Y Gwasanaeth Ymchwil | Research Service

Papur Briffio ar gyfer y Pwyllgor Deisebau

Y Pwyllgor Deisebau | 2 Ebrill 2019
Petitions Committee | 2 April 2019

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil: Dylid diogelu cyllid ysgolion neu gyfaddef bod y gwasanaeth a ddarperir yn gwanhau

Rhif y ddeiseb: P-05-872

Teitl y ddeiseb: **Dylid diogelu cyllid ysgolion neu gyfaddef bod y gwasanaeth a ddarperir yn gwanhau**

Geiriad y ddeiseb:

Rydym yn galw ar Lywodraeth Cymru i ddiogelu cyllid ysgolion ac, os na all wneud hynny, i gydnabod effaith toriadau ar ddarpariaeth addysgol, yn enwedig ar gyfer y dysgwyr sydd fwyaf agored i niwed.

Wrth i gyllidebau cynghorau barhau i gael eu cwtogi, ac wrth i'r toriadau hyn gael eu trosglwyddo i ysgolion, gofynnir i gyrff llywodraethu wneud penderfyniadau amhosibl ynghylch pa wasanaethau addysgol hanfodol y dylai ein hysgolion gael gwared arnynt.

Bydd hyn yn golygu llai o ddarpariaeth ar gyfer disgyblion ag anghenion dysgu ychwanegol, llai o gefnogaeth i ddysgwyr sy'n agored i niwed, llai o ddewis o ran y cwricwlwm, adnoddau dysgu annigonol ac adeiladau adfeiliedig.

Nid dyma'r sylfeini y gall ysgolion adeiladu arnynt i greu a gweithredu cwricwlwm addysgol o'r radd flaenaf.

1. Crynodeb

- Cyhoeddodd y Gwasanaeth Ymchwil **bapur** *ar gyllido ysgolion yng Nghymru* **ym mis Awst 2018**. Mae'r papur hwn yn esbonio'r ffordd y caiff cyllid ysgolion ei ddosbarthu yng Nghymru (wedi'i chrynhoi yn adran 2 o'r papur briffio hwn), yn cynnwys data perthnasol (wedi'u crynhoi yn adran 3 o'r papur), ac yn rhoi rhywfaint o gyd-destun polisi o ran dull Llywodraeth Cymru o ddarparu cyllid i ysgolion (sy'n cael ei drafod yn gryno yn adran 2.2).
- Mae gwariant wedi'i gyllidebu gros ar ysgolion wedi cynyddu 4.4 y cant mewn termau arian parod **ers 2010-11**, sef **gostyngiad o 8.4 y cant mewn termau real**.

- Mae gwariant **fesul disgybl** wedi cynyddu 4.9 y cant yn ystod y cyfnod hwn ond **wedi gostwng 8.0 y cant mewn termau real**. (Gweler adran 3)
- Mae'r **Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg (PPIA)** yn cynnal ymchwiliad i gyllid ysgolion ar hyn o bryd. Ar ôl casglu tystiolaeth gan randdeiliaid allanol, mae'r Pwyllgor PPIA yn cynnal sesiwn gyda'r Gweinidog Addysg a'r Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol ar 3 Ebrill 2019.
- Fel rhan o'i ymchwiliad, mae'r Pwyllgor PPIA yn trafod a oes digon o gyllid ar gael a'r ffordd y caiff yr arian sydd ar gael ei ddosbarthu. Wrth wneud hynny, mae'r Pwyllgor PPIA yn trafod i ba raddau y mae lefel y ddarpariaeth ar gyfer cyllidebau ysgolion **yn ategu neu'n rhwystro'r gwaith o gyflawni amcanion polisi Llywodraeth Cymru**. Mae gweithredu Deddf **Anghenion Dysgu Ychwanegol** a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) 2018 a chyflwyno'r **Cwricwlwm newydd i Gymru** yn flaenoriaethau penodol y mae'r Pwyllgor PPIA wedi clywed eu bod mewn perygl oherwydd lefel y cyllid sydd ar gael i ysgolion.

2. Y ffordd y caiff cyllid ysgolion ei ddosbarthu yng Nghymru

2.1 Cyllid heb ei neilltuo ar gyfer awdurdodau lleol

Daw'r mwyafrif helaeth o gyllid ar gyfer darpariaeth cyn 16 mewn ysgolion a gynhelir o awdurdodau lleol sydd, yn eu tro, yn cael y rhan fwyaf o'u cyllid o'r setliad llywodraeth leol blynyddol, a bennir gan Lywodraeth Cymru.

Mae'r **setliad llywodraeth leol yn cynnwys cyllid heb ei neilltuo**, sy'n golygu mai mater i bob awdurdod lleol yw penderfynu sut i ddyrannu'r adnoddau sydd ar gael i'r gwahanol wasanaethau y maent yn eu darparu, gan gynnwys addysg, ac, o fewn hynny, faint o arian y maent yn ei roi i ysgolion.

Mae **tri phrif gam** i'r broses o bennu cyllidebau ysgolion:

- Yn gyntaf, mae Llywodraeth Cymru yn rhoi'r swm priodol o'r **Grant Cynnal Refeniw (GCR)** i bob awdurdod lleol. Ynghyd â'i ddyraniad ardrethi annomestig ailddosbarthedig, mae hyn yn rhan o Gyllid Allanol Cyfun (CAC) awdurdod lleol. Mae pob awdurdod lleol yn defnyddio hyn, ynghyd â'r arian y mae'n ei godi o'r dreth gyngor, i ariannu'r ystod o wasanaethau a ddarperir ganddo, gan gynnwys addysg. Caiff **GCR pob awdurdod lleol ei bennu gan ddefnyddio fformiwla** sy'n seiliedig ar Asesiadau Gwariant Safonol (AGS), sef cyfrifiadau tybiannol o faint o gyllid sydd ei angen ar bob awdurdod lleol i gynnal lefel safonol o wasanaeth. Caiff AGSau eu rhannu'n Asesiadau Seiliedig ar Ddangosyddion (ASD) sy'n modelu'r swm tybiannol sydd ei angen ym mhob sector gwasanaeth. 'Gwasanaethau ysgol' yw un o'r sectorau AGS a ddefnyddir ar gyfer yr ASDau.[1]

[1]Nid targedau gwariant yw'r AGSau na'r ASDau, ac mae Llywodraeth Cymru yn dweud na ddylid eu trin felly. Maent yn cynrychioli cyfrifiad tybiannol o'r hyn y mae Llywodraeth Cymru yn ei amcangyfrif sydd ei angen ar awdurdod lleol i ddarparu lefel safonol o wasanaeth (er eu bod yn ddibynnol ar gwantwm cyffredinol y cyllid sydd ar gael gan Lywodraeth Cymru ar gyfer y setliad llywodraeth leol). Maent hefyd yn cynnwys rhagdybiaeth o'r swm y gall yr awdurdod lleol ei godi o'r dreth gyngor.

- Yn ail, ar ôl iddynt benderfynu faint o'u cyllideb gyffredinol i'w ddyrannu i addysg, mae awdurdodau lleol yn pennu **cyllideb addysg sydd â thair haen**:
    - Caiff Cyllideb Addysg yr Awdurdod Lleol ei gwario ar swyddogaethau canolog sy'n ymwneud ag addysg, gan gynnwys, heb fod yn gyfyngedig i, wariant ar ysgolion.
    - Mae'r Gyllideb Ysgolion yn cynnwys gwariant sydd wedi'i anelu'n uniongyrchol at gefnogi ysgolion ond ystyrir ei bod yn fwy effeithlon gweinyddu'r gwariant hwn yn ganolog.
    - Y Gyllideb Ysgolion Unigol (CYU) yw gweddill y cyllid addysg a ddirprwyir i ysgolion.
- Yn drydydd, mae'r awdurdod lleol yn pennu'r **gyllideb unigol ar gyfer pob ysgol** y mae'n ei chynnal, gan ddosrannu'r CYU yn ôl ei fformiwla ei hun a bennir yn lleol, o fewn y paramedrau a bennwyd gan Reoliadau Cyllido Ysgolion (Cymru) 2010.

2.2 Targedu cyllid wedi'i neilltuo at amcanion gwella ysgolion

Yn ogystal â'r gyllideb a roddir i bob ysgol gan yr awdurdod lleol, mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio nifer o ffrydiau cyllido o'i chyllideb addysg ganolog i gefnogi'r gwaith o weithredu **polisïau a blaenoriaethau penodol** neu **dargedu cyllid ychwanegol**. Mae'r rhain ar ffurf **grantiau penodol** a ddosberthir drwy'r pedwar consortiwm gwella ysgolion rhanbarthol, fel y Grant Gwella Addysg (GGA) a'r Grant Datblygu Disgyblion (GDD). Mae'r rhan fwyaf o'r GDD, sy'n ategu incwm ysgolion yn seiliedig ar nifer eu disgyblion sy'n gymwys i gael prydau ysgol am ddim, yn cael ei drosglwyddo yn ei gyfanrwydd i ysgolion.

Mae **dull Llywodraeth Cymru**, o ran faint o gyllid y mae'n ei ddarparu ar gyfer cyllidebau craidd ysgolion drwy'r setliad llywodraeth leol heb ei neilltuo a faint y mae'n ei ddarparu drwy grantiau wedi'u targedu sy'n cyd-fynd ag amcanion gwella ysgolion, wedi bod yn destun **cryn dipyn o drafod**. Yn y Pedwerydd Cynulliad (2011-2016), rhoddodd Llywodraeth Cymru gyllid ychwanegol i awdurdodau lleol i ddiogelu cyllidebau craidd ysgolion, ac mae'r Cynulliad presennol wedi targedu tua'r un faint o gyllid ychwanegol at fentrau sy'n anelu at godi safonau ysgolion.[2] Dyma un o themâu allweddol ymchwiliad presennol **y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg i gyllid ysgolion**.

2.3 Cyfran o gyfanswm cwantwm cyllid ysgolion a ddyrennir ar gyfer cyllidebau craidd ysgolion

O'r **£2.566 biliwn** a gyllidwyd ar gyfer gwariant ar ysgolion yn 2018-19:

- caiff £1.941 biliwn ei ddyrannu i ysgolion gan awdurdodau lleol;
- caiff £407 miliwn ei gadw a'i weinyddu gan awdurdodau lleol;

[2] Gweler pennod 5 o bapur y Gwasanaeth Ymchwil, *Cyllido Ysgolion yng Nghymru* (Awst 2018), am ragor o wybodaeth.

- caiff £219 miliwn ei sianelu drwy grantiau wedi'u neilltuo drwy'r consortia rhanbarthol a'i drin yn ystadegau Llywodraeth Cymru fel cyllid sydd wedi'i ddyrannu i ysgolion.[3] Dyma sut y caiff y gyfradd ddirprwyo o 84 y cant ei chyfrifo (gweler Tabl 1 yn adran 3 o'r papur briffio hwn).

Ym mis Chwefror 2019, cyhoeddodd y Gymdeithas Arweinwyr Ysgolion a Cholegau lythyr agored at y Gweinidog Addysg a oedd yn beirniadu lefel hollol annigonol o gyllid yn ein hysgolion a faint o arian y maent yn ei ddweud sy'n cael ei gadw gan awdurdodau lleol a chonsortia rhanbarthol, heb gyrraedd y rheng flaen mewn ysgolion.

3. Newidiadau mewn lefelau cyllid ar gyfer ysgolion

3.1 Setliad Llywodraeth Leol

Fel yr eglurwyd yn adran 2 uchod, caiff y brif ffynhonnell o gyllid ysgolion ei dyrannu i awdurdodau lleol gan Lywodraeth Cymru drwy Gyllid Allanol Cyfun (CAC) heb ei neilltuo o fewn y setliad llywodraeth leol.

Mae'r Setliad Llywodraeth Leol Terfynol ar gyfer 2019-20 yn darparu CAC gwerth £4.237 biliwn i awdurdodau lleol. Mae hyn £10.3 miliwn (0.2 y cant) yn fwy nag yn 2018-19. Gwerth y sector 'Gwasanaethau Ysgol' o'r Asesiad Gwariant Safonol ar gyfer 2019-20 yw £2.239 biliwn, sef £19.4 miliwn (0.9 y cant) yn fwy nag yn 2018-19. (Mae ffigurau 2018-19 wedi'u haddasu ar gyfer trosglwyddiadau i sicrhau cymhariaeth debyg). Fodd bynnag, yn eu tystiolaeth i ymchwiliad y Pwyllgor PPIA i gyllid ysgolion, mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Cyfarwyddwyr Addysg Cymru wedi nodi diffyg o £105 miliwn mewn cyllid ar gyfer ysgolion yn 2019-20.

3.2 Gwariant a gyllidebwyd ar gyfer ysgolion

Mae Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ystadegau blynyddol ar gyllid ysgolion. Mae'r rhain yn seiliedig ar wariant a gyllidebwyd gan awdurdodau lleol ar gyfer ysgolion, er eu bod hefyd yn cynnwys cyllid o grantiau wedi'u neilltuo gan Lywodraeth Cymru, y cyfeirir atynt uchod yn adran 2.

Mae'r ystadegau hyn ar gael fel cyfansymiau, yn ogystal â ffigurau fesul disgybl. Mae'r ystadegau hyn hefyd yn cynnwys manylion am y 'gyfradd ddirprwyo', sef cyfran y gwariant gros a gyllidebwyd ar gyfer ysgolion y mae awdurdodau lleol yn ei roi'n uniongyrchol i ysgolion eu hunain. Cyflwynir y wybodaeth hon yn Nhabl 1 isod.

[3] Dadansoddiad wedi'i ddarparu yn *Cyllido Ysgolion yng Nghymru*, yn seiliedig ar ystadegau Llywodraeth Cymru.

Cyfanswm y cyllid

- Ym mlwyddyn ariannol 2018-19, mae swm gros o **£2.566 biliwn** wedi'i gyllidebu gan awdurdodau lleol i'w wario ar ysgolion. Mae hyn 0.9 y cant yn uwch nag yn 2017-18 (mewn termau arian parod).
- Gostyngodd gwariant cyllidebol yn 2015-16 cyn codi eto, gan fynd heibio i lefel 2014-15 yn 2017-18 a chynyddu ymhellach yn 2018-19.
- Rhwng 2010-11 a 2018-1919, mae gwariant gros a gyllidebwyd ar gyfer ysgolion wedi codi 4.4 y cant (£108 miliwn) (mewn termau arian parod). Mewn termau real, mae hyn yn **ostyngiad o 8.4 y cant**. (Yn ôl prisiau 2018-19, gan ddefnyddio datchwyddwyr cynnyrch domestig gros Trysorlys Ei Mawrhydi, Mawrth 2019).

Cyllid fesul disgybl

- Yn 2018-19, mae **£5,675** wedi'i gyllidebu fesul disgybl. Mae hyn 0.8 y cant yn uwch nag yn 2017-18 (mewn termau arian parod).
- Mae **gwariant gros fesul disgybl** £266 (4.9 y cant) yn uwch yn 2018-19 nag yn 2010-11 (mewn termau arian parod). Mewn termau real, mae hyn yn **ostyngiad o 8.0 y cant**. (Yn ôl prisiau 2018-19, gan ddefnyddio datchwyddwyr cynnyrch domestig gros Trysorlys Ei Mawrhydi, Mawrth 2019.)

Tabl 1: Gwariant gros a gyllidebwyd ar gyfer ysgolion

	Gwariant gros gyllidebwyd ar gyfer ysgolion **£ Biliwn**	£ Gwariant gros gyllidebwyd ar gyfer ysgolion **fesul disgybl**	Y gyfradd ddirprwyo
2018-19	2.566	5,675	84.2%
2017-18	2.543	5,628	84.2%
2016-17	2.519	5,570	84.3%
2015-16	2.496	5,526	83.8%
2014-15	2.528	5,607	82.9%
2013-14	2.519	5,594	82.3%
2012-13	2.495	5,520	81.0%
2011-12	2.470	5,451	76.2%
2010-11	2.458	5,409	75.0%

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru, Bwletin Ystadegol: Gwariant a gyllidebwyd gan awdurdodau lleol ar gyfer ysgolion (sawl rhifyn blynyddol)

Nodiadau:

i) Mae hyn yn cynnwys pob elfen o wariant awdurdodau lleol sy'n ymwneud â darpariaeth ysgolion; hynny yw, y gyllideb ysgolion (gan gynnwys yr CYU) ynghyd ag elfennau o gyllideb addysg yr awdurdod lleol sy'n ymwneud ag ysgolion: darpariaeth ADY; gwella ysgolion; mynediad at addysg; trafnidiaeth ysgol; rheoli ysgolion yn strategol; a mathau eraill o wariant. Mae'r ffigurau'n cynnwys y gost o addysgu disgyblion sydd â datganiadau o anghenion addysgol arbennig sy'n cael eu haddysgu y tu allan i'r sir.

ii) Mae'r ffigurau ar sail 'gros'; hynny yw, maent yn cynnwys cyllid o bob ffynhonnell, felly maent yn cynnwys cyllid craidd a chyllid grant fel y Grant Datblygu Disgyblion a'r Grant Gwella Addysg.

iii) Cyfrifir y gyfradd ddirprwyo drwy rannu'r symiau a gaiff eu dirprwyo i ysgolion â'r gwariant gros a gyllidebwyd ar gyfer ysgolion. Bydd cyfraddau dirprwyo yn amrywio gan ddibynnu ar y gwasanaethau a ddarperir yn ganolog gan awdurdodau lleol. Mae'r bwletin ystadegol yn nodi'r gyfradd ddirprwyo ar gyfer pob awdurdod lleol.

iv) Adolygwyd y data ar gyfer 2010-11, 2011-12 a 2013-14 gan Lywodraeth Cymru yn natganiad ystadegol y flwyddyn ddilynol. Y ffigurau yn y tabl hwn yw'r data diwygiedig diweddaraf.

v) Nid yw ffigur 2015-16 a ffigurau blynyddoedd blaenorol yn gwbl gymaradwy oherwydd y newid o wariant Dechrau'n Deg o Addysg i Wasanaethau Cymdeithasol yn 2015-16. Er enghraifft, y newid canran rhwng 2014-15 a 2015-16 oedd gostyngiad o 1.3 y cant, ond roedd yn ostyngiad o 1.0 y cant pan gaiff swm 2014-15 ei addasu i dynnu gwariant Dechrau'n Deg.

Gwneir pob ymdrech i sicrhau bod y wybodaeth yn y papur briffio hwn yn gywir adeg ei gyhoeddi. Dylai darllenwyr fod yn ymwybodol nad yw'r papurau briffio hyn yn cael eu diweddaru o reidrwydd na'u diwygio fel arall i adlewyrchu newidiadau dilynol.