Y Pwyllgor Cyllid

Dyddiad: 12 Mehefin 2013

Amser: 10.00 - 11.00am

Lleoliad: Y Senedd

Teitl: Bil Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth) 2013

Diben

1. Darparu papur tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar oblygiadau'r Bil Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth), gan gynnwys y rheolau cyfrifyddu, proses ddosbarthu'r ONS, cyllidebau Llywodraeth Cymru a'r materion ariannol sy'n codi.

Y rheolau cyfrifyddiaeth

2. Caiff Cyfrifon Gwladol y DU eu paratoi yn unol â chanllawiau a rheolau y cytunwyd arnynt ar lefel ryngwladol sydd wedi'u hamlinellu'n bennaf yn System Cyfrifon Ewropeaidd 1995 (ESA 95), a'r llawlyfr ategol 'Manual on Government Deficit and Debt (MGDD)'.

3. Mae'r rheolau hyn yn berthnasol i bob gwlad yn yr Undeb Ewropeaidd, ac mae'n ofynnol yn gyfreithiol i'r DU baratoi'r Cyfrifon Gwladol yn unol ag ESA 95.

4. Yn y DU, y Swyddfa Ystadegau Gwladol (ONS) sy'n gyfrifol am gymhwyso a dehongli'r rheolau hyn.

5. Mae Llywodraeth y DU wedi dewis seilio ei rheolau cyllidebu adrannol a'i hystadegau cyllid ar egwyddorion y Cyllidebau Gwladol. O ganlyniad, mae penderfyniadau'r ar sut i ymdrin â sefydliadau yn y Cyfrifon Gwladol at ddibenion cyllidebu hefyd yn sail ar gyfer pennu ffin y sector cyhoeddus sy'n cael ei ddefnyddio i baratoi Cyfrifon Llywodraeth Gyfan (WGA).

6. Mae penderfyniadau dosbarthu hefyd yn cael eu bwydo i ystod eang o ystadegau economaidd y Swyddfa Ystadegau Gwladol - y Cyfrifon Gwladol eu hunain, cyflogaeth yn y sector cyhoeddus, etc.

7. Os penderfynir bod sefydliad yn rhan o'r Cyfrifon Gwladol, caiff ei holl drafodion eu cynnwys yng nghyllideb adran berthnasol y Llywodraeth.

Proses ddosbarthu'r Swyddfa Ystadegau Gwladol

8. O dan ESA 95, caiff pob uned sefydliadol sy'n gweithredu o fewn economi eu dosbarthu gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol i un o chwe sector, sef:
   - Y sector llywodraeth gyffredinol
   - Corfforaethau anariannol
   - Corfforaethau ariannol

- Aelwydydd
- Sefydliadau di-elw sy'n gwasanaethu aelwydydd (NPISH)
- Gweddill y byd.

9. Mae'r "Sector Cyhoeddus" yn cynnwys pob uned o fewn y sector llywodraeth gyffredinol, yn ogystal â chyrff a ddosberthir fel corfforaethau cyhoeddus anariannol (fel y Post Brenhinol plc) neu gorfforaethau cyhoeddus ariannol (fel Banc Lloegr neu The Royal Bank of Scotland). Caiff sefydliadau di-elw sy'n gwasanaethu aelwydydd, a adnabyddir yn aml fel y trydydd sector, eu cynnwys yn y sector preifat.

10. Pwyllgor Dosbarthu Cyfrifon Gwladol y Swyddfa Ystadegau Gwladol sy'n gyfrifol am wneud y penderfyniadau dosbarthu at ddibenion y Cyfrifon Gwladol.

11. Pan sefydlwyd y Sefydliadau Addysg Bellach ym 1993, cawsant eu dosbarthu fel sefydliadau di-elw sy'n gwasanaethu aelwydydd. Penderfynodd y Swyddfa Ystadegau Gwladol eu hailddosbarthu yn 2010 (o'r dyddiad y cawsant eu sefydlu) yn rhan o'r sector llywodraeth gyffredinol ac felly o fewn y sector cyhoeddus.

12. Wrth benderfynu ar sut i ddosbarthu cyrff at ddibenion cyfrifon gwladol, mae'r Swyddfa Ystadegau Gwladol yn ystyried amrywiaeth o ddangosyddion rheolaeth. Roedd penderfyniad y Swyddfa Ystadegau Gwladol i ailddosbarthu sefydliadau addysg bellach yng Nghymru yn ganlyniad i amryfal reolaethau statudol y mae Gweinidogion Cymru yn eu harfer dros sefydliadau addysg bellach yng Nghymru. Dyma'r dangosyddion ar gyfer unrhyw fath o sefydliad:
    - Y gallu i benderfynu ynghylch agweddau ar y ffordd y mae corff yn darparu eu hallbynnau
    - Y gallu i benderfynu'n derfynol ynghylch gwerthu/caffael asedau sefydlog
    - Yr hawl i gael cyfran o elw a wneir wrth waredu asedau sy'n fwy na'r cymorth grant blaenorol gan y llywodraeth ar gyfer creu cyfalaf
    - Y gallu i gau corff
    - Y gallu i atal corff rhag torri ei gysylltiad â'r sector cyhoeddus
    - Y gallu i roi feto ar unrhyw drosfeddiannu
    - Y gallu i newid cyfansoddiad corff, neu i roi feto ar newidiadau i'w gyfansoddiad
    - Y gallu i benderfynu ar y mathau o drafodion ariannol y caiff corff ymgymryd â hwy, neu'r gallu i gyfyngu arnynt
    - Y gallu i rwystro corff rhag cael mathau penodol i incwm o adnoddau eraill
    - Y gallu i arfer mân reolaethau niferus eraill ar sut y caiff corff ei redeg
    - Y gallu i arfer rheolaeth ariannol (DS. mae hyn yn wahanol i ariannu) fel rhan o system gyffredinol o reoli gwariant cyhoeddus
    - Y gallu i reoli polisi difidend
    - Y gallu i bennu cyfraddau cyflog
    - Y gallu i gymeradwyo caffaeliadau (am resymau anrheoliadol)

Gwybodaeth gefndir am sefydliadau addysg bellach yng Nghymru

13. Mae 18 Sefydliad Addysg Bellach yng Nghymru ar hyn o bryd (ac eithrio Coleg Merthyr Tudful sy'n rhan o Brifysgol De Cymru) gydag incwm o £467 miliwn yn 2011/12. Roedd £293 miliwn o'r arian hwn yn grantiau rheolaidd gan Lywodraeth Cymru a £75 miliwn yn gontractau a grantiau eraill gan Lywodraeth Cymru.

14. Mae nifer o gynlluniau uno ar waith y disgwylir iddynt gael eu cwblhau dros y misoedd nesaf. Er y bydd y rhain yn lleihau nifer y sefydliadau, ni fyddant yn lleihau maint y sector yn gyffredinol.

Yr effaith ar gyllidebau Llywodraeth Cymru os caiff dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol ei wrthdroi

15. Os caiff dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol ei wrthdroi a bod Sefydliadau Addysg Bellach yng Nghymru yn dychwelyd i'r categori NPISH at ddibenion y Cyfrifon Gwladol, ni fydd effaith ychwanegol ar gyllidebau Llywodraeth Cymru. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i gyfrif am gyllid grant refeniw a roddir i sefydliadau addysg bellach o gyllidebau bron yn arian parod ac am grantiau cyfalaf o gyllidebau cyfalaf, fel y mae ar hyn o bryd.

Yr effaith ar sefydliadau addysg bellach os caiff dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol ei wrthdroi

16. Ni fydd effaith ychwanegol ar golegau o safbwynt ariannol pe bai dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn cael ei wrthdroi.

17. Bydd newidiadau i rai o amodau'r memorandwm ariannol; bydd yr angen i gael cymeradwyaeth oddi wrth Lywodraeth Cymru i fenthyca ac i werthu asedau yn cael ei ddileu.

18. Bydd angen i'r Sefydliadau Addysg Bellach barhau i ddangos i fenthycwyr eu bod yn gallu ad-dalu unrhyw fenthyciadau. Hefyd, bydd angen iddynt barhau i geisio cymeradwyaeth y Corff Llywodraethu i fenthyca arian neu werthu asedau ac i ddefnyddio'r arian hwnnw.

19. Ni fydd y trefniadau ar gyfer monitro iechyd ariannol Sefydliadau Addysg Bellach gan yr Adran Addysg a Sgiliau (AdAS) yn newid. Mae'r rhagolygon a'r ffurflenni y mae sefydliadau addysg bellach yn eu darparu yn cynnwys dadansoddiad o'r benthyciadau sydd ar y gweill ac unrhyw asedau y bwriedir eu gwerthu. Hefyd, rhoddir arweiniad ar hyn o bryd ar lefel y geriad sy'n dderbyniol ar gyfer y sector; bydd hyn yn parhau.

Yr effaith ar gyllidebau Llywodraeth Cymru os na chaiff dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol ei wrthdroi

20. Os na chaiff dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol ei wrthdroi, bydd yn rhaid i holl incwm a gwariant Sefydliadau Addysg Bellach yng Nghymru gael eu cyfrif yn rhan o gyllidebau Llywodraeth Cymru, yn hytrach na chyllid Llywodraeth Cymru i'r sector yn unig. Bydd hyn yn cael effaith ar bob cyllideb.

Cyllidebau cyfalaf

21. Byddai cyfanswm gwariant cyfalaf Sefydliad Addysg Bellach yn ystod unrhyw flwyddyn yn cyfrif yn erbyn cyllideb cyfalaf AdAS, nid y grant cyfalaf y byddwn yn ei roi iddynt yn unig fel sy'n digwydd ar hyn o bryd. Mae hyn yn cynnwys unrhyw gronfeydd arian y maent yn eu gwario ar ased neu unrhyw fenthyciadau a gânt i ariannu asedau.

22. Mae'n annhebygol y byddai Llywodraeth Cymru'n gallu dod i gytundeb â'r Trysorlys ar gynyddu'r gyllideb cyfalaf yn yr hirdymor oherwydd agwedd y Trysorlys ar hyn o bryd at fenthyca gan y sector cyhoeddus a'r pwysau ar gyllidebau.

23. Byddai unrhyw ad-daliadau o fenthyciadau mewn blwyddyn neu unrhyw incwm grant oddi wrth sefydliadau eraill yn cael ei gyfrif fel incwm ac ni fyddai'n rhan o'r ffigur hwn. Ychydig iawn o grantiau a geir o ffynonellau eraill ac mae ad-daliadau o fenthyciadau mewn unrhyw flwyddyn yn fach o'i gymharu â'r benthyciadau ei hunain am eu bod wedi'u hymestyn dros 15-25 o flynyddoedd.

24. Mewn gwirionedd, mae'r dull o neilltuo arian gyfystyr â phe byddai AdAS yn rhoi grant 100%, sy'n 50% fel arfer ar hyn o bryd. Mae hyn yn golygu y byddai'r gyllideb gyfalaf sydd ar gael i ysgolion a sefydliadau addysg bellach yn lleihau.

25. Mae'r tabl isod yn dangos y benthyciadau a'r defnydd o gronfeydd arian yn y sector dros y pum mlynedd diwethaf.

Blwyddyn	**11/12**	**10/11**	**09/10**	**08/09**	**07/08**
	£'000	**£'000**	**£'000**	**£'000**	**£'000**
Benthyciadau	6,680	3,671	3,484	1,504	3,335
Cronfeydd arian	21,836	15,868	13,783	12,665	16,747
Effaith ar gyllideb cyfalaf AdAS	**28,516**	**19,539**	**17,277**	**14,169**	**20,082**

26. Ar gyfartaledd, byddai gostyngiad o £20 miliwn ar gael o gyllideb cyfalaf AdAS, sydd rhwng 10-13%.

Cyllidebau nad ydynt yn arian parod

27. Byddai unrhyw ddibrisiant yn asedau'r sector AB yn cyfrif yn erbyn cyllidebau nad ydynt yn arian parod Llywodraeth Cymru; oddeutu £22 miliwn y flwyddyn. Byddai angen i'r gofyniad ychwanegol hwn gael ei gyfrif yn rhan o gyllideb AdAS yn gyntaf, cyn ystyried cyllideb ehangach Llywodraeth Cymru. Gallai Llywodraeth Cymru wneud cais i'r Trysorlys am gynnydd yn y gyllideb nad yw'n arian parod, ond nid oes unrhyw sicrwydd y byddai hyn yn cael ei roi.

Cyllidebau gwariant a reolir yn flynyddol

28. Bydd unrhyw newid yn niffygion Cynllun Pensiwn Llywodraeth Leol (staff nad ydynt yn addysgu) flwyddyn ar ôl blwyddyn yn cael ei gyfrif yn erbyn Cyllidebau Gwariant a Reolir yn Flynyddol. Fodd bynnag, mae'n hynod anodd rhagfynegi'r newidiadau a fydd yn niffygion y cynllun pensiwn gan eu bod yn cael eu cyfrifo gan actiwarïaid ar ddiwedd bob blwyddyn, ar sail rhagdybiaethau gan gynnwys disgwyliad oes, chwyddiant ac amodau'r farchnad. Y ffigur ar gyfer 2011/12 oedd £3.6 miliwn, ond £8.0 miliwn oedd y ffigur ar gyfer 2009/10.

29. Eto, byddai angen cyfrif hwn fel rhan o gyllideb AdAS yn y lle cyntaf, cyn ystyried cyllideb ehangach Llywodraeth Cymru. Gallai Llywodraeth Cymru wneud cais i'r Trysorlys am gynnydd yn y gyllideb ar gyfer gwariant a reolir yn flynyddol, ond nid oes unrhyw sicrwydd y bydd hyn yn cael ei roi.

30. Nid yw asedau a rhwymedigaethau Cynllun Pensiwn Athrawon yn cael eu nodi ar wahân gan sefydliadau, ac felly ni ellir cyfrif am y diffygion yn y cynllun hwn yn yr un modd â Chynllun Pensiwn Llywodraeth Leol.

Cyllidebau bron yn arian parod

31. Ar gyfartaledd, mae 21% o incwm Sefydliadau Addysg Bellach yn deillio o ffynonellau ar wahân i Lywodraeth Cymru, gan gynnwys, er enghraifft, ffioedd myfyrwyr, Cronfa Gymdeithasol Ewrop a mentrau masnachol megis meithrinfeydd a bwytai hyfforddi.

32. Wrth gael ei gymryd i mewn i gyfrifon Llywodraeth Cymru, byddai'r incwm yn cael ei gyfrif yn rhan o incwm Llywodraeth Cymru. Ar y llaw arall, byddai'n rhaid cynnwys cyfanswm gwariant sefydliad hefyd. Byddai unrhyw ran o'r incwm a'r gwariant hwn nad yw'n rhan o linellau eraill y gyllideb a nodir uchod yn cael ei gyfrif fel rhan o gyllideb bron yn arian parod.

33. Byddai'n rhaid rheoli canlyniadau Sefydliadau Addysg Bellach fel rhan o gyllidebau AdAS.

34. Mae hyn yn golygu:

   a. byddai unrhyw arian dros ben a gynhyrchir gan Sefydliadau Addysg Bellach yn arwain at danwariant yng nghyllideb AdAS a byddai angen ei reoli fel rhan o'r sefyllfa gyffredinol;
   b. byddai unrhyw ddiffygion a ysgwyddir gan Sefydliadau Addysg Bellach yn arwain at orwariant yng nghyllideb AdAS;
   c. byddai'n anodd i Sefydliadau Addysg Bellach gadw unrhyw arian dros ben i ddatblygu cronfeydd ar gyfer talu am brosiectau refeniw neu gyfalaf mawr yn y dyfodol gan y byddai'n achosi gwahaniaethau mawr yn y gwariant i'w reoli yn erbyn cyllidebau AdAS o flwyddyn i flwyddyn. Ni all AdAS gario drosodd unrhyw arian dros ben i dalu am gynnydd mewn gwariant mewn un flwyddyn.

35. Mae arian dros ben/diffygion y sector yn ystod y pum mlynedd diwethaf a fyddai'n cyfrif yn erbyn cyllidebau bron yn arian parod, cyllidebau nad ydynt yn arian parod, gwariant a reolir yn flynyddol neu gyllidebau cyfalaf AdAS, fel a ganlyn:

Blwyddyn	11/12	10/11	09/10	08/09	07/08
	£'000	£'000	£'000	£'000	£'000
Arian dros ben / (Diffyg)	5,128	9,576	8,992	(1,090)	1,602

36. O ystyried y toriadau cyllidebol a gyflwynwyd eisoes gan Lywodraeth y DU, ynghyd â'r toriadau pellach a ddisgwylir ar 26 Mehefin yn sgil yr adolygiad o wariant, disgwylir y bydd yr arian dros ben yn lleihau'n sylweddol yn y dyfodol.

Cyllidebau DRC

37. Byddai effeithiau ychwanegol ar Lywodraeth Cymru ynghlwm wrth asesu'r effeithiau cyllidebol yn ystod y flwyddyn, adolygu pecynnau cyfuno (gweler paragraff 43 isod) a fyddai'n cael eu cyflwyno gan y sefydliadau addysg bellach a chwblhau'r cyfuno. Byddai gofyn cynyddu amser staff yn AdAS a'r timau cyllid canolog er mwyn cyflawni hyn.

Effaith ar y sefydliadau addysg bellach os nad yw dosbarthiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn cael ei wrthdroi

38. Byddai'r sector AB yn colli £20 miliwn o gyllid cyfalaf y flwyddyn ar gyfartaledd gan y byddai cost lawn y gwariant cyfalaf yn cael ei gyfrif yn erbyn cyllideb AdAS yn hytrach na'r cyfraniad grant 50% a wneir i brosiectau ar hyn o bryd. Fel y nodwyd ym mharagraff 22 uchod, mae cynnydd yn y gyllideb yn annhebygol iawn.

39. Byddai hyn yn cael effaith sylweddol ar y cyfleusterau sydd ar gael i ddysgwyr, er enghraifft dyma rai o'r prosiectau presennol a'r costau:

- Coleg Caerdydd a'r Fro - Campws Addysg Bellach Canol y Ddinas, £40 miliwn
- Coleg Ceredigion - Canolfan Technoleg Drawsnewid, £3.3 miliwn
- Coleg Llandrillo - Canolfan Prifysgol yn Llandrillo-yn-Rhos, £4.9m
- Coleg Llandrillo - Canolfan Sgiliau Dolgellau: Cam 1 a 2, £4.5m
- Coleg Iâl a Glannau Dyfrdwy - adeiladu Bloc B Ffordd Bersham, £12 miliwn

40. Ar hyn o bryd, mae'r sector yn elwa ar reolaeth ariannol dda. Gall gronni arian dros ben drwy gronfeydd wrth gefn i ariannu prosiectau buddsoddi ar gyfer y ddarpariaeth ddysgu ac ystadau sydd wedyn yn gwella profiad y dysgwr ac ansawdd y ddarpariaeth.

41. Ar gyfartaledd, caiff y sector 79% o'i gyllid oddi wrth Lywodraeth Cymru, gan gynnwys contractau dysgu seiliedig ar waith. Daw'r gweddill o ffynonellau eraill fel ffordd o gynyddu'r amrywiaeth incwm ac ehangu profiad y myfyriwr. Er enghraifft, denu myfyrwyr rhyngwladol, darparu hyfforddiant ar gyfer busnesau, rhedeg mentrau hyfforddi masnachol mewn meysydd fel trin gwallt a theithio. Mae hyn

hefyd yn galluogi'r sector i ategu'r arian sydd dros ben o ganlyniad i reolaeth ariannol dda o gyllid Llywodraeth Cymru a chynyddu'r swm sydd ar gael i'w ail-fuddsoddi yn y ddarpariaeth ddysgu.

42. Os nad yw colegau'n gallu defnyddio'r arian dros ben, ni fydd cymhelliant bellach i sicrhau ffrydiau incwm amrywiol a pharhau i wella rheolaeth ariannol. Byddai'n rhaid gwario unrhyw arian dros ben yn yr un flwyddyn, a gallai hynny olygu nad yw'r arian yn cael ei ddefnyddio yn y ffordd orau ac yn y ffordd fwyaf effeithlon.

43. Pe bai Sefydliadau Addysg Bellach yn cael eu dosbarthu yn y sector Llywodraeth Gyffredinol, byddai'n rhaid iddynt gwblhau pecyn cyfuno, a elwir yn 'becyn C', a'i gyflwyno i Lywodraeth Cymru. Dyma ffurflen gynhwysfawr sy'n nodi gwybodaeth ariannol sefydliad ar gyfer y flwyddyn hyd at 31 Mawrth ac sy'n golygu bod modd nodi a dileu unrhyw drafodion rhwng cyrff sy'n cael eu cyfuno.

44. Diwedd blwyddyn ariannol y sector yw 31 Gorffennaf. Mae'n bosibl y bydd angen newid hwn i 31 Mawrth neu byddai'r sefydliadau addysg bellach yn wynebu llawer iawn o waith i gwblhau'r pecyn C.

45. Byddai'n rhaid paratoi'r pecyn C o dan Safonau Adrodd Ariannol Rhyngwladol (IFRS) tan 2015/16, a byddai'n rhaid i gyfrifon blynyddol gael eu paratoi o dan yr Egwyddorion Cyfrifyddu a Dderbynnir yn Gyffredinol yn y DU (safonau cyfrifyddu), gan fod Bwrdd y Datganiad o'r Arfer a Argymhellir ar gyfer Addysg Bellach ac Uwch (SORP) wedi datgan nad oes modd mabwysiadu'r IFRS yn gynnar gan nad yw'r SORP diwygiedig, sy'n seiliedig ar yr IFRS, yn dod i rym tan 2015/16.

46. Byddai'n rhaid archwilio'r pecynnau C a fyddai'n golygu cost ychwanegol.

47. Amcangyfrifir y byddai bodloni'r gofynion sylfaenol mewn perthynas â chwblhau ac archwilio'r pecyn C yn costio oddeutu £53,000 y flwyddyn i'r sector. Byddai'n costio llawer mwy pe na bai'r dyddiad diwedd blwyddyn yn cael ei newid.