Ymateb i Ymgynghoriad Technegol Bil Addysg Uwch (Cymru) Llywodraeth Cymru

Mae'r ddogfen hon yn cynnwys ymateb Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru (CCAUC) i'r cwestiynau ymgynghori a godwyd gan y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg mewn perthynas â Bil Addysg Uwch (Cymru) Llywodraeth Cymru. Dylid nodi na fu amser digonol ers y cais ar gyfer yr ymateb hwn i gasglu barn aelodau'r Cyngor: mae'r ymateb hwn yn cynrychioli barn y swyddogion.

Mae CCAUC yn Gorff a Noddir gan Lywodraeth Cymru a sefydlwyd o dan y Ddeddf Addysg Bellach ac Uwch 1992. Mae ein cyfrifoldebau am hyfforddiant cychwynnol athrawon yn cael eu cwmpasu o dan Reoliadau Addysg (Cymwysterau Athrawon Ysgol) (Cymru) 2004 a Deddf Addysg 2005. Mae CCAUC yn gyfrifol am gyllido addysg uwch yng Nghymru ac mae'n dosbarthu cyllid ar gyfer addysg, ymchwil a gweithgareddau cysylltiedig i naw sefydliad addysg uwch, yn cynnwys gweithgareddau addysgu Y Brifysgol Agored yng Nghymru. Rydym hefyd yn cyllido cyrsiau addysg uwch mewn colegau addysg bellach. Wrth glustnodi cyllid gan Lywodraeth Cymru i ddarparwyr addysg uwch, rydym yn ceisio sicrhau bod blaenoriaethau polisi addysg uwch Llywodraeth Cymru, yn cynnwys y rhai sydd wedi'u nodi yn ein strategaeth gorfforaethol a'r mesurau cysylltiedig, yn cael eu bodloni.

Mae'r ymateb hwn yn mynd i'r afael â'r cwestiynau a holwyd gan y Pwyllgor yn uniongyrchol. Byddwn yn falch o fynd i'r afael â'r ymatebion hyn yn fanylach pan fyddwn yn mynychu.

1. A oes angen Bil ar gyfer y dibenion hyn [a nodwyd]? Esboniwch eich ateb.

Rydym yn cytuno ag asesiad Llywodraeth Cymru fod angen sefydlu fframwaith rheoleiddio newydd ar gyfer y drefn gyfredol ar gyfer ffioedd a chyllido addysg uwch yng Nghymru.

Ar hyn o bryd, mae'r rhan fwyaf o agweddau ar rôl CCAUC, a phwerau ymyrryd, yn ymwneud â'r ddarpariaeth y mae'n ei chyllido, fel y nodir yn y Ddeddf Addysg Bellach ac Uwch 1992. Mae'r berthynas rhwng CCAUC a darparwyr addysg uwch yng Nghymru (sefydliadau addysg uwch a phellach) wedi dibynnu ar ein gallu i osod amodau mewn perthynas â'r cyllid a ddarparwyd gennym. Mae'r drefn ffioedd newydd a gyflwynwyd yng Nghymru yn 2012 wedi golygu bod cyfran fawr o'n hadnoddau sydd ar gael yn cael ei gwario ar ddarparu grantiau ffioedd dysgu i israddedigion llawn amser sy'n hanu o Gymru (lle bynnag y byddant yn astudio yn y DU) a'r UE sy'n astudio yng Nghymru.

Ym mlwyddyn academaidd 2014/15, rydym yn disgwyl y bydd oddeutu 60% o gyfanswm ein hadnoddau'n cael eu gwario yn y ffordd hon. O dan y ddeddfwriaeth gyfredol, ni allwn bennu amodau ar y ddarpariaeth o grantiau ffioedd dysgu mewn ffordd debyg i'r amodau cyllido y bu'n bosibl i ni eu pennu yn y gorffennol. Mae gan y term 'cyllido' ystyr penodol yma. Mae'n ymwneud â throsglwyddo arian o'n cymorth

grant gan Lywodraeth Cymru yn uniongyrchol i sefydliadau ac mae'n sefyll ar wahân i'r grant ffioedd dysgu sydd, er ei fod hefyd yn dod o'r un cymorth grant, yn ffurfio rhan o'r taliadau a wneir gan neu ar ran myfyrwyr i sefydliadau. Yn dibynnu ar gyfansoddiad penodol portffolio sefydliad, rydym yn disgwyl i rai sefydliadau yng Nghymru ddibynnu ar ein cyllid (yn hytrach nag incwm ffioedd) fel y bydd ond yn cyfrif am 5% o gyfanswm eu hincwm o flwyddyn academaidd 14/15.

Bydd y lleihad hwn yn y graddau y bydd sefydliadau yn dibynnu ar ein sefydliad yn dwyn nifer o ganlyniadau:

1. Ni allwn ddibynnu ar y fframwaith statudol cyfredol i wneud yn siŵr y gallwn sicrhau darpariaeth addysg uwch o safon briodol, gan fod ein pwerau cyfredol ond yn berthnasol i'r hyn rydym yn ei gyllido ac mae'r graddau y byddwn yn cyllido sefydliadau wedi lleihau'n sylweddol. Yn ogystal â diogelu budd myfyrwyr, mae hefyd yn fuddiol i ddarparwyr a Chymru, er mwyn sicrhau enw da, na fydd unrhyw ddarpariaeth yng Nghymru o safon wael.
2. Ni allwn arfer rheolaethau priodol o ran rheolaeth ariannol sefydliadau oherwydd, unwaith eto, caiff ein pwerau ymyrraeth cyfredol eu pennu mewn perthynas â'n cyllido. Unwaith eto, caiff hyn ei arfer i gefnogi buddiannau myfyrwyr, ond hefyd y sector, yng Nghymru, yn gyffredinol.
3. Ni allwn arfer dylanwad effeithiol wrth fynd ar drywydd blaenoriaethau polisi Llywodraeth Cymru: yn y gorffennol bu'r fformiwla i glustnodi cyllid sy'n seiliedig ar bolisi yn ffordd effeithiol ac effeithlon o sichrau dylanwad ar bolisïau.
4. Ni fyddai ein pwerau statudol cyfredol yn rhoi unrhyw afael i ni mewn perthynas ag unrhyw ddarparwyr ar wahân i'r sefydliadau presennol a ariennir.

Am y rhesymau hyn, o ystyried y dull o weithredu'r drefn ffioedd a chyllido newydd o 2012/13 ymlaen, rydym yn cytuno bod angen adolygu'r drefn reoleiddio statudol ar gyfer addysg uwch Cymru. Fodd bynnag, hoffem nodi'n glir nad ydym yn ceisio awgrymu na fyddai sefydliadau addysg uwch yn cael eu harwain gan flaenoriaethau polisi Llywodraeth Cymru ac yn bodloni gweithgareddau rheoleiddio. Maent yn sefydliadau sy'n gymdeithasol gyfrifol sy'n ymwybodol o'r cyd-destun polisi y maent yn gweithredu ynddo, ac yn ymatebol iddo. Maent hefyd yn elusennau sydd â ffocws ar fudd y cyhoedd. Er hynny, rhaid i sefydliadau gydbwyso awydd gwirioneddol i gyflawni blaenoriaethau polisi cyhoeddus gyda'r angen i barhau'n gynaliadwy yn economaidd. Gall y rhain wrthdaro o bryd i'w gilydd. Mae ein hymyriadau fel arfer yn ymwneud â'r adeg y bydd y cydbwysedd hwnnw'n digwydd a'n gwaith ni yw cadw'r gallu i ddylanwadu gan fod mor effeithiol ac effeithlon â phosibl.

2. A ydych yn credu bod y Bil, fel y'i drafftiwyd, yn cyflawni'r amcanion a nodwyd yn y Memorandwm Esboniadol? Esboniwch eich ateb.

Ystyriwn fod y Bil, fel y'i drafftiwyd, yn cyflawni'r amcanion a nodwyd i raddau helaeth iawn. Os bydd y Bil yn derbyn Cydsyniad Brenhinol, ein bwriad fydd gweithredu'r drefn newydd mewn ffordd sy'n cydnabod yn gryf yr angen am ddull partneriaeth

rhwng y sector a'r Cyngor, gan gyflawni newid mor llyfn â phosibl o'r cyllidwr i'r rheoleiddiwr.

Mewn perthynas â'r amcan i 'ddiogelu'r cyfraniad at les y cyhoedd sy'n deillio o gymhorthdal ariannol Llywodraeth Cymru ar gyfer addysg uwch', rydym o'r farn bod y cynigion cyfredol ond yn cyflawni hyn i raddau cyfyngedig. Bydd dylanwad polisi bellach yn dibynnu bron yn gyfan gwbl ar gynlluniau ffioedd sy'n gyfyngedig eu cwmpas, gyda ffocws cryf ar ehangu mynediad ac ar weithgareddau yn hytrach na chanlyniadau. Maent hefyd yn llai effeithlon ac effeithiol fel ysgogiad polisi na chyllid. Mae'n anochel bod llinell amser hir rhwng llunio a chymeradwyo cynllun ffioedd a'r pwynt y bydd digon o ddata ar gael am berfformiad i fod mewn sefyllfa i farnu i ba raddau mae'r cynllun wedi cael ei gyflenwi. Mae hynny'n agos at dair blynedd, o leiaf. Mae'r cynigion yn y Bil hefyd yn cyflwyno ystod o brosesau ar gyfer sylwadau ac adolygiadau a fydd yn ymestyn y llinell amser honno ymhellach fyth. Felly, yn ymarferol, mae sancsiynau ond yn debygol o fod yn gynaliadwy mewn enghreifftiau o berfformiad gwael iawn. Mae hyn yn golygu na fydd nifer o bolisïau cyfredol Llywodraeth Cymru yn destun dylanwad polisi effeithiol drwy gynlluniau ffioedd gyda'r risg cysylltiedig o berfformiad gwannach yn y meysydd hyn.

Byddem hefyd yn nodi nad oes darpariaeth yn y Bil i'n galluogi i reoli cost flynyddol grantiau ffioedd dysgu. Hefyd nid oes darpariaeth ar gyfer diogelu lles y cyhoedd sy'n deillio o gymhorthdal ariannol addysg uwch y tu allan i Gymru, oherwydd gellir ond cymhwyso gofynion y cynllun ffioedd i ddarparwyr addysg uwch yng Nghymru. I gloi, nid oes darpariaeth yn y Bil ar gyfer diogelu lles y cyhoedd sy'n deillio o fenthyciadau'r llywodraeth a fyddai ar gael i fyfyrwyr 'darparwyr eraill' nac i ddiogelu'r gwaith o oruchwylio sefyllfa ariannol darparwyr o'r fath er mwyn i ni ddiogelu lles myfyrwyr.

3. A yw adrannau'r Bil, fel y'u drafftiwyd, yn briodol i gyflawni'r amcanion a ddisgrifir uchod? Os nad ydynt, pa newidiadau y mae angen eu gwneud i'r Bil?

Fel y nodwyd uchod, byddem yn croesawu mwy o hyblygrwydd o ran cwmpas cynlluniau ffioedd er mwyn blaenoriaethu ystod ehangach o fuddion polisi. Byddem hefyd yn croesawu'r cyfle i reoli cost flynyddol grantiau ffioedd dysgu a ffordd o ddiogelu budd y cyhoedd sy'n deillio o gymhorthdal ariannol addysg uwch a gyflenwir y tu allan i Gymru.

4. Sut y bydd y Bil yn newid yr hyn y mae sefydliadau yn ei wneud ar hyn o bryd, a pha effaith y bydd newidiadau o'r fath yn ei chael, os o gwbl?

Rydym yn glir am y gydberthynas rhwng hunanlywodraeth sefydliadol a pherfformiad da systemau addysg uwch. Rydym hefyd yn glir iawn bod polisi addysg uwch yn cael ei gyflenwi, yn y pen draw, gan sefydliadau addysg uwch (a phellach). Ein rôl yw sicrhau bod polisi addysg uwch Llywodraeth Cymru yn hyddysg iawn, cyn belled ag y bo'n bosibl, a darparu'r amodau lle y gall y sector AU a darparwyr eraill yng Nghymru gyflawni blaenoriaethau polisi yn y ffordd orau posibl. Mae hyn yn ei gwneud yn ofynnol i ni fabwysiadu dull partneriaeth, ac ni fydd y gofyniad hwnnw'n newid o ganlyniad i'r Bil hwn.

Er bod y Bil hwn yn cynnig newid rhywfaint o'r offer sydd ar gael, rydym hefyd yn tybio y bydd rôl sylfaenol y Cyngor Cyllido, sef gweithredu fel cyfryngwr rhwng y darparwyr a'r llywodraeth, yn parhau. Rydym o'r farn bod yr egwyddor 'hyd braich' sydd yn Neddf Addysg Bellach ac Uwch 1992 yn agwedd hanfodol ar y trefniadau cyfredol y dylid eu cadw. Ni chawsom amser digonol i brofi'r berthynas rhwng y Bil hwn a darpariaethau Deddf 1992 yn llawn, ond efallai y bydd angen mwy o eglurder yn hynny o beth.

Ar hyn o bryd mae gennym bŵer i roi'r gorau i gyllido sefydliad. Mae gennym bŵer hefyd i beidio â chymeradwyo cynllun ffioedd. Byddai arfer unrhyw rai o'r rhain yn eithriadol o fygythiol i unrhyw sefydliad AU yng Nghymru. Er bod y pwerau hynny'n bodoli, bu'r Cyngor Cyllido o'r farn erioed y byddai perthynas waith gyfrifol, aeddfed a llawn parch ar y ddwy ochr gyda'r sector yn osgoi'r angen i arfer y pwerau hynny: byddwn yn parhau i ddisgwyl hynny.

5. Beth yw'r rhwystrau posibl i roi darpariaethau'r Bil ar waith (os ydynt yn bodoli), ac a yw'r Bil yn rhoi ystyriaeth ddigonol iddynt?

Rydym wedi sôn uchod am yr anawsterau a achoswyd gan y llinellau amser estynedig ar gyfer gweithredu prosesau cynllunio ffioedd, ynghyd â'r amser ar gyfer y prosesau sylwadau ac adolygu a allai fod yn ofynnol. Rydym yn deall mai'r bwriad yw sichrau bod darpariaethau'r Bil ar waith ar gyfer blwyddyn academaidd 2016/17. Yn ymarferol, bydd hynny'n golygu y bydd rhaid i ni gyhoeddi arweiniad i sefydliadau ym mis Mawrth 2015, yn seiliedig ar y drefn newydd. Mae'r arweiniad hwnnw'n ddibynnol ar lunio a chymeradwyo'r rheoliadau perthnasol a fydd yn cefnogi'r Bil hwn. Mae'r amserlen gyfyngedig hon yn cyflwyno her sylweddol.

6. A oes gennych farn ynghylch y modd y daw'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru?

Nid oes gennym unrhyw reswm dros amau y daw'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth

7. Beth yw eich barn am y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (hynny yw, offerynnau statudol, gan gynnwys rheoliadau, gorchmynion a chyfarwyddiadau)?

Wrth ateb y cwestiwn hwn, efallai yr hoffech ystyried Adran 5 o'r Memorandwm Esboniadol, sy'n cynnwys tabl sy'n crynhoi'r pwerau a ddirprwywyd i Weinidogion Cymru yn y Bil i wneud gorchmynion a rheoliadau, ac ati.

Rydym yn deall nad yw'n ddefnyddiol yn gyffredinol gwneud rhai o agweddau gweithredu manwl deddfu yn destun i'r broses graffu lawn sy'n ofynnol ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol. Fodd bynnag, ceir cyfleoedd ar gyfer newidiadau o dan y pwerau arfaethedig a ddirprwywyd i wneud gwahaniaeth hanfodol i'r berthynas 'hyd braich' sydd gennym gyda llywodraeth Cymru. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn nodi,

ac yn croesawu, yr awgrym yn y Memorandwm Esboniadol y cynhelir ymgynghoriad lle y bo'n briodol ac y bydd gweithdrefnau cadarnhaol yn berthnasol mewn perthynas â newidiadau sy'n effeithio ar ddeddfwriaeth sylfaenol. Fodd bynnag, nid ydym yn glir ynghylch y sail a fydd yn penderfynu ar pryd y bydd ymgynghoriad, neu weithdrefnau cadarnhaol, yn cael eu hystyried i fod yn briodol.

Ein pryder fyddai sicrhau bod bwriad cyffredinol y Bil hwn, sef disodli ein pwerau cyllido cyfredol gyda phwerau rheoleiddio yn ei hanfod, ond nid cynyddu'n sylweddol y graddau rydym wedi cyfyngu'r sector yn y gorffennol, na'r graddau y mae Llywodraeth Cymru yn ein cyfyngu ni, yn cael ei gyflawni. I'r perwyl hwnnw, rydym yn awyddus i weld bod unrhyw drefniadau ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol yn cael eu gwneud yn y cyd-destun hwnnw a'i bod yn cael ei chyfyngu'n briodol ganddo.

Goblygiadau Ariannol

8. Beth yw eich barn am oblygiadau ariannol y Bil?

Wrth ateb y cwestiwn hwn, efallai yr hoffech ystyried Adran 2 o'r Memorandwm Esboniadol, (yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol) sy'n amcangyfrif costau a buddion gweithredu'r Bil.

Rydym wedi darparu gwybodaeth i gefnogi'r Asesiad Effaith sy'n amcangyfrif y costau ychwanegol i CCAUC ar gyfer gweithredu'r bil. Yn anochel, bu'n rhaid i ni wneud tybiaethau wrth wneud yr amcangyfrifon hynny, yn enwedig mewn perthynas ag i ba raddau y gallem fod yn gwrthdaro â darparwyr wrth i ni weithredu ein rhan ni o'r Bil.

Yn ein profiad ni, bu sicrhau dylanwad polisi drwy ddulliau cyllido fformiwlaig yn broses gymharol effeithlon. Wrth i'r dylanwad cyllido posibl leihau, bydd rhaid i ni droi at gynlluniau ffioedd fwyfwy, a dulliau annog eraill, i amlhau i'r eithaf y graddau y gall y sector gyflawni blaenoriaethau polisi Llywodraeth Cymru. Mae dulliau o'r fath yn golygu y byddwn yn dibynnu'n fwy ar ymgysylltiad sylweddol gyda sefydliadau unigol. Mae hefyd yn cynnwys proses fwy heriol i sicrhau bod ymgysylltiad yn adlewyrchu polisïau cadarn a chyson, er mwyn ein diogelu yn erbyn heriau cyfreithiol posibl. Mae hyn oll yn ddrud o ran amser staff. Mae hwn yn ffactor cyfrannol sylweddol o'n hasesiad y bydd angen adnoddau ychwanegol i gyflawni'r drefn newydd. Wrth lunio ein hasesiad o'r costau ychwanegol hynny, rydym wedi meincnodi yn erbyn profiad ein cydweithwyr yn yr Alban sydd wedi bod yn rhan o broses o negodi 'trefniadau canlyniadau' gyda phrifysgolion yr Alban ers y ddwy flynedd diwethaf. Mae'r amser ychwanegol i staff o dan y broses honno yn yr Alban gyfystyr ag un aelod ychwanegol o staff gymharol hŷn fesul prifysgol yn gyffredinol. Roedd hyn yn cyfateb yn agos iawn at ein hasesiad o'r costau staff ychwanegol y disgwyliwn fynd iddynt (tua naw aelod o staff ychwanegol). Ar ôl lleihau nifer ein staff yn sylweddol y llynedd (16%), ni fyddwn yn gallu talu am y costau ychwanegol hyn o fewn ein hadnoddau cyfredol.

Sylwadau eraill

9. A oes unrhyw sylwadau eraill yr hoffech eu gwneud am rannau penodol o'r Bil?

Gwnaethom nifer o sylwadau yn ein hymateb i Ymgynghoriad Technegol Llywodraeth Cymru y llynedd nad ydynt wedi cael eu cynnwys yn y Bil hwn.

Rydym yn parhau i gredu y dylai fod yn ddigonol i'r Cod Rheolaeth Ariannol, y bydd angen iddo gynnwys gofynion gwahanol ar gyfer mathau gwahanol o ddarparwr, gael ei gymeradwyo gan CCAUC ar ôl ymgynghori â'r darparwyr AU eraill a'r rhanddeiliaid ehangach ac yna'i gyflwyno gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Byddai hyn yn adlewyrchu'r trefniadau cyfredol sydd wedi bod yn gweithio'n foddhaol.

Mae'r disgwyliadau manwl o 'ddarparwyr eraill' sy'n dewis dynodiad fesul achos yn parhau i fod yn aneglur. Er ein bod yn gwerthfawrogi'r dyhead cyffredinol i sicrhau bod unrhyw drefn o'r fath yn pennu gofynion cyfrannol ar ddarparwyr, a'n bod yn deall bod darpariaeth o'r fath yng Nghymru yn gyfyngedig iawn o ran cwmpas ar hyn o bryd, rydym yn parhau i gredu y dylai'r dull 'cyffyrddiad ysgafnach' mewn perthynas â darparwyr o'r fath fod yn eithriadol o gyfyngedig. Er y cynigir y dylai eu myfyrwyr gael pecyn cymorth i fyfyrwyr sy'n llai hael, bydd darparwyr o'r fath yn elwa ar gryfderau brand addysg uwch y DU sy'n cael ei gynnal gan ansawdd darpariaeth prifysgolion a darparwyr eraill a gyllidir ond hefyd yn cael ei gryfhau gan ansawdd a threfniadau rheoleiddio eraill sy'n berthnasol. Mae'r trefniadau hynny'n gofyn am ymrwymiad a gwarian sylweddol gan y sector. Byddai gweithredu trefn lai rhwymedigaethus o lawer ar gyfer y rhai sy'n ceisio dynodiad fesul achos yn golygu bod ganddynt fantais dros y sector AU sefydledig oherwydd byddent yn mwynhau buddion cryfder y brand heb gyfrannu'n gymesur at gynnal y cryfder hwnnw. Yn ogystal, pe baent yn cael cyffyrddiad sylweddol ysgafnach mewn perthynas â chyfraniad disgwyliedig i flaenoriaethau polisi ehangach llywodraeth Cymru, byddai darparwyr o'r fath yn gallu ffocysu ar elfennau mwy proffidiol darpariaeth AU, gan adael i ddarparwyr sy'n cael eu rheoleiddio gario'r faich sy'n llai proffidiol, ond yn dal i fod yn bwysig. I gloi, ni allwn weld bod unrhyw gyfiawnhad dros sefydlu trefn sy'n diogelu buddion myfyrwyr darparwyr o'r fath mewn ffordd llai cynhwysfawr nag yn y sector AU sefydledig.

Nid oes gennym unrhyw sylwadau eraill yr hoffem eu gwneud ar hyn o bryd ond byddem yn fodlon ateb unrhyw gwestiynau gan y Pwyllgor.

4 Mehefin, 2014