Gorffennaf 2017

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Gweithredu Deddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Rwyf wedi paratoi a chyhoeddi'r adroddiad hwn yn unol â Deddf Llywodraeth Cymru 1998 a 2006.

Roedd tîm astudiaeth Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnwys Mark Jeffs a Clare James o dan gyfarwyddyd Matthew Mortlock gyda mewnbwn gan staff ar draws Swyddfa Archwilio Cymru.

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

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn annibynnol o'r Cynulliad Cenedlaethol ac o lywodraeth. Mae'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus sy'n gysylltiedig â hi ac a noddir ganddi, gan gynnwys cyrff y GIG. Mae ganddo'r pŵer i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar ddarbodaeth, 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 archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae'n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â'i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi'i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2017

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Os byddwch yn ei ailddefnyddio, rhaid i chi ei ailddefnyddio'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 ailddefnyddio.

Am fwy o wybodaeth, neu os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol, cysylltwch â ni drwy ffonio 029 2032 0500 neu drwy e-bostio post@archwilio.cymru. Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Gallwch ysgrifennu atom hefyd, yn Gymraeg neu'n Saesneg, a byddwn yn ymateb yn yr iaith rydych chi wedi ei defnyddio. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

This document is also available in English.

Cynnwys

	Crynodeb	6
	Argymhellion	12
1	Mewn ymateb i adolygiadau annibynnol, mae Llywodraeth Cymru wedi cynyddu gwariant arfaethedig ar iechyd ond mae wedi parhau i ddibynnu ar gyllid ychwanegol yn ystod y flwyddyn	14
	Mae amrywiaeth o ffactorau yn amharu ar allu Llywodraeth Cymru i bennu cyllidebau refeniw ar gyfer y dyfodol er ei bod wedi rhoi rhyw amcan i gyrff y GIG o'r cyllid a ddyrennir iddynt yn y dyfodol	15
	Mae gwaith gan Ymddiriedolaeth Nuffield a'r Sefydliad Iechyd yn cadarnhau bod y GIG yn wynebu pwysau ariannol sylweddol	16
	Er gwaethaf cynnydd mewn cyllid a gynlluniwyd a ffocws cryfach ar effeithlonrwydd, roedd angen i Lywodraeth Cymru ddyrannu rhagor o gyllid o hyd er mwyn ymdrin â phwysau a blaenoriaethau yn ystod y flwyddyn	18
2	Mae trefniadau goruchwylio ac atebolrwydd Llywodraeth Cymru ar gyfer gwaith cynllunio integredig yn gadarn, ar y cyfan	24
	Mae canllawiau cynllunio Llywodraeth Cymru yn glir, ar y cyfan, er bod lle i sicrhau mwy o eglurder mewn rhai meysydd	25
	Mae Llywodraeth Cymru yn helpu cyrff y GIG i feithrin eu gallu i lunio cynlluniau da	29
	Mae gan Lywodraeth Cymru broses dda ar gyfer adolygu ansawdd cynlluniau cyrff y GIG, gan gynnwys dull llawer mwy cadarn o gynllunio cyfalaf	30
	Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn ddiwyro wrth gymeradwyo dim ond y cynlluniau hynny y mae ganddi hyder ynddynt, gan gynnwys rhai y mae heriau ariannol penodol yn gysylltiedig â hwy, a dwyn cyrff y GIG i gyfrif	31

3 Er bod arwyddion bod mwy o ffocws ar y tymor hwy, ar ddiwedd 2016-17 methodd pedwar o'r saith bwrdd iechyd â chyflawni'r dyletswyddau o dan y Ddeddf 34

Er gwaethaf y Ddeddf, mae'r sefyllfa ariannol yn ystod y flwyddyn yn dal i fod yn ffocws pwysig ar gyfer gwaith monitro Llywodraeth Cymru 35

Bu newid tuag at ffocws tymor hwy o ran y gwaith y mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud i fonitro cyflawniad yn fwy cyffredinol a'i deialog â chyrff y GIG 37

Mae cyrff y GIG wedi atgyfnerthu eu dull o gynllunio ond mae proffiliau gwariant yn dal i fod ar batrwm blynyddol ond nid oes yr un ohonynt wedi gwneud defnydd a gynlluniwyd o hyblygrwydd ariannol eto 38

Ar ddiwedd 2016-17, cyflawnodd tri o'r saith bwrdd iechyd a phob un o dair Ymddiriedolaeth y GIG y dyletswyddau o dan y Ddeddf 44

Atodiadau

Atodiad 1 – Dulliau archwilio 49

Atodiad 2 – Yr amserlen ar gyfer llunio a chymeradwyo cynlluniau tair blynedd 52

Crynodeb

1 Mae'r GIG yng Nghymru yn gwario dros £6 biliwn y flwyddyn ac yn cyfrif am bron hanner gwariant refeniw Llywodraeth Cymru. Mewn adroddiadau blaenorol ar gyllid iechyd, a'r darlun o wasanaethau cyhoeddus, mynegodd yr Archwilydd Cyffredinol bryder ynghylch ffocws byrdymor gwaith cynllunio ariannol ym mhob rhan o'r GIG yng Nghymru. Lleisiodd sylwedyddion eraill bryderon tebyg hefyd, gan gynnwys tri o bwyllgorau Cynulliad Cenedlaethol Cymru[1].

2 Mewn ymateb i'r materion hyn, ym mis Medi 2013 cyflwynodd Llywodraeth Cymru Fil Cyllid y GIG (Cymru) ac ym mis Ionawr 2014 cafodd Deddf Cyllid y GIG (Cymru) (y Ddeddf) Gydsyniad Brenhinol[2]. Cyflwynodd y Ddeddf ddwy ddyletswydd newydd ar y saith bwrdd iechyd yng Nghymru, sef:

a mantoli'r gyllideb dros gyfnod treigl o dair blynedd – sy'n disodli'r gofyniad blaenorol i fantoli'r gyllideb bob blwyddyn; a

b llunio cynllun integredig tair blynedd a gyflwynir i Weinidogion Cymru ac a gymeradwyir ganddynt.

3 Wedi hynny, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ganllawiau polisi sy'n ei gwneud yn ofynnol i dair ymddiriedolaeth y GIG yng Nghymru hefyd gydymffurfio â'r ddwy ddyletswydd a nodir yn y Ddeddf. Felly, yn yr adroddiad hwn, rydym yn cyfeirio at y ffaith ei bod hefyd yn ofynnol i'r tair ymddiriedolaeth gyflawni dyletswyddau'r Ddeddf, er nad yw'r Ddeddf ei hun yn cyfeirio'n uniongyrchol at y tair ymddiriedolaeth.

4 Mae cyfnod o dair blynedd ar gyfer cynllunio a mantioli'r gyllideb yn gweithredu ar sail dreigl flynyddol. Felly, nid oes cynllun na chyfnod tair blynedd i fantoli'r gyllideb, wedi'u dilyn gan gynllun a chyfnod tair blynedd arall. Yn lle hynny, mae'n rhaid i gyrff y GIG fantoli'r gyllideb gan ystyried y sefyllfa ar ddiwedd y ddwy flynedd flaenorol. Hefyd, mae'n rhaid i gyrff y GIG lunio cynllun tair blynedd newydd i'w gymeradwyo gan Weinidogion Cymru bob blwyddyn.

5 Mae cynlluniau integredig tair blynedd yn ymwneud â llawer mwy na chyllid. Dylent fod yn seiliedig ar gynllun strategol corff y GIG ar gyfer diwallu anghenion iechyd y boblogaeth leol. Dylai hyn gynnwys cynlluniau ar gyfer y gweithlu, ar gyfer yr ystad ac ar gyfer darparu gwasanaethau, yn ogystal â chynlluniau ariannol. Nodir nod, diben a manteision bwriadedig y Ddeddf yn y Memorandwm Esboniadol a gyflwynwyd gyda'r ddeddfwriaeth ddrafft pan graffwyd arni gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn 2013-14 (a grynhoir ym Mlwch 1).

1 Gweler Llythyr y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol **Letter to the Finance Committee on scrutiny of the draft budget 2013-14** (Hydref 2012) adroddiad y Pwyllgor Cyllid **Scrutiny of the Welsh Government's Second Supplementary budget 2012-13** (Chwefror 2013); ac adroddiad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus **Cyllid Cyhoeddus** (Chwefror 2013)
2 Roedd Pwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol wedi cymeradwyo gweithdrefn llwybr carlam ar gyfer y Bil yn flaenorol fel y gellid ei gyflwyno cyn gynted â phosibl.

Blwch 1: nod, diben a manteision bwriadedig y Ddeddf fel y'u nodwyd gan Lywodraeth Cymru

Nod: gwella canlyniadau iechyd poblogaeth Cymru (yn y byrdymor, y tymor canolig a'r hirdymor) drwy dargedu cyllid y GIG at y gwasanaethau a'r ymyriadau hynny sy'n cynnig y gwerth gorau am arian.

Diben: gwneud darpariaeth mewn perthynas â dyletswyddau ariannol byrddau iechyd yng Nghymru. Mae'r Bil yn darparu i bob bwrdd iechyd yng Nghymru sicrhau nad yw ei wariant yn fwy na'i gyllid dros gyfnod o dair blynedd, yn hytrach nag ar gyfer un flwyddyn ariannol.

Manteision: Bydd hyblygrwydd ariannol o fewn cyfnod treigl o dair blynedd yn gwneud y canlynol:

- galluogi byrddau iechyd i ganolbwyntio eu gwaith cynllunio gwasanaethau, eu penderfyniadau ynghylch y gweithlu a'u penderfyniadau ariannol dros gyfnod hwy a disgwylir iddo arwain at benderfyniadau gwell a'r atebion gorau posibl gan fyrddau iechyd; a
- dileu her sylweddol o fewn y gyfundrefn bresennol sy'n hyrwyddo penderfyniadau byrdymor ar ddiwedd y flwyddyn ariannol nad ydynt, o bosibl, er budd y sefydliad yn y tymor hwy.

6 Yn ogystal â'r Ddeddf, mae newidiadau deddfwriaethol eraill hefyd yn ysgogi symudiad tuag at feddylfryd a chynllunio tymor hwy. Bwriedir i Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 integreiddio gwaith cynllunio tymor hwy ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i'r prif wasanaethau cyhoeddus, gan gynnwys y GIG a chynghorau, gydweithio drwy Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ledled Cymru er mwyn meithrin dealltwriaeth gyfunol o anghenion eu poblogaethau a datblygu cynlluniau hirdymor i wella llesiant.

7 Er bod y Ddeddf hon yn cyfeirio'n benodol at waith cynllunio integredig gan fyrddau iechyd, nid yw'r gwaith cynllunio hwn yn digwydd mewn gwacter. Mae gan Lywodraeth Cymru rôl hanfodol i'w chwarae o ran goruchwylio cyfeiriad strategol, trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd y system gyfan. Mae'n nodi'r fframwaith ar gyfer gwaith cynllunio integredig, yn adolygu cynlluniau cyrff y GIG ac yn penderfynu p'un a ddylid eu cymeradwyo ai peidio. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn pennu faint o gyllid sydd ar gael i bob un o gyrff y GIG. Serch hynny, erys y ddyletswydd gyfreithiol i lunio cynllun o ansawdd da ar gyrff y GIG eu hunain.

8 Ar ran yr Archwilydd Cyffredinol, rydym wedi cynnal adolygiad lefel uchel cynnar o'r modd y mae'r Ddeddf yn cael ei gweithredu. Yn benodol, mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar b'un a yw Llywodraeth Cymru wedi datblygu trefniadau cadarn er mwyn helpu i weithredu Deddf Cyllid y GIG (Cymru) a sicrhau'r manteision bwriadedig. Ni fwriedir i'r adroddiad hwn roi sylwebaeth gynhwysfawr ar y sefyllfa bresennol o ran cyllid y GIG na'r ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu. Nid ydym wedi ceisio nodi'n bendant pam mae cyrff unigol y GIG wedi cyflawni eu dyletswyddau o dan y Ddeddf neu pam nad ydynt wedi'u cyflawni. Fodd bynnag, rydym wedi defnyddio ein gwaith archwilio lleol i nodi rhai themâu cyffredin ar gyfer meysydd cynllunio a rheoli ariannol ym mhob rhan o'r GIG. Mae'r gwaith archwilio lleol hwnnw hefyd yn llywio mewnbwn yr Archwilydd Cyffredinol at Fframwaith Uwchgyfeirio ac Ymyrryd y GIG. Mae'r fframwaith hwnnw yn rhan allweddol o'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi ymateb i'r Ddeddf.

9 Nodwyd y canlynol gennym:

- mewn ymateb i adolygiadau annibynnol, mae Llywodraeth Cymru wedi cynyddu gwariant arfaethedig ar iechyd ond mae wedi parhau i ddibynnu ar gyllid ychwanegol yn ystod y flwyddyn;
- mae trefniadau goruchwylio ac atebolrwydd Llywodraeth Cymru ar gyfer gwaith cynllunio integredig yn gadarn, ar y cyfan; ac
- er bod arwyddion o ffocysu'n fwy ar yr hir-dymor, ar ddiwedd 2016-17, methodd pedwar o'r saith bwrdd iechyd â chyflawni'r dyletswyddau o dan y Ddeddf.

10 Mae'r amgylchedd cyllido yn rhoi cyd-destun pwysig i ddyletswyddau Llywodraeth Cymru a chyrff y GIG o dan y Ddeddf. Oherwydd ansicrwydd ynglŷn â'i chyllidebau ei hun yn y dyfodol sydd i'w briodoli i nifer o resymau, nid yw Llywodraeth Cymru wedi pennu cyllidebau refeniw dangosol ar gyfer y dyfodol yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio lleihau'r ansicrwydd hwn ar gyfer cyrff y GIG drwy roi dyraniadau dangosol neu senarios cynllunio iddynt. Mae Llywodraeth Cymru wedi disgwyl i gyrff y GIG ddatblygu cynlluniau ar sail y setliadau dangosol hynny.

11 Mae gwaith gan Ymddiriedolaeth Nuffield a'r Sefydliad Iechyd yn cadarnhau bod y GIG yn wynebu pwysau ariannol sylweddol. Mewn ymateb, mae Llywodraeth Cymru wedi cynyddu gwariant ar iechyd mewn termau real. Yn ystod y cyfnod o dair blynedd ers i'r Ddeddf ddod i rym, sef 2014-15 i 2016-17, mae gwariant refeniw ar iechyd mewn termau real wedi cynyddu 2.9% y flwyddyn ar gyfartaledd; sy'n gynnydd mewn termau real o £6.2 biliwn yn 2013-14 i £6.7 biliwn yn 2016-17. Mae rhywfaint o'r cyllid ychwanegol wedi'i ddyrannu mewn ffordd a gynlluniwyd drwy'r gyllideb cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Fodd bynnag, yn fwyfwy mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio cyllid yn ystod y flwyddyn. Rhoddwyd rhan o'r cyllid hwn yn ystod y flwyddyn ar gyfer mentrau penodol, megis y Gronfa Triniaethau Newydd ar gyfer cyffuriau newydd, ond roedd ei angen hefyd mewn ymateb i bwysau a blaenoriaethau yn ystod y flwyddyn.

12 Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi atgyfnerthu ei dull cenedlaethol o wella effeithlonrwydd. Mae wedi sefydlu Grŵp Effeithlonrwydd, Gwerth Gofal Iechyd a Gwella cenedlaethol, o dan arweiniad Prif Weithredwr y GIG yng Nghymru. Nod y grŵp hwn yw nodi mentrau ymarferol er mwyn gwneud arbedion 'dyrannol' drwy drawsnewid gwasanaethau, yn enwedig gan ddefnyddio'r dull gofal iechyd darbodus, yn ogystal ag arbedion effeithlonrwydd 'technegol' cynyddrannol.

13 Mae canllawiau cynllunio Llywodraeth Cymru wedi bod yn glir ar y cyfan, er y gallent esbonio rhai agweddau ar y ddyletswydd sydd ar gyrff y GIG i fantoli'r gyllideb yn well, yn ein barn ni. Yn benodol, y goblygiadau os bydd cyrff y GIG yn mynd i orwariant nas cymeradwywyd. Mae'r canllawiau wedi cysylltu'r broses gynllunio tair blynedd â'r strategaeth ehangach ar gyfer y GIG. Mae Adolygiad Seneddol annibynnol wrthi'n cael ei gynnal ac mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu llunio strategaeth newydd ar gyfer y GIG ar ôl i'r adolygiad hwnnw gael ei gwblhau. Yn ein barn ni, ac yng ngoleuni adolygiadau annibynnol gan gynnwys gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD), mae lle i Lywodraeth Cymru fod yn fwy cyfarwyddiadol ynglŷn â newid strategol ym mhob rhan o'r GIG, er gwaethaf y cyfrifoldebau ar gyrff y GIG i gynllunio a chyflwyno newidiadau i wasanaethau.

14 Mae Llywodraeth Cymru yn helpu cyrff y GIG i feithrin eu gallu i lunio cynlluniau da. Er enghraifft, drwy weithio gydag Academi Wales i ddatblygu diploma newydd mewn cynllunio i raddedigion. Mae gan Lywodraeth Cymru broses dda ar gyfer adolygu ansawdd cynlluniau cyrff y GIG. Yn benodol, mae wedi datblygu dull diwygiedig a llawer mwy cadarn o gysylltu cynlluniau tair blynedd cyrff y GIG â'r gwaith o gynllunio prosiectau cyfalaf. Wrth adolygu cynlluniau tair blynedd, mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio amrywiaeth o arbenigedd mewnol i ddeall a herio'r tybiaethau mewn cynlluniau ac mae wedi meithrin ei gallu mewnol drwy benodi staff ar secondiad.

15 Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn ddiwyro wrth gymeradwyo dim ond y cynlluniau hynny y mae ganddi hyder ynddynt, gan gynnwys rhai yr oedd heriau ariannol penodol yn gysylltiedig â hwy lle roedd y byrddau iechyd a'u lluniodd wedi cynnwys arbedion sylweddol nas nodwyd. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn, er bod risgiau ariannol penodol yn gysylltiedig â'r cynlluniau hyn, fod cynlluniau'r byrddau iechyd i reoli'r risgiau hynny a'u hanes blaenorol yn rhoi hyder i Lywodraeth Cymru y gallai'r byrddau iechyd, yn y pen draw, reoli eu gwariant.

16 Ochr yn ochr â'r broses gynllunio tair blynedd, mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio fframwaith Uwchgyfeirio ac Ymyrryd y GIG i atgyfnerthu atebolrwydd ym mhob rhan o'r GIG. Mae chwe chorff y GIG yr oedd ganddynt gynlluniau cymeradwy yn ystod 2016-17 oll ar y lefel 'arferol' isaf o statws uwchgyfeirio, er mai dim ond un ffactor yn y statws uwchgyfeirio yw llunio cynllun cymeradwy. Mae pedwar corff y GIG nad oedd ganddynt gynlluniau tair blynedd cymeradwy yn ystod 2016-17 ar lefelau uwchgyfeirio uwch, ac mae un o dan fesurau arbennig. Mae ymyriadau Llywodraeth Cymru yn yr achosion hyn wedi cynnwys cymorth gan ymgynghorwyr rheoli o ran llywodraethu ariannol.

17 Mae'n anochel bod y sefyllfa ariannol yn ystod y flwyddyn yn dal i fod yn ffocws pwysig ar gyfer gwaith monitro Llywodraeth Cymru, er bod lle i addasu'r wybodaeth fonitro er mwyn adlewyrchu'r newidiadau a gyflwynwyd gan y Ddeddf yn llawnach. Yn y cyfamser, mae newid wedi bod tuag at ffocws tymor hwy ar gyfer y gwaith monitro ehangach y mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud mewn perthynas â chyrff y GIG a'i deialog â hwy.

18 Mae ein gwaith archwilio lleol hefyd yn dangos bod cyrff y GIG wedi atgyfnerthu eu dull o gynllunio, a'u bod yn fwyfwy ymwybodol o'r bylchau yn eu gallu i gynllunio. Fodd bynnag, dengys data ariannol fod proffiliau gwariant cyrff y GIG yn dal i ddilyn patrwm blynyddol gyda'r rhan fwyaf o arbedion yn cael eu cyflawni ar ddiwedd y flwyddyn a dibyniaeth gynyddol ar arbedion untro byrdymor. Er eu bod yn croesawu'r hyblygrwydd ariannol a gynigir gan y Ddeddf, nid oes yr un o gyrff y GIG wedi gwneud defnydd a gynlluniwyd ohono eto.

19 Ar ddiwedd mis Mawrth 2017, cyflawnodd tri o'r saith bwrdd iechyd a phob un o dair Ymddiriedolaeth y GIG y ddwy ddyletswydd statudol i fantoli'r gyllideb dros dair blynedd a llunio cynllun tair blynedd cymeradwy. Mae'r pedwar bwrdd iechyd a fethodd â chyflawni'r dyletswyddau yn wynebu her sylweddol i adfer eu sefyllfa ariannol. Mae ein gwaith lleol yn cyfeirio at rai ffactorau cyfrannol sylweddol yn y byrddau iechyd hynny nad ydynt wedi cyflawni eu dyletswyddau, sef:

a cynlluniau arbedion rhy optimistaidd, gan gynnwys peidio â nodi digon o ffynonellau o arbedion posibl a methu â chyflawni arbedion a nodwyd;

b y ffaith nad oes unrhyw gynlluniau clinigol na chynlluniau gwasanaeth ar waith er mwyn helpu i drawsnewid gwasanaethau, fel y bo angen

c pwysau o ran y gweithlu mewn rhai byrddau iechyd sy'n arwain at ddibyniaeth ar staff locwm a staff asiantaeth;

ch pryderon ynghylch perfformiad sydd wedi gofyn am fuddsoddiad ychwanegol mewn gwasanaethau a chanslo cynlluniau arbedion; ac

d pryderon ynghylch y gallu i gyflawni newidiadau strategol.

20 Ar hyn o bryd ceir rhywfaint o amrywiad rhwng y symiau o arian y mae Llywodraeth Cymru yn eu dyrannu i fyrddau iechyd fesul pen o'r boblogaeth. Mae Llywodraeth Cymru wedi cwblhau gwaith i ddiweddaru'r data sy'n sail i'w fformiwla gyllido ond nid yw wedi cwblhau gwaith i asesu a yw'r fformiwla yn dal i adlewyrchu'r anghenion gwahanol a'r ffactorau sy'n effeithio ar gostau ar gyfer pob ardal bwrdd iechyd yn llawn eto.

Argymhellion

21 Yn ogystal â'r tri argymhelliad penodol isod, ceir dau faes mwy cyffredinol lle rydym yn credu y gallai newidiadau yn yr amgylchedd ariannol a strategol ehangach greu amodau gwell i gyrff y GIG gyflawni eu dyletswyddau o dan y Ddeddf, sef:

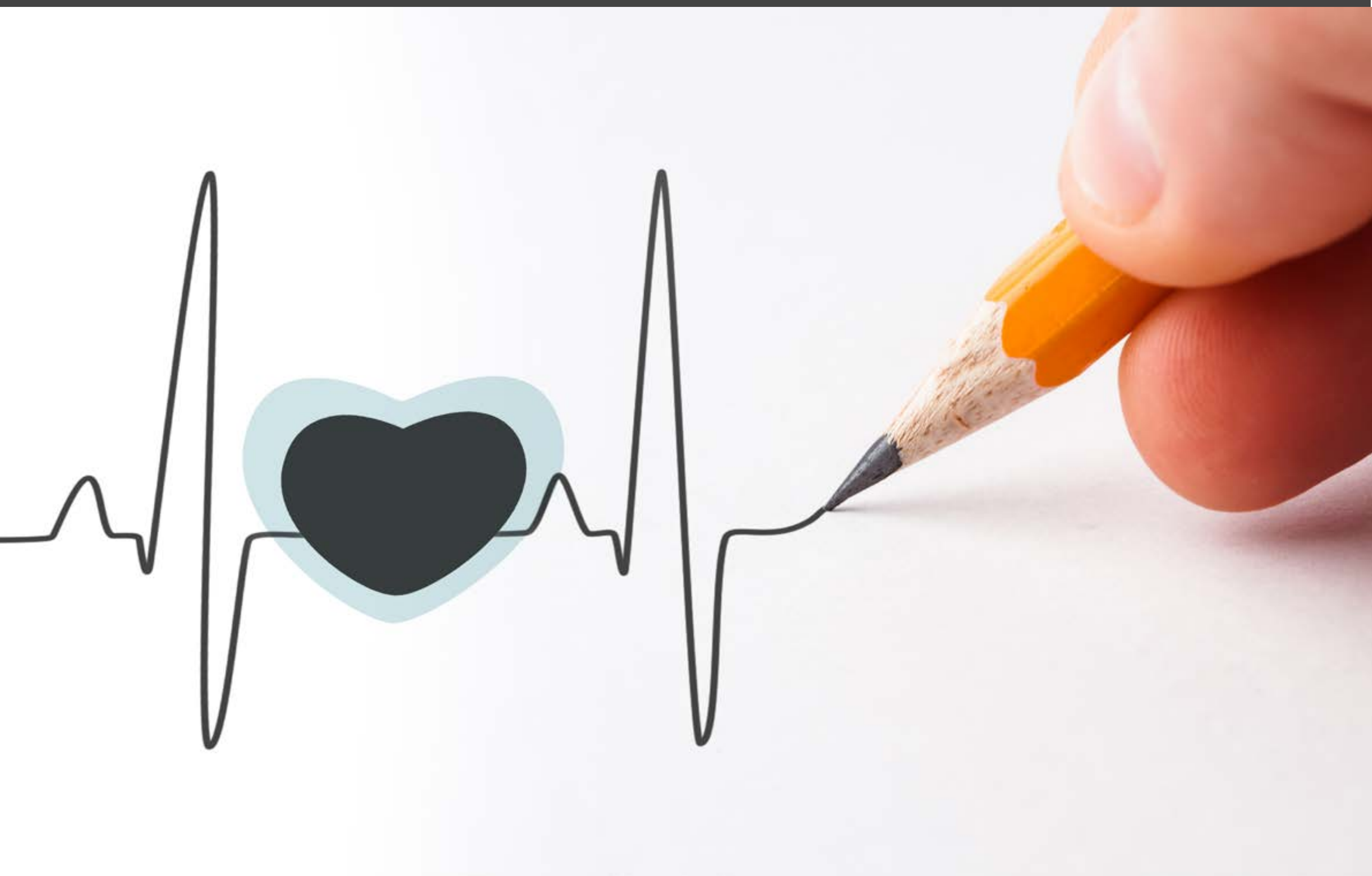
a mynd i'r afael â'r cylch cyllido lle mae symiau sylweddol o arian yn cael eu rhoi i gyrff y GIG tua diwedd y flwyddyn ariannol; yn ein barn ni, nid yw parhau â'r patrwm hwn yn gynaliadwy; a

b achub ar y cyfle a gynigir gan yr Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal, y strategaeth newydd sy'n cael ei datblygu ar gyfer y GIG a chynlluniau hirdymor lleol sy'n cael eu datblygu gan gyrff y GIG i roi cyfeiriad wedi'i ddiweddaru a chliriach i wasanaethau'r GIG, yn arbennig y newid i wasanaethau mwy rhanbarthol a chenedlaethol.

Argymhellion	
A1	Ar y cyfan, nid yw canllawiau presennol Llywodraeth Cymru yn cyfeirio at y goblygiadau os na fydd cyrff y GIG yn cyflawni'r ddyletswydd ariannol o dan y Ddeddf drwy fynd i orwariant nas cymeradwywyd dros gyfnod o dair blynedd. Hefyd, nid yw adroddiadau ffurflenni monitro Llywodraeth Cymru yn monitro cynnydd cyrff y GIG yn erbyn cyfnodau treigl o dair blynedd fel mater o drefn. **Argymhellwn y dylai'r Llywodraeth Cymru wneud y canlynol:** **a) nodi'n gliriach yn ei chanllawiau sut y dylai cyrff y GIG sydd â diffyg, gan weithio mewn partneriaeth â Llywodraeth Cymru, adfer eu sefyllfa ariannol er mwyn cyflawni'r ddyletswydd mewn blynyddoedd i ddod; a** **b) gwella ei ffurflenni monitro drwy gynnwys y sefyllfa yn erbyn y cyfnodau treigl o dair blynedd, nid dim ond y darlun blynyddol.**
A2	Mae fformiwla Llywodraeth Cymru ar gyfer cyllido byrddau iechyd wedi arwain at wahaniaethau yn y symiau y mae pob bwrdd iechyd yn eu cael fesul pen o'r boblogaeth. Derbyniodd Llywodraeth Cymru argymhelliad a wnaed gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn 2013 y dylai adolygu ei fformiwla, ond nid yw wedi cwblhau'r gwaith pwysig a chymhleth hwn eto. **Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gwblhau'r adolygiad o'i fformiwla gyllido ar gyfer byrddau iechyd yn fuan er mwyn sicrhau bod amrywiadau mewn lefelau cyllido yn adlewyrchu gwahaniaethau yn anghenion iechyd poblogaethau a phenderfynyddion eraill costau gofal iechyd yn briodol.**

Rhan 1

Mewn ymateb i adolygiadau annibynnol, mae Llywodraeth Cymru wedi cynyddu gwariant arfaethedig ar iechyd ond mae wedi parhau i ddibynnu ar gyllid ychwanegol yn ystod y flwyddyn



1.1 Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn ystyried yr amgylchedd cyllido lle mae cyrff y GIG yn gweithredu. Mae'n edrych ar broses Llywodraeth Cymru o bennu cyllidebau ar gyfer gwasanaethau iechyd. Mae hefyd yn ystyried newidiadau yn y lefelau o gyllid ar gyfer iechyd, gan gynnwys mewn ymateb i adolygiadau annibynnol o'r pwysau costau sy'n wynebu'r GIG yng Nghymru. Mae'r materion hyn yn rhoi cyd-destun pwysig i ddyletswyddau Llywodraeth Cymru a chyrff y GIG o dan y Ddeddf.

Mae amrywiaeth o ffactorau yn amharu ar allu Llywodraeth Cymru i bennu cyllidebau refeniw ar gyfer y dyfodol er ei bod wedi rhoi rhyw amcan i gyrff y GIG o'r cyllid a ddyrennir iddynt yn y dyfodol

1.2 Llywodraeth Cymru sy'n rhoi bron y cyfan o'r cyllid ar gyfer cyrff y GIG yng Nghymru[3]. Mae ymagwedd Llywodraeth Cymru tuag at gynllunio ariannol yn cael sgil-effaith sylweddol ar allu cyrff y GIG i gynllunio eu cyllid. Cyn 2014-15, roedd cyllidebau Llywodraeth Cymru wedi cynnwys 'dyraniadau dangosol' ar gyfer dwy flwyddyn ddilynol o leiaf. Felly, er enghraifft, roedd cyllideb 2010-11 yn cynnwys cynlluniau dangosol ar gyfer 2011-12 a 2012-13 ar gyfer pob maes, gan gynnwys gwariant ar iechyd.

1.3 Am nifer o resymau, nid yw Llywodraeth Cymru wedi pennu cyllidebau refeniw dangosol ar gyfer y dyfodol yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Ar gyfer 2014-15 dim ond ar gyfer un flwyddyn yn y dyfodol y rhoddodd Llywodraeth Cymru setliad dangosol. Ers hynny, nid yw ei chyhoeddiadau blynyddol am y setliad cyllidebol wedi cynnwys unrhyw ddyraniadau o gwbl ar gyfer cyllid refeniw yn y dyfodol, er bod cyllideb 2017-18 wedi cynnwys dyraniadau cyfalaf dangosol ar gyfer blynyddoedd i ddod. Mae rhesymeg Llywodraeth Cymru dros beidio â darparu dyraniadau dangosol yn y gyllideb ffurfiol ar hyd o bryd fel a ganlyn:

a Pan luniodd Llywodraeth Cymru gyllideb 2015-16, yn ystod hydref 2014, nid oedd Llywodraeth y DU wedi cyhoeddi unrhyw gynlluniau gwariant ar gyfer blynyddoedd dilynol.

b Lluniwyd cyllideb 2016-17 ym mis Rhagfyr 2015 o fewn wythnosau i Lywodraeth newydd y DU gyhoeddi ei hadolygiad o wariant. Fel Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon, oherwydd cyfyngiadau amser, dim ond cyllideb ar gyfer un flwyddyn a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru.

3 Mae cyrff y GIG hefyd yn codi symiau bach o incwm o ffynonellau eraill, gan gynnwys defnyddio eu cyfleusterau ar gyfer gofal iechyd preifat, drwy drin cleifion y tu allan i Gymru a hefyd o weithgareddau elusennol.

c Ar gyfer 2017-18, lluniwyd cyllideb Llywodraeth Cymru yng nghyd-destun canlyniad y refferendwm ar aelodaeth y Du o'r UE. Oherwydd yr ansicrwydd hwn, mae Llywodraeth Cymru wedi dewis pennu cyllideb refeniw ar gyfer un flwyddyn yn unig, er ei bod wedi pennu cyllidebau cyfalaf dilynol ar gyfer tair blynedd.

1.4 Mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio lleihau'r ansicrwydd hwn ar gyfer cyrff y GIG drwy roi setliadau neu senarios dangosol iddynt, er nad yw'r rhain wedi'u nodi yn y gyllideb ffurfiol. Mae Llywodraeth Cymru wedi disgwyl i gyrff y GIG ddatblygu cynlluniau tair blynedd ar sail y setliadau dangosol hynny.

Mae gwaith gan Ymddiriedolaeth Nuffield a'r Sefydliad Iechyd yn cadarnhau bod y GIG yn wynebu pwysau ariannol sylweddol

1.5 Cyhoeddwyd dau adroddiad yn ddiweddar ar y pwysau y mae'r GIG yng Nghymru yn eu hwynebu, sydd wedi dylanwadu ar benderfyniadau Llywodraeth Cymru ynghylch cyllid iechyd. Mae'r ddau adroddiad – y cyntaf gan Sefydliad Nuffield yn 2014 a'r ail gan y Sefydliad Iechyd yn 2016 – yn rhoi darlun tebyg iawn o bwysau costau[4]. Maent yn nodi bod y GIG yng Nghymru yn wynebu pwysau o ran y galw am wasanaethau sy'n cyfateb i gynnydd blynyddol o 3.2% mewn termau real. Mae'r Sefydliad Iechyd yn nodi mai'r cynnydd hwn o 3.2% yw'r cyllid sydd ei angen er mwyn parhau i ddarparu gwasanaethau ar eu ffurf bresennol ac ar eu lefel bresennol yn unig. Er mwyn i'r GIG fanteisio ar ddatblygiadau technolegol a gwella, mae angen iddo gael 0.7% ychwanegol y flwyddyn mewn termau real – sy'n cynyddu cyfanswm pwysau costau i 3.9% y flwyddyn ar ben chwyddiant.

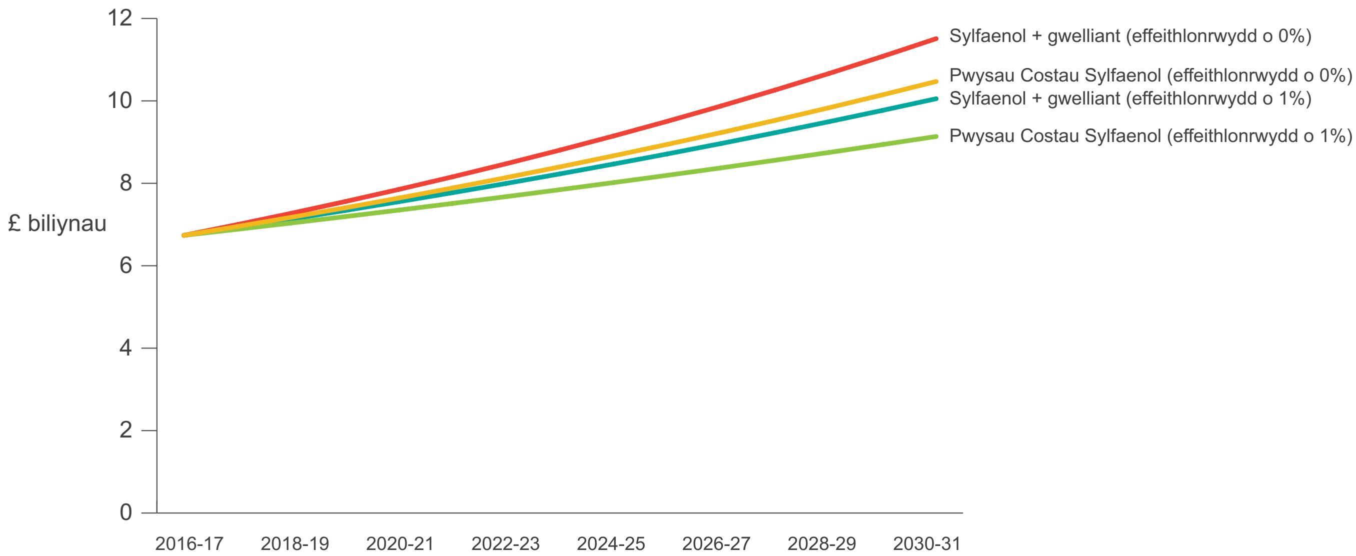
1.6 Mae adroddiad y Sefydliad Iechyd yn rhoi dadansoddiad o'r opsiynau ar gyfer rheoli'r pwysau byrdymor hyd at 2019-20 a'r pwysau tymor hwy hyd at 2030-31. Mae ei ddadansoddiad hefyd yn cyfeirio at yr arbedion ariannol byrdymor posibl a allai ddeillio o'r cyfyngiadau ar gyflogau ym mhob rhan o'r GIG. Mae'r Sefydliad Iechyd yn nodi bod newidiadau i hawliau pensiwn[5] yn golygu, er gwaethaf y cyfyngiadau ar gyflogau, fod cyrff y GIG yn wynebu cynnydd mewn termau real yn y bil cyflogau yn 2016-17 a chynnydd arall yn 2017-18 o ganlyniad i'r lefi prentisiaethau[6]. Ond mae'n cyfeirio at arbedion o tua 1.8% mewn termau real o'r bil cyflogau yn 2018-19 a 2019-20, gan dybio y bydd cyfyngiadau ar gyflogau yn parhau.

4 Mae Atodiad 1 yn rhoi cyfeiriadau llawn ar gyfer yr adroddiadau annibynnol hyn.
5 O 2016-17 ymlaen, bydd cyflogwyr yn talu cyfraniad yswiriant gwladol ychwanegol fel rhan o ddiwygiadau i bensiwn y wladwriaeth.
6 Mae'r lefi prentisiaethau yn lefi ar gyflogwyr a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU er mwyn ariannu cynnydd yn nifer y prentisiaethau yn Lloegr. Mae Llywodraeth Cymru yn cael cyfran o'r cyllid drwy fformiwla Barnett ac nid oes rhaid iddi ei gwario ar brentisiaethau.

1.7 Daeth y Sefydliad Iechyd ac Ymddiriedolaeth Nuffield i'r casgliad y gellir gwneud y GIG yng Nghymru yn gynaliadwy yn ariannol dros yr hirdymor. Fodd bynnag, nododd y ddau, er mwyn cyflawni'r nod hwn dros y tymor hwy, y bydd angen parhau i gynyddu'r cyllid a ddarperir rhwng 2.2% a 2.9% y flwyddyn mewn termau real, yn ogystal â sicrhau arbedion effeithlonrwydd blynyddol o 1%. Nododd y Sefydliad Iechyd y gellid gostwng y gofyniad cyllido pe bai'r GIG yn gwneud arbedion sylweddol drwy gyflawni newidiadau mwy trawsnewidiol (paragraffau 1.11 i 1.12).

1.8 Mae Ffigur 1 yn diweddaru rhagamcanion y Sefydliad Iechyd yn sgil y newidiadau i gyllideb Llywodraeth Cymru. Dengys, er mwyn ymdrin â phwysau costau, y gallai'r gyllideb iechyd ar gyfer 2019-20 fod rhwng £8.9 biliwn a £11.1 biliwn (yn ôl prisiau 2015-16), gan ddibynnu ar raddau gwella o ran cynhyrchiant, newidiadau technolegol a gwelliannau i wasanaethau.

Ffigur 1: y cynnydd mewn gwariant ar iechyd sydd ei angen er mwyn ymdrin â phwysau costau a ragwelir, rhwng 2016-17 a 2030-31



Noder: Mae'r siart hon yn rhagamcanu'r cynnydd mewn gwariant ar iechyd sydd ei angen er mwyn ymdrin â phwysau costau mewn pedwar senario. Mae senario 'pwysau Costau Sylfaenol' yn cyfeirio at bwysau costau o 3.2% mewn termau real. 'Sylfaenol + gwelliant' yw'r pwysau costau o 3.9% mewn termau real os bydd y GIG hefyd yn buddsoddi mewn datblygiadau technolegol a gwelliant. Mae'r senarios effeithlonrwydd yn cwmpasu'r senario lle mae'r GIG yn parhau i ddilyn y taflwybr cynhyrchiant hanesyddol o 1% neu os na fydd yn gwella effeithlonrwydd o gwbl.

Ffynhonnell: Diweddariad y Swyddfa Archwilio Cymru sy'n defnyddio amcanestyniadau'r Sefydliad Iechyd

Er gwaethaf cynnydd mewn cyllid a gynlluniwyd a ffocws cryfach ar effeithlonrwydd, roedd angen i Lywodraeth Cymru ddyrannu rhagor o gyllid o hyd er mwyn ymdrin â phwysau a blaenoriaethau yn ystod y flwyddyn

Mae Llywodraeth Cymru wedi ymateb i'r materion a godwyd gan Ymddiriedolaeth Nuffield a'r Sefydliad Iechyd drwy roi rhagor o arian a chanolbwyntio'n fwy ar wella effeithlonrwydd

1.9 Ymatebodd Llywodraeth Cymru i'r heriau byrdymor a nodwyd gan y ddau adroddiad hyn drwy ddyrannu cyllid ychwanegol i'r GIG yn ogystal â chanolbwyntio ar wella effeithlonrwydd. Cyhoeddodd y byddai gwariant yn cynyddu mewn termau real ar gyfer 2014-15 a'r ddwy flynedd ganlynol mewn ymateb i adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield. Wedyn cyhoeddodd gynnydd pellach mewn gwariant ar gyfer 2016-17 a 2017-18 mewn ymateb i waith y Sefydliad Iechyd. Yng Nghyllideb Ddrafft 2017-18, dywedodd Llywodraeth Cymru:
'Mae Llywodraeth Cymru yn ymateb i ddadansoddiadau Ymddiriedolaeth Nuffield a'r Sefydliad Iechyd drwy barhau i fuddsoddi yn y GIG yng Nghymru. Yn y Gyllideb ddrafft hon, rydym yn buddsoddi £240 miliwn yn ychwanegol yn 2017-18. Bydd hyn yn galluogi sefydliadau'r GIG i barhau i ymateb i'r twf parhaus mewn galw a chostau gwasanaethau. Mae hyn yn cynnwys bodloni costau codiadau cyflog staff y GIG; darparu rhagor o ofal mewn lleoliadau gofal sylfaenol a gofal cymunedol; cynnal y buddsoddiad mewn cyffuriau a thriniaethau newydd, a sicrhau gofal o safon i bawb.'

1.10 Bydd y graddau y gall Llywodraeth Cymru fforddio'r pwysau hirdymor ar y GIG yn dibynnu i raddau helaeth ar gyflwr cyllid cyhoeddus yng Nghymru yn y dyfodol. Mae arian cyhoeddus Cymru yn dibynnu i raddau helaeth ar benderfyniadau ynghylch gwariant cyhoeddus a wneir ar lefel y DU, er bod datganoli cyllidol yn rhoi mwy o opsiynau i Lywodraeth Cymru o ran polisïau ar drethiant a benthyca a allai effeithio ar faint o gyllid sydd ar gael. Ar hyn o bryd, rhagwelir, o ran gwariant cyhoeddus yn y DU, y bydd cyfyngu ar wariant o leiaf tan 2019-20, ac mae rhagolygon economaidd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn awgrymu ei bod yn bosibl y bydd cyllidebau tyn neu doriadau pellach i wariant ar ôl 2019-20. Nododd gwaith y Sefydliad Iechyd y byddai'r GIG yng Nghymru yn gynaliadwy pe bai'r cyllid a ddyrennir iddo yn cynyddu yn unol â thwf tymor hwy, rhagamcanol cynnyrch domestig gros yn y DU. Fodd bynnag, mae ansicrwydd cynhenid mewn rhagolygon ar gyfer twf economaidd a gwariant cyhoeddus yn y dyfodol, yn arbennig yng nghyd-destun yr effeithiau y gallai gadael yr Undeb Ewropeaidd eu cael.

1.11 Mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno ac wedi cefnogi amrywiaeth o fentrau cenedlaethol i wella effeithlonrwydd. Yn ystod blynyddoedd cynnar y Ddeddf bu pob un o gyrff y GIG yn gyfrifol am lunio eu cynlluniau arbedion eu hunain o dan themâu cyffredin. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru yn tywys y GIG tuag at ddull cenedlaethol, mwy cydlynol o weithredu. Mae wedi sefydlu'r Grŵp Effeithlonrwydd, Gwerth Gofal Iechyd a Gwella cenedlaethol, o dan arweiniad Prif Weithredwr y GIG yng Nghymru. Nod y grŵp hwn yw nodi mentrau ymarferol er mwyn gwneud arbedion 'dyrannol' drwy drawsnewid gwasanaethau, yn enwedig gan ddefnyddio'r dull gofal iechyd darbodus (Blwch 2), yn ogystal ag arbedion effeithlonrwydd 'technegol' cynyddrannol. Mae ei waith yn gwneud rhywfaint o ddefnydd o ymchwil i faes arbedion effeithlonrwydd a'r bwlch cyllido a wnaed gan Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru. Mae'r Grŵp wedi cyflwyno Fframwaith Effeithlonrwydd a Chynhyrchiant ac wedi rhoi targedau effeithlonrwydd i BILlau ac Ymddiriedolaethau'r GIG i'w hymgorffori yng nghynlluniau cyrff y GIG.

Blwch 2: Gofal iechyd darbodus

Mae Llywodraeth Cymru yn diffinio Gofal Iechyd Darbodus fel 'Gofal iechyd sy'n gweddu i anghenion ac amgylchiadau cleifion ac sy'n osgoi gofal gwastraffus.' Mae'n seiliedig ar waith Comisiwn Bevan ac eraill ledled y byd. Wrth wraidd gofal iechyd darbodus mae pedair Egwyddor, sy'n nodi y dylai unrhyw wasanaeth neu unigolyn sy'n darparu gwasanaeth wneud y canlynol:

- sicrhau iechyd a lles, gydag aelodau'r cyhoedd, cleifion a gweithwyr proffesiynol yn bartneriaid cyfartal drwy gydgynhyrchu;
- gofal i'r rhai â'r angen iechyd mwyaf yn gyntaf, gan wneud y defnydd mwyaf effeithiol o'r holl sgiliau ac adnoddau;
- gwneud dim ond beth sydd ei angen, dim mwy, dim llai a gwneud dim niwed; a
- lleihau amrywiaeth amhriodol gan ddefnyddio arferion yn seiliedig ar dystiolaeth yn gyson ac yn dryloyw.

Nod gofal iechyd darbodus yw creu system sy'n canolbwyntio ar y claf. Mae GIG sy'n seiliedig ar egwyddorion gofal iechyd darbodus yn sicrhau bod cleifion yn cael y triniaethau mwyaf priodol y cytunwyd arnynt, Bydd hyn yn adlewyrchu'r cyfraniadau y gall unigolion eu gwneud at eu hiechyd a'u lles eu hunain.

Ffynhonnell: Gwefan Llywodraeth Cymru

1.12 Bwriad Llywodraeth Cymru yw y bydd y gwaith ar ofal iechyd darbodus, yn arbennig, yn atgyfnerthu ffocws cyrff y GIG ar sicrhau bod eu gwariant o ddydd i ddydd ar wasanaethau clinigol yn cynnig gwerth am arian. Yn ystod 2016 lluniodd Llywodraeth Cymru gynllun ar gyfer gofal iechyd darbodus, gan nodi camau gweithredu â blaenoriaeth ar gyfer y 12 mis i ddod mewn meysydd gwasanaeth penodol. Mae hefyd yn cefnogi cyrff GIG i weithio gyda'r Consortiwm Rhyngwladol ar gyfer Mesur Canlyniadau Iechyd (ICHOM). Y dull partneriaeth fydd datblygu data meintiau, costau a chanlyniadau sy'n seiliedig ar y boblogaeth ar gyfer llwybr cleifion cyfan. Bydd y rhaglen waith gychwynnol yn 2017-18 yn cynnwys asesiadau yn seiliedig ar werth mewn dau faes clinigol, sef: canser yr ysgyfaint ac un ardal arall i'w benderfynu'n lleol gan bob bwrdd iechyd.

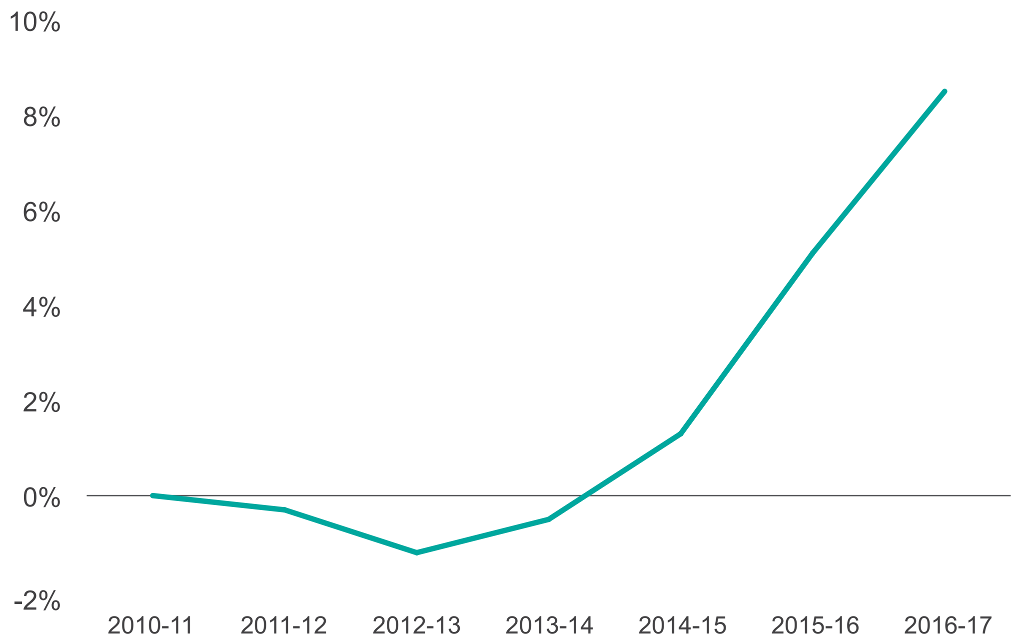
1.13 Mae atgyfnerthu'r ffocws cenedlaethol ar effeithlonrwydd yn y GIG yn gam cadarnhaol ymlaen. Mae rhai o'n hadroddiadau diweddar ar feysydd gwasanaeth penodol wedi nodi bod lle i fwy o ffocws cenedlaethol. Er enghraifft, argymhellodd ein hadroddiad ar reoli meddyginiaethau, a gyhoeddwyd yn 2016, y dylai'r Grŵp Effeithlonrwydd, Gwerth Gofal Iechyd a Gwella fwrw ymlaen â gwaith ar nodi gwelliannau cost ac ansawdd. Derbyniodd Llywodraeth Cymru yr argymhelliad ac mae gwaith ar reoli meddyginiaethau wedi'i gynnwys fel rhan o raglen waith y Grŵp ar gyfer 2017-18. Nododd ein hadroddiad ar theatrau llawdriniaethau, a gyhoeddwyd yn 2016, fod y ffocws cenedlaethol ar effeithlonrwydd a chynhyrchiant theatrau wedi'i golli mewn blynyddoedd blaenorol. Derbyniodd Llywodraeth Cymru ein hargymhelliad y dylid cyflwyno fforwm cenedlaethol a nododd y byddai'n gwneud hynny drwy'r Grŵp Effeithlonrwydd, Gwerth Gofal Iechyd a Gwella cenedlaethol.

Er gwaethaf y cynnydd mewn cyllid a gynlluniwyd ar gyfer iechyd, bu'n rhaid i Lywodraeth Cymru roi rhagor o arian o hyd er mwyn ymdrin â phwysau a blaenoriaethau yn ystod y flwyddyn

1.14 Mae ein hadroddiad, Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus a'n hadroddiaddau ar gyllid iechyd yn ystod y blynyddoedd diwethaf wedi rhoi darlun o'r heriau ariannol cyffredinol y mae'r GIG yng Nghymru yn eu hwynebu[7]. Ar ddechrau'r cyfnod o gyni cyllidol yn 2010-11, roedd y GIG yng Nghymru yn wynebau toriadau i wariant mewn termau real. Fodd bynnag, ers 2013-14 mae'r sefyllfa honno wedi'i gwrthdroi, gyda'r GIG yng Nghymru yn gweld cyllidebau refeniw iechyd yn cynyddu mewn termau real (Ffigur 2). Yn ystod y cyfnod o dair blynedd ers i'r Ddeddf ddod i rym, sef 2014-15 i 2016-17, mae gwariant refeniw ar iechyd mewn termau real wedi cynyddu 2.9% y flwyddyn ar gyfartaledd; sy'n gynnydd mewn termau real o £6.2 biliwn yn 2013-14 i £6.7 biliwn yn 2016-17.

7 Mae Atodiad 1 yn rhoi rhagor o fanylion am adroddiadau archwilio perthnasol.

Ffigur 2: newidiadau mewn termau real mewn gwariant refeniw ar iechyd o 2010-11



Noder: Dengys y siart hon y newid mewn gwariant refeniw ar iechyd o linell sylfaen 2010-11 mewn termau real. Felly, er enghraifft, yn 2016-17 roedd gwariant 8% yn uwch nag ydoedd yn 2010-11.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o gyllidebau Llywodraeth Cymru

1.15 Dengys gwaith dadansoddi cymharol fod gwariant refeniw ar iechyd yng Nghymru wedi bod yn cynyddu yn unol â gweddill y DU ers 2013-14. Dengys data Dadansoddiad Ystadegol Trysorlys EM o Wariant Cyhoeddus fod gwariant refeniw ar iechyd wedi gostwng yn gyflymach ar ddechrau'r cyfnod o gyni cyllidol o gymharu â gweddill y DU ond bod hyn wedi newid o 2012-13 ymlaen. Serch hynny, yn 2015-16 roedd cyfanswm y gwariant fesul pen o'r boblogaeth ar iechyd (gan gynnwys gwariant cyfalaf) yn dal i fod yn uwch yng Nghymru (£2,127) nag yn Lloegr (£2,106) ond roedd yn is nag yn yr Alban (£2,258) a Gogledd Iwerddon (£2,178)[8].

8 Mae ein hadroddiad, **Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2015**, a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2015 yn nodi ei bod yn well gan Lywodraeth Cymru gynnwys iechyd a gofal cymdeithasol mewn cymariaethau sy'n cwmpasu'r DU gyfan ac yn darparu cymhariaeth fanylach o'r tueddiadau o ran gwariant yn y gwahanol rannau o'r DU.

1.16 Mae cyllideb refeniw iechyd Llywodraeth Cymru wedi'i diweddaru'n rheolaidd er mwyn cynnwys cyllid ychwanegol[9]. Mae Llywodraeth Cymru wedi dyrannu rhywfaint o'r cyllid ychwanegol mewn ffordd a gynlluniwyd drwy'r gyllideb y cytunwyd arni cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Mae hyn yn cynnwys yr arian a gyhoeddwyd mewn ymateb i adroddiadau Ymddiriedolaeth Nuffield a'r Sefydliad Iechyd (paragraff 1.9). Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn dyrannu arian yn ystod y flwyddyn, drwy gyllidebau atodol. Mae'r dyraniad hwn yn ystod y flwyddyn yn cynnwys cyllid ar gyfer blaenoriaethau penodol yn ogystal â chyllid i ariannu gorwariannau a ragwelir neu orwariannau gwirioneddol yng nghyrff y GIG. Bwriedir i gyllid o'r fath yn rhannol alluogi cyrff y GIG i osgoi gorfod gwneud penderfyniadau ariannol byrdymor a allai effeithio ar ansawdd gofal

1.17 Mae Llywodraeth Cymru wedi ychwanegu cyllid yn ystod y flwyddyn at y gyllideb refeniw iechyd ers 2014-15, pan ddaeth y Ddeddf i rym. Yn ystod y cyfnod o dair blynedd a ddechreuodd yn 2014-15, mae Llywodraeth Cymru wedi dyrannu mwy o gyllid yn ystod y flwyddyn i gyllideb refeniw iechyd nag a wnaeth yn y tair blynedd flaenorol. Mae ein hadroddiadau blaenorol ar gyllid iechyd wedi nodi sut mae'r cylch hwn yn cyflwyno heriau ar gyfer gweithgarwch rheoli ariannol o fewn Llywodraeth Cymru, sy'n gorfod dod o hyd i'r cyllid hwn o feysydd gwariant eraill neu o'i chronfeydd wrth gefn. Hefyd, mae risg y bydd y dull hwn o weithredu yn cyfrannu at ganfyddiad y cyhoedd bod y cynnydd mewn gwariant ar y GIG yn fwy nag ydyw mewn gwirionedd. Mae'r llinell amser isod yn enghraifft o'r ffordd y mae'r cylch byrdymor yn gweithio yn ymarferol.

a **Rhagfyr 2015:** Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei chyllideb ar gyfer 2016-17 ym mis Rhagfyr 2015. Dangosodd y gyllideb honno y byddai'r gyllideb refeniw ar gyfer iechyd yn cynyddu 2.4% mewn termau real o gymharu â 2015-16[10].

b **Chwefror 2016:** Mewn cyllideb atodol, rhoddodd Llywodraeth Cymru £127 miliwn o gyllid ychwanegol ar gyfer blwyddyn ariannol 2015-16. Drwy gynyddu llinell sylfaen 2015-16, daeth yr hyn a oedd yn gynnydd o 2.4% o flwyddyn i flwyddyn mewn termau real ar gyfer 2016-17 yn gynnydd o 0.4% increase.

c **Chwefror 2017:** Cynyddodd Llywodraeth Cymru gyllideb refeniw iechyd tua £185 miliwn[11], ar gyfer 2016-17. O ganlyniad, roedd y cynnydd mewn termau real rhwng 2015-16 a 2016-17 bellach yn 3.2%, o gymharu â'r ffigur gwreiddiol a nodwyd, sef 0.4%.

9 Ystyr 'ychwanegol' yw cyllid ar ben y cynlluniau dangosol blaenorol neu'r cyllidebau y cytunwyd arnynt yn hytrach nag arian ychwanegol o gymharu â blynyddoedd blaenorol.

10 Roedd llinell sylfaen 2015-16 yng nghyllideb 2016-17 yn cynnwys £84.6 miliwn a ddyrannwyd i gyllideb refeniw iechyd yng nghyllideb atodol mis Mehefin 2015.

11 Mae £185 miliwn yn cynnwys £76 miliwn a ychwanegwyd at gyllideb refeniw iechyd i wneud iawn am ddiffygion ym mhedwar o gyrff y GIG. Ni ddyrannwyd y cyllid i gyrff y GIG (gweler paragraffau 3.23 to 3.24) ond roedd ei angen i fantoli cyllideb yr Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.

1.18 Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym, er bod swm y cyllid yn ystod y flwyddyn wedi cynyddu, ei bod wedi defnyddio'r cyllid hwn mewn ffordd fwy penodol Yn benodol, mae mwy o'r cyllid wedi'i ddyrannu i fentrau penodol megis y Gronfa Gofal Integredig[12] a gofal sylfaenol. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn bwriadu gwneud gwaith manwl gan edrych ar y Gronfa Gofal Integredig a gofal sylfaenol dros y blynyddoedd i ddod. Bydd y darnau hyn o waith yn cynnig cyfle i ystyried sut mae'r cyllid hwn yn ystod y flwyddyn wedi cyrraedd gwasanaethau lleol. Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi gwneud rhywfaint o'r cyllid ychwanegol yn amodol ar gyflawni amcanion penodol mewn perthynas â gwella perfformiad.

1.19 Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu datblygu cronfa drawsnewid yn y dyfodol y bydd yn gallu ei defnyddio i ariannu rhaglenni newid arloesol. Yn ein barn ni, mae egwyddor cronfa drawsnewid yn gadarn. Fodd bynnag, hyd yma mae Llywodraeth Cymru wedi'i chael hi'n anodd canfod yr hyblygrwydd cyllidebol i greu cronfa o'r fath. Mae hyn i'w briodoli'n rhannol i'r cylch lle mae llawer o gyrff y GIG yn dechrau'r flwyddyn yn wynebu diffyg. O ganlyniad, mae unrhyw gyllid wrth gefn o fewn cyllideb refeniw iechyd Llywodraeth Cymru, a allai ffurfio cronfa drawsnewid, yn cael ei ddefnyddio yn lle hynny i reoli'r pwysau uniongyrchol.

12 Gelwid y rhaglen hon gynt yn Gronfa Gofal Canolraddol ac mae'n rhoi cyllid ar gyfer mentrau i integreiddio gwasanaethau ym maes iechyd a gofal cymdeithasol.

Rhan 2

Mae trefniadau goruchwylio ac atebolrwydd Llywodraeth Cymru ar gyfer gwaith cynllunio integredig yn gadarn, ar y cyfan

2.1 O ganlyniad i Ddeddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014, mae'n ofynnol i bob un o gyrff y GIG lunio cynllun tymor canolig integredig cymeradwy a mantoli'r gyllideb hyd yn oed dros gyfnod treigl o dair blynedd. Felly, mae'n ddyletswydd ar bob un o gyrff y GIG i lunio cynllun o ansawdd da. Mae gan Lywodraeth Cymru rôl hanfodol i'w chwarae o ran goruchwylio cyfeiriad strategol, trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd y system gyfan. Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn ystyried canllawiau Llywodraeth Cymru i gyrff y GIG a'i dull o adolygu cynlluniau a phenderfynu a ddylid eu cymeradwyo.

Mae canllawiau cynllunio Llywodraeth Cymru yn glir, ar y cyfan, er bod lle i sicrhau mwy o eglurder mewn rhai meysydd

Mae canllawiau Llywodraeth ar waith cynlluniau tymor canolig wedi bod yn glir, ar y cyfan, ond gallai fod wedi esbonio rhai agweddau ar y ddyletswydd i fantoli'r gyllideb yn well

2.2 Mae Llywodraeth Cymru wedi llunio canllawiau cynllunio manwl ar ddatblygu cynlluniau tymor canolig integredig. Yn gyffredinol, mae'r canllawiau wedi bod yn glir ac wedi yn ymdrin â'r prif bynciau y byddem yn disgwyl eu gweld, gan gynnwys:

- amserlen glir o'r drafft cyntaf i benderfyniadau cymeradwyo (Atodiad 2);
- egluro rolau a chyfrifoldebau o ran datblygu, ystyried a chymeradwyo cynlluniau a
- disgwyliadau ar gyfer meysydd gwasanaeth penodol, megis gofal brys a gofal dewisol.

2.3 Mewn rhai meysydd, mae'r canllawiau wedi cynnwys templedi, yn enwedig ar gyfer elfennau cynllunio ariannol, gan nodi pa wybodaeth yn union y mae'n rhaid i gyrff y GIG ei rhoi i Lywodraeth Cymru. Roedd rhai rhanddeiliaid allweddol o'r farn bod y gofynion manwl hyn yn rhy ragnodol. Fodd bynnag, mantais templedi o'r fath yw eu bod yn sicrhau bod cynlluniau yn gyson ac yn gymaradwy ac maent wedi'u croesawu gan eraill. Mae Llywodraeth Cymru wedi diweddaru ei chanllawiau ar gyfer cylch cynllunio 2017-2020 er mwyn eu gwneud yn fyrrach ac yn llai rhagnodol, fel rhan o'i phroses barhaus o fireinio'r canllawiau ac ymgysylltu â chyrff y GIG. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn ystyried bod cyrff y GIG wedi meithrin dealltwriaeth o'r hyn y mae'n disgwyl ei weld mewn cynlluniau, felly nid oes angen rhai o'r manylion mwyach. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu diwygio'r canllawiau eto yn ystod yr hydref ar gyfer cylch cynllunio 2018-2021.

2.4 Mae canllawiau Llywodraeth Cymru yn cyfeirio at 'hyblygrwydd ariannol'. Rydym wedi adnabod gall fod yna ddau fath i hyblygrwydd ariannol yn cael eu hymarfer sef:

a Hyblygrwydd ariannol a gynlluniwyd, lle mae Llywodraeth Cymru yn cymeradwyo hyblygrwydd rhwng blynyddoedd ac yn addasu'r dyraniad i gyrff y GIG drwy 'adnodd refeniw adenilladwy' ym mlwyddyn un a gaiff ei adennill wedyn ym mlwyddyn dau neu flwyddyn tri. Roedd y gallu i addasu cyllid ar gyfer hyblygrwydd cyrff y GIG o fewn ei chyllideb gyffredinol ar gael i Lywodraeth Cymru fel opsiwn cyn i'r Ddeddf gael ei chyflwyno.

b Hyblygrwydd ariannol nas cynlluniwyd, lle mae un o gyrff y GIG yn tanwario neu'n gorwario yn erbyn ei derfynau blynyddol a gymeradwywyd ac y gall fantoli'r rhain dros gyfnod o dair blynedd er mwyn mantoli'r gyllideb. Roedd y gallu hwn i orwario yn erbyn y terfyn blynyddol a gymeradwywyd, wrth fantoli'r gyllideb dros dair blynedd, yn nodwedd newydd a gyflwynwyd gan y Ddeddf.

2.5 Mae'r canllawiau wedi pwysleisio'r elfen wedi'i chynllunio o hyblygrwydd ariannol a bod angen i fyrddau iechyd gynllunio ar y sail bod yn rhaid iddynt fantoli'r gyllideb dros y tair blynedd nesaf. Fodd bynnag, yn ein tyb ni, nid yw'r canllawiau wedi nodi'n glir, er mwyn cyflawni'r ddwy ddyletswydd, fod yn rhaid i gyrff y GIG hefyd gynllunio ar y sail bod yn rhaid iddynt fantoli'r gyllideb yn ôl-weithredol lle bu gorwariant nas cymeradwywyd ac nas ariannwyd gan Lywodraeth Cymru. Mae'r elfen ôl-weithredol yn cyflwyno rhai heriau posibl i gyrff y GIG mewn senarios gwahanol. Er enghraifft, dengys ein gwaith archwilio lleol nad yw rhai aelodau o fyrddau iechyd sydd wedi cyflawni gwargedion bach yn ystod y blynyddoedd diwethaf yn glir ynghylch a all y bwrdd iechyd fynd dros eu terfyn gwario awdurdodedig yn ystod 2017-18 ac, o bosibl, 2018-19.

2.6 Mae tensiynau hefyd rhwng uchelgais a realaeth y mae Llywodraeth Cymru yn ceisio mynd i'r afael â hwy drwy'r canllawiau. Yng nghylch cynllunio 2014-15, fe'i gwnaed yn ofynnol gan Lywodraeth Cymru i gyrff y GIG lunio cynlluniau a oedd yn dangos y byddent yn cyflawni pob un o'r targedau perfformiad cenedlaethol. Yn ein barn ni, roedd mynnu, ar y dechrau, fod pob targed yn cael ei gyflawni yn rhy optimistaidd. Er enghraifft, disgrifiodd ein hadroddiad ar amseroedd aros dewisol, a gyhoeddwyd yn 2015, y duedd i daflwybrau perfformiad optimistaidd gael eu methu a'u diweddaru'n gyson. O 2015-16 ymlaen, mae Llywodraeth Cymru, yn lle hynny, wedi mynnu bod cynlluniau cyrff y GIG yn dangos gwelliant tuag at gyflawni'r targedau cenedlaethol. Felly, mae gan bob un o gyrff y GIG ei dargedau ei hun i'w cyflawni erbyn diwedd pob blwyddyn. Mae'r dull hwn o weithredu yn fwy realistig. Er bod risg y bydd cadw targed diwedd y flwyddyn rhifyddol yn creu cymhellion croes sy'n arwain at benderfyniadau byrdymor i gyflawni'r targed, mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod ei dull gweithredu wedi cyfrannu at wella perfformiad mewn perthynas â nifer o fesurau allweddol.

Mae'n amlwg bod Llywodraeth Cymru wedi cysylltu ei chanllawiau cynllunio â'r strategaeth ehangach ar gyfer y GIG er bod lle i Lywodraeth Cymru gynnig gweledigaeth gliriach a thymor hwy ar gyfer diwygio gwasanaethau yn y dyfodol

2.7 Nododd Llywodraeth Cymru weledigaeth strategol ar gyfer y GIG yn y ddogfen **Law yn Llaw at Iechyd** a gyhoeddwyd yn 2011. Datblygwyd Law yn Llaw at Iechyd fel rhan o 'Raglen Lywodraethu' Llywodraeth Cymru. Adeiladodd y strategaeth ar weledigaethau blaenorol ar gyfer gwasanaethau o'r radd flaenaf sy'n gwella. Yn ei chanllawiau manwl i gyrff y GIG, mae Llywodraeth Cymru wedi cysylltu'r broses o ddatblygu cynlluniau tair blynedd â themâu a nodau allweddol Law yn Llaw at Iechyd. Mae hefyd wedi sicrhau bod y canllawiau yn adlewyrchu datblygiadau allweddol, yn enwedig dull Gofal Iechyd Darbodus, a ddaeth ar ôl Law yn Llaw at Iechyd.

2.8 Ar gyfer cylch 2017-18 i 2019-20, mae Llywodraeth Cymru wedi diweddaru ei chanllawiau er mwyn pwysleisio y dylai pob cynllun tair blynedd gael ei lywio gan gynllun strategol tymor hwy corff y GIG ond bod ar wahân iddo. Mae rhai o gyrff y GIG wedi rhoi cynlluniau o'r fath ar waith eisoes, tra bod eraill wrthi'n eu datblygu ar hyn o bryd. Mae Llywodraeth Cymru wedi pwysleisio bod angen cysoni'r cynlluniau tymor hwy a'r cynlluniau tair blynedd â'r dyletswyddau ehangach o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Mae'r cylchoedd amseru gwahanol ar gyfer cynllunio rhwng Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r amserlenni ar gyfer datblygu cynlluniau tair blynedd yn creu cymhlethdod ychwanegol.

2.9 Yn y cyfnod ers i Ddeddf Cyllid y GIG (Cymru) ddod i rym, mae dau adolygiad pwysig wedi awgrymu bod angen i Lywodraeth Cymru fod yn fwy cyfarwyddiadol o ran ei gweledigaeth ar gyfer gwasanaethau'r GIG. Ym mis Ebrill 2015, sefydlodd Llywodraeth Cymru Banel Adolygu i edrych ar nifer o faterion a oedd yn ymwneud â gweithlu'r GIG yng Nghymru, gan gynnwys ffurf y gweithlu yn y dyfodol yng ngoleuni modelau gwasanaeth sy'n newid. Cyflwynodd y Panel Adolygu ei adroddiad ym mis Chwefror 2016[13] ond cafodd anhawster i nodi'r gofynion ar gyfer gweithlu'r GIG yn y dyfodol am nad oedd cyfeiriad clir ar gyfer ffurf gwasanaethau yn y dyfodol. Nododd y canlynol, 'The widely held view across the service is that we currently lack an agreed strategic vision of what the NHS is intended to look like in Wales in ten years' time, regardless of what may be thought about Together for Health, and that this inhibits the planning of new workforce models, new skill mixes and new roles.'

13 Y Panel Adolygu, **Adolygiad o'r Gweithlu GIG yng Nghymru** (Chwefror 2016)

2.10 Ym mis Chwefror 2016, cyhoeddodd y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD) adolygiad annibynnol, awdurdodol a manwl o ansawdd gofal iechyd ym mhedair gwlad y DU[14]. Roedd gan adroddiad yr OECD nifer o bethau cadarnhaol i'w dweud am y GIG yng Nghymru a'r ffordd y mae wedi'i drefnu. Cyfeiriodd yn benodol at fanteision posibl y canlynol:

a Byrddau Iechyd cyfunol Cymru, a sefydlwyd yn 2009, sy'n dwyn gofal sylfaenol a gofal eilaidd ynghyd ac yn dileu'r rhaniad rhwng y comisiynydd a'r darparwr. a

b yr agenda Gofal Iechyd Darbodus (Blwch 2), y dywed yr OECD ei bod yn ffordd o 'balancing equity and the constraints of austerity'.

2.11 Fodd bynnag, nododd yr OECD nad oedd byrddau iechyd wedi sicrhau'r mathau o newidiadau ac arloesi o ran y ffordd y darperir gwasanaethau y gellid disgwyl iddynt eu sicrhau. Awgrymodd yr OECD fod angen cyfeiriad cliriach gan Lywodraeth Cymru. Daeth i'r casgliad bod angen 'detailed roadmap . . . containing a clearer vision for what services will look like' ar gyfer Gofal Iechyd Darbodus[15]'. Nododd hefyd fod angen i Lywodraeth Cymru fod yn gliriach ynghylch 'exactly what is expected – in terms of finance and budget allocation, performance and efficiency and quality achievement and improvement'.

2.12 Yn yr un modd, mae ein hadroddiadau ein hunain wedi nodi pryderon ynghylch pa mor gyflym y mae byrddau iechyd yn newid ac yn ad-drefnu gwasanaethau yn strategol. At hynny, ar ôl cyflwyno'r Ddeddf, mae ein gwaith archwilio lleol wedi nodi nad oedd rhai o'r cynlluniau tair blynedd cynharach cymeradwy wedi'u hintegreiddio'n dda â diwygiadau ehangach i wasanaethau rhanbarthol.

Mae Llywodraeth Cymru yn datblygu strategaeth newydd ar gyfer y GIG yng Nghymru ac yn disgwyl i adolygiad annibynnol sy'n cael ei gynnal ar hyn o bryd gyfrannu at gyfeiriad cliriach mewn meysydd allweddol

2.13 Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu 'Adolygiad Seneddol' annibynnol o faes iechyd a gofal cymdeithasol, a arweinir gan arbenigwyr yn y maes. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i'r Adolygiad Seneddol gyflwyno ei adroddiad erbyn mis Rhagfyr 2017. Bwriedir i'r adolygiad, a gefnogir gan bob plaid wleidyddol, helpu i roi cyfeiriad o ran rhai o'r heriau mwyaf anodd a hirdymor sy'n wynebu'r GIG yng Nghymru. Mae cynnal ymgysylltu gwleidyddol trawsbleidiol effeithiol yn bwysig er mwyn i'r adolygiad helpu, yn y pen draw, i osgoi'r anghytundebau gwleidyddol sydd wedi amharu ar ymdrechion blaenorol i ddiwygio gwasanaethau'r GIG ledled Cymru.

14 OECD, OECD Reviews of Healthcare Quality: United Kingdom (Chwefror 2016)

15 Mae Llywodraeth Cymru yn ystyried mai Gofal Iechyd Darbodus: sicrhau iechyd a llesiant cenedlaethau'r dyfodol (gweler paragraff 1.12), a gyhoeddwyd ganddi yn 2016, yw ei hymateb i gais yr OECD am gyfeiriad cliriach.

2.14 Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu llunio strategaeth wedi'i diweddaru ar gyfer y GIG yng Nghymru. Fel y gellir deall, mae Llywodraeth Cymru yn aros am ganlyniad yr adolygiad Seneddol. Serch hynny, mae'n amlwg bod angen diweddaru'r weledigaeth a'r strategaeth, yn arbennig er mwyn adlewyrchu'r agenda Gofal Iechyd Darbodus. Mae'r agenda hon bellach yn llywio llawer o'r syniadaeth bresennol ynghylch diwygio'r GIG.

2.15 Mae'r adolygiad Seneddol, y strategaeth newydd sydd wrthi'n cael ei datblygu a'r ffaith bod llawer o gyrff y GIG yn gweithio ar gynlluniau tymor hwy yn cynnig cyfle i fabwysiadu dull mwy cadarn o drawsnewid gwasanaethau'r GIG. Nodwn, ers i'r OECD wneud ei waith yn 2016, fod Llywodraeth Cymru bellach yn fwy cyfarwyddiadol wrth oruchwylio cyrff y GIG a'u dwyn i gyfrif (paragraffau 2.27 i 2.28). Yn ein barn ni, mae lle i Lywodraeth Cymru roi arweiniad strategol mwy cyfarwyddiadol, yn enwedig mewn perthynas â gwasanaethau cenedlaethol a rhanbarthol. Fodd bynnag, yn y pen draw, mater i Lywodraeth Cymru yw penderfynu ar y cydbwysedd priodol rhwng rhoi arweiniad lefel uchel a glasbrint manwl ar gyfer y GIG yng Nghymru.

Mae Llywodraeth Cymru yn helpu cyrff y GIG i feithrin eu gallu i lunio cynlluniau da

2.16 Mae Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod cymorth ar gael i helpu cyrff y GIG i feithrin eu gallu i ddatblygu cynlluniau tymor canolig o ansawdd uchel. Bu Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol Llywodraeth Cymru yn gweithio gydag Academi Wales i ddatblygu diploma i raddedigion ym maes cynllunio'r GIG, gyda'r nod o hyfforddi 25 o bobl y flwyddyn ym mhob rhan o'r GIG yng Nghymru. Dylai'r fenter hon atgyfnerthu gallu'r cyrff hynny gryn dipyn mewn cyfnod byr o amser. Hefyd, mae Uned Gyflawni'r GIG yng Nghymru wedi darparu hyfforddiant penodol ar feysydd allweddol megis y galw am wasanaethau a chynllunio adnoddau. Mae'r GIG ei hun hefyd yn cydweithio i atgyfnerthu gallu drwy grŵp o Gyfarwyddwyr Cynllunio, gyda rhywfaint o gyfranogiad gan Lywodraeth Cymru. Mae grŵp y Cyfarwyddwyr Cynllunio yn cynnal adolygiadau gan gymheiriaid o gynlluniau a digwyddiadau dysgu a rennir.

2.17 Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn cefnogi gwaith i atgyfnerthu gallu cynllunio ariannol cyrff y GIG. Yn benodol, mae wedi gweithio gyda phartneriaid i sefydlu Academi Gyllid GIG Cymru. Mae'r Academi Gyllid yn arwain gwaith ar ddatblygu ac adeiladu'r proffesiwn cyllid yn y GIG yng Nghymru. Mae'n rhoi cymorth i atgyfnerthu sgiliau ariannol staff nad ydynt yn rhai cyllid. Mae hefyd yn cynnal rhaglenni gwaith ar ymchwil ac arloesedd, gan wella effeithlonrwydd ac ansawdd systemau a phrosesau cyllid craidd a datblygu gwaith partneriaeth, y tu allan a'r tu mewn i'r GIG rhwng staff cyllid a chlinigwyr.

Mae gan Lywodraeth Cymru broses dda ar gyfer adolygu ansawdd cynlluniau cyrff y GIG, gan gynnwys dull llawer mwy cadarn o gynllunio cyfalaf

2.18 Wrth adolygu ansawdd cynlluniau tair blynedd cyrff y GIG, mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio amrywiaeth o dystiolaeth am berfformiad pob un o gyrff y GIG yn y gorffennol. Mae arweinwyr polisi o bob rhan o Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol Llywodraeth Cymru yn adolygu'r cynlluniau, er mwyn ychwanegu arbenigedd mewn meysydd allweddol megis cyllid, cynllunio'r gweithlu, gofal heb ei drefnu, gofal dewisol a gofal sylfaenol. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn defnyddio arbenigedd staff yn Uned Gyflawni'r GIG yng Nghymru – yn enwedig y rhai sydd ag arbenigedd ym maes modelu galw a gallu – er mwyn profi a yw'r rhagamcanion yn y cynllun o ran perfformiad a chyflawni yn realistig.

2.19 Mae Llywodraeth Cymru wedi atgyfnerthu ei gallu ei hun i adolygu'r cynlluniau. Mae wedi secondio staff o fyrddau iechyd sydd â chynlluniau tair blynedd cymeradwy. Mae'r aelodau hyn o staff wedi'u secondio wedi arwain y gwaith o ddwyn ynghyd y gwaith dadansoddi a'r her a ddarparwyd i'r cynlluniau gan y rhai ag arbenigedd o bob rhan o'r Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol er mwyn llunio barn gyffredinol am ansawdd cynlluniau. Maent hefyd yn cymryd rhan yn y gwaith cymorth er mwyn helpu cyrff y GIG i atgyfnerthu eu gallu i gynllunio (paragraff 2.6). Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu atgyfnerthu ei gallu i adolygu ymhellach drwy greu Uned Cyflawni Cyllid. Yn ogystal â monitro cynnydd, bydd yr Uned yn rhoi sicrwydd ynglŷn ag elfennau ariannol y cynlluniau tair blynedd.

2.20 Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi cymryd camau i atgyfnerthu ei hadolygiad o brosiectau cyfalaf yn y cynlluniau yn sylweddol. Cyflwynodd ddull newydd o gynllunio cyfalaf yn 2015. Mae'r meini prawf ar gyfer asesu achosion busnes dros wariant cyfalaf bellach yn canolbwyntio'n llawer cliriach ar y nodau ar gyfer darparu gwasanaethau yn hytrach nag ar godi adeiladau newydd yn unig. Mae'n rhaid i gyrff y GIG nodi'r effaith a gaiff gwasanaethau rhanbarthol a gwasanaethau Cymru gyfan ar eu cynlluniau. Mae'r cysylltiadau rhwng rhaglen gyfalaf y GIG yng Nghymru a chynlluniau tymor canolig pob un o gyrff y GIG bellach yn llawer cliriach hefyd. Ni chaiff unrhyw brosiect ei ystyried i'w gynnwys yn y rhaglen gyfalaf genedlaethol oni bai bod cysylltiad clir rhyngddo a chyfeiriad strategol cyffredinol corff y GIG.

2.21 Er nad yw'n cael ei lywio'n uniongyrchol gan y Ddeddf, mae'r dull newydd o ymdrin â chyfalaf yn dangos yn glir y ffordd y gall dull aeddfed o gynllunio a chyllido ysgogi newid sylweddol o ran meddylfryd strategol. Mae cyfuniad o ymreolaeth, her a chymorth ymarferol, ar bob cam wedi arwain at achosion busnes llawer gwell a ddylai sicrhau buddsoddiad cyfalaf cynaliadwy ar lefel leol, rhanbarthol ac ar lefel Cymru gyfan fel y bo'n briodol. Mae gwersi pwysig ac arfer da y gellir eu dysgu o'r dull gweithredu a fabwysiadwyd yn rhaglen gyfalaf Llywodraeth Cymru ar gyfer y GIG.

Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn ddiwyro wrth gymeradwyo dim ond y cynlluniau hynny y mae ganddi hyder ynddynt, gan gynnwys rhai y mae heriau ariannol penodol yn gysylltiedig â hwy, a dwyn cyrff y GIG i gyfrif

2.22 Ac eithrio Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr, mae pob un o gyrff y GIG wedi cyflwyno cynllun tair blynedd i'w gymeradwyo gan Weinidogion Cymru rywbryd ers i'r Ddeddf ddod i rym (Ffigur 3). Ar ôl craffu arnynt yn fanwl, mae Llywodraeth Cymru wedi cymeradwyo cynlluniau nifer o gyrff y GIG tra nad yw wedi cymeradwyo eraill. Ar 31 Mawrth 2017, roedd gan dri o blith y saith bwrdd iechyd a thair Ymddiriedolaeth y GIG gynlluniau cymeradwy. Ni chafodd cynlluniau (ar gyfer 2016-19) dau fwrdd iechyd roedd ganddynt gynlluniau cymeradwy yn flaenorol – sef Abertawe Bro Morgannwg a Chaerdydd a'r Fro – eu cymeradwyo. Bwrdd Iechyd Prifysgol Cwm Taf ac Ymddiriedolaeth GIG Felindre yw'r unig ddau sefydliad sydd â chynlluniau cymeradwy o'r cychwyn cyntaf.

2.23 Mae'r ffaith nad yw Llywodraeth Cymru wedi cymeradwyo cynlluniau rhai o gyrff mwyaf y GIG, gan gynnwys cyrff roedd ganddynt gynlluniau cymeradwy yn flaenorol, yn dangos ei bod yn barod i fod yn llym pan na fydd cynlluniau yn bodloni ei disgwyliadau. Mae'r cyrff GIG hynny nad ydynt yn cyflwyno cynllun tair blynedd, neu na chymeradwyir eu cynllun tair blynedd, yn gweithio yn lle hynny yn unol â chynlluniau blwyddyn wrth ddatblygu cynlluniau tair blynedd i'w cyflwyno mewn blynyddoedd i ddod.

2.24 Nid yw Llywodraeth Cymru wedi cymeradwyo rhai cynlluniau tair blynedd am nifer o resymau gwahanol, nid dim ond am nad oedd corff y GIG yn gallu llunio cynllun ariannol cytbwys. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym, mewn llawer o achosion, fod anallu cyrff y GIG i lunio cynllun ariannol cytbwys yn adlewyrchu problemau dyfnach gyda'r cynlluniau clinigol, y cynlluniau gwasanaeth a'r cynlluniau gweithlu sy'n sail i gynllun ariannol a rhai gwendidau o ran trefniadau llywodraethu. Mae ein gwaith archwilio lleol ym mhedwar corff y GIG nad oes ganddynt gynllun cymeradwy yn ategu barn Llywodraeth Cymru, ar y cyfan, a nododd hefyd bryderon ynghylch gallu'r cyrff GIG hynny i roi'r newidiadau angenrheidiol ar waith.

Ffigur 3: Cymeradwyaeth Llywodraeth Cymru ar gyfer cynlluniau tair blynedd y GIG

Corff y GIG	A gymeradwywyd ei gynllun tair blynedd ar gyfer 2014-2017?	A gymeradwywyd ei gynllun tair blynedd ar gyfer 2015-2018?	A gymeradwywyd ei gynllun tair blynedd ar gyfer 2016-19?	A gymeradwywyd ei gynllun tair blynedd ar gyfer 2017-20?
Byrddau iechyd				
Abertawe Bro Morgannwg	Do	Do	Naddo	Nis cyflwynwyd
Aneurin Bevan	Nis cyflwynwyd	Do	Do	Do
Betsi Cadwaladr	Nis cyflwynwyd	Nis cyflwynwyd	Nis cyflwynwyd	Nis cyflwynwyd
Caerdydd a'r Fro	Do	Do	Naddo	Nis cyflwynwyd
Cwm Taf	Do	Do	Do	Do
Hywel Dda	Naddo	Naddo	Naddo	Nis cyflwynwyd
Powys	Naddo	Do	Do	Do
Ymddiriedolaethau'r GIG				
Iechyd Cyhoeddus Cymru	Naddo*	Do	Do	Do
Felindre	Do	Do	Do	Do
Gwasanaethau Ambiwlans Cymru	Naddo	Nis cyflwynwyd	Do	Do

Noder: Mae 'Nis cyflwynwyd' yn cynnwys achosion lle na chyflwynodd corff y GIG gynllun i'w gymeradwyo'n derfynol a lle roedd yn gweithio yn unol â chynllun blwyddyn yn lle hynny (paragraff 2.23)

*Cymeradwywyd cynllun 2014-15 i 2015-16 Iechyd Cyhoeddus Cymru gan ei Bwrdd rheoli ond gofynnodd Llywodraeth Cymru iddynt lunio cynllun blwyddyn am fod cyd-ddibyniaeth y gwasanaethau a ddarperir gan yr Ymddiriedolaeth i eraill a dibyniaeth yr Ymddiriedolaeth ar fyrddau iechyd i gyflawni rhai o'i wasanaethau yn golygu nad oedd modd cwblhau rhai agweddau o'r cynllun.

Ffynhonnell: Swyddfa Archwilio Cymru

2.25 Mae Llywodraeth Cymru wedi cymeradwyo rhai cynlluniau tair blynedd er nad oedd ganddynt gyllideb wedi'i mantoli'n llawn ar ddechrau'r flwyddyn ariannol nesaf. Mewn un achos, nodwyd gennym fod y cynlluniau ariannol yn tybio y byddai cyllid ychwanegol, nas cadarnhawyd ar adeg cymeradwyo'r cynllun. Mewn achosion eraill, nodwyd gennym mai'r unig reswm pam roedd cynlluniau ariannol 'wedi'u mantoli' oedd bod y byrddau iechyd perthnasol wedi cynnwys ffigur arbedion sylweddol nas nodwyd. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn, er bod risgiau ariannol penodol yn gysylltiedig â'r cynlluniau hyn, fod cynlluniau'r byrddau iechyd i reoli'r risgiau hynny a'u hanes blaenorol yn rhoi hyder i Lywodraeth Cymru y gallai'r byrddau iechyd, yn y pen draw, reoli eu gwariant. Wrth gymeradwyo cynlluniau cyrff y GIG, gwnaeth Llywodraeth Cymru yn glir y bydd agweddau ar y cynllun, wrth reswm, yn destun prosesau craffu a chymeradwyo pellach.

2.26 Mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r broses o adolygu a chymeradwyo (neu wrthod) cynlluniau fel rhan o broses ehangach o atgyfnerthu atebolrwydd ym mhob rhan o'r GIG. Ym mis Mawrth 2014, cyflwynodd Llywodraeth Cymru Fframwaith Uwchgyfeirio ac Ymyrryd newydd sy'n nodi pedair lefel uwchgyfeirio ac ymyrryd, sef:

a Trefniadau arferol

b Monitro Uwch

c Ymyrraeth wedi'i thargedu

ch Mesurau arbennig[16]

2.27 Mae pob un o gyrff y GIG sydd â chynlluniau cymeradwy ar ddiwedd 2016-17 yn perthyn i'r categori 'arferol' er mai dim ond un ffactor yn eu statws uwchgyfeirio yw cael cynllun y cytunwyd arno. O'r pedwar bwrdd iechyd nad oedd ganddynt gynllun cymeradwy ar gyfer 2016-17, roedd un o dan fesurau arbennig ac roedd y tri arall yn destun ymyrraeth wedi'i thargedu. Un o'r prif resymau pam cafodd y tri bwrdd iechyd eu huwchgyfeirio i 'ymyrraeth wedi'i thargedu' oedd pryderon ynghylch eu gallu i lunio a chyflawni cynllun tair blynedd. Mae Llywodraeth Cymru wedi neilltuo cryn dipyn o adnoddau i'r broses uwchgyfeirio ar ffurf uwch arweinwyr. Mae ymyriadau Llywodraeth Cymru wedi cynnwys cymorth gan ymgynghorwyr rheoli ar lywodraethu ariannol, y bwriedir iddo alluogi'r byrddau iechyd i lunio cynllun tair blynedd y mae Llywodraeth Cymru yn ystyried ei fod yn gadarn ac yn gyflawnadwy. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl cael ac ystyried adroddiadau ar y gwaith hwn ar lywodraethu ariannol yn fuan.

16 Ceir y diffiniad llawn o bob cam yn: Canllawiau Llywodraeth Cymru, **Trefniadau Dwysáu ac Ymyrryd GIG Cymru**, Mawrth 2014

Rhan 3

Er bod arwyddion bod mwy o ffocws ar y tymor hwy, ar ddiwedd 2016-17 methodd pedwar o'r saith bwrdd iechyd â chyflawni'r dyletswyddau o dan y Ddeddf

3.1 Wrth gyflwyno Deddf Cyllid y GIG (Cymru), roedd Llywodraeth Cymru am newid ffocws y GIG gan beri iddo fabwysiadu un tymor hwy yn ei brosesau cynllunio a chyflawni. Er mwyn gwneud hynny mae angen newid syniadaeth ac ymddygiad ym mhob rhan o'r GIG, gan gynnwys Llywodraeth Cymru. Yn y cyd-destun hwn, mae'r rhan hon o'r adroddiad yn ystyried trefniadau Llywodraeth Cymru ar gyfer monitro cyllid y GIG, dulliau cyrff y GIG o gynllunio ar gyfer y tymor canolig ac a yw data ariannol a data perfformiad yn awgrymu bod patrymau yn y GIG yn newid. Yn olaf, mae'n ystyried a yw cyrff y GIG wedi llwyddo, yn y pen draw, i gyflawni eu dyletswyddau o dan y Ddeddf ac yn defnyddio ein gwaith lleol i nodi rhai o'r materion ar gyfer y cyrff hynny nad ydynt wedi cyflawni'r dyletswyddau.

Er gwaethaf y Ddeddf, mae'r sefyllfa ariannol yn ystod y flwyddyn yn dal i fod yn ffocws pwysig ar gyfer gwaith monitro Llywodraeth Cymru

3.2 Un o fanteision bwriadedig allweddol y Ddeddf oedd dileu her sylweddol o fewn y gyfundrefn bresennol sy'n hyrwyddo penderfyniadau byrdymor ar ddiwedd y flwyddyn ariannol nad ydynt, o bosibl, er budd y sefydliad yn y tymor hwy. Cydnabu Llywodraeth Cymru y broblem a oedd yn gysylltiedig â tharged blynyddol o ran 'landing a jumbo jet on a postage stamp'. Cydnabu hefyd y risg y gallai penderfyniadau byrdymor i arbed symiau cymharol fach o arian er mwyn mantoli'r gyllideb gael canlyniadau negyddol.

3.3 Er gwaethaf y cyfnod cynllunio ac adrodd treigl o dair blynedd a gyflwynwyd gan y Ddeddf, mae'r sefyllfa 'yn ystod y flwyddyn' yn dal i fod yn bwysig i Lywodraeth Cymru am nifer o resymau. Y prif reswm yw bod sefyllfa ariannol byrddau iechyd yn effeithio'n uniongyrchol ar gyllid Llywodraeth Cymru ei hun yn benodol. O ganlyniad, mae'n rhaid defnyddio cyllideb Llywodraeth Cymru i wneud iawn am bob gorwariant mewn blwyddyn ariannol. Felly, mae risg wirioneddol y gallai gorwario mewn byrddau iechyd arwain yn y pen draw at Lywodraeth Cymru yn gwario mwy na'i chyllideb flynyddol. Felly, mae'r sefyllfa flynyddol ym mhob bwrdd iechyd yn destun cryn sylw a phryder i Lywodraeth Cymru.

3.4 At hynny, mae'r ffordd y mae'r Ddeddf wedi'i geirio yn golygu bod y sefyllfa ar ddiwedd pob blwyddyn ariannol yn hanfodol bwysig. Mae paragraff 2.4 yn esbonio bod y Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i fyrddau iechyd fantoli'r gyllideb dros gyfnod treigl o dair blynedd. Mae'r gofyniad i gynllunio ar sail cyfnod 'treigl' o dair blynedd yn golygu bod yn rhaid i fyrddau iechyd fantoli'r gyllideb gan ystyried unrhyw orwariannau a thanwariannau yn y ddwy flynedd flaenorol. Drwy wneud y cyfnod o dair blynedd yn un treigl, rhoddodd Llywodraeth Cymru rywfaint o ryddid i fyrddau iechyd am ddwy

flynedd gyntaf y Ddeddf. Fodd bynnag, o flwyddyn tri (2016-17) ymlaen, mae byrddau iechyd yn dal i wynebu'r her sy'n gysylltiedig â chyflawni targed gwario penodedig ar ddiwedd pob blwyddyn. Er enghraifft, er mwyn i Fwrdd Iechyd Prifysgol Hywel Dda gyflawni ei ddyletswydd ar 31 Mawrth 2018, bydd angen iddo danwario 2017-18 tua £80 miliwn; sef cyfanswm ei orwariant yn 2015-16 a 2016-17 (Ffigur 8).

3.5 Mae Llywodraeth Cymru yn ei gwneud yn ofynnol i bob un o gyrff y GIG gyflwyno adroddiadau ar amrywiaeth o ddangosyddion ariannol bob mis. Wedyn, mae'n coladu'r data mewn asesiad cyffredinol o'r sefyllfa ym mhob rhan o'r GIG. Nodwyd gennym yn flaenorol yn ein gwaith ar gyllid iechyd fod ansawdd y data a'r gwaith dadansoddi yn y ffurflenni monitro wedi gwella dros amser. Mae Llywodraeth Cymru yn monitro cynnydd yn erbyn y cynlluniau arbedion penodol allweddol ac mae'r gwaith dadansoddi manwl yn ystyried cynnydd blynyddoedd blaenorol yn erbyn targedau ariannol a chynlluniau arbedion. Mae cyrff unigol y GIG yn dal i fod yn gyfrifol am fonitro a herio eu cynnydd eu hunain yn erbyn targedau ariannol a chynlluniau arbedion. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu atgyfnerthu ei threfniadau monitro drwy'r Uned Cyflawni Cyllid (paragraff 2.19). Bydd yr Uned yn monitro ac yn rheoli risg ariannol yn y GIG yng Nghymru yn fwy gofalus ac yn galluogi Llywodraeth Cymru i ymateb yn gyflym os bydd sefydliadau yn methu'n ariannol.

3.6 Mae'r data yn y ffurflenni monitro yn canolbwyntio ar y sefyllfa yn ystod y flwyddyn ac, yn benodol, ar b'un a yw corff y GIG yn debygol o gyflawni ei gynllun arbedion blynyddol ac, yn y pen draw, fantoli'r gyllideb ar gyfer y flwyddyn benodol honno. Mae rhesymau da dros hyn, gan gynnwys er mwyn sicrhau nad oes risg yr eir y tu hwnt i gyllideb Llywodraeth Cymru ei hun a chadarnhau bod cyrff y GIG ar y trywydd cywir o ran eu cynlluniau ariannol. Fodd bynnag, yn ein barn ni, mae lle i addasu'r wybodaeth er mwyn adlewyrchu'r newidiadau a gyflwynwyd gan y Ddeddf yn llawnach. Nid yw gwaith dadansoddi Llywodraeth Cymru yn cynnwys perfformiad cyrff y GIG yn erbyn eu cynlluniau ariannol tair blynedd. Ac nid yw'n cynnwys unrhyw asesiad o'r tebygolrwydd y bydd corff y GIG yn cyflawni'r dyletswyddau tair blynedd o dan y Ddeddf yn seiliedig ar ei berfformiad ariannol cyfredol.

Bu newid tuag at ffocws tymor hwy o ran y gwaith y mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud i fonitro cyflawniad yn fwy cyffredinol a'i deialog â chyrff y GIG

3.7 Mae rhai o'n hadroddiadau wedi nodi bod agweddau ar ddull Llywodraeth Cymru o reoli perfformiad cyrff y GIG, yn flaenorol, wedi canolbwyntio'n gul ar bwysau cyflawni byrdymor. Gwnaeth Panel Adolygu'r Gweithlu bwynt tebyg yn ei adroddiad a gyhoeddwyd ym mis Chwefror 2016, sef 'NHS Wales is generally seen as being driven on a day to day basis to achieve immediate improvements in performance against measures and targets that are largely process orientated and acute care focused'. Serch hynny, nododd ein gwaith ni a gwaith y Panel Adolygu fod newid wedi bod, yn arbennig o ran datblygu mesurau a thargedau sy'n canolbwyntio'n fwy ar ganlyniadau.

3.8 Mae ein dadansoddiad o rai o'r cyfarfodydd allweddol[17] rhwng Llywodraeth Cymru a chyrff y GIG yn 2012-13 a 2015-16 hefyd yn awgrymu bod y ffocws wedi newid ychydig tuag at faterion strategol a thymor canolig. Er bod y trafodaethau yn canolbwyntio'n bennaf ar heriau byrdymor, nodwyd gennym fod sgyrsiau am berfformiad yn dechrau cael eu llywio gan gyd-destun ehangach diwygio gwasanaethau a chynllunio tymor canolig.

3.9 Yn fwy diweddar, rydym hefyd wedi gweld ffocws cryfach ar faterion tymor hwy mewn cyfarfodydd eraill rhwng uwch swyddogion Llywodraeth Cymru a chyrff y GIG, sy'n ymwneud ag uwchgyfeirio a chynllunio yn ogystal â chyfarfodydd arferol. Er enghraifft, erbyn hyn mae i gyd-gyfarfodydd y Tîm Gweithredol rhwng swyddogion uchaf Llywodraeth Cymru a swyddogion uchaf cyrff y GIG strwythur dwy ran sy'n canolbwyntio ar newid strategol tymor canolig a thymor hwy yn ogystal â'r materion manwl sy'n ymwneud â pherfformiad a chyflawni.

17 Cyd-gyfarfodydd y Tîm Gweithredol a chyfarfodydd Perfformio a Chyflawni (Atodiad 1)

Mae cyrff y GIG wedi atgyfnerthu eu dull o gynllunio ond mae proffiliau gwariant yn dal i fod ar batrwm blynyddol ond nid oes yr un ohonynt wedi gwneud defnydd a gynlluniwyd o hyblygrwydd ariannol eto

Yn gyffredinol, mae cyrff y GIG yn atgyfnerthu eu dull o gynllunio o ganlyniad i'r Ddeddf

3.10 Nododd ein gwaith archwilio lleol fod cyrff y GIG, ar y cyfan, yn atgyfnerthu eu trefniadau ar gyfer cefnogi gwaith cynllunio integredig. Yn fwyfwy, mae cyrff y GIG yn cynnwys staff yn y gwaith o ddatblygu gwaith cynllunio tymor canolig a chymryd perchenogaeth ohono. At hynny, mae'r ffaith bod cyrff y GIG yn nodi bylchau mewn adnoddau cynllunio ac yn mynd i'r afael â hwy yn un o effeithiau cadarnhaol y ffocws cynyddol ar gynllunio sy'n deillio o'r Ddeddf. Serch hynny, mae rhai meysydd pwysig sy'n ymwneud â rheoli rhaglenni ac adrodd ar gynnydd y mae angen mynd i'r afael â hwy mewn llawer o sefydliadau. Hefyd, nodwyd gennym nad yw cyrff y GIG yn aml yn cyflawni yn unol ag amserlenni a'u bod yn cyflwyno dogfennau 'gwaith sy'n mynd rhagddo' tra bod Llywodraeth Cymru yn disgwyl iddynt ddarparu cynlluniau wedi'i gwblhau ym mis Ionawr.

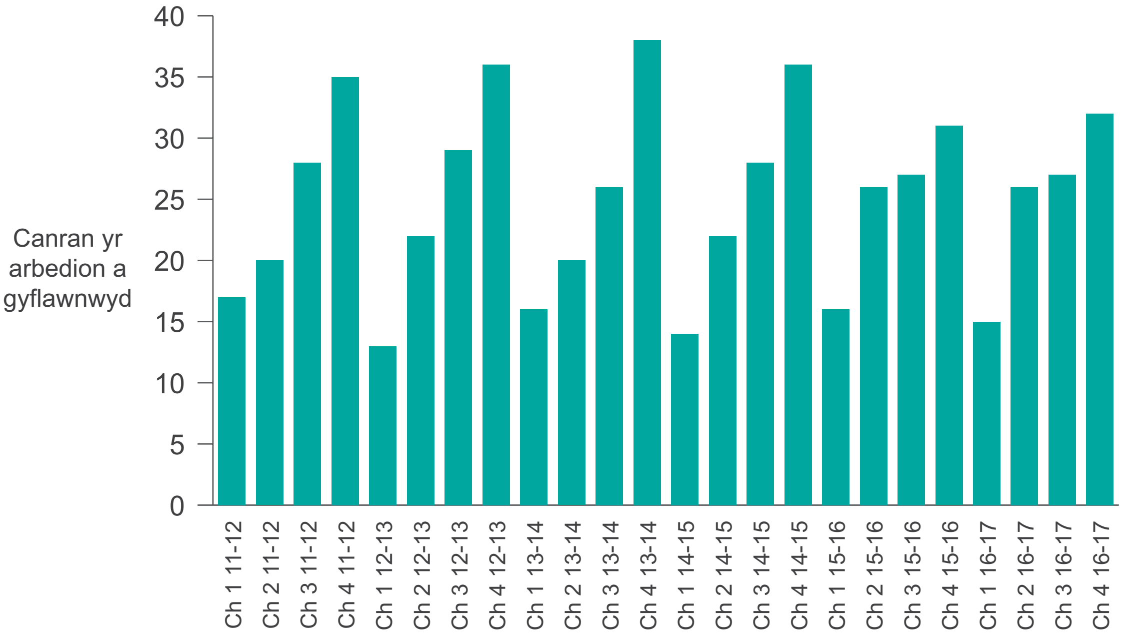
3.11 Er gwaethaf eu barn gyffredinol gadarnhaol am y Ddeddf, gwnaeth nifer o aelodau o fyrddau'r GIG sylwadau yn ein harolwg i'r perwyl bod y gofyniad i lunio cynllun bob blwyddyn yn golygu eu bod yn dal i fod yn sownd wrth gylch blynyddol. Ymhlith y rhai a wnaeth sylwadau o'r fath roedd aelodau o fyrddau sefydliadau â chynlluniau tair blynedd cymeradwy.

3.12 Roedd ychydig dros hanner yr aelodau o fyrddau a ymatebodd i'n harolwg yn cytuno â'r gosodiad bod materion byrdymor (yn ystod y flwyddyn) yn cyfrif am fwy o fusnes y Bwrdd na strategaeth a chynlluniau tymor canolig a hirdymor. Dim ond un o bob chwech a oedd yn anghytuno ac nid oedd y gweddill yn cytuno nac yn anghytuno. Awgrymodd rhai, er eu bod yn cytuno â'r gosodiad, fod y sefyllfa yn eu sefydliad yn gwella. Dywedodd eraill fod materion byrdymor yn mynd â mwy o amser, ond ei bod yn allweddol sicrhau bod amser o hyd i fynd i'r afael â'r materion tymor hwy.

Dengys adroddiadau monitro Llywodraeth Cymru fod proffiliau gwariant cyrff y GIG yn dal i ddilyn patrwm blynyddol gydag arbedion yn cael eu cyflawni ar ddiwedd y flwyddyn a dibyniaeth gynyddol ar arbedion untro byrdymor.

3.13 Dengys ein hadolygiad o batrymau gwariant blynyddol fod patrwm lle mae'r rhan fwyaf o arbedion yn cael eu cyflawni ar ddiwedd y flwyddyn ariannol o hyd (Ffigur 4). Mae'r patrwm hwn yn awgrymu dull blynyddol o wneud arbedion, sy'n dechrau o'r newydd bob blwyddyn ariannol. Fodd bynnag, mae arwyddion bod y patrwm yn llacio dros amser, gyda chyfran lai o arbedion yn cael eu cyflawni yn ystod pedwerydd chwarter 2016-17 o gymharu â phedwerydd chwarter 2011-12.

Ffigur 4 – canran yr arbedion blynyddol a gyflawnwyd ym mhob chwarter ym mhob rhan o'r GIG yng Nghymru, rhwng 2011-12 a 2016-17



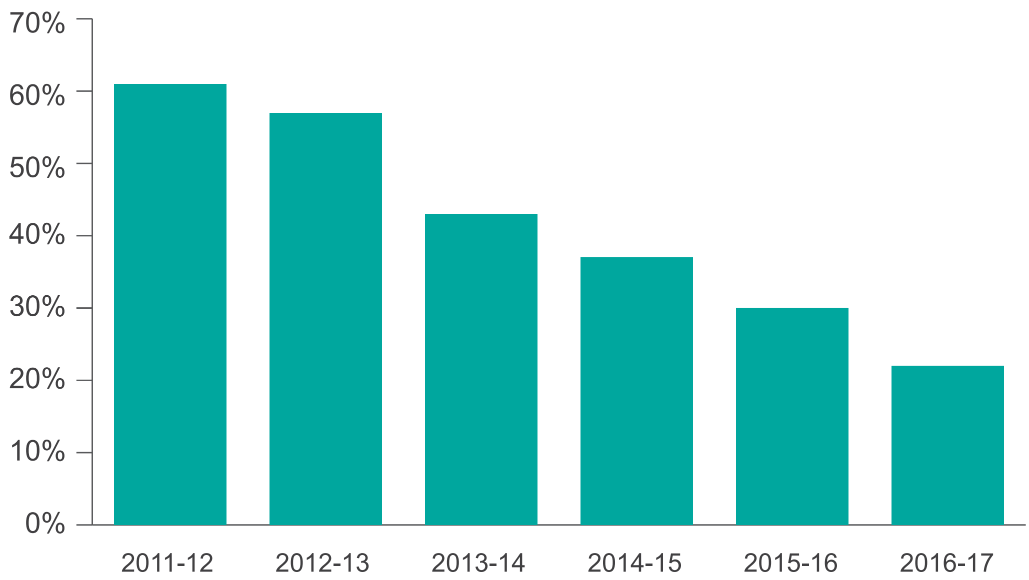
Noder: Dengys y ffigur hwn ganran yr holl arbedion dros y flwyddyn a gyflawnwyd ym mhob chwarter.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ffurflenni blynyddol cyrff y GIG

3.14 Mae cyfanswm yr arbedion y mae cyrff y GIG yn nodi eu bod wedi'u cyflawni wedi gostwng yn sylweddol. Gostyngodd cyfanswm yr arbedion o £285 miliwn yn 2011-12 i £137 miliwn yn 2016-17. O ganlyniad, mae'r graddau y mae arbedion, yn hytrach na gostyngiadau mewn gwariant neu gynnydd mewn cyllid, wedi llwyddo i lenwi'r bwlch rhwng pwysau costau a'r cyllid sydd ar gael wedi gostwng yn sylweddol. Yn 2011-12, llenwodd arbedion 61% o'r bwlch cyllido ond erbyn 2016-17 roedd y ffigur hwnnw wedi gostwng i 22% (Ffigur 5).

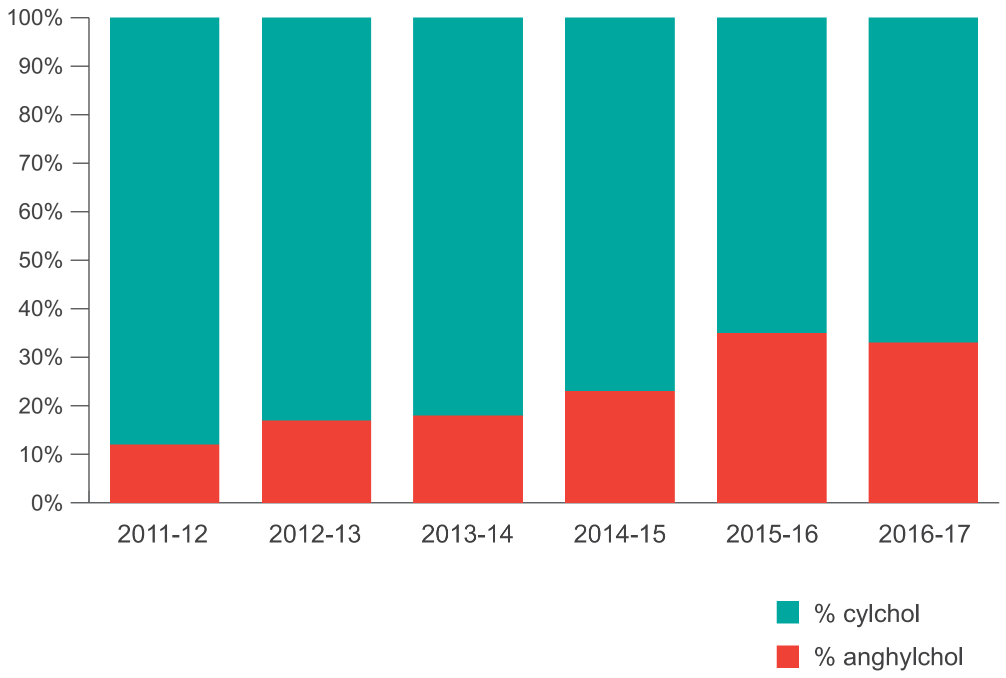
3.15 Mae'r cydbwysedd rhwng arbedion cylchol ac arbedion anghylchol wedi newid hefyd. Mae arbedion cylchol yn arbedion hirdymor sy'n dileu costau yn barhaol ond nid yw arbedion anghylchol yn sicrhau manteision mewn blynyddoedd i ddod. Mae enghreifftiau o arbedion anghylchol yn cynnwys gohirio proses gaffael neu recriwtio angenrheidiol tan y flwyddyn ariannol nesaf. Rhwng 2011-12 a 2016-17, mae arbedion anghylchol fel canran o gyfanswm yr arbedion wedi cynyddu o 12% i 34% (Ffigur 6).

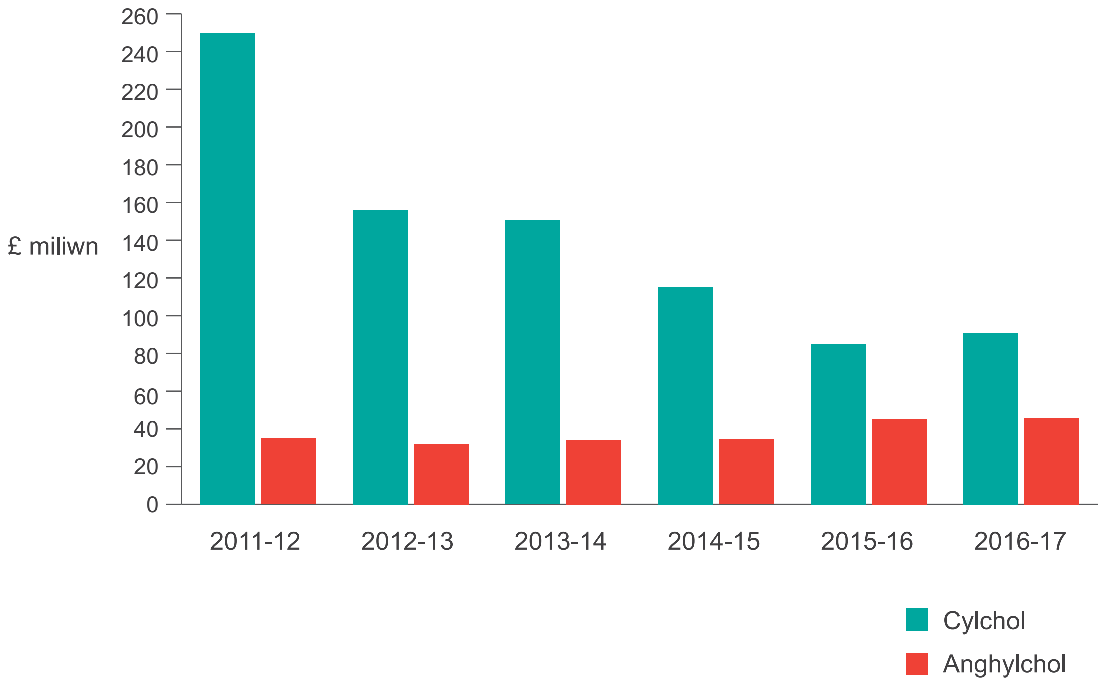
Ffigur 5 – canran y bwlch cyllido ym mhob rhan o'r GIG a lenwyd gan arbedion, rhwng 2011-12 a 2016-17



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ffurflenni blynyddol cyrff y GIG

Ffigur 6 – dadansoddiad canrannol o arbedion cylchol ac anghylchol cyrff y GIG rhwng 2011-12 a 2016-17





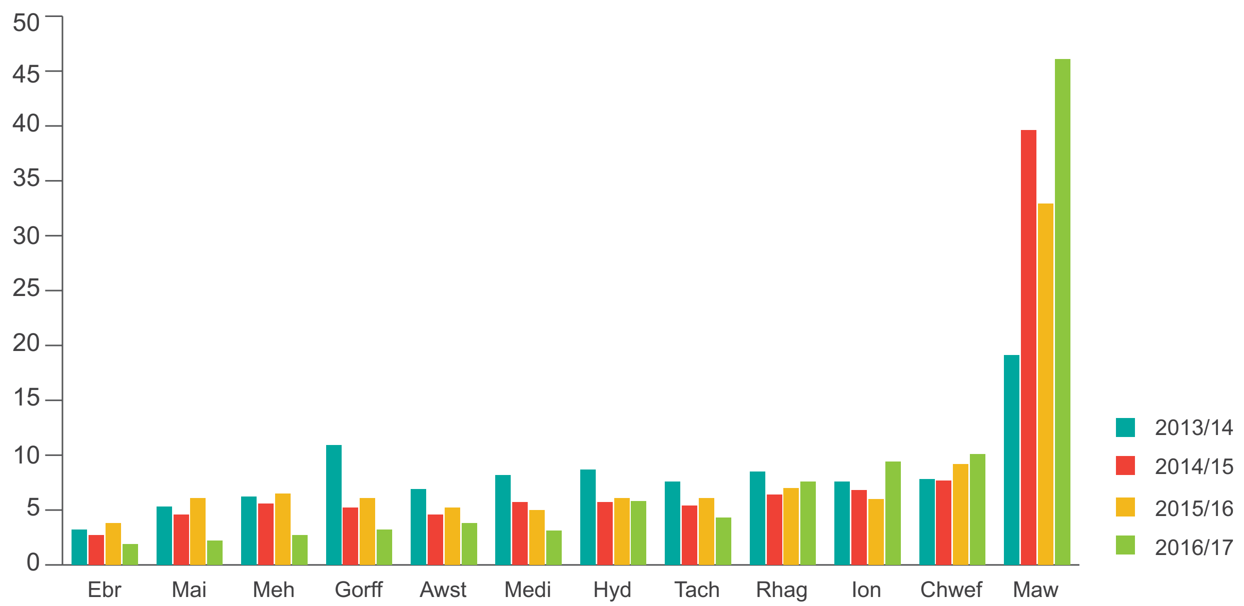
Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ffurflenni blynyddol cyrff y GIG

3.16 Mae'r patrymau a ddisgrifiwyd uchod yn awgrymu ei bod yn fwyfwy anodd dod o hyd i arbedion, dibyniaeth gynyddol ar arbedion anghylchol a ffocws parhaus ar arbedion 'blynyddol'. Gwelwyd y patrwm hwn o ddull byrdymor iawn o gyflawni arbedion cyn i'r Ddeddf gael ei chyflwyno ac mae'r dystiolaeth yn awgrymu, er bod rhai arwyddion bod y patrwm hwnnw'n llacio, nad yw wedi newid yn sylweddol yn sgil cyflwyno'r Ddeddf.

3.17 Er i ni nodi bod y dull o gynllunio prosiectau cyfalaf yn gwella (paragraff 2.20) mae cyfalaf yn dal i gael ei wario mewn cylch byrdymor. Dengys Ffigur 7 fod y GIG yn gwario'r rhan fwyaf o'i gyfalaf yn ystod ychydig fisoedd olaf y flwyddyn. Yn 2016-17 roedd y patrwm hwn yn fwy amlwg nag mewn blynyddoedd blaenorol. Mae'r patrwm hwn o ddefnydd anghymesur o gyfalaf ar ddiwedd y flwyddyn yn peri risg bosibl o ran sicrhau gwerth am arian.

3.18 Yn ogystal â gwybodaeth ariannol, ystyriwyd y patrwm o weithgarwch a data perfformiad ar gyfer gwasanaethau'r GIG. Dangosodd ein dadansoddiad o'r data, ar y cyfan, nad oedd y patrwm blynyddol o berfformiad na gweithgarwch wedi newid yn sylweddol eto. Mae patrymau blynyddol o ran maint y gweithlu a'r defnydd o staff asiantaeth wedi parhau, er y gellir eu priodoli'n rhannol – neu'n gyfan gwbl hyd yn oed – i ffactorau tymhorol megis salwch y gaeaf sy'n effeithio ar y galw am wasanaethau a pherfformiad.

Ffigur 7 – canran y cyfalaf a wariwyd ym mhob mis rhwng 2013-14 a 2016-17



Ffynhonnell: Ffurflenni Monitro Misol Llywodraeth Cymru

3.19 Un maes lle y ceir patrwm blynyddol sy'n ymgryfhau yw amseroedd aros dewisol. Mae perfformiad wedi gwella yn ddiweddar. Wrth gwrs, mae gwelliant mewn perfformiad yn gadarnhaol, yn arbennig i'r cleifion hynny sydd wedi cael eu gweld a'u trin yn gyflymach. Rydym yn ymwybodol bod Llywodraeth Cymru a chyrff y GIG yn dechrau cymryd camau i ddatblygu ymagwedd gynaliadwy tuag at amseroedd aros dewisol, yn rhannol mewn ymateb i'r argymhellion yn ein hadroddiad a gyhoeddwyd yn 2015. Gwelwyd gwelliannau sylweddol o ran pa mor hir y mae cleifion yn aros am brofion diagnostig. Fodd bynnag, mae'r gwelliant diweddar mewn amseroedd aros am atgyfeiriad at driniaeth i'w briodoli'n bennaf i gyllid byrdymor ar gyfer llawdriniaethau ychwanegol ar y penwythnos ac yn y sector preifat, yn enwedig yn ystod chwarter olaf y flwyddyn ariannol. Mae'r patrwm hwn yn dychwelyd at gylch byrdymor, a ddisgrifiwyd yn flaenorol yn adroddiadau 2005 a 2015 ar amseroedd aros a gyhoeddwyd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar y pryd[18].

Er eu bod yn croesawu'r hyblygrwydd ariannol a gynigir gan y Ddeddf, nid oes yr un o gyrff y GIG wedi gwneud defnydd a gynlluniwyd ohono eto

3.20 Dywedodd aelodau o fyrddau wrthym eu bod yn deall ac yn croesawu diben a bwriadau'r Ddeddf. Yn benodol, mae eu hymatebion yn awgrymu y cydnabyddir bod angen i'r GIG atgyfnerthu prosesau cynllunio, yn enwedig cynllunio ariannol, y tu hwnt i ofynion cyflawni targedau ar ddiwedd y flwyddyn.

3.21 Mae hyblygrwydd ariannol yn un o fwriadau craidd y Ddeddf, sydd â'r nod o hwyluso dulliau cynaliadwy o ddarparu gwasanaethau: os oes gan un o gyrff y GIG gynllun tair blynedd cymeradwy, gall hawlio cyllid o flynyddoedd dilynol. Caiff y graddau y gall cyrff y GIG hawlio cyllid o flynyddoedd dilynol ei gyfyngu gan y ffaith y byddai angen i Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol Llywodraeth Cymru dalu am y swm hwnnw a ddygwyd ymlaen yn y lle cyntaf o'i chyllideb benodol ei hun.

3.22 Hyd yma, nid oes yr un o gyrff y GIG wedi ceisio gwneud defnydd a gynlluniwyd o hyblygrwydd ariannol[19]. Mae Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro wedi datblygu cynllun tair blynedd ar gyfer y cyfnod rhwng 2013-14 a 2015-16, flwyddyn cyn i'r Ddeddf ddod i rym, gyda gorwariant ym mlwyddyn un y gwneid iawn amdano yn y ddwy flynedd ganlynol. Nid oedd angen cymeradwyaeth Llywodraeth Cymru ar y cynllun. Er bod gorwariant ym mlwyddyn un, ni chyflawnwyd tanwariannau dilynol. I ddechrau datblygodd Bwrdd Iechyd Prifysgol Cwm Taf gynllun yn 2014-15 a oedd yn seiliedig ar rywfaint o ddefnydd o hyblygrwydd ariannol wedi'i drefnu (paragraff 2.4) ond nid oedd ei angen yn y pen

18 Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (Cymru), Amseroedd Aros y GIG yng Nghymru (2005) (Cyfrolau 1 a 2); Swyddfa Archwilio Cymru Amseroedd Aros y GIG ar gyfer Gofal Dewisol yng Nghymru (2015)

19 Ystyr 'a gynlluniwyd' yw'r defnydd cymeradwy o hyblygrwydd ariannol gweler paragraff 2.4

draw oherwydd y cyllid ychwanegol a ddygwyd ymlaen mewn ymateb i adolygiad Ymddiriedolaeth Nuffield (paragraff 1.9). Mae sawl rheswm posibl pam nad yw cyrff y GIG wedi defnyddio'r hyblygrwydd ariannol. Mae esboniadau yn cynnwys amharodrwydd posibl i fod y cyntaf i gymryd y risg a'r posibilrwydd bod tair blynedd yn amserlen ry fyr mewn gwirionedd i sicrhau arbedion sylweddol o fuddsoddiad ymlaen llaw.

Ar ddiwedd 2016-17, cyflawnodd tri o'r saith bwrdd iechyd a phob un o dair Ymddiriedolaeth y GIG y dyletswyddau o dan y Ddeddf

3.23 Ar ddiwedd mis Mawrth 2017, cyflawnodd byrddau iechyd Powys, Cwm Taf ac Aneurin Bevan a phob un o dair ymddiriedolaeth y GIG y ddwy ddyletswydd (Ffigur 8). Cafodd y pedwar bwrdd iechyd arall, sef Abertawe Bro Morgannwg, Caerdydd a'r Fro, Hywel Dda a Betsi Cadwaladr, farn archwilio amodol ar reoleidd-dra eu gwariant gan yr Archwilydd Cyffredinol oherwydd eu gorwariannau nas awdurdodwyd. Dengys Ffigur 8 fod y pedwar corff na wnaethant gyflawni'r ddyletswydd ar gyfer y cyfnod rhwng 2014-15 a 2016-17 yn wynebu her sylweddol i adfer y sefyllfa a chyflawni eu dyletswydd yn y blynyddoedd i ddod. Er mwyn cyflawni'r ddyletswydd hyd at 31 Mawrth 2018, bydd angen iddynt danwario yn 2017-18 o swm sy'n cyfateb i'w gorwariannau net yn 2015-16 a 2016-17.

3.24 Roedd gan Lywodraeth Cymru ddigon o gyllid canolog i dalu am y gorwariannau yn ystod y flwyddyn er mwyn mantoli ei chyllideb ei hun, gan ddefnyddio cyllid ychwanegol a ddyrannwyd yn ail gyllideb atodol Chwefror 2017 (paragraff 1.17). Fodd bynnag, bu'n rhaid iddi roi cymorth arian parod ad-daladwy ychwanegol gwerth £100 miliwn i'r pedwar bwrdd iechyd hyn er mwyn eu galluogi i dalu staff a chontractwyr.

3.25 Mae ein gwaith lleol yn cyfeirio at rai ffactorau cyfrannol sylweddol yn y byrddau iechyd hynny nad ydynt wedi cyflawni eu dyletswyddau, sef:

- a cynlluniau arbedion rhy optimistaidd, gan gynnwys peidio â nodi digon o ffynonellau o arbedion posibl a methu â chyflawni arbedion a nodwyd;
- b y ffaith nad oes unrhyw gynlluniau clinigol na chynlluniau gwasanaeth ar waith er mwyn helpu i drawsnewid gwasanaethau, fel y bo angen
- c pwysau o ran y gweithlu mewn rhai byrddau iechyd sy'n arwain at ddibyniaeth ar staff locwm a staff asiantaeth; a
- ch pryderon ynghylch perfformiad sydd wedi gofyn am fuddsoddiad ychwanegol mewn gwasanaethau a chanslo cynlluniau arbedion.

Ffigur 8 – cyllid byrddau iechyd dros gyfnod tair blynedd cyntaf y Ddeddf

Sefydliad y GIG	Gwarged a gadwyd (Diffyg) 2014/15	Gwarged a gadwyd (Diffyg) 2015/16	Gwarged / (Diffyg) 2016/17	Gwarged a gronnwyd / (Diffyg) 2014/15-2016/17	A gyflawnodd y corff ei ddyletswydd o dan y Ddeddf?
	£000	£000	£000	£000	
Byrddau Iechyd					
Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg	99	86	(39,316)	(39,131)	No
Aneurin Bevan	409	214	49	672	Yes
Prifysgol Betsi Cadwaladr	(26,616)	(19,525)	(29,784)	(75,925)	No
Caerdydd a'r Fro	(21,364)	68	(29,243)	(50,539)	No
Cwm Taf	30	22	18	70	Yes
Hywel Dda	(7,474)	(31,199)	(49,613)	(88,286)	No
Powys	39	40	85	164	Yes
Ymddiriedolaethau'r GIG					
Iechyd Cyhoeddus Cymru	35	17	16	68	Yes
Felindre	39	40	35	114	Yes
Ymddiriedolaeth Gwasanaethau Ambiwlans Cymru	148	49	44	241	Yes
Cyfanswm	(54,655)	(50,188)	(147,709)	(252,552)	

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

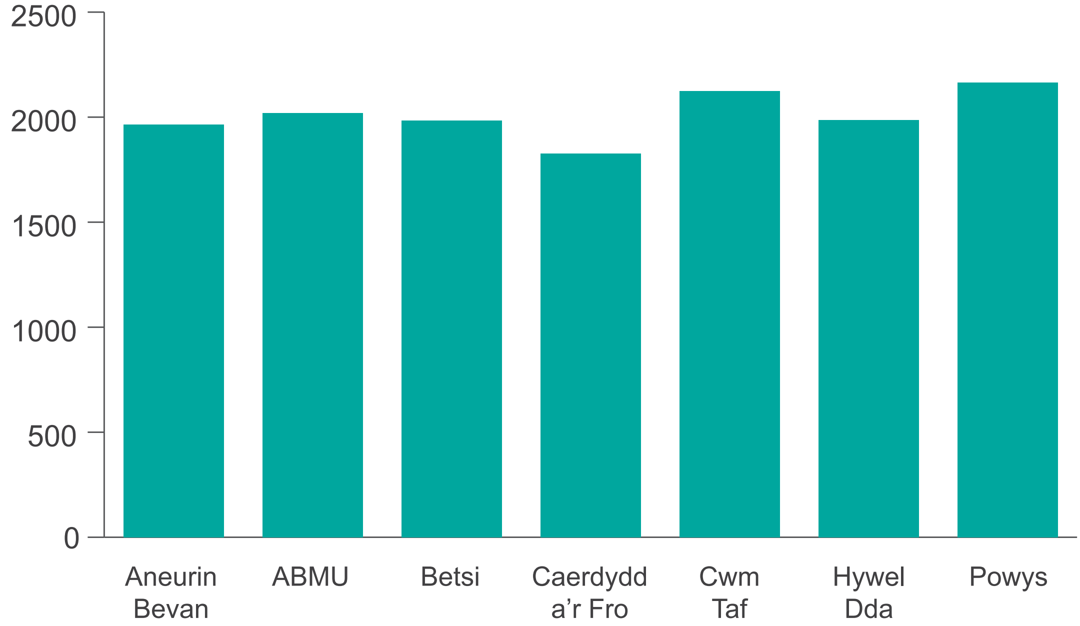
3.26 Ni nodwyd unrhyw gydberthynas glir rhwng y graddau y mae gwariant wedi cynyddu yn y cyfnod ers dechrau'r Ddeddf a ph'un a gyflawnodd bwrdd iechyd ei ddyletswydd ariannol. Mae'r cynnydd mewn termau real cyfartalog mewn gwariant blynyddol gan fyrddau iechyd wedi amrywio rhwng 2.6% a 3.3% yn y cyfnod rhwng 2014-15 a 2016-17[20].

3.27 Pennwyd y dyraniad 'sylfaenol' ar gyfer pob bwrdd iechyd pan gawsant eu sefydlu yn 2009 ac roedd yn seiliedig ar gyllid hanesyddol y 22 o fyrddau iechyd lleol a'u rhagflaenodd. Dyrannwyd unrhyw gynnydd ers hynny gan ddefnyddio fformiwla sy'n ystyried amrywiaeth gymhleth o ffactorau megis anghenion iechyd ac oedran y boblogaeth. Mae'r ffactorau hyn yn golygu ei bod yn anochel bod y swm a ddyrannwyd i bob bwrdd iechyd fesul pen o'r boblogaeth yn amrywio (Ffigur 9). Gall fod rhywfaint o'r amrywiad hefyd yn adlewyrchu bod dyraniadau rhai byrddau iechyd yn cynnwys cyllid ar gyfer gwasanaethau maent yn eu darparu ar ran byrddau iechyd eraill. Roedd gan Fwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro y lefel isaf o gyllid fesul pen o'r boblogaeth (£1,826) yn 2016-17; 19% yn llai fesul pen o'r boblogaeth na Bwrdd Iechyd Addysgu Powys (£2,165). Bydd unrhyw ddiweddariad i'r fformiwla ddim o reidrwydd yn arwain at newidiadau yn lefel y cyllid i fyrddau iechyd unigol.

3.28 Mewn ymateb i argymhelliad a wnaed gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn 2013, dywedodd Llywodraeth Cymru y byddai'n adolygu sail y dyraniadau i'r byrddau iechyd. Mae Llywodraeth Cymru wedi cwblhau cam cyntaf y gwaith hwnnw drwy ddiweddaru'r data sylfaenol y mae ei chyfrifiadau yn seiliedig arnynt. Nid yw wedi cwblhau'r gwaith ehangach ar b'un a yw'r fformiwla yn sicrhau bod adnoddau, anghenion y boblogaeth a phenderfynyddion eraill cost gofal iechyd yn cyfateb i'w gilydd yn dda eto. Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi comisiynu gwaith i ystyried y materion gwledig penodol yn ardal Hywel Dda ac a yw hynny'n golygu bod angen newid y fformiwla cyllido.

20 Nid yw'r ffigurau ar gyfer y cynnydd cyfartalog yn cynnwys dibrisiant na lleihad yng ngwerth asedau

Ffigur 9 – dyraniad refeniw Llywodraeth Cymru i fyrddau iechyd fesul pen o'r boblogaeth 2016-17



Noder: mae dyraniadau'r Bwrdd Iechyd yn seiliedig ar fformiwla sy'n adlewyrchu amrywiaeth gymhleth o ffactorau megis oed poblogaeth ac angen iechyd. Mae'r ffactorau hyn yn golygu bod rhywfaint o amrywiaeth yn y swm a ddyrennir i bob Bwrdd Iechyd fesul pen o'r boblogaeth yn anochel. Nid yw'r ffigurau uchod yn ystyried dyraniadau rhai byrddau iechyd, gan gynnwys cyllid ar gyfer gwasanaethau meant yn eu darparu ar ran byrddau iechyd eraill.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddyraniadau byrddau iechyd ac amcangyfrifon data poblogaeth canol 2015 y Swyddfa Ystadegau Gwladol

Atodiadau

Atodiad 1 – dulliau archwilio

Ar gyfer yr astudiaeth hon defnyddiwyd amrywiaeth o ddulliau, a restrir isod

Adolygu dogfennau

Defnyddiwyd amrywiaeth o ddogfennau. Mae'r rhain yn cynnwys ein hadolygiadau blaenorol ein hunain o gyllid iechyd, perfformiad y GIG a chyllid cyhoeddus ehangach, gan gynnwys:

- a **Cyllid Iechyd 2011-12** (Gorffennaf 2012)
- b **Cyllid Iechyd 2012-13 a Thu Hwnt** (Gorffennaf 2013)
- c **Y GIG yng Nghymru: Trosolwg o berfformiad ariannol a pherfformiad gwasanaethau 2013-14** (Hydref 2014)
- ch **Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011** (Hydref 2011)
- d **Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2015** (Rhagfyr 2015)
- dd **Amseroedd Aros y GIG ar gyfer Gofal Dewisol yng Nghymru** (Ionawr 2015)

Adolygwyd dogfennau Llywodraeth Cymru gan gynnwys:

- a Fframweithiau Cynllunio'r GIG ar gyfer 2014-2017; 2015-2018; 2016-2019; 2017-2020.
- b Cylchlythyrau Iechyd Cymru WHC (2015) 014 a WHC (2016) 055
- c **Law yn Llaw at Iechyd: Gweledigaeth Pum Mlynedd ar gyfer y GIG yng Nghymru** (2011)

Hefyd, defnyddiwyd adolygiadau annibynnol o'r GIG gan gynnwys:

- a **A Decade of Austerity in Wales?** Ymddiriedolaeth Nuffield (Mehefin 2014)
- b **The Path to Sustainability: fiscal projections for the NHS in Wales to 2019-20 and 2030-31** Y Sefydliad Iechyd (Hydref 2016)
- c **OECD Reviews of Healthcare Quality: United Kingdom** (Chwefror 2016)
- ch **Adolygiad o'r Gweithlu GIG yng Nghymru** (2016)

Dadansoddiad ariannol

Defnyddiwyd sawl ffynhonnell i baratoi ein dadansoddiad ariannol, gan gynnwys cyllidebau Llywodraeth Cymru, cyfrifon cyrff y GIG a'r ffurflenni monitro misol y mae cyrff y GIG yn eu cyflwyno i Lywodraeth Cymru. Mae ein dadansoddiad o 'refeniw iechyd' yn gyson â'r dull gweithredu rydym wedi'i ddefnyddio ar gyfer adroddiadau blaenorol ar Gyllid Iechyd. 'Refeniw iechyd' yw cyfanswm yr elfennau sy'n ymwneud ag iechyd o ail gyllideb atodol Llywodraeth Cymru. Ar gyfer blynyddoedd cynharach rydym wedi gwneud addasiadau er mwyn cyfrif am symud cyfrifoldebau a chyllidebau cysylltiedig a dileu rhai eitemau nad ydynt yn arian parod.

Rydym hefyd wedi defnyddio dadansoddiad o dueddiadau o ran gwariant ac arbedion o gyfuniad o ffurflenni monitro ariannol misol a gyflwynwyd i Lywodraeth Cymru gan gyrff y GIG a chyfrifon blynyddol cyrff y GIG.

Dadansoddiad o weithgarwch a pherfformiad

Ystyriwyd amrywiaeth o ddata perfformiad a gweithgarwch er mwyn profi a oedd newid amlwg mewn tueddiadau blynyddol. Ymhlith y ffynonellau o ddata roedd setiau data StatsCymru a oedd yn cwmpasu gweithgarwch dewisol a gweithgarwch brys a set ddata effeithlonrwydd Llywodraeth Cymru, sy'n cynnwys data ar weithgarwch a'r defnydd o welyau (hyd yr arhosiad).

Adolygu cofnodion cyfarfodydd llywodraethu

Dewiswyd sampl o dri bwrdd iechyd – Cwm Taf, Caerdydd a'r Fro ac Aneurin Bevan. Adolygwyd sampl o gofnodion a nodiadau o sgyrsiau allweddol rhwng cyrff y GIG a Llywodraeth Cymru. Ein nod oedd ystyried a oedd natur y sgwrs yn dangos arwyddion o newid o ffocws ar faterion byrdymor i newid tymor canolig a hirdymor. Adolygwyd nodiadau o 2012-13 a 2015-16 o'r canlynol:

- a Cyd-gyfarfodydd y Tîm Gweithredol, sy'n gyfarfodydd rhwng y Prif Weithredwr a Dirprwy Brif Weithredwr y GIG, sy'n swyddogion Llywodraeth Cymru, a Phrif Weithredwyr cyrff y GIG a
- b cyfarfodydd Ansawdd a Chyflawni, sy'n gyfarfodydd rhwng uwch swyddogion Llywodraeth Cymru o'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol a chyfarwyddwyr o gyrff y GIG.

Arolwg o aelodau byrddau'r GIG

Ym mis Rhagfyr 2016, arolygwyd aelodau gweithredol ac anweithredol o fyrddau'r GIG. Roedd yr arolwg yn cynnwys cwestiynau am y ffordd y gweithredir y dyletswyddau yn y Ddeddf yn ogystal â dull corff y GIG o lunio cynlluniau tymor canolig integredig. Defnyddiwyd yr arolwg i lywio'r adroddiad hwn a'n gwaith lleol fel rhan o'n 'hasesiad strwythuredig' ym mhob un o gyrff y GIG (gweler isod). Anfonwyd yr arolwg at 209 o aelodau o fyrddau. Cafwyd 119 o ymatebion; sy'n gyfradd ymateb o 57%.

Cyfweliadau lled-strwythuredig

Cynhaliwyd cyfweliadau lled-strwythuredig â swyddogion Llywodraeth Cymru sy'n arwain meysydd allweddol, gan gynnwys y rhai sy'n gyfrifol am gyllid, elfennau gwahanol o gynlluniau gwasanaeth a chynllunio'r gweithlu. Hefyd, cyfwelwyd â Chydffederasiwn y GIG, sy'n cynrychioli cyrff y GIG.

Gwaith archwilio lleol

Ystyriwyd canfyddiadau ein gwaith archwilio lleol, yn arbennig gwaith a wnaed fel rhan o'n hasesiad strwythuredig rheolaidd ym mhob un o gyrff y GIG. Mae'r asesiad strwythuredig hwn yn ystyried y trefniadau ariannol a'r trefniadau llywodraethu ym mhob un o gyrff y GIG.

Atodiad 2 – yr amserlen ar gyfer llunio a chymeradwyo cynlluniau tair blynedd

Cam Gweithredu	Amserlen	Llywodraeth Cymru	Y GIG
Datblygu Cynlluniau			
Fframwaith Cynllunio'r GIG i'w ddatblygu rhwng Llywodraeth Cymru a'r GIG	Mehefin – Hydref 2016	✓	✓
Cyhoeddir Fframwaith Cynllunio'r GIG 2017-2020	Hydref 2016	✓	
Sefydliadau'r GIG yn datblygu Cynlluniau Tymor Canolig Integredig 2017-2020, wedi'u llywio gan gynlluniau clwstwr, cynlluniau iechyd lleol ac asesiadau ehangach o anghenion y boblogaeth	Hydref 2016 – Ionawr 2017		✓
Amlinellu'r tybiaethau ariannol i sefydliadau'r GIG	Hydref 2016	✓	
Anfonir llythyrau dyraniad ariannol dangosol i sefydliadau'r GIG	Rhagfyr 2016	✓	
Adolygiad cyfoed GIG – cynlluniau sefydliadol drafft i'w rhannu	Tachwedd 2016		✓
Proses graffu'r Byrddau Iechyd/ Byrddau'r Ymddiriedolaethau/ Pwyllgorau	Hydref – Rhagfyr 2016		✓
Y byrddau iechyd a'r ymddiriedolaethau i rannu'r cynllun drafft neu amlinellol gyda thempledi ar gyfer mewnbwn cynnar I bolisi a'r gwaith o ddatblygu cynlluniau	Hydref – Rhagfyr 2016	✓	✓

Cam Gweithredu	Amserlen	Llywodraeth Cymru	Y GIG
Cymderadwyo Cynlluniau			
Byrddau'r GIG yn cymeradwyo'r fersiwn ddrafft derfynol o'r Cynllun Tymor Canolig Integredig ac yn ei chyflwyno i Lywodraeth Cymru	27 Ionawr 2017		✓
Proses graffu Llywodraeth Cymru a rhoddir adborth i'r GIG er mwyn atgyfnerthu cynlluniau	Chwefror 2017	✓	
Y Byrddau yn ymateb i adborth o'r broses graffu ac yn diwygio'r cynlluniau yn unol â hynny. Wedyn mae'r byrddau yn cymeradwyo'r fersiynau terfynol	Chwefror – Mawrth 2017		✓
Sefydliadau'r GIG yn cyflwyno'r cynlluniau terfynol a gymeradwywyd gan y Bwrdd i Lywodraeth Cymru	31 Mawrth 2017		✓
Proses asesu Llywodraeth Cymru a chymeradwyaeth Ysgrifennydd y Cabinet	Ebrill – Mehefin 2017	✓	

Wales Audit Office

24 Cathedral Road

Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

We welcome telephone calls in
Welsh and English.

E-mail: info@audit.wales

Website: www.audit.wales

Swyddfa Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau
ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru