Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Ymchwil y Senedd

Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar: Datblygu Polisi
Briff Ymchwil

Medi 2019

www.cynulliad.cymru/ymchwil

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/ymchwil

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Senedd Ymchwil
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6291**
E-bost: **Sian.Thomas@Cynulliad.Cymru**
Twitter: **@SeneddYmchwil**
Blog: **SeneddYmchwil.blog**
LinkedIn: **Ymchwil y Senedd, Cynulliad Cenedlaethol Cymru**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Ymchwil y Senedd

Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar: Datblygu Polisi
Briff Ymchwil

Medi 2019

Awduron:
David Dallimore

Trosolwg o'r papur:
Dyma'r trydydd papur briffio mewn cyfres sy'n cynnig canllaw cyflym ar addysg a gofal plentyndod cynnar (ECEC). Roedd y ddau bapur cyntaf yn ystyried sut y gellir strwythuro, trefnu a darparu gwasanaethau ECEC. Mae'r papur olaf hwn yn edrych ar y cwestiynau polisi allweddol sy'n ymwneud ag ECEC gan gynnwys i bwy mae'r gwasanaeth mewn gwirionedd, ei argaeledd a'i hygyrchedd, a sut mae'n cael ei ariannu.

Ysgrifennwyd y briff gan Dr David Dallimore o'r Ysgol Hanes, Athroniaeth a Gwyddorau Cymdeithas ym Mhrifysgol Bangor o dan Gynllun Cymrodoriaeth Academaidd Gwasanaeth Ymchwil y Senedd i gefnogi Aelodau'r Cynulliad i graffu ar ddarpariaeth ECEC.

Mae Gwasanaeth Ymchwil y Senedd yn cydnabod cefnogaeth Prifysgol Bangor sydd wedi galluogi Dr Dallimore i gymryd rhan yn y gymrodoriaeth hon.

Cynnwys

Cyflwyniad 1

Pwy ddylai elwa o wasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar? 2

Mynediad at wasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar;4

Argaeledd Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar.............................. 7

Cyllid a Thalu am Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar................. 9

Cwestiynau allweddol i lunwyr polisi Cymru...............................12

Atodiad 16

Cyflwyniad

Addysg a gofal plentyndod cynnar (ECEC) yw'r term sy'n cael ei ddefnyddio'n helaeth i ddisgrifio unrhyw drefniant a reoleiddir sy'n darparu addysg a gofal i blant o'u genedigaeth hyd at oedran ysgol gynradd gorfodol. Er bod ECEC yn flaenoriaeth gynyddol ym maes polisi mewn llawer o wledydd, nid oes llawer o gysondeb yn y ffordd y mae'n cael ei lunio a'i gyflawni.

Fel y nodwyd yn y **Papur Briffio Cyntaf,** (1.10 MB), mae'r ffordd y mae gwahanol wledydd yn mynd i'r afael ag ECEC yn aml yn adlewyrchu barn sylfaenol eu cymdeithasau am y plentyn. Ar gontinwwm, mae plant ifanc yn cael eu hystyried ar un pen fel 'dinasyddion y dyfodol' sy'n cael eu gwerthfawrogi'n bennaf fel yr oedolion y byddant yn datblygu i fod. Mae addysg a gofal plentyndod cynnar mewn diwylliannau o'r fath yn canolbwyntio ar baratoi plant ar gyfer yr ysgol. Ar ben arall y continwwm, mae plant yn cael eu gwerthfawrogi am bwy ydyn nhw 'heddiw'. Mewn cymdeithasau sydd â'r farn hon, pwrpas addysg a gofal plentyndod cynnar yw cefnogi plant ifanc i ddatblygu ar eu cyflymder eu hunain, gan ddefnyddio eu galluoedd cynhenid. Mae'r safbwyntiau hyn yn tueddu i bennu sut mae gwledydd yn mynd ati i lunio polisïau addysg a gofal plentyndod cynnar ac felly sut mae wedi'i strwythuro, ei drefnu a'i gyflawni.

Fel y trafodwyd yn yr **Ail Bapur Briffio** (874 KB), mae'r gwahaniaeth mewn agwedd yn effeithio ar ansawdd y gwasanaethau a'r addysgeg a ddefnyddir (dulliau ac arferion addysgu a dysgu). Dangoswyd bod y rhain yn hynod bwysig wrth gyflawni amcanion polisi a briodolir i addysg a gofal plentyndod cynnar.

Mae'r papur olaf hwn yn edrych yn fanylach ar sut mae dulliau polisi wedi diffinio pwy sy'n elwa o addysg a gofal plentyndod cynnar, ac yn archwilio'r amrywiad y mae hyn wedi'i achosi o ran hygyrchedd, argaeledd a fforddiadwyedd gwasanaethau. Yn olaf, mae'n nodi'r cwestiynau allweddol y mae'n rhaid eu hystyried wrth archwilio a datblygu polisïau ar gyfer addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru.

Pwy ddylai elwa o wasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar?

Mae ymagweddau tuag at addysg a gofal plentyndod cynnar mewn gwahanol wledydd yn deillio o wreiddiau hanesyddol, gan adlewyrchu syniadau diwylliannol yn ymwneud â mamolaeth, teulu, plentyndod, gwaith a rôl y wladwriaeth.

Gellir gweld bod y safbwyntiau sylfaenol hyn yn sail i 'resymeg' polisi lle mae unigolion neu grwpiau gwahanol i'w gweld yn elwa o addysg a gofal plentyndod cynnar. Yng Nghymru, mae'r rhain **wedi'u crynhoi** fel a ganlyn:

Cymdeithas a'r economi	Mae ECEC yn lleihau cost gweithredu adferol mewn ysgolion cynradd ac uwchradd ac yn arwain at oedolion mwy cynhyrchiol, a llai o ymddygiad gwrthgymdeithasol.
Ysgolion a dysgu	Mae ECEC o fudd i bob plentyn ifanc, yn cynyddu'r awydd i ddysgu ac yn eu paratoi ar gyfer dechrau'r ysgol, yn enwedig plant o deuluoedd tlawd neu fudol.
Economi wybodaeth	Mae ECEC yn hyrwyddo addysg a dysgu gydol oes, sy'n hanfodol i economi wybodaeth gystadleuol.
Y Gymraeg	Mae plant sy'n dechrau dysgu Cymraeg yn gynnar yn fwy tebygol o ddod yn oedolion sy'n siarad Cymraeg yn rhugl.
Menywod	Mae ECEC yn cefnogi menywod (sef prif ofalwyr plant ifanc) fel cyfranwyr hanfodol i economi ddeinamig.
Y system dreth a lles	Mae ECEC yn cefnogi mamau sy'n gweithio sy'n cyfrannu at y system dreth ac yn lleihau'r angen am daliadau nawdd cymdeithasol; maent yn gwneud cyfraniad pwysig i incwm teuluol.
Poblogaeth y dyfodol	Mae ECEC yn annog rhieni i gael mwy o blant, gan fynd i'r afael â chyfraddau genedigaeth sy'n is na lefel amnewid.
Mamau	Mae polisïau ECEC yn cefnogi mamau i ymwneud â'u plant; rhieni yw addysgwyr cyntaf plentyn.
Plant mewn tlodi	Gall ECEC helpu rhieni i weithio, a gall hynny chwarae rôl wrth fynd i'r afael â thlodi plant sy'n effeithio'n ddifrifol ar berfformiad addysgol plant, eu synnwyr o hunan-werth a'u cyfraniadau cymdeithasol dilynol.

Hawliau plant	Mae gan blant ifanc hawliau ac mae gan bob plentyn hawl i amddiffyniad, darpariaeth a chyfranogiad.

Mae pob rhesymeg yn cynnwys gwahanol ddulliau o ymdrin â pholisi addysg a gofal plentyndod cynnar. Ers datganoli, defnyddiwyd y mwyafrif o'r dadleuon, os nad pob un ohonynt, i egluro'r ffactorau sy'n arwain polisi addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru, er bod rhai yn anghyson neu'n anghydnaws. Maent hefyd yn estyn dros sawl maes polisi a all wneud i bolisi addysg a gofal plentyndod cynnar ymddangos yn aneglur. Mae effaith diffyg cydlyniad o'r fath yn amlwg o ran anghysondeb mewn hygyrchedd, cyllid ac ansawdd gwasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar.

Mynediad at wasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar;

Mae cyfran y plant sydd wedi cofrestru gydag addysg a gofal plentyndod cynnar wedi cynyddu'n sylweddol yn ystod y blynyddoedd diwethaf i'r fath raddau nes yn **2016**:

- roedd 33% o blant rhwng 0 a 3 oed ar gyfartaledd wedi'u cofrestru mewn gwasanaethau cofrestredig ar draws gwledydd yr OECD (32% yng Nghymru); ac
- mae cyfranogiad plant hŷn wedi datblygu i fod bron yn gyffredinol gyda dros 90% o blant 3 oed a bron pob plentyn 4 oed yn derbyn rhywfaint o addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru.

Ac eto er gwaethaf cyfranogiad cynyddol, mae amrywiad sylweddol mewn addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru gan ddibynnu ar ffactorau fel oedran plant, lle mae teuluoedd yn byw, beth yw eu hamgylchiadau economaidd a pha wasanaethau sy'n hygyrch iddynt.

Addysg a gofal plentyndod cynnar i blant o dan dair oed

Y **brif resymeg polisi** (631kb) ar gyfer addysg a gofal plentyndod cynnar i'r grŵp oedran hwn oedd cefnogi rhieni sy'n gweithio - a mamau yn benodol - gyda chyfiawnhad dilynol y gallai hyn yn ei dro helpu i fynd i'r afael â thlodi plant.

Cyfeirir at ddarpariaeth ar gyfer y grŵp oedran hwn ar hyn o bryd fel 'gofal plant' ac mae'n cynnwys cyfuniad o ddarpariaeth amser llawn a rhan-amser mewn meithrinfeydd dydd, cylchoedd chwarae cyn-ysgol, cylchoedd meithrin a gyda gwarchodwyr plant.

Yn 2018 roedd **3,645 o leoliadau gofal plant cofrestredig yng Nghymru**, gyda bron i ddwy ran o dair yn warchodwyr plant. Nid yw'r nifer wedi newid yn sylweddol ers 2008 ac, o'i gymharu â rhannau eraill o Brydain, Cymru sydd â'r lefel isaf o ofal plant cyn-ysgol o'i gymharu â phoblogaeth plant ifanc.

Y brif ffynhonnell wybodaeth ynglŷn â gofal plant yng Nghymru yw'r rheolydd, **Arolygiaeth Gofal Cymru** (CIW). Mae CIW yn cofrestru darpariaeth gofal plant fel naill ai 'Gwarchodwyr Plant', 'Gofal Dydd Llawn' neu 'Gofal Dydd Sesiynol' ac, yn ôl y **data diweddaraf** (2MB) a gyhoeddwyd ganddynt, mae hyd at 62,303 o leoedd gofal plant yng Nghymru.

O'i gymharu â phoblogaeth y plant ifanc, gellid dehongli hyn yn arwynebol fel hyd at 61 o leoedd gofal plant ar gael ar gyfer pob 100 o blant o dan dair oed. Fodd bynnag, nid yw data CIW yn darparu darlun pendant yn y ffordd honno. Mae hyn oherwydd bod data ar leoedd cofrestredig yn nodi'r nifer uchaf y gallai lleoliad ei ddarparu'n gyfreithiol, ond ni fydd pob un ar gael yn dibynnu ar ffactorau fel y galw a staffio. Efallai y bydd rhai lleoliadau wedi'u cofrestru ond ddim yn gofalu am unrhyw blant ar hyn o bryd. Mae llawer o leoliadau ar agor ar sail ran-amser yn unig, neu'n cyfyngu ar nifer y plant o oedran penodol y gallant ddarparu ar eu cyfer. Oherwydd cymarebau staff uchel, mae lleoedd ar gyfer plant iau a babanod yn arbennig yn aml yn gyfyngedig. Mae lleoliadau gofal 'sesiynol' hefyd yn cynnig lleoedd cyfyngedig, gyda llawer o grwpiau chwarae a chylchoedd meithrin ar agor am hanner diwrnod yn unig, ac yn darparu ar gyfer plant rhwng dwy a phedair oed yn unig.

Pe byddai gofal sesiynol yn cael ei eithrio, mae'n bosibl bod ychydig dros 47 o leoedd gofal plant i bob 100 o blant o dan dair oed yng Nghymru[1]. Daeth **arolwg o awdurdodau lleol yn 2018** i'r casgliad mai dim ond 35% a nododd fod ganddynt ddigon o ofal plant i blant dan ddwy oed ar draws eu hardal.

Mae tua 25% o blant dwy oed sy'n byw yn ardaloedd mwyaf difreintiedig Cymru yn derbyn 'gofal plant am ddim' drwy **Dechrau'n Deg** fel rhan o becyn ehangach o gefnogaeth rhianta a datblygiadol. Mae gan Dechrau'n Deg resymeg polisi benodol. Mae'n canolbwyntio ar gefnogaeth i famau, ac mae ganddo raglen gydadferol o ymyrraeth gynnar er mwyn paratoi ar gyfer yr ysgol.

Mae gofal plant Dechrau'n Deg ar gael am 12 ½ awr yr wythnos am 39 wythnos y flwyddyn i blant cymwys, o'r tymor yn dilyn eu hail ben-blwydd hyd ddiwedd y tymor yn dilyn eu trydydd pen-blwydd. Fodd bynnag, mae'n fenter yn seiliedig ar ardal benodol, ac ni fydd pob un o'r plant sy'n derbyn y gwasanaeth yn byw mewn tlodi. Yn yr un modd, mae hyn hefyd yn golygu **na fydd llawer o blant sy'n profi tlodi yng Nghymru yn cael eu cyrraedd** oherwydd nad ydyn nhw'n byw mewn ardal lle mae Dechrau'n Deg yn weithredol.

Addysg a gofal plentyndod cynnar ar gyfer plant tair a phedair oed

Mae Cymru wedi dilyn y duedd ryngwladol, a dros y ddau ddegawd diwethaf, mae wedi cynyddu hawl gyffredinol addysg a gofal plentyndod cynnar ar gyfer plant 3 a 4 oed.

1. Gellir gweld darlun manylach o ECEC lleol yn Asesiadau Digonolrwydd Gofal Plant yr awdurdod lleol, ond nid ydynt yn addas ar gyfer darparu gwybodaeth i Gymru gyfan oherwydd, er gwaetha'r **canllawiau statudol**, nid oes angen methodoleg gyffredin.

Yn ôl y gyfraith, nid oes rhaid i blentyn yng Nghymru ddechrau'r ysgol tan y tymor yn dilyn ei ben-blwydd yn bump oed, ond er gwaethaf amrywiadau sylweddol mewn polisïau derbyn yn ôl ardal, mae bron pob plentyn yng Nghymru yn yr ysgol gynradd erbyn iddo fod yn bedair oed.

Mae gan bob plentyn tair oed yng Nghymru hawl i gael lle **Cyfnod Sylfaen** (401kb) addysgol cynnar rhan-amser am ddim am o leiaf deg awr yr wythnos (er bod rhai awdurdodau lleol ac ysgolion unigol yn cynnig mwy), fel arfer yn dechrau o'r tymor ar ôl ei ben-blwydd yn dair oed. Er ei fod yn aml yn cael ei alw'n 'addysg gynnar', mae'r Cyfnod Sylfaen yn darparu **'arfer sy'n briodol i ddatblygiad'** (546kb) lle mae'r rhesymeg polisi yn aml yn cael ei egluro fel un sy'n paratoi plentyn ar gyfer ysgol, ond gyda phwyslais ar ddatblygiad ar gyflymder unigol, mae hefyd yn cyd-fynd â dull hawl a arweinir gan blant.

Yn ôl **ESTYN**, roedd 1,644 o leoliadau a allai gynnig addysg gynnar i blant tair oed yng Nghymru yn 2018. O'r rhain, roedd 1,051 yn ysgolion a meithrinfeydd a gynhaliwyd tra bod 593 yn lleoliadau nas cynhelir (i lawr o 737 yn 2010).

Mae cryn amrywioldeb yng nghydbwysedd lleoliadau a gynhelir a lleoliadau nas cynhelir ledled Cymru sy'n darparu'r Cyfnod Sylfaen. Mae hyn yn amrywio o Sir Fynwy, lle mae 73% o'r lleoliadau yn lleoliadau nas cynhelir, i Castell-nedd Port Talbot lle nad oes yr un lleoliad nas cynhelir. Mae hyn yn bwysig gan fod lleoliadau nas cynhelir yn gallu darparu **arlwy ECEC hyblyg** sy'n cynnwys gofal plant ac addysg gynnar. Mae gan awdurdodau lleol gyfrifoldeb i sicrhau bod holl ddarpariaeth y Cyfnod Sylfaen o ansawdd da, ond mae hyn yn golygu y gall lleoliadau nas cynhelir fod yn destun goruchwyliaeth gan dri chorff (**Estyn, CIW** a'r awdurdod lleol).

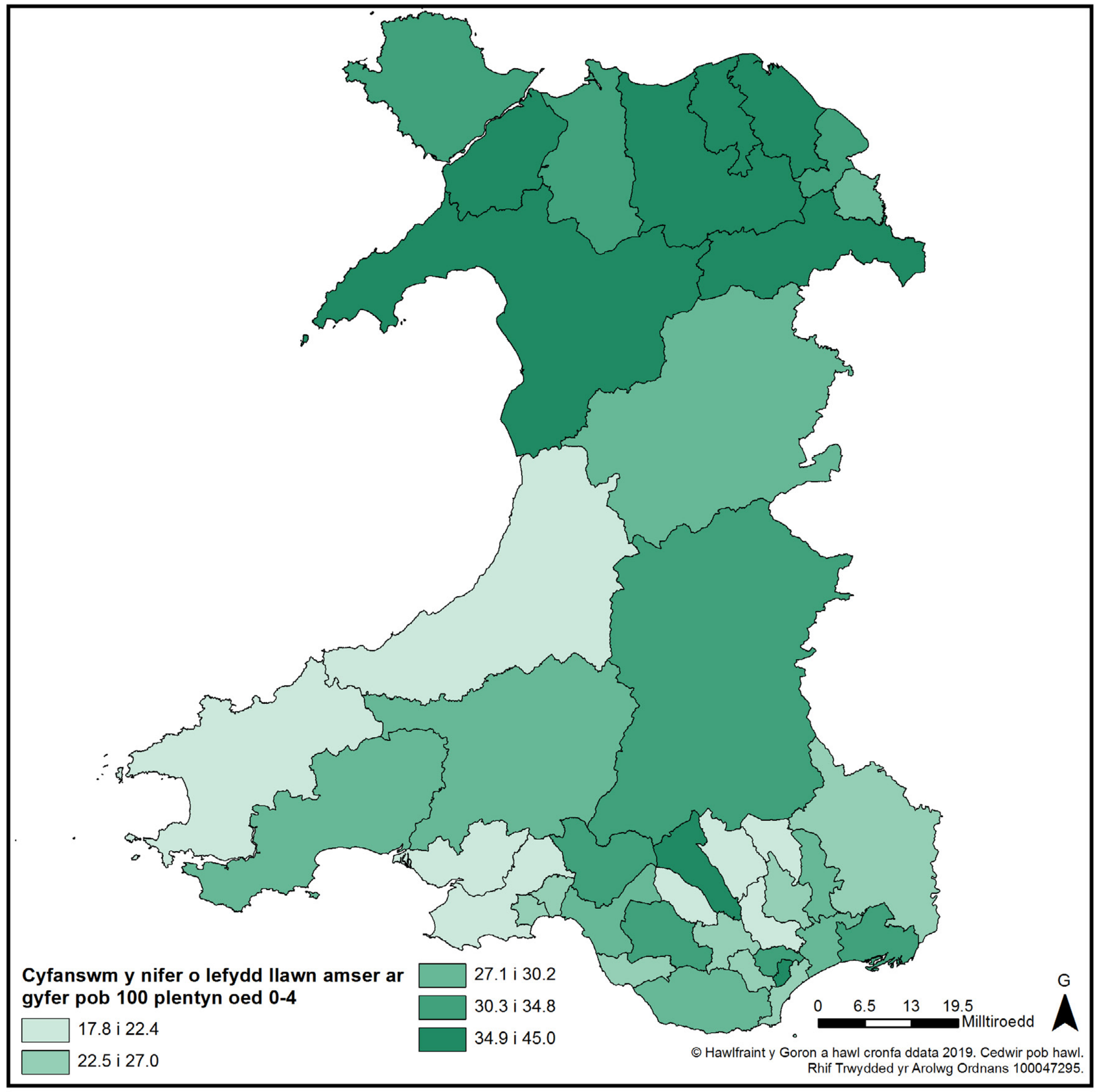
Ers 2018, rhai **plant 3 a 4 oed** yn gallu derbyn hyd at 30 awr o ofal ac addysg gynnar yr wythnos drwy **Gynnig Gofal Plant Cymru**. Mae hyn yn darparu 'gofal plant' wedi'i ariannu am 20 awr yr wythnos yn ychwanegol at 10 awr y Cyfnod Sylfaen. Y rhesymeg polisi dros y Cynnig yw cefnogi rhieni sy'n gweithio, er y bu **adroddiadau** bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ehangu cymhwysedd i rai rhieni nad ydyn nhw'n gweithio.

Gall plant tair a phedair oed nad ydynt yn gymwys ar gyfer y Cynnig Gofal Plant barhau i dalu am le mewn lleoliadau gofal plant i ategu eu hawl Cyfnod Sylfaen. Mae hyn yn anarferol, ond yr hyn sy'n fwy cyffredin yw rhieni sy'n derbyn y Cynnig a'r Cyfnod Sylfaen sydd hefyd angen gofal plant am fwy na 30 awr yr wythnos. Yn y rhan fwyaf o achosion bydd angen i rieni ddefnyddio mwy nag un gwasanaeth addysg a gofal plentyndod cynnar, a **chymaint â thri neu bedwar** (3.3MB) gwasanaeth i gyflawni hyn, gan dynnu sylw at fwlch sylweddol mewn addysg a gofal plentyndod cynnar 'integredig' ar gyfer y grŵp oedran hwn.

Argaeledd Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar

Yng Nghymru, mae gwahaniaethau mawr o ran faint o ddarpariaeth addysg a gofal plentyndod cynnar sydd ar gael fel y dangosir yn Ffigur 1. Yn gyffredinol, mae mwy o ofal plant i blant ifanc yng Ngogledd Cymru, gydag etholaeth Gorllewin Clwyd â'r gyfradd uchaf, sef 54 lle ar gyfer pob 100 o blant rhwng 0 a 4 oed. Cyfyngedig yw'r ddarpariaeth gofal plant cyn-ysgol yn y rhan fwyaf o Dde Cymru, gydag etholaethau fel Merthyr Tudful a Rhymni, Caerffili a Gŵyr â llai na 25 o leoedd i bob 100 o blant.

Ffigur 1: Lleoedd gofal plant cyn-ysgol cofrestredig amser llawn fesul 100 o blant rhwng 0 a 4 oed yn ôl etholaeth CCC (mae'r un data yn ôl awdurdod lleol wedi'i gynnwys yn yr atodiad)



Ffynhonnell: Lleoedd gofal plant a ddarperir gan Arolygiaeth Gofal Cymru, 2019. Data poblogaeth yn seiliedig ar Amcangyfrifon Poblogaeth Canol Blwyddyn, 2017, Swyddfa Ystadegau Gwladol.

Fel mae **gwaith ymchwil** wedi ei ddarganfod, mae'r rhesymau dros y gwahaniaethau hyn yn gymhleth iawn, gyda demograffeg, gwledigrwydd, a thraddodiadau diwylliannol ac economaidd lleol yn debygol o chwarae rhan. Mae rhesymeg polisi yn chwarae rhan hefyd, gyda Llywodraethau Cymru a'r DU wedi dilyn dull sy'n seiliedig ar alw yn y farchnad gofal plant gyda chymorthdaliadau'n cael eu rhoi yn bennaf i rieni sy'n gweithio. O ystyried y berthynas rhwng diweithdra a thlodi, nid yw'n syndod gweld cysylltiad rhwng lefelau gofal plant ac amddifadedd plentyndod yng Nghymru (gweler yr atodiad Ffigur 3). O ganlyniad i'r polisi hwn, nid oes gan ddarparwyr gofal plant lawer o gymhelliant i ddatblygu gwasanaethau yn yr ardaloedd sy'n wynebu'r her economaidd fwyaf lle mae llai o rieni sy'n gweithio.

Yn ogystal ag anghysondeb argaeledd y ddarpariaeth ar draws sawl maes, mae Asesiadau Digonolrwydd Gofal Plant yr awdurdod lleol hefyd wedi tynnu sylw at fylchau mewn gwasanaethau ar gyfer grwpiau oedran penodol, adegau penodol o'r dydd ac yn ystod gwyliau ysgol. Mae argaeledd darpariaeth cyfrwng Cymraeg hefyd yn amrywiol, ond eto mae addysg a gofal plentyndod cynnar yn hanfodol wrth gyflawni gweledigaeth Llywodraeth Cymru o gyrraedd miliwn o siaradwyr Cymraeg erbyn 2050. Yn ogystal, fel yr amlygwyd gan **Gomisiynydd y Gymraeg** (1.1MB), mae llunio barn realistig ynghylch graddfa addysg a gofal plentyndod cynnar Cyfrwng Cymraeg Cymru yn cael ei rwystro gan ddiffiniadau anghyson a data gwael.

Cyllid a Thalu am Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar

Mae cyllid y wladwriaeth ar gyfer addysg a gofal plentyndod cynnar yn y DU **wedi ei ddisgrifio** fel 'clytwaith cymhleth' wedi'i rannu'n gymorth 'o safbwynt cyflenwi', lle mae darparwyr yn cael eu talu'n uniongyrchol gan y wladwriaeth i ddarparu lleoedd ECEC am ddim, a chefnogaeth 'o safbwynt galw', lle mae'r defnyddiwr (rhiant) yn cael cymhorthdal gan y wladwriaeth i dalu am wasanaethau. Gellir gweld bod y ddwy system ariannu yn adlewyrchu gwahanol resymeg polisi ar gyfer addysg a gofal plentyndod cynnar.

Mae cyllid o safbwynt cyflenwi yn aml yn hyrwyddo cyfle cyffredin, lle mae addysg a gofal plentyndod cynnar yn cael ei ystyried yn fuddsoddiad gan y wladwriaeth yn natblygiad neu les plant trwy raglenni fel y Cyfnod Sylfaen neu Dechrau'n Deg.

Mae cyllid o safbwynt galw fel arfer yn gweithio trwy'r system dreth a budd-daliadau trwy gredydau treth neu dalebau prawf modd, ac mae wedi cael ei ddefnyddio yn y DU i gefnogi cyflogaeth rhieni a deilliannau economaidd yn hytrach na chanolbwyntio ar ddiwallu anghenion datblygiad plant. Fodd bynnag, mae cyflwyno'r Cynnig Gofal Plant yng Nghymru wedi creu patrwm newydd ac wedi ychwanegu cymhlethdod, gyda chynllun cyllido o safbwynt cyflenwi â phrawf modd.

Mae'r ddau ddull o ariannu hefyd yn adlewyrchu gwahanol agweddau economaidd tuag at addysg a gofal plentyndod cynnar. Mae cyllid o safbwynt cyflenwi yn aml yn gysylltiedig â darpariaeth sy'n cael ei redeg gan y wladwriaeth neu'n cael ei gyfarwyddo gan y wladwriaeth. Ar y llaw arall, mae llawer yn ystyried cyllid o safbwynt galw fel ffordd i ysgogi darpariaeth yn y sector preifat wrth i rieni wneud dewisiadau rhesymol i ddefnyddwyr ynghylch gofal a dysgu cynnar. Mae cyllid o safbwynt galw wedi **profi'n broblemus,** oherwydd bod penderfyniadau rhieni ynghylch gofal yn gallu cael eu harwain gan emosiynau a normau cymdeithasol yn hytrach na ffactorau economaidd. Gallai hyn yn ei dro esbonio pam na fu llawer o gynnydd yn narpariaeth addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru mewn dros ddegawd. Mae potensial i gynlluniau prawf modd cymhleth o'r fath gynyddu anghydraddoldeb, gan fod plant difreintiedig mewn teuluoedd nad ydynt yn gweithio dan anfantais bellach trwy golli allan ar y gefnogaeth ddysgu a datblygu cynnar y gall addysg a gofal plentyndod cynnar o ansawdd ei darparu. Codwyd y themâu hyn gan y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg mewn **adroddiad** diweddar (1.1MB).

I rieni, gall y dewis helaeth o gynlluniau cyllido ei gwneud hi'n anodd deall yr hyn maen nhw'n gymwys i'w hawlio, a pha un fyddai orau iddyn nhw yn ariannol. Gall cymhwysedd am wasanaethau am ddim neu help gyda chostau addysg a gofal plentyndod cynnar ddibynnu ar incwm, statws cyflogaeth, oedran y plentyn, statws preswyl, cenedligrwydd, statws priodasol neu bartneriaeth a statws y darparwr. I ddrysu materion ymhellach, mae rhai cynlluniau yn cael eu gweinyddu gan Lywodraeth y DU, rhai gan Lywodraeth Cymru ac eraill gan awdurdodau lleol.

"The complexity of the childcare system means many parents are missing out on the support they are entitled to and view childcare costs as an insurmountable barrier to work." **Coram Family and Childcare, Childcare Survey 2019 (1MB)**

I ddarparwyr addysg a gofal plentyndod cynnar, gall cyllid fod yn gymhleth hefyd. Mae lleoliadau addysg a gofal plentyndod cynnar nas cynhelir yn gweithredu gwasanaethau mewn amgylchedd rheoledig iawn sy'n gosod cymarebau isafswm ar gyfer staff, isafswm cymwysterau ac isafswm cyflog. Mae hyn i bob pwrpas yn sefydlogi'r rhan fwyaf o gostau gweithredu. Mae incwm hefyd yn sefydlog yn uniongyrchol ac yn anuniongyrchol. Yn uniongyrchol, mae'r Llywodraeth yn gosod cyfraddau o safbwynt cyflenwi ar gyfer lleoedd a ariennir gan y Cynnig Gofal Plant (**£4.50 yr awr ar hyn o bryd**) ac mae awdurdodau lleol yn gosod cyfraddau amrywiol ar gyfer y Cyfnod Sylfaen (**£3.13 yr awr ar gyfartaledd**)[2]. Yn anuniongyrchol, mae capiau ar gyllid o safbwynt cyflenwi trwy lwybrau fel Credyd Cynhwysol a Thalebau Gofal Plant hefyd yn cyfyngu ar allu darparwyr i osod prisiau y gall rhieni eu fforddio ar un llaw, ond ar y llaw arall, eu gwneud yn gynaliadwy. Mae lleoliadau a gynhelir yn wynebu llai o anghysondebau, gan fod cyllid Cyfnod Sylfaen yn cael ei roi i ysgolion yn anuniongyrchol trwy awdurdodau lleol yn y **Grant Cynnal Refeniw.**

Er gwaethaf y cynlluniau cyllido di-rif, gwelir yn gyson mai yn y DU[3] mae rhai o'r costau gofal plant uchaf i'r defnyddiwr yn y byd.

Mae data 2018 gan **Fforwm Economaidd y Byd** yn dangos bod gofal plant yn gyfrifol am 35.7% o'u hincwm net ar gyfer cwpl o'r DU sydd ag incwm cyfartalog a dau blentyn ifanc.

Mae'r **Rhwydwaith Ewropeaidd ar Ofal Plant** wedi gwneud yr argymhelliad na ddylai'r costau i rieni am wasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar fod yn fwy na 15% o incwm net misol yr aelwyd.

2. Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn cynnal prosiect peilot, mewn partneriaeth â Chyngor Sir y Fflint, i brofi effaith cyfradd ariannu gyson ar gyfer addysg gynnar a gofal plant
3. Mae costau gofal plant yng Nghymru ychydig yn is na chyfartaledd y DU. Gweler www.familyandchild-caretrust.org

Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar: Datblygu Polisi: Briff Ymchwil

Er bod **costau gofal plant yng Nghymru** ar gyfartaledd 7% yn is na chyfartaledd y DU, mae hyn yn adlewyrchu **enillion cyfartalog** is.

Mae'r sefyllfa ariannu bresennol yn datgelu dull tameidiog o ddatblygu polisi addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru dros y 30 mlynedd diwethaf ac yn tynnu sylw at rai o'r rhesymegon polisi cyferbyniol a amlygwyd ar ddechrau'r papur hwn. Mae cynnal y system gymhleth hon o ariannu gyda marchnad gymysg o ddarparwyr addysg a gofal plentyndod cynnar yn heriol, gyda'r perygl y bydd newidiadau i un elfen o'r system fregus yn arwain at oblygiadau mewn mannau eraill.

Cwestiynau allweddol i lunwyr polisi Cymru

Creu amgylchedd polisi cadarnhaol

Ers nifer o flynyddoedd, mae Cymru wedi bod ar flaen y gad wrth ddatblygu agenda polisi plant yn seiliedig ar hawliau'r plentyn. Ac eto, un o'r heriau wrth ddatblygu polisi addysg a gofal plentyndod cynnar yw y gallai'r ystod o resymau dros ei ddarparu arwain at gam-ddefnydd mewn meysydd polisi sy'n cystadlu. Felly gellir defnyddio addysg a gofal plentyndod cynnar fel cyfrwng ar gyfer cyflawni nodau nad ydynt bob amser o reidrwydd er budd gorau'r plentyn.

Fel y nodwyd yn y **Papur Briffio cyntaf**, wrth symud addysg a gofal plentyndod cynnar ymlaen yng Nghymru, mae angen i lunwyr polisi fod yn glir ynghylch y rhesymeg dros addysg a gofal plentyndod cynnar.

Yn Nenmarc, pasiodd y llywodraeth **gytundeb gwleidyddol** yn 2017 gyda chefnogaeth drawsbleidiol gyda'r nod o gynyddu ansawdd cyfleusterau addysg a gofal plentyndod cynnar. Y prif amcan oedd:

"ECEC facilities shall promote the well-being, learning and development of children through safe and pedagogical learning environments, in which the notion of play is at its core, and the view of children is foundation."

Amcan eilaidd oedd darparu addysg a gofal plentyndod cynnar mewn modd hyblyg i alluogi rhieni i gydbwyso gwaith a bywyd teuluol, a'r trydydd nod oedd atal y cylch dieflig o amddifadedd a gwaharddiad. Er, roedd yr amcanion hyn yn ddarostyngedig i'r cyntaf, gan ei gwneud yn glir bod addysg a gofal plentyndod cynnar bob amser yn anad dim ar gyfer plant, a bod hawl plant i fod yn blant yn ddiymwad.

Nid yw'r rhesymegon dros addysg a gofal plentyndod cynnar yn Nenmarc yn annhebyg i'r rhai a ddefnyddir yng Nghymru, gan gynnwys **yr egwyddorion** sy'n sail i'r Cyfnod Sylfaen, neu'n darparu cefnogaeth i rieni sy'n gweithio trwy'r Cynnig Gofal Plant. Ac eto mae eglurder pwrpas, gwell dealltwriaeth a chefnogaeth drawsbleidiol a thraws-sector i addysg a gofal plentyndod cynnar yn creu ymdeimlad unedig nad yw'n bresennol yng Nghymru ar hyn o bryd.

Unwaith y bydd pwrpas addysg a gofal plentyndod cynnar wedi'i fynegi'n glir, bydd ffordd gydlynol o'i ddarparu a'i ariannu yn llawer mwy tebygol o ddilyn. Mae hyn yn cynnwys mynd i'r afael â'r cwestiynau allweddol canlynol ar gyfer llunwyr polisi a nodwyd yn y **Papur Briffio cyntaf**.

Addysg a Gofal Plentyndod Cynnar: Datblygu Polisi: Briff Ymchwil

Pa fathau o wasanaethau addysg a gofal plentyndod cynnar y dylid eu darparu, ac o ba ansawdd?

Mae'r gwahaniaeth parhaus a wneir rhwng addysg a gofal wrth wraidd llawer o'r materion sy'n atal datblygu dull rhesymegol o ymdrin ag addysg a gofal plentyndod cynnar yng Nghymru.

Mae dull unedig, sy'n rhoi statws cyfartal i 'ofal' ac 'addysg' **wedi'i brofi** i newid agweddau a meithrin agwedd sy'n ymdrin â'r plentyn cyfan ar draws pob gwasanaeth. Mae hyn yn mynd law yn llaw â darpariaeth gyfartal, lle, oherwydd bod cyllid yn dilyn y plentyn, gall y nifer o ddarparwyr addysg a gofal plentyndod cynnar o ansawdd ffynnu i ddiwallu anghenion lleol.

Byddai agwedd rheoleiddiol cyson tuag at addysg a gofal plentyndod cynnar yn creu cyfleoedd i ddarparwyr addysg a gofal plentyndod cynnar cyhoeddus, preifat a gwirfoddol greu gwasanaethau cydlynol a pharhaus sy'n hyrwyddo lles, datblygiad ac addysg plant, cefnogi'r Gymraeg, a helpu rhieni i drefnu gwaith a bywyd teuluol.

Yn ogystal, ceir **tystiolaeth** fod cwricwlwm cyson ar draws yr ystod oedran, sy'n cyfuno fframwaith cenedlaethol eang â'r hyblygrwydd i ddiwallu anghenion lleol, yn cynorthwyo i wella ansawdd.

Pwy ddylai elwa o addysg a gofal plentyndod cynnar?

Yn y papur hwn a phapurau blaenorol, cyflwynwyd dadl fod polisi addysg a gofal plentyndod cynnar presennol yn anghydnaws ag ymrwymiad Llywodraeth Cymru i UNCRC sy'n awgrymu agwedd 'gyfan' tuag at blentyndod, gan ystyried bod gan bob plentyn hawliau, potensial a chymhwysedd.

Er y byddai mabwysiadu'r dull hwn yn golygu ailfeddwl sut mae'r gwasanaethau presennol yn cael eu trefnu, nid yw'n atal rhesymegon polisi eraill. Mae mynd i'r afael ag anghydraddoldeb ac anfantais **wedi'i brofi'n rhan** hanfodol o ddarpariaeth addysg a gofal plentyndod cynnar integredig o ansawdd uchel, tra bod hanfodion cymdeithasol ac economaidd yn gofyn am addysg a gofal plentyndod cynnar sy'n bodloni gofynion rhieni sy'n gweithio. Serch hynny, mae'r rhan fwyaf o sylwebyddion yn cytuno bod yn rhaid i addysg a gofal plentyndod cynnar fod, yn anad dim, ar gyfer plant.

Faint ddylid ei fuddsoddi mewn gofal?

Mewn gwledydd fel yr Iseldiroedd, Gwlad Belg, yr Unol Daleithiau a'r DU, **y ddadl draddodiadol** oedd y byddai'r farchnad yn diwallu anghenion gofal plant rhieni, a dim ond os byddai'r farchnad yn methu y dylai llywodraethau ymyrryd. Mewn llawer o wledydd yng ngogledd Ewrop ar y llaw arall, mae addysg a gofal plentyndod cynnar yn cael ei ystyried yn wasanaeth hanfodol i blant, ar gael i bawb ac mae'n cael ei ddarparu'n bennaf gan y wladwriaeth neu'r bwrdeistrefi. Mae'r gwahaniaethau hyn mewn gwerthoedd yn pennu'r adnoddau cyffredinol sy'n cael eu neilltuo ar gyfer addysg a gofal plentyndod cynnar a'r rhaniad cyllid rhwng teuluoedd a'r wladwriaeth. Maent hefyd yn gysylltiedig â hygyrchedd, gyda **thystiolaeth bod systemau a arweinir gan y farchnad** yn creu llai o ddarpariaeth, yn enwedig mewn ardaloedd llai cefnog.

Mae **gwerthoedd cymdeithasol** hefyd yn llywio polisi addysg a gofal plentyndod cynnar o ran i ba raddau mae'n cefnogi rhieni sy'n gweithio yn unig, ac os nad ydynt yn gweithio, i ba raddau y mae rhieni sydd (trwy ddewis, neu ffactorau economaidd) yn aros gartref gyda'u plant ifanc, yn cael mynediad at addysg a gofal plentyndod cynnar, neu'n cael eu cefnogi mewn ffyrdd eraill gan y wladwriaeth. Er enghraifft, **mewn sawl gwlad**, mae cynyddu darpariaeth addysg a gofal plentyndod cynnar wedi mynd law yn llaw â chynnydd mewn hawliau gwyliau ar gyfer mamau a thadau.

Gyda thystiolaeth o fuddion addysg a gofal plentyndod cynnar yn cael eu derbyn yn ehangach, a chyda galw cynyddol gan deuluoedd, mae'r rhan fwyaf o wledydd yn edrych i gynyddu darpariaeth addysg a gofal plentyndod cynnar tuag at unffurfiaeth. Serch hynny, yn ystod cyfnod economaidd anodd, mae angen i fuddsoddiad mewn addysg a gofal plentyndod cynnar sicrhau cydbwysedd rhwng yr adnoddau y gall y wladwriaeth eu buddsoddi a'r buddion canfyddedig.

Pwy ddylai dalu am addysg a gofal plentyndod cynnar?

Mae gwledydd yn amrywio'n fawr o ran y graddau y mae rhieni'n ysgwyddo costau addysg a gofal plentyndod cynnar, ond mae **arolygon rhyngwladol** yn canfod yn gyson bod rhieni'r DU yn talu cyfran uchel iawn o'r costau. Serch hynny, nid oes gan unrhyw wlad ddatblygedig system addysg a gofal plentyndod cynnar hollol ddi-ffi. Mae hyd yn oed y taleithiau Nordig yn mabwysiadu system cyfraniadau â phrawf modd, gyda chap yn gysylltiedig naill ai ag uchafswm canran yr enillion (ee 25% o'r gost yn Nenmarc) neu uchafswm y mis (tua £300 yn Norwy). Mae cymorthdaliadau gwladwriaethol o'r fath yn ddrud, ac yn cael eu hadlewyrchu mewn cyfraddau trethiant y gellid dadlau y byddent yn annerbyniol yn y DU.

Er bod angen diwygio, mae'r egwyddor o ddarpariaeth am ddim a sefydlwyd gan y Cynnig Gofal Plant yng Nghymru yn un sy'n debygol o fod yn anodd ei hymestyn ar draws pob oedran. Yn y cyfamser, gall cyfran bresennol y ffioedd a delir gan rieni plant iau arwain at bwysau ariannol a chyfyngu mynediad, sefyllfa sy'n cael ei waethygu gan gymhlethdod y trefniadau cyllido. Mae datganoli wedi ei gwneud yn ofynnol i sicrhau cydbwysedd anodd rhwng defnyddio cronfeydd Llywodraeth Cymru i gefnogi cymorthdaliadau cyllido addysg a gofal plentyndod cynnar Llywodraeth y DU o safbwynt cyflenwi.

Sut y dylid strwythuro addysg a gofal plentyndod cynnar?

Mae un o'r materion polisi anoddaf sy'n ymwneud â darpariaeth addysg a gofal plentyndod cynnar yn gysylltiedig â llywodraethu. Mae hyn yn cynnwys sut mae strategaethau'n cael eu cynllunio a'u datblygu, a sut mae gwasanaethau'n cael eu darparu.

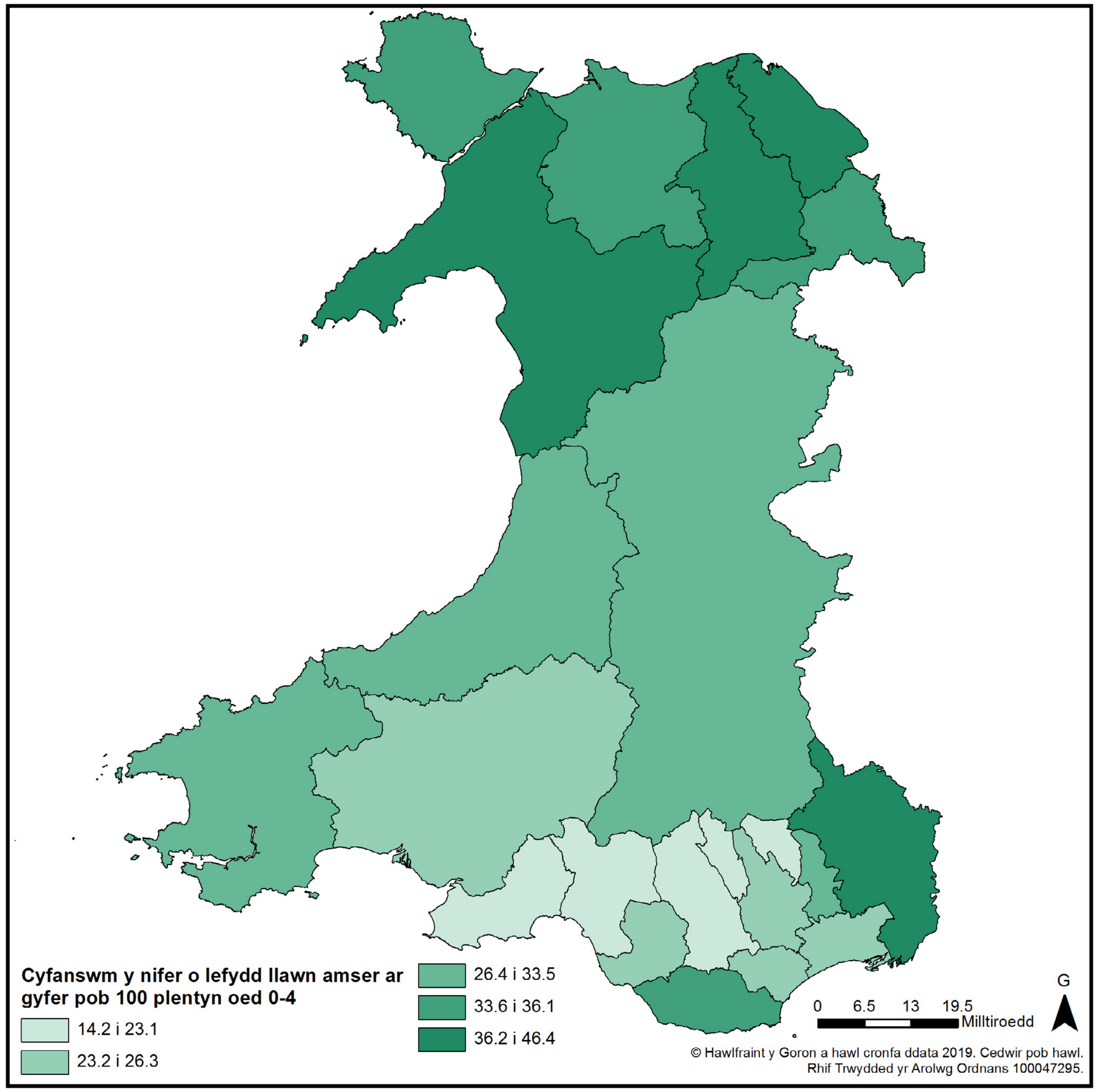
Mae addysg a gofal plentyndod cynnar ar groesffordd nifer o adrannau Llywodraeth Cymru (Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, Addysg, Economi, Iaith Gymraeg) gydag ystod eang o resymeg a ffactorau sy'n llywio polisi ar waith. Yn ogystal, ceir haenau pellach o lywodraethu gan gynnwys rheoleiddwyr cenedlaethol ac awdurdodau lleol yn ogystal ag ystod o ddarparwyr a grwpiau buddiant. O ran cynllunio strategaeth yn unig, mae'n rhaid dod â'r rhanddeiliaid amrywiol hyn ynghyd - gan fod llawer o'r penderfyniadau yn seiliedig ar benderfyniadau gwerth cymdeithasol.

Er bod hanes da yng Nghymru o ddatblygu strategaeth gynhwysol, mae cydlynu gwahanol adrannau'r llywodraeth, adrannau awdurdodau lleol a darparwyr a rhanddeiliaid amrywiol yn her sylweddol o ran darparu gwasanaethau cydlynol a chyson.

Un dull fyddai darparu gwasanaethau integredig o dan un adran o'r llywodraeth (addysg sy'n arwain yn y rhan fwyaf o wledydd). Mae system unedig yn cynnig cysondeb ar draws sectorau ym maes rheoleiddio, cyllido a'r gweithlu, ond i blant, nid yn unig y mae mwy o gysondeb, ond, yn enwedig yng nghyd-destun y **Cwricwlwm newydd i Gymru**, ceir symudiad mwy llyfn rhwng addysg a gofal plentyndod cynnar a'r ysgol gynradd. Mae pryderon ynghylch ymgorffori addysg a gofal plentyndod cynnar yn yr adran addysg, fodd bynnag, oherwydd gallai hynny arwain at fentro'n rhy bell i fyd yr ysgol (schoolification) ar gyfer addysg a gofal plentyndod cynnar, gydag addysgeg sy'n ymwneud â pharatoi ar gyfer ysgol, yn hytrach na chanolbwyntio ar anghenion mwy cyfannol plant ifanc

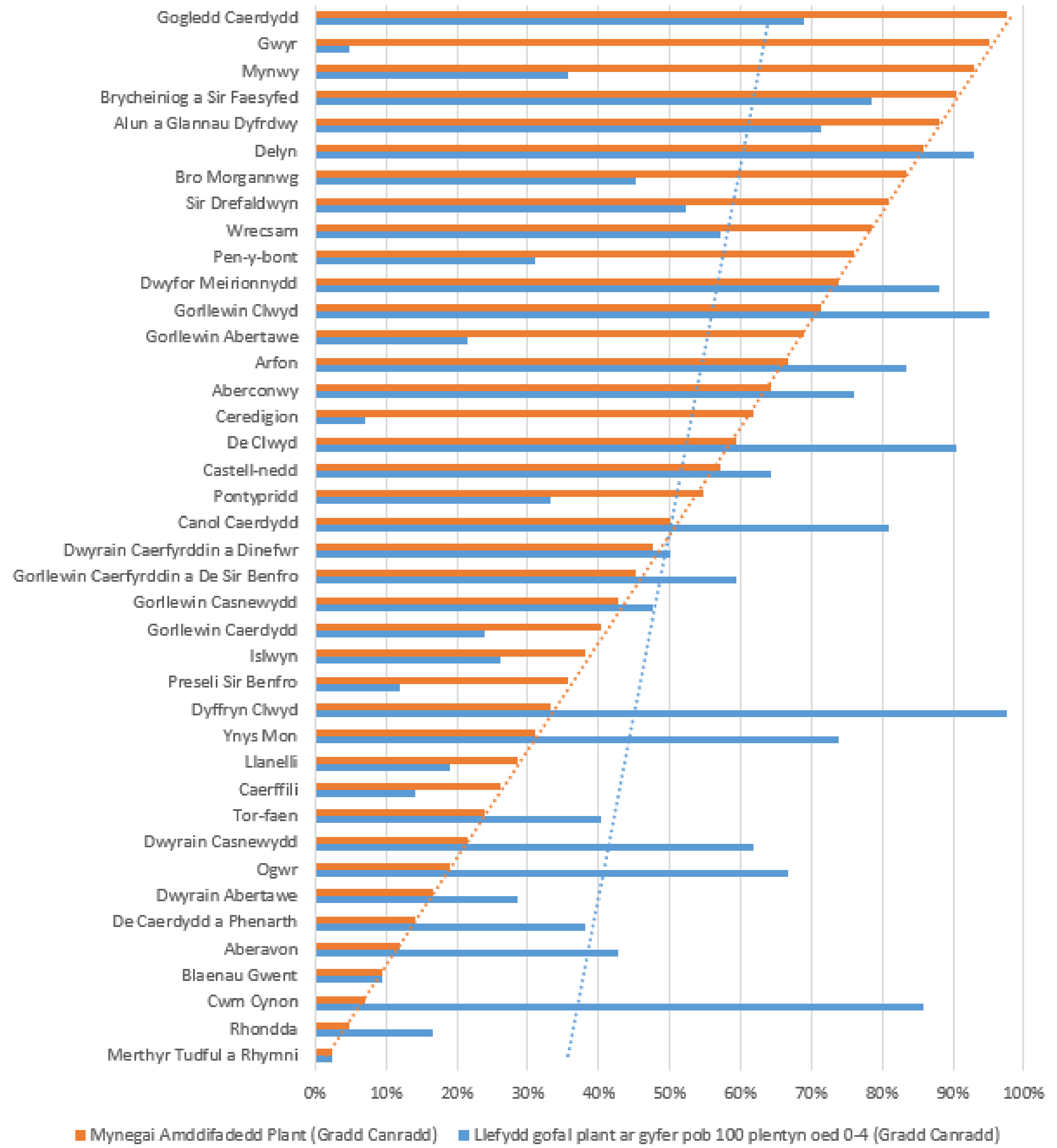
Atodiad

Ffigur 2: Lleoedd gofal plant cyn-ysgol cofrestredig amser llawn fesul 100 o blant rhwng 0 a 4 oed yn ôl awdurdod lleol



Ffynhonnell: Lleoedd gofal plant a ddarperir gan Arolygiaeth Gofal Cymru, 2019. Data poblogaeth yn seiliedig ar Amcangyfrifon Poblogaeth Canol Blwyddyn, 2017, Swyddfa Ystadegau Gwladol.

Ffigur 3 Y berthynas rhwng amddifadedd (mynegai amddifadedd plant 2011) a gofal plant (lleoedd gofal plant fesul 100 o blant) yn ôl etholaeth CCC



Ffynhonnell: Lleoedd gofal plant a ddarperir gan Arolygiaeth Gofal Cymru, 2019. Mynegai amddifadedd plant 2011 wedi'i ddarparu gan Lywodraeth Cymru, 2011.

Nodyn: Er gwaethaf nifer o eithriadau, mae'r tueddiadau yn dangos perthynas rhwng lefelau isel o ofal plant a sgoriau mynegai plant isel (lefelau uchel o amddifadedd sy'n effeithio ar blant). Mae'n debyg bod rhai o'r eithriadau oherwydd casgliadau o leoedd ofal plant o fewn ardaloedd teithio i'r gwaith a chanolfannau trefol. Byddai hyn yn egluro'r diffyg gofal plant yn y Gŵyr sy'n gymharol gyfoethog (gyda mwy yn Abertawe gerllaw), a'r nifer fawr o leoliadau gofal plant yn ardal gymharol ddifreintiedig Bro Clwyd (gyda'r Rhyl yn ganolfan gyflogaeth).

Do