger kommer till en mindre omfattning att kunna ta del av satsningen.

En given utgångspunkt för regeringen är att lönebildningen ska skötas av arbetsmarknadens parter och satsningen bör därför inte innebära en inblandning i den ordinarie lönerevisionen. Av detta skäl beslutades bl.a. att statsbidraget ska användas för att ge höjd lön för särskilt kvalificerade lärare utöver den ordinarie lönerevisionen samt att huvudmännen vid rekvisition av statsbidraget måste kunna intyga att samtliga kriterier är uppfyllda, däribland att den utbetalda lönen överstiger den lön som skulle ha betalats ut enligt den ordinarie lönerevisionen.

#### **Skälen för regeringens beslut**

Genom inrättandet av statsbidrag för höjda lärarlöner och vissa andra personalkategorier vill regeringen stimulera huvudmännen att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare för att därigenom bidra till ökad kvalitet i undervisningen, förbättrade kunskapsresultat och verksamhetens utveckling i övrigt. Det är också viktigt att det skapas karriärmönster

i lärarkåren som uppmuntrar erfarna lärare att söka sig till skolor med större utmaningar.

Eftersom lönebildningen sköts av arbetsmarknadens parter ska statsbidraget användas för att höja lönerna utöver den ordinarie lönerevisionen.

Det inrättade statsbidraget är en omfattande satsning med tydliga mål. Det är därför angeläget att satsningen följs upp och utvärderas. Mot denna bakgrund bör Statskontoret ges i uppdrag att följa upp och analysera användningen av statsbidraget samt utvärdera dess effekter.

På regeringens vägnar



Helene Hellmark Knutsson



Pontus Bäckström

Kopia till

Fi/BA  
Fi/K  
Statens skolverk  
Sveriges kommuner och landsting  
Friskolornas riksförbund



Regeringen

Regeringsbeslut

I:1

2020-07-09  
U2020/04086/S

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm

<b>STATSKONTORET</b>	
2020 -07- 16	
Dnr	2016/107-5
Avd	ES Sign: [Signature]

## Ändring av uppdraget att utvärdera statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att, i tillägg till tidigare uppdrag att utvärdera statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier (U2016/02466/UH), genomföra en analys av tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget till det generella bidraget till kommunerna. Statskontoret ska särskilt:

1. Beräkna de ekonomiska konsekvenserna för kommunala respektive enskilda skolhuvudmän.
2. Belysa eventuella konsekvenser för såväl de huvudmän som valt att använda statsbidraget till permanenta lönetillägg som för de förskollärare och lärare som i dag tar del av statsbidraget genom permanenta lönetillägg.
3. Uppmärksamma vilka styrningsmässiga konsekvenser det innebär för staten och för huvudmännen att övergå från en fördelning via ett riktat statsbidrag till det generella bidraget till kommunerna.

I sitt arbete ska Statskontoret beskriva det kommunalekonomiska utjämningsystemet och systemet med generella bidrag till kommunerna. Statskontoret ska vidare sätta den ekonomiska analysen i relation till dessa system. Med anledning av den pågående coronapandemin ska Statskontoret i sitt arbete även ta hänsyn till huvudmännens ansträngda arbetssituation och begränsa uppgiftsinsamlingar i form av till exempel enkätundersökningar och

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se)

intervjuer. Uppdraget ska som helhet redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 1 juni 2021.

### **Bakgrund**

För att bidra till att höja statusen och attraktiviteten i läraryrket och därmed i förlängningen bidra till högre kunskapsresultat i skolan beslutade regeringen 2016 förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier, det s.k. Lärarlönelyftet (numera förordningen om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare). 2016 uppgick bidraget till 1,5 miljarder kronor och sedan 2017 uppgår det till 3 miljarder kronor årligen. I samband med att statsbidraget inrättades fick Statskontoret i uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera hur bidraget har implementerats, fungerat och nyttjats av skolhuvudmännen (U2016/02466/UH).

### **Skälen för regeringens beslut**

Regeringen anser att de generella statsbidragen ska vara utgångspunkten när staten fördelar pengar till kommunsektorn. När regeringen lämnade förslag i budgetpropositionen för 2016 om att avsätta medel för statsbidraget angav regeringen som sin avsikt att medlen på sikt, när modellen etablerats och fungerar, ska fördelas till kommunerna via det generella statsbidraget (prop. 2015/16:1). Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2020 angett som sin ambition att de riktade statsbidragen på utbildningsområdet ska bli betydligt färre och enklare (prop. 2019/20:1).

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är angeläget att Statskontoret gör en analys av tänkbara konsekvenser av att föra över statsbidraget för höjda löner till lärare och förskollärare till det generella bidraget till kommunerna.

På regeringens vägnar



*Ann Linde*

Ann Linde

*Linda Norman Torvang*

Linda Norman Torvang



## Bilaga 2

# Det kommunala utjämningsystemet

I denna bilaga beskriver vi det kommunala utjämningsystemet och systemet med generella bidrag till kommunerna. Vi fokuserar på de delar av utjämningsystemet som är inblandade om medlen för lärarlönelyftet förs över till det generella bidraget till kommunerna.

## Det kommunala utjämningsystemet omfördelar medel mellan kommunerna

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet har som syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner.<sup>60</sup> Ytterst ska kommuner och regioner kunna erbjuda sina invånare likvärdig service oberoende av strukturella förhållanden. Viktiga principer är att utjämningsen ska baseras på strukturella förhållanden och att kommunerna inte ska kunna påverka beloppen.

Det kommunala utjämningsystemet består av fem delar:

- inkomstutjämningsen
- kostnadsutjämningsen
- regleringspost
- strukturbidrag
- införandebidrag.

De tre förstnämnda är de delar i utjämningsystemet som påverkas när medel förs över från riktade statsbidrag som lärarlönelyftet till utgifts-

---

<sup>60</sup> Utjämningsystemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämningsen och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämningsen. Utjämningsen sker genom anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämningsen inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i statens budget.

område 25. Det är följaktligen den tre första som beskrivs mer detaljerat i denna bilaga.<sup>61</sup>

## Inkomstutjämningsystemet utjämnar skillnader i skatteinkomster

Inkomstutjämningsystemet utjämnar skillnader i skatteinkomster mellan kommuner som uppstår till följd av skillnader i beskattningsbar inkomst per invånare, det vill säga skattekraften.<sup>62</sup> Systemet syftar till att alla kommuner ska få ungefär samma inkomster per invånare.

Som en del av systemet med inkomstutjämningsbidrag beräknas inkomstutjämningsavgifter och inkomstutjämningsbidrag som utjämnar skillnader i skattekraft mellan kommunerna. Vissa kommuner betalar en avgift och andra kommuner får ett bidrag. Staten finansierade kommunerna med 80,1 miljarder kronor 2020, medan kommunerna betalade 8,4 miljarder kronor.

Beräkningen av en kommuns bidrag eller avgift sker i flera steg. Systemet utgår från det genomsnittliga skatteunderlaget (beskattningsbar inkomst) per invånare i landet (medelskatte kraften). Till detta läggs ett bidrag från staten som uppgår till 15 procent av det aktuella årets medelskatte kraft. Det totala beloppet, som alltså är 115 procent av medelskatte kraften i riket, kallas för skatteutjämningsunderlaget. Underlaget för kommunernas inkomstutjämningsbidrag beräknas som skatteutjämningsunderlaget minus kommunens eget skatteunderlag. Om kommunens skatteutjämningsunderlag är större än det egna skatteunderlaget får den ett bidrag. Om kommunens skatteutjämningsunderlag är mindre än det egna skatteunderlaget får den betala en avgift. För att räkna ut storleken på inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften multipliceras bidragsunderlaget respektive avgiftsunderlaget med den så kallade länsvisa skattesatsen. Det går att beskriva storleken på inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften både i termer av en summa

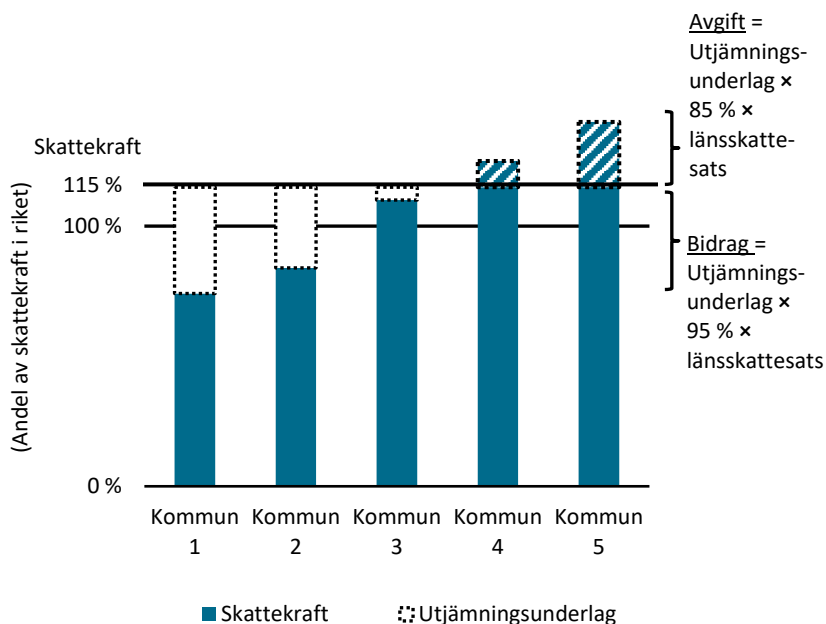
---

<sup>61</sup> Strukturbidrag ska stärka kommuner med liten befolkning eller problem på arbetsmarknaden. Införandebidrag ska utjämna effekter av förändringar i modellen över tiden.

<sup>62</sup> I den fortsatta texten hänvisar vi endast till utjämningsystemet för kommunerna.

(skatteunderlag) eller som kronor per invånare (skattekraft). Vi illustrerar hur omfördelningen kan se ut mellan fem exempelkommuner i figur B2.1.

**Figur B2.1. Illustration av inkomstutjämningsystemet.**



Eftersom alla kommuner som har skattekraft som är lägre än 115 procent av medelskattekraften får bidrag tar majoriteten av kommunerna emot bidrag i systemet, och en minoritet av kommunerna betalar en avgift. Systemet innebär därför inte bara att det sker en omfördelning mellan kommunerna, utan också att kommunerna får ett stort tillskott av medel, som finansieras av staten genom ett generellt statsbidrag inom utgiftsområde 25.

Det preliminära utfallet för utjämningsåret 2021 innebär att 277 kommuner får ett utjämningsbidrag resterande 13 kommuner får betala en avgift till systemet. Kommuner som gynnas i inkomstutjämningsystemet är de med låg genomsnittlig skattekraft dvs inkomster som beskattas av kommunen. Det kan bero på hög arbetslöshet eller få kommuninvånare i arbetskraften. De kommuner som betalar mycket i inkomstutjämnings-systemet är kommuner där kommuninvånarna har höga inkomster. Danderyd har legat i topp under många år följt av Täby och Lidingö.

## Det generella statsbidraget har de senaste åren stått för cirka 14 procent av kommunernas intäkter

Det generella statsbidraget till kommunerna är en betydande del av kommunsektorns intäkter. I inkomstutjämningsystemet sker även den största omfördelningen av resurser mellan kommunerna sett till utjämningsystemets olika delar. Att föra över lärarlönelyftet till det kommunala utjämningsystemet skulle innebära att anslaget höjs med cirka tre miljarder. Det kan jämföras med hela det generella statsbidraget till kommunerna som 2021 är drygt hundra miljarder. Denna summa har ökat markant på grund av stora tillskott som gjorts till följd av 2020 års pandemi.

Det generella statsbidraget inom utgiftsområde 25 är även statens huvudsakliga verktyg för att tillföra medel till kommunsektorn. När staten ökar det generella statsbidraget fördelas det till kommunerna via regleringsposten (se beskrivning nedan) med ett enhetligt belopp per invånare. Men dessa förändringar påverkar inte den omfördelning som sker inom inkomstutjämningsystemet. Via det generella statsbidraget regleras också bidragsnivåer kopplade till förändringar i rollfördelningen mellan staten och kommunsektorn. När staten ökar kraven på kommunsektorn ska staten enligt den kommunala finansieringsprincipen kompensera kommunerna eller regionerna genom att tillföra medel via det kommunala utjämningsystemet som motsvarar kostnaderna för att utföra de nya uppgifterna. En sådan kompensation sker i allmänhet via en ökning av det generella statsbidraget.

## Regleringsposten är länken mellan inkomstutjämningsystemet och allmänna bidraget till kommunerna

Statens finansiering av inkomstutjämningsystemet innebär att statens kostnader för denna till stor del styrs av hur det kommunala skatteunderlaget förändras. Nivån på anslaget för den kommunalekonomiska utjämningsbestäms innan storleken av det kommunala skatteunderlaget är känd. Staten vet alltså inte på förhand vad kostnaden för denna finansiering blir. För att staten ändå ska kunna bestämma storleken på anslaget till den kommunala sektorn ingår det en särskild regleringspost i utjämningsystemet: regleringsbidrag/regleringsavgift. Denna används även för den

ekonomiska regleringen av den kommunala finansieringsprincipen, samt för att reglera de ekonomiska effekterna av andra åtgärder som påverkar till exempel det kommunala skatteunderlaget. Finansieringsprincipen innebär att om staten beslutar om nya uppgifter till kommunerna ska de finansieras på ett lämpligt sätt. Regleringsposten fyller alltså en viktig funktion i utjämningsystemet i och med att det är en länk mellan statsbudgetens utgiftsområde 25 och medel som fördelas via inkomst-utjämningsystemet.

Regleringsposten fungerar så att om summan av samtliga bidrag minus de inbetalda avgifterna blir lägre än det belopp som staten beslutat tillföra kommunerna får kommunerna ett regleringsbidrag som motsvarar denna skillnad. Omvänt får kommunerna betala en regleringsavgift till staten om nettosumman av bidragen överstiger den ram som staten satt till respektive sektor. Regleringsbidraget/regleringsavgiften utgår som ett enhetligt belopp i kronor per invånare till kommunerna. Staten tillförde kommunerna 10,6 miljarder kronor 2020 via regleringsbidraget.

Om någon del i utjämningsystemet förändras kan det påverka regleringsposten på grund av hur systemet är konstruerat. Följoeffekten av förändringen kan bli att skillnaden mellan anslaget och nettosumman av bidragen förändras.

## Kostnadsutjämnings utjämnar strukturella skillnader

Kostnadsutjämnings syftar till att utjämna strukturella skillnader i behov och kostnader mellan enskilda kommuner. Det betyder att systemet ska utjämna skillnader i behov av kommunal service och förutsättningarna att producera sådan service. Det gäller alltså sådana skillnader som kommunerna inte själva kan påverka. Systemet ska däremot inte utjämna skillnader i kostnader som beror på saker som kommunen själv valt, som viss servicenivå, kvalitet eller avgiftssättning. Kostnadsutjämnings finansieras helt genom omfördelning mellan kommunerna, totalt 9,2 miljarder kronor 2020.

## Det är i första hand kostnadsutjämningsystemets delmodeller inom grund- och gymnasieskolan som är relevanta

Inom kostnadsutjämningsystemet omfördelas medel utifrån nio delmodeller, en för respektive kommunalt verksamhetsområde. Delmodellerna gäller antingen en verksamhet, som till exempel barnomsorg eller äldreomsorg, eller ett kostnadslag som kan återfinnas i samtliga eller de flesta verksamheter, exempelvis uppvärmningskostnader. De modeller som är relevanta här är i första hand förskoleklass och grundskola ("grundskolemodellen") samt den för gymnasieskola.

I varje delmodell beräknas en så kallad standardkostnad för varje enskild kommun, i kronor per invånare. Om kommunens standardkostnad överstiger den genomsnittliga standardkostnaden i riket, med hänsyn till antalet invånare i kommunen, får kommunen ett tillägg och om den understiger standardkostnaden får kommunen ett avdrag.

Som exempel kan nämnas att grundskolemodellen utgår från en åldersersättning som beräknas genom att andelen barn i åldrarna 6 år respektive 7–15 år i kommunen multipliceras med den beräknade genomsnittskostnaden per barn i respektive åldersgrupp i landet. Därefter ökas eller minskas ersättningen beroende på hur kommunen skiljer sig från det nationella genomsnittet inom

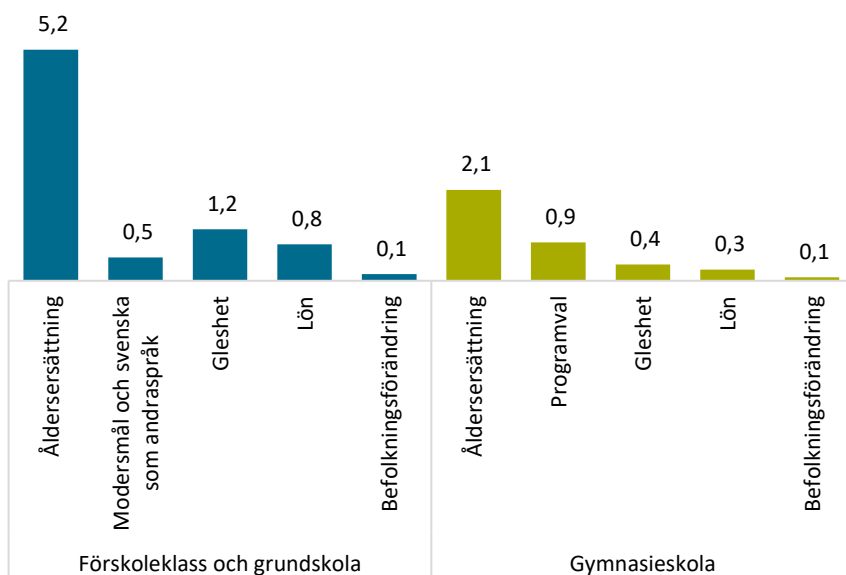
- modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk
- merkostnader för små skolor och skolskjutsar
- lönekostnader i förskoleklass och grundskola
- förändringar av antalet barn i åldern 6–15 år.

Medlen från lärarlönelyftet har bidragit till långsiktigt höjda löner för de lärare som tagit del av satsningen, och att kommunerna till stor del är bundna av dessa lönekostnader de första åren efter att pengarna förs över till det generella statsbidraget, om regeringen väljer att göra så. Kommunerna har bara haft möjlighet att använda högst tio procent av bidraget från lärarlönelyftet till legitimerade lärare i förskola, förskoleklass och fritidshem. Därför bör en omstrukturering av bidraget i första hand påverka kostnaderna i de två delmodellerna *förskoleklass och*



*grundskola* samt *gymnasieskola*. I dessa delmodeller kan en viss omfördelning väntas ske inom delkomponenten löner. Störst effekt i dessa delmodeller förväntar vi oss inom delkomponenten ålderssättningar, som kommer att öka och omfördela mer pengar i och med att de genomsnittliga nettokostnaderna per elev ökar. Ålderssättningen utgör den största omfördelningen mellan kommunerna inom dessa delmodeller (figur B2.2).

**Figur B2.2. Kostnadsutjämnings delmodeller inom grund- och gymnasieskolan, omfördelning mellan kommuner i miljarder kronor 2020.**



Anmärkning: Omfördelningen gäller totalsumman som överfördes mellan kommunerna per delkomponent för utjämningsåret 2020. Delkomponenterna summeras till en standardkostnad för förskoleklass och grundskola och en standardkostnad för gymnasieskolan. Omfördelningen för varje delkomponent går inte att summera till en omfördelning för standardkostnaden för hela delmodellen eftersom det är olika kommuner som vinner och förlorar på olika delkomponenter, och dessa tar ut varandra i hög omfattning.

Källa: Statistiska centralbyrån, egen bearbetning.

## Ett förändrat statsbidrag leder till en omfördelning inom kostnadsutjämnningen

Om medlen från det riktade statsbidraget för lärarlönelyftet förs över till kommunernas generella bidrag kommer det att fördelas med ett enhetligt belopp per invånare till kommunerna det första året. Pengarna fördelas då till en början via regleringsposten.

### Påverkan på kostnadsutjämnningen efter två år

Uppgifter om genomsnittlig kostnad för skolverksamhet uppdateras löpande, men med en eftersläpning på två år. De demografiska uppgifterna baseras på data från 1 november året innan utjämningsåret, och har därför en eftersläpning på bara några månader.

Samma år som förändringen av statsbidraget sker kommer kommunerna att anpassa sina utgifter till den nya intäktsnivån. Om kommunerna höjer skolpengen kommer det att innebära att den genomsnittliga kostnaden per elev i riket ökar första året. Efter två år kommer de ökade kostnaderna att påverka den kommunalekonomiska utjämnningen. En följd blir att åldersersättningen ökar, vilket leder till en utjämnning mellan kommunerna det året, det vill säga två år efter att kostnadsökningen uppstod i verksamheten.

### Vissa ändringar i kostnadsutjämnningen kan påverka en framtida fördelning av lärarlönelyftet

Den 1 januari 2020 trädde vissa ändringar i utjämnningssystemet i kraft, som kan påverka hur fördelningen av lärarlönelyftet sker över tid om pengarna förs över till det generella bidraget.

Inom kostnadsutjämnningen fanns tidigare en delmodell för löner. Regeringens skäl för att ta bort denna var att kostnadsutjämnningen så långt som möjligt ska vara strukturerad utifrån verksamheter, och i respektive delmodell ta hänsyn till de löner som gäller i just den verksamheten.<sup>63</sup> Delmodellen för befolkningsförändringar togs också bort av liknande skäl.

---

<sup>63</sup> Prop. 2019/20:11. *Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*, s. 15 f.

Även delmodellen som gäller barn och ungdomar med utländsk bakgrund togs bort, eftersom regeringen bedömde att den inte var tillräckligt träffsäker för att kompensera för olika stödbehov. För att kompensera för de borttagna delmodellerna genomförde regeringen flera förändringar i de befintliga delmodellerna, bland annat infördes komponenter för löne-kostnader inom delmodellerna för *förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola* samt *gymnasieskola*.