

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Adroddiad ar oblygiadau ariannol y Mesur
Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am
Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru)

Hydref 2009



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

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

I gael rhagor o gopiâu caled o'r ddogfen hon cysylltwch â:
Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8618
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: Fin.Comm@wales.gsi.gov.uk

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Adroddiad ar oblygiadau ariannol y Mesur
Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am
Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru)

Hydref 2009



Aelodau'r Pwyllgor



Angela Burns
Cadeirydd
Gorllewin Caerfyrddin a
De Sir Benfro
Plaid Geidwadol Cymru



Mohammad Asghar
Dwyrain De Cymru
Plaid Cymru



Alun Davies
Canolbarth a Gorllewin
Cymru
Llafur



Christopher Franks
Canol De Cymru
Plaid Cymru



Ann Jones
Dyffryn Clwyd
Llafur



Huw Lewis
Merthyr Tudful a Rhymini
Llafur



Nick Ramsay
Sir Fynwy
Plaid Geidwadol Cymru



Joyce Watson
Canolbarth a Gorllewin
Cymru
Llafur



Kirsty Williams
Brycheiniog a Sir Faesyfed
Democratiaid Rhyddfrydol
Cymru

CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU

ADRODDIAD GAN Y PWYLLGOR CYLLID

Adroddiad ar oblygiadau ariannol y Mesur Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru)

Cefndir

1. Mae Rheol Sefydlog 14.2 yn datgan:

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

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

Y Mesur arfaethedig

2. Cyflwynodd Llywodraeth Cynulliad Cymru y Mesur Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru) gerbron y Cynulliad ar 29 Mehefin 2009. Roedd Memorandwm Esboniadol yn cyd-fynd â'r Mesur arfaethedig. Ar 22 Medi, rhoddodd y Gweinidog ragor o dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid: datganiad o fwriad polisi (dyddiedig 30 Mehefin) a phapur i gynorthwyo'r Pwyllgor Cyllid wrth iddo ystyried y Mesur arfaethedig.
3. Mae'r Mesur yn ceisio cyflwyno dull mwy cyson o godi ffioedd am wasanaethau cymdeithasol dibreswyl yn dilyn pryderon bod y ffioedd a godir gan awdurdodau lleol yng Nghymru yn amrywio'n fawr yn dibynnu ar ble mae'r defnyddiwr gwasanaeth yn byw. Mae rhannau helaeth o'r Mesur arfaethedig yn galluogi ac yn grymuso, ac mae'n gwneud darpariaeth a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyflwyno is-ddeddfwriaeth a chanllawiau statudol er mwyn llunio manylion y fframwaith deddfwriaethol yn ddiweddarach.

Tystiolaeth

4. Bu'r Pwyllgor Cyllid yn ystyried y Mesur arfaethedig a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig yn ei gyfarfod ar 8 Hydref, a chlywyd dystiolaeth gan y canlynol:

- Gwenda Thomas AC, y Dirprwy Weinidog dros Wasanaethau Cymdeithasol
 - Amanda Jones, y Gyfarwyddiaeth Gwasanaethau Cyfreithiol, Llywodraeth Cynulliad Cymru
 - Steve Milsom, Polisi Pobl Hŷn a Gofal Hirdymor, Llywodraeth Cynulliad Cymru
5. Bu'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn ystyried y dystiolaeth ysgrifenedig a ddaeth i law ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru), a'r dystiolaeth honno'n rhan o'r broses ymgynghori'r Pwyllgor a oedd yn cynnwys cwestiwn penodol yn ymwneud ag ystyriaethau ariannol y Mesur arfaethedig:

Beth yw goblygiadau ariannol y Mesur arfaethedig i sefydliadau, os o gwbl? Wrth ateb y cwestiwn hwn, efallai yr hoffech ystyried Adran 2 y Memorandwm Esboniadol (yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol), sy'n amcangyfrif costau a manteision gweithredu'r Mesur arfaethedig.

Sylwadau

6. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r materion isod sy'n ymwneud ag ariannu darpariaethau'r Mesur arfaethedig.

Darpariaethau cyffredinol y Mesur arfaethedig

7. **Mae'r Mesur arfaethedig yn rhoi pwerau galluogi a grymuso.** Mae'r unig bwerau y mae'n eu rhoi'n uniongyrchol yn ymwneud â'r gofyniad ar awdurdodau lleol i ddarparu gwybodaeth, ac mae'n debygol na fydd llawer o gostau ynghlwm wrth hynny. Dywedodd y Dirprwy Weinidog [Cofnod y Trafodion 129] wrth y Pwyllgor y byddai rheoliadau a wneir o dan y Mesur yn ymwneud yn bennaf â'r trefniadau ariannol a gweinyddol, ac y byddai angen eu hadolygu a'u diwygio'n rheolaidd. Yn yr amgylchiadau hyn, mae'n arferol i reoliadau o'r fath fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Bwriadai'r Dirprwy Weinidog gael rhagor o drafodaethau â rhanddeiliaid ac ymgynghori'n gyhoeddus cyn drafftio rheoliadau. Byddai'r rhan fwyaf ohonynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol gan mai dyna yw'r arfer cyffredin.
8. Rhoddodd y Dirprwy Weinidog sicrwydd i'r Pwyllgor y bydd asesiad ariannol llawn yn cael ei gynnal cyn cyflwyno pob darn o is-ddeddfwriaeth. Cadarnhaodd hefyd y byddai'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth yn ystyried y ddeddfwriaeth honno.

9. Gan fod y Mesur arfaethedig yn rhoi pwerau galluogi a grymuso, gyda'r rhan fwyaf o'r manylion i'w cyflwyno yn sgil rheoliadau dilynol, **mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi** ei bod yn amhosibl craffu'n fanwl ac yn benodol mewn unrhyw ffordd ar y cynigion. Er y byddai'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth yn ystyried yr is-ddeddfwriaeth dan sylw, mae'r lefel o graffu yn y rhan honno o'r broses yn llawer gwannach nag wrth graffu ar y Mesur arfaethedig. At hynny, ni fydd y Pwyllgor Cyllid yn craffu ar yr is-ddeddfwriaeth honno. Gan fod y Mesur arfaethedig hwn yn ymwneud yn gyfan gwbl â chodi ffioedd, ac yn rhoi cryn ryddid i'r Llywodraeth mewn perthynas â hynny, mae'n destun pryder bod dull sy'n hepgor y Pwyllgor Cyllid wedi cael ei fabwysiadu.
10. Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn nodi y bydd cynigion a gaiff eu cyflwyno yn ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfyniad negyddol yn unig.

Y Pecyn Gwelliannau Camau Cyntaf

11. Mae'r Dirprwy Weinidog wedi darparu asesiad i'r Pwyllgor o gostau posibl darpariaethau'r Pecyn Gwelliannau Camau Cyntaf. Mae'r darpariaethau hyn wedi'u seilio ar awdurdodau sy'n codi ffioedd ar lefel 'sylfaen' ac ar ymchwil a wnaed gan LE Wales. Mae'n dangos mai cyfanswm cost y pecyn Camau Cyntaf fydd tua £11m y flwyddyn, yn bennaf gan y bydd angen ad-dalu awdurdodau lleol am incwm a gollwyd yn sgil y newidiadau arfaethedig i'r trefniadau codi ffioedd. Dywedodd y Dirprwy Weinidog [Cofnod y Trafodion 137] fod hyn wedi'i seilio ar ymchwil a wnaed ar sail polisïau codi ffioedd 2008-9. Dywedodd hefyd y byddai'n barod i siarad â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac awdurdodau unigol, gan edrych ar y costau ychwanegol a allai fod wedi datblygu rhwng y cyfnod hwnnw ac adeg cyflwyno'r Mesur yn 2011-12. Dywedwyd hefyd wrth y Pwyllgor Cyllid [Cofnod y Trafodion 138] bod y terfyn amser o 30 Mehefin yn golygu na allai awdurdodau gynyddu eu ffioedd er mwyn hawlio arian ychwanegol yn ôl gan Lywodraeth y Cynulliad.
12. Wrth ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor Deddfwriaeth, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ei bod yn pryderu'n arw pa mor fforddiadwy fyddai'r Mesur arfaethedig yn yr hinsawdd ariannol presennol, yn enwedig gan fod awdurdodau o dan bwysau i wneud arbedion, gyda'r risg o ddarparu llai o wasanaethau. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi'r farn hon, ond o ran y polisi, nid yw'n credu y byddai'n briodol rhoi sylwadau ar hynny.

Ad-dalu awdurdodau lleol

13. **Mae'r Llywodraeth wedi dweud y bydd yn ad-dalu awdurdodau lleol** am golli'r incwm hwn, ac y bydd yr arian ar gyfer hyn yn dod o'r cyllid sydd ar gael ar hyn o bryd ar gyfer y grant hyrwyddo annibyniaeth a lles a'r grant ar gyfer cydweithio, sydd ill dau'n dod i ben yn 2011. Ar hyn o bryd, cyfanswm y grant hyrwyddo annibyniaeth a lles yw £4.5m a £11m yw cyfanswm y grant ar gyfer cydweithio. Dywedodd y Dirprwy Weinidog [Cofnod y Trafodion 145] y bydd y ddau grant yn dod i ben a bod y rheswm pam y cyflwynwyd yr arian grant hwnnw'n dod i ben bryd hynny hefyd.
14. Er bod y grantiau hyn yn dod i ben, mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi dadlau mewn nodyn dilynol bod angen parhau i gefnogi'r gwasanaethau sy'n cael eu darparu ganddynt. Barn y Gymdeithas yw y dylai'r arian hwn ddod yn rhan o'r Grant Cynnal Refeniw yn dilyn y cyfnod hwn.

15. **Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi** datganiad y Dirprwy Weinidog fod y ddau grant yn dod i ben. Dywedodd y Dirprwy Weinidog wrth y Pwyllgor [Cofnod y Trafodion 150] mai'r bwriad erioed oedd y byddai'r gweithgareddau hyn yn cael eu datblygu a'u prif ffrydio gan awdurdodau lleol. Os yw hyn yn wir, o dan drefniant Essex-Jones, mae'r Llywodraeth wedi ymrwymo i ariannu'r cyfrifoldebau newydd hyn a roddir ar lywodraeth leol. Tra gallai'r Pwyllgor Cyllid dderbyn na fydd lefel yr ariannu mor uchel yn y dyfodol ag y bu yn y gorffennol, mae'n ei chael yn anodd gweld pam na ddylai'r ymrwymiad barhau mewn perthynas â'r gweithgareddau hyn, yn enwedig gan fod rhai o'r gweithgareddau hynny wedi cael eu hariannu gan y grant ar gyfer cydweithio, sydd wedi rhoi tua £71m i awdurdodau lleol rhwng 2001 a 2008. **Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi bod sefydliadau eraill, gan gynnwys Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, yn rhannu'r pryderon hyn, ac mae'n gofyn i'r Gweinidog wneud datganiad clir am y trefniadau pontio ar gyfer yr holl grantiau hyn fel ei bod yn eglur i'r Pwyllgor Cyllid ac i lywodraeth leol beth a ddisgwylir gan lywodraeth leol a pha gymorth ariannol a ddarperir.**

Newidiadau i'r meini prawf ar gyfer bod yn gymwys i gael gwasanaethau

16. Yn ôl Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a'r Gymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol, o ganlyniad i brinder adnoddau, mae llawer o gynghorau yn y gorffennol wedi cyflwyno mwy o feini prawf ar gyfer bod yn gymwys i gael gwasanaethau, a hynny er mwyn cadw o fewn y gyllideb. Roedd pryderon y gallai awdurdodau wneud hyn er mwyn rheoli'r pwysau a fyddai'n cael ei greu gan y Mesur arfaethedig.
17. Cadarnhaodd y Dirprwy Weinidog wrth y Pwyllgor Cyllid [Cofnod y Trafodion 163] fod pennu meini prawf ar gyfer cymhwysedd y tu allan i gwmpas y Mesur arfaethedig ac y byddai'r cyfrifoldeb dros wneud hynny'n aros yn llwyr yn nwylo awdurdodau lleol, er y bydd angen iddynt weithredu o fewn y gofyniad fod yr holl ffioedd a godir yn rhesymol. Dywedodd nad oedd yn gweld unrhyw amgylchiadau'n codi lle byddai awdurdodau lleol yn credu bod angen newid y meini prawf. Dywedodd hefyd [Cofnod y Trafodion 166-7] fod gwaith yn mynd rhagddo i ddarparu canllawiau proffesiynol ar lefelau codi ffioedd. At hynny, ni fyddai gan unrhyw awdurdod lleol reswm dros newid ei feini prawf ar gyfer bod yn gymwys i gael gwasanaethau gan y byddai'r Llywodraeth yn ad-dalu'r costau.
18. **Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi'r ffaith** bod y Dirprwy Weinidog wedi rhoi'r sicrwydd hwn.

Uchafswm ffioedd

19. Wrth roi tystiolaeth, cadarnhaodd y Dirprwy Weinidog mai ei bwriad oedd pennu uchafswm ar gyfer ffioedd. Dywedodd y byddai gwneud hyn drwy reoliadau yn rhoi'r hyblygrwydd i newid yr uchafswm dros amser. Dywedodd y Pwyllgor Cyllid wrth y Gweinidog y gallai weld manteision cael hyblygrwydd wrth bennu uchafswm ar gyfer ffioedd, ond nid oedd yn gweld pam fod angen cael y pŵer i bennu uchafswm ar unrhyw lefel mewn rheoliadau. Holodd yr Aelodau tybed a fyddai'n fwy priodol cynnwys y pŵer hwn yn y Mesur ei hun. Wrth ymateb [Cofnod y Trafodion 189], ailbwysleisiodd y Dirprwy Weinidog fod angen hyblygrwydd.
20. Mewn perthynas â lefel y ffioedd, er y byddai uchafswm ffi o £50, dywedodd y Dirprwy Weinidog wrth y Pwyllgor Cyllid [Cofnod y Trafodion 193] mai dim ond pan fyddai'r gwasanaeth a roddir i'r defnyddiwr yn cyfiawnhau hynny y gellid codi'r ffi hwn. Oherwydd hyn, nid oedd y Dirprwy Weinidog yn credu y byddai'r uchafswm ffi yn dod yn ffi 'safonol'. Credai hefyd [Cofnod y Trafodion 195] na fyddai'r un awdurdod lleol am leihau ansawdd ei wasanaethau gan y byddai'r rheini'n dal yn destun archwiliadau ac yn gorfod cydymffurfio â rheoliadau. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn pryderu y gallai'r uchafswm ffi ddod yn ffi arferol ar gyfer y gwasanaethau hyn mewn dim o dro.
21. Nododd y Dirprwy Weinidog [Cofnod y Trafodion 200] y pryderon na fyddai chwyddiant yn cael ei ystyried wrth bennu lefel sefydlog ar gyfer y ffi. Dywedodd mai un o fanteision pennu'r lefel hon drwy reoliadau fyddai'r hyblygrwydd i ailedrych ar y ffioedd pan fyddai angen gwneud hynny.
22. **Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi** bwriad y Dirprwy Weinidog i sicrhau hyblygrwydd ym mhob agwedd ar y Mesur hwn. Mae'n nodi'r ffydd sydd ganddi mewn awdurdodau lleol a'i hymrwymiad i ailedrych ar y ffioedd yn sgil chwyddiant.

Materion eraill

23. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi ymrwymiad y Gweinidog i ddiogelu incwm pobl sydd ag anableddau difrifol drwy beidio ag ystyried y lwfans gweini cyson a lwfansau anabledd difrifol wrth asesu'r ffioedd a godir. Mae'n nodi hefyd mai dim ond cyfran fechan o bawb sy'n anabl a fydd yn elwa o hyn.
24. Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn nodi bod y Dirprwy Weinidog yn hyderus na fydd y gofyniad ar awdurdodau lleol i ddarparu trafndiaeth

am ddim i ganolfannau dydd yn arwain at lai o wasanaethau trafndiaeth. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor Cyllid yn argymhell y dylai'r Gweinidog fonitro lefel y gwasanaethau trafndiaeth a ddarperir a sicrhau bod modd i lywodraeth leol gwrdd â'r ymrwymiad hwn yn ariannol.

Casgliadau

25. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi bod y Mesur Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol yn Fesur sydd yn ei hanfod yn galluogi ac yn grymuso, ac y bydd yn galluogi'r Llywodraeth i wneud amrywiaeth eang o reoliadau mewn perthynas â chodi ffioedd am ddarparu gwasanaethau gofal cymdeithasol dibreswyl.
26. Yn gyffredinol, mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi bod y costau a gyflwynwyd a'r costau y bu modd eu hystyried yn ymwneud â'r Pecyn Gwelliannau Camau Cyntaf yn unig. Mewn geiriau eraill, dyna gostau posibl y nod polisi y tu ôl i'r Mesur. Nid ydynt yn cynnwys holl oblygiadau ariannol y Mesur arfaethedig ei hun. Gan ystyried bod y Mesur yn ei hanfod yn galluogi ac yn grymuso, mae'n amhosibl amcangyfrif yr holl oblygiadau ariannol.
27. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn cydnabod manteision ymarferol cyflwyno dulliau o bennu ffioedd drwy reoliadau, a hynny er mwyn cael hyblygrwydd, yn enwedig mewn perthynas â chwyddiant. Ond mae'r Pwyllgor yn nodi bod y broses o graffu ar reoliadau yn llai manwl na'r broses o graffu ar Fesurau arfaethedig. At hynny, er y bydd y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth yn ystyried rheoliadau, ni fydd y Pwyllgor Cyllid yn gwneud hynny, ac yn y rhan fwyaf o achosion byddant yn cael eu cymeradwyo drwy benderfyniad negyddol. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn credu bod hyn yn anfoddfaol ar gyfer Mesur arfaethedig sydd yn ei hanfod yn ymdrin â materion ariannol.
28. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn pryderu ynghylch y defnydd o ddau gynllun grantiau sy'n bodoli'n barod er mwyn ariannu'r Pecyn Gwelliannau Camau Cyntaf, gan fod hynny'n codi cwestiynau am drefniant Essex-Jones. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn gofyn i'r Gweinidog wneud datganiad clir am y trefniadau pontio ar gyfer yr holl grantiau hyn, fel ei bod yn eglur i'r Pwyllgor Cyllid ac i lywodraeth leol beth a ddisgwylir gan lywodraeth leol a pha gymorth ariannol a ddarperir.
29. Mae'r Pwyllgor yn Cyllid yn nodi bod angen hyblygrwydd mewn perthynas â chwyddiant, ond nid yw hyn yn berthnasol i'r cwestiwn

mwy sylfaenol ynghylch a ddylai'r Llywodraeth gael y pŵer i bennu uchafswm ffi o gwbl. Credwn y byddai'n fwy priodol cynnwys y pŵer i bennu uchafswm yn y Mesur ei hun. Nid yw'r Pwyllgor Cyllid yn gweld y byddai gwrthwynebiad wedyn i'r Llywodraeth gael y pŵer i bennu lefel y ffioedd drwy reoliadau. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn pryderu y gallai'r uchafswm ffi ddod yn ffi arferol ar gyfer y gwasanaethau hyn mewn dim o dro.

30. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi ymrwymiad y Gweinidog i ad-dalu awdurdodau lleol am golli incwm yn sgil y Pecyn Gwelliannau Camau Cyntaf, yr ymrwymiad i drafod â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac awdurdodau unigol, yn ogystal â'r ymrwymiad i edrych ar gostau ychwanegol a allai fod wedi datblygu rhwng 2008-9, sef y flwyddyn sylfaen ar gyfer y ffigurau codi ffioedd, a 2011-12, pan gyflwynir y Mesur. Mae'r Pwyllgor yn gobeithio y bydd yr un broses yn cael ei dilyn mewn perthynas â'r holl reoliadau eraill o wneir o dan y Mesur hwn.
31. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi bod y Llywodraeth wedi cadarnhau y bydd yr arian ar gyfer yr ad-daliadau hyn yn dod o'r arian ar gyfer dau gynllun sydd bellach wedi dod i ben. Mae'r Pwyllgor wedi gwneud cais am ragor o wybodaeth am hyn, ac mae'n edrych ymlaen at gael y wybodaeth honno.
32. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi ffydd y Dirprwy Weinidog mewn awdurdodau lleol a'r ffaith na fydd y Mesur arfaethedig yn arwain, boed yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol, at unrhyw newid yn ansawdd y gwasanaethau a ddarperir ganddynt na'r meini prawf a ddefnyddir ganddynt i benderfynu pwy sy'n gymwys i gael y gwasanaethau hynny.

Angela Burns
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid