

Mehefin 2017

Archwilydd Cyffredinol Cymru  
Auditor General for Wales

# Cynllunio Arbedion mewn Cynghorau yng Nghymru



WALES AUDIT OFFICE  
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU



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

Roedd tîm astudio Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnwys  
Samantha Clements, Helen Keatley, Chris Pugh, Janet Smith,  
Jeremy Saunders a Jeremy Evans, dan Gyfarwyddyd Huw Rees.

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

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

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

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

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2017

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

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

**This document is also available in English.**

# Cynnwys

<b>Adroddiad cryno</b>	<b>4</b>
Crynodeb	4
Cynigion ar gyfer gwella	6

Mae cynllunio ariannol tymor canolig mewn cynghorau yn effeithiol ar y cyfan ond mae diffygion mewn cynllunio arbedion yn cyflwyno risg na fydd rhai cynghorau yn cyflawni'r arbedion y mae angen iddynt eu cyflawni	7
--	---

<b>1 Cyd-destun</b>	<b>8</b>
---------------------	----------

<b>2 Trefniadau cynllunio ariannol</b>	<b>10</b>
--	-----------

Mae gan y rhan fwyaf o gynghorau ddull effeithiol o ragweld eu bylchau cyllid ond mae gan rai gynigion arbedion dangosol prin sy'n tanseilio'u cynlluniau ariannol tymor canolig	10
--	----

<b>3 Cynlluniau arbedion</b>	<b>14</b>
------------------------------	-----------

Mae gan dros hanner o gynghorau gynlluniau arbedion effeithiol ac ystyriol ar gyfer 2016-17 ond nid yw hynny'n wir am y cynghorau eraill ac mae'n bosibl na fyddant yn llwyddo i gyflawni eu targedau arbedion ar gyfer y flwyddyn	14
--	----

# Adroddiad cryno

## Crynodeb

- 1 Mae rheolaeth ariannol dda yn hanfodol er mwyn gofalu'n effeithiol am arian cyhoeddus a darparu gwasanaethau cyhoeddus effeithlon. Yn yr hinsawdd ariannol sydd ohoni, wrth i doriadau cyllid barhau mewn llywodraeth leol, mae cynllunio ariannol da, a chynllunio arbedion ystyriol, yn hollbwysig i gadernid ariannol y cynghorau.
- 2 Mae cynllunio ariannol da yn:
  - helpu cynghorau i wneud y penderfyniadau iawn yn y tymor byr, canolig a hir;
  - helpu cynghorau i ddarparu gwasanaethau i gyflawni rhwymedigaethau statudol a diwallu anghenion cymunedau lleol;
  - hanfodol ar gyfer rheolaeth gorfforaethol dda;
  - ymwneud â rheoli perfformiad a chyflawni amcanion strategol i'r un graddau â rheoli arian;
  - sylfaen i ansawdd a gwelliant gwasanaethau;
  - sail i atebolrwydd i randdeiliaid o ran gofalu am adnoddau a'u defnyddio; ac yn
  - ddisgyblaeth reoli allweddol.
- 3 Mae cynllunio ariannol yn y tymor canolig a'r tymor hir yn cynnwys deall y galw yn y dyfodol am wasanaethau cyhoeddus, asesu effaith newidiadau tebygol, adolygu'r bylchau rhwng anghenion ariannu ac incwm posibl ac, os oes angen, datblygu strategaethau arbedion priodol. Dylai fod cysylltiadau clir iawn rhwng cynllunio tymor canolig y cyngor a'r gyllideb flynyddol y mae'r cyngor yn ei chymeradwyo. Er bod y rhan fwyaf o gynghorau yn cymeradwyo'r gyllideb am un flwyddyn yn unig, dylai cynlluniau gwario dangosol y dyfodol gefnogi'r gyllideb honno a dylai'r cynlluniau hynny ragweld effaith pwysau perthnasol ar y cynghorau. Nid yw cyflwyno cyllideb ar gyfer un flwyddyn ar wahân yn caniatáu i gynghorwyr archwilio'n llawn oblygiadau'r penderfyniadau gwario. Blaenoriaethau strategol cyngor a'i iechyd ariannol ddylai fod yn sail i benderfynu yr hyn sy'n rhesymol. Gall strategaethau ariannol tymor hir a chynlluniau ariannol tymor canolig ystyriol sicrhau bod blaenoriaethau strategol yn cael eu cyflawni trwy alluogi dewisiadau ariannol priodol.

- 4 Daw oddeutu 80% o incwm net y cynghorau o Lywodraeth Cymru; dim ond pedwar neu bum mis cyn dechrau'r flwyddyn ariannol y mae'r union swm yn hysbys. Rydym yn cydnabod yr heriau y mae cyrff cyhoeddus yn eu hwynebu o ran setliadau ariannol blynyddol wrth ddiweddarau eu cynlluniau ariannol tymor canolig a sicrhau bod strategaethau ariannol tymor hir ar waith. Fodd bynnag, ni ddylai diffyg rhagolygon cyllid cadarn atal cynghorau rhag darogan gofynion incwm a gwariant tebygol ar gyfer y dyfodol, a chynllunio'n briodol. Gall cynghorau ddefnyddio amrywiaeth o wybodaeth i ragweld newidiadau mewn amgylchiadau, pennu blaenoriaethau, gwneud dewisiadau a rheoli darpariaeth gwasanaethau. Gallant gyfrifo'r swm faint y byddai ei angen arnynt i ddarparu gwasanaethau (ar brisiau presennol neu brisiau yn y dyfodol) ac adolygu sefyllfaoedd incwm a gwariant eraill i nodi bylchau a pharatoi ar gyfer y dyfodol trwy ymchwilio i wahanol ddulliau.
- 5 Mae staff Swyddfa Archwilio Cymru, ar ran yr Archwilydd Cyffredinol, yn flaenorol yn ystod 2015-16 wedi gweithio gyda'r 22 o gynghorau yng Nghymru i asesu digonolrwydd eu trefniadau cynllunio, rheoli a llywodraethu ariannol. Yn ogystal â darparu adroddiad lleol i bob cyngor, gwnaethom grynhoi ein canfyddiadau mewn adroddiad cenedlaethol, [Cydnherthedd Ariannol Awdurdodau Lleol yng Nghymru](#), a gyhoeddwyd ym mis Awst 2016. Canfu'r gwaith hwnnw fod cynghorau wedi ei chael hi'n anodd cyflawni'r arbedion a'r newidiadau ar y cyflymdra gofynnol i sicrhau eu cadernid yn y dyfodol.
- 6 Erbyn hyn rydym wedi gwneud gwaith dilynol ar y gwaith blaenorol hwnnw, trwy gynnal adolygiad rhwng mis Mehefin a mis Medi 2016 a oedd yn canolbwyntio yn benodol ar sut mae cynghorau yn nodi arbedion, yn cynllunio ar eu cyfer ac yn eu cyflawni. Archwiliwyd y trefniadau cynllunio ariannol, i ba raddau y cyflawnodd cynghorau yng Nghymru eu cynlluniau arbedion ar gyfer 2015-16, a pha waith a gafodd ei wneud i sicrhau trylwyredd eu cynlluniau arbedion yn 2016-17.
- 7 Yn yr adroddiad hwn, rydym wedi disgrifio rhai o nodweddion allweddol cynllunio ariannol effeithiol – **beth mae da yn ei olygu**. Mae archwilywr wedi defnyddio'r nodweddion hyn a ffactorau eraill i lunio barn gytbwys ar effeithiolrwydd trefniadau cynllunio ariannol pob cyngor ledled Cymru ac i werthuso gallu'r cynghorau i gyflawni eu cynlluniau ariannol tymor canolig a'r arbedion a gynlluniwyd ganddynt.
- 8 Hanfod sylfaenol yr adolygiad yw pa mor dda y mae cynllunio arbedion yn cefnogi cadernid ariannol. Po fwyaf y mae cyngor yn llwyddo i gyflawni ei arbedion arfaethedig o fewn yr amser a ragfynegwyd, y mwyaf yw cyfraniad y broses cynllunio arbedion i gadernid ariannol y cyngor. Er nad cynllunio arbedion yn effeithiol yw'r unig ffactor sy'n cefnogi cadernid

ariannol, mae'n un o'r ffactorau allweddol sy'n cyfrannu ato. Mae ffactorau eraill yn cynnwys, er enghraifft, strategaethau rheoli asedau, cynllunio gweithlu effeithiol, strategaethau cynhyrchu incwm, strategaethau cronfeydd a dull y cyngor o fanteisio ar gyfleoedd i gydweithredu.

- 9 Ar y cyfan, daethom i'r casgliad **bod cynllunio ariannol tymor canolig mewn cynghorau yn effeithiol ar y cyfan, ond bod diffygion mewn cynllunio arbedion sy'n cyflwyno risg na fydd rhai cynghorau yn cyflawni'r arbedion y mae angen iddynt eu cyflawni.**

## Cynigion ar gyfer gwelliant

- 10 Byddai'n anarferol pe na baem yn dod o hyd i bethau y gellid eu gwella, a phan fyddwn yn gwneud hynny, caiff yr Archwilydd Cyffredinol gymryd camau amrywiol. O fewn yr adolygiad hwn, cyflwynwyd amrywiaeth o gynigion ar gyfer gwelliant yn ein hadroddiad lleol unigol i bob cyngor. Crynhoir isod y prif negeseuon<sup>1</sup> yn ein hadroddiadau lleol a'u hamledd, a byddem yn disgwyl i gynghorau gymryd camau i weithredu arnyn nhw ac unrhyw rai eraill a nodwyd yn eu hadroddiad unigol.

### Arddangosyn 1: cynigion ar gyfer gwelliant a wnaed i gynghorau yn ystod yr adolygiad hwn

Y cynigion a wnaed amlaf ar gyfer gwelliant	Nifer yr achosion
Cryfhau trefniadau cynllunio ariannol trwy sicrhau bod y cynigion ar gyfer arbedion wedi'u datblygu yn llawn, y risgiau wedi'u hasesu, a'u bod yn cynnwys amserlen realistig ar gyfer eu cyflawni cyn eu cynnwys yn y gyllideb flynyddol	14
Cryfhau trefniadau cynllunio ariannol trwy ddatblygu arbedion dangosol ar gyfer cyfnod y cynllun ariannol tymor canolig	10
Cryfhau trefniadau cynllunio ariannol trwy ddatblygu polisi cynhyrchu/codi incwm	10
Cryfhau trefniadau cynllunio ariannol trwy integreiddio a sefydlu prosesau cynllunio ariannol a chorfforaethol	5

<sup>1</sup> Mae'r union eiriad wedi'i grynhai yma i gyfleu prif negesuon y cynigion a wnaed yn yr adroddiadau lleol



Mae cynllunio ariannol tymor canolig  
mewn cyngorau yn effeithiol ar y cyfan  
ond mae prinder cynigion dangosol  
a chynlluniau arbedion annigonol ar  
gyfer y flwyddyn bresennol yn cyflwyno  
risg na fydd rhai cyngorau yn  
cyflawni'r arbedion y mae angen  
iddynt eu cyflawni



# Rhan 1 - Cyd-destun

- 1.1 Ers 2010, mae llywodraeth y DU wedi lleihau gwariant ar wasanaethau cyhoeddus yn rhan o'i chynllun i leihau'r diffyg. Yn sgil toriadau i'w chyllideb, mae Llywodraeth Cymru wedi gorfod gwneud dewisiadau anodd o ran sut i ddyrannu'r toriadau hynny i gyllid ar draws gwasanaethau cyhoeddus datganoledig. O ganlyniad i hyn, mae swm y cyllid craidd sydd wedi bod ar gael i gynghorau gan Lywodraeth Cymru wedi gostwng pob blwyddyn. Hyd yn hyn, mae cynghorau wedi llwyddo i leihau gwariant a balans eu cyllidebau, ond mae graddfa'r gostyngiadau blynyddol i'r gyllideb yn debygol o barhau. Mae ein dadansoddiad yn dangos gostyngiad mewn termau real rhwng 2013-14 a 2016-17 o £483 miliwn (10.9%) i'r cyllid craidd hwn<sup>2</sup>.
- 1.2 Mae'r gostyngiad termau real wedi amrywio rhwng cynghorau am nifer o resymau; er enghraifft, er mwyn adlewyrchu ffactorau megis newid yn y boblogaeth, ffactorau amddifadedd a natur wledig. O ganlyniad i hyn, mae rhai cynghorau wedi cael gostyngiad o ychydig dros 6%, ac mae eraill wedi cael gostyngiad o ryw 13.5%.

Arddangosyn 2: gostyngiad canrannol mewn termau real i gymorth Llywodraeth Cymru rhwng 2013-14 a 2016-17



**Gostyngiad o**  
**10.9%**

mewn termau real yng  
nghymorth Llywodraeth  
Cymru ers 2013-14.

Ffynhonnell: [StatsCymru](#)

- 2 Mae cymharu cyllid craidd (Cyllid Allanol Cyfun (AEF)) yn ystod y cyfnod rhwng 2013-14 a 2016-17 yn gymhleth am ddau brif rheswm. Yn gyntaf, mae Llywodraeth Cymru wedi ymgorffori grantiau yn ei chyllid craidd a gafodd eu darparu ar wahân yn flaenorol. Er bod tynnu'r damcaniaethu i ffwrdd o grantiau yn arwain at gynnydd mewn cyllid craidd, nid yw o reidrwydd yn gynnydd net i'r cyllid. Mae gwerth net y grantiau a ymgorfforwyd yn y cyllid craidd ers 2013-14 oddeutu £76 miliwn mewn termau real (wedi'i addasu i ystyried chwyddiant).



- 1.3 Mae effaith gadael yr Undeb Ewropeaidd yn darparu cryn ansicrwydd i sector cyhoeddus y DU. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi mynegi pryderon ynglŷn â goblygiadau canlyniad refferendwm yr Undeb Ewropeaidd, gan ei alw'n 'newid syfrdanol ym mholisi'r Deyrnas Gyfunol'<sup>3</sup> yn enwedig gan mai'r cynghorau gyda'i gilydd yw'r cyflogwr mwyaf yng Nghymru a'u bod yn darparu llawer o wasanaethau cyhoeddus pwysig.
- 1.4 Er gwaethaf y gostyngiad parhaus i'w cyllid, mae disgwyl i'r cynghorau amddiffyn ysgolion a gofal cymdeithasol rhag prif ergyd y toriadau ariannol. Mae gofal cymdeithasol, yn arbennig, wedi ei chael yn anodd, hyd yn oed gyda'r amddiffyniad hwn, oherwydd bod newidiadau i'r ddemograffeg wedi arwain at gynnydd yn y galw ar y gwasanaethau hyn. Mae'r amddiffyniad hwn wedi golygu bod gwasanaethau eraill wedi teimlo prif effaith y toriadau ac wedi gweld gostyngiad o 30% neu fwy i'w cyllidebau mewn termau real ers 2013-14.

3 Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, **Pryder am effaith y refferendwm ar wasanaethau**, 24 Mehefin 2016

## Rhan 2 - Trefniadau cynllunio ariannol

**Mae gan y rhan fwyaf o gynghorau ddull effeithiol o ragweld eu bylchau cyllid ond mae gan rai gynigion arbedion dangosol prin sy'n tanseilio'u cynlluniau ariannol tymor canolig**

**Beth mae da yn ei olygu**

- 2.1 Mae'r cynllun ariannol tymor canolig yn elfen allweddol o fframwaith cynllunio corfforaethol effeithiol ac integredig. Mae cynllunio ariannol tymor canolig da a chyllidebu blynyddol da yn adlewyrchu amcanion strategol a blaenoriaethau cyngor ar gyfer y flwyddyn, ac yn y tymor hwy. Mae cynlluniau ariannol tymor canolig fel arfer yn ymdrin â chyfnod o dair i bum mlynedd ac yn nodi dyraniad adnoddau i ddarparu gwasanaethau a blaenoriaethau'r cyngor. Dylai'r cynllun ariannol tymor canolig gynnwys ystyriaeth o'r effaith ar ddinasyddion a rhanddeiliaid eraill.
- 2.2 Mae cynlluniau ariannol tymor canolig da yn cynnwys ystyriaeth o'r risgiau ariannol allweddol ynghyd â chamau i'w lliniaru. Mae'n rhaid i gynghorau lunio tybiaethau ynghylch chwyddiant, lefelau incwm, demograffeg, y galw am wasanaethau yn y dyfodol a chostau darparu gwasanaethau wedi'u seilio ar ddamcaniaethau rhesymol. Dylai cynghorau hefyd ddefnyddio prosesau modelu ariannol i asesu'r effeithiau tebygol ar gynlluniau ariannol a'r arbedion gofynnol ar gyfer amrywiaeth o wahanol sefyllfaoedd a risgiau. Dylid adolygu a diweddarau'r cynllun ariannol tymor canolig yn rheolaidd i adlewyrchu newidiadau i'r tybiaethau a'r risgiau.
- 2.3 Dylai'r cynghorau weithredu o fewn lefel o gronfeydd a balansau (gan gynnwys cronfeydd wedi'u neilltuo a balans y gronfa gyffredinol), wedi'u cymeradwyo gan gynghorwyr, ac sy'n briodol i'r risgiau strategol, gweithredol ac ariannol y mae'n eu hwynebu. Dylai cynghorau gynnwys manylion ar sut y bydd cronfeydd yn cael eu defnyddio yn ystod cyfnod y cynllun ariannol tymor canolig.
- 2.4 Mae'n rhaid i gynghorau ddangos eu bod yn deall ffynonellau incwm a'r risgiau sy'n codi ohonynt, a dangos eu bod wedi adolygu dulliau o reoli ffioedd a thaliadau, er mwyn cyflawni gwerth am arian. Mae ein hadroddiad cenedlaethol, [Trefniadau awdurdodau lleol i godi tâl am wasanaethau a chynhyrchu incwm](#), a gyhoeddwyd fis Tachwedd 2016, yn cydnabod, er bod y sail gyfreithiol ar gyfer pennu a rheoli taliadau yn gymhleth, nad yw cynghorau bob tro yn defnyddio dull strategol o godi tâl a bod rhai cynghorau yn rhagweld lefelau incwm am gyfnod o fwy nag un flwyddyn.

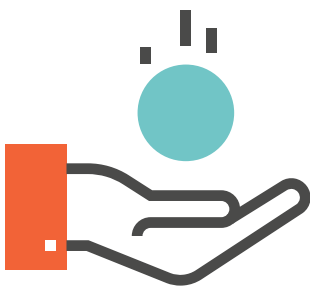
## Yr hyn a ganfuwyd

- 2.5 Yn ein hadolygiad blaenorol, a gynhaliwyd yn 2015-16, canfuwyd nad oedd cynlluniau ariannol tymor canolig ar y cyfan yn cyd-fynd yn dda â strategaethau allweddol eraill, a bod ansawdd, trylwyredd ac ymarferoldeb y cynlluniau ariannol tymor canolig yn amrywio.
- 2.6 Yn yr adolygiad hwn canfuwyd fod y mwyafrif o gynghorau wedi gwella a bod ganddynt ddull effeithiol erbyn hyn o ragweld yr arbedion y mae angen iddynt eu cyflawni. Ond mae gan y cynghorau ragor o waith i'w wneud o ran cynllunio sut maent yn bwriadu pontio'r bwlch cyllid a nodwyd ganddynt, sy'n gwanhau eu cynlluniau ariannol tymor canolig.
- 2.7 Mae gan bob cyngor erbyn hyn gynllun ariannol tymor canolig ar gyfer cyfnod o dair i bum mlynedd, ar sail tybiaethau macroeconomaidd, demograffig ac ariannol rhesymol a realistig. Mae 20 o gynghorau yn diweddarau'n ffurfiol eu cynlluniau ariannol tymor canolig ddwywaith y flwyddyn a rhoddir diweddariadau mwy rheolaidd i'r byrddau gweithredol ac uwch dimau rheoli yn ystod y flwyddyn. Dylai'r cynlluniau mwy cynhwysfawr gynnwys dadansoddiad sensitifrwydd, cynllunio sefyllfa, asesiadau risg a chynllunio defnydd o gronfeydd cyffredinol a neilltuol yn ystod cyfnod y cynllun.
- 2.8 Er bod cynllunio ariannol tymor canolig wedi gwella, canfuwyd bod hanner y cynghorau o hyd yn cysoni'n llawn eu cynllunio ariannol â threfniadau cynllunio corfforaethol ehangach. Mae'n bosibl felly na fydd adnoddau'n cael eu dyrannu yn unol â blaenoriaethau corfforaethol cynghorau a gall diffyg cysylltiadau â strategaethau allweddol eraill megis rheoli asedau a chynllunio gweithlu wanhau trefniadau prosesau cynghorau o gynllunio strategol ariannol. Canfuwyd bod 11 cyngor yn dangos yn glir dyraniad eu cyllideb ar draws blaenoriaethau corfforaethol er mwyn iddynt allu olrhain dyraniad yr adnoddau i flaenoriaethau corfforaethol dros gyfnod.
- 2.9 Mae 20 cyngor yn modelu eu rhagolygon ariannol ar gyfer y bwlch cyllideb ar gyllid gan Lywodraeth Cymru ar sail yr wybodaeth ddiweddaraf ac amrywiaeth o sefyllfaoedd o'r 'lleiaf i'r mwyaf optimistaidd'. Roedd y setliadau llywodraeth leol terfynol ar gyfer 2016-17 a 2017-18 yn well na'r hyn yr oedd y cynghorau'n ei ddisgwyl, er eu bod wedi gostwng. Yn 2016-17, defnyddiodd un neu ddau o gynghorau y setliad hwn, a oedd yn wella na'r disgwyl, i greu cronfeydd neilltuol i gefnogi cadernid ariannol yn y dyfodol a newidiadau i wasanaethau, a/neu i ostwng lefel y cynnydd i'r dreth gyngor. Er hyn, penderfynodd rhan helaeth o gynghorau ostwng eu gofyniad arbedion yn ystod y flwyddyn.

- 2.10 O ganlyniad i hyn, mae tri cyngor wedi cytuno ar ragolwg mwy optimistaidd o'r sefyllfa gyllido ar gyfer 2018-19 ymlaen ar y sail y bydd setliadau yn y dyfodol yn parhau i fod yn fwy ffafriol na'r disgwyl. Mae'r dybiaeth hon wedi arwain atynt yn gostwng eu gofyniad arbedion dros y tymor canolig. Mae pob cyngor arall wedi bod yn fwy craff ac wedi sylweddoli efallai na fydd hyn yn wir ac maent wedi parhau i gynllunio ar gyfer lefel uwch o arbedion yn y tymor canolig.
- 2.11 Mae 20 cyngor yn nodi'r bwlch cyllideb dros gyfnod y cynllun ariannol tymor canolig, gyda gofyniad arbedion i ymdrin â'r bwlch hwnn wedi'i gefnogi gan amlinellid lefel uchel o gynigion arbedion dangosol. Fodd bynnag, dau cyngor all ddangos bod ganddynt gynigion manylach ar waith i fodloni gofynion arbedion yn y dyfodol. Mae pob cyngor yn adnabod y bydd y mwyafrif o'r arbedion yn y dyfodol fwy na thebyg yn dod o newid gwasanaethau a ffyrdd newydd o weithio. Mae arbedion o'r math hwn fel arfer yn golygu mwy o amser paratoi. Canfuwyd bod gan pob cyngor raglenni strategol i reoli newid sy'n cynnwys y mathau hyn o gynigion arbedion tymor hwy. Mae gan dau gyngor gynlluniau arbedion manwl neu ddangosol i gefnogi'r cynigion arbedion hyn, ond mae'r gweddill wedi gosod targedau cyffredinol ar gyfer adolygiadau trawsbynciol a chydweithredol o wasanaethau. Canfuwyd yn yr arolwg hwn, ac yn ein hadolygiadau blaenorol o gadernid ariannol, fod cynghorau yn parhau i gael anhawster wrth ddatblygu a chyflawni cynlluniau arbedion o natur drawsffurfiol neu drawsbynciol a chydweithredol o fewn terfynau amser a gynlluniwyd ganddynt.
- 2.12 Mae gan bob cyngor strategaeth wrth gefn neu brotocol ar waith i reoli cronfeydd sy'n cynnwys sail resymegol glir dros eu defnyddio. Mae bron i dri chwarter o'r cynghorau yn adrodd ddwywaith y flwyddyn ar ddefnyddio cronfeydd, fel rheol wrth osod y gyllideb flynyddol ac wrth gwblhau'r cyfrifon blynyddol. O'r cynghorau hyn, mae 13 yn darparu diweddariadau ychwanegol mewn adroddiadau monitro ariannol arferol. Canfuwyd yn 2015-16 fod 13 cyngor wedi adolygu ac ailddynodi nifer o gronfeydd neilltuol gan arwain at fuddsoddi mewn blaenoriaethau corfforaethol a mentrau eraill i gyflawni arbedion cyllideb yn y dyfodol. Er y caiff cronfeydd eu hadolygu yn rheolaidd fel rheol, canfuwyd bod llai na hanner y cynghorau yn cynnwys datganiad ar ddefnydd arfaethedig cronfeydd neilltuol a chyffredinol yn ystod cyfnod cynlluniau ariannol tymor canolig.

2.13 Yn ein hadolygiad blaenorol, dywedasom fod cynghorau wedi llwyddo i gynyddu, neu o leiaf gynnal, lefelau cronfeydd er gwaethaf gorfod lleihau cyllidebau wrth ymateb i doriadau cyllid. Holwyd pa mor gynaliadwy fyddai hyn wrth symud ymlaen. Yn yr adolygiad hwn canfuwyd bod cynghorau wedi llwyddo i gynnal y sefyllfa hon. Mae ein dadansoddiad o gronfeydd cynghorau o'n hadolygiad o ddatganiadau o gyfrifon y cynghorau yn dangos cynnydd o £40.4 miliwn (3.9%), yn 2015-16, i lefel gyffredinol y cronfeydd referniw a neilltuwyd a'r rhai cyffredinol (heb gynnwys balansau ysgolion dirprwyedig), o'i gymharu â 2014-15 (pan gafwyd cynnydd o £37.8 miliwn i gronfeydd a neilltuwyd a chynnydd o £2.6 miliwn i gronfeydd cyffredinol).

Arddangosyn 3: Mae cynghorau ledled Cymru ar y cyd wedi gallu cynnal cronfeydd rhwng 2015-16 a 2016-17



**£40.4m**

**y newid lleiaf posibl yn  
lefelau cronfeydd rhwng  
2014-15 a 2015-16.**

Ffynhonnell: datganiadau o gyfrifon y cynghorau

2.14 Mae 15 cyngor yn cadw cofrestrï ffioedd a thaliadau, ac yn adolygu ffioedd a thaliadau wrth osod y gyllideb flynyddol, ac mae rhai yn cynnwys cynigion i gynhyrchu incwm yn eu tybiaethau cynllunio ariannol tymor canolig. Mae gan lai na hanner y cynghorau bolisi penodol ar gynhyrchu incwm a chodi tâl. Yn y mwyafrif o gynghorau sydd â pholisi, canfuwyd bod ymwybyddiaeth a gweithrediad y polisi gan y gwasanaethau yn y cynghorau hyn yn gymysg. Roedd deg cyngor yn gallu dangos bod ganddynt strategaethau ar draws y gorfforaeth gyfan ar gyfer rheoli taliadau, a'u bod yn y broses o adolygu ffrydiau incwm a nodwyd rhai ffrydiau incwm newydd. Yn ein hadroddiad ym mis Tachwedd 2016, [Trefniadau awdurdodau lleol i godi tâl am wasanaethau a chynhyrchu incwm](#), adroddasom, er bod cynghorau yn dechrau datblygu strategaethau corfforaeth gyfan ar gyfer rheoli taliadau. Yn rhan o'r adolygiad hwn, canfuwyd bod y cynnydd yn y maes hwn yn parhau i fod yn araf.



## Rhan 3 - Cyflawni arbedion

**Mae gan dros hanner o gynghorau gynlluniau arbedion effeithiol ac ystyriol ar gyfer 2016-17 ond nid yw hynny'n wir am gynghorau eraill ac mae'n bosibl na fyddant yn llwyddo i gyflawni eu targedau arbedion ar gyfer y flwyddyn**

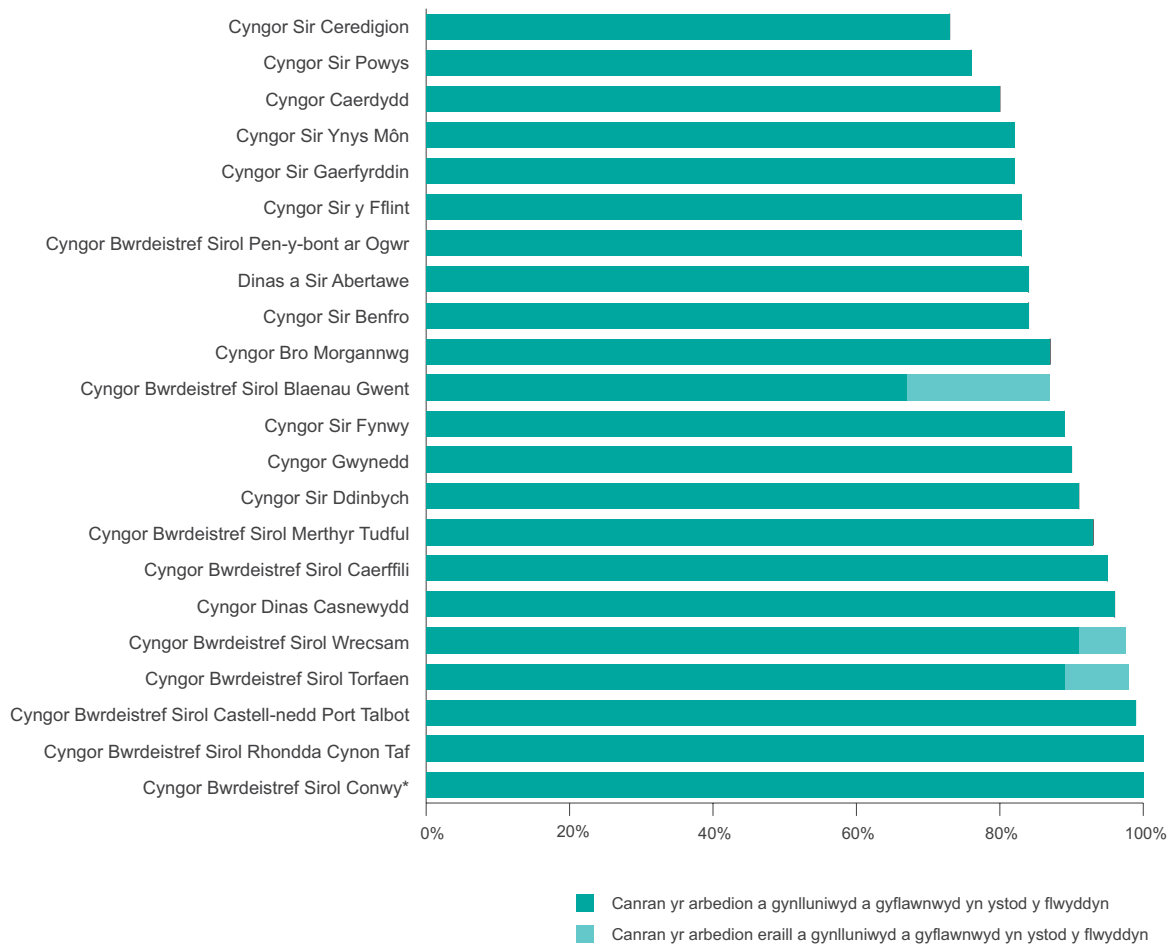
### Beth mae da yn ei olygu

3.1 Mae gan gynghorau sy'n cyflawni arbedion yn effeithiol gynlluniau arbedion ystyriol o fewn strategaethau arbedion tymor hwy. Ategir y rhain gan gynlluniau arbedion a chyflawni unigol sydd wedi'u datblygu a'u costio'n llawn ac sy'n cydsynio â'r cynllun ariannol tymor canolig. Mae gan y cynghorau hyn drefniadau monitro trylwyr ar waith ac nid oes yn rhaid iddynt bontio'r bwlch o flwyddyn i flwyddyn drwy nodi arbedion eraill, defnyddio cyllid untro nas cynlluniwyd o gronfeydd wedi'u neilltuo, cronfeydd cyffredinol, cronfeydd wrth gefn neu incwm ar hap nas cynlluniwyd a ddaeth i law yn ystod y flwyddyn.

### Yr hyn a ganfuwyd

- 3.2 Yn ein hadolygiad cynharach o gadernid ariannol yn 2015-16 canfuwyd, er bod cynghorau wedi cyflawni cyllidebau cytbwys yn 2014-15, nad oedd gan y mwyafrif ohonynt gynlluniau arbedion â chamau priodol a oedd wedi'u datblygu'n dda, a'u bod yn cael anhawster cyflawni'r arbedion arfaethedig. Defnyddiodd oddeutu traean o'r cynghorau gronfeydd cyffredinol neu gronfeydd wedi'u neilltuo i dalu am unrhyw ddiffyg rhwng incwm a gwariant.
- 3.3 Yn yr adolygiad diweddaraf hwn, canfuwyd bod pob cyngor unwaith eto wedi cyflawni cyllideb gytbwys yn 2015-16, ond nid o reidrwydd fel y bwriadwyd. Defnyddiodd cynghorau amrywiaeth o ddulliau o fantoli eu cyllidebau, gan gynnwys defnyddio cronfeydd, tanwariant mewn meysydd gwasanaethau eraill ac incwm nas cynlluniwyd. Bwriad y cynghorau, ar y cyd, oedd arbed £251.6 miliwn yn 2015-16. Cyfanswm lefel yr arbedion gan y cynghorau, a oedd yn cynnwys arbedion amgen a gynlluniwyd oedd £221.5 miliwn (88%). Llwyddodd cynghorau unigol i gyflawni rhwng 73% a 100% o'u harbedion arfaethedig yn ystod 2015-16, gyda dau gyngor yn cyflawni 100% a 12 cyngor yn cyflawni llai na 90% fel y dangosir yn **Arddangosyn 4**.

#### Arddangosyn 4: canran yr arbedion (£) a gyflawnwyd gan gynghorau yn 2015-16



#### Nodyn

\* Er bod y cyngor yn gallu dangos beth a gyflawnwyd yn gyffredinol, nid yw'n darparu dadansoddiad cyflawn o'r cynllun arbedion llawn – mae hyn oherwydd nad yw'r cyngor yn monitro pob llinell arbed yn benodol, ond yn monitro cyfanswm y gyllideb ar gyfer pob bloc gwasanaeth.

Ffynhonnell: Adolygiad Swyddfa Archwilio Cymru o Gynllunio Arbedion 2016-17

- 3.4 Roedd cynghorau â chyfraddau cyflawni arbedion uwch yn ystod y flwyddyn ar y cyfan yn cynnwys cynigion wedi'u datblygu'n dda yn y gyllideb flynyddol. Rhoddwyd ystyriaeth ofalus i'r rhain, cawsant eu costio'n llawn ac yn aml roeddet yn eitemau risg isel. Roedd gan y mwyafrif o'r cynghorau hyn hefyd, fel mesur a gynlluniwyd wrth gefn, naill ai gynigion arbedion cymeradwy amgen y gellid eu rhoi ar waith pe bai angen, neu gyllideb ganolog wrth gefn o fewn y gyllideb sylfaenol.
- 3.5 Adolygodd dros ddau draean o'r cynghorau eu cynlluniau arbedion ar gyfer 2015-16, ond roedd manylder yr adolygiadau yn amrywio rhwng y cynghorau. Roedd y prif resymau dros beidio â chyflawni cynlluniau arbedion penodol yn ymwneud â newidiadau mewn amgylchiadau, targedau arbedion rhy uchelgeisiol na chawsant eu hategu gan gynlluniau cyflawni cadarn, a newid pwyslais gwleidyddol. Sylweddolodd 17 cyngor bod gwerth y cynigion arbedion penodol nas cyflawnwyd o flynyddoedd blaenorol yn bwysau ar gyllideb y flwyddyn ddilynol. Pan fo cynghorau wedi dwyn ymlaen gynigion arbedion nas cyflawnwyd o'r flwyddyn flaenorol, maent yn disgwyl i wasanaethau nodi arbedion amgen dros dro i wneud iawn am unrhyw ddiffygion.
- 3.6 Mae gofyniad statudol ar gynghorau i gymeradwyo eu polisi ar ddarpariaeth isafswm refeniw<sup>4</sup> yn flynyddol. Yn 2015-16, cymeradwyodd o leiaf pedwar cyngor newidiadau i'w polisi ar ddarpariaeth isafswm refeniw. Arweiniodd hyn at ailbroffilio tâl y ddarpariaeth isafswm refeniw i gyflawni arbedion yn eu cyllidebau tymor canolig ac arbediad sylweddol ym mlwyddyn gyntaf y newid cymeradwy i'r polisi. Defnyddiodd tri o'r cynghorau hyn yr arbediad o'r flwyddyn gyntaf yn 2015-16 i leihau eu gofyniad arbedion neu i gydbwyso cynlluniau arbedion nas cyflawnwyd a mantoli eu cyllidebau yn 2015-16, a neilltuodd y cyngor arall yr arbediad o'r flwyddyn gyntaf i'w ddefnyddio yn y dyfodol.
- 3.7 Cyflwynodd ychydig o gynghorau gais i Lywodraeth Cymru am gyfarwyddyd cyfalafu i drin costau refeniw sy'n gysylltiedig â chostau diddymu swydd gweithiwr a chynigion rheoli newid fel gwariant cyfalaf. Helpodd y dull hwn i'r cynghorau hynny naill ai leddfu pwysau ar eu cyllideb refeniw ar gyfer 2015-16 a/neu leihau'r angen i ddefnyddio cronfeydd neilltuol neu gronfeydd cyffredinol.

4 Y ddarpariaeth isafswm refeniw yw'r dull a ddefnyddir er mwyn i dalwyr y dreth gyngor dalu'r gwariant cyfalaf a ariennir trwy drefniadau benthyg neu gredyd. Swm blynyddol yw hwn a godir o'r gyllideb refeniw i ad-dalu'r brif ddyled ar gyfer benthyciadau a threfniadau credyd. Gall y cyngor benderfynu erbyn hyn sut mae'n lleadaenu cost y ddyled dros y blynyddoedd, ar yr amod ei fod yn ymddwyn yn ddoeth.

- 3.8 Yn ein hadolygiad blaenorol yn 2015-16 o gynlluniau arbedion, canfuwyd pan gytunwyd ar y gyllideb flynyddol, fod cynlluniau arbedion y cynghorau yn cynnwys cymysgedd o gynlluniau wedi'u datblygu'n llawn, cynlluniau gweithredu yn y cyfnod datblygu, a chynlluniau nad oeddent wedi'u datblygu eto. Roedd y darlun ledled Cymru yn amrywio. Roedd gan rai cynghorau gynlluniau cyflawni cadarn i gefnogi cynlluniau arbedion, tra'r oedd gan eraill ddim ond ychydig o gynlluniau arbedion wedi'u datblygu'n llawn ar waith. Roedd y prif wendidau mewn cynlluniau arbedion yn cynnwys diffyg costau penodol, diffyg amserlenni cyflawni clir ac integreiddio gwael â'r cynlluniau gwasanaethau a chynlluniau busnes.
- 3.9 Yn ein hadolygiad o gynlluniau arbedion 2016-17, canfuwyd bod gan 17 cyngor erbyn hyn gynlluniau arbedion blynyddol sy'n cydsynio â'u cynlluniau ariannol tymor canolig. Fodd bynnag, nid oedd gan oddeutu traean o'r cynghorau gynlluniau cyflawni wedi'u datblygu'n llawn ar waith i gefnogi'r holl gynlluniau arbedion a oedd wedi'u cynnwys yn eu cyllidebau blynyddol ar gyfer 2016-17.
- 3.10 Nid oedd oddeutu traean o gynlluniau arbedion y cynghorau yn benodol nac yn fesuradwy. Er enghraifft, roedd wyth cyngor yn cynnwys targedau arbedion cyffredinol a oedd yn ymwneud ag adolygiadau gwasanaethau a chorfforaethol ar themâu trawsbynciol, ar gyfer dyraniadau i wasanaethau pan fo'r adolygiadau yn gyflawn. Ar adeg cwblhau ein gwaith maes, canfuwyd nad oedd saith cyngor wedi dechrau neu gwblhau adolygiadau ac adroddwyd y byddai'n annhebygol i'r targedau arbedion cyffredinol gael eu cyflawni yn 2016-17. Roedd amcanestyniadau'r cynghorau ar gyfer cyflawni arbedion yn 2016-17 ar 30 Medi 2016 yn amrywio rhwng 65% a 100%.
- 3.11 Ni wnaeth oddeutu traean y cynghorau asesu risg cyflawniad tebygol y cynigion arbedion unigol wrth gytuno ar y gyllideb flynyddol. Roedd cynghorau a wnaeth hyn yn ddoeth wedi cynnwys ffigur corfforaethol penodol wrth gefn yn y gyllideb graidd i liniaru effaith peidio â chyflawni'r arbedion. Gall pob cyngor gyflawni'r arbedion effeithlonrwydd mwy traddodiadol o fewn yr amserlenni y cytunwyd arnynt ond maent yn ei chael yn fwy anodd cyflawni arbedion sy'n ymwneud â newid rhaglenni o fewn yr amserlen a amcangyfrifir.
- 3.12 Dangosodd pob cyngor, trwy ddefnyddio asesiadau effaith, eu bod wedi ystyried effaith gadarnhaol a negyddol bosibl y cynigion ar drigolion; roedd y mwyafrif o'r cynghorau hefyd wedi ystyried effaith Deddf Llesiant a Chenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.

- 3.13 Dangosodd hanner y cynghorau eu eu bod yn gallu cyflawni'n gyson fwyafrif yr arbedion a gynlluniwyd yn ystod y flwyddyn a'u bod naill ai wedi cynyddu'r gyfradd cyflawni arbedion, neu wedi cynnal cyfradd uchel. Ar y llaw arall, mae'r cynghorau eraill yn cyflawni cyfraddau cyson is ar gyfer cynlluniau arbedion yn ystod y flwyddyn heb fawr o gynnydd, os o gwbl, rhwng blynyddoedd ariannol. O ganlyniad i hyn, mae'n rhaid i'r cynghorau hyn naill ai ddod o hyd i arbedion amgen yn ystod y flwyddyn neu ddefnyddio cyllid untro o ffynonellau eraill i fantoli eu cyllidebau.
- 3.14 Mae ein hadolygiad yn atgyfnerthu'r pryder a godwyd gennym mewn adroddiadau yn y blynyddoedd blaenorol hefyd, sef bod methu â chyflawni arbedion a gynlluniwyd yn ystod y flwyddyn yn rhoi straen ar gyllidebau a all fod yn anghynaliadwy. Mae'n debygol y bydd mwyafrif yr arbedion a fydd yn ofynnol yn y dyfodol yn dod yn sgil newid i wasanaethau a ffyrdd newydd o weithio, sy'n anoddach eu cyflawni ac yn golygu mwy o amser paratoi. Felly gall y sefyllfa waethygu a gall amharu ar gadernid ariannol tymor hir y cynghorau.





Wales Audit Office  
24 Cathedral Road  
Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

We welcome telephone calls in  
Welsh and English.

E-mail: [info@audit.wales](mailto:info@audit.wales)

Website: [www.audit.wales](http://www.audit.wales)

Swyddfa Archwilio Cymru  
24 Heol y Gadeirlan  
Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau  
ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: [post@archwilio.cymru](mailto:post@archwilio.cymru)

Gwefan: [www.archwilio.cymru](http://www.archwilio.cymru)