Cynulliad Cenedlaethol Cymru | Y Gwasanaeth Ymchwil
National Assembly for Wales | Research Service

Cyllidebu Ysgolion ar gyfer Anghenion Dysgu Ychwanegol (ADY)

Y Pwyllgor Deisebau | 3 Rhagfyr 2019
Petitions Committee | 3 December 2019

Cyfeirnod: RS19/11038-3

Rhif y ddeiseb: P-05-920

Teitl y ddeiseb: Cyllidebu Ysgolion ar gyfer Anghenion Dysgu Ychwanegol

Geiriad y ddeiseb: Rydym yn galw ar Gynulliad Cenedlaethol Cymru i annog Llywodraeth Cymru i glustnodi cyllideb ychwanegol i ysgolion ar draws Cymru, er mwyn medru darparu'r addysg ychwanegol sydd ei hangen ar ddisgyblion sydd ag anghenion dysgu ychwanegol (ADY) ac i wireddu amcanion Deddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) 2018.

Gwybodaeth ychwanegol: Mae diffyg adnoddau gan ysgolion ar gyfer cefnogi disgyblion ag anghenion dysgu ychwanegol er mwyn sicrhau eu bod yn cyrraedd eu potensial.

Mae Deddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) 2018 yn datgan y canlynol:

"Mae gan berson anghenion dysgu ychwanegol os oes ganddo anhawster dysgu neu anabledd (p'un a yw'r anhawster dysgu neu'r anabledd yn deillio o gyflwr meddygol ai peidio) sy'n galw am ddarpariaeth ddysgu ychwanegol."

Ar hyn o bryd nid oes gan ysgolion ddigon o adnoddau i fedru cynnig y ddarpariaeth ddysgu ychwanegol sydd ei hangen ar eu disgyblion.

1. Cyllid Llywodraeth Cymru ar gyfer ysgolion drwy lywodraeth leol

Fel y mae llythyr y Gweinidog Addysg at y Pwyllgor yn dangos, nid yw’r cyllid i gefnogi Anghenion Dysgu Ychwanegol (ADY) disgyblion **wedi'i glustnodi** ac mae wedi'i gynnwys yn y cyllid cyffredinol ar gyfer ysgolion.

Mae Llywodraeth Cymru yn darparu Grant Cymorth Refeniw **heb ei neilltuo** i bob awdurdod lleol, ac ynghyd â'i dyraniad ardrethi annomestig wedi’i ailddosbarthu, mae hyn yn ffurfio Cyllid Allanol Cyfun (CAC) yr awdurdod lleol. Mae awdurdodau lleol yn defnyddio'r arian hwn, ynghyd â refeniw a godir yn lleol o'r dreth gyngor a ffioedd a thaliadau eraill, i ariannu'r holl wasanaethau y maent yn eu darparu. **Felly, awdurdodau lleol eu hunain sy’n penderfynu** faint i'w wario ar addysg, ac o fewn hynny faint i'w ddyrannu i gyllidebau ysgolion, o'r adnoddau cyffredinol sydd ar gael iddynt.

Mae'r trefniadau ar gyfer ariannu ysgolion yn gymhleth ac fe'u heglurir ymhellach yn erthygl blog Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad, *Sut mae ysgolion yng Nghymru yn cael eu cyllido a beth yw’r prif broblemau?* (Hydref 2019).

2. Cyllid ar gyfer ADY/AAA o fewn cyllidebau addysg ac ysgolion

Nodir fod gan oddeutu **22 y cant** o ddisgyblion mewn ysgolion ar draws Cymru Anghenion Dysgu Ychwanegol, neu Anghenion Addysgol Arbennig (AAA), sef y term cyfreithiol presennol.[1] **Mae anghenion y disgyblion hyn yn amrywio'n sylweddol,** o'r rhai nad oes arnynt angen llawer o gefnogaeth ychwanegol yn yr ystafell ddosbarth, i'r rhai sydd angen darpariaeth gymhleth ac arbenigol mewn ysgol arbennig neu leoliad preswyl hyd yn oed.

O dan Reoliadau Cyllido Ysgolion (Cymru) 2010, mae'n ofynnol i awdurdodau lleol ddyrannu cyllid addysg i dair haen o gyllidebau.

- Mae **Cyllideb Addysg yr Awdurdod Lleol** ar gyfer swyddogaethau canolog yr awdurdod lleol sy'n ymwneud ag addysg. Mae'n yn cynnwys rhai mathau o ddarpariaeth AAA.
- Mae'r **Gyllideb Ysgolion** yn cynnwys gwariant a ddyrennir gan yr awdurdod lleol ond sydd wedi'i anelu'n uniongyrchol at gefnogi ysgolion. Mae'n cynnwys darpariaethau AAA eraill a ddyrennir/ariannir yn ganolog.
- Mae swm y gwariant ar ysgolion a gedwir yn ganolog gan yr awdurdod lleol yn cael ei dynnu o'r Gyllideb Ysgolion a'r gweddill yw'r **Gyllideb Ysgolion Unigol** (CYU), h.y. cyllid a ddirprwyir i ysgolion. Mae hyn yn cynnwys cyllid i gefnogi mwyafrif y dysgwyr ag AAA, mewn ysgol. Mae cyllideb ddirprwyedig pob ysgol brif ffrwd yn cynnwys **dyraniad tybiannol i ddarparu ar gyfer AAA** (mae'n dybiannol oherwydd mater i bob ysgol yw penderfynu faint y dymunant ei wario ar AAA). O ran ysgolion arbennig, ystyrir bod eu cyllideb ddirprwyedig gyfan yn wariant AAA.

---

[1] Mae Deddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) 2018 yn disodli'r system 'AAA' presennol gydag un sy'n seiliedig ar 'ADY'. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflwyno'r system newydd o fis Medi 2021. Mae'r papur briffio hwn yn cyfeirio at AAA yng nghyd-destun y trefniadau presennol ac ADY yng nghyd-destun y trefniant newydd sydd i'w gyflwyno o dan Ddeddf 2018. Fodd bynnag, defnyddir y ddau derm i olygu'r un peth ac mae ADY eisoes yn cael ei ddefnyddio'n gyffredin yn ymarferol.

3. Ystadegau ar wariant ADY/AAA

Mae Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ystadegau blynyddol ar wariant wedi'i gyllidebu ar ddarpariaeth AAA. Mae'r rhain yn seiliedig ar y **dyraniadau tybiannol o fewn cyllidebau dirprwyedig ysgolion i ddarparu ar gyfer AAA**, ac nid ydynt o reidrwydd yn cynrychioli faint sy'n cael ei wario gan ysgolion ar AAA.

Mae **Tabl 1** isod yn dangos cyfanswm yr arian a gyllidebwyd gan awdurdodau lleol ar gyfer darpariaeth AAA a'r swm a gyllidebwyd fesul disgybl (wedi'i gyfrifo fesul cyfanswm disgyblion ar y gofrestr ac nid y rhai sydd ag AAA yn unig). Mae hefyd yn dangos y gyfradd ddirprwyo, h.y. faint o gyllidebau AAA awdurdodau lleol a drosglwyddwyd yn uniongyrchol i ysgolion. O Dabl 1, gellir nodi'r canlynol:

- Cyfanswm y gwariant sydd wedi'i gyllidebu ar AAA yn **2019-20** ledled Cymru yw **£404.664 miliwn.** Mae hyn yn gynnydd **o 6 y cant o'i gymharu â 2018-19**.
- Mae gwariant wedi codi o £63 miliwn **er 2010-11**. Mae hyn yn gynnydd o 18 y cant mewn termau arian parod, ac yn gynnydd o **1.3 y cant mewn termau real** (yn ôl prisiau 2019-20, gan ddefnyddio datchwyddwyr CMC Trysorlys EM, Medi 2019).
- Mae gwariant **fesul disgybl** wedi codi o £754 yn **2010-11** i £892 yn **2019-20**. Mae hyn yn gynnydd o 18 y cant mewn termau arian parod ac yn **gynnydd o 1.2 y cant mewn termau real** (yn ôl prisiau 2019-20, gan ddefnyddio datchwyddwyr CMC Trysorlys EM, Medi 2019).

Tabl 1: Gwariant gros sydd wedi'i gyllidebu ar ddarpariaeth AAA gan awdurdodau lleol yng Nghymru

	£ Miliwn Gwariant gros wedi'i gyllidebu ar ddarpariaeth AAA	£ Gwariant gros wedi'i gyllidebu fesul disgybl ar ddarpariaeth AAA	% a ddirprwywyd i gyllidebau ysgolion unigol
2019-20	**(r1) 404.664**	**(r) 892**	**(r) 72%**
2018-19	381.479	844	73%
2017-18	372.706	825	73%
2016-17	361.737	800	73%
2015-16	356.306	789	72%
2014-15	357.099	792	70%
2013-14	(r2) 359.217	796	69%
2012-13	346.862	769	67%
2011-12	(r2) 347.100	770	60%
2010-11	341.755	754	55%

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru, Datganiadau Ystadegol Cyntaf: *Gwariant sydd wedi'i gyllidebu ar gyfer darpariaeth AAA* (rhifynnau sawl blwyddyn)

Nodiadau:

a) Mae'n cynnwys dyraniadau tybiannol i ysgolion ar gyfer darpariaeth AAA fel rhan o fformiwlâu awdurdodau lleol ar gyfer dosbarthu arian i ysgolion. Cyfrifoldeb pob ysgol yw penderfynu faint o'i chyllideb ddirprwyedig y bydd yn ei wario ar AAA, a gall y gwariant gwirioneddol fod yn wahanol i'r dyraniadau tybiannol hyn.

b) Mae gwariant £ fesul disgybl yn seiliedig ar y garfan gyfan o ddisgyblion ar y gofrestr yn hytrach na dim ond disgyblion ag AAA.

r1) Rhyddhawyd y ffigurau ar gyfer 2019-20 ar 27 Mehefin 2019 ac fe'u diwygiwyd wedi hynny ar 5 Gorffennaf 2019 oherwydd gwallau yn y fersiwn wreiddiol.

(r) Y ffigyrau ar gyfer 2013-14 a 2011-12 yw'r ffigyrau diwygiedig a gyhoeddwyd fel rhan o ystadegau'r flwyddyn ganlynol. Ni chyhoeddwyd ffigurau diwygiedig ar gyfer y gyfradd £ fesul disgybl na'r gyfradd ddirprwyo, felly mae angen gofal wrth gymharu'r ddau faes hwn â'r cyllidebau gros ar gyfer y blynyddoedd hyn.

4. Newidiadau mewn cyllid cyffredinol i ysgolion

Rhestrir isod y newidiadau mewn cyllid cyffredinol i ysgolion rhwng yr un cyfnod, 2010-11 i 2019-20, er mwyn rhoi'r newidiadau o ran cyllid ar gyfer AAA mewn rhyw gyd-destun.

- Yn 2019-20, cafodd £2.654 biliwn ei gyllidebu ar gyfer gwariant ar ysgolion, sef **3.4 y cant yn uwch na 2018-19**.
- Rhwng 2010-11 a 2019-20, cynyddodd y gwariant gros a gyllidebwyd ar gyfer ysgolion 8.0 y cant mewn termau arian parod (£196 miliwn), sef gostyngiad o **7.6 y cant mewn termau real** (yn ôl prisiau 2019-20, gan ddefnyddio datchwyddwyr CMC Trysorlys EM, Medi 2019).
- Mae'r swm a gyllidebwyd fesul disgybl yn 2019-20 8.1 y cant yn uwch mewn termau arian parod (£440) o'i gymharu â **2010-11**, sef **gostyngiad o 7.5 y cant mewn termau real** (yn ôl prisiau 2019-20, gan ddefnyddio datchwyddwyr CMC Trysorlys EM, Medi 2019).

5. Cyllid ar gyfer Trawsnewid ADY

Mae Deddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) 2018 yn gwneud newidiadau sylweddol i'r system AAA presennol. Ceir rhagor o wybodaeth yn ein crynodeb o Ddeddf 2018 a'n herthygl blog ar y Cod Drafft ADY. Un o'r prif newidiadau yw y **bydd gan bob dysgwr ag ADY Gynllun Datblygu Unigol (CDU)**

statudol, ond ar hyn o bryd dim ond y rhai â datganiadau AAA sydd â hawl gyfreithiol i ddarpariaeth benodol (mae'r gweddill i fod i gael cynllun anstatudol). Mae hyn yn cynyddu nifer y dysgwyr, a bydd yn rhaid paratoi cynlluniau statudol ar gyfer oddeutu 13,000 i 104,000 ohonynt (Data StatsCymru).

Mae'r newidiadau i'r fframwaith statudol ar gyfer cefnogi ADY disgyblion, a fydd yn cael ei weithredu o fis Medi 2021[2], yn rhan o Raglen Trawsnewid ADY ehangach Llywodraeth Cymru. Me Llywodraeth Cymru wedi dyrannu **£20 miliwn i Drawsnewid ADY** dros y cyfnod pedair blynedd o 2017-18 i 2020-21. Mae llythyr y Gweinidog at y Pwyllgor ynghylch y ddeiseb hon yn nodi bod ei swyddogion yn trafod a oes angen ail-broffilio hyn i adlewyrchu'r cyfnod amser newydd.

6. Pryderon blaenorol

Cyhoeddodd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg yr adroddiad ar ei ymchwiliad i Gyllido Ysgolion ym mis Gorffennaf 2019. Daeth hyn i'r casgliad nad oes digon o arian yn mynd i'r system addysg yng Nghymru ac nad oes digon yn cyrraedd ysgolion. Fodd bynnag, cydnabu'r Pwyllgor nad oes ateb syml a bod trefniadau ar gyfer ariannu ysgolion yn hynod gymhleth, yn cynnwys sawl haen, ac yn dibynnu ar lawer o ffactorau.

Argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru gomisiynu **adolygiad brys o faint o arian sydd ei angen i ariannu ysgolion** yn ddigonol yng Nghymru, yn enwedig ar adeg o ddiwygio sylweddol. Mae Llywodraeth Cymru wedi derbyn yr argymhelliad hwn ac wedi penodi economegydd addysg Luke Sibieta i gynnal yr adolygiad hwn.

Nododd adroddiad Cyllido Ysgolion y Pwyllgor fod y broses o weithredu'r **system ADY newydd** yn enghraifft o faes polisi y mae rhai rhanddeiliaid yn ei ystyried ei fod mewn perygl **o ddiffyg cyllid**.

[2] Ym mis Medi 2019, cyhoeddodd y Gweinidog Addysg oedi wrth weithredu Deddf 2018 o fis Medi 2020 i fis Medi 2021.

Roedd ymgynghoriad y Pwyllgor Cyllid, cyn cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-21, wedi tynnu sylw at bwysau ariannol ar ysgolion ac awdurdodau lleol o ganlyniad i'r diwygiadau ADY (gweler ymatebion gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot a'r undeb addysgu, UCAC).

Mynegodd y Pwyllgor CYPE bryderon hefyd yn ei ymateb i ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar y Cod Drafft ADY ym mis Mawrth 2019, gan ddweud y canlynol:

> Rydym yn eithriadol o bryderus bod perygl bod adnoddau annigonol (boed yn gyllid neu'n staff) yn bygwth y gallu i roi'r Ddeddf ar waith yn llwyddiannus a chyflawni'n llwyddiannus yn erbyn y Cod.

Roedd y Pwyllgor hefyd yn pryderu y **gallai cyllid annigonol effeithio ar y ffordd y mae ysgolion yn cymhwyso'r diffiniad o ADY**, ar ôl clywed gan rai rhanddeiliaid y bydd pwysau adnoddau yn golygu bod yn rhaid i ddisgyblion ddangos lefel uwch o angen er mwyn cael eu hystyried o fod ag ADY ac yn gymwys i gael cefnogaeth. Galwodd y Pwyllgor ar Lywodraeth Cymru i'w gwneud yn gwbl glir na fydd hyn yn wir gan fod y diffiniad o ADY o dan Ddeddf 2018 yr un peth yn y bôn â'r diffiniad o AAA o dan y system bresennol.

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.