2 Ebrill 2014

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Cydnerthedd ariannol cynghorau yng Nghymru

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Grant Thornton

Rwyf wedi paratoi a chyhoeddi'r adroddiad hwn yn unol â Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004.

Rheolwyr prosiect tîm astudiaeth Swyddfa Archwilio Cymru oedd Nick Selwyn a Huw Rees ac roedd yn cynnwys Martin Gibson, Jackie Joyce, Terry Lewis, Deryck Evans a John Dwight yn ogystal â chydweithwyr o PwC, KPMG a Grant Thornton UK LLP o dan gyfarwyddyd Alan Morris.

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

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

Mae'r Archwilydd Cyffredinol, ynghyd ag archwilwyr penodedig, hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae'n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â'i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi'i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

Am ragor o wybodaeth ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol yn y cyfeiriad uchod, ffôn 02920 320500, e-bost: info@wao.gov.uk, neu gweler y wefan www.wao.gov.uk.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2015

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

Os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol cysylltwch â ni gan ddefnyddio'r manylion canlynol: Ffôn 029 2032 0500, e-bost info@wao.gov.uk

Cynnwys

Crynodeb 4

Argymhellion 10

1 Mae gan y rhan fwyaf o gynghorau weledigaeth glir ac maent yn pennu amcanion corfforaethol cydlynol ond mae angen iddynt sicrhau bod eu cynlluniau ariannol a gweithredol tymor canolig yn ddigon cydnaws i gyflawni eu hamcanion 12

2 Mae prosesau rheoli a rheolaethau ariannol yn gadarn yn y rhan fwyaf o gynghorau, er bod angen i lawer wella'r broses o bennu a monitro cyllidebau a sicrhau bod gan y tîm cyllid ddigon o allu ac adnoddau i ateb yr heriau a wynebir yn y dyfodol 28

3 Er bod trefniadau llywodraethu ariannol yn weddol gadarn, mae ansawdd y wybodaeth am berfformiad a chostau a ddefnyddir a'r lefel o waith craffu a herio o fewn cynghorau yng Nghymru yn amrywio'n fawr, a all danseilio effeithiolrwydd y broses o wneud penderfyniadau 34

4 Mae cynghorau o dan straen aruthrol ac ni fydd trefniadau rheoli ariannol a arferai fod yn ddigon da yn parhau i fod yn addas at y diben pan wynebir pwysau ariannol cynyddol 39

5 Dengys profiad cynghorau yn Lloegr ei bod yn bosibl ymdrin â gostyngiadau sylweddol mewn cyllid ond er mwyn llwyddo rhaid cyflwyno newidiadau sylweddol i waith cynllunio ariannol strategol a gweithredol 45

Atodiadau

Atodiad 1 – Methodoleg 50

Atodiad 2 – Astudiaethau achos dethol o Loegr 51

Atodiad 3 – Y gwahaniaethau yn y ffordd y caiff llywodraeth leol ei hariannu yng Nghymru a Lloegr 56

Adroddiad Cryno

Mae cynghorau yng Nghymru o dan bwysau ariannol difrifol ac maent wedi bod yn mynd ati i ateb yr her a wynebir ganddynt. Fodd bynnag, dros y blynyddoedd nesaf bydd mwy a mwy o bwysau ariannol a bydd angen i gynghorau wella eu prosesau cynllunio ariannol strategol er mwyn trawsnewid a gwarchod eu cydnerthedd ariannol

Crynodeb

1 Mae cynghorau yng Nghymru yn gweld y lefel o gyllid a gânt gan Lywodraeth Cymru yn gostwng yn sylweddol. Hyd yn hyn, mae'r rhan fwyaf o gynghorau wedi llwyddo i ymdopi ond disgwylir mwy o ostyngiadau blynyddol yn y cyfnod yn arwain i fyny at 2015-16 a thu hwnt. Ar y cyfan, gwnaeth y swm o arian refeniw a roddodd Llywodraeth Cymru i gynghorau yng Nghymru leihau £155 miliwn (3.8 y cant) mewn termau real yn 2011-12. Mae lefelau cyllid yn parhau i ddirywio gydag arian refeniw gan Lywodraeth Cymru tua £283 miliwn (7 y cant) yn is yn 2013-14 nag yn 2010-11. Ym mis Hydref 2013, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ostyngiad o £175 miliwn mewn cyllid craidd yn 2014-15 a gostyngiad pellach o £65 miliwn yn 2015-16. Erbyn diwedd 2016, mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn disgwyl y bydd gan lywodraeth leol ddiffyg o tua £460 miliwn.

2 Yn Lloegr, mae cynghorau eisoes wedi wynebu toriadau mawr mewn cyllid gan y Llywodraeth dros gyfnod o bum mlynedd yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant rhwng 2011-12 a 2015-16. Yn ôl Cymdeithas Llywodraeth Leol Lloegr bydd hyn yn cyfateb i ostyngiad o 40 y cant mewn cyllid craidd i lywodraeth leol mewn termau real erbyn 2015-16, sy'n gofyn am arbed £20 biliwn dros y cyfnod hwn. Er bod y lefel o ostyngiadau i incwm grant yn ymddangos yn isel o gymharu â'r hyn a welwyd yn Lloegr, dylid nodi bod mwy o gynghorau sy'n ddibynnol iawn ar grantiau yng Nghymru felly bu'r toriadau yn fwy dwfn na'r hyn a ystyriwyd ar yr olwg gyntaf.

3 Mae cynghorau yng Nghymru yn dal i gael grantiau penodol, tra bo'r fath neilltuo wedi diflannu yn Lloegr ar y cyfan. Ym marn cynghorau a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ni ddylai'r arian grant hwn gael ei neilltuo ac yn hytrach dylai gael ei gynnwys fel rhan o'r setliad refeniw. Ar adeg y setliad ariannol blynyddol, gall fod angen i fanylion y dyraniadau ar gyfer nifer o grantiau penodol gael eu pennu'n derfynol o hyd, gan greu mwy o ansicrwydd i gynghorau wrth lunio cynlluniau ariannol a phennu cyllidebau.

4 Er mwyn rheoli effaith y gostyngiadau hyn mewn cyllideb, bydd angen gwneud newidiadau sylweddol i'r ffordd y caiff cyllid cynghorau lleol ei reoli a'i lywodraethu, gan nad yw'n debygol y bydd systemau rheoli ariannol a oedd yn arfer bod yn ddigon da yn addas at y diben mwyach i barhau i gyflawni canlyniadau ariannol cadarn yn y dyfodol.

5 Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi parhau i godi pryderon am sefydlogrwydd dyraniadau ariannol a phroses pennu cyllideb gynyddrannol flynyddol Llywodraeth Cymru. Mae'r broses flynyddol o bennu'r gyllideb, ynghyd â newidiadau hwyr i setliadau cyllidebol a gostyngiadau i arian grant yn ystod y flwyddyn, yn effeithio ar allu cynghorau i gynllunio eu cyllidebau eu hunain a chytuno arnynt yn effeithiol.

6 Adolygwyd cadernid trefniadau rheoli a chynllunio i gefnogi cydnerthedd ariannol ymhob cyngor, gan ganolbwyntio ar y ffordd y mae cynghorau yn cynllunio ac yna'n cyflawni eu hymrwymiadau cyllidebol. Fel rhan o'r adolygiadau hyn, cyflawnodd timau archwilio allanol waith maes ar drefniadau cynllunio ariannol pob cyngor.

7 Wrth i ni gyflawni rhagor o waith ar gydnerthedd ariannol cynghorau, bwriadwn ddatblygu system adrodd ‘goleuadau traffig’ sy’n cwmpasu perfformiad ariannol a pherfformiad y gweithlu a nodi meysydd i’w gwella ymhellach. Mae’r dull hwn o asesu cydnerthedd ariannol yn debyg i’r hyn a wnaed gan Grant Thornton yn Lloegr[1] a bydd yn fodd i wneud cymariaethau defnyddiol. Bwriadwn ddatblygu hyn er mwyn cyflwyno adroddiadau mwy cynhwysfawr ar gydnerthedd ariannol a byddwn yn trafod y fethodoleg rydym yn bwriadu ei defnyddio gyda chynghorau a rhanddeiliaid eraill yn y misoedd i ddod.

8 Mae’r drydedd elfen, a’r elfen olaf, o’r astudiaeth hon yn cymharu profiad cynghorau yn Lloegr, yn seiliedig ar ddadansoddiad tebyg a gynhaliwyd gan Grant Thornton yn 2013-14. Drwy wneud y fath gymariaethau, mae’r adroddiad yn nodi rhai gwersi allweddol i helpu cynghorau yng Nghymru i sicrhau cydnerthedd ariannol yn y dyfodol. Mae cynghorau yn Lloegr wedi wynebu heriau ariannol sylweddol yn gynharach na chynghorau yng Nghymru. Felly, mae cyfle i gynghorau yng Nghymru ddysgu a defnyddio profiad cynghorau yn Lloegr.

9 Cafodd y gwaith hwn ei gyflawni gan staff Swyddfa Archwilio Cymru a Grant Thornton ar ran yr Archwilydd Cyffredinol. Mae’r adolygiad hwn yn canolbwyntio ar gyfnod cynllunio ariannol 2014-15 a chyflawni cynlluniau ariannol 2013-14. Hefyd, rydym wedi dadansoddi perfformiad ariannol cynghorau yn 2011-12 a 2012-13. Roedd tair prif elfen i’n gwaith.

10 Yn seiliedig ar ganfyddiadau’r archwiliad hwn, mae’r Archwilydd Cyffredinol wedi dod i’r casgliad canlynol sef. **Mae cynghorau yng Nghymru o dan bwysau ariannol difrifol ac maent wedi bod yn mynd ati i ateb yr her a wynebir ganddynt. Fodd bynnag, dros y blynyddoedd nesaf bydd mwy a mwy o bwysau ariannol a bydd angen i gynghorau wella eu prosesau cynllunio ariannol strategol ymhellach er mwyn trawsnewid a gwarchod eu cydnerthedd ariannol.**

1 *Rising to the challenge - The evolution of local government*, Grant Thornton, Tachwedd 2014.

Mae gan y rhan fwyaf o gynghorau weledigaeth glir ac maent yn pennu amcanion corfforaethol cydlynol ond mae angen iddynt sicrhau bod eu cynlluniau ariannol a gweithredol tymor canolig yn ddigon cydnaws i gyflawni eu hamcanion

11 Mae cynlluniau strategol cadarn yn hanfodol i gydnerthedd ariannol cynghorau yn y dyfodol. Er mwyn cynllunio'n effeithiol, rhaid canolbwyntio ar orwel ariannol hirdymor addas, deall risgiau ariannol a datblygu cynlluniau wrth gefn o fewn cynlluniau ariannol tymor canolig. Nododd ein dadansoddiad fod meysydd i'w gwella yn y rhan fwyaf o'r meysydd allweddol a adolygwyd gennym, a heb welliannau, bydd trefniadau cynllunio yn ei chael yn fwyfwy anodd ymdrin â'r pwysau ariannol cynyddol ar gynghorau.

12 Bydd angen i drefniadau esblygu er mwyn adlewyrchu patrymau newidiol cyflawni a bydd angen i hyfedredd ym maes rheoli ariannol wella'n sylweddol er mwyn sicrhau cydnerthedd ariannol yn y blynyddoedd i ddod. Os na fydd trefniadau ariannol yn esblygu ac yn gwella, bydd angen i gynghorau 'redeg i sefyll yn yr unfan' fwyfwy bob blwyddyn ac efallai y bydd eu sefyllfaoedd ariannol yn dirywio'n unol â hynny.

13 Ledled Cymru, methodd mwy o gynghorau â rhagfynegi'n gywir y diffygion cyllidebol y byddai angen iddynt ymdrin â hwy erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2013-14 nag ar gyfer 2012-13. Fodd bynnag, roedd y gwahaniaeth rhwng y lefelau disgwyliedig o arbedion a oedd yn ofynnol ar adeg pennu'r gyllideb a'r rhai a oedd yn angenrheidiol mewn gwirionedd yn ystod y flwyddyn yn gymharol fach yn y rhan fwyaf o achosion, gan olygu bod y risg ariannol yn gyfyngedig.

14 Llwyddodd y rhan fwyaf o gynghorau i nodi mesurau arbed penodol er mwyn ymdrin â diffygion cyllidebol. Fodd bynnag, nid oedd nifer gynyddol o gynghorau wedi nodi cynigion arbed yn llawn er mwyn rheoli eu bylchau mewn cyllid ac roeddent yn dal i ddatblygu eu cynlluniau arbed manwl ar adeg cymeradwyo eu cyllidebau.

15 Er i'r rhan fwyaf o gynghorau nodi'r bwlch mewn cyllid y byddai angen i gynlluniau arbed ei lenwi ar gyfer 2014-15 a thu hwnt, nid yw nifer sylweddol wedi nodi cynlluniau i wneud iawn am y diffyg yn llawn. Hefyd, ceir ambell gyngor lle y byddai perfformiad gwael wrth gyflawni cynlluniau arbed yn cael effaith sylweddol ar gydnerthedd ariannol pe na baent yn cael eu lliniaru mewn ffordd arall. Nid yw'r tybiaethau na'r trefniadau sy'n ategu cynlluniau arbed, o'u barnu yn erbyn egwyddorion CAMPUS[2], yn ddigon cadarn ac mae angen gwneud cryn dipyn o waith datblygu ymhob maes. Bydd rhagor o waith ar dybiaethau yn faes allweddol i gynghorau yng Nghymru ganolbwyntio arno dros y blynyddoedd i ddod. Yn Lloegr, y maes cynllunio ariannol hwn sydd wedi gofyn am y gwelliant mwyaf ond, yn galonogol, dyma'r maes sydd wedi gweld yr esblygiad a'r arloesedd mwyaf hefyd.

2 CAMPUS - cyraeddadwy, amserol, mesuradwy, penodol, uchelgeisiol, synhwyrol.

16 Awgryma cynnydd cyffredinol mewn balansau wrth gefn fod cynghorau yng Nghymru yn llwyddo i gyflawni gwarged er gwaethaf yr heriau ariannol a wynebir ganddynt. Rhydd y fath warged gyfle i greu clustog ariannol a buddsoddi yn y gwaith o drawsnewid gwasanaethau yn ogystal â chefnogi'r gwaith o gyflawni blaenoriaethau lleol. Fodd bynnag, ceir pryderon y caiff rhai cynghorau, heb strategaeth glir o ran defnyddio cronfeydd wrth gefn fel rhan o gynllun ariannol tymor canolig, eu beirniadu am gronni arian heb ddiben clir na chytûn.

17 Dengys ein dadansoddiad yr ystyrir bod gan y rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru ddigon o gronfeydd wrth gefn. Nodwyd bod cymhareb cronfeydd wrth gefn i Wariant Refeniw Gros nifer fach iawn o gynghorau yn dirywio, gan ddynodi bod cronfeydd wrth gefn yn cael eu defnyddio i gefnogi gwariant refeniw, sy'n ddangosydd pwysig o straen ariannol. Yn achos y cynghorau hynny sydd â lefelau isel o gronfeydd wrth gefn i'w defnyddio, mae risg na fyddant yn gallu parhau i fantoli'r gyllideb os bydd cynlluniau arbed yn brin neu os bydd llithriant sylweddol ar y gyllideb yn sgil pwysau cost.

Mae prosesau rheoli a rheolaethau ariannol yn gadarn yn y rhan fwyaf o gynghorau, er bod angen i lawer wella'r broses o bennu a monitro cyllidebau a sicrhau bod gan y tîm cyllid ddigon o allu ac adnoddau i ateb yr heriau a wynebir yn y dyfodol

18 Roedd trefniadau cyffredinol ar gyfer prosesau a rheolaethau ariannol yn gadarn yn y rhan fwyaf o gynghorau a dylent fod yn sylfaen dda i gynghorau adeiladu arno er mwyn ymdrin â phwysau yn y dyfodol. Fodd bynnag, gwelsom mai cymysg oedd perfformiad a nodwyd risgiau sylweddol yn yr holl feysydd allweddol a adolygwyd gennym. Prin yw nifer y cynghorau sy'n manteisio i'r eithaf ar y potensial i gynhyrchu incwm. Yn bwysig, mae effeithiolrwydd prosesau pennu a rheoli cyllidebau a gallu ac adnoddau rheolwyr cyllid yn peri pryder mewn llawer o gynghorau.

Er bod trefniadau llywodraethu ariannol yn weddol gadarn, mae ansawdd y wybodaeth am berfformiad a chostau a ddefnyddir a'r lefel o waith craffu a herio o fewn cynghorau yng Nghymru yn amrywio'n fawr, a all danseilio effeithiolrwydd y broses o wneud penderfyniadau

19 Mae perfformiad cyfredol cynghorau ym maes llywodraethu ariannol yn well nag mewn meysydd eraill o waith rheoli ariannol a adolygwyd gennym. Fodd bynnag, ymhlith y meysydd gwan roedd goruchwyliaeth ac atebolrwydd mewn perthynas â sicrhau bod cynlluniau arbed yn cael eu cyflawni. Prin y ceir methiannau mawr ym maes llywodraethu, ond lle maent yn digwydd, gallant esgor ar ganlyniadau ariannol pellgyrhaeddol a chanlyniadau negyddol eraill. Mae adroddiad y Comisiwn ar Ddarparu a Llywodraethu Gwasanaethau Cyhoeddus (Ionawr 2014) yn tynnu sylw at rai o'r newidiadau y bydd eu hangen er mwyn cefnogi gwaith llywodraethu da ac effeithiol er mwyn ateb heriau diwygio llywodraeth leol yn y dyfodol a chyflawni'r gostyngiadau disgwyliedig mewn cyllid.

Mae cynghorau o dan straen aruthrol ac ni fydd trefniadau rheoli ariannol a arferai fod yn ddigon da yn parhau i fod yn addas at y diben pan wynebir pwysau ariannol cynyddol

20 Mae trefniadau rheoli ariannol cynghorau yng Nghymru o dan bwysau mawr ac nid ydynt yn cyflawni canlyniadau ariannol cryf yn gyson. Awgryma profiad o ostyngiadau cyllidebol na fydd trefniadau rheoli a arferai fod yn ddigon da yn parhau i fod yn addas at y diben heb gryn esblygu.

Dengys profiad cynghorau yn Lloegr ei bod yn bosibl ymdrin yn effeithiol â gostyngiadau sylweddol mewn cyllid drwy ailddylunio modelau darparu gwasanaethau a ategir gan waith cynllunio ariannol soffistigedig

21 Er bod rhai cynghorau yn Lloegr yn wynebu trobwynt ariannol, mae'n galonogol bod y mwyafrif yn parhau i fod mewn sefyllfa ariannol gynaliadwy. Er mwyn cynnal sefyllfa ariannol sefydlog, bu'n rhaid ailystyried pa wasanaethau a ddylai gael eu darparu yn y bôn; pwy ddylai eu derbyn a pha fodelau a ddylai gael eu defnyddio i'w darparu er mwyn lleihau costau a gwella effeithlonrwydd. Yn ei thro, mae'r broses hon o ailddylunio gwasanaethau wedi gofyn am ddatblygu trefniadau rheoli ariannol hynod soffistigedig nad oeddent, bedair blynedd yn ôl, wedi'u dychmygu. O ystyried ymateb cynghorau i'r newid sylweddol yn Lloegr, rhaid i Gynghorau yng Nghymru ganolbwyntio ar ddatblygu eu modelau darparu ar gyfer y dyfodol a diwygio eu strwythurau darparu gwasanaethau er mwyn adlewyrchu'r model hwn. Os na wneir hyn, bydd mwy o risg na all cynghorau gyflawni eu cyfrifoldebau statudol a pharhau'n ariannol hyfyw.

Argymhellion

Argymhellion
Mae angen i gynghorau wneud tybiaethau hyddysg am daflwybr cyllid canolog yn y dyfodol lle nad oes canllawiau diffiniol a nodi rôl ddymunol y cyngor o fewn dewis fodel darparu ar gyfer y dyfodol. [Adran 1] **A1 Dylai cynghorau sicrhau bod eu cynllun corfforaethol:** • **wrth wraidd y broses o lywio cynlluniau gwasanaeth a strategaethau ategol eraill gan gynnwys y gweithlu, technoleg gwybodaeth a gwariant cyfalaf;** • **yn cynnal blaenolwg 3-5 mlynedd o leiaf a'i fod yn unol â'r cynllun ariannol tymor canolig a strategaethau ategol eraill; a** • **dylai nodi'n glir rôl ddymunol y cyngor mewn pum mlynedd - y model ar gyfer darparu gwasanaethau â blaenoriaeth a'r seilwaith a'r adnoddau sydd eu hangen i gyflawni blaenoriaethau yn y dyfodol o fewn y cyllid sydd ar gael.**
Dylid rhagweld a lliniaru sefyllfaoedd ariannol andwyol yn erbyn y cynllun ariannol tymor canolig, gan gynnwys yr hyblygrwydd i ymdrin â risgiau gan ddefnyddio cronfeydd wrth gefn a mesurau wrth gefn eraill. [Adran 1] **A2 Dylai cynghorau sicrhau bod eu cynllun ariannol tymor canolig yn nodi'r prif risgiau ariannol a thybiaethau allweddol a dylai uwch swyddogion a chynghorwyr graffu arnynt a'u herio'n effeithiol cyn mabwysiadu'r cynllun.**
Rhaid i ofynion arbed blynyddol fod yn realistig ac yn gyflawnadwy ac osgoi 'ôl-lwytho' ym mlynyddoedd olaf y cynllun ariannol tymor canolig. Dylai arbedion ym mlynyddoedd olaf y cynllun ariannol tymor canolig ganolbwyntio ar brosiectau trawsnewid gwasanaethau y mae angen eu datblygu'n dda cyn unrhyw fudd ariannol a ragwelir. [Adran 1] **A3 Mae angen i gynghorau sicrhau bod diffygion ariannol yn cael eu rhagamcanu'n gywir a'u cysoni'n llawn â chynlluniau arbed manwl ar gyfer pob blwyddyn o oes y cynllun ariannol tymor canolig.**
Bydd unrhyw fethiant i gyflawni arbedion arfaethedig yn cael effaith gronnol ddifrifol ar allu cyngor i barhau i sicrhau cydnerthedd ariannol yn y dyfodol. [Adran 1] **A4 Dylai cynghorau gynnal adolygiad rheolaidd o ddigonolrwydd y trefniadau sicrwydd ariannol sy'n sail i gyflawni cynlluniau arbed blynyddol, gan gynnwys lefel y gwaith craffu a herio a gynigir gan gynghorwyr.**

Argymhellion

Dylai strategaeth cronfeydd wrth gefn fod yn rhan o'r cynllun ariannol tymor canolig a dylai ddangos yn glir y rhesymeg dros gronfeydd wrth gefn yn sgil risgiau ariannol. Dylai'r cynllun gynnwys polisi ar y defnydd o wargedion refeniw.

[Adran 1]

A5 Dylai cynghorau sicrhau bod ganddynt strategaeth cronfeydd wrth gefn gynhwysfawr sy'n amlinellu diben penodol cronfeydd wrth gefn defnyddiadwy cronedig fel rhan o'u Cynllun Ariannol Tymor Canolig.

Gall gwell dealltwriaeth o incwm ar gyfer gweithgareddau cymorthdaledig helpu i lywio penderfyniadau ynghylch buddsoddi a darparu gwasanaethau. Dylai trefniadau rhannu elw â sefydliadau masnachol a masnacheiddio rhai o wasanaethau cynghorau hefyd fod yn rhan o drafodaethau cynllunio strategol.

[Adran 2]

A6 Dylai cynghorau ddatblygu polisïau cwbl gorfforaethol ar gynhyrchu incwm.

Bydd yn fwyfwy pwysig i systemau rheoli ariannol Cynghorau, gan gynnwys pennu a monitro cyllidebau, gael eu profi'n rheolaidd. Bydd hyn yn sicrhau eu bod yn parhau i fod yn effeithiol ac yn rhoi sicrwydd i gynghorau bod eu systemau mewnol yn addas at y diben.

[Adran 2]

A7 Dylai cynghorau

- **atgyfnerthu trefniadau pennu a monitro cyllidebau er mwyn sicrhau cydnerthedd ariannol; ac**
- **adolygu cwmpas ac effeithiolrwydd eu systemau a'u rheolaethau ariannol mewnol ac allanol er mwyn sicrhau eu bod yn addas at y diben ac yn rhoi rhybudd cynnar am wendidau mewn systemau allweddol.**

Dylai unrhyw gynnig i leihau gallu ac adnoddau'r tîm cyllid gael ei ystyried yn ofalus yn sgil yr angen am well sgiliau ariannol er mwyn rheoli'r heriau a wynebir gan gynghorau. Ymhlith y sgiliau hyn mae ymwybyddiaeth fasnachol a rheoli llifau arian parod, yn ogystal â'r gallu i ymgysylltu â chynghorwyr, rheolwyr gwasanaeth a'r cyhoedd. Mae angen i drefniadau recriwtio, cyflenwi a chynllunio olyniaeth gael eu hatgyfnerthu.

[Adran 2]

A8 Rhaid i gynghorau adolygu eu timau cyllid a sicrhau bod ganddynt ddigon o adnoddau a'r sgiliau cywir i fodloni gofynion yn y dyfodol.

Profir effeithiolrwydd gwaith trosolwg a chraffu ariannol fwyfwy wrth i bwysau ariannol ddwysáu. Bydd angen i gynghorwyr ddod yn fwy medrus wrth ymdrin â risgiau ariannol a deall goblygiadau ariannol eu penderfyniadau. Bydd swyddogion cynghorau yn chwarae rhan bwysig yn y gwaith o helpu i baratoi a chefnogi cynghorwyr i fodloni'r disgwyliadau dyrys hyn.

[Adran 3]

A9 Mae angen i swyddogion cynghorau sicrhau bod gan gynghorwyr y wybodaeth a'r sgiliau sydd eu hangen arnynt i gyflawni gwaith llywodraethu a herio effeithiol drwy ymestyn cyfleoedd hyfforddi a llunio gwybodaeth reoli o ansawdd uchel.

Rhan 1

Mae gan y rhan fwyaf o gynghorau weledigaeth glir ac maent yn pennu amcanion corfforaethol cydlynol ond mae angen iddynt sicrhau bod eu cynlluniau ariannol a gweithredol tymor canolig yn ddigon cydnaws i gyflawni eu hamcanion

1.1 Yn y rhan hon o’r adroddiad, canolbwyntiwn ar effeithiolrwydd trefniadau cynllunio ariannol strategol cynghorau. At ddibenion ein hadolygiad, rydym wedi defnyddio’r canlynol fel nodweddion allweddol gwaith cynllunio ariannol strategol effeithiol.

Nodweddion gwaith Cynllunio Ariannol Strategol Effeithiol

- Mae ffocws ar gyflawni blaenoriaethau corfforaethol yn amlwg drwy gydol y broses cynllunio ariannol.
- Mae’r cynllun ariannol tymor canolig yn sicrhau bod adnoddau yn canolbwyntio ar flaenoriaethau.
- Caiff prosesau cynllunio gwasanaethau a chynllunio ariannol eu hintegreiddio.
- Mae’r cynllun ariannol tymor canolig yn cynnwys mesur canlyniadau, cynllunio senarios, meincnodi, cynllunio adnoddau a manylion ar weithio mewn partneriaeth.
- Mae cynlluniau ariannol blynyddol yn dilyn strategaeth ariannol tymor hwy’r Cyngor.
- Cynhelir adolygiad rheolaidd o’r cynllun ariannol tymor canolig a’r tybiaethau ynddo. Mae’r Cyngor yn ymateb i amgylchiadau newidiol ac yn rheoli ei risgiau ariannol.
- Mae’r Cyngor wedi cynnal dadansoddiad sensitifrwydd o’i fodel ariannol gan ddefnyddio amrywiaeth o dybiaethau economaidd gan gynnwys effaith canllawiau cyllido llywodraeth ganolog.
- Mae’r cynllun ariannol tymor canolig yn gysylltiedig ac yn gyson â strategaethau allweddol eraill, gan gynnwys y gweithlu. Gall DPAau y dyfodol gael eu nodi o’r wybodaeth a gynhwysir o fewn y cynllun ariannol tymor canolig.
- Defnyddir system gyllidebu seiliedig ar sero i wella blaenoriaethau strategol yn ystod y cylch cynllunio ariannol.
- Mae trefniadau effeithiol ar waith ar gyfer rheoli’r trysorlys.

Mae'r rhan fwyaf o gynghorau wedi trosi eu gweledigaeth gorfforaethol yn set gydlynol o amcanion gwella ond ni wnaethant sicrhau bod y fframwaith cynllunio corfforaethol yn cefnogi'r broses gyflawni yn ddigonol

1.2 Yn ogystal â nodi'r blaenoriaethau ar gyfer trigolion a'r ardal leol, dylai strategaeth gorfforaethol cyngor hefyd gyfleu ei weledigaeth tymor canolig i hirdymor. Dylai'r weledigaeth hon gwmpasu'r gwasanaethau a ddarperir, y model ar gyfer darparu'r gwasanaethau hyn, sut y bydd y Cyngor yn gweithio gyda phartneriaid a pha seilwaith ac adnoddau y bydd eu hangen er mwyn cefnogi'r gwaith o gyflawni blaenoriaethau. Gall y fath weledigaeth glir helpu i osgoi proses datblygu strategol dameidiog, a all arwain at aneffeithlonrwydd.

1.3 Mae'n amlwg bod llawer o gynghorau yng Nghymru wedi ailystyried eu gweledigaeth a'u nodau yn sgil effaith caledi a llai o gyllid. Nodwyd nifer o themâu cyffredin ymhob cyngor wrth iddynt ddatblygu eu gweledigaeth a'u nodau strategol, gan gynnwys:

- a mwy o ffocws ar ymgysylltu â'r gymuned;
- b ffocws ar wasanaethau cynaliadwy;
- c ffocws ar fodelau darparu amgen fel cydweithredu a darparu gwasanaethau a rennir; ac
- ch yr angen i ailstrwythuro'r sefydliad a gwella diwylliant ac ymddygiadau o fewn y cyngor cyfan.

1.4 Roedd yn amlwg bod cynghorau yn ystyried bod y cyfnod o galedi yn gyfle i gyflwyno newidiadau strategol a gweithredol. Dylai'r awydd hwn i newid helpu i wella trefniadau rheoli ariannol. Nododd ein hadolygiad fod gan y rhan fwyaf o gynghorau drefniadau cynllunio strategol da ar gyfer datblygu amcanion gwella cadarn o fewn eu cynlluniau gwella. Fodd bynnag, nodwyd rhai themâu cyffredin mewn nifer o gynghorau, lle gellir atgyfnerthu'r trefniadau hyn. Yn arbennig, nid oedd amcanion gwella bob amser: yn rhai CAMPUS; yn glir o ran yr hyn y dylent eu cyflawni; neu wedi'u blaenoriaethu yng nghyd-destun blaenoriaethau corfforaethol y Cyngor a lleihau adnoddau.

1.5 Mae'n bwysig bod nodau corfforaethol yn cael eu trosi'n amcanion CAMPUS. Heb amcanion clir mae'n anodd mesur pa mor dda y mae cynghorau'n perfformio a ph'un a ymdrinnir â risgiau ai peidio. Mae methiant i ddatblygu amcanion CAMPUS hefyd yn gwneud cynlluniau gwasanaeth gweithredol yn llai effeithiol ac yn cyfyngu ar allu aelodau etholedig i ddwyn y rhai sy'n gyfrifol am gyflawni i gyfrif. Lle mae'n anodd sefydlu amcanion CAMPUS ar gyfer nod penodol gall hyn yn aml fod yn brawf da o ba mor gadarn yw'r nod corfforaethol mewn gwirionedd.

1.6 Mae’r fframwaith cynllunio corfforaethol yn cefnogi’r gwaith o ddatblygu’r cynllun corfforaethol a’r holl gynlluniau ategol gan gynnwys y cynllun ariannol tymor canolig. Felly, mae angen i’r fframwaith fod yn gadarn er mwyn sicrhau bod y cynllun corfforaethol yn addas at y diben. Roedd gan leiafrif sylweddol o gynghorau wendidau yn eu trefniadau cynllunio, am nad oedd amcanion y cynllun corfforaethol na’r fframwaith cynllunio corfforaethol wedi’u rhyng-gysylltu’n effeithiol ac nid oedd y fframwaith cynllunio yn nodi’n glir sut y câi amcanion eu cyflawni.

1.7 Gwnaethom adolygu pa mor effeithiol y mae cynghorau yn cysylltu eu hamcanion gwella corfforaethol â chynlluniau darparu gwasanaethau a chynlluniau ariannol. Dangosodd tua thraean o gynghorau fod angen gwella ymhellach. Nodwyd nifer o themâu cyffredin, gan gynnwys y rhai canlynol:

a diffyg eglurder o ran y ffordd roedd amcanion corfforaethol a gwasanaeth yn gyson â’r cynllun ariannol tymor canolig;

b nid oedd cysylltiadau rhwng amcanion corfforaethol a gwasanaeth wedi’u datblygu’n ddigonol ac nid oedd yn glir sut roedd yr amcanion wedi’u cysoni i gefnogi ei gilydd; ac

c nid oedd amcanion gwella wedi’u cysylltu’n ddigonol â chynlluniau arbed ariannol.

1.8 Mae angen i’r graddau y caiff amcanion gwella corfforaethol eu hadlewyrchu’n llawn mewn cynlluniau gwasanaeth ac ariannol gael eu gwella mewn llawer o gynghorau yng Nghymru. Dylai’r fframwaith cynllunio corfforaethol ddangos ‘edau aur’ clir sy’n nodi sut y caiff y broses o gyflawni amcanion corfforaethol ei hategu gan gynlluniau gwasanaeth, y cynllun ariannol tymor canolig a strategaethau ategol eraill. Heb fframwaith cydlynol a chadarn o’r fath, mae risg y caiff cynlluniau ategol eu datblygu mewn seilos, nad ydynt yn cefnogi nodau strategol cyffredinol ac y gallent hyd yn oed eu rhwystro rhag cael eu cyflawni. Dylai’r fframwaith cynllunio strategol gael ei ddefnyddio i sicrhau bod y cysylltiadau rhwng gwaith cynllunio strategol a gweithredol yn amlwg, hyd yn oed pan gaiff y dogfennau eu drafftio mewn gwahanol rannau o’r sefydliad.

1.9 Mae’r profiad a gafwyd yn Lloegr wedi dangos pa mor anodd y gall fod i drosi’r weledigaeth a’r nodau corfforaethol yn amcanion gweithredol cydlynol a all gael eu cyflawni. Ni ddylid tanamcangyfrif yr her hon. Mae’r cysylltiad rhwng y cynllun corfforaethol a strategaethau ategol eraill wedi bod yn faes sydd wedi gwella’n raddol dros y pedair blynedd o waith adolygu a wnaed gan Grant Thornton yn Lloegr. Mae cynghorau wedi dangos fwyfwy gysylltiadau effeithiol a chefnogol rhwng cynlluniau strategol, y cynllun ariannol tymor canolig a chynlluniau gwasanaeth; a chysylltiadau â strategaethau ategol fel rheoli’r trysorlys, rhaglenni cyfalaf, tai, y gweithlu a meysydd eraill. Un mater allweddol oedd yr angen i sicrhau bod strategaethau ategol unigol yn cael eu hadolygu’n rheolaidd a’u diweddaru gan sicrhau bod cynlluniau ategol yn cael eu diweddaru yn unol â diwygiadau i amcanion corfforaethol a’r cynllun ariannol tymor canolig.

Er bod gan nifer o gynghorau yng Nghymru fframweithiau cynllunio ariannol effeithiol, mae angen iddynt sicrhau eu bod yn parhau i fod yn addas at y diben ac yn gwbl gydnaws â blaenoriaethau strategol tymor canolig

1.10 Mae cynlluniau strategol cadarn yn hanfodol i gydnerthedd ariannol cynghorau yn y dyfodol. Nododd ein dadansoddiad faterion pwysig yn y rhan fwyaf o'r meysydd allweddol a adolygwyd gennym. Oni chaiff trefniadau cynllunio eu hatgyfnerthu, bydd cynghorau yn ei chael yn fwyfwy anodd ymdrin â phwysau ariannol yn y dyfodol. Yn Lloegr, mae Grant Thornton wedi gweld trefniadau ariannol yn esblygu'n sylweddol mewn ymateb i'r fath bwysau. Fodd bynnag, rydym hefyd wedi nodi bod y safon ofynnol ar gyfer sicrhau cydnerthedd ariannol wedi codi bob blwyddyn hefyd. Mae hyn yn golygu bod methiant i esblygu yn arwain at drefniadau ariannol llai effeithiol a dirywiad cyfatebol yn y sefyllfa ariannol.

1.11 Nododd ein gwaith fod gan tua hanner y Cynghorau yng Nghymru fframweithiau cynllunio ariannol effeithiol a oedd â chysylltiad clir â chynlluniau arbed ac a oedd wedi'u hamlinellu dros gyfnod rhesymol o amser. Mae'n bwysig pwysleisio y bydd angen i hyd yn oed y rhai sydd â fframweithiau cynllunio ar hyn o bryd, yr ystyrir eu bod yn effeithiol, esblygu er mwyn ymateb i heriau ariannol yn y dyfodol. Nodwyd sawl maes lle mae angen gwella trefniadau cynllunio ariannol strategol. Yn arbennig, dylai cynghorau sicrhau bod y fframwaith cynllunio yn gwneud cysylltiadau clir rhwng amcanion cynlluniau corfforaethol a gofynion cynllunio ariannol; a bod cynlluniau ariannol yn nodi atebion clir a blaengar i'r heriau tymor canolig y mae'r Cyngor yn disgwyl eu hwynebu.

1.12 Mae profiad cynghorau yn Lloegr wedi tanlinellu pwysigrwydd sefydlu fframwaith cynllunio ariannol cadarn sy'n cefnogi'r gwaith o gyflawni amcanion corfforaethol cyngor. Heb y fath eglurder, bydd cynlluniau ariannol yn aml yn methu â chefnogi'r gwaith o gyflawni'r blaenoriaethau corfforaethol hyn. Mae gwaith Grant Thornton yn Lloegr hefyd wedi tanlinellu pwysigrwydd sefydlu gorwel cynllunio ariannol tymor canolig i hirdymor, gyda niferoedd cynyddol o gynghorau yn Lloegr yn creu gorwel cynllunio ariannol 3-5 mlynedd yn eu modelau ariannol, gyda rhai yn edrych hyd at 10 mlynedd i'r dyfodol. Un o'r rhwystrau canfyddedig i hyn yn Lloegr fu amharodrwydd i gynllunio yn wyneb ansicrwydd am setliadau cyllido yn y dyfodol neu hyd yn oed bolisi'r llywodraeth yn y dyfodol.

1.13 Er bod angen taro cydbwysedd mewn perthynas â'r adnoddau ariannol i'w hymrwymo, yn gyffredinol, mae'r cynghorau hynny yn Lloegr sydd wedi gwneud tybiaethau da am doriadau yn y dyfodol wedi bod mewn sefyllfa dda i gyflawni prosiectau trawsnewid gwasanaeth lle na chaiff y budd ariannol ei weld yn aml am sawl blwyddyn. Mae'r cynghorau hynny yn Lloegr sydd heb orwel cynllunio digon hir wedi canfod eu bod dan bwysau i gyflawni buddiannau ariannol trawsnewid mewn da bryd i gwmpasu diffygion rhagamcanol.

Er bod gan bob cyngor gynllun ariannol tymor canolig ar waith, cymysg fu ansawdd a chadernid y cynlluniau

1.14 Mae'r cynllun ariannol tymor canolig yn elfen allweddol o fframwaith cynllunio corfforaethol effeithiol. Gwnaeth ein hadolygiad hefyd ystyried p'un a yw cyllideb flynyddol y Cyngor yn llifo o'r strategaeth ariannol tymor hwy ac yn dylanwadu arni. Perfformiodd cynghorau yn well yn y maes hwn, gyda bron dwy ran o dair ohonynt yn cysylltu cyllidebau blynyddol â'r cynllun ariannol tymor canolig yn ddigonol. Roedd y cynghorau hynny sy'n llunio cynlluniau ariannol tymor canolig am y tro cyntaf yn dueddol o ddangos mwy o risg gan eu bod yn dal i ddatblygu cysylltiadau clir â chyllidebau blynyddol. Lle ceir gwahaniaethau rhwng y gyllideb flynyddol a'r cynllun ariannol tymor canolig, mae'n aml yn deillio o'r ffaith bod gwendidau mewn tybiaethau o ran y cynllun hwnnw neu fod methiant i adolygu a diweddaru'r cynllun er mwyn adlewyrchu'n well amgylchiadau'r Cyngor a'i amgylchedd gweithredol.

1.15 Er bod gan bob cyngor gynllun ariannol tymor canolig ar waith, amrywiol fu ansawdd a chadernid y cynlluniau. Ymhlith y gwendidau cyffredin roedd tybiaethau o fewn y cynllun ariannol tymor canolig a oedd yn rhy optimistaidd a heb gael eu herio'n ddigonol gan bwyllgorau cynghorau, a chynlluniau ariannol tymor canolig nad oeddent wedi'u hintegreiddio'n llawn â chynlluniau corfforaethol, y fframwaith adrodd ar berfformiad na'r amcanion gwella. Dylai'r cynllun ariannol tymor canolig gysylltu'r strategaeth gorfforaethol â'r broses o bennu cyllideb. Dylai'r fath gysylltu sicrhau bod unrhyw benderfyniadau am ddiwygio cyllidebau, gostyngiadau a buddsoddiadau yn gyson ag amcanion gwella corfforaethol. Lle nad yw hyn yn digwydd, mae'n arwydd cryf o wendidau yn y fframwaith cynllunio corfforaethol a chadernid y cynllun ariannol tymor canolig. Dim ond traean o'r cynghorau yng Nghymru yr ystyriwyd bod ganddynt drefniadau digonol ar waith a oedd yn cysoni'r gwaith o bennu cyllideb yn llawn â chyflawni'r weledigaeth gorfforaethol, y nodau a'r amcanion gwella.

Maes o arfer da wedi'i nodi - Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy
Er mwyn ei helpu i flaenoriaethu gwasanaethau, cynhaliodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy ymarfer blaenoriaethu gwasanaethau yn cynnwys cynghorwyr yn 2010. Drwy gynnal yr ymarfer hwn bu modd i'r Cyngor weld pa gyfran o'i gyllideb a oedd wedi'i dyrannu i gyflawni pob un o flaenoriaethau'r Cyngor. Cynhaliwyd yr ymarfer hwn mewn blynyddoedd wedyn er mwyn sicrhau mai dim ond ar sail achosion busnes cadarn y defnyddir adnoddau ychwanegol, a'u bod yn cael eu cyfeirio at y meysydd gwasanaeth â blaenoriaeth, sydd, mewn tro, yn gysylltiedig â'r meysydd effeithlonrwydd/arbed y mae'r Cyngor wedi'u nodi bob blwyddyn.

Nid yw'r defnydd o Ddangosyddion Perfformiad Allweddol ariannol o fewn Cynlluniau Ariannol Tymor Canolig er mwyn monitro a rheoli perfformiad wedi'i ddatblygu digon ac mae'n wael

1.16 Gall y defnydd o DPAau o fewn y cynllun ariannol tymor canolig fod yn ddefnyddiol i fesur cynnydd a chydnerthedd ariannol, yn enwedig ar gyfer materion pwysig fel hylifedd, elw o fuddsoddi a lefelau benthyca. Dengys ein dadansoddiad fod datblygiad a defnydd DPAau priodol o fewn cynlluniau ariannol tymor canolig yn un o'r meysydd lle mae angen i gynghorau gwella, ac mae'r rhan fwyaf wedi'i chael yn anodd.

1.17 Nododd ein hadolygiad nad oedd rhai cynghorau wedi datblygu unrhyw DPAau ac nad ydynt yn ddigon aeddfed i ddefnyddio gwybodaeth am berfformiad er mwyn ategu'r broses o wneud penderfyniadau. Mae'r gwendidau hyn yn atal aelodau rhag craffu ar berfformiad, a hyd yn oed lle mae gan gynghorau DPAau ar gyfer darparu gwasanaethau a pherfformiad ariannol, ni chânt eu nodi'n amlwg o fewn y cynllun ariannol tymor canolig. Mae'r defnydd o DPAau o fewn cynlluniau ariannol tymor canolig yn amrywio yn Lloegr yn ogystal â Chymru ac mae'n dueddol o weithio orau pan fydd y DPAau wedi'u pennu gan gyfeirio at wybodaeth feincnodi allanol.

1.18 Wrth i ni gyflawni mwy o waith ar gydnerthedd ariannol cynghorau, bwriadwn weithio gyda chynghorau i ddatblygu mesurau allweddol o ran eu sefyllfa ariannol a pherfformiad y gweithlu sy'n debyg i'r hyn a wnaed gan Grant Thornton yn Lloegr. Diben gwneud hyn fydd cyflwyno adroddiadau mwy cynhwysfawr ar gydnerthedd ariannol a byddwn yn trafod y fethodoleg rydym yn bwriadu ei defnyddio gyda chynghorau a rhanddeiliaid eraill yn y misoedd nesaf.

Caiff Cynlluniau Ariannol Tymor Canolig eu hadolygu'n rheolaidd, ond erys rhai gwendidau yn y defnydd o senarios a thybiaethau

1.19 Cafodd cynllun ariannol tymor canolig pob cyngor ei adolygu o leiaf unwaith yn ystod y flwyddyn ariannol gan Bwyllgor Craffu a/neu'r Cabinet. Fodd bynnag, nodwyd nifer o wendidau o ran y trefniadau hyn mewn sawl cyngor, gan gynnwys y canlynol:

a ni phrofwyd y cynllun ariannol tymor canolig o dan senarios ariannol gwahanol er mwyn asesu effaith amrywiadau yn y tybiaethau gan ei gwneud yn anodd pennu cadernid y cynllun; ac

b roedd camau yn dal i gael eu cymryd i ymdrin ag argymhellion y Cabinet a/neu'r Pwyllgor Craffu ar ôl iddynt adolygu'r cynllun ariannol tymor canolig ar adeg ein hadolygiad a oedd yn creu mwy o risg yn enwedig o ran cyflawni arbedion.

1.20 Dros y pedair blynedd diwethaf, un o'r meysydd allweddol ar gyfer gwella a wnaed gan gynghorau yn Lloegr fu gallu'r cynllun ariannol tymor canolig i amsugno risgiau ariannol. Disgwyliwyd senarios ariannol andwyol fwyfwy, a chymerwyd camau i'w lliniaru, a gwellodd hyblygrwydd y cynllun ariannol tymor canolig i ymdrin â senarios nas rhagwelwyd eto. Erbyn hyn, mae'r cynlluniau ariannol tymor canolig gorau yn cynnwys trafod risgiau ariannol ac effaith gwahanol senarios ariannol a sensitifrwydd yn y sylwebaeth naratif, yn aml yng nghyd-destun cyfiawnhau'r tybiaethau a ddefnyddiwyd wrth gytuno ar y cynllun ariannol tymor canolig.

1.21 Mantais gwneud hyn fu mwy o ymwybyddiaeth o'r angen am strategaethau lliniaru. Mae llawer o gynghorau wedi neilltuo cryn dipyn o gronfeydd wrth gefn i gynnig yr hyblygrwydd hwn ac maent yn aml wedi cynnwys rhagor o fesurau wrth gefn yn eu cyllidebau blynyddol. Mae nifer o gynghorau yn Lloegr wedi cael budd o'u polisi o gyflawni arbedion cyn bod angen ac yna ddileu'r arbedion o ddechrau'r flwyddyn ariannol newydd. Golyga hyn fod cynlluniau arbed a gyflawnir yn gynnar yn darparu arian ychwanegol a all gael ei gadw mewn cronfeydd wrth gefn neu ei ddefnyddio i ymdrin â phwysau cyllidebol eraill. Mae eraill wedi cael budd o gyllidebu elw o fuddsoddi, ac incwm arall, yn seiliedig ar adenillion senario achos gwaethaf a chan ddisgwyl y bydd incwm yn uwch na'r lefelau a dybiwyd neu a gynlluniwyd. Cyn belled ag y caiff y defnydd o incwm ychwanegol i ariannu gorwariant ei adrodd mewn modd tryloyw (yn gorfforaethol a chan wasanaethau) gall hyn fod yn ffordd dda o ychwanegu cydnerthedd i gynlluniau Cynghorau.

Er bod gan y rhan fwyaf o gynghorau hanes da o ragamcanu diffygion yn y gyllideb a'u bod yn cydnabod pwysigrwydd cynllun arbed wedi'i ddiffinio'n llawn, gwnaeth nifer gynyddol danamcangyfrif faint o arbedion a oedd yn ofynnol erbyn 31 Mawrth 2014

1.22 Ledled Cymru, gwnaeth mwy o gynghorau ei chael yn anodd rhagfynegi'n gywir y diffygion cyllidebol y byddai angen iddynt ymdrin â hwy erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2013-14. Fodd bynnag, roedd y gwahaniaeth rhwng y lefelau disgwyliedig o arbedion a oedd yn ofynnol ar adeg pennu'r gyllideb a'r rhai a oedd yn angenrheidiol mewn gwirionedd yn ystod y flwyddyn yn gymharol fach yn y rhan fwyaf o achosion, gan olygu bod y risg ariannol a wynebwyd gan y cynghorau hyn yn gyfyngedig.

1.23 Llwyddodd nifer gynyddol o gynghorau i sicrhau bod diffygion yn y gyllideb wedi'u cwmpasu gan arbedion arfaethedig a gyflawnwyd yn ystod y flwyddyn ariannol. Lle na chwmpaswyd diffygion gan arbedion arfaethedig, ariannodd cynghorau unrhyw ddiffygion ychwanegol drwy ragor o arbedion ad-hoc. Ar y cyfan, nid oedd y diffygion ychwanegol hyn nas cynlluniwyd o unrhyw werth sylweddol mewn sawl achos.

1.24 Mae'r rhan fwyaf o gynghorau yn dal i ragfynegi'n gywir ddiffygion yn y gyllideb wrth lunio eu cynlluniau ariannol. Gwellwyd y broses o nodi diffygion yn y gyllideb rhwng 2011-12 a 2012-13, er, yn 2013-14, lleihaodd nifer y cynghorau a oedd yn rhagfynegi diffygion yn gywir ychydig. Y prif reswm dros y dirywiad hwn yw'r pwysau cynyddol ar gynghorau i gyflawni arbedion cymeradwy'r flwyddyn flaenorol tra hefyd yn nodi arbedion ychwanegol pellach mewn blynyddoedd i ddod. Gall fod pwysau i ragfynegi mwy o arbedion, sy'n dod yn fwyfwy anodd eu gwireddu gan fod yr opsiynau arbed hawsaf eisoes wedi'u cymryd.

1.25 Yn Lloegr, nododd gwaith Grant Thornton fod y rhan fwyaf o gynghorau wedi bod yn gymharol lwyddiannus wrth ragfynegi diffygion yn y gyllideb. Bu tuedd gyffredinol i ddefnyddio senarios ariannol achos gwaethaf fel sail ar gyfer tybiaethau'r cynllun ariannol tymor canolig, sydd wedi cyfrannu at amlder gwargedion heb eu cynllunio a chynnydd felly yn lefel y cronfeydd wrth gefn yn Lloegr. Er bod y fath 'ddarbodusrwydd' yn well na senarios ariannol sy'n rhy optimistaidd, mae gan gynghorau rwymedigaeth i dalwyr y dreth gyngor i ragamcanu canlyniadau ariannol mor gywir â phosibl er mwyn cyfyngu ar gynnydd posibl yn y dreth gyngor.

1.26 Gwnaethom hefyd edrych i weld a oedd gan gynghorau yng Nghymru unrhyw ddiffygion cyllidebol nad oedd modd ymdrin â hwy a bod angen llunio cynlluniau arbed manwl o hyd er mwyn dangos sut yr aed i'r afael â'r rhain ar adeg cymeradwyo'r gyllideb. Rhwng 2011-12 a 2012-13, dangosodd y rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru lefelau da o berfformiad yn y maes hwn, a chafodd ffynhonnell yr arbedion ei nodi'n gyffredinol ar adeg pennu'r gyllideb. Fodd bynnag, yn 2013-14, roedd nifer gynyddol o gynghorau yn dal i ddatblygu cynlluniau arbed manwl ar adeg cymeradwyo'r gyllideb.

1.27 Yn 2013-14, roedd cynghorau â bylchau yn eu cynlluniau arbed yn dueddol o fod yn gyfyngedig i'r rhai nad oeddent wedi rhagfynegi'n gywir y diffyg cyllidebol y byddent yn ei wynebu ar ddiwedd y flwyddyn. Nid oedd hyn o reidrwydd yn wir mewn blynyddoedd blaenorol. Er enghraifft, yn 2012-13, llwyddodd nifer o gynghorau i nodi diffyg cyllidebol ond ni allent ddiffinio cynlluniau arbed i werth llawn y diffyg hwnnw. Awgryma hyn, erbyn 2013-14, fod mwy o gynghorau yn cydnabod yr angen i ddechrau'r flwyddyn ariannol â chynllun arbed wedi'i boblogeiddio'n llawn.

1.28 Yn Lloegr yn 2013-14, nododd Grant Thornton fod y rhan fwyaf o gynghorau wedi datblygu cynlluniau arbed yn llawn, gan gwmpasu gwerth llawn y diffyg a ragfynegwyd yn y gyllideb ar gyfer y flwyddyn honno. Mae mwy a mwy o gynghorau hefyd wedi datblygu cynlluniau arbed sy'n cwmpasu'r bwlch a ragfynegir yn y gyllideb yn gyfan gwbl neu'n rhannol ar gyfer y cynllun ariannol tymor canolig mewn blynyddoedd i ddod. Mae gweld cynghorau yn rhagfynegi bylchau mewn cyllid yn y dyfodol yn welliant sylweddol dros y pedair blynedd diwethaf, lle'r oedd yn gyffredin i rai cynghorau ddechrau'r flwyddyn ariannol heb ddealltwriaeth lawn o sut y gwneid iawn am y diffyg yn y gyllideb. Mae llawer o gynghorau yn Lloegr

yn dal i'w chael yn anodd datblygu cynlluniau arbed manwl y tu hwnt i'r flwyddyn gyfredol, yn arbennig y tu hwnt i'r ail flwyddyn. Lle gwneir hyn, mae'n dueddol o fod yn gysylltiedig â phrosiectau trawsnewid tymor hwy lle cyflwynir y budd ariannol dros sawl blwyddyn.

Mae'r rhan fwyaf o gynghorau wedi rhagweld y bwlch mewn arbedion ar gyfer 2014-15 a thu hwnt ond, mewn sawl achos, nid yw tybiaethau na threfniadau cynlluniau arbed yn gadarn ac mae angen eu datblygu'n sylweddol

1.29 Er i'r rhan fwyaf o gynghorau nodi'r bwlch rhagamcanol mewn cyllid y byddai angen i'w cynlluniau arbed ei lenwi ar gyfer 2014-15 a thu hwnt, ni wnaeth nifer sylweddol nodi digon o arbedion i lenwi'r bwlch hwn. Gwnaethom hefyd nodi nifer fach o gynghorau lle'r oedd perfformiad gwael wrth gyflawni cynlluniau arbed blynyddoedd blaenorol yn cael effaith sylweddol ar eu cydnerthedd ariannol ac roedd angen llenwi'r bwlch ariannol mewn ffyrdd eraill, er enghraifft o'u cronfeydd wrth gefn.

1.30 Mae cadernid tybiaethau cynlluniau arbed a chynllunio camau gweithredu yn wan, o'i farnu yn erbyn egwyddorion CAMPUS, ac mae angen i bob cyngor ddatblygu ei drefniadau'n sylweddol er mwyn gwella ei berfformiad ariannol. Nodwyd, er bod gan bron dwy ran o dair o gynghorau drefniadau digonol i nodi diffygion ariannol posibl, ystyriwyd bod gan dros draean wendidau o ran cywirdeb a natur gyflawnadwy eu cynlluniau arbed. Yn arbennig, gwelsom fod rhai cynghorau yn dal i ymateb i gyhoeddiad y Llywodraeth am ostwng lefelau Grant Cynnal Refeniw ar gyfer 2014-15 ac roeddent yn hwyr yn nodi diffygion y tu hwnt i'r flwyddyn ariannol nesaf. Nid oedd eu cynlluniau ar gyfer ymdrin â'r bwlch mewn arbedion ar gyfer 2015-16 yn glir ac roeddent yn dal i'w chael yn anodd cyflawni eu targedau arbed. Ceir pryderon difrifol am allu ac adnoddau'r cynghorau hyn i gyflawni arbedion yn y dyfodol.

1.31 Ystyriwyd bod chwarter y cynghorau yn wynebu risg o fethu â lliniaru diffygion mewn arbedion heb fynd islaw'r trothwy cronfeydd wrth gefn defnyddiadwy y cytunodd y cyngor arno, a allai gael effaith sylweddol ar weithrediadau. Y prif reswm dros hyn oedd y ffaith nad oedd gan gynghorau ddigon o gronfeydd wrth gefn i wneud iawn am ddiffygion mewn arbedion yn y dyfodol gan fod y cronfeydd wrth gefn wedi cael eu defnyddio yn y gorffennol i ymdrin â bylchau mewn cyllid. Hefyd, roedd cynnydd yn y dreth gyngor eisoes wedi cael ei gynnwys mewn cynlluniau arbed yn y dyfodol er mwyn cynyddu incwm y cyngor ac, felly, ystyried bod unrhyw gynnydd pellach yn y dreth gyngor yn annerbyniol i ymdrin ag unrhyw ddiffygion mewn arbedion. Hefyd, roedd cynlluniau arbed yn cynnwys gwendidau ac nid oedd y cynlluniau yn "dwyn ymlaen" ddigon o arbedion cynnar i wrthbwyso diffygion yn y gyllideb.

1.32 Yn Lloegr, nododd Grant Thornton mai'r risg cynllunio ariannol fwyaf nodedig yn 2013-14 oedd graddau'r arbedion yr oedd angen eu cyflawni dros oes y cynllun ariannol tymor canolig, yn enwedig lle nad yw'n glir sut y cyflawnir y rhain. Yn y rhan fwyaf o achosion, nid yw rhai o'r arbedion, os nad pob un, i'w cyflawni yn 2015-16 a thu hwnt wedi'u diffinio eto. Mewn achosion eraill, mae'r amserlen fer ar gyfer cyflawni arbedion yn bryder mawr. Hefyd, mae rhai cynghorau yn dal i ddibynnu gormod ar frigdorri cyllidebau yn hytrach na chynlluniau trawsnewidiol ac, i nifer fach o gynghorau, bydd 2015-16 yn drobwynt ariannol oni wneir gwelliannau radical i'r ffordd y caiff arbedion eu cynllunio a'u cyflawni.

1.33 I gynghorau yng Nghymru, y wers allweddol o brofiad Lloegr yw pwysigrwydd datblygu cynlluniau arbed a chynlluniau trawsnewid gwasanaethau cadarn sydd mor fanwl â phosibl a gyflawnir yn llawn mewn cyfnod rhesymol. Fel y gwêl nifer fach o gynghorau yn Lloegr bellach, os na chaiff diffygion rhagamcanol eu nodi ac os nad ymdrinnir â hwy'n gywir, mae risg wirioneddol y gall y diffyg cronnol a ddygwyd ymlaen arwain at fethiant ariannol.

Ar y cyfan, bu'r tybiaethau ariannol o fewn cynlluniau arbed cynghorau yn destun peth gwaith herio a chraffu gan gynghorwyr, ond mae gwendidau yn y wybodaeth a ddefnyddir i fonitro perfformiad yn tanseilio trefniadau atebolrwydd

1.34 Ar y cyfan, bu'r tybiaethau ariannol a fabwysiadwyd gan gynghorau fel rhan o'u cynlluniau arbed cyfredol yn destun gwaith herio a chraffu gan uwch reolwyr a chynghorau. Fodd bynnag, gwnaethom nodi nifer o themâu allweddol y mae angen eu gwella. Er enghraifft, yn aml mae gan gynlluniau:

a ragolwg optimistaidd o'r dyfarniad cyflog cenedlaethol, gyda chynghorau yn defnyddio eu hamcangyfrif gorau o gynnydd mewn cyflogau cenedlaethol;

b diffyg manylder yn sail i dybiaethau;

c meincnodi cyfyngedig o ran tybiaethau yn erbyn cynghorau eraill, yn enwedig ffioedd a thaliadau;

ch diffyg cysondeb o ran y ffordd y defnyddiodd swyddogion dybiaethau o fewn cyfarwyddiaethau; a

d chynlluniau arbed yn canolbwyntio ar gost yn hytrach na chost-effeithiolrwydd a gwerth am arian.

1.35 Mae'r gwendidau hyn yn ei gwneud yn anodd i aelodau graffu ar berfformiad a'i herio a dwyn uwch swyddogion a swyddogion gweithredol i gyfrif. Mae problem craffu gwael yn hynod bwysig am i Grant Thornton ganfod yn Lloegr fod rhai cynghorau wedi goramcangyfrif cyfraniad arbedion (a chynhyrchu incwm) wrth fantoli'r gyllideb. Bu hyn yn welliant sylweddol ac, erbyn 2013-14, roedd y rhan fwyaf o gynghorau yn Lloegr yn gwneud amcangyfrifon mwy cadarn yn hyn o beth, er bod gan leiafrif sylweddol wendidau yn eu trefniadau ar gyfer cyflawni arbedion.

Dengys cynghorau yn Lloegr berfformiad cymysg wrth ddatblygu cynlluniau arbed sy'n dilyn egwyddorion CAMPUS

1.36 Er i ychydig dros hanner y cynghorau yng Nghymru fabwysiadu cynlluniau arbed CAMPUS, nododd ein hadolygiad nad oedd llawer o gynghorau wedi pennu mesurau realistig na phenodol i gyflawni arbedion o fewn yr amserlenni a bennwyd. Mae hyn yn peri pryderon ynghylch gallu rhai cynghorau i gyflawni prosiectau trawsnewidiol mawr.

1.37 Un o'r prif wendidau yng nghynlluniau arbed cynghorau yw eu cyflawnadwyedd. Nododd ein hadolygiad mai dim ond traean o gynghorau sydd â chynlluniau arbed sy'n gyflawnadwy o ran gwerth yn ein barn ni ac mae gan lai na chwarter gynlluniau lle mae'r rhan fwyaf o'r arbedion yn debygol o gael eu cyflawni ar amser yn ein barn ni.

1.38 Mae'r rhan fwyaf o gynghorau yn dal i'w chael yn anodd cyflawni'r holl arbedion a nodwyd ganddynt yn llawn. Nodwyd nifer o wendidau cyffredin yn y maes hwn yn ymwneud â'r canlynol:

a Gwybodaeth gyfyngedig am gynlluniau arbed unigol a sut y cânt eu cyflawni o fewn yr amserlenni a bennwyd.

b Cynigion â diffyg mesurau wrth gefn o ran llithriant, gan gynnwys dadansoddiad effaith o'r bwlch mewn arbedion a sut y bydd cynghorau yn ariannu unrhyw lithriant byrdmor.

c Dadansoddiad gwael o sensitifrwydd, yn enwedig o ran senarios achos gwaethaf os na chyflawnir yr arbedion yn 2014-15 a pha opsiynau sydd ar gael i'r Cyngor o ran cymryd camau cywirol.

ch Pwysau sylweddol o ran y galw am wasanaethau (gwasanaethau i oedolion yn bennaf) a nodir yn nifer o gynlluniau arbed cynghorau ond nad ydynt yn aml yn fanwl nac yn nodi'n glir sut y caiff y pwysau hwn ei liniaru erbyn diwedd y flwyddyn ariannol.

d Diffygion o ran goruchwylio a herio arbedion. Er enghraifft, methu â chyflwyno cynlluniau arbed unigol ar wahân na'u dadansoddi mewn adroddiadau rheoli cyllid, sy'n ei gwneud yn anodd craffu ar berfformiad pan nad yw cynlluniau arfaethedig yn cyflawni'r arbedion disgwyliedig.

1.39 Yn ein barn ni, y gwendidau hyn mewn cynlluniau arbed yw'r her bwysicaf sy'n wynebu cynghorau dros yr ychydig flynyddoedd nesaf yng Nghymru a Lloegr.

1.40 O gymharu â hynny, gwelodd Grant Thornton fod llawer o gynghorau yn Lloegr bellach wedi sefydlu trefniadau cymharol gadarn i gefnogi'r gwaith o gyflawni eu cynlluniau arbed. Y sbardun mwyaf cyffredin i wynebu mwy o risg o fewn cynghorau yn Lloegr yw'r methiant i ddatblygu cynlluniau arbed penodol y tu hwnt i flwyddyn. Yn Lloegr, mae hyn yn hynod acíwt, gan fod yr arbedion cymharol hawdd wedi'u cyflawni ac mae angen i gynghorau ddibynnu ar gynlluniau trawsnewidiol tymor hwy er mwyn mynd i'r afael â'r pwysau sylweddol ar y gyllideb a wynebant. Dywedodd Grant Thornton fod trawsnewid gwasanaethau a chefn swyddfa yn cymryd amser, blynyddoedd lawer yn aml. Bydd y rhai nad yw'r cynlluniau hyn ar waith ganddynt eto yn wynebu risg.

1.41 Mae'r gallu i reoli cynlluniau arbed yn ofalus wedi dod yn rhagofyniad rheoli ariannol llwyddiannus. Mae gwaith rheoli rhaglen neu brosiect corfforaethol ar gynlluniau mawr yn un o nodweddion y cynghorau hynny sydd wedi llwyddo i gyflawni arbedion mawr hyd yn hyn. Mae adroddiadau cynnydd seiliedig ar risg soffistigedig a datblygu cynlluniau wrth gefn hefyd yn dod yn nodweddion fwyfwy pwysig.

1.42 Ymhlith rhai o'r datblygiadau allweddol a welwyd mewn cynghorau yn Lloegr dros y pedair blynedd diwethaf sy'n fodd i gyflawni arbedion effeithiol mae'r canlynol:

a Cynnydd mewn rhaglenni trawsnewid neu newid ffurfiol sy'n ystyried holl weithrediadau'r cyngor ac yn sefydlu llifau gwaith er mwyn datblygu cynlluniau manwl o dan nifer o benawdau thema.

b Adolygiadau manwl o wasanaethau er mwyn gwerthuso cyfleoedd i ddarparu gwasanaethau yn fwy effeithlon, gan gynnwys ystyried modelau darparu amgen.

c Defnyddio Swyddog Rheoli Prosiect i reoli cynlluniau mawr - fel rheol gan gynnwys strwythur llywodraethu ar wahân, atebolrwydd clir, arbenigwyr rheoli prosiect a chyfranogiad pob gwasanaeth.

ch Defnyddio achosion busnes safonol a deunyddiau ategol eraill.

d Newid diwylliannol sy'n hyrwyddo ymwybyddiaeth ariannol ar bob lefel rheoli staff o fewn gwasanaethau'r cyngor, wedi'i ategu'n aml gan atebolrwydd ariannol cadarnach a sgiliau rheoli o fewn gwasanaethau unigol.

dd Trefniadau llywodraethu cryf a arweinir gan gynghorwyr i oruchwylio'r broses o gyflawni arbedion, sy'n adrodd ar gyflawni cynlluniau arbed ar wahân i adrodd ar y gyllideb ac yn nodi'r diffyg a sut y caiff y bwlch mewn arbedion ei gau.

e Cyflawni mwy o arbedion er mwyn manteisio i'r eithaf ar y warged bosibl a all gael ei buddsoddi neu ei defnyddio i gynyddu cronfeydd wrth gefn. (Yn wahanol i'r hyn sy'n digwydd yn gyffredin o fewn cynghorau yng Nghymru lle caiff arbedion eu cyflwyno'n raddol yn ystod y flwyddyn er mwyn cyflawni'r alldro arfaethedig, nad yw'n gadael fawr ddim lle i lithriant).

Er gwaethaf y pwysau ariannol sylweddol a wynebir gan bob cyngor, mae cronfeydd wrth gefn yn parhau i gynyddu ac mae angen i gynghorau sicrhau bod ganddynt strategaethau clir ar waith ar gyfer creu a defnyddio cronfeydd wrth gefn wrth lunio eu cynlluniau ariannol tymor canolig

1.43 Ar yr wyneb, mae tuedd barhaus o gynnydd ym malansau cronfeydd wrth gefn cyfartalog cynghorau yn awgrymu mai dyma un o'r meini prawf sy'n perfformio orau o ran cydnerthedd ariannol yng Nghymru. Fodd bynnag, er y tybiwyd, at ddiben y dadansoddiad hwn, fod lefelau uchel o gronfeydd wrth gefn yn arwydd o gydnerthedd ariannol cryf, mae'r darlun hwn yn fwy cymhleth. Nid yw cynyddu cronfeydd wrth gefn heb ddiben clir yn ddefnydd effeithiol o adnoddau.

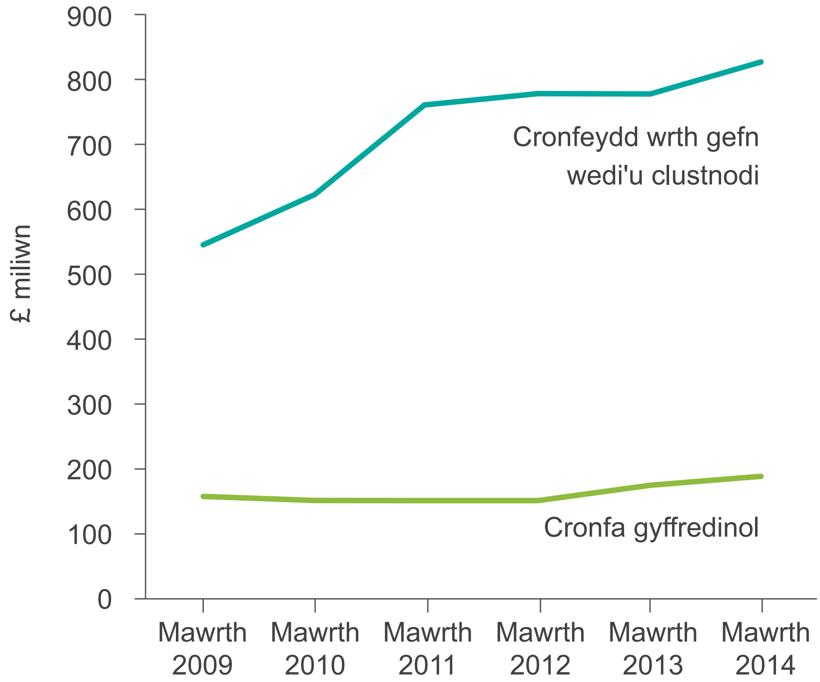
1.44 Mae'n ofynnol i gynghorau ddal amrywiol fathau o gronfeydd wrth gefn, y gellir defnyddio rhai ohonynt i ategu gwariant ac eraill na ellir eu defnyddio, gan eu dal at ddibenion cyfrifyddu technegol yn unig. Caiff y rheini y gellir eu defnyddio ac sydd wedi'u hategu gan arian parod naill ai eu dal mewn perthynas ag ymrwymiadau neu bwysau cost penodol (cronfeydd wrth gefn wedi'u clustnodi) neu fel sicrwydd yn erbyn gwariant neu ddigwyddiadau annisgwyl (cronfa'r cyngor neu gronfeydd cyffredinol wrth gefn).

1.45 Fel y gellir gweld o Ffigur 1, mae lefel gyffredinol y cronfeydd wrth gefn a ddelir gan gynghorau yng Nghymru wedi cynyddu yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Yn 2013-14, cynyddodd cronfeydd cyffredinol wrth gefn £15.2 miliwn a chynyddodd cronfeydd wrth gefn wedi'u clustnodi £49.0 miliwn. Mae'r cynnydd hwn yn annisgwyl i ryw raddau, gan fod cynghorau wedi datgan ddwy flynedd yn ôl eu bod yn disgwyl i gronfeydd wrth gefn leihau'n sylweddol yn 2013-14. Fodd bynnag, gall hyn fod oherwydd cyfuniad o faterion gan gynnwys amseru gostyngiadau i'r gyllideb, cyflawni arbedion ariannol neu gynlluniau bwriadol i gynyddu cronfeydd wrth gefn er mwyn rheoli risgiau yn y dyfodol.

1.46 Cronfeydd wrth gefn wedi'u clustnodi yw elfen fwyaf cyfanswm y cronfeydd wrth gefn ac mae'n cynnwys balansau a symiau a neilltuwyd ar gyfer costau cyflog cyfartal neu statws sengl, yswiriant, taliadau PFI, cyllid ar gyfer cynlluniau cyfalaf neu waith atgyweirio ac adnewyddu, ymhlith eitemau eraill. Mae swm y cronfeydd cyffredinol a'r cronfeydd wrth gefn, wedi'u clustnodi fel canran o'r gwariant refeniw gros, yn amrywio'n sylweddol rhwng cyrff archwiliedig.

1.47 Gall cyrff archwiliedig bennu graddau'r cronfeydd wrth gefn a ddelir ganddynt yn seiliedig ar eu hasesiad o angen, risgiau ac ymrwymiadau yn y dyfodol. Mae hefyd angen iddynt sicrhau y cânt eu defnyddio mewn ffordd gynaliadwy sy'n ategu newidiadau ac ymdrechion parhaus i drawsnewid gwasanaethau, yn hytrach na dim ond cefnogi gwariant refeniw blynyddol ar sail barhaus. Bydd y lefel briodol o gronfeydd wrth gefn ar gyfer unrhyw gyngor yn dibynnu ar nifer o ffactorau a dylai pob cyngor bennu targed cronfeydd wrth gefn yn seiliedig ar feini prawf clir a chytûn.

Ffigur 1 – Y Gronfa gyffredinol a chronfeydd wrth gefn wedi’u clustnodi: Awdurdodau unedol ar ddiwedd pob blwyddyn ariannol



Ffynhonnell: Adolygiad Swyddfa Archwilio Cymru o gyfrifon wedi’u cyhoeddi

1.48 Mae angen i’r graddau y mae tanwariant cyllidebol yn llywio’r lefelau cynyddol o gronfeydd wrth gefn gael eu hystyried ymhellach. Mae llawer o gynghorau yn dal i gofnodi tanwariant blynyddol yn erbyn eu cyllidebau refeniw. Er bod tanwariant yn well na gorwariant, yn rhesymegol, mae lefelau cyson uchel o amrywiadau yn erbyn cyllidebau refeniw yn dynodi bod angen mwy o gywirdeb wrth bennu’r gyllideb a monitro’r broses. Ni ddylid dibynnu ar danwariant yn y tymor canolig i gynnal cronfeydd wrth gefn na chelu meysydd eraill o orwariant yn y gyllideb.

1.49 Os oes gan gyngor lefelau isel o gronfeydd wrth gefn i’w defnyddio, mae risg na fydd yn gallu parhau i fantoli’r gyllideb os bydd cynlluniau arbed yn brin neu os bydd llithriant sylweddol ar y gyllideb. Mae lefel ostyngol o gronfeydd wrth gefn hefyd yn ddangosydd cryf y gallai Cyngor ei chael yn anodd cynnal cydnerthedd ariannol mewn blynyddoedd i ddod. Er gwaethaf yr heriau, mae’r rhan fwyaf o gynghorau wedi cynnal neu gynyddu eu lefelau o gronfeydd wrth gefn drwy gyflawni gwargedion yn y gyllideb - er mwyn yswirio rhag anhawster ariannol. Mae’r duedd gyffredinol o gynyddu cronfeydd wrth gefn yn gyffredin i Gymru a Lloegr.

1.50 Adroddodd Grant Thornton, yn Lloegr yn 2013-14, fod y risg yn ymwneud â lefelau annigonol o gronfeydd wrth gefn wedi lleihau, yn unol â'r duedd tymor hwy, er bod gan nifer fach o gynghorau lefelau nodedig isel o gronfeydd wrth gefn. Yn yr achosion hyn, mae'r gallu i amsugno problemau ariannol annisgwyl, cynnal gwasanaethau yn ystod y broses drawsnewid, neu fuddsoddi mewn cynlluniau a gwasanaethau, yn gyfyngedig dros ben. Gall lefelau isel o gronfeydd wrth gefn hefyd orfodi cynghorau i fenthyca er mwyn ariannu rhaglenni cyfalaf neu beidio ag achub ar gyfleoedd buddsoddi cyfalaf.

1.51 Yng Nghymru a Lloegr, bu cryn dipyn o sôn am dwf lefelau cronfeydd wrth gefn cynghorau, yn enwedig y gwrthddweud canfyddedig rhwng cynhyrchu gwargedion a'u trosglwyddo i gronfeydd wrth gefn ar adeg pan fo cyllidebau cynghorau yn cael eu torri'n sylweddol. Y casgliad a wneir yn aml yw mai talwyr y dreth gyngor sy'n talu am gronni arian parod nas defnyddir i gynnal a/neu wella gwasanaethau.

1.52 Fodd bynnag, mae'r materion sylfaenol yn gymhleth yn y ddwy wlad. Caiff llawer o wargedion eu cynllunio'n benodol er mwyn cynyddu cronfeydd wrth gefn sydd wedi'u neilltuo at ddibenion penodol yn y dyfodol - fel adeiladu tai neu gefnogi gwaith adfywio. Mae cynghorau hefyd yn cymryd camau darbodus ac yn neilltuo cronfeydd wrth gefn fel y gallant ymdopi â risg - fel methiant rhaglen arbedion i gyflawni buddiannau ar amser.

1.53 Rhaid cydnabod unwaith y defnyddir cronfeydd wrth gefn eu bod wedi diflannu am byth. Mae pwysau i ddefnyddio cronfeydd wrth gefn er mwyn ariannu gwariant refeniw, er enghraifft i osgoi cynnydd yn y dreth gyngor, yn adlewyrchu safbwynt byrdymor iawn gan nad yw'n gynaliadwy ac, yn y pen draw, bydd angen dod o hyd i'r arian rywle arall. Mae'n well defnyddio cronfeydd wrth gefn i helpu i ariannu prosiectau cyfalaf a thrawsnewid gwasanaethau, tra'n diogelu rhag risgiau ariannol. Cyn belled ag y bo cyngor yn defnyddio cronfeydd wrth gefn mewn ffordd strategol a gynlluniwyd, gall wrthod honiadau ei fod yn 'cronni'.

1.54 Yn Lloegr, nododd Grant Thornton y bu defnydd cynyddol o bolisïau rheoli'r trysorlys mwy soffistigedig, sy'n sicrhau bod cronfeydd wrth gefn yn gweithio i'r Cyngor tra'n cynnal yr hylifedd sydd ei angen i liniaru risgiau ariannol. Mae dadl gref y gall cynyddu cronfeydd wrth gefn ar adegau o galedi economaidd adlewyrchu prosesau rheoli da a lliniaru risgiau ariannol mewn gwirionedd.

Rhan 2

Mae prosesau rheoli a rheolaethau ariannol yn gadarn yn y rhan fwyaf o gynghorau, er bod angen i lawer wella’r broses o bennu a monitro cyllidebau a sicrhau bod gan y tîm cyllid ddigon o allu ac adnoddau i ateb yr heriau a wynebir yn y dyfodol

2.1 Yn y rhan hon o’r adroddiad, canolbwyntiwn ar drefniadau rheoli a chynllunio ariannol cynghorau. At ddibenion ein hadolygiad, rydym wedi defnyddio’r canlynol fel nodweddion allweddol gwaith rheoli a rheolaeth ariannol dda, gan adolygu safonau perfformiad cyfredol yn eu herbyn.

Nodweddion rheolaeth ariannol dda

Rheolaeth ariannol

- Mae cyllidebau’n gadarn ac wedi’u paratoi’n amserol ac mae gan y Cyngor hanes da o weithredu o fewn ei gyllideb
- Caiff cyllidebau eu monitro ar lefel swyddog, aelod a’r cabinet a chaiff swyddogion eu dwyn i gyfrif am berfformiad cyllidebol
- Mae gwaith rhagamcanu ariannol wedi’i ddatblygu’n dda a chaiff rhagolygon eu hadolygu’n rheolaidd, gan gynnwys dadansoddi tueddiadau, meincnodi costau uned, a dadansoddi risgiau a sensitifrwydd
- Mae proffiliau cyllideb yn gywir a chânt eu monitro’n rheolaidd
- Canolbwyntir yn benodol ar fonitro cyllidebau sy’n gysylltiedig ag incwm
- Mae adroddiadau ar raglenni arbed yn cynnwys gwybodaeth reoli effeithiol am arbedion gwrthbwysol a’r defnydd o raddau RAG
- Mae gallu ac adnoddau’r adran gyllid ac adrannau gwasanaeth yn addas at y diben o ran gwaith cynllunio ariannol a rheoli ariannol effeithiol
- Mae systemau ariannol allweddol wedi cael adroddiadau boddhaol gan wasanaethau archwilio mewnol ac allanol
- Mae systemau ariannol yn ddigonol i ddiwallu anghenion yn y dyfodol, er enghraifft, mae swyddogaeth cyfrifyddu ymrwymiad ar gael
- Cryfder trefniadau rheolaeth fewnol - ceir gwasanaeth archwilio mewnol effeithiol, sydd â phroffil priodol o fewn y sefydliad. Caiff argymhellion archwilio mewnol cytûn eu gweithredu’n rheolaidd ac yn amserol
- Mae fframwaith sicrwydd ar waith, a ddefnyddir yn effeithiol gan y Cyngor. Dyma sut y caiff risgiau busnes eu rheoli
- Mae’r datganiad llywodraethu blynyddol yn rhoi darlun cywir o’r sefydliad

2.2 Mae fframwaith rheoli ariannol y rhan fwyaf o gynghorau yn ddigonol ar y cyfan i ddiwallu anghenion cyfredol, ond nodwyd meysydd sy'n peri risg ymhob maes perfformiad a adolygwyd gennym. Mae lefel y risg sy'n berthnasol i rai agweddau ar reoli ariannol yn dangos bod angen atgyfnerthu trefniadau yn y meysydd hyn. Trafodir yr agweddau penodol a ystyriwyd gennym yn yr adrannau canlynol.

Nid oes gan unrhyw gyngor bolisi corfforaethol ar gynhyrchu incwm, sef maes a ddaw yn fwy pwysig wrth i gynghorau chwilio fwyfwy am ffynonellau refeniw amgen

2.3 Er bod gan y rhan fwyaf o gynghorau bolisïau a threfniadau rheoli ariannol digonol a chyfredol ar gyfer cynhyrchu incwm, roeddem o'r farn bod lleiafrif sylweddol yn wynebu peth risg am fod angen i'w trefniadau gael eu diweddaru. Er bod y rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru wedi cydnabod yr angen am bolisi penodol ar gynhyrchu incwm a chodi taliadau, roedd y mwyafrif helaeth yn dirprwyo penderfyniadau ar ffioedd a thaliadau i dimau cyfarwyddiaethau a gwasanaethau unigol. Nid yw'r ffaith nad oes dogfen bolisi benodol ar gynhyrchu incwm o reidrwydd yn risg sylweddol o ran rheolaeth ariannol – nid yw dogfennau polisi o'r fath yn nodwedd gyffredin ar ddulliau cynghorau yn Lloegr o godi taliadau a chynhyrchu incwm. Fodd bynnag, fel yn Lloegr, mae datblygiad polisïau corfforaethol ar gynhyrchu incwm yn debygol o gynyddu ymhlith cynghorau yng Nghymru wrth iddynt geisio mynd i'r afael â diffygion ariannol a ragfynegwyd.

2.4 Yn Lloegr, mae cynghorau yn mynd ati fwyfwy i ddatblygu eu dulliau strategol o gynhyrchu incwm, gan gynnwys nodi'r uchafswm taliadau a'i effaith negyddol bosibl ar wasanaethau a dinasyddion. Nododd gwaith Grant Thornton yn Lloegr, mewn meysydd fel parcio ceir a chasglu gwastraff gwyrdd, fod taliadau uwch wedi arwain at lifau refeniw uwch. Mewn meysydd gweithredol eraill, mae wedi arwain at well dealltwriaeth o incwm ar gyfer gweithgareddau cymorthdaledig, yn enwedig gwasanaethau anstatudol fel hamdden, ac mae hyn yn aml wedi arwain at fwy o fuddsoddiad mewn canolfannau chwaraeon, theatrau, cyrsiau golff a chyfleusterau eraill. Fwyfwy, mae trefniadau rhannu elw â sefydliadau yn y sector preifat wedi ffurfio rhan o'r drafodaeth cynllunio strategol. Yn olaf, mae masnacheiddio rhai o wasanaethau'r cyngor hefyd yn faes y mae rhai cynghorau yn Lloegr wedi bod yn manteisio arno - er enghraifft, gwerthu gwasanaethau gwaredu gwastraff ac ailgylchu i'r sector masnachol.

Roedd systemau pennu a monitro'r gyllideb yn ddigonol neu dim ond mân risgiau a berwyd yn y rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru, er bod lle i wella

2.5 Nodwyd gennym fod gan y rhan fwyaf o gynghorau weithdrefnau a phrosesau cadarn ar gyfer pennu a monitro'r gyllideb, gan gynnwys adolygiadau amserol, rhagolygon a ddatblygwyd yn dda a thargedau ariannol effeithiol. Mae hyn yn dangos bod prosesau pennu a monitro'r gyllideb wedi'u hymgorffori'n dda a'u bod yn effeithiol. Ymhlith y gwendidau a nodwyd gennym roedd: yr angen i wella ansawdd gwaith rhagamcanu galw o fewn gwasanaethau unigol yn ystod y broses o bennu'r gyllideb; tueddiad i gyllidebau fod yn seiliedig ar dybiaethau optimistaidd a phroses graffu a herio wael o ran perfformiad cyllidebau cyfarwyddiaethau a gwasanaethau yn enwedig mewn perthynas â gorwariant a thanwariant annisgwyl.

2.6 Mae systemau ar gyfer pennu a monitro'r gyllideb wedi bod yn faes datblygu allweddol i gynghorau yn Lloegr dros y pedair blynedd diwethaf, wedi'i lywio gan alwadau cynyddol ar y systemau hyn i sicrhau cydnerthedd ariannol parhaus. Ymhlith nodweddion allweddol trefniadau effeithiol a chadarn a welwyd yn datblygu mae:

- a sefydlu prosesau effeithiol ar gyfer pennu'r gyllideb sydd wedi'u hymgorffori'n dda;
- b ymgysylltiad cryf gan wasanaethau mewn gwaith cynllunio ariannol;
- c mwy o ffocws ar ddatblygu'r gyllideb ar sail sero ac o'r bôn i'r brig;
- ch pwyslais o'r brig i'r bôn traddodiadol ar gyfer pennu'r gyllideb yn dod yn llawer llai cyffredin;
- d fwyfwy, rheolwyr gwasanaeth yn cymryd cyfrifoldeb am reoli'r gyllideb, gan ryddhau'r tîm cyllid corfforaethol i ddatblygu rôl cynghori busnes, a;
- dd monitro'r gyllideb bob mis ac adrodd ar hyn i'r uwch dîm rheoli, gyda chynghorwyr yn adolygu hyn bob chwarter o leiaf.

Ystyrir bod gan y rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru reolaethau ariannol effeithiol

2.7 Gall llawer o gynghorau fod yn sicr o gadernid rheolaethau ariannol cyfredol, yn arbennig gwaith eu hadrannau archwilio mewnol. Fodd bynnag, lle na wnaeth cynghorau gystal, y prif ffactorau oedd newidiadau mawr i systemau a wnaeth amharu ar bethau yn ystod y flwyddyn a'r cyngor yn methu â gweithredu ar ganfyddiadau ac argymhellion a wnaed gan archwilwyr mewnol neu allanol a rheoleiddwyr.

2.8 Yn amlwg, mae sefydlu a chynnal rheolaethau ariannol effeithiol yn rhagofyniad i sicrhau cydnerthedd ariannol, ac atal gwallau a thwyll perthnasol a allai danseilio'r sefyllfa ariannol. Gallai methiant i ymdrin â gwendidau o'r fath arwain at fethiant sylweddol o ran llywodraethu ariannol.

2.9 Nododd Grant Thornton, yn Lloegr, mai un o'r meysydd nodedig o ran gwelliant fu'r ffordd y defnyddiwyd y gwasanaeth archwilio mewnol ac adolygwyr allanol eraill i gefnogi'r fframwaith rheoli ariannol a rhoi rhybudd cynnar o wendidau cyn iddynt ddatblygu'n broblemau mawr. Nid oedd a wnelo'r problemau hanesyddol â gallu ac effeithiolrwydd swyddogaethau archwilio mewnol yn unig, ond â'u heffaith hefyd o fewn eu sefydliadau a'r gefnogaeth a gawsant gan bwyllgorau archwilio ac uwch reolwyr i lywio gwelliannau.

Roedd effeithiolrwydd rheolwyr cyllid, o ran gallu ac adnoddau, yn achos pryder mewn mwy na hanner y cynghorau yng Nghymru

2.10 Ystyriwyd mai dim ond ychydig dan hanner y cynghorau yng Nghymru oedd â chyflenwad llawn o reolwyr cyllid. Mewn cynghorau eraill, mae rhywfaint o risg nad yw gallu a/neu adnoddau timau cyllid yn ddigonol i ymdrin â'r risgiau ariannol uwch a wynebir gan bob cyngor. Ymhlith y themâu cyffredin a oedd yn sail i'r risg uwch a nodwyd gennym mae: cynghorau yn gorfod dibynnu ar drefniadau interim a staff asiantaeth byrdymor i lenwi swyddi cyllid allweddol o fewn timau cyllid; colli gwybodaeth a phrofiad o'r Cyngor pan fo staff dros dro yn gadael; ac anawsterau i ymgorffori rheolaethau effeithiol am fod trosiant staff yn uchel.

2.11 Mae profiad cynghorau yn Lloegr wedi dangos bod lleihau gallu ac adnoddau timau cyllid yn nodwedd ar sawl cynllun arbed ym mlynyddoedd cynnar y caledi. Yn wrthreddfol, roedd hyn hefyd yn cyd-daro â'r angen am sgiliau cyllid uwch i reoli'r her ariannol, gan gynyddu'r lefel o risg. Ar ddechrau'r rhaglen o galedi, gwnaeth sawl cyngor yn Lloegr leihau eu timau cyllid er mwyn gwneud arbedion o ran costau cymorth cefn swyddfa. Byddai'r cynnydd mewn datganoli cyfrifoldebau ariannol i reolwyr o fewn adrannau gwasanaethau Cynghorau yn gwneud iawn am golli adnoddau ariannol (mewn egwyddor). Er nad oedd y rheolwyr hyn yn weithwyr cyllid proffesiynol, cawsant eu hailhyfforddi neu eu recriwtio i gyflawni'r rôl hon gan eu sefydliadau. I ddechrau, creodd hyn lawer o ansicrwydd ynghylch p'un a fyddai'r trefniadau newydd hyn yn gweithio'n effeithiol ac a fyddent yn gallu ymateb yn ddigonol i'r her ariannol gynyddol.

2.12 Erbyn 2012-13, nododd Grant Thornton fod y pryderon hyn wedi dechrau lleihau gan fod y trefniadau wedi bod yn effeithiol mewn sawl achos. Yn 2013-14, aseswyd bod mwy na 92 y cant o gynghorau yn meddu ar lefel ddigonol neu gadarn o allu ac adnoddau ariannol. Rhoddodd hyn sicrwydd i'r trefniadau newydd fod yn llwyddiannus yn y rhan fwyaf o achosion, ac maent hyd yn oed wedi bod o fudd i sefydliadau drwy greu atebolrwydd ariannol ehangach y tu allan i'r adran gyllid. O ran risgiau eraill yn ymwneud â gallu ac adnoddau timau cyllid, mae gorddibyniaeth ar unigolion allweddol, lle nad oes fawr ddim opsiynau o ran cyflenwi nac olyniaeth, yn dal i fod yn faes bregus i lawer o gynghorau yn Lloegr.

2.13 I gynghorau yng Nghymru sy'n ystyried opsiynau i leihau gallu ac adnoddau timau cyllid, mae'n bwysig eu bod yn deall yn llawn eu hanghenion rheoli ariannol newidiol yn y dyfodol ac yn gweithredu proses a reolir i ddisodli gallu ac adnoddau timau cyllid canolog drwy ddatganoli cyfrifoldebau ariannol i wasanaethau unigol yn fwy. Gall lleihad yng ngallu ac adnoddau timau cyllid a reolir yn wael arwain at oblygiadau difrifol o ran cydnerthedd ariannol yn y dyfodol. Y fantais, os gwneir hyn yn dda, yw bod lleihau staff mewn ffordd a gynllunnir ac a reolir wedi bod yn hynod lwyddiannus wrth leihau costau a chynyddu effeithiolrwydd gwaith rheoli ariannol. Mae angen i drefniadau cyflenwi a chynllunio olyniaeth ar gyfer rheolwyr ariannol cynghorau yng Nghymru ddatblygu ar gam cynnar oherwydd bydd y galw am reolwyr cyllid hynod fedrus a phrofiadol yn parhau ar lefel uchel yn yr hinsawdd bresennol.

Rhan 3

Er bod trefniadau llywodraethu ariannol yn weddol gadarn, mae ansawdd y wybodaeth am berfformiad a chostau a ddefnyddir a'r lefel o waith craffu a herio o fewn cynghorau yng Nghymru yn amrywio'n fawr, a all danseilio effeithiolrwydd y broses o wneud penderfyniadau

3.1 Yn y rhan hon o’r adroddiad, canolbwyntiwn ar drefniadau llywodraethu ac atebolrwydd ariannol cynghorau. At ddibenion ein hadolygiad, rydym wedi defnyddio’r canlynol fel nodweddion allweddol gwaith llywodraethu ariannol da ac wedi adolygu arferion a pherfformiad cyfredol yn eu herbyn.

Nodweddion trefniadau llywodraethu ariannol da

Llywodraethu ariannol

- Ceir dealltwriaeth glir o’r amgylchedd ariannol y mae’r cyngor yn gweithredu ynddo.
- Adroddiadau rheolaidd a thryloyw i aelodau. Ymhlith yr adroddiadau mae manylion cynllunio camau gweithredu a dadansoddi amrywiadau.
- Cymerwyd camau i ymdrin â meysydd risg allweddol.
- Mae’r Prif Swyddog Cyllid yn aelod allweddol o’r tîm arwain.
- Mae swyddogion a rheolwyr ymhob rhan o’r cyngor yn deall goblygiadau ariannol polisïau, rhaglenni a gweithgareddau cyfredol ac amgen.
- Mae’r tîm arwain yn sicrhau bod sgiliau ariannol priodol ar waith ar bob lefel o’r sefydliad - er enghraifft, dealltwriaeth dda o gostau uned a’r ffactorau sy’n sbarduno costau.
- Mae’r tîm arwain yn meithrin amgylchedd agored o herio tybiaethau a pherfformiad ariannol.
- Ceir cynllun dirprwyo effeithiol, gan sicrhau bod cyfrifoldebau ac atebolrwydd ariannol yn glir.
- Ymgysylltir â rhanddeiliaid gan gynnwys ymgynghori ar y gyllideb.
- Ceir polisïau a gweithdrefnau cynhwysfawr i aelodau, swyddogion a deiliaid cyllidebau, sy’n amlinellu cyfrifoldebau yn glir.
- Caiff argymhellion archwilio mewnol ac allanol eu gweithredu’n brydlon.
- Mae pwyllgorau a’r cabinet yn adolygu perfformiad yn rheolaidd a chreffir arno’n briodol.
- Mae cynlluniau adfer effeithiol ar waith.

3.2 Perfformiodd cynghorau yn well ym maes llywodraethu ariannol na meysydd eraill a ystyriwyd yn ein hadolygiad, er bod rhai gwendidau yn parhau, yn enwedig o ran sicrhau bod cynlluniau arbed yn cael eu cyflawni. Er bod risgiau llywodraethu ariannol yn codi i raddau cymharol isel yn gyffredinol o gymharu â meysydd eraill, mae ein canfyddiadau yn dal i danlinellu'r angen i atgyfnerthu trefniadau yn wyneb lefelau cynyddol o risg oherwydd pwysau ariannol. Mae adroddiad gan y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus[3] (Ionawr 2014) yn tynnu sylw at rai o'r newidiadau a fydd yn ofynnol ym maes llywodraethu er mwyn ateb yr heriau sydd ynghlwm wrth ostyngiadau sylweddol mewn cyllid llywodraeth leol.

3.3 Dengys profiadau yn Lloegr mai prin y ceir methiannau mawr ym maes llywodraethu, ond lle maent yn digwydd, gallant gael canlyniadau ariannol pellgyrhaeddol ymhlith eraill - fel y mae enghreifftiau diweddar fel achosion Ymddiriedolaeth Sefydliad y GIG Canol Swydd Stafford a Chyngor Bwrdeistref Metropolitan Rotherham wedi'u dangos. Natur problemau llywodraethu difrifol yw y gallant godi yn sgil gwendidau mewn trefniadau a allai fod wedi ymddangos yn gymharol ddibwys yn flaenorol, gan danlinellu'r angen i fod yn wyliadwrus a chymryd camau effeithiol pan nodir gwendidau.

3.4 Hefyd, yn sgil profiadau Lloegr, gwelir y gall gwelliannau mewn trefniadau llywodraethu fod ar ei hôl hi weithiau mewn perthynas â gwelliannau a all ddigwydd mewn meysydd rheoli ariannol eraill, gan ei bod yn anos mesur effeithiolrwydd llywodraethu nes i rywbeth fynd o'i le. Fodd bynnag, dylai cynghorau yn Lloegr sicrhau eu bod yn nodi arfer gorau sy'n dod i'r amlwg ac yn ei roi ar waith, er mwyn lliniaru'r risg hon.

3.5 Nododd ein hadolygiad fod tua hanner y cynghorau yng Nghymru yn wynebu rhywfaint o risg mewn un neu fwy o'r meysydd hyn. Mae'r meysydd allweddol y gellid eu gwella yn ymwneud â'r canlynol:

- a methiant i sicrhau bod y gwaith o gyflawni a datblygu cynlluniau arbed yn cael ei ddadansoddi ar wahân a'i fonitro'n rheolaidd gan gynghorwyr fel rhan o drefniadau monitro ariannol cyffredinol y Cyngor;
- b nifer gyfyngedig o ddangosyddion perfformiad, os o gwbl, ar waith neu wedi'u cyflwyno i'r pwyllgor perthnasol;
- c diffyg atebolrwydd o ran tanwariant/gorwariant cyllidebol a chyflawni arbedion gan gyfarwyddwyr a phenaethiaid gwasanaeth;
- ch adroddiadau misol cyfyngedig i uwch swyddogion fel swyddog adran 151 neu'r Prif Weithredwr, ar berfformiad cynlluniau arbed a thimau cysylltiedig;
- d diffyg tryloywder o ran y ffordd y dangosir bod cynlluniau arbed wedi cael eu cyflawni, er enghraifft, y graddau y mae cynlluniau aflwyddiannus wedi cael eu disodli gan arbedion cylchol ac anghylchol eraill neu incwm nas cynlluniwyd; a
- dd her aneffeithiol gan gynghorwyr ac uwch swyddogion o ran perfformiad ariannol a pherfformiad y cynllun arbed.

3 Adroddiad y *Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus*, Llywodraeth Cymru, Ionawr 2014.

3.6 Dylai cynghorau gyflwyno adroddiadau rheolaidd ar arbedion unigol er mwyn nodi gorwariant a thanwariant a sicrhau bod camau priodol ac amserol yn cael eu cymryd i gyflawni cynlluniau arbed cytûn. Os nad yw cynghorau yn monitro meysydd penodol o arbedion peryglir eu gallu i werthuso a chraffu ar gynlluniau arbed. Gan fod angen i gynghorau bennu targedau arbed mwy anodd a heriol, mae'n fwyfwy pwysig cynnal gwaith craffu a monitro effeithiol ar gynlluniau arbed unigol.

3.7 Nododd Grant Thornton, yn Lloegr dros y blynyddoedd diwethaf, fod cynghorwyr wedi gorfod gwneud penderfyniadau anodd ynglŷn â darparu gwasanaethau fel sydd wedi digwydd yng Nghymru. Fel rhan o hynny, mae cynghorwyr wedi meithrin gwell dealltwriaeth o'r amodau ariannol sylfaenol, gan helpu i ennyn hyder y tîm rheoli a chynyddu awydd sefydliadau i fentro. Mae hyn yn arbennig o amlwg yn y lefelau cynyddol o arloesedd, er enghraifft, gyda chydweithio rhwng cynghorau a phartneriaid eraill, a datblygu modelau cyflawni amgen i wasanaethau.

3.8 Ceir achosion o hyd mewn cynghorau unigol yng Nghymru a Lloegr lle bu cynghorwyr yn amharod neu'n araf i werthfawrogi'r angen am ragolwg mwy radical o ran cynaliadwyedd gwasanaethau. Yn aml, mae'r cynghorau hyn yn canolbwyntio gormod ar leihau cymorth cefn swyddfa neu ar fesurau effeithlonrwydd tameidiog er mwyn darparu'r arbedion sydd eu hangen arnynt. Nid yw llawer o'r farn bod diwylliant cryf o effeithlonrwydd ariannol yn flaenoriaeth, waeth beth fo sefyllfa ariannol y cyngor.

3.9 Yn yr achosion hyn, disgwylir i swyddogion chwarae rôl gryfach yn helpu cynghorwyr i ddeall yr amgylchedd ariannol a'r rhagolwg tymor hwy. Bydd cynghorwyr yng Nghymru yn cael budd mawr o ddatblygu rhaglenni hyfforddi a datblygu i gynghorwyr a gyflwynir mewn ffordd amserol i'w cefnogi yn eu rolau.

3.10 Fodd bynnag, mae ein gwaith dadansoddi yn datgelu, mewn rhai achosion, nad yw cynghorwyr ac uwch reolwyr yn ddigon heriol efallai yn ystod y broses o bennu cyllideb gan arwain at amrywiadau uwch na'r disgwyl ar ddiwedd y flwyddyn. Mae'r angen i wella prosesau craffu a herio wedi cael ei ddatblygu cryn dipyn yn Lloegr ac mae angen ymdrin ag ef ar fyrder yng Nghymru fel bod cynghorau yn ateb yr heriau ariannol a wynebir ganddynt.

3.11 Yn yr un modd, dengys gwaith Grant Thornton fod hyfforddi a datblygu cynghorwyr ar faterion ariannol a'u rôl lywodraethu yn dal i fod yn fan gwan mewn llawer o gynghorau yn Lloegr. Mae'r gwendid hwn yn arbennig o acíwt mewn blwyddyn lle cafodd llawer o gynghorwyr newydd eu creu yn dilyn etholiadau llywodraeth leol. Roedd amlder adroddiadau i gynghorwyr yn bryder mewn rhai cynghorau yn Lloegr. Mewn rhai achosion, roedd yn digwydd yn llai aml na phob chwarter. Gall y diffyg adrodd rheolaidd hwn fod yn arbennig o broblematig lle mae'r Cyngor yn wynebu pwysau ariannol sylweddol ac, o ganlyniad, fod angen adroddiadau ac adolygiadau mwy rheolaidd na'r hyn a fu'n safonol yn y gorffennol.

3.12 Yn Lloegr, mae cywirdeb y gwaith o ragamcanu alldro cyllidebol yn dal i fod yn faes lle mae angen gwneud rhagor o welliannau. Yn rhy aml, ceir amrywiadau mawr rhwng adroddiadau misol neu chwarterol a gwneir diwygiadau rheolaidd i'r alldro a ragamcenir o wendidau yn y systemau ar gyfer rheoli a chysoni perfformiad y gyllideb a chynlluniau arbed. Erys y wybodaeth ariannol a roddir i gynghorwyr, lle nad yw materion sylfaenol o ran perfformiad yn cael eu nodi'n ddigonol, yn rhwystr mawr i ymgysylltu â chynghorwyr yn effeithiol a chraffu ar y broses gyflawni yn gadarn.

3.13 Nododd ein hadolygiad nad oes gan lawer o gynghorau yng Nghymru hanes cryf o gyflawni cynlluniau arbed. Mae'r risgiau llywodraethu a nodwyd gennym yn ymwneud yn bennaf â diffyg gwaith monitro ffurfiol ar gyflawni targedau arbed unigol yn erbyn perfformiad arfaethedig cynghorwyr, a'r diffyg her a/neu ddwyn swyddogion cyfrifol i gyfrif sy'n deillio o hynny.

3.14 Yn Lloegr, yn 2011-12 a 2012-13, pan oedd llawer o gynghorau yn dechrau cyflawni arbedion ar raddfa fawr, gwelsom gynnydd mewn risgiau llywodraethu a oedd yn ymwneud â chyflawni cynlluniau arbed. Y rheswm dros hyn oedd bod arbedion, mewn blynyddoedd blaenorol, fel arfer yn fach ac roedd modd monitro eu bod yn cael eu cyflawni'n ddigonol drwy'r gyllideb. Felly, nid oedd effaith methiant i gyflawni arbedion yn peri risg strategol i weithrediadau cyngor ac roedd y trefniadau craffu cyffyrddiad ysgafn yn ddigonol i ddiwallu anghenion y cyngor. Fodd bynnag, wrth i lefel yr arbedion gynyddu ynghyd â'r risgiau strategol cysylltiedig, araf fu'r broses o addasu'r trefniadau llywodraethu. Felly, cafodd cynghorwyr wybodaeth anghyflawn neu o ansawdd gwael am hynt y broses o gyflawni cynlluniau arbed cytûn - a oedd bellach yn dod yn hynod bwysig i gydnerthedd ariannol yn y dyfodol.

3.15 Nodwyd gennym nad yw nifer o gynghorau yng Nghymru yn dal i adrodd ar hynt cynlluniau arbed ar wahân sy'n tanseilio gallu cynghorwyr i herio a chraffu ar y broses o gyflawni arbedion yn ystod y flwyddyn a ph'un a ydynt ar y trywydd iawn. Mae hefyd yn ei gwneud yn anodd nodi'n glir y gwahaniaeth rhwng arbedion cylchol a gyflawnwyd hyd yn hyn, ac atebion byrdymor - er enghraifft, o incwm annisgwyl - na fydd ar gael mewn blynyddoedd i ddod. Mae'r fath ddealltwriaeth yn hanfodol o ran herio perfformiad swyddogion, yn enwedig lle mae angen gwneud arbedion mawr dros nifer o flynyddoedd.

3.16 Un datblygiad pwysig diweddar yn Lloegr fu'r defnydd cynyddol o gerdyn sgorio cytbwys integredig. Mae'r defnydd o gardiau sgorio yn fodd i ystyried pwysau ariannol yng nghyd-destun perfformiad gwasanaethau, y gweithlu ac agweddau gweithredol eraill. Mae cynghorau yn Lloegr yn rhoi'r gorau i'r dull traddodiadol o adolygu perfformiad ariannol ar wahân ac mae hyn yn opsiwn i gynghorau yng Nghymru.

Enghraifft o Arfer Da – Cyngor Sir Powys

Mae Cyngor Sir Powys wedi cymryd camau rhagweithiol i atgyfnerthu ei broses llywodraethu ariannol drwy gymryd rhan mewn adolygiad cymheiriaid a nodi meysydd allweddol i'w gwella. Mae'r Cyngor wedi cymryd camau cydweithredol, gan weithio gyda'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus, Grant Thornton UK LLP a CIPFA Cymru i wella ei brosesau llywodraethu ariannol.

Rhan 4

Mae cynghorau o dan straen aruthrol ac ni fydd trefniadau rheoli ariannol a arferai fod yn ddigon da yn parhau i fod yn addas at y diben pan wynebir pwysau ariannol cynyddol

4.1 Yn y rhan hon o’r adroddiad, canolbwyntiwn ar ddefnydd cynghorau o fesurau perfformiad a rheoli perfformiad. At ddibenion ein hadolygiad, rydym wedi defnyddio’r canlynol fel nodweddion allweddol gwaith rheoli perfformiad ariannol da ac wedi adolygu arferion a pherfformiad cyfredol yn eu herbyn.

Nodweddion gwaith rheoli perfformiad ariannol da

Dangosyddion allweddol perfformiad ariannol

- Caiff dangosyddion allweddol perfformiad ariannol eu monitro’n rheolaidd
- Mae’r Cyngor yn gweithredu o fewn lefel briodol o gronfeydd wrth gefn a balansau a bennwyd yn lleol
- Caiff balans y gronfa gyffredinol ei gynnal ar y lefel ofynnol y cytunir arni’n lleol neu uwchlaw hynny
- Mae cyfalaf gweithio ar gymhareb a bennwyd gan swyddog adran 151 neu uwchlaw hynny
- Mae lefelau benthyca hirdymor ar lefel y gellir ei rheoli ac o fewn terfynau benthyca darbodus
- Pennwyd targedau ar gyfer y dyfodol mewn perthynas â dangosyddion allweddol, fel balansau cronfeydd wrth gefn a dangosyddion darbodus
- Mae hanes o wario o fewn y gyllideb a rheoli achosion o orwario a ragwelwyd yn ystod y flwyddyn mewn ffordd ragweithiol
- Cymerir camau sefydliadol cadarn ac iddynt ffocws mewn perthynas â rheoli absenoldebau er mwyn gwella cynhyrchiant, lleihau costau a gwella gwasanaeth cwsmeriaid

4.2 Wrth i ni gyflawni rhagor o waith ar gydnerthedd ariannol cynghorau, bwriadwn ddatblygu system adrodd ‘goleuadau traffig’ sy’n cwmpasu perfformiad ariannol a pherfformiad y gweithlu a nodi meysydd i’w gwella ymhellach. Mae’r system goleuadau traffig yn debyg i’r hyn a wnaed gan Grant Thornton yn Lloegr ac mae’n ein galluogi i wneud cymariaethau defnyddiol. Bwriadwn ddatblygu hyn er mwyn cyflwyno adroddiadau mwy cynhwysfawr ar gydnerthedd ariannol a byddwn yn trafod y fethodoleg rydym yn bwriadu ei defnyddio gyda chynghorau a rhanddeiliaid eraill. Mae ein dadansoddiad o DPAau ariannol yn dynodi bod trefniadau ariannol llawer o gynghorau dan bwysau difrifol. At hynny, yn sgil y gostyngiadau cyllidebol yn Lloegr a nodwyd gan Grant Thornton, gwelwyd trefniadau a oedd yn arfer bod yn ddigon da yn peidio â bod yn addas at y diben mwyach ac yn gofyn am esblygiad sylweddol a chyflym er mwyn galluogi cynghorau i gyflawni’r arbedion y mae angen iddynt eu gwneud.

4.3 Daw’r wybodaeth a ddefnyddiwyd yn ein dadansoddiad o gyfrifon statudol pob cyngor. Mae’r dadansoddiad yn seiliedig ar gronni DPAau yn ymwneud â chyflawni’r gyllideb, hylifedd, benthyca a lefelau cronfeydd wrth gefn. Dengys ein dadansoddiad o berfformiad cynghorau ar y mesurau hyn fod 15 o 22 o gynghorau mewn sefyllfa well o ran risg. Er nad yw unrhyw gyngor yr ystyrir ei fod yn wynebu risg uchel mewn sefyllfa waeth, ceir pedwar cyngor sy’n wynebu risg gynyddol am fod perfformiad yn erbyn y mesurau hyn yn dirywio. Isod crynhown berfformiad cynghorau yng Nghymru yn erbyn y tri dangosydd perfformiad ariannol allweddol - cyflawni’r gyllideb, hylifedd a benthyca.

Mae cynghorau yn wynebu lefel uchel o risg wrth gyflawni cyllideb gytbwys ond mae’r cyfeiriad teithio yn dynodi bod perfformiad o ran y gyllideb yn gwella wrth i welliannau i waith cynllunio ariannol a rheolaeth ariannol ddal gafael

4.4 Mae’r dangosydd perfformiad hwn yn edrych ar hanes y Cyngor o danwariant neu orwariant yn erbyn cyllidebau refeniw, perfformiad ar alldro gwariant refeniw net, sy’n helpu i ddilysu cryfder trefniadau cynllunio ac effeithiolrwydd rheolaeth ariannol. Mae hanes da o gyflawni’r gyllideb yn ddangosydd cryf o b’un a all cynlluniau ariannol y dyfodol, gan gynnwys arbedion mawr, gael eu cyflawni.

4.5 Caiff ein dadansoddiad ei bennu gan berfformiad cyllidebol cynghorau a ph’un a fu gorwariant cyllideb refeniw sylweddol a diffygion cyllidebol cyson a/neu sylweddol. Mae’r rhain yn aml yn ymwneud â gwasanaethau a arweinir gan alw fel gofal cymdeithasol plant ac oedolion. Bydd y gwasanaethau hyn yn dal i beri risg allweddol dros y blynyddoedd i ddod wrth i arian grant barhau i leihau ond wrth i’r galw aros yn gyson, a hyd yn oed gynyddu mewn rhai meysydd. Mae cynghorau sy’n parhau i orwario eu cyllidebau refeniw mewn gwasanaethau a arweinir gan alw fel y rhain yn debygol o wynebu anawsterau ariannol yn y dyfodol. Yn ein barn ni, mae cynghorau wedi perfformio’n dda pan fyddent wedi tanwario’n gyson yn erbyn eu cyllideb refeniw neu pan fyddent wedi lleihau eu diffyg cyllideb net (neu wedi cyflawni gwarged) ac wedi cyflawni sefyllfa alldro net ffafriol.

4.6 Nododd Grant Thornton fod profiad Lloegr yn dangos bod hanes da o gyflawni'r gyllideb yn ddangosydd cryf o b'un a all cynlluniau ariannol y dyfodol, gan gynnwys arbedion mawr, gael eu cyflawni. Gwnaeth lleiafrif sylweddol o gynghorau yn Lloegr (14 y cant) ei chael yn anodd cyflawni eu cyllideb yn 2013-14. Y risg fwyaf cyffredin oedd gorwariant cyllideb refeniw sylweddol. Roedd y fath orwariant yn ymwneud yn aml â gwasanaethau a arweinir gan alw, fel gofal cymdeithasol plant neu oedolion. Mae tangyllidebu parhaus yn y gwasanaethau hyn yn beryglus i gydnerthedd ariannol yn y dyfodol. Mae awdurdod â gwendidau yn y maes hwn nad yw wedi gwneud cynnydd sylweddol wrth drawsnewid ei wasanaethau yn debygol o wynebu anawsterau ariannol sylweddol yn y dyfodol agos. Nododd ein dadansoddiad o gynghorau yng Nghymru fod dros draean (36 y cant) o gynghorau wedi profi rhai anawsterau hanesyddol yn mantoli'r gyllideb ond dengys y cyfeiriad teithio fod perfformiad cyllidebol yn gwella ymhob cyngor.

Mae'n amlwg bod lefel uchel o amrywiad yng nghymarebau hylifedd cynghorau yng Nghymru ar adeg pan fo rheoli llif arian parod yn dod yn fwyfwy pwysig i gynghorau

4.7 Mae'r 'gymhareb gyfredol' o asedau (asedau y gellir eu trosi'n arian parod yn hawdd) i rwymedigaethau (rhwymedigaethau byrdymor y mae angen eu talu'n brydlon) yn rhoi syniad o hylifedd cynghorau. Mae'r risg o redeg allan o arian parod wedi bod yn llai acíwt i gynghorau'n draddodiadol, o gymharu â'r GIG neu'r sector preifat, oherwydd sicrwydd derbynebau incwm grant a natur gwerth isel, swm uchel trethiant lleol. Fodd bynnag, mae proffil cyllid cynghorau yn newid o'r model traddodiadol gyda llai o ddibyniaeth ar arian grant a mwy o ddibyniaeth ar gynhyrchu incwm, mwy o risg ariannol o fenthyca a buddsoddiadau arian parod. O ganlyniad i'r newidiadau hyn, mae'r risg o redeg allan o arian parod yn cynyddu a daw'r gwaith o reoli llif arian parod cadarn yn fwyfwy pwysig er mwyn sicrhau bod modd talu costau a thalu cyflogau cyflogeion ar amser.

4.8 O'n dadansoddiad, mae'n amlwg bod cryn amrywiad yng nghymarebau hylifedd cynghorau yng Nghymru. Nododd ein hadolygiad fod 55 y cant o gynghorau yn wynebu risg isel neu isel i ganolig ac roedd 45 y cant o gynghorau yn wynebu lefel uwch o risg. Ar y cyfan, dengys y cyfeiriad teithio, yn 2013-14, fod 14 o'r 22 o gynghorau yng Nghymru wedi gostwng lefelau hylifedd o gymharu â 2012-13, a dim ond wyth cyngor sydd wedi profi gwell hylifedd. Ymhlith y rhesymau dros y lefel is hon o hylifedd mae defnydd cynyddol o fenthyciadau byrdymor er mwyn bodloni gofynion cyfalaf gweithio'r cyngor a lefelau llai o adneuon banc byrdymor, gyda lefelau llog isel yn debygol o fod yn sail i hyn.

Nid yw lefelau benthyca yn bryder mawr ar hyn o bryd i'r rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru ac mae'r lefel gyffredinol o risg ariannol yn isel

4.9 Dengys cymhareb gerio isel fod cyngor yn ariannol sefydlog ac y gall, yn gyffredinol, fenthyca'n haws gan y bydd mewn gwell sefyllfa i dalu'r llog na'r rheini â chymarebau uwch. Felly, mae gerio yn fesur defnyddiol o iechyd ariannol corfforaethol gan ei fod yn fodd i gymharu cronfeydd cyngor â'r 'ddyled' a fenthyciwyd.

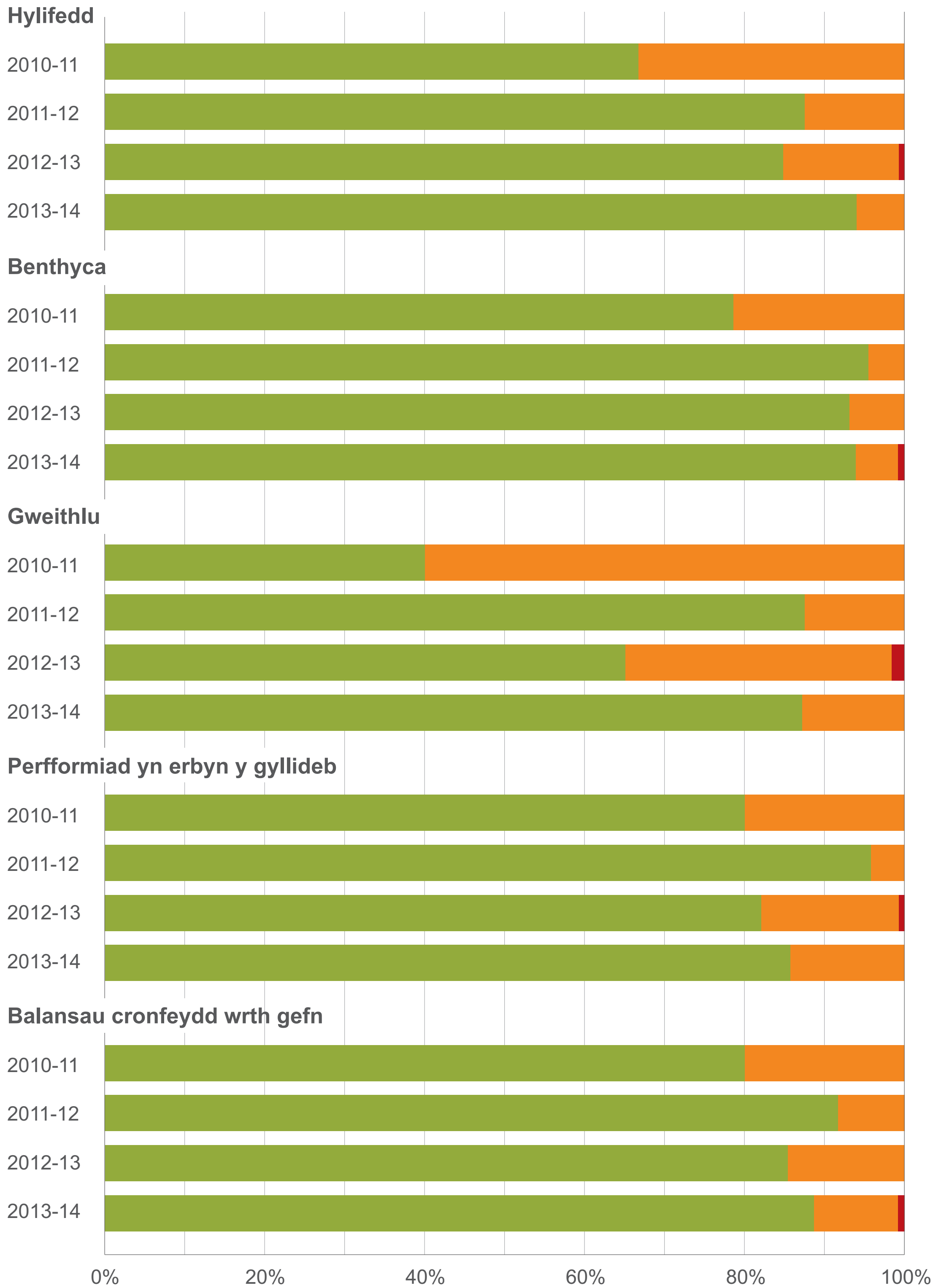
4.10 Rydym wedi cyfrifo sefyllfa gerio pob cyngor ac wedi nodi ei bod naill ai'n gwella, lle mae lefelau benthyca a dyledion wedi aros yn sefydlog neu wedi gostwng, neu ei bod yn gwaethygu, lle mae lefelau benthyca a dyledion yn cynyddu. Ar sail y dadansoddiad hwn, mae 10 o gynghorau mewn sefyllfa gerio well ac mae 12 o gynghorau mewn sefyllfa gerio waeth. Roedd ystod ganrannol gerio cynghorau yng Nghymru yn amrywio o 14 y cant, ar ei hisaf, i 32 y cant, ar ei huchaf.

4.11 Nododd gwaith Grant Thornton yn Lloegr mai dim ond mewn llond llaw o gynghorau y cafwyd risg i gydnerthedd ariannol yn deillio o fenthyca, yn enwedig o ran gallu cyngor i drin dyled. Lliniarwyd y lefel gyffredinol o risg ymhellach gan y ffaith mai gan fenthycwyr risg isel fel Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus y cafwyd y rhan fwyaf o fenthyciadau. Prin oedd y cynghorau nad oeddent yn unol â'u priod grwpiau cymheiriaid, sef y brif ffordd o asesu lefel y risg i Gynghorau yn Lloegr. Fel gyda hylifedd, mae'r cynnydd yn natur soffistigedig polisïau rheoli'r Trysorlys a'r defnydd o gynghorwyr proffesiynol yn aml yn lleihau'r risg i awdurdodau lleol.

Dengys graddau cyfatebol Dangosyddion Perfformiad Allweddol Lloegr, wedi'u holrhain dros amser, yr effaith gadarnhaol y gall gwella trefniadau cynllunio, llywodraethu a rheoli ariannol ei chael ar ganlyniadau ariannol, er gwaethaf heriau ariannol sylweddol

4.12 Mae Arddangosyn 2 yn crynhoi canfyddiadau adolygiad Grant Thornton o gydnerthedd ariannol cynghorau yn Lloegr ers 2010-11 ac mae'n dangos tueddiad i wella sy'n adlewyrchu esblygiad cadarnhaol trefniadau rheoli ariannol dros y pedair blynedd diwethaf. Mae'r datblygiad hwn yn gyson â'r taflwybr gwell a welwyd gennym o ran trefniadau cynllunio, llywodraethu a rheoli ariannol cryf. Rydym yn bwriadu defnyddio dadansoddiad graddau risg tebyg i'r hyn a ddefnyddiwyd gan Grant Thornton mewn adroddiadau pellach ar gydnerthedd ariannol cynghorau yng Nghymru.

Ffigur 2 – Crynodeb o ddadansoddiad Grant Thornton o berfformiad rheoli ariannol cynghorau yn Lloegr rhwng 2010-11 a 2013-14
Mae Cynghorau yn Lloeger yn parhau i reoli'r risgiau ariannol y maent yn eu hwynebu



Ffynhonnell: Rising to the challenge – The evolution of local government, Grant Thornton, Tachwedd 2014

Rhan 5

Dengys profiad cynghorau yn Lloegr ei bod yn bosibl ymdrin â gostyngiadau sylweddol mewn cyllid ond er mwyn llwyddo rhaid cyflwyno newidiadau sylweddol i waith cynllunio ariannol strategol a gweithredol

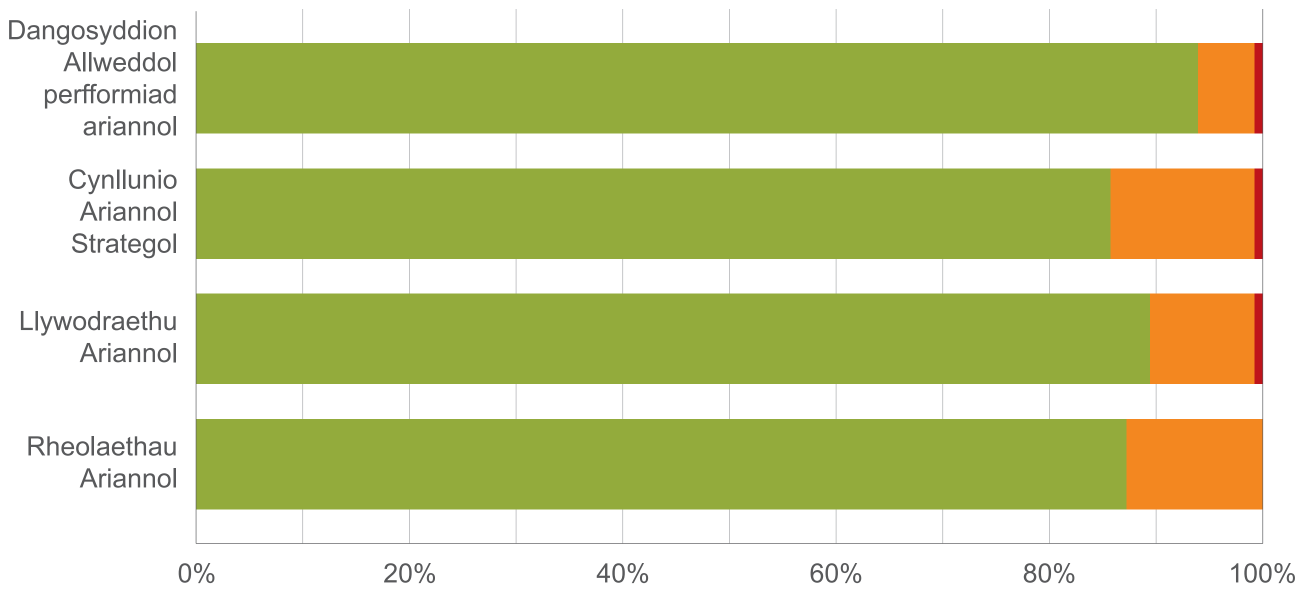
5.1 Canfu gwaith Grant Thornton yn Lloegr fod tueddiad i wella mewn cynghorau sy'n adlewyrchu esblygiad cadarnhaol trefniadau rheoli ariannol dros y pedair blynedd diwethaf. Mae'r datblygiad hwn yn gyson â'r taflwybr gwell a welwyd gennym o ran trefniadau cynllunio, llywodraethu a rheoli ariannol.

5.2 Er bod rhai cynghorau yn Lloegr yn wynebu trobwynt ariannol, y wers gadarnhaol i gynghorau yng Nghymru yw bod y mwyafrif yn parhau i gyflawni sefyllfa ariannol gynaliadwy ac yn debygol o wneud hynny cyn belled ag y gallant ddatblygu a chyflwyno ymatebion effeithiol i amodau newidiol. Fodd bynnag, yn y rhan fwyaf o achosion yn Lloegr, mae hyn wedi gofyn am ailystyried pa wasanaethau a all gael eu darparu, i bwy a pha lefel o wasanaeth sy'n fforddiadwy yn y bôn. Yn ei dro, mae hyn wedi gofyn am ddatblygu trefniadau rheoli ariannol hynod soffistigedig nad oeddent wedi'u dychmygu bedair mlynedd yn ôl.

5.3 Dengys Ffigur 3 fod y rhan fwyaf o gynghorau yn Lloegr yn rheoli'r heriau ariannol a wynebir ganddynt a bod y lefel gyfredol o risg ariannol yn gymharol isel.

Ffigur 3 – Crynodeb o Ddangosyddion Risg Ariannol Grant Thornton ar gyfer Cynghorau yn Lloegr 2013-14

Mae'r rhan fwyaf o gynghorau yn Lloegr yn rheoli'r heriau ariannol a wynebir ganddynt ac mae'r lefel bresennol o risg ariannol yn gymharol isel



Ffynhonnell: Rising to the challenge – The evolution of local government, Grant Thornton, Tachwedd 2014

5.4 Nododd Grant Thornton y canlynol:

a Mae safonau cynllunio ariannol strategol yn Lloegr yn gwella hefyd. Mae hyn yn arwydd cryf o esblygiad sylweddol prosesau cynllunio, sy'n rhannol angenrheidiol. Mae angen i lawer o gynghorau barhau i ehangu eu gwaith blaengynllunio, sicrhau bod canlyniadau arfaethedig yn gyflawnadwy a newid ffocws o arbedion effeithlonrwydd i drawsnewid gwasanaethau a chynhyrchu incwm.

b Mae safonau llywodraethu ariannol yn Lloegr yn dal i wella, yn enwedig o ran ansawdd a hygyrchedd y wybodaeth a roddir i gynghorwyr. Er bod gwendidau mawr mewn prosesau llywodraethu yn gymharol brin, maent yn dueddol o arwain at ganlyniadau ariannol difrifol ac eang. Mae'r gwaith o lywodraethu partneriaethau allweddol a strwythurau grwpiau yn peri risg i rai cynghorau.

c Rheolaeth ariannol yw un o'r themâu sy'n dal i esgor ar y nifer fwyaf o broblemau yn Lloegr, sy'n aml yn ymwneud â chyflawni cynlluniau arbed. Fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o gynghorau yn dal i berfformio'n ddigonol ac unwaith eto bu tuedd i wella systemau rheolaeth ariannol yn raddol dros yr ychydig flynyddoedd diwethaf.

5.5 Daeth adolygiad Grant Thornton yn Lloegr i'r casgliad, er gwaethaf yr heriau y mae cynghorau yn eu hwynebu ymhob un o'r meysydd hyn, fod y lefel gyfredol o risg ariannol yn gymharol isel yn y rhan fwyaf o gynghorau.

Mae prif negeseuon adolygiad 2013-14 o gynghorau yn Lloegr yn dangos cyffelybiaeth ddefnyddiol rhwng profiadau cynghorau yng Nghymru

5.6 Mae'r rhan fwyaf o gynghorau yn Lloegr yn dal i ateb yr her a berir gan ostyngiadau mewn cyllid gan y Llywodraeth, a gefnogir gan esblygiad trefniadau rheoli ariannol dros y pedair blynedd diwethaf. Y rheini sydd wedi ei chael yn anodd sefydlu trefniadau ariannol effeithiol hyd yn hyn yw'r rhai sydd fwyaf tebygol o wynebu trobwynt. Disgwylir i'r heriau gynyddu wrth i wariant leihau dros yr ychydig flynyddoedd nesaf ac mae'n rhaid i gynghorau barhau i addasu. Mae'r rhai nad ydynt yn trawsnewid eu gwasanaethau yn wynebu trobwynt ariannol yn 2016-17.

5.7 Nododd ymchwil Grant Thornton hefyd fod mwy o hyder bod y rhan fwyaf o gynghorau yn Lloegr yn dod o hyd i ffyrdd o oresgyn yr heriau ariannol a wynebir ganddynt, yn enwedig trawsnewid y ffordd y darperir gwasanaethau lleol. Daw adolygiad Grant Thornton o gynghorau yn Lloegr i'r casgliad bod hyn, yn anochel, yn dal i olygu bod gan gynghorwyr rai penderfyniadau anodd eu gwneud ac, yn y pen draw, mae wedi arwain at ddarparu llai o wasanaethau mewn rhai ardaloedd.

5.8 Yn gymesur, mae cynghorau sir ac un haen yn wynebu mwy o her na chynghorau dosbarth, yn rhannol am fod y cyntaf yn gyfrifol am wasanaethau a arweinir gan alw fel gofal cymdeithasol, sy'n parhau i beri risg ariannol hynod acíwt. Fodd bynnag, mae llawer o gynghorau dosbarth wedi cyflawni cryn arbedion ac yn aml maent yn arwain y gwaith o ddatblygu modelau darparu newydd gan gynnwys gwasanaethau a rennir a threfniadau cydreoli.

5.9 Erys nifer y cynghorau yn Lloegr â phroblemau ariannol critigol yn isel, o gymharu â'r GIG yn Lloegr, er enghraifft. Yr hyn sy'n amlwg yw'r ffordd y mae cynghorau wedi gwella eu trefniadau rheoli ariannol yn raddol, gan gynnal neu hyd yn oed wella eu perfformiad ariannol, yn wyneb heriau cynyddol. Ni ellir dweud hyn am gyrff y GIG yn Lloegr.

5.10 Mae gan y rhan fwyaf o gynghorau yn Lloegr ryw fath o wendid neu risg yn eu trefniadau a allai effeithio ar eu gallu i gyflawni cynlluniau ariannol yn y tymor canolig. Fodd bynnag, mae ein canfyddiadau'n awgrymu, dros y pedair blynedd diwethaf, y gall risgiau gael eu lliniaru ac y gall perfformiad gwasanaethau gael ei gynnal. Yn wir, mae llawer o gynghorau yn rhagfynegi'n hyderus y bydd cydnerthedd ariannol yn parhau i fod yn elfen o'u strategaeth ariannol tymor canolig. Mae hyn yn gyflawniad mawr ac yn adlewyrchu esblygiad trefniadau rheoli ariannol y byddai wedi bod yn anodd ei ddychmygu yn 2010.

5.11 Fodd bynnag, mae cynghorau yn dal i bryderu am strwythur ariannu llywodraeth leol a ph'un a yw'n dyrannu cyllid yn deg o ran amodau daearyddol, demograffig ac economaidd lleol. Mae lleihau arian grant yn cael effaith anghymesur ar y cynghorau hynny lle mae'r dreth gyngor yn darparu cyfran is o gyfanswm incwm. Y cynghorau hynny sy'n casglu llai o incwm o'r dreth gyngor yw'r rhai sydd â lefelau uchel o amddifadedd yn aml.

5.12 Yn achos cynghorau sir ac un haen, mae senarios 'graff y farn' sy'n ymwneud â gwasanaethau a arweinir gan alw (fel gofal cymdeithasol oedolion) yn dal i fod yn her allweddol. Fodd bynnag, mae ffyrdd newydd o ddarparu gwasanaethau yn dod i'r amlwg erbyn hyn er mwyn lliniaru rhai o'r risgiau hyn. Rydym wedi gweld cryn newid yn niwylliant cynghorau - mae cyfrifoldeb ariannol wedi dechrau treiddio drwy'r strwythur rheoli cyfan. Bydd diwylliant cryf o welliant parhaus, effeithlonrwydd a rheolaeth ariannol, yn unol â strategaeth tymor canolig y cyngor, yn dod yn ofynnol dros yr ychydig flynyddoedd nesaf. Mae llawer o waith i'w wneud yma, yn enwedig o ran cynnwys arbenigwyr rheng flaen yn llawn o fewn y gwasanaethau. Dylai hyn fod yn ffocws pwysig i gynghorau.

Atodiadau

Atodiad 1 - Methodoleg

Atodiad 2 - Astudiaethau achos dethol o Loegr

Atodiad 3 - Y gwahaniaethau yn y ffordd y caiff llywodraeth leol ei hariannu yng Nghymru a Lloegr

Atodiad 1 – Methodoleg

Adolygiad o lenyddiaeth, data ac ystadegau

Rydym wedi adolygu ystod eang o ddogfennau a chyfryngau, gan gynnwys:

- Dogfennau polisi a chanllaw Llywodraeth Cymru a'r Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol;
- Adroddiadau a briffiadau gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Lloegr; ac
- ymchwil a chanllawiau perthnasol gan CIPFA.

Gwaith maes awdurdodau lleol

Gwnaethom ymweld â 22 o awdurdodau lleol yng Nghymru, rhwng mis Mehefin a mis Tachwedd 2014. Yn ystod yr ymweliadau, cyfwelwyd ag amrywiaeth o staff awdurdodau lleol ac aelodau etholedig, a lluniwyd adroddiadau lleol ar gyfer pob cyngor yn crynhoi ein prif ganfyddiadau ar gydnerthedd ariannol pob awdurdod.

Atodiad 2 – Astudiaethau achos dethol o Loegr

Daw'r astudiaethau achos hyn o arfer da o waith asesu ariannol Grant Thornton yn Lloegr ac maent wedi'u cynnwys yn yr adroddiad hwn fel enghreifftiau o arfer da i gynghorau yng Nghymru eu hystyried.

Cyngor Dinas Sheffield: proses cynllunio ariannol yn seiliedig ar ganlyniadau

Cyflwynodd Sheffield broses cynllunio ariannol yn seiliedig ar ganlyniadau wrth ddatblygu ei gyllidebau ar gyfer 2013-14. Ategodd y cynllun ganlyniadau strategol newydd ar gyfer y ddinas, sydd â gorwel 12 mlynedd (2013-2025). Mae'r cynllun yn:

- pennu'r cyfeiriad strategol ar gyfer cyflawni'r canlyniadau dros y cyfnod hwn
- darparu'r fframwaith ar gyfer penderfynu ble i ddyrannu adnoddau
- diffinio'r mesurau perfformiad er mwyn helpu i olrhain cynnydd tuag at gyflawni.

Cyflwynodd y Cyngor fwrdd canlyniadau strategol i oruchwylio'r gwaith o ddatblygu a chyflawni'r cynllun a threfniadau llywodraethu cysylltiedig, gyda chyfarwyddwyr yn atebol i'r bwrdd am wireddu buddiannau'r cynllun. Mae'r model busnes ar gyfer cyflawni yn erbyn y cynllun canlyniadau strategol yn seiliedig ar:

- fuddsoddiad a arweinir gan ganlyniadau, er mwyn cyflawni canlyniadau i'r ddinas a gwneud gwahaniaeth i Sheffield a'i phobl
- comisiynu prosiectau a arweinir gan ganlyniadau a fydd yn cyfrannu'n uniongyrchol at gyflawni newid sylweddol yng nghanlyniadau pobl a busnesau lleol. Mae'r fath gamau wedi gwella penderfyniadau hirdymor, blaenoriaethu'r defnydd o adnoddau a nodi lle mae angen mynd ar drywydd ffynonellau newydd o incwm neu gyllid.

Mae'r Cyngor yn defnyddio proses gwersi a ddysgwyd gadarn a thryloyw wrth adolygu'r flwyddyn gyntaf o waith cynllunio ariannol seiliedig ar ganlyniadau, er mwyn sicrhau bod y dull newydd hwn o weithredu yn cael ei ymgorffori'n llawn o fewn y sefydliad.

Bwrdeistref Barnet, Llundain: model cyflawni sy'n canolbwyntio ar gomisiynu

Mae'r Cyngor yn arwain y gwaith a wneir gan gyrff llywodraeth leol i ddefnyddio model llywodraethu a darparu gwasanaethau sy'n canolbwyntio'n fwy ar gomisiynu. O fis Ebrill 2013, dechreuodd y Cyngor ddefnyddio strwythur cyngor comisiynu newydd. Mae'n cynnwys grŵp sicrwydd sy'n gyfrifol am oruchwylio'r bwrdd comisiynu strategol a'i aelodau'n annibynnol, fel bod penderfyniadau'r Cyngor yn effeithiol a bod trefniadau rheoli risg priodol ar waith a'u bod yn cael eu defnyddio'n effeithiol gan brif gomisiynwyr y Cyngor a'i unedau cyflawni. Er y bydd angen i effeithiolrwydd y trefniadau newydd gael ei brofi dros amser, dengys yr arwyddion cychwynnol gan swyddogion eu bod yn gweithio'n dda ac yn helpu uwch dîm y Cyngor i ganolbwyntio ar y ffordd orau o ddefnyddio adnoddau mewn modd cydgysylltiedig ar draws pob gwasanaeth yn hytrach na mewn ffordd seilo.

Cyngor Bwrdeistref Metropolitan Solihull: cysoni ein hadnoddau â'n blaenoriaethau

Mae penderfyniadau yn seiliedig ar achosion busnes clir dros fuddsoddi a rhydd adolygiadau o ddarbodusrwydd ddadansoddiad manwl o fentrau lleihau costau. Y prif gyfrwng adrodd yw Cysoni ein Hadnoddau â’n Blaenoriaethau (ARTOP). Mae ARTOP yn cwrdd bob mis a chaiff ei gadeirio gan y cyfarwyddwr adnoddau. Ei rôl yw monitro hynt y broses o gyflawni’r holl arbedion o fewn y strategaeth ariannol tymor canolig gyfredol 2013-14 i 2015-16. Mae ARTOP yn un o is-grwpiau’r tîm arwain corfforaethol ac mae’n cyflwyno canlyniadau pob cyfarfod i’r tîm arwain fel rhan o adroddiad ariannol misol. Nodir arbedion dair blynedd ymlaen llaw ac ar gyfer y flwyddyn ariannol gyfredol cyflawnwyd 85 y cant o’r holl arbedion, gyda chynnydd yn cael ei wneud mewn perthynas â’r ddwy flynedd ddilynol.

Cyngor Sir Swydd Gaerloyw: system fonitro sy'n gysylltiedig â gwasanaethau cymorth

Mae'r Cyngor yn defnyddio Verto, pecyn rheoli prosiect, i gofnodi a monitro'r gwaith o gyflawni cynlluniau arbed unigol sydd, gyda'i gilydd, yn creu rhaglen arbed 'Ateb yr Her' y Cyngor. Mae'r system hon yn hwyluso atebolrwydd, perchenogaeth ac yn cefnogi gwaith cyflawni drwy fewnbwn gan drawsdoriad eang o'r Cyngor. Yn benodol, mae pob rhaglen arbed yn destun sawl porth er mwyn sicrhau bod cynlluniau'n gadarn ac yn gyflawnadwy. Er mwyn hwyluso'r broses gyflawni, mae pob cynllun arbed yn defnyddio Verto i nodi a sicrhau'r gwasanaethau cymorth sydd eu hangen arno i lwyddo. Mae'r gwasanaethau cymorth yn cynnwys cydweithwyr cyllid, dadansoddi anghenion, adnoddau dynol, rheoli risg ac asedau sy'n sicrhau perchenogaeth gorfforaethol.

Cyngor Bwrdeistref Metropolitan Wigan: defnyddio cronfeydd wrth gefn i gefnogi trawsnewid

Yng Nghyngor Wigan, mae cyflawni cynlluniau arbed 2013-14 yn gynnar yn golygu y bu’n bosibl rhyddhau cronfeydd a chreu nifer o gronfeydd wrth gefn newydd a fydd yn gwrthbwyso rhai o'r risgiau sydd ynghlwm wrth gyflawni rhaglen drawsnewid y Cyngor. Hefyd, achubwyd ar y cyfle i ailflaenoriaethu ac ailbecynnu nifer o gronfeydd wrth gefn presennol er mwyn helpu i gyflawni'r agenda drawsnewid. Cred Wigan mai'r hyn sy'n allweddol i gyflawni arbedion yw gwaith monitro agos ac adroddiadau rheolaidd ar gynnydd, a chynnwys yr arbedion effeithlonrwydd gofynnol mewn cyllidebau sylfaen, ac adolygu cyllidebau ardal wasanaeth penodol, er mwyn darparu gwasanaeth ymateb a chost-effeithiol o ansawdd uchel.

Cyngor Sir Surrey: cyllidebau pum mlynedd

Nid yw'r Cyngor wedi cwblhau cyllidebau blynyddol annibynnol ers sawl blwyddyn, ond mae'n llunio cyllidebau pum mlynedd sy'n sail i gyllidebau blynyddol. Mae hyn yn golygu bod cyllidebau blynyddoedd i ddod yn fwy manwl, dibynadwy ac yn ei gwneud yn haws nodi newidiadau rhwng blynyddoedd (h.y. prosiectau cyfalaf sy'n rhychwantu nifer o flynyddoedd). Mae hyn yn arwain at fwy o dryloywder, effeithlonrwydd a chyllidebau mwy cyflawnadwy yn ystod y flwyddyn. Mae'n galluogi uwch reolwyr i gynllunio ar gyfer y tymor hwy â mwy o sicrwydd. Fel rhan o'r broses o bennu cyllideb, mae'r Cyngor yn ystyried nifer o senarios ac yn defnyddio'r un fwyaf addas. Mae'n cwblhau nifer o gyllidebau drafft drwy gydol y cylch cynllunio ariannol, ac yn ymgysylltu â'r sector busnes a'r sector gwirfoddol, cymunedau, undebau llafur, pob aelod, a thrigolion ar bob cam.

Cynorthwyir aelodau etholedig ac uwch reolwyr i gyflawni eu gwaith rheoli ariannol strategol drwy adroddiadau monitro cyllidebau refeniw a chyfalaf misol, 'proses gau galed' chwarterol o'r cyfrifon (gan gynnwys yr holl ddatganiadau sylfaenol) a chau cynnar a chyhoeddi'r datganiad cyfrifon. Rhydd hyn y wybodaeth sylfaen a hyder yn systemau ariannol a threfniadau rheoli ariannol y Cyngor i allu gwneud penderfyniadau hirdymor.

Mae Cyngor Sir Surrey hefyd wedi cyflwyno seminarau pob aelod rheolaidd fel rhan o'r broses cynllunio ariannol tymor canolig, er mwyn hysbysu aelodau am waith monitro ariannol a'u cynnwys yn barhaol yn y broses. Caiff y seminarau eu cyd-arwain gan y Cyfarwyddwr Cyllid a'r Prif Weithredwr ac maent yn gyfle i drafod y prif risgiau ariannol a wynebir gan y Cyngor yn y tymor canolig yn fanwl. O ganlyniad, mae gan y partïon â diddordeb o fewn y Cyngor ddealltwriaeth gadarn o'r risgiau hyn - sydd, ar hyn o bryd, yn ymwneud yn bennaf ag erydu prif ffynonellau cyllid, cyflawni'r rhaglenni newid mawr ac arbedion effeithlonrwydd cysylltiedig, cyflwyno'r seilwaith gwastraff a newid gwaith comisiynu iechyd.

Mae Surrey hefyd yn profi newid diwylliannol fel bod gan bob rheolwr cyfrif berchenogaeth glir o'i gyfrifoldebau ariannol a'i fod yn deall sut mae'r amgylchedd ariannol ehangach yn effeithio ar ei wasanaeth. Caiff pob rheolwr perthnasol hyfforddiant ar sut i ddefnyddio'r system gyllid er mwyn datblygu adroddiadau hunanwasanaeth. Prif nod y prosiect yw cyflawni gwaith rheoli ariannol rhagweithiol a gwneud penderfyniadau ariannol gwych. Fel unrhyw fenter sy'n gofyn am newid ymddygiad, mae'r Cyngor yn ymwybodol y bydd y prosiect yn cymryd amser i'w ymgorffori ac y gall gael ei herio gan rai aelodau o staff. Mae'r Cyngor yn lliniaru hyn drwy gynnal adolygiad rheolaidd o'r cynnydd a wneir a nodi camau gwella. Cyflawnwyd hyn yn rhannol hyd yma drwy gyflwyno'r dangosfwrdd i'r cyfarwyddiaethau fesul cam. Wrth fynd ymlaen, mae'r Cyngor yn ystyried ehangu'r defnydd o'r dangosfwrdd ariannol i gynnwys monitro cyfalaf a phennu cyllidebau.

Mae Surrey yn anelu at wneud rhagor o welliannau i ddealltwriaeth ariannol drwy ei grwpiau arwain rhwydwaith newydd. Mae'r grwpiau hyn yn cynnwys uwch reolwyr ac arbenigwyr ar gyfer pob rhan o weithgarwch y Cyngor, sy'n cyfarfod bob mis o leiaf i drafod materion corfforaethol fel monitro cyllidebau a pherfformiad, cynhyrchiant a gwella gwasanaethau. Adolygir data a chaiff rhai meysydd eu hastudio'n fanwl, gan wneud argymhellion lle bo'n briodol.

Cyngor Bwrdeistref Metropolitan St Helens: cynlluniau ariannol a gwasanaeth cwbl integredig

Yng Nghyngor Bwrdeistref Metropolitan St Helens, mae cynlluniau ariannol a gwasanaeth cwbl integredig ynghyd ag adroddiadau ariannol a pherfformiad ar y cyd yn helpu i sicrhau y gall ganolbwyntio adnoddau ar gyflawni canlyniadau â blaenoriaeth. Mae cyfarwyddwyr adrannol a'r prif weithredwr cynorthwyol dros gyllid yn cynnal cyfarfodydd misol er mwyn trafod cyllidebau, hynt mesurau perfformiad allweddol, materion yn ymwneud â darparu gwasanaethau a chamau sydd angen eu cymryd i ymdrin ag unrhyw bryderon a nodwyd. O ganlyniad, caiff adroddiadau cyfunol clir, yn cwmpasu gwaith monitro perfformiad cyllideb a gwasanaeth, eu cyflwyno i'r cabinet bob mis.

Mae Cyngor Bwrdeistref Metropolitan St Helens hefyd o'r farn y dylai casglu barn pobl leol a rhanddeiliaid allweddol hefyd fod yn rhan annatod o'r broses o bennu cyllideb. Drwy ei ymgynghoriad ar y gyllideb a mentrau ysgogi'r gyllideb, mae'r Cyngor yn galluogi partïon â diddordeb i roi cyngor ar y meysydd mwyaf gwerthfawr o'i wariant. Mae'r Cyngor yn ymgynghori ar y gyllideb bob blwyddyn ac yn cyhoeddi adroddiad cryno ar ei wefan. Ar yr un pryd, mae gwaith yn mynd rhagddo ar ffurf adolygiadau sero o gyllidebau portffolio, ac adolygiadau o gyllidebau gwasanaeth penodol, er mwyn darparu gwasanaeth ymatebol a chost-effeithiol o ansawdd uchel.

Bexley, Stockport a Tewkesbury: lleihau costau cefn swyddfa

Mae cynghorau ledled Lloegr wedi datblygu mentrau i wneud arbedion mewn gwariant cefn swyddfa, heb ddisbyddu adnoddau. Mae Bwrdeistref Bexley, Llundain wedi lleihau nifer y swyddfeydd a ddefnyddir gan staff y Cyngor ac wedi cofnodi iddo arbed £1 filiwn mewn costau rhedeg blynyddol ar ddechrau 2014/15, gan godi i £1.5 miliwn mewn blynyddoedd i ddod, o ganlyniad uniongyrchol i'r broses hon. Hefyd, bydd y derbynebau cyfalaf dros ben a gynhyrchir drwy waredu hen safleoedd swyddfa yn lleihau'r angen i fenthyca er mwyn ariannu rhaglen gyfalaf y Cyngor.

Yng Nghyngor Bwrdeistref Metropolitan Stockport, mae rolau staff wedi newid i greu mwy o effeithlonrwydd, gyda rolau'n dod yn fwy generig fel bod mwy o hyblygrwydd cefn swyddfa.

Mae Cyngor Bwrdeistref Tewkesbury wedi ailddatblygu ei eiddo ac wedi rhesymoli'r gofod a ddefnyddir gan ei gyflogeion, gan ei alluogi i gynnig gofod ar brydles i endidau eraill, fel gwasanaethau gofal cymdeithasol plant ac oedolion y cyngor sir, yr heddlu, yr Adran Gwaith a Phensiynau, y gwasanaeth tân a'r Ganolfan Cyngor ar Bopeth, gan greu 'canolfan sector cyhoeddus' sy'n rhoi lleoliad canolog i bobl leol gael gafael ar amrywiaeth o wasanaethau. Mae'r budd blynyddol mewn rhent i'r Cyngor yn £160k ar hyn o bryd a disgwylir iddo fod yn £235k yn 2015/16.

Bwrdeistref Sutton, Llundain: adrodd integredig

Mae Bwrdeistref Sutton, Llundain wedi dangos sut y gall adrodd integredig wella dealltwriaeth aelodau o'r darlun cyflenwi cyfan. Mae ei Phwyllgor Strategaeth ac Adnoddau yn adolygu'r adroddiad perfformiad ariannol sy'n cynnwys DPAau integredig gan gynnwys gwybodaeth am wasanaeth cwsmeriaid a'r gweithlu bob chwarter. Felly, mae aelodau'n adolygu perfformiad gwasanaethau yng nghyd-destun yr amlen ariannol a hynt rhaglenni newid mawr, gan gynnwys cyflawni arbedion yn erbyn targedau. Mae'r cerdyn sgorio cytbwys yn cynnwys adborth cwsmeriaid a DPAau y gweithlu mewn fformat hygyrch cryno.

Drwy ddatblygu Cynllun Ariannol Tymor Canolig manwl â gorwel cynllunio tan fis Mawrth 2019, yn unol â'i Chynllun Corfforaethol newydd, mae Bwrdeistref Sutton, Llundain hefyd wedi llwyddo i nodi gofynion arbed ar sail hirdymor a rhoi trefniadau cynllunio lliniarol ar waith er mwyn sicrhau eu bod yn cael eu bodloni. Pan gafodd y cynllun hwn ei ddiwygio ym mis Gorffennaf 2014, penderfynwyd y byddai'r bwlch cyllid rhagamcanol dros oes y cynllun yn £38 miliwn, oherwydd pwysau cost a gostyngiadau rhagamcanol sylweddol i'r Grant Cynnal Refeniw. Drwy lunio'r rhagamcan hwn ymlaen llaw, mae Sutton bellach mewn sefyllfa i ddatblygu a chyflawni cynlluniau effeithlonrwydd dros gyfnod sylweddol o amser, gan leddfu'r baich ar staff a'r effaith ar ddefnyddwyr gwasanaeth.

Cyngor Caerfaddon a Gogledd-ddwyrain Gwlad yr Haf: cyllidebu seiliedig ar sero

Mae Cyngor Caerfaddon a Gogledd-ddwyrain Gwlad yr Haf wedi symud tuag at gyllidebu seiliedig ar sero er mwyn herio dyraniad adnoddau a chanolbwyntio ar sicrhau adnoddau ar gyfer gwasanaethau â blaenoriaeth. Mae'n adrodd ar hynt y gyllideb i uwch reolwyr a'r cabinet bob mis. Mae hyn yn galluogi'r Cyngor i weithredu'n gyflym mewn ymateb i bwysau gwario sy'n datblygu. Mae hefyd yn craffu ar berfformiad cynlluniau arbed allweddol yn ofalus. Caiff cynlluniau arbed manwl, sydd wedi'u dadansoddi yn ôl gweithgareddau a blynyddoedd penodol, eu cynnwys mewn cynlluniau adnoddau gwasanaeth tymor canolig. Mae'r rhain yn bwydo i mewn i'r adroddiad cyffredinol ar y gyllideb a'r cynllun ariannol tymor canolig. Yna bydd paneli craffu, y cabinet a'r cyngor llawn yn craffu ar gynlluniau. Llunnir monitor cynnydd manwl yn erbyn yr arbedion a gyflawnwyd yn ôl cyfarwyddiaeth.

Bwrdeistref Haringey, Llundain: dull y 100 uchaf

Mae Bwrdeistref Haringey, Llundain wedi ad-drefnu ei strwythur uwch reoli. Mae hyn wedi gwneud rolau a chyfrifoldebau'n fwy eglur sy'n cynnwys bod yn gwbl atebol am bennu'r gyllideb, ei monitro a'i chyflawni. Cyflwynwyd haen strategol newydd o gyfarwyddwyr cynorthwyol y mae eu hatebolrwydd yn cynnwys rheoli a monitro cyllidebau yn eu meysydd a dwyn deiliaid cyllidebau i gyfrif am berfformiad. Hefyd, lluniwyd grŵp rheoli corfforaethol newydd (100 uchaf o reolwyr) a grŵp arwain corfforaethol (cyfarwyddwyr cynorthwyol) sy'n cydweithio i ganfod atebion i broblemau strategol ac sydd wedi bod yn gyfrifol am ddatblygu cynlluniau arbed a buddsoddi tair blynedd y Cyngor. Pan fo cyllidebau'n dynn mae'n bwysig sicrhau bod y cyngor cyfan yn cydweithio i gyflawni'r canlyniadau gofynnol - mae'r strwythurau newydd a'r broses lywodraethu yn helpu i chwalu seilos.

Atodiad 3 – Y gwahaniaethau yn y ffordd y caiff llywodraeth leol ei hariannu yng Nghymru a Lloegr

Caiff y rhan fwyaf o bolisïau a chyfrifoldebau llywodraeth leol, o addysg i gynllunio, neu wasanaethau cymdeithasol i dai, eu datganoli i Lywodraeth Cymru. Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am bennu blaenoriaethau cenedlaethol, cyd-destun strategol a'r lefel gyffredinol o gyllid i wasanaethau. Yna, y 22 o gynghorau yng Nghymru sy'n gyfrifol am ddarparu'r gwasanaethau hyn yn lleol mewn cyd-destun cenedlaethol. Caiff tua thraean o gyllideb Llywodraeth Cymru ei gwario drwy awdurdodau lleol gan adlewyrchu pwysigrwydd gwasanaethau lleol.

Yn Lloegr, caiff cyllid cynghorau ei weinyddu'n bennaf gan yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol. Yng Nghymru aiff cyllid ysgolion drwy'r Grant Cynnal Refeniw tra yn Lloegr darperir cyllid addysg gan yr Adran Addysg a chaiff ei weinyddu gan yr Asiantaeth Ariannu Addysgol.

Yng Nghymru a Lloegr, daw incwm cynghorau o amrywiaeth o ffynonellau a'r rhai pwysicaf yw'r grant cynnal refeniw gan Lywodraeth Cymru; Treth Gyngor; ardrethi (busnes) annomestig; ac incwm/grantiau eraill.

Mae'r modd y caiff cyllidebau Llywodraeth Leol eu diogelu yng Nghymru yn wahanol iawn i'r sefyllfa yn Lloegr, lle gwelwyd toriadau sylweddol fwy i gyllidebau llywodraeth leol - gostyngiad o tua 9.8 y cant mewn cymorth refeniw gan lywodraeth ganolog rhwng 2010-11 a 2013-14. Ffactor pwysig sy'n sail i'r gwahaniaeth yw faint o ddiogelwch a roddir i'r GIG. Yn Lloegr, mae llywodraeth y DU wedi ceisio diogelu gwariant ar iechyd yn nhermau real. Yng Nghymru, i'r gwrthwyneb, lleihawyd gwariant refeniw ar iechyd tua 5.5 y cant yn nhermau real.

Yn wreiddiol, lluniodd Llywodraeth Cymru setliad dangosol ar gyfer 2014-15, a oedd yn dangos gostyngiad bach o un y cant mewn termau real o gymharu â 2013-14. Fodd bynnag, mae ei chyllideb ddilynol yn cynnwys mwy o arian i'r GIG a blaenoriaethau eraill o fewn ei Rhaglen Lywodraethu na'r rheini a nodwyd mewn cynlluniau cyllideb dangosol a gostyngiad mwy na'r disgwyl i awdurdodau lleol. Wynebodd llywodraeth leol yng Nghymru ostyngiad nominal o 3.2 y cant mewn refeniw ar gyfer 2014-15 (pump y cant mewn termau real); dengys cynigion cyllideb dangosol ar gyfer 2015-16 ostyngiad pellach mewn refeniw o fwy na thri y cant mewn termau real. Wynebodd cynghorau'r dasg heriol o gynnwys y gostyngiadau hyn nas rhagwelwyd yn eu cynlluniau ariannol tymor canolig; mae ansicrwydd parhaus ynghylch lefel yr arian sydd ar gael i ddarparu gwasanaethau yn golygu na all cynghorau fod yn siŵr faint o arbedion y bydd angen iddynt eu gwneud.

Hefyd, yng Nghymru, nid yw'r grant cynnal refeniw wedi'i glustnodi na'i neilltuo a chyfrifoldeb cynghorau yw penderfynu sut maent yn gwario eu dyraniad ar y gwasanaethau y maent yn gyfrifol amdanynt. Mae cynghorau yng Nghymru hefyd yn dal i gael grantiau penodol, tra bo'r fath neilltuo wedi diflannu yn Lloegr ar y cyfan. Ym marn cynghorau yng Nghymru a CLlLC, ni ddylai grantiau gael eu neilltuo a dylai'r arian hwn gael ei gynnwys fel rhan o'r setliad refeniw. Ar adeg y setliad, gall fod angen i fanylion y dyraniadau ar gyfer nifer o grantiau penodol gael eu pennu'n derfynol o hyd, gan greu mwy o ansicrwydd i gynghorau wrth lunio cynlluniau ariannol a phennu cyllidebau.

Mae strwythur llywodraeth leol yng Nghymru yn gymharol gyson gan fod pob cyngor wedi'i sefydlu ar sail strwythur un haen (unedol) - gydag un corff yn gyfrifol am bob cyngor lleol. Yn Lloegr, ceir gwahaniaethau strwythurol sylweddol â'r system ddwy haen neu Gynghorau Sir a Dosbarth, ochr yn ochr â chynghorau un haen (unedol) o fathau gwahanol. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd iawn mesur cost-effeithiolrwydd cymharol y cyfluniadau gwahanol hyn.

Maes allweddol sy'n destun dadl ar hyn o bryd yn Lloegr yw'r ffaith bod toriadau i grantiau'r Llywodraeth yn cael effaith anghymesur mewn ardaloedd llai cefnog, lle mae incwm treth gyngor ac ardrethi busnes yn cyfrif am lai o gyfran o'r holl incwm. Caiff hyn effaith debyg yng Nghymru.

Wales Audit Office
24 Cathedral Road
Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500
Fax: 029 2032 0600
Textphone: 029 2032 0660

E-mail: info@wao.gov.uk
Website: www.wao.gov.uk

Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500
Ffacs: 029 2032 0600
Ffôn Testun: 029 2032 0660

E-bost: info@wao.gov.uk
Gwefan: www.wao.gov.uk