

Memorandwm Esboniadol ar gyfer Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2022

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 (Cymru) 2022. Rwy'n fodlon bod y manteision yn cyfiawnhau'r costau tebygol.

Jeremy Miles AS
Gweinidog y Gymraeg ac Addysg
15 Tachwedd 2022

RHAN 1

1. Disgrifiad

Mae Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon (Cymru) 2022 ("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 ("y Ddogfen") a'r canllawiau ar gyflog ac amodau athrawon. Bydd y Gorchymyn yn dod i rym ar 7 Rhagfyr 2022. Bydd y darpariaethau yn adran 2 o'r Ddogfen hon yn dod i rym yn ôl-weithredol o 1 Medi 2022.

Cafodd y cyfrifoldeb am dâl ac amodau athrawon ei drosglwyddo i Weinidogion Cymru ar 30 Medi 2018. Mae'r Ddogfen yn gymwys i athrawon a gyflogir mewn ysgolion a gynhelir mewn awdurdodau lleol yng Nghymru. Mae'n ddogfen newydd, ddiwygiedig yn lle Dogfen Cyflog ac Amodau Athrawon 2021 a'r canllawiau ar gyflog ac amodau athrawon.

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

Bydd y darpariaethau o dan adran 2 o'r Ddogfen yn dod i rym yn ôl-weithredol o 1 Medi 2022. Caniateir hyn yn ffurfiol o dan adran 123(3) o Ddeddf Addysg 2002.

3. 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 ac 127 o Ddeddf Addysg 2002. Cafodd y swyddogaethau hyn, mewn perthynas â Chymru, eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru ar 30 Medi 2018 oddi wrth yr Ysgrifennydd Gwladol dan Orchymyn Gweinidogion Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 2018.

Mae adran 122 (1) o'r Ddeddf yn rhoi 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 trwy 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, neu
- 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 priodol hynny y maent yn teimlo eu bod yn berthnasol cyn gwneud unrhyw Orchymyn o dan adran 122. Y cyrff perthnasol yw: 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'r Ddogfen.

Roedd y broses a arweiniodd at y Ddogfen yn cynnwys y camau allweddol canlynol:

- 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 athrawon ac amodau y gallai fod angen eu newid;
- Mae 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.

Mae adran 1 o'r Ddogfen 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 y Ddogfen. Mae saith rhan a dau atodiad i adran 2 o'r Ddogfen. Mae Rhannau 2 i 6 yn nodi sut y dylid pennu cyflog a lwfansau ar gyfer y gwahanol gategoriâu o athrawon. Mae Rhan 7 yn nodi amodau cyflogaeth ar gyfer y gwahanol gategoriâu o athrawon a fydd yn effeithiol fel telerau eu contractau cyflogaeth. Mae'r Atodiadau i adran 2 o'r Ddogfen yn nodi'r safonau proffesiynol ar gyfer athrawon a materion dehongli. Mae Adran 3 o'r Ddogfen yn ganllaw statudol i gyd-fynd â'r darpariaethau yn adran 2.

Dyfarniad cyflog Medi 2022

Mewn ymateb i argymhellion pedwerydd Adroddiad yr IWPRB, o 1 Medi 2022 ymlaen bydd codiad o 5% i bob pwynt graddfa cyflog a lwfans. Bydd pob codiad yn cael eu cyflwyno o 1 Medi 2022.

Mae rhai newidiadau amrywiol a diweddariadau cyffredinol hefyd gan gynnwys newidiadau i'r egwyddor pro-rata ar gyfer TLRs a'r gofyniad i gynnwys darpariaeth ar gyfer gŵyl y banc ychwanegol ar gyfer angladd y Frenhines yn 2022 fel bod yn rhaid i athrawon fod ar gael i weithio am 193 diwrnod (1252 awr o amser wedi'i gyfarwyddo).

Mae Adran 3 (canllawiau statudol) y Ddogfen yn adlewyrchu'r newidiadau hyn hefyd.

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 hwnnw. Fodd bynnag, o ganlyniad i'r amser cyfyng rhwng pob cam yn y broses gyflog eleni, a'r angen am drafodaeth bellach ynghylch cyllido'r dyfarniad cyllid, nid oedd yn bosibl gosod y Gorchymyn yn gynt.

Mae'r Gorchymyn yn dirymu Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon (Cymru) 2021.

RHAN 2 – ASESIAD EFFAITH RHEOLEIDDIOL

5. Opsiynau

Er mwyn cyflawni amcan y polisi, sef sefydlu system cyflog ac amodau i athrawon yng Nghymru, nodwyd yr opsiynau canlynol:

1. Gwneud dim.
2. Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau islaw'r rhai a argymhellir gan Gorff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru (IWPRB), gan gynnwys codiad cyflog is na'r 5% a argymhellir.
3. Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau fel y'u hargymhellir gan yr IWPRB, gan gynnwys y codiad cyflog o 5% a argymhellir.

6. Costau a buddiannau

Opsiwn 1 – Gwneud dim

Manteision

Yr unig fantais a nodwyd o ran gweithredu'r opsiwn sylfaenol hwn yw'r arbedion cost uniongyrchol posibl a wnaed o ran cyllidebau ysgolion. Roedd y dystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r IWPRB wedi'i datgan na fyddai'n darparu unrhyw awgrymiadau o ran codiadau cyflog posibl.

Costau

Nid oes unrhyw gostau ychwanegol yn gysylltiedig â'r opsiwn hwn. Fodd bynnag, cafodd yr opsiwn i wneud dim ei ddiystyru'n gyflym, ac mae'n dwyn risg uchel. Er y gall fod rhai manteision o ran arbed costau uniongyrchol, byddai hyn yn cael effaith negyddol iawn ar y polisi am y rhesymau canlynol:

- Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn glir bod angen sefydlu system sy'n cydnabod ac yn gwobrwyo'r proffesiwn addysgu yng Nghymru, ac mae amcan polisi i wneud hyn.
- Mae'r broses cyflogau sydd wedi'i sefydlu yn cynnwys penodi Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru. Mae'r IWPRB wedi argymhell codiadau ar draws y graddfeydd cyflog, sy'n gwneud cyfanswm o 5% o godiad i'r bil cyflog cyffredinol. Byddai peidio â rhoi dyfarniad cyflog yn golygu anwybyddu cyngor arbenigol annibynnol yr IWPRB.

Opsiwn 2 – Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau islaw'r rhai a argymhellir gan Gorff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru (IWPRB).

Manteision

Yn yr un modd ag Opsiwn 1, mae manteision ariannol yn gysylltiedig â rhoi dyfarniad cyflog islaw'r hyn a argymhellir gan yr IWPRB. Ni wnaeth Llywodraeth Cymru awgrymu unrhyw godiad cyflog posibl yn ei thystiolaeth ysgrifenedig i'r

IWPRB. Yn hytrach, pwysleisiodd y byddai angen i unrhyw gynnydd gael ei dalu o gyllidebau cyfredol yr awdurdodau lleol.

Costau

Er y gall fod rhai manteision o ran arbed costau uniongyrchol, byddai hyn yn cael effaith negyddol iawn ar y polisi am y rhesymau canlynol:

- Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn glir bod angen sefydlu system sy'n cydnabod ac yn gwobrwyo'r proffesiwn addysgu yng Nghymru, ac mae amcan polisi i wneud hyn.
- Mae'r broses cyflogau sydd wedi'i sefydlu yn cynnwys penodi Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru. Mae'r IWPRB wedi argymhell codiadau ar draws y graddfeydd cyflog, sy'n gwneud cyfanswm o 5% o godiad i'r bil cyflog cyffredinol. Byddai gwneud dim yn golygu anwybyddu cyngor arbenigol annibynnol yr IWPRB.

Opsiwn 3 – Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau fel y'u hargymhellir gan yr IWPRB.

Manteision

Gall yr opsiwn hwn sicrhau bod cadw athrawon yng Nghymru yn parhau i fod yn sefydlog tra'n cael effaith gadarnhaol hefyd ar ddenu athrawon sydd newydd gymhwyso i'r proffesiwn yng Nghymru.

Costau

Mae'r IWPRB wedi argymhell codiad o 5% i holl raddfeydd cyflog a lwfansau athrawon. Yn gryno, mae'r effaith ariannol gyffredinol ar awdurdodau lleol sy'n derbyn cynnydd o 5% yn y dyfarniad cyflog 2022/23 yn cyfateb i **£43.5m yn y flwyddyn ariannol 2022-23, gydag effaith ariannol blwyddyn gyfan o £74.6m yn 2023-24**. Byddai derbyn yr argymhellion fel y'u rhagnodir gan yr IWPRB yn dangos hyder yn y system gymharol newydd a rôl yr IWPRB.

Ochr yn ochr â chostau 2022/23, cynigiodd yr IWPRB gyflog cychwyn o 3.5% a £30k yn 2023/24. Os yw'r adolygiad arfaethedig yn y dyfodol yn derbyn yr argymhelliad hwn, bydd cost bellach i awdurdodau lleol o £32m yn 2023-24, gydag effaith ariannol blwyddyn lawn o £54.9m yn 2024-25. Ynghyd â goblygiadau'r dyfarniad cyflog o 5%, byddai hyn yn **golygu cyfanswm goblygiad ariannol o £106.6m yn 2023-24 a £129.5m yn 2024-25**.

Crynodeb o'r opsiwn a ffefrir

I grynhai, yr opsiwn a ddewiswyd yw Opsiwn 3.

Gwnaed y penderfyniad hwn drwy ystyried y manteision y gellir eu sicrhau fel y nodir uchod, gan gynnwys effaith gadarnhaol ar ddenu athrawon sydd newydd gymhwyso i'r proffesiwn yng Nghymru hwn a sicrhau bod y gwaith o gadw athrawon yng Nghymru yn parhau i fod yn sefydlog.

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

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

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 a 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 ymgynghoreion 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 ymgynghorwyr yn debyg iawn o ran y prif bwyntiau ac ailadroddodd 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% ar gyfer 2022/23 (a 3.5% posibl ar gyfer 2023/24) yn ddigonol.

Roedd nifer o ymgynghorwyr hefyd yn galw am ailystyried y dyfarniad cyflog yn dilyn newidiadau sylweddol i chwyddiant ers cwblhau'r adroddiad gan yr IWPRB ym mis Mai 2022 (cyfradd chwyddiant Mynegai Prisiau Defnyddwyr (CPI), sef prif fesur chwyddiant, wedi codi i 9.9% ym mis Awst, o'i gymharu â 9.1% ym mis Mai).

Roedd y mwyafrif yn croesawu'r argymhellion eraill, fel: cynnydd diymhongar ar gyfer yr holl raddfeydd a lwfansau cyflog; a diwygiadau arfaethedig i delerau ac amodau.

Ar ôl ystyried yr ymatebion i'r ymgynghoriad, ni ddarparwyd unrhyw dystiolaeth newydd a oedd wedi ei gwneud yn ofynnol i ailystyried cynigion y Gweinidog. Yn benodol, nid oedd yr ymatebion i'r ymgynghoriad yn rhoi digon o dystiolaeth ychwanegol angenrheidiol i gefnogi dyfarniad cyflog uwch ar draws yr holl ystodau cyflog nag oedd eisoes wedi'u hystyried a'u gwrthod ar sail fforddiadwyedd ac effaith bosibl ar gyllidebau.

8. Asesiad o'r gystadleuaeth

Ddim yn gymwys.

9. Adolygiad ar ôl gweithredu

Mae hon yn broses ddeddfwriaethol flynyddol ac mae'r newidiadau hyn ond yn gymwys ar gyfer 2022/23. Mae adolygiad strategol i Dâl ac Amodau Athrawon ar y gweill ar hyn o bryd gan yr IWPRB a disgwylir adroddiad yn 2023. Bydd y

broses gyflogau ar gyfer blwyddyn 5 yn dechrau cyn hir, a bydd hyn yn pennu Dogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) ar gyfer 2023/24.