

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Craffu ar Gyllideb Ddrafft y
Llywodraeth Cymru ar gyfer
2015-16

Tachwedd 2014



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

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.senedd.cynulliadcymru.org

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

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8120
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk
Twitter: [@SeneddCyllid](https://twitter.com/SeneddCyllid)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2014

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

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

**Craffu ar Gyllideb Ddrafft y
Llywodraeth Cymru ar gyfer
2015-16**

Tachwedd 2014



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Y Pwyllgor Cyllid

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyllid yw gweithredu'r swyddogaethau a nodir yn Rheol Sefydlog 19. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw ddefnydd ar adnoddau gan Gomisiwn y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, ac yn benodol cyflwyno adroddiad yn ystod cylch blynyddol y gyllideb. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru.

Mae eu cylch gwaith hefyd yn cynnwys pwerau statudol penodol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â chyfrifoldebau newydd i oruchwyllo materion llywodraethau Swyddfa Archwilo Cymru.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



Jocelyn Davies (Cadeirydd)

Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru



Peter Black

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gorllewin De Cymru



Christine Chapman

Llafur Cymru
Cwm Cynon



Mike Hedges

Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Alun Ffred Jones

Plaid Cymru
Arfon



Ann Jones

Llafur Cymru
Dyffryn Clwyd



Julie Morgan

Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd



Nick Ramsay

Ceidwadwyr Cymreig
Mynwy

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd	5
Casgliadau ac Argymhellion y Pwyllgor	7
1. Cyflwyniad	11
2. Cyflwyno'r cefndir: y cyd-destun economaidd ehangach	14
3. Trosolwg o'r Gyllideb	17
4. Fforddiadwyedd: Incwm	23
Symiau Canlyniadol Barnett.....	23
Ysgogiadau Trethiant - Y Dreth Gyngor	24
Ysgogiadau Trethiant - Ardrethi Annomestig	26
5. Fforddiadwyedd: Gwariant	29
Deddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014.....	29
Costau sy'n deillio o Ddeddfwriaeth	30
Diwygio Gwasanaethau Cyhoeddus	34
Gwariant Ataliol	40
6. Blaenoriaethu	46
Dyraniadau'r gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu.....	46
Cyllid Iechyd.....	50
Cyllid Llywodraeth Leol	55
7. Gwerth am Arian	58
Y Pwyllgor Menter a Busnes.....	58
Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd	58
Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol	59
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol	59
Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg	60
8. Y Broses Gyllidebol	62
Cyflwyno'r gyllideb a datgeliadau	62
Cynllunio Ariannol	64
Bil Cymru	68
Tystion	71
Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	73

Rhagair y Cadeirydd

Gan fod gwasanaethau cyhoeddus Cymru a phobl Cymru yn profi cyfnod estynedig o galedi ariannol, mae'n bwysicach nag erioed bod y Cynulliad yn craffu mor drylwyr â phosibl ar gyllidebau. Mae dyletswydd arnom i sicrhau'r gwerth gorau i bobl Cymru. Yn ogystal â Gwerth am Arian, rydym hefyd yn ystyried tri amcan penodol arall o ran craffu ariannol:

- Fforddiadwyedd;
- Blaenoriaethu;
- Y broses gyllidebol.

Eleni, dywedodd y Gweinidog Cyllid fod buddsoddi yn y Gwasanaeth Iechyd yn un o flaenoriaethau Llywodraeth Cymru. Er y gwyddom mai Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am bennu ei blaenoriaethau ei hun, mae gan y Pwyllgor bryderon am effaith y gostyngiadau yng nghyllidebau Llywodraeth Leol a'r trydydd sector. Mae llawer o'r gwasanaethau a ddarperir gan y sectorau hyn yn rhai ataliol, a all olygu bod llai o angen i bobl ddefnyddio gwasanaethau iechyd.

Er nad yw'r Pwyllgor yn amau y gall yr arian ychwanegol i'r sector iechyd gael ei ddefnyddio'n effeithiol, mae gennym bryderon hefyd nad oes digon o dystiolaeth i ddangos y bydd diwygiadau, sydd eu gwir angen, yn digwydd law yn llaw â'r arian ychwanegol hwn.

Mae gostyngiad yng nghyllid y Rhaglen Cefnogi Pobl hefyd yn bryder i'r Pwyllgor. Mae'r Pwyllgor wedi argymhell bod y Gweinidog yn adolygu'r trefniadau cyllido yn y maes hwn. Fel Pwyllgor, cawn ein darbwyllo'n gryf gan y dystiolaeth yn y maes hwn.

Roeddem yn falch bod Llywodraeth Cymru wedi gallu gosod y gyllideb ddrafft yn gynnar eleni gan roi mwy o amser i ni fel Pwyllgor wneud gwaith craffu hyddysg. Roedd yr wythnos ychwanegol wedi ein galluogi i ystyried gohebiaeth gan bwyllgorau polisi mewn perthynas â'r gyllideb ddrafft, gan sicrhau bod gennym drosolwg llawn a strategol o'r materion a godwyd yng nghyfnod y gyllideb hon. Byddem yn annog y Llywodraeth i barhau â'r arfer hwn yn y dyfodol.

Gan inni gael llwyddiant dros y blynyddoedd diwethaf ar ôl penodi cynghorydd arbenigol i gynorthwyo'r Pwyllgor Cyllid i wneud gwaith craffu ariannol, roedd yn bleser gennym weithio gyda Don Peebles, Pennaeth CIPFA Scotland eleni. Mae Don wedi ein helpu i graffu ar y gyllideb ac wedi annog y Pwyllgor i ystyried pedwar amcan penodol gwaith craffu ariannol er mwyn ein helpu i ffocysu ein hystyriaethau a nodi cyfres o argymhellion. Bu'r rhain yn ddefnyddiol iawn wrth helpu'r Pwyllgor i lywio ei waith craffu. Hoffwn ddiolch i Don am ei waith, ac rwy'n hyderus y byddwn yn defnyddio'r gwersi a ddysgwyd dros y blynyddoedd i ddod.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i bawb a gyfrannodd at y gwaith craffu hwn ac mae cyfraniad tystion mewn tystiolaeth ysgrifenedig a chyfraniadau llafar wedi bod yn amhrisiadwy i'r Pwyllgor.



Jocelyn Davies
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

Casgliadau ac Argymhellion y Pwyllgor

Mae casgliadau ac argymhellion y Pwyllgor i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth ategol ar gyfer pob casgliad ac argymhelliad.

Casgliad 1: Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod dyfodol fformiwla Barnett yn destun trafod cyffredin. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid sicrhau tryloywder mewn perthynas â phob mater sy'n gysylltiedig â Symiau Canlyniadol Barnett a bod gan Lywodraeth y DU rôl glir i'w chwarae i sicrhau y caiff y materion hyn eu nodi mor gynnar â phosibl. (Tudalen 24)

Casgliad 2: Mae'r Pwyllgor o'r farn y bydd cadw'r un lefel o gymorth yn arwain at gostau ychwanegol i awdurodau lleol wrth i lefelau'r dreth gyngor gael eu codi. Bydd y Pwyllgor yn parhau i fonitro effaith gyllidebol y mater hwn. (Tudalen 26)

Argymhelliad 1: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gynnal gwerthusiad manwl o Gynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor. Dylai hwn gynnwys effaith ariannol y cynllun ar awdurdodau unigol. (Tudalen 26)

Argymhelliad 2: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ddarparu gwybodaeth am y ffordd y bydd yn monitro cywirdeb rhagolygon derbyniadau Ardrethi Annomestig yn ystod y flwyddyn ac yn gwella cywirdeb y rhagolygon hyn yn y dyfodol. (Tudalen 28)

Argymhelliad 3: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth gwblhau ei negodiadau gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi cyn gynted â phosibl a darparu manylion y trefniadau y mae'n cynnig eu rhoi ar waith er mwyn rheoli goblygiadau unrhyw amrywioldeb o ran trethiant. (Tudalen 28)

Argymhelliad 4: Byddai'r Pwyllgor yn disgwyl, yn ystod ail flwyddyn y system gynllunio ariannol newydd, y dylai fod gan bob corff y GIG gynlluniau tair blynedd cadarn y cytunwyd arnynt ac mae'n argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau i sicrhau bod hyn yn digwydd. (Tudalen 30)

Casgliad 3: Bydd y Pwyllgor yn ystyried trefn gynllunio tair blynedd y GIG fel rhan o gyllidebau yn y dyfodol, er mwyn monitro'r effaith ac unrhyw welliannau o ran cyllid iechyd yn agosach. (Tudalen 30)

Casgliad 4: Mae'r Pwyllgor o'r farn bod drafftio a phasio deddfwriaeth yn un o'r prif offerynnau sydd ar gael er mwyn i Aelodau'r Cynulliad ddylanwadu ar gymdeithas a gwella'r gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir i bobl Cymru. Felly, mae'n hanfodol bod modd nodi holl ganlyniadau deddfwriaeth, gan gynnwys costau. Mae'n amlwg o'r dystiolaeth a dderbyniwyd gan y Pwyllgor hwn bod cryn le i wella'r ffordd y caiff deddfwriaeth ei chostio a'r ffordd y caiff costau amcangyfrifedig eu hadlewyrchu yn y broses gyllidebol. (Tudalen 34)

Argymhelliad 5: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth gynnal adolygiad trylwyr o'r broses a ddefnyddir ar hyn o bryd i gostio deddfwriaeth a chynnwys y costau yn y gyllideb. Dylai'r adolygiad ystyried y broses ar gyfer deddfwriaeth arfaethedig yn ogystal â deddfwriaeth bresennol. (Tudalen 34)

Argymhelliad 6: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru nodi'r disgwyliadau a'r amserlenni ar gyfer y diwygiadau arfaethedig ym meysydd iechyd a llywodraeth leol. (Tudalen 40)

Argymhelliad 7: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth roi amcangyfrif realistig o'r costau, y manteision a'r amserlenni sy'n gysylltiedig ag uno cyrff llywodraeth leol. Dylid egluro ymhellach y cymhellion sydd ar gael i awdurdodau lleol sy'n uno. (Tudalen 40)

Casgliad 5: Mae'r Pwyllgor o'r farn bod tystiolaeth anghyson ynglŷn â'r graddau y caiff penderfyniadau ariannu eu llywio gan wariant ataliol effeithiol. (Tudalen 45)

Argymhelliad 8: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog roi diffiniad realistig, cryno a derbyniol o'r hyn sy'n gyfystyr â gwariant ataliol. (Tudalen 45)

Argymhelliad 9: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog edrych unwaith eto ar ddyraniadau'r Rhaglen Cefnogi Pobl, er mwyn ailystyried y penderfyniad i leihau cyllid. (Tudalen 45)

Argymhelliad 10: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog ddarparu rhestr gynhwysfawr o wariant ataliol, yn seiliedig ar feini prawf mwy eglur, er mwyn nodi faint o bob portffolio a ddyrennir i

wariant ataliol o flwyddyn i flwyddyn er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i ddangos ei bod yn symud tuag at gyllideb sy'n canolbwyntio mwy ar wariant ataliol. (Tudalen 45)

Casgliad 6: Noda'r Pwyllgor fod iechyd yn un o'r blaenoriaethau a nodwyd gan y Llywodraeth. Wrth ystyried cyllideb 2015-16 ar ei phen ei hun, gwelir mai iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol yw'r unig bortffolio lle mae'r gyllideb wedi cynyddu mewn termau real. Ni fu'n bosibl i'r Pwyllgor brofi i ba raddau mae'r adnoddau a ddyrannwyd i flaenoriaethau eraill y Llywodraeth yn ddigonol. Yn sgil hyn, deawn i'r casgliad y dylid addasu'r Rhaglen Lywodraethu er mwyn adlewyrchu trefn blaenoriaethau a fydd yn arwain at waith craffu ariannol mwy effeithiol yn y dyfodol. (Tudalen 50)

Argymhelliad 11: Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y dystiolaeth anghyson a gafodd ynglŷn â'r rhesymeg dros y cynnydd mewn adnoddau. Mae'r Gweinidog yn haeru y bydd diwygiadau yn cyd-fynd â'r arian ychwanegol i'r sector iechyd, ond mae tystion o'r sector iechyd wedi dweud y caiff yr arian ei ddefnyddio i 'lenwi bwlch'. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth gadarnhau'r sefyllfa cyn gynted â phosibl. (Tudalen 54)

Argymhelliad 12: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth roi manylion yr union ddiwygiadau y bydd disgwyl i'r gwasanaeth iechyd eu cyflawni a'r canlyniadau ariannol os na welir unrhyw ddiwygiadau. (Tudalen 54)

Casgliad 7: Mae gan y Pwyllgor bryderon am ddiwygio'r sector iechyd a bydd yn hysbysu'r Pwyllgor iechyd a Gofal Cymdeithasol am y pryderon hyn gan argymhell y dylai'r pwyllgor hwnnw wneud darn o waith ar ddiwygiadau iechyd cyn diwedd y Cynulliad hw. (Tudalen 54)

Casgliad 8: Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod amseriad y cyhoeddiad o arian ychwanegol yn ystod y flwyddyn i'r sector iechyd wedi cymhlethu'r broses o graffu ar y gyllideb ddrafft. Mae llawer o'r dystiolaeth wedi ymwneud â'r arian ychwanegol hwn. Mae'n debyg y byddai wedi bod yn fwy priodol ystyried yr arian ychwanegol hwn yn ystod cyllideb atodol. Bydd y Pwyllgor yn ystyried yr arian ychwanegol a ddyrannwyd i iechyd ar gyfer 2014-15 pan gyflwynir cyllideb atodol. (Tudalen 54)

Casgliad 9: Mae'r Pwyllgor yn dal i bryderu na ddyrannwyd yr arian i'r GIG yn y gyllideb ddrafft mewn ffordd dryloyw. Mae'r Pwyllgor o'r farn

nad yw cael un llinell gyllidebol ar gyfer cyflenwi gwasanaethau GIG craidd yn dryloyw ac atebol. (Tudalen 55)

Argymhelliad 13: Mae'r Pwyllgor yn argymell, yn y dyfodol, na ddylid cyhoeddi symiau mawr o arian yn ystod y flwyddyn ar yr un pryd ag y caiff y Gyllideb Ddrafft ei chyflwyno. (Tudalen 55)

Argymhelliad 14: Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Llywodraeth fesur graddau'r effaith ar wasanaethau nas gwarchodir ac y dylid nodi hyn yn glir yn yr asesiad o effaith strategol. (Tudalen 57)

Argymhelliad 15: O gofio'r dyraniad ychwanegol i'r Grant Amddifadedd Disgyblion, mae'r Pwyllgor yn argymell yn gryf y dylid gwneud gwaith i nodi manteision y grant o ran perfformiad disgyblion. (Tudalen 57)

Argymhelliad 16: Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gymryd mwy o ofal i ddangos tystiolaeth bod gwerth am arian yn cael ei ystyried wrth wneud penderfyniadau ariannu. Heb dystiolaeth glir, ni all Pwyllgorau'r Cynulliad a'r cyhoedd weld yn glir p'un a yw polisiau a mentrau'r Llywodraeth yn darparu gwerth am arian. (Tudalen 61)

Casgliad 10: Er y nodir mai amcangyfrifon yn unig yw ffigurau dangosol, mae'r Pwyllgor yn pryderu bod maint y newidiadau rhwng ffigurau dangosol a ffigurau terfynol yn cael effaith ddifrifol ar waith cynllunio strategol y sefydliad dan sylw. (Tudalen 64)

Casgliad 11: Nid yw'r Pwyllgor o'r farn bod faint o gronfeydd wrth gefn sydd gan awdurdodau lleol unigol yn fater i'r Pwyllgor hwn graffu arno fel rhan o'r gyllideb. (Tudalen 68)

Argymhelliad 17: Er ei fod yn croesawu'r Asesiad Strategol o Effaith, mae gan y Pwyllgor bryderon am y manylder yn y ddogfen ar hyn o bryd. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Gweinidog ddatblygu Asesiadau Integredig Strategol o Effaith yn y dyfodol gyda'r nod o ddarparu mwy o fanylion, yn enwedig pan fo penderfyniadau ariannu yn creu effeithiau negyddol. (Tudalen 68)

Casgliad 12: Mae'r Pwyllgor yn bwriadu edrych unwaith eto ar Ardrethi Annomestig a chasglu trethi datganoledig yn ystod y misoedd nesaf. (Tudalen 70)

1. Cyflwyniad

Cefndir y Pwyllgor a'r rheolau sefydlog

Pwy ydym ni?

1. Mae'r Pwyllgor Cyllid ('y Pwyllgor') yn un o bwyllgorau trawsbleidiol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ('y Cynulliad'), sy'n cynnwys Aelodau o bob un o'r pedair plaid wleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad.
2. Mae'r Pwyllgor yn gyfrifol am lunio adroddiad ar y cynigion y mae Gweinidogion Cymru yn eu gosod gerbron y Cynulliad mewn perthynas â defnyddio adnoddau. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried a llunio adroddiad ar unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru neu sy'n effeithio arno.

Beth yw cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru?

3. Yn ôl Rheol Sefydlog 20.7, dylai cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru nodi sut y mae'n bwriadu defnyddio ei hadnoddau ar gyfer y flwyddyn ariannol ganlynol, a'i darpar gynigion ar gyfer blynyddoedd dilynol.¹

Beth yw rôl y Pwyllgor Cyllid?

4. Mae'r Pwyllgor yn gyfrifol am lunio adroddiad ar y gyllideb ddrafft hon a gall hefyd argymhell newidiadau i'r symiau a gynigir yn y gyllideb ddrafft ar yr amod nad yw'r newidiadau hyn yn cynyddu neu'n gostwng cyfansymiau'r adnoddau neu'r arian parod a gynigiwyd.²
5. Er mai'r Pwyllgor sy'n gyfrifol am lunio adroddiad ar y gyllideb ddrafft, o dan reolau'r Cynulliad, gall pwyllgorau eraill hefyd ystyried y gyllideb ddrafft a llunio adroddiad arni i'r Pwyllgor Cyllid.³
6. Gwaith craffu'r Pwyllgor ar y gyllideb ddrafft yw'r cam cyntaf yn y broses gyllidebol. Ar ôl i'r adroddiad hwn cael ei gyhoeddi, cynhelir dadl yn un o'r cyfarfodydd llawn ar y gyllideb ddrafft.⁴

¹ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 20.7

² Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 20.11

³ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 20.10

⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 20.8

7. Yn dilyn hynny, gwneir cynnig ynghylch y gyllideb derfynol ('cynnig cyllideb blynyddol'), fel sy'n ofynnol o dan *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*;⁵ mae'r Ddeddf hon yn nodi bod yn rhaid gwneud o leiaf un cynnig cyllidebol mewn perthynas â phob blwyddyn ariannol. O dan Reolau Sefydlog y Cynulliad, ni ellir cyflwyno unrhyw welliannau i'r cynnig cyllideb blynyddol.⁶

Ymgynghori

8. Yn unol â blynyddoedd blaenorol, cyhoeddodd y Pwyllgor ymgynghoriad rhag-gyllidebol, gan wahodd rhanddeiliaid i wneud sylwadau ar gynigion disgwylidig y gyllideb ddrafft. Fel rhan o'r cais am wybodaeth, gwahoddwyd ymgynghoreion, sefydliadau ac unigolion i roi gwybod inni beth roeddent yn ei ddisgwyl o'r gyllideb ddrafft arfaethedig.

9. Roedd y Pwyllgor yn falch o gael ymatebion gan amrywiaeth o sefydliadau. Mae dolen i gyfraniadau'r sefydliadau hyn ar gael ar ddiwedd yr adroddiad hwn.

Pedwar amcan y broses graffu ariannol

10. Wrth graffu ar y gyllideb ddrafft, mae'r Pwyllgor wedi gweithio'n agos gyda Don Peebles, Pennaeth CIPFA Scotland.

11. Mae CIPFA wedi annog y Cynulliad i ystyried y pedwar amcan canlynol wrth wneud gwaith craffu ariannol:

Fforddiadwyedd - A oes cydbwysedd priodol rhwng y cyfanswm refeniw a gwariant?

Blaenoriaethu - A yw'r dyraniadau wedi'u rhannu rhwng sectorau/rhaglenni gwahanol mewn ffordd gyfiawn a chydlynol?

Gwerth am arian - A yw cyrff cyhoeddus yn gwario eu dyraniadau'n dda - yn ddarbodus, yn effeithlon ac yn effeithiol? h.y. canlyniadau

Prosesau cyllidebol - A ydynt yn effeithiol ac yn hygyrch? A yw'r prosesau cynllunio corfforaethol a chynllunio

⁵ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, [Adran 125](#)

⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 20.29

gwasanaethau, a'r prosesau rheoli perfformiad a rheoli ariannol yn integreiddio â'i gilydd?

2. Cyflwyno'r cefndir: y cyd-destun economaidd ehangach

12. Daw'r rhan fwyaf o'r arian sydd ar gael i Lywodraeth Cymru ddarparu gwasanaethau cyhoeddus o'r grant bloc gan Lywodraeth y DU. Fe'i pennir yn bennaf gan fformiwla Barnett, ac felly mae'n dibynnu ar benderfyniadau gwariant cyhoeddus Llywodraeth y DU - mae newid mewn gwariant ar lefel y DU mewn ardal ddatganoledig yn arwain at effaith gadarnhaol neu negyddol ar floc Cymru.⁷ Felly, mae'r swm o arian sydd ar gael i Lywodraeth Cymru yn dibynnu'n bennaf ar benderfyniadau gwariant y DU, sydd, yn eu tro, yn dibynnu ar yr amgylchedd economaidd ac ariannol ehangach.

13. Un o flaenoriaethau datganedig Llywodraeth Cymru ar gyfer y gyllideb dros y blynyddoedd diwethaf fu hyrwyddo twf. Felly, dylai cyflwr yr economi gael effaith ar ddyraniad cyllideb Llywodraeth Cymru. O ystyried y cysylltiadau trawsffiniol agos rhwng Cymru a gweddill y DU, a'r ffaith bod cyfrifoldeb am bolisi ariannol ar lefel y DU, bydd cysylltiad agos rhwng economi Cymru a gweddill y DU.

14. Gyda'i gilydd, mae hyn yn golygu y gall cyflwr economi Cymru ac economi ehangach y DU effeithio ar faint o arian sydd ar gael i Gymru a'r ffordd y caiff y gyllideb ei dyrannu. Mae'r adran hon yn anelu at roi trosolwg cryno o'r cefndir economaidd ehangach y cyflwynir cyllideb ddrafft 2015/16 yn ei erbyn.

Cynnyrch Mewnwladol Crynswth y DU

15. Cynnyrch mewnwladol crynswth ('CMC') yw cyfanswm gwerth y nwyddau a'r gwasanaethau a gynhyrchir gan economi a chaiff y term CMC ei ddefnyddio i fesur allbwn economaidd yn gyffredinol. Ar adeg cyllideb derfynol 2014-15, dangosodd rhagolygon annibynnol ar gyfer economi'r DU dwf amcangyfrifedig cyfartalog o 2.5% mewn CMC ar gyfer 2014.⁸ Mae'r amcangyfrifon diweddaraf⁹ wedi cael eu diwygio i 3.1% ar gyfer 2014 a 2.7% ar gyfer 2015.

⁷ Gellir cael rhagor o wybodaeth am weithredu fformiwla Barnett yng nghyhoeddiadau'r Gwasanaeth Ymchwil: [Budget Series 1: Funding Welsh devolution a The Barnett formula and the changing face of devolution funding](#)

⁸ Trysorlys Ei Mawrhydi, [Forecasts for the UK Economy: A comparison of independent forecasts](#), Rhagfyr 2013

⁹ Trysorlys Ei Mawrhydi, [Forecasts for the UK Economy: A comparison if independent forecasts](#), Hydref 2014

16. Mae'r Rhagolwg Economaidd ac Ariannol diweddaraf¹⁰ gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ('OBR') yn diwygio ei rhagolygon cynharach o ganlyniad i'r gwelliant yn yr economi ar ddechrau 2014, ac mae bellach yn rhagamcanu twf o 2.7% mewn CMC yn 2014 a 2.3% yn 2015. Dengys data diweddaraf Trysorlys Ei Mawrhydi fod CMC yn ystod ail chwarter 2014 wedi cynyddu 0.9% o gymharu â'r un cyfnod yn 2013.¹¹

17. Felly, mae rhagolygon ar gyfer twf economaidd yn y cyfnod a gwmpesir gan y gyllideb ddrafft yn fwy optimistaidd gyda thystiolaeth o ddiwygiadau am i fyny. Mae hyn yn bennaf o ganlyniad i berfformiad economaidd gwell rhwng 2013 a 2014, sy'n dynodi bod newid ar droed ar ôl dirywiad estynedig blynyddoedd diweddar.

Gwerth Ychwanegol Crynswth ('GYC') Cymru

18. Mae GYC rhanbarthol yn fesur seiliedig ar incwm o allbwn economaidd ardal, sy'n cynnwys yn bennaf y cyflogau a'r elw a enillwyd o ganlyniad i gynhyrchiant. Felly, rhydd amcangyfrif o werth yr economi ar draws rhanbarthau gwahanol (ac isranbarthau) y DU.

19. Caiff ystadegau GYC eu rhyddhau bob blwyddyn ym mis Rhagfyr, felly cafodd y wybodaeth ddiweddaraf sydd ar gael ei chyhoeddi ym mis Rhagfyr 2013 ac mae'r ffigurau GYC rhanbarthol yn ymwneud â 2012.¹² Dangosodd y ffigurau hyn y canlynol: roedd GYC yng Nghymru yn £47.3 biliwn, i fyny 1.9% o gymharu â 2011, tra cynyddodd GYC ar gyfer y DU 1.6%. Roedd GYC y pen yng Nghymru yn 72.3% o gyfartaledd y DU, yr isaf ymhlith y gwledydd datganoledig a rhanbarthau Lloegr.

20. Mae GYC Cymru wedi tyfu'n fwy na'r DU gyfan rhwng 2011 a 2012; ond erys GYC y pen yn is nag unrhyw un o'r gwledydd eraill yn y DU, a dyma fu'r duedd ers 1997.

Arian cyhoeddus: benthycu a gwario

21. O ystyried ymrwymiad Llywodraeth bresennol y DU i leihau diffyg y DU a lefelau dyled y Llywodraeth, caiff gofyniad benthycu'r

¹⁰ Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol [Economic and Fiscal Outlook](#), Mawrth 2014.

¹¹ Trysorlys Ei Mawrhydi, [Pocket Databank](#), Hydref 2014

¹² Swyddfa Ystadegau Gwladol, [Regional Gross Value Added](#), Rhagfyr 2013, [Regional GVA NUTS1, 1997-2012](#). Tabl 1.1 GYC yn y gweithle, NUTS1 ar brisiau sylfaenol cyfredol. Mae'r ffigurau a ddangosir yn seiliedig ar y gweithle. Noder nad yw ffigurau cyfartalog y DU yn cynnwys 'extra-regio' (h.y. yr hyn na ellir ei briodoli i ranbarthau).

llywodraeth effaith ar bolisiau sy'n ymwneud â lefelau gwariant cyhoeddus.

22. Yn 2013-14, roedd lefel benthycyca'r llywodraeth yn is na'r hyn a ragamcanwyd. Fodd bynnag, erys y rhagolygon ar gyfer gofyniad benthycyca 2014-15 yn ddigyfnewid i raddau helaeth.¹³ Mae derbyniadau treth stamp uwch o ganlyniad i'r twf yn y farchnad eiddo a chostau llog is ar ddyledion o ganlyniad i chwyddiant is yn debygol o gael eu gwrthbwyso yn 2014-15 gan ddisgwyliad y bydd gwariant ar nawdd cymdeithasol yn uwch. Bydd twf cryfach yn y DU yn cynyddu cyfraniadau'r UE.

23. O 2015-16 ymlaen, mae rhagolygon benthycyca'r llywodraeth wedi cael eu diwygio am i lawr ym mhob blwyddyn ddilynol, sy'n adlewyrchu'r disgwyliad y ceir mwy o dderbyniadau a gwariant is o 2015-16.¹⁴ Fodd bynnag, mae'r ffigurau diweddaraf o ran cyllid y sector cyhoeddus yn dangos cynnydd mewn benthyciadau a dyledion a all olygu y bydd yn rhaid ailystyried amcangyfrifon presennol ac amcangyfrifon ar gyfer y dyfodol.¹⁵

24. O ran rhagolygon gwariant cyhoeddus, mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn nodi'r canlynol: "*spending cuts are focused in the years from 2016-17 to 2018-19, for which detailed plans have not yet been set.*"¹⁶ Byddai hyn yn dynodi y gellir disgwyl i floc Cymru leihau ymhellach yn y blynyddoedd i ddod hyd at 2018-19 o ganlyniad i lai o wariant cyhoeddus ar lefel y DU. Yn olaf, dylid nodi bod rhagamcanion y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn seiliedig ar bolisi presennol Llywodraeth y DU ac y gallai canlyniad etholiad cyffredinol y DU yn 2015 gael effaith.

¹³ Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol [Economic and Fiscal Outlook](#), Mawrth 2014.

¹⁴ Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol [Economic and Fiscal Outlook](#), Mawrth 2014.

¹⁵ Swyddfa Ystadegau Gwladol, [Public sector finances](#), 21 Hydref 2014

¹⁶ Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol [Economic and Fiscal Outlook](#), Mawrth 2014.

3. Trosolwg o'r Gyllideb

25. Cyflwynodd y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth, Jane Hutt AC ('y Gweinidog'), Gynigion Cyllideb Ddrafft 2015-16 Llywodraeth Cymru¹⁷ gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ar 30 Medi 2014.

26. Yn y rhagair i'r ddogfen naratif, noda'r Gweinidog:

"Mae'r Gyllideb Ddrafft hon yn ymdrin â blwyddyn olaf cyfnod yr Adolygiad Gwariant presennol a'r flwyddyn olaf y mae gennym setliad pendant ar ei chyfer. O ystyried hyn, nid ydym yn cyhoeddi cynlluniau y tu hwnt i 2015-16. Fodd bynnag, mae ein cytundeb dwy flynedd gyda Democratiaid Rhyddfrydol Cymru yn rhoi sefydlogrwydd i bobl Cymru ar gyfer gweddill y weinyddiaeth hon. Bydd y cytundeb gyda Democratiaid Rhyddfrydol Cymru yn cynnig ystod o fesurau sy'n rhoi pwyslais argefnogi plant a phobl ifanc. Yn ogystal, rydym yn sbarduno gwerth £95m o fuddsoddiadau cyfalaf drwy'r Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru, a fydd yn sicrhau buddsoddiadau newydd ledled Cymru.

"Yn ogystal â'r buddsoddiad ychwanegol hwn, rydym yn dyrannu bron £60m o gyfalaf newydd i helpu i gyflawni ein blaenoriaethau buddsoddi, gan gynnwys £11.2m ychwanegol eleni. Mae'r pecyn hwn yn cynnwys £37m ar gyfer ystod o fentrau a fydd yn darparu tai y mae mawr eu hangen, yn ogystal â pharhau i roi hwb economaidd pwysig. Ceir tystiolaeth amlwg bod ein camau i gefnogi'r economi a sicrhau twf a swyddi cynaliadwy yn gwneud gwahaniaeth. Mae ein cynlluniau gwariant ar gyfer y flwyddyn nesaf yn adlewyrchu ein cefnogaeth barhaus i economi Cymru."¹⁸

27. Y ffigurau a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru fel llinell sylfaen 2014-15 yw'r rhai o Gyllideb Atodol 2014-15, Mehefin 2014. Lle mae cyfrifiadau termau real wedi cael eu gwneud yn yr adroddiad hwn, cyfrifwyd y rhain gan ddefnyddio amcangyfrif diweddaraf Trysorlys Ei Mawrhydi ar gyfer datchwyddwyr CMC ar gyfer 2015-16, sef 1.6%.

¹⁷ Llywodraeth Cymru, *Cynigion ynghylch y Gyllideb Ddrafft 2015-16*, Medi 2014

¹⁸ Llywodraeth Cymru, *Naratif y Gyllideb Ddrafft 2015-16*, Medi 2014

Prif ffigurau

28. Mae'r tabl canlynol yn dangos y newidiadau termau real¹⁹ ar gyfer pob portffolio yn 2015-16 o gymharu â 2014-15. Wrth graffu, roedd y Pwyllgor yn ymwybodol mai dim ond cyllideb y portffolio Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a oedd wedi cynyddu wrth i gyfanswm dyraniadau'r Terfynau Gwariant Adrannol ('DEL') leihau.

Prif Grŵp Gwariant	% y newid termau real o gymharu â 2014-15		
	DEL Refeniw	DEL Cyfalaf	Cyfanswm DE
Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol	3.1	-23.1	1.9
Llywodraeth Leol	-5.7	-1.6	-5.7
Cymunedau a Threchu Tlodi	-4.9	0.6	-2.0
Yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth	-6.0	8.2	-0.3
Addysg a Sgiliau	-4.5	11.2	-3.2
Cyfoeth Naturiol	-11.4	-2.3	-9.0
Gwasanaethau Canolog a Gweinyddu	-3.8	-58.8	-8.1
Cyfanswm Dyraniadau DEL Llywodraeth Cymru	-1.8	-2.3	-1.8

% y newid i ddyraniadau pob portffolio yn 2015-16 (termau real)²⁰

Ailstrwythuro'r gyllideb

29. O ganlyniad i ad-drefnu'r Cabinet ym mis Medi 2014, bu newidiadau yn strwythurau'r gyllideb, a adlewyrchir yn bennaf yn y gostyngiad o naw portffolio i saith. Gellir dod o hyd i fanylion am yr ad-drefnu ar y [wefan](#). Nodir y newidiadau dan sylw mewn atodiad i ddogfen naratif y gyllideb.

Cytundeb ynghylch y Gyllideb

30. Mae'r gyllideb ddrafft yn nodi cytundeb dwy flynedd a wnaed gyda'r Democratiaid Rhyddfrydol. Mae'r cytundeb hwn yn cynnwys:

- £44m ar gyfer y Grant Amddifadedd Disgyblion (diogelwch ychwanegol ar gyfer cyllid ysgolion);
- £5m ar gyfer cynllun Teithio Rhatach i Bobl Ifanc;
- £5m ar gyfer Prentisiaethau;
- Cyllid ar gyfer astudiaeth ddichonoldeb yn 2015-16 ar Ofal i Ddysgu, er mwyn llywio cynllun peilot yn 2016-17;

¹⁹ Cyfrifwyd y ffigurau termau real gan ddefnyddio *GDP Deflators*, Trysorlys Ei Mawrhydi, a ddiweddarwyd ym mis Mehefin 2014, sy'n dangos 1.6% ar gyfer 2015-16.

²⁰ Llywodraeth Cymru, *Cynigion ynghylch y Gyllideb Ddrafft 2015-16*, Medi 2014

- £30m ar gyfer Ffordd Gyswilt Dwyrain Bae Caerdydd;
- £10m ar gyfer cynllun trafndiaeth nas enwyd yn y gogledd.

31. Noda'r Pwyllgor fod cytundeb dwy flynedd ar waith gyda'r Democratiaid Rhyddfrydol ond mai dim ond ffigurau am flwyddyn sydd wedi'u cynnwys yn nogfennaeth y gyllideb.

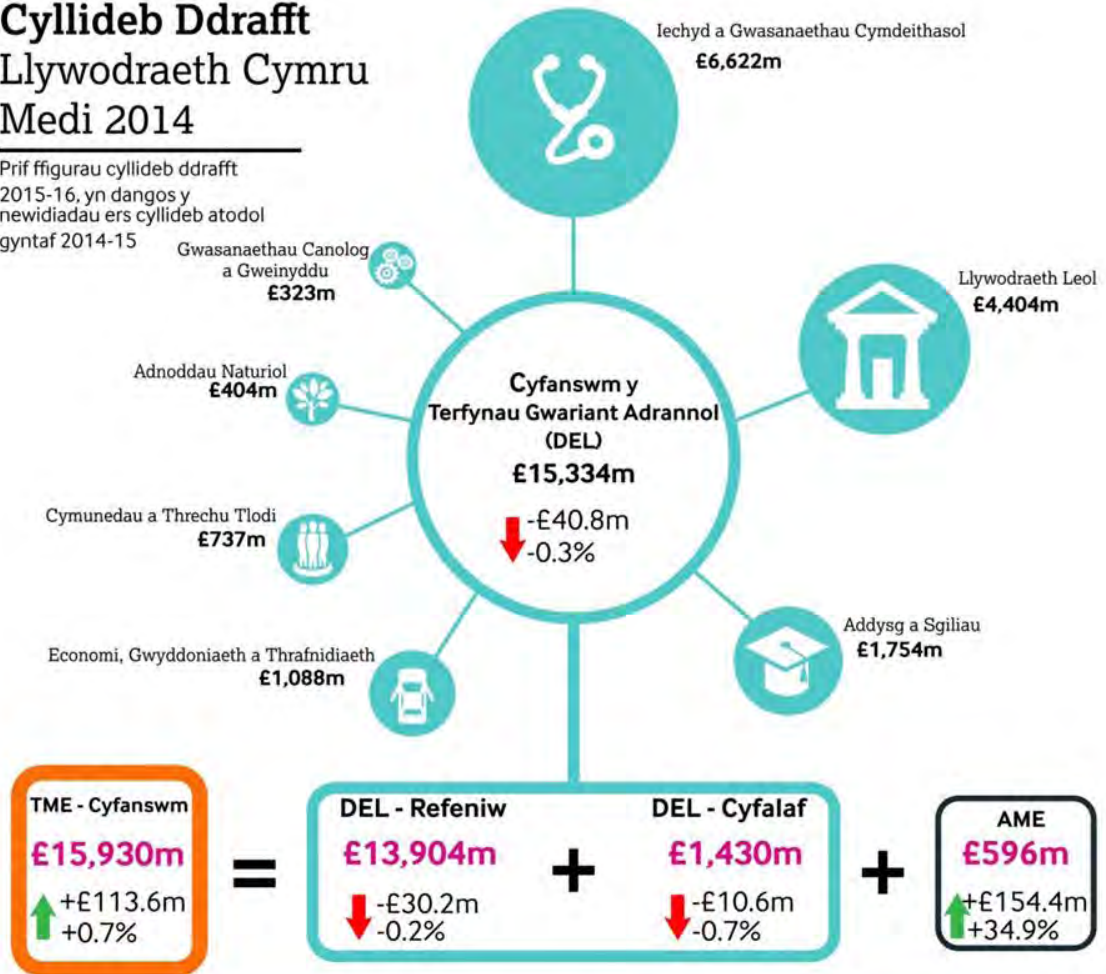
32. Mae naratif y gyllideb ddrafft yn nodi dyraniadau cyfalaf ychwanegol o £90 miliwn yn 2015-16; fodd bynnag, mae tablau'r gyllideb eu hunain yn dangos cynnydd o £80 miliwn mewn cyfalaf o gymharu â dyraniadau dangosol ar gyfer 2015-16. Mae hyn yn cynrychioli gostyngiad o £10.6 miliwn, neu 2.3% mewn termau real, o gymharu â 2014-15.

Trosolwg o Floc Cymru

33. Mae Ffigur 1 yn cyflwyno cyfanswm dyraniadau DEL i adrannau Llywodraeth Cymru yn 2015-16.

Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru Medi 2014

Prif ffigurau cyllideb ddrafft
2015-16, yn dangos y
newidiadau ers cyllideb atodol
gyntaf 2014-15



Ffigurau'n dangos symudiadau arian parod rhwng blynyddoedd
Mae'r ffigurau wedi'u crynhoi; gweler bapur Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru am yr union ffigurau
DEL: Terfyn Gwariant Adrannol, TME: Cyfanswm y Gwariant a Reolir, AME: Gwariant a Reolir yn Flynyddol
Mae modd gwneud dewisiadau gyda'r DEL yn y gyllideb, ond nid felly yr AME

34. Bydd Llywodraeth Cymru yn dyrannu DEL ychwanegol o £226 miliwn i Brif Grŵp Gwariant Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol ar gyfer 2015-16. Fe'i hariannwyd yn bennaf drwy ostyngiad o £193 miliwn yn DEL Llywodraeth Leol. At hynny, mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi cyhoeddi £200 miliwn ychwanegol ar gyfer Prif Grŵp Gwariant Iechyd yn ystod 2014-15.

35. Wrth graffu, roedd y Pwyllgor yn awyddus i ddeall yr effaith yr oedd y trosglwyddiadau ariannol rhwng portffolios yn debygol o'i chael ar bobl Cymru.

36. Dengys Ffigur 2 y newid canrannol o flwyddyn i flwyddyn, y newid gwirioneddol a'r newid termau real yng nghyfanswm dyraniadau DEL adrannol, yn erbyn y newid canrannol yng nghyfanswm DEL yn gyffredinol. O edrych ar y dyraniadau i adrannau unigol, gellir gweld y canlynol:

- Prif Grŵp Gwariant Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a welodd y cynnydd rhifol a chanrannol mwyaf i'w DEL rhwng 2014-15 a 2015-16, sef £225.7 miliwn, neu 3.5%;
- Ac eithrio Prif Grŵp Gwariant yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth, gwelwyd gostyngiad yng nghyfanswm dyraniadau DEL pob Prif Grŵp Gwariant arall rhwng 2014-15 a 2015-16. Prif Grŵp Gwariant Llywodraeth Leol a welodd y gostyngiad rhifol mwyaf, sef £192.6 miliwn, a Phrif Grŵp Gwariant Adnoddau Naturiol a welodd y gostyngiad canrannol mwyaf, sef 7.5%.

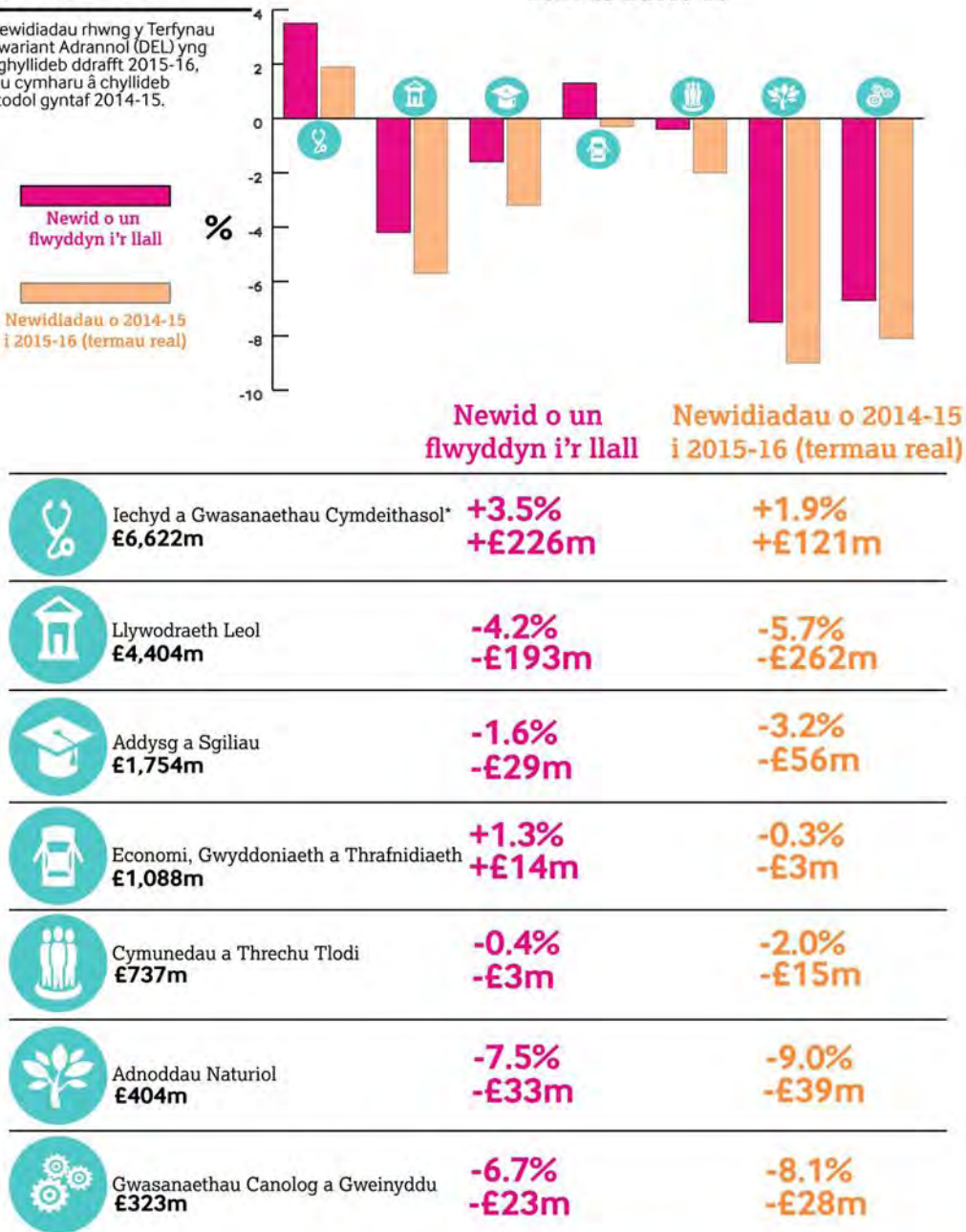
Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru Medi 2014

Canran y newid rhwng
2014-15 a 2015-16

Newidiadau rhwng y Terfynau Gwariant Adrannol (DEL) yng nghyllideb ddrafft 2015-16, o'u cymharu â chyllideb atodol gyntaf 2014-15.

Newid o un flwyddyn i'r llall

Newidiadau o 2014-15 i 2015-16 (termau real)



Mae'r ffigurau wedi'u crynhoi; gweler bapur Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru am yr union ffigurau. Newidiadau mewn termau real ar sail ddechwyddwyr CDG mis Mehefin 2014.

*Mae Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru yn dangos lefelau gwahanol o gynnydd blynyddol oherwydd y ffordd y mae'n cyfrif am £200m o wariant ychwanegol ar iechyd (2014-15).

4. Fforddiadwyedd: Incwm

Symiau Canlyniadol Barnett

37. Ar ôl craffu ar Gyllideb ddrafft 2014-15 Llywodraeth Cymru, argymhellodd adroddiad y Pwyllgor y dylai:

“...Llywodraeth Cymru barhau i weithio gyda Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig eraill i sicrhau bod symiau canlyniadol Barnett – boed yn bositif neu'n negyddol – yn cael eu nodi'n eglur cyn gynted ag sy'n bosibl er mwyn gallu cynllunio'n ariannol yn effeithiol ar gyfer y tymor canolig a'r hirdymor.”²¹

38. Mae'r atodiad i ddogfen naratif y gyllideb ddrafft yn dangos symiau canlyniadol o ganlyniad i Ddatganiad yr Hydref 2013 a Chyllideb y DU ar gyfer 2014. Dangosir bod y symiau canlyniadol ar gyfer 2015-16 yn cyfateb i £92.8 miliwn.

Tystiolaeth y Gweinidog

39. Mewn perthynas â Barnett, dywedodd y Gweinidog:

“It said that the Barnett framework is going to stay. However, in that same statement, it said that, across the four nations, there should be equitable distribution of resources. It seems to me that that contradicts the fact that the Barnett formula is here to stay. This is very important for us in terms of the impact of consequentials.”²²

Safbwynt y Pwyllgor

40. Mae'r Pwyllgor yn falch o weld bod dogfennaeth y gyllideb eleni yn nodi symiau canlyniadol Barnett fel yr argymhellwyd y llynedd.

41. Noda'r Pwyllgor fod hyn yn cysylltu â'r drafodaeth ehangach ynglŷn â dyfodol fformiwla Barnett, sydd y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru. Noda'r Pwyllgor fod yr ansicrwydd hwn yn y broses gyllidebol yn creu ansicrwydd i bawb sy'n rhan o'r broses.

²¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Adroddiad y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15

²² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 207

Casgliad: Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod dyfodol fformiwla Barnett yn destun trafod cyffredin. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid sicrhau tryloywder mewn perthynas â phob mater sy'n gysylltiedig â Symiau Canlyniadol Barnett a bod gan Lywodraeth y DU rôl glir i'w chwarae i sicrhau y caiff y materion hyn eu nodi mor gynnar â phosibl.

Ysgogiadau Trethiant - Y Dreth Gyngor

42. Ym mis Hydref 2010, cyhoeddodd Llywodraeth y DU fod Budd-dal y Dreth Gyngor yn cael ei ddiddymu. O ganlyniad, datblygodd Llywodraeth Cymru Gynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor, a rhoddodd gymorth o £22M i lywodraeth leol yn 2013-14 a 2014-15 er mwyn ariannu'r cynllun.²³

43. Yn dilyn adolygiad o'r trefniadau newydd mae Llywodraeth Cymru wedi penderfynu parhau â Chynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor a pharhau i ariannu cymorth ar lefelau cyfredol. Fodd bynnag, bydd angen i awdurdodau lleol gynllunio ar gyfer costau ychwanegol sy'n deillio o gynnydd lleol mewn treth gyngor.²⁴ Awgrymodd tystiolaeth a gafwyd wrth graffu ar y gyllideb y llynedd fod hyn yn cyfyngu ar faint o incwm y gellir ei godi drwy gynyddu'r dreth gyngor.²⁵

44. Caiff tua 19% o'r incwm sydd ei angen i fodloni gwariant refeniw gan lywodraeth leol yng Nghymru ei ariannu gan incwm o'r dreth gyngor. O'r swm hwn, mae tua £250m yn ymwneud â Chynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor a chaiff tua £1,250m ei gasglu oddi wrth dalwyr y dreth gyngor.

45. Pan holwyd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ('CLILC') am gynaliadwyedd Cynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor, dywedodd:

“... we will have to take a look at it to health check whether the amount of money now being put in the settlement matches the expenditure. In total, the whole £222 million was devolved to Welsh Government. That was the amount of money that came with the 10% cut, which has gone into the settlement, as has

²³ Llywodraeth Cymru, Lesley Griffiths (Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth), Datganiad (Ysgrifenedig) y Cabinet, [Adolygiad o Gymorth y Dreth Gyngor](#), 5 Mehefin 2014.

²⁴ Llywodraeth Cymru, Lesley Griffiths (Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth), Datganiad (Ysgrifenedig) y Cabinet, [Adolygiad o Gymorth y Dreth Gyngor](#), 5 Mehefin 2014.

²⁵ Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 17 Hydref 2013, paragraff 397

the money to make up the difference. So, there is £244 million in there. We have to test whether that matches up with the expenditure. Local government may be spending a couple of million higher than that, so, in fact, local government is also helping to make up the shortfall. We have to also make an assessment about the risks in the future around caseload. The indication so far is that the caseload is coming down, so there is a downward pressure on the spend, but it is not quite enough to compensate for the increases in council tax, which put an upward pressure on that.”²⁶

Tystiolaeth y Gweinidog

46. Dywedodd y Gweinidog y byddai Cynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor yn dal i gael £22 miliwn.²⁷

47. Dywedodd y Gweinidog:

“As far as the council tax benefit scheme is concerned, obviously, we have maintained it. We have made tough decisions, because it is a tough decision in terms of how we can fund that. In terms of just maintaining it, for the protections, it is important that we have delivered that. If you look at the review that we took of longer-term arrangements this year, you will see that we have agreed to continue to maintain entitlements for all eligible applicants and to continue with the existing funding arrangements for a further two years, protecting vulnerable and low-income households against reductions in entitlements for a total of four years. That is despite, again—and I hope that you would recognise this, as a committee—a shortfall in the funding transferred by the UK Government.”²⁸

48. Mewn tystiolaeth bellach i'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog nad oedd unrhyw ddewis arall ond defnyddio cyllid datganoledig i ddiogelu rhag effaith penderfyniadau Llywodraeth y DU. Dywedodd y Gweinidog “As a responsible Government, I think that we felt that we

²⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 249

²⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 215

²⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 213

needed to find a way of continuing with the council tax benefit scheme”.

Safbwynt y Pwyllgor

49. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod cyllid datganoledig bellach yn cael ei ddefnyddio i liniaru effaith penderfyniadau polisi y DU. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod hyn yn ychwanegu dimensiwn arall at y gwaith o gynllunio polisiâu a phennu'r gyllideb am fod yn rhaid i Lywodraeth Cymru bellach ddeall goblygiadau penderfyniadau a wneir ar lefel y DU, cynllunio ar eu cyfer a deall yr effaith ar awdurdodau lleol, yn ogystal ag ystyried cyfeiriad polisi yng Nghymru.

Casgliad: Mae'r Pwyllgor o'r farn y bydd cadw'r un lefel o gymorth yn arwain at gostau ychwanegol i awdurodau lleol wrth i lefelau'r dreth gyngor gael eu codi. Bydd y Pwyllgor yn parhau i fonitro effaith gyllidebol y mater hwn.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gynnal gwerthusiad manwl o Gynllun Gostyngiadau'r Dreth Gyngor. Dylai hwn gynnwys effaith ariannol y cynllun ar awdurdodau unigol.

Ysgogiadau Trethiant - Ardrethi Annomestig

50. Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi cytuno ar ddyddiad targed, sef Ebrill 2015, ar gyfer datganoli ardrethi annomestig yn llawn i Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Eglura naratif y gyllideb:

“Bydd hyn [datganoli llawn] yn sicrhau y bydd Cymru'n elwa ar y twf hwn yn y sylfaen drethi dros amser, yn ogystal â'i gwneud yn haws pennu polisi ardrethi busnes mewn ffordd sy'n diwallu anghenion busnesau a dinasyddion Cymru. Er nad yw'r Gyllideb Ddrafft hon yn cymryd i ystyriaeth newidiadau i DEL Cymru yn sgil datganoli Ardrethi Annomestig yn Ebrill, mae'n fwriad gennym adlewyrchu addasiadau yn ôl yr angen trwy Gyllideb Atodol yn ystod y flwyddyn.”²⁹

51. Mewn perthynas â datganoli ardrethi annomestig, dywedodd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru:

²⁹ Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2015-16, Medi 2014

“This is a major shift in the Welsh Government’s budget with around £1bn of revenue raised from the business community for the first time allocated to the Welsh Government to manage and spend as they see fit. This is also by far the largest of the taxes to be devolved following the Silk Commission process, until a referendum is held on whether to devolve income tax powers to Wales. FSB Wales therefore believes that the next budget should contain clear guidance on how much the Welsh Government expects to raise in terms of non-domestic rates review and how its policy in this area is likely to influence departmental expenditure limits. For instance, the Scottish Draft Budget 2014-15 included an analysis of how much revenue will be raised by non-domestic rates and the Scottish Government’s policy in this area.”³⁰

Tystiolaeth y Gweinidog

52. Pan ofynnwyd p'un a oedd unrhyw waith wedi cael ei wneud i asesu'r effaith ar lefel ac amrywioldeb incwm llywodraeth leol, dywedodd y Gweinidog:

“At the moment, I am negotiating with the Treasury on the transfer, because, of course, we are now, as you say, into a period where we manage and have to bear the risk in terms of our responsibilities and the impact that that could have on local government. So, we clearly welcome the complete devolution of non-domestic rates. It is going to happen in April, and I hope to be able to report back to the Assembly very shortly the outcomes of my negotiations, which will take on board your points.”³¹

53. Dywedodd y Gweinidog y câi'r Pwyllgor ragor o wybodaeth am ardrethi annomestig ar ddiwedd y trafodaethau.³²

Safbwynt y Pwyllgor

54. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i gefnogi'r Gweinidog mewn negodiadau gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi. Fodd bynnag, mae'r

³⁰ Tystiolaeth Ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, WGDB09

³¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 219

³² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 226

Pwyllgor yn siomedig nad oedd rhagor o wybodaeth am ardrethi annomestig ar gael i graffu arni yn y gyllideb ddrafft ac mae'n awyddus i gael gwybod sut mae Llywodraeth Cymru yn llunio rhagolygon derbyniadau ardrethi annomestig nawr ac yn y dyfodol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ddarparu gwybodaeth am y ffordd y bydd yn monitro cywirdeb rhagolygon derbyniadau Ardrethi Annomestig yn ystod y flwyddyn ac yn gwella cywirdeb y rhagolygon hyn yn y dyfodol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth gwblhau ei negodiadau gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi cyn gynted â phosibl a darparu manylion y trefniadau y mae'n cynnig eu rhoi ar waith er mwyn rheoli goblygiadau unrhyw amrywioldeb o ran trethiant.

5. Fforddiadwyedd: Gwariant

Deddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014

55. Cafodd *Deddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014* Gydsyniad Brenhinol ar 27 Ionawr 2014. Mae'r Ddeddf hon yn gosod dyletswydd ariannol gyfreithiol newydd ar Fyrddau Iechyd Lleol i fantoli'r gyllideb dros dair blwyddyn ariannol dreigl yn hytrach na phob blwyddyn. O dan *Ddeddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014*, rhaid i Gynlluniau Tymor Canolig Integredig gael eu cymeradwyo'n ffurfiol gan y Gweinidog.

56. Cyhoeddodd y Gweinidog ar 7 Mai fod gan ddau Fwrdd Iechyd (Caerdydd a'r Fro a Chwm Taf) ac Ymddiriedolaeth GIG Felindre gynlluniau tair blynedd cymeradwy. Ers hynny, mae cynllun tair blynedd Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg wedi cael ei gymeradwyo; gofynnwyd i Fwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan gyflwyno cynllun blwyddyn a chyflwyno cynllun tair blynedd ym mis Ionawr 2015; a gofynnwyd i Hywel Dda, Powys, Betsi Cadwaladr ac Ymddiriedolaeth Gwasanaethau Ambiwlans Cymru ddarparu cynlluniau blwyddyn.

57. Mae'r sefydliadau hynny nad oes ganddynt gynllun tair blynedd wedi cael llythyrau atebolrwydd manylach sy'n nodi disgwyliadau mewn perthynas â'u perfformiad a'u darpariaeth ar gyfer 2014-15.

58. Er i dystion iechyd gydnabod bod cylchoedd cynllunio tair blynedd yn ddefnyddiol iawn³³ ymddengys hefyd ei bod yn rhy gynnar i farnu a yw'r newid i gylchoedd cynllunio tair blynedd wedi arwain at well canlyniadau ariannol i fyrddau iechyd lleol.³⁴

59. Mae adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru 'GIG Cymru: Trosolwg o Berfformiad Ariannol a Pherfformiad Gwasanaethau 2013-14' yn cytuno ei bod yn rhy gynnar i gasglu p'un a yw cynlluniau tair blynedd wedi gwella rheolaeth ariannol.³⁵

³³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 8

³⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 10

³⁵ Swyddfa Archwilio Cymru, ['GIG Cymru: Trosolwg o Berfformiad Ariannol a Pherfformiad Gwasanaethau 2013-14'](#) Hydref 2014

Tystiolaeth y Gweinidog

60. O ran cwblhau'r cynlluniau, dywedodd y Gweinidog:

“we still have a bit of time to hopefully get those three-year plans in place by the end of this financial year.”³⁶

61. Amlinellodd y Gweinidog ddiben y cynlluniau a'r gefnogaeth iddynt:

“[the] three-year financial planning regime, which, of course, was very much supported by the Assembly and this committee, to enable us to take on board what their projections were in terms of need, demand and sustainability.”³⁷

Safbwynt y Pwyllgor

62. Noda'r Pwyllgor fod y gwasanaeth iechyd yn cefnogi'r newid i gynlluniau ariannol tair blynedd ar y cyfan. Yn ôl y dystiolaeth a gafodd y Pwyllgor, nid yw pob bwrdd iechyd wedi newid i gylchoedd cynllunio tair blynedd. Nid oedd hi'n amlwg i'r Pwyllgor pam nad oedd pob bwrdd iechyd yn gallu darparu cynlluniau tair blynedd digon cadarn.

Argymhelliad: Byddai'r Pwyllgor yn disgwyl, yn ystod ail flwyddyn y system gynllunio ariannol newydd, y dylai fod gan bob corff y GIG gynlluniau tair blynedd cadarn y cytunwyd arnynt ac mae'n argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau i sicrhau bod hyn yn digwydd.

Casgliad: Bydd y Pwyllgor yn ystyried trefn gynllunio tair blynedd y GIG fel rhan o gyllidebau yn y dyfodol, er mwyn monitro'r effaith ac unrhyw welliannau o ran cyllid iechyd yn agosach.

Costau sy'n deillio o Ddeddfwriaeth

63. Gwnaed nifer o argymhellion a chasgliadau yn adroddiad y Pwyllgor Cyllid, sef *Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15* mewn perthynas â chostau sy'n deillio o ddeddfwriaeth. Y llynedd, roedd y Pwyllgor yn pryderu “nad yw cost lawn y darnau o

³⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 160

³⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 13

deddfwriaeth sydd eisoes wedi'u pasio yn hysbys, nac wedi'u cynnwys mewn cyllidebau, na chyfrif tryloyw wedi'i roi amdanynt".³⁸

64. Mae Atodiad D i'r ddogfen naratif yn dangos costau deddfwriaeth a lle yn y gyllideb y cânt eu cynnwys.

65. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig, amlinellodd Sustrans ei bryderon ynglŷn â sut y caiff amcanion *Deddf Teithiol Llesol (Cymru)* eu cyflawni yn wyneb toriadau cyllidebol. Dywedodd:

"A mix of capital and revenue funding will be needed to fully support the legislation, with the 'duty to promote' a crucial part of maximising the potential of the legislation. The proposed cuts in revenue funding for Sustainable Travel are, therefore, a concern for funding these schemes going forward."³⁹

66. Roedd Carers Trust Cymru yn falch o weld anghenion gofalwyr yn cael eu prif ffrydio mewn deddfwriaeth, ond dywedodd:

"...you can look at the legislation that you have passed, and that is going through at the moment, and it will look terrific, but, in terms of establishing a structure, in terms of actually supporting carers on a day-to-day basis, that goes, by and large, through local authorities. When the money is not there, carers services and preventative carers services are being seen as a luxury."⁴⁰

67. Aeth Carers Trust Cymru ymlaen i ddweud:

"To talk specifically about pieces of legislation, the Social Services and Well-being (Wales) Act 2014 looks to move to a rights-based model, so you have a right to support to meet your outcomes. That right is brilliant, but the services are not going to be there to meet that right."⁴¹

68. Cododd Cymorth Cymru bryderon hefyd ynglŷn â'r ffaith nad oedd deddfwriaeth wedi'i hariannu'n ddigonol gan ddweud:

³⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15, Tachwedd 2013

³⁹ Tystiolaeth Ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, WGDB11

⁴⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 492

⁴¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 508

“... it is short sighted to be cutting the only revenue grant that supports the implementation of that new legislation. So, yes, while the input to homelessness this year is great, it is a one-off. This is actually a potentially cumulative regressive impact on Supporting People over the years to come, at a time when the external context is pushing more and more people to the edge. We know that a large proportion of Welsh families have already said that they would be at risk of losing their home if they were to lose their jobs. With rising fuel costs, rising poverty, rising food costs and rising housing costs, where is the margin for manoeuvre? We are concerned that more and more people will potentially be at risk of needing these sorts of services and we will be unable to provide them. Yes, there will be a duty to assess for support within the new legislation, and we welcome that, but we will not be in a position to provide that support.”⁴²

69. Mae'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol hefyd wedi codi pryderon ynglŷn â gallu llywodraeth leol i gyflawni canlyniadau deddfwriaeth, yn enwedig *Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014*, yn sgil gostyngiadau cyllidebol.⁴³

70. Mae'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg wedi codi pryder ynglŷn â'r penderfyniadau cyllido ynghylch y Bil Anghenion Dysgu Ychwanegol (Cymru).⁴⁴

Tystiolaeth y Gweinidog

71. Pan holwyd y Gweinidog am y gwaith ychwanegol a oedd yn cael ei wneud ar asesiadau effaith rheoliadol, dywedodd:

“As you progress with legislation, you have the regulatory impact assessments. In terms of draft legislation, you need to make sure that that is robust. As we work through legislation and the scrutiny of financial costs, that will be important in terms of testing the estimation that we have. It is very

⁴² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 504

⁴³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, [llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Iechyd](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

⁴⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, [llythyr at y Gweinidog Addysg a Sgiliau a'r Dirprwy Weinidog Sgiliau a Technoleg](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

important to make sure that that is all transparent so that we can be scrutinised and that also, if necessary, we can make adjustments.”⁴⁵

72. Pan holwyd y Gweinidog ymhellach am effaith ariannol deddfwriaeth, dywedodd:

“I suppose that you could say that it is still pretty early days in terms of implementation of our legislation, although we got through a big programme in the last four years. They are the best estimates that we have in terms of financial impact. It is also about timescales in terms of the costs that arise. It is about the best estimates, and then we have to make sure that costs are absorbed into the budget process.”⁴⁶

73. Pan holwyd y Gweinidog am gostau deddfwriaeth bresennol, dywedodd:

“I would hope that that could be assessed. Some of it will probably start to be reflected in terms of budget projections and core budget costs, because you want to finance legislation for a purpose. It will then become part of service delivery.”⁴⁷

Safbwynt y Pwyllgor

74. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r manylion a roddwyd ynglŷn â chostau deddfwriaeth yn Atodiad D i'r ddogfen naratif, ond mae'n nodi'r canlynol:

- Nid yw'n cynnwys costau staff, dim ond costau refeniw cyllidol a gaiff eu dangos ac nid yw'n cynnwys unrhyw dderbyniadau posibl;
- Dim ond manylion darnau dethol o ddeddfwriaeth a roddir (13 o ddarnau yn unig); gan nodi na fydd pob deddfwriaeth yn creu costau yn 2015-16;
- Mae'r naratif yn nodi bod y wybodaeth am gostau a nodir yn seiliedig yn bennaf ar wybodaeth ariannol a roddir yn yr asesiad

⁴⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 202

⁴⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 204

⁴⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 206

effaith rheoliadol sy'n cyd-fynd â'r deddfwriaeth wreiddiol, ond bod rhai manylion am gostau wedi'u datblygu wedi hyn.

75. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod ac yn rhannu pryderon pobl sy'n darparu gwasanaethau rheng flaen ynglŷn â goblygiadau'r lleihad mewn adnoddau a'u hofnau y bydd lefel y toriadau yn cael effaith andwyol ar grwpiau sy'n agored i niwed mewn cymdeithas.

Casgliad: Mae'r Pwyllgor o'r farn bod drafftio a phasio deddfwriaeth yn un o'r prif offerynnau sydd ar gael er mwyn i Aelodau'r Cynulliad ddylanwadu ar gymdeithas a gwella'r gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir i bobl Cymru. Felly, mae'n hanfodol bod modd nodi holl ganlyniadau deddfwriaeth, gan gynnwys costau. Mae'n amlwg o'r dystiolaeth a dderbyniwyd gan y Pwyllgor hwn bod cryn le i wella'r ffordd y caiff deddfwriaeth ei chostio a'r ffordd y caiff costau amcangyfrifedig eu hadlewyrchu yn y broses gyllidebol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth gynnal adolygiad trylwyr o'r broses a ddefnyddir ar hyn o bryd i gostio deddfwriaeth a chynnwys y costau yn y gyllideb. Dylai'r adolygiad ystyried y broses ar gyfer deddfwriaeth arfaethedig yn ogystal â deddfwriaeth bresennol.

Diwygio Gwasanaethau Cyhoeddus

76. Ym mis Gorffennaf 2014, ymatebodd Llywodraeth Cymru yn ffurfiol i adroddiad Comisiwn Williams,⁴⁸ a chyhoeddodd ddau bapur:

- *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru* - sy'n nodi ymateb Llywodraeth Cymru i amrywiaeth eang o argymhellion y Comisiwn;⁴⁹
- *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Diwygio Llywodraeth Leol* - sef y Papur Gwyn sy'n nodi cynigion penodol ar gyfer diwygio llywodraeth leol. Bydd hyn yn cynnwys camau i atgyfnerthu democratiaeth, gwella perfformiad a chreu cysylltiadau gwell rhwng llywodraeth leol a chymunedau. Bydd hefyd yn cynnwys proses o uno awdurdodau lleol, gyda Bil yn cael ei gyflwyno ym

⁴⁸ Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, [Adroddiad llawn](#), Ionawr 2014

⁴⁹ Llywodraeth Cymru, [Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru](#), 2014

mis Ionawr 2015 er mwyn darparu'r pwerau sydd eu hangen i alluogi a hwyluso rhaglen uno.⁵⁰

77. Yn ei dogfen *O blaid Atebolrwydd Lleol*, mae CLILC yn mynegi pryder penodol ynglŷn ag effaith gostyngiadau cyllidebol yng nghydestun diwygio ac uno:

“Yn y tair blynedd ariannol nesaf hyd at 2018 y gwelir yr heriau mwyaf difrifol o ran cyllidebau. Y perygl yw os na fydd addrefnu llywodraeth leol yn digwydd tan 2020, bydd effaith y toriadau mewn gwariant cyhoeddus wedi ei oddiweddyd. Bydd gwasanaethau wedi cael eu hailddylunio, eu had-drefnu neu eu cwtogi'n fwy uniongyrchol a mympwyol yn hytrach na chael eu rheoli a'u cynllunio.”⁵¹

78. Mae naratif y Gyllideb Ddrafft yn nodi dyraniad o £34.1 miliwn yng ngham gweithredu Gwella Llywodraeth Leol er mwyn cefnogi'r penderfyniadau a wneir gan lywodraeth leol, adeiladu adnoddau corfforaethol a gwella'r ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu. Fodd bynnag, mae hyn yn cyfateb i ostyngiad o 2.2% (3.7% mewn termau real) o gymharu â ffigurau 2014-15 a ffigurau dangosol 2015-16.

79. Gan gyfeirio at gostau uno, dywedodd CLILC:

“Previous reorganisation mergers have been funded centrally. It is a costly enterprise. The evidence that we put to the Paul Williams commission, based on work that was done by Deloitte UK, estimated that the cost of reorganisation was somewhere between £200 million and £400 million. I think that the higher figure is probably not a plausible figure. We have currently commissioned the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy to look at some work into the costs of reorganisation and that will be published soon.”⁵²

80. Nododd Comisiwn Williams yr adroddiad gan Deloitte a gomisiynwyd gan CLILC, fodd bynnag, roedd Comisiwn Williams yn anghytuno â'r fethodoleg hon gan amcangyfrif y gallai'r costau ymlaen llaw fod rhwng £80 miliwn a £100 miliwn.

⁵⁰ Llywodraeth Cymru, [Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Diwygio Llywodraeth Leol](#), 2014

⁵¹ Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru [O blaid atebolrwydd lleol](#), Mehefin 2014

⁵² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 219

81. Dywed CLILC nad oedd fawr ddim tystiolaeth i gefnogi'r costau uno a nodwyd gan Gomisiwn Williams.⁵³

82. At hynny, yn ei dogfen *O Blaid Atebolrwydd Lleol*, roedd CLILC yn feirniadol o bolisi Llywodraeth Cymru o fynnu gwelliant parhaus mewn gwasanaethau mewn cyfnod o gyni mawr, gan nodi:

“Ond mae’n rhaid i awdurdodau lleol osod cyllidebau cytbwys, ac mae hyn yn golygu bod cysyniadau fel “gwelliant parhaus” ar draws pob maes gwasanaeth erbyn hyn yn dod yn fwyfwy diystyr.”⁵⁴

83. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd y Comisiynydd Pobl Hŷn:

“Er bod consensws clir am newid cam ym mherfformiad a darpariaeth gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, rhaid i Lywodraeth Cymru fod yn sicr fod yr amserlen arfaethedig ar gyfer diwygio yn portreadu gwerth am arian. Mae hyn yn digwydd ar amser pan fo cyllidebau Awdurdodau Lleol yn wynebu sialensiau na welwyd eu math erioed o’r blaen wrth gyflenwi gwasanaethau rheng flaen er budd pobl hŷn ac eraill; mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn rhagweld y gallai diwygio gostio hyd at £200m.”⁵⁵

84. Mewn tystiolaeth i’r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, dywedodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus ei fod yn bwriadu cynnal ‘a case-by-case assessment of what might be needed and what might be feasible for us to support’.⁵⁶

85. Er bod tystiolaeth i ddangos bod galw am ddiwygiadau ar lefel llywodraeth leol, codwyd pryderon nad oedd yr un disgwyliadau i’w gweld mewn perthynas â’r sector iechyd. Roedd cynrychiolwyr Llywodraeth Leol yn pryderu:

⁵³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 221

⁵⁴ Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru [O Blaid Atebolrwydd Lleol](#), Mehefin 2014

⁵⁵ Tystiolaeth Ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, WGDB07

⁵⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Cofnod y Trafodion 9 Hydref 2014, paragraff 235

“... os yw iechyd yn cael gymaint yn rhagor o arian eleni, a ydynt yn mynd i roi'r match i mewn i sicrhau bod y datblygiadau newydd hyn yn cyrraedd eu llawn twf?”⁵⁷

86. Mae adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru 'GIG Cymru: Trosolwg o Berfformiad Ariannol a Pherfformiad Gwasanaethau 2013-14' yn dod i'r casgliad bod angen mwy o ddiwygiadau ym maes iechyd:

“Mae pwysau ariannol a phwysau o ran y galw am wasanaethau yn golygu ei bod yn hanfodol newid gwasanaethau'r GIG yn sylweddol ond araf fu'r cynnydd hyd yma.”⁵⁸

87. Mewn perthynas â diwygio'r gwasanaeth iechyd, dywedodd Adam Cairns o Fwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro wrth y Pwyllgor fod angen diwygiadau pellach er mwyn galluogi dinasyddion i reoli eu gofal iechyd eu hunain⁵⁹ a bod angen gweithio gyda chymunedau er mwyn annog pobl i wneud dewisiadau gwell.⁶⁰

88. Hefyd, mae'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi gofyn i'r Llywodraeth ddarparu gwybodaeth am y ffordd y mae'n bwriadu monitro a sicrhau bod yr arian ychwanegol yn “arwain at ddiwygio gwasanaethau'n ystyrlon a chanlyniadau cadarnhaol i gleifion, yn hytrach na chael ei ddefnyddio gan fyrddau iechyd i fynd i'r afael â diffygion ar ddiwedd blwyddyn yn deillio o fodolau gofal heb eu newid”.⁶¹

89. Yn ymateb y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r dyraniad refeniw ychwanegol i wasanaethau'r GIG a chais y Pwyllgorau Iechyd ar ddiwygio ystyrlon, dywedodd y Gweinidog:

“The majority of the new funding is primarily required to maintain current service levels.”⁶²

⁵⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 10

⁵⁸ Swyddfa Archwilio Cymru, '[GIG Cymru: Trosolwg o Berfformiad Ariannol a Pherfformiad Gwasanaethau 2013-14](#)'. Hydref 2014

⁵⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 190

⁶⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 232

⁶¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, [llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Iechyd](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

⁶² Llywodraeth Cymru, [llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol](#) [fel ar 6 Tachwedd 2014]

Tystiolaeth y Gweinidog

90. Pan ofynnwyd am y cyllid sy'n cael ei ddarparu er mwyn helpu'r prosesau uno ym maes Llywodraeth Leol, dywedodd y Gweinidog:

“Clearly, there is the Welsh Government commitment to Williams, but it is also at a time when we have severe financial pressures. At the moment, as you know, as a result of the call for voluntary mergers and the prospectus that has gone out, authorities are asked to come forward with proposals by the end of November, I think. Also, they have been asked to come forward with proposals that minimise costs and maximise the early realisation of benefits. So, it has always been a question of cost benefit in terms of merging and seeking that cost benefit. You need to go back to the Williams commission report, as you will have done, in terms of costs of mergers. We have to put this into the context of the fact that local government spends over £8 billion a year, and that this reform has to realise cost benefits. That is, obviously, partly why we are moving forward on this. I think that it is something that, working very closely with the Minister for Public Services, we will be able to assess, and various financial assessments have been done in terms of costs over the past few months.”⁶³

91. Cydnabu'r Gweinidog fod yn rhaid cael diwygiadau ym maes iechyd ar yr un pryd gan ddweud:

“if you also accompany it with reform and reshaping of the health service, a responsible Government, which I believe we are, has to do something.”⁶⁴

92. Mewn tystiolaeth bellach, cadarnhaodd y Gweinidog fod cyllid ychwanegol yn y sector iechyd yn ‘clearly linked to reform’.⁶⁵ Fodd bynnag, ni roddwyd rhagor o fanylion am y math o ddiwygiadau a ragwelir na'r amserlen asesu.

93. Aeth y Gweinidog yn ei flaen:

⁶³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 254

⁶⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 365

⁶⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 146

“I know that the [Health and Social Care] Minister would be very concerned if that, in any way, had come over as what the ambition of prudent healthcare is. One point that was made earlier on was that there are other things that we invest in that can prevent ill health, which include things like our investment in leisure centres. In fact, when I was talking to people from leisure centres on the budget tour, they said, ‘We ought to be called health centres not leisure centres.’ Also, there is the fact that we still have the very pioneering, from years back, exercise referral schemes where, instead of going for drugs, you go for an exercise referral. This is really what we are talking about. Prudent healthcare is not just about the health service.”⁶⁶

Safbwynt y Pwyllgor

94. Mae'r Pwyllgor yn pryderu mai llywodraeth leol fydd yn talu costau'r uno ac, yn y gorffennol, mae costau uno wedi cael eu tanbrisio a'r manteision wedi cael eu goramcan. Hyd yn oed os rhagwelir manteision yn yr hirdymor, bydd costau sylweddol yn ystod y blynyddoedd cyntaf. Enghraifft ddiweddar yw'r camau i sefydlu Cyfoeth Naturiol Cymru, lle na ddisgwylir i'r arbedion net gael eu cyflawni am sawl blwyddyn ar ôl uno Asiantaeth yr Amgylchedd Cymru, Comisiwn Coedwigaeth Cymru a Chyngor Cefn Gwlad Cymru.

95. Clywodd y Pwyllgor y bydd sawl math o ddiwygiad megis ad-drefnu asedau cyfalaf a meithrin gallu'r sector gwirfoddol yn cymryd amser hir i'w rhoi ar waith. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod yr amserlenni i ddiwygio'r sector cyhoeddus yn rhy hir o gymharu â pham mor gyflym y mae cyllidebau yn cael eu gostwng.

96. Nid yw'n glir eto faint o ad-drefnu fydd yn digwydd na'r effaith a gaiff hyn ar y gyllideb. Noda'r Pwyllgor, ar adeg pan fo'r arian cyhoeddus sydd ar gael i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn gostwng, mae perygl y caiff adnoddau eu dargyfeirio i ddiwygiadau sefydliadol.

97. Er mai prin oedd y dystiolaeth a gyflwynwyd, synhwyrodd y Pwyllgor fod cydnabyddiaeth gynyddol ymhlith gweithwyr proffesiynol yn y sector iechyd a'r sector llywodraeth leol fod angen trawsnewid gwasanaethau.

⁶⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 141

98. Yn gyffredinol, ni dderbyniodd y Pwyllgor dystiolaeth i gadarnhau y byddai darparu gwasanaethau iechyd ar eu ffurf bresennol yn parhau i fod yn fforddiadwy. Daw'r Pwyllgor i'r casgliad bod gwahaniaeth mawr rhwng yr arian a ddarperir ar hyn o bryd a graddau a chyflymder y trawsnewid sydd ei angen.

99. Mae'r Pwyllgor yn pryderu nad oes digon o dystiolaeth i ddangos nad oes gofyniad cryf i ddiwygio ynghlwm wrth yr arian ychwanegol a roddir i'r sector iechyd.

100. Mae gan y Pwyllgor ddiddordeb yn sylwadau Bwrdd Iechyd Caerdydd a'r Fro sy'n awgrymu bod angen darparu math gwahanol o ddarpariaeth gofal iechyd yn y dyfodol. Os bydd darpariaeth gofal iechyd yn esblygu, bydd gan y Pwyllgor ddiddordeb i weld sut y caiff hyn ei ariannu.

101. Yn gyffredinol, mae'r Pwyllgor wedi gweld ymagweddau gwahanol at ddiwygiadau mawr i wasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, nid yw bob amser yn amlwg pam bod dewisiadau polisi penodol wedi cael eu gwneud. Ar y naill law mae'r arian ychwanegol i lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol yn gysylltiedig â diwygio ac ar y llaw arall, mae disgwyl diwygiadau strwythurol mawr ym maes llywodraeth leol er nad oes unrhyw ddarpariaeth ariannol yng nghyllideb 2015-16 ar gyfer unrhyw gostau sy'n gysylltiedig â hynny.

102. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod mai mater i'r Llywodraeth yw gwneud ei dewisiadau polisi ei hun. Fodd bynnag, o'r dystiolaeth a dderbyniwyd, nid yw'n glir i'r Pwyllgor beth yw graddau'r diwygiadau na'u heffaith gyffredinol ar y gyllideb.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru nodi'r disgwyliadau a'r amserlenni ar gyfer y diwygiadau arfaethedig ym meysydd iechyd a llywodraeth leol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth roi amcangyfrif realistig o'r costau, y manteision a'r amserlenni sy'n gysylltiedig ag uno cyrff llywodraeth leol. Dylid egluro ymhellach y cymhellion sydd ar gael i awdurdodau lleol sy'n uno.

Gwariant Ataliol

103. O adroddiad y Pwyllgor ar gyllidebau drafft 2013-14 a 2014-15, ni fu'r darlun o ddarpariaeth ar gyfer gwariant ataliol yn y gyllideb yn glir,

er ei bod yn amlwg bod Llywodraeth Cymru yn mabwysiadu rhai dulliau gweithredu ataliol.

104. Mae dogfen naratif Cyllideb Ddrafft 2015-16 yn cynnwys dau ddatgeliad newydd eleni mewn perthynas â gwariant ataliol. Mae pob un o'r portffolios bellach yn cynnwys disgrifiad o'r ffordd y mae gwariant ataliol wedi cael ei ymgorffori yn y gyllideb berthnasol. At hynny, mae Pennod 6 yn rhoi tystiolaeth o'r cysylltiad rhwng cyllidebau a chanlyniadau, y mae rhywfaint ohoni yn ymwneud â gwariant ataliol.

105. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth o sawl ffynhonnell o'r cysylltiadau agos rhwng lechyd a Llywodraeth Leol a natur ataliol llawer o waith Llywodraeth Leol.

106. Nododd y tystion lechyd fod angen 'integreiddio' â Llywodraeth Leol er mwyn darparu gwasanaethau er nad oes unrhyw ofyniad ffurfiol na gorfodol i wneud hyn.

107. Cyfeiriodd y tystion lechyd hefyd at integreiddio â gwasanaethau eraill:

“... the Welsh NHS Confederation, signed a memorandum of understanding with Sport Wales to try to embed that type of integration and joint working at all levels of our communities to create healthier communities. The confederation is working very closely with the Association of Directors of Social Services Cymru on a programme called Strengthening the Connections, which involves local government, third sector organisations and individuals.”⁶⁷

108. Pwysleisiodd y tystion Llywodraeth Leol fod angen darpariaethau llywodraeth leol er mwyn helpu i sicrhau nad yw pobl yn gorfod defnyddio gwasanaethau'r GIG. Dywedodd y Cynghorydd Ellen ap Gwynn, Arweinydd Cyngor Sir Ceredigion:

“... mae'n rhaid cael y ddarpariaeth ataliol honno i helpu pobl i gadw allan o'r gwasanaeth ieuchyd ac allan o'r gwasanaethau lefel uchel y mae'r gwasanaethau cymdeithasol yn eu paratoi ar eu cyfer. Yn hynny o beth y mae'r ddarpariaeth hamdden, tai, ieuchyd cyhoeddus, cynllunio, trafnidiaeth, yn enwedig mewn

⁶⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 181

ardaloedd gwledig, parciau, toiledau cyhoeddus—sydd wedi bod yn fater eithaf poeth.”⁶⁸

109. Awgrymodd tystiolaeth fod arian ar gyfer gwaith ataliol yn y Sector Gwirfoddol yn debygol o gael ei dorri hefyd yn sgil toriadau i gyllideb Llywodraeth Leol. Dywedodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru:

“We deliver a lot of preventative services on the ground and we help a lot of vulnerable people, and, because we do that, we save the state a lot of expenditure in crises further down the line.”⁶⁹

110. Nododd tystion y Sector Gwirfoddol y byddai'r toriadau i gyllideb Rhaglen Cefnogi Pobl yn arwain at ganlyniadau negyddol a'i bod yn ymddangos nad oes fawr ddim pwyslais ar wariant ataliol yn y gyllideb yn gyffredinol. Dywedodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru:

“a lot of the work of the sector is very much about supporting very vulnerable people, and about taking preventative action and providing community services. All of these are in danger of fragmenting, when we have a very unreliable system in which funding is, year on year, being cut and cut. It is no basis on which to plan preventative services, and that seems to be the emphasis in the budget.”⁷⁰

111. Darparodd Gofal a Thrwsio dystiolaeth ysgrifenedig yn nodi sut y gall eu gwaith effeithio ar iechyd pobl hŷn. Er enghraifft, darparwyd gwybodaeth fanwl am atal pobl hŷn rhag cwmpo yn y cartref. Dywedwyd bod toriadau cyllidebol yn golygu y bydd llai o'r gwaith ataliol hwn yn digwydd ac felly bydd mwy o bobl hŷn yn defnyddio gwasanaethau iechyd ar ôl cwmpo.⁷¹

112. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig, cyfeiriodd y Comisiynydd Pobl Hŷn hefyd at yr effaith y byddai toriadau cyllidebol yn ei chael ar y gallu i ddarparu gwasanaethau ataliol i bobl hŷn:

⁶⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 25

⁶⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 264

⁷⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 322

⁷¹ Tystiolaeth Ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, WGDB07

“Nid yw’r dull gweithredu o ran gwariant ataliol yn ddigonol. Mae’r materion y cyfeiriais atynt yn flaenorol, yn cynnwys tai a gwasanaethau cymunedol, i gyd yn wasanaethau ataliol sy’n gwbl hanfodol i ostwng y pwysau ar wasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol. Gyda phoblogaeth sy’n heneiddio, mae’n hanfodol ein bod yn cynllunio ymlaen, yn datblygu gwasanaethau iechyd sy’n addas i sialensiau 21 ganrif, a chymaint ag sy’n bosibl, gostwng yr angen am becynnau gofal iechyd statudol a derbyniadau i ysbytai.”⁷²

113. Cododd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol hefyd bryderon ynglŷn ag effaith gostyngiadau i’r gyllideb llywodraeth leol yn nhermau gwariant cyffredinol ar wasanaethau ataliol “gan fod gwasanaethau awdurdodau lleol yn aml yn ataliol o ran eu natur”.⁷³

114. Rhennir y pryderon hyn gan y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol a ddywedodd:

“Rydym yn poeni felly, o gofio graddfa’r gostyngiad yng nghyllid llywodraeth leol, y bydd llawer o’r gwasanaethau hyn yn dioddef yn ddiostur, gan gynnwys y rhai sydd o ran eu natur yn ataliol.”⁷⁴

Tystiolaeth y Gweinidog

115. Mewn perthynas â gwariant ataliol, dywedodd y Gweinidog:

“In terms of preventative spend, it is also useful to look at the integrated impact assessment, because, to a certain extent—. We have also been very much guided by the budget advisory group on equality that has worked with me and the Minister for Communities and Tackling Poverty to overview the portfolio spend and the priorities, to look at it in terms of our priorities and programme for government, but also at the impact of reductions. To give you an example, in terms of health and social services and integration, on the key decisions, namely NHS additional funding of £225 million, once we had made the decision that we were going to meet the Nuffield funding, that

⁷² Tystiolaeth Ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, WGDB04

⁷³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, [llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Iechyd](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

⁷⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, [llythyr at y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

had an impact on the whole budget. It is obviously beneficial for the Minister for Health and Social Services' budget. It is also about looking at what emerges through those key decisions, such as mental health maintaining, because we know the importance of prevention in terms of keeping the spend on mental health. That is preventative investment. We know that. Public health and prevention is increased by £1.5 million."⁷⁵

116. Mewn tystiolaeth bellach i'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog y caiff gwariant ataliol ei nodi gan bob Gweinidog a'i brofi gan y broses adrodd flynyddol.

117. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth anghyson ynglŷn â faint o wariant yr ystyrir ei fod yn wariant ataliol. Dywedodd y Gweinidog lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol wrth y Pwyllgor lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol mai dim ond 2% o'r Gyllideb lechyd oedd yn wariant ataliol. Yn ei thystiolaeth, dywedodd y Gweinidog nad oedd hwn yn ddisgrifiad defnyddiol a rhoddodd enghreifftiau amrywiol o'r hyn y gellid ei ystyried yn wariant ataliol. Ym marn y Gweinidog, roedd gwariant ataliol yn fwy na'r 2% y cyfeiriodd y Gweinidog lechyd ato.⁷⁶

Safbwynt y Pwyllgor

118. Yn gyffredinol, mae'r Pwyllgor o'r farn bod naratif y gyllideb ddrafft yn rhoi sylw da i ddull Llywodraeth Cymru o weithredu mewn perthynas â gwariant ataliol, gan gynnwys adran ym mhennod pob portffolio. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ffaith y caiff gwariant ataliol ei nodi hefyd fel un o brif feysydd blaenoriaeth y Llywodraeth.

119. Er y rhoddir sylw llawer gwell i ddyraniadau ar gyfer mesurau ataliol a natur y mesurau hynny, prin yw'r dystiolaeth feintiol o hyd o'r graddau y mae'r gyllideb yn cefnogi mesurau o'r fath a'r ffordd y caiff effaith y mesurau hyn ei gwerthuso.

120. Mae'r Pwyllgor yn pryderu hefyd y bydd effaith dyraniadau'r gyllideb yn atal sectorau eraill rhag gwneud gwaith ataliol go iawn. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod y dystiolaeth yn y maes hwn yn argyhoeddiadol iawn.

⁷⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 278

⁷⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 60

Casgliad: Mae'r Pwyllgor o'r farn bod tystiolaeth anghyson ynglŷn â'r graddau y caiff penderfyniadau ariannu eu llywio gan wariant ataliol effeithiol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog roi diffiniad realistig, cryno a derbyniol o'r hyn sy'n gyfystyr â gwariant ataliol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog edrych unwaith eto ar ddyraniadau'r Rhaglen Cefnogi Pobl, er mwyn ailystyried y penderfyniad i leihau cyllid.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog ddarparu rhestr gynhwysfawr o wariant ataliol, yn seiliedig ar feini prawf mwy eglur, er mwyn nodi faint o bob portffolio a ddyrennir i wariant ataliol o flwyddyn i flwyddyn er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i ddangos ei bod yn symud tuag at gyllideb sy'n canolbwyntio mwy ar wariant ataliol.

6. Blaenoriaethu

Dyraniadau'r gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu

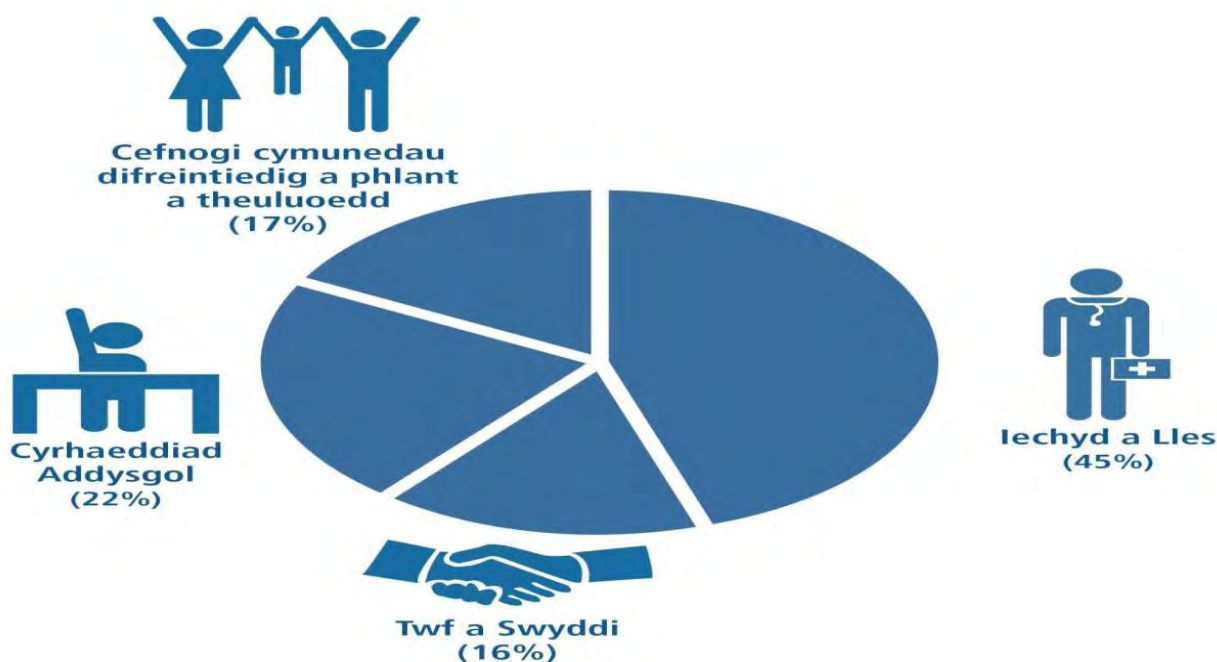
121. Mae adroddiad cynnydd 2014 ar y Rhaglen Lywodraethu yn rhestru pedair thema Llywodraeth Cymru:

“Mae fy mlaenoriaethau’n gwbl glir o hyd: twf a swyddi; cyrhaeddiad addysgol; cynorthwyo cymunedau difreintiedig a phlant a theuluoedd; a gwella iechyd a lles ein holl ddinasyddion.”⁷⁷

122. Mae Rhagair y Gweinidog i Gyllideb Ddrafft 2015-16 yn cyfeirio at ddwy thema;

“Wrth wraidd y Llywodraeth hon y mae ein hymrwymiad i’r GIG a’n penderfynoldeb i sicrhau bod pob claf yn cael y gofal o ansawdd uchel y mae’n ei haeddu... Rydym hefyd yn cydnabod pwysigrwydd gwasanaethau cymdeithasol i’r gwasanaeth iechyd.”⁷⁸

123. Mae dogfen naratif y gyllideb ddrafft hefyd yn cynnwys siart sy'n dangos sut mae'r gyllideb yn cyd-fynd â'r prif themâu hyn (heblaw atal): 17% ar gyfer cefnogi plant, teuluoedd a chymunedau difreintiedig; 45% ar gyfer iechyd a lles; 22% ar gyfer cyrhaeddiad addysgol; a 16% i hybu twf a swyddi.



124. Mae naratif y gyllideb ddrafft yn trafod gwella cysylltiadau rhwng y gyllideb a pherfformiad yng nghyd-destun *Bil Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)* a'i nodau canlyniadau cenedlaethol, y bwriedir eu defnyddio er mwyn datblygu cyfres o ddangosyddion cenedlaethol a Fframwaith Perfformiad Cenedlaethol. Nodir bod hyn, ynghyd â'r broses o ddatblygu proses gyllidebol newydd, yn rhoi cyfle i newid.

125. Mae Prif Grŵp Gwariant Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol wedi cynyddu 3.5% mewn termau arian parod (1.9% mewn termau real) yng Nghyllideb Ddrafft 2015-16 o gymharu â 2014-15.

126. Y prif reswm dros gynyddu'r dyraniad iechyd oedd yr adroddiad a gyhoeddwyd gan Ymddiriedolaeth Nuffield⁷⁹ ('Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield'), fel y dywed naratif y gyllideb:

“Yn adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield yn gynharach eleni, dangoswyd y bydd y GIG yng Nghymru yn parhau i fod yn fforddiadwy yn y dyfodol os bydd yn parhau i ddiwygio ac ad-drefnu gwasanaethau. Bydd y buddsoddiad ychwanegol o £225m rydym yn ei ddyrannu i'r GIG yn y Gyllideb Ddrafft hon, ynghyd â'r £200m ychwanegol yn 2014-15, yn helpu'r GIG i wneud y newidiadau angenrheidiol.”⁸⁰

127. Y brif ffynhonnell ar gyfer y dyraniad ychwanegol i'r sector iechyd fu gostyngiad o 4.2% ym Mhrif Grŵp Gwariant Llywodraeth Leol (gostyngiad o 5.7% mewn termau real).

128. Yn ystod tystiolaeth gan dystion Llywodraeth Leol, nodwyd bod toriadau i Lywodraeth Leol wedi'u dwysáu mewn rhai sectorau gan fod cyllidebau awdurdodau lleol eu hunain yn cynnwys meysydd a warchodir megis gwasanaethau cymdeithasol ac addysg a all gyfrif am dros hanner eu cyllideb. Dywedwyd:

“...actually, when you exclude some of those areas for protection, whether that be education or demographics in social care, and when you consider that, within our budget, we have things like the fire service that we have to pay levies to, and capital charges, et cetera, then, when we talk about a 4% cut to local government funding as being a scenario that we have all budgeted for, what we are actually talking about is a

⁷⁹ Ymddiriedolaeth Nuffield, [Degawd o galedi yng Nghymru? Y pwysau cyllido yn wynebu'r GIG yng Nghymru hyd at 2025/26](#), Mehefin 2014

⁸⁰ Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2015-16, Medi 2014

cut of 25% plus in those services that are not protected. That is why many of those quality-of-life-type services are disappearing, because the choices are not about the whole local government budget; it is really about very small elements in the budget. For example, in Rhondda Cynon Taf, 30% of our budget is dedicated directly to schools. So, that is not touchable in terms of the savings that we need to achieve. A further 30% is social care, and we have already referenced the demographic pressures and other pressures that are there. So, 60% of the budget, before we even start considering where we find a £30 million budget gap for next year, is, in effect, protected, given the sort of pressures that are there. So, sometimes, when we talk of a 4% cut, there is almost an assumption that it will apply across services. In reality, however, it is far bigger than that.”⁸¹

129. Cododd y tystion Llywodraeth Leol bryderon hefyd eu bod yn wynebu toriadau er mwyn achub croen⁸² y gwasanaeth iechyd.

130. Er ei fod yn cydnabod bod angen dyrannu adnoddau ychwanegol i iechyd, cododd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol bryderon:

“... y bydd y gostyngiad sylweddol yn y dyraniad llywodraeth leol ar gyfer 2015-16 yn cael effaith negyddol ar ddarparu gwasanaethau cymdeithasol... At hynny, o ystyried y cysylltiadau pwysig rhwng gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol ... gallai'r gostyngiadau sylweddol roi pwysau ar gynaliadwyedd hirdymor gwasanaethau iechyd.”⁸³

Tystiolaeth y Gweinidog

131. O ran y cysylltiadau rhwng dyraniadau'r gyllideb a blaenoriaethau'r Llywodraeth, dywedodd y Gweinidog:

“... we are driving ahead our commitment to demonstrating how allocations link to objectives of spend—you will see in the narrative of the budget on page 30 a chart showing how we

⁸¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 43

⁸² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 10

⁸³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, [llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Iechyd](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

have allocated and aligned our resources to four outcome themes that have shaped our budget allocations—and, importantly, as we have worked on this together, on how we can demonstrate improved links to outcomes. So, I have highlighted budget outcomes in the draft budget with evidence of why and how we have prioritised.”⁸⁴

132. Mewn tystiolaeth, cyfeiriodd y Gweinidog at bwysigrwydd Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield fel cyfiawnhad dros y penderfyniadau dyrannu:

“In terms of the uplift in health, that is a significant change, and, clearly, that has come as a result of my clear commitment, responding to the Minister for Health and Social Services, that we would look at the impact of the Nuffield Trust independent report, which was published earlier this year. That was not only when he made that statement and he said that he would be discussing this with me over the coming weeks in terms of informing budgetary decisions, but also in terms of the supplementary budget, when I think, in July, I also made it very clear that we would have to look at the impact of the Nuffield report in terms of health and social services. If you look at the indicative plans, you can see the difference in terms of health and social services on page 83 of the narrative. I do not think that it is any surprise to the committee that that is a major change, and, of course, that has meant that that has had an impact on the whole budget in the context of a reducing budget, not a growing budget, where one might then have made decisions about where you put that growth.”⁸⁵

133. Yn y sesiwn dystiolaeth olaf gyda'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog fod gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldeb i fynd i'r afael â'r pwysau sy'n wynebu'r sector iechyd.⁸⁶

134. Pan holwyd y Gweinidog p'un a oedd y pwyslais a roddwyd ar Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield wrth wneud penderfyniadau ariannu yn annog portffolios gweinidogol eraill i geisio adroddiadau

⁸⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 178

⁸⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 182

⁸⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 7

annibynnol, dywedodd y Gweinidog fod Gweinidogion Llywodraeth Cymru wedi cytuno y byddai pwyslais yn cael ei roi ar lechyd.⁸⁷

Safbwynt y Pwyllgor

135. Noda'r Pwyllgor mai'r ailddyrianiad mwyaf sylweddol yn y Gyllideb Ddrafft fu'r cynnydd o 1.9% mewn termau real ym Mhrif Grŵp Gwariant lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, a hynny ar draul Llywodraeth Leol. Mae'r dystiolaeth a ddaeth i law yn dangos y gwnaed yr ailddyrianiad hwn yn gyfan gwbl ar sail Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield.

136. Nid yw'r Pwyllgor yn amau canfyddiadau Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield. Fodd bynnag, mae her gyfiawn ynglŷn â'r cynsail a osodir. Y canlyniad yw y gallai fod disgwyl i'r Llywodraeth, wrth bennu cyllidebau yn y dyfodol, ystyried adroddiadau annibynnol eraill gan bortffolios eraill o fewn y Llywodraeth a gweithredu arnynt.

137. Mae'r Pwyllgor yn deall y bydd cymariaethau rhwng prosesau rheoli ariannol mewn llywodraeth leol a phrosesau rheoli ariannol yn y sector iechyd yn anochel. Mae dystiolaeth wedi dangos y tybir bod gwaith cynllunio ariannol yn wannach yn y sector iechyd a'i fod yn cael rhagor o gyllid. Tra bod dystiolaeth o newid i'w weld ym maes Llywodraeth Leol, gyda gwaith cynllunio ariannol cryfach ond ei fod yn wynebu cyllideb lai a diwygiadau/ad-drefnu.

Casgliad: Noda'r Pwyllgor fod lechyd yn un o'r blaenoriaethau a nodwyd gan y Llywodraeth. Wrth ystyried cyllideb 2015-16 ar ei phen ei hun, gwelir mai lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol yw'r unig bortffolio lle mae'r gyllideb wedi cynyddu mewn termau real. Ni fu'n bosibl i'r Pwyllgor brofi i ba raddau mae'r adnoddau a ddyrannwyd i flaenoriaethau eraill y Llywodraeth yn ddigonol. Yn sgil hyn, deugn i'r casgliad y dylid addasu'r Rhaglen Lywodraethu er mwyn adlewyrchu trefn blaenoriaethau a fydd yn arwain at waith craffu ariannol mwy effeithiol yn y dyfodol.

Cyllid lechyd

138. Mae'r gyllideb ddrafft yn dyrannu £225 miliwn ychwanegol yn 2015-16 (ac mae'n nodi y dyrennir £200 miliwn ychwanegol ar gyfer

⁸⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 15

2014-15 mewn cyllideb atodol ddilynol). Y prif gyfiawnhad a grybwyllwyd gan y rhan fwyaf o dystion oedd canfyddiadau Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield.⁸⁸

139. Mae'r ddogfen naratif yn cynnwys tabl sy'n dangos dyraniadau'r Byrddau Iechyd Lleol ar gyfer 2015-16, ond nid yw hwn yn cynnwys y £225 miliwn ychwanegol. Nodir na phenderfynir ar y ffordd y caiff y cyllid hwn ei ddsbarthu nes i'r gwaith i ddiweddarau'r fformiwla dyrannu gael ei gwblhau.

140. Mae'r cyfanswm DEL ar gyfer dyraniadau'r Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol yn 2015-16 o gymharu â 2014-15 fel a ganlyn:

- Mae dyraniadau refeniw (neu adnoddau) wedi cynyddu £291.2 miliwn (4.8%, neu 3.1% mewn termau real) i £6.4 biliwn. Nid yw'r ffigur hwn yn cynnwys y £200 miliwn a gyhoeddwyd gan y Gweinidog pan gyhoeddodd y gyllideb ddrafft, y bwriedir ei gynnwys yn y Gyllideb Atodol nesaf. Pe bai'r dyraniad hwn yn cael ei ychwanegu at ffigur 2014-15, byddai'r cynnydd blynyddol yn y gyllideb yn cyfateb i 1.4% neu 0.1% mewn termau real. Mae'r cynnydd mwyaf i'w weld ym Meysydd Rhaglenni Gwariant Cyflenwi'r GIG a'r Gwasanaethau Cymdeithasol;
- Mae dyraniadau cyfalaf wedi gostwng £65.5 miliwn, neu 21.8%, i £235 miliwn. Mae'r holl ostyngiadau yn Maes Rhaglen Wariant Cyflenwi'r GIG;
- Mae Gwariant a Reolir yn Flynyddol, sydd ond yn cynnwys gostyngiadau'r GIG, wedi cynyddu 8.1% i £195 miliwn.

141. Nodir mai diben y cyllid ychwanegol yw sicrhau bod y GIG yng Nghymru yn gynaliadwy ac yn ateb heriau yn y dyfodol. Fodd bynnag, mae'r economegydd iechyd Marcus Longley wedi nodi bod angen tua £200-£250 miliwn ar y GIG bob blwyddyn, dim ond i gynnal ei ddarpariaeth bresennol, er mwyn osgoi methiant trychinebus o bosibl yn y gwasanaeth.⁸⁹

⁸⁸ Ymddiriedolaeth Nuffield, [Degawd o galedi yng Nghymru? Y pwysau cyllido yn wynebu'r GIG yng Nghymru hyd at 2025/26](#), Mehefin 2014

⁸⁹ Newyddion y BBC [Welsh NHS's extra £425m over two years](#), 30 Medi 2014

142. Clywodd y Pwyllgor gan dystion lechyd mai diben y £200 miliwn ychwanegol yn 2014-15 oedd llenwi'r bwlch⁹⁰ a nodwyd yn Adroddiad Ymddiriedolaeth Nuffield. Roedd y dystion yn ymwybodol bod angen yr arian hwn i ymdrin â'r pwysau presennol yn hytrach nag ariannu diwygiadau. Pwysleisiodd y dystion na ddylai'r cyhoedd gael yr argraff bod yr arian yn cael ei roi er mwyn darparu gwasanaethau newydd.⁹¹

143. Fodd bynnag, ymddengys fod Conffederasiwn y GIG yn gwrth-ddweud hyn gan awgrymu “[the funding] does allow headspace ... [to] get on a more even keel and a more sustainable footing”.⁹²

144. Nododd y dystion lechyd hefyd broblemau ynglŷn â DEL Cyfalaf lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol sydd wedi gostwng o £300 miliwn yn 2014-15 i £235 miliwn yn 2015-16. Dywedodd Adam Cairns o Ymddiriedolaeth GIG Caerdydd a'r Fro:

“...we do not currently have the room for manoeuvre that would allow us to invest in substantial changes, which would drive down revenue costs but at a capital cost that we currently do not have the means to deploy.”⁹³

145. Fodd bynnag, nododd Helen Birtwhistle, Conffederasiwn GIG Cymru, fod gormod o adeiladau yn anaddas at y diben a bod angen i'r GIG symud oddi wrth wasanaethau sy'n seiliedig ar adeiladau ac ailfuddsoddi mewn gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar y cleifion.⁹⁴

146. Roedd tystiolaeth a ddarparwyd i'r Pwyllgor lechyd a Gofal Cymdeithasol ar 16 Hydref yn awgrymu bod £140 miliwn o'r arian ychwanegol wedi'i dargedu at fylchau ariannu a nodwyd yn y cynlluniau y cytunwyd arnynt gan gyrrff y GIG. Dywedodd y Gweinidog lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol:

“The extra £200 million allows us to go further than that for those organisations that have the best plans. We have to retain the £60 million centrally against the day when some other

⁹⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 18

⁹¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 18

⁹² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 168

⁹³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 32

⁹⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 8 Hydref 2014, paragraff 36

health boards that do not have three-year plans may need some extra assistance in the round to allow the whole of the NHS and social services MEG to live within our means.”⁹⁵

147. Mae'r swm ychwanegol o £200 miliwn a gyhoeddwyd ar gyfer 2014-15 hefyd yn cysylltu'n agos â'r amcangyfrif diweddaraf o fwlc ariannu o £198 miliwn yn ystod y flwyddyn gyfredol a nodwyd yn adroddiad diweddar Swyddfa Archwilio Cymru.⁹⁶

148. Mae'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi codi pryderon gyda'r Gweinidog perthnasol ynglŷn â'r ffordd y caiff yr arian ychwanegol ei ddyrannu i'r sector iechyd, ac mae wedi pwysleisio pwysigrwydd defnyddio “fformiwla dryloyw sy'n seiliedig ar dystiolaeth i sicrhau dull cynaliadwy o ddyrannu cyllid i fyrddau iechyd yn y dyfodol”.⁹⁷

Tystiolaeth y Gweinidog

149. Dywedodd y Gweinidog:

“... will be allocated to individual local health boards in accordance with their fair share of funding as identified by the Townsend formula, and it will be about them preparing integrated medium-term plans on how it will improve and deliver healthcare to the local populations.”⁹⁸

150. Mewn tystiolaeth bellach i'r Pwyllgor, pan ofynnwyd i'r Gweinidog a fydd yr arian ychwanegol yn gysylltiedig â diwygiadau, dywedodd:

“It is very clearly linked to the three-year integrated planning process, which was mentioned earlier on. I think that four health boards have now had approved medium-term plans, and six have their annual plans in place. So, it is clearly linked to reform.”⁹⁹

⁹⁵ Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 22

⁹⁶ Swyddfa Archwilio Cymru, ['GIG Cymru: Trosolwg o Berfformiad Ariannol a Pherfformiad Gwasanaethau 2013-14'](#) Hydref 2014

⁹⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, [llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Iechyd](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

⁹⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 410

⁹⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 145

Safbwynt y Pwyllgor

151. Mae'r dystiolaeth sy'n awgrymu mai diben y £200 miliwn ychwanegol a ddarparwyd yn 2014-15 oedd 'llenwi'r bwlch' yn y gwasanaethau presennol yn hytrach na darparu gwasanaethau newydd yn peri pryder i'r Pwyllgor. Ni ddarparwyd unrhyw dystiolaeth i gadarnhau bod yr arian ychwanegol yn cael ei ddarparu i ariannu diffyg ariannol disgwylidig ac ni ddarparwyd unrhyw dystiolaeth ynglŷn â ph'un a fyddai unrhyw drawsnewidiadau i wasanaethau yn ddisgwylidig.

152. Hefyd, mae gan y Pwyllgor bryderon am allu'r byrddau iechyd i gynllunio'n strategol pan ddarperir arian ychwanegol yn ystod y flwyddyn.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y dystiolaeth anghyson a gafodd ynglŷn â'r rhesymeg dros y cynnydd mewn adnoddau. Mae'r Gweinidog yn haeru y bydd diwygiadau yn cydfynd â'r arian ychwanegol i'r sector iechyd, ond mae tystion o'r sector iechyd wedi dweud y caiff yr arian ei ddefnyddio i 'llenwi bwlch'. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth gadarnhau'r sefyllfa cyn gynted â phosibl.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth roi manylion yr union ddiwygiadau y bydd disgwyl i'r gwasanaeth iechyd eu cyflawni a'r canlyniadau ariannol os na welir unrhyw ddiwygiadau.

Casgliad: Mae gan y Pwyllgor bryderon am ddiwygio'r sector iechyd a bydd yn hysbysu'r Pwyllgor iechyd a Gofal Cymdeithasol am y pryderon hyn gan argymhell y dylai'r pwyllgor hwnnw wneud darn o waith ar ddiwygiadau iechyd cyn diwedd y Cynulliad hwn.

Casgliad: Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod amseriad y cyhoeddiad o arian ychwanegol yn ystod y flwyddyn i'r sector iechyd wedi cymhlethu'r broses o graffu ar y gyllideb ddrafft. Mae llawer o'r dystiolaeth wedi ymwneud â'r arian ychwanegol hwn. Mae'n debyg y byddai wedi bod yn fwy priodol ystyried yr arian ychwanegol hwn yn ystod cyllideb atodol. Bydd y Pwyllgor yn ystyried yr arian ychwanegol a ddyrannwyd i iechyd ar gyfer 2014-15 pan gyflwynir cyllideb atodol.

Casgliad: Mae'r Pwyllgor yn dal i bryderu na ddyrannwyd yr arian i'r GIG yn y gyllideb ddrafft mewn ffordd dryloyw. Mae'r Pwyllgor o'r farn nad yw cael un llinell gyllidebol ar gyfer cyflenwi gwasanaethau GIG craidd yn dryloyw ac atebol.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymell, yn y dyfodol, na ddylid cyhoeddi symiau mawr o arian yn ystod y flwyddyn ar yr un pryd ag y caiff y Gyllideb Ddrafft ei chyflwyno.

Cyllid Llywodraeth Leol

153. Yn gyffredinol, mae'r gyllideb ddrafft yn dangos gostyngiad o tua £86 miliwn i lywodraeth leol o gymharu â chynlluniau dangosol blaenorol. O gymharu â 2014-15, mae hyn yn ostyngiad o £192.6 miliwn, neu 5.7% mewn termau real.

154. Mae naratif y gyllideb ddrafft yn datgan:

“...gellir rheoli'r gostyngiadau drwy annog gwelliannau, asesiadau a chymorth sy'n fwy effeithlon ac sy'n rhoi sylw i'r canlyniad a ddymunir; a thrwy sicrhau bod Llywodraeth Leol yn gweithredu mewn ffordd gydweithredol wrth ddarparu gwasanaethau.”¹⁰⁰

155. Er i gynrychiolwyr Llywodraeth Leol ddweud bod cadw gwasanaethau yn flaenoriaeth,¹⁰¹ mae cynghorau yn rhybuddio ynghylch y posibilrwydd y bydd gwasanaethau'n methu o ganlyniad i'r toriadau.¹⁰²

156. Mae'r cytundeb dwy flynedd a luniwyd gyda'r Democratiaid Rhyddfrydol yn cynnwys £44m ar gyfer y Grant Amddifadedd Disgyblion (yn ychwanegol at ddiogelwch ar gyfer cyllid ysgolion).

157. Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu gwerthusiad o'r Grant Amddifadedd Disgyblion, i'w gynnal gan Sefydliad Ymchwil Gymdeithasol ac Economaidd Cymru. Dechreuodd yr astudiaeth hon ym mis Ebrill 2013, cyhoeddwyd gwerthusiad cychwynol ar 22 Hydref 2014 ac mae disgwyl i'r gwerthusiad terfynol gael ei gyhoeddi yn

¹⁰⁰ Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2015-16, Medi 2014

¹⁰¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 46

¹⁰² Newyddion y BBC [Cash cuts 'comprehensive service failure' warning by councils](#) 1 Hydref 2014

2015. Nid yw'r adroddiad gwerthuso hwn yn ystyried effeithiau'r Grant Amddifadedd Disgyblion, dim ond y ffordd y cafodd ei roi ar waith.¹⁰³

158. O ran y Grant Amddifadedd Ysgolion, ysgrifennodd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg at y Gweinidog Addysg a Sgiliau a'r Dirprwy Weinidog Sgiliau a Thechnoleg yn gofyn am ragor o wybodaeth am unrhyw asesiad sy'n cael ei wneud o effaith y penderfyniad i roi blaenoriaeth i'r Grant Amddifadedd Disgyblion dros flaenoriaethau ariannu eraill.

Tystiolaeth y Gweinidog

159. Mewn ymateb i gwestiynau am y toriadau sy'n wynebu'r gwasanaethau cymdeithasol, dywedodd y Gweinidog:

“you need to look through all the spend that is coming its way to support it in terms of capital and the programmes, many of which are ring-fenced, and the extra money that is coming for pupil deprivation grant, Flying Start and the money that is going into Communities First, twenty-first century schools and highways investment; all of these will help local government. If you look over the border at the loss of public services, it is stark. However, some local authorities have also, I have to say, been preparing the way and recognising that there are going to be cuts. Some of them have been looking at ways in which they can manage their services in partnership with the third sector. It is very important that we see that some have been preparing better than others for this budget and are making very tough decisions, and those that are making them in partnership with their local communities and partners are best placed, I think, and I am sure that the Minister for Public Services said that too.”¹⁰⁴

160. Mewn tystiolaeth bellach ar 3 Tachwedd, dywedodd y Gweinidog fod y toriadau termau real i awdurdodau lleol yng Nghymru yn llai o gymharu â thoriadau i awdurdodau lleol yn Lloegr a bod mwy o arian

¹⁰³ Sefydliad Ymchwil, Data a Methodoleg Gymdeithasol ac Economaidd Cymru [Gwerthusiad o'r Grant Amddifadedd Disgyblion](#)

¹⁰⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 371

yn cael ei ddarparu i wasanaethau a warchodir fel ysgolion ac addysg.¹⁰⁵

161. Pan holwyd y Gweinidog am y gwerthusiad o'r Grant Amddifadedd Disgyblion, dywedodd:

“it is early days, but we are undertaking the evaluation. I have already given you some clear numeric impacts in terms of how schools are investing, particularly targeting disadvantage. It is like Flying Start; there will be a time lag in terms of data around impacts, but I think that it is very clear that the investment is reaching the children who need it in those schools. I think that the fear that schools had that they would not be getting PDG next year at the levels that they get—and, of course, they are getting a bit more—was considerable.”¹⁰⁶

Safbwynt y Pwyllgor

162. Mae gan y Pwyllgor bryderon y bydd maint y toriadau i lywodraeth leol yn cael effaith ddifrifol ar y gwasanaethau a ddarperir, yn enwedig gwasanaethau i bobl sy'n agored i niwed. Roedd diddordeb gan y Pwyllgor hefyd yn y dystiolaeth a ddangosodd, ar ôl eithrio gwasanaethau a warchodir neu wasanaethau wedi'u clustnodi, fod y gyllideb wedi gostwng mwy nag 20% mewn rhai achosion.

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Llywodraeth fesur graddau'r effaith ar wasanaethau nas gwarchodir ac y dylid nodi hyn yn glir yn yr asesiad o effaith strategol.

Argymhelliad: O gofio'r dyraniad ychwanegol i'r Grant Amddifadedd Disgyblion, mae'r Pwyllgor yn argymhell yn gryf y dylid gwneud gwaith i nodi manteision y grant o ran perfformiad disgyblion.

¹⁰⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 24

¹⁰⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 133

7. Gwerth am Arian

163. Mae'r bennod hon yn edrych ar rai o argymhellion allweddol pob un o bwyllgorau pwnc y Cynulliad. Mae pob Pwyllgor wedi cynnal sesiwn graffu fanwl ar werth am arian gyda Gweinidog(ion) y portffolio perthnasol mewn perthynas â'r dyraniadau ariannol i feysydd y portffolios.

Y Pwyllgor Menter a Busnes

164. Ysgrifennodd y Pwyllgor Menter a Busnes at Weinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth gan godi pryderon am y gostyngiadau refeniw i gyllideb yr Economi a Gwyddoniaeth a sut y cyflawnwyd y gostyngiadau hyn. Roedd pryderon hefyd am y ffordd y caiff y Cynllun Trafnidiaeth Cenedlaethol ei werthuso a'r ffordd y mae'n cysylltu â'r broses o bennu'r gyllideb.

165. Croesawodd y Pwyllgor ymrwymiad Gweinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth i gynnal dyraniad cyfalaf o £2 miliwn ar gyfer twristiaeth.

166. Gofynnodd y Pwyllgor am gadarnhad ynghylch "tarddiad y cyllid cyfalaf ychwanegol o £10 miliwn ar gyfer Cyflymu Cymru".¹⁰⁷

167. Mewn llythyr at y Gweinidog Addysg a Sgiliau, cododd y Pwyllgor bryderon am y ffordd y caiff prentisiaethau a Twf Swyddi Cymru eu hariannu.

168. Gofynnodd y Pwyllgor hefyd am eglurhad ynglŷn â'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn sicrhau ac yn monitro bod blaenoriaethau'r Gweinidog ar gyfer y sector addysg uwch yn cael eu cyflawni a gofynnodd am fanylion ynglŷn â sut y bydd Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod Entrepreneuriaeth leuenctid yn cael blaenoriaeth mewn cyllidebau eraill.

Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd

169. Ysgrifennodd Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid yn nodi ei bryderon ynghylch lefel y gostyngiad a gynlluniwyd i Brif Grŵp Gwariant Adnoddau Naturiol, sef

¹⁰⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Menter a Busnes, [Llythyr at Weinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

y gostyngiad mwyaf i gyllideb unrhyw adran. Codwyd pryderon penodol ynglŷn â meysydd polisi hefyd, gan gynnwys y Grant Datblygu Gwledig, rheoleiddio cŵn sy'n bridio, yn enwedig y mater o neilltuo adnoddau i'r broses hon ar lefel awdurdodau lleol, a rhoi argymhellion Swyddfa Archwilio Cymru mewn perthynas â Glastir ar waith.

Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol

170. Mae'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi codi nifer o faterion ac rydym wedi cyfeirio at rai ohonynt yn yr adroddiad hwn. Cododd y Pwyllgor hwn bryderon eraill am y Gronfa Gofal Canolraddol, gwasanaethau iechyd meddwl, costau deddfwriaeth a symud gwasanaethau o ysbytai i'r gymuned.

171. Un o'r prif themâu a godwyd gan y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, a gaiff ei hadleisio yn yr adroddiad hwn, yw'r angen i wneud newidiadau sylweddol i'r gwasanaeth iechyd er mwyn cynnal gwasanaethau yng Nghymru. Yn ei lythyr, dywedodd y Pwyllgor:

“Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gwaith caled sydd wedi cael ei wneud gan GIG Cymru i sicrhau effeithlonrwydd yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae'n parhau i fod yn amlwg, fodd bynnag, bod angen gwneud newidiadau sylweddol i wasanaethau er mwyn cyflawni arbedion y dywed Ymddiriedolaeth Nuffield eu bod yn angenrheidiol er mwyn cynnal gwasanaethau yng Nghymru.”¹⁰⁸

172. Mae'r Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol wedi ymateb i'r llythyr oddi wrth y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, ac mae Aelodau'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y bu'n ddefnyddiol iawn iddynt drafod yr ymateb hwn wrth i'r Pwyllgor ystyried adroddiad y Gyllideb Ddrafft am y tro olaf.¹⁰⁹

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

173. Nid yw'n syndod bod y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol wedi mynegi pryder ynglŷn â lefel y toriadau i'r sector llywodraeth leol; yn enwedig mewn perthynas â gwariant ataliol, trechu

¹⁰⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, [llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Iechyd](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

¹⁰⁹ Llywodraeth Cymru, [llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol at Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol](#) [fel ar 6 Tachwedd 2014]

tlodi, cefnogi pobl a digartrefedd ac effaith y toriadau ar grwpiau sy'n agored i niwed sy'n defnyddio sector y celfyddydau.

174. Cododd y Pwyllgor hwn hefyd bryderon am y camau uno y mae disgwyl i lywodraeth leol eu cymryd gan ddatgan “y byddai'r penderfyniad i fwrw ymlaen â'r rhaglen o uniadau wedi bod yn well o'i seilio ar ddadansoddiad cynhwysfawr a chadarn o'r costau a'r buddion”.¹¹⁰

175. Mewn llythyr at y Prif Weinidog ar yr iaith Gymraeg, cododd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol bryderon am y cynlluniau i ailflaenoriaethu cymorth i'r rhai sy'n dysgu Gymraeg, yn enwedig oedolion. Roedd y Pwyllgor yn siomedig hefyd na allai'r Prif Weinidog roi darlun clir o'r cyllid sydd ar gael ar gyfer y Gymraeg ar draws portffolios y Gweinidogion. Codwyd pryderon ynglŷn â datganiad Comisiynydd y Gymraeg y bydd “ei chyllideb wedi gostwng 24.8%, mewn termau real, erbyn 2016, sef dim ond pedair blynedd ers sefydlu ei swydd”.¹¹¹

Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg

176. Wrth i'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg graffu ar y Gyllideb Ddrafft, codwyd pryderon ynglŷn â'r Grant Amddifadedd Disgyblion, diogelu cyllid ysgolion, rhesymoli grantiau gan greu un “Grant Gwella Addysg” ac Addysg Ôl-16.

177. Mewn llythyr at y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi, cododd y Pwyllgor bryderon am y ffaith nad oes Aseiad o'r Effaith ar Hawliau Plant.

178. Cododd y Pwyllgor bryderon hefyd am y ffaith nad oes aseiad o effeithiolrwydd rhaglen Dechrau'n Deg na'r grant Cyflawni Plant a Theuluoedd. Roedd y Pwyllgor yn pryderu bod rhai sefydliadau wedi cael gwybod na fyddent yn cael arian mwyach (gan gynnwys Chwarae Cymru a'r Ddraig Ffyni). Eto i gyd, dyrannwyd £50,000 i Chwarae Cymru yn ddiweddarach a chododd y Pwyllgor bryderon am y broses a ddilynwyd wrth benderfynu dyrannu'r grant hwn.

¹¹⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, [llythyr at y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

¹¹¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, [llythyr at y Prif Weinidog](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

Argymhelliad: Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gymryd mwy o ofal i ddangos tystiolaeth bod gwerth am arian yn cael ei ystyried wrth wneud penderfyniadau ariannu. Heb dystiolaeth glir, ni all Pwyllgorau'r Cynulliad a'r cyhoedd weld yn glir p'un a yw polisiau a mentrau'r Llywodraeth yn darparu gwerth am arian.

8. Y Broses Gyllidebol

Cyflwyno'r gyllideb a datgeliadau

179. Yn ogystal â'r datgeliad ychwanegol yn naratif y Gyllideb Ddrafft ynglŷn â gwariant ataliol a'r canlyniadau y cyfeirir atynt yn gynharach yn yr adroddiad hwn, ceir datgeliadau newydd eraill hefyd:

- Mae Atodiad C i'r Gyllideb Ddrafft yn datgelu symiau canlyniadol Barnett o Ddatganiad yr Hydref 2014 a Chyllideb y DU mis Mawrth 2014, yn unol â chais y Pwyllgor Cyllid yn dilyn Cyllideb Atodol 2014-15 ym mis Gorffennaf 2014;
- Mae Atodiad D yn datgelu'r costau ychwanegol ar Lywodraeth Cymru yn 2015-16 y gellir eu priodoli i ddeddfwriaeth ddiweddar.

180. Mae cyflwyno sawl set o symudiadau yng Nghyllideb Ddrafft 2015-16 Llywodraeth Cymru wedi achosi dryswch. Defnyddiodd dau banel y Sector Gwirfoddol ffigurau gwahanol ar gyfer gostyngiadau cyllidebol, gan nodi hefyd ddiffyg tryloywder yn y gyllideb yn gyffredinol.

181. Dywedodd Llywodraeth Leol fod ffigurau dangosol cyfartalog setliad Llywodraeth Leol wedi cael eu haddasu'n sylweddol yn ddiweddarach ym mhob un o'r tair blwyddyn ddiwethaf,¹¹² gan ei gwneud yn anodd i'w defnyddio at ddibenion cynllunio. Dywedwyd:

“Given the indicative budget changes during the year and the scale of changes that we are facing, we are having to accelerate some of the work that we would have wanted to do with those communities in a very short space of time. I just wanted to make that point in terms of the timing.”¹¹³

182. Mae'r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol hefyd wedi codi pryderon am “lefel yr amrywio rhwng dyraniadau dangosol llywodraeth leol a'u dyraniadau gwirioneddol, ac ar ba sail y

¹¹² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 116

¹¹³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 52

mae hyn yn galluogi'r awdurdodau lleol i gynllunio'n effeithiol yn y tymor canolig".¹¹⁴

Tystiolaeth y Gweinidog

183. Pan ofynnwyd i'r Gweinidog sut y gall gwasanaethau cyhoeddus gynllunio'n effeithiol pan fo ffigurau dangosol yn gallu newid yn sylweddol, dywedodd:

“‘Indicative’ is indicative, is it not? ... The public sector and our partners know what ‘indicative’ [is] ... Indicative figures will always be there, when we are also beholden to a Government in Westminster in terms of our block grant.”¹¹⁵

184. Ar ôl i'r Gweinidog ymddangos gerbron y Pwyllgor ar 2 Hydref, ysgrifennodd y Gweinidog i roi gwybodaeth bellach. Nododd y llythyr hwn ei bod yn bwysig cyflwyno symudiadau o dan benawdau'r Gyllideb Ddrafft o gymharu â'r amcangyfrifon dangosol a ddarparwyd yn y gyllideb flaenorol. Mae'r Gweinidog o'r farn bod hyn yn gliriach i gyrff cyhoeddus sydd wedi cynllunio eu cyllidebau ar sail y ffigurau dangosol.¹¹⁶

Safbwynt y Pwyllgor

185. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod cyflwyno sawl set o symudiadau yng Nghyllideb Ddrafft 2015-16 Llywodraeth Cymru wedi achosi dryswch ymhlith darllenwyr yr adroddiad. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn croesawu'r gwahanol ddatgeliadau ychwanegol a roddwyd yng nghyllideb ddrafft eleni, gan gynnwys costau amcangyfrifedig effaith deddfwriaeth newydd i Gymru yn 2015-16.

186. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod newidiadau i ffigurau 'dangosol' y Llywodraeth yn cael effaith sylweddol ar gyrff cyhoeddus eraill (a gaiff ei dwysáu gan amserlenni cynllunio gwahanol).

187. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r gwahanol ddatgeliadau ychwanegol a roddwyd yng nghyllideb ddrafft eleni, gan gynnwys costau amcangyfrifedig effaith deddfwriaeth newydd i Gymru yn 2015-16.

¹¹⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, [llythyr at y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

¹¹⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 363

¹¹⁶ Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 16 Hydref 2014

Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi bod y rhan fwyaf o'r wybodaeth a ddangosir yn seiliedig ar y wybodaeth a geir yn yr asesiadau effaith rheoliadol gwreiddiol, er y nodir bod ychydig o waith pellach wedi'i wneud.

Casgliad: Er y nodir mai amcangyfrifon yn unig yw ffigurau dangosol, mae'r Pwyllgor yn pryderu bod maint y newidiadau rhwng ffigurau dangosol a ffigurau terfynol yn cael effaith ddifrifol ar waith cynllunio strategol y sefydliad dan sylw.

Cynllunio Ariannol

188. Am y tro cyntaf, mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi paratoi Asesiad Integredig Strategol o Effaith y Gyllideb Ddrafft. Y nod yw bodloni gofynion statudol yn y dyfodol ynglŷn â deall effaith cyllidebau:

“Wrth baratoi ar gyfer Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) ac i wireddu ymrwymiad y Rhaglen Lywodraethu i gynaliadwyedd a thegwch, gyda datblygu cynaliadwy'n egwyddor graidd inni, rydym wedi ymroi i wella ac i asesu effeithiau mewn ffordd integredig.”¹¹⁷

189. Cododd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol bryderon am y 'diffyg manylion yn yr Asesiad Effaith Integredig Strategol' ynglŷn ag asesu effaith penderfyniadau cyllidebol ar yr iaith Gymraeg.¹¹⁸

190. Dim ond ffigurau ar gyfer blwyddyn ariannol 2015-16 y mae'r gyllideb ddrafft yn eu rhoi am nad oes ffigurau setliad cadarn ar gael gan mai dim ond hyd at 2015-16 y mae'r Cylch Gwariant diwethaf yn ei gwmpasu. Fodd bynnag, dywedir bod y cytundeb ynghylch y gyllideb gyda'r Democratiaid Rhyddfrydol yn cwmpasu dwy flynedd, er na roddir unrhyw ffigurau ar gyfer yr ail flwyddyn.

191. Dywedodd y tystion Llywodraeth Leol wrth y Pwyllgor ei bod yn bwysig i awdurdodau lleol gael arwyddion cadarn ynglŷn ag ariannu yn y tymor hwy. Mae angen cynllunio faint o fuddsoddiad sydd ei angen i ymateb i anghenion yr amgylchedd ariannu newydd dros sawl blwyddyn. Mae'n anodd ymateb i doriadau annisgwyl o uchel i

¹¹⁷ Llywodraeth Cymru, [Asesiad Integredig Strategol o Effaith](#) Medi 2014

¹¹⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, [llythyr at y Prif Weinidog](#) [fel ar 3 Tachwedd 2014]

lywodraeth leol ar fyr rybudd, fel sydd wedi digwydd dros y tair cyllideb ddiwethaf.¹¹⁹

192. Wrth graffu ar y gyllideb, awgrymwyd y gallai awdurdodau lleol ddefnyddio eu cronfeydd wrth gefn i ymdopi â'r diffyg ariannol. Yn ystod tystiolaeth i'r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, dywedodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus:

“I think that we have to ask, very straightforwardly, to what extent those reserves are being effectively used, and to what extent we can really expect local government to carry reserves such as it is carrying at a time like this ... I think that local government has to look at all of the resources available to it. That includes the revenues from us, council tax receipts, its ability to borrow prudentially, and the judicious use of reserves. There may be another dialogue that I might want to open up with others in the public sector, including the auditor general, as to what is a sensible approach to the use of reserves in difficult times.”¹²⁰

193. Gofynnwyd i dystion Llywodraeth Leol a ddylent fod yn defnyddio eu cronfeydd wrth gefn i ymdopi â'r diffyg ariannol. Dywedodd Chris Lee, Cyfarwyddwr Gwasanaethau Ariannol, Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf:

“...if there are reserves available, clearly they are one-off cash balances and they do not address any base budget deficiencies. If we were suddenly able to access £30 million-worth of reserves for next year to balance Rhondda Cynon Taf's books, for example, we would simply have £30 million added to the following year's requirement in terms of a budget gap going forward. The other thing that we need to be very clear about is what we actually mean by usable reserves. A figure is often quoted for Rhondda Cynon Taf, for example, and within our statement of accounts there are usable reserves of £75 million. It seems to be an awful lot, but then when you actually drill down into that £75 million, you identify that £8 million of that is to pay for the PFI scheme that is operating within a school in

¹¹⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 129

¹²⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Cofnod y Trafodion 9 Hydref 2014, paragraff 172

Rhondda Cynon Taf; there is £11 million linked to insurance; there is £20 million that underpins our capital programme; there is £5 million that is treasury management reserves; there are delegated school balances of approximately—. Suddenly then, you whittle those down ...

“They are absolutely significant. In the council’s ISA report from the Wales Audit Office, I think that the quote was that our reserves are appropriately labelled and earmarked for specific purposes. I think that we need to be very clear about that. However, there are opportunities to use reserves in the right way. For example, within Rhondda Cynon Taf we set up a transitional fund, recognising that there is a time delay often in implementing service cuts and changes. That reserve allows us to smooth the impact of those changes. I think that that is the right way to use reserves, rather than constantly badging it as an opportunity suddenly to solve.”¹²¹

194. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod canllawiau arfer da ar gael ar gyfer cronfeydd wrth gefn a balansau y mae disgwyl i awdurdodau lleol eu dilyn. Mae Bwletin Rhif 99 Panel Cyfrifyddu Awdurdodau Lleol yn nodi'r dull gweithredu y mae disgwyl i awdurdodau lleol ei ddefnyddio. Mae'n nodedig bod y bwletin yn nodi'n glir mai mater i'w benderfynu'n lleol yw faint o gronfeydd wrth gefn sydd ar gael ac y dylai'r Archwilydd Cyffredinol graffu arnynt. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi hyn.

Tystiolaeth y Gweinidog

195. Y brif ffynhonnell o waith cynllunio ariannol yn y tymor hwy y cyfeiriwyd ato gan y Gweinidog Cyllid oedd y papur a luniwyd gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllid “Scenarios for the Welsh Government Budget to 2025-26”.¹²² Dywedodd y Gweinidog:

“We are planning based on just forecasts, and you will be aware of the forecasts that have been made by the Institute for Fiscal Studies, which at some levels take us to a 20% cut. If you look

¹²¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 16 Hydref 2014, paragraff 129

¹²² Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid, [Scenarios for the Welsh Government Budget to 2025-26](#) 2013

at page 5 of the budget narrative, you will see a graph that shows it all going down that way in 2017-18 and 2018-19.¹²³

“...in fact, it lays out the trajectory of public spending forecasts. That is the overall public expenditure envelope that is forecast. Julie Morgan made the point earlier on about the fact that we are also moving into a time when we will have tax revenues, so this is a whole new way of working in terms of the medium and long term, and we can do it only on the basis of what we know and what is forecast.”

196. Mewn perthynas â chronfeydd wrth gefn awdurdodau lleol, dywedodd y Gweinidog:

“They are published every year in terms of the whole of Government accounts returns. I think the Minister for Public Services would say, as we would, that local authorities have a responsibility to manage their financial risks and to look to their reserves in terms of funding future pressures and there are clearly some considerable differences between local authorities in terms of their reserves.”¹²⁴

Safbwynt y Pwyllgor

197. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r Asesiad Integredig Strategol o Effaith. Fodd bynnag, er bod yr Asesiad yn ystyried effaith penderfyniadau gwariant am flwyddyn ar grwpiau penodol o bobl, nid yw'n gwneud unrhyw asesiad o effeithiau yn y tymor hwy. Cyfyngedig yw'r wybodaeth a ddarperir yn y ddogfen ynglŷn â rhai penderfyniadau allweddol, megis effeithiau negyddol gostyngiadau mewn arian ar sectorau a grwpiau. Mae'r Pwyllgor yn edrych ymlaen at ddatblygu Asesiadau Integredig Strategol o Effaith yn adnodd craffu defnyddiol.

198. O ran lefel cronfeydd wrth gefn llywodraeth leol, mae Bwletin y Panel Cyfrifyddu Awdurdodau Lleol yn nodi'n glir mai mater i'w benderfynu'n lleol yw faint o gronfeydd wrth gefn sydd ar gael. Nid yw'r Pwyllgor o'r farn y byddai cyfrifiad syml o lefel rifyddol pob cronfa wrth gefn yn rhoi gwybodaeth ystyrlon er mwyn craffu ar gyllideb y Llywodraeth.

¹²³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 356

¹²⁴ Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion drafft, 3 Tachwedd 2014, paragraff 103

Casgliad: Nid yw'r Pwyllgor o'r farn bod faint o gronfeydd wrth gefn sydd gan awdurdodau lleol unigol yn fater i'r Pwyllgor hwn graffu arno fel rhan o'r gyllideb.

Argymhelliad: Er ei fod yn croesawu'r Aseiad Strategol o Effaith, mae gan y Pwyllgor bryderon am y manylder yn y ddogfen ar hyn o bryd. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Gweinidog ddatblygu Aseidiadau Integredig Strategol o Effaith yn y dyfodol gyda'r nod o ddarparu mwy o fanylion, yn enwedig pan fo penderfyniadau ariannu yn creu effeithiau negyddol.

Bil Cymru

199. Nid yw Bil Cymru,¹²⁵ sy'n darparu ar gyfer datganoli treth dir y dreth stamp a threth dirlenwi o fis Ebrill 2018, yn cael effaith uniongyrchol ar y gyllideb ar gyfer 2015/16 er ei bod yn debygol y bydd costau paratoi yn y flwyddyn ariannol i ddod mewn perthynas â datganoli'r trethi hyn.

200. Cyhoeddwyd Papur Gwyn yn cadarnhau bwriad Llywodraeth Cymru i gyflwyno Bil Casglu a Rheoli Trethi¹²⁶ yn ystod y Cynulliad presennol. Bydd hyn yn sefydlu corff corfforaethol, ar wahân i Weinidogion Cymru, sy'n gyfrifol am gasglu a rheoli trethi datganoledig. Mae disgwyl i'r Bil ddilyn yn ystod haf 2015.

201. Bydd hefyd angen deddfwriaeth i sefydlu'r trethi newydd yng Nghymru. Bwriedir lansio ymgynghoriadau yn ystod gwanwyn 2015 ar y dreth newydd i ddisodli treth dir y dreth stamp a threth dirlenwi, gyda'r nod o gyflwyno deddfwriaeth yn gynnar yn ystod tymor y Cynulliad nesaf.¹²⁷

202. Yn amlwg, mae'n debygol y gwelir costau cysylltiedig yn ystod blwyddyn ariannol 2015-16 mewn perthynas â'r Bil Casglu a Rheoli Trethi a'r ymgynghoriad ar y ddau fil treth. Un agwedd arall ar ddatganoli trethi sy'n debygol o effeithio ar gyllideb 2015-16 yw'r bwriad i greu swyddogaeth Trysorlys Cymru, y mae'r Gweinidog wedi nodi ei fod ar waith eisoes.¹²⁸

¹²⁵ Llywodraeth y Deyrnas Unedig, [Bil Cymru](#), Mawrth 2014

¹²⁶ Llywodraeth Cymru, [Casglu a rheoli trethi datganoledig yng Nghymru](#), Medi 2014

¹²⁷ Llywodraeth Cymru, Datganiad Ysgrifenedig, Datganoli Trethi yng Nghymru: Ymgynghoriad a Deddfwriaeth, 16 Gorffennaf 2014

¹²⁸ Llywodraeth Cymru, Datganiad Ysgrifenedig, Diwygio ariannol: Y diweddaraf am drafodaethau rhynglywodraethol Silk 1, 6 Chwefror 2013

Tystiolaeth y Gweinidog

203. Nododd y Gweinidog fod y gwaith canlynol wedi dechrau er mwyn paratoi i roi'r darpariaethau ym Mil Cymru ar waith:

- ymgynghori ar gasglu a rheoli trethi;
- sefydlu awdurdod refeniw i Gymru;
- rhaglen i weithredu Trysorlys Cymru;
- ymgynghoriad pellach ar Dreth Dir y Dreth Stamp.

204. Dywedodd y Gweinidog:

“the preparations are under way, and the fact that I announced the consultation last week on our tax collection and management facilities and that we are setting up a Welsh revenue authority are also indicative of our preparation. We also have a Welsh treasury implementation programme. With the Wales Bill and the command paper that accompanied it, we are clearly preparing for the new responsibilities as the Wales Bill goes through Parliament. It means that we will be consulting on stamp duty land tax, for example. We will be consulting in the spring. Although we are going to get our legislation through on tax collection and management before our Assembly elections, we will not get the legislation for the reform of stamp duty land tax until after our elections. However, we have already started paving the way in terms of preparation for the reform of stamp duty land tax, and we will have full, open consultation on that in the spring of next year.”¹²⁹

205. Mewn perthynas â'r amrywioldeb mewn refeniw o ganlyniad i drethi datganoledig, dywedodd y Gweinidog:

“We have to take responsibility. Part of the progress for making the devolution is that we take responsibility. It is empowering us. That is what the Silk Commission has said and for us to take responsibility. Obviously, that volatility will produce more uncertainty into our planning process. OBR will be important to us. You have met Robert Chote, as I have. Also, the Welsh treasury team is getting into place the capability, expertise and,

¹²⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion 2 Hydref 2014, paragraff 243

indeed, my tax advisory group, to help us with this. When we go out to consultation on things like stamp duty and land tax, you will very clearly see the responsibilities that those in Government will have to take through scrutiny and making the right decision about how we manage that volatility. In the Wales Bill, we have a new cash reserve of £500 million, which will help us to manage volatility. That is how Governments are managed.”¹³⁰

206. Mewn perthynas â chasglu trethi, dywedodd y Gweinidog:

“It is important that local authorities have a key role to play. For example, they will be considered as an option for collecting some of our new taxes.”¹³¹

Safbwynt y Pwyllgor

207. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y ddwy dreth a ddatganolir i Gymru yn debygol o gynhyrchu llai na £200M, llai nag 1% o'r gyllideb gyffredinol, yn seiliedig ar dderbyniadau yn 2012-13.¹³²

208. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi'r gwaith paratoi sy'n cael ei wneud ar gyfer pasio Bil Cymru, ond mae'n siomedig nad yw'r gyllideb ddrafft yn ymdrin â'r costau disgwylidig sy'n gysylltiedig â'r gwaith sy'n mynd rhagddo eisoes. Mae'r Pwyllgor yn cynnal ymchwiliad ar hyn o bryd i'r ffordd y gall Bil Cymru gael ei roi ar waith yn effeithiol a bydd yn monitro'r maes hwn yn yr ymchwiliad hwnnw.

Casgliad: Mae'r Pwyllgor yn bwriadu edrych unwaith eto ar Ardrethi Annomestig a chasglu trethi datganoledig yn ystod y misoedd nesaf.

¹³⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 95

¹³¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cyllid, Cofnod Drafft y Trafodion 3 Tachwedd 2014, paragraff 101

¹³² CThEM, *Derbyniadau treth wedi'u dadgyfuno*, Gorffennaf 2014

Tystion

Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan y tystion a ganlyn ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r holl sesiynau tystiolaeth lafar yn

www.senedd.cynulliad.cymru/ielIssueDetails.aspx?Ild=9917&Opt=3

Dydd Mercher 2 Gorffennaf 2014

Jane Hutt AC	Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Jo Salway	Dirprwy Gyfarwyddwr, Cyllidebu Strategol, Llywodraeth Cymru
Matt Denham-Jones	Pennaeth Rheoli a Chofnodi Cyllidebau Ariannol, Llywodraeth Cymru
Jeff Andrews	Cynghorydd Polisi Arbenigol, Llywodraeth Cymru

Dydd Iau 2 Hydref 2014

Jane Hutt AC	Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Jo Salway	Dirprwy Gyfarwyddwr, Cyllidebu Strategol, Llywodraeth Cymru
Matt Denham-Jones	Pennaeth Rheoli a Chofnodi Cyllidebau Ariannol, Llywodraeth Cymru
Jeff Andrews	Cynghorydd Polisi Arbenigol, Llywodraeth Cymru

Dydd Mercher 8 Hydref 2014

Helen Birtwhistle	Cyfarwyddwr, Conffederasiwn GIG Cymru
Adam Cairns	Prif Weithredwr, Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro
Paul Roberts	Prif Weithredwr, Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg

Dydd Iau 16 Hydref 2014

Auriol Miller	Cyfarwyddwr, Cymorth Cymru
Sam Austin	Cyfarwyddwr Gweithredol, Llamau
Simon Hatch	Cyfarwyddwr, Carers Trust Cymru

Kieron Rees	Rheolwr Polisi a Materion Cyhoeddus, Carers Trust Cymru
Gareth Coles	Swyddog Cyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
John Watkin	Prif Weithredwr, Cyngor Gwasanaethau Gwirfoddol Sir Ddinbych
Ele Hicks	Swyddog Polisi a Chyllid, Diverse Cymru
Jon Rae	Cyfarwyddwr Adnoddau, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Y Cyngorydd Ellen ap Gwynn	Arweinydd, Cyngor Sir Ceredigion
Chris Lee	Cyfarwyddwr Gwasanaethau Ariannol, Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf
Dave Street	Cyfarwyddwr Corfforaethol Gwasanaethau Cymdeithasol, Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru

Dydd Llun 3 Tachwedd 2014

Jane Hutt AC	Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Jo Salway	Dirprwy Gyfarwyddwr, Cyllidebu Strategol, Llywodraeth Cymru
Lynne Hamilton	Cyfarwyddwr Cyllid a Masnachol, Llywodraeth Cymru
Jeff Andrews	Cyngorydd Polisi Arbenigol, Llywodraeth Cymru

Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Darparodd yr unigolion a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn

www.senedd.cynulliad.cymru/mgConsultationDisplay.aspx?ID=139

Gellir cael copïau o'r ohebiaeth a llythyrau'r pwyllgorau pwnc a ystyriwyd yn ystod yr ymchwiliad hwn yn

www.senedd.cynulliad.cymru/mgIssueHistoryHome.aspx?Ild=9917

Y sefydliad

Cyfeirnod

Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Wrecsam	FIN(4) - 15-16WGDB01
ICE Wales Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB02
Ffederasiwn Hyfforddiant Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB03
Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB04
Undeb Prifysgolion a Cholegau Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB05
UCAC	FIN(4) - 15-16WGDB06
Gofal a Thrwsio Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB07
Prifysgol Caerdydd	FIN(4) - 15-16WGDB08
Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB09
Awdurdod Parc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog	FIN(4) - 15-16WGDB10
Sustrans	FIN(4) - 15-16WGDB11
Grŵp Cartrefi Cymunedol Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB12
Conffederasiwn GIG Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB13
Addysg Uwch Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB14
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB15
Dathlu'r Gymraeg	FIN(4) - 15-16WGDB16
Cymdeithas yr Iaith Gymraeg	FIN(4) - 15-16WGDB17
Carers Trust Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB18
CLILC	FIN(4) - 15-16WGDB19
Ffederasiwn Hyfforddiant Cymru	FIN(4) - 15-16WGDB20
Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol	FIN(4) - 15-16WGDB21