

Memorandwm Esboniadol ar gyfer Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) 2020.

Lluniwyd y Memorandwm Esboniadol hwn gan yr Adran Addysg a Gwasanaethau Cyhoeddus 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) 2020. Rwy'n fodlon bod y manteision yn cyfiawnhau'r costau tebygol.

Kirsty Williams AS
Y Gweinidog Addysg

15 Hydref 2020

RHAN 1

1. Disgrifiad

Mae Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon (Cymru) 2020 ("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) 2020 ("y Ddogfen"). Daw darpariaethau'r Ddogfen i rym o 6 Tachwedd 2020, ac maent wedi'u hôl-ddyddio i 1 Medi 2020.

Cafodd cyfrifoldeb am dâl ac amodau athrawon ei ddatganoli i Weinidogion Cymru ar 30 Medi 2018 a chaiff ei adolygu bob blwyddyn. Mae'r Ddogfen i Gymru yn gymwys i athrawon a gyflogir mewn ysgolion a gynhelir mewn awdurdodau lleol yng Nghymru. Mae Dogfen (Cymru) 2020 yn ddogfen newydd, ddiwygiedig yn lle Dogfen (Cymru) 2019 ar gyfer Cyflog ac Amodau Athrawon, 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 2020. 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 addysg lleol; awdurdodau addysg 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 ac effaith fwriadedig y ddeddfwriaeth

Mae'r Gorchymyn yn berthnasol i bob athro ysgol (fel y'i diffinnir yn adran 122 (3) i (6) o'r Ddeddf) yng Nghymru. Gwneir y Gorchymyn hwn yn flynyddol ac mae'n 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.

Trosglwyddwyd swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol ynghylch pennu cyflog ac amodau athrawon yng Nghymru i Weinidogion Cymru gan Orchymyn Gweinidogion Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 2018 a daeth darpariaethau perthnasol y Gorchymyn hwnnw i rym ar 30 Medi 2018.

Yn dilyn trosglwyddo pwerau dros gyflog ac amodau athrawon i Weinidogion Cymru ar 30 Medi 2018, mae proses flynyddol newydd wedi'i sefydlu. Mae'r broses hon 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 2019 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 perfformiad ar gyfer athrawon a materion dehongli.

Mae Adran 3 o'r Ddogfen yn ganllaw statudol i gyd-fynd â'r darpariaethau yn Adran 2 ac mae'n disodli'r Adran 3 flaenorol.

Daw'r diwygiadau i'r Ddogfen yn dilyn adolygiad o gyflog athrawon yng Nghymru gan Gorff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru (IWPRB). Cyflwynodd IWPRB saith argymhelliad yn ymwneud â chyflog athrawon yng Nghymru ar gyfer blwyddyn academaidd 2020/21, i'w hystyried gan y Gweinidog Addysg. Yn unol ag adran 126 o'r Ddeddf, ymgynghorodd Gweinidogion Cymru â rhanddeiliaid allweddol ar y newidiadau arfaethedig i'r Ddogfen.

Y prif newidiadau i gyflog ac amodau athrawon yw cael gwared ar ddatblygiad cyflog sy'n seiliedig ar berfformiad ar gyfer athrawon ac arweinwyr, ailgyflwyno graddfeydd cyflog statudol cenedlaethol, a darparu ar gyfer dyfarniad cyflog Medi 2020 fel a ganlyn:

Dyfarniad cyflog Medi 2020

Mewn ymateb i argymhellion ail Adroddiad yr IWPRB, o 1 Medi 2020 ymlaen gwneir y canlynol:

- i. Codiad o 8.48% i isafswm y brif ystod cyflog i athrawon.
- ii. Codiad o 3.75% i uchafswm statudol y brif ystod cyflog.
- iii. Codiad o 2.75% i isafswm ac uchafswm statudol yr ystod cyflog uchaf.
- iv. Codiad o 2.75% i isafswm ac uchafswm statudol ystod cyflog yr ymarferwyr arweiniol, ystod cyflog athrawon sydd heb gymhwyso, ystodau cyflog arweinwyr (gan gynnwys grwpiau penaethiaid) a phob lwfans ar gyfer pob ystod cyflog.
- v. Mae graddfeydd cyflog statudol cenedlaethol wedi'u cyflwyno ar gyfer pob pwynt cyflog ar yr y brif ystod cyflog i athrawon, yr ystod cyflog uchaf i athrawon, ystod cyflog athrawon sydd heb gymhwyso ac ystodau cyflog arweinwyr.
- vi. Yn unol â'u polisi cyflog eu hunain, dylai ysgolion sicrhau codiad o 2.75% ar draws pwyntiau cyflog interim ystod cyflog yr ymarferwyr arweiniol a lwfansau athrawon fel eu bod yn cyfateb i'r codiad i'r fframwaith cenedlaethol wrth wneud penderfyniadau ar ddatblygiad cyflog unigol.

Bydd pob codiad yn cael eu cyflwyno o 1 Medi 2020.

Mae yna hefyd rai newidiadau amrywiol a diweddariadau cyffredinol.

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 oedi o ran amseru pob cam yn y broses gyflog eleni, a'r penderfyniad i gynnal ymgynghoriad 8 wythnos (ochr yn ochr â'r broses yn Lloegr), nid oedd yn bosibl osod y Gorchymyn yn gynt.

Mae'r Gorchymyn yn dirymu Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon (Cymru) 2019 a Gorchymyn Cyflog ac Amodau Athrawon (Cymru) (Diwygio) 2019.

5. Ymgynghori

Cynhaliwyd ymgynghoriad wyth wythnos o hyd â rhanddeiliaid rhwng 29 Gorffennaf 2020 a 22 Medi 2020 ar gynigion y Gweinidog mewn perthynas â chyflog athrawon ar gyfer 2020/21. Ceir rhagor o wybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol isod.

RHAN 2 – ASESIAD EFFAITH RHEOLEIDDIOL

6. 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).
3. Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau fel y'u hargymhellir gan yr IWPRB.
4. Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau uwchlaw'r rhai a argymhellir gan yr IWPRB.

7. 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, er y gallem argymhell codiad cyflog o hyd at 3% i athrawon, mae'n bosibl na ellir fforddio unrhyw gynnydd a gallai roi pwysau gormodol ar gyllidebau ysgolion neu awdurdodau lleol. Roedd Trysorlys Ei Mawrhydi yn glir bod adrannau'r llywodraeth yn rhydd i weithredu codiadau cyflog ar draws y sector cyhoeddus, ond na fyddai'r Trysorlys yn ariannu'r rhain yn benodol.

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. Yn ein barn ni, 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 Llywodraeth Cymru wedi gwneud ymrwymiad gwleidyddol i sicrhau na fydd unrhyw 'niwed' i'r proffesiwn yn dilyn y broses ddatganoli. Felly, disgwylir y byddwn o leiaf yn cyfateb i unrhyw gynnydd a ddyfarnwyd yn Lloegr, sef cynnydd cyffredinol o 3.1% i'r bil cyflog ar gyfer 2020/21.
- Mae'r broses cyflogau sydd wedi'i sefydlu yn cynnwys penodi Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru. Mae'r IWPRB wedi argymhell ystod o godiadau ar draws y graddfeydd cyflog, sy'n gwneud cyfanswm o 3.0% o godiad i'r bil cyflog cyffredinol. Byddai gwneud dim 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. Cyflwynodd Llywodraeth Cymru dystiolaeth ysgrifenedig a oedd yn ategu ei argymhelliad, sef cynnydd o hyd at 2% yn y bil cyflog athrawon ar gyfer 2019/20. Byddai cynnydd o'r fath yn unol â'r hyn y byddem yn disgwyl bod ALLau wedi cyllidebu ar ei gyfer yn 2020/21, a byddai hyn yn gymaradwy â dyfarniadau cyflog eraill yn y sector cyhoeddus. Byddai dyfarniad is yn golygu y gellid arbed costau ar unwaith ar draws cyllidebau disgwylidiedig ysgolion.

Costau

Yn nhystiolaeth Llywodraeth Cymru i'r IWPRB, nodwyd y byddai cynnydd o 3% mewn cyflogau yn golygu cost ragamcanol flynyddol o tua £40.2m. Ni ddisgwylir i Lywodraeth Cymru gael cyllid canlyniadol ac felly gall unrhyw gynnydd roi pwysau ar gyllidebau presennol ysgolion.

Mae risg bosibl i'r gwaith o recriwtio a chadw athrawon yng Nghymru o dan yr opsiwn hwn, os bydd y cynnydd arfaethedig mewn cyflogau yn is na'r cynnydd a ddyfarnwyd yn Lloegr.

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

Manteision

Mae'r IWPRB wedi argymhell ystod o godiadau i raddfeydd cyflog a lwfansau athrawon sy'n gwneud cyfanswm o godiad o 3.0% i'r bil cyflog cyffredinol. Byddai derbyn yr argymhellion fel y'u rhagnodir gan yr IWPRB yn dangos hyder yn y system gymharol newydd a rôl yr IWPRB.

Costau

Cost ragamcanol cynnydd o 3% yw £20.2m y flwyddyn.

Ni ddisgwylir i Lywodraeth Cymru gael cyllid canlyniadol ac felly gall unrhyw gynnydd roi pwysau ar gyllidebau presennol ysgolion.

Mae perygl posibl yn gysylltiedig â'r opsiwn hwn o ran recriwtio a chadw athrawon yng Nghymru, gan fod y cynnydd mewn cyflog a gynigir yn is na'r cynnydd a ddyfarnwyd yn Lloegr.

Opsiwn 4 – Mabwysiadu dull deddfwriaethol drwy weithredu newidiadau uwchlaw'r rhai a argymhellir gan yr IWPRB.

Manteision

Mae Gweinidogion Cymru eisoes wedi ymrwymo i sicrhau na fydd unrhyw 'niwed' i'r proffesiwn yn dilyn y broses ddatganoli. Mae'r Adran Addysg wedi dyfarnu codiad i raddfeydd cyflog a lwfansau athrawon yn Lloegr sy'n gwneud cyfanswm o 3.1% o gynnydd. Er bod hyn yn uwch na'r ganran a argymhellir gan yr IWPRB, byddai cysoni cynnydd â'r cynnydd yn Lloegr yn sicrhau cydraddoldeb rhwng cyflogau, ac yn bodloni'r ymrwymiad dim niwed. Gall yr opsiwn hwn hefyd sicrhau bod y gwaith o gadw athrawon yng Nghymru yn parhau i fod yn sefydlog.

Yn ogystal â hyn, byddai'r opsiwn hwn hefyd yn cynnwys cyfateb i'r cynnydd uwch i isafswm ac uchafswm y brif raddfa gyflog a argymhellir gan yr IWPRB – gan gynnwys cyflwyno prif raddfa gyflog 5 pwynt newydd sy'n caniatáu i athrawon yng Nghymru gyrraedd uchafbwynt y raddfa fel rheol o fewn pedair blynedd o gymharu ag o fewn pum mlynedd yn Lloegr.

Gall y newidiadau hyn gael effaith gadarnhaol ar ddenu athrawon sydd newydd gymhwyso i'r proffesiwn yng Nghymru.

Costau

Cost ragamcanol ystod y codiadau i raddfeydd cyflog athrawon, sy'n gwneud cyfanswm o gynnydd o 3.1% i'r bil cyflog cyffredinol, fyddai £41m y flwyddyn.

Ni ddisgwylir i Lywodraeth Cymru gael cyllid canlyniadol ac felly gall unrhyw gynnydd roi pwysau ar gyllidebau presennol ysgolion.

Crynodeb o'r opsiwn a ffefrir

I grynhoi, yr opsiwn a ddewiswyd yw Opsiwn 4. Er mwyn sicrhau nad yw athrawon yng Nghymru yn wynebu unrhyw anfantais ar ôl datganoli, byddai cost gyffredinol y dyfarniad cyflog ar gyfer 2020/21 yn cyfateb i'r dyfarniad yn Lloegr, gyda chynnydd o 3.1%.

Gwnaed y penderfyniad hwn drwy ystyried y manteision y gellir eu sicrhau fel y nodir uchod, gan gynnwys:-

- cydraddoldeb rhwng cyflogau yng Nghymru a'r proffesiwn yn Lloegr.
- Effaith gadarnhaol ar ddenu athrawon sydd newydd gymhwyso i'r proffesiwn yng Nghymru.

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

8. Ymgynghori

Cynhaliwyd ymgynghoriad wyth wythnos o hyd â rhanddeiliaid ar argymhellion y Gweinidog ar gyfer newidiadau i gyflog athrawon rhwng 29 Gorffennaf 2020 a 22 Medi 2020. Rhanddeiliaid allweddol y cytunwyd arnynt yw'r sefydliadau/unigolion yr ymgynghorir â nhw fel rhan o'r model cyflog ac amodau a sefydlwyd cyn datganoli. Mae'r ymgynghoreion yn cynnwys; awdurdodau lleol, undebau athrawon ac awdurdodau esgobaethol, y mae pob un ohonynt wedi'u cynrychioli yn Fforwm Partneriaeth Cyflog ac Amodau Athrawon.

Yn gyffredinol, roedd y sawl yr ymgynghorwyd â nhw o'r farn bod yr ymrwymiad 'dim niwed' yn cael ei fodloni. Ond roedd rhai wedi awgrymu nad oedd y cynnig ei hunan yn ddigonol i wneud iawn am y gostyngiad cymharol yng nghyflogau arweinwyr ac uwch staff yn y blynyddoedd ers cyflwyno'r mesurau cyni gan Lywodraeth y DU.

Roedd y mwyafrif ohonynt hefyd yn croesawu'r cynnig i ailgyflwyno graddfeydd cyflog cenedlaethol a'r argymhelliad i gael gwared ar ddatblygiad cyflog seiliedig ar berfformiad. Ond roeddent wedi cael eu siomi yn y dyfarniad cyflog ar gyfer pob ystod.

Ar ôl ystyried yr ymatebion i'r ymgynghoriad, ni ddarparwyd unrhyw dystiolaeth a oedd wedi ei gwneud yn ofynnol i ailystyried cynigion y Gweinidog.

9. Asesu'r Gystadleuaeth

Ddim yn gymwys

10. Adolygiad ar ôl gweithredu

Mae hon yn broses ddeddfwriaethol flynyddol ac mae'r newidiadau hyn ond yn gymwys ar gyfer 2020/21. Mae'r broses cyflogau ar gyfer blwyddyn 3 wedi dechrau, a bydd hyn yn pennu Dogfen Cyflog ac Amodau Athrawon Ysgol (Cymru) ar gyfer 2021/22.