

## Cyllid ac Ariannu Llywodraeth Leol

Y Pwyllgor Deisebau | 17 Ionawr 2017

### Briff Ymchwil:

Deiseb P-05-730

Teitl y ddeiseb: Cyllid ac Ariannu Llywodraeth Leol

Rydym yn galw ar Gynulliad Cenedlaethol Cymru i annog Llywodraeth Cymru i:

- Gynyddu cyfanswm cyllid (refeniw) allanol i awdurdodau lleol i o leiaf y lefelau hynny a oedd yn berthnasol yn 2013/14 mewn termau real.
- Cyflwyno deddfwriaeth a fyddai'n darparu 'pŵer cymhwysedd cyffredinol' i awdurdodau lleol yng Nghymru.
- Annog awdurdodau lleol i ddefnyddio eu pwerau presennol i ddarparu nwyddau a gwasanaethau i rannau eraill o'r sector cyhoeddus yng Nghymru, ac i ymchwilio a masnachu drwy ddatblygu amrywiaeth o nwyddau a gwasanaethau y gellir eu cyflenwi i'r cyhoedd yn gyffredinol ac i'r sector preifat yn fwy cyffredinol.
- Gweithio gydag awdurdodau lleol yng Nghymru i ryddhau ffrydiau refeniw presennol drwy, er enghraifft, ailariannu neu ddisodli cynlluniau PFI ar delerau mwy ffafriol, gan ddefnyddio'r cyfleoedd a gynigir gan gyfraddau llog hanesyddol isel.
- Ymgymryd â chefnogi gwaith y Comisiwn Annibynnol Materion Ariannol Llywodraeth Leol Cymru

Rydym ni sydd wedi llofnodi isod yn gweld gwerth y gwasanaethau a ddarperir gan gynghorau lleol yng Nghymru, ac rydym o'r farn, drwy weithredu'r camau hyn y gall Llywodraeth Cymru helpu i atal difrod pellach i ddarpariaeth gwasanaethau cyhoeddus yn lleol; er, rydym yn cydnabod fod y camau hyn yn ddim ond rhan o'r ateb, ac y bydd angen rhoi terfyn ar raglen galedi Llywodraeth San Steffan i sicrhau y gall gwasanaethau cyhoeddus gael eu hariannu mewn ffordd gynaliadwy a digonol yn y dyfodol.

## 1. Cyflwyniad

Llywodraeth Leol yw un o'r Prif Grwpiau Gwariant (MEG) mwyaf i Lywodraeth Cymru ac yn y gyllideb ddiwethaf, derbyniodd y gwariant ail uchaf ar ôl y MEG Iechyd, Llesiant a Chwaraeon. Mae awdurdodau lleol yn derbyn y rhan fwyaf o'u cyllid gan Lywodraeth Cymru trwy'r setliad llywodraeth leol.

Fel y disgrifiwyd yn adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru [Cydnherthedd ariannol awdurdodau lleol yng Nghymru 2015-16](#), ers 2010 mae llywodraeth y DU wedi lleihau gwariant ar wasanaethau cyhoeddus fel rhan o'i chynlluniau i leihau'r diffyg yn y DU. Mae hyn yn ei dro wedi arwain at gyllidebau is ar gyfer Llywodraeth Cymru, ac yn golygu bod cyfanswm y Cyllid Allanol ar gyfer awdurdodau lleol wedi gostwng bob blwyddyn ers 2010.

## 2. Cyfanswm y Cyllid Allanol (refeniw) mewn awdurdodau lleol

Cyfanswm y Cyllid Allanol (AEF) yw'r enw a roddir i'r arian a ddosberthir gan Lywodraeth Cymru trwy'r setliad. Mae hyn hefyd yn cynnwys trethi annomestig a ailddosbarthwyd.

Mae awdurdodau lleol yn derbyn y rhan fwyaf o'u cyllid refeniw drwy'r [Setliad Llywodraeth Leol](#), ac mae hyn yn cael ei gyhoeddi bob blwyddyn yn dilyn cyhoeddi'r gyllideb. Mae Llywodraeth Cymru yn darparu tua 80% o'r arian a ddyrennir i awdurdodau lleol. Dosberthir yr arian i awdurdodau lleol yn ôl fformiwla sy'n seiliedig ar angen.

Dyrannodd [Setliad Refeniw a Chyfalaf Terfynol Llywodraeth Leol 2017-18](#) £4.1 biliwn o arian refeniw ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru. Roedd setliad 2017-18 yn cynrychioli'r cynnydd arian parod cyntaf ers 2013-14. Fodd bynnag, mae'n dal i fod yn doriad mewn termau real mewn arian ar gyfer awdurdodau lleol.

## 3. Pŵer cymhwysedd cyffredinol

Mae awdurdodau lleol yng Nghymru yn gallu arfer eu swyddogaethau o dan y pŵer 'llesiant' o dan y [Ddeddf Llywodraeth Leol \(2000\)](#). Mae'r pŵer llesiant hwn yn galluogi awdurdodau lleol i weithredu mewn unrhyw ffordd y maent yn credu y byddai'n gwella llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol eu hardal neu'r bobl yn eu hardal, ar yr amod nad yw'n cael ei wahardd fel arall rhag gwneud hynny gan ddeddfwriaeth arall.

Roedd y [Bil Llywodraeth Leol Drafft \(2015\)](#) yn cynnwys darpariaeth ar gyfer pŵer cymhwysedd cyffredinol. Nid yw'n debygol y bydd y Bil drafft hwn yn mynd yn ei flaen ac [mae cynigion diwygio newydd yn cael eu paratoi ar hyn o bryd](#). Cyflwynodd [Deddf Lleoliaeth 2011](#) bŵer cymhwysedd cyffredinol ar gyfer awdurdodau yn Lloegr.

Mae'r [pŵer cymhwysedd cyffredinol](#) yn disodli pwerau llesiant awdurdodau lleol ac yn caniatáu i'r sefydliadau hynny "wneud unrhyw beth y gall unigolion yn gyffredinol ei wneud". Mae yna nifer o gyfyngiadau, er enghraifft ni all yr awdurdod lleol ddefnyddio'r pŵer i godi

trethi (y tu hwnt i bwerau cyfredol), ehangu pŵer i greu is-ddeddfau ac mae'r awdurdod wedi'i gyfyngu gan unrhyw beth a waherddir gan statud.

Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi galw am bŵer cymhwysedd cyffredinol i awdurdodau lleol ac yn eu tystiolaeth i'r cynulliad cenedlaethol ynghylch y Bil Llywodraeth Leol drafft, [croesawodd ei gynnwys yn y cynigion](#).

Yn ei llythyr i'r Pwyllgor hwn ynghylch y ddeiseb hon mae Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol yn dweud:

Er mwyn darparu cymorth pellach, rydym yn ystyried y posibilrwydd o gyflwyno pŵer cymhwysedd cyffredinol ar y cyfle deddfwriaethol cynharaf.

#### **4. Darparu nwyddau a gwasanaethau gan awdurdodau lleol a phwerau i fasnachu**

Mae [Deddf Llywodraeth Leol 2003](#) (Adran 93 i 98) yn cynnwys darpariaeth i awdurdodau lleol i ddatblygu ffrydiau incwm newydd. Mae'r Ddeddf yn caniatáu i awdurdodau lleol fasnachu drwy sefydlu cwmnïau masnachu awdurdodau lleol lle mae gan awdurdodau bŵer statudol i berfformio'r gwasanaeth sy'n amodol ar fasnachu.

Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru wedi cyhoeddi yn ddiweddar [adroddiad ar y defnydd o bwerau awdurdodau lleol i gyflwyno a chynyddu taliadau am wasanaethau](#). Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad:

nad yw awdurdodau lleol ar hyn o bryd yn dilyn pob opsiwn i gynhyrchu incwm oherwydd gwendidau yn eu polisiau ac yn y ffordd y maent yn defnyddio data a gwybodaeth i gefnogi gwneud penderfyniadau.

Mae adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru hefyd yn canfod bod y [Ddeddf Lleoliaeth 2011](#) wedi darparu datganiad clir o bwerau i awdurdodau lleol yn Lloegr, megis y pŵer cymhwysedd cyffredinol. Mae hyn wedi arwain at fwy o awdurdodau lleol yn nodi cyfleoedd codi incwm a manteisio arnynt. Mae'r pŵer cyffredinol, drwy ganiatáu awdurdod lleol i 'wneud unrhyw beth y gall unigolyn ei wneud', yn caniatáu awdurdodau lleol i fasnachu mewn amrywiaeth ehangach o wasanaethau. Mae awdurdodau lleol yng Nghymru yn gyfyngedig o ran nad ydynt yn gallu masnachu ag unigolion lle mae ganddynt ddyletswydd statudol eisoes i ddarparu'r gwasanaeth i'r unigolyn hwnnw.

Yn ei llythyr mae Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol yn nodi bod gan awdurdodau lleol nifer o offer ariannol ar gael iddynt ar hyn o bryd:

Mae ystod o weithgareddau arloesol yn cael eu cynnal gan awdurdodau ac mae'n bwysig i bob awdurdod ddysgu o'r profiadau hyn ac i fabwysiadu arfer da. Mae'n arbennig o bwysig i awdurdodau i barhau i chwilio am arbedion mewn swyddogaethau gweinyddol fel bod yr adnoddau sydd ar gael yn cael eu sianelu tuag at wasanaethau rheng flaen. Mae

angen i awdurdodau sicrhau cydbwysedd rhwng y cyfleoedd ar gyfer cynhyrchu incwm â darparu ar gyfer anghenion eu cymunedau.

## 5. Ail-gyllido Mentrau Cyllid Preifat

[Mae prosiectau Menter Cyllid Preifat \(PFI\)](#) yn fath o bartneriaeth cyhoeddus–preifat (PPP) a ddefnyddir i ariannu buddsoddiadau cyfalaf mawr. Mae prosiect PFI nodweddiadol yn gyfrifoldeb y sector preifat o ran dylunio ac adeiladu'r ased ac ar gyfer rhedeg yr ased. Mae'r cwmni preifat hefyd yn gyfrifol am godi'r cyllid angenrheidiol i wneud hyn. Mae'r corff sector cyhoeddus yna yn prynu i mewn i wasanaeth, yn hytrach na chaffael ased ac yn talu 'tâl unedol' parhaus. Mae ail-gyllido PFI yn fecanwaith y gall awdurdod lleol ei ddefnyddio i drafod a newid trefniadau cyllido gwreiddiol y prosiect.

Mae Llywodraeth Cymru yn darparu cymorth ariannol ar gyfer elfen gyfalaf cynlluniau PFI a gymeradwywyd yn flaenorol. Mae awdurdodau lleol yn gyfrifol am sicrhau gwerth gorau ar gyfer eu cynlluniau. Yn ei lythyr i'r Pwyllgor hwn, mae Ysgrifennydd y Cabinet yn nodi y bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i 'annog' awdurdodau lleol i fynd ar drywydd ail-gyllido PFI a bod llawer o awdurdodau lleol yn gwneud hynny. [Mae Trysorlys EM yn casglu data am brosiectau PFI a PFI 2](#). Mae'r data diweddaraf yn cyfeirio at 2014–15. Mae hyn yn dangos bod yna 28 o brosiectau PFI yn gweithredu yng Nghymru, ac o'r rhain roedd 10 wedi'u caffael gan awdurdodau lleol.

## 6. Y Comisiwn Annibynnol ar Gyllid Llywodraeth Leol Cymru.

Sefydlwyd [Y Comisiwn Annibynnol ar Gyllid Llywodraeth Leol Cymru](#) gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) a'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA). Cafodd ei Adroddiad Terfynol, [Cyllid Llywodraeth Leol Cymru, Uchelgais ar gyfer Newid: Anelu'n Uwch](#), ei lansio ar 24 Mawrth 2016 (mae crynodeb o'r diwygiadau arfaethedig wedi'i amlinellu yn yr Atodiad).

Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi y bydd gwaith y comisiwn yn cael ei ystyried fel rhan o'r gwaith diwygio ehangach sy'n cael ei wneud ar hyn o bryd. Mae rhaglen Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraethu; Symud Cymru Ymlaen yn cynnwys ymrwymiad i:

Ddiwygio cyllid llywodraeth leol i wneud cynghorau'n fwy cynaliadwy a hunangynhaliol, gan ddefnyddio canfyddiadau'r comisiwn annibynnol ar gyllid llywodraeth leol a Phanel Llywodraeth Cymru ar Ddyfodol Cyllido.

Pan ofynnwyd iddo am waith y comisiwn annibynnol yn ei [dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau ym mis Gorffennaf 2016](#), amlinellodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol fod yr adroddiad yn cynnwys rhai 'argymhellion cryf' y byddai'n trefnu eu trafod gyda CLILC, ond hefyd bod yna rai 'a allai achosi problemau', gan amlygu bod cadw 100% o drethi busnes yn fater o'r fath.

Yn ei lythyr at y Pwyllgor Deisebau dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod yr adroddiad:

yn gyfraniad defnyddiol at y syniadau ar ddatblygu system cyllid llywodraeth leol sydd yn fwy gwydn.

Gwneir pob ymdrech i sicrhau bod y wybodaeth yn y papur briffio hwn yn gywir adeg ei gyhoeddi. Dylai darllenwyr fod yn ymwybodol, fodd bynnag, nad yw'r papurau briffio hyn yn cael eu diweddarau na'u diwygio fel arall o reidrwydd i adlewyrchu newidiadau dilynol.