Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Mr Darren Millar AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1NA

Dyddiad: 29 Medi 2015
Ein cyf: HVT/2392/caf

Annwyl Darren

Ymchwiliad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i'r Heriau Ariannol sy'n wynebu Llywodraeth Leol – Ymateb Llywodraeth Cymru

Yn dilyn gohebiaeth ddiweddar o ran yr uchod, rwy'n ysgrifennu gyda fy sylwadau ar yr ymateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol, Owen Evans, yn ei lythyr dyddiedig 14 Medi 2015.

Mae llythyr y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn adeiladu ar y sylwadau a wnaed gan June Milligan yn ei llythyr at y Pwyllgor dyddiedig 24 Mehefin 2015, y rhoddais sylwadau arnynt yn fy llythyr dyddiedig 1 Gorffennaf. Codwyd pum mater pwysig gan y Pwyllgor ac mae'r Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol wedi ymateb i bob un o'r rhain.

Mae'r mater cyntaf yn ymwneud â'r gwahaniaeth o ran dehongli faint y mae cyllid llywodraeth leol a ddarperir gan Lywodraeth Cymru wedi lleihau dros y blynyddoedd diwethaf. Mae'r ymateb a gafwyd gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn cydnabod bod anawsterau gwirioneddol o ran cynnal asesiad o'r fath ond nid yw'n darparu sefyllfa llinell waelod o ran cyfanswm y gostyngiadau yng nghyllidebau llywodraeth leol rhwng 2010-11 a 2014-15.

Mae gwaith rwy'n ei gynnal ar gyfer yr adroddiad 'Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 3' yn dangos bod llywodraeth leol yn derbyn y rhan fwyaf o'i chyllid drwy'r Cyllid Allanol Cyfun. Mae cymharu Cyllid Allanol Cyfun ar draws y cyfnod 2010-11 i 2014-15 yn gymhleth am ddau brif reswm. Yn gyntaf, mae Llywodraeth Cymru wedi corffori i mewn i grantiau Cyllid Allanol Cyfun a ddarparwyd ar wahân yn flaenorol. Er bod y 'dadneilltuo' hwn o grantiau yn arwain at gynnydd mewn Cyllid Allanol Cyfun, nid yw o reidrwydd yn gynnydd net mewn cyllid. Mae gwerth net grantiau a ymgorfforwyd i mewn i Gyllid Allanol Cyfun ers 2010-11 tua £137 miliwn mewn termau real (addaswyd ar gyfer chwyddiant). Yn ychwanegol, mae'r darlun yn cael ei gymhlethu gan ddatganoli budd-dal y dreth gyngor, sydd wedi cael ei gorffori i mewn i'r Cyllid Allanol Cyfun. Ar ôl addasu ar gyfer y ffactorau hyn i sicrhau cymharu tebyg am debyg mor agos â phosibl yn seiliedig ar y wybodaeth sydd ar gael, fy amcangyfrif yw y bu gostyngiad termau real o £464 miliwn (10 y cant) yng nghyllid llywodraeth leol gan Lywodraeth Cymru rhwng 2010-11 a 2014-15.

Yn ail, ar fater clustnodi grantiau, mae'r ymateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn ailadrodd yn fras yr ymateb gwreiddiol gan June Milligan ac er ei fod yn cydnabod bod cynnydd wedi'i wneud o ran lleihau nifer y grantiau mewn rhai meysydd, mae grantiau yn dal i gyfrif am 10 y cant o'r gwariant refeniw. Mae'r Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn cydnabod ei bod yn bwysig, yn yr hinsawdd ariannol bresennol, lleihau cymaint â phosibl y baich o weinyddu grantiau a chwilio am arbedion effeithlonrwydd.

Er nad yw'r ymateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn cynnwys unrhyw fanylion am sut y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu gwella hyn ymhellach, am rai blynyddoedd nawr rwyf wedi bod yn pwyso ar Lywodraeth Cymru i adolygu cwmpas a natur eu trefniadau a gomisiynwyd i ardystio grantiau, er mwyn inni allu ailganolbwyntio elfennau o'r gwaith hwnnw i greu mwy o effaith ac felly cynorthwyo gwelliannau o ran rheoli grantiau. Dros yr ychydig fisoedd diwethaf, mae adolygiad wedi bod yn cael ei gynnal gan weithio'n agos gyda thîm prosiect Llywodraeth Cymru a chredaf ein bod bellach wedi dod i gytundeb boddhaol gyda Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ar egwyddorion cyffredinol cyfres o newidiadau a wneir dros yr ychydig flynyddoedd nesaf. Disgwylir y bydd y dull newydd yn gwella effaith a gwerth ychwanegol y gwaith hwn ac yn gwella effeithlonrwydd rheoli grantiau.

Mae'r trydydd pwynt yn ymwneud â chais y Cadeirydd am asesiad Llywodraeth Cymru o gyfrannau cyllidebau awdurdodau lleol sy'n ymrwymedig i gyfrifoldebau statudol neu flaenoriaethau polisi Llywodraeth Cymru a'r hyn nad yw 'wedi'i glustnodi'. Yn benodol, roedd y Pwyllgor yn awyddus i ddeall sut y mae Llywodraeth Cymru yn asesu lle y mae gostyngiadau'n debygol o ddigwydd, a'r canlyniadau tymor hwy, yn enwedig mewn perthynas â gwasanaethau yn ôl disgresiwn.

Mae'r ymateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn gywir ddigon yn cydnabod bod gan awdurdodau lleol y rhyddid i benderfynu ar y ffordd orau o gyflawni eu cyfrifoldebau statudol ac mai mater iddynt hwy yw hyn. Er bod hyn yn gywir, nid yw'r ymateb yn mynd i'r afael â'r pwynt a wnaed gan awdurdodau lleol yn eu tystiolaeth i'r Pwyllgor, sef penderfyniad Llywodraeth Cymru i gynnal neu gynyddu'r gwariant ar addysg a mynd i'r afael â phwysau ariannol ar wasanaethau cymdeithasol, a bu hyn yn ergyd anghymesur i'r gwasanaethau sy'n weddill. Yn wir, amlygodd tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor bryderon awdurdodau lleol bod llawer o wasanaethau pwysig yn ôl disgresiwn fel hamdden mewn perygl o ddiflannu.

Mae'r Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn cydnabod nad oes gan Lywodraeth Cymru wybodaeth fanwl ar yr adeg hon (na chynlluniau i gasglu data o'r fath, yn bennaf yn sgîl costau) ac felly nid yw'n gallu meintoli sut a ble y gwneir toriadau i'r gyllideb nac effaith gostyngiadau ar wasanaethau statudol a gwasanaethau yn ôl disgresiwn. Mewn ymateb i gwestiwn y Pwyllgor y *byddai'n ddefnyddiol deall a yw Llywodraeth Cymru yn gwneud unrhyw asesiad o ran lle y mae'r gostyngiadau'n debygol o ddigwydd, a'r canlyniadau tymor hwy* mae'n ymddangos mai na yw'r ateb i hyn.

Yn bedwerydd, gofynnodd y Pwyllgor pa ddefnydd a wnaed (gan Lywodraeth Cymru) o'r wybodaeth am gronfeydd wrth gefn. Mae'r ymateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn rhoi barn fwy cyflawn ar sut y mae'r data wedi'i ddefnyddio, gan nodi'n arbennig y bu rhywfaint o welliannau o ran sut y mae data ar gronfeydd wrth gefn yn cael eu cyflwyno mewn rhai cyfrifon

statudol awdurdodau lleol. Er mwyn eglurder, mae'n bwysig nodi nad fy nghyfrifoldeb i fel Archwilydd Cyffredinol yw o reidrwydd rhoi sylwadau ar lefelau cronfeydd wrth gefn na'u cymeradwyo, er y gallaf o bryd i'w gilydd roi sylwadau ar lefelau cronfeydd wrth gefn fel rhan o'm gwaith cyfrifon mewn awdurdod penodol.

Mae'r Cod Ymarfer ar gyfer Cadw Cyfrifon Awdurdodau Lleol yn y Deyrnas Unedig yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol gynnwys naratif am ddiben eu cronfeydd wrth gefn ac er y gallaf eu hannog i fod yn fwy eglur, ni fyddai'n fater amodi os ydynt yn bodloni'r gofynion a nodir yn y Cod. Ar y cyfan, mae'r rhan fwyaf o awdurdodau lleol yng Nghymru wedi ymateb yn dda a gwella'r naratif yn dilyn ein hawgrymiadau fel y nodir yn y llythyr. Mae hefyd yn werth nodi bod trafodaethau yn cael eu cynnal yn Lloegr ar hyn o bryd ynghylch a ddylai Llywodraeth y DU bennu terfyn ar gronfeydd wrth gefn i awdurdodau yn Lloegr. Gall hyn fod yn llinell ymholiad yr hoffai'r Pwyllgor ymchwilio ymhellach iddi.

Yn olaf, gofynnodd y Pwyllgor a yw Llywodraeth Cymru yn fodlon bod llywodraeth leol yn gwerthfawrogi'r broses gydweithredol o ran pennu'r fformiwla gyllido ac a yw'r cydweithredu'n galluogi gwneud y penderfyniadau gorau ar ddyraniadau, yn hytrach na'r penderfyniadau lle ceir y consensws amlycaf. Mae'r ateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn mynd i'r afael â phryderon y Pwyllgor ynghylch ansawdd a chadernid y data sy'n sail i benderfyniadau sy'n destun ymgynghoriad. Yn wir, mae cadarnhad y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol bod hyn yn cael ei ddatblygu drwy'r Is-Grŵp Dosbarthu, sy'n cynnwys cynrychiolaeth gan awdurdodau lleol, yn rhoi rhywfaint o sicrwydd ynghylch sut y mae cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn cael ei gyflawni.

Yn ogystal, mae'r Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol hefyd yn cydnabod yr anawsterau o ran cael consensws rhwng 22 o awdurdodau lleol ac nid yw hyn bob amser yn bosibl. Ar y cyfan, mae'r ymateb hwn yn mynd i'r afael yn well â'r mater a fynegwyd yn llythyr y Cadeirydd at June Milligan dyddiedig 21 Mai 2015.

I gloi, credaf fod yr ymateb gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol yn rhoi mwy o sicrwydd ynghylch sut y mae Llywodraeth Cymru yn mynd i'r afael â'r materion hyn, ond mae cyfleoedd o hyd i ddarparu ymateb llawnach a manylach mewn rhai meysydd. Efallai yr hoffai'r Pwyllgor ystyried a hoffai ailedrych ar y materion hyn a materion eraill sy'n codi o'i waith ar yr heriau ariannol sy'n wynebu llywodraeth leol rhwng nawr a diwedd y pedwerydd Cynulliad.

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU