

Lärarlönelyftet

En lägesbeskrivning

MISSIV

DATUM
2019-11-15
ERT DATUM
2016-05-19

DIARIENR
2016/107-5
ER BETECKNING
U2016/02466/UH

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Utvärdering av Lärarlönelyftet (lägesbeskrivning)

Statskontoret fick i maj 2016 i uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera statsbidraget för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier (förordning 2016:100).

Statskontoret lämnade en första delredovisning av uppdraget i december 2017 och uppdraget ska slutredovisas senast 1 juni 2021. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning* (2019:17).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredarna Ulrika Strid och Jenny Torssander (föredragande) var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jenny Torssander

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Högre löner till kvalificerade lärare	11
1.2	Statskontorets lägesbeskrivning av Lärarlönelyftet	13
2	Hur ser deltagandet i Lärarlönelyftet ut?	19
2.1	Fortsatt många huvudmän som deltar	20
2.2	Jämn fördelning av bidraget	26
2.3	Statsbidraget täcker inte alla kostnader	29
3	Hur har huvudmän och rektorer fördelat Lärarlönelyftet?	33
3.1	Nästan hälften av lärarna har ett lärarlönelyft	34
3.2	Låg omsättning bland lärarlönelyften	36
3.3	Huvudmännens fördelningsprinciper ligger i stort sett fast	38
3.4	Ovanligt att fördela efter elevers behov	45
3.5	Permanent lärarlönelyft har blivit vanligare bland offentliga huvudmän	48
4	Hur påverkas lärarlönerna?	51
4.1	Lärarnas löner har ökat mer än genomsnittet	52
4.2	Det varierar hur Lärarlönelyftet hanteras i förhållande till ordinarie lönebildning	57
4.3	Lärarlönelyftslärare har inte prioriterats i löneöversynerna	59
4.4	Missnöjet med lönestrukturen finns kvar men har minskat	65
5	Möjligheter och risker framöver	67
5.1	Högre löner och upplevd statusökning	67
5.2	Risk att målet om ökad kvalitet inte nås	71
5.3	Risk att bidraget inte leder till kompensatorisk resursfördelning	74
	Referenser	77

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	79
---	--------------------	----

Följande bilaga finns att ladda ner på www.statskontoret.se

2	Empiriska underlag	
---	--------------------	--

Sammanfattning

Lärlönelyftet är ett riktat statsbidrag som syftar till att öka läraryrkets attraktionskraft och på sikt öka kvaliteten i skolan och förbättra elevernas resultat. Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera Lärlönelyftet fram till 2021. Vi har i denna lägesbeskrivning främst följt upp hur huvudmännen använder och fördelar statsbidraget samt analyserat hur löneutvecklingen har sett ut för de lärare som har fått del av Lärlönelyftet i jämförelse med övriga lärare.

Högt deltagande men risker med ökade kostnader

Deltagandet i Lärlönelyftet har varit högt sedan statsbidraget infördes 2016. Bidragsåret 2018/2019 använde samtliga kommuner och nio av tio enskilda skolhuvudmän Lärlönelyftet. De huvudmän som inte deltar har ofta få elever. Det är en relativt jämn spridning av utdelade lärlönelyft mellan olika skolformer och mellan olika typer av kommuner.

Statsbidraget täcker inte alltid huvudmännens kostnader för att delta, till exempel ökade kostnader för pensionsinbetalningar. Statskontorets utvärdering visar även att många huvudmän och rektorer uppfattar att Lärlönelyftet inte bara har höjt lönerna för de lärare som tar del av satsningen utan att det också har bidragit till att öka lönerna för andra lärare. Samtidigt har en majoritet av huvudmännen antingen ännu inte bedömt om de kan hantera de extra kostnader som uppstår eller så bedömer de att de kommer att få svårt att hantera dem.

Lärares skicklighet prioriteras men inte elevernas behov

Lärlönelyften går i regel till samma grupp av lärare varje termin. De fördelas i första hand när en anställd som tidigare har fått lönetillägget slutar. Huvudmännen ändrar också sällan de principer som de fördelar lärlönelyften efter. Både huvudmän och rektorer har fördelat

lärarlönelyften utifrån var de skickligaste lärarna finns, men det är lika vanligt att de har utgått från att fördela statsbidraget jämnt mellan sina skolenheter.

Statsbidragets förordning anger fyra kriterier som ska användas för att urskilja de särskilt kvalificerade lärarna. Huvudmän och rektorer har fortsatt att prioritera de kriterier som handlar om att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande på vetenskaplig grund och att läraren ska ha tagit ansvar för komplicerade undervisningssituationer.

Förordningen nämner också att kommunerna ska ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar när de fördelar resurser till skolan. Samtidigt är det få huvudmän som uppger att de fördelar lärarlönelyften efter elevers behov och förutsättningar. Statskontoret kan även konstatera att den faktiska fördelningen av lärarlönelyft mellan skolenheter också tyder på att lärarlönelyftsresurserna fortfarande inte fördelas kompensatoriskt.

Lärarlönelyftslärare prioriteras inte i löneöversynerna

Lärarlönelyftet ska höja lönen för de lärare som får del av satsningen utöver vad som följer av den ordinarie löneöversynen. Statsbidraget ska till exempel inte påverka utfallet i löneöversynerna. Men Statskontorets analyser av löneutvecklingen visar att lärare som har fått lärarlönelyft har haft en något sämre löneutveckling än de övriga lärarna, om vi räknar bort statsbidraget.

Det kan finnas flera förklaringar till denna utveckling. Statskontorets utvärdering visar bland annat att lärarlönelyftslärare inte har prioriterats i de ordinarie löneöversynerna, trots att de som får del av statsbidraget ska vara de mest kvalificerade lärarna. Det är däremot vanligare att rektorerna i de ordinarie löneöversynerna har prioriterat de lärare som inte fått ett lärarlönelyft men som de bedömer är kvalificerade. Huvudmännen kan exempelvis ha gjort särskilda lönesatsningar för de lärare som inte omfattas av reformen, vilket till viss del ligger i linje med regeringens signaler.

Risk att reformen också får negativa konsekvenser

Statskontoret konstaterar att lärarnas genomsnittslöner har ökat relativt mycket de senaste åren. Detta kan vara gynnsamt för läraryrkets attraktivitet och exempelvis bidra till att fler personer vill bli lärare. Samtidigt finns det en risk att reformen också får negativa konsekvenser för skolverksamheten. Det handlar till exempel om risken att de högre lönekostnaderna leder till att skolverksamheten får mindre resurser i andra delar. Det gäller också risken att högre personalrörlighet, särskilt bland lärare som inte fått del av lönetillägget, kan ge sämre kontinuitet för eleverna. Sådana risker kan motverka möjligheterna att nå reformens mer långsiktiga kvalitets- och resultatmål. Vi undersöker bland annat lärares rörlighet på arbetsmarknaden i Statskontorets slutredovisning 2021.

1 Inledning

Lärlönelyftet är ett statligt bidrag till skolhuvudmän för att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare och några andra personalkategorier. Det övergripande syftet är att statsbidraget ska göra läraryrket mer attraktivt och höja yrkets status. I förlängningen ska det leda till högre kunskapsresultat i den svenska skolan.¹

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera Lärlönelyftet. Statskontoret lämnade en första delredovisning 2017 och uppdraget ska slutredovisas 2021. I den här rapporten ger vi en lägesbeskrivning av hur huvudmännen använder Lärlönelyftet, hur bidraget fördelas och hur det har påverkat lärlönerna.

1.1 Högre löner till kvalificerade lärare

Regeringen införde statsbidraget för höjda lärlöner 2016 mot bakgrund av den svaga löneutvecklingen hos lärare jämfört med andra yrkesgrupper, den låga yrkesstatusen, lärarbristen och en svag resultatutveckling i skolan.²

1.1.1 Läraryrkets attraktivitet ett bekymmer

Flera regeringar har under det senaste decenniet satsat på läraryrket på grund av bland annat sjunkande skolresultat i olika internationella mätningar och att andelen elever som saknar behörighet till gymnasieskolan har ökat. Några exempel på sådana satsningar är Lärarlegitimationsreformen, en ny lärarutbildning och statliga lönebidrag (Karriärstegsreformen och Lärlönelyftet).

¹ Utbildningsdepartementet (2015), s.1.

² Utbildningsdepartementet (2015), s. 9–11.

Ett av syftena med Lärarlönelyftet är att göra läraryrket mer attraktivt. Fler ska vilja gå lärarutbildningarna och fler lärare ska vilja stanna i yrket. Detta förväntas bidra till förbättrade skolresultat.

Karriärstegsreformen 2013 var ett första steg för att höja lönen och attraktiviteten i yrket. Reformen gav nya karriärmöjligheter i läraryrket i och med de nya tjänsterna förstelärare och lektor. Lärarlönelyftet 2016 skulle höja lönerna för betydligt fler lärare genom statliga bidrag. I viss mån har även forskollärare och fritidspedagoger kunnat få högre lön via Lärarlönelyftet. Våren 2019 fick omkring 66 000 lärare del av satsningen som uppgår till cirka 3 miljarder kronor per år.

1.1.2 En förordning styr hur huvudmännen får använda statsbidraget

Lärarlönelyftet styrs av en statsbidragsförordning (SFS 2016:100). Statsbidraget får bara lämnas till den som är legitimerad lärare, legitimerad forskollärare eller fritidspedagog och som är särskilt kvalificerad för den undervisning som huvudmannen bedriver.³ I vissa fall gäller undantag från legitimationskravet, exempelvis för lärare som undervisar i modersmål eller i yrkesämnen i gymnasieskolan.⁴ Den som får bidraget ska också ”ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen”.⁵ Satsningen innebär att lönen för de lärare som får bidraget ska höjas med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad utöver den ordinarie lönerevisionen.

Förordningen specificerar fyra kriterier och för att kunna få del av satsningen ska minst ett av dem vara uppfyllt. I korthet handlar kriterierna om att läraren ska ha

1. tagit särskilt ansvar för undervisningen genom kollegialt lärande
2. förbättrat undervisningen med stöd av utbildning på avancerad nivå

³ Från och med den 1 juli 2019 krävs även lärarlegitimation för att en person som undervisar i fritidshemmet ska kunna ta del av Lärarlönelyftet.

⁴ SFS 2016:100, 6§.

⁵ SFS 2016:100, 7§.

3. tagit särskilt ansvar för att stödja lärarstudenter eller nya kollegor
4. tagit särskilt ansvar för komplicerade undervisningssituationer.⁶

Varje skolhuvudman får en årlig bidragsram som baseras på det genomsnittliga elevantalet för de tre senaste åren. Det är huvudmannen som bestämmer vilka anställda som ska få del av bidraget med utgångspunkt i kriterierna i förordningen. De huvudmän som kan rekvidrera bidraget är de som bedriver verksamhet för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Tio procent av bidragsramen får dessa huvudmän även använda för att höja löner i förskola och fritidshem. Huvudmännen rekviderar medlen varje halvår från Skolverket. Regeringen har aviserat att satsningen är långsiktig, men på sikt är tanken att medlen ska fördelas via det generella bidraget till kommunerna.⁷

1.2 Statskontorets lägesbeskrivning av Lärarlönelyftet

Den här rapporten ger en lägesbeskrivning för hur det ser ut tre år efter Lärarlönelyftets start. I denna rapport redovisar vi vår utvärdering av

1. hur huvudmännen har använt statsbidraget och om det finns skillnader i användning som har att göra med till exempel geografi, elevsammansättning eller driftsform
2. om huvudmännen har fördelat statsbidraget efter elevers behov, och i så fall på vilket sätt
3. hur huvudmännen har använt kriterierna i förordningen och andra principer vid fördelningen av statsbidraget
4. i vilken utsträckning statsbidraget täcker de kostnader som huvudmännen har för att delta i satsningen
5. om de som har fått en lönehöjning via bidraget har fått en långsiktig lönehöjning utöver ordinarie lönerevision.

⁶ För de fullständiga kriterierna, se SFS 2016:100, 7§.

⁷ Utbildningsdepartementet (2015), s. 14.

Statskontorets utvärdering utgår från de syften för statsbidraget som framgår av förordningen och dess förarbeten. Uppdraget redovisas i sin helhet i bilaga 1.

1.2.1 Delrapporten 2017 en viktig utgångspunkt

Fråga 1–4 utvärderade Statskontoret i den första delredovisningen av Lärlönelyftet. Till denna lägesbeskrivning återgår vi till dessa frågor och undersöker om något har förändrats under de senaste två åren. I denna lägesbeskrivning presenterar vi även en första analys av löneutvecklingen för de individer som fått en lönehöjning via bidraget (fråga 5).

Viktiga slutsatser från delrapporten 2017 är bland annat att de allra flesta huvudmän deltog i Lärlönelyftet, men att små enskilda huvudmän var något underrepresenterade. Det var också ovanligt att huvudmännen fördelade bidraget efter elevernas behov och förutsättningar. Det var däremot vanligt att huvudmännen hade fattat principbeslut om fördelningen av lärlönelyftet mellan lärare, exempelvis krav på tillsvidareanställning eller att skolledare inte kunde ta del av bidraget.

Rektorer och huvudmän uppfattade ofta att Lärlönelyftet hade lett till en lönestruktur på skolorna som de inte var nöjda med. Exempelvis räckte inte bidraget till alla de lärare som huvudmannen uppfattade som särskilt kvalificerade. Statsbidraget täckte inte heller fullt ut huvudmännens kostnader för att delta i satsningen, vilket främst berodde på ökade pensionsinbetalningar.

1.2.2 Bedömning av påverkan på kvalitet, resultat och rörlighet först 2021

Till slutredovisningen ska Statskontoret bedöma om statsbidraget har bidragit till ökad kvalitet i undervisningen, förbättrade kunskapsresultat och verksamhetens utveckling i övrigt.⁸ Vi ska då också redovisa hur bidraget har påverkat lärarnas rörlighet på arbetsmarknaden.

Statskontorets delrapport 2017 visar att Lärlönelyftet endast i mycket begränsad utsträckning då hade fått direkt betydelse för skolornas

⁸ För tillvägagångssättet att besvara frågan om Lärlönelyftets effekter, se bilaga 2 till Statskontorets delrapport 2017:21.

verksamhet. Lärarlönelyftet hade till exempel inte lett till att skolorna har utvecklat undervisningen i någon större utsträckning.

Vi återkommer till frågan om förändringar i skolverksamheten i slutrapporten 2021. I slutrapporten kommer vi även att analysera om Lärarlönelyftet kan leda till högre kvalitet i undervisningen och bättre kunskapsresultat genom att fler personer söker sig till lärarutbildningarna och att fler lärare stannar kvar i yrket.

1.2.3 Empiriska underlag för lägesbeskrivningen

Empirin för denna lägesbeskrivning utgörs i huvudsak av tre olika typer av material: 1) uppgifter från Skolverket och Statistiska centralbyrån med tillgång till data på individ-, skolenhets- och huvudmannanivå; 2) enkätundersökningar till huvudmän och rektorer; och 3) uppföljande intervjuer med rektorer och huvudmän från de sex fall som valdes ut under Statskontorets arbete med delrapporten 2017.

Registerdata

Vi har utgått från registerdata från Skolverket och Statistiska Centralbyrån för att beskriva huvudmännens nyttjande och fördelning av statsbidraget för höjda lärarlöner (uppdragsfrågorna 1 och 2). Med hjälp av dessa data har vi till exempel undersökt hur användningen av Lärarlönelyftet hänger samman med faktorer som elevsammansättning och geografi. Vi har även sammanställt uppgifter om huvudmännens användning av statsbidrag inom skolområdet totalt sett.

Vi har använt registerdata på individnivå för att analysera löneutvecklingen för de lärare som får del av Lärarlönelyftet jämfört med andra lärare (uppdragsfråga 5). Vi beskriver de olika registren och hur vi har använt dem närmare i bilaga 2 (finns på Statskontorets hemsida).

Enkätundersökningar

Vi har följt upp den enkätundersökning som Statskontoret genomförde 2017 bland offentliga och enskilda huvudmän samt rektorer. Vi har kompletterat enkäterna med ett antal nya frågor för att kunna fördjupa vissa av iakttagelserna i delrapporten. Det handlar till exempel om huvudmännen kan hantera kostnader som inte täcks av bidraget eller inte (uppdragsfråga 4), förändringar i användning och prioriteringar (uppdragsfrågorna 1–3) och utökade frågor om hur Lärarlönelyftet

påverkar lönebildningen. Vi har använt samma slumpmässiga urval som vid de tidigare enkätundersökningarna. Vi redovisar mer information om urvalet och bortfallsanalyser i bilaga 2.

Fallstudier

Under arbetet med delrapporten valde vi ut sex skolhuvudmän som fallstudier. Vid varje huvudman valde vi därefter ut en grundskola och en gymnasieskola. Vi eftersträvade en spridning utifrån elevunderlag, region, orter av olika storlek och driftsform (kommunala respektive fristående). De utvalda fallen skiljde sig även ursprungligen åt genom att några av dem var mer aktiva i att genomföra Lärarlönelyftet, till exempel genom att konkretisera kriterierna i förordningen och differentiera lönepåslaget. Några var mindre aktiva, det vill säga att de i högre grad enbart gick efter det grundläggande regelverket.⁹ Syftet med att nå variation i urvalet är att fånga många möjliga orsaker till hur bidraget använts och vad det har gett för resultat.

Inom ramen för denna lägesbeskrivning har vi intervjuat representanter för dessa huvudmän och skolenheter igen. I drygt hälften av fallen har vi haft möjlighet att intervjua samma individer. Syftet med fallstudierna är att fördjupa oss i aspekter som berör samtliga uppdragsfrågor som är aktuella för denna lägesbeskrivning.

Kompletterande intervjuer till lägesbeskrivningen

Vi har intervjuat experter vid Medlingsinstitutet och representanter för Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund för att få förståelse för hur satsningen kan ha påverkat lärarnas lönestruktur och lönebildning. Vi har även intervjuat sakkunniga vid Sveriges Kommuner och Landsting om kommunernas kostnader för att delta i satsningen.

Under arbetet med lägesbeskrivningen har vi fått kännedom om fall där huvudmän exempelvis har omfördelat lärarlönelyft efter nya principer eller gjort lönesatsningar för att höja samtliga lärares löner. För att få fördjupad information om hur de har gått till väga och motiven bakom har vi intervjuat dessa huvudmäns skolchefer.

⁹ Statskontoret 2017:21, bilaga 2.

1.2.4 Avgränsningar

Denna lägesbeskrivning är avgränsad till de fem första uppdragsfrågorna som redovisas i inledningen till detta kapitel. Till den fjärde uppdragsfrågan om kommunernas kostnader har vi inte tagit fram någon ny prognos utan hänvisar till Statskontorets analys av bidragets kostnadstäckning 2017.¹⁰ Det beror på att vi bedömer att det inte har skett några stora förändringar som påverkar prognosen över huvudmännens kostnadstäckning.

Vi återkommer inte heller till frågor som rör den inledande implementeringen och genomförandet. Däremot har vi undersökt om huvudmän och rektorer har förändrat sina prioriteringar när det gäller hur de fördelar lärarlönelyften mellan lärare.

Utvärderingen i denna lägesbeskrivning är begränsad till hur huvudmän och rektorer uppfattar hur bidraget fungerar. Det innebär att vi inte beskriver hur lärarna ser på satsningen.

1.2.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Lägesbeskrivningen har utarbetats av Ulrika Strid och Jenny Torssander (projektledare). Hannes Jacobsson, Arvid Perbo och Stina Petersson har deltagit i delar av projektet. Inför lägesbeskrivningen har vi samrått med Skolverket som också har faktagranskat rapporten. Vi har även diskuterat projektets upplägg med Statskontorets råd. En intern referensgrupp har också varit knuten till projektet.

1.2.6 Disposition

Kapitel 2 handlar om skolhuvudmännens deltagande i Lärarlönelyftet och satsningens kostnadstäckning.

I kapitel 3 redogör vi för hur huvudmän och rektorer har fördelat lärarlönelyften, och om fördelningen har skett efter elevers behov och förutsättningar.

¹⁰ Statskontoret (2017:21). Se även bilaga 3 till denna rapport ”Analys av kostnadstäckningsgrad av lärarlönelyftet”.

I kapitel 4 presenterar vi vår analys av lönestruktur och löneutveckling.

I kapitel 5 diskuterar vi möjligheter och risker som kan påverka
möjligheterna att nå målen med satsningen.

2 Hur ser deltagandet i Lärarlönelyftet ut?

I det här kapitlet redogör vi för skolhuvudmännens deltagande i Lärarlönelyftet. Vi beskriver huvudmännens deltagande i Lärarlönelyftet sedan starten 2016, men fördjupar analysen av bidragsåret 2018/2019. Vi redogör också för hur väl huvudmännen anser att statsbidraget täcker deras kostnader för att delta i satsningen.

Statskontorets analys visar sammanfattningsvis följande:

- Huvudmännens deltagande har inte förändrats nämnvärt över tid. Det gäller både andelen huvudmän som rekviderar medel och hur stor andel av den totala bidragsramen som de använder.
- Det är i stort sett bara små enskilda huvudmän som inte deltar i Lärarlönelyftet. Enskilda huvudmän rekviderar också en mindre andel av sina medel än offentliga huvudmän, även om skillnaderna har minskat för varje år.
- Enskilda skolhuvudmän söker också färre statsbidrag totalt sett än kommunala huvudmän. Detta gäller såväl större som mindre enskilda huvudmän.
- Lärarlönelyften är ganska jämnt fördelade över landet och det finns inga skillnader i användning mellan exempelvis storstad och glesbygd.
- Det medför merkostnader att delta i Lärarlönelyftet i vissa fall, bland annat för pensioner, men huvudmännen planerar sällan för dessa kostnader.

2.1 Fortsatt många huvudmän som deltar

Huvudmännens deltagande i Lärlönelyftet har varit högt under alla de tre bidragsår som satsningen har funnits. Huvudmän som inte deltar är ofta små enskilda huvudmän. En orsak är att hanteringen av statsbidraget verkar vara mer personberoende hos små huvudmän än hos andra.

2.1.1 Huvudmännen använder över 90 procent av medlen

Inför varje bidragsår publicerar Skolverket en lista på huvudmän med de aktuella bidragsramarna. Bidragsramen baseras på det genomsnittliga elevantalet de tre senaste åren. Huvudmännen rekviderar sedan statsbidraget retroaktivt en gång per termin. Varje bidragsår har drygt tusen huvudmän haft möjlighet att rekvidrera statsbidrag via Lärlönelyftet.

Andelen huvudmän som har rekviderat medel från Lärlönelyftet har varit lika stor varje år, 87 procent (tabell 2.1). Det har inte heller skett någon förändring när det gäller hur stor del av bidragsramen som de sammantaget har använt, drygt 90 procent.

Tabell 2.1. Huvudmännens deltagande för de tre bidragsåren sedan Lärlönelyftets start.

	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Antal huvudmän med bidragsram*	1 079	1 073	1 075
Bidragsram (kr)	3 000 075 000	3 000 000 000	3 001 575 000
Andel använt av medlen	92 %	92 %	91 %
Andel huvudmän som deltagit**	87 %	87 %	87 %

Kommentar: Statskontorets sammanställning av uppgifter från Skolverket.

*Alla huvudmän med elever under det år som föregår bidragsåret har fått en bidragsram. Bidragsramen per huvudman är minst 50 000 kr årligen vilket ungefär motsvarar kostnaderna för ett lärlönelyft på strax under 3 000 kr per månad, inklusive sociala avgifter.

** Rekviderat samtliga terminer som de har haft en bidragsram, det vill säga 1 av 1 eller 2 av 2 terminer. Omkring 4–5 procent av huvudmännen har rekviderat en termin av två möjliga.

Det framkommer i våra intervjuer att flera huvudmän med tiden har skapat rutiner för att kunna använda en så stor del av bidragsramen som möjligt. När lärlönelyft frigörs på grund av till exempel tjänstledigheter eller

sjukskrivningar omfördelar huvudmännen dessa medel. Exempelvis använder de pengar som har blivit över för nya lärarlönelyft eller till en extrapott för att ytterligare belöna lärare som redan har fått ett lärarlönelyft.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det framför allt var små enskilda huvudmän som inte deltog i Lärarlönelyftet första bidragsomgången.¹¹ Bidragsåret 2018/2019 var det 8 procent som inte rekvirerade alls, vilket motsvarar 91 huvudmän. Det handlar i de flesta fall om huvudmän med en ram på högst 150 000 kronor. Detta är huvudmän som har få elever. I genomsnitt har de 60 elever, men i de flesta fall ännu färre.

Sammanlagt omfattar huvudmännen i bidragsramen 1 434 240 elever.¹² De huvudmän som har deltagit 2018/2019 omfattar 99 procent av eleverna. De skillnader som finns i deltagande berör alltså en liten andel av Sveriges skolelever.

Huvudmän som inte rekvirerar statsbidraget kan ha grundläggande orsaker till det, som att de har lagt ned verksamheten nyligen eller att de inte hade några behöriga lärare.¹³ Andra orsaker till att inte delta har bland annat varit att huvudmännen inte anser att Lärarlönelyftet främjar verksamheten eller att de uppfattar att den långsiktiga finansieringen är osäker. Det visar Statskontorets enkätundersökning från 2017.

2.1.2 Personberoende verksamhet försvårar

Ett tiotal av de huvudmän som deltog under det första bidragsåret deltar inte längre i satsningen, trots att de har haft en bidragsram under samtliga tre bidragsår. Statskontoret har kontaktat dessa huvudmän för att ta reda på varför de inte längre deltar i Lärarlönelyftet.

Gemensamt för dessa huvudmän är att de är små. De deltar inte längre nästan uteslutande på grund av faktorer som visar hur sårbara små

¹¹ Statskontoret (2017:21).

¹² Antalet baseras på huvudmännens elevantal hösten 2018 i grundskolan, sameskolan, gymnasieskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan och specialskolan.

¹³ Statskontoret har uppskattat hur många huvudmän det handlar om, se vidare bilaga 2.

organisationer är i sammanhanget. Det finns exempel på sjukskrivna huvudmän, omsättning bland skolledare eller att huvudmannen helt enkelt har missat sista ansökningsdag. En person beskriver det som att alla medarbetare är nyckelpersoner på sina poster och att om en person faller bort måste andra täcka upp det som den medarbetaren har haft i sin tjänst. Då kan det hända att uppgiften att söka statsbidrag inte bevakas ordentligt. Statskontoret bedömer att denna risk är större hos små huvudmän än hos stora.

2.1.3 Enskilda avstår oftare från att delta

Av de 1 075 huvudmän som hade en bidragsram i Lärarlönelyftet under 2018/2019 var sju av tio huvudmän enskilda. Men eftersom många enskilda huvudmän är små var endast 17 procent av de dryga tre miljoner kronorna i bidragsramen riktade till dessa huvudmän. Av de huvudmän som inte deltog alls i Lärarlönelyftet under det senaste bidragsåret var samtliga enskilda utom en.

De enskilda huvudmännen rekviderar en något mindre andel av den totala bidragsramen för enskilda huvudmän än vad de offentliga huvudmännen gör av sin totala bidragsram (tabell 2.2). Men de enskilda huvudmännen använder sammantaget en något större andel för varje år som går, medan det omvända gäller för offentliga huvudmän.

Tabell 2.2. Deltagande, enskilda respektive offentliga* huvudmän. Samtliga bidragsår.

	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Andel huvudmän som rekviderat samtliga möjliga terminer**			
Enskilda	83 %	82 %	83 %
Offentliga	98 %	99 %	98 %
Andel huvudmän som rekviderat minst en termin***			
Enskilda	89 %	88 %	88 %
Offentliga	100 %	100 %	100 %
Andel av den totala bidragsramen som använts****			
Enskilda	87 %	89 %	90 %
Offentliga	94 %	93 %	92 %

Kommentar: Statskontorets sammanställning av uppgifter från Skolverket.

* Offentliga huvudmän består av kommuner och övriga huvudmän.

** 1 av 1 eller 2 av 2 terminer.

*** 1 av 1, 2 av 2 eller 1 av 2 terminer.

**** Bland de som deltagit 2 av 2 terminer.

Enskilda huvudmän är också överrepresenterade bland de som har rekviderat mindre än 80 procent av sin ram för 2018/2019.

I Statskontorets enkätundersökning 2017 angav de huvudmän som hade rekviderat mindre än 90 procent av sin bidragsram att det främst berodde på att de inte hade tillräckligt många anställda som uppfyllde kriterierna, men också att de var oroliga för att statsbidraget skulle splittra lärarkåren.¹⁴ Brist på behörig personal har även gjort det svårt för huvudmännen att använda andra statsbidrag, till exempel det statliga stödet för fler anställda i lågstadiet.¹⁵ Det kan alltså finnas generella orsaker till att huvudmän har svårt att utnyttja olika statsbidrag.

¹⁴ Statskontoret (2017:21).

¹⁵ Skolverket (2018a).

2.1.4 Samma nyttjandemönster för flera statsbidrag

Statskontoret har tidigare redovisat liknande skillnader i deltagande mellan offentliga och enskilda i Karriärstegsreformen.¹⁶ Men inom Karriärstegsreformen ökade deltagandet bland de enskilda huvudmännen successivt. Så är inte fallet med Lärarlönelyftet. En orsak till att deltagandet i Lärarlönelyftet inte har ökat som i Karriärstegsreformen kan vara att andelen som deltog redan från början var högre för Lärarlönelyftet.

Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen är bara två av det sjuttio totala statsbidrag som Skolverket administrerar.¹⁷ Skolan är det område som har flest riktade statsbidrag och antalet bidrag har ökat över tid.¹⁸ Under 2018 delade Skolverket totalt ut ungefär 17 miljarder kronor i riktade statsbidrag.¹⁹ Lärarlönelyftet är ett av de större statsbidragen med ett anslag på 3 miljarder kronor per år.

Statskontoret har sammanställt deltagandet bland huvudmännen totalt sett inom skolområdet. Översikten visar att den totala användningen av statsbidrag delvis följer samma mönster som användningen av Lärarlönelyftet (tabell 2.3).

¹⁶ Statskontoret (2017:1).

¹⁷ Skolverket (2019a).

¹⁸ Statskontoret (2019:2).

¹⁹ Skolverket (2019a).

Tabell 2.3 Genomsnittligt antal utbetalade statsbidrag till skolhuvudmän 2018.

	Antal bidrag	varav antal bidrag med ram
Enskilda (n=592)	5,2	3,5
Kommuner (n=290)	18,9	9,1
Små kommuner (n=73)	14,9	8,4
Medelstora kommuner (n=132)	17,6	9,0
Stora kommuner (n=85)	24,4	9,9
Största enskilda (n=10)	9,4	4,6

Kommentar: Statskontorets egen sammanställning. Underlaget för sammanställningen är ett utdrag av beslutade belopp från Skolverkets handläggningssystem. Här ingår de flesta av statsbidragen, men ett mindre antal bidrag handläggs inte i systemet. Observera att endast de huvudmän som Skolverket betalade ut statsbidrag till 2018 är med i sammanställningen.

I kategorin "största enskilda" ingår de tio största enskilda huvudmännen sett till elevantal (>3 000 elever i antingen grund- eller gymnasieskolan). Kommunerna delas in efter invånarantal: små kommuner <10 000 invånare, medelstora kommuner 10 000–30 000 invånare och stora kommuner > 30 000 invånare.

Förra året betalade Skolverket ut i genomsnitt 5 statsbidrag för enskilda huvudmän och 19 för kommunala huvudmän. Stora kommuner använde i genomsnitt 24 statsbidrag, medan de största friskolekoncernerna tog emot 9 statsbidrag i genomsnitt. Enskilda huvudmän använder alltså färre statsbidrag än de kommunala huvudmännen. Det gäller även då vi tar viss hänsyn till storleken.

Små kommuner använder i genomsnitt färre statsbidrag än stora kommuner. Men denna skillnad gäller inte Lärarlönelyftet där i princip alla kommuner deltar.

Skillnaderna i användning av ett enskilt statsbidrag behöver i sig inte leda till så stora konsekvenser, men systematiska mönster i bidragsanvändning kan göra det. Samtidigt kan inte alla statsbidrag användas av samtliga huvudmän, vilket är en delförklaring till skillnaderna i hur de utnyttjar bidragen. Skolverket har i uppdrag att följa den totala statsbidrags-

användningen inom skolområdet mer detaljerat, vilket kommer att ge en mer utförlig bild av användningen än den vi ger här.²⁰

2.2 Jämn fördelning av bidraget

Statskontoret kan konstatera att drygt 95 procent av eleverna i grund- och gymnasieskolan gick på en skolenhet med minst en lärare med lärarlöneyft under skolarbåret 2018/2019. Överlag är deltagandet också förhållandevis jämnt fördelat över de olika skolformerna, över landet och mellan huvudmän med olika elevsammansättning.

2.2.1 Deltagandet likartat i olika skolformer

De huvudmän som kan rekvirera bidraget är de som bedriver verksamhet för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Statskontorets analys visar att deltagandet är jämnt fördelat över de skolformer som de enskilda huvudmännen omfattar. Ungefär 10 procent inom varje skolform deltar inte.

Ett undantag är huvudmän som enbart har sarskolor, där drygt en fjärdedel av huvudmännen inte deltar. Men de huvudmän som inte deltar är små, och har 50 000 eller 100 000 kronor i bidragsram. Jämfört med deltagandet bland samtliga huvudmän med samma storlek på bidragsramen är deltagandet inte lägre för huvudmän med sarskolor, utan snarare något högre. Att dessa huvudmän inte deltar verkar alltså inte bero på vilken skolform de bedriver.

2.2.2 Inget entydigt samband mellan huvudmännens deltagande och elevsammansättningen

Statskontoret har undersökt huvudmännens deltagande efter tre olika mått på elevsammansättning för grund- och gymnasieskolan: andelen nyinvandrade elever, utbildningsbakgrund bland föräldrarna samt andelen elever med utländsk bakgrund. Deltagandet skiljer sig inte åt nämnvärt efter dessa faktorer. Bland huvudmän som inte deltar finns både skolor med starkare och svagare förutsättningar. Men vi saknar i många fall

²⁰ Skolverkets uppdrag är att fram en modell för aggregerad uppföljning av statsbidrag Uppdraget redovisas i slutet av 2019.

uppgifter om elevsammansättning för huvudmän med gymnasieskolor vilket gör att vi här inte kan uttala oss om skillnaderna.²¹

Vi finner en skillnad i deltagandet som har samband med andelen grundskoleelever med utländsk bakgrund. Huvudmän som inte deltar har en högre genomsnittlig andel elever med utländsk bakgrund än de som deltar (41 respektive 26 procent).²² Men antalet huvudmän som inte deltar är litet i vår analys, vilket gör att enstaka huvudmän drar upp genomsnittet. Dessutom saknar vi uppgifter om andelen av elever med utländsk bakgrund för ungefär hälften av de huvudmän som inte deltar, vilket gör analysen osäker. Det finns inte heller tillräckligt med uppgifter för att undersöka kopplingen mellan skolresultat och deltagande på huvudmannanivå. Men vi undersöker skolresultat när vi analyserar hur huvudmännen har fördelat lärarlönelyften mellan skolenheterna (se avsnitt 3.4.3).

2.2.3 Jämn spridning av lärarlönelyft i landet

Det finns inga tydliga mönster i skillnader i huvudmännens deltagande utifrån geografisk lokalisering eller kommuntyp.^{23, 24} Deltagandegraden är 87–89 procent för huvudmän i alla de olika kommuntyperna landsbygdskommuner, storstadskommuner och tätorter.²⁵ Huvudmän i de olika kommuntyperna använder också en ungefär lika stor del av bidragsramen.

Huvudmännens deltagande i de olika länen varierar mellan 82 och 100 procent. Men vi kan inte se något samband med den geografiska lokaliseringen. Både län som har ett relativt högt deltagande bland

²¹ Se bilaga 2.

²² Utländsk bakgrund definieras här som att eleverna är födda utomlands eller födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar.

²³ För att inte snedvridera resultaten har vi i denna analys uteslutit 26 enskilda huvudmän med bidragsram > 1,5 miljoner kronor som har skolor i flera olika län. Det kan fortfarande finnas enstaka huvudmän som har skolor i flera län i analysen.

²⁴ Tillväxtverkets kommuntypindelning.

²⁵ Deltagit båda terminerna under bidragsåret 2018/2019.

huvudmännen och län som har ett relativt lågt deltagande är spridda över landet.

För att närmare ta reda på om det finns en geografisk variation i användningen av Lärarlönelyftet som berör eleverna har vi undersökt antalet lärare med lärarlönelyft per elev respektive summan lärarlönelyft per elev i olika kommuntyper (tabell 2.4).

Tabell 2.4. Fördelning av lärarlönelyft (bidragsstorlek och antal per elev) i grund- och gymnasieskolor i olika typer av kommuner.

	Grundskolor		Gymnasieskolor	
	Kronor /elev	Lärarlönelyft/ 100 elever	Kronor /elev	Lärarlönelyft/ 100 elever
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	850	4,1	806	3,9
Större städer och kommuner nära större stad	826	4,0	792	3,9
Storstäder och storstadsnära kommuner	848	4,1	806	4,0

Källa: Skolenhetsregistret och Skolverkets uppgifter om lärarlönelyft. Statskontorets egna beräkningar. Uppgifterna avser höstterminen 2018. Kronor/elev avser det totala belopp som skolenheterna har erhållit denna termin.

Det finns inga nämnvärda skillnader mellan olika kommuntyper i hur huvudmännen har fördelat Lärarlönelyftet efter elevantal. Det går ungefär fyra lärarlönelyft per hundra elever både i glesbygden och iorststäder. Detta är också förväntat eftersom bidragsramen utgår från elevantalet och deltagandet är förhållandevis högt. De skillnader som ändå finns i deltagande får alltså inga tydliga effekter på den geografiska fördelningen av antalet lärarlönelyft.

Ytterligare analyser visar att andelen lärare som har fått del av lärarlönelyftet är högre iorststäder än i mindre städer och landsbygdskommuner (visas inte i tabellen). Samtidigt har orstadsområdena en något lägre lärartäthet. Det kan bidra till detta mönster, eftersom Lärarlönelyftet då räcker till en större andel av lärarkollegiet.

2.3 Statsbidraget täcker inte alla kostnader

Statskontoret har tidigare konstaterat att statsbidraget för höjda lärarlöner inte helt täcker huvudmännens kostnader för att delta i satsningen.²⁶ Under arbetet med lägesbeskrivningen framkommer att huvudmännen ibland har en låg kännedom om de kostnader som statsbidraget inte täcker och att de sällan har planerat för hur de ska hantera dem.

2.3.1 Pension och administration kan ge merkostnader

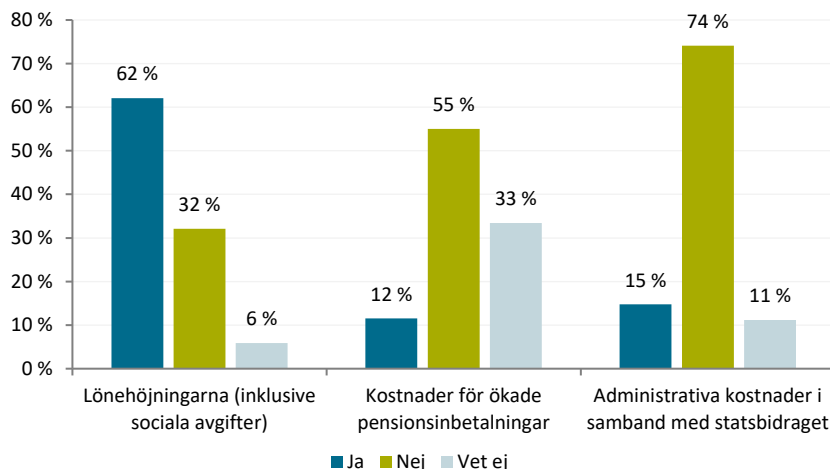
Statskontorets tidigare delrapport visar att den huvudsakliga orsaken till att huvudmännens kostnader inte helt täcks beror på att en större grupp lärare kommer över brytpunkten för tjänstepension som en följd av lönepåslagen i Lärarlönelyftet. Detta kan innebära att huvudmännen behöver göra större pensionsinbetalningar. Statskontorets prognos är att andelen av huvudmännens kostnader som inte täcks av statsbidraget succesivt kommer att öka till och med år 2022. Underfinansieringsgraden beräknas då bli omkring 10 procent, för att därefter snabbt minska och sedan plana ut.²⁷

I 2019 års enkätundersökning har vi frågat huvudmännen om de uppfattar att Lärarlönelyftet täcker de kostnader som de har för att delta eller inte. Drygt hälften av huvudmännen uppfattar att statsbidraget inte täcker deras kostnader för pensionsinbetalningar (figur 2.1). Statsbidraget täcker inte heller ökade kostnader för administration, vilket tre av fyra huvudmän uppfattar.

²⁶ Statskontoret (2017:21). Se även bilaga 3 till denna rapport ”Analys av kostnadstäckningsgrad av lärarlönelyftet”.

²⁷ Bilaga 3 till Statskontoret (2017:21).

Figur 2.1. Huvudmännens uppfattningar om Lärarlönelyftets kostnadstäckning. Andelar (%).



Källa: Statskontorets enkätundersökning till huvudmän 2019 (n=278–290). Frågan lyder: "Uppfattar ni att statsbidraget täcker era kostnader för: a) lönehöjningar (inklusive sociala avgifter); b) kostnader för ökade pensionsinbetalningar; c) administrativa kostnader i samband med rekvisition av statsbidraget?"

Ungefär en tredjedel av huvudmännen anser att statsbidraget inte täcker kostnaderna för lönehöjningarna. Det kan exempelvis handla om att huvudmannens bidragsram har minskat på grund av minskat elevantal, samtidigt som de anställda har fått permanenta lärarlönelyft. Huvudmannen får då stå för mellanskillnaden.

Men framför allt upplever huvudmännen att Lärarlönelyftet har orsakat en löneglidning som statsbidraget inte täcker. Exempelvis uppfattar de att Lärarlönelyftet inte bara har höjt lönerna med statsbidragsnivån utan även påverkat lönekraven vid nyanställningar. I Statskontorets enkät till huvudmännen uppger 29 procent av respondenterna att det har skett en löneglidning till följd av Lärarlönelyftet som leder till mindre resurser för andra delar av verksamheten. Bland rektorerna uppger nästan hälften att detta har skett.

2.3.2 Låg kännedom om ökade pensionskostnader

Statskontorets enkätundersökning till huvudmännen 2019 visar att de har förhållandevis låg kännedomen om kostnaderna för pensionsinbetalningar. En tredjedel av huvudmännen uppger att de inte vet om kostnaderna täcks av bidraget eller inte (figur 2.1).

Bland de huvudmän som vi har intervjuat i våra fallstudier är det få som på eget initiativ tar upp de ökade kostnaderna för tjänstepension som en svårighet. Men i några fall har huvudmännen blivit oroliga av den allt större avsättningen till pensioner för lärarkåren som både Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen har lett till. De upplever att de ökade tjänstepensionsinbetalningarna är problematiska och kan komma att kräva omprioriteringar i budgeten.

En majoritet av huvudmännen anger antingen att de inte har bedömt om de kan hantera de extra kostnader som uppstår (39 procent) eller att de kommer att få svårt att hantera dem (23 procent). Andelen som uppger att de kommer att få svårt att hantera kostnader utöver de som täcks av bidraget är ungefär lika stor bland offentliga som enskilda huvudmän. Ytterligare kunskap om eventuella merkostnader kan finnas hos andra personer inom huvudmannen än den person som svarat på enkäten.

2.3.3 Lärarlönelyftet kräver administrativa resurser

Utöver kostnaderna för pension och löneglidning kan Lärarlönelyftet också leda till kostnader för administration för att hantera och rekvidrera bidraget. I likhet med andra statsbidrag täcker inte Lärarlönelyftet denna kostnad. Nästan hälften av huvudmännen i Statskontorets enkätundersökning uppger att Lärarlönelyftet har lett till omfattande administration för dem.

Men uppfattningen om hur stort detta problem är skiljer sig åt. Det gäller både bland de som vi har intervjuat i våra fallstudier och i enkätsvaren. Den mest anmärkningsvärda skillnaden är att andelen huvudmän i enkätundersökningen som anser att administrationen är omfattande är betydligt högre bland de kommunala huvudmännen än bland de enskilda.

Det finns olika anledningar till att administrationen uppfattas som betungande. Administrationen kan till exempel bli omfattande för stora huvud-

män med många lärarlönelyft att fördela. Små huvudmän kan också uppfatta att administrationen är betungande i förhållande till deras tillgängliga resurser för detta arbete. Detta framkommer också i Statskontorets enkätresultat.

Flera intervjupersoner lyfter fram att administrationen är något enklare att hantera än tidigare, nu när bidraget har funnits ett par år och de är vana vid systemet.

Huvudmännen upplever framför allt att administrationen är tung när huvudmännen ska rekquirera lärarlönelyft för nya lärare. I dessa fall behöver huvudmännen fylla i uppgifterna manuellt i Skolverkets system. Det är enklare att söka igen för en lärare på skolan som redan har ett lärarlönelyft eftersom informationen då finns kvar i rekvireringssystemet.

2.3.4 I praktiken svårt att inte delta

Statskontoret har tidigare konstaterat att många kommunföreträdare uppfattar att de är helt beroende av statsbidrag för att bedriva sin verksamhet.²⁸ När det gäller Lärarlönelyftet uttrycker huvudmännen i våra fallstudier också att det aldrig var något alternativ att inte delta i satsningen, både för att de vill ge sina lärare högre lön men också för att kunna rekrytera och erbjuda konkurrensmässiga löner. I praktiken är det alltså svårt att avstå från statsbidraget, även om deltagandet genererar kostnader för huvudmännen som i en del fall kan bli svåra att hantera på sikt.

²⁸ Statskontoret (2019:2).

3 Hur har huvudmän och rektorer fördelat Lärarlönelyftet?

I Lärarlönelyftets förordning framgår att statsbidraget ska gå till särskilt kvalificerade lärare. Förordningen hänvisar också till skollagen som säger att resurser ska fördelas efter elevers behov och förutsättningar. I det här kapitlet redogör vi för om huvudmännen har förändrat hur de fördelar bidragen mellan skolenheter och lärare. Vi följer också upp Statskontorets tidigare slutsats om att fördelningen av statsbidraget inte är styrd av elevers behov och förutsättningar.

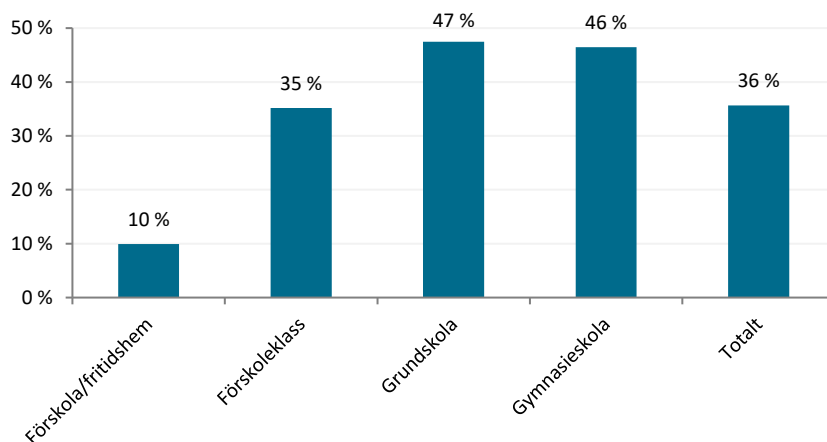
Statskontorets analys visar sammanfattningsvis följande:

- Nästan hälften av de lärare som var formellt behöriga för ett lärarlönelyft hösten 2018 hade fått del av satsningen. Det är fortfarande en något större andel av kvinnorna som har fått del av statsbidraget. Fördelningen sker sällan utifrån ett jämställdhetsperspektiv, enligt huvudmän och rektorer.
- Det är vanligen samma lärare som tar del av Lärarlönelyftet år efter år och det är främst om en lärare som har ett lärarlönelyft slutar som det sker en ny fördelning.
- Fyra av fem huvudmän har använt samma fördelningsprinciper och tillvägagångssätt för bidraget under alla år.
- Huvudmännen fördelar i första hand lärarlönelyften antingen jämnt, exempelvis mellan skolenheter, eller efter lärarnas skicklighet. Dessa båda principer är lika vanliga. Det är däremot fortfarande ovanligt att huvudmän och rektorer utgår från elevers behov och förutsättningar när de fördelar statsbidraget.
- Offentliga huvudmän har oftare permanenta lönetillägg i dag jämfört med tidigare. Det är fortfarande vanligast med tidsbegränsade lärarlönelyft hos enskilda huvudmän.

3.1 Nästan hälften av lärarna har ett lärarlönelyft

Hösten 2018 hade 46 procent av de lärare som är formellt behöriga att ta del av statsbidraget inom skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola ett lärarlönelyft. Lärarlönelyftet är alltså en förhållandevis bred reform som omfattar en stor del av lärarkåren. Denna andel sjunker till 36 procent om vi räknar in de behöriga till Lärarlönelyftet inom förskola och fritidshem eftersom dessa skolformer endast har kunnat ta del av statsbidraget i begränsad utsträckning. Nästan hälften av de som formellt kan ta del av Lärarlönelyftet i grund- och gymnasieskolan tar del av lönepåslagen (figur 3.1).

Figur 3.1. Andel (%) av de lärare som är behöriga att ta del av statsbidraget som fick ett lärarlönelyft höstterminen 2018.



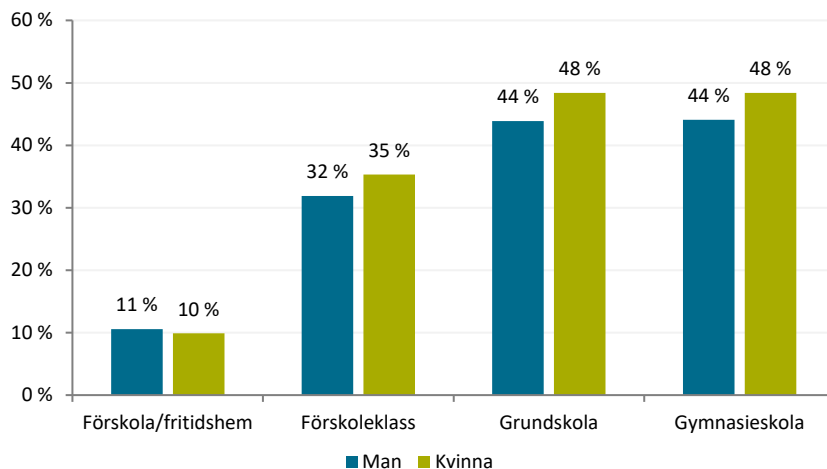
Kommentar: Statskontorets bearbetning av uppgifter från Registret över pedagogisk personal 2018 och uppgifter om Lärarlönelyftet på individnivå från Skolverket. Grundsärskola och gymnasiesärskola ingår i kategorierna Grundskola respektive Gymnasieskola. Se bilaga 2 för identifikation i registret av de grupper som ingår i populationen, det vill säga yrkeskategorier som formellt sett kan ta del av Lärarlönelyftet enligt bidragets förordning.

3.1.1 Något vanligare att kvinnor får del av Lärarlönelyftet

Huvudmän och rektorer har inte haft som mål att uppnå en jämn fördelning mellan kvinnor och män när de beslutar om vilka anställda som ska få del av Lärarlönelyftet. Ingen huvudman i Statskontorets enkätundersökning anger att de har eftersträvat en jämn könsfördelning när de fördelar lärarlönelyft. Endast drygt 1 procent av rektorerna har eftersträvat en jämn könsfördelning.

Statskontorets sammanställningar över andelen av den personal som är behörig att ta del av satsningen visar att en något högre andel kvinnor får del av Lärarlönelyftet inom samtliga skolformer förutom inom förskola/fritidshem (figur 3.2).

Figur 3.2. Andel (%) av kvinnor och män som är formellt behöriga för Lärarlönelyftet som fick lönetillägget höstterminen 2018. Uppdelat efter skolform.



Kommentar: Statskontorets bearbetning av registerdata från Skolverket. Se bilaga 2 för identifikation i registret av de grupper som ingår i populationen, det vill säga yrkeskategorier som formellt sett kan ta del av Lärarlönelyftet enligt bidragets förordning.

Redan när Lärarlönelyftet introducerades under höstterminen 2016 var det en något större andel kvinnor än män som fick del av lönetilläggen. Det visar Statskontorets delrapport 2017.

3.2 Låg omsättning bland lärarlönelyften

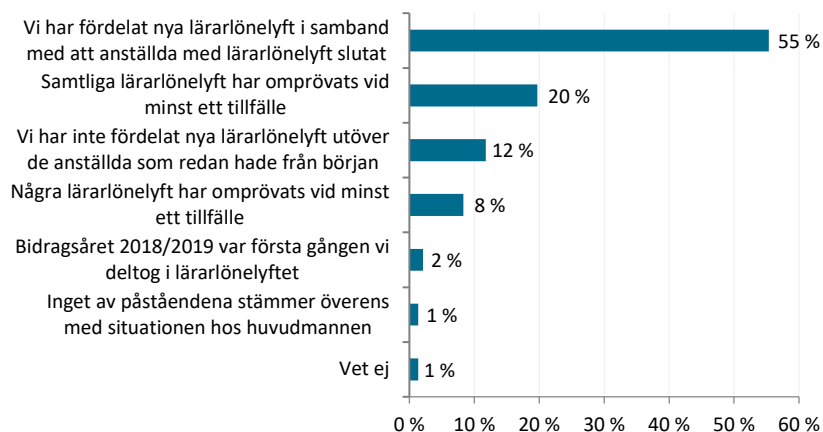
I stort sett är det samma lärare som tar del av Lärarlönelyftet varje termin. Av de lärare som fick bidraget vårterminen 2019 var det endast 4 procent av lärarna som inte tidigare fått del av satsningen och 72 procent av de som fick lärarlönelyftet vårterminen 2019 hade fått tillägget under samtliga tidigare terminer.²⁹ Lärarlönelyftet är alltså i relativt hög grad låst till en viss grupp lärare och den fördelning som huvudmännen gjorde inledningsvis är därmed styrande.

3.2.1 Ny fördelning främst om anställda med lärarlönelyft slutar

Samtidigt som att det i princip är samma individer som får ta del av lärarlönelyftet kan Statskontoret konstatera att huvudmännen ändå i viss mån omprövar sina lärarlönelyft. Vår enkätundersökning till huvudmän visar att det under bidragsåret 2018/2019 var vanligast att nya lärarlönelyft fördelades i samband med att lärare med lärarlönelyft slutade. Över hälften av de huvudmän som har svarat på enkäten anger detta. Ungefär en tredjedel av huvudmännen anger att de har omprövat antingen alla eller några lärarlönelyft, medan 12 procent svarar att de inte gjort någon ny fördelning alls (figur 3.3).

²⁹ Statskontorets analys av individuppgifter över Lärarlönelyftet från Skolverket.

Figur 3.3. Fördelningsmönster hos huvudmännen. Andelar (%).



Källa: Statskontorets enkätundersökning till huvudmän 2019 (n=289). Frågan lyder: "Vilket av följande påståenden om fördelning av lärarlönelyftet bidragsåret 2018/2019 stämmer bäst överens med situationen hos er?"

Det är vanligare bland de enskilda huvudmännen att lärarlönelyften omprövas än bland de offentliga huvudmännen. Nästan hälften av de enskilda huvudmännen har omprövat några eller samtliga lärarlönelyft. En tredjedel har omprövat samtliga, även om samma personer som tidigare kan ha blivit tilldelade lärarlönelyften igen.

3.2.2 Skilda principer vid omfördelning inom huvudmannen

Vi har utifrån våra fallstudier sett olika exempel på hur huvudmän fördelar de lärarlönelyft som blir tillgängliga när en anställd med lärarlönelyft slutar eller är tjänstledig. Hos en del huvudmän blir ett ledigt lärarlönelyft kvar på den aktuella skolan, men i andra fall omfördelas lärarlönelyften centralt hos huvudmannen.

Huvudmännen kan välja att omfördela centralt för att de även i fortsättningen vill styra fördelningen efter principen att ge till de skickligaste lärarna oavsett vilken skolenhet de arbetar på. Det kan också handla om att de vill kunna prioritera om, till exempel för att jämna ut fördelningen efter elev- eller lärarantal, eller att ta större hänsyn till elevers behov och

förutsättningar. Det händer också att fördelning sker på efterfrågan från enskilda rektorer.

3.3 Huvudmännens fördelningsprinciper ligger i stort sett fast

Statskontorets delrapport 2017 visar att huvudmännen ofta hade fattat olika principbeslut för hur de fördelar statsbidraget. Det handlade till exempel om krav på tillsvidareställning eller att skolledare inte kunde få del av Lärarlönelyftet. Det är fortfarande vanligt att huvudmännen använder sådana principer.

3.3.1 Fyra av fem huvudmän har inte gjort några förändringar

Vi har frågat huvudmännen i vår enkätundersökning 2019 om de har förändrat något när det gäller hur de har valt att disponera och fördela statsbidraget. En klar majoritet, 80 procent, har inte gjort det. Då har samma rutiner och principer gällt sedan starten.

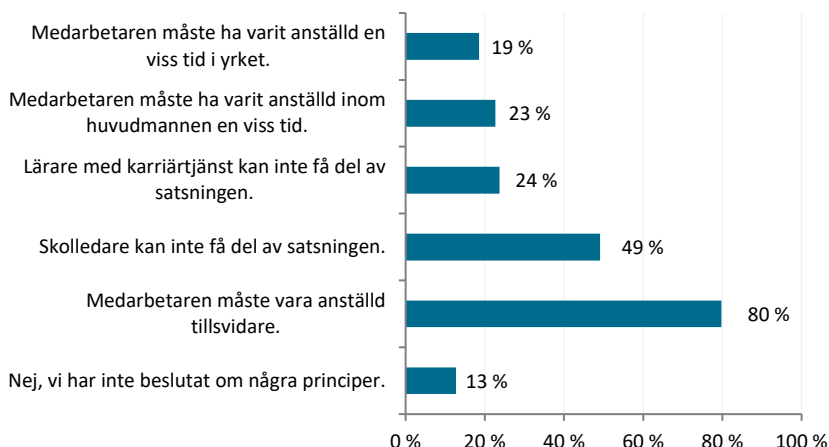
En mindre andel av huvudmännen uppger att de har vidareutvecklat eller skapat nya kriterier för vilka lärare som kan ta del av satsningen (8 procent). Ungefär lika många har gått från tillfälliga till permanenta löneökningar (8 procent). Men det är ovanligt att huvudmannen gjort en ny fördelning mellan skolenheter, i större grad tagit hänsyn till elevers behov och förutsättningar eller att huvudmannen har omprioriterat mellan kriterierna i förordningen (svarsandelarna är mellan 2–3 procent).

I våra fallstudier är det tydligt att Lärarlönelyftet ofta fortlöper utan större förändringar eller diskussioner. Inom huvudmännen och på skolorna diskuterar de inte Lärarlönelyftet särskilt mycket i dag, med vissa undantag. I de fall där de diskuterar mer beror det ofta på att huvudmannen arbetar mer aktivt med Lärarlönelyftet. Ett exempel på detta är om lärarlönelyften är tidsbegränsade och huvudmannen omprövar vilka som ska få ta del av dem.

3.3.2 De flesta ställer krav på tillsvidareanställning

De vanligaste principbesluten bland huvudmännen är i dag att de anställda måste vara tillsvidareanställda (80 procent) och att skolledare inte kan få del av satsningen (49 procent).

Figur 3.4. Principbeslut vid fördelningen av lärarlönelyft. Andelar (%). (Flera svarsalternativ är möjliga.)



Källa: Statskontorets enkätundersökning till huvudmän 2019 (n=291). Frågan lyder: "Utgår ni i dagsläget ifrån några av följande principbeslut för vilka som kan få del av Lärarlönelyftet?"

Ungefär en fjärdedel av huvudmännen anger att lärare med en karriärtjänst inte kunde få del av statsbidraget bidragsåret under 2018/2019. Det är en lika stor andel som i 2017 års undersökning.

Det förekommer också att huvudmännen har anställningstid som villkor för att kunna ta del av satsningen, antingen inom yrket eller hos huvudmannen.³⁰ Sammanlagt använder drygt en tredjedel av huvudmännen åtminstone någon av dessa principer. Regeringen har tidigare uttryckt att syftet med Lärarlönelyftet är att premiera de lärare som har arbetat ett tag,

³⁰ Villkoren för anställningstid hos huvudmannen är oftast mer än 1 år men mindre än 5 år men det är inte heller ovanligt med 1–6 månader. Det visar vår enkätundersökning till huvudmän 2019.

med hänvisning till att lärarna i Sverige har en dålig löneutveckling.³¹ Samtidigt är det enda formella villkoret att löneökningen inte får betalas ut på första månadslönen. Ungefär 80 procent av huvudmännen anger att personen antingen ska ha varit anställd ett år eller mindre, eller att de inte har några egna riktlinjer alls om anställningstid. Det visar Statskontorets enkätundersökning 2019.

3.3.3 Inte alltid lätt att hålla fast vid fördelningsprinciper

Det har varit svårt för flera huvudmän att upprätthålla beslutet om att anställda med karriärtjänster inte ska få ta del av Lärarlönelyftet. I praktiken har de som har fått en karriärtjänst efter att Lärarlönelyftet infördes ibland redan haft ett permanent lärarlönelyft, eftersom båda statsbidragen tar sikte på de mest kvalificerade lärarna. På så sätt finns det anställda som har båda statsbidragen ändå, även om huvudmannen har fattat ett annat principbeslut. Samtidigt har de anställda som hade en karriärtjänst från början i dessa fall inte fått ta del av Lärarlönelyftet. Det innebär att det finns lärare som kan få båda statsbidragen och de som enbart kan få ett statsbidrag inom en och samma huvudman. En del huvudmän har därför tagit bort denna princip.

3.3.4 Huvudmännen fördelar jämnt mellan skolenheter eller efter lärarnas skicklighet

Varje huvudman måste förhålla sig till fyra kriterier för att identifiera de mest kvalificerade lärarna när de ska välja vilka lärare som ska få ett lärarlönelyft. Något eller några av dessa kriterier ska vara uppfyllda (se även avsnitt 3.3.6 om prioriteringar mellan kriterierna). Huvudmannen kan därutöver också välja egna fördelningsprinciper för hur de exempelvis sprider lärarlönelyften mellan sina skolenheter. Regeringen har lämnat relativt stor frihet till varje huvudman att avgöra vilka utgångspunkter och principer de ska använda när de fördelar statsbidraget.

Bland de huvudmän som har mer än en skolenhet anger ungefär hälften, 48 procent, att de har eftersträvat en jämn fördelning av statsbidraget mellan skolenheterna. Detta har antingen skett efter antal elever eller antal

³¹ *Lärarnas tidning* (2016-02-12).

lärare, eller en kombination av dem.³² Men nästan lika många anger att de fördelar lärarlönelyften utifrån var de skickligaste lärarna finns, oavsett på vilken skolenhet de arbetar (47 procent). Ungefär var tionde huvudman uppger att de använder båda dessa principer. Andelarna motsvarar i stort svaren från Statskontorets enkätundersökning 2017.

En mindre andel av huvudmännen som har fler än en skolenhet (8 procent) har prioriterat skolenheter eller ämnen där det finns problem med kompetensförsörjning. Detta framgår i Statskontorets enkätundersökning 2019.

Enkätens fritextsvar visar att en del huvudmän planerar att justera fördelningsprinciperna framöver. Det handlar till exempel ändra så att huvudmannen kan fördela mer jämnt mellan skolorna. Ett annat exempel är att fördela mer medel till de skolor som har svårt att rekrytera personal.

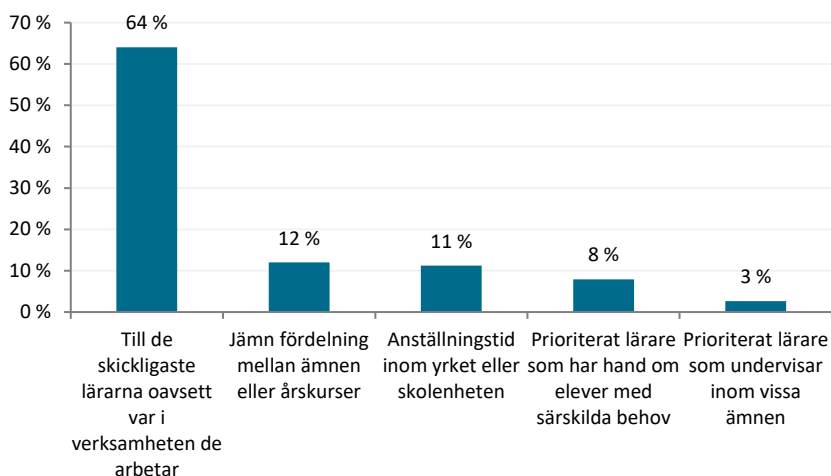
3.3.5 Rektorerna prioriterar skicklighet

Inom skolenheterna är det i praktiken i många fall rektorerna som avgör vilka lärare som ska få del av bidraget. Nästan två tredjedelar av rektorerna har valt att fördela Lärarlönelyftet till de skickligaste lärarna oavsett var i verksamheten de arbetar (figur 3.5). Det är den absolut vanligaste fördelningsprincipen bland rektorerna. Drygt var tionde rektor utgår från jämn fördelning mellan exempelvis ämnen eller anställningstid vid fördelningen. Men det är sällan de enbart utgår från en sådan princip.³³

³² Även bland många av de 8 procent som angett att de haft andra principer än de som vi angett i enkätfrågan, framgår att det har varit jämn fördelning som har varit huvudprincipen.

³³ Observera att svaren inte är direkt jämförbara med huvudmännens eftersom svarsalternativen till viss del är olika i de två enkäterna.

Figur 3.5. Rektorernas utgångspunkter vid fördelning av lärarlönelyftet inom skolenheter, bidragsåret 2018/2019. Andelar (%). (Flera svarsalternativ är möjliga.)



Källa: Statskontorets enkätundersökning till rektorer 2019 (n=417). Frågan lyder: "Vilka utgångspunkter har ni haft när ni för bidragsåret 2018/2019 fördelat lärarlönelyftet inom den skolenhet/de skolenheter du ansvarar för?"

Det är ovanligt att rektorerna har prioriterat vissa ämnen, exempelvis på grund av kompetensförsörjningsproblem. Knappt var tionde rektor prioriterar lärare som har hand om elever med särskilda behov vid fördelningen av nya lärarlönelyft 2018/2019 (figur 3.5).

3.3.6 Kollegialt lärande är meriterande hos flest

Förordningen har fyra kriterier för att urskilja de särskilt kvalificerade lärare (och förskollärare och fritidspedagoger) som ska få del av satsningen. De handlar om att läraren har 1) tagit särskilt ansvar för undervisningen genom kollegialt lärande; 2) förbättrat undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt med stöd av utbildning på avancerad nivå; 3) tagit särskilt ansvar för att stödja lärar- eller förskollärarstudenter eller nya

kollegor; 4) tagit särskilt ansvar för komplicerade undervisnings-situationer.³⁴

Det är ovanligt att huvudmännen har prioriterat om mellan kriterierna i förordningen under den tid som de har tagit del av statsbidraget. I delrapporten 2017 konstaterar Statskontoret att ungefär en tredjedel av huvudmännen prioriterade någon eller några av förordningens kriterier. Även i årets enkätundersökning uppger omkring en tredjedel av huvudmännen detta.

Figur 3.6. Huvudmännens prioriteringar av kriterierna i förordningen. Andelar (%). (Flera svarsalternativ är möjliga.)



Källa: Statskontorets enkätundersökning till huvudmän 2019 (n=267). Frågan lyder: "I statsbidragsförordningen (SFS 2016:100) anges fyra kriterier som stöd för att identifiera vilka som kan få del av lärarlönelyftet. Vid beslut om lärarlönelyftet bidragsåret 2018/2019, har ni prioriterat något/några av kriterierna? Ange i så fall vilket/vilka ni prioriterat."

Liksom 2017 är det vanligast att huvudmännen prioriterar kriteriet om att förbättra undervisningen genom kollegialt lärande och/eller kriterier om att ha tagit särskilt ansvar för komplicerade undervisningssituationer (figur 3.6).

³⁴ För de fullständiga kriterierna, se SFS 2016:100 7§

Drygt en tredjedel av huvudmännen som har fler än en skolenhet har delegerat ansvaret för att prioritera mellan kriterierna till rektorn på respektive skolenhet. De offentliga huvudmännen har gjort det i högre grad än de enskilda, vilket troligen har att göra med att fler enskilda huvudmän är mindre organisationer. Rektorer prioriterar liknande kriterier som huvudmännen, men en något högre andel av dem har prioriterat kriteriet om att ha tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande.

3.3.7 Förordningskriterierna kompletteras med andra principer för fördelning

Våra intervjuer med huvudmän och rektorer visar att de använder kriterierna på olika sätt eller kompletterar med egna fördelningsprinciper. Några utgår enbart från förordningskriterierna, andra kompletterar med de egna lönekriterierna, eller använder kursutvärderingar. Andra vill belöna de som har varit anställda länge på skolan.

I vissa fall är Lärarlönelyftet kopplat till personer som tagit ansvar i samband med projekt på skolan eller så är Lärarlönelyftet direkt kopplat till särskilda roller. I dessa fall har kriterierna varit vägledande, men stor vikt har samtidigt lagts vid kunskap och intresse för de specifika sakområden som rollerna berör. Till viss del har detta flyttat fokus från kriterierna och ”den bästa läraren” till lärare med särskilda områdeskunskaper eller intressen. De huvudmän och rektorer som har tillämpat denna princip bedömer att det har underlättat förankringsarbetet. De anser att det tydligare har visat för övriga lärare varför just dessa lärare har fått ett lärarlönelyft.

Förordningskriterierna har enligt våra intervjupersoner fungerat bra. Men som Statskontoret tidigare konstaterat är kriterierna breda och har ofta täckt in en större grupp lärare än antalet som i slutändan har kunnat få ta del av statsbidraget.³⁵ De breda kriterierna är en anledning till att huvudmännen lagt till egna principer för fördelningen.

Även det faktum att det var relativt många lärare som kunde få del av Lärarlönelyftet har enligt respondenterna i enkäten gjort det svårare för

³⁵ Statskontoret (2017:21).

huvudmän och rektorer att avgöra vilka som skulle få och vilka som skulle bli utan. Det handlade alltså inte om att identifiera den yttersta spetsen sett till skicklighet utan snarare att avgöra vem som ska få del av satsningen och vem som inte ska få det bland lärare som ligger nära varandra i skicklighet.

3.4 Ovanligt att fördela efter elevers behov

Förordningen för Lärarlönelyftet hänvisar till att kommuner enligt skollagen ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov.³⁶ I delrapporten 2017 konstaterar Statskontoret att det då var ovanligt att huvudmännen fördelade Lärarlönelyftet efter elevers behov och förutsättningar. Huvudmännen hade inte uppfattat att de skulle ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar när de fördelade statsbidraget första gången.

3.4.1 Inget ökat fokus på elevförutsättningar

Statskontoret har undersökt om huvudmän och rektorer nu i större utsträckning kompenserar för elevers olika behov och förutsättningar när de fördelar lärarlönelyft. Vi kan konstatera att huvudmän och rektorer fortfarande inte använder satsningen till att utjämna skillnader mellan eller inom skolor när det gäller elevers behov och förutsättningar.

Endast 3 procent av huvudmännen anger att de har ett starkare fokus på elevers behov och förutsättningar vid fördelningen av lärarlönelyft än tidigare. Det visar Statskontorets enkätundersökning 2019.

Av huvudmän med fler än en skolenhet anger 11 procent att de har haft elevers behov och förutsättningar eller skolresultat som utgångspunkt vid fördelningen mellan skolenheter 2018/2019. Inom skolorna har också en begränsad andel av rektorerna prioriterat de lärare som har hand om elever med särskilda behov (8 procent, se figur 3.5).

Huvudmännen kan också se till elevernas behov genom att stärka kompetensförsörjningen inom vissa ämnen eller skolenheter. Utöver de huvudmän som redan anger att de utgår från elevers behov och

³⁶ SFS 2016:100.

förutsättningar svarar ytterligare 6 procent av huvudmännen och 2 procent av rektorerna att de utgår från kompetensförsörjningsbehov när de fördelar statsbidraget.

Även våra fallstudier visar att rektorer och representanter för huvudmännen inte tar hänsyn till elevers behov och förutsättningar när lärarlönelyften fördelas. I flera fall motiverar huvudmannen detta med att elevunderlagen inte skiljer sig nämnvärt mellan skolorna och att de därför inte har behövt göra den typen av prioritering. I andra fall anser huvudmannen att de har andra verktyg för att hantera olika behov och förutsättningar, exempelvis statsbidraget för en likvärdig skola.

3.4.2 Exempel – att omfördela efter elevers behov och förutsättningar

Även om det är ovanligt finns det exempel på huvudmän som har valt att fördela statsbidraget efter elevers behov och förutsättningar. En kommun som Statskontoret har talat med fördelar sedan september 2019 om lärarlönelyften två gånger per år. Det innebär att de omfördelar de lärarlönelyft som blir lediga då lärare slutar efter ett antal kriterier. Ett av kriterierna är hur hög ranking skolenheterna har på ett socioekonomiskt index, som bland annat baseras på graden av försörjningsstöd, föräldrarnas utbildningsbakgrund och andelen elever med ensamstående föräldrar. Syftet med omfördelningen är att styra statsbidragsmedlen till de mest behövande skolenheterna och förbättra deras möjligheter att behålla behörig och kompetent personal.

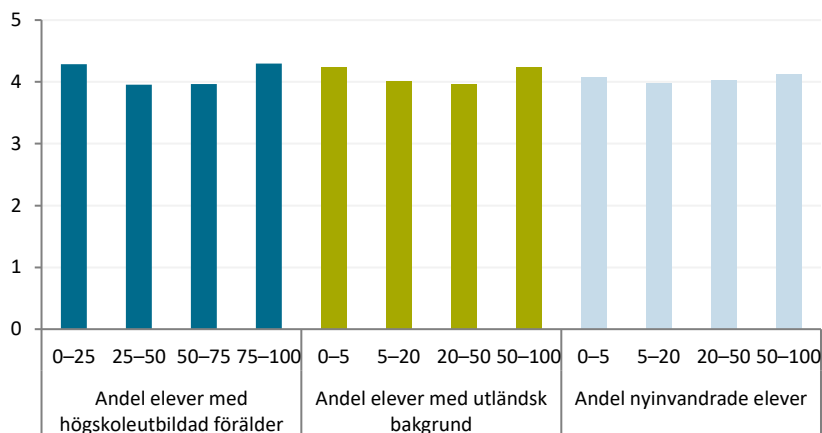
3.4.3 Inget entydigt samband mellan elevsammansättning och lärarlönelyft

Statskontoret har analyserat uppgifter på skolenhetsnivå från SCB och information om de lärare som tagit del av Lärarlönelyftet från Skolverket. Analyserna visar att variationen i antalet lärarlönelyft per elev efter olika bakgrundsfaktorer är liten.

I genomsnitt går det fyra lärare med lönelyft på hundra elever. Både de skolenheter där en låg andel av eleverna har högskoleutbildade föräldrar och de skolenheter där en hög andel av eleverna har högskoleutbildade föräldrar har något fler lönelyft per elev (figur 3.7). Ett liknande mönster

framkommer för bakgrundsfaktorerna utländsk bakgrund och nyanlända. Men skillnaderna i antalet lärarlönelyft per elev är genomgående små.

Figur 3.7. Antalet lärarlönelyft per elev efter elevsammansättning på skolenhetsnivå (lärarlönelyft/100 elever).



Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter från registret över skolenheter och information om lärarlönelyftens fördelning från Skolverket.

Andelen av lärarna på varje skolenhet som har fått del av satsningen är däremot lägre i skolor med en hög andel nyanlända och skolor där få elever har föräldrar med högskoleutbildning. Det gäller både andelen av lärare med examen och andelen av lärare totalt sett.³⁷ Men lärartätheten är också ofta högre i dessa skolor. En orsak till att andelen lärarlönelyft bland lärarna är låg kan alltså vara att det finns många lärare på skolan som konkurrerar om lönelyften. Skolor med resurssvaga elever har samtidigt en högre omsättning av lärare och en högre andel obehöriga lärare.³⁸

Ett annat sätt att mäta elevers behov och förutsättningar är att se till de faktiska resultaten i olika skolor. Statskontoret har här analyserat två

³⁷ I definitionen av lärare totalt sett ingår här de som bedriver egen undervisning för en grupp av elever eller i vissa fall en elev (till exempel lärare i särskolan och vid hem-språksundervisning). Även obehöriga lärare ingår här.

³⁸ SOU 2019:40.

resultatmått: andelen behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram och andelen elever med godkänt i alla ämnen när de går ut grundskolan. Skillnaderna i antalet lärarlönelyft per elev är små även efter dessa faktorer.

Sammantaget tyder Statskontorets analyser på att Lärarlönelyftet inte bidrar till att styra resurserna till de skolor där elevernas behov är större.

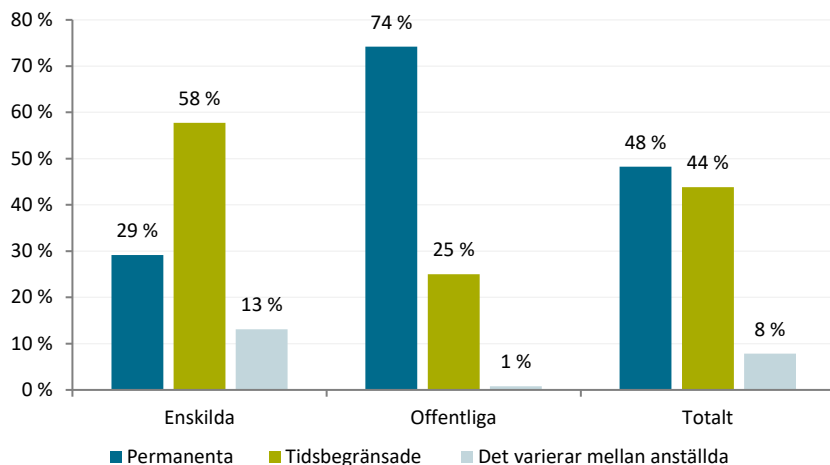
3.5 Permanenta lärarlönelyft har blivit vanligare bland offentliga huvudmän

Huvudmännen har i huvudsak inte förändrat några principer i användningen av Lärarlönelyftet eller i sina utgångspunkter för fördelning mellan lärare, som vi beskriver tidigare i denna lägesbeskrivning. Men en del huvudmän har gått från tidsbegränsade till permanenta lärarlönelyft.

3.5.1 Enskilda huvudmän använder oftast tidsbegränsade tillägg

Ungefär hälften av huvudmännen i vår enkätundersökning använder i dag permanenta lärarlönelyft (figur 3.8). Det förekommer också att huvudmän tillämpar olika principer för olika anställda när det gäller om lönetillägget är tillfälligt eller permanent, men det gäller nästan uteslutande hos de enskilda huvudmännen. Majoriteten av de offentliga huvudmännen har permanenta lärarlönelyft (74 procent). Motsvarande andel 2017 var 59 procent. Men bland enskilda huvudmän är det fortfarande vanligast med tidsbegränsade tillägg (58 procent). Flera huvudmän anger i fritextsvaren att de har permanenta lärarlönelyft ”så länge statsbidraget finns kvar”.

Figur 3.8. Huvudmännens principer kring lärarlönelyftens varaktighet. Andelar (%).



Källa: Statskontorets enkätundersökning till huvudmän 2019 (n=292). Frågan lyder: "Är löneökningarna som ni ger med stöd av statsbidraget för lärarlönelyftet tidsbegränsade eller inte?"

En del av de som tidigare hade tillfälliga lärarlönelyft har nu gått över till permanenta tillägg. Nästan en fjärdedel av de som i 2017 års enkät svarade att de hade tidsbegränsade lärarlönelyft svarar i 2019 års enkät att de numera har permanenta lärarlönelyft.

Majoriteten av de tidsbegränsade lärarlönelyften gäller i ett år. Ungefär 13–14 procent av huvudmännen anger att deras lärarlönelyft gäller en termin i taget eller att det varierar, 9 procent svarar att de gäller i 2–4 år. Enkätens fritextsvar visar att statsbidraget i en del fall är tidsbegränsat, men att det förlängs automatiskt.

3.5.2 Trygghet eller flexibilitet?

Huvudanledningen till varför huvudmännen väljer permanenta lärarlönelyft är att ge lärarna trygghet och förutsägbarhet. I Statskontorets enkätundersökning 2019 anger 89 procent av huvudmännen denna orsak. Det kan också handla om att arbetsgivaren vill visa tilltro till lärarens fortsatta arbete eller att visa att de förväntar sig att de anställda som de en gång har bedömt som mest skickliga fortsätter att vara det. Permanenta lönelyft

innebär också ofta mindre administration för arbetsgivaren. En ytterligare anledning till att inte använda tidsbegränsade statsbidrag är enligt huvudmännen att tidsbegränsningar eventuellt skulle leda ökad personalrörlighet, eller påverka lärarnas prestationer negativt.

Den främsta anledningen till att använda tidsbegränsade bidrag är att huvudmännen är osäkra på hur de ska finansiera löneökningen om bidraget upphör, 79 procent anger detta. En mindre andel huvudmän, 13 procent, vill också kunna omvärdera vilka som får löneökningar. I en del fall är statsbidraget i praktiken permanent, men tidsbegränsningen ger ändå möjlighet att omfördela i särskilda fall.

En fördel med tidsbegränsade lärarlönelyft är enligt huvudmännen att de kan omprövas så att det alltid är de skickligaste lärarna som får ta del av det. Tanken är att prestationer inte alltid är desamma genom hela arbetslivet och att de exempelvis behöver bedömas i relation till andra kollegor. Lärarlönelyftet kan fungera som ett incitament för goda prestationer. Det kan handla om att en lärare utvecklas och därmed kvalificerar sig för ett lärarlönelyft. Permanenta lärarlönelyft innebär också att det är svårt för relativt nyanställda men erfarna kvalificerade lärare att ta del av Lärarlönelyftet.

Det finns också exempel på att huvudmannen kopplar statsbidraget till tidsbegränsade uppdrag. En av huvudmännen som vi har talat med anser att det är en fördel att som lärare kunna kliva på och av uppdrag. Det beror på att viljan och kapaciteten att ta på sig extra arbete samt förmågan att prestera kan variera genom arbetslivet.

4 Hur påverkas lärarlönerna?

Lärarlönelyftet ska höja lönen utöver den ordinarie löneöversynen för de lärare som får del av satsningen. I det här kapitlet analyserar vi hur det statliga bidraget har påverkat löner och löneöversyner. Vi analyserar också löneutvecklingen för både de lärare som har och de som inte har tagit del av Lärarlönelyftet.

Statskontorets analys visar sammanfattningsvis följande:

- Löneökningstakten har varit förhållandevis hög för lärare under de senaste åren. Lönespridningen har också ökat, men det senaste året har ökningen stannat av.
- Det förekommer både att huvudmännen tar hänsyn till den befintliga lönestrukturen när de fördelar lärarlönelyften och att de prioriterar kvalificerade lärare som inte har fått något lärarlönelyft i de ordinarie löneöversynerna.
- Det finns tecken på att de lärare som får del av Lärarlönelyftet har haft en något svagare löneutveckling jämfört med de lärare som inte har fått något lärarlönelyft om vi bortser från det statliga lönetillägget.
- Andelen av rektorerna som anser att satsningen har påverkat lönestrukturen negativt har minskat över tid, men det finns fortfarande rektorer som är oroliga för att satsningen ska leda till att de relativt kvalificerade lärare som lärarlönelyften inte räcker till blir omotiverade och/eller byter jobb.

4.1 Lärarnas löner har ökat mer än genomsnittet

Lärares löner utvecklades länge svagt jämfört med andra yrkesgrupper.³⁹ Det var också en av orsakerna till regeringens satsning på höjda lärarlöner. Men under de senaste åren är lärare en av de grupper som har haft störst relativlöneökning.

4.1.1 Hög löneökningstakt i flera lärargrupper

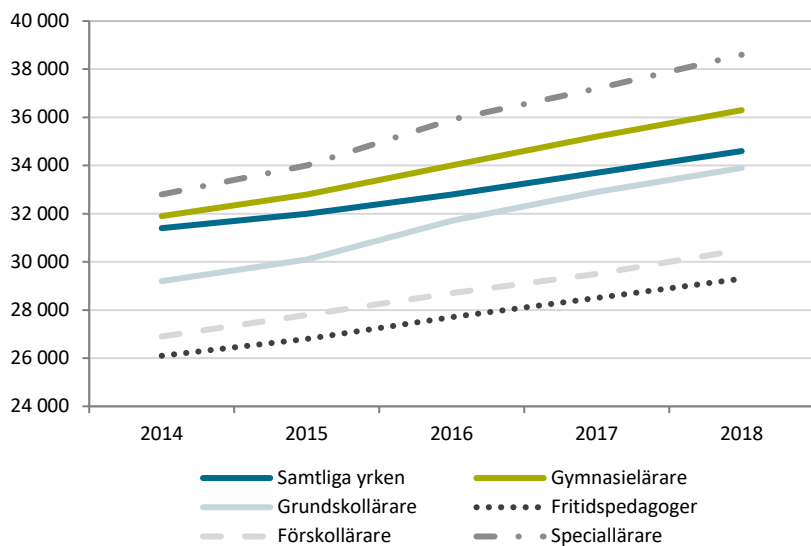
De medel som staten har skjutit till för att höja lärarlönerna i och med Karriärtjänstreformen och Lärarlönelyftet är en av orsakerna till lärarnas goda löneutveckling.⁴⁰ De huvudmän och rektorer som Statskontoret har talat med uppfattar dessutom att Lärarlönelyftet inte bara har påverkat lönerna för de lärare som tagit del av det, utan även att det har påverkat exempelvis löneanspråken vid nyrekryteringar eller för kollegor genom kompensation i ordinarie löneöversyner. Vi återkommer till detta längre fram i kapitlet (se även avsnitt 2.3.1).

Lönerna har ökat snabbare för de olika lärargrupperna jämfört med den genomsnittliga löneökningen för samtliga yrken (figur 4.1). Grundskollärares genomsnittslöner ökade från 29 200 kronor 2014 till 33 900 kronor under 2018, vilket i absoluta tal är 1 500 kronor mer än den genomsnittliga ökningen för samtliga yrken.

³⁹ Persson & Skult (2014).

⁴⁰ Medlingsinstitutet (2018).

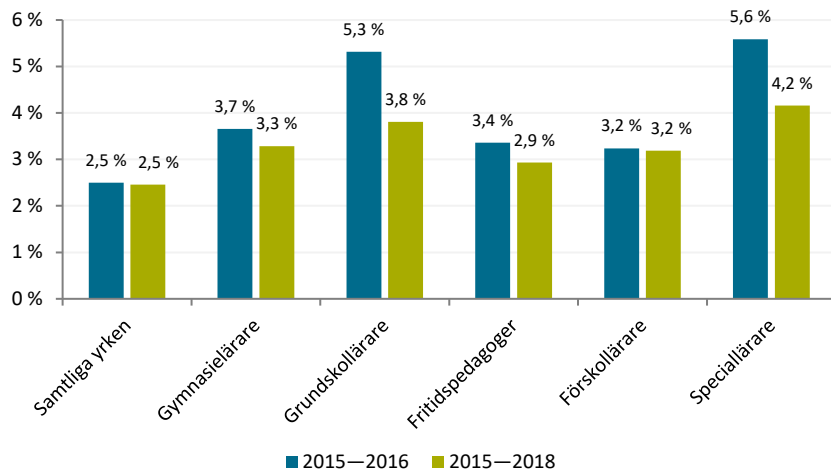
Figur 4.1. Genomsnittlig månadslön i kronor för olika yrkesgrupper.



Källa: SCB/Lönestrukturstatistiken (<http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/76923>)

Mellan 2015 och 2016 fick Lärarlönelyftet genomslag i lönestatistiken. Då var den procentuella löneökningen för grundskollärare 5,3 procent och för gymnasielärare 3,7 procent (figur 4.2). Det kan jämföras med en löneökningstakt för samtliga yrkesgrupper på 2,5 procent under samma tidsperiod.

Figur 4.2. Löneökning i procent för samtliga yrken totalt sett respektive olika lärargrupper.



Källa: Statskontorets beräkningar av aggregerade uppgifter från SCB/Lönestrukturstatistiken (sparad sökning: <http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/76926>).

Under 2015–2018 är den genomsnittliga årliga löneökningen för samtliga lärarkategorier högre än snittet för samtliga yrken. Löneökningarna har varit störst för grundskollärare och speciallärare under denna period.

Endast 9 procent av de bidrag som Skolverket har betalat ut har gått till personer som arbetar i förskolan eller på fritidshem.⁴¹ Löneförändringarna för dessa kategorier har i mindre utsträckning påverkats av Lärarlönelyftet. Den procentuella ökningen året efter att Lärarlönelyftet infördes (2015–2016) var i genomsnitt mindre för fritidspedagoger och förskollärare än för de andra lärargrupperna.

4.1.2 Löneskillnaderna ökade inledningsvis

Ett uttalat syfte med Karriärstegsreformen var att öka lönespridningen, men regeringen har inte angett detta lika uttryckligt när det gäller Lärarlönelyftet. Samtidigt går Lärarlönelyftet endast till en del av lärarkåren, i praktiken de som huvudmän och rektorer väljer ut som de

⁴¹ Skolverket (2018b).

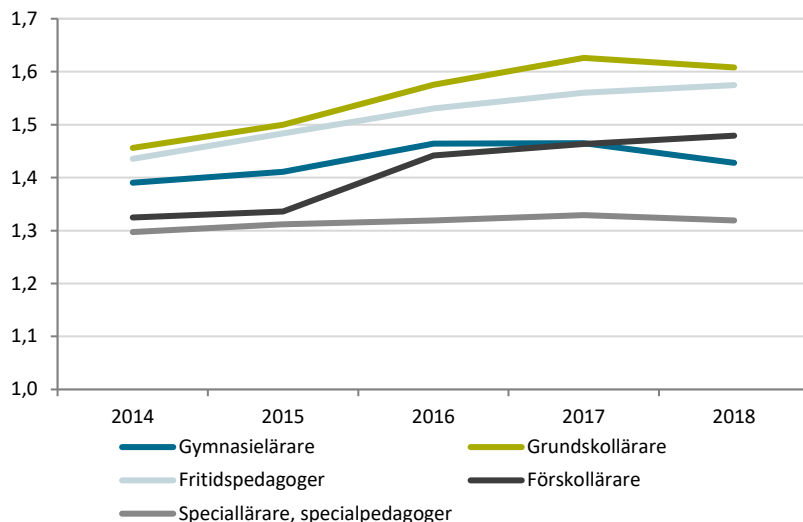
skickligaste lärarna. Denna grupp har sannolikt också redan högre löner, vilket i sig leder till att satsningen kommer att öka lönespridningen. Regeringen har också gjort det möjligt att kombinera de båda statsbidragen för enskilda lärare, just för att stimulera till ökad lönespridning.⁴²

Mellan 2014 och 2017 ökade lönespridningen inom flera lärargrupper (figur 4.3). Ökningen från 2015 till 2016 var störst för förskollärare och grundskollärare. Men under de senaste åren har ökningen generellt avtagit. För grundskollärare och gymnasielärare har lönespridningen till och med minskat något under det senaste året.

Skillnaden i kronor för grundskollärare mellan den 10:e och 90:e percentilen ökade från 10 900 kronor 2014 till 15 500 kronor 2018. För gymnasielärare var motsvarande skillnad 10 500 kronor 2014 och 12 800 kronor 2018.

⁴² Utbildningsdepartementet (2015), s. 15.

Figur 4.3. Lönespridning för olika lärargrupper mätt som kvoten mellan den 90:e och den 10:e percentilen (P90/P10).



Källa: Statskontorets beräkningar av aggregerade uppgifter från SCB/Lönestrukturstatistiken (sparad sökning: <http://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/76926>).

Kommentar: Lönespridningen ökade även före 2014, framför allt i samband med Karriärstegsreformen som fick genomslag i lönestatistiken 2013.⁴³

4.1.3 Många faktorer påverkar lönerna

Lärarlönernas utveckling påverkas av flera olika faktorer, liksom lönebildningen i stort. Det generella arbetsmarknadsläget och efterfrågan på lärare har central betydelse för lönerna. Bristen på personal har under perioden varit stor både när det gäller lärare och många andra yrkesgrupper inom vård, skola och omsorg.⁴⁴ Det kan vara en orsak till att inte bara lärare utan även andra yrkesgrupper inom välfärdsområdet har haft en förhållandevis god löneutveckling under perioden.⁴⁵

⁴³ Statskontoret (2017:1).

⁴⁴ SCB (2018).

⁴⁵ Medlingsinstitutet (2018).

Det finns också andra reformer utöver Lärarlönelyftet som kan påverka lärarnas löner. Tidigare har Karriärstegsreformen lett till höjda löner och ökad lönespridning.⁴⁶ Skolhuvudmän och rektorer uppfattar också att legitimationskravet från 2011 har påverkat löneutvecklingen positivt för de legitimerade lärarna. Men i denna rapport kommer vi fortsättningsvis att fokusera på vilken betydelse Lärarlönelyftet har haft för lönerna och konsekvenserna av det.

4.2 Det varierar hur Lärarlönelyftet hanteras i förhållande till ordinarie lönebildning

Utbildningsdepartementets promemoria om Lärarlönelyftet säger att den ordinarie löneutvecklingen för de lärare som får del av satsningen inte ska hållas tillbaka.⁴⁷ Vi tolkar det som att anställda med ett lärarlönelyft i genomsnitt inte bör få en mindre löneökning än vad de skulle ha fått om de inte tagit del av satsningen. Men regeringen har också uppmuntrat huvudmännen till att göra egna satsningar om statsbidragsmedlen inte räcker till alla kvalificerade lärare.⁴⁸ Det innebär att regeringen till viss del har motiverat huvudmännen att höja lönerna för fler lärare om de ligger för lågt i lön, men utan att missgynna de som fått ett lärarlönelyft i ordinarie lönerevision.

4.2.1 Viss hänsyn till befintlig lönestruktur

Även om huvudmän och rektorer främst fördelar bidraget efter skicklighet tar de i vissa fall hänsyn till de anställdas ursprungliga lönenivåer. Av de rektorer som har delat ut nya lärarlönelyft till anställda under 2018/2019 uppger 22 procent att de tar hänsyn till den befintliga lönestrukturen när de bestämmer vilka lärare som får del av satsningen.⁴⁹ Detta är ett exempel på att fördelningen inte enbart sker efter till exempel skicklighet.

⁴⁶ Statskontoret (2017:1), Riksrevisionen (2017:18).

⁴⁷ Utbildningsdepartementet (2015), s. 14.

⁴⁸ *Vi kan inte ge alla lärare ett lönelyft*, Aftonbladet Debatt (2016-11-11).

⁴⁹ Statskontorets enkätundersökning till rektorer 2019. Andel som instämmer i påståendet "Tagit hänsyn till befintlig lönestruktur" (vid fördelning av lärarlönelyft inom skolenheten 2018/2019).

Men det är också ett tecken på att bidraget i praktiken inte är helt skilt från den övriga lönebildningen.

4.2.2 En del strävar efter att hantera Lärlönelyftet separat

De huvudmän och rektorer som vi har intervjuat ser olika på om statsbidraget ska ses som en del av grundlönen eller inte. En del strävar efter att hålla Lärlönelyftet helt utanför lönerevisionen eftersom de uppfattar att det är regeringens intention med satsningen. Andra menar att det i praktiken är svårt att separera statsbidraget från den övriga lönen. De säger att de "ser till hela lönen" och att "lika arbete ska ge lika lön", oavsett om lönen delvis kommer från det statliga bidraget eller inte. I praktiken handlar det ofta om att arbetsgivaren håller den lönenivå som krävs för att behålla anställda eller kunna nyanställa. Då är det svårt att se tilläggen som en helt separat del av lönen och bortse från dem i den ordinarie lönerevisionen.

I de lokala löneöversynerna gör olika huvudmän på olika sätt när det gäller om Lärlönelyftet räknas med i den så kallade lönepotten eller inte. Riksrevisionen har tidigare visat att 38 procent av huvudmännen räknar med Lärlönelyftet i uppräknningen av lönepotten i de ordinarie lönerevisionerna.⁵⁰ Då bidrar Lärlönelyftet alltså till att höja den tillgängliga summan för att öka lönen för samtliga lärare. Men statsbidraget täcker inte sådana ökade kostnader.

4.2.3 Lokala satsningar för att komplettera de nationella lönesatsningarna

Utöver ordinarie löneöversyner har huvudmännen ibland gjort särskilda lönesatsningar för lärare som inte omfattas av reformen. Strax efter att Lärlönelyftet infördes uppgav ungefär hälften av huvudmännen i Statskontorets enkätundersökning att de gjorde särskilda satsningar för de anställda som inte hade fått del av Lärlönelyftet. Det har till exempel handlat om att huvudmannen särskilt har höjt löner inom delar av verksamheten eller inom ämnen där det är svårt att rekrytera lärare. Det förekommer också att arbetsgivare under flera år ger särskilda

⁵⁰ Riksrevisionen (2017:18).

löneökningar i de ordinarie översynerna för de kvalificerade lärare som inte får ta del av något av de statliga lönebidragen. I vissa fall finns lokala fackliga överenskommelser om detta. Det framkommer i enkätens fritextsvar.

En återkommande uppfattning i både intervjuer och fritextsvar är att det hade varit bättre med generella lönepåslag till alla lärare snarare än tillägg till de skickligaste. Det finns också enstaka exempel på där huvudmannen har valt att ge alla legitimerade grundskole- och gymnasielärare ett lönepåslag.

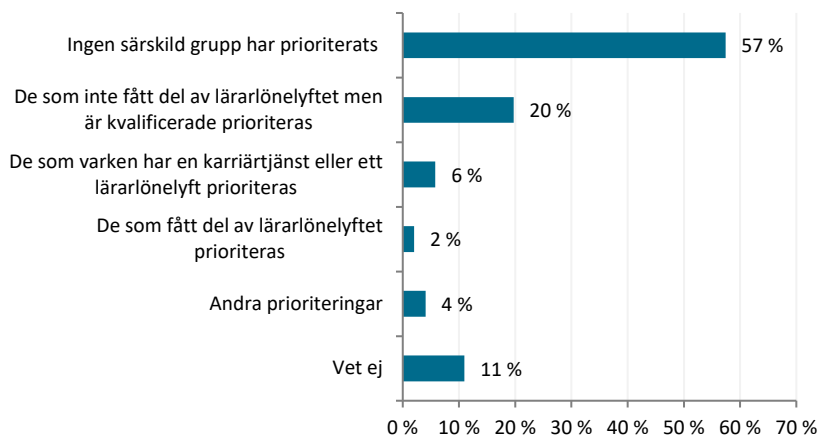
Skolchefen i en kommun som har gett generella lönetillägg beskriver att syftet har varit att göra kommunen till en attraktiv arbetsgivare och behålla lärarna inom kommunen. De bedömer också att det har varit ett effektivt sätt att behålla lärarna inom kommunen. De har därför valt att prioritera en höjning för alla trots att kommunen har ett ansträngt ekonomiskt läge. Enligt huvudmannen kan en annan möjlig positiv effekt med lika löneökningar för alla vara mindre splittring mellan lärarna. Samtidigt menar skolchefen att det generella påslaget, som är lika stort för alla lärare, har minskat möjligheterna till karriärvägar inom lärarkåren.

4.3 Lärarlönelyftslärare har inte prioriterats i löneöversynerna

Lärarlönelyftet ska enligt förordningen gå till de mest kvalificerade lärarna. Denna grupp borde alltså bortsett från det statliga bidraget ha de högsta påslagen i löneöversynerna. Samtidigt kan det vara så att lönenivån för de skickligaste lärarna redan var relativt hög och att det minskar möjligheten att höja nivån ytterligare.

En klar majoritet av rektorerna anger att de inte prioriterar någon särskild grupp av lärare i löneöversynerna (figur 4.4). Var femte rektor uppger att de i den ordinarie lönerevisionen har prioriterat de anställda som inte har fått del av Lärarlönelyftet, men som är kvalificerade. Därtill prioriterar 6 procent av rektorerna anställda som inte har fått ta del av någon av de statliga lönesatsningarna.

Figur 4.4. Rektorer om hur Lärlönelyftet påverkar den ordinarie löneöversynen. Andelar (%).



Källa: Statskontorets enkätundersökning till rektorer 2019 (n=639). Frågan lyder: "Hur har lärlönelyftet påverkat utfallet i den ordinarie löneöversynen?" Svarsalternativet "Andra prioriteringar" kan till exempel handla om att huvudmannen prioriterar andra yrkesgrupper inom skolan.

Endast 2 procent av rektorerna prioriterar gruppen som har fått ett lärlönelyft i de ordinarie lönerevisionerna. Omkring var tionde rektor instämmer i stället i påståendet att anställda med lärlönelyft har fått ett lägre påslag i den ordinarie lönerevisionen (visas inte i figuren).⁵¹

En orsak till att rektorer prioriterar lärare som inte har fått del av satsningen är att de anser att de har behövt justera de löneskillnader som uppstod direkt efter att Lärlönelyftet infördes. Lönegapet mellan de som fick ett lärlönelyft och de som nästan kvalificerade sig för ett sådant blev för stort, trots att de har likvärdig kompetens. En annan orsak är att rektorerna hellre vill ha en jämn spridning av lönerna, snarare än ett hopp mellan de som fick och inte fick ett lärlönelyft. Det beror på att den

⁵¹ Andel som instämmer i påståendet "Satsningen har resulterat i att anställda med ett lärlönelyft har fått ett lägre påslag i den ordinarie lönerevisionen" i Statskontorets enkätundersökning till rektorer 2019.

jämna spridningen bättre motsvarar skillnader i de anställdas kvalifikationer och prestationer.

4.3.1 Kompensation kan dämpa lönespridningen

Det finns alltså vissa tecken på att de lärare som inte har fått något lärarlönelyft kompenseras, vilket då dämpar bidragets effekter på lönespridningen. Denna utveckling kan delvis förklara att lönespridningen har avtagit i vissa lärargrupper (avsnitt 4.1.2).

En annan faktor som påverkar vilken betydelse Lärarlönelyftet har för lönespridningen är i vilken utsträckning en och samma lärare har både en karriärtjänst och har fått ett lärarlönelyft. Om samma lärare ofta får del av båda satsningarna blir effekten på lönespridningen större.

I Statskontorets enkätundersökning 2019 uppger en fjärdedel av huvudmännen att lärare med karriärtjänst inte kan få ett lärarlönelyft. Det innebär att de båda bidragen kan hamna hos samma personer i många fall. Andelen förstelärare som har ett lärarlönelyft har ökat sedan starten 2016. Hösten 2016 tog 54 procent av förstelärarna del av bidraget, och hösten 2018 var motsvarande andel 59 procent.⁵² Denna utveckling bidrar troligen till att öka lönespridningen, även om förändringarna inte är stå stora.

4.3.2 Lärarlönelyftet kan ha minskat det ordinarie lönepåslaget

Det är inte ovanligt att löneöversynerna används till att justera de skillnader som uppstod vid införandet av Lärarlönelyftet, även om majoriteten av rektorerna inte prioriterar någon särskild grupp vid de ordinarie löneöversynerna. En central fråga är därför vilket genomslag detta har fått för löneutvecklingen för de som får del av den statliga lönesatsningen jämfört med de övriga lärarna. I det här avsnittet analyserar vi därför i vilken utsträckning den lönepremie som Lärarlönelyftet innebär för den enskilda

⁵² Statskontorets beräkningar utifrån Registret över pedagogisk personal 2016 och 2018 och uppgifter från Skolverket om lärarlönelyft från höstterminerna de båda åren.

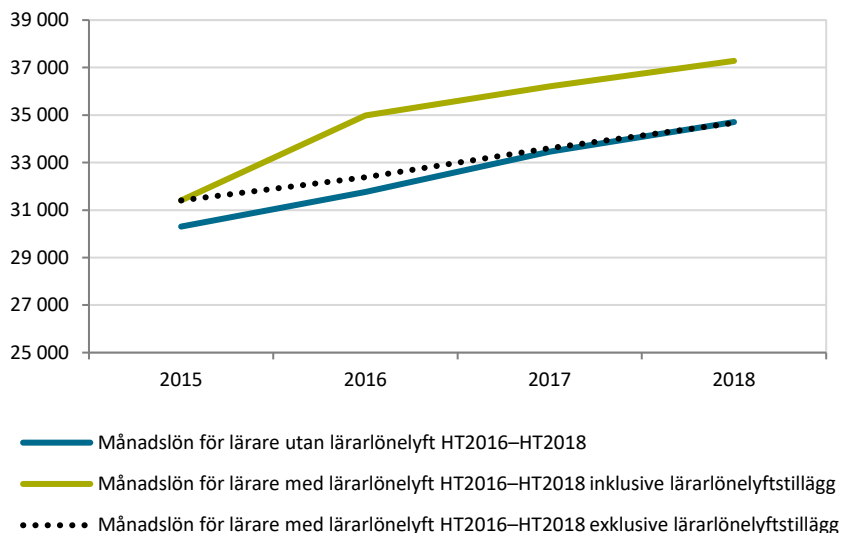
individen har bestått över tid. Vi använder registerdata på individnivå för denna analys.

Lönestatistiken för privat sektor är en urvalsundersökning, vilket innebär att vi endast kan följa individer över tid om de är anställda hos kommunala huvudmän.⁵³ Vi har jämfört lärare som fått bidraget samtliga terminer från hösten 2016 till hösten 2018 med lärare som inte fått bidraget under någon termin.

Statskontorets analys visar att de lärare som fick ett lärarlönelyft från starten 2016 redan hade något högre genomsnittslöner 2015 än de lärare som inte fick del av satsningen (figur 4.5). Eftersom bidraget skulle gå till de mest kvalificerade lärarna är det också väntat att de inledningsvis hade högre genomsnittslöner än andra lärare. Då Lärarlönelyftet infördes ökade skillnaderna mellan grupperna, från en löneskillnad på 1 100 kronor 2015 mellan grupperna till en skillnad på drygt 3 200 kronor 2016.

⁵³ Analysen omfattar de grundskole- och gymnasielärare i Lärarregistret som 1) har legitimation; 2) har varit anställda hos en kommunal huvudman samtliga åren 2015–2018; 3) har uppgift om månadslön samtliga åren 2015–2018 i Lönestrukturstatistiken, 4) ej är förstelärare eller lektor; och 5) ej har haft lärarlönelyft enstaka terminer. Det motsvarar 37 procent av de grundskole- och gymnasielärare som arbetade vid kommunala huvudmän hösten 2018.

Figur 4.5. Genomsnittlig månadslön i kronor för grundskole- och gymnasielärare vid kommunala skolor.



Kommentar: Statskontorets analyser av data från SCB och Skolverket. De lärare som ingår i analyserna är legitimerade lärare som arbetar i kommunala grund- eller gymnasieskolor samtliga år 2015–2018 och inte arbetat som förstelärare under denna period (N=31 130).

Om vi bortser från den löneökning som läraren fått i och med Lärarlönelyftet och ser till månadslönen exklusive tillägg (den streckade linjen i figur 4.5) ser vi att löneökningen är svagare än för övriga lärare. I slutet av undersökningsperioden har de två lärargrupperna ungefär samma genomsnittslön om vi bortser från lärarlönelyftstillägget.

För att tydligare se hur Lärarlönelyftet i sig hänger ihop med löneutvecklingen har vi exkluderat förstelärare från analysen. Men vi får liknande resultat även när vi analyserar löneutvecklingen för den grupp lärare som tar del av lönetillägg både via Karriärtjänstreformen och Lärarlönelyftet. Lärare som inte tar del av någon av reformerna har en något bättre löneutveckling, om vi bortser från lönetilläggen.

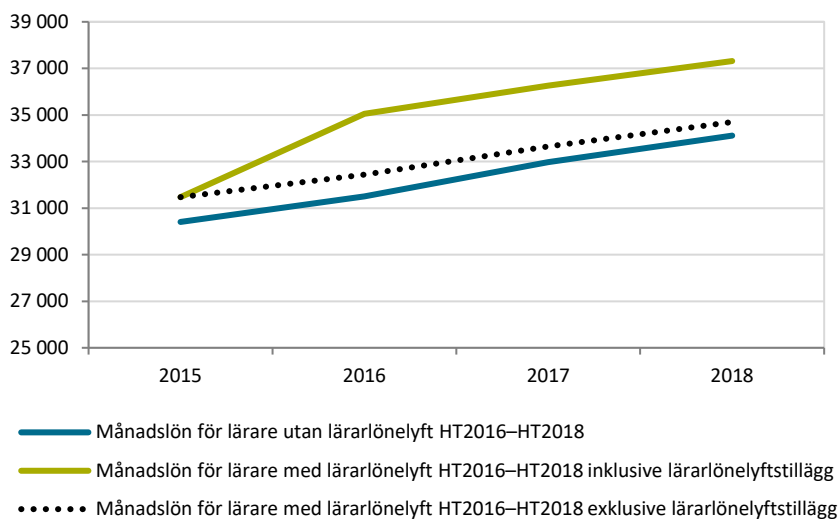
4.3.3 Jobbyten förklarar inte skillnaderna

Det är svårt att helt särskilja Lärarlönelyftets betydelse för ett eventuellt sämre utfall i ordinarie lönerevision från andra förklaringar. Men den utveckling som framgår i figur 4.5 stämmer överens med de svar vi får

från rektorer om att de i lönerevisionerna till viss del kompenserar de lärare som inte har fått ta del av bidraget. En annan förklaring kan vara att de som inte har fått ett lärarlönelyft får upp sin lön genom att byta arbetsplats oftare. I analysen ovan ingår dessa lärare om de har bytt mellan kommunala skolor.

Men vår analys visar också att den relativt svagare löneutvecklingen för lärarlönelyftslärare finns kvar även efter att vi har exkluderat lärare som bytt mellan skolenheter under perioden (figur 4.6). Men skillnaderna minskar något. Jobbyten förklarar alltså bara en del av den relativt bättre löneutvecklingen för lärare utan lärarlönelyft. Andra faktorer, som åldersfördelningen i grupperna, förklarar inte heller skillnaderna i löneutvecklingen mellan våra jämförelsegrupper. Det visar ytterligare analyser som Statskontoret har genomfört.

Figur 4.6. Genomsnittlig månadslön i kronor för grundskole- och gymnasielärare vid kommunala skolor *för lärare som inte bytt skolenhet under perioden.*



Kommentar: Statskontorets analyser av data från SCB och Skolverket. De lärare som ingår i analyserna är legitimerade lärare som arbetar i kommunala grund- eller gymnasieskolor samtliga år 2015–2018, som inte arbetat som förstelärare eller har bytt skolenhet (N=19 957).

I genomsnitt har de lärare som har fått ett lärarlönelyft inte haft samma procentuella ökning i de ordinarie lönerevisionerna som andra lärare om vi

bortser från lärarlönelyftstillägget. För de lärare i vår analyspopulation som har varit anställda på samma skolenhet under hela perioden är då den genomsnittliga årliga löneökningen (exklusive lönetillägg) 3,9 procent för lärare utan lärarlönelyft och 3,3 procent för de med lärarlönelyft. Detta tyder på att arbetsgivarna kompenserar de lärare som inte har fått del av satsningen. Även om det fortfarande finns en tydlig skillnad i den totala lönen mellan lärare som har och inte har ett lärarlönelyft har den minskat något sedan 2016. Samtidigt har båda grupperna en förhållandevis god löneutveckling.

I analyserna av löneutvecklingen ingår inte alla lärare i grund- och gymnasieskolan eftersom vi avgränsat analyspopulationen efter vissa kriterier (se not 53). Resultatet som vi presenterar i figurena 4.5 och 4.6 behöver därför inte vara representativt för samtliga lärare, till exempel de som är anställda hos enskilda huvudmän.

Det första löneöversynstillfället efter det att regeringen införde statsbidraget för höjda lärarlöner var under våren 2017. I denna lägesbeskrivning har vi alltså möjlighet att följa utfallet i den ordinarie löneöversynen i två år efter reformen. I slutrapporten kan vi på något längre sikt besvara frågan om hur lärarlönelyftet påverkar gruppen som får del av bidraget i de ordinarie löneöversynerna.

4.4 Missnöjet med lönestrukturen finns kvar men har minskat

Statskontorets första utvärdering av reformen visar att fyra av tio rektorer då ansåg att Lärarlönelyftet har resulterat i en lönestruktur som de inte är nöjda med. I dag är det drygt en femtedel av rektorerna som anser det.

En del av de rektorer som anser att lönestrukturen har påverkats negativt förklarar det med att Lärarlönelyftet har lett till för stora löneskillnader mellan relativt likvärdiga lärare. Det framkommer i våra intervjuer med rektorer. Det gäller särskilt i de fall där Lärarlönelyftet inte räckte till alla de lärare som arbetsgivaren hade bedömt som kvalificerade. Detta kan också förklara varför lärare utan lärarlönelyft i genomsnitt har haft en något bättre löneutveckling än lärare med lärarlönelyft då vi bortser från lärarlönelyftstillägget. Samtidigt anser ungefär hälften av rektorerna i vår

enkätundersökning att sambandet mellan prestation och lön generellt har blivit tydligare efter att Lärarlönelyftet infördes.

En återkommande uppfattning från Statskontorets intervjuer med huvudmän och rektorer är att nyanställda lärare har höga löner, liksom de skickligaste lärarna som får del av de statliga lönesatsningarna. Detta riskerar att skapa en mellangrupp av relativt erfarna lärare med förhållandevis låga löner. I något fall beskriver våra intervjupersoner att de har använt Lärarlönelyftet för att jämna ut det som de uppfattar som oskäliga skillnader till följd av de höga ingångslönerna.

En rektor vid en kommunal grundskola beskriver att det är problematiskt att lärare som arbetat länge och gör ett bra arbete inte blir premierade som de borde bli och att det är dags att höja lönerna i mittengruppen. Både huvudmän och rektorer anser att den här typen av lönestruktur riskerar att medföra att relativt erfarna lärare blir omotiverade i sitt dagliga arbete och byter arbetsplats. Vi har inte undersökt hur omfattande detta problem är inom ramen för denna lägesbeskrivning.

5 Möjligheter och risker framöver

Till slutredovisningen av detta uppdrag 2021 ska Statskontoret bland annat utvärdera om Lärarlönelyftet har bidragit till ökad kvalitet i undervisningen och till förbättrade skolresultat. Detta är några av de övergripande målen med Lärarlönelyftet. I det här kapitlet diskuterar vi några av de möjligheter och risker vi ser i dag utifrån våra iakttagelser under arbetet med lägesbeskrivningen och andra relevanta underlag. I förlängningen kan dessa möjligheter och risker påverka utsikterna att Lärarlönelyftet förbättrar skolans kvalitet och resultat.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret följande:

- Lärarna har haft en stark löneutveckling och det missnöje som uppstod vid den första fördelningen av lärarlönelyft har mattats av. Dessa faktorer kan bidra till att regeringen når målen med reformen.
- Lärarlönelyftet har hittills sällan påverkat skolverksamheten eller haft en entydigt positiv påverkan på lärarnas motivation eller prestation. Detta kan försvaga möjligheterna att nå bättre resultat i skolan.
- I praktiken har det varit svårt för huvudmännen att både fördela efter lärarnas skicklighet och prioritera elever med svagare förutsättningar. Då lärarnas skicklighet prioriteras, i enlighet med förordningen, finns en risk att Lärarlönelyftet inte bidrar till en kompensatorisk resursfördelning.

5.1 Högre löner och upplevd statusökning

I promemorian till statsbidraget framhåller regeringen att den låga lönenivån är ett uttryck för hur ett yrke värderas.⁵⁴ Regeringen förväntar sig därför att lönesatsningen ska höja läraryrkets status och attraktivitet.⁵⁵

⁵⁴ Utbildningsdepartementet (2015), s. 10.

⁵⁵ Ibid., s. 25.

Högre lön och högre status ska i sin tur locka fler och mer kompetenta personer till lärarutbildningarna samtidigt som fler lärare ska vilja stanna kvar i yrket. En tillfredsställande lärartäthet, och en mer kompetent och erfaren personal, ska öka kvaliteten i undervisningen och förbättra skolresultaten.

I det här avsnittet lämnar Statskontoret några kommentarer kring de första stegen i den tänkta effektkedja som på sikt förväntas förbättra kvaliteten och resultaten i den svenska skolan: höjd lön och ökad status.

5.1.1 Stark löneutveckling och viss compensation till de utan lärarlönelyft

Statskontoret konstaterar att lärarnas löneutveckling har varit relativt stark under de senaste åren. Samtliga lärarkategorier har haft en bättre genomsnittlig löneutveckling än den genomsnittliga löneutvecklingen för alla yrken. De tre miljarderna årligen i statsbidraget för höjda lärarlöner bidrar till detta, men även olika arbetsmarknadsfaktorer.

Lärarlönelyften ska gå till särskilt kvalificerade lärare. Det visar att regeringen vill öka möjligheterna till en god löneutveckling för de som bedöms vara de skickligaste lärarna. En konsekvens blir då en större spridning i lön mellan de mest kvalificerade lärarna och övriga lärare. Men Statskontoret ser samtidigt att huvudmännen i vissa fall vill minska de löneskillnader som uppkommer till följd av Lärarlönelyftet, exempelvis genom att kompensera andra lärare i särskilda lönesatsningar eller ordinarie lönerevisioner (se kapitel 4). Detta kan delvis bero på att huvudmännen inte anser att lärarlönelyften räcker till alla kvalificerade lärare. Intentionerna från regeringen har inte heller varit helt entydiga. Regeringen har till exempel uppmuntrat huvudmännen att göra egna lönesatsningar om de upplever att lärarlönelyften inte räcker till alla kvalificerade lärare.⁵⁶

Som vi tidigare har nämnt är relativt låga lönerna för erfarna lärare en viktig bakgrund till regeringens satsning på höjda lärarlöner.⁵⁷ Svenska lärare har i ett internationellt perspektiv haft en svag löneutveckling över

⁵⁶ *Vi kan inte ge alla lärare ett lönelyft*, Aftonbladet Debatt (2016-11-11).

⁵⁷ Utbildningsdepartementet (2015), s. 10

arbetslivet. Samtidigt är villkoret för att kunna ta del av statsbidraget att läraren har varit anställd i minst en månad.⁵⁸ Det är också ovanligt att huvudmännen ställer krav på en längre anställningstid än ett år för de som får ett lärarlönelyft. Det är också få rektorer som prioriterar anställningstid i yrket när de fördelar lärarlönelyften (se kapitel 3). I praktiken finns det därför inga garantier för att det främst är erfarna lärare som får del av statsbidraget.

En annan av regeringens intentioner med satsningen var att de personer som får ett lärarlönelyft även skulle få en långsiktig lönehöjning utöver den ordinarie lönerevisionen.⁵⁹ Kapitel 4 beskriver att det visserligen finns en tydlig skillnad i lön mellan de som fått ett lärarlönelyft och de övriga lärarna ett par år efter att reformen infördes. Men skillnaderna mellan lärarlönelyftslärare och övriga lärare har minskat något över tid. I slutredovisningen kommer vi att följa upp och utvärdera löneutvecklingen ytterligare.

5.1.2 Fler lärare tycker att yrket värdesätts

Det återstår att se om Lärarlönelyftet på sikt kommer att öka attraktiviteten i läraryrket. Frågan är också om reformen påverkar lönestrukturen på ett sätt som leder till ökad yrkesstatus. Räcker det med höjda genomsnittslöner eller är en god löneutveckling för lärare som varit länge i yrket centralt?

Det finns indikationer på att lärarna upplever att yrkets status har ökat, om än från låga nivåer. I en tidigare undersökning från 2013 framkommer att lärarna själva då upplevde att deras yrkesstatus är låg och endast 5 procent av högstadielärarna ansåg att yrket värdesätts.⁶⁰ Fem år senare har denna andel fördubblats, till 11 procent.⁶¹ Även om ökningen i upplevd status är tydlig är andelen fortfarande låg i ett internationellt perspektiv.

⁵⁸ Skolverket (2019b).

⁵⁹ Utbildningsdepartementet (2015), s. 26.

⁶⁰ Skolverket (2014).

⁶¹ Skolverket (2019c).

Det är inte heller givet att självupplevda statusförändringar i lärarkåren avspeglar allmänhetens syn på ett yrke, vilket kan vara viktigt för attraktiviteten. Den allmänna uppfattningen om yrkens status är – enligt så kallade rangordningsstudier – relativt stabil och oföränderlig.⁶² Samtidigt tror en majoritet (59 procent) av huvudmännen att Lärarlönelyftet på sikt i hög grad kommer att bidra till att höja läraryrkets status. Det visar Statskontorets enkätundersökning 2019.

En tanke med reformen är att högre lön och status ska leda till fler kvalificerade sökande till lärarutbildningarna. Tidigare undersökningar visar att söktrycket är lågt och att en mycket hög andel förstahandssökande antas för de flesta lärarutbildningar.⁶³ Vi kommer att återkomma till utvecklingen i vår slutredovisning 2021.

5.1.3 Fokus har skiftat från lön till arbetsförhållanden

Även faktorer som arbetsförhållanden och olika typer av förmåner kan vara av betydelse för ett yrkes status.⁶⁴ I Statskontorets intervjuer med rektorer framkommer att de bedömer att lärarnas arbetsförhållanden är ett minst lika viktigt problem som lönenivåerna. Även från arbetstagarorganisationerna finns observationer om att arbetsmiljön har fått en allt större plats i förhållande till diskussionerna om lön.

De huvudmän och rektorer som Statskontoret har intervjuat beskriver vidare hur det starka fokuset för att få upp lärarnas löner har mattats av. Orsaken är att de i dag uppfattar att lönenivån är mer rimlig än tidigare. Detta tyder på att de satsningar som gjorts för att höja lärarlönerna har lett till en genomsnittlig lönenivå som fler rektorer och huvudmän uppfattar som tillräckligt hög. I stället betonas nu alltså frågor om lärarnas arbetsförhållanden. Eventuella förändringar av arbetsförhållandena kan också påverka i vilken utsträckning det är rimligt att förvänta sig att yrkets status höjs.

⁶² Ulfsdotter Eriksson (2006).

⁶³ Universitetskanslersämbetet (2017).

⁶⁴ Ulfsdotter Eriksson (2006).

5.1.4 Missnöjet har avtagit enligt rektorerna

Tidigare utredningar har visat att lönesatsningar till vissa lärare som Lärarlönelyftet och Karriärstegsreformen inledningsvis skapar en klyfta mellan lärargrupper.⁶⁵ Detta kan försämra acceptansen för reformen. Begrepp som förste-, andre- och tredjelärare har uppkommit, där tredjelärarna är de som inte har fått del av någon statlig lönesatsning.

Ungefär hälften av rektorerna i enkätundersökningen 2019 anser att Lärarlönelyftet i någon mån har försämrat det kollegiala samarbetet, men ungefär lika många instämmer inte alls i detta. I Statskontorets undersökning 2017 lyfte rektorerna tydligare fram detta försvagade samarbete och klyftan mellan lärare som ett problem. I dag diskuteras Lärarlönelyftet inte lika mycket, enligt majoriteten av de intervjuade. En orsak till detta är också att det är få nya lärarlönelyft som fördelas i dag på de flesta skolenheter. Därför kommer ämnet allt mer sällan upp till diskussion.

En vanlig beskrivning bland rektorerna är att missnöjet har mattats av något och att sammanhållningen på längre sikt inte uppenbart har försämrats. Rektorerna upplever oftare att lärarnas acceptans för Lärarlönelyftet är bra (37 procent) än att acceptansen är dålig (18 procent). Det visar enkätundersökningen 2019.

5.2 Risk att målet om ökad kvalitet inte nås

Vi bedömer att det finns ett antal risker som kan leda till att det blir svårt att nå de mål som handlar om bättre kvalitet i undervisningen, förbättrade kunskapsresultat och om att utveckla skolverksamheten i övrigt.⁶⁶ Det handlar till exempel om att det är sällsynt att skolverksamheten har påverkats som en följd av Lärarlönelyftet.

5.2.1 Hittills få förändringar i skolan

I förordningen för Lärarlönelyftet framgår att ett av syftena med satsningen är att ge högre lön ”för att därigenom bidra till en ökad kvalitet i undervisningen”.⁶⁷ På längre sikt kan detta ske genom att läraryrkets status höjs

⁶⁵ Riksrevisionen (2017:18), Statskontoret (2017:21).

⁶⁶ SFS 2016:100.

⁶⁷ SFS 2016:100, 2 §.

och att fler vill utbilda sig till lärare och även stanna kvar i yrket. Men det är också möjligt att reformen har en mer direkt effekt på verksamhetens utformning eller på lärarnas motivation och att den på så sätt kan leda till en bättre undervisning.

Statskontoret konstaterar i delrapporten 2017 att lönesatsningen sällan påverkar själva skolverksamheten. Tre av fyra rektorer hade till exempel inte förändrat organisation eller arbetssätt som en följd av Lärlönelyftet. Under arbetet med lägesbeskrivningen framkommer en liknande bild. Men nu har en något högre andel arbetat mer med kollegialt lärande och med att utveckla undervisningens innehåll, arbetssätt och metoder (24 procent 2019 jämfört med 15 procent 2017). En förklaring kan vara att skolorna nu haft ytterligare ett par år på sig att göra sådana satsningar.

Samtidigt uppfattar rektorer och huvudmän att reformen främst är en ren lönesatsning. Majoriteten av rektorerna (61 procent) har inte heller gjort några särskilda förändringar i verksamheten till följd av Lärlönelyftet. Huvudmän och rektorer beskriver att satsningen till sin utformning i första hand är ett sätt att lönemässigt gynna de redan skickliga lärarna, snarare än ett sätt att motivera dem till att prestera ännu bättre framöver. Vår undersökning visar också att det är ovanligt att huvudmännen eller rektorerna kopplar Lärlönelyftet till särskilda uppdrag eller satsningar, även om det förekommer.

De flesta rektorer instämmer inte i att de lärare som fått ett lärlönelyft nu presterar bättre, enligt Statskontorets enkätundersökning. Dessutom anser ungefär fyra av tio rektorer att de som inte fått del av Lärlönelyftet helt eller i hög grad nu har blivit mindre motiverade i sitt arbete. Det finns alltså en risk för att höjda lärlöner för vissa lärare inte ökar förutsättningarna för att höja kvaliteten i undervisningen.

Ett par rektorer nämner också i våra intervjuer att de många olika statsbidragen inom skolområdet styr verksamheten och gör att skolorna själva får mindre möjlighet att prioritera och planera långsiktigt. De anser att detta kan påverka skolan negativt.

5.2.2 Ökad rörlighet kan ge sämre kontinuitet

Huvudmän och rektorer uppfattar att personalrörligheten har ökat och att det framför allt är lärare som inte har fått ett lärlönelyft som byter

arbetsplats. Missnöje med att inte få del av satsningen kan vara en förklaring, eller att de nu ser större möjligheter att få upp sin lön vid byte tack vare de statliga lönetilläggen. Fler lärarbyten orsakar sämre kontinuitet för eleverna, vilket i längden kan motverka de reformmål som har med undervisningens kvalitet och elevers kunskapsresultat att göra. Till viss del kan alltså satsningen ha lett till att det är svårare att behålla de relativt erfarna lärare och andra som Lärarlönelyftet inte räckte till.

Det är ännu osäkert hur Lärarlönelyftet har påverkat lärares rörlighet på arbetsmarknaden. Statskontoret kommer att återkomma till denna fråga i slutredovisningen 2021.

5.2.3 Löneglidning kan påverka verksamheten negativt

En relativt stor andel av huvudmännen och rektorerna anser att det skett en löneglidning till följd av Lärarlönelyftet (avsnitt 2.3.1). De anser till exempel att Lärarlönelyftet inte bara har höjt lönerna med statsbidragsnivån utan även påverkat exempelvis lönekraven vid nyanställningar. I en av Statskontorets fallstudier uppger en rektor att de redan har behövt kompensera för högre lönekostnader till följd av Lärarlönelyftet genom att ha större klasser.

På sikt kan löneglidning och ökade pensionsinbetalningar leda till att skolorna behöver dra ner på andra kostnader. Exempel som nämns i enkätens fritextsvar och i Statskontorets intervjuer är lägre lärartäthet, minskade extraresurser som exempelvis lärarassistenter eller att andra utgifter som lokalkostnader behöver minska om inte extra pengar skjuts till. Hur omfattande detta problem är kan vi inte säga utifrån vår nuvarande undersökning, men det finns en risk att skolverksamheten kommer att beröras av detta.

5.2.4 Lärarlönelyftet kan göra det svårt att rekrytera annan skolpersonal

Huvudmän och rektorer har i vissa fall behövt kompensera yrkesgrupper i skolan som Lärarlönelyftet inte omfattar. Det kan till exempel handla om att öka lönen för lärare inom vuxenutbildningen. En annan vanlig uppfattning är att det har blivit svårare att rekrytera rektorer nu när de högst betalda lärarna inte gynnas lönemässigt i lika stor utsträckning av att bli skolledare. Både Karriärtjänstreformen och Lärarlönelyftet har bidragit till

detta, vilket Statskontorets delrapport 2017 visar. Till viss del kan detta påverka möjligheterna att få en välfungerande kompetensförsörjning inom skolan överlag, och därigenom även minska möjligheterna att nå målet om att öka kvaliteten. Det kan exempelvis bli svårare att behålla och rekrytera personal inom vissa delar av skolan.

I våra intervjuer med företrädare för kommunala huvudmän och Sveriges kommuner och landsting (SKL) framkommer dessutom att satsningen på lärarlöner och lärarnas relativt goda löneutveckling under de senaste åren kan leda till kompensationskrav från andra yrkesgrupper i kommunerna. Medlingsinstitutet har tidigare lyft fram att detta kan medföra risker för en väl fungerande lönebildning.⁶⁸

5.3 Risk att bidraget inte leder till kompensatorisk resursfördelning

Både Statskontorets delrapport 2017 och den här lägesbeskrivningen visar att det är ovanligt att huvudmän och rektorer fördelar lärarlönelyften med hänsyn till elevers behov och förutsättningar. En förklaring kan vara att regeringens intentioner och förordningens utformning inte tydliggör hur en fördelning efter behov och förutsättningar ska ske och i vilken utsträckning huvudmännen förväntas göra det.

I förordningen hänvisar lagstiftaren till att det framgår av skollagen att kommunerna ska fördela resurser till skolan efter elevernas olika förutsättningar.⁶⁹ Samtidigt framgår det inte hur en sådan fördelning ska kombineras med att ge bidraget till de mest kvalificerade lärarna. Statskontoret bedömer att det kan finnas en motsättning mellan att välja ut de skickligaste lärarna oavsett var de arbetar och att samtidigt fördela bidraget efter elevernas behov.

Regeringen anger också att det är viktigt att försöka attrahera erfarna lärare till skolor med större utmaningar⁷⁰ och att premiera lärare som tar

⁶⁸ Medlingsinstitutet (2015).

⁶⁹ 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

⁷⁰ Utbildningsdepartementet (2015), s. 12.

särskilt ansvar för komplicerade undervisningssituationer.⁷¹ Men i praktiken är det ändå ovanligt att lärarlönelyften fördelas med hänsyn till elevers behov och förutsättningar. Huvudmännen utgår i första hand i stället från lärarnas skicklighet och skolornas storlek. Det innebär att intentionen att fördela efter elevernas behov och förutsättningar inte har fått genomslag i hur huvudmännen använder statsbidraget.

⁷¹ Ibid, s. 19.

Referenser

Aftonbladet. (2016). Vi kan inte ge alla lärare ett lönelöft. (Debatt 2016-11-11). Hämtad: 2019-10-24. Tillgänglig:
<https://www.aftonbladet.se/debatt/a/V8XGp/vi-kan-inte-ge-alla-larare-ett-lonelyft>.

Lärarnas tidning. (2016-02-12). Nyanställda lärare utesluts från regeringens lönelöft. Hämtad: 2019-03-14. Tillgänglig:
<https://lararnastidning.se/nyanstallda-larare-utesluts-fran-regeringens-lonelyft/>.

Medlingsinstitutet. (2015). *Svar på remiss av promemorian Statsbidrag för höjda löner till lärare och andra personalkategorier*, 2015-12-16 (Dnr 2015/16).

Medlingsinstitutet. (2018). *Yrke, lön och kön. En kartläggning av löneläget för 383 yrken mellan 2014 och 2017 – ett jämställdhetsperspektiv*.

Persson, Mats & Skult, Eva. (2014). Lärarlönerna. *Ekonomisk Debatt*, nr 4 årgång 42.

Riksrevisionen. (2017). *Karriärstegsreformen och Lärarlönelöftet – högre lön men sämre sammanhållning*. (RiR 2017:18).

SCB. (2018). *Arbetskraftsbarometern 2018: Vilka utbildningar ger jobb?*

Skolverket. (2014). *TALIS 2013 – En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. (Rapport 408).

Skolverket (2018a). *Redovisning av uppdrag om utvärdering av satsningen, enligt förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i skolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning*. (Dnr 2016:01792).

Skolverket (2018b). Uppföljning av Lärarlönelöftet, Karriärtjänster och Karriärtjänster i utanförskapsområden, bidragsomgång 2017/18.

- Skolverket. (2019a). *Statens skolverks årsredovisning 2018*. (2019a).
- Skolverket. (2019b). *Statsbidrag för Lärarlönelyftet 2019/20*. Hämtad 2019-10-23. Tillgänglig:
www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlönelyftet-2019-20.
- Skolverket. (2019c). *TALIS 2018 – En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*. (Rapport 481).
- SOU 2019:40. Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till *Långtidsutredningen 2019*.
- Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen – Delrapport 3*. (Rapport 2017:1).
- Statskontoret. (2017). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet – Delrapport 1* (Rapport 2017:21).
- Statskontoret. (2019). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. (Rapport 2019:2).
- Ulfsdotter Eriksson, Ylva. (2006). *Yrke, status och genus*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet.
- Universitetskanslersämbetet. (2017). *Lärarstudenters gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*. (Statistisk analys, 2017-01-23/1).
- Utbildningsdepartementet. (2015). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier*. Promemoria 2015-10-21. (Dnr U2015/05040/UH).

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

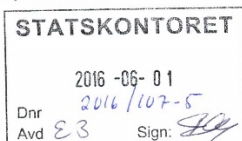
III:2

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 lönerevision.
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
08-409 10 00
Telefax
08-723 11 92

E-post: 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 förstahandssökande 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 löneyft 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 fröidspedagoger 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

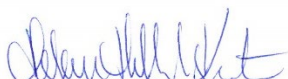
Genom inrättandet av statsbidrag för höjda lärarlöner och vissa andra personalkategorier vill regeringen stimulera huvudmännen att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare för att därigenom bidra till ökad kvalitet i undervisningen, förbättrade kunskapsresultat och verksamhetens utveckling i övrigt.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