Memorandwm Esboniadol ar gyfer Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Rhif 2) (Cymru) 2023

Lluniwyd y Memorandwm Esboniadol hwn gan yr Adran Addysg, Cyfiawnder Cymdeithasol a’r Gymraeg ac fe'i gosodir gerbron Senedd Cymru ar y cyd â'r is-ddeddfwriaeth uchod ac yn unol â Rheol Sefydlog 27.1.

Datganiad y Gweinidog

Yn fy marn i, mae'r Memorandwm Esboniadol hwn yn rhoi darlun teg a rhesymol o effaith ddisgwyliedig Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Rhif 2) (Cymru) 2023. Rwy'n fodlon bod y manteision yn cyfiawnhau'r costau tebygol.

Jeremy Miles AS
Gweinidog y Gymraeg ac Addysg
6 Hydref 2023

RHAN 1

1. Disgrifiad

Mae Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Rhif 2) (Cymru) 2023 ("y Gorchymyn") yn darparu ar gyfer tâl ac amodau cyflogaeth athrawon ysgol yng Nghymru, i'w penderfynu drwy gyfeirio at y darpariaethau a nodir yn adran 2 o Ddogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2022 a chanllawiau ar gyflog ac amodau athrawon ysgol (diwygiedig) – Medi 2023 ("Dogfen 2022") a Dogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2023 a chanllawiau ar gyflog ac amodau athrawon ysgol ("Dogfen 2023"). Bydd y Gorchymyn yn dod i rym ar 28 Hydref 2023. Bydd y darpariaethau o dan adran 2 o Ddogfen 2022 yn dod i rym yn ôl-weithredol ar gyfer y cyfnod sy'n dechrau ar 1 Medi 2022 ac yn dod i ben ar 31 Awst 2023, ac o dan adran 2 o Ddogfen 2023 o 1 Medi 2023.

Cafodd y cyfrifoldeb am gyflog ac amodau athrawon ysgol ei drosglwyddo i Weinidogion Cymru ar 30 Medi 2018. Mae Dogfen 2022 a Dogfen 2023 yn gymwys i athrawon a gyflogir mewn ysgolion a gynhelir gan awdurdodau lleol yng Nghymru.

Mae Dogfen 2022 yn disodli Dogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2022 a chanllawiau ar gyflog ac amodau athrawon ysgol (diwygiedig) – Ebrill 2023, a gafodd ei dwyn i rym ar 12 Mai 2022 ac a gafodd effaith ôl-weithredol o 1 Medi 2022 ar gyfer blwyddyn ysgol 2022-23.

Cyflwynodd y Ddogfen a gafodd ei diwygio yn Ebrill 2023 newidiadau i gyflog ac amodau athrawon yn unol ag argymhellion pedwerydd adroddiad Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru a thrafodaethau helaeth ar gyflog ac amodau i athrawon ag undebau athrawon a chyflogwyr. Yn rhan o'r pecyn hwn, mae Llywodraeth Cymru wedi cytuno i weithredu codiad cyflog pellach ar gyfer blwyddyn academaidd 2022/23. Mae Dogfen 2022 y mae'r Gorchymyn yn rhoi effaith iddi yn gwneud newidiadau i gyflog ar gyfer 2022/23 yn unig, gan ddarparu cyfrifiadau sydd wedi'u diwygio ychydig o'r cyfandaliad heb fod yn gyfunedig o 1.5% a oedd yn rhan o ddyfarniad cyflog 2022/23 i ddisodli'r cyfrifiad gwreiddiol. Caiff newidiadau pellach i gyflog ac amodau eu cyflwyno drwy Ddogfen 2023 o 1 Medi 2023.

2. Materion o ddiddordeb arbennig i'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Bydd y darpariaethau o dan adran 2 o Ddogfen 2022 yn dod i rym am y cyfnod sy'n dechrau ar 1 Medi 2022 ac yn dod i ben ar 31 Awst 2023. Bydd Dogfen 2022 yn disodli Dogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2022 a chanllawiau ar gyflog ac amodau athrawon ysgol (diwygiedig) – Ebrill 2023. Bydd y darpariaethau o dan adran 2 o Ddogfen 2023 yn dod i rym o 1 Medi 2023. Caniateir effaith ôl-weithredol yn ffurfiol o dan adran 123(3) o Ddeddf Addysg 2002. Bydd y Gorchymyn yn disodli Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2023.

3. Y Cefndir deddfwriaethol

Mae gan Weinidogion Cymru y pŵer i bennu cyflog ac amodau athrawon yng Nghymru drwy Orchymyn o dan adrannau 122 i 124 ac 126 i 127 o Ddeddf Addysg 2002 ("y Ddeddf"). Cafodd y swyddogaethau hyn, mewn perthynas â Chymru, eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru ar 30 Medi 2018 oddi wrth yr Ysgrifennydd Gwladol drwy Orchymyn Gweinidogion Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 2018.

Mae adran 122(1) o'r Ddeddf yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru wneud darpariaeth ar gyfer tâl athrawon ysgol yng Nghymru ac amodau cyflogaeth eraill sy'n gysylltiedig â'u dyletswyddau proffesiynol a'u hamser gwaith.

Mae adran 124(3) o'r Ddeddf yn darparu y gall Gorchymyn a wneir o dan adran 122 wneud darpariaeth drwy ddogfen, y mae'n rhaid ei chyhoeddi hefyd.

Mae adran 123(3) o'r Ddeddf yn darparu y caiff Gorchymyn o dan adran 122 wneud darpariaeth ôl-weithredol, ond nid er mwyn—

a. lleihau tâl mewn perthynas â chyfnod yn gyfan gwbl neu'n rhannol cyn gwneud y Gorchymyn, na
b. newid amod cyflogaeth er anfantais i athro mewn perthynas â chyfnod yn gyfan gwbl neu'n rhannol cyn gwneud y Gorchymyn.

Mae adran 126 o'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ymgynghori â'r cyrff canlynol y maent yn teimlo eu bod yn briodol cyn gwneud unrhyw Orchymyn o dan adran 122; sef cymdeithasau awdurdodau lleol, awdurdodau lleol, y rhai sy'n cynrychioli cyrff llywodraethu ysgolion, a chyrff sy'n cynrychioli athrawon ysgol (undebau athrawon).

Gwneir y Rheoliadau hyn o dan y weithdrefn penderfyniad negyddol.

4. Diben y ddeddfwriaeth a'r effaith y bwriedir iddi ei chael

Mae'r Gorchymyn yn berthnasol i bob athro ysgol (fel y'i diffinnir yn adran 122(3) i (6) o'r Ddeddf) yng Nghymru. Mae'r Gorchymyn hwn yn cyflwyno ystodau cyflog a lwfansau newydd yn y fframwaith cyflog cenedlaethol ar gyfer athrawon ysgol mewn ysgolion a gynhelir yng Nghymru yn unig. Mae gan ysgolion nad ydynt yn cael eu cynnal yng Nghymru ryddid a hyblygrwydd i fabwysiadu ystodau cyflog a lwfansau ar gyfer eu hathrawon sy'n adlewyrchu eu hamgylchiadau lleol orau.

Mae'r Gorchymyn hwn yn rhoi effaith i adran 2 o Ddogfen 2022 ac adran 2 o Ddogfen 2023.

Roedd y broses a arweiniodd at y Ddogfen yn cynnwys y camau allweddol canlynol sy'n cynnwys yr ymgynghoriad ar y Ddogfen 2022 wreiddiol a'r ymgynghoriad mwy diweddar yn rhan o'r trafodaethau cyflog:

- Mae Fforwm Partneriaeth Cyflog Athrawon (pob undeb athrawon a chyflogwr) yn trafod cwmpas cylch gwaith drafft ac yn gwneud argymhellion i Weinidogion Cymru;
- Mae Gweinidogion Cymru yn cyhoeddi llythyr cylch gwaith ar gyfer Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru (IWPRB) sy'n amlinellu meysydd cyflog ac amodau athrawon y gallai fod angen eu newid;
- Mae'r IWPRB yn ystyried tystiolaeth a gyflwynwyd gan randdeiliaid ac yn darparu argymhellion i Weinidogion Cymru;
- Mae Gweinidogion Cymru yn ystyried yr argymhellion ac yn gosod cyflog ac amodau athrawon yn dilyn ymgynghoriad ysgrifenedig gyda rhanddeiliaid allweddol;
- Arweiniodd trafodaethau pellach ag undebau athrawon a chyflogwyr at gyflog diwygiedig i athrawon.

Mae adran 1 o Ddogfen 2022 yn crynhoi'r newidiadau i'r cyflog a'r amodau a'r canllawiau cysylltiedig ers Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol 2021 a gwybodaeth berthnasol arall am Ddogfen 2022. Mae Dogfen 2022 yn wahanol i Ddogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2022 a chanllawiau ar gyflog ac amodau athrawon ysgol (diwygiedig) - Ebrill 2023 gan ei bod yn darparu cyfrifiadau sydd wedi'u diwygio ychydig o'r cyfandaliad heb fod yn gyfunedig o 1.5% a oedd yn rhan o ddyfarniad cyflog 2022/23 i ddisodli'r cyfrifiadau gwreiddiol. Defnyddiwyd methodoleg ddiwygiedig i gyfrifo'r taliad heb fod yn gyfunedig o ganlyniad i sylwadau a wnaed gan undebau athrawon. Mae'r fethodoleg ddiwygiedig yn arwain at gynnydd bach iawn ym mhob achos. Mae saith rhan a dau atodiad i adran 2 o Ddogfen 2022. Mae Rhannau 2 i 6 yn nodi sut y dylid pennu cyflog a lwfansau ar gyfer y gwahanol gategorïau o athrawon. Mae Rhan 7 yn nodi amodau cyflogaeth ar gyfer y gwahanol gategorïau o athrawon a fydd yn cael effaith fel telerau eu contractau cyflogaeth. Mae'r Atodiadau i adran 2 o Ddogfen 2022 yn nodi'r safonau proffesiynol ar gyfer athrawon a materion dehongli. Mae adran 3 o Ddogfen 2022 yn ganllaw statudol i gyd-fynd â'r darpariaethau yn adran 2.

Mae adran 1 o Ddogfen 2023 yn crynhoi'r newidiadau i'r cyflog a'r amodau a'r canllawiau cysylltiedig ers Dogfen 2022 a gwybodaeth berthnasol arall am Ddogfen 2023. Mae saith rhan a thri atodiad i adran 2 o Ddogfen 2023. Mae Rhannau 2 i 6 yn nodi sut y dylid pennu cyflog a lwfansau ar gyfer y gwahanol gategorïau o athrawon. Mae Rhan 7 yn nodi amodau cyflogaeth ar gyfer y gwahanol gategorïau o athrawon a fydd yn cael effaith fel telerau eu contractau cyflogaeth. Mae'r Atodiadau i adran 2 o Ddogfen 2023 yn nodi'r safonau proffesiynol ar gyfer athrawon; materion dehongli; a rhestr o dasgau gweinyddol na ddylid eu cyflawni gan athrawon fel mater o drefn. Mae adran 3 o Ddogfen 2023 yn ganllaw statudol i gyd-fynd â'r darpariaethau yn adran 2.

Dyfarniad cyflog Medi 2023

Mewn ymateb i drafodaethau ag undebau athrawon a chyflogwyr, o 1 Medi 2023 ymlaen bydd codiad o 5% yn cael ei gymhwyso i bob pwynt graddfa cyflog a lwfans. Bydd pob codiad cyflog yn cael ei gyflwyno o 1 Medi 2023.

Arfer sydd wedi'i hen sefydlu yw bod gorchymyn sy'n pennu cyflog athrawon yn cael ei gyflwyno'n flynyddol, a'r cynigion newydd mewn perthynas â'r cyflog a nodir yn y ddogfen yn cael effaith o 1 Medi ymlaen bob blwyddyn. Mae Gweinidogion Cymru yn bwriadu parhau â'r arfer hon.

RHAN 2 – ASESIAD EFFAITH RHEOLEIDDIOL

5. Opsiynau

Er mwyn cyflawni amcan y polisi, sef ymateb i bryderon am gyflog ac amodau athrawon yng Nghymru, nodwyd yr opsiynau canlynol:

1. Gwneud dim; peidio â gweithredu unrhyw newidiadau i gyflog ac amodau athrawon ar gyfer 2023/24, a pheidio â diwygio'r fethodoleg i gyfrifo'r taliad untro heb fod yn gyfunedig o 1.5% a ddyfarnwyd ar gyfer blwyddyn academaidd 2022/23.
2. Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy
   a. weithredu newidiadau ar gyfer 2023/24 i gynyddu'r codiad cyflog o 3.5% a argymhellir gan IWPRB i 5% a darparu eglurhad ar dasgau gweinyddol na ddylid eu cyflawni fel mater o drefn gan athrawon; a
   b. diwygio'r pryderon a nodwyd yn y fethodoleg o gyfrifo'r taliad untro heb fod yn gyfunedig o 1.5% a ddyfarnwyd ar gyfer blwyddyn academaidd 2022/23.

6. Costau a manteision

Opsiwn 1 – Gwneud dim; peidio â gweithredu unrhyw newidiadau i gyflog ac amodau athrawon ar gyfer 2023/24, a pheidio â diwygio'r fethodoleg i gyfrifo'r taliad untro heb fod yn gyfunedig o 1.5% a ddyfarnwyd ar gyfer blwyddyn academaidd 2022/23.

<u>Manteision</u>
Un o fanteision gweithredu'r opsiwn sylfaenol hwn yw'r arbedion cost uniongyrchol posibl ar draws cyllidebau ysgolion ac awdurdodau lleol.

<u>Costau</u>
Nid oes unrhyw gostau ychwanegol yn gysylltiedig â'r opsiwn hwn. Fodd bynnag, mae'r opsiwn o wneud dim yn dwyn risg uchel o weithredu diwydiannol parhaus gan undebau athrawon, a fydd yn cael effaith negyddol ar addysg pobl ifanc. Gall fod rhai manteision o ran arbed costau uniongyrchol, ond nid ydym yn credu bod yr opsiwn hwn yn cyflawni'r amcan o gydnabod a gwobrwyo'n briodol y proffesiwn addysgu yng Nghymru.

Opsiwn 2 – Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy

a. **weithredu newidiadau ar gyfer 2023/24 i gynyddu'r codiad cyflog o 3.5% a argymhellir gan IWPRB i 5% a darparu eglurhad ar dasgau gweinyddol na ddylid eu cyflawni fel mater o drefn gan athrawon; a**
b. diwygio'r pryderon a nodwyd yn y fethodoleg o gyfrifo'r taliad untro heb fod yn gyfunedig o 1.5% i bwyntiau graddfa gyflog unigol a ddyfarnwyd ar gyfer blwyddyn academaidd 2022/23.

Manteision

Bydd yr opsiwn hwn yn bodloni ymrwymiadau a gytunwyd arnynt yn flaenorol mewn perthynas â chyflog ac amodau athrawon, drwy weithredu dyfarniad Blwyddyn 2 o 5% o fis Medi 2023 a darparu eglurder ar dasgau clerigol a gweinyddol na ddylai athrawon eu cyflawni'n rheolaidd. Mae'r cytundeb eisoes wedi helpu i osgoi camau diwydiannol pellach a gymerir gan undebau athrawon gan leihau'r tarfu posibl ar addysg pobl ifanc. Mae'n bosibl y byddai hefyd yn cael effaith gadarnhaol ar gadw athrawon yng Nghymru a denu athrawon newydd gymhwyso i'r proffesiwn yng Nghymru. Gallai'r eglurhad o'r sefyllfa statudol na ddylai fod yn ofynnol fel mater o drefn i athrawon ymgymryd â thasgau gweinyddol, clerigol a sefydliadol helpu i wella effeithlonrwydd ysgolion ac osgoi llwyth gwaith diangen i athrawon.

Costau

Yn gryno, bydd effaith cynyddu cyflog athrawon o 3.5% i 5% ar gyfer 2023/24 yn arwain at oblygiadau ariannol ychwanegol o £13.7m i ysgolion (ac eithrio Dosbarthiadau chwech) ar gyfer blwyddyn ariannol 2023-24 (Medi 2023 - Mawrth 2024) a £23.4m ar gyfer blwyddyn ariannol 2024-25 (Ebrill 2024 – Mawrth 2025). Yr elfen 6ed dosbarth (sy'n cael ei hariannu ar wahân drwy linell wariant yn y gyllideb (BEL) Darpariaeth Ôl-16 o brif grŵp gwariant (MEG) y Gymraeg ac Addysg) fydd £0.81m ar gyfer y flwyddyn ariannol hon (Medi 2023 - Mawrth 2024) a £1.39m ar gyfer y flwyddyn ariannol nesaf (Ebrill 2024 – Mawrth 2025). Mae hyn yn ychwanegol at gostau gwreiddiol dyfarniad cyflog o 3.5% i awdurdodau lleol ar gyfer 2023/24: £32m yn 2023-24 a £54.9m ar gyfer effaith lawn y flwyddyn ariannol o 2024-25 ymlaen.

Gallai eglurhad o'r gofyniad statudol i athrawon beidio â chyflawni tasgau penodol leihau costau. Bydd yr ysgolion sy'n camddehongli'r gofynion statudol ar hyn o bryd yn debygol o leihau costau drwy eu gweithredu, gan fod staff cymorth ysgolion nid yn unig yn costio llai fel arfer, ond gallant ddod â sgiliau a gwybodaeth arbenigol i gyflawni tasgau o'r fath, a thrwy hynny wella effeithlonrwydd.

Mewn perthynas â'r taliad untro heb fod yn gyfunedig ar gyfer pwyntiau graddfa unigol, nodwyd bod y gwahaniaethau'n eithaf bach, a bod symiau ychwanegol bach yn daladwy i athrawon ac arweinwyr ysgolion gan ddefnyddio'r fethodoleg ddiwygiedig. Er enghraifft, mae'r symiau'n amrywio rhwng 5c a 70c ar gyfer graddfeydd cyflog blynyddol athrawon unigol, ac o 0c i 95c ar gyfer arweinwyr ysgolion. Nid oes unrhyw effaith ar y costau cyffredinol gan nad oedd cyllid a ddarparwyd yn flaenorol gan Lywodraeth Cymru i awdurdodau lleol tuag at gost dyfarniad 2022 yn cynnwys amrywiant ar gyfer cyfrifo swm y cyfandaliad sy'n daladwy i athrawon unigol (a gyfrifwyd yn ddiweddarach yn y broses).

Crynodeb o'r opsiwn a ffefrir

I grynhoi, yr opsiwn a ddewiswyd yw Opsiwn 2.

Gwnaed y penderfyniad hwn drwy ystyried y manteision y gellir eu sicrhau fel y nodir uchod.

Nid yw'r newidiadau deddfwriaethol hyn yn effeithio ar fusnesau, elusennau na chyrff gwirfoddol.

Mae'r effaith ar y sector cyhoeddus yn ymwneud â chyllidebau ysgolion a gynhelir yng Nghymru i'r graddau y mae'n gwneud newidiadau i gyflog ac amodau athrawon a gyflogir gan awdurdodau lleol a chyrff llywodraethu.

Darparwyd cyllid ychwanegol penodol gan Lywodraeth Cymru ar gyfer elfennau Blwyddyn 1 y dyfarniad cyflog ond ni ddarparwyd cyllid ychwanegol penodol ar gyfer elfennau Blwyddyn 2 y dyfarniad cyflog, h.y. y codiad o 5% o fis Medi 2023 nac ar gyfer y cynnydd sylfaenol parhaus mewn costau. Mae disgwyliad rhesymol y byddai elfen blwyddyn academaidd 2023/24 o'r dyfarniad cyflog diwygiedig, a'r effaith ariannol gysylltiedig ar gyfer blwyddyn ariannol 2023-24, yn cael eu bodloni fel rhan o’r setliad llywodraeth leol presennol. Roedd cynnydd sylweddol yn Setliad Llywodraeth Leol ar gyfer y flwyddyn ariannol 2023-2024 (7.9% yn gyffredinol, ac o leiaf 6.5%).

7. Ymgynghori

Cynhaliwyd ymgynghoriad ysgrifenedig o wyth wythnos o hyd â rhanddeiliaid allweddol ar argymhellion y Gweinidog ar gyfer newidiadau i gyflog athrawon rhwng 21 Gorffennaf 2022 ac 16 Medi 2022. Y rhanddeiliaid allweddol y cytunwyd arnynt yw'r sefydliadau/unigolion yr ymgynghorir â nhw fel rhan o'r model cyflog ac amodau a sefydlwyd yn dilyn trosglwyddo pwerau. Mae'r ymgyngoreion yn cynnwys undebau athrawon, awdurdodau lleol a chymdeithasau esgobaethol, y mae pob un ohonynt wedi'u cynrychioli yn Fforwm Partneriaeth Cyflog ac Amodau Athrawon.

Ar y cyfan roedd ymatebion gan ymgyngoreion yn debyg iawn o ran y prif bwyntiau ac yn ailadrodd eu tystiolaeth gynharach i'r IWPRB. Yn gyffredinol, roedd yr ymateb i'r ymgynghoriad ar y cyfan yn negyddol gan nodi siom a phryderon na fyddai'r cynnydd o 5% a 3.5% ar gyfer 2022/23 a 2023/24 yn y drefn honno yn ddigonol.

Cynhaliwyd ymgynghoriad pellach â’r un ymgyngoreion fel rhan o drafodaethau i ddatrys gweithredu diwydiannol sy'n deillio o'r dyfarniad cyflog. Arweiniodd yr ymgynghoriad hwnnw a'r trafodaethau hynny at y dyfarniad cyflog diwygiedig; nodir elfen Blwyddyn 2 ohono yn adran 2 o Ddogfen 2023.

8. Asesiad o'r gystadleuaeth

Ddim yn gymwys.

9. Adolygiad ar ôl gweithredu

Mae hon yn broses ddeddfwriaethol flynyddol ac mae adolygiad strategol i Gyflog ac Amodau Athrawon ar y gweill ar hyn o bryd gan yr IWPRB a disgwylir adroddiad ar ddechrau 2024.