



14 Hydref 2011
www.wao.gov.uk

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU



Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011

Yr heriau ariannol allweddol a wynebwr gan wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru



Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011

Rwyf wedi llunio'r adroddiad hwn i'w gyflwyno i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 a 2006.

Cynhwysai tîm astudio Swyddfa Archwilio Cymru a'm cynorthwyodd i lunio'r adroddiad hwn Mark Jeffs a Emma Giles, o dan gyfarwyddyd Simon Edge.

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn gwbl annibynnol ar y Cynulliad Cenedlaethol a'r Llywodraeth. Mae yntau'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth y Cynulliad a'r cyrff cyhoeddus a noddir ganddi ac sy'n gysylltiedig â hithau gan gynnwys cyrff y GIG yng Nghymru. Mae ganddo hefyd y pŵer statudol i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn penodi archwilydd i gyrff llywodraeth leol yng Nghymru, yn cynnal ac yn hyrwyddo astudiaethau gwerth am arian yn y sector llywodraeth leol ac yn asesu cydymffurfiaeth â gofynion gwerth gorau o dan Raglen Gwella Cymru. Fodd bynnag, er mwyn amddiffyn sefyllfa gyfansoddiadol llywodraeth leol, nid yw'n cyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol sy'n ymwneud yn benodol â gwaith llywodraeth leol ei hun heblaw am pan fo angen gwneud yn ôl statud.

Yr Archwilydd Cyffredinol Cymru a'i staff gyda'i gilydd yw Swyddfa Archwilio Cymru. Am ragor o wybodaeth am Swyddfa Archwilio Cymru, ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol yn y cyfeiriad uchod, ffôn 02920 320500, e-bost: info@wao.gov.uk, neu gweler y wefan www.wao.gov.uk

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2011

Cewch aildefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Rhaid i chi ei aildefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei aildefnyddio.

Adroddiad a gyflwynwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar 14 Hydref 2011



	Rhagair	6
	Crynodeb	8
1	Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wynebu cyfnod o newid a phenderfyniadau anodd o ganlyniad i doriadau cyllidebol a phwysau eraill dros y pedair blynedd nesaf	12
	Yn sgîl Adolygiad o Wariant y DU, mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wynebu toriadau ariannol mewn termau real, ynghyd â thoriadau mawr mewn gwariant cyfalaf	12
	Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud toriadau ariannol ym mhob adran mewn termau real, ond mae wedi blaenoriaethu gwariant ar wasanaethau i'r cyhoedd gyda'r toriadau mwyaf i'w gwasanaethau cymorth	15
	Mae'r GIG yng Nghymru yn wynebu'r setliad ariannu llymaf yn y DU, pwysau costau cynyddol a bwlc ariannu sylweddol ar gyfer y flwyddyn ariannol hon a thu hwnt	16
	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	21
	Gall yr hinsawdd economaidd arwain at gynnydd yn y galw ymhlith grwpiau sy'n agored i niwed, ar adeg pan fo llai o adnoddau ar gael	28
	Mae arbedion effeithlonrwydd ynddynt eu hunain yn annhebygol o lenwi'r bwlc a bydd angen llywodraethu da, arweinyddiaeth ddewr ac ymgysylltu â'r cyhoedd ar wasanaethau cyhoeddus i sicrhau gostyngiadau gwirioneddol mewn costau a thoriadau sy'n seiliedig ar flaenoriaethau	30
	Bydd rhewi cyflogau a recriwtio yn y sector cyhoeddus a chynlluniau diswyddo gwirfoddol yn helpu i lenwi'r bwlc, ond mae angen prosesau cynllunio'r gweithlu a chyfathrebu effeithiol er mwyn rheoli risgiau sylweddol	33

2	Mae gwasanaethau cyhoeddus yn barod ar gyfer toriadau ariannol. Fodd bynnag, er y caiff pob un ohonynt eu profi o ddifrif wrth iddynt fynd ati i sicrhau gostyngiadau mewn termau real mewn costau, mae rhai yn wynebu mwy o anawsterau	36
	Mae gan Lywodraeth Cymru raglen ar gyfer gwneud arbedion mewnol ond wyneba her arbennig o ran gweithio gydag eraill i gyflawni ei nodau strategol yn gosteffeithiol	36
	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	39
	Mae'r rhan fwyaf o gynghorau mewn sefyllfa dda i fynd i'r afael â'r bylchau ariannu presennol ond mae angen iddynt wneud rhagor i reoli effaith toriadau, ac nid ydynt yn glir ynglŷn â chost, risgiau a manteision gweddnewid gwasanaethau drwy gydweithredu	44
	Yn gyffredinol, mae'r heddluoedd a'r gwasanaethau tân ac achub yng Nghymru yn paratoi'n dda ar gyfer yr heriau a wynebant, gyda chynlluniau clir a record dda o reolaeth ariannol a gweddnewid gwasanaethau	49
	Mae arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus yn cydweithio i roi cyfeiriad ar feysydd lle gellir gwneud arbedion ond mae her i droi'r syniadau yn gamau gweithredu ac mae bwch mewn arweinyddiaeth ar doriadau yn y tymor byr	51

Rhagair



Yn yr adroddiad cyntaf o'r enw *Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus*, a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2010, amcangyfrifwyd yr heriau ariannol a wynebai'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a'r gwersi allweddol o'r gwaith a gyflawnwyd gan fy staff a chontractwyr. Diben yr ail adroddiad hwn yw rhoi mwy o eglurder ynglŷn â'r sefyllfa gyfredol a helpu gwasanaethau cyhoeddus i ymateb i'r heriau ariannol. Bwriadaf i'r adroddiad hwn fod yn ffynhonnell ddefnyddiol o wybodaeth i arweinwyr gwleidyddol a gweinyddol wrth iddynt ddatblygu ymhellach eu cynlluniau ar gyfer llwyddo gyda llai. Bwriadaf hefyd i'r adroddiad helpu'r cyhoedd a'r rhai sy'n ymwneud â chraffu ar wasanaethau cyhoeddus drwy roi cipolwg ar y materion allweddol o ran ariannu a chyflawni a nodi'r meysydd lle gellir herio arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i ystyried a ydynt yn gwneud digon.

Ym mis Mawrth 2010, nid oedd sicrwydd ynghylch faint yn union o ostyngiadau ariannol a oedd yn yr arfaeth. Defnyddiwyd 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 2010-11. Bu'r amcangyfrif hwn yn un cywir, gyda gostyngiad o £1.6 biliwn mewn termau real rhwng 2010-11 a 2013-14. Nid yw'r fath doriadau mewn termau real dros gyfnod estynedig erioed wedi digwydd o'r blaen yn yr oes fodern, ac nid yw'r rhan fwyaf o'r rhai sy'n arwain ac sy'n gweithio mewn gwasanaethau cyhoeddus heddiw erioed wedi gorfod wynebu heriau ariannol o'r fath.

Mae'r ail astudiaeth genedlaethol hon o'r Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus yn amlinellu fy marn ar barodrwydd gwasanaethau cyhoeddus i lwyddo â llai. Wrth ymateb i'r cyfyngiadau ariannol, mae'n rhaid i wasanaethau cyhoeddus gael cydbwysedd rhwng uchelgais a realaeth. Mae'n rhaid i wasanaethau cyhoeddus fod yn uchelgeisiol o ran dod o hyd i ffyrdd newydd o ddarparu gwasanaethau, fel y gallant gynnal a diogelu canlyniadau gyda chostau is. Gweddnewid drwy arloesi, rhannu arfer da a gweithredu arno a gwella effeithlonrwydd yw'r ateb cynaliadwy yn yr hirdymor. Ond ni allwn fforddio anwybyddu'r pwysau yn y tymor byr. Mae gweddnewid y ffordd y darperir gwasanaethau a chael gwasanaethau cyhoeddus i gydweithredu mwy yn cymryd amser a llawer o ymdrech. Gall gwasanaethau cyhoeddus yn sicr gyflymu'r broses weddnewid a bydd angen iddynt wneud hynny. Ond mae'n annhebygol y gwelir gweddnewid ar raddfa eang yn ddigon cyflym i'w gwneud yn bosibl i wasanaethau cyhoeddus lenwi'r bylchau ariannu a wynebant yn y tymor byr. Ymddengys y bydd angen rhywfaint o doriadau - o ran swyddi a lefelau gwasanaethau. Yr her yw sicrhau bod y penderfyniadau hynny yn gywir a lleddfu'r effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau a'r canlyniadau cymdeithasol ehangach.



Caiff arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus eu profi yn ystod yr ychydig flynyddoedd nesaf. Bydd angen iddynt ysgogi newid eang ei gwmpas sy'n arwain at wasanaethau mwy effeithlon ac effeithiol. Bydd angen iddynt gadw brwdfrydedd staff ar adeg pan fônt yn teimlo bod eu swyddi mewn perygl a gweld bod eu cyflog wedi'i rewi. Mae gwleidyddion yn lleol ac yn genedlaethol eisoes yn gwneud dewisiadau anodd ynglŷn â'r gwasanaethau a'r rhaglenni sy'n flaenoriaeth a'r rhai nad ydynt yn flaenoriaeth. Mae newid ffurf gwasanaethau cyhoeddus yn aml yn fater dadleuol gyda staff a'r cyhoedd fel ei gilydd. Gall cau cyfleusterau neu wasanaethau lleol fod yn amhoblogaidd, hyd yn oed os bydd hynny yn helpu i wella ansawdd gwasanaethau yn y pen draw. Bydd angen i arweinwyr ymgysylltu â'r cyhoedd cymaint â phosibl mewn trafodaethau am ffurf gwasanaethau lleol yn y dyfodol, ac esbonio'r rhesymeg dros y newidiadau.

Mae gwasanaethau cyhoeddus eisoes yn cymryd camau i leihau costau. O ystyried mai costau staff sy'n cyfrif am y rhan fwyaf o wariant gwasanaethau cyhoeddus, nid yw'n syndod mai'r costau hyn fu'r man cychwyn. Penderfynwyd rhewi cyflogau, rhewi recriwtio a chymryd camau diswyddo gwirfoddol. Bydd camau o'r fath yn helpu i lenwi'r bylchau ariannu. Ond mae camau o'r fath yn dwyn risgiau gwirioneddol y mae angen eu rheoli. Mae'n ystrydeb, ond y bobl sy'n gweithio i wasanaethau cyhoeddus yw'r prif ased yn ogystal â'r brif gost. Bydd angen i staff fod ar y blaen o ran diwygio gwasanaethau cyhoeddus er mwyn i newidiadau fod yn gynaliadwy. Bydd gofyn am arweinyddiaeth ardderchog i gael staff i fynd yr ail filltir i wella gwasanaethau ar adeg pan ofynnir iddynt ymdopi â gostyngiadau mewn termau real yn eu cyflogau. Bydd angen cynllunio'r gweithlu'n effeithiol er mwyn sicrhau nad oes gan sefydliadau fylchau mewn sgiliau sy'n effeithio ar ansawdd gwasanaethau o ganlyniad i ddiswyddo gwirfoddol a rhewi recriwtio.

Mae'n bwysig nodi nad yw'r hinsawdd ariannol yn golygu o reidrwydd na all gwasanaethau anelu at wella neu na ddylent wneud hynny. Yn wir, gall yr ymdeimlad o frys sy'n gysylltiedig â thoriadau cyllidebol fod yn sbardun pwysig i wella. Drwy weddnewid gwasanaethau a datblygu diwylliant o welliant mae'n bosibl darparu gwell gwasanaethau a chanlyniadau gyda llai o adnoddau.

At ei gilydd, mae'r adroddiad hwn yn heriol i wasanaethau cyhoeddus. Nid ymddiheuraf am hynny am fod ymateb cywir yn bwysig i'r nifer fawr o bobl sy'n dibynnu ar wasanaethau cyhoeddus i'w cynorthwyo a gwella eu lles. Ond ymhlith y dadansoddiad o'r anawsterau a wynebant, ceir elfennau sy'n rhoi llygedyn o obaith. Derbynnir yn gyffredinol bellach bod angen gweddnewid gwasanaethau a gellir cyflymu'r broses honno er mwyn rhoi gwasanaethau cyhoeddus mewn sefyllfa gynaliadwy yn y tymor hwy. Mae rhai prosiectau a rhaglenni cyffrous i helpu'r broses weddnewid drwy arloesi ac effeithlonrwydd ac mae gweledigaeth gliriach ar gyfer darparu gwasanaethau yn datblygu. Yr her fwyaf yw torri costau mewn ffordd ddigon synhwyrol i fynd drwy'r ychydig flynyddoedd anodd nesaf ac ar yr un pryd leihau'r effaith ar wasanaethau, defnyddwyr gwasanaethau a morâl staff gwasanaethau cyhoeddus, a chadw ffocws ar y nod o weddnewid gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol.

Huw Vaughan Thomas

Archwilydd Cyffredinol Cymru

Crynodeb

- 1 Mae graddfa'r toriadau ariannol mewn termau real yn unol â'r hyn a nodwyd yn ein hadroddiad cyntaf *Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus* i raddau helaeth, gyda gostyngiad o £1.6 biliwn mewn termau real mewn arian datganoledig. Yn sgîl proses o bennu blaenoriaethau, dewisodd Llywodraeth Cymru ddsbarthu'r toriadau mewn termau real ym mhob maes o wariant datganoledig er bod rhai meysydd yn wynebu mwy o doriadau nag eraill. Mae Llywodraeth Cymru wedi blaenoriaethau gwariant ar feysydd 'rheng flaen', gyda'i gwariant ei hun ar swyddogaethau 'cefn swyddfa' yn wynebu'r gostyngiadau mwyaf. Mae datganoli yn golygu bod dewisiadau a blaenoriaethau polisi gwahanol a bellach gwelir rhai gwahaniaethau amlwg mewn cynlluniau gwario rhwng y gwahanol rannau o'r DU. Yn arbennig, mae'r GIG yng Nghymru yn wynebu'r setliad ariannol llymaf o blith unrhyw un o wledydd y DU. Ar y llaw arall, mewn llywodraeth leol - sy'n cynnwys gwariant ar wasanaethau cymdeithasol ac addysg - gwelwyd gostyngiadau is yn yr arian y mae llywodraeth ganolog wedi'i roi nag mewn rhannau eraill o'r DU.
- 2 Yn ogystal â thoriadau mewn termau real, mae gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu galw cynyddol. Mae'n bosibl y bydd yn cynyddu o ganlyniad uniongyrchol i'r hinsawdd economaidd ond nid oes sicrwydd o hynny. Mae PricewaterhouseCoopers wedi amcangyfrif y bydd cymaint â 50,000 o swyddi yn llai yn y sector cyhoeddus a'r sector preifat yng Nghymru o ganlyniad i doriadau cyllidebol. Mae'n debygol y bydd angen cymorth ar rai o'r bobl hynny sy'n colli
- 3 eu swyddi oddi wrth y gwahanol rannau o wasanaeth cyhoeddus Cymru. Hefyd, mae gwasanaethau nas datganolwyd fel yr heddlu yn wynebu toriadau sylweddol. Nid yw'n glir eto beth fydd yr effaith ar y gwasanaethau cyhoeddus datganoledig sy'n gweithio gyda'r heddlu ym maes diogelwch cymunedol.
- 3 Mae'r GIG yn wynebu'r her o reoli gostyngiadau mewn termau real mewn gwariant ar adeg pan fo'r galw am wasanaethau yn cynyddu, yn enwedig oherwydd ffactorau demograffig a ffactorau sy'n ymwneud â ffordd o fyw. Nid yw record y GIG o ran gwrthsefyll pwysau costau cynyddol - yn sgîl amrywiaeth o ffactorau yn cynnwys chwyddiant, galw a thriniaethau newydd - yn un dda ac nid oedd 2010-11 yn eithriad yn hyn o beth. Roedd angen tua £110 miliwn o arian ychwanegol ar y GIG. Mae ei nod o ad-drefnu gwasanaethau i fodolau costau is, yn enwedig newid oddi wrth ofal mewn ysbytai i leoliadau cymunedol, yn un cadarn. Ond er gwaethaf rhywfaint o gynnydd cadarnhaol a meysydd o arfer da, mae ad-drefnu ar raddfa fawr ar y cam cynllunio o hyd ac mae'n annhebygol o alluogi'r GIG i lenwi ei fylchau ariannu yn y tymor byr. O ystyried record y GIG a maint y bylchau ariannu a wyneba, mae ei nod o gynnal lefelau gwasanaethau a swyddi a lleihau costau ar yr un pryd yn ymddangos yn uchelgeisiol iawn. Rydym yn pryderu y bydd angen iddo ailystyried y nod hwnnw er mwyn osgoi gorfod cael swm ychwanegol sylweddol o arian gan Lywodraeth Cymru unwaith eto. A chyllidebau eraill Llywodraeth Cymru o dan bwysau, mae llawer llai o le i ddod o hyd i arian ychwanegol i'r GIG na chynt.



- 4** Mae cynghorau hefyd yn wynebu gostyngiadau sylweddol yn eu hariannu. Fel yn achos y GIG, maent hefyd yn wynebu galw cynyddol, yn enwedig am wasanaethau cymdeithasol i bobl hŷn a phlant sy'n agored i niwed. Yn wahanol i'r GIG, mae'r cynghorau wedi llwyddo i lenwi eu bylchau ariannu i raddau drwy gynyddu'r dreth gyngor, a gallant hefyd ddefnyddio cronfeydd wrth gefn os bydd eu cynlluniau arbed arian yn rhy uchelgeisiol. Mae cyfres o adolygiadau wedi argymhell newidiadau mawr i brysurio trefniadau cydweithredu rhwng cynghorau a'u cynyddu o dipyn. Er y gall newid i fodolau mwy cydweithredol arbed arian yn y tymor canolig a'r hirdymor, mae ansicrwydd ynghylch y costau, y buddiannau a'r risgiau, a'r anawsterau ymarferol sy'n gysylltiedig â chydweithredu yn golygu ei fod yn annhebygol o esgor ar yr arbedion sydd eu hangen yn y tymor byr. Dengys ein gwaith dros y flwyddyn fod cynghorau yn realistig a'u bod yn gwybod y bydd angen iddynt gwtogi ar lefelau gwasanaethau a thorri costau staff o bosibl. Eto i gyd, mae angen i lawer ohonynt reoli effaith torri costau a staff ar wasanaethau, defnyddwyr gwasanaethau a chanlyniadau ehangach yn well. Mae angen i lawer gysylltu'n well eu gwaith cynllunio ariannol a gwasanaeth â blaenoriaethau clir, sicrhau eu bod yn cynllunio'r gweithlu yn gywir, a phennu mesurau cliriach o werth ac effaith eu gwariant ar wasanaethau.
- 5** Mae Llywodraeth Cymru yn cymryd camau i leihau ei chostau mewnol ei hun. Mae'n nodi arbedion drwy ei rhaglen arbedion mewnol, lleihau nifer y bobl y mae'n eu cyflogi'n uniongyrchol ac mae'n bwriadu gwneud toriadau sylweddol i gyllidebau gweinyddol a chymorth. Yn ogystal â lleihau ei chostau ei hun, mae Llywodraeth Cymru yn wynebu heriau o ran sicrhau gwerth am yr arian y mae'n ei drosglwyddo i sefydliadau eraill. Dengys peth o'n gwaith nad yw'r cydberthnasau rhwng Llywodraeth Cymru a'r sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau, yn enwedig cynghorau, yn ddigon clir, a all lesteirio'r gwaith o ddarparu gwasanaethau'n effeithiol. A'r Prif Weinidog yn galw am fwy o ffocws ar gyflawni bydd angen i Lywodraeth Cymru weithio'n galed i sicrhau bod y cydberthnasau hyn yn gliriach ac yn fwy effeithiol. Nid yw hyn yn golygu bod un ateb i bopeth. Mewn rhai achosion efallai y bydd angen i Lywodraeth Cymru roi cyfarwyddyd, mewn achosion eraill efallai y bydd angen i'r Llywodraeth chwarae rôl gefnogol ond llai uniongyrchol. Yr her allweddol yw bod yn glir o'r cychwyn a meithrin perthynas sy'n galluogi Llywodraeth Cymru a'i phartneriaid i ddysgu ac addasu yn unol â'r hyn sy'n digwydd ar lawr gwlad.
- 6** Gwnaed gwaith addawol i ddarparu fframwaith cenedlaethol i ddatblygu ffordd o leihau costau a gwella gwasanaethau drwy effeithlonrwydd ac arloesi. Mae'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi i'r sector cyhoeddus cyfan wedi llwyddo i ddwyn ynghyd arweinwyr yn y sector cyhoeddus i ddatblygu prosiectau sy'n rhychwantu nifer fawr o feisydd. Mae llawer o'r prosiectau hynny yn darparu fframwaith ar gyfer gweddnwid: ffyrdd o ailgynllunio systemau, gwasanaethau a rhannau o wasanaethau er mwyn iddynt ganolbwyntio mwy ar y bobl sy'n eu defnyddio ac ar yr un pryd ddileu gwastraff. Maent hefyd yn awgrymu ffyrdd o gydweithio i leihau costau trafodion sy'n gysylltiedig â phrynu nwyddau a gwasanaethau a bod yn berchen ar dir ac adeiladau a'u cynnal a'u cadw. Os bydd y gwasanaeth cyhoeddus ehangach yn mabwysiadu'r ffyrdd o weithredu a argymhellir, yna mae lle gwirioneddol i wella gwasanaethau a thorri costau. Fodd bynnag, rhaid seinio'r rhybudd mai dim ond yn y tymor canolig a'r hirdymor y bydd llawer o'r arbedion yn debygol o gael eu gwneud am eu bod yn

gofyn am newid sylweddol. Mae Llywodraeth Cymru wedi penderfynu rhoi'r gorau i'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi, ond caiff cryn dipyn o'r gwaith ei wneud drwy Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus newydd.

- 7 Er i ni weld ffocws ar weddnewid gwasanaethau cyhoeddus, a hynny'n gwbl briodol, ni welwyd fawr ddim cyfeiriad cenedlaethol na chydweithredol o ran torri lefelau gwasanaethau a swyddi. Mae'n wir dweud bod sefydliadau unigol yn atebol ar wahân, ond ceir rhesymau ymarferol pam bod angen mwy o gydweithredu. Yn benodol, gall toriadau i un rhan o'r gwasanaeth cyhoeddus gael sgîl-ffeithiau ar wasanaeth arall, ac mae hynny'n digwydd yn aml. Yr enghraifft amlwg yw toriadau mewn gofal cymdeithasol, nad ydynt ond yn ailgyfeirio defnyddwyr gwasanaethau a chostau at y GIG o bosibl. Yn ein barn ni, ceir bwll strategol gwirioneddol o ran canllawiau a chyfarwyddyd ynghylch toriadau. Er mwyn lleddfu effeithiau toriadau o'r fath, gall gwasanaethau cyhoeddus gynllunio ar y cyd i ystyried blaenoriaethau lleol a chenedlaethol, yr effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau a chanlyniadau ehangach ac unrhyw ganlyniadau anfwriadol i wasanaethau cyhoeddus eraill. Hefyd, gallant gydweithio i gadw llygad ar yr hyn sy'n digwydd, ac addasu os bydd unrhyw ganlyniadau annisgwyl. Gobeithiwn y bydd ein Canllaw ar Leihau Costau, rydym yn ei gyhoeddi ochr yn ochr â'r adroddiad hwn, yn helpu gwasanaethau cyhoeddus i wneud y dewisiadau anodd hyn.

Argymhellion i gefnogi ymateb gan y sector cyhoeddus cyfan

- a Mae Llywodraeth Cymru yn cyflwyno Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus newydd yn lle'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi i'r sector cyhoeddus cyfan. Roedd y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi wedi llwyddo i ddwyn ynghyd arweinwyr yn y sector cyhoeddus i nodi gwahanol ffyrdd o dorri costau a gwella gwasanaethau a'u mabwysiadu. Wrth ddatblygu gwaith y Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus, **dylai Llywodraeth Cymru adeiladu ar yr ymrwymiad hwn i sicrhau ei bod yn parhau i gynnwys pob rhan o wasanaeth cyhoeddus Cymru a rhanddeiliaid allweddol yn llawn.**
- b Gweddnewid yw'r ymateb cynaliadwy i doriadau ariannol. Mae angen i bob gwasanaeth cyhoeddus barhau i ddod o hyd i ffyrdd o newid sut y darperir gwasanaethau fel y gallant wella ansawdd a chanlyniadau ar gost is. I'r perwyl hwn, **dylai gwasanaethau cyhoeddus edrych ar waith y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi, yn enwedig y gwaith ar fodolau gwasanaeth newydd a gweddnewid busnes, fel ffynhonnell o ddulliau ymarferol o wella gwasanaethau. Yn benodol:**
- i Mae'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi wedi datblygu rhaglen waith genedlaethol ar dechnegau gwella busnes megis meddylfryd darbodus/ meddylfryd systemau. Mae'r dulliau hyn yn cael eu mabwysiadu'n fwyfwy mewn gwasanaethau cyhoeddus. Ar hyn o bryd, mae llawer o wasanaethau cyhoeddus yn dibynnu ar gymorth gan ymgynghorwyr



allanol. **Wrth ddatblygu gwaith y Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus, dylai Llywodraeth Cymru ystyried opsiynau i ddatblygu'r gallu a'r sgiliau yn y sector cyhoeddus mewn technegau gwella busnes, gan adeiladu ar y gwaith sydd wedi cael ei wneud hyd yn hyn, gan gynnwys canfyddiadau adolygiad y Ganolfan Ymchwil i Fenter Ddarbodus (LERC) a gomisiynwyd ar y cyd gan Swyddfa Archwilio Cymru a'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi.**

ii Mae angen i wasanaethau cyhoeddus ddechrau dysgu oddi wrth ei gilydd yn well, a newid mewn gwirionedd o ganlyniad i hynny. Byddai trosglwyddo gwybodaeth ac arfer yn y fath fodd yn ei gwneud yn bosibl i fanteision ehangach gael eu sicrhau drwy'r gwaith ar Fodelau Newydd o Ddarparu Gwasanaethau. **Dylai Llywodraeth Cymru weithio gyda gwasanaethau cyhoeddus eraill i ddatblygu fframwaith cenedlaethol clir ar gyfer nodi a chyfnewid arfer da. Mae angen ymrwymiad hefyd ymhlith gwasanaethau cyhoeddus i newid mewn gwirionedd, drwy fabwysiadu neu addasu ffyrdd newydd o weithio, a fframwaith i gefnogi sefydliadau wrth iddynt fynd drwy'r broses o newid ac arbrofi.**

c Mae angen hefyd i wasanaethau cyhoeddus achub ar gyfleoedd i wneud arbedion yn eu trafodion, yn enwedig drwy brosesau caffael gwell a rheoli tir ac adeiladau'n well. **Dylai pob gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru gefnogi'r dulliau addawol a ddatblygwyd drwy'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi, sydd bellach yn rhan o gylch gwaith y Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus newydd a'u hystyried.**

ch 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.**

Rhan 1 – Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wynebu cyfnod o newid a phenderfyniadau anodd o ganlyniad i doriadau cyllidebol a phwysau eraill dros y pedair blynedd nesaf

Yn sgîl Adolygiad o Wariant y DU, mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wynebu toriadau ariannol mewn termau real, ynghyd â thoriadau mawr mewn gwariant cyfalaf

1.1 Cyfrifir cyfanswm yr arian sydd ar gael i Lywodraeth Cymru drwy ddefnyddio fformiwla Barnett. Mae fformiwla Barnett yn golygu bod gwariant cyffredinol Llywodraeth Cymru yn cynyddu neu'n gostwng o'i gymharu â gwariant cyhoeddus yn Lloegr mewn meysydd polisi sydd wedi cael eu datganoli. Er enghraifft, os bydd Llywodraeth y DU yn dewis cynyddu gwariant ar y GIG yn Lloegr, bydd Llywodraeth Cymru yn cael cynnydd cymesur yng nghyfanswm ei chyllideb. Er bod cyfanswm arian Llywodraeth Cymru yn gysylltiedig â gwariant yn Lloegr, nid oes gofyniad i ddilyn yr un patrymau gwario â Lloegr. Mae Llywodraeth Cymru yn dewis ei blaenoriaethau ei hun a faint o'i chyllideb yr hoffai ei wario ar bob maes.

1.2 Ar ôl etholiad Mai 2010, cynhaliodd Llywodraeth y DU Adolygiad o Wariant a gyhoeddwyd yn derfynol ym mis Hydref 2010. Nod yr Adolygiad o Wariant oedd dileu diffyg strwythurol y DU¹ dros gyfnod o bum mlynedd. Er mwyn cyflawni'r nod hwn, mae

Llywodraeth y DU yn bwriadu torri gwariant ar wasanaethau cyhoeddus a lles yn ystod oes y Senedd. Mae'r Sefydliad Astudiaethau Cyllidol (IFS) yn nodi na welwyd toriadau o'r fath yn y DU ers o leiaf y 1950au². Mae gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu toriadau mewn termau real bob blwyddyn am bum mlynedd; ers 1950 nid yw gwariant mewn gwasanaethau erioed wedi cael ei dorri mewn termau real am fwy na dwy flynedd yn olynol.

1.3 Mae'r dadansoddiad yn y rhan hon o'r adroddiad yn ystyried yr effaith ar gyllidebau gwasanaethau cyhoeddus Cymru mewn 'termau real'³. Ystyr 'termau real' yw bod y ffigurau yn cael eu haddasu i ystyried effaith chwyddiant. Pan fyddwn yn defnyddio ffigurau 'mewn termau ariannol' nas addaswyd, byddwn yn nodi hyn yn benodol yn yr adran berthnasol. Mae'r ffigurau termau real a gyflwynir yn yr adroddiad hwn ychydig yn wahanol i'r rheini a welir yng nghyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru oherwydd rydym wedi defnyddio ffigurau datchwyddo gwahanol i roi cyfrif am chwyddiant.

Bydd arian cyhoeddus datganoledig yng Nghymru yn gostwng mewn termau real, ynghyd â thoriadau mawr iawn i arian cyfalaf

1.4 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 Cymru⁴ (Ffigur 1).

¹ Diffiniad *The Financial Times* o ddiffyg strwythurol yw: diffyg cyllidebol sy'n deillio o diffyg cydbwysedd sylfaenol rhwng derbyniadau a gwariant y llywodraeth, yn hytrach na diffyg sy'n seiliedig ar ffactorau untro neu ffactorau tymor byr.

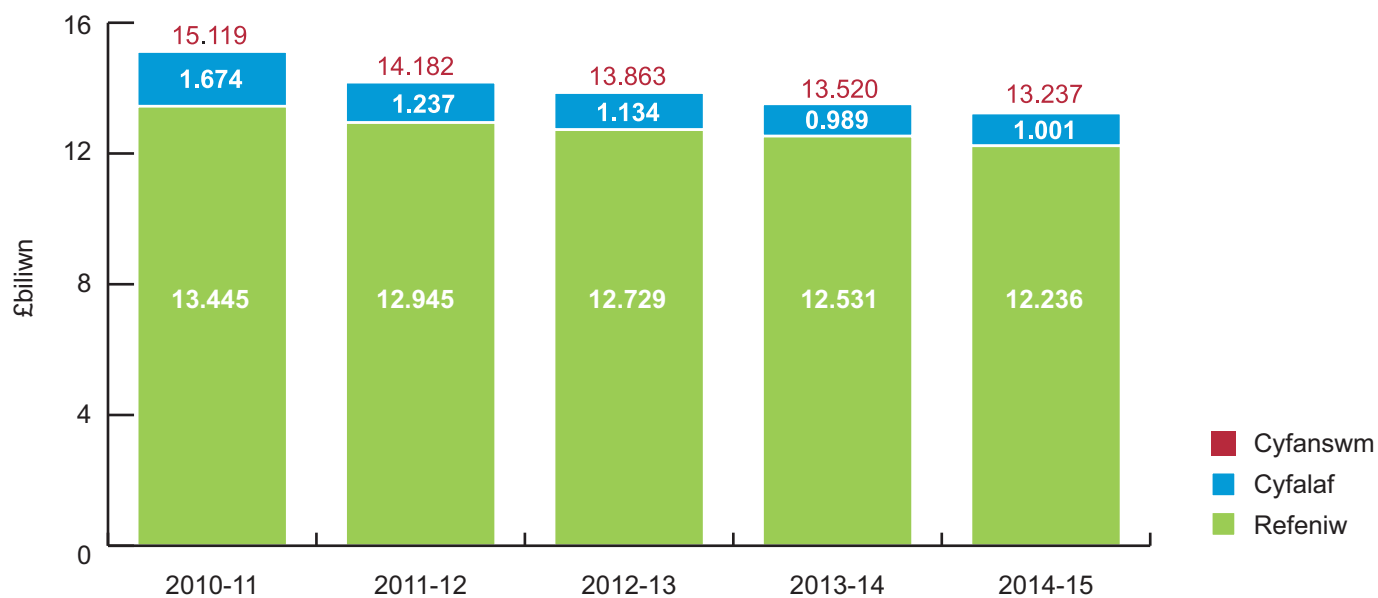
² Paul Johnson, Cyfarwyddwr y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol, *The Coming Age of Austerity*, cyflwyniad i gynhadledd CIPFA 2011.

³ Nodyn ar gyfrifiadau mewn termau real: wrth gyfrifo'r effaith mewn termau real, rydym wedi defnyddio cyfres Datchwyddo CMC y Trysorlys. Ar gyfer yr adroddiad hwn, rydym wedi defnyddio'r ffactorau datchwyddo a gyhoedwyd ym mis Tachwedd 2010, gan fod y rhain ar waith tua'r adeg y pennwyd y cyllidebau terfynol. Mae'r ffactorau datchwyddo wedi cael eu diweddarau ers hynny i adlewyrchu rhagolygon o chwyddiant uwch ar gyfer 2011-12 a 2012-13.

⁴ Mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio llinell sylfaen ar gyfer 2010-11 sydd ychydig yn wahanol i linell sylfaen £15.0 biliwn y Trysorlys. Mae'r prif wahaniaeth yn ymwneud â'r ffordd y trinnir y toriad yn ystod y flwyddyn o ganlyniad i Gyllideb Frys y DU ym mis Gorffennaf 2010 yn ogystal â ffactorau technegol eraill.

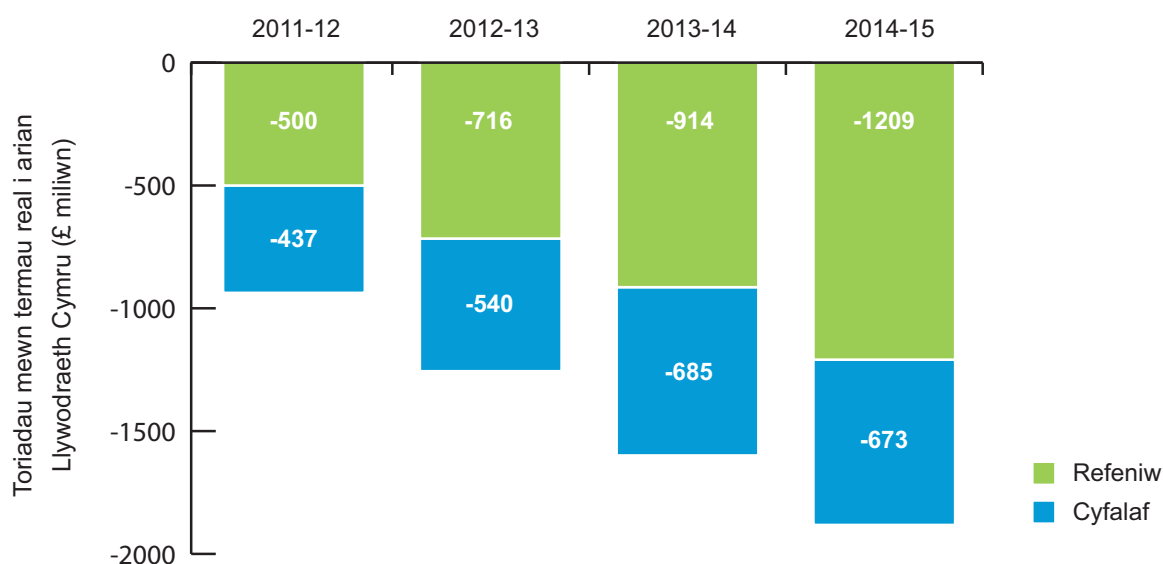


Ffigur 1 – Arian Llywodraeth Cymru mewn termau real (£ biliwn)



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ffigurau Llywodraeth Cymru.

Ffigur 2 – 'Toriad' mewn termau real gan ddefnyddio 2010-11 fel llinell sylfaen (£ miliwn)



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ffigurau 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 (Ffigur 2).

- 1.5** Mae arian cyfalaf yn cwmpasu gwariant ar seilwaith fel ysgolion, ysbytai a ffyrdd newydd, yn ogystal â rhai o'r prosiectau economaidd ac adfywio mawr. Mae'r gostyngiad sydyn mewn gwariant cyfalaf yn golygu y bydd angen i wasanaethau cyhoeddus ailflaenoriaethu prosiectau a sicrhau bod prosiectau yn aros o fewn eu cyllideb. Bydd sgil-effeithiau hefyd, gyda gwariant cyfalaf y sector cyhoeddus sy'n cynnal swyddi yn y

diwydiant adeiladu a diwydiannau cysylltiedig. Mae'r gostyngiad mewn cyfalaf yn cael effaith ar arian refeniw. Bydd rhai o'r ffyrdd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn bwriadu lleihau costau refeniw, megis darparu mwy o wasanaethau'r cyngor ar lein, a thrin mwy o gleifion y GIG yn y gymuned, yn gofyn am seilwaith newydd i gynnal yr arferion newydd hynny. Ar hyn o bryd ni all Llywodraeth Cymru fenthycu i gynyddu'r cyfalaf sydd ar gael iddi, er ei bod yn ceisio pwerau o'r fath.⁵ Nodir rhai ffynonellau amgen posibl o arian buddsoddi yn Ffigur 3, y byddai i rai ohonynt oblygiadau o ran cynyddu gwariant refeniw.

Ffigur 3 – Ffynonellau posibl o arian ar gyfer buddsoddi mewn seilwaith

Mae **Cyfyngau a Gefnogir gan Asedau Lleol** yn fath o bartneriaeth rhwng y sector cyhoeddus a'r sector preifat. Mae'r sector cyhoeddus yn darparu asedau - tir ac adeiladau - i'w datblygu. Mae'r partner preifat yn darparu'r cyllid i ddatblygu'r asedau yn brosiect masnachol. Bwriedir i'r trefniant fod yn fuddiol i'r naill barti a'r llall, gyda'r cyngor yn cael y buddiannau adfywio i'r ardal yn ogystal â chyfran o'r incwm, a hefyd gynyddu gwerth yr asedau. Bydd y partner preifat yn cael budd drwy ei gyfran o incwm y datblygiad.

Mae **Trefniant nad yw'n Dosbarthu Elw (NPD)** yn fath o Bartneriaeth Cyhoeddus-Preifat (PPP). Hwn yw dewis fodel PPP Llywodraeth yr Alban, sydd wedi cyhoeddi cynlluniau gwerth £2.5 biliwn sy'n defnyddio NPD. Fel Menter Cyllid Preifat, mae cwmni preifat yn talu'r costau ymlaen llaw ar gyfer adeiladu a chynnal a chadw. Mae'n adennill y costau hynny drwy gontract hirdymor â'r sector cyhoeddus. O dan NPD ceir terfyn ar yr elw y gall y partner preifat ei wneud, a chaiff unrhyw swm dros ben ei ddychwelyd i'r sector cyhoeddus.

Mae **Benthycu Darbodus** yn galluogi cynghorau i fenthycu arian i ariannu buddsoddiad. Fel yn achos unrhyw fath o fenthycu, yr ystyriaeth allweddol yw bod y cyngor yn gallu ad-dalu'r benthyciad. Ymhlith yr enghreifftiau o fenthycu darbodus yng Nghymru mae benthycu i ariannu gwelliannau i dai cyngor, er mwyn helpu i gyrraedd safonau cenedlaethol. Ad-delir y benthyciad drwy gynnydd mewn rhenti (er bod rheolau caeth ynghylch faint y gellir cynyddu rhenti). Ceir enghreifftiau o fenthycu darbodus i helpu i newid gwasanaethau ledled y DU gan gynnwys benthycu i ariannu prosesau gweddnewid swyddogaethau cefn swyddfa a chanolfannau cyswllt cwsmeriaid. Ad-delir y benthyciad drwy arbedion a wneir o ganlyniad i'r broses weddnewid. Mae benthycu darbodus ar sail buddsoddi i arbed yn gofyn am achosion busnes cadarn iawn ac arfarniadau i gadarnhau a fydd yr arbedion yn ddigon i ad-dalu'r benthyciad.

Mae Llywodraeth y Glymblaid wedi cynnig **Cyllido drwy Gynyddrannau Treth (TIF)** i ymestyn pwerau benthycu cynghorau, er nad yw wedi cyflwyno'r ddeddfwriaeth angenrheidiol eto. Byddai TIF yn galluogi cynghorau i fenthycu arian i ariannu prosiectau adfywio, yn seiliedig ar yr incwm treth ychwanegol yn y dyfodol a fyddai'n dod o'r ardrethi busnes y byddai'r cynllun yn eu creu. Er mwyn cael y peth yn iawn yn ymarferol byddai angen i gynghorau asesu'n gadarn hyfywedd prosiectau, er mwyn sicrhau y byddant yn arwain at y cynnydd mewn ardrethi busnes y mae ei angen arnynt i ad-dalu'r benthyciad. Bydd angen hefyd i gynghorau gymryd gofal i sicrhau bod y busnes a grëir gan eu prosiectau yn wirioneddol yn fusnes ychwanegol. Byddai prosiectau newydd sydd ond yn denu busnesau i symud o ardal un cyngor i un arall yn golygu cynyddu sylfaen dreth un ardal ar draul ardal arall.

⁵ Mae Llywodraeth Cymru wedi etifeddu pwerau Awdurdod Datblygu Cymru gynt i fenthycu, ond byddai unrhyw fenthyciad yn arwain at ostyngiad cyfatebol yn y grant bloc gan y Trysorlys sy'n golygu na fyddai unrhyw enillion net.



Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud toriadau ariannol ym mhob adran mewn termau real, ond mae wedi blaenoriaethu gwariant ar wasanaethau i'r cyhoedd gyda'r toriadau mwyaf i'w gwasanaethau cymorth

1.6 Dangosodd cyllideb Llywodraeth Cymru ei bod yn bwriadu blaenoriaethu gwasanaethau

i'r cyhoedd. Ar ôl proses o bennu blaenoriaethu cyllidebol, yn ei Gyllideb Derfynol a gyhoeddwyd ym mis Chwefror 2011, penderfynodd Llywodraeth Cymru ostwng gwariant mewn termau real, ym mhob adran. Dengys Ffigur 4 mai'r ddwy adran a gafodd eu diogelu fwyaf oedd Plant, Addysg, Dysgu Gydol Oes a Sgiliau ac Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol. Cyllidebau'r Gwasanaethau Canolog a'r Gwasanaethau Cyhoeddus a Gweinyddu fydd yn gostwng fwyaf.

Ffigur 4 – Toriadau mewn termau real i gyllidebau refeniw Adrannol, o gymharu â 2010-11

	2011-12 % Toriad £ Toriad	2012-13 (dangosol) % Toriad £ Toriad	2013-14 (dangosol) % Toriad £ Toriad
Gweinyddiaeth ganolog	-11.3% -£40 miliwn	-16.1% -£56 miliwn	-22.0% -£77 miliwn
Gwasanaethau Cyhoeddus a Pherfformiad	-6.9% -£3 miliwn	-12.3% -£6 million	-18.6% -£9 miliwn
Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai	-4.6% -£17 miliwn	-8.1% -£31 miliwn	-10.1% -£39 miliwn
Materion Gwledig	-4.4% -£6 miliwn	-8.0% -£10 miliwn	-10.0% -£13 miliwn
Economi a Thrafnidiaeth	-13.7% -£82 miliwn	-6.7% -£40 miliwn	-8.7% -£52 miliwn
Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol	-4.1% -£180 miliwn	-6.1% -£271 miliwn	-7.5% -£332 miliwn
Treftadaeth	-0.7% -£1 miliwn	-4.5% -£6 miliwn	-6.7% -£9 miliwn
Iechyd a gwasanaethau cymdeithasol	-2.1% -£126 million	-4.3% -£252 million	-6.6% -£386 miliwn
Plant, Addysg, Dysgu Gydol Oes a Sgiliau	-1.5% -£25 miliwn	-3.4% -£58 miliwn	-4.7% -£79 miliwn

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o gyllidebau Llywodraeth Cymru.

Nodiadau

- Daw llinell sylfaen 2010-11 o'r 'linell sylfaen' a ddefnyddwyd yng nghyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2010. Mae'r blynyddoedd eraill o Gyllideb Derfynol 2011-12, a gyhoeddwyd ym mis Chwefror 2011.
- Dengys y ffigur y newid cronnos o 'linell sylfaen' 2010-11. Felly, er enghraifft, disgwylir i Gyllideb Treftadaeth fod 6.7 y cant (£9 miliwn) yn llai yn 2013-14 nag yr oedd yn 2010-11, mewn termau real.
- Gellir priodoli'r toriad mawr yng nghyllideb Economi a Thrafnidiaeth yn 2011-12 yn bennaf i ostyngiad o £60 miliwn mewn adnoddau heb fod yn arian parod ar y rhwydwaith cefnffyrdd.
- Ffigurau dangosol yw ffigurau 2012-13 a 2013-14. Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud cynigion cyllideb ddrafft a fyddai, pe baent yn cael eu cymeradwyo, yn effeithio ar y ffigurau ar gyfer 2012-13 a 2013-14.
- Mae'r ffigurau termau real yn wahanol i'r rheini a welir yng nghyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru ym mis Tachwedd 2010 oherwydd rydym wedi defnyddio set fwy diweddar o ffigurau datchwyddo.

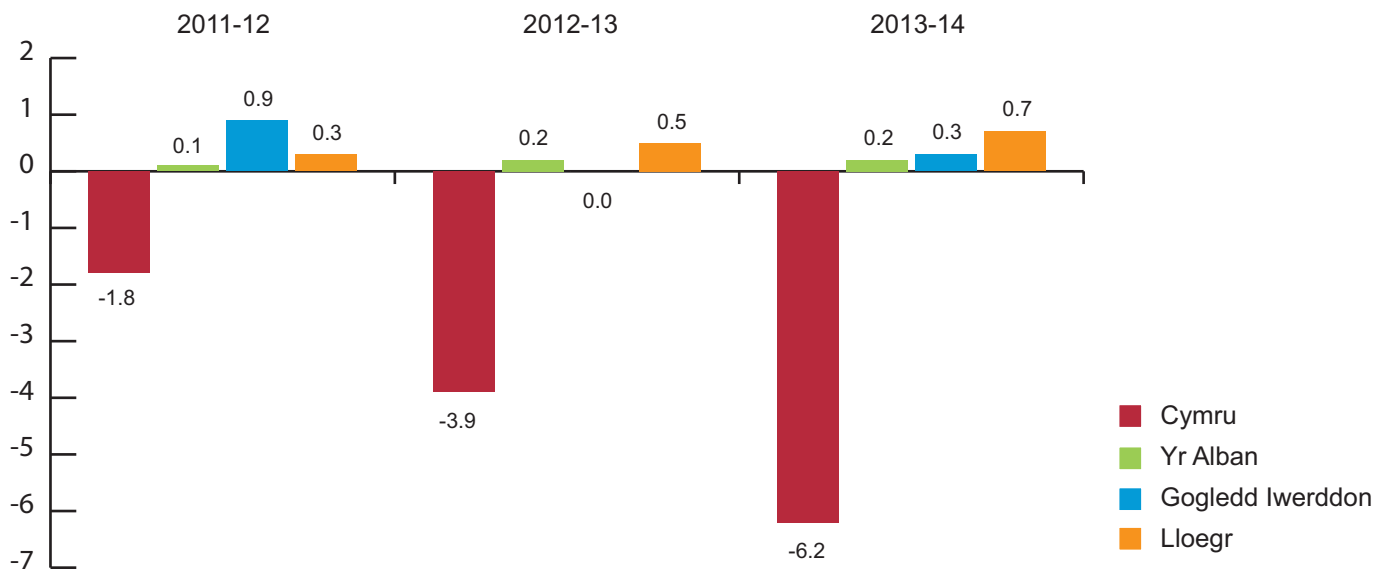
Mae'r GIG yng Nghymru yn wynebu'r setliad ariannu llymaf yn y DU, pwysau costau cynyddol a bwlch ariannu sylweddol ar gyfer y flwyddyn ariannol hon a thu hwnt

Er i Lywodraeth Cymru ddiogelu gwariant ar iechyd mewn termau arian parod, mae'r GIG yng Nghymru yn wynebu setliad ariannol llymach na gweddill y DU

- 1.7 Dewisodd Llywodraeth Cymru ddiogelu gwariant ar iechyd mewn termau arian parod. Fodd bynnag Dengys Ffigur 4 uchod y caiff gwariant refeniw ar iechyd a gwasanaethau

cyhoeddus ei leihau mewn termau real. Bydd cyllideb refeniw ddangosol y GIG ar gyfer Darparu (yr arian a ddarperir er mwyn darparu gwasanaethau'r GIG) yn gostwng ychydig yn llai na chyllideb gyffredinol yr Adran. Mae'r GIG yng Nghymru bellach yn wynebu mwy o bwysau ariannol na rhannau eraill o'r DU (Ffigur 5). Yn Lloegr, mae Llywodraeth y DU yn bwriadu cynyddu cyllideb refeniw'r GIG mewn termau real bob blwyddyn hyd at 2014-15. Mae cyllideb refeniw Llywodraeth yr Alban yn dangos cynnydd mewn termau real mewn gwariant ar gyrf y GIG yn yr Alban. Mae Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon yn bwriadu cyflwyno cynnydd mewn termau real ar gyfer 2011-12, ac yn y blynyddoedd canlynol bydd y lefel ariannu yn aros ar lefelau 2010-11 fwy neu lai neu'n uwch na hynny mewn termau real.

Ffigur 5 – Newidiadau dangosol mewn termau real yng nghyllidebau refeniw'r GIG o linell sylfaen 2010-11 (%)



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o gyllidebau.

Nodyn: Gan fod rhai gwahaniaethau yn y cyllidebau ar gyfer pob adran, mae'r gymhariaeth yn un ddangosol. Mae ffigurau ar gyfer Cymru yn seiliedig ar gyllideb refeniw y GIG ar gyfer Darparu yng Nghyllideb Derfynol 2011-12. Mae ffigur yr Alban yn seiliedig ar ei Therfyn Gwariant Adrannol refeniw ar gyfer Iechyd. Mae ffigur Gogledd Iwerddon yn seiliedig ar y cyllidebau ar gyfer Ysbytai ac Iechyd Cymunedol. Mae llinell sylfaen 2010-11 Lloegr yn seiliedig ar gyllideb refeniw'r Adran Iechyd ar gyfer y flwyddyn honno, fel y nodwyd yn yr adolygiad o wariant. Yng nghyllideb Mawrth 2011, defnyddiodd Llywodraeth y DU linell sylfaen ddiwygiedig ar gyfer 2010-11 yn seiliedig ar wariant amcangyfrifedig.

Mae cyllideb ddrafft ddiweddar Llywodraeth Cymru yn dangos safle ariannol sy'n gwella, er fod y GIG yng Nghymru dal i wynebu toriadau mewn termau real, o'i gymharu â 2010-11, o tua 1.7 y cant yn 2012-12 a 4 y cant yn 2013-14 os y cymeradwyir y cynigion.

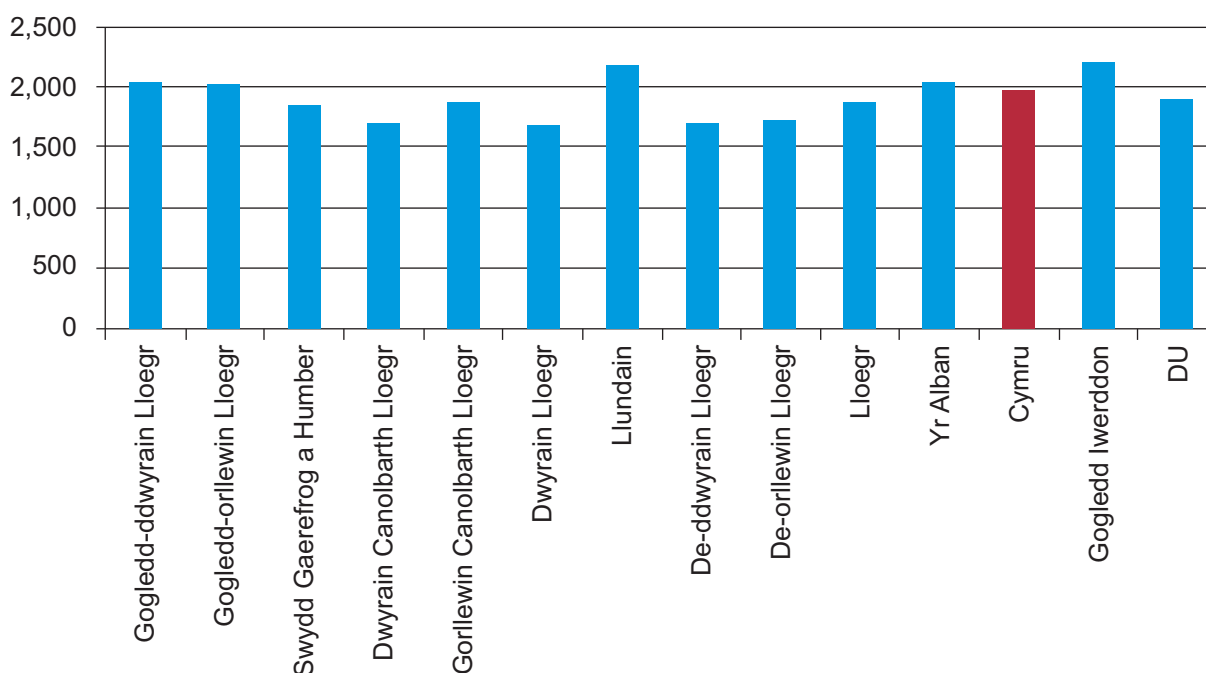


1.8 Dengys Ffigur 6 fod gwariant ar iechyd fesul pen o'r boblogaeth yng Nghymru (£1,975) yn uwch yn 2009-10 na chyfartaledd y DU (£1,903).⁶ Fodd bynnag, roedd gwariant ychydig yn is o gymharu ag ardaloedd eraill a chanddynt nodweddion iechyd a nodweddion economaidd-gymdeithasol tebyg, gan gynnwys yr Alban (£2,044), Gogledd Iwerddon (£2,213) a Gogledd-ddwyrain Lloegr (£2,052). Mae'n anodd dweud i sicrwydd ond mae'r cynlluniau cyllidebol yn awgrymu mai Cymru sy'n debygol o fod â'r gwariant iechyd isaf fesul pen o'r boblogaeth o blith gwledydd y DU erbyn 2014-15.

Mae cyfuniad o ostyngiadau cyllidebol mewn termau real a phwysau a ragwelir o ran cost a galw yn golygu bod y GIG yn wynebu bwch ariannu cynyddol

1.9 Mae gwasanaethau cyhoeddus ledled y byd datblygedig yn wynebu pwysau cynyddol oherwydd newidiadau demograffig. Mae disgwyliad oes hirach yn golygu bod cyfran gynyddol o'r boblogaeth dros 65 oed. Yn amlwg, mae'n beth da bod pobl yn byw'n hirach. Ond cyfyd her, sef sicrhau bod pobl yn aros yn iach yn ogystal â byw'n hirach. Gyda phobl yn byw'n hirach, ond yn profi mwy o broblemau o ran iechyd wrth iddynt dyfu'n

Ffigur 6 – Gwariant ar iechyd fesul pen o'r boblogaeth 2009-10



Ffynhonnell: Trysorlys EM PESA 2011.

6 Trysorlys EM: Public Expenditure Statistical Analyses (PESA) 2011.

hŷn, erys galw cynyddol am wasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol, ynghyd â chost gynyddol. Mae costau darparu gofal parhaus i'r GIG yng Nghymru wedi cynyddu 27 y cant bob blwyddyn ar gyfartaledd rhwng 2003-04 a 2009-10.⁷ Mae nifer y cleifion brys dros 85 oed a dderbyniwyd i'r ysbyty wedi cynyddu 22 y cant. Mae'r Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb yn rhagweld y bydd gwariant sy'n gysylltiedig ag oedran ledled y DU yn cynyddu'n sylweddol fel cyfran o Gynnyrch Mewnwladol Crynswth (GMC). Dengys **Ffigur 7** mai gwariant ar iechyd sy'n cyfrif am yr elfen fwyaf o wariant sy'n gysylltiedig ag oedran.

1.10 Mae'r GIG yn wynebu galw cynyddol a chostau cynyddol oherwydd ffactorau sy'n ymwneud â ffordd o fyw hefyd. Amcangyfrifodd ymchwil ddiweddar ar ran Llywodraeth Cymru⁸ fod gordewdra ac alcohol wedi costio £140 miliwn i'r GIG yng Nghymru yn 2008-09. Nododd yr astudiaeth fod costau gofal iechyd sy'n gysylltiedig â gordewdra ledled y DU yn debygol o gynyddu'n sylweddol yn y dyfodol. Nododd hefyd fod costau cyflyrau sy'n gysylltiedig ag alcohol ledled y DU wedi mwy na dyblu rhwng 2001 a 2006-07.

Ffigur 7 – Rhagamcanion y Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb ar gyfer gwariant cyhoeddus sy'n gysylltiedig ag oedran (canran o CMC)

Disgrifiad	2009-10	2019-20	2029-30	2039-40
Iechyd	8.0	8.5	9.4	10.2
Gofal Hirdymor	1.2	1.4	1.7	2.0
Addysg	6.0	5.9	5.9	5.8
Pensiynau	5.5	5.3	6.1	6.8
Pensiynau Gwasanaethau Cyhoeddus	1.8	1.9	2.0	1.9
Cyfanswm	22.5	23.1	25.1	26.6

Nodyn: Ffigurau'r DU yn'r ffigurau uchod. Mae gofal hirdymor yn cwmpasu gwariant gofal cymdeithasol ar bobl o oedran gweithio a phobl hŷn ac nid yw'n cynnwys gofal hirdymor a ddarperir yn y GIG, sy'n cael ei gynnwys o dan iechyd.

Ffynhonnell: Y Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb.

⁷ *Delivering a Five-Year Service, Workforce and Financial Strategic Framework for NHS Wales*, Llywodraeth Cymru.

⁸ Phillips, Harper, Rance a Farr (2011) *Assessing the cost to the NHS associated with alcohol and obesity in Wales*, Llywodraeth Cymru.



1.11 Yn ogystal â ffactorau demograffig a ffactorau sy'n ymwneud â ffordd o fyw, mae costau cynyddol ym meysydd cyflog, meddyginiaethau newydd yn ogystal â datblygiadau newydd ym maes llawfeddygaeth yn golygu bod chwyddiant yn y GIG, yn hanesyddol, wedi bod yn uwch na chwyddiant yng ngweddill yr economi. Yn ei Fframwaith Pum Mlynedd ar gyfer y GIG, mae Llywodraeth Cymru yn nodi'r pwysau costau amcangyfrifedig ar y GIG bob blwyddyn o 2010-11 i 2014-15 (Ffigur 8). Mae'r ffigurau hyn yn seiliedig ar gyfuniad o dwf mewn galw a ragwelir a thwf mewn costau uned gan gynnwys chwyddiant a chostau cynyddol meddyginiaethau. Mae'r fframwaith pum mlynedd yn cynnwys dau senario, twf isel mewn costau a thwf uchel mewn costau, ac mae'n nodi bod y rhagamcanion hyn wedi cael eu profi'n helaeth.

1.12 Lluniodd y GIG ei fframwaith pum mlynedd cyn Adolygiad o Wariant y DU a chyllideb

ganlyniadol Llywodraeth Cymru. Rhagdybiodd ostyngiadau blynyddol o rhwng tri a phedwar y cant mewn termau ariannol mewn referniw. Yn wir, roedd yn bosibl i Lywodraeth Cymru ddiogelu gwariant ar iechyd mewn termau arian parod. Mae Ffigur 9 yn diweddarau amcangyfrifon Llywodraeth Cymru o'r twf mewn costau yng ngoleuni'r Gyllideb Derfynol. Awgryma y bydd bwch o tua £570 miliwn yn 2013-14; sy'n llawer is na'r rhagamcanion cychwynnol. Mae rhai o'r newidynnau yn y cyfrifiad, yn benodol chwyddiant nad yw'n ymwneud â chyflog, yn uwch yn awr na'r adeg pan luniwyd yr amcangyfrifon gan Lywodraeth Cymru. Hefyd, nid ydynt yn ystyried y galw posibl o ganlyniad i'r amgylchiadau economaidd. Felly, mae'n bosibl bod hyd yn oed y senario 'cost uchel' yn tanddatgan maint y bwch ariannu. Fodd bynnag, byddai cynigion cyllideb ddrafft 2012-13 Llywodraeth Cymru yn lleihau'r bwch ariannol ar gyfer 2012-13 a 2013-14 (gweler nodyn Ffigur 9), pe cânt eu cymeradwyo.

Ffigur 8 – Rhagdybiaethau o ran twf mewn costau a gweithgarwch y GIG

	Senario 1 - Twf Cost Uchel					Senario 2 - Twf Cost Isel				
	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
Twf mewn gweithgarwch¹	————— 2.9% y.f. —————>					————— 2.8% y.f. —————>				
-Demograffig	————— 0.8% y.f. —————>					————— 0.8% y.f. —————>				
-Twf mewn galw	————— 2.2% y.f. —————>					————— 2.1% y.f. —————>				
Twf mewn costau unedau	2.7	1.3	2.0	2.4	2.7	2.4	1.0	1.0	1.0	1.0
-Cyflog (70%)	3.0	1.0	2.0	2.5	3.0	3.0	1.0	1.0	1.0	1.0
-Nad yw'n ymwneud â chyflog (30%)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Cyfanswm y Twf mewn Costau	4.4	3.3	3.8	4.1	4.4	3.7	2.6	2.6	2.6	2.6

1 Mae ffigurau gweithgarwch cyffredinol yn seiliedig ar dwf mewn llinellau gwasanaethau unigol sy'n seiliedig ar gyfraddau hanesyddol, rhagamcanion Gofal Iechyd Llundain (sydd wedi'u llywio gan ymgynghoriadau eang â chlinigwyr) ac arbenigedd cynllunio lleol. Er bod y twf cyffredinol yn ymddangos yn debyg yn y ddau achos, mae rhai llinellau gwasanaethau e.e. llawdriniaeth yn gostus a gall newid bach mewn gweithgarwch effeithio ar gostau.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru.

1.13 Mae'r bwllch ariannu byrdymor yn 2011-12 yn debygol o fod yn uwch na'r hyn a awgrymir gan amcangyfrifon Ffigur 9 o ganlyniad i ddiffyg sylfaenol y flwyddyn flaenorol. Nid oes gan y GIG yng Nghymru record dda o ran ymdopi o fewn cyfyngiadau'r gyllideb a bennwyd ar ddechrau'r flwyddyn, er iddo gael mwy o arian dros y 10 mlynedd diwethaf. Yn 2010-11 mae'r duedd honno'n parhau. Cynyddodd cyllideb yr Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol o £5.62 biliwn yn 2009-10 i £5.87 biliwn yn 2010-11 (er bod

rhan o'r cynnydd hwnnw'n adlewyrchu newidiadau cyfrifyddu technegol⁹). Er gwaethaf y cynnydd a nodi arbedion o tua £300 miliwn, y canlyniad net oedd bod angen £110 miliwn ar y GIG o gronfeydd wrth gefn Llywodraeth Cymru yn 2010-11.¹⁰ O ganlyniad, yn 2011-12, bydd angen i'r GIG reoli'r pwysau presennol o ran costau sef £110 miliwn a arweiniodd at ofyniad am arian ychwanegol yn 2010-11 ar ben y pwysau newydd o ran costau sef £140 miliwn a amcangyfrifir yn Ffigur 9.

Ffigur 9 – Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o fwlch ariannu'r GIG

Refeniw (£000oedd)	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Cyllideb y GIG ar gyfer Darparu (Cymru) (mewn termau ariannol)	5,332,150	5,368,048	5,368,049	5,381,817
% y cynnydd blynyddol a nodwyd yn y fframwaith pum mlynedd				
Cost isel	3.7	2.6	2.6	2.6
Cost uchel	4.4	3.3	3.8	4.1
£ cyllideb pe bai'n cynyddu yn unol â'r pwysau a ragwelir				
Cost isel		5,470,786	5,613,026	5,758,965
Cost uchel		5,508,111	5,717,419	5,951,833
Bwlch ariannu				
Cost isel		-102,738	-244,977	-377,148
Cost uchel		-140,063	-349,370	-570,016

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru.

Nodyn: Mae'r ffigurau wedi eu seilio ar Gyllideb Derfynol 2011-12. Os y cymeradwyir gynigion cyllideb ddrafft 2012-13 Llywodraeth Cymru, byddai'r bwllch fel a ganlyn.

Bwlch ariannu	2012-13	2013-14
Cost isel	-121,064	-251,935
Cost uchel	-225,457	-444,803

⁹ Mae materion cyfrifyddu o'r fath yn cynnwys arian a drosglwyddir i'r gyllideb iechyd o adrannau eraill er mwyn adlewyrchu newidiadau ym mhorthfolios y Gweinidogion a rhaglen Clear Line of Sight i'r DU gyfan i wneud cynlluniau gwario'r llywodraeth yn fwy tryloyw.

¹⁰ Bwriadwn ystyried y bwllch ariannu, arbedion ac arian ychwanegol yn 2010-11 yn fanylach yn adroddiad arfaethedig Swyddfa Archwilio Cymru ar Gyllid y GIG.



Mae toriadau i arian cyngorau Cymru yn is nag mewn rhannau eraill o'r DU ond mae rhai gwasanaethau cyngor yn wynebu gostyngiadau cyllidebol sylweddol yn y tymor byr

Mae cyngorau yn wynebu toriadau sylweddol yn yr arian y mae llywodraeth ganolog yn ei roi iddynt, ond maent mewn gwell sefyllfa na gweddill y DU

1.14 Ar ôl y Gyllideb Derfynol, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei setliad refeniw terfynol i gynghorau lleol yng Nghymru. Yn gyffredinol, mae cyngorau yng Nghymru yn wynebu gostyngiad o £155 miliwn (3.8 y cant) mewn termau real o ran yr arian refeniw oddi wrth Lywodraeth Cymru yn 2011-12 (Ffigur 10). Dengys y ffigurau dangosol y bydd arian refeniw oddi wrth Lywodraeth Cymru tua £283 miliwn (saith y cant) yn is, mewn termau real, yn 2013-14 nag yr oedd yn 2010-11. Bydd

effaith ariannol y toriadau yn yr arian y mae llywodraeth ganolog yn ei roi yn amrywio o gyngor i gyngor. Am fod arian llywodraeth leol yn cael ei gyfrifo drwy ddefnyddio ffactorau economaidd-gymdeithasol, mae ardaloedd mwy cyfoethog yn cael cyfran is o'u hincwm oddi wrth Lywodraeth Cymru.

1.15 Mae cyngorau yng Nghymru yn wynebu toriadau llai llym na chynghorau mewn rhannau eraill o'r DU (Ffigur 11). Mae anodd gwneud cymhariaeth uniongyrchol, am fod llywodraeth leol yn cael ei hariannu mewn ffyrdd ychydig yn wahanol, ac mae ganddi gyfrifoldebau ychydig yn wahanol ym mhob gwlad. Eto i gyd, rydym yn hyderus bod y ffigurau sy'n sail i Ffigur 11 yn ddigon tebyg i roi cymhariaeth ddangosol. Dengys ffigurau Lloegr y bydd ariannu o'r fath 7.5 y cant yn is yn 2011-12 nag ydyw yn 2010-11, mewn termau real. Yn yr Alban, mae llywodraeth leol yn wynebu toriad o 4.9 y cant mewn termau real yn refeniw llywodraeth ganolog yn 2011-12. Oherwydd gwahaniaethau yn y ffordd y cyflwynir cyllidebau ni allem gymharu â Gogledd Iwerddon.

Ffigur 10 – Gostyngiad mewn termau real yn yr arian y mae llywodraeth ganolog yn ei roi i gynghorau

Awdurdod unedol	2011-12	2012-13 (dangosol)	2013-14 (dangosol)
Ynys Môn	-4.10% -£3.9 miliwn	-6.55% -£6.2 miliwn	-7.97% -£7.6 miliwn
Gwynedd	-4.10% -£7 miliwn	-6.17% -£10.5 miliwn	-7.70% -£13.2 miliwn
Conwy	-4.10% -£6.0 miliwn	-6.33% -£9.3 miliwn	-7.86% -£11.6 miliwn
Sir y Fflint	4.10% -£7.7 miliwn	-6.54% -£12.3 miliwn	-7.98% -£15.0 miliwn
Sir Benfro	-4.10% -£6.7 miliwn	-6.10% -£9.9 miliwn	-7.50% -£13.0 miliwn
Castell-nedd Port Talbot	-4.10% -£8.2 miliwn	-5.82% -£11.6 miliwn	-7.05% -£14.1 miliwn

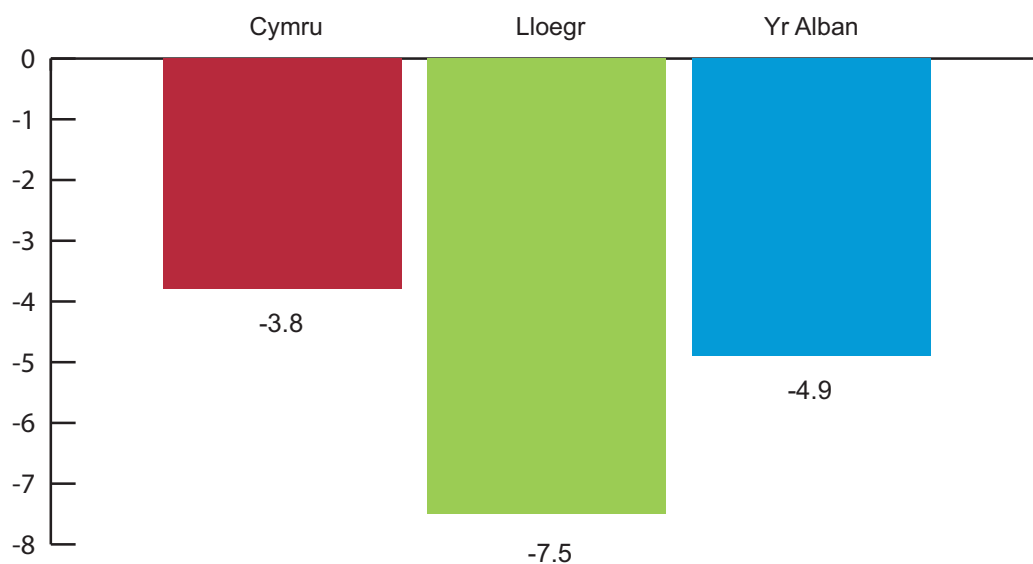
Ffigur 10 – Gostyngiad mewn termau real yn yr arian y mae llywodraeth ganolog yn ei roi i gynghorau (parhad)

Awdurdod unedol	2011-12	2012-13 (indicative)	2013-14 (indicative)
Bro Morgannwg	-4.10% -£6.3 miliwn	-6.25% -£9.6 miliwn	-7.53% -£11.5 miliwn
Rhondda Cynon Taf	-4.10% -£14.3 miliwn	-5.97% -£20.1 miliwn	-7.23% -£25.3 miliwn
Merthyr Tudful	-4.10% -£3.6 miliwn	-6.22% -£5.5 miliwn	-7.42% -£6.5 miliwn
Caerffili	-4.10% -£10.5 miliwn	-5.78% -£14.8 miliwn	-7.01% -£17.9 miliwn
Blaenau Gwent	-4.10% -£4.5 miliwn	-6.56% -£7.2 miliwn	-7.86% -£8.7 miliwn
Torfaen	-4.10% -£5.4 miliwn	-6.54% -£8.6 miliwn	-7.86% -£10.4 miliwn
Sir Fynwy	-4.10% -£4.0 miliwn	-7.59% -£7.4 miliwn	-9.16% -£9.0 miliwn
Casnewydd	-4.10% -£8.1 miliwn	-6.14% -£12.2 miliwn	-7.35% -£14.5 miliwn
Sir Ddinbych	-4.02% -£5.6 miliwn	-5.61% -£7.8 miliwn	-6.95% -£9.6 miliwn
Abertawe	-3.86% -£11.7 miliwn	-5.37% -£16.3 miliwn	-6.56% -£19.9 miliwn
Pen-y-bont ar Ogwr	-3.84% -£7.0 miliwn	-5.33% -£9.7 miliwn	-6.56% -£11.9 miliwn
Sir Gaerfyrddin	-3.66% -£9.2 miliwn	-5.20% -£13.1 miliwn	-6.46% -£16.3 miliwn
Powys	-3.65% -£6.6 miliwn	-5.61% -£10.2 miliwn	-7.15% -£13.0 miliwn
Wrecsam	-3.63% -£5.9 miliwn	-5.25% -£8.6 miliwn	-6.49% -£10.6 miliwn
Ceredigion	-3.13% -£3.2 miliwn	-5.04% -£5.1 miliwn	-6.54% -£6.7 miliwn
Caerdydd	-2.39% -£9.4 miliwn	-3.69% -£14.6 miliwn	-4.56% -£18.0 miliwn
Cyfanswm yr Awdurdodau Unedol	-3.81% -£154.9 miliwn	-5.69% -£231.4 miliwn	-6.97% -£283.4 miliwn

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata Llywodraeth Cymru.



Ffigur 11 – Gostyngiad mewn termau real mewn arian refeniw oddi wrth lywodraeth ganolog yn 2011-12 (canran)



Nodiadau: Mae ffigurau Cymru yn seiliedig ar ddata Llywodraeth Cymru ar Gyllid Allanol Cyfunol. Mae ffigurau Lloegr yn cyfuno Setliad y Grant Cynnal Refeniw a'r Grant Uniongyrchol i Ysgolion. Mae ffigur yr Alban yn cwmpasu'r Grant Adnoddau Uniongyrchol fel y'i nodwyd yng nghyllideb Llywodraeth yr Alban.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o gyllidebau.

Mae pob cyngor yng Nghymru ond un wedi cynyddu'r dreth gyngor, ond yn Lloegr a'r Alban mae'r dreth gyngor wedi cael ei rhewi

1.16 Mae mwy o le hefyd i gynghorau yng Nghymru gynyddu incwm o'r dreth gyngor nag mewn rhannau eraill o'r DU. Mae Llywodraeth Cymru wedi darparu'r swm o £32 miliwn i gynghorau yn 2011-12, a gallant ei ddefnyddio i helpu i rewi'r dreth gyngor, neu ei wario ar wasanaethau eraill. Yn Lloegr a'r Alban, mae'r dreth gyngor wedi cael ei rhewi. Yn Lloegr, cafodd cynghorau gyfanswm o £650 miliwn yn ychwanegol i'w cymell i rewi'r dreth gyngor. Yn yr Alban, gallai cynghorau ddewis ymrwymo i rewi'r dreth gyngor ochr yn ochr â blaenoriaethau polisi eraill. Byddai

unrhyw gyngor na wnaeth hynny yn wynebu toriad ariannol sylweddol. Fel mae'n digwydd ymrwymodd pob cyngor yn yr Alban i rewi'r dreth gyngor.

1.17 Pennodd cynghorau yng Nghymru eu cyllideb ym mis Chwefror a mis Mawrth 2011 a phenderfynodd bron bob un gynyddu lefel y dreth gyngor. Dengys **Ffigur 12** lefelau'r cynnydd ar gyfer cartrefi Band D cyfartalog ym mhob cyngor. Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili oedd yr unig gyngor i rewi'r dreth gyngor. Er hynny, yn 2011-12 mae band D cyfartalog y dreth gyngor yng Nghymru (£1,162) yn is na'r gyfradd yn Lloegr (£1,439) er bod y cynnydd diweddar yn golygu ei fod ychydig yn uwch na chyfradd yr Alban (£1,149).

Ffigur 12 – Cynnydd ym mand D cyfartalog y dreth gyngor (cynnydd canrannol mewn termau ariannol)

Blwyddyn	2011-12				
	Disgrifiad	Treth gyngor cynghorau sirol (heb gynnwys cynghorau cymuned)	Treth gyngor cynghorau cymuned	Treth cyngor yr heddlu o fewn yr ardal sirol	Cyfanswm y dreth gyngor ar gyfer ardal yr awdurdod bilio
Awdurdod					
Gwynedd		3.90	2.84	3.98	3.89
Casnewydd		3.90	8.62	3.70	3.88
Pen-y-bont ar Ogwr		3.77	-0.28	5.00	3.83
Ynys Môn		3.71	3.12	3.98	3.74
Sir Gaerfyrddin		3.74	2.43	4.22	3.74
Conwy		3.71	1.95	3.98	3.71
Abertawe		3.40	1.44	5.00	3.60
Bro Morgannwg		3.30	1.30	5.00	3.47
Merthyr Tudful		3.20	2.02	5.00	3.41



Ffigur 12 – Cynnydd ym mand D cyfartalog y dreth gyngor (cynnydd canrannol mewn termau ariannol) (parhad)

Blwyddyn	2011-12			
Disgrifiad	Treth gyngor cyngorau sirol (heb gynnwys cyngorau cymuned)	Treth gyngor cyngorau cymuned	Treth cyngor yr heddlu o fewn yr ardal sirol	Cyfanswm y dreth gyngor ar gyfer ardal yr awdurdod bilio
Awdurdod				
Blaenau Gwent	3.20	0.17	3.70	3.23
Ceredigion	3.00	3.67	4.22	3.22
Rhondda Cynon Taf	2.95	1.90	5.00	3.19
Sir y Fflint	3.00	3.13	3.98	3.18
Wrecsam	3.00	2.65	3.98	3.17
Powys	2.99	2.03	4.22	3.16
Sir Ddinbych	2.90	2.38	3.98	3.06
Sir Benfro	2.90	-0.85	4.22	3.06
Castell-nedd Port Talbot	2.90	-1.14	5.00	3.03
Torfaen	2.99	0.74	3.70	3.03
Sir Fynwy	2.90	2.55	3.70	3.01
Caerdydd	1.94	5.23	5.00	2.39
Caerffili	0.00	1.62	3.70	0.63

Ffynhonnell: Ystadegau Cyllid Llywodraeth Leol, Llywodraeth Cymru.

Yn gyffredinol, mae cynghorau yn bwriadu cyflwyno toriadau mewn termau real ym mhob prif faes gwasanaeth, ond mae rhai meysydd gwasanaeth yn wynebu toriadau sylweddol yn 2011-12 a cheir amrywiadau sylweddol rhwng cynghorau

1.18 Mae Ffigur 13 yn rhoi amcan o'r toriadau i gyllidebau gwasanaethau cynghorau. Er bod cynghorau, yn gyffredinol, yn bwriadu gwneud toriadau mewn termau real ym mhob prif faes gwasanaeth yn 2011-12, dengys fod rhai gwasanaethau yn wynebu cyfnod llawer mwy heriol. Gwariant ar wasanaethau cymdeithasol ac addysg sydd wedi cael ei ddiogelu fwyaf gan gynghorau. Llyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a gwasanaethau hamdden sy'n wynebu'r toriadau mwyaf. O fewn y ffigurau cyffredinol, ceir rhai amrywiadau sylweddol rhwng cynghorau. Dim ond un cyngor sy'n bwriadu cynyddu gwariant ar addysg mewn termau real. Ac mae chwech o'r 22 yn bwriadu

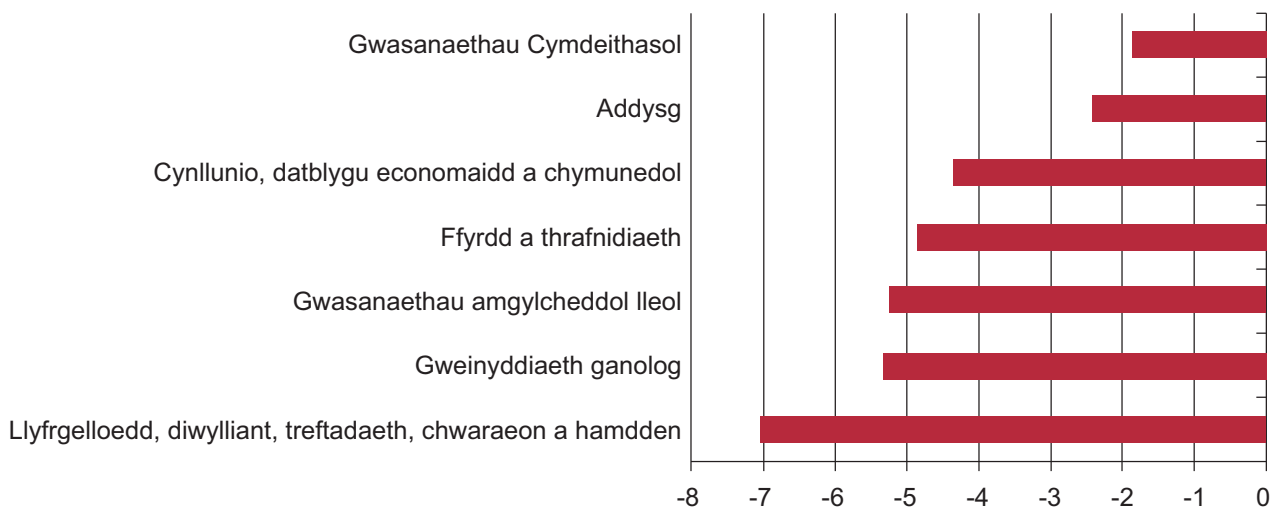
cynyddu gwariant ar ofal cymdeithasol mewn termau real.

Gall cynghorau ddefnyddio cronfeydd wrth gefn ond nid yw hyn yn ateb hirdymor cynaliadwy

1.19 Mae Deddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol ystyried faint o gronfeydd wrth gefn sydd eu hangen i ddiwallu anghenion gwariant amcangyfrifedig yn y dyfodol. Ym mis Mawrth 2011¹¹ roedd gan gynghorau Cymru gronfeydd wrth gefn a oedd gwerth tua £1.3 biliwn. Mae'r ffigur hwn yn cynnwys:

- a** £252 miliwn na ellir ond ei ddefnyddio ar gyfer gwariant cyfalaf;
- b** £74 miliwn a gedwir gan ysgolion nad yw ar gael i'r cyngor ei ddefnyddio'n fwy cyffredinol; a
- c** £96 miliwn sydd wedi'i neilltuo at ddibenion tai.

Ffigur 13 – Toriadau cyllidebol dangosol mewn termau real i wasanaethau allweddol cynghorau rhwng 2010-11 a 2011-12 (%)



Nodyn: Am fod cynghorau wedi nodi eu cyllidebau ar gyfer 2010-11 mewn ffordd wahanol i 2011-12, dylid trin y ffigurau hyn fel rhai enghreifftiol o lefel y toriadau.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata StatsCymru.

¹¹ Mae'r ffigurau yn seiliedig ar ddadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddatganiadau cyfrifyddu drafft y 22 o gynghorau yng Nghymru ar gyfer 2010-11, a gallant newid pan fo'r cyfrifon yn rhai terfynol.



1.20 Mae £764 miliwn o'r £919 miliwn sy'n weddill o gronfeydd refeniw wrth gefn wedi'u clustnodi at ddibenion penodol. Caiff y cronfeydd wrth gefn a glustnodwyd eu neilltuo gan gynghorau fel rhan o'u cynlluniau ariannol, er mwyn bodloni gofynion y dyfodol a ragwelir. Mae cynghorau hefyd yn neilltuo yr hyn maent yn ystyried i fod yn gronfeydd cyffredinol darbodus wrth gefn nas dyrannwyd ar sail asesiad o'u risgiau strategol, gweithredol ac ariannol mewnol ac allanol. Ym mis Mawrth 2011, roedd gan gynghorau gronfeydd cyffredinol wrth gefn gwerth £155 miliwn (tua 1.6 y cant o wariant refeniw gros blynyddol cynghorau). Os tybir bod hynny'n ddarbodus, gall cynghorau ddewis defnyddio rhan o'u cronfeydd wrth gefn i helpu i reoli pwysau byrdymor a/neu, fel y mae rhai cynghorau yn ei wneud eisoes, fuddsoddi mewn ffyrdd newydd o weithio a allai, yn y pen draw, leihau costau darparu gwasanaethau. Fodd bynnag, nid yw defnyddio cronfeydd wrth gefn i unioni diffygion cyllid refeniw parhaus yn ateb cynaliadwy ac mae'n rhaid i gynghorau roi sylw dyledus i gynnal lefel ddarbodus o gronfeydd wrth gefn er mwyn rheoli risgiau a gofynion yn y dyfodol.

Mae cynghorau wedi gwneud iawn am doriadau mawr mewn arian cyfalaf oddi wrth lywodraeth ganolog yn y tymor byr ond nid yw'r ffordd hon o weithredu, yn enwedig benthycu ychwanegol, yn gynaliadwy yn y tymor canolig a'r hirdymor

1.21 Bydd yr arian cyfalaf y mae Llywodraeth Cymru ac Adranau eraill Llywodraeth y DU yn ei roi i gynghorau yn gostwng tua 30 y cant, mewn termau real, yn 2011-12. Hefyd, cafwyd gostyngiad o 20 y cant mewn benthyciadau â chymorth llywodraeth ganolog. Mae cynghorau wedi llwyddo i wneud iawn am y rhan fwyaf o'r diffyg, drwy gynydd mawr yn arian strwythurol yr Undeb

Ewropeaidd, drwy drosglwyddo rhywfaint o wariant cyfalaf i gyfrifon refeniw a hefyd drwy fenthycu. Gyda chyllidebau refeniw o dan bwysau cynyddol, nid oes fawr lle i gynghorau barhau i ariannu rhaglenni cyfalaf o'u refeniw. Mae cynghorau yn rhagweld gostyngiad arian parod o 28 y cant mewn gwariant ar raglenni cyfalaf yn 2012-13 ac mae cryn ansicrwydd ynghylch sut y caiff rhaglenni cyfalaf eu hariannu yn y tymor canolig a'r hirdymor. Mae cynghorau yn pryderu'n benodol bod defnyddio refeniw i gefnogi rhaglenni cyfalaf prif ffrwd yn ei gwneud yn fwy anodd iddynt fuddsoddi mewn cefnogi ffyrdd arloesol a mwy effeithlon o weithio.

Ariennir awdurdodau tân ac achub drwy gyfraniadau gan gynghorau ac maent yn wynebu gwahanol lefelau o doriadau cyllidebol

1.22 Ariennir y tri Awdurdod Tân ac Achub yng Nghymru yn bennaf drwy gyfraniadau gan y cynghorau yn yr ardal a gwmpesir ganddynt. Mae pob awdurdod yn gosod ei gyllideb ei hun, mewn trafodaeth â'r cynghorau perthnasol. Maent yn wynebu toriadau o rhwng 2.4 a 4 y cant mewn termau real. At ei gilydd, mae'r awdurdodau yn wynebu toriad o 3.7 y cant (£5.6 miliwn) mewn termau real yn 2011-12.

Mae cynghorau yn wynebu pwysau hysbys o ran costau yn sgîl galw cynyddol, yn enwedig mewn gwasanaethau cymdeithasol

1.23 Mae'r un ffactorau demograffig a ddisgrifir uchod mewn perthynas ag iechyd (**paragraff 1.9 a Ffigur 7**) hefyd yn creu galw cynyddol a phwysau chostau cynyddol i wasanaethau cymdeithasol. Dengys **Ffigur 7** y bydd gwariant ar ofal cymdeithasol yn dyblu bron dros y 30 mlynedd nesaf fel canran o CMC y DU. Noda sawl adroddiad diweddar fod y dull gweithredu, a welir yng Nghymru ac mewn ardaloedd eraill, o dynhau meini prawf

cymhwysedd er mwyn cyfyngu ar fynediad at wasanaethau gofal i'r rhai sydd â gofynion cymorth isel neu ganolig yn anghynaliadwy am ei fod yn golygu nad yw anghenion pobl yn cael eu diwallu.¹²

- 1.24** Mae gwasanaethau cymdeithasol hefyd yn wynebu galw cynyddol am wasanaethau i blant. Dros y degawd diwethaf bu cynnydd o 44 y cant yn nifer y plant sy'n derbyn gofal yng Nghymru. Mae'r ffigur hwn yn cynnwys cynnydd o 10 y cant rhwng 2008-09 a 2009-10. Mae'r rhesymau dros y cynnydd yn gymhleth. Yn rhannol, mae'n bosibl bod cynnydd gwirioneddol yn nifer y plant sy'n cael eu cam-drin. Yn rhannol, mae'n bosibl bod gwasanaethau cymdeithasol yn ymyrryd mewn ffordd fwy priodol i ddiogelu plant rhag niwed.

Gall yr hinsawdd economaidd arwain at gynnydd yn y galw ymhlith grwpiau sy'n agored i niwed, ar adeg pan fo llai o adnoddau ar gael

Bydd gwariant cyhoeddus mewn meysydd nas datganolwyd, megis nawdd cymdeithasol a phlisma, yn gostwng, gydag effaith bosibl ar wasanaethau datganoledig

- 1.25** Nid yw bron hanner y gwariant cyhoeddus yng Nghymru wedi'i ddatganoli i Lywodraeth Cymru mewn gwirionedd. Taliadau nawdd cymdeithasol yw'r rhan fwyaf o wariant nas datganolwyd. Mae Llywodraeth y DU yn bwriadu gwneud newidiadau sylweddol i'r system nawdd cymdeithasol, a fydd yn effeithio ar bobl Cymru. Nodwyd bwriad Llywodraeth y DU i leihau cyfanswm y gwariant ar nawdd cymdeithasol yn yr Adolygiad o Wariant. Mae elfen bwysig o'r

diwygiad yn cynnwys symud pobl oddi wrth fudd-daliadau anabled i fudd-daliadau ceiswyr gwaith. Nid yw'n glir beth fydd y goblygiadau i wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, ond mae'n bosibl y gall rhai newidiadau greu galw a phwysau costau ychwanegol. Efallai y bydd pwysau uniongyrchol ar wasanaethau fel hyfforddiant a phwysau anuniongyrchol ar wasanaethau cyngor a chymorth y sector gwirfoddol a ariennir gan y sector cyhoeddus. Hefyd nid yw'n glir beth fydd yr effaith ar wasanaethau cynghorau, megis tai, lle mae cymhwysedd i gael budd-dal a lefelau budd-daliadau yn rhan o'r meini prawf i gael gafael ar y gwasanaethau.

- 1.26** Mae heddluoedd yng Nghymru hefyd yn wynebu toriadau sylweddol ac mae goblygiadau posibl i wasanaethau cyhoeddus eraill y maent yn gweithio gyda hwy yng Nghymru. Maent yn wynebu toriad o 20 y cant mewn termau real o ran arian llywodraeth ganolog rhwng 2010-11 a 2014-15. O gymharu â 2010-11, bydd arian llywodraeth ganolog mewn termau real 6.1 y cant yn is yn 2011-12 a 13.2 y cant yn is yn 2012-13. Fel y dengys **Ffigur 12**, mae awdurdodau heddlu yng Nghymru wedi ceisio llenwi peth o'r bwch drwy gynyddu praesept yr heddlu yn y Dreth Gyngor, gyda chynnydd o rhwng 3.7 a 5 y cant. Fodd bynnag, mae'r praesept ond yn cyfrif am chwarter cyfanswm cyllideb yr heddlu, felly dim ond rhan fach o'r toriad y bydd y cynnydd yn y praesept yn ei llenwi. Costau staff sy'n cyfrif am hyd at 80 y cant o wariant yr heddlu ac mae heddluoedd Cymru yn disgwyl i nifer y staff a gyflogir ganddynt leihau, gyda rhai yn disgwyl lleihad yn nifer y swyddogion (gweler **Rhan 2**). Nid yw effeithiau canlyniadol ar wasanaethau cyhoeddus eraill sy'n gweithio ochr yn ochr â'r heddlu ym maes diogelwch cymunedol yn glir eto.

¹² Gweler Adroddiad Comisiwn Annibynnol Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, *Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaliadwy i Gymru: Fframwaith Gweithredu*, Comisiwn ar Ariannu Gofal a Chymorth: galw am dystiolaeth.

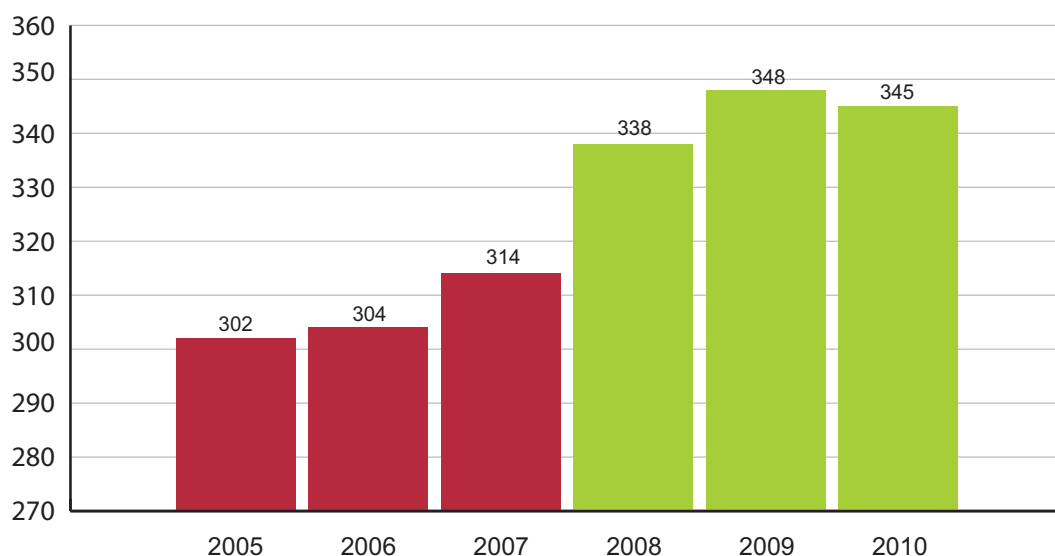


Mae cyflogaeth yn y sector cyhoeddus a chyflogaeth gysylltiedig yng Nghymru yn debygol o ostwng, ar ôl cyfnod estynedig o dwf a all arwain at alw ychwanegol am rai gwasanaethau

- 1.27** Mae cyflogaeth yn y sector cyhoeddus wedi cynyddu rhwng 2005 a 2010 (Ffigur 14). Gellir priodoli rhywfaint¹³ o'r cynnydd i'r ffaith bod rhai banciau wedi dod o dan berchenogaeth gyhoeddus yn ystod 2007 a 2008 ac mae eu cyflogeion wedi'u dosbarthu'n weithwyr sector cyhoeddus bellach. Gwelwyd gostyngiad yn nifer y gweithwyr yn y sector cyhoeddus rhwng 2009 a 2010.
- 1.28** Mae'r Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb yn rhagweld y bydd 320,000 yn llai o swyddi

yng ngweithlu'r sector cyhoeddus yn y DU. Rydym wedi cymhwyso'r ffordd y mae'r Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb wedi cyfrifo'r ffigur hwn at Gymru, gan amcangyfrif y bydd cyfanswm o 21,000 o swyddi yn y sector cyhoeddus yn cael eu torri (Ffigur 15). Amcangyfrif ydyw, a gallai camau gweithredu gan wasanaethau cyhoeddus i leihau nifer y swyddi a gollir arwain at ffigur is. Yn ogystal â'r swyddi a gollir yn uniongyrchol o bosibl, bydd effaith lluosydd arall ar y farchnad waith ehangach o ganlyniad i lefelau is o gaffael a gwariant yn y sector preifat. Mae PricewaterhouseCoopers yn amcangyfrif y bydd cyfanswm o 50,000 o swyddi yn cael eu colli yn y sector preifat a'r sector cyhoeddus yng Nghymru, o ganlyniad i'r toriadau mewn gwariant.¹⁴

Ffigur 14 – Cyflogaeth yn y sector cyhoeddus yng Nghymru (miloedd)



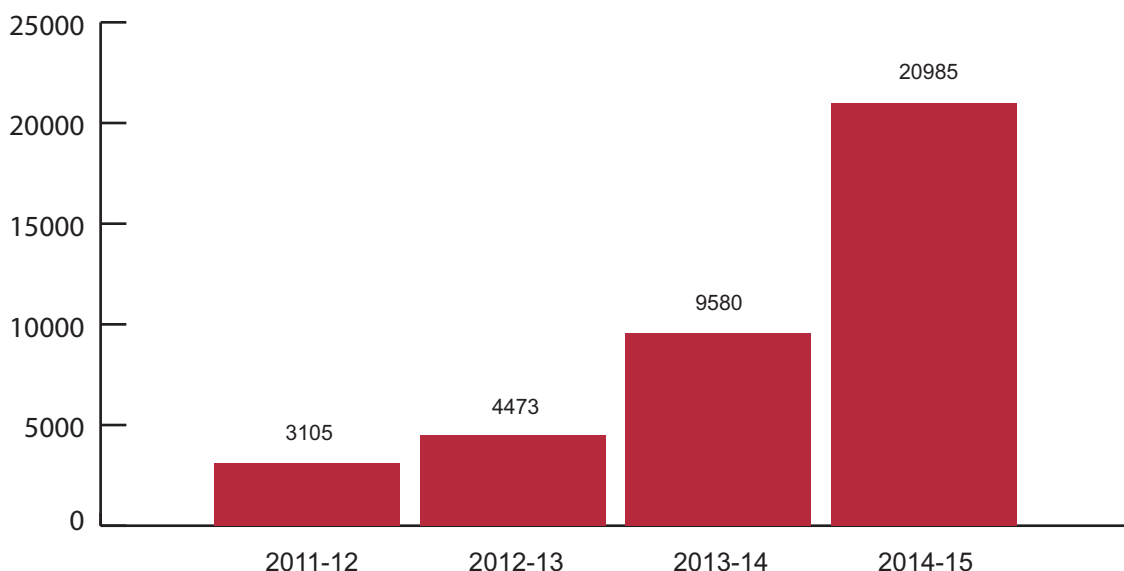
Ffynhonnell: StatsCymru/Swyddfa Ystadegau Gwladol.

Nodyn: Mae'r ffigurau hyn yn rhai dangosol, gan nad oes modd cymharu ffigurau 2005 i 2007 a 2008 a 2010 yn uniongyrchol oherwydd newid yn y fethodoleg ar gyfer paratoi'r ystadegau.

¹³ Tua 7,000 o bobl yng Nghymru, yn ôl ein hamcangyfrif.

¹⁴ Pricewaterhousecoopers (2010) *Sectoral and regional impact of the fiscal squeeze* gan John Hawksworth a Nick Jones, Canolfan Ymchwil i'r Sector Cyhoeddus PwC, a gyhoeddwyd ar 13 Hydref 2010 ac mae ar gael i'w lawrlwytho yn: www.psrc-pwc.com

Ffigur 15 – Cyfanswm swyddi yn y sector cyhoeddus a gollir yng Nghymru gan ddefnyddio fformiwla'r Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru gan ddefnyddio fformiwla'r Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb a data SYG.

1.29 Wynebier her i greu swyddi newydd yn y sector preifat yn lle'r swyddi a gollir yn y sector cyhoeddus. Cafodd y sector preifat yng Nghymru gyfnod arbennig o anodd yn ystod y dirwasgiad. Rhwng dechrau 2009 a dechrau 2010 gostyngodd cyflogaeth yn y sector preifat yng Nghymru 5.4 y cant (52,000 o swyddi)¹⁵. Mae'r ffigur hwn yn cymharu â gostyngiad o 1.1 y cant ledled y DU gyfan dros yr un cyfnod. Ers hynny, mae lefelau cyflogaeth yng Nghymru wedi cynyddu'n gynt na gweddill y DU. Cynyddodd nifer y bobl mewn cyflogaeth yng Nghymru 1.8 y cant (24,000 o bobl yn ychwanegol) rhwng y tri mis hyd at fis Mehefin 2010 a'r tri mis hyd at fis Mehefin 2011, o gymharu â chynnydd o 1.1 y cant ledled y DU.¹⁶ Mae rhewi recriwtio yn y sector cyhoeddus dros 2010-11 yn golygu bod cyfran sylweddol o'r cynnydd yn debygol o ddeillio o gynnydd mewn cyflogaeth breifat.

Mae arbedion effeithlonrwydd ynddynt eu hunain yn annhebygol o lenwi'r bwch a bydd angen llywodraethu da, arweinyddiaeth ddewr ac ymgysylltu â'r cyhoedd ar wasanaethau cyhoeddus i sicrhau gostyngiadau gwirioneddol mewn costau a thoriadau sy'n seiliedig ar flaenoriaethau

1.30 Mae'r sefyllfa ariannu yn well na'r disgwyl i lawer o wasanaethau cyhoeddus. Roedd Llywodraeth Cymru wedi cynllunio ar gyfer y sefyllfa waethaf oll, a hynny'n ddoeth, yn seiliedig ar doriad o dri y cant mewn referniw mewn termau ariannol bob blwyddyn a

¹⁵ Ffynhonnell: SYG, *Regional Analysis of Public Sector Employment*, Medi 2010.

¹⁶ Ffynhonnell: SYG, data yr Arolwg o'r Llafurlu, Gorffennaf 2011.



thoriad o 10 y cant mewn arian cyfalaf o flwyddyn i flwyddyn. Roedd gwasanaethau cyhoeddus eraill gan gynnwys rhai cynghorau a chyrff y GIG hefyd wedi defnyddio'r rhagdybiaethau cynllunio hyn. Yn wir, mae'r sefyllfa o ran refeniw lawer yn fwy cadarnhaol i wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, er bod y sefyllfa o ran cyfalaf yn cyfateb yn fras i'r sefyllfa waethaf oll a ragwelwyd.

1.31 Er ei bod yn ddoeth cynllunio ar gyfer y sefyllfa waethaf oll, mae perygl y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn teimlo rhyddhad, o wybod nad yw pethau cynddrwg ag y gallent fod wedi bod. Yn wir, mae'r sefyllfa ariannu yn gyson â'n hamcangyfrif y llynedd. Bryd hynny, roeddem yn glir y byddai toriadau cyllidebol ar y lefel a ddisgwylir bellach yn ei gwneud yn ofynnol i wasanaethau cyhoeddus wneud newidiadau sylweddol a dewisiadau anodd er mwyn lleihau eu costau. Nid yw ein hasesiad wedi newid.

1.32 Y sefyllfa ddelfrydol yw bod gwasanaethau cyhoeddus yn llenwi'r bwlch ariannu drwy ddiwygio gwasanaethau er mwyn sicrhau arbedion effeithlonrwydd. Byddai hynny yn golygu lleihau costau yn ddigon i lenwi'r bylchau ariannu a hefyd ddarparu gwasanaeth o'r un safon neu ar yr un lefel neu'n well. Mae cyfleoedd i wasanaethau cyhoeddus wella effeithlonrwydd mewn nifer o feysydd, y nodir llawer ohonynt yn rhan dau, a waeth beth fo'r hinsawdd ariannol, dylai pob gwasanaeth cyhoeddus fod wrthi'n ceisio dod o hyd i ffyrdd o wella. Mae gweddnewid - datblygu prosesau busnes a modelau gwasanaeth mwy cost effeithiol - yn hanfodol er mwyn i wasanaethau cyhoeddus sicrhau gwell canlyniadau i bobl yn y dyfodol. Bydd angen i bob gwasanaeth cyhoeddus gynnal adolygiad sylfaenol o'r ffordd y mae'n gweithio, gan ganolbwyntio'n benodol ar nodi

gweithgarwch nad yw'n cyfrannu gwerth gwirioneddol a'i ddileu: darparu'r gwasanaethau o safon dda y mae pobl am eu cael ac y mae eu hangen arnynt a gwella canlyniadau i'r boblogaeth ehangach. Nid oes a wnelo gweddnewid â newidiadau radical i wasanaethau yn unig: mae a wnelo hefyd â galluogi diwylliant o welliant parhaus o ddydd i ddydd. Mae arbedion mewn trafodion, drwy gaffael yn well a rheoli asedau'n well, hefyd yn ffyrdd pwysig o leihau neu osgoi costau heb amharu ar ansawdd gwasanaethau na chanlyniadau.

1.33 Fodd bynnag, mae'n bwysig cael cydbwysedd rhwng uchelgais a realaeth. Yn ymarferol mae'n annhebygol y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn gallu llenwi'r bwlch ariannu a wynebant yn gyfan gwbl yn ystod yr ychydig flynyddoedd nesaf drwy arbedion effeithlonrwydd yn unig. Er ei bod yn bosibl gwneud arbedion effeithlonrwydd mawr mewn gwasanaethau cyhoeddus mewn theori, yn aml peth anodd yw cyflawni hynny mewn gwirionedd. Ceir tystiolaeth helaeth bod prosiectau a rhaglenni newid yn y sector preifat a'r sector cyhoeddus fel ei gilydd yn dioddef o 'ragduedd i fod yn optimistaidd; mae'r rhai sy'n gysylltiedig â hwy yn disgwyl iddynt gyflawni llawer mwy nag y maent yn ei wneud ac mewn cyfnod llawer byrrach. Mae canllawiau'r Trysorlys yn rhybuddio gwasanaethau cyhoeddus yn benodol i wneud addasiadau ar gyfer optimistaeth o'r fath yn eu cyfrifiadau.

1.34 Mae profiad rhaglenni effeithlonrwydd yng Nghymru ac mewn rhannau eraill o'r DU yn awgrymu bod gwasanaethau cyhoeddus yn cael anhawster i sicrhau'r arbedion ariannol y maent yn eu disgwyl. Yn aml, digwydd hynny am fod sicrhau arbedion effeithlonrwydd gwirioneddol yn gofyn am newidiadau yn y ffordd y mae sefydliadau yn cydweithio a'r

ffordd y mae eu harweinwyr, eu rheolwyr a'u staff rheng flaen yn meddwl ac yn ymddwyn. Hefyd, gall olygu newidiadau yn y ffordd y gall defnyddwyr gwasanaethau gael gafael ar wasanaethau. Mewn rhai achosion, gall staff, defnyddwyr gwasanaethau a rhanddeiliaid eraill wrthsefyll newid a'i rwystro, yn enwedig os nad ydynt wedi bod yn rhan o'r gwaith o gynllunio ffyrdd newydd o weithio. Gall gymryd amser i ennyn y gefnogaeth angenrheidiol.

1.35 Hefyd, gall fod yn anodd troi newidiadau i wasanaethau yn arbedion arian parod. Yn aml bydd unrhyw adnoddau a ryddheir yn cael eu defnyddio i ddarparu gwasanaeth i fwy o bobl neu wella'r gwasanaeth, ac ni chaiff arian parod ei ryddhau mewn gwirionedd. Fel arfer costau staff yw'r rhan fwyaf o'r costau sy'n gysylltiedig â darparu gwasanaeth. Oni bai bod y newid yn arwain at ostyngiad cyffredinol mewn costau staff, nid oes modd gwireddu arbedion. Wrth gwrs, gall fod yn haws sicrhau arbedion cost drwy feysydd megis caffael, lle mae costau yn deilio o gynhyrchion yn hytrach na phobl. Ond hyd yn oed wedyn mae angen rhywfaint o newid i sicrhau bod staff mewn sefydliad yn ymgysylltu â'r gweithdrefnau ac yn eu defnyddio'n llawn. Mae sicrhau newid ymddygiadol o'r fath yn cymryd amser ac ymdrech.

1.36 Gan fod arbedion effeithlonrwydd yn annhebygol o lenwi'r bwlch ariannu yn y tymor byr, mae'n debygol y bydd angen i wasanaethau cyhoeddus wneud rhai toriadau. Gallai'r dewisiadau anodd hyn olygu dod â phrosiectau neu raglenni penodol i ben, gostwng lefel rhai gwasanaethau neu leihau neu gyfyngu ar fynediad at rai gwasanaethau. Nid yw dewisiadau o'r fath yn hawdd. Bydd angen i wasanaethau cyhoeddus seilio penderfyniadau ar flaenoriaethau clir a dadansoddiad cadarn o effeithiau posibl ar

ddefnyddwyr gwasanaethau a chanlyniadau ehangach. Mae asesu'r effaith nid yn unig yn hynod bwysig, ond yn sgîl datblygiadau cyfreithiol diweddar¹⁷, mae gwneud toriadau heb asesu'r effeithiau posibl yn llawn yn golygu bod gwasanaethau cyhoeddus yn agored i her gyfreithiol. Bydd angen hefyd iddynt ystyried yr effeithiau ar wasanaethau eraill; nid oes fawr o fantais os bydd un rhan o'r sector cyhoeddus yn gwneud arbedion drwy ailgyfeirio'r galw a'r gost at ran arall o'r sector cyhoeddus.

1.37 Bydd angen arweinyddiaeth ofalus a dewr i wneud y newidiadau a'r penderfyniadau anodd y mae'n rhaid i wasanaethau cyhoeddus eu gwneud. Nid oes a wnelo arweinyddiaeth â nifer fechan o uwch wleidyddion a rheolwyr yn unig. Ymhlith y rheini sy'n arwain mae gwleidyddion y meinciau cefn a'r gwrthbleidiau sy'n chwarae rhan bwysig yn y gwaith o arwain y gymuned, yn ogystal â rheolwyr sy'n gyfrifol am arwain timau o staff ar y rheng flaen. Nid oes model o arweinyddiaeth sy'n addas i bopeth ac mae arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus yn gweithredu mewn amrywiaeth o ffyrdd. Serch hynny, mae rhai heriau cyffredin y bydd angen i bob arweinydd eu hwynebu yn y blynyddoedd i ddod:

- a** gosod naws, cyfleu'r angen am newid yn gyffredinol, a'r rhesymeg dros y newidiadau arfaethedig penodol;
- b** annog staff i gymryd risgiau mewn ffordd reoledig, defnyddio gwybodaeth a chreadigrwydd staff drwy eu hannog i arloesi a dysgu oddi wrth arfer mewn mannau eraill er mwyn dod o hyd i ffyrdd newydd o weithio a all arbed arian;
- c** ymgysylltu â'r cyhoedd, fel gofyniad sylfaenol, i esbonio pam bod penderfyniadau a newidiadau wedi cael eu

¹⁷ Achos R (W) yn erbyn Cyngor Dinas Birmingham (2011) <http://www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/7852C851-129F-4DFB-89C1-C495BD08DCBC/0/birminghamcitycouncil19052011.pdf>



gwneud, ac yn ddelfrydol cynnwys y cyhoedd yn y gwaith o lunio'r penderfyniadau a'r newidiadau hynny;

ch gweithredu'n chwim: nodi'r nifer fawr o rwystrau i newid a geir a'u goresgyn a gwybod pryd y dylid addasu a phryd y dylid gwrthsefyll gwrthwynebiadau;

d canolbwyntio'n ddi-baid ar wireddu manteision rhaglenni newid, herio eu hunain ac eraill i sicrhau eu bod yn cyflawni'r gostyngiadau arfaethedig mewn costau a lleihau'r effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau ar yr un pryd; a

dd chadw llygad ar ganlyniadau eu penderfyniadau, yn enwedig ar y bobl fwyaf agored i niwed, a bod yn barod i newid lle y bo angen os bydd eu penderfyniadau yn cael canlyniadau negyddol neu anfwriadol.

1.38 Yn wyneb newid a dewisiadau anodd, bydd llywodraethu effeithiol hyd yn oed yn fwy hanfodol ym mhob rhan o'r gwasanaethau cyhoeddus. Er mwyn i'r cyhoedd fod yn hyderus ynglŷn â'r newidiadau, bydd angen i wasanaethau cyhoeddus ddangos bod eu cynlluniau wedi bod drwy brosesau craffu a herio priodol gan reolwyr ynghyd â gwleidyddion hyddysg sy'n chwarae rhan weithredol. Er mwyn cynorthwyo llywodraethu da, bydd angen i reolwyr a staff baratoi achosion busnes o safon dda, ynghyd ag arfarniadau ariannol cadarn a thystiolaeth i ategu newid. Mae cyfrifoldeb ar bawb sy'n ymwneud â llywodraethu, gan gynnwys gwleidyddion etholedig ac aelodau anweithredol o fyrddau a phwyllgorau, i herio a phrofi'r achosion busnes hynny yn gadarn, gan ystyried yr effeithiau a'r manteision i wasanaethau cyhoeddus yn ehangach yn ogystal â'u hardal leol. Mae'n rhaid craffu ar

brosesau darparu hefyd. Mae angen i'r cyhoedd fod yn hyderus bod gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu herio o ran eu cyflymder wrth ddarparu, y graddau y maent yn sicrhau arbedion ariannol gwirioneddol a'r graddau y gallant addasu ar gyfer unrhyw broblemau annisgwyl, gan gynnwys newid eu cynlluniau pan fo canlyniadau negyddol ac annisgwyl i ddefnyddwyr gwasanaethau a dinasyddion. Fel y nodwyd yn ein hadroddiad blaenorol, mae angen i wasanaethau cyhoeddus gyhoeddi mwy o wybodaeth ynghylch pa mor dda y maent yn perfformio, fel y gall dinasyddion eu hunain ddeall a herio perfformiad.

Bydd rhewi cyflogau a recriwtio yn y sector cyhoeddus a chynlluniau diswyddo gwirfoddol yn helpu i lenwi'r bwlch, ond mae angen prosesau cynllunio'r gweithlu a chyfathrebu effeithiol er mwyn rheoli risgiau sylweddol

1.39 I'r rhan fwyaf o wasanaethau cyhoeddus, eu bil cyflog yw eu prif gost reoladwy. O ganlyniad, os ydynt yn mynd i dorri costau mae'n anochel y bydd angen i wasanaethau cyhoeddus ystyried torri costau staff. Y ddau brif ddull o leihau costau staff yw lleihau cyflog a lleihau nifer y cyflogeion (neu leihau eu horiau). Defnyddir y ddau opsiwn mewn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, ac mae iddynt fanteision posibl o ran llenwi'r bwlch ariannu, ond mae iddynt hefyd gyfyngiadau ac maent yn dwyn risgiau.

Er y bydd rhewi cyflogau yn arbed rhywfaint o arian, efallai na fydd yn arbed cymaint ag y mae rhai yn ei ddisgwyl, a bydd angen i arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus reoli'r effaith ar forâl staff a chysylltiadau diwydiannol yn ofalus

1.40 Ymddengys y byddai rhewi cyflogau am ddwy flynedd, fel y cyhoeddodd Canghellor y Trysorlys, yn diogelu'r sector cyhoeddus rhag chwyddiant cyflogau. Fodd bynnag, nid yw cyflog pawb sy'n gweithio mewn gwasanaethau cyhoeddus wedi cael ei rewi mewn gwirionedd. Er enghraifft, mae llawer o weithwyr yn y sector cyhoeddus sy'n ennill llai na £21,000 yn cael cynnydd o £250. Hefyd, mae telerau ac amodau llawer o gyflogeion yn y sector cyhoeddus yn cynnwys codiadau cyflog blynyddol, er enghraifft ar sail perfformiad da neu symud o fewn band cyflog. Digwydd cynnydd o'r fath sut bynnag, p'un a yw cyflogau yn cael eu rhewi ai peidio. Mae'r Swyddfa dros Gyfrifoldeb am y Gyllideb yn cyfrifo y bydd y gost gyfartalog fesul gweithiwr sector cyhoeddus ledled y DU yn cynyddu 1.8 y cant yn 2011-12, 0.8 y cant yn 2012-13 a 3.7 y cant yn 2013-14 a 2014-15, er gwaethaf y penderfyniad i rewi cyflogau a gyhoeddwyd. Felly er y bydd y penderfyniad i rewi cyflogau yn arafu cyfradd chwyddiant cyflogau o bosibl, ni fydd yn ei ddileu'n gyfan gwbl.

1.41 Mae risgiau yn gysylltiedig â rhewi cyflogau yn y sector cyhoeddus am gyfnod estynedig. Mae rhewi cyflogau yn cyfateb i ostyngiad mewn safonau byw. Gyda chwyddiant prisiau defnyddwyr ar lefelau cymharol uchel, mae maint y dirywiad mewn safonau byw yn debygol o fod yn amlwg. Mae posibilrwydd gwirioneddol y gallai toriadau mewn safonau byw gael effaith ar forâl staff. Mae hyn yn creu dwy risg allweddol. Y risg gyntaf yw y

bydd cysylltiadau diwydiannol yn dirywio oni fydd rheoli a chyfathrebu effeithiol, gan amharu ar y ffordd y darperir gwasanaethau cyhoeddus. Yr ail risg yw bod morâl isel yn amharu ar ymwneud a chefnogaeth y staff, rhywbeth sy'n hanfodol i lwyddiant llawer o'r mathau o fentrau newid y bydd angen i wasanaethau cyhoeddus ymgymryd â hwy yn yr ychydig flynyddoedd nesaf. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn disgwyl i'w ffordd o weithredu drwy bartneriaeth gymdeithasol ag undebau llafur helpu i reoli'r amgylchedd o gysylltiadau diwydiannol anodd.

1.42 Mae risg fach y gall rhewi cyflogau amharu ar allu'r sector cyhoeddus i gystadlu â'r sector preifat i recriwtio staff hanfodol.¹⁸ Nododd y Sefydliadau Astudiaethau Cyllidol (IFS) fod cyfradd yr awr y rhai sy'n gweithio yn y sector cyhoeddus yng Nghymru tua 10 y cant yn fwy na chyfradd pobl sy'n gweithio yn y sector preifat am waith tebyg. Yn Llundain a de-ddwyrain Lloegr, nid oes fawr ddim gwahaniaeth o ran cyflog yn ôl yr IFS. Er y bydd rhewi cyflogau am ddwy flynedd yn lleihau'r gwahaniaeth mewn cyflogau yng Nghymru, ni fydd yn cael gwared arno. Dengys dadansoddiad yr IFS os caiff y cyfnod o rewi cyflogau ei ymestyn am ddwy flynedd arall, byddai cyflogau cymharol yn uwch yn y sector preifat, a gallai gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru gael anhawster i gystadlu am y staff priodol. Er gwaethaf y gwahaniaeth, erys risg y gallai rhai heriau penodol godi ym meysydd megis TGCh, lle mae galw mawr am sgiliau. Gwelir rhywfaint o dystiolaeth o'n gwaith archwilio lleol fod gwasanaethau cyhoeddus weithiau yn cael anhawster i recriwtio a chadw'r staff TGCh hyfedr y mae eu hangen arnynt.

¹⁸ Sefydliad Astudiaethau Cyllidol (2010), *The IFS Green Budget Chwefror 2011*, www.ifs.org.uk



Mae rhewi cyflogau a diswyddo gwirfoddol yn cynnig cyfle i wneud arbedion ond mae angen cynllunio'r gweithlu a rheoli'n dda er mwyn osgoi sefyllfa lle mae bylchau mewn sgiliau yn effeithio ar ansawdd gwasanaethau

1.43 Yn ogystal â rhewi cyflogau, mae llawer o gyrrff cyhoeddus yn bwriadu rheoli costau staff drwy beidio â recriwtio pan fydd staff yn gadael yn wirfoddol neu'n ymddeol. Mae hyn yn debygol o arwain at arbedion, ond mae sawl rheswm pam na fydd yn cael cymaint o effaith ag y gobeithir. Yn gyntaf, mae dileu'r oedran ymddeol yn debygol o arwain at lai o bobl yn gadael ar yr oedran ymddeol traddodiadol. Mae arolygon gan y Sefydliad Siartredig Personél a Datblygu (CIPD)¹⁹ yn dangos bod cyfran y gweithlu sy'n gadael am eu bod yn ymddeol wedi gostwng yn sylweddol. At hynny, ceir tystiolaeth bod trosiant staff yn lleihau wrth i bobl geisio atgyfnerthu eu sefyllfa o ran cyflogaeth ar adeg o ansicrwydd. Dengys arolygon y CIPD i drosiant yn y sector cyhoeddus ostwng o 13.5 y cant yn 2008 i 8.5 y cant yn 2011. Dros yr un cyfnod, gwelwyd gostyngiad yng nghyfradd y staff sy'n gadael eu swyddi yn wirfoddol o 9.4 y cant i 3.4 y cant.

1.44 Er mwyn annog staff i adael, mae rhai sefydliadau yn cynnig cymhellion drwy gynlluniau ymddeol yn gynnar neu ddiswyddo gwirfoddol. Fodd bynnag, mae costau ymlaen llaw sylweddol yn gysylltiedig â rheini. Gall gymryd amser i'r arbedion wrthbwysu'r costau cychwynnol. Hefyd, wrth gwrs, mae angen i sefydliadau allu fforddio gwneud taliadau ymlaen llaw yn y lle cyntaf.

1.45 Y perygl o reoli costau staff drwy beidio â recriwtio pan fydd staff yn gadael yw y gall fod ar hap, gyda sefydliad yn colli aelodau o staff ar sail pwy sy'n gadael, yn hytrach na'i

anghenion busnes. Mae'n eithaf tebygol mai'r rhai a fydd yn awyddus i adael yw pobl sydd â sgiliau gwerthfawr iawn y mae mawr angen amdanynt ac a fyddai'n cael eu croesawu mewn rhannau eraill o'r economi. Y canlyniad yw bod risg fawr y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu bylchau mewn sgiliau mewn rhai meysydd darparu ac arwain allweddol. Nid oes ateb hawdd i'r her o leihau costau staff. Bydd angen cynllunio'r gweithlu'n gadarn er mwyn sicrhau nad yw gwasanaethau yn dioddef o ganlyniad i fylchau mewn sgiliau. Golyga hynny y bydd angen i sefydliadau:

- a** nodi'n gadarn y gofynion gwasanaeth y maent yn debygol o'u hwynebu;
- b** nodi'r adnoddau sydd eu hangen i sicrhau canlyniadau â blaenoriaeth;
- c** penderfynu pa sgiliau ac adnoddau sydd eu hangen arnynt i fodloni'r gofynion a'r blaenoriaethau hynny;
- ch** sefydlu system glir o ddysgu sgiliau eraill i bobl a'u hadleoli pan fydd eu swyddi yn cael eu disodli o ganlyniad i weddnewid gwasanaethau; a
- d** phenderfynu ar sail angen busnes yn ogystal â'r angen i leihau costau.

1.46 Bydd angen hefyd i wasanaethau cyhoeddus ystyried opsiynau heblaw am golli staff. Er enghraifft, efallai y bydd lle i geisio gwneud arbedion drwy ddiwygio telerau ac amodau, sy'n amrywio dros wasanaethau cyhoeddus. Mae posibilrwydd hefyd y gellir lleihau costau drwy drefniadau gweithio mwy hyblyg, ac annog staff i weithio wythnosau byrrach, yn amodol ar anghenion busnes. Gall dulliau gweithredu o'r fath helpu i leihau costau tra'n lleihau nifer y swyddi a gollir.

¹⁹ Sefydliad Siartredig Personél a Datblygu (2011), *Resourcing and Talent Planning*, www.cipd.co.uk

Rhan 2 – Mae gwasanaethau cyhoeddus yn barod ar gyfer toriadau ariannol. Fodd bynnag, er y caiff pob un ohonynt eu profi o ddifrif wrth iddynt fynd ati i sicrhau gostyngiadau mewn termau real mewn costau, mae rhai yn wynebu mwy o anawsterau

2.1 Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn ystyried paratodau gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn wyneb y toriadau arfaethedig. Yn benodol mae'n defnyddio ein gwaith archwilio diweddar i ystyried sut y maent yn bwriadu ymdrin â'r toriadau ac unrhyw wersi a allai eu helpu i wella eu hymateb. Ar gyfer y rhan fwyaf o sectorau, mae'n edrych yn benodol ar weddnewid gwasanaethau a chynllunio ariannol a chynllunio'r gweithlu fel prosesau allweddol y gall gwasanaethau eu defnyddio i nodi sut yn union y byddant yn lleihau eu costau ac ar yr un pryd leihau'r effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau a chanlyniadau ehangach i'r eithaf. Yn yr adran ar lywodraeth ganolog, rydym yn ystyried gwersi a chanlyniadau ein hastudiaethau gwerth am arian cenedlaethol yng nghyd-destun yr heriau a wynebir gan Lywodraeth Cynulliad a'r cyrff a noddir ganddi.

Mae gan Lywodraeth Cymru raglen ar gyfer gwneud arbedion mewnol ond wyneba her arbennig o ran gweithio gydag eraill i gyflawni ei nodau strategol yn gosteffeithiol

Mae Llywodraeth Cymru yn nodi arbedion o ganlyniad i'w rhaglen effeithlonrwydd fewnol ac mae'n bwriadu lleihau costau staff a chostau gweinyddol

2.2 Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu rhaglen ar gyfer lleihau ei chostau rhedeg ei hun.

Mae'n bwriadu gwneud toriad o £77 miliwn mewn termau real yn ei chyllideb ei hun ar gyfer gwasanaethau canolog erbyn 2013-14.²⁰ Lansiodd y rhaglen 'Llwyddo â Llai' ym mis Chwefror 2010, gyda'r bwriad o gael staff i nodi ffyrdd o leihau costau. Mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif bod y rhaglen wedi arbed tua £14 miliwn erbyn diwedd Mai 2010. Nid ydym wedi dilysu'r arbedion hyn a gofnodwyd.

2.3 Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ym mis Gorffennaf 2010, nododd yr Ysgrifennydd Parhaol fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu lleihau costau staff, yn enwedig drwy leihau nifer y staff dros dro a staff achlysurol. Dengys ei chyllideb fod costau staff yn lleihau o £214 miliwn yn 2011-12 i £193 miliwn yn 2013-14. Dengys ffigurau'r Swyddfa Ystadegau Gwladol fod cyfanswm y staff a gyflogir yn Llywodraeth Cymru wedi lleihau o 6,020 ym mis Medi 2009 i 5,560 ym mis Mawrth 2011: lleihad o bron 8 y cant. Dros yr un cyfnod, bu lleihad yn nifer y staff achlysurol a staff dros dro, o 310 i 170 o bobl.

2.4 Mae llawer o staff wedi gadael drwy gynlluniau diswyddo cynnar/ymddeol gwirfoddol Llywodraeth Cymru. Mae Llywodraeth Cymru yn nodi bod cyfanswm o 637 o bobl wedi cytuno i adael o dan y cynlluniau hyn yn ystod 2010-11. Cyfanswm y gost yw tua £29.9 miliwn. Mae Llywodraeth Cymru yn cyfrifo y caiff y costau cychwynnol eu hadennill o fewn 14 mis. Ar ôl hynny mae'n disgwyl arbed tua £26 miliwn y flwyddyn ar y bil cyflog. Parhaodd y cynllun yn ystod

²⁰ Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o gyllidebau Llywodraeth Cymru.



2011-12 a bydd bron 300 o bobl eraill yn gadael o dan delerau gadael yn gynnar, ar gost o tua £15 miliwn ac mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl cael arbedion blynyddol cylchol o tua £13 miliwn. Dywedodd yr Ysgrifennydd Parhaol wrth y Pwyllgor Cyllid ym mis Gorffennaf 2010 ei bod yn amhosibl lliniaru'r risg yn gyfan gwbl y bydd bylchau mewn sgiliau mewn adrannau wrth weithredu cynllun gwirfoddol, ond bod penderfyniadau wedi cael eu gwneud mewn ffordd a oedd yn lleihau'r effaith ar y busnes i'r eithaf.

Gyda mwy o ffocws ar gyflawni, bydd angen i Lywodraeth Cymru atgyfnerthu a chadarnhau cydberthnasau â'r sefydliadau hynny, yn enwedig cynghorau, y mae'n dibynnu arnynt i gyflawni ei nodau strategol yn gosteffeithiol

2.5 Yn ogystal â phwysau ar ei chostau rhedeg, mae cryn bwysau ar Lywodraeth Cymru i gael mwy o werth am yr arian y mae'n ei drosglwyddo i sefydliadau eraill. Ers etholiad Mai 2011, mae'r Prif Weinidog wedi egluro bod Llywodraeth Cymru yn bwriadu rhoi mwy o ffocws ar gyflawni. I raddau helaeth, mae Llywodraeth Cymru yn dibynnu ar sefydliadau eraill, er enghraifft cynghorau, byrddau iechyd, cyrff a noddir (megis Cyngor Celfyddydau Cymru), yn ogystal â chwmnïau preifat a mudiadau gwirfoddol, i gyflawni ei nodau polisi a'i nodau strategol.

2.6 Mae sawl astudiaeth a gynhaliwyd gennym yn ddiweddar wedi crybwyll y mater allweddol o ran sut mae Llywodraeth Cymru yn rheoli ei chydberthnasau, yn enwedig y berthynas â llywodraeth leol, i gyflawni ei nodau. Awgryma ein gwaith ei bod wedi cael anhawster, mewn sawl maes, i daro cydbwysedd rhwng bod yn gyfarwyddol a rhoi hyblygrwydd lleol, gan arwain at amryfusedd ymhlith swyddogion mewn llywodraeth ganolog a'r sefydliadau sy'n darparu. Mae sawl enghraifft o adroddiadau diweddar yn dangos y pwynt

hwn mewn perthynas ag awdurdodau lleol (**Ffigur 16**) yn ogystal â llawer o'n hadroddiadau blaenorol ar bynciau megis *Cymunedau yn Gyntaf a Cynyddu Gweithgarwch Corfforol*.

2.7 Gwelwyd tystiolaeth hefyd bod y berthynas â Llywodraeth Cymru yn peri anhawster weithiau i Gyrff a Noddir gan Lywodraeth Cymru (CNLICau). Fel rhan o'n gwaith archwilio ariannol, cynhaliwyd gweithdai gyda Chyfarwyddwyr Cyllid CNLICau. Awgrymodd y gweithdai hyn fod CNLICau o'r farn bod safbwynt Llywodraeth Cymru tuag atynt yn ddryslyd ac yn orgyfarwyddol. Roeddent yn croesawu nod Llywodraeth Cymru o roi mwy o ryddid a hyblygrwydd i CNLICau. Fodd bynnag, nodwyd ganddynt fod adrannau ac is-adrannau unigol yn dal i gyhoeddi cyfarwyddiadau rheoli manwl a oedd yn mynd yn groes i'r uchelgais o fwy o ryddid a hyblygrwydd. Nid ydym wedi cadarnhau pryderon CNLICau ynglŷn â'r negeseuon cymysg a'r anghysondeb yn y ffyrdd y mae gwahanol rannau o Lywodraeth Cymru yn ymwneud â CNLICau.

2.8 Mae Llywodraeth Cymru yn cymryd camau, neu wedi cymryd camau, i wella'r sefyllfa yn yr enghreifftiau a nodir yma. Ond mae'n werth ceisio cymhwyso'r gwersi a ddysgwyd yn fwy eang er mwyn sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn mynd ati i reoli'r cydberthnasau sy'n ymwneud â chyflawni pob un o'i nodau, ei strategaethau a'i rhaglenni mewn ffordd ystyriol a chllir. Mewn rhai achosion, gall hyn olygu bod yn gyfarwyddol a monitro'n fanwl. Mae dull gweithredu o'r fath yn briodol i feysydd o risg uchel er mwyn osgoi, er enghraifft, y problemau a welwyd gyda Chynllun Cymunedau yn Gyntaf ym Mhlas Madoc. Mewn rhai achosion gall fod yn briodol rhoi cymorth i feithrin gallu, fel y mae wedi dechrau ei wneud gyda'r prosiectau trafnidiaeth a reolir yn lleol y mae'n eu

Ffigur 16 – Enghreifftiau o ddiffyg eglurder yn y cydberthnasau rhwng Llywodraeth Cymru a chynghorau

Yn ein gwaith ar dai i oedolion ag anghenion iechyd meddwl, gwelsom fod Llywodraeth Cymru wedi penderfynu mabwysiadu trefn rheoli perfformiad a llywodraethu 'lai manwl'. Yn ymarferol, gwelsom fod Llywodraeth Cymru wedi rhoi ar waith rai o'r dulliau sy'n gysylltiedig â dull gweithredu mwy cyfarwyddol, sef trefn targedau a monitro. Fodd bynnag ychydig o'r cynghorau a gyflwynodd y wybodaeth angenrheidiol. Lle y cyflwynwyd y wybodaeth honno, nid oedd yn gynhwysfawr, ac nid oedd yn ymwneud yn uniongyrchol â'r targedau. Ni chraffodd Llywodraeth y Cynulliad ar yr adroddiadau hyn na'u herio, ac ni chymerodd gamau effeithiol eraill i asesu cynnydd o ran cyflawni targedau.

Yn ein gwaith ar Brosiectau Trafnidiaeth Mawr gwelwyd nad oedd Llywodraeth Cymru wedi nodi'n ddigon clir sail ei hymwneud â phrosiectau a ariennir drwy ei Grant Trafnidiaeth ond a gyflawnir gan lywodraeth leol. O ganlyniad i hynny, anghyson fu ymwneud swyddogion Llywodraeth Cymru â'r prosiectau hyn. Nid oedd Llywodraeth Cymru ychwaith wedi egluro ei disgwyliadau o ran trefniadau rheoli prosiect lleol ar gyfer y cynlluniau hynny a ariennir gan y Grant Trafnidiaeth, a hynny'n rhannol oherwydd safbwynt blaenorol, sydd wedi cael ei herio ers hynny, nad lle Llywodraeth Cymru oedd rheoli'n fanwl y ffordd yr oedd awdurdodau lleol yn cyflawni'r prosiectau hyn. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, cydnabu Llywodraeth Cymru fod y rheolaeth fwy cyfyngedig o'r brig i lawr a arferid yn y gorffennol wedi cyfrannu at gostau cynyddol y prosiectau mawr a ariannwyd gan y Grant Trafnidiaeth a drafodwyd yn ein hadroddiad o'u cymharu ag amcangyfrifon cynnar. Fodd bynnag, nododd ein hadroddiad a thystiolaeth Llywodraeth Cymru i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y camau gweithredu a gymerwyd dros y ddwy flynedd flaenorol i arfer mwy o reolaeth dros raglen y Grant Trafnidiaeth a'r ffordd y cyflawnir Cynlluniau Trafnidiaeth Rhanbarthol newydd yn y dyfodol.

Gwelsom nad oedd Llywodraeth Cymru wedi pennu cyfeiriad clir mewn perthynas â gwella adeiladau ysgolion. Rhoddodd Llywodraeth Cymru fuddsoddiad o £560 miliwn i gynghorau i helpu i adnewyddu ysgolion ac adeiladu cyfleusterau newydd, er mwyn sicrhau bod ysgolion yn 'addas at y diben'. Am nad oedd Llywodraeth Cymru wedi nodi beth a olygai wrth 'addas at y diben', roedd awdurdodau lleol yn ansicr ynglŷn ag ansawdd yr adeiladau ysgolion y dylent anelu at ei gyflawni ac o ganlyniad roeddent yn ansicr ynglŷn â faint o arian yr oedd angen iddynt ei wario. Hefyd, er gwaethaf y gofyniad ar bob cyngor i lunio cynlluniau rheoli asedau addysg erbyn 2003, gwelsom yn 2010 nad oedd gan lawer o gynghorau gynlluniau o'r fath a chyfyngedig fu camau Llywodraeth Cymru i annog awdurdodau lleol i ddatblygu a gwella eu cynlluniau rheoli asedau yn unol â'i disgwyliadau. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym mai nod Rhaglen Ysgolion yr 21fed Ganrif, a gynhelir ar y cyd â Llywodraeth leol, a'r prosiectau trosiannol sy'n ei rhagflaenu yw egluro'r diffiniad o fod yn addas at y diben, cwmpas costau Llywodraeth Cymru a chyflwyno cynlluniau tymor canolig i Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol.

hariannu. Mewn achosion eraill gall olygu rhoi mwy o ryddid a mabwysiadu dull gweithredu hyblyg. Y ffactorau allweddol o'r cychwyn cyntaf yw:

- a nodi'n glir y dull gweithredu, y rhesymeg, y manteision a'r risgiau a'u trafod gyda'r rhai a fydd yn ymwneud â'r broses gyflawni;
- b bod yn glir ynglŷn ag atebolrwydd a disgwyliadau, yn enwedig graddau hyblygrwydd lleol a chyfeiriad canolog;

- c bod yn glir ynghylch beth mae llwyddiant yn ei olygu a sut y dylid olrhain cynnydd, gan gynnwys canlyniadau sydd i'w cyflawni yn yr hirdymor, y tymor canolig a'r tymor byr a mesur cyfraniad pawb at gyflawni'r canlyniadau hynny dros amser;
- ch rhoi trefniadau llywodraethu priodol ar waith sy'n cyfateb i'r dull gweithredu a ddewisir a'i gwneud yn bosibl i risgiau gael eu rheoli; ac
- d annog perthynas agored yn seiliedig ar rannu dysgu am lwyddiannau ac anawsterau o ran cyflawni er mwyn ymdrin â phroblemau a gwella.



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

2.9 Mae'r GIG yn wynebu heriau ariannol sylweddol yn y dyfodol (gweler **Rhan 1**). Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn nodi ein sylwadau ar barodrydd y GIG i wynebu'r toriadau hyn. Mae'n ystyried y cyfeiriad cyffredinol a roddir ym mhob rhan o'r GIG, ac yn defnyddio ein gwaith lleol i wneud sylwadau ar baratoadau'r Byrddau Iechyd ac Ymddiriedolaethau'r GIG ledled Cymru.

Mae Fframwaith Pum Mlynedd y GIG yn canolbwyntio ar weddnewid i wella gwasanaethau a lleihau costau, a hynny'n briodol, ond mae ei nod o wella ansawdd a chynnal lefelau gwasanaethau a swyddi a lleihau costau yn un optimistaidd iawn

2.10 Mae Llywodraeth Cymru yn datblygu ffordd o gynllunio'r GIG yn y tymor hwy gan integreiddio gwaith ariannol, gwaith cyflawni a gwaith cynllunio'r gweithlu dros gyfnod o bum mlynedd. Yn y *Fframwaith Gwasanaethau, Gweithlu a Chyllid Pum Mlynedd* a gyhoeddwyd ym mis Mehefin 2010 nodwyd y tair prif her a wynebai'r GIG yng Nghymru: canlyniadau iechyd gwaeth i'r GIG yng Nghymru o'i gymharu â chymheiriaid; gwasanaeth o safon anghyson a bwlch ariannu sylweddol o ganlyniad i bwysau o ran cost, galw a chyllideb. Mae gan Lywodraeth Cymru nod o lenwi'r bwlch ariannu a wyneba ac ar yr un pryd wella ansawdd gofal a chynnal lefelau gwasanaethau a swyddi.

2.11 Nid oes amheuaeth nad oes lle i drawsnewid gwasanaethau'r GIG er mwyn gwella cynhyrchiant, sicrhau gostyngiadau gwirioneddol mewn costau a gwella ansawdd gwasanaethau. Mae cynlluniau'r Fframwaith Pum Mlynedd ar gyfer ad-drefnu yn adlewyrchu ein dadansoddiad ein hunain bod y GIG yn orddibynol ar ofal ysbyty costus er y gallai pobl gael triniaeth fwy costeffeithiol yn y gymuned. Yn benodol, mae gormod o bobl sydd â chyflyrau cronig hirdymor yn cael eu trin mewn ysbytai er y gallent gael gofal mewn man arall a chymorth drwy wasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol integredig. Yr her yw, er mwyn arbed arian, bod ad-drefnu o'r fath nid yn unig yn gofyn am adnoddau newydd yn y gymuned ond hefyd fod angen i adnoddau presennol - gan gynnwys gwelyau a wardiau yn yr ysbyty - gael eu cau.

2.12 Yn ogystal â'r angen i symud gofal o ysbytai aciwt, mae lle i wella effeithlonrwydd mewn ysbytai ymhellach i gleifion y mae angen iddynt fod yno. Mae gwendidau o ran systemau a phrosesau yn golygu bod cleifion weithiau'n aros yn yr ysbyty am fwy o amser nag sydd ei angen yn glinigol. Mae'r GIG wedi gwneud cynnydd mewn rhai meysydd allweddol, er enghraifft derbyn mwy o gleifion ar y diwrnod y bwriedir iddynt gael llawdriniaeth. A bu gwelliant mewn cyfraddau llawdriniaeth ddydd, er bod lle i wella ymhellach. Fodd bynnag, mae canfyddiadau cynnar o'n gwaith ar ystafelloedd llawdriniaeth yn dangos llawer o enghreifftiau lle gwelir tanddefnydd o amser ystafelloedd llawdriniaeth. Gall gwneud gwell defnydd o adnoddau presennol a lleihau faint o amser y mae pobl yn ei dreulio yn yr ysbyty wella cynhyrchiant a helpu o bosibl i sicrhau arbedion ariannol. Mae ein gwaith ar gontract y meddygon ymgynghorol wedi nodi cyfleoedd i gynllunio gwaith meddygon ymgynghorol yn well er mwyn helpu i wella a moderneiddio gwasanaethau'n ehangach.

Mae lle hefyd i leihau costau mewn meysydd nad ydynt yn glinigol fel y dangosodd ein hadroddiad diweddar ar arlwyio mewn ysbytai (Ffigur 17).

Ffigur 17 – Arlwyio mewn ysbytai

Mae'r GIG yn gwario £60 miliwn y flwyddyn ar ddarparu gwasanaethau arlwyio, a gwerir £14.8 miliwn o'r swm hwnnw ar fwyd. Nodwyd amrywiad sylweddol gennym mewn ysbytai aciwt yng Nghymru rhwng costau darparu prydau bwyd cleifion y dydd, gan amrywio o £5.99 i £17.54. Dylid nodi nad oedd gan yr ysbytai hynny a wariar fwy y dydd ar arlwyio i gleifion y lefelau uchaf o foddhad cleifion, ac felly ni fyddai lleihau costau yn y maes hwn o reidrydd yn arwain at wasanaeth gwaeth i gleifion.

Mae lleihau gwastraff bwyd yn ffordd arall o reoli costau. Mae ysbytai yn hysbysu Ystadau Iechyd Cymru o lefelau o wastraff bwyd, lle diffinnir gwastraff fel 'prydau bwyd nas gweinwyd'. Drwy ddefnyddio'r diffiniad hwn, cynhaliwyd ein hasesiad ein hunain o wastraff bwyd ar 62 o wardiau mewn 23 o ysbytai aciwt a oedd yn rhan o'n ein hastudiaeth. Gwelsom fod 15 y cant o fwyd yn cael ei wastraffu ar gyfartaledd (gwerth £1.5 miliwn), ond roedd cryn amrywiad, o rai wardiau lle nad oedd unrhyw fwyd yn cael ei wastraffu i wardiau eraill lle roedd 62 y cant o fwyd yn cael ei wastraffu. Cyfrifwyd y gallai'r byrddau iechyd a'r ymddiriedolaethau fod wedi arbed £758,000 pe baent wedi lleihau gwastraff bwyd i'r un lefel â rhai o'r wardiau a oedd yn perfformio orau.

Edrychwyd hefyd ar gostau darparu gwasanaethau arlwyio i'r rhad nad ydynt yn gleifion mewn ysbytai aciwt yng Nghymru. Gwelsom mai dim ond mewn un o'r byrddau iechyd neu'r ymddiriedolaethau yr oedd gwasanaethau arlwyio i'r rhai nad ydynt yn gleifion yn cynhyrchu digon o incwm i adennill costau. Ym mhob achos roedd gwasanaethau arlwyio i'r rhai nad ydynt yn gleifion yn cael cymorthdal. Roedd y diffyg yn amrywio o 14 y cant i 45 y cant. Roedd yn arwyddocaol, er bod pob ysbyty ond un yn rhoi cymorthdal i wasanaethau arlwyio i'r rhai nad ydynt yn gleifion, nad oedd gan yr un sefydliad bolisi penodol i wneud hynny. Ac nid oedd y cymorthdal hwn yn amlwg iawn, gan nad oedd gwybodaeth am wasanaethau arlwyio i'r rhai nad ydynt yn gleifion yn cael ei rhoi i Fyrddau ysbytai. Amcangyfrifwyd bod cymorthdal gwerth £2.5 miliwn wedi cael ei roi yn 2009-10. Byddem yn awgrymu yn yr hinsawdd economaidd sydd ohoni y dylai ysbytai o leiaf ddod o hyd i ffyrdd o sicrhau bod gwasanaethau arlwyio i'r rhai nad ydynt yn gleifion yn adennill costau.

2.13 Ym mhob rhan o'r GIG, gwelir enghreifftiau o ffyrdd arloesol o weithio i wella effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd gwasanaethau ysbytai. Er enghraifft, mae'r Ymgyrch 1000 o Fywydau a'r ymgyrch olynol, 1000 o Fywydau a Mwy, yn nodi gwelliannau sylweddol i ofal cleifion, yn ogystal â nodi cyfleoedd i wella cynhyrchiant a lleihau costau. Mae'r dull gweithredu yn seiliedig ar y meddylfryd darbodus/meddylfryd systemau (paragraff 2.51). Mae'n helpu staff sy'n gweithio ar wardiau i ddeall sut y gellir gwella'r gwasanaethau a ddarperir ganddynt er mwyn lleihau amrywiadau, niwed a gwastraff. Mae'r rhaglen yn annog staff sy'n gweithio ar y wardiau i fod yn gyfrifol am nodi ffyrdd o wella. Un o'r effeithiau allweddol a nodwyd gan y rhaglen, yn ogystal ag achub bywydau a lleihau nifer yr achosion o niwed, yw ei bod fwy neu lai wedi cael gwared ar achosion o wserau pwyso, a elwir yn friwiau gorwedd yn aml, sydd wedi golygu bod amser staff wedi cael ei ryddhau i ganolbwyntio ar elfennau eraill o ofal cleifion.

2.14 Mae nod y Fframwaith Pum Mlynedd o lenwi'r bwlch ariannu ac ar yr un pryd wella ansawdd a chynnal lefelau gwasanaethau a swyddi, yn enwedig yn y tymor byr, yn un uchelgeisiol iawn. Mae'r GIG wedi cael anhawster i weithredu'r math o ddiwygiadau a fwriedir ar hyn o bryd ers o leiaf 2003, pan gyflwynodd Derek Wanless ei adroddiad ar GIG Cymru. Gwelir enghreifftiau o gynnydd cadarnhaol. Mae'r Fframwaith Pum Mlynedd yn nodi nifer o enghreifftiau arddangosol o elfennau o wasanaethau sydd wedi cael eu gwella a'u hintegreiddio (Ffigur 18). Mae'r Fframwaith Pum Mlynedd yn nodi dull gweithredu o'r enw 'mabwysiadu neu gyfiawnhau', sy'n ei gwneud yn ofynnol i wasanaethau fabwysiadu'r modelau yn yr enghreifftiau arddangosol neu gyfiawnhau pam nad ydynt yn bwriadu gwneud hynny. Mae Llywodraeth Cymru wedi



Ffigur 18 – Enghreifftiau lleol o ffyrdd newydd o ddarparu gwasanaethau

Safleoedd Arddangosol Gofal Cronig	<ul style="list-style-type: none">• Safleoedd arddangosol Rheoli Gofal Cronig yng Nghaerfyrddin, Gogledd Cymru a Chaerdydd yn gweithredu hyd at 2011• Datblygu model gweithredu iechyd a gofal cymdeithasol ar y cyd ar gyfer Rheoli Gofal Cronig• Mae gan Gaerfyrddin bennaeth gwasanaethau integredig i redeg gwasanaethau cymunedol a Rheoli Gofal Cronig• 10% o dderbyniadau a osgoir wedi'i briodoli i'r tîm Rheoli Gofal Croni
Timau Parhaus Cymunedol	<ul style="list-style-type: none">• Tîm cymunedol aml-ddisgyblaeth Castell-nedd Port Talbot gyda ffisiotherapyddion a therapyddion galwedigaethol ar gael• Cytundeb i ryddhau adnoddau gofal cymdeithasol ar gyfer gofal yn y cartref a chymorth parhaus• Cyfarfod aml-ddisgyblaeth ar gyfer rhyddhau cleifion yn cytuno ar becyn gofal gyda'r claf/teulu• Darparu gofal nyrsio o safon saith diwrnod yr wythnos o 6 am i 11 pm yn lle derbyn claf i gartref gofal
Gweithwyr Gofal Hybrid	<ul style="list-style-type: none">• Tîm Gofal Iechyd Parhaus Gogledd Cymru, 'tîm galluogi' adsefydlu Cwm Taf• Gofal wedi'i asesu gan nyrsys ac wedi'i ddarparu gan weithiwr gofal sydd wedi llwyddo mewn prawf cymhwysedd NVQ• Asesiad parhaus gan nyrs• Gofalu am dasgau personol (codi o'r gwely, brecwast ac ati) a gofal clinigol sylfaenol (pwysedd gwaed, newid gorchuddion)• Un llinell adrodd i arweinydd tîm o fewn iechyd/gofal cymdeithasol
Timau Gofal Cymhleth	<ul style="list-style-type: none">• Bydd Sir Benfro yn datblygu pedwar tîm gofal cymhleth• Mae'n cynnwys iechyd, gofal cymdeithasol, staff y trydydd sector a meddygon teulu• Mae'n anelu at atal pobl rhag mynd i argyfwng drwy nodi pobl sydd mewn perygl a'u hatal rhag cael eu derbyn i'r ysbyty yn ddiangen

Ffynhonnell: Fframwaith Bum Mlynedd y GIG.

ei gwneud yn ofynnol i bob bwrdd iechyd ac ymddiriedolaeth GIG baratoi eu Cynlluniau Pum Mlynedd eu hunain. Fodd bynnag, er bod y sefyllfa ariannol a'r Fframwaith Pum Mlynedd yn rhoi sbardun mawr, mae'n uchelgeisiol o hyd ddisgwyl gweithredu diwygiadau drwy'r GIG cyfan, a gwireddu arbedion cost sylweddol o ganlyniad i hynny, o fewn cyfnod byr.

2.15 Er gwaethaf y cyfeiriad at gynnal nifer y swyddi, bu lleihad o 293 (0.4 y cant) yn nifer staff y GIG i 72,444, rhwng mis Medi 2009 a mis Medi 2010. Gwelwyd cynnydd yn y rhan

fwyaf o gateogoriau o swyddi, ac eithrio staff gweinyddol a staff ystadau, gyda gostyngiad o 15 y cant yn nifer y rheolwyr, gan gynnwys gostyngiad o 22 y cant yn nifer yr uwch reolwyr. Mae'n debygol bod llawer o'r rheolwyr hyn wedi gadael yn sgîl uno Ymddiriedolaethau a Byrddau Iechyd Lleol ym mis Hydref 2009. Ar ôl cymaint o ostyngiad mewn un grŵp o staff, mae'n bosibl nad oes fawr o le i dorri nifer y rheolwyr bellach. Ac fel y dywedodd cyn-Brif Weithredwr y GIG wrth y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, mae colli nifer sylweddol o reolwyr ar adeg o newid yn peri risg y bydd angen ei rheoli'n ofalus.

Er gwaethaf rhai enghreifftiau cadarnhaol, mae angen i'r GIG fynd ati i ad-drefnu gwasanaethau'n gyflymach er mwyn sicrhau gofal mwy costeffeithiol a llenwi'r bylchau ariannu

Ar y cyfan mae cyrff y GIG wedi gwneud gwaith da o ran cael systemau ad-drefnu yn iawn

2.16 Wynebodd y GIG yng Nghymru ad-drefnu ar raddfa sylweddol. Ym mis Hydref 2009, lleihaodd nifer y cyrff o fewn y GIG o 30 i 10. Gwelsom fod pob un o'r sefydliadau wedi gwneud cynnydd da o ran cael systemau y newid strwythurol mawr hwnnw yn iawn. Roedd gan bob un o'r cyrff newydd sylfeni ar gyfer llywodraethu da ar waith, er bod angen hefyd i bob un atgyfnerthu eu trefniadau llywodraethu ymhellach mewn ffyrdd gwahanol. Gwelsom hefyd eu bod wedi gwneud gwaith da o ran dwyn ynghyd y systemau ariannol, gan gynnwys systemau rheolaeth ariannol i reoli gwariant a chyfrif amdano.

Er gwaethaf rhywfaint o gynnydd a rhai enghreifftiau cadarnhaol, mae cynlluniau lleol manwl ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau'r GIG i ddarparu gofal mwy costeffeithiol ymhell o fod yn derfynol

2.17 Canfu ein gwaith archwilio yn ystod 2010-11 fod cyrff y GIG ar wahanol gamau o gynllunio ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau. Roedd y rhan fwyaf yn gwneud cynnydd o ran datblygu cynlluniau, ond roeddent ar wahanol gamau. Dengys y safleoedd arddangosol fod enghreifftiau o ad-drefnu mewn gwasanaethau unigol. Fodd bynnag, yn gyffredinol, roedd cynlluniau ymhell o fod yn derfynol, ac nid oedd rhai cyrff wedi nodi'n glir eto pa fodelau o wasanaethau yr oeddent yn bwriadu eu mabwysiadu.

2.18 Er bod pob un o gyrff y GIG yn ymgymryd â gwaith cynllunio ariannol yn y tymor canolig a rhywfaint o waith cynllunio'r gweithlu, gwelsom yn gyffredinol nad oedd y gwaith

hwn yn gynhwysfawr. Heb gynlluniau clir ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau, mae cyrff y GIG yn cael anhawster i nodi'n glir gostau ac arbedion posibl yn y dyfodol. Gwelsom enghreifftiau lle nad oedd cyrff y GIG wedi nodi sut y byddent yn cael gafael ar yr arian cyfalaf yr oedd ei angen i ddatblygu gwasanaethau newydd. Mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno rhaglen buddsoddi i arbed i helpu'r GIG, a gwasanaethau cyhoeddus eraill, i fuddsoddi mewn newidiadau a fydd yn arwain at arbedion. Caiff cyfran o'r arbedion ei defnyddio i ad-dalu'r buddsoddiad dros amser, yn hytrach na llenwi'r bylchau ariannu presennol. 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. Canfu ein gwaith fod gwaith cynllunio'r gweithlu yn mynd rhagddo drwy'r GIG cyfan, ond bod bron bob un o gyrff y GIG wedi methu â datblygu cynlluniau eto a oedd yn ymateb yn llawn i'r pwysau ariannol ar hyn o bryd neu'r modelau gwasanaethau yn y dyfodol.

2.19 Yn y gorffennol, mae'r GIG wedi cael problemau o ran gwneud penderfyniadau anodd i weddnewid ac ail-lunio gwasanaethau a'u gweithredu. Mae'n anochel bod newidiadau yn y ddarpariaeth o wasanaethau lleol, gan gynnwys symud rhai gwasanaethau o'r ysbyty a lleihau rhai gwasanaethau ysbyty neu eu cau yn ddadleuol. Yn sgîl yr ad-drefnu, mae arweinyddiaeth rheolwyr yn y GIG yn fwy crynodedig, a ddylai helpu i sicrhau bod prosesau gwneud penderfyniadau ynglŷn ag ad-drefnu yn symlach. Dylai'r GIG bellach achub ar y cyfle a gynigir gan y cylch gwleidyddol newydd i ymgysylltu â'r cyhoedd a chymunedau, a symud tuag at y newidiadau anodd a dadleuol sydd eu hangen ledled Cymru.



Gwelir enghreifftiau cadarnhaol o weithio mewn partneriaeth, y mae rhai yn arwain at newid gwasanaethau, ac ymgysylltu â'r cyhoedd a fydd o gymorth yn y gwaith o ad-drefnu gwasanaethau yn ehangach

2.20 Drwy ein gwaith archwilio diweddar, gwelsom nad oedd proses ad-drefnu'r GIG wedi cael effaith andwyol ar drefniadau partneriaeth lleol, er bod nifer fach o sefydliadau wedi cael problemau cynnar sydd wedi cael eu datrys i raddau helaeth. Gyda llai o gyrff yn y GIG bellach, bwriedir i'r broses ad-drefnu ei wneud yn llai cymhleth a helpu i sicrhau gwell gwaith partneriaeth. Cawsom fod o leiaf pedwar o'r gyrff wedi gweithredu eu hymrwymiad i egwyddor partneriaeth drwy wneud penodiadau ar y cyd ag awdurdodau lleol, a gwelir llawer o achosion ledled Cymru lle mae cydweithredu wedi arwain at rannu adeiladau. Gwelsom hefyd enghreifftiau lle roedd gweithio mewn partneriaeth wedi arwain at newidiadau yn y ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu neu eu cynllunio.

2.21 Mae ymgysylltu â'r cyhoedd hefyd yn hanfodol i lwyddiant gweddnewid gwasanaeth. Mae'n anodd cael cytundeb ynghylch penderfyniadau dadleuol, yn enwedig ynghylch cau cyfleusterau a gwasanaethau, megis ysbytai, sydd yn aml yn cael eu gwerthfawrogi'n fawr gan gymunedau lleol. Y ffordd orau o reoli'r tensiynau rhwng ad-drefnu gwasanaethau a safbwyntiau'r cyhoedd a chleifion yw drwy gyfathrebu ac ymgysylltu'n effeithiol. Felly fe'n calonogwyd o weld bod o leiaf pedwar sefydliad wedi cynnwys y cyhoedd a/neu ddefnyddwyr gwasanaethau mewn cynlluniau i newid gwasanaethau, ac mae'n amlwg bod sefydliadau yn mynd ati i ddefnyddio data ar brofiad cleifion i wella gwasanaethau.

Mae maint yr heriau ariannol a'r cynnydd hyd yma o ran lleihau gwariant cyffredinol yn awgrymu bod angen i'r GIG ailystyried ei uchelgeisiau ar gyfer lefelau gwasanaethau a swyddi o bosibl os yw am gyflawni balans ariannol yn y tymor byr

2.22 Nododd gyrff y GIG eu bod wedi sicrhau arbedion effeithlonrwydd gwerth £313 miliwn yn ystod 2010-11; sydd dipyn yn uwch nag mewn blynyddoedd blaenorol. Nid ydym wedi archwilio'r arbedion honedig ond mae'n annhebygol y bydd yr holl arbedion hyn yn rhai sy'n rhyddhau arian a fydd yn helpu i lenwi'r bwlch ariannu'n uniongyrchol. Yn amlwg mae sefydliadau unigol wedi sicrhau arbedion yn eu trafodion, er enghraifft, mae ein gwaith archwilio wedi nodi enghreifftiau cadarnhaol o arfer caffael gwell. Fodd bynnag, mae gwaith archwilio ar arbedion effeithlonrwydd ledled y DU yn tueddu i ddangos na ellir cadarnhau llawer o'r arbedion honedig.

2.23 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. Fodd bynnag, gyda phob un o gyllidebau Llywodraeth Cymru yn wynebu toriadau, bydd yn anos dod o hyd i swm o'r fath ar ddiwedd y flwyddyn. Y perygl yw, os na fydd unrhyw arian diwedd y flwyddyn ar gael, y bydd angen i'r GIG wneud toriadau yn y tymor byr heb iddo gael amser i asesu'r effaith bosibl ar ofal cleifion.

2.24 Yn ein barn ni, mae angen i'r GIG fynd ati i ad-drefnu gwasanaethau ar ffurf modelau mwy costeffeithiol a chynaliadwy yn gyflymach a pharhau i adeiladu ar dulliau gweithredu, megis 1000 o Fywydau a Mwy, er mwyn gwella ansawdd gwasanaethau i'r claf. Ond mae'r gwaith gweddnewid hwn yn

annhebygol o fod yn ddigon i fynd i'r afael â'r bylchau ariannu yn y tymor byr. Felly efallai y bydd angen i'r GIG ailystyried ei uchelgais i gynnal lefelau gwasanaethau a swyddi. Bydd angen dadansoddiad manwl i asesu effaith bosibl unrhyw ostyngiadau mewn gwasanaethau neu lefelau staffio ar gleifion a chanlyniadau ehangach yn y gymuned cyn i benderfyniadau gael eu gwneud. O ystyried maint y bwlc ariannu yn y tymor byr dylai gwaith cynllunio o'r fath fod yn flaenoriaeth yn awr.

Mae'r rhan fwyaf o gynghorau mewn sefyllfa dda i fynd i'r afael â'r bylchau ariannu presennol ond mae angen iddynt wneud rhagor i reoli effaith toriadau, ac nid ydynt yn glir ynglŷn â chost, risgiau a manteision gweddnewid gwasanaethau drwy gydweithredu

2.25 Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn ystyried y cynnydd a wneir gan gynghorau ledled Cymru wrth iddynt baratoi ar gyfer toriadau ariannol. Mae'n ystyried y gwaith paratoi a chynllunio sy'n mynd rhagddo'n lleol, gan ddefnyddio ein gwaith archwilio lleol. Mae hefyd yn ystyried y cyfeiriad cenedlaethol a bennwyd ar gyfer y sector, yn enwedig o ran cyfres o adolygiadau o strwythurau llywodraeth leol a rhai o'i gwasanaethau allweddol sy'n sbardun i fwy o ffocws ar gydweithredu.

Mae'r rhan fwyaf o gynghorau mewn sefyllfa dda i dorri costau, ond mae angen gwneud cynnydd o ran cynllunio'r gweithlu a newid gwasanaethau er mwyn lleihau effaith toriadau ar ddarpariaeth gwasanaethau a chanlyniadau cymdeithasol

2.26 Ym mis Tachwedd 2010, lluniwyd crynodeb o'n gwaith i adolygu trefniadau corfforaethol cynghorau, gan ystyried yn benodol yr hyn a ddywedodd yr adolygiadau am y paratodau i ymdrin â'r toriadau cyllidebol. Daeth yr adroddiad hwnnw i'r casgliad, er bod llawer o gynghorau mewn sefyllfa weddol dda i ymateb erbyn hyn, fod angen i bron bob un ohonynt wneud mwy o waith cynllunio ariannol a chynllunio'r gweithlu er mwyn lleihau costau a bod angen i rai ohonynt wella meysydd allweddol fel mater o frys. Awgryma ein gwaith mwy diweddar, er bod cynghorau wedi gwneud cynnydd, fod llawer o'r heriau, yn enwedig o ran cynllunio'r gweithlu, yn parhau.

2.27 Fel sector, mae llywodraeth leol mewn sefyllfa gymharol dda i reoli toriadau ariannol yn y tymor byr. Fel y nodwyd yn **Rhan 1**, llwyddodd cynghorau i greu cronfeydd wrth gefn dros y blynyddoedd ac mae ganddynt record dda o gyflawni o fewn eu cyllideb. Mae cynghorau hefyd wedi llwyddo i lenwi peth o'r bwlc drwy godi lefelau'r Dreth Gyngor. Mae llywodraeth leol wedi trafod yn agored y posibilrwydd y bydd angen toriadau, o ran lefelau gwasanaethau a swyddi, ac mae wedi bod yn cynllunio ar y sail hon. Y brif her i lywodraeth leol yw ei gallu i leihau effaith toriadau ar ddarpariaeth gwasanaethau a chanlyniadau ehangach yn hytrach na'i pharodrwydd i dorri costau.

2.28 Er mwyn gwneud penderfyniadau ynglŷn â'r hyn y dylid ei dorri, yr hyn y dylid ei ddiogelu a ble i fuddsoddi mewn gwelliannau bydd angen set glir o flaenoriaethau a



chanlyniadau a fwriedir. Awgryma ein gwaith mai cymysg yw'r darlun o ran pennu blaenoriaethau. Mae rhai cynghorau wedi cael anhawster, gyda sawl un yn nodi bod y rhan fwyaf o bethau a wnânt yn flaenoriaeth, neu'n llunio amcanion sy'n rhy gyffredinol i lywio prosesau gwneud penderfyniadau yn effeithiol. Fodd bynnag, y duedd gyffredinol yw bod cynghorau yn dechrau canolbwyntio ar set lai o flaenoriaethau clir. Mae rhai wedi ymgysylltu â'r cyhoedd a staff yn dda i bennu blaenoriaethau yng ngoleuni'r her ariannol. Mewn rhai achosion, bu ymdrech fawr i gynnwys pob cynghorydd yn y gwaith o bennu blaenoriaethau ar gam cynnar. Ond mae llawer o gynghorau wedi methu â sicrhau cysylltiad cadarn rhwng eu blaenoriaethau a chynlluniau ariannol, ac mae'n ansicr o hyd sut y byddant yn ariannu rhai agweddau ar weithgarwch gwella, yn enwedig mewn meysydd megis moderneiddio ysgolion, adfywio a gwastraff.

2.29 Awgryma ein gwaith fod llawer o gynghorau wedi bod yn canolbwyntio ar leihau costau staff mewn ymateb i'r toriadau ariannol. Rhwng mis Medi 2009 a mis Medi 2010, lleihaodd nifer y cyflogeion mewn llywodraeth leol i 161,400 o 165,100, sef gostyngiad o 2.2 y cant. Mae'r rhan fwyaf o gynghorau wedi bod yn gwneud cynnydd yn wyneb nifer o heriau o ran adnoddau dynol. Ond nid yw llawer wedi gwneud gwaith manwl ar gynllunio'r gweithlu eto i gadarnhau pa sgiliau a staff y mae eu hangen arnynt i ateb y galw ar hyn o bryd ac yn y dyfodol ac i gyflawni eu blaenoriaethau a'u hamcanion. O ganlyniad, rydym yn pryderu nad yw rhai cynghorau yn rheoli'n effeithiol y risgiau sy'n gysylltiedig â lleihau nifer y staff i ansawdd a chadernid gwasanaethau a'u cyfraniad i ganlyniadau cymdeithasol ehangach.

2.30 Er bod llawer o gynghorau wedi canolbwyntio ar leihau costau drwy lefelau staffio yn y tymor byr, maent yn fwyfwy yn dechrau

mabwysiadu dulliau gweddnewid. Mae llawer yn bwriadu adolygu ac ail-lunio gwasanaethau fel y gellir eu cynnal ac fel y gallant gyfrannu at well canlyniadau, gyda llai o staff o bosibl. Mae nifer gynyddol yn defnyddio, neu'n bwriadu defnyddio dulliau meddylfryd darbodus/meddylfryd systemau. Gwelsom enghreifftiau lle roedd cynghorau wedi llwyddo i leihau nifer y bobl yr oedd eu hangen i ddarparu gwasanaeth, yn sgîl adolygiadau o'r fath. Ymhlith y meysydd cyffredin y canolbwyntir arnynt maebudd-daliadau tai/y dreth gyngor, rheoli datblygiadau (cynllunio), a gwasanaethau stryd. Er bod arwyddion cadarnhaol o fwy o bwyslais ar weddnewid, mae angen o hyd i lawer o gynghorau wneud cynnydd pellach i wneud y canlynol:

- a** cyflwyno newid yn gyflymach wrth adolygu, ail-lunio a gwella eu gwasanaethau a meithrin diwylliant sy'n helpu staff i nodi a gweithredu ffyrdd newydd o weithio;
- b** cysylltu newid mewn gwasanaethau a chynllunio'r gweithlu, yn enwedig adleoli ac ailhyfforddi, i wneud y defnydd gorau o staff y mae eu swyddi yn cael eu dileu yn sgîl adolygiadau o wasanaethau; ac
- c** egluro'r ffordd y mae prosesau gweddnewid gwasanaethau lleol yn cysylltu â'r agenda gydweithredu.

2.31 Bydd y broses o wneud toriadau cyllidebol, gweddnewid gwasanaethau a chydweithredu ar raddfa ehangach yn brawf ar arweinwyr gwleidyddol a gweinyddol mewn llywodraeth leol. Cafwyd newidiadau ymhlith uwch reolwyr yn ddiweddar, gyda sawl cyngor yn y De yn penodi Prif Weithredwyr newydd a dau o'r chwe chyngor yn y Gogledd yn gweithredu heb Brif Weithredwr parhaol. Mae'n annhebygol bod arweinwyr gwleidyddol a gweinyddol, p'un a ydynt yn newydd yn eu swyddi ai peidio, wedi wynebu'r her o wneud

toriadau cyllidebol mewn termau real a newid gwasanaethau. Bydd angen iddynt bennu cyfeiriad clir a sbarduno newid ac ar yr un pryd ymgysylltu â staff a pobl leol, yn ogystal â dod o hyd i ffyrdd newydd o arwain mewn cydweithrediad ag eraill.

- 2.32** Un o'r heriau allweddol i arweinwyr, a'r rhai sy'n craffu ar eu gwaith, fydd sicrhau eu bod yn cael y wybodaeth y mae ei hangen arnynt i reoli effaith toriadau ar ansawdd gwasanaethau a chanlyniadau. Rydym wedi pryderu ers amser fod gormod o'r wybodaeth y mae cynghorau yn ei chasglu yn mesur prosesau a faint o amser a gymer i gynnal gweithgarwch. Ni cheir digon o wybodaeth am ansawdd gwirioneddol y gwasanaeth a ddarperir i'r defnyddiwr gwasanaeth, ac effaith ehangach gwasanaethau o ran gwella canlyniadau i'r cymunedau y mae'r cyngor yn eu gwasanaethu. Mae angen i gynghorau gael gwybodaeth fwy ystyrlon am ansawdd gwasanaethau a chanlyniadau er mwyn llywio'r ffordd y maent yn cynllunio ac yn gwneud penderfyniadau, yn enwedig penderfyniadau ynghylch ble i dorri a buddsoddi. Mae angen hefyd iddynt gael gwell gwybodaeth i fesur effaith eu penderfyniadau i newid gwasanaethau, a diwygio ac addasu lle ceir canlyniadau negyddol nas rhagwelwyd.

Mae cynghorau yn ymateb i bwysau cynyddol i gydweithredu ond cyfyd pryderon ynglŷn â llywodraethu ac atebolrwydd ac ansicrwydd ynglŷn â'r manteision ariannol a'r manteision o ran gwasanaethau

- 2.33** Mae llywodraeth leol yn eithaf gwahanol i'r GIG, yn yr ystyr bod pob cyngor yn sefydliad democrataidd annibynnol sy'n atebol i'r boblogaeth leol. Nid oes fframwaith cenedlaethol ar gyfer lleihau costau drwy weddnewid gwasanaethau. Fodd bynnag mae

gan Lywodraeth Cymru rôl bwysig i'w chwarae yn y broses o lunio'r amgylchedd deddfwriaethol, strategol ac ariannol y mae llywodraeth leol yn gweithredu ynddo. Mae dadl yn mynd rhagddi ynghylch a ddylai llywodraeth leol gael ei had-drefnu, gyda rhai yn mynegi'r farn bod rhai awdurdodau yn rhy fach o bosibl i fod yn ymarferol. Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu adolygiadau o strwythurau llywodraeth leol yn ogystal â'r ddau brif wasanaeth a ddarperir gan gyngorau: addysg a gwasanaethau cymdeithasol. Mae pob un o'r adolygiadau yn awgrymu bod mwy o gydweithredu rhwng cynghorau yn allweddol i weddnewid gwasanaethau er mwyn sicrhau eu bod yn fwy gynaliadwy yn ariannol:

- a** Daeth adolygiad *Lleol, Rhanbarthol, Cenedlaethol: Pa wasanaethau yw'r rhai gorau i'w darparu ble?* (adolygiad Simpson) i'r casgliad nad oes angen ad-drefnu cynghorau o reidrwydd, ond bod angen iddynt gydweithio'n fwy mewn amrywiaeth o wasanaethau, gyda chymysgedd o drefniadau sy'n adlewyrchu amgylchiadau lleol, a gyda rhai gwasanaethau yn cael eu darparu'n genedlaethol. Mae'r adolygiad yn herio cynghorau i ddechrau cydweithredu yn llawer cynt ac ar raddfa ehangach er mwyn sicrhau gwell canlyniadau i ddefnyddwyr gwasanaethau a dinasyddion, a sicrhau mwy o werth o wariant cyhoeddus. Nododd yr adolygiad fod setliad ariannol llywodraeth leol yn fwy ffafriol yng Nghymru nag mewn rhannau eraill o'r DU, gan ddweud y gallai Llywodraeth Cymru, a hynny'n gwbl gyfiawn, ddisgwyl gweld enillion drwy well gwasanaethau cyhoeddus. Mae'n dadlau o blaid ail-lunio swyddogaethau gwasanaeth mewn ffordd radical, gan ddod i'r casgliad 'steady as you go is not an option'.



b Mae perfformiad gwan Cymru yn adroddiad rhyngwladol *Rhaglen Ryngwladol Asesu Myfyrwyr (PISA)*²¹ a'r gwendidau a nodwyd gan Estyn²² yn rhoi sbardun i newid ym maes addysg. Yn sgîl yr adolygiad o adnoddau rheng flaen²³, mae Llywodraeth Cymru wedi blaenoriaethu gwaith i nodi ffyrdd o ailgyfeirio adnoddau i'r rheng flaen. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi cytuno y bydd cynghorau yn cynyddu cyfran y gwariant wedi'i gyllidebu ar ysgolion y mae'n ei throsglwyddo'n uniongyrchol i ysgolion o'r ganran bresennol, sef 75 y cant, i 80 y cant o fewn pedair blynedd. Ac mae adolygiad o strwythur gwasanaethau addysg²⁴ wedi rhoi mwy o bwysau ar gynghorau i gydweithio drwy gonsortia rhanbarthol i wella costeffeithiolrwydd gwasanaethau ysgolion a thrwy hynny ailgyfeirio adnoddau i'r ystafell ddosbarth.

c Mae *Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaliadwy i Gymru: Fframwaith Gweithredu*²⁵ yn nodi bwriad i weddnewid gwasanaethau cymdeithasol. Mae'n cydnabod y pwysau sylweddol, o ran ariannu a galw, a wynebier gan wasanaethau cymdeithasol, ac mae'n anelu at fynd i'r afael â'r pwysau hynny drwy adnewyddu, yn hytrach na chwtdogi. Mae'n galw am fwy o gydweithredu rhwng cynghorau, gyda rhai gwasanaethau'n cael eu darparu'n rhanbarthol ac yn genedlaethol, yn ogystal â gwell gydweithredu rhwng gwasanaethau yn yr un cyngor a gwasanaethau iechyd lleol.

2.34 Er gwaethaf cryn ffocws ar gydweithredu, fel y noda Adolygiad Simpson, cyfyd rhai

cwestiynau pwysig o hyd sydd heb eu hateb ynghylch rhoi cynlluniau ar waith yn ymarferol. Nid yw cydweithredu yn ddiben ynddo'i hun; mae'n rhaid bod iddo bwrpas. Wrth wraidd y pwrpas hwnnw mae'r angen i gynnal a gwella gwasanaethau a chanlyniadau i bobl a chymunedau. O ystyried yr heriau o ran ariannu, mae ystyriaethau ariannol ynglŷn â'r gost a'r gostyngiadau posibl mewn costau sy'n gysylltiedig â chydweithredu hefyd yn ffactorau pwysig. Gellir cydweithredu mewn sawl ffordd, ac nid yw'n glir eto sut yn union y gellir sicrhau bod y gwahanol ffyrdd o gydweithredu yn cyflawni'r dibenion allweddol hynny sydd, weithiau, yn mynd yn groes i'w gilydd, sef gwella gwasanaethau a chanlyniadau a lleihau costau.

2.35 Un ffordd bwysig o gydweithredu yw rhwng dau fath gwahanol o sefydliad sy'n gwasanaethu'r un boblogaeth. Mae'r math hwn o gydweithredu yn hanfodol am fod angen i sefydliadau gydweithio ac ystyried darpariaeth o safbwynt systemau cyfan a darparu gwasanaethau di-dor sy'n effeithlon ac sy'n gwella canlyniadau i'r boblogaeth y maent yn ei gwasanaethu ar y cyd. Mae ein gwaith wedi dangos bod llawer o gyngorau yn gweithio'n fwy agos gyda phartneriaid mewn sectorau eraill. Yn benodol, gwelir 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.

²¹ Bradshaw, J., Ager, R., Burge, B. a Wheeler, R. (2010). *PISA 2009: Achievement of 15-year-olds in Wales*. Slough: NFER.

²² *Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru 2009-10*

²³ Pricewaterhousecoopers (2010) Adolygiad o gost gweinyddu'r system addysg yng Nghymru – *Cam 1*, <http://wales.gov.uk/docs/dcells/publications/100518reviewofcostadminen.pdf>

²⁴ <http://wales.gov.uk/docs/dcells/publications/110412educationen.pdf>

²⁵ <http://wales.gov.uk/topics/health/publications/socialcare/guidance1/services/?lang=en>

2.36 Mae cynghorau yn bwriadu cydweithredu â'i gilydd yn fwy er mwyn cynllunio a darparu gwasanaethau naill ai'n rhanbarthol neu'n is-ranbarthol. Erys diffyg eglurder ynghylch pa fanteision, yn ariannol ac o ran gwasanaethau y gall y math hwn o gydweithredu esgor arnynt, o dan ba delerau ac o dan ba amgylchiadau. Nid rhywbeth unffordd yw cydweithredu: mewn llythyr at y Gweinidog Addysg, nododd y Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru y gallai trefniadau llywodraethu cymhleth ar gyfer cydweithredu arwain at fwy o gostau. Gall y costau hynny fod yn rhai cudd, megis rheolwyr yn treulio mwy o'u hamser yn sicrhau bod cydweithredu yn llwyddo yn hytrach na chanolbwyntio ar weithgaredd arall i wella gwasanaethau neu leihau costau. Ceir rhai enghreifftiau o gydweithredu hirsefydledig rhwng cynghorau mewn meysydd megis rheoli gwastraff. Awgryma ein gwaith y gall cydweithredu o'r fath fod yn fuddiol, yn enwedig o ran gwasanaethau arbenigol, ond mae'n cymryd cryn amser a buddsoddiad mewn rheoli cydberthnasau. Gall prosesau gwneud penderfyniadau fod yn arafach nag ydynt mewn un sefydliad, mae'n anodd cael cytundeb, a cheir risg y caif atebion sy'n plesio'r nifer fwyaf o bobl eu dewis, gan alluogi pob cyngor i ddangos ei fod wedi cael rhyw fudd o'r trefniant, yn hytrach na gweithredu'r hyn sydd orau i'r rhanbarth cyfan.

2.37 Mae cynghorau yn ystyried ffyrdd o gydweithredu'n gynt ac ar raddfa ehangach ond erbyn hyn maent yn gorfod wynebu'r ansicrwydd a'r risgiau sy'n gysylltiedig â rhoi cynlluniau ar waith yn ymarferol. Ym mhob ardal ceir nifer o brosiectau sy'n cael eu rhedeg drwy bedwar Bwrdd Partneriaeth Ranbarthol CLILC. Mae'r pedwar consortiwm addysg rhanbarthol ar waith erbyn hyn a'u nod yw darparu Gwasanaethau Gwella Ysgolion rhanbarthol o fis Medi 2012. Yn y

rhan fwyaf o achosion, mae prosiectau cydweithredu'r Byrddau Rhanbarthol wrthi'n cael eu datblygu a'u gweithredu o hyd, felly nid yw costau a buddiannau'r trefniadau yn glir eto. Yn unol ag Adolygiad Simpson, mae llawer yn ceisio datblygu trefniadau llywodraethu effeithiol i wella atebolrwydd lleol a gwaith craffu ar wasanaethau rheng flaen yn hytrach na'u gwanhau. Yn unol ag Adolygiad Simpson, mae llawer yn ceisio datblygu trefniadau llywodraethu effeithiol i wella atebolrwydd lleol a gwaith craffu ar wasanaethau rheng flaen yn hytrach na'u gwanhau. Un o'r heriau penodol allweddol yw rhoi cadarnhad a sicrwydd i gynghorwyr a dinasyddion lleol y gallant o hyd fynegi barn ar y ffordd y darperir gwasanaethau a dwyn uwch reolwyr i gyfrif pan fyddant yn methu. Mewn rhai meysydd gwelir cynnydd o ran dwyn ynghyd rai strwythurau llywodraethu, ond yn gyffredinol mae llawer o'r cwestiynau allweddol ynghylch llywodraethu ac atebolrwydd heb eu hateb.

2.38 Mae goresgyn y rhwystrau sefydliadol, llywodraethu a diwylliannol yn golygu ei bod yn debygol o gymryd amser cyn bod cydweithredu yn dwyn ffrwyth ar ffurf arbedion ariannol mawr. Felly mae darparu gwasanaethu cyngor drwy gydweithredu rhanbarthol neu is-ranbarthol yn annhebygol o chwarae rhan helaeth i lenwi'r bylchau ariannu a wynebir gan gynghorau yn y tymor byr. Adlewyrchir hyn yn y ffaith bod cynghorau ar y cyfan yn canolbwyntio ar wneud arbedion drwy weddnewid eu gwasanaethau eu hunain. Fodd bynnag, mae gwasanaethau cydweithredol yn debygol o fod yn rhan bwysig o'r broses o weddnewid y ffordd y darperir gwasanaethau yn y tymor hwy.

2.39 Mae angen hefyd fod yn realistig ynglŷn â'r graddau y bydd gwasanaethau cefn swyddfa a rennir yn cyfrannu at ymdrecheion i lenwi'r bylchau ariannu presennol. Efallai fod gwneud



arbedion drwy rannu swyddogaethau cefn swyddfa yn ymddangos yn rhywbeth amlwg i'w wneud; yn wir, mae Gwasanaethau Cymdeithasol Cynaldawy i Gymru yn ei ddisgrifio fel 'hanfodion darparu gwasanaethau o ddydd i ddydd'. Ac eto'n ymarferol, mae grwpiau o gynghorau wedi cael anhawster i gytuno ar achos busnes dichonadwy ar gyfer gwasanaethau cefn swyddfa cynhwysfawr a rennir. Mae'n bosibl bod gwasanaethau cefn swyddfa a rennir yn ateb priodol yn yr hirdymor, ond mae'r costau ymlaen llaw, y newidiadau TGCh cymhleth, a'r newid sefydliadol, diwylliannol a gweithredol sylweddol sy'n gysylltiedig â hwy yn golygu eu bod yn annhebygol o wneud cyfraniad mawr i lenwi bylchau ariannu cynghorau yn y tymor byr ac o bosibl yn y tymor canolig. Fodd bynnag, mewn rhai meysydd sy'n cynnwys trafodion megis caffael mae lle i wneud arbedion drwy gydweithredu o fewn terfyn amser byrrach.

Yn gyffredinol, mae'r heddluoedd a'r gwasanaethau tân ac achub yng Nghymru yn paratoi'n dda ar gyfer yr heriau a wynebant, gyda chynlluniau clir a record dda o reolaeth ariannol a gweddnewid gwasanaethau

Heddluoedd

2.40 Awgrymodd gwaith a gynhaliwyd gennym ar y cyd â'r Comisiwn Archwilio ac Arolygiaeth Cwnstabiliaeth Ei Mawrhydi yn 2010 fod yr heddluoedd yng Nghymru ar flaen y gad ar y cyfan o ran paratoi ar gyfer toriadau cyllidebol. Mae ganddynt record dda o gyflawni o fewn eu cyllidebau, ac roedd eu cynlluniau ariannol yn y tymor canolig wedi ystyried y posibilrwydd o doriadau ariannol cyn y dirwasgiad. Eto i gyd, maent yn wynebu

toriadau llawer llymach mewn termau real na gwasanaethau cyhoeddus eraill yng Nghymru. Mae cynlluniau ariannol y pedwar heddlu yn dangos sut y bwriadant lenwi bylchau ariannu o tua £80 miliwn erbyn 2014-15.

2.41 Er bod yr heddluoedd wedi paratoi'n dda ar gyfer toriadau ac wedi cynllunio ar eu cyfer ar y cyfan, canfu ein gwaith ar y cyd, a gynhaliwyd cyn yr Adolygiad o Wariant fod lle i bob un sicrhau mwy o arbedion cost. Amcangyfrifwyd y gallai'r pedwar heddlu a'r pedwar awdurdod yng Nghymru arbed rhwng £24 miliwn a £35 miliwn. Mae'r arbedion mwyaf i'w cael drwy newid y cymysgedd sgiliau, a fyddai'n golygu bod mwy o waith yn cael ei wneud gan staff yr heddlu a bod llai o uwch swyddogion; gwell caffael; a lleihau costau cefn swyddfa.

2.42 Hyd yn oed os bydd yr heddluoedd yn sicrhau'r holl arbedion effeithlonrwydd a nodwyd uchod, ni fyddai'n ddigon i lenwi'r bylchau ariannu a wynebant. Fel rhan o'u cynlluniau i fynd i'r afael â'r heriau ariannol, mae heddluoedd Cymru yn bwriadu gwneud gostyngiadau sylweddol mewn costau staff. Dangosodd adroddiad gan Arolygiaeth Cwnstabiliaeth Ei Mawrhydi yn 2011 fod rhai heddluoedd yn disgwyl gweld gostyngiadau sylweddol yn nifer swyddogion yr heddlu yn ogystal â staff yr heddlu. Yn gyffredinol maent yn disgwyl lleihau nifer swyddogion yr heddlu drwy wastraff naturiol; gyda swyddogion yn gadael ar oedran ymddeol neu ar ôl 30 mlynedd o wasanaeth pan fydd ganddynt hawl i gael pensiwn llawn. Am fod swyddogion yr heddlu yn ddeiliaid swydd yn hytrach na chyfloggeion, ni ellir eu diswyddo o dan amgylchiadau arferol os dewisant aros yn yr heddlu ar ôl 30 mlynedd. Fodd bynnag, mae pwerau ar gael i'w gwneud yn ofynnol i staff ymddeol ar ôl 30 mlynedd er budd effeithlonrwydd cyffredinol yr heddlu. Mae un o heddluoedd Cymru wedi galw'r pwerau hyn i rym.

2.43 Nid yw gostyngiadau yn nifer y swyddogion a'r staff o reidrydd yn golygu gostyngiad yn ansawdd neu lefel y gwasanaeth. Mae'r heddluoedd yn bwriadu rheoli effaith y toriad yn nifer y swyddogion a'r staff drwy newid y ffordd y maent yn plismona. Mae gan heddluoedd Cymru record dda ar y cyfan o sicrhau newid. Rydym wedi nodi enghreifftiau lle mae heddluoedd Cymru yn gweddnewid gwasanaethau er mwyn sicrhau gostyngiadau mewn costau a diogelu gwasanaethau. Gwelsom fod pob un o'r heddluoedd yng Nghymru wedi gwneud cynnydd da o ran rhaglenni newid i sicrhau gostyngiadau mewn costau.

2.44 Gwelsom hefyd fod heddluoedd Cymru yn gwneud defnydd da o ddulliau cydweithredu ac yn arwain y gad i ryw raddau ledled y DU. Er enghraifft, hyd yma o dan Awdurdodau Heddlu Cymru mae adnoddau cyfun gwerth £10 miliwn wedi cael eu defnyddio i ddarparu gwasanaethau plismona ar sail ranbarthol, yn enwedig ym meysydd troseddu difrifol a chyfundrefnol a gwrthsefyll eithafiaeth. Mae Awdurdodau Heddlu Cymru hefyd wedi datblygu rhaglen gydweithredol i Gymru gyfan i wella gwasanaethau a sicrhau arbedion ariannol; mae'r rhaglen yn cynnwys yr uned cymorth gwyddonol ym Mhen-y-bont ar Ogwr a rennir gan dri heddlu.

Yr Awdurdodau Tân ac Achub

2.45 Yn 2010, cyhoeddwyd Adroddiadau Asesu Gwella ar y tri Awdurdod Tân ac Achub yng Nghymru. Canfuwyd gennym fod gan yr Awdurdodau Tân ac Achub record dda o sicrau bod gwasanethau yn cael eu darparu o fewn y gylideb, ac yn hyn o beth maent mewn sefyllfa gadarn i wynebu cyfnod o heriau ariannol sylweddol. Roedd pob un o'r tri Awdurdod Tân ac Achub wedi tanwario yn 2010-11.

2.46 Canfuwyd hefyd fod y tri awdurdod wedi datblygu ffordd gydlynol o gynllunio ar gyfer yr heriau ariannol o'u blaenau, ond mae'n rhy gynnar i ddweud a fydd y trefniadau hyn yn sicrhau'r arbedion cost a'r gwelliannau mewn gwasanaethau a fwriedir. Mae'r tri awdurdod wedi nodi faint o arbedion cost sydd ei angen hyd at 2013-14. Maent wedi rhoi ar waith brosesau i sicrhau'r lefel o arbedion cost a nodwyd ac mae ganddynt nifer o opsiynau posibl i'w gweithredu. Mae'r opsiynau yn cynnwys lleihau nifer y swyddi rheoli a lleihau costau drwy ddefnyddio staff yn hyblyg. Mae un o'r awdurdodau yn bwriadu gwneud defnydd 'tactegol' o'i gronfeydd wrth gefn os na fydd ei gynlluniau/opsiynau arbed arian yn cael eu gwireddu. Eto i gyd, mae lle i'r awdurdodau wneud mwy i gysylltu eu cynlluniau ariannol yn y tymor canolig â'u blaenoriaethau strategol a gwaith cynllunio'r gweithlu.

2.47 Mae gan y tri awdurdod record dda o wneud penderfyniadau anodd a sicrhau newid drwy raglenni a phrosiectau arloesol. Roeddent eisoes wedi newid patrymau gwaith staff. Roedd pob awdurdod wedi ail-lunio ei waith i sicrhau cydbwysedd rhwng ymateb i achosion brys a gwaith ataliol. Mae gan y tri awdurdod record dda o gydweithredu, yn enwedig â'r heddlu, er bod angen rhywfaint o waith/gwerthuso i ddangos effaith rhai enghreifftiau o weithio mewn partneriaeth. Canfuwyd hefyd fod yr Awdurdodau Tân ac Achub wedi gwneud cynnydd da o ran trafod rhai o'r heriau a wynebant gyda'r cyhoedd ac o ran nodi blaenoriaethau ar gyfer y dyfodol.



Mae arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus yn cydweithio i roi cyfeiriad ar feysydd lle gellir gwneud arbedion ond mae her i droi'r syniadau yn gamau gweithredu ac mae bwlch mewn arweinyddiaeth ar doriadau yn y tymor byr

2.48 Cyfeiriodd ein hadroddiad gwreiddiol, *Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus*, ym mis Mawrth 2010, at y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi (y Rhaglen) fel rhan o ymateb y sector cyhoeddus i'r heriau ariannol. Ers hynny, mae'r Rhaglen wedi datblygu cryn dipyn. Mae wedi dwyn ynghyd uwch reolwyr o bob rhan o wasanaethau cyhoeddus yn ogystal â'r sector gwirfoddol a'r sector preifat, i ddatblygu fframwaith ar gyfer ymateb i bwysau ariannol a phwysau eraill drwy effeithlonrwydd ac arloesi. Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi chwarae rhan weithredol yn y Rhaglen. Ym mis Gorffennaf 2011, penderfynodd Llywodraeth Cymru i gyflwyno Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus newydd yn lle'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi. Mae'r adran hon yn nodi ein barn ar wersi allweddol y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi i lywio datblygiad y ffordd o weithredu ar gyfer y sector cyhoeddus cyfan yn y dyfodol.

Rhoddodd y Rhaglen gyfeiriad ymarferol i gefnogi'r weledigaeth o wasanaethau effeithlon a chydweithredol sy'n canolbwyntio ar y dinesydd a ddarperir drwy weithlu brwdfrydig

- 2.49** Adeiladodd y Rhaglen ar y weledigaeth sy'n bodoli eisoes o wasanaethau effeithlon a chydweithredol sy'n canolbwyntio ar y dinesydd, a ddatblygwyd yn y ddogfen Creu'r Cysylltiadau yn 2005, ac a gymeradwywyd gan *Adolygiad Beecham* yn 2006. Awgryma ein gwaith archwilio dros y blynyddoedd mai araf fu cynnydd gwasanaethau cyhoeddus o ran symud tuag at y model hwn yn ymarferol. Prin yw'r enghreifftiau nodedig sy'n adlewyrchu gweledigaeth o'r fath a sut yn union y gall gwasanaethau cyhoeddus symud o'r sefyllfa sydd ohoni i'r sefyllfa a ddymunir.
- 2.50** Dechreuodd y Rhaglen gynnig mwy o fanylion am sut beth y gallai gwasanaethau cydweithredol sy'n canolbwyntio ar y dinesydd fod a rhoddodd gymorth a chanllawiau manwl i roi gwasanaethau o'r fath ar waith mewn gwirionedd. Roedd dau faes gwaith addawol iawn:
- a** y gwaith ar feddylfryd darbodus/meddylfryd systemau a wneir o dan ffrwd waith Gweddnewid Busnes; a'r
 - b** modelau cydweithredol a hyrwyddir o dan ffrwd waith Modelau Newydd o Ddarparu Gwasanaethau.
- 2.51** Cynigiodd y gwaith ar feddylfryd darbodus/meddylfryd systemau ffordd ymarferol o sicrhau gwelliant a arweinir gan staff ac sy'n canolbwyntio ar y cwsmer. Mae meddylfryd darbodus/meddylfryd systemau yn cynnig dull strwythuredig sy'n helpu staff i ddeall pam bod eu gwasanaeth yn perfformio fel y mae ac i arloesi ac ailgynllunio gwasanaethau i leihau gwastraff a gwella gwasanaethau a chanlyniadau. Mae'r Bwrdd

Trawsnewid Busnes a Swyddfa Archwilio Cymru wedi comisiynu ymchwil ar y cyd gan y Ganolfan Ymchwil Menter Ddarbodus ym Mhrifysgol Caerdydd, sy'n nodi model ar gyfer 'system ddarbodus' i helpu gwasanaethau cyhoeddus i gydweithredu er mwyn gwella gwasanaethau (Ffigur 19). Mae'r gymuned arfer a sefydlwyd o dan y Bwrdd, ac sy'n dal i fodoli, yn cynnig cyfle ardderchog i wasanaethau cyhoeddus symud tuag at

weithredu dulliau gweithredu o'r fath mewn amgylchedd cefnogol o ddysgu a rennir. Ar y cyd â Rheoli yng Ngwasanaeth Cyhoeddus Cymru, arweiniodd Swyddfa Archwilio Cymru ymweliad a oedd yn cynnwys uwch reolwyr o bob rhan o wasanaeth cyhoeddus Cymru â RICOH yn Telford, sydd wedi ennill gwobrau am y ffordd y mae'n defnyddio'r Meddylfryd Darbodus (Ffigur 20).

Ffigur 19 – Ymchwil y Ganolfan Ymchwil Menter Ddarbodus (LERC) i wella busnes

Comisiynwyd LERC gan Swyddfa Archwilio Cymru a Llywodraeth Cymru ar y cyd i gynnal adolygiad sylfaenol o'r defnydd o adnoddau gwella busnes o fewn gwasanaethau cyhoeddus Cymru, ystyried y cyfle i ddefnyddio dulliau megis meddylfryd darbodus a meddylfryd systemau ar gyfer gwasanaethau cymhleth a thrawsbynciol, a darparu fframwaith ar gyfer defnyddio dulliau o'r fath ar gyfer gwahanol fathau o wasanaethau.

Canfu ymchwil LERC fod ymwybyddiaeth eang o ddulliau gwella busnes, a diddordeb ynddynt, ym mhob rhan o wasanaethau cyhoeddus Cymru. Fodd bynnag, mae'r defnydd a wneir ohonynt yn tueddu i ganolbwyntio'n eithaf cul ar bwyntiau o weithgaredd, yn hytrach na mynd i'r afael â systemau cyfan a'u gwella. Mae'r adroddiad yn galw'r dull gweithredu ad hoc hwn yn 'feddylfryd darbodus ysgafn'.

Mae'r adroddiad yn dadlau ei bod yn bosibl, yn wir, yn ddymunol, ddefnyddio meddylfryd darbodus a meddylfryd systemau fel ffordd systemau cyfan o wella gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r adroddiad yn galw'r dull gweithredu hwn yn 'system ddarbodus' ac yn nodi fframwaith i'w ddefnyddio gan reolwyr ac arweinwyr ar gyfer mathau gwahanol o wasanaethau. Ni fwriedir iddo fod yn gyfarwyddol: mae'r syniad bod un ateb i bopeth yn mynd yn gwbl groes i athroniaeth y meddylfryd darbodus a meddylfryd systemau. Yn hytrach na hynny, mae'n nodi amrywiaeth o adnoddau y gellir eu defnyddio i alluogi gwasanaethau cyhoeddus i ddeall sut mae eu gwasanaethau yn perfformio a pham, o safbwynt sy'n canolbwyntio ar y cwsmer, a sut y gellir eu gwella. Mae'n nodi tair lefel wahanol o wasanaeth (gweler y diagram isod) ac yn cydnabod bod angen dulliau dadansoddi a gwella gwahanol er mwyn i bob lefel weithio'n effeithiol. Mae'r adroddiad llawn yn nodi amrywiaeth o adnoddau gwahanol ar gyfer y lefelau gwahanol a'r mathau gwahanol o weithgareddau a all ddod o fewn y lefelau hynny, a gellir ei weld yn www.wao.gov.uk

Sefydliad/Cadwyn Gyflenwi/Clwstwr	Lefel 1 (Ffocws)	Lefel 2 (Llif)	Lefel 3 (Cadernid)
Awdurdod lleol	Gwasanaethau Hamdden	Proses ymweliadau nofio	Dibynadwyedd Gwasanaethau Achubwyr Bywydau
Gofal Iechyd	Gofal Wedi'i Gynllunio (Darpariaeth Iechyd a Gofal Cymdeithasol)	Llwybr Dementia	Bwndel Gofal ar gyfer Haint y Llinell Ganolog
Cymdeithas Tai	Rheoli Ystadau	Rheoli Unedau Gwag	Adnewyddu Ceginau
Heddlu	Gorfodi Rheoliadau Traffig	Patrolio Traffyrdd	Rhoi Tocynnau Goryrru
Prifysgol	Addysgu	Derbyniadau Israddedigion	Proses Ymgofrestru



Ffigur 20 – Dull gweithredu RICOH o sicrhau gwelliant a arweinir gan gyflogeion

Cwmni gweithgynhyrchu Japaneaidd yw RICOH ac mae ganddo safle yn Telford, Lloegr. Mae'n defnyddio math o Feddylfryd Darbodus i hyrwyddo gwelliant parhaus drwy ei holl weithrediadau. Ymhlith yr egwyddorion allweddol sy'n sail i ddull gweithredu RICOH mae'r canlynol:

- yr allwedd yw newid pobl nid dim ond prosesau;
- mae'n golygu bod pob un, bob dydd, yn gwneud rhywbeth yn well na ddoe;
- defnyddio'ch pen ac nid eich arian i ddatrys problemau; a
- chydabod a gwobrwyo'r mathau o ymddygiad yr hoffech eu gweld, oherwydd dyma'r rhai a gaiff eu hailadrodd.

Mae RICOH yn hyfforddi staff mewn dulliau penodol i'w helpu i nodi gwastraff a chyfleoedd i wella. Mae'r cwmni yn annog pob aelod o staff i wneud awgrymiadau ar gyfer gwelliant parhaus. Mae RICOH yn gwobrwyo staff a thimau am gyflwyno syniadau mewn sawl ffordd: cânt dalebau i'r cantin am bob syniad a gyflwynir ganddynt; cynhelir digwyddiadau rheolaidd lle mae staff yn cael tystysgrifau am y syniadau gorau; a chaiff staff eu gwobrwyo drwy'r system arfarnu.

Mae Chris Nicholls, y Rheolwr Gweithgynhyrchu Cyffredinol ar safle RICOH yn Telford yn esbonio: 'I strongly believe that sustainable improvement is about changing people not processes. Our people doing the work are the real experts. Engaging them in continuous improvement activities brings real business benefits to the organisation.'

Mae RICOH yn defnyddio ffordd syml ond hynod weladwy o reoli. Arddangosir cenhadaeth y cwmni a gwerthoedd y safle mewn manau amlwg ar y safle. Maent yn defnyddio nifer fach o ddangosyddion allweddol sy'n ymwneud ag ansawdd, cynhyrchiant, diogelwch a gwelliant parhaus. Gosodir y byrddau rheoli hyn ym mhob safle a chânt eu diweddarau mewn amser real. Mae hyn yn rhoi cipolwg sydyn o berfformiad proses neu system benodol i staff a rheolwyr, yn ogystal â chipolwg o'r graddau y maent yn gwella.

Mae RICOH yn nodi ei fod wedi gweld effaith fawr o ganlyniad i'r ffordd y mae'n ceisio gwelliant parhaus:

- gan ddefnyddio mesurau safonol nodir bod lefelau ymwneud ymhlith y 853 o gyflogeion yn 76 y cant, sy'n cymharu'n dda iawn â'r cyfartaledd o 24 y cant;
- roedd bodddhad staff gyda'u swydd hyd yn oed yn uwch;
- mae gan gynllun awgrymiadau'r staff, 'RPL together' gymhareb elw o fuddsoddiad o 1:14;
- cyflwynir tua 2,500 o syniadau bob blwyddyn a roddir bron 80 y cant ohonynt ar waith; ac
- maent yn defnyddio llawer o adnoddau syml ac ymarferol sy'n helpu pobl i reoli eu swyddi, gwella'r hyn a wnânt ac ennyn a chynnal diddordeb.

2.52 Nododd ffrwd waith Modelau Newydd o Ddarparu Gwasanaethau yn cynnig enghreifftiau o wasanaethau a modelau sy'n cael eu cynllunio a'u darparu gan ystyried y defnyddiwr a'r dinesydd. Defnyddiodd rhywfaint o'r gwaith ddulliau a ddefnyddiwyd gan Kafka Brigade i ddeall sut mae pobl yn cael gafael ar wasanaethau mewn gwirionedd (Ffigur 21). Nododd y ffrwd waith hon nad oes un ateb i bopeth ar y cyfan, hyd yn oed i ymdrin â'r un set o broblemau. Yn hytrach na hynny, canolbwyntiodd y ffrwd waith ar nodweddion llwyddiant. Yn aml mae'r nodweddion hyn yn cynnwys deall anghenion a phrofiadau defnyddwyr gwasanaethau /darpar ddefnyddwyr mewn ffordd systematig ac yna ail-lunio'r gwasanaeth i ddiwallu'r anghenion hynny.

Ffigur 21 – Dull Kafka Brigade

Mae Kafka Brigade wedi datblygu dull o wella ac ailgynllunio gwasanaethau yn seiliedig ar ddealltwriaeth ddofn o'r ffordd y mae pobl yn cael gafael ar wasanaethau cyhoeddus a'u defnyddio mewn gwirionedd. Fel y meddylfryd darbodus, mae'n golygu dilyn hynt defnyddwyr gwasanaethau wrth iddynt ryngweithio â gwasanaethau cyhoeddus mewn ymdrech i gael y gwasanaeth sydd ei angen neu ei eisiau arnynt. Yn aml mae'n tynnu sylw at gymhlethdod cael gafael ar wasanaeth; gorfod mynd at lawer o wahanol sefydliadau a dryswch ynglŷn â phwy sy'n gyfrifol am beth. Mae'r dull hefyd yn golygu dod â darparwyr gwasanaethau wyneb yn wyneb â defnyddwyr gwasanaethau, fel y gallant glywed eu hunain am yr anawsterau a'r rhwystrau y mae pobl yn eu hwynebu wrth geisio cael gwasanaeth.

Mae'r dull yn cynnwys tri cham. Mae cam un yn darganfod y broblem ac yn defnyddio staff rheng flaen fel arbenigwyr i ddilysu'r canfyddiadau sy'n dod i'r amlwg o brofiad defnyddwyr gwasanaethau, ac fel ffynhonnell o atebion posibl. Mae cam dau yn cynnwys 'symbylu newid', gan ddwyn ynghyd y gwahanol randdeiliaid sydd â diddordeb yn y broblem i ddatblygu ffyrdd newydd o weithio o bosibl sy'n cael eu gweithredu a'u hasesu. Yn olaf, mae'r dull yn canolbwyntio ar gyflawni a dilyn i nodi'r cynnydd a wnaed hyd yma, a nodi a mynd i'r afael â'r hyn sy'n rhwystro gweithrediad.

Yng Nghymru, mae dull Kafka Brigade wedi cael ei ddefnyddio mewn perthynas â phroblemau cymdeithasol cymhleth, fel cam-drin domestig neu bobl ifanc nad ydynt mewn addysg, cyflogaeth na hyfforddiant.

Nododd y ffyrddau gwaith nifer o brosiectau a all sicrhau arbedion cost a/neu wella gwasanaethau, yn bennaf yn y tymor canolig a'r hirdymor

2.53 Datblygodd neu hyrwyddodd y ffyrddau gwaith nifer o brosiectau neu gynhyrchion a all naill ai leihau costau neu wella gwasanaethau. Mewn rhai achosion, roedd a wnelo'r rhain â gwaith newydd, mewn achosion eraill canolbwyntiwyd ar ailfywiogi prosiectau a rhaglenni sy'n bodoli eisoes. Roedd hefyd raglen waith i gefnogi a galluogi'r ffyrddau gwaith eraill. Roedd hyn yn cynnwys gwaith ar:

- a Arweinyddiaeth, a oedd yn canolbwyntio ar ddatblygu sgiliau rheolwyr i ymdrin â'r newidiadau a wynebant.
- b Materion sy'n ymwneud â'r gweithlu, sydd wedi cyfrannu at y rhaglen Adapt i helpu pobl y mae eu swyddi wedi cael eu dileu o ganlyniad i newidiadau yn y ffordd y darperir gwasanaethau. Mae hefyd wedi hwyluso Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth rhwng undebau llafur a llywodraeth leol sy'n nodi egwyddorion i helpu i leihau lefel y toriadau ar gyflogaion yn y sector cyhoeddus a'u heffaith.
- c TGCh y sector cyhoeddus, a helpodd i gyflawni newid a ffyrdd newydd o weithio. Nododd y ffrwd waith gyfleoedd i roi cyfeiriad cliriach a mynd i'r afael â natur ddarniog darpariaeth TGCh ledled Cymru. Nododd hefyd botensial i helpu i leihau costau drwy gaffael TGCh yn well a thrwy ddefnyddio TGCh yn well er mwyn cefnogi ffyrdd mwy effeithlon o weithio.

2.54 Canolbwyntiodd rhai o'r ffyrddau gwaith ar arbedion mewn trafodion. Er enghraifft, canolbwyntiodd gwaith ar gaffael ar sicrhau mwy o werth am arian o'r £4.3 biliwn a werir



gan wasnaethau cyhoeddus bob blwyddyn ar brynu nwyddau a gwasanaethau oddi wrth gyflenwyr, drwy ddulliau cydweithredol. Adeiladodd ar y sylfeini a osodwyd gan Gwerth Cymru, gan ddefnyddio'r fframweithiau caffael presennol megis cyfnewidcymru (Ffigur 22). Sefydlodd y rhaglen Dasglu sy'n nodi'r camau y mae angen eu cymryd i wella prosesau caffael cydweithredol drwy'r sector cyhoeddus yng Nghymru, a gallai gyflawni arbedion o hyd at £200 miliwn dros bum mlynedd o bosibl.

Ffigur 22 – cyfnewidcymru

Mae cyfnewidcymru yn cynnig system fasnachu electronig sy'n galluogi sefydliadau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru i brynu amrywiaeth o nwyddau a gwasanaethau cyffredin. Drwy brynu ar y cyd drwy un system, y nod yw y gall sefydliadau yn y sector cyhoeddus fanteisio ar arbedion maint a lleihau eu costau. Ar yr un pryd, mae'n haws i gyflenwyr wneud busnes â gwasanaethau cyhoeddus, a thrwy hynny leihau eu costau eu hunain. Mae'r rhaglen yn anelu at helpu pob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus cymwys yng Nghymru i gymryd rhan yn cyfnewidcymru. Nododd Llywodraeth Cymru, erbyn diwedd mis Gorffennaf 2011:

- bod wyth awdurdod lleol yn fyw ac yn defnyddio system eFasnachu cyfnewidcymru;
- bod dau awdurdod lleol wrthi'n rhoi'r system ar waith, gyda phedwar awdurdod arall ar y cam cynllunio gyda'r nod o ddechrau ei rhoi ar waith o hydref 2011;
- bod pum awdurdod, o blith yr wyth awdurdod lleol arall, naill ai wrthi'n datblygu achos busnes neu'n aros am gymeradwyaeth, ac nad yw tri yn ymwneud â'r rhaglen ar hyn o bryd; a
- bod saith bwrdd iechyd a thair ymddiriedolaeth bellach yn fyw, gan gwmpasu pob un o sefydliadau'r GIG yng Nghymru.

2.55 Roedd hefyd raglen o waith a oedd yn ystyried sut y gellir gwneud gwell defnydd o'r tir, yr adeiladau ac asedau eraill sy'n eiddo i wasanaethau cyhoeddus. Cefnogodd y ffrwd waith nifer o brosiectau arloesol lleol ledled Cymru i fod yn esiampl i eraill. Hyrwyddodd y ffrwd waith y defnydd o'r Electronic Property

Information Mapping System sy'n bodoli eisoes (e-PIMS). Nod e-PIMS yw datblygu map cynhwysfawr o asedau'r sector cyhoeddus ledled Cymru, er mwyn llywio penderfyniadau ynglŷn â rhannu tir ac adeiladau, a'u gwerthu o bosibl.

2.56 Yn ogystal â'r meysydd hyn sy'n ymwneud â thrafodion, bu cynnydd o ran gwell cyfleoedd i weddnewid er mwyn lleihau costau a gwella gwasanaethau. Yn ystod ei flwyddyn gyntaf, mae'r grŵp sy'n edrych ar fodolau newydd o ddarparu gwasanaethau wedi canolbwyntio ar gomisiynu ymchwil i nodi ffactorau llwyddiant ar gyfer modelau newydd mewn meysydd penodol o ddarparu gwasanaethau. Ymhlith negeseuon allweddol ei ymchwil mae:

- a** Mae gwasanaethau cydweithredol i helpu pobl hŷn i fyw'n annibynnol yn cyfrannu at well canlyniadau ac yn disgwyl sicrhau arbedion effeithlonrwydd yn y tymor canolig. Mae'r adroddiad yn nodi nodweddion cyson sy'n cyfrannu at effaith a chanlyniadau cadarnhaol. Fodd bynnag, mae angen mesur effaith o hyd, yn enwedig effeithiau ariannol, ac mae angen rhannu dysgu rhwng sefydliadau.
- b** Mae modelau 'tîm o amgylch y teulu' ar gyfer teuluoedd sydd ag anghenion cymorth lluosog a chymhleth yn dangos tystiolaeth o welliananu mewn gwasanaethau, ond cyfyngedig fu'r dystiolaeth o ran arbed costau. Mae'r dystiolaeth gyfyngedig yn awgrymu bod cryn le i arbed neu osgoi costau: amcangyfrifodd Cyngor Westminster fod ei ddull gweithredu wedi helpu i osgoi tua £20,000 o gostau y flwyddyn fesul teulu a gynorthwyir.
- c** Roedd ffyrdd o gefnogi pobl ifanc nad ydynt mewn addysg, cyflogaeth na hyfforddiant yn Abertawe a Wrecsam yn effeithiol o ran lleihau lefel y bobl nad

dynt mewn addysg, cyflogaeth na hyfforddiant. Er y byddai hyn yn helpu i osgoi tua £56,000 o gostau fesul person a gynorthwyr, Llywodraeth y DU a gafodd y buddiannau ariannol hynny drwy ostyngiad mewn taliadau nawdd cymdeithasol a chynnydd mewn refeniw treth. Awgryma'r ymchwil fod bondiau effaith gymdeithasol yn ffordd bosibl o ariannu gweithgarwch ar bobl nad ydynt mewn addysg, cyflogaeth na hyfforddiant (Ffigur 23).

ch Yn gyffredinol nid oes yr un model o ddarparu gwasanaethau yn ymddangos fel y model gorau mewn unrhyw un o'r meysydd. Dengys yr adroddiadau fod gwahanol bethau yn gweithio mewn gwahanol amgylcheddau. Mae'r ffrwd waith wedi canolbwyntio ar adnabod nodweddion dulliau gweithredu llwyddiannus, yn hytrach na cheisio hyrwyddo un model yn fwy na'r llall.

Ffigur 23 – Bondiau Effaith Gymdeithasol

Mae Bondiau Effaith Gymdeithasol yn cynnig ffordd o ddenu buddsoddiad preifat mewn modelau newydd o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus lle disgwylir arbedion ariannol yn yr hirdymor. Mae bond yn golygu bod darparwyr gwasanaethau yn cael eu comisiynu gan sefydliad statudol i ddarparu canlyniadau cymdeithasol o dan gontract 'talun yn ôl canlyniadau'. Ariennir yr ymyriad gan fuddsoddwyr preifat sy'n cael enillion ar eu buddsoddiad os caiff canlyniadau cymdeithasol gwell - a'r arbedion canlyniadol i bwrs y wlad - eu sicrhau. Cynhelir cynllun peilot ar gyfer Bondiau Effaith Gymdeithasol yn y system cyfiawnder troseddol, fel ffordd o ariannu gweithgarwch i atal aildroseddu a thrwy hynny osgoi'r gost o gadw pobl yn y carchar.

2.57 Canolbwyntiodd y prosiectau o fewn ffrwd waith Gweddnewid Busnes ar faterion a meysydd o weddnewid a allai arbed arian a helpu i wella gwasanaethau, os cânt eu rhoi ar waith ar raddfa eang. Ymhlith y prosiectau allweddol roedd:

- a** *Meddylfryd darbodus a meddylfryd systemau* – sy'n golygu: datblygu contract fframwaith i Gymru gyfan gyda'r nod o leihau cost gwasanaethau ymgynghori; cymuned arfer; cyfraniadau academiaidd sy'n adeiladu ar y gwaith a gomisiynwyd ar y cyd ac a gynhaliwyd gan LERC. Defnyddiodd y ffrwd waith y gwaith ymchwil hwn i ddatblygu fframwaith i helpu gwasanaethau cyhoeddus i fabwysiadu dull darbodus o weddnewid busnes.
- b** *Sicrhau'r incwm mwyaf*, gyda gwaith ymchwil wedi'i gomisiynu sy'n ystyried cyfleoedd i gynghorau sicrhau mwy o incwm mewn nifer o feysydd.
- c** *Gwasanaethau a rennir* – a oedd yn golygu ariannu'n rhannol brosiect peilot ar wasanaethau a rennir yn y gogledd, ac ystyriodd y ffrwd waith opsiynau ar gyfer datblygu canllawiau a phecynnau cymorth i helpu gwasanaethau cyhoeddus i gynllunio a darparu gwasanaethau a rennir.
- ch** *Ffyrdd newydd o weithio* – ystyried manteision posibl gweithio ystywyth, lle gall staff weithio'n fwy hyblyg ac mewn nifer o leoedd, nid dim ond yn y swyddfa draddodiadol.
- d** *Gweddnewid mynediad* – a oedd yn golygu 2opsiynau ar gyfer darparu mwy o wasanaethau ar-lein, lle mae costau yn sylweddol is: ar gyfartaledd, mae ymholiad wyneb yn wyneb yn costio £7.40, mae ymholiad dros y ffôn yn costio £2.90, ac mae ymholiad ar y we yn costio tua £0.32. Mae wedi paratoi canllaw arfer da ar y 10 maes pennaf ar gyfer gwella gwefannau cynghorau er mwyn sicrhau eu bod yn ei gwneud yn haws i bobl gael gafael ar y wybodaeth a'r gwasanaethau a ddymunant ar-lein.



Yr her allweddol yw cynnig dull clir o ddarparu, yn enwedig fframwaith ar gyfer rhannu a throsglwyddo syniadau ac arferion drwy'r gwasanaethau cyhoeddus i gyd

2.58 Mae Llywodraeth newydd Cymru yn bwriadu rhoi ar waith yr elfennau allweddol o'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi sy'n ymwneud â thrafodion a gweddnewid. Mae'r Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau yn bwriadu sefydlu Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus newydd i roi arweinyddiaeth genedlaethol ar gydweithredu a sbarduno gwelliant cyflymach mewn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Caiff y Grŵp ei gadeirio gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, a bydd yn atebol i'r Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau a fydd yn gweithio gyda Chyngor Partneriaeth statudol diwygiedig i Gymru er mwyn cynnig arweinyddiaeth ac atebolrwydd gwleidyddol ar y cyd.

2.59 Un o heriau allweddol y Grŵp newydd fydd mynd ati i weithredu'r syniadau a ddatblygwyd o dan y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi. Ers i'r Rhaglen gael ei sefydlu, mae wedi canolbwyntio ar drosglwyddo arfer 'da' neu arfer 'gorau' rhwng gwasanaethau cyhoeddus. Mae wedi gwneud cynnydd da o ran nodi arfer da a dulliau gweithredu. Ond 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 mabwysiadu neu eu haddasu. Yn benodol, un o'r heriau allweddol o ran arfer da yw 'amwysedd achosol' - y ffaith y gall fod yn anodd canfod yn union pa elfennau o arfer a achosodd y canlyniadau gwell. 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. Er y ceir rhai cymunedau arfer i drosglwyddo a thrafod arferion, yn gyffredinol nid yw'r rhwydweithiau sydd eu hangen i rannu dysgu yn y fath fodd ar waith. Nododd adolygiad academiaidd yn 2009²⁶ o ymchwil a oedd yn bodoli eisoes i drosglwyddo arfer da, dri ffactor llwyddiant allweddol ar gyfer trosglwyddo arfer yn llwyddiannus, a allai fod yn sail i'r egwyddorion ar gyfer fframwaith mwy cynhwysfawr.

- 1 Cyd-destun:** y ffactorau strategol a pholisi ehangach sy'n annog sefydliadau i geisio dysgu oddi wrth eraill. Mae a wnelo â'r cyfeiriad penodol a bennir gan lunwyr polisiâu a'r cymhellion penodol ar sefydliadau ac unigolion fynd ati i drosglwyddo gwybodaeth ac arferion.
- 2 Nodweddion perthynas:** natur y berthynas rhwng y rhai sy'n trosglwyddo gwybodaeth. Daeth adolygiad 2009 i'r casgliad mai rhwydweithiau sy'n seiliedig ar lefelau uchel o gyd-gymorth a rhyngweithio sy'n cefnogi prosesau dysgu sefydliadau. Mae grym, gwleidyddiaeth ac arweinyddiaeth yn ffactorau allweddol sy'n effeithio ar effeithiolrwydd trosglwyddo gwybodaeth.
- 3 Nodweddion y sawl sy'n derbyn a'r sawl sy'n rhoi:** mae hyn yn cynnwys diwylliant, strwythurau a systemau'r sefydliad. Ystyrir bod diwylliant o ymddiriedaeth yn bwysig yn ogystal â gallu'r sefydliad i dderbyn yr hyn a ddysgir ac addasu.

26 Rashman, Withers, Hartley (2009) *Organisational learning and knowledge in public service organisations: A systemic review of the literature* International Journal of Management Reviews, 11(4), tudalennau 463-494.

Ceir bwllch mewn arweinyddiaeth ar y cyd o ran pennu cyfeiriad toriadau mewn costau yn y tymor byr

2.60 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. Yn ogystal â'r effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau a chanlyniadau, mae angen hefyd i wasanaethau cyhoeddus ystyried sgîl-ffeithiau toriadau. Gall lleihau lefelau gwasanaeth mewn un maes arwain at symud y galw a'r costau i ran arall o'r gwasanaeth cyhoeddus. Yr enghraifft amlwg yn hyn o beth yw'r posibilrwydd y gall lleihau'r darpariaeth gofal cymdeithasol arwain at fwy o alw am wasanaethau gofal iechyd. Mewn sefyllfa o'r fath nid yw'r cyhoedd yn cael budd o un gwasanaeth yn arbed arian ar draul gwasanaeth arall. Mae angen gweithredu ar y cyd i dorri costau er mwyn osgoi sefyllfaoedd o'r fath. Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi datblygu Canllaw ar Leihau Costau i helpu gwasanaethau cyhoeddus i wneud penderfyniadau hyddysg ynglŷn â lleihau costau, gan gynnwys gwneud toriadau. Nodir y model yn **Ffigur 24**, isod a cheir mwy o fanylion ar ein gwefan.



Ffigur 24 – Model Swyddfa Archwilio Cymru sy'n dod o'n canllaw i leihau costau

