

Lärarnas historia

Lärlönelyftet

av: Sören Holm

I februari 2016 fattade den rödgröna regeringen beslut om att införa ett statsbidrag till skolhuvudmän för en särskild höjning av lärlöner, det så kallade lärlönelyftet. I det följande kommer det att ges en historisk tillbakablick på lärares löner från 1980-talet och framåt, en bild av vägen fram till beslut, innehållet i själva beslutet, genomförandet ute i landet inklusive de resultat det går att se av genomförandet.

Historisk tillbakablick

För att förstå förutsättningarna för lärlönelyftet behövs en kort historisk tillbakablick vad gäller lärares löner.

Tarifföner

Fram till 1990-talet var lärares löner statligt reglerade. En lärare placerades in i lönegrad beroende på vilken lärartjänst det gällde och i löneklass beroende på erfarenhet i läraryrket. Inga andra erfarenheter eller kvalifikationer hade någon inverkan på löneplacering. Löneutvecklingen därefter bestod av uppflyttning i löneklass baserat på tid i yrket - det vanligaste var en uppflyttning var 18:e månad. Dessa uppflyttningar kunde pågå cirka 25 år. Därefter kunde läraren hoppas att de centrala förhandlingarna på statens område skulle ge justeringar i lönegrad/löneklass, men ofta räckte detta bara till inflationsskydd om ens det. Sammantaget innebar detta system att löneutvecklingen över tid var dålig. Löneskillnaderna var också relativt låga.

Lönetillägg

Utöver lönen som den beskrivs ovan var det relativt vanligt med olika lönetillägg. Eftersom arbetstiden var reglerad i undervisningstimmar var det många lärare som hade extra betalt i form av så kallade övertimmar. En adjunkt som exempelvis hade 24 lektioner undervisningstid per vecka enligt avtal, kunde genom att undervisa 2 extra lektioner per vecka ha ett bra lönetillägg. Det fanns också olika tjänstevarianter som gav tillägg på lönen och/eller nedsättning i undervisningstid, till exempel ämnesföreståndare, tillsynslärare, skolbibliotekarier och diverse utvecklingstjänster.

Den så kallade kommunaliseringen

I samband med den så kallade kommunaliseringen 1990 gjorde Sveriges Lärarförbund [SL] och Svenska Facklärarförbundet [SFL] bedömningen att kommunaliseringsreformen skulle komma att genomföras, oberoende hur de fackliga organisationerna skulle ställa sig. De valde då att gå in i en förhandling i syfte att teckna avtal kopplat till reformen. Detta ledde till att ett avtal slöts som gav SL:s och SFL:s medlemmar i grund- och gymnasieskola tydligt förbättrade löner och villkor. Ett exempel var att adjunkter och lågstadielärare fick samma slutlön, om än efter lite olika lång tid. Innan detta avtal tecknades var lågstadielärarens slutlön lägre än adjunktens ingångslön.

Lärarnas Riksförbund [LR] gjorde en annan bedömning och tog strid mot reformen och tecknade inget särskilt avtal. Utan värdering eller fördjupning i någondera partens ställningstagande så fick de facto LR:s medlemmar inte de löne- och villkorsförbättringar som SL:s och SFL:s medlemmar fick.

Ett av resultaten av dessa skeenden var att lönestrukturen ytterligare pressades samman, vilket exemplet ovan med lågstadielärare/adjunkt visar.

Individuell lönesättning

1996 tecknades ett nytt avtal gällande lärares löner och villkor. SFL och SL hade slagits samman till Lärarförbundet och tillsammans med LR bildat Lärarnas Samverkansråd som avtalstecknande part. Avtalet innebar att de tidigare tarifflönerna togs bort och individuell lönesättning infördes. Arbetstidsregleringen via lärares undervisningstid togs också bort och en mer reglerad arbetstid infördes. I samband med detta skulle tidigare lönetillägg och tilläggstimmar/nedsättning lösas in i fast kontant lön. En del arbetsgivare levde upp till detta, men på många håll skrotades bara tillägg/nedsättningar utan att lönen kompensades. Det går att påstå att tilläggen bidragit till lönespridningen. När de nu togs bort trycktes lönestrukturen samman ytterligare.

Många arbetsgivare var ovana, ibland rent av okunniga, kring hur de skulle jobba med den individuella lönesättningen. Tidigare hade de jobbat med individuell lönesättning för mindre grupper. Nu gällde det lärarna som utgjorde nästan en tredjedel av alla kommunanställda. Detta ledde till vad som skulle kunna kallas en feghet - att de högsta lönerna bromsades - och lönestrukturen pressades samman.

Lärarbrist

Lärarbristen i Sverige ökade under andra halvan av 1990-talet. Detta ledde till att arbetsgivarna kom att konkurrera om behöriga lärare. Ett av konkurrensmedlen var lönen. Inte minst gällde detta nyexaminerade lärare som hade en stark förhandlingsposition när de skulle anställas. Det i sin tur innebar att en nyanställd lärare relativt ofta anställdes med högre lön än en mer erfaren kollega. Lönestrukturen pressades därmed samman ytterligare.

Låga löner

För lärare fanns få incitament för att göra lönekarriär genom att byta arbetsplats, speciellt under tiden lönerna var strikt reglerade. För väldigt många lärare var också omsorgen om eleverna en starkare drivkraft än att byta arbetsplats för att höja sin lön. I jämförelse med andra yrkesgrupper med motsvarande utbildningslängd var lärares löner låga och låg rörlighet bland lärare gjorde att deras löneutveckling var lägre.

Svenska lärares löner var också låga i jämförelse med många länder i Europa. Prognoser visade även på en fortsatt stor och ökande lärarbrist.

Lönestruktur

Alla dessa ovan nämnda faktorer kan ge bilden av att alla lärare hade nästan samma lön. Så var självklart inte fallet, men det var generellt sett svårt att göra lönekarriär inom läraryrket, vilket också ledde till att lärare lämnade yrket.

Sammanfattning löner

Sammanfattningsvis var lärares löner en bit in på 2000-talet ganska sammanpressade, löneläget relativt andra yrkesgrupper med motsvarande utbildning var lågt, det var svårt att rekrytera lärare, många lärare lämnade yrket, det fanns små möjligheter att göra lönekarriär inom yrket och prognoserna pekade mot stor lärarbrist.

Omvärldsfaktorer

För att åstadkomma en real löneförändring för en specifik grupp gentemot andra grupper på arbetsmarknaden krävs enligt det statliga regelverket att övriga grupper ger acceptans till detta. Lärarorganisationerna drev under tidigt 2000-tal framgångsrika kampanjer för att skapa acceptans för att lärares löner behövde höjas mer än för övriga arbetsmarknaden. Uttalanden från bland annat ledande företrädare för LO visade också att det skapats en acceptans på arbetsmarknaden för höjda lärarlöner relativt andra yrkesgrupper.

Skolfrågorna stod högt på den politiska agendan och ofta betonades lärares betydelse för elevernas resultat. Detta i en tid när elevresultaten i internationella jämförelser varit svaga.

Karriärlärarreformen

2013 beslutade regeringen om karriärlärarreformen. Detta beskrivs på en annan sida under Lärarnas historia, men kort kan sägas att 16–17 000 lärare fick ett löneyft om 5000 kronor/månad, pengar som satsades utöver den ordinarie lönepotten. Ett fåtal fick 10 000 kronor/månad som lektorer. Med detta ökade lönespridningen något. Även lärare som inte fick karriärlärartjänster hade som grupp en något bättre löneutveckling än övrig arbetsmarknad.

Vägen fram till beslut

Valrörelsen 2014

Redan i valrörelsen 2014 talade Socialdemokraternas partiledare Stefan Löfven återkommande om höjd lön för lärare och att ”skapa en nationell samling för att ge lärarna förutsättningar att utvecklas som lärare”.^{1 2}

Budgetpropositionen för 2015

I budgetpropositionen för 2015³ gjorde regeringen en avisering om en särskild satsning på höjda lärarlöner. Syftet var att stärka läraryrkets attraktivitet och därmed i förlängningen resultaten i skolan. Genom höjda löner och ökad lönespridning skulle fler lockas till lärarutbildningarna och fler lärare skulle kvarstå i yrket. Så här står det i propositionstexten: ”Som en del i den nationella samlingen för läraryrket avser regeringen i samband med avtalsrörelsen 2016 att föra en dialog med parterna som möjliggör att lärarnas löner höjs. Under förutsättning att parterna tar ansvar för att påtagligt prioritera höjda lärarlöner avser regeringen att tillföra resurser motsvarande 3 miljarder kronor på årsbasis.” Skrivningen får ses dels som en markering om att det inte skulle handla om statlig inblandning i lönerörelsen, dels som en pekpinne åt parterna att de måste komma överens för att pengarna skulle falla ut.

Ställningstaganden

Läraryrket välkomnade en satsning på höjda löner. Deras synpunkter handlade främst om hur fördelningen skulle ske och vilka lärargrupper som skulle omfattas. Arbetsgivarna var allmänt skeptiska till statlig inblandning. Det gällde både SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) och de fristående skolorna. För SKR fanns den återkommande svårigheten med mandatet att företräda en jätte som Stockholm med över 20 000 lärare samtidigt som Ydre med något hundratal lärare och därmed med de vitt skilda förutsättningar som gäller.

Även inom regeringen fanns skilda ståndpunkter. Arbetsmarknadsdepartementet var helt negativa till statlig inblandning i lönerörelsen. Finansdepartementet agerade för att hålla nere kostnaderna, främst genom att försöka begränsa vilka lärargrupper som skulle kunna omfattas. De ville begränsa till lärargrupper där lärarbristen var extra tydlig. Inom Utbildningsdepartementet var det något överraskande Helene Hellemark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning, som fick uppdraget att driva lärarlyftsreformen.

Efter omfattande diskussioner och partsöverläggningar fanns en enighet/acceptans mellan parterna och regeringen. Grunden var att pengarna skulle fördelas enligt kriterier kopplade till lärares skicklighet. Det fanns en utestående fråga. Det gällde vilka lärargrupper som skulle omfattas. Som tidigare sagts ville Finansdepartementet ha en begränsad krets. Gustav

¹ <https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/vara-politiker/stefan-lofvens-tal/sommartal-2014>

² <https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/vara-politiker/stefan-lofvens-tal/almedalen-2014>

³ <https://data.riksdagen.se/fil/097F06EC-4082-48C5-8DFB-182ADB442FB9> (Sidan 48–49)

Fridolin, som var utbildningsminister, drev på för en bredare krets. Detta var också ett mycket starkt krav från Lärarförbundet. Till slut var det statsminister Stefan Löfven som tog frågan och förskollärare/lärare i fritidspedagogik skulle kunna omfattas om än i begränsad omfattning.

Almedalen 2015

I sitt Almedalstal 2015 kunde därför Stefan Löfven presentera grunddragen i lärarlönelyftsreformen. Han sa: ”Därför lanserar vi idag ett lärarlönelyft med en satsning på 3 miljarder per år, för att ge möjlighet att höja lönen för Sveriges skickligaste lärare”.⁴

Budgetpropositionen för 2016

I budgetpropositionen för 2016⁵ står det att 1,5 miljarder ska tillföras till bidrag för lärarlöner 2016 och ökas till 3 miljarder 2017. ”Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till höjda löner för lärare, förskollärare och fritidspedagoger i fritidshem.” Pengarna skulle läggas i samma pott som de medel som fanns till karriärlärarreformen.

Beslutet

I februari 2016 fattade regeringen beslut om ”Förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.”⁶ Av förordningen framgår att skolhuvudmän kan söka statsbidrag för att höja lönen för lärare eller förskollärare utöver vad som följer av den ordinarie lönerevisionen. I propositionen står det så här kring vilka som kan söka statsbidrag:

”Statsbidrag får lämnas till den som enligt skollagen (2010:800) är huvudman för

1. förskoleklass,
2. grundskola,
3. anpassad grundskola,
4. specialskola,
5. sameskola,
6. gymnasieskola, och
7. anpassad gymnasieskola.”

”Statsbidrag får också lämnas till en sådan huvudman som avses i första stycket som även är huvudman för förskola eller fritidshem för höjda löner i förskolan respektive fritidshemmet.”

⁴ <https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/vara-politiker/stefan-lofvens-tal/tal-i-almedalen-2016>

⁵ <https://www.regeringen.se/contentassets/49618bcb4fd94b6081d9696f55bc7f8d/utgiftsomrade-16-utbildning-och-universitetsforskning.pdf> (Sidan 239–241)

⁶ <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2016:100>

När det gäller vilka som kan få del av pengarna står det att läraren ska vara legitimerad och vara ”särskilt kvalificerad för den undervisning som huvudmannen bedriver.” Vidare förtydligas detta på följande vis:

”Läraren eller förskolläraren ska ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen på egen hand och tillsammans med kollegor och därigenom förbättrat elevernas studieresultat eller måluppfyllelsen i förskolan. Detta ska ha skett genom att läraren eller förskolläraren har

1. tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande i former som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,
2. med stöd av formell utbildning på avancerad nivå utöver lärarexamen eller förskollärarexamen förbättrat undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt,
3. tagit särskilt ansvar för att stödja lärar- eller förskollärarstudenter och kollegor som är nya i yrket eller tagit särskilt ansvar för att utveckla ämnen eller ämnesövergripande områden, eller
4. tagit särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer.”

I förordningen villkoras också statsbidraget med att lönen för lärare som får lärarlönelyftet ska öka med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad utöver ordinarie lön och löneöversyn. Eftersom det står ”i genomsnitt” finns varken lägsta eller högsta nivå för en enskild lärare.

Statsbidraget ska sökas årligen hos Skolverket. Det finns en begränsning till att högst 10 % av bidraget för en huvudman får gå till lärare i förskola eller fritidshem.⁷

Lärarens arbete ska till största delen bestå av undervisning eller liknande arbetsuppgifter. ”Till största delen” har av Skolverket förtydligats till minst 75 %.⁸

Genomförande

I det följande är huvuddelen hämtat från Statskontorets uppföljningar. De gjorde delredovisningar 2017 och 2019 samt en slutredovisning 2021. Den första delredovisningen 2017, redan ett halvår efter reformens införande, gav en bild som sedan stått sig väl. Generellt kan sägas att det som redovisades 2019 eller i slutredovisningen eller som finns dokumenterat på annat vis, avviker väldigt lite från det som redovisades i den första delredovisningen.

Skolhuvudmännens deltagande i reformen

Redan i starten av reformens genomförande 2016 var skolhuvudmännen redo. Genomförandet av karriärlärarreformen tre år tidigare hade lett till att det på många håll fanns beredskap och

⁷ <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2016:100>

⁸ https://skolfs.skolverket.se/api/document/SENASTE_LYDELSE/2016:61/pdf

rutiner att använda när lärarlönelyftet kom. Enligt Statskontorets utvärdering⁹ sökte 90 % av skolhuvudmännen statsbidrag för lärarlönelyftet redan från början. 90 % av de medel som beviljades användes också. Sett till antalet elever så gick 99 % i skolor som omfattades av lärarlönelyftet.¹⁰

Det var främst små och enskilda huvudmän som inte deltog. Motiv till att inte delta är att stora löneskillnader i små arbetsgrupper kan skapa osämja, att huvudmännen inte litar på att statsbidraget ska bestå och att tiden fram till den första ansökningstiden var för kort.

Trots att deltagandegraden får betecknas som hög är det värt att påpeka att det fanns 234 miljoner kronor i statsbidraget som inte söktes 2016/17. Även fortsättningsvis har det funnits medel i samma storleksordning som inte utnyttjats.

Fördelning och prioriteringar

Rektorerne var ansvariga för fördelningen av lärarlönelyftet på individnivå. I enkätsvar till Statskontoret har de angett att de i sina bedömningar utgått från de kriterier som finns i förordningen. En del prioriteringar har gjorts. Det kriterium som prioriterats oftast är att läraren ska ha tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande baserat på vetenskaplig grund. En klar majoritet av rektorerne anger att pengarna inte räcker till alla kvalificerade lärare. Principbeslut om begränsningar fattade både av huvudmän och rektorer har varit ett sätt att begränsa urvalet och underlätta urvalsarbetet.

Fördelning efter elevernas behov

I förordningen om lärarlönelyftet¹¹ finns en referens till Skollagen 2 kap § 8 b att skolhuvudmän ska ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar vid resursfördelning. Vad gäller lärarlönelyftet är detta ovanligt. Endast 6 % av skolhuvudmännen uppger att de har tagit sådan hänsyn vid fördelningen av lärarlönelyftet. 10 % av rektorerne uppger att de har prioriterat lärare som har hand om elever med särskilda behov. Tvärtemot regeringens intentioner visar siffror att andelen lärare som fått del av lärarlönelyftet ökar där det finns högutbildade föräldrar.

Permanent eller visstid

Trots regeringens intention att ökningen av löner ska vara permanent var det 2016 tyvärr endast 40 % av huvudmännen, drygt hälften av de offentliga huvudmännen, som har valt att ge lärarlönelyftet som ett permanent lönepåslag. Siffran ökar till knappt hälften ett par år senare - tre fjärdedelar av de offentliga huvudmännen. Precis som med karriärlärartjänsterna

⁹ <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2017/201721.pdf>

¹⁰ <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/2019-17.pdf>

¹¹ <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2016:100>

går det att misstänka att det finns en oro bland huvudmännen för att förändringar i statsbidraget kan komma att leda till ökade huvudmannakostnader.

Sett till andelen lärare som fått löneökningen permanent så är det cirka tre fjärdedelar. Detta kan förklaras med att huvudmän med många lärare oftare gett permanenta ökningar och huvudmän med få lärare gett tidsbegränsade.

Förstelärare och lärarlönelyftet?

Ungefär en fjärdedel av skolhuvudmännen fattade beslut om att förstelärare inte skulle få del av lärarlönelyftet. Orsaken angavs vara att lönespridningen skulle bli alltför stor om en lärare kan få del av båda satsningarna. Dessutom skulle vissa lärare få högre lön än rektorer och biträdande rektorer, vilket riskerade att skapa andra problem med lönestrukturen och förutsättningarna att rekrytera skolledare. En knapp fjärdedel av rektorerna angav att samtliga förstelärare också fått del av lärarlönelyftet. Övriga angav att förstelärare ingått i bedömningsgrunderna på samma sätt som övriga lärare. Sammantaget fick drygt hälften av förstelärarna del av lärarlönelyftet.

Lärarlönelyftet och ordinarie löneöversyn

Lärarlönelyftet ska enligt beslutet gå till de mest kvalificerade lärarna. Detta borde betyda att de också får bäst utfall i den ordinarie löneöversynen. Ofta var detta inte fallet. Synen på lönestruktur, risken för ”orättvis lönesättning”, risken att lärare byter arbetsgivare och liknande har gjort att lärare som inte omfattas av lärarlönelyftet och/eller förstelärarreformen delvis har ”kompenserats” i ordinarie löneöversyn. De lärare som omfattas av lärarlönelyftet har haft en sämre ordinarie löneutveckling.

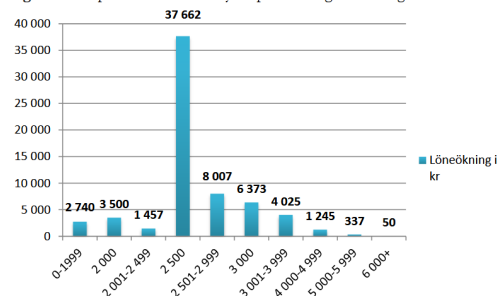
Hur mycket fick en lärare som omfattas av lärarlönelyftet?

Skolverket gjorde en uppföljning av lärarlönelyftets fördelning hösten 2016.¹²

Av uppföljningen framgår att majoriteten av huvudmännen har valt att ge lägre löneökningar till många personer. Den genomsnittliga löneökningen var 2594 kronor/månad, alltså strax över den nedre gränsen enligt förordningen. De tre vanligaste löneökningarna var 2 000 kr per månad, 2 500 kr per månad och 3 000 kr per månad. Den lägsta löneökningen var 200 kr per månad och den högsta är 10 600 kr per månad. Följande diagram är hämtat från Skolverkets uppföljning.

¹² <https://mb.cision.com/Public/481/2205358/aeb131163e8ea22b.pdf>

Figur 2 Antal personer i Lärlönelyftet per månatlig löneökning³



Fördelning mellan skolformer

Av Statskontorets uppföljningar framgår att fördelningen mellan skolformer i huvudsak följer vad som anges i förarbeten till reformen. Grundskola och gymnasium har prioriterats. Med begränsningen att max 10 % får gå till förskola och fritidshem kan huvudmän med små bidragsramar inte avsätta medel till förskola/fritidshem. Cirka 7–9 % av medlen har fördelats till dessa skolformer. Den genomsnittliga löneökningen är ganska lika mellan alla skolformer/lärarkategorier.

Resultat av lärarlönereformen

Löneutveckling

Enligt Statskontorets lägesrapport 2019¹³ fick cirka 66 000 lärare del av lärarlönelyftet. Det utgör nästan hälften av alla lärare som var behöriga för ett lärarlönelyft. En del huvudmän har gjort särskilda satsningar i ordinarie löneöversyn riktade allmänt till lärare som inte fick del av lärarlönelyftet och specifikt till lärare som bedömts som kvalificerade, men inte fick del av lärarlönelyftet.

Sammantaget har lärares löneutveckling varit klart bättre än för övrig arbetsmarknad. Lärares löner ökade årligen med 0,4–1,7 procentenheter mer än övrig arbetsmarknad under perioden 2015–2018. I absoluta tal motsvarar det 1 500 kronors skillnad under perioden. Enligt Sveriges Lärares statistksammanställning¹⁴ ökade lärares löner mer än den allmänna arbetsmarknaden även 2019–20 för att sedan tappa något igen.

Lönespridningen hade ökat med karriärlärartjänster och det fortsatte under de första åren med lärarlönelyftet. Den nådde en högstanivå 2016, men har sedan minskat några procentenheter.

¹³ <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/2019-17.pdf>

¹⁴ <https://cdn.abicart.com/shop/ws21/49421/art61/207694261-2d1098-SVLT1135-SVLSF2023-3-Larares-och-forskollarars-loneutveckling-och-lonestruktur-over-tid-112320.pdf>

Sveriges Lärares statistiksammanställning visar också att både karriärlärarysreformen och lärarlönelyftet bidragit till att lönespridningen mellan äldre/mer erfarna lärare och yngre/mer oerfarna har minskat tydligt. Den ökade lönespridningen härrör i stället från mer individuella bedömningar, vilket varit ett av syftena med reformerna.

Rörlighet på arbetsmarknaden

Enligt den nämnda lägesrapporten upplever lärare med lärarlönelyft att yrket fått en högre status, de stannar i högre grad kvar i yrket och byter mer sällan arbetsplats. Lärare utan lärarlönelyft lämnar i högre grad yrket. Initialt bytte de också oftare mellan huvudmän. Detta har dock avtagit över tid. Ett antagande är att det initiala missnöjet med att inte få lärarlönelyftet har lagt sig. Lönen kan också ha kompenserats på annat vis än genom byte av arbetsplats. Bristen på lärare har varit fortsatt hög under perioden, vilket lett till högre nyanställningslöner.

Påverkan på skolans resultat

I utvärderingar/uppföljningar finns idag inget som pekar på att reformen hittills bidragit till förbättrade elevresultat. Huvudmännen har i allt väsentligt sett reformen som en ren lönereform, en löneförstärkning. Fördelningen har inte skett utifrån ett resultatperspektiv och reformen har i mycket låg grad bidragit till förändrade arbetssätt.

På sikt kan antas att en minskad rörlighet bland de skickligaste lärarna bör kunna påverka elevers studieresultat positivt. I viss mån motverkas detta om inte fler lärare stannar i yrket, skaffar sig mer erfarenhet och utvecklas till skickligare lärare.

En del av det generella statsbidraget

Statskontoret konstaterar i sin slutrapport att det är möjligt att föra in de särskilda satsningarna på lärarlöner i det generella statsbidraget till skolan. Några sådan beslut finns inte 2025.