Y Pwyllgor Cyllid | Finance Committee
Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-21 | Welsh Government Draft Budget 2020-21
WGDB_20-21 18 Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru (UCAC)

UCAC
Undeb
Cenedlaethol
Athrawon
Cymru

Cynigion Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-21

Mis Medi 2019

UCAC | yr undeb sy'n diogelu athrawon a darlithwyr Cymru

www.ucac.cymru

Cynigion Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-21

Croesawa UCAC y cyfle hwn i ymateb i ymgynghoriad Y Pwyllgor Cyllid ar Gynigion Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21.

Mae UCAC yn undeb sy'n cynrychioli athrawon, arweinwyr ysgol, tiwtoriaid a darlithwyr ym mhob sector addysg ledled Cymru.

1. Beth, yn eich barn chi, fu effaith cyllideb 2019-20 Llywodraeth Cymru?

Mae cyllideb 2019-20 wedi cael effaith andwyol ar gyllidebau ysgolion.

Mae'r setliad ar gyfer Awdurdodau Lleol, a'r arbedion enfawr y maent wedi gorfod eu gwneud, yn golygu bod problemau ariannol difrifol a chynyddol yn effeithio ar ein haelodau a'u disgyblion.

Mae rhai Awdurdodau wedi llwyddo i 'amddiffyn' eu cyllidebau addysg (yn bennaf drwy doriadau llymach i wasanaethau eraill), ond mae hynny wedi golygu cyllideb 'niwtral', sef yr un swm a'r flwyddyn flaenorol, sydd yn cyfateb, mewn gwirionedd, â thoriad gan gymryd chwyddiant i ystyriaeth. Mae eraill wedi codi Treth y Cyngor er mwyn lliniaru rhywfaint ar y toriadau i gyllidebau'n gyffredinol, a chyllidebau addysg yn benodol.

Mae ysgolion yn wynebu sefyllfa ble nad oes modd osgoi gwneud toriadau sylweddol er mwyn ymdopi â'r diffyg ariannol. Golyga hynny doriadau i:

- **lefelau staffio** (athrawon a staff cymorth dysgu): o ganlyniad mae maint dosbarthiadau'n cynyddu, gyda 30 erbyn hyn yn norm; golyga hynny lai o sylw unigol i'r dysgwyr, a chynnydd sylweddol mewn llwyth gwaith i staff, yn enwedig marcio ac asesu; mae nifer y diswyddiadau ymhlith staff cymorth dysgu'n golygu cynnydd yn llwyth gwaith athrawon; yn y sector uwchradd mae athrawon yn dysgu mwy a mwy o bynciau – ymhell y tu hwnt i'w hyfforddiant a'u harbenigedd.
- **cefnogaeth ychwanegol i ddysgwyr:** mae lefel y diswyddiadau ymhlith staff cymorth dysgu'n golygu ei fod yn llawer yn anoddach sicrhau cefnogaeth ychwanegol i ddysgwyr sy'n fregus neu sydd angen sylw ychwanegol mewn meysydd penodol i'w helpu
- **adnoddau o bob math**
- **dysgu proffesiynol**

Mae costau ysgolion yn cynyddu'n flynyddol. Dros nifer o flynyddoedd, mae ysgolion wedi gorfod ysgwyddo cynnydd mewn cyflogau a chyfraniadau pensiwn naill ai'n llwyr neu'n rhannol o'u cyllidebau presennol.

Mae'n frwydr gyson i sicrhau bod unrhyw gyfraniad at y costau hyn oddi wrth Lywodraeth San Steffan yn golygu arian cyfatebol dan y fformiwla Barnett i Lywodraeth Cymru, ac felly i ysgolion Cymru. Mae angen gweithredu i atgyfnerthu'r protocolau perthnasol.

2. Pa ddisgwyliadau sydd gennych o gynigion cyllideb ddrafft 2020-21? Pa mor barod, yn ariannol, yw'ch sefydliad ar gyfer blwyddyn ariannol 2020-21, a pha mor gadarn yw'ch gallu i gynllunio ar gyfer y blynyddoedd sydd i ddod?

Mae ysgolion eisoes wedi cael rhybudd i ddisgwyl toriadau pellach i'w cyllidebau dros y blynyddoedd nesaf. Os felly, mi fydd yr heriau o ran darparu addysg o safon dderbyniol - heb sôn am weithredu diwygiadau uchelgeisiol i'r cwricwlwm a'r system Anghenion Dysgu Ychwanegol - yn anferth.

Mae gallu ysgolion i gynllunio ar gyfer y blynyddoedd i ddod wedi'i lyffetheirio'n sylweddol gan y ffaith fod gwybodaeth am eu cyllideb yn dod mor hwyr yn y dydd cyn gorfod dechrau ei gweithredu – ac mewn nifer o achosion hyd yn oed *ar ôl* gorfod dechrau gweithredu.

I waethygu'r sefyllfa ymhellach, mae dyfarniadau ynghylch codiadau cyflog athrawon yn dod yn ystod y flwyddyn ariannol. Un o sgil-effeithiau'r holl ansicrwydd hyn yw bod staff ysgolion yn cael eu rhybuddio (yn flynyddol erbyn hyn mewn llawer o achosion) am y posibilrwydd o ddiswyddiadau, gyda'r holl bryder ac ansefydlogrwydd mae hynny'n ei achosi – heb fod hynny ar sail gwybodaeth gyllidebol gadarn.

Mae Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru (IWPRB) ei hun wedi pwyso ar Lywodraeth Cymru i 'ystyried yr effaith ar ysgolion wrth gynllunio'r amserlenni ar gyfer cylchoedd cyflog blynyddol'[1].

Nawr bod y cyfrifoldeb dros benderfynu tâl ac amodau gwaith athrawon wedi'i ddatganoli i Gymru, dylem fod yn sicrhau bod:

- unrhyw gynnydd yn cael ei ariannu'n llawn
- y gyfundrefn yn gweithredu mewn modd sy'n darparu'r wybodaeth angenrheidiol mewn da bryd ar gyfer trafodaethau cyllidebol.

Mae'n bwysig cadw mewn cof bod sgil-effaith dyfarniad cyflog athrawon ar ddyfarniad tâl athrawon yn y sector Addysg Bellach ac felly bod angen cyllido ar gyfer hwnnw yn ogystal.

Galwa UCAC am gyllid digonol i:

- amddiffyn ac ehangu, ble'n briodol, lefelau staffio er mwyn:
  - cyflawni gofynion y cwricwlwm
  - cydymffurfio â gofynion statudol ynghylch maint dosbarthiadau
  - amddiffyn cymarebau staffio'r Cyfnod Sylfaen
  - diogelu staff rhag llwyth gwaith dinistriol
- gyflawni gofynion cyflogaeth statudol e.e. amser Cynllunio, Paratoi ac Asesu (CPA), amser rheolaethol
- sicrhau bod capasiti o fewn y system i ymdopi â'r diwygiadau niferus a sylweddol sydd ar y ffordd, yn arbennig felly y cwricwlwm a'r drefn Anghenion Dysgu Ychwanegol newydd, gan gymryd i ystyriaeth yr angen am amser digonol i gydgynllunio ac i hyfforddi
- sicrhau fod cysondeb ar draws Cymru o ran cludiant ôl-16, nad yw'n gwahaniaethu yn erbyn unrhyw gategori o ddarparwr, ac sy'n amddiffyn addysg ôl-16 cyfrwng Cymraeg

Er bod y consortia rhanbarthol erbyn hyn yn ymgymryd ag ystod eang o dasgau, ac er bod yna fanteision i ddarbodion maint (*economies of scale*) drwy gyd-grynhoi cyllid ar lefel uwch, mae'n rhaid i ni godi cwestiwn ar ran ein haelodau ynghylch gwerth am arian y consortia rhanbarthol (ac elfennau eraill o'r hyn a elwir bellach yn 'Haen Ganol'). Ar gyfnod pan mae cyllidebau ysgolion ac Awdurdodau Lleol dan gymaint o bwysau, awgrymwn fod angen ymchwilio i'r lefelau fwyaf priodol ac effeithiol o ddyraniadau cyllidebol ar bob haen o'r system addysg, gyda phwyslais ar sybsidiaredd. Nodwn yn y cyd-destun hwn argymhellion pwysig y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg yn ei adroddiad 'Cyllido Ysgolion yng Nghymru[2]' (argymhellion 16, 17, 18, 19).

Cymrwn y cyfle i bwysleisio pwysigrwydd tryloywder mewn materion cyllidebol, a'r angen dirfawr i allu olrhain cyllid addysg drwy'r system – tasg sydd bron yn amhosib ar hyn o bryd.

3. Hoffai'r Pwyllgor ganolbwyntio ar nifer o feysydd penodol wrth graffu ar y gyllideb. A oes gennych chi unrhyw sylwadau penodol ar y meysydd a nodir isod?

- Agwedd Llywodraeth Cymru tuag at wariant ataliol, a sut y caiff hyn ei adlewyrchu yn y broses o ddyrannu adnoddau (Gwariant ataliol = gwariant sy'n canolbwyntio ar atal problemau a lleihau'r galw am wasanaethau yn y dyfodol, drwy ymyrryd yn gynnar), yn enwedig o ran ariannu byrddau iechyd lleol a gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol

---

[1] Adroddiad Cyntaf, Corff Adolygu Cyflogau Annibynnol Cymru (2019), Pennod 5, 5.1 https://llyw.cymru/corff-adolygu-cyflogau-annibynnol-cymru-adroddiad-cyntaf-2019

[2] Cyllido Ysgolion yng Nghymru, Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Gorffennaf 2019 http://www.cynulliad.cymru/laid%20documents/cr-ld12643/cr-ld12643-w.pdf

Mae UCAC yn cytuno'n llwyr y dylai bod pwyslais ar wariant ataliol ac ymyrraeth gynnar – yn unol ag egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, ac Argymhelliad 2 adroddiad y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar Gyllido Ysgolion yng Nghymru[3].

Gwariant doeth, strategol a darbodus yw gwariant ataliol; mae'n gwneud synnwyr o safbwynt gwneud defnydd effeithiol o arian, ond hefyd o safbwynt 'dynol' ac atal problemau cyn iddynt fynd yn ddifrifol a llawer anoddach fynd i'r afael â nhw.

Mae'r pwysau cyllidebol difrifol sydd ar ysgolion ac awdurdodau lleol yn ei gwneud hi'n llawer anoddach i weithredu mewn dull ataliol, strategol. Mae diswyddo staff cymorth dysgu mewn ysgolion yn golygu ei bod hi'n mynd llawer yn anoddach i ddarparu cefnogaeth ychwanegol i blant unigol, neu grwpiau ymyrraeth am y rheswm syml nad oes digon o staff ar gael i wneud hynny. Mae'r math hon o gefnogaeth - ymyrraeth gynnar - yn gallu gwneud llawer i osgoi'r angen am ymyrraeth ddwysach a mwy cymhleth (a drud) nes ymlaen; gall hefyd helpu i osgoi bod plant yn ymddieithrio rhag addysg, gyda'r llu o sgil-effeithiau seicolegol, ymddygiadol, cymdeithasol ac economaidd a ddaw yn sgil hynny.

- Cynaliadwyedd gwasanaethau cyhoeddus, arloesi a thrawsnewid gwasanaethau

Mae dirfawr angen **dod â gwasanaethau cyhoeddus yn agosach at ei gilydd** – o ran prosesau cyllido a chynllunio, ac yn gorfforol – er mwyn hwyluso cydweithio.

Y gwirionedd yw nad oes ffiniau clir a chadarn rhwng, er enghraifft, addysg, iechyd a gofal cymdeithasol. Mae maes Anghenion Dysgu Ychwanegol, a Phrofiadau Niweidiol yn ystod Plentyndod (ACEs) yn enghreifftiau perffaith o ble mae'n gwbl hanfodol bod y tri gwasanaeth yn cydweithio – ac nad ydynt yn ceisio gwneud hynny *er gwaethaf* y strwythurau sy'n eu hamgylchynu, ond bod y strwythurau'n newid er mwyn sicrhau bod y cydweithio'n gwbl naturiol a chanolog.

Rydym eisoes wedi cyfeirio at yr angen am **gyllido mwy hirdymor a strategol** er mwyn caniatáu am gynllunio hirdymor, strategol. Mae hyn yn broblem eithafol yn y sector ysgolion ble nad oes wir modd cynllunio'n effeithiol ar gyfer y flwyddyn ariannol dan sylw (oherwydd pryd caiff ysgolion cadarnhad o'u cyllidebau craidd, pryd maent yn cael gwybod am unrhyw gyllid grant, a phryd maent yn cael gwybod am godiadau cyflog), heb sôn am amserlen hirach.

Pan mae angen gwneud toriadau, mae'n rhwyddach a llai poenus i wneud hynny dros gyfnod hirach nag o fewn y flwyddyn ysgol gyfredol. Neu mae modd rhagweld mai mantais ariannol fyrdymor iawn fyddai toriad o'r fath, a bod yn well cario'r baich ychwanegol yn y tymor byr er mwyn osgoi problemau eraill - gan gynnwys gwariant uwch - yn y tymor hirach e.e. diswyddo staff arbenigol eleni, ac angen hysbysebu i geisio canfod staff i lenwi'r bwlch ymhen blwyddyn.

Gwyddom fod anawsterau o ran amserlen yn sgil yr angen i aros yn gyntaf am gyllideb San Steffan, wedyn cyllideb Llywodraeth Cymru, wedyn cyllidebau Awdurdodau Lleol cyn bod modd pennu cyllidebau ysgolion.

Rydym yn cydnabod yn ogystal yr anhawster sydd wedi'i achosi gan benderfyniad Llywodraeth San Steffan i ohirio'r Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant 3 Blynedd. Gwyddom hefyd bod yr aneglurder ac ansicrwydd ynghylch arian cyfatebol yn sgil y Fformiwla Barnett mewn perthynas ag amrywiol cyhoeddiadau diweddar gan Lywodraeth San Steffan yn ychwanegu at y dryswch a'r rhwystredigaeth i Lywodraeth Cymru – ac yn gwneud cyllido ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yn anhrefnus, ar y gorau.

Fodd bynnag, pwyswn am ystyriaeth i'r mater hwn er mwyn gallu rhoi sicrwydd ariannol, a'r gallu i gynllunio'n strategol dros gyfnodau hirach. Roedd gan yr IWPRB bwynt i'w wneud ynghylch yr agwedd hon o'r broses gyllido: 'Gofynnwn i Lywodraeth Cymru ystyried cylchoedd gwaith ar ein cyfer sy'n rhychwantu mwy na blwyddyn...fel y gellir blaengynllunio cyllidebau ysgol yn well'[4], fel yr oedd gan adroddiad Cyllido Ysgolion yng Nghymru y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg 'Y dylai Llywodraeth Cymru ystyried sut y gall fwrw ymlaen â'r nod sy'n bodoli ers tro byd o ddarparu cyllidebau tair blynedd i'r ysgolion, yng nghyd-destun setliadau cyllido tair blynedd i'r awdurdodau lleol, er mwyn galluogi'r ysgolion i gynllunio'n fwy effeithiol at y tymor hir.'[5]

[3] Ibid.
[4] Ibid (Troednodyn 1), Pennod 5, 5.3
[5] Ibid (Troednodyn 2), Argymhelliad 15

- Polisïau Llywodraeth Cymru i hybu twf economaidd, lleihau tlodi ac anghydraddoldeb rhywiol, a lliniaru diwygiadau lles

Mae sicrhau addysg a hyfforddiant addas i bobl ifanc ar ôl eu cyfnod addysg statudol yn greiddiol i dwf a ffyniant economaidd Cymru, a'n cymunedau lleol. Elfen greiddiol o'r gallu i gyflawni hynny'n effeithiol yw sicrhau cysondeb ar gyfer **cludiant i addysg neu hyfforddiant ôl-16**. Mae'r sefyllfa ar hyn o bryd yn gwbl anghyson ac yn ddibynnol ar:

- 'ddisgresiwn' awdurdodau lleol; mae'r rhan fwyaf o'r awdurdodau sy'n rhoi unrhyw ddarpariaeth ddisgresiynol yn dileu'r ddarpariaeth honno ar hyn o bryd oherwydd pwysau cyllidebol
- golegau addysg bellach; sy'n gosod pwysau ychwanegol ar eu cyllidebau, ac hefyd yn rhoi mynediad anghyfartal i golegau mewn perthynas â dosbarthiadau chwech

Ar fater arall, gallem fod yn rhoi **hwb i'r diwydiant cyhoeddi** yng Nghymru, ac ar yr un pryd yn cefnogi datblygiad y Cwricwlwm i Gymru, drwy sicrhau bod canran llawer fawr iawn yn uwch o adnoddau addysgol yn cael eu cynhyrchu yng Nghymru. Gallai hynny, yn ogystal, helpu i osgoi llawer o'r problemau hirdymor, systemig ynghylch prydlondeb darparu adnoddau cyfrwng Cymraeg.

Edrycha UCAC ymlaen at gyfrannu ymhellach at y broses graffu ar y Gyllideb Ddrafft yn ystod y misoedd nesaf, gan gynnwys mewn perthynas â phwyllgorau penodol.

UCAC
Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru

Prif Swyddfa **UCAC**, Ffordd Penglais, Aberystwyth, Ceredigion SY23 2EU
ffôn: 01970 639950 | ffacs: 01970 626765 | ucac@ucac.cymru
facebook.com/AthrawonCymru twitter.com/AthrawonCymru

www.ucac.cymru