Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus

Ebrill 2012

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8597 / 8032
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: Pwyllgor.Cyfrifoncyhoeddus@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2012
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus

Ebrill 2012

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yw sicrhau bod gwaith craffu cywir a thrylwyr yn cael ei wneud ar wariant Llywodraeth Cymru. Nodir swyddogaethau penodol y Pwyllgor yn Rheol Sefydlog 18. Bydd y Pwyllgor yn ystyried adroddiadau gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar gyfrifon Llywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus eraill, ac ar yr economi, a pha mor effeithlon ac effeithiol y caiff adnoddau eu defnyddio wrth gyflawni swyddogaethau cyhoeddus. Mae ei gylch gwaith hefyd yn cynnwys pwerau statudol penodol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â phenodi'r Archwilydd Cyffredinol, ei gyllideb ac archwilwyr y swydd honno.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor

Darren Millar (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin Clwyd

Mohammad Asghar (Oscar)
Ceidwadwyr Cymreig
Dwyrain De Cymru

Mike Hedges
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe

Julie Morgan
Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd

Gwyn R Price
Llafur Cymru
Islwyn

Jenny Rathbone
Llafur Cymru
Canol Caerdydd

Aled Roberts
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gogledd Cymru

Lindsay Whittle
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor **5**

1. Cyflwyniad **7**

2. Yr heriau ariannol sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru **9**

Gwasanaethau llywodraeth leol 10

Yr heriau ariannol sy'n wynebu'r GIG yng Nghymru 12

Gweddnewid y gwasanaeth iechyd 18

Cydweithio â gwasanaethau cymdeithasol 21

3. Cydweithredu ac arweinyddiaeth **23**

Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus 23

Arweinyddiaeth ar y cyd 26

Cydweithio rhwng cynghorau 28

Heriau'r gweithlu 29

4. Argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol **32**

5. Casgliadau **33**

Argymhellion y Pwyllgor

Rhestrir argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru isod, a hynny yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad. Cyfeiriwch at y tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth ategol a'r casgliadau:

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cymryd camau i fonitro a chyhoeddi y cynnydd y mae'n ei wneud o ran gwella rheoli ariannol ar draws gwasanaethau cyhoeddus. Rydym yn rhagweld y bydd hyn yn golygu y caiff arfer da mewn rheoli ariannol ei rannu ar draws y sector cyhoeddus. (Tudalen 11)

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cymryd camau pellach i annog awdurdodau lleol i ddefnyddio cronfeydd wrth gefn i gefnogi gweddnewid, tra'n cynnal lefel ddarbodus o gronfeydd wrth gefn er mwyn rheoli risgiau a gofynion yn y dyfodol. (Tudalen 11)

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell, yn unol â barn Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru, fod Llywodraeth Cymru yn dwyn uwch reolwyr byrddau iechyd lleol i gyfrif am eu cyfrifoldebau rheoli ariannol statudol ym mlwyddyn ariannol 2011-2012. Mewn blynyddoedd dilynol, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gosod fframwaith atebolrwydd ariannol i fyrddau iechyd lleol er mwyn hyrwyddo cynllunio ariannol a darparu gwasanaethau'n effeithiol yn unol â chyfrifoldebau statudol. Dylai hyn gynnwys gwybodaeth am gymelliadau a chosbau i uwch reolwyr fel sy'n briodol. (Tudalen 18)

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell bod byrddau iechyd lleol yn cael eu galluogi i wneud defnydd mwy effeithiol o gyllid o'r naill flwyddyn ariannol i'r llall yn yr un modd ag awdurdodau lleol. Byddai hyn yn galluogi gwell cynllunio ariannol yn y tymor canolig a'r tymor hwy. (Tudalen 18)

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod cyrff unigol y GIG yn cyhoeddi'r cynlluniau ar gyfer gweddnewid gwasanaethau a'r dadansoddiad sy'n sail i'r cynlluniau hynny, gan gynnwys yr effaith bosibl ar gleifion a'r gymuned ehangach. (Tudalen 18)

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r dulliau presennol o rannu arfer da, fel hyrwyddo'r defnydd o Gyfnewid Arfer Da ar wefan Swyddfa Archwilio Cymru er mwyn dwyn at ei gilydd mewn ffordd systematig nodweddion arfer da o bob rhan o'r sector cyhoeddus, ac i sicrhau y gellir trosglwyddo arfer o'r fath yn lleol. (Tudalen 26)

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell bod y Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus yn adnabod yr enghreiffitau o arfer da y mae'r heddlu a'r gwasanaethau tân ac achub wedi eu gweithredu i ddarparu gwasanaethau o fewn y gyllideb, ac yn dysgu oddi wrthynt a'u hyrwyddo, a'i fod yn gwneud defnydd da o gydweithio a chyflawni gweddnewid. (Tudalen 26)

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn hyrwyddo model lleihau costau Swyddfa Archwilio Cymru ymhlith yr holl wasanaethau cyhoeddus i'w helpu i leddfu effeithiau'r toriadau ac i gydweithio i ystyried blaenoriaethau lleol a chenedlaethol. (Tudalen 28)

Argymhelliad 9. Rydym yn argymell bod y Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus yn adeiladu ar y cynnydd a wnaeth y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi drwy sicrhau bod yr arfer da a nodwyd drwy'r meddylfryd Darbodus/Systemau a Kafka Brigade yn cael ei hyrwyddo'n frwd ar draws y sector cyhoeddus. (Tudalen 28)

Argymhelliad 10. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn monitro'n gadarn berfformiad ei model ar gyfer cydweithio rhanbarthol. Rydym yn credu y dylai unrhyw fodel sicrhau bod cynghorwyr a dinasyddion yn ganolog i drafodaethau ar y ffordd y mae gwasanaethau lleol yn cael eu darparu a bod llywodraethu ac atebolrwydd priodol. (Tudalen 29)

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell bod y Swyddog Cyfrifyddu yn rhoi diweddariad o fewn 12 mis ynghylch y cynnydd o ran mynd i'r afael ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol a'n hargymhellion ni. (Tudalen 32)

1. Cyflwyniad

1. Ym mis Mawrth 2010, cyhoeddodd Archwilydd Cyffredinol Cymru (‘yr Archwilydd Cyffredinol’) y fersiwn gyntaf o’i adroddiad, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, a oedd yn rhoi amcangyfrif o’r heriau ariannol a oedd yn wynebu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

2. Ym mis Hydref 2011, cyhoeddodd yr Archwilydd Cyffredinol ei adroddiad, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011, sy’n rhoi rhagor o eglurder o’r heriau y mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn eu hwynebu yn ystod cyfnod o bwysau ariannol sydd heb ei weld o’r blaen.

3. Canfu’r Archwilydd Cyffredinol fod nifer o gamau cadarnhaol wedi’u cymryd ers cyhoeddi’r adroddiad cyntaf, ond bod lle i wneud mwy o hyd o ran arbedion effeithlonrwydd ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

4. Cafwyd sesiwn friffio gan yr Archwilydd Cyffredinol yn ystod cyfarfod y Pwyllgor ar 18 Hydref 2011. Yna, holwyd y Swyddog Cyfrifyddu yn ystod ein cyfarfod ar 22 Tachwedd 2011. Yn dilyn hyn, gofynwyd am farn Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ystod cyfarfod y gymdeithas ar 6 Rhagfyr 2011, gan ganolbwyntio yn benodol ar yr ymateb ar draws y sector cyhoeddus i’r heriau ariannol. Gan fod adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn pwysleisio’r heriau penodol y mae’r GIG yn eu hwynebu, gofynnodd y Pwyllgor am dystiolaeth gan Gonffederasiwn y GIG yn ystod ein cyfarfod ar 21 Chwefror 2012. Roedd y Conffederasiwn hefyd yn cael ei gynrychioli gan Brif Weithredwr Bwrdd Iechyd Lleol Aneurin Bevan.

5. Wrth ystyried yr heriau ariannol y mae’r GIG yn eu hwynebu yng Nghymru, roeddem yn ymwybodol bod yr Archwilydd Cyffredinol yn cyhoeddi adroddiad yn fuan ar gyllid y GIG. Er ein bod wedi gwneud argymhellion i Lywodraeth Cymru ar gyllid y GIG ar sail y dystiolaeth a gafwyd yn ystod yr ymchwiliad hwn, ni ddylai hyn ein rhwystro rhag ystyried adroddiad buan yr Archwilydd Cyffredinol.

6. Rydym wedi dod i nifer o gasgliadau yn seiliedig ar adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol a’r dystiolaeth rydym wedi ei chael. Rydym yn gwbl ymwybodol bod hwn yn gyfnod anodd i’r gwasanaethau

cyhoeddus, ac mae'n amlwg bod angen i sefydliadau'r sector cyhoeddus wneud popeth o fewn eu gallu i fynd i'r afael â gwastraff ac aneffeithlonrwydd er mwyn lleihau effaith y cyfyngiadau ariannol ar wasanaethau ac, yn bwysicaf, ar ddefnyddwyr gwasanaethau.

7. Rydym yn bwriadu dychwelyd at y pwnc hwn er mwyn mesur cynnydd Llywodraeth Cymru yn erbyn argymhellion yr adroddiad hwn ac adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol.

2. Yr heriau ariannol sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

8. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi'n glir bod y sector cyhoeddus yng Nghymru, o ganlyniad i'r setliad ariannol presennol i Gymru, yn wynebu toriadau sydd erioed wedi digwydd o'r blaen. Roedd adroddiad Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus cyntaf yr Archwilydd Cyffredinol yn defnyddio cynlluniau Llywodraeth flaenorol y DU i amcangyfrif y byddai gostyngiadau o tua £500 miliwn mewn termau real mewn gwariant cyhoeddus datganoledig o flwyddyn i flwyddyn, ac y byddai'r gyllideb yn 2013-14 tua £1.5 biliwn yn llai o'i chymharu â chyllideb 2010-2011. Bu'r amcangyfrif hwn yn un cywir, gyda gostyngiad o £1.6 biliwn mewn termau real rhwng 2010-2011 a 2013-2014.

9. Rhoddodd yr Archwilydd Cyffredinol grynodeb o'r setliad ariannol presennol i Gymru yn ei adroddiad:

> "Bydd arian cyhoeddus datganoledig yng Nghymru yn gostwng mewn termau real, ynghyd â thoriadau mawr iawn i arian cyfalaf
>
> "[…]Bydd Llywodraeth Cymru yn gweld gostyngiad o 12.4 y cant mewn termau real yn yr arian sydd ar gael gan y Trysorlys, gan ddefnyddio llinell sylfaen Llywodraeth Cymru. Mae'r gostyngiad hwn yn cynnwys gostyngiad o naw y cant mewn arian refeniw dros y cyfnod hwnnw, a gostyngiad o 40.2 y cant mewn arian cyfalaf."[1]

10. Nododd tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru:

> "Y realiti o ran y toriadau i gyllideb Cymru gan Lywodraeth y DU yw eu bod yn effeithio ar bob maes o wasanaeth cyhoeddus. Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn glir o ran y blaenoriaethau a roddwyd ar wasanaethau rheng flaen, gan gynnwys ond heb fod yn gyfyngedig i

[1] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011, 14 Hydref 2011, t.12

ysgolion ac iechyd, ac mae wedi diogelu'r cyllidebau hyn hyd y gellir."[2]

Gwasanaethau llywodraeth leol

11. Yn ei adroddiad, daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad a ganlyn: "Mae toriadau i arian cynghorau Cymru yn is nag mewn rhannau eraill o'r DU ond mae rhai gwasanaethau cyngor yn wynebu gostyngiadau cyllidebol sylweddol yn y tymor byr."[3] Nododd adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol y byddai toriadau i bob un o'r prif meysydd gwasanaeth, ond y byddai rhai gwasanaethau'n wynebu toriadau llawer mwy heriol. Byddai'r toriadau llymaf yn effeithio ar lyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a gwasanaethau hamdden.

12. Gofynnodd y pwyllgor am farn Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC).

13. Cytunodd CLlLC, gan ddweud:

> "[…] authorities have tried to protect statutory services as much as possible. Culture, leisure and the arts, unfortunately, have been one of the first areas where authorities have looked to make savings."[4]

14. Dywedodd CLlLC wrthym, er nad oedd y gosytngiad yn y setliad ariannol mor llym â'r hyn yr oedd wedi'i ragweld yn wreiddiol, byddai llywodraeth leol yn dal i wynebu heriau ariannol sylweddol. Dywedodd wrthym:

> "In June 2010 […] we were working on an annual capital cut of 10 per cent and a cut of 3 per cent in revenue. In this financial year, authorities received an average reduction of -1.4 per cent. For 2012-2013, they are forecasting a 0.24 per cent cash increase.
>
> "[…] However, that is not to say that local government is not facing significant challenges. There are particularly acute service pressures in social services, in adult and children's

---

[2] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus CCC, papur Llywodraeth Cymru, 22 Tachwedd 2011, t.9
[3] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011, 14 Hydref 2011, t.21
[4] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 22

services […] We have seen demand for services to vulnerable groups increasing”[5]

15. Er ein bod yn croesawu’r dystiolaeth nad oedd y toriadau ariannol i wasanaethau cynghorau mor llym ag a ragwelwyd yn wreiddiol, pryderwn fod perygl i gynghorau orffwys ar eu rhwyfau o ran eu gwaith cynllunio ariannol. Pan fynegwyd ein pryder ynghylch sefyllfa ariannol gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn eu cyfanrwydd i Lywodraeth Cymru, dywedwyd wrthym fod y rhaglen lywodraethu wedi gosod blaenoriaethau clir, fel bod cyfeiriad clir i’r sector cyhoeddus cyfan o ran sut y dylai wario’r arian hwn yn y dyfodol.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cymryd camau i fonitro a chyhoeddi y cynnydd y mae’n ei wneud o ran gwella rheoli ariannol ar draws gwasanaethau cyhoeddus. Rydym yn rhagweld y bydd hyn yn golygu y caiff arfer da mewn rheoli ariannol ei rannu ar draws y sector cyhoeddus.

16. Dywedodd CLlLC wrthym fod y gostyngiadau mewn arian cyfalaf yn peri pryder mawr i awdurdodau lleol o ran eu hyblygrwydd i ddarparu gwasanaethau a chynnal ansawdd gwasanaethau i’r lefel angenrheidiol. Mae cronfeydd wrth gefn cyffredinol ar gael i awdurdodau lleol eu defnyddio yn ôl eu disgresiwn: fodd bynnag, clywsom fod yr arian hwn ond i’w ddefnyddio i fynd i’r afael â risgiau mewnol ac allanol (er enghraifft, wrth ymateb i elfennau ansicr fel tywydd garw). Dywedwyd wrthym fod hyn gyfystyr â thua 3 y cant o’r gwariant refeniw gros.

17. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn datgan nad yw defnyddio cronfeydd wrth gefn i unioni diffygion cyllid refeniw parhaus yn ateb cynaliadwy a bod yn rhaid i gynghorau roi sylw dyledus i gynnal lefel ddarbodus o gronfeydd wrth gefn er mwyn rheoli risgiau a gofynion yn y dyfodol.[6] Rydym yn cytuno â’r asesiad hwn, ac yn credu ei bod yn hanfodol bod awdurdodau lleol yn asesu eu cyllid yn strategol a chydbwyso eu blaenoriaethau cyffredinol.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cymryd camau pellach i annog awdurdodau lleol i ddefnyddio cronfeydd wrth gefn i gefnogi gweddnewid, tra’n cynnal lefel ddarbodus o

[5] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 8
[6] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, p.27

gronfeydd wrth gefn er mwyn rheoli risgiau a gofynion yn y dyfodol.

18. Clywsom hefyd, er bod Llywodraeth Cymru wedi rhoi £32 miliwn i gynorthwyo awdurdodau lleol i rewi'r dreth gyngor, fod pob cyngor ond un yng Nghymru wedi cynyddu'r dreth gyngor yn ystod blwyddyn ariannol 2011-2012.[7] Dywedwyd wrthym fod y £32 miliwn ychwanegol wedi arwain at doriad is na'r disgwyl i'r grant cyffredinol:

> "Council have used that £32 million to protect front-line services, but at the same time have felt the need to increase council tax to help bridge the funding gap.
>
> "[…] in this financial year we have seen the lowest increase in council tax since devolution. […] Local authorities recognise the pressure on households and have striven to keep council tax increases as low as possible."[8]

Yr heriau ariannol sy'n wynebu'r GIG yng Nghymru

19. Roedd y dystiolaeth a gasglwyd yn ystod ein hymchwiliad yn nodi bod GIG Cymru yn wynebu heriau sylweddol wrth fodloni'r gofyniad statudol arno i fantoli'r gyllideb yn y flwyddyn ariannol hon, yn enwedig mewn cyfnod pan fo'r galw am wasanaethau yn codi ac nad oes llawer o obaith am gyllid ychwanegol oddi wrth Lywodraeth Cymru.

20. Archwiliodd adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol pa mor barod yw'r GIG i wynebu'r toriadau hyn. Dywedodd ei adroddiad:

> "O ystyried record y GIG o ran gwario o fewn ei gyllideb, maint y bwlch ariannu a'r ffaith mai ar y cam cynllunio y mae'r gwaith o ad-drefnu gwasanaethau ar raddfa fawr o hyd, mae'n anodd iawn gweld sut y bydd y GIG yn gwella ansawdd a chynnal lefelau gwasanaethau a swyddi yn 2011-12 heb angen swm sylweddol ychwanegol o arian gan Lywodraeth Cymru unwaith eto."[9]

21. Rydym yn nodi, ar ôl i adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol gael ei gyhoeddi, (ac yn dilyn datganiadau blaenorol i'r perwyl hwnnw) y rhoddodd Llywodraeth Cymru ddyraniad ffurfiol o £93 miliwn o'r arian

---

[7] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.24
[8] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 15
[9] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.43

refeniw wrth gefn i'r GIG, a hynny yn ystod ail gyllideb atodol blwyddyn ariannol 2011-2012. O'r arian hwn:

- nodir bod £63 miliwn "i osod seiliau ariannol cynaliadwy ar gyfer y GIG i'r dyfodol," a bod;
- £30 miliwn yn cael ei roi i Fwrdd Iechyd Lleol Hywel Dda "fel rhan o becyn pedair blynedd i gefnogi'r gwaith o drawsnewid gwasanaethau."[10]

22. Fodd bynnag, yn ei adroddiad ar y gyllideb atodol, dywedodd y Pwyllgor Cyllid:

> "Rydym yn dal i bryderu bod y potensial i Fyrddau Iechyd Lleol or-wario yn parhau i gyflwyno risg ariannol sylweddol i gyllideb Llywodraeth Cymru."[11]

23. I ystyried canfyddiadau'r Archwilydd Cyffredinol, gofynnodd y Pwyllgor am dystiolaeth oddi wrth Gonffederasiwn y GIG.

24. Wrth ategu canfyddiadau adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, cydnabu Conffederasiwn y GIG bod angen i'r GIG gydbwyso uchelgais â realaeth. Fodd bynnag, roedd yn parhau'n hyderus y byddai holl sefydliadau GIG Cymru yn llwyddo i fantoli'r gyllideb, er bod rhai heriau sylweddol i'w goresgyn, a sawl wythnos i fynd tan ddiwedd y flwyddyn.[12]

25. Pan holwyd a oes system rhybudd cynnar i adnabod sefyllfaoedd posibl pan fydd y byrddau iechyd lleol yn debygol o orwario, sicrhaodd Llywodraeth Cymru ni y byddai unrhyw sefyllfa lle mae tebygolrwydd o orwario yn cael ei rheoli'n llym iawn gan y swyddog cyfrifyddu ychwanegol dros iechyd. Dywedodd:

> "[...] because the health budget is tied up with the overall Welsh Government budget, the heads of Finance, on a monthly basis, collectively look at the overall Welsh Government position and, as part of that, the health position, because it is part of the

[10] Llywodraeth Cymru, Nodyn Esboniadol Cyllideb Atodol 2011-12, Chwefror 2012, page 9.
[11] Y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar gynnig y Gyllideb Atodol ar gyfer 2011-2012 (Gwanwyn 2012), paragraff 41
[12] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 21

> overall picture. If pressures are emerging there, we look at what is driving them on."[13]

26. Nododd tystiolaeth ysgrifenedig gan Gonffederasiwn y GIG bod y risg o orwario yn unigryw i'r flwyddyn ariannol hon, ond yn rhan o gyd-destun ehangach o bwysau costau cynyddol ar y GIG. Dywedodd:

> "Long term demographic trends, increased patient demand, costly medical advances and new drugs, lifestyle related conditions and the challenge of providing all services across all parts of Wales will have an impact on healthcare resources. Quite simply, if the NHS continues to do the same things in the same way but with less money then it will fail."[14]

27. Fel y nodwyd uchod, yn ystod trafodion yr ymchwiliad hwn, holodd Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru y Gweinidog Cyllid ar gyllideb atodol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2011-2012. Gofynnodd y Pwyllgor hwnnw i'r Gweinidog a fyddai rhagor o gyllid ar gael i fyrddau iechyd lleol ar ôl y gyllideb atodol os nad ydynt yn mantoli eu cyllidebau cyn diwedd blwyddyn ariannol 2011-2012. Ymatebodd y Gweinidog fel a ganlyn:

> "the levels of financial risk have been significantly reduced by the levels of additional funding the Government has provided… you cannot eliminate all the financial risk but it does give me the confidence that we'll achieve financial break-even."[15]

28. Nododd tystiolaeth ysgrifenedig Conffederasiwn y GIG fod y GIG ar y trywydd cywir i gyflawni arbedion o £310 miliwn yn ystod y flwyddyn ariannol hon drwy leihau costau, rheoli costau, lleihau capasiti ac ailddylunio gwasanaethau. Mae hefyd yn nodi, yn ystod y ddwy flynedd a hanner gyntaf ers sefydlu strwythurau trefniadol newydd, fod GIG Cymru wedi rheoli pwysau costau a gwneud arbedion o dros £1biliwn.[16]

29. Pan holwyd Conffederasiwn y GIG am yr arbedion posibl hyn, dywedodd wrthym:

---

[13] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, c37
[14] PAC(4) 03-12 (p1) – 21 Chwefror 2012 – p.2
[15] Pwyllgor Cyllid CCC: Craffu ar gynnig y Gyllideb Atodol ar gyfer 2011-12 (Gwanwyn 2012) t.18
[16] PAC(4) 03-12 (p1) – 21 Chwefror 2012 – t.5

> "[...] to make short term savings, we have to consider the impact in the medium term and long term, because that has an impact on patient care and services."

30. Wrth gyfeirio at gynlluniau wrth gefn pe bai angen cyllid ychwanegol ar y GIG yn ystod y flwyddyn ariannol, dywedodd Llywodraeth Cymru fod cynlluniau'n hanfodol am ddau reswm:

- gwaith yr agenda gyffredinol i ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus; a
- cyflawni'r weledigaeth bum mlynedd ar gyfer iechyd, sef yr hyn y dylai'r cyfeiriad strategol fod fel y gall y gwasanaeth iechyd fyw o fewn ei gyllideb yn y tymor hirach, yn ogystal â meddwl am ei gynlluniau effeithlonrwydd yn y tymor byr.[17]

31. Clywsom fod llawer o'r arbedion yn ymwneud â rhoi newid diwylliannol ac ymddygiadol ar waith yn y gwasanaeth. Dywedodd Conffederasiwn y GIG wrthym fod arbedion wedi'u gwneud o ran caffael, newid contractau, rhannu contractau a gofyn am farn staff ynghylch sut i wneud arbedion effeithlonrwydd.

32. Nododd Conffederasiwn y GIG mai un her sylweddol o ran gwneud arbedion yn y tymor byr fydd rhoi newid ar waith yn y gweithlu ac annog staff i fod yn hyblyg.[18]

33. Canfu'r Archwilydd Cyffredinol, er bod cynnydd yn cael ei wneud o ran cynllunio'r gweithlu, fod angen i'r GIG ddatblygu cynlluniau sy'n ymateb yn llawn i'r pwysau ariannol presennol ac i fodelau gwasanaeth yn y dyfodol. Dywedodd ei adroddiad:

> "Gwelsom yn aml nad oedd gwaith i nodi arbedion drwy ad-drefnu yn ddatblygedig iawn. Yn anochel, bydd arbedion drwy ad-drefnu yn golygu lleihau costau staff. Yr her yw sicrhau bod y gostyngiad hwnnw yn gywir, er mwyn sicrhau bod staff yn parhau i deimlo brwdfrydedd ac y gellir osgoi bylchau mewn sgiliau."[19]

---

[17] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, paragraff 30
[18] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 66
[19] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011, 14 Hydref 2011 p.42

34. Cytunodd Prif Weithredwr Bwrdd Iechyd Lleol Aneurin Bevan fod angen rhoi cefnogaeth effeithiol i staff sy'n symud o ddarparu gwasanaethau mewn ysbytai i ddarparu gwasanaethau yn y gymuned, a dywedodd:

> "it has been interesting to see nursing staff who have traditionally worked solely in a hospital environment feeling that they can move across to these more dependent teams and that they have the right skill set, with a bit of support. The shift also requires a different mindset, and I think that we will have to provide training opportunities for nursing staff in a very different way. As for healthcare support workers moving in those environments, they will clearly need to be aware of the different needs of patients."[20]

35. Yn unol â chanfyddiadau'r Archwilydd Cyffredinol, rydym yn bryderus y bydd angen i'r GIG adolygu ei uchelgais i gynnal lefel y gwasanaeth a swyddi. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi y gostyngodd nifer staff y GIG 0.4 y cant rhwng mis Medi 2009 a mis Medi 2010. Rydym yn bryderus y gallai hyn arwain at risgiau ycwhanegol yn ystod cyfnod o newid sylweddol, ac y gallai unrhyw leihad mewn cyllidebau arwain at leihau lefelau staffio.

36. Rydym hefyd yn nodi pryderon y Pwyllgor Cyllid fod risgiau ariannol sylweddol yn parhau mewn perthynas â byrddau iechyd lleol yn gorwario. Rydym yn pryderu y gall hyn adlewyrchu barn yr Archwilydd Cyffredinol nad yw'r gwaith cynllunio yn y tymor canolig na'r gwaith o gynllunio'r gweithlu wedi bod yn gynhwysfawr, sydd, yn ein barn ni, wedi gwaethygu'r pwysau ariannol presennol.[21]

37. Yn ei adroddiad ar Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2011-2012[22], nododd y Pwyllgor Cyllid, pe bai byrddau iechyd lleol yn methu â bodloni eu dyletswydd statudol i fantoli'r gyllideb, y byddai'n disgwyl i'r Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol gyflawni ei hymrwymiad:

---

[20] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 114
[21] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, t.42
[22] Adroddiad Pwyllgor Cyllid CCC: Craffu ar gynnig y Gyllideb Atodol ar gyfer 2011-12 (Gwanwyn 2012) t.18/19

> "to hold senior management to account for the financial management of their organisations. They have a statutory responsibility. The NHS has to learn to live within its budget"[23]

38. Yn ei hymateb i argymhelliad y Pwyllgor Cyllid, cadarnhaodd y Gweinidog Cyllid safbwynt y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol:

> "[…] NHS managers will be held to account for the financial management of their organisations, with strong action taken if financial targets are not achieved. Welsh Government officials are keeping the situation under close review as part of the in-year monitoring."[24]

39. Rydym yn cyd-fynd ag argymhelliad y Pwyllgor Cyllid bod angen rhagor o atebolrwydd ynghylch perfformiad ariannol cyrff unigol y GIG. Rydym hefyd yn credu bod angen gwneud ymdrech barhaus i roi eglurder ynghylch gwariant byrddau iechyd lleol unigol, gan gynnwys yr holl gefnogaeth ariannol ychwanegol a roddwyd i fyrddau iechyd lleol yn ystod blwyddyn ariannol 2011-2012.

40. Pan holwyd Conffederasiwn y GIG am y diffygion sydd wedi'u rhagweld ar gyfer pob bwrdd iechyd lleol, dywedodd mai rhoi gwybod inni am sefyllfa GIG Cymru ym mis 10 yr oedd yn ei wneud. Dywedodd Prif Weithredwr Bwrdd Iechyd Lleol Aneurin Bevan wrthym fod gan fyrddau iechyd lleol:

> "[…] a responsibility to report in public the level of pressures that we are experiencing as boards. We must forecast towards the end of the year. As we approach the last three months of the year, we are able to take some confidence from the level of savings that we are achieving as we go through the year."

41. Dywedodd hefyd am y GIG:

> "We still have some financial pressures that we are looking to manage towards the end of the year"[25]

---

[23] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 25 Ionawr 2012, paragraff 27
[24] Gohebiaeth gan y Gweinidog Cyllid at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid mewn ymateb i adroddiad y Pwyllgor yn craffu ar gynnig y Gyllideb Atodol ar gyfer 2011-2012 (Gwanawyn 2012)
[25] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 19

42. Clywsom fod y GIG yn croesawu cynllunio ariannol mwy hyblyg o'r naill flwyddyn ariannol i'r llall i fynd i'r afael â newidiadau sylfaenol yn y ffordd y mae gwasanaethau'n cael eu darparu. Dywedodd Conffederasiwn y GIG wrthym, gyda sefydliad mor fawr â'r GIG, sydd â chyllideb mor fawr, fod rheoli diffygion a risgiau hyd at 31 Mawrth fel ceisio glanio awyren ar stamp.[26]

43. Gwnaethom nodi bod rhai heriau ariannol anodd yn dal i wynebu'r GIG wrth arwain at ddiwedd y flwyddyn ariannol a bod digon o arbedion ar ôl i'w gwneud.

Rydym yn argymell, yn unol â barn Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru, fod Llywodraeth Cymru yn dwyn uwch reolwyr byrddau iechyd lleol i gyfrif am eu cyfrifoldebau rheoli ariannol statudol ym mlwyddyn ariannol 2011-2012. Mewn blynyddoedd dilynol, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gosod fframwaith atebolrwydd ariannol i fyrddau iechyd lleol er mwyn hyrwyddo cynllunio ariannol a darparu gwasanaethau'n effeithiol yn unol â chyfrifoldebau statudol. Dylai hyn gynnwys gwybodaeth am gymelliadau a chosbau i uwch reolwyr fel sy'n briodol.

Rydym yn argymell bod byrddau iechyd lleol yn cael eu galluogi i wneud defnydd mwy effeithiol o gyllid o'r naill flwyddyn ariannol i'r llall yn yr un modd ag awdurdodau lleol. Byddai hyn yn galluogi gwell cynllunio ariannol yn y tymor canolig a'r tymor hwy.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod cyrff unigol y GIG yn cyhoeddi'r cynlluniau ar gyfer gweddnewid gwasanaethau a'r dadansoddiad sy'n sail i'r cynlluniau hynny, gan gynnwys yr effaith bosibl ar gleifion a'r gymuned ehangach.

Gweddnewid y gwasanaeth iechyd

44. Dywedodd Conffederasiwn y GIG fod angen herio'r canfyddiad o ysbytai traddodiadol fel canolbwynt gofal a thriniaeth a bod y GIG wedi bod yn archwilio dulliau amgen o drin cleifion yn y gymuned.[27]

45. Pan holwyd Conffederasiwn y GIG ynghylch yr hyn y gellid ei ddisgwyl o ganlyniad i ddiwygio gwasanaethau'r GIG, dywedodd y

---

[26] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 29
[27] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 8

byddai llai o ddibyniaeth ar ysbytai a bod enghreifftiau diweddar lle darperir gwasanaethau yng nghartrefi pobl ac yn nes at eu cymunedau.[28]

46. Pan ofynnwyd i Gonffederasiwn y GIG a fyddai toriadau i'r gyllideb yn arwain at ddod â gwasanaethau i ben, dywedodd:

> "We have a responsibility […] to deal with finance and to put it alongside the quality requirements of our areas.
>
> "We understand that we have to challenge every penny that is spent within the organisation, and sometimes a judgement call is made. However, we have to bear in mind that we have a responsibility to the population."[29]

47. Er bod Llywodraeth Cymru yn datblygu ei dull tymor hir o gynllunio'r GIG yn ei Fframwaith Pum Mlynedd, mae gan y Llywodraeth nod o gau'r bwlch ariannol y mae'n ei wynebu ac ar yr un pryd gwella ansawdd y gofal a chynnal lefelau gwasanaethau a swyddi.

48. Canfu adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol:

> "Er gwaethaf enghreifftiau cadarnhaol o gynnydd, mae angen cyflymu prosesau gweddnewid yn y gwasanaeth iechyd ac mae'r GIG yn debygol o gael anhawster i ateb yr heriau ariannol presennol oni fydd yn ailystyried rhai o'i uchelgeisiau."[30]

49. Er bod pryderon ynghylch y sefyllfa ariannol ar draws y GIG, mae'r adroddiad yn amlygu nifer o enghreifftiau o ffyrdd arloesol o weithio sy'n anelu i wella effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd gwasanaethau ysbytai.

50. Mae Conffederasiwn y GIG yn cydnabod bod rhaid iddo newid y ffordd y mae'n gweithredu. Nododd ei dystiolaeth ysgrifenedig:

> "The way health services are delivered to patients needs to change radically so that more support is provided to people in their homes and communities therefore reducing our reliance on costly hospital based care.

[28] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 86
[29] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 44
[30] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, p.39

> "This is absolutely essential for the NHS to improve services for people in the future as well as reducing costs.
>
> "Our overriding message is that the status quo is not an option."[31]

51. Clywsom, er mwyn i gyrff y GIG weithio o fewn eu cyllidebau, fod rhaid iddynt sicrhau y gallant reoli eu gwasanaethau yn briodol a defnyddio eu staff i ddod o hyd i broblemau a diffygion yn y system gan annog y staff i gynnig atebion a symud gwasanaethau yn eu blaen.

52. O ran gwneud arbedion yn yr hinsawdd bresennol, rhoddodd Prif Weithredwr Bwrdd Iechyd Lleol Aneurin Bevan enghraifft inni o sut y mae GIG Cymru wedi llwyddo i gyflawni arbedion ychwanegol gwerth £66 miliwn drwy negodi contractau a newidiadau caffael.[32]

53. Roedd hefyd yn pwysleisio y byddai cyfleoedd i ddatblygu gwasanaethau yn y dyfodol a fydd yn canolbwyntio fwy ar ansawdd a hyd arosiadau cleifion. Dywedwyd wrthym y byddai unrhyw newid sy'n arwain at ganlyniadau da a chadarnhaol yn cael ei rannu'n fwy cyffredinol ar draws ffiniau.

54. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn cyfeirio at ddulliau systemau cyfan o ddarparu gwasanaethau effeithlon, cydweithredol ac sy'n canolbwyntio ar y dinesydd a gynigir gan y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi. Mae meddylfryd darbodus/meddylfryd systemau a Kafka Brigade wedi dangos sut y gall gwasanaethau cyhoeddus weithio gyda'i gilydd er mwyn deall a chynllunio gwasanaethau ar y cyd yn well a sut y gellir ailgynllunio gwasanaethau o amgylch anghenion y dinesydd.[33]

55. Canfu adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol fod ymgysylltu â'r cyhoedd yn hanfodol i lwyddiant gweddnewid gwasanaethau. Mae ei adroddiad yn datgan:

> "Mae'n anodd cael cytundeb ynghylch penderfyniadau dadleuol, yn enwedig ynghylch cau cyfleusterau a gwasanaethau, megis

---

[31] PAC(4) 03-12 (p1) – 21 Chwefror 2012 – t.2
[32] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 64
[33] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.51

ysbytai, sydd yn aml yn cael eu gwerthfawrogi'n fawr gan gymunedau lleol."[34]

56. Pan ofynnwyd i Gonffederasiwn y GIG sut y bydd y GIG yn gwneud newidiadau yn wyneb gwrthwynebiad tebygol cryf gan aelodau'r cyhoedd a chlinigwyr, cydnabu bod honno'n her sylweddol. Dywedodd wrthym:

> "We are embarking and actively working throughout the NHS in Wales on a programme of engagement, involvement and discussion.
>
> "[…] we cannot be so naive as to think that we could have the best engagement programme in the world and sail through without people objecting to change.
>
> "[…] particularly issues for rural parts of Wales – the geography and demography – is clearly an extra dimension that we have to take into account."

57. Er mwyn mynd i'r afael â'r gwrthwynebiad i newidiadau sylweddol i wasanaethau'r GIG gan y cyhoedd a'r gymuned iechyd ehangach, rydym ni o'r farn bod rhaid i'r GIG ymgysylltu â gwleidyddion lleol. Rydym yn croesawu'r ffaith bod Conffederasiwn y GIG yn gwneud gwaith i ennill cefnogaeth gwleidyddion. Dywedodd y byddai'n estyn allan i Aelodau'r Cynulliad er mwyn:

> "[…] outline some evidence background, with benchmarking regarding the types of services that have been provided in Wales, how they compare elsewhere, and the background to the decisions that the NHS will have to make."[35]

Cydweithio â gwasanaethau cymdeithasol

58. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn dangos, er bod cyllidebau gwasanaethau cymdeithasol ymysg y meysydd a amddiffynnir fwyaf, bod y gwasanaethau hynny yn parhau i wynebu toriadau mewn termau real o bron i 2 y cant. Ar yr un pryd, mae galw cynyddol am wasanaethau.[36]

---

[34] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.43
[35] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 99
[36] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.16

59. Rydym yn ystyried bod canfyddiadau'r Archwilydd Cyffredinol yn awgrymu y gallai toriadau i ofal cymdeithasol ailgyfeirio defnyddwyr gwasanaethau a chostau i'r GIG. Nododd ei adroddiad fwlch strategol gwirioneddol o ran canllawiau a chyfeiriad ynghylch toriadau.[37]

60. Clywsom gan Gonffederasiwn y GIG, pryd bynnag y mae claf wedi cael triniaeth ysbyty angenrheidiol, y dylid ei anfon gartref neu i gyfleuster yn y gymuned mor fuan â phosibl.[38] Rydym yn credu ei bod yn hanfodol bod cydweithio priodol ac effeithiol rhwng iechyd a gwasanaethau cymdeithasol yn digwydd i ymdrin ag anghenion penodol y claf ac y dylid cael gwared ar unrhyw rwystrau, gan gynnwys unrhyw broblemau traws-ffiniol.

61. Pan ofynnwyd i Lywodraeth Cymru am y ffordd y mae iechyd a gwasanaethau cymdeithasol yn mynd i'r afael â materion blocio gwelyau, atebodd:

> "A number of local services boards, which work in each individual local authority area and involve health and local authorities working very closely together have taken delayed transfers of care and focused projects around them."[39]

62. Canfu astudiaeth yr Archwilydd Cyffredinol nifer o enghreifftiau lle mae gweithio mewn partneriaeth wedi arwain at newidiadau yn y ffyrdd y caiff gwasanaethau'r GIG eu cyflenwi a'u cynllunio, a nododd bod:

> "[...] mwy o gydweithio rhwng gwasanaethau cymdeithasol a'r GIG, gan gynnwys penodiadau ar y cyd. Fodd bynnag, mewn rhai achosion nid yw cynghorau a'u partneriaid wedi pennu canlyniadau a fwriedir na mesurau o gynnydd digon clir sy'n eu galluogi i wybod p'un a ydynt yn cyflawni yn ôl y bwriad. Hefyd mewn rhai achosion, nid yw'r trefniadau llywodraethu ac ariannu yn ddigon clir."[40]

---

[37] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.16
[38] Cofnod y Trafodion, 21 Chwefror 2012, paragraff 86
[39] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd, 2011 paragraff 77
[40] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.47

3. Cydweithredu ac arweinyddiaeth

63. Nododd tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru:

> "Mae gweithio mewn partneriaeth â phob rhan o'r gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru a chyda phartneriaid cymdeithasol yn fodd i lunio ymateb ar y cyd i'r heriau a'r cyfleoedd cyffredin y mae angen i ni eu datblygu a'u cyflawni. Mae Llywodraeth Cymru, drwy hyn, yn ceisio diogelu a gwella'r gwasanaethau cyhoeddus y mae pobl ledled Cymru yn dibynnu arnynt, yng nghyd-destun nid yn unig galw cynyddol am wasanaethau cyhoeddus a disgwyliadau uwch yn eu cylch ond hefyd y sefyllfa ariannol fyd-eang a'r wasgfa barhaol ar wariant cyhoeddus yn y DU."[41]

64. Clywsom hefyd ei bod yn flaenoriaeth gan Lywodraeth Cymru nid yn unig i weithio â gweithwyr ariannol proffesiynol, ond i ymwneud â'r gymuned ehangach yn y sector cyhoeddus i wella arbenigedd ym maes rheoli ariannol.[42]

65. Mae gan Lywodraeth Cymru yn amlwg rôl bwysig i'w chwarae o ran pennu'r amgylchedd deddfwriaethol, strategol ac ariannol ar gyfer gwaith llywodraeth leol. Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu adolygiadau o strwythurau llywodraeth leol yn ogystal ag o ddau brif wasanaeth y cynghorau: addysg a gwasanaethau cymdeithasol. Mae pob un o'r adolygiadau yn cyfeirio at ba mor allweddol yw cynyddu cydweithredu rhwng cynghorau er mwyn trawsnewid gwasanaethau fel eu bod yn fwy cynaliadwy yn ariannol:

- lleol, Rhanbarthol, Cenedlaethol: Pa wasanaethau yw'r rhai gorau i'w darparu ble? (adolygiad Simpson);
- gwasanaethau Cymdeithasol i Gymru: Fframwaith Gweithredu.

Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus

66. Ym mis Gorffennaf 2011, sefydlodd Llywodraeth Cymru Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus i roi arweiniad cenedlaethol ar

[41] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus CCC, papur Llywodraeth Cymru, 22 Tachwedd 2011, t.1
[42] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, paragraff 26

gydweithio a diwygio gwasanaethau cyhoeddus, ac i gyflymu'r gwaith o wella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.[43]

67. Mae'r grŵp wedi cymryd lle y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi, a oedd yn dwyn ynghyd uwch swyddogion o bob rhan o'r sector cyhoeddus, y sector gwirfoddol a'r sector preifat. Mae'r grŵp yn atebol i'r Cyngor Partneriaeth Llywodraeth Leol. Ei brif gyfrifoldebau yw:

- sicrhau cydlyniaeth wrth weithredu'r agenda gyffredinol ar gyfer diwygio gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, gan oruchwylio'r gwaith o weithredu 'Compact Simpson' rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol a chryfhau cydlyniaeth trwy ddiwygio addysg, gwasanaethau cyhoeddus, iechyd a meysydd eraill;
- cymeradwyo a gorfodi camau gweithredu yn genedlaethol er mwyn gwella effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd gwasanaethau cyhoeddus; a
- datblygu arweinyddiaeth ranbarthol effeithiol ar gyfer cydweithio, gan adeiladu ar y strwythurau arwain rhanbarthol presennol, ac ôl troed daearyddol gwasanaethau cyhoeddus Llywodraeth Cymru ar gyfer cydweithio rhanbarthol.[44]

68. O dan Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus, mae tair rhaglen waith genedlaethol, sef Gwasanaethau Effeithiol i Grwpiau Agored i Niwed; Rheoli Asedau a Chaffael; a Datblygu Sefydliadol a Gweithredu Argymhellion Simpson. Mae'r rhaglenni cenedlaethol hyn yn canolbwyntio ar sefydlu arweinyddiaeth gref ar gyfer cydweithio a darparu ar lefel ranbarthol: Gogledd Cymru; Canolbarth a Gorllewin Cymru; Gwent; Caerdydd a'r Fro; Cwm Taf; a Bae Abertawe.[45]

69. Canfu'r Archwilydd Cyffredinol mai un o'r prif heriau i'r grŵp newydd yw gweithredu syniadau a ddatblygwyd o dan y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi, a oedd yn canolbwyntio ar drosglwyddo arfer 'da' neu 'orau' rhwng gwasanaethau cyhoeddus. Dywedodd fod y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi:

---

[43] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus CCC, papur Llywodraeth Cymru, 22 Tachwedd 2011, t.2
[44] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus CCC, papur Llywodraeth Cymru, 22 Tachwedd 2011 p.2
[45] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus CCC, papur Llywodraeth Cymru, 22 Tachwedd 2011, p.3

> "[…]wedi gwneud cynnydd da o ran nodi arfer da a dulliau gweithredu […]byddai'n fuddiol pe bai mwy o eglurder ynghylch sut y mae'n bwriadu cael gwasanaethau cyhoeddus i rannu'r arferion hynny, dysgu oddi wrthynt, eu mabwysiadau neu eu haddasu.
>
> "Un o'r heriau allweddol o ran arfer da yw [...] y ffaith y gall fod yn anodd canfod yn union pa elfennau o arfer a achosodd y canlyniadau gwell."[46]

70. O ran prosesau darbodus ac ailgynllunio busnes, dywedodd CLlLC wrthym fod gwaith yn cael ei wneud ar draws awdurdodau lleol i annog effeithlonrwydd, naill ai o ran gwell cynhyrchiant drwy gael gwared ar wastraff, neu drwy ryddhau arian parod.[47]

71. Rydym yn croesawu camau gan Lywodraeth Cymru i ymgysylltu ag arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i'w hannog i rannu pryderon ac arfer da. Fodd bynnag, rydym yn pryderu bod tystiolaeth yr ymchwiliad yn dangos, er bod pethau da yn digwydd yng Nghymru, nad yw arfer da yn cael ei ddefnyddio'n gyson.

72. Pan ofynnwyd i CLlLC am fanteision cael Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus newydd o dan Gyngor Partneriaeth Llywodraeth Leol, dywedodd:

> "The Partnership Council provides an appropriate mechanism for formal reporting and accountability.
>
> "If we are moving into a time when we need to see greater collaboration within the public sector […] it is more than appropriate for the partnership council to be a significant part of that process and a vehicle for reporting and for holding different sectors to account."[48]

73. Dywedwyd wrthym fod y Cyngor Partneriaeth Llywodraeth Leol hefyd yn cynnwys cynrychiolwyr awdurdodau'r heddlu a'r awdurdodau tân ac achub, a gafodd eu henwi gan yr Archwilydd Cyffredinol fel sefydliadau a oedd wedi paratoi'n dda am heriau ariannol a chyflawni gweddnewid.

---

[46] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.56
[47] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 112
[48] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 109

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r dulliau presennol o rannu arfer da, fel hyrwyddo'r defnydd o Gyfnewid Arfer Da ar wefan Swyddfa Archwilio Cymru er mwyn dwyn at ei gilydd mewn ffordd systematig nodweddion arfer da o bob rhan o'r sector cyhoeddus, ac i sicrhau y gellir trosglwyddo arfer o'r fath yn lleol.

Rydym yn argymell bod y Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus yn adnabod yr enghreifftiau o arfer da y mae'r heddlu a'r gwasanaethau tân ac achub wedi eu gweithredu i ddarparu gwasanaethau o fewn y gyllideb, ac yn dysgu oddi wrthynt a'u hyrwyddo, a'i fod yn gwneud defnydd da o gydweithio a chyflawni gweddnewid.

Arweinyddiaeth ar y cyd

74. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn nodi yn ei adroddiad y gallai toriadau tymor byr fod â goblygiadau, a chostau, i gyrff cyhoeddus eraill. Nododd adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol fwlch o ran arweinyddiaeth ar y cyd wrth wneud toriadau tymor byr. Dywedodd ei adroddiad:

> "Er bod arweinyddiaeth genedlaethol mewn perthynas â lleihau costau drwy effeithlonrwydd ac arloesi, ni fu cyfeiriad clir i'r gwasanaethau cyhoeddus yn eu cyfanrwydd o ran pennu blaenoriaethau ar gyfer gwneud toriadau o ran gwasanaethau a staff, a phwysigrwydd mesur effaith toriadau o'r fath ar wasanaethau defnyddwyr a'r gymuned ehangach.
>
> "Gall lleihau lefelau gwasanaeth mewn un maes arwain at symud y galw a'r costau i ran arall o'r gwasanaeth cyhoeddus."[49]

75. Mewn gwybodaeth ychwanegol gan y Swyddog Cyfrifyddu, amlinellodd y gwaith yr oedd Llywodraeth Cymru yn ei wneud â byrddau gwasanaeth lleol i fod yn fwy uchelgeisiol wrth brysuro a chynyddu gwelliannau. Mae llythyr y Swyddog Cyfrifyddu yn nodi:

> "Single Integrated Plans (SIPs) are designed to drive and support [...] to be rigorous about determining priorities, improve working between organisations, and really drive change in the way services are commissioned and delivered.

[49] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.57

> "[…] Within the high level framework of Programme for Government, Local Service Board's will determine the local priorities for action and this must be based on rigorous analysis of need"[50]

76. Rydym yn croesawu'r arfer da y clywsom sy'n digwydd i fynd i'r afael â thoriadau tymor byr. Amlinellodd CLlLC nifer o enghreifftiau lle mae sefydliadau sector cyhoeddus yn cydweithio i liniaru neu gyfyngu effaith y toriadau, fel y GIG ac awdurdodau lleol yn cydweithio ar brosiectau lles plant a gofal i'r henoed. Dywedodd:

> "In terms of collective leadership […] through the Public Services Leadership Group, there has been recognition of the need for organisations within the public sector to come together to understand the scale of the challenge and the impact that it will have on citizens and the services provided across the range."[51]

77. Pan holwyd CLlLC am y dull gweithredu arweinyddiaeth ar y cyd, dywedodd fod gan awdurdodau unigol a'u dinasyddion anghenion a gofynion unigol. Clywsom y byddai angen penderfyniadau lleol ynghylch y newidiadau sydd angen iddynt ddigwydd o ran eu gwasanaethau a'u cyllidebau.[52]

78. Rydym yn cefnogi argymhelliad a ganlyn gan yr Archwilydd Cyffredinol:

> "Cymaint yw'r heriau ariannol yn y tymor byr efallai y bydd angen i rai gwasanaethau cyhoeddus ystyried lleihau lefel neu ansawdd rhai gwasanaethau. Dylai gwasanaethau cyhoeddus ledled Cymru gydweithio wrth gynllunio toriadau, ac wrth fonitro effeithiau ar ddefnyddwyr gwasanaethau, canlyniadau ehangach a gwasanaethau cyhoeddus eraill a'u lleddfu."[53]

79. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi bod y toriadau y mae'r sector cyhoeddus yn y DU yn eu hwynebu yn rhai nad yw'r wlad wedi'u gweld ers dros 50 mlynedd. Yn amlwg, mae angen cefnogaeth a chyfarwyddyd eang ar wasanaethau cyhoeddus i wneud y dewisiadau anodd yn sgil y toriadau llym hyn i'r gyllideb.

---

[50] Gwybodaeth ychwanegol gan yr Ysgrifennydd Parhaol – 27 Chwefror 2011
[51] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 42
[52] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 44
[53] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.11

80. Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi llunio Canllaw ar Leihau Costau[54] i helpu gwasanaethau cyhoeddus i wneud penderfyniadau gwybodus am leihau costau, gan gynnwys gwneud toriadau.

81. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn amlygu enghreifftiau o arfer da o'r gwaith ar feddylfryd Darbodus/Systemau a Kafka Brigade, sy'n dangos sut y gallai gwasanaethau cyhoeddus gydweithio'n effeithiol er mwyn canolbwyntio ar anghenion y dinesydd. Nododd yr Archwilydd Cyffredinol yn benodol mai un o brif heriau arfer da yw 'amwysedd achosol'. Nododd ei adroddiad:

> "Mae angen gwneud mwy na darllen astudiaeth achos er mwyn canfod beth y gellid ei drosglwyddo o un lle i un arall a sicrhau gwelliant. Mae'n gofyn am drafodaeth fanwl a throsglwyddo gwybodaeth a syniadau."[55]

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn hyrwyddo model lleihau costau Swyddfa Archwilio Cymru ymhlith yr holl wasanaethau cyhoeddus i'w helpu i leddfu effeithiau'r toriadau ac i gydweithio i ystyried blaenoriaethau lleol a chenedlaethol.

Rydym yn argymell bod y Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus yn adeiladu ar y cynnydd a wnaeth y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi drwy sicrhau bod yr arfer da a nodwyd drwy'r meddylfryd Darbodus/Systemau a Kafka Brigade yn cael ei hyrwyddo'n frwd ar draws y sector cyhoeddus.

Cydweithio rhwng cynghorau

82. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn cyfeirio at yr ymdrech i gael rhagor o gydweithio rhwng cynghorau ond mae hefyd yn nodi ansicrwydd ynghylch y costau a'r buddiannau a rhai o'r anawsterau i wireddu hynny yn ymarferol.

83. Pan holwyd CLlLC am y costau ychwanegol sy'n gysylltiedig â chydweithio a materion llywodraethu ac atebolrwydd, dywedodd fod compact wedi'i lunio rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol i ymateb i heriau, gyda ffocws arbennig ar gydweithio ar lefel is-ranbarthol, rhanbarthol a chenedlaethol. Mae'r compact hwn yn

---

[54] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.58
[55] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.57

cynnwys cynigion ym meysydd gofal i oedolion, gwasanaethau cymdeithasol a gwasanaethau gwella ysgolion.[56]

84. Cawsom ein sicrhau bod CLlLC, yn ogystal â chynnig arweinyddiaeth ar lefel mwy strategol, hefyd yn cynnig cefnogaeth ymarferol i awdurdodau lleol. Clywsom gan CLlLC:

> "We have developed a benchmarking tool that enables local authorities to look across Wales to see a comparison of their financial performance […] to help identify opportunities for exploring why costs are different and what measures have been taken by some authorities that could be replicated elsewhere."[57]

85. Cyfeiriodd tystiolaeth Llywodraeth Cymru at yr olion troed rhanbarthol y gellid eu disgwyl yn sgil cydweithio ar gyfer darpariaeth ar draws y sector cyhoeddus. Nododd y Swyddogion Cyfrifyddu:

> "[…] when regional collaborations in particular are established, we have to ensure that we do not allow a complexity of governance models to emerge.
>
> "[…] Governance areas and geographical areas are already established through the health board boundaries and police force boundaries […] it would be good to have any future collaborations based on those same areas."[58]

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn monitro'n gadarn berfformiad ei model ar gyfer cydweithio rhanbarthol. Rydym yn credu y dylai unrhyw fodel sicrhau bod cynghorwyr a dinasyddion yn ganolog i drafodaethau ar y ffordd y mae gwasanaethau lleol yn cael eu darparu a bod llywodraethu ac atebolrwydd priodol.

Heriau'r gweithlu

86. Clywsom fod tua 1,000 o aelodau staff wedi gadael Llywodraeth Cymru drwy gynlluniau ymadael cynnar/ymddeol gwirfoddol.[59] Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn datgan y costiodd y cynlluniau

---

[56] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 82
[57] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2011, paragraff 89
[58] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, paragraff 122
[59] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, paragraff 162

hyn gyfanswm o £29.9 miliwn, gyda'r bwriad o arbed tua £26 miliwn y flwyddyn mewn cyflogau.[60]

87. Pan ofynnodd y Pwyllgor i'r Swyddogion Cyfrifyddu sut oeddynt yn rheoli'r goblygiadau o weithio â llai o staff – o ran bylchau sgiliau a'r effaith ar wasanaethau – clywsom fod bwriad i gynnal ymdrech i wella gwasanaethau er bod Llywodraeth Cymru yn wynebu gostyngiadau. Dywedodd y Swyddogion Cyfrifyddu wrthym:

> "Some organisations, like ours, have been able to make sizeable reductions in workforce through offering voluntary packages to staff and then managing the consequences, rather than resorting to compulsory moves."[61]

88. Yn 2010, rhagwelodd CLlLC y byddai tua 3,000 o swyddi'n cael eu colli dros gyfnod yr adolygiad, gyda tua 1,700 o ddiswyddiadau gwirfoddol a gorfodol mewn awdurdodau lleol ym mlynyddoedd ariannol 2010-11 a 2011-12.

89. Pan ofynwyd i CLlLC a oedd y toriadau wedi effeithio ar forâl y staff, dywedodd:

> "[…] local government workers have faced a pay freeze for the last couple of years […] realistically, it is probably the last year in which it will be possible to support the situation, in terms of morale and in terms of being able to keep people in their jobs before they start to look elsewhere for employment."[62]

90. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym y gallai colli cynifer o staff drwy ei chynllun ymadael gwirfoddol arwain at rai bylchau mewn sgiliau. Roedd yn pwysleisio'r angen i wella rheoli perfformiad, ymdrechion i ddysgu sgiliau newydd mewn meysydd lle mae'n gwybod bod diffygion eisoes, ac annog staff i weithio mewn timau mwy. Gwnaethom nodi bod Llywodraeth Cymru wedi creu cronfa ddatrysiadau, sy'n cael ei defnyddio i ail-leoli staff.

91. Rydym yn pryderu y gallai lleihad yng nghweithlu Llywodraeth Cymru gael effaith ar lefel ac ansawdd y gwasanaethau a ddarperir i bobl Cymru. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda chyrff cyhoeddus eraill yng Nghymru i wneud

---

[60] Swyddfa Archwilio Cymru, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, 14 Hydref 2011, t.36
[61] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, paragraff 118
[62] Cofnod y Trafodion, 6 Rhagfyr 2012, paragraff 69

gwasanaethau cyhoeddus yn fwy effeithlon, effeithiol a bod cefnogaeth ddigonol i arloesedd. Rydym yn edrych ymlaen at gael diweddariad gan Lywodraeth Cymru ar y cynnydd y mae'n wneud o ran darparu gwasanaethau craidd gyda gweithlu llai.

4. Argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol

92. Roeddem yn falch fod y Swyddog Cyfrifyddu wedi datgan cymaint yr oedd yn croesawu adroddiad dilynol yr Archwilydd Cyffredinol ar y Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus.[63] Rydym yn edrych ymlaen at weld Llywodraeth Cymru'n cymryd camau i fynd i'r afael â'r argymhellion a wnaed gan yr Archwilydd Cyffredinol.

Rydym yn argymell bod y Swyddog Cyfrifyddu yn rhoi diweddariad o fewn 12 mis ynghylch y cynnydd o ran mynd i'r afael ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol a'n hargymhellion ni.

[63] Cofnod y Trafodion, 22 Tachwedd 2011, paragraff 49

5. Casgliadau

93. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi'n glir, o ganlyniad i'r hinsawdd economaidd bresennol yng Nghymru a setliad ariannol Cymru, fod toriadau i'r sector cyhoeddus yn rhai nas gwelwyd o'r blaen. Er ein bod yn croesawu tystiolaeth sy'n awgrymu bod gwelliannau wedi cael eu gwneud ac yn cael eu gwneud, rydym yn parhau'n bryderus bod angen adeiladu'n gyflym ar y cydweithio sydd eisoes wedi'i gyflawni er mwyn gwneud rhagor o arbedion a lliniaru'r effaith y bydd lleihad yn y gyllideb yn ei chael ar ddefnyddwyr gwasanaethau.

94. Mae'r dystiolaeth a gasglwyd yn ystod yr ymchwiliad hefyd wedi amlygu pryderon ynghylch y penderfyniadau anodd sy'n cael eu gwneud gan GIG Cymru o ran bodloni ei setliad ariannol. Rydym yn edrych ymlaen at adroddiad buan yr Archwilydd Cyffredinol ar gyllid y GIG, a fydd yn rhoi cyfle inni archwilio'r pryderon hyn yn fwy manwl.

95. Rydym yn nodi bod Swyddog Cyfrifyddu Llywodraeth Cymru wedi nodi inni ystod o gamau y mae Llywodraeth Cymru'n ei wneud i barhau i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn ystod y cyfnod hwn o galedi, ynghyd â'i hymdrechion i gynnig arweiniad ar draws y gwasanaethau cyhoeddus. Rydym yn falch o nodi bod Llywodraeth Cymru wedi rhoi ar waith fesurau a all wella gwasanaethau i ddinasyddion, ac rydym yn edrych ymlaen at weld cynnydd pellach. Byddwn yn dychwelyd i asesu cynnydd Llywodraeth Cymru yn y dyfodol ac rydym yn disgwyl gweld gwelliannau erbyn hynny.