

CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU
ADRODDIAD GAN Y PWYLLGOR CYLLID

Adroddiad ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Teithio gan Ddysgwyr (Cymru)

Cefndir:

1. Dywed Rheol Sefydlog 14.2 :

Caiff y Pwyllgor [Cyllid] hefyd ystyried y canlynol ac, os yw'n gweld yn dda, gyflwyno adroddiad arnynt:

(i) gwybodaeth ariannol yn y memoranda esboniadol sy'n cyd-fynd â Mesurau Cynulliad arfaethedig;

Y Mesur arfaethedig

2. Cyflwynodd Llywodraeth Cynulliad Cymru y Mesur Arfaethedig ynghylch Teithio gan Ddysgwyr (Cymru) i'r Cynulliad ar 15 Ebrill 2008. Mae iddo nifer o amcanion allweddol, ac yn benodol, byddai'n

- Cynyddu hawl i gludiant am ddim i'r ysgol i blant ysgolion cynradd sy'n byw ddwy filltir neu fwy i ffwrdd;
- Ailddeddfu hawl i gludiant am ddim i blant ysgolion uwchradd sy'n byw dair milltir neu fwy i ffwrdd o'r ysgol addas agosaf;
- cyflwyno gofyniad penodol i asesu a darparu ar gyfer anghenion plant sy'n derbyn gofal a gwneud yn eglur drefniadau taliadau cysylltiedig â hynny rhwng awdurdodau lleol yng Nghymru;
- ei gwneud yn ofynnol bod awdurdodau lleol a Gweinidogion Cymru, wrth arfer eu swyddogaethau o dan y Mesur, yn hybu mynediad at addysg trwy gyfrwng y Gymraeg;
- yn ei gwneud yn ofynnol bod Gweinidogion Cymru yn llunio côd ymddygiad mewn perthynas â theithio i fannau dysgu, ac oddi yno, ac yn ei gwneud yn ofynnol bod hwn yn dod yn rhan o bolisi ymddygiad ysgol; a
- rhoi i awdurdodau lleol y grym i newid amseroedd sesiynau ysgol os gall hynny wella trefniadau cludiant neu gynaliadwyedd amgylcheddol.

3. Bydd y Mesur hefyd yn darparu'r modd i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau statudol ac i wneud darpariaeth yn y dyfodol i bobl ifanc sydd mewn addysg neu hyfforddiant ôl-16 oed.

Amserlen

4. Cytunodd y Pwyllgor Busnes yn ei gyfarfod ar 8 Ebrill nad oedd angen i egwyddorion cyffredinol y mesur arfaethedig gael eu hystyried gan Bwyllgor ac y dylai fynd ymlaen yn uniongyrchol i ddadl Cyfarfod Llawn Cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Mesur. Mae'r Penderfyniad Ariannol o dan Reolau Sefydlog 23.79 i 23.85 i gael ei ystyried a bydd pleidleisio arno ar yr un amser.
5. Yr oedd hwn wedi'i drefnu ar gyfer dydd Mawrth 29 Ebrill, gan roi mwy na'r lleiafswm amser gofynnol, er mwyn rhoi amser i'r Pwyllgor Cyllid gyflwyno adroddiad ar y Mesur Arfaethedig.
6. Yr oedd hyn serch hynny yn rhoi amser cyfyng iawn i gyflawni gwaith craffu. Yn benodol, wrth fod y Dirprwy Brif Weinidog a oedd wedi cyflwyno'r Mesur yn awyddus i'w gyflwyno i'r Pwyllgor Cyllid, nid oedd yn bosibl dod o hyd i amser addas ar gyfer hyn. Yr oedd y Pwyllgor yn ddiolchgar fodd bynnag ei fod yn barod i swyddogion roi tystiolaeth i'r Pwyllgor yn ei absenoldeb.

Tystiolaeth

7. Yn ei gyfarfod ar 24 Ebrill clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar ar y mesur arfaethedig gan:
 - Mike Clancy, Pennaeth y tîm Mesur Teithio gan Ddysgwyr, Llywodraeth Cynulliad Cymru;
 - Carolyn Hughes, Rheolwr Prosiect, y tîm Mesur Teithio gan Ddysgwyr, Llywodraeth Cynulliad Cymru
8. Ystyriodd y Pwyllgor hefyd dystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru er, unwaith eto oherwydd yr amseru, yr oedd hwn wedi'i baratoi ar sail y Mesur drafft yr oedd Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi ymgynghori arno yn hydref 2007.

Costau refeniw

9. Ystyriodd y Pwyllgor y gwaith a oedd wedi'i gyflawni i asesu'r costau a fyddai'n deillio o weithredu'r Mesur. Dywedodd y Swyddogion wrth y Pwyllgor eu bod wedi mynd i gryn drafferth i sicrhau bod y wybodaeth yr oedd y costau wedi'u seilio arni mor ddibynadwy ac oedd yn bosibl. Buont yn esbonio bod yr amcangyfrifon hyn wedi'u seilio ar ffigurau o Gyfrifiad Ysgolion Blyneddol ar Lefel Disgyblion 2006 a gwybodaeth archwiledig ar gostau corfforedig a

gafwyd gan Swyddfa Archwilio Cymru. Yr oedd y rhain wedyn wedi'u haddasu i ragamcanu'r costau ymlaen i 2008/9 pan oeddent yn disgwyl y byddai'r Mesur yn dod yn weithredol. Yr oeddent yn teimlo eu bod wedi mynd i drafferth i ddarparu amcangyfrifon a oedd mor gywir ac mor ddiweddar ac oedd yn bosibl.

10. Yr oedd y Pwyllgor yn sylweddoli'r ymdrechion a oedd wedi'u gwneud yn hyn o beth. Fodd bynnag, yn y drafodaeth, cytunodd y swyddogion a'r Aelodau nad oedd pennu amcangyfrif cost y Mesur yn dasg syml a bod materion ehangach a fyddai'n effeithio ar y costau. Yr oedd y rhain yn cynnwys llawer iawn o ansicrwydd mewn cysylltiad â sut y byddai'r Mesur yn effeithio ar ysgolion unigol a fyddai'n gorfod darparu'r cludiant a lle yn union y byddai angen ysgwyddo'r costau ychwanegol. Tynnwyd sylw at nifer o'r materion hyn gan awdurdodau lleol yn y broses ymgynghori a ddigwyddodd yn ystod yr hydref blaenorol a theimlai'r Pwyllgor y dylid bod wedi ystyried y pryderon hyn yn fwy manwl. Yr oedd yr Aelodau'n siomedig nad oedd awdurdodau lleol wedi'u cynnwys yn fwy uniongyrchol wrth amcangyfrif y ffigurau hyn ac ni allent ddeall pam nad oedd amcangyfrifon awdurdodau lleol a'r llywodraeth, i raddau, yn gyson.
11. Nododd y Pwyllgor bod y Mesur hefyd yn ei gwneud yn ofynnol bod awdurdodau lleol a Gweinidogion Cymru, wrth arfer y swyddogaethau hyn, yn hybu mynediad at addysg trwy gyfrwng y Gymraeg. Nododd llythyr y Gweinidog at y Pwyllgor, gan nad oedd hyn yn newid natur ddewisol presennol y pwerau hyn, ni welai y byddai'n gosod baich ariannol newydd ar awdurdodau. Nododd yr Aelodau hyn, ond yr oeddent yn bryderus y byddai gosod 'gofyniad' yn anorfod yn arwain at oblygiadau ariannol ychwanegol. Fe nodwyd ganddynt fodd bynnag bod y ffaith bod mwy o addysg trwy gyfrwng y Gymraeg ar gael yn golygu o bosibl y gallai hwn fod yn gynnydd ychwanegol net neu, o bosibl, yn arbediad hyd yn oed. Yr oedd yr Aelodau'n bryderus am y diffyg eglurder hwn yn y wybodaeth costio ac maent am gael eglurhad pellach ar effaith cymal o'r fath.

Costau cyfalaf

12. Dywedodd swyddogion hefyd wrth y Pwyllgor eu bod wedi canolbwyntio ar gostau refeniw'r Mesur arfaethedig ac, er eu bod yn sylweddoli y gallai fod rhywfaint o oblygiadau cyfalaf, yr oeddent yn teimlo, oherwydd amrywiadau mewn maint ysgolion a niferoedd y disgyblion, y byddai hwn yn amhosibl ei amcangyfrif. Yn ogystal, byddai gostwng y pellter i 2 filltir ar gyfer ysgolion cynradd yn dod â nifer o ysgolion eglwysig ac ysgolion cyfrwng Cymraeg i mewn i'r ddarpariaeth cludiant am y tro cyntaf a byddai hyn hefyd yn arwain at gostau cyfalaf ychwanegol. Cydnabu'r Pwyllgor yr anawsterau i amcangyfrif y ffigurau hyn ond yr oedd yn bryderus y gallai costau cyfalaf, ar gyfer darparu cerbydau ac ar gyfer y gwaith cysylltiedig ar y seilwaith i adeiladu mannau codi a gollwng disgyblion ar safleoedd ysgolion fod yn fawr

iawn. Fe ymddengys fod hwn yn esgeulustod mawr a difrifol yn y dadansoddiad o'r Mesur ac, eto, ni allai'r Pwyllgor ddeall pam na allai gwaith i ddynodi'r costau hyn fod wedi mynd ymlaen ar y cyd ag awdurdodau lleol gan y byddent hwy mewn sefyllfa dda i ddeall graddau'r gwaith oedd yn angenrheidiol.

Ariannu ychwanegol

13. Croesawodd y Pwyllgor sicrwydd swyddogion, y byddai ymgynghoriad llawn gydag awdurdodau lleol ar ei oblygiadau ariannol, cyn y byddai'r Mesur yn cael ei gyflwyno. Yr oeddent hefyd yn croesawu'r cadarnhad y byddai arian cyflawn yn cael ei ddarparu yn unol â'r ymrwymiad a roddwyd i lywodraeth leol, ac a gadarnhawyd yn ddiweddar gan y Gweinidog dros Gyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus, y byddai unrhyw gyfrifoldebau newydd a roddwyd ar lywodraeth leol yn cael eu hariannu'n llawn.
14. Yr oedd y Pwyllgor yn bryderus y gallai natur gymhleth trefn ariannu llywodraeth leol olygu, er bod arian ychwanegol yn cael ei ddarparu am wasanaeth, nad oedd yr arian yn cael ei wario er budd awdurdodau oedd yn gorfod ateb y baich ariannol. Pa ddull bynnag a ddewisa'r Llywodraeth ei fabwysiadu dylai sicrhau bod arian yn cael ei ddarparu i'r awdurdodau a oedd ei angen.

Is-ddeddfwriaeth ddilynol

15. Nododd y Pwyllgor y byddai'r Mesur arfaethedig yn rhoi pwerau i'r Gweinidog i wneud is-ddeddfwriaeth mewn nifer o feysydd ac y byddai canlyniadau ariannol hyn yn fawr o bosibl. Yr oeddent yn cydnabod sicrwydd y Gweinidog yn ei lythyr y byddai goblygiadau ariannol unrhyw reoliadau o'r fath yn cael eu dwyn allan a'u trafod gydag awdurdodau lleol a chroesawodd gadarnhad gan y swyddogion y byddai'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn cael y cyfle i roi ei sylwadau arnynt.

Materion ehangach

Ystyriaeth y Pwyllgor Cyllid o Fesurau arfaethedig

16. Mae'n gynnar yn y broses o ystyried Mesurau arfaethedig y Cynulliad ond byddai'r Pwyllgor Cyllid yn arferol yn disgwyl ystyried goblygiadau ariannol mesur arfaethedig yn ystod proses Cyfnod 1 ar yr un pryd ag yr oedd yr egwyddorion cyffredinol yn cael eu hystyried gan Bwyllgor. Fodd bynnag, y tro hwn, penderfynodd y Pwyllgor Busnes beidio â sefydlu pwyllgor Cyfnod 1 a chytunodd i symud ymlaen yn uniongyrchol i ystyried yr egwyddorion cyffredinol mewn Sesiwn Lawn. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn ddiolchgar i'r

Pwyllgor Busnes am ohirio'r ddadl sesiwn lawn ryw gymaint i alluogi i dystiolaeth gael ei chymryd gan swyddogion y Llywodraeth ond, o raid, yr oedd ei ystyriaeth o'r Mesur yn fyr. Mae hyn yn debygol o ddigwydd ar achlysuron yn y dyfodol pan fo'r Pwyllgor Busnes yn cwtogi'r broses Cyfnod 1.

17. Cyn y gall Cyfnod 2 ddechrau, fe all y Cynulliad fod angen pasio penderfyniad ariannol o dan Reolau Sefydlog 23.79 i 23.85. Mae penderfyniad o'r fath yn rhoi cydnabyddiaeth i'r ffaith y bydd y ddeddfwriaeth arfaethedig yn arwain at wariant ar wasanaethau newydd neu gynnydd dirfawr yn y gwariant ar wasanaethau presennol, a bod gwariant o'r fath wedi'i dderbyn gan y Llywodraeth gan ei bod wedi cyflwyno'r penderfyniad a chan y Cynulliad am ei dderbyn. O ganlyniad mae cynnig dim ond yn derbyn o ran egwyddor y gwariant ychwanegol, a heb fanylu ar symiau, mae'n annhebyg y bydd y Pwyllgor Cyllid yn dymuno codi pryderon a fyddai'n creu oedi i basio cynnig o'r fath hyd yn oed os yw proses Cyfnod 1 yn cael ei chwtdogi.
18. Fodd bynnag, mae'n bosib y bydd y Pwyllgor Cyllid yn dymuno parhau â'i ystyriaeth o'r Mesur ochr yn ochr â phroses Cyfnod 2 os oedd yn methu cwblhau ei ystyriaeth gyflawn mewn da bryd ar gyfer dadl Cyfnod 1 mewn sesiwn lawn. Fe all y Pwyllgor Cyllid hefyd fod am roi ystyriaeth bellach i oblygiadau ariannol Mesur os caiff ei ddiwygio'n sylweddol yn ystod y broses Cyfnod 2 neu yn dilyn deddfu pe byddai costau ychwanegol pellach yn debygol o godi o ganlyniad i is-ddeddfwriaeth gysylltiedig ag ef.

Casgliad

19. I gloi, yr oedd y Pwyllgor yn cydnabod y gwaith a oedd wedi'i wneud i asesu effaith ariannol y Mesur arfaethedig ond yr oedd yn bryderus mai ychydig o ystyriaeth a fu i'r costau cyfalaf a fyddai'n deillio o'r Mesur ac yr oedd yn siomedig nad oedd y gwaith wedi'i wneud mewn cydweithrediad agosach âg awdurdodau lleol. Nid oedd yr Aelodau'n sicr ynglŷn â goblygiadau'r gofyniad i hybu mynediad at addysg trwy gyfrwng y Gymraeg.
20. Croesawodd y Pwyllgor y sicrwydd y byddai goblygiadau ariannol y Mesur yn cael ei ariannu'n llwyr gan y Cynulliad ac y byddai'r Llywodraeth yn trafod gydag awdurdodau lleol y ffordd orau i ddarparu'r arian hwn.
21. Croesawodd y Pwyllgor y sicrwydd y bydd yn cael y cyfle i roi sylwadau ar oblygiadau ariannol unrhyw is-ddeddfwriaeth ddilynol sy'n deillio yn sgil y Mesur.
22. Nododd y Pwyllgor bod y penderfyniad gan y Pwyllgor Busnes i beidio â sefydlu Pwyllgor Craffu Cyfnod 1 wedi golygu bod gan y Pwyllgor Cyllid gryn lai o amser i graffu ar y Mesur arfaethedig. Fe nododd, yn yr achos hwn, ac o bosib gydag achosion tebyg, y gall ddymuno parhau ei ystyriaeth o'r Mesur ochr yn ochr â phroses Cyfnod 2.

23. Fe all y Pwyllgor hefyd yn y dyfodol fod am roi ystyriaeth bellach i oblygiadau ariannol Mesur os yw'n cael ei ddiwygio'n sylweddol yn ystod y broses Cyfnod 2, neu ar ôl ei basio.

Alun Cairns

Cadeirydd, Y Pwyllgor Cyllid