



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Wedi cyrraedd y pwynt tyngedfennol?

**Llywodraeth leol Cymru a
chyni**

Yr Athro James Downe ac Emma Taylor-Collins

Mehafin 2019



Ein Cenhadaeth

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn helpu i wella trefniadau llunio polisiâu a gwasanaethau cyhoeddus drwy gynorthwyo gweinidogion ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i gyrchu a chymhwyso tystiolaeth annibynnol gadarn ynghylch yr hyn sy'n gweithio. Mae'r Ganolfan yn cydweithio ag ymchwilwyr blaenllaw ac arbenigwyr polisi eraill er mwyn syntheseiddio a chrynhoi tystiolaeth sy'n bodoli eisoes a nodi bylchau lle mae angen cynhyrchu gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol ar y llywodraeth ond mae'n gweithio'n agos gyda llunwyr polisi ac ymarferwyr i ddatblygu syniadaeth o'r newydd ynghlŷn â sut i fynd i'r afael â heriau strategol ym meysydd iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, tai, yr economi a chyfrifoldebau datganoledig eraill. Mae'n gwneud y canlynol:

- Helpu Gweinidogion Llywodraeth Cymru i nodi tystiolaeth awdurdodol ac arbenigedd annibynnol a all helpu i lywio a gwella polisi, yn ogystal â chael gafael ar dystiolaeth ac arbenigedd o'r fath a'u defnyddio;
- Gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus i gael gafael ar dystiolaeth o'r hyn sy'n gweithio wrth fynd i'r afael â heriau economaidd a chymdeithasol allweddol, yn ogystal â chynhyrchu, gwerthuso a defnyddio tystiolaeth o'r fath; a
- Defnyddio'i gwaith gyda Gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i wella dealltwriaeth o'r ffordd y gall tystiolaeth lywio a gwella'r broses o lunio polisiâu a gwasanaethau cyhoeddus a chyfrannu at ddamcaniaethau llunio a gweithredu polisi.

Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaeth Ymchwil, mae'r Ganolfan hefyd yn helpu i wella gallu ymchwilwyr i wneud gwaith ymchwil effeithiol sy'n berthnasol i bolisi.

Am ragor o wybodaeth ewch i'n gwefan yn www.wcppp.org.uk

Arianwyr Craidd



Sefydlwyd **Prifysgol Caerdydd** ym 1883. Wedi'i lleoli mewn prifddinas ffyniannus, mae'r Brifysgol yn sefydliad uchelgeisiol ac arloesol sy'n awyddus i feithrin cydberthnasau rhyngwladol cryf a dangos ei hymrwymiad i Gymru.



Mae'r **Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol (ESRC)** yn rhan o UK Research and Innovation, sefydliad newydd sy'n dwyn ynghyd saith cyngor ymchwil y DU, Innovate UK a Research England i sicrhau bod pob cyngor yn cyfrannu cymaint â phosibl ac i greu'r amgylchedd gorau ar gyfer datblygu ymchwil ac arloesedd.



Llywodraeth Cymru yw llywodraeth ddatganoledig Cymru sy'n gyfrifol am feysydd allweddol o fywyd cyhoeddus, gan gynnwys iechyd, addysg, llywodraeth leol a'r amgylchedd.

Cynnwys

Crynodeb	5
Cyflwyniad	6
Methodoleg	8
Dulliau o ymateb i gynt	9
Ymateb i gynt drwy arbedion effeithlonrwydd	12
Arbedion corfforaethol	13
Ailgynllunio gwasanaethau rheng flaen	17
Defnyddio gwasanaethau digidol a thechnoleg	18
Cynhyrchu incwm	20
Chwilio am arbedion gan ddarparwyr allanol	22
Ymateb i gynt drwy fuddsoddi	24
Annog twf economaidd	24
Gwariant refeniw ataliol	25
Ymateb i gynt drwy gwtogi	28
Ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a gwasanaethau cyhoeddus eraill	28
Ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a'r cyhoedd	31
Effaith cyni ar wasanaethau	33
Toriadau i wasanaethau anstatudol: yr amgylchedd, hamdden a ffyrdd	35
Addysg	36
Gofal cymdeithasol	37
Amrediad ac ansawdd gwasanaethau	38

Effaith cyni ar y cyhoedd	39
Beth allai llywodraeth Cymru ei wneud er mwyn gwella ei hymateb i gyni?	41
Setliadau ariannol mwy hirdymor	41
Newidiadau i'r system grantiau	42
Gweledigaeth fwy cydlynol ar gyfer llywodraeth leol	44
Cydbwysedd rhwng cyllid y GIG a chyllid llywodraeth leol	45
Cynigion eraill i'w hystyried	46
Beth allai llywodraeth leol ei wneud er mwyn gwella ei hymateb i gyni?	48
Dysgu o 'ymarfer da'	48
Dysgu gan wledydd y tu hwnt i'r DU	49
Cefnogi ei gilydd ar adegau anodd	49
Ffyrdd newydd o gydweithredu	50
Cymryd risg	50
Casgliadau	53
Cyfeiriadau	55
Manylion yr Awduron	56

Crynodeb

- Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu ymateb cynghorau Cymru i gygni, ar sail cyfweiliadau gydag arweinwyr, prif weithredwyr a chyfarwyddwyr cyllid cynghorau Cymru a rhanddeiliaid allanol.
- Mae cynghorau wedi ymateb i gygni mewn tair prif ffordd: arbedion effeithlonrwydd; lleihau'r angen am wasanaethau cyngor; a newid rôl cynghorau a rhanddeiliaid eraill.
- Mae mesurau effeithlonrwydd wedi canolbwyntio'n bennaf ar arbedion corfforaethol ac ailgynllunio gwasanaethau rheng flaen, gan leihau gweithlu cynghorau'n sylweddol. Mae hyn yn effeithio ar yr economi leol, gan mai cynghorau Cymru yn aml yw'r cyflogwyr mwyaf yn yr awdurdod.
- Nid oes llawer o enghreifftiau i ddangos sut roedd cynghorau wedi buddsoddi er mwyn annog twf economaidd. Rhoddir mwy o bwyslais ar fesurau ataliol i ymateb i gygni.
- Mae cyni wedi newid y berthynas rhwng llywodraeth leol a gwasanaethau cyhoeddus eraill. Daeth sefydliadau'n gyfrifol am ddarparu rhai gwasanaethau ac anogwyd y cyhoedd i wneud mwy drostynt eu hunain.
- Mae addysg a gofal cymdeithasol wedi cael eu hamddiffyn gan lywodraeth leol hyd yn hyn, ond bydd yn anodd dal i wneud hyn os bydd cyni'n parhau. Effaith amddiffyn y gwasanaethau hyn yw toriadau sylweddol i wasanaethau sy'n ymwneud â'r amgylchedd, hamdden a thrafnidiaeth (yn enwedig ffyrdd).
- Mae llawer o fesurau, er enghraifft codi treth gyngor a chodi tâl am wasanaethau, a all fod o gymorth wrth ymateb i gygni, ond mae pryder ynghylch eu heffeithiolrwydd hirdymor, eu cynaliadwyedd a'u tegwch.
- Mae llywodraeth leol Cymru yn cyrraedd pwynt tyngedfennol o ran heriau ariannol. Mae'r rhan fwyaf o'r arbedion effeithlonrwydd wedi'u gwneud, a bydd cwtogi amrediad ac ansawdd gwasanaethau yn y dyfodol yn cael effaith uniongyrchol ar ansawdd bywyd dinasyddion Cymru.
- Gallai Llywodraeth Cymru wneud mwy i helpu llywodraeth leol i ymateb i gygni, megis gwneud newidiadau i'r setliad ariannol a'r system grantiau.
- Gallai llywodraeth leol wella'r ffordd y mae'n dysgu o ymarfer da yng Nghymru a thu hwnt, darparu gwell cymorth gan gymheiriaid, ystyried ffyrdd eraill o gydweithredu, a gwella'i hymagwedd at gymryd risg.
- Mae angen trafod cynaliadwyedd llywodraeth leol Cymru a sut y gellir helpu cynghorau i fod yn wydn.

Cyflwyniad

Mae llywodraeth leol yn cael ei hystyried yn 'un o brif ddiodefwyr y cyni ariannol sydd wedi bod yn nodweddiadol o bolisi cyhoeddus y Deyrnas Unedig ers Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant 2010' (Hastings et al., 2015: 601). Yn Lloegr, mae'r toriadau i lywodraeth leol wedi digwydd ar raddfa eang ac yn gyflym iawn. Roedd y cwtogiadau cymedrig mewn gwariant ar wasanaethau yng nghynghorau Lloegr yn agos at 24% rhwng 2009-10 a 2016-17, ac mae hynny wedi lleihau capasiti'r wladwriaeth leol yn sylweddol (Gray a Barford, 2018). Yn 2018, daeth effaith y toriadau hyn ar gynghorau'n amlwg iawn wrth i Gyngor Sir Northampton ddatgan ei fod yn fethdalwr i bob pwrpas, ac roedd adroddiadau'n awgrymu y gallai nifer o gynghorau eraill 'wynebu methiant ariannol' (National Audit Office, 2018). Yn ôl arolwg a gynhaliwyd yn ddiweddar roedd mwy na hanner (54%) prif weithredwyr, cyfarwyddwyr cyllid ac arweinwyr cynghorau llywodraeth leol yn y Deyrnas Unedig (y DU) yn rhagweld y byddai rhagor o gynghorau'n wynebu 'argyfwng ariannol difrifol' yn 2019 (PwC 2018: 1).

Yn yr 20 mlynedd ers datganoli, mae'r naill weinyddiaeth ar ôl y llall yng Nghymru wedi mabwysiadu ymagwedd 'unigryw ar gyfer Cymru' neu 'Gwnaed yng Nghymru' (Moon, 2013) wrth ymdrin â llywodraeth leol a gwasanaethau cyhoeddus. Gwelir hyn yn ymateb Llywodraeth Cymru i Adolygiad Gwariant 2010, lle mae Gweinidog Cyllid Llywodraeth Cymru ar y pryd, Jane Hutt AC, yn disgrifio cyni fel 'dewis, nid rheidwydd economaidd' (Hutt, 2016), yn wahanol i'r ffordd y mae Llywodraeth y DU yn cyfleu cyni fel cyfle i gyflwyno 'rhaglen radical i ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus ... gan alluogi gwelliannau cynaliadwy, hirdymor mewn gwasanaethau' (HM Treasury, 2010: 8). Cafodd llywodraeth leol yng Nghymru ei hamddiffyn rhag cyni i ryw raddau ar y dechrau, oherwydd bod 'oedi cyn i doriadau yn Lloegr fwydo drwodd i'r fformiwla a ddefnyddir i bennu cyllid Cymru yn Llundain' (Pill a Guarneros-Meza, 2018: 414). Yn ychwanegol at hyn, penderfynodd Llywodraeth Cymru beidio ag amddiffyn gwariant y gwasanaeth iechyd, ac roedd mwy o gydweithio rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol (Ferry et al., 2017).

Er gwaetha'r safbwyntiau gwahanol ar gynt, mae effaith y bloc grant llai y mae Llywodraeth Cymru wedi'i dderbyn gan San Steffan, sydd wedi gostwng 5% mewn termau real rhwng 2011 a 2019-20 (Drakeford, 2017), wedi treiddio i lawr i gynghorau Cymru. Mae cynghorau Cymru wedi gweld gostyngiad o tua 12% ar gyfartaledd mewn gwariant ar wasanaethau rhwng 2009-10 a 2016-17 (gweler Tabl 1) neu ostyngiad o £918.5 miliwn yn grantiau Llywodraeth Cymru i awdurdodau lleol er 2009-10 (Ifan a Sion 2019). Mae'r toriadau hyn mewn cyllidebau, ynghyd â phoblogaeth sy'n cynyddu ac yn heneiddio, a mwy o alw am wasanaethau lleol megis gofal cymdeithasol, wedi creu 'storm enbyd' (Wallace et al., 2013; Jeffs, 2013).

Tabl 1: Cwtogiadau cyfartalog mewn gwariant ar wasanaethau ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru, Lloegr a'r Alban (2009-2010 i 2016-2017)

	Cymedr	Canolrif
Lloegr	-23.7%	-23.4%
Cymru	-12.1%	-10.9%
Yr Alban	-11.5%	-10.5%

(Ffynhonnell: Gray a Barford, 2018: 553)

Mae nifer o astudiaethau wedi archwilio ymateb cynghorau yn Lloegr i gynt (Ahrens a Ferry 2015; Hastings et al. 2013; Fitzgerald a Lupton 2015; Jones, Martin a Whittington 2015), ond nid oes dadansoddiad ansoddol manwl wedi'i wneud o ymateb cynghorau Cymru. Mae'r astudiaeth hon yn darparu data empirig newydd o safbwynt uwch swyddogion a gwleidyddion yn llywodraeth leol Cymru i fynd i'r afael â'r bwch hwn drwy ofyn tri phrif gwestiwn ymchwil:

- Pa strategaethau y mae cynghorau yng Nghymru wedi'u defnyddio i ymateb i gynt?
- Pa effaith y mae cyni wedi'i gael ar lywodraeth leol yng Nghymru?
- Beth allai llywodraeth leol a llywodraeth Cymru ei wneud er mwyn gwella'r ffordd y maent yn ymateb i'r gostyngiad mewn cyllid?

Rydym yn edrych ar ymatebion cynghorau i gynt drwy ddadansoddi'r camau y maent wedi'u cymryd i leihau costau (strategaeth 'effeithlonrwydd'), beth maent wedi'i wneud er mwyn lleihau'r angen am wasanaethau cyngor neu leihau costau yn y dyfodol (strategaeth 'fuddsoddi') ac a yw cynghorau wedi lleihau eu rôl yn y gwasanaethau y maent yn eu darparu (strategaeth 'gwrogi') (Hastings et al. 2013). Mae'r adroddiad hwn hefyd yn edrych sut y mae cyni wedi effeithio ar wasanaethau. Rydym yn gorffen drwy ystyried pa mor effeithiol yw dulliau gweithredu'r cynghorau, a thrwy gynnig materion i lywodraeth leol a llywodraeth Cymru eu hystyried yn y dyfodol.

Cynigiwyd yr astudiaeth hon yn wreiddiol fel rhan o raglen Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025, a ddaeth i ben ym mis Gorffennaf 2018, ac a ariannwyd gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

Methodoleg

Cynhaliwyd cyfweiliadau gydag arweinwyr cynghorau, prif weithredwyr, a chyfarwyddwyr cyllid mewn 12 o'r 22 cyngor sydd yng Nghymru. Dewiswyd sampl cynrychioladol o gynghorau yn seiliedig ar faint, rheolaeth wleidyddol a rhanbarth. Derbyniodd pob un o'r 12 cyngor a wahoddwyd y cynnig i gymryd rhan yn yr astudiaeth hon, ond mewn rhai achosion dim ond un neu ddau o gynrychiolwyr a gyfwelwyd ym mhob cyngor, ac nid tri.

Yn ychwanegol at hyn, cyfwelwyd cynrychiolwyr o Lywodraeth Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol (SOLACE) a Swyddfa Archwilio Cymru, gan wneud cyfanswm o 35 cyfweiliad. Cynhaliwyd y cyfweiliadau wyneb yn wyneb a thros y ffôn rhwng Mawrth a Mai 2018. Cymerodd pob cyfweiliad rhwng 40 a 90 munud. Cafodd pob cyfweiliad ei recordio a'i drawsgrifio, a'i ddadansoddi â phe cyn meddalwedd ansoddol gan ddefnyddio dadansoddiad thematig.

Cyn y cyfweiliadau, gwnaethpwyd dadansoddiad dogfennol o bob un o'r 12 cyngor i archwilio data gwariant ar lefel gwasanaeth, strategaethau ariannol tymor canolig y cynghorau a chofnodion o gyfarfodydd yn trafod y gyllideb.

Cyflwynwyd canfyddiadau cychwynnol yr ymchwil yng nghynhadledd 'Cynnal Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru: Cyni a Thu Hwnt' ym mis Gorffennaf 2018. Roedd y gynulleidfa'n cynnwys cynrychiolwyr o Lywodraeth Cymru, ystod o gynghorau lleol, byrddau iechyd, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, tri Aelod Cynulliad, ac amryw o sefydliadau trydydd sector a gwasanaethau cyhoeddus eraill.

Dulliau o ymateb i gygni

Mae cynghorau Cymru wedi ymateb i gygni mewn ffyrdd amrywiol, ac mae rhai wedi ymateb yn gynt na'i gilydd. Mae rhai cynghorau wedi ymateb mewn ffordd aeddfed, tra mae eraill yn tueddu i fod yn llai datblygedig (Tabl 2).

Tabl 2: Ymatebion aeddfed ac ymatebion llai datblygedig i gygni

Ymatebion aeddfed i gygni	Ymatebion llai datblygedig i gygni
Dull hirdymor	Cynllunio tymor byr
Ymdeimlad clir o bwrpas a blaenoriaethau	Ddim yn cyfateb cyllidebau a blaenoriaethau
Dysgu o brofiadau pobl eraill	Ddim yn dysgu o brofiadau pobl eraill
Mabwysiadu ffyrdd newydd o weithio	Gwrthwynebu newid
Canolbwyntio ar newid a datblygu sefydliadol	Canolbwyntio ar dorri costau yn hytrach na gwella effeithlonrwydd
Gweithio ar y cyd â rhanddeiliaid	Gweithio ar eu pen eu hunain
Cynnal cronfeydd wrth gefn yn ofalus	Defnyddio cronfeydd wrth gefn i ychwanegu at y gyllideb sail
Nodi arbedion drwy edrych ar y gyllideb gyfan	Toriadau tameidiog i adrannau unigol

Roedd llawer o gynghorau a oedd yn araf yn ymateb i gygni wedi mabwysiadu dull *ad hoc* o wneud arbedion effeithlonrwydd pan oedd cyfleoedd yn codi. Fodd bynnag, roeddent yn dadlau eu bod bellach wedi newid i ddull mwy aeddfed a oedd yn seiliedig ar eu strategaethau corfforaethol. Eglurodd un prif weithredwr bod eu strategaethau cyllidebol yn seiliedig ar doriadau tameidiog ar un adeg, ond bod hynny wedi newid erbyn hyn:

'Mae blynyddoedd ers i ni wneud strategaeth gyllidebol drwy ddweud, "Gadewch i ni wneud i'r syms weithio. Mae gennym £100 miliwn. Yr ateb yw £95 miliwn. Byddwn yn tynnu 5% oddi ar bawb".'

Gwnaethpwyd pwynt tebyg gan brif weithredwr arall a oedd yn cydnabod bod angen dull gwahanol dros gyfnod:

'Rwy'n credu ein bod wedi sylweddoli y byddai arnom angen dull amlweddog o wneud arbedion. Roedd natur arbedion wedi newid, felly roeddem yn amlwg mewn sefyllfa lle gallem wneud toriadau syml

i linellau cyllidebau, cyllidebau prosiectau ac yn y blaen. Yr hyn roedd angen i ni ei roi ar waith oedd rhaglen lawer mwy soffistigedig o ddatblygu sefydliadol, a fyddai'n hybu newid dan reolaeth i amgylchedd ariannol cyfyngedig'.

Mae'n debyg bod y gwahanol ymatebion i gygni yn adlewyrchu nifer o ffactorau, ond un o'r prif ffactorau sy'n cael effaith ddigamsyniol yw arweinyddiaeth, gan wleidyddion neu uwch swyddogion. Roedd hyn yn amlwg mewn dau gyngor. Yn un o'r cynghorau hyn roedd cyfarwyddwr cyllid newydd wedi llwyddo i herio hen ffyrdd 'traddodiadol' o wneud pethau, ac yn y cyngor arall roedd prif weithredwr yn rhoi llawer mwy o bwyslais ar rymuso staff ar bob lefel yn y sefydliad yn hytrach na dweud beth roedd angen ei wneud o'r brig i lawr.

Gwelodd gwaith ymchwil blaenorol (Hastings et al. 2013) fod modd dosbarthu dulliau o reoli cyni mewn llywodraeth leol i dri chategori cyffredinol: effeithlonrwydd, buddsoddi a chwtogi (gweler Tabl 3). Nod strategaethau 'effeithlonrwydd' yw lleihau costau gwasanaethau cynghorau heb gael effaith andwyol ar y cyhoedd. Nod strategaeth 'fuddsoddi' yw lleihau'r angen am wasanaethau cyngor gyda'r bwriad o reoli costau gwasanaethau yn y dyfodol. Yn olaf, mae'r strategaeth 'gwtogi' yn canolbwyntio ar newid y rôl a chwaraeir gan gynghorau. Mae'n golygu cael perthynas wahanol gydag asiantaethau eraill a'r cyhoedd, a mynd ati o bosibl i leihau'r gwasanaethau sy'n cael eu darparu neu roi'r gorau i'w darparu. Byddwn yn defnyddio'r fframwaith hwn nawr i edrych sut mae cynghorau Cymru wedi ymateb i gygni.

Tabl 3: Strategaethau i reoli cyni*

Strategaeth	Cydran	Enghraifft
Effeithlonrwydd	Lleihau costau 'corfforaethol' a 'sefydlog'	Llai o swyddogaethau cefnogi
	Ailgynllunio gwasanaeth rheng flaen	Gwaith 'clyfar' drwy ddefnyddio technoleg
	Cynhyrchu incwm/lleihau colled	Cynyddu incwm sy'n cael ei fasnachu drwy werthu gwasanaethau
	Chwilio am arbedion gan ddarparwyr allanol	Ailgomisiynu'r contractau presennol
Buddsoddi	Annog twf economaidd	Denu buddsoddiad neu swyddi
	(Cyflymu) buddsoddiad cyfalaf	Buddsoddiad sy'n ymateb i ofynion twf (e.e. paratoi safle)
	Gwariant referniw ataliol	Ailalluogi mewn gofal cartref
Cwtogi	Ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor ac asiantaethau eraill	Modelau darparu newydd er enghraifft mentrau cydweithredol
	Ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a dinasyddion	Trosglwyddo asedau i grwpiau cymunedol
	Taliadau (am wasanaethau sy'n bodoli'n barod)	Taliadau newydd neu uwch am wasanaethau (e.e. gwastraff swmpus)
	Lleihau ystod y gwasanaethau	Darparu gwasanaeth 'statudol' yn unig
	Dal i ddarparu gwasanaeth cyffredinol ond llai ohono	Llai o gyfleusterau (e.e. llyfrgelloedd)
	Dal i ddarparu gwasanaeth ond targedu tuag at 'angen'	Canolbwyntio darpariaeth ar y grwpiau neu'r cymdogaethau mwyaf anghenus yn unig

*Addaswyd o Hastings et al. 2013.

Ymateb i gyngorau drwy arbedion effeithlonrwydd

Roedd gan y rhan fwyaf o'r cynghorau a gyfwelwyd gennym farn negyddol am gyngor, ond roedd rhai'n cydnabod bod torri cyllidebau, yn enwedig yn nyddiau cynnar cyni, wedi cael effaith gadarnhaol ar eu cyngor. Roedd y swyddogion hyn yn derbyn bod y cyfnod cyn y cyni yn gyfnod a oedd yn llifeirio o 'laeth a mêl' yng Nghymru (Drakeford 2012: 454) ac oherwydd hynny nad oedd yr ewyllys gan gyngorau i ystyried a oedd ffyrdd gwell o weithio:

'Rwy'n credu bod angen i lywodraeth leol ar draws Cymru edrych ar eu harferion gweithio. Oherwydd os ewch chi'n ôl ymhellach na'r wyth mlynedd diwethaf, roedden ni'n byw mewn cyfnod o lawnder. Y math o gwestiynau roedd angen eu trafod yn siambr y cyngor oedd, "Sut ydyn ni'n mynd i wario'r arian yma?" yn hytrach na, "Sut ydyn ni'n mynd i arbed arian?"' (Prif weithredwr)

Eglurodd lleiafrif bach o'r cynghorau eu bod wedi defnyddio cyni fel cyfle i wella. Yn hytrach na chwyno am y sefyllfa a gweld y gwydr yn hanner gwag, maent wedi edrych yn radical ar y ffordd y maent yn darparu gwasanaethau ac wedi nodi gwastraff a phrosesau aneffeithlon. Eglurodd un arweinydd cyngor:

'Rwy'n credu bod hyn wedi gwneud i mi fabwysiadu meddylfryd busnes yng nghyd-destun gwasanaethau cyhoeddus, heb golli ethos gwasanaethau cyhoeddus, ond defnyddio meddylfryd busnes wrth feddwl am y pethau rydyn ni'n eu gwneud, a sut gallwn ni ddarparu gwasanaethau mewn ffordd wahanol'.

O safbwynt gwleidyddol, roedd yn gyfle i un arweinydd cyngor herio'r confensiynau a oedd yn bodoli: *'Rydyn ni wedi gwneud pethau fel hyn erioed ... Wel, doedd dim byd yn cael ei dorri'*, ac roedd cyni'n gyfle i fod yn greadigol a mentro'n ofalus. Roedd un prif weithredwr yn credu y gallai gael cefnogaeth i newid, ac na fyddai'n gallu cael y gefnogaeth honno mewn amgylchiadau ariannol haws.

Er bod un cyngor wedi dweud wrthym eu bod wedi gwneud arbedion effeithlonrwydd sylweddol cyn y cyni, roedd y rhan fwyaf wedi dechrau cyflwyno arbedion effeithlonrwydd fel ymateb uniongyrchol i gyngor. Ym mhob achos, arbedion effeithlonrwydd oedd y cyntaf o'r tair prif strategaeth a amlinellwyd yn Nhabl 3 i'w rhoi ar waith, ac roedd yn cynnwys y rhan fwyaf o'r arbedion.

Siaradodd pedwar cyngor am newid y ffordd y maent yn cyfrifo Darpariaeth Isafswm Refeniw (MRP) – yr isafswm y mae'n rhaid ei roi ar gyfrif refeniw awdurdod bob blwyddyn er mwyn ariannu gwariant cyfalaf – fel ffordd o fynd i'r afael â diffygion mewn cyllidebau. Cafodd y newid cyfrifyddol technegol hwn, yng ngeiriau un cyfarwyddwr cyllid, '*effaith mewn dwy ffordd. Mae'n darparu arbediad ar y gyllideb refeniw, ac mae hefyd yn cynhyrchu swm o arian*'. Mae'r dull gweithredu hwn yn dod yn fwy a mwy cyffredin mewn ymateb i gyngor gan nad yw'n effeithio ar y rheng flaen (Peebles 2018), ond ateb tymor byr neu dymor canolig yw hyn ac nid yw'n datrys anawsterau ariannol unwaith ac am byth.

Y ddau ddull mwyaf cyffredin o wneud arbedion effeithlonrwydd oedd lleihau costau corfforaethol a chostau sefydlog ac ailgynllunio gwasanaethau rheng flaen, ac o fewn hyn, gwneud gwell defnydd o wasanaethau digidol a thechnoleg. Roedd y cynghorau'n cydnabod y gallent wneud rhagor i gynhyrchu incwm, ac ychydig iawn o drafodaethau a gafwyd am chwilio am arbedion gan ddarparwyr allanol.

Arbedion corfforaethol

Y mesur effeithlonrwydd mwyaf cyffredin y cyfeiriwyd ato oedd arbedion 'corfforaethol'. Defnyddiodd nifer o'r rhai a gyfwelwyd yr ymadrodd 'ffrwythau ar ganghennau isel' i ddisgrifio'r arbedion effeithlonrwydd cychwynnol hyn. Newidiadau mewnol oedd y rhain ac o ganlyniad roedd y broses o'u rhoi ar waith yn gymharol syml, gan eu bod yn llai tebygol o ennyn gwrthwynebiad cynghorwyr nag arbedion a oedd yn effeithio'n uniongyrchol ar y cyhoedd. Eglurodd un arweinydd cyngor:

'Roeddech chi bob amser yn edrych ar effaith y gwasanaeth ar y defnyddwyr. Felly roedd unrhyw beth corfforaethol yn hawdd i'w dorri'.

Gall ymdrin â ffrwythau sydd ar ganghennau isel gael effeithiau sylweddol iawn. Dywedodd un cyngor fod ei adolygiad o wasanaethau corfforaethol a chefnogaeth glercyddol wedi lleihau costau 45%. Cyfeiriodd y cynghorau at nifer o enghreifftiau lle mae arbedion effeithlonrwydd wedi'u gwneud yn gymharol ddi-boen, gan gynnwys rhesymoli gwasanaethau argraffu (arbediad o £600,000 y flwyddyn), canoli gwasanaethau gweinyddol (arbediad o £1 miliwn), defnyddio stampiau ail ddsbarth yn unig (arbediad o £250,000) a newid y ffordd y maent yn cael gwared ar wastraff gweddilliol (arbediad o £1 miliwn y flwyddyn).

Defnyddio cronfeydd wrth gefn

Canfu adroddiad gan Swyddfa Archwilio Cymru yn 2016 fod gan y rhan fwyaf o'r cynghorau yng Nghymru at ei gilydd gronfeydd wrth gefn a oedd 'yn briodol i'r risgiau

strategol, gweithredol ac ariannol y [maent yn] eu hwynebu', a bod cronfeydd wrth gefn a glustnodwyd a chronfeydd wrth gefn cyffredinol wedi cynyddu rhwng 2008-09 a 2014-15 (Archwilydd Cyffredinol Cymru 2016a: 12, 24), er eu bod wedi lleihau ers hynny o'u pwynt uchaf yn 2015-16 (Ifan a Sion 2019: 21). Roedd y cynghorau y buom ni'n siarad â hwy wedi defnyddio cronfeydd wrth gefn a glustnodwyd mewn llawer o wahanol ffyrdd, yn amrywio o adfywio economaidd i waith cynnal a chadw yn y gaeaf ac ailstrwythuro. Dywedodd lleiafrif wrthym eu bod wedi defnyddio cronfeydd wrth gefn a glustnodwyd i gefnogi'r gyllideb sail, er enghraifft i gau'r bwlch yn y gyllideb ar gyfer gofal cymdeithasol.

O ran cronfeydd wrth cefn cyffredinol, dywedodd ambell gyngor eu bod wedi cynyddu eu cronfeydd wrth gefn, ond dywedodd bron i hanner y cynghorau y buom yn siarad â hwy eu bod yn credu bod eu cronfeydd wrth gefn yn isel, a bod rhai'n agos at y lefelau isaf. Disgrifiodd un cyngor y broses a ddefnyddid ganddynt i bennu lefelau derbyniol o gronfeydd wrth gefn:

'I bob pwrpas mi wnes i adeiladu asesiad risg o daenlen balans gweithio. Lle rydych chi'n rhoi eich risgiau i mewn, rhowch ganran i lefel y risg. Roedd risg uchel iawn yn 100%. Risg uchel yn 75%. Risg ganolig yn 50%. Rydych yn cymhwyso hynny i'r senario ariannol waethaf a allai godi. Rydych yn cael ffigur. Adiwch bopeth o'ch risg. Mae arnoch eisiau i hynny gyfateb yn fras i'r hyn sydd gennych fel eich balans gweithio'.

Dywedodd hanner y cynghorau a gyfwelwyd gennym eu bod wedi defnyddio cronfeydd wrth gefn cyffredinol i fantoli'r gyllideb sail mewn ffordd gynaliadwy. Roedd rhai wedi penderfynu bod eu cronfeydd wrth gefn yn uwch nag yr oedd angen iddynt fod, ac o ganlyniad, wedi tynnu symiau bach o arian ohonynt – fel y dywedodd un prif weithredwr, *'tybid nad oedd yn beth peryglus i'w wneud, oherwydd pe bai ein balansau'n isel byddai hynny'n dipyn o risg, ond doedden nhw ddim'*. Roedd eraill wedi tynnu symiau mwy sylweddol allan o'u cronfeydd wrth gefn cyffredinol oherwydd eu bod yn methu pennu cyllideb gytbwys fel arall. Roedd un prif weithredwr yn bryderus iawn ac yn dweud *'mae'n debyg y byddem yn gallu dal i fynd am lai nag wythnos ar ein cronfeydd wrth gefn. Dyw hynny ddim yn dda. Mae hynny'n wael iawn'*. Clywsom am rywfaint o bwysau gan gynghorwyr i ddefnyddio cronfeydd wrth gefn, yn enwedig pan oedd y lefelau wedi cael eu beirniadu gan Weinidogion Llywodraeth Cymru, ond teimlai'r swyddogion y gallent amddiffyn eu safiad i'w cadw ar 'lefelau diogel'.

Roedd arbedion corfforaethol yn effeithio'n bennaf ar weithlu cynghorau drwy leihau nifer y staff. Ledled Cymru, rhwng Rhagfyr 2009 a Medi 2018 gwelwyd gostyngiad o 37,000 yn nifer y bobl sy'n gweithio mewn cynghorau (Ifan a Sion, 2019). Mae nifer o resymau am hyn, gan gynnwys cael gwared ar haenau rheoli, canoli timau adnoddau dynol a gweinyddu, a diswyddiadau gwirfoddol. Yn gyffredinol, roedd cynghorau wedi osgoi diswyddiadau gorfodol, ond roedd hyn yn golygu bod y staff sydd ar ôl yn gorfod gweithio'n galetach a phrofi eu gwerth. Roedd lleihau'r gweithlu'n cael effaith ar staff, o ran morâl, straen a nifer y diwrnodau o'r gwaith yn sâl.

Gall colli swyddi gael effaith anghymesur ar economïau lleol, gan mai'r cyngor yn aml iawn yw'r cyflogwr mwyaf mewn ardal. Roedd lleihau maint gweithlu cyngor yn golygu cynyddu lefelau diweithdra'n lleol, gan effeithio ar y dreth gyngor ac ar allu cynghorau i gynhyrchu incwm. Roedd costau diswyddo sylweddol hefyd. Mae'r newidiadau hyn yng gweithlu'r cyngor yn cael eu cymhlethu hefyd gan effeithiau ehangach cyni ar gyflogwyr lleol eraill sydd hefyd yn diswyddo staff. Dywedodd un cyngor eu bod wedi colli dros £40 miliwn o'r economi leol yn y pum mlynedd diwethaf.

Mewn ambell achos, roedd y rhai a gyfwelwyd yn cydnabod bod angen newid, er mor anodd yw colli pobl. Roedd un prif weithredwr yn cyfaddef:

'A bod yn onest rwy'n credu ein bod ni braidd yn bendrwm ar sawl cyfrif. Pan dderbyniais i'r swydd hon roedd 23 pennaeth gwasanaeth. Erbyn hyn mae 11, neu 12. Roedd llawer o'r staff, wel roedden nhw'n staff da, ond yn y bôn doedden nhw ddim yn mynd i allu wynebu brwydr cyni'.

Roedd cyfarwyddwr cyllid o gyngor arall yn cytuno:

'Roedd y sefyllfa flaenorol yn afresymol. Gadewch i mi fod yn onest. Os ewch chi'n ôl i 1996, hyd yn oed fel cyngor dosbarth mae'n siŵr bod gennym tua 38 o uwch swyddogion. Pedwar aelod sydd yn y fîm o Gyfarwyddwr erbyn hyn ac 8 yn y fîm rheoli corfforaethol. Mae llawer o'r gwastraff a'r bloneg yn y sefydliad wedi mynd, a beth mae hynny'n ei olygu yw bod pawb yn gorfod gweithio'n galetach'.

Roedd colli'r swyddi hyn wedi arwain at ganlyniadau cadarnhaol eraill hefyd. Mae cyni wedi helpu i greu gweithlu lle mae swyddi pobl wedi mynd yn fwy amrywiol, a gall rheolwyr adleoli staff os yw pwysau'n crynhoi. Er bod cael gwared ar 'atalwyr' mewn sefydliad yn costio arian, gall hynny fod yn ffordd dda o wario arian er mwyn cyflwyno newid sefydliadol.

Fodd bynnag, roedd rhai cynghorau wedi lleihau eu gweithlu i'r fath raddau nes eu bod yn teimlo y byddai unrhyw ostyngiadau pellach yn golygu y byddent yn methu â darparu

gwasanaethau. Rhybuddiodd un cyfarwyddwr cyllid fod angen i gynghorau sicrhau nad ydych

‘... yn cymryd ymaith yr adnoddau sydd eu hangen er mwyn sicrhau y gallwn ddal i ddarparu’r gwasanaethau am dymor hwy yn y dyfodol’.

Roedd ymdeimlad cyffredinol hefyd yn ein cyfweiliadau bod y rhan fwyaf o’r arbedion effeithlonrwydd wedi’u gwneud erbyn hyn heb effaith negyddol sylweddol ar y cyhoedd. Er y gellid gwneud ychydig o arbedion bychain y naill flwyddyn ar ôl y llall, teimlid nad oedd rhagor o arbedion mawr i’w gwneud.

Ailgynllunio gwasanaethau rheng flaen

Siaradodd llawer o'r rhai a gyfwelwyd am greu 'siopau un stop' neu 'ganolfannau' sy'n cynnal nifer o wasanaethau cyngor mewn un adeilad. Mae'r newidiadau hyn yn lleihau gorbenion ac yn rhoi cyfle i gynghorau leihau eu portffolio eiddo. Mae ailgynllunio gwasanaethau fel hyn wedi galluogi llyfrgelloedd i aros ar agor ac wedi galluogi gwasanaethau eraill i barhau. Er bod y gwasanaeth yn dal i gael ei ddarparu, disgrifiodd un arweinydd cyngor sut roedd hyn wedi golygu bod y cyhoedd wedi gorfod addasu rhywfaint:

'Mae'r cyhoedd wedi gorfod dod i arfer â'r ffaith mai dim ond un adeilad cyngor sydd yn eu cymuned, yn hytrach na thri neu bedwar'.

Mae cynghorau hefyd wedi lleihau nifer y desgiau a chostau adeiladau drwy annog gweithio ystwyth, yn enwedig yn achos staff nad ydynt yn gweithio wrth ddesg drwy'r adeg. Mae rhai cynghorau wedi mabwysiadu meddylfryd systemau diwastraff er mwyn lleihau gwastraff a gwella cynhyrchiant.

Mae newidiadau i'r ffordd y mae gwasanaethau'n cael eu darparu wedi arwain at arbedion effeithlonrwydd sylweddol. Enghraifft a roddwyd gan un prif weithredwr oedd lleihau'r gwaith papur yr oedd yn rhaid i weithwyr cymdeithasol ei wneud, gan ryddhau eu hamser i ymdrin â swm sylweddol o waith a oedd wedi crynhoi. Y canlyniad oedd:

'Ein gwasanaethau cymdeithasol, yn enwedig yng nghyd-destun yr henoed, yn gallu cynnal eu sefyllfa gyllidebol dros y tair blynedd diwethaf'.

Dylai'r newidiadau hyn, mewn rhai achosion, fod wedi digwydd flynyddoedd yn ôl. Eglurodd prif weithredwr arall fod:

'Rhaid o'r systemau rydym wedi llwyddo i'w cynllunio a'u gosod mewn haenau dros flynyddoedd lawer yn syml iawn yn gwbl ddiangen, dros ben llestri ac yn rhy gostus'.

Ar ôl iddynt gael eu hailgynllunio, mae cryn botensial i ddarparu gwell gwasanaeth i'r cyhoedd gan ddefnyddio llai o staff ac adnoddau.

Dangosodd ein hymchwil fod cynghorau'n defnyddio gwahanol ddulliau yn yr un maes gwasanaeth (e.e. gwasanaethau hamdden). Er bod y rhan fwyaf o'r rhai a gyfwelwyd yn siarad am wneud mwy o ddefnydd o'r sector preifat i ddarparu gwasanaeth, neu sefydlu ymddiriedolaeth, eglurodd un cyngor eu bod yn adeiladu canolfan hamdden newydd a'u bod wedi adnewyddu un arall. O ganlyniad i'r buddsoddiad hwn mewn cyfleusterau, gwelwyd cynnydd yn nifer y bobl sy'n ymuno â'r canolfannau hamdden ac mewn incwm cysylltiedig.

Disgrifiwyd y gwasanaeth mewn un cyngor fel un a oedd *'yn beryglus o agos at fod yn ariannu ei hun'*.

Roedd ambell gyngor wedi creu cwmnïau hyd braich i ddarparu gwasanaethau. Mae un cyngor wedi sefydlu dau gwmni hyd braich: un ar gyfer gwasanaethau llinell ofal ac un arall i hybu'r gwaith o adeiladu tai a chartrefi fforddiadwy ledled y sir. Mae'n golygu bod y cwmni'n gallu cael arian i mewn a grantiau na fyddent yn gallu eu cael fel cyngor. Y cyngor yw'r unig gyfranddaliwr yn y cwmnïau hyn, ac mae hynny'n osgoi colli rheolaeth a staff.

Defnyddio gwasanaethau digidol a thechnoleg

Mae defnyddio technoleg i wneud arbedion effeithlonrwydd a gwella'r ffordd y mae gwasanaethau'n cael eu darparu yn bwnc pwysig i bob cyngor. Er bod un cyngor ar flaen y gad ac wedi sefydlu Tîm Datblygu Digidol dros ddegawd yn ôl (yn canolbwyntio i ddechrau ar ymdrechion i goladu a chysylltu data perfformiad ar draws y sefydliad), eithriad oedd hynny. Eglurodd y rhan fwyaf o'r cynghorau eu bod yn teimlo y gallent wella'u perfformiad yn y maes hwn, ac mae'r diffyg hwn yn ymestyn ar draws y sector cyhoeddus ehangach (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2018).

Mae llawer o ddatblygiadau wedi cael eu cyflwyno er mwyn annog pobl i wneud eu busnes cyngor ar-lein. Mae'r rhain yn cynnwys:

- Apiau sy'n:
 - Galluogi'r cyhoedd i dalu am wasanaethau cyngor (e.e. y dreth gyngor) yn haws, gan leihau'r gost o fynd ar ôl y taliadau hyn.
 - Cyflymu'r broses o gywiro problem, e.e. rhoi gwybod am dipio anghyfreithlon a sicrhau bod llun o'r gwastraff yn mynd yn syth i'r rheng flaen.
 - Gwella perfformiad gwasanaeth, e.e. darparu gwybodaeth amser real am leoedd parcio sydd ar gael.
- Darparu gwybodaeth ar-lein (e.e. yr amserlen ar gyfer casglu gwastraff) sy'n lleihau nifer y galwadau i ganolfannau cyswllt.
- Gwella gwefannau fel bod y cyhoedd, er enghraifft, yn gallu mynd ar-lein i weld y wybodaeth ddiweddaraf am geisiadau cynllunio.

Dywedodd pob un o'r rhai a gyfwelwyd eu bod yn ceisio ehangu a/neu wella nifer y trafodion (a rhyngweithiadau, er enghraifft rhoi gwybod am broblemau) sy'n cael eu gwneud ar-lein. Roeddent yn cydnabod bod angen cadw i fyny â sefydliadau eraill, megis banciau neu ddarparwyr ynni, y mae'r cyhoedd yn ymgysylltu'n rheolaidd â hwy ar-lein. Fodd bynnag, mae newidiadau i brosesau TG yn galw am fuddsoddiad sylweddol ac mae hyn yn anodd

iawn â llai o weithlu. Eglurodd un cyngor eu bod wedi buddsoddi £1 miliwn o'u cronfeydd wrth gefn er mwyn gwella'u strategaeth ddigidol a gwella'r ffordd y mae'r cyhoedd yn ymgysylltu â'r cyngor yn electronig.

Roedd dealltwriaeth na ddylai newid y ffordd y mae gwasanaethau'n cael eu darparu gau allan unrhyw grŵp o bobl sydd heb fynediad at dechnoleg, na phobl mewn ardaloedd gwledig lle mae cysylltiad band eang yn wael o bosibl. Er bod cynghorau'n anelu at fod yn 'ddigidol yn bennaf', maent yn cydnabod bod angen darparu opsiynau aml-sianel ar gyfer rhai grwpiau yn y gymuned. Yn ôl un cyfarwyddwr cyllid:

'Mae gan lawer o'n cwsmeriaid anghenion cymhleth a heriol. Mae'n ystrydebol, ond nid yw'n poblogaeth hŷn yn ymdopi'n dda iawn â'r gofod damcaniaethol sy'n cael ei alluogi gan Twitter. Dydyn nhw ddim. Yn yr un modd, mae gan rai o'n cleientiaid gofal cymdeithasol oedolion broblemau galluedd meddyliol, felly ni yw eu gwarcheidwaid'.

Efallai hefyd nad yw rhai aelodau o'r cyhoedd yn barod ar gyfer system 'digidol yn bennaf'. Un enghraifft o hyn a roddwyd gan brif weithredwr oedd cyngor yn cyflwyno taliadau am wastraff gwyrdd a'r rhan fwyaf o'r cyhoedd yn dweud wedyn bod yn well ganddynt dalu dros y ffôn. Efallai fod hyn yn adlewyrchu proffil demograffig y defnyddwyr, ond dylai hefyd fod yn rhybudd i beidio â disgwyl i bawb ddefnyddio gwasanaethau digidol. Nid yw hyn yn golygu, fodd bynnag, na ddylid symud prosesau mewnol hynafol sy'n defnyddio llawer iawn o bapur ar-lein.

Datgelodd y rhai a gyfwelwyd gennym nad oedd arweinydd digidol amlwg yng ngwasanaethau cyhoeddus Cymru y gallai eraill ddysgu oddi wrtho. Yn ôl un arweinydd cyngor, *'A bod yn onest, does dim llawer yn digwydd yng Nghymru o safbwynt arloesi'*. Roedd cyfarwyddwr cyllid yn cytuno, ac yn dweud bod *'y sector yng Nghymru at ei gilydd yn anaeddfed iawn ar hyn o bryd'*. Er hyn, mae rhai arferion da. Er enghraifft, mae un cyngor wedi cyflwyno Prif Swyddog Digidol newydd yn ddiweddar, ac mae disgwyliadau uchel o'r buddsoddiadau digidol yn y Fargen Ddinesig sydd â'r potensial i wneud gwahaniaeth mawr. Mae'n bwysig bod cynghorau eraill yn dysgu o'r enghreifftiau hyn, a hefyd yn chwilio am enghreifftiau o ymarfer da yn fyd-eang.

Y defnydd o wasanaethau digidol mewn llywodraeth leol

Roedd un o'r cynghorau yn ein hastudiaeth gryn dipyn ar y blaen o safbwynt gwasanaethau digidol a thechnoleg, yn enwedig yng nghyswllt denu cyllid allanol i gefnogi buddsoddiad yn y maes hwn. Ar adeg y cyfweiliad, roedd y cyngor wedi:

- Derbyn grant gwerth £1.5 miliwn gan Swyddfa Cabinet y DU.
- Sefydlu partneriaeth gyda chynghorau yn Lloegr a'r Alban i ennill £2.5 miliwn o gyllid Ymchwil ac Arloesi yn y Deyrnas Unedig (UKRI) i fuddsoddi mewn 5G.
- Gweithio gyda chyngor arall yng Nghymru i gael £7 miliwn ar gyfer rhwydwaith ffibr llawn lleol gan yr Adran Digidol, Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon.
- Cyflwyno rhaglen gyflymu'r Rhyngwyd Pethau.

Mae hyn wedi annog cynghorau eraill yng Nghymru i wneud cais am gyllid gan y DU i gefnogi datblygiadau digidol.

Dylid cofio nad yw addewidion a wneir gan y rhai sy'n gweithio mewn gwasanaethau digidol ac ymgynghorwyr yn cael eu gwireddu bob amser. Cyfeiriodd ambell gyngor at gyflenwyr TG yn addo mwy nag y gallai eu systemau eu cyflawni, o ran gwella perfformiad a gwneud arbedion effeithlonrwydd. Mae cyflwyno gwasanaethau digidol hefyd yn golygu bod angen rhoi sgiliau newydd i'r gweithlu i'w galluogi i ddefnyddio'r dechnoleg newydd.

Cynhyrchu incwm

Nid oedd y cynghorau wedi gwneud llawer o ddatblygiadau ym maes cynhyrchu incwm, ac nid oedd ganddynt gynlluniau uchelgeisiol i gynhyrchu incwm yn y dyfodol. Dywedwyd bod hyn yn rhannol oherwydd natur statudol llawer o ffioedd, yn ogystal â'r diffyg pŵer cymhwysedd cyffredinol yng Nghymru (a fydd yn cael ei gyflwyno drwy ddeddfwriaeth). Siaradodd y rhai a gyfwelwyd am gynyddu taliadau am wasanaethau fel casglu gwastraff gwyrdd a pharcio ceir – rhoddwyd enghreifftiau mewn adroddiad gan Swyddfa Archwilio Cymru ar godi tâl a chynhyrchu incwm (Archwilydd Cyffredinol Cymru 2016) – ond cydnabuwyd bod y rhain yn faterion dadleuol o safbwynt gwleidyddol.

Er bod y taliadau hyn am wasanaethau'n gallu cynhyrchu incwm mawr ei angen, roedd y cynghorau'n cydnabod bod angen iddynt fod yn ofalus o ystyried yr effaith negyddol ar y galw. Dywedodd un prif weithredwr wrthym:

'Os nad ydych chi'n ofalus iawn, gan fod y galw mor hyblyg, os ydych chi'n codi prisiau'n rhy gyflym, yna rydych chi'n lleihau'r galw ac yn lleihau'r incwm. Felly nid yw'n hafaliad deuaidd'.

Fodd bynnag, fel y dadleuodd prif weithredwr arall, dylai cynhyrchu incwm fod yn ehangach na thaliadau:

'[nid yw'n] ymwneud â chodi pris cinio ysgol 10% arall neu godi taliadau canolfannau hamdden. Rydyn ni'n gwneud hynny. Rydyn ni yn codi ein polisïau codi tâl yn gynyddrannol. Ond pan ydyn ni'n siarad am gynhyrchu incwm, rwy'n credu ein bod yn edrych ar hynny

mewn ffordd ychydig yn wahanol. Rydyn ni'n tueddu i siarad am lif incwm gwahanol a newydd sy'n ategu'r hyn rydyn ni'n ei wneud yn barod'.

Nid oedd llawer o enghreifftiau o lif incwm 'newydd' ymhlith y cynghorau a gyfwelwyd gennym. Eithriad i hyn oedd un cyngor a oedd yn recriwtio nifer o weithwyr TG arbenigol i adeiladu systemau sy'n hwyluso gwelliannau digidol mewnol, ac yna'n gwerthu'r systemau hyn i awdurdodau eraill i gynhyrchu incwm. Cyfeiriodd cyngor arall at y posibilrwydd y gallai cwmnïau dalu i roi eerial ar ddodrefn stryd y cyngor er mwyn galluogi technoleg 5G.

Clywsom hefyd gan un cyngor a oedd wedi defnyddio'r premiwm o 25% ar dai gwag ac ail gartrefi fel bod modd ailddefnyddio cartrefi gwag. Ond nid oedd llawer o gefnogaeth i'r syniad o gynyddu gallu cynghorau i gynhyrchu eu hincwm eu hunain. Nid oedd llawer o wybodaeth am y cynnig ar gyfer ardoll gofal cymdeithasol (Holtham, 2018), ond efallai fod hyn yn adlewyrchu amseriad ein hymchwil a'r ffaith fod y syniad yn ei gamau ffurfiannol.

Mae treth gyngor yn ffynhonnell incwm gynyddol bwysig i gynghorau, ac roedd yn 19% o'r refeniw gros yn 2017-2018, cynnydd o tua 5% er 2009-10 (Ifan a Sion, 2019). Tua adeg ein cyfweiliadau, roedd cyfraddau treth gyngor 2018-19 newydd gael eu cyhoeddi, ac roedd y cynnydd yn amrywio o 3.3% i 12.5%. Y prif bwnc trafod ar y pryd oedd tybed a oedd y cynghorau'n barod i fynd yn uwch, neu a oeddent wedi mynd yn uwch, na'r 'cap' enwol o 5% a osodwyd gan Lywodraeth Cymru. Dywedodd rhai cynghorau wrthym na allent fforddio aros o dan y cap, tra roedd eraill yn feirniadol o gynghorau a oedd wedi'i dorri. Er enghraifft, yn ôl un o'r rhai a gyfwelwyd, *'Alla i ddim gweld sut mae'n bosibl cyfiawnhau hyn. Byddai'n well gen i dorri gwasanaethau eraill*. Ac eto, dywedodd prif weithredwr o gyngor arall wrthym fod y ffordd y mae cynghorau'n egluro wrth y cyhoedd ar gyfer beth y maent yn defnyddio incwm treth gyngor yn hollbwysig:

'Pam ceisio cael treth gyngor isel os yw hynny'n golygu ein bod yn methu cefnogi'r gwasanaethau y mae ar bobl eu heisiau? Y neges mae'n rhaid i ni ei rhoi i bobl yw "os ydych chi eisiau'r gwasanaethau hyn, bydd rhaid i chi dalu mwy"'

Mae rhai cynghorau wedi ymdrechu'n galed i egluro wrth y cyhoedd bod angen codi'r dreth gyngor er mwyn ariannu'r gwasanaethau presennol, megis gwasanaethau cymdeithasol a/neu ysgolion. Er enghraifft, mewn rhai cynghorau gall cynnydd yn y dreth gyngor fod yn gysylltiedig â'r newidiadau mewn pensiynau a chytundeb cyflog i athrawon. Mae'n dal yn neges anodd i'w chyfleu i'r cyhoedd. Er bod rhywfaint o gydymdeimlad ymhlith y cyhoedd, mae angen bod yn ofalus iawn wrth gyfathrebu er mwyn rheoli disgwyliadau ynglŷn â beth mae'r cynnydd hwn yn ei olygu i wasanaethau. Fel y rhybuddiodd un arweinydd cyngor:

'Roedd codi'n treth gyngor X% yn rhoi'r argraff i bobl allan yna ein bod yn cael X% yn fwy o arian i redeg gwasanaethau eleni o

gymharu â'r llynedd. Ceisiwch chi egluro hynny wrthyn nhw ac mi welwch chi ei bod hi'n amhosibl. Wnaiff hynny ddim gweithio'.

Wrth gwrs, nid yw codi trethi'n beth poblogaidd i'w wneud, yn enwedig os nad yw pobl yn gweld manteision personol y gwariant ychwanegol hwn. Er bod lefelau treth gyngor yn debygol o godi dros gyfnod, mae cryn bryder ynglŷn â dichonoldeb hyn fel ateb hirdymor i gydbwyso cyllideb cyngor, ac ynglŷn â chynaliadwyedd cynnydd blynyddol sylweddol. I rai cynghorau, nid oedd cynnydd o 1% yn y dreth gyngor yn golygu fawr mwy na £200,000 i £300,000 yn ychwanegol. Fel y dywedodd un arweinydd cyngor: *'Mae mynd i'r afael â chyni drwy ddefnyddio treth gyngor rywbeth yn debyg i geisio gwagu dŵr o'r Titanic gan ddefnyddio bwced sydd â thwill ynddi'.*

Roedd llawer o gynghorau'n cydnabod y gallent wneud llawer mwy i geisio cynhyrchu incwm yn y dyfodol fel bod rhagor o wasanaethau (e.e. rheoli adeiladu) yn gallu cynhyrchu digon o incwm i fod yn niwtral o ran cost. Roedd un cyngor wedi sefydlu grŵp cynhyrchu incwm yn ddiweddar â chyllideb o £750,000 i dreialu rhai cynlluniau. Bydd yn bwysig rhannu'r gwersi a ddysgwyd o'r ymarfer hwn â chynghorau eraill yng Nghymru.

Chwilio am arbedion gan ddarparwyr allanol

Rhan olaf y strategaeth effeithlonrwydd yw chwilio am arbedion gan ddarparwyr allanol. Ar wahân i un cyngor a oedd wedi gwneud arbedion sylweddol drwy brynu ei hun allan o gontract PFI, ac un arall a oedd yn canmol y gwaith roedd wedi'i wneud ar gaffael wrth ddeall categorïau gwariant a sut i gael y gwerth mwyaf, ni chlywsom lawer iawn am y pwnc hwn gan y rhai a gyfwelwyd. Roedd un cyngor yn bryderus ynglŷn â cheisio chwilio am arbedion gan ddarparwyr eraill gan nad oedd eisiau rhoi unrhyw berthynas gyda chorff arall yn y fantol drwy leihau ei fuddsoddiad ynddo.

Yn anaml y trafodwyd cyrchu gwasanaethau neu ddod â gwasanaethau'n fewnol hefyd. I rai cynghorau, nid oedd llawer o gefnogaeth wleidyddol i gyrchu, a dim ond fel ffordd o amddiffyn y gwasanaethau â'r flaenoriaeth fwyaf y byddai cynghorwyr yn ei ystyried. Siaradodd un arweinydd yn frwd am werth gwasanaethau sy'n cael eu darparu'n fewnol:

'Mae llawer o'r gwasanaethau rydym yn eu darparu'n dibynnu ar gyswllt dynol. Un o'r rhesymau pam rwy'n awyddus i edrych ar bethau fel ein gofal cartref yw oherwydd fy mod yn credu os byddwn yn cyflogi pobl yn uniongyrchol bydd gennym fwy o reolaeth dros y ffordd y maen nhw'n ffitio o gwmpas y person. Dywedwch eich bod yn cyflogi cwmni i ddarparu gofal cartref ar eich rhan. Byddan nhw'n gweithio dan gontract. Byddant yn rhoi

bloc o amser i'r person hwnnw i gyflawni beth bynnag rydych chi'n dweud y dylai gael ei ddarparu iddo ... Wnân nhw fynd i mewn, edrych sut mae'r person hwnnw'n teimlo, ei gyfeirio at wasanaethau eraill a allai ei helpu, a lleihau'r pwysau arnoch chi fel gwasanaeth cyhoeddus yn y tymor hwy? Dod i adnabod y person hwnnw. Gwneud yr holl bethau yna?'

I gloi'r adran hon, roedd yn amlwg o'r rhai a gyfwelwyd gennym mai lleihau costau corfforaethol ac ailgynllunio gwasanaethau rheng flaen oedd y newidiadau pwysicaf wrth geisio gwneud arbedion effeithlonrwydd. Roedd y cynghorau'n awgrymu eu bod wedi llwyddo i wneud y rhan fwyaf o'r arbedion heb gael effaith uniongyrchol ar y cyhoedd, ond roeddent yn pryderu o ddifri mai dim ond hyn a hyn y gallent ei wneud cyn y byddai effaith ddifrifol ar ansawdd a/neu nifer y gwasanaethau o ganlyniad i newid yn y gwasanaeth neu o bosibl oherwydd bod gwasanaeth yn dod i ben. Byddwn yn ystyried yn awr sut mae cynghorau wedi ymateb i gyni drwy fuddsoddi.

Ymateb i gyni drwy fuddsoddi

Annog twf economaidd

Dangosodd ein hymchwil fod nifer o gynghorau'n gwneud ymdrech sylweddol i annog twf economaidd. Eglurodd un prif weithredwr y bydd adeiladu ysbyty addysgu yn eu hardal yn denu diwydiannau uwch dechnoleg sydd eisiau lleoli gerllaw, gan ddod â swyddi â chyflogau uchel i'r ardal ac effeithio yn sgil hynny ar ffyniant lleol.

Roedd cynlluniau eraill yn amrywio o ddenu adwerthwyr ag 'enwau mawr' i ardal (e.e. Tesco ac M&S), i weithgareddau masnachol fel ffurfio partneriaeth i ddarparu 300 o gartrefi newydd a phrynu parc busnes y tu allan i ffiniau eu hawdurdod lleol, a allai gael rhywbeth o'r tir/buddsoddiad ac – yn bwysicach fyth – helpu i ddatblygu perfformiad economaidd yr ardal.

Er bod cefnogaeth i gyflwyno cynlluniau newydd i ddenu buddsoddiad neu swyddi, dywedodd un cyngor fod angen bod yn ofalus. Roedd ganddo raglen gyfalaf fawr ac uchelgeisiol ond roedd yn nerfus, o gofio beth ddigwyddodd i gwmni Carillion, ac yn poeni am y posibilrwydd y gallai contractwyr fynd i'r wal. Dywedodd cyngor arall ei fod: *'Heb geiniog yn ei boced, fel pob awdurdod arall, ond os na wnawn ni (fuddsoddi), mi fydd hi ar ben arnon ni'*.

Roedd y Bargeinion Dinesig yn cael eu gweld fel y prif gyfrwng i hybu twf economaidd a chreu swyddi. Nod y buddsoddiad o £1.2 biliwn ym Mhrifddinas-Ranbarth Caerdydd, er enghraifft, yw creu hyd at 25,000 o swyddi newydd, gyda'r rhan fwyaf yn ariannu rhwydwaith Metro newydd i Dde-ddwyrain Cymru. Awgrymodd rhanddeiliaid allanol:

'Rwy'n credu mewn gwirionedd bod gennym stori lwyddiannus yn ninas ranbarth Caerdydd. Rwy'n credu eu bod nhw wedi cael yr agenda yma, ac mae ganddyn nhw arweinwyr cyngor pwerus arbennig o dda nawr sy'n mynd i fynd â hyn yn ei flaen'.

Mae Bargen Ddinesig Abertawe'n cynnwys prosiect Pentref Llesiant a Gwyddorau Bywyd, sy'n ceisio gwella iechyd a lles pobl ar draws y rhanbarth drwy gyd-leoli cyfleusterau ar un safle. Mae'n ceisio creu 2,000 o swyddi a rhoi hwb o £467 miliwn i'r economi dros 15 mlynedd. Mae'r fargen yn cael ei hadolygu gan Lywodraeth Cymru ar hyn o bryd i archwilio materion diwydrwydd dyladwy a llywodraethu.

Roedd y cynghorau'n cydnabod bod lle i wella yng nghyswllt annog twf economaidd, ond mae angen bod yn realistig hefyd ynglŷn â sut y gellir galluogi hyn yn y sefyllfa ariannol sydd ohoni.

Cyfeiriodd nifer o gynghorau at gynllun Ysgolion yr 21ain Ganrif (a chyflwyno ysgolion ardal ac ysgolion pob oed) fel enghraifft o fuddsoddiadau a oedd 'ar y llyfrau'. Dywedodd un cyngor ei fod yn gwario miliynau o bunnoedd ar Uned Cyfeirio Disgyblion newydd, a fyddai'n addas i'r diben ac yn llawer gwell na'r adeilad Fictoraidd presennol:

'Bydd yn ganlyniad addysgol gwell ... Credwn y bydd yn rhatach yn y pen draw, oherwydd bydd yn osgoi lleoliadau y tu allan i'r sir, sy'n gallu bod yn ddychrynlyd o ddrud'.

Meysydd poblogaidd eraill ar gyfer buddsoddi oedd tai a gofal cymdeithasol. Er enghraifft, roedd un cyngor wedi buddsoddi £230 miliwn er mwyn sicrhau bod ei holl dai'n bodloni Safon Ansawdd Tai Cymru ac erbyn hyn mae wedi dechrau adeiladu a phrynu tai, gyda'r bwriad o ychwanegu 1,000 o dai at ei stoc dai yn ystod y pum mlynedd nesaf. Roedd cyngor arall yn adeiladu cyfleuster gofal ychwanegol lle gall pobl fyw'n annibynnol ond â chymorth. Nod y cyfleusterau hyn yw cadw pobl allan o ofal preswyl hirdymor costus.

Gwariant refeniw ataliol

Hyd yn oed mewn cyfnod pan mae arian yn prinhaus, roedd cynghorau'n ceisio gwneud rhywfaint o le yn eu cyllideb ar gyfer gwariant refeniw ataliol. Mewn un cyngor, roedd £500,000 wedi'i roi o'r neilltu fel buddsoddiad mewn ymyrryd yn gynnar a allai fod wedi cael ei wario ar geisio lleihau effeithiau toriadau. Mewn cyngor arall, mae prif weithredwr cynorthwyol yn gweithio dri diwrnod yr wythnos ar strategaeth y cyngor ar ymyrryd yn gynnar ac atal.

Rhoddodd y cynghorau nifer o enghreifftiau o achosion lle roeddent yn gwario arian nawr er mwyn arbed costau yn y dyfodol, gan gynnwys:

- Edrych ar y 1,000 diwrnod cyntaf ym mywyd plentyn a Phrofiadau Niweidiol yn ystod Plentynodod er mwyn gwella'r ffordd y maent yn targedu cefnogaeth.
- Darparu gwasanaeth cefnogi teuluoedd er mwyn lleihau nifer y plant sy'n derbyn gofal.
- Cyllid grant ar gyfer seicolegydd i weithio gyda mamau sydd wedi colli plant i'r system ofal er mwyn atal y cylch rhag ailadrodd ei hun.
- Cyflwyno Gwasanaeth Byw'n Annibynnol sy'n darparu pwynt cyswllt cyntaf er mwyn datrys problemau fel nad oes angen darparu pecyn cymorth dwysach.
- Buddsoddi mewn biomas, ffotofoltaigau, goleuadau LED, ac yn y blaen.

- Ehangu'r cyfleoedd i ddarparu gofal cartref yn y gymuned.
- Gwella oedi wrth drosglwyddo gofal er mwyn gwella canlyniadau i ddefnyddwyr gwasanaethau.

Mae'r gwelliannau hyn yn bwysig gan fod y boblogaeth hŷn yn cynyddu, a hefyd o ystyried y costau sy'n gysylltiedig â gofalu am blant sydd ag anghenion gofal cymhleth, ond mae'r enghraifft olaf yn arbed arian i'r bwrdd iechyd lleol, nid y cyngor. Er mai dyma'r peth 'iawn' i'w wneud, nid oes cymhellion ariannol i'r cyngorau wneud hyn os nad ydynt yn cael unrhyw gydnabyddiaeth am eu buddsoddiad.

Mae geiriau un cyfarwyddwr cyllid yn crynhoi barn llawer o'r swyddogion. Wrth egluro sut roedd y cyngor yn newid i wneud mwy o waith ymyrryd yn gynnar ac atal, dywedodd: *'Does gen i fawr o arian i wneud hyn, ond does gen i ddim dewis'*. Dylai'r gydnabyddiaeth am y gwaith ataliol hwn gael ei datgelu yn ddiweddarach, ac os gellir profi hynny bydd yn llawer haws cyfiawnhau rhagor o wariant mewn meysydd gwasanaeth eraill. Fodd bynnag, mae anawsterau difrifol yn codi pan mae pwysau'r gwasanaeth yn cael y gorau ar y mesurau ataliol y mae'r cyngorau wedi'u sefydlu.

Prynu cyngor i mewn gan un o'r cwmnïau ymgynghorol mawr (y Pedwar Mawr)

Mae lleiafrif o'r cyngorau wedi prynu cyngor i mewn gan un o'r pedwar cwmni ymgynghorol mawr (Deloitte, Ernst & Young, KPMG, PricewaterhouseCoopers) i'w helpu i ganfod ffyrdd o arbed costau, ac i ddarparu cyngor ynglŷn â'r sgiliau sydd eu hangen er mwyn ymdopi mewn amgylchedd sy'n newid, er enghraifft cael gwell dealltwriaeth fasnachol a ffyrdd o gynhyrchu ffrydiau incwm newydd. Cafwyd ymateb cymysg gan y cyngorau hyn ynglŷn ag effeithiolrwydd a gwerth am arian y comisiynau hyn.

Mae ymgynghorwyr yn darparu capasiti ychwanegol sydd ei angen yn aml ar ôl i graidd corfforaethol cyngorau gael ei dynnu ymaith. Defnyddiodd un cyngor gronfa ddata cwmni o ymgynghorwyr, a oedd yn ymwneud â beth y gall cyngorau godi tâl amdano, a phris y farchnad, ac fe wnaeth hyn ei helpu'n gyflym i nodi meysydd posibl ar gyfer cynhyrchu incwm. O ganlyniad i hyn cyflwynodd y cyngor gynllun casglu gwastraff gwyrdd a gododd £800,000 mewn taliadau newydd. Roedd y cyngor yn cydnabod y gallai fod wedi casglu'r data ei hun, ond roedd defnyddio ymgynghorwyr yn broses fwy effeithlon.

Mae cyngor arall wedi datblygu partneriaeth strategol gyda chwmni ymgynghorol, a thrwy weithredu argymhellion y cwmni ar ganoli timau gweinyddol a thimau busnes

mae wedi arbed £1 miliwn. Mae'r cwmni hefyd yn cyfrannu tuag at waith ymyrryd yn gynnar ac atal y cyngor, gan roi cyngor yn seiliedig ar economeg ymddygiadol ar wasanaethau amrywiol gan gynnwys ailgylchu. Er hyn, roedd arweinydd y cyngor yn cydnabod nad tasg hawdd oedd perswadio cynghorwyr ynglŷn â gwerth ymgynghorwyr: *'Mae math o siniciaeth o gwmpas eu bod nhw'n dwyn eich oriawr ac yn dweud wrthy ch chi faint o'r gloch yw hi'*. Roedd y cyngor wedi gwneud defnydd strategol o'r ymgynghorwyr drwy brynu cyngor a syniadau i mewn, ond gweithredu'r argymhellion ei hun.

Roedd gan sefydliadau eraill sylwadau llai cadarnhaol am eu profiadau o weithio gydag ymgynghorwyr, am ddau brif reswm. Teimlai un cyngor mai ffigurau 'breuddwyd gwrach' oedd yr arbedion costau a nodwyd gan yr ymgynghorwyr ac nad oeddent yn realistig o ran faint o arbedion y gellid eu gwneud, nac ychwaith o ran pa mor gyflym y gellid eu gwneud. Efallai fod hyn yn deillio o feirniadaeth bod cwmnïau'n tueddu i feddwl bod 'un ateb yn gweddu i bawb', fel sy'n digwydd mewn ardaloedd metropolitan mawr yn Lloegr. Clywsom hefyd sut y mae'n debyg y gallai un darn o waith a oedd wedi cael ei wneud gan ymgynghorwyr fod wedi cael ei wneud am ddim mae'n debyg gan Gymdeithas Trysoryddion Cymru.

Ymateb i gyni drwy gwtogi

Gwelsom fod llai o bwyslais ar gwtogi nag ar effeithlonrwydd ymhlith y cynghorau yn ein hastudiaeth.

Ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a gwasanaethau cyhoeddus eraill

Ar wahân i godi tâl am wasanaethau, a drafodwyd uchod, y prif faes lle roedd newidiadau wedi cael eu gwneud oedd ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a gwasanaethau cyhoeddus eraill. Yn aml iawn roedd hyn yn golygu bod cynghorau tref a chymuned a chyrrff y sector gwirfoddol yn dod yn gyfrifol am ddarparu rhai gwasanaethau, ac annog y gymuned i wneud mwy drostyn eu hunain.

Rhodddwyd nifer o enghreifftiau o asedau neu wasanaethau a oedd wedi cael eu trosglwyddo i gael eu rhedeg gan gynghorau tref a chymuned, neu grwpiau gwirfoddol, gan gynnwys gwasanaeth anstatudol, megis cynnal a chadw rhai parciau a meysydd chwarae, llyfrgelloedd, canolfannau hamdden, toiledau cyhoeddus a hyd yn oed felin wynt. Gall grwpiau cymunedol sy'n rhedeg y cyfleusterau newydd hyn wneud cais am gyllid allanol nad oes gan awdurdodau lleol hawl i ymgeisio amdano. Mewn rhai achosion, mae cymryd yr asedau hyn drosodd wedi arwain at well gwasanaeth. Cyfeiriodd un prif weithredwr at lyfrgell sydd:

'Yn ffynnu dan reolaeth newydd oherwydd bod y bobl sy'n ei rhedeg yn adnabod y gymuned yn well na ni'.

Enghraifft a roddwyd gan brif weithredwr arall oedd trosglwyddo cyfrifoldeb am y clwb cinio a oedd yn cael ei redeg gan y cyngor i elusen, a gododd y tâl. Roedd yr ymateb gan ddefnyddwyr y gwasanaeth yn gadarnhaol, yn ei farn ef, oherwydd y gwahanol ddisgwyliadau a oedd yn gysylltiedig â'r cyngor o gymharu â sefydliad gwirfoddol:

'Fel mae'n digwydd roeddwn i yn yr ystafell pan wnaethon nhw gyhoeddi eu bod nhw wedi codi'r tâl – 50c neu faint bynnag oedd o – ac roedd pobl yn canmol ac yn clapio. Pe bai'r cyngor wedi gwneud hynny, rwy'n amau a fydden ni wedi cael yr un ymateb, oherwydd mae mwy o ddisgwyliadau, efallai, i'r cyngor ddarparu pethau am ddim neu am bris is'.

Cyfeiriodd ambell gyngor at werthu asedau, yn rhannol fel ffordd o beidio gorfod lleihau gwasanaethau. Mae un cyngor yn gobeithio gwneud tua £40 miliwn ar ôl gwerthu asedau, ac yn ôl cyngor arall mae ganddynt

'Restr anferth o asedau, rhestr aruthrol o asedau. Mae gen i 8,086 o asedau. Mae'n rhaid i ni wneud rhywbeth ynglŷn â hyn ... Yn sicr, mae gwerthu asedau yn rhywbeth y mae'n rhaid i ni ei wneud. Yn anffodus, dydy'r farchnad eiddo ddim yn dda iawn yma, ac mae gwerthu asedau'n dasg anodd'.

Mewn rhai achosion, roedd cydweithio rhwng y cyngor a sefydliadau eraill wedi galluogi'r gwasanaeth i ddal i fynd, ond am gost is i'r cyngor. Roedd un cyngor wedi arbed tua £380,000 ar system teledu cylch cyfyng drwy ffurfio partneriaeth â chynghorau tref, yr heddlu a busnesau i rannu costau'r gwasanaeth; roedd cyngor arall yng nghanol trafodaethau gyda siopau bwyd gan obeithio y byddent yn ysgwyddo rhywfaint o'r costau sy'n gysylltiedig â chasglu sbwriel. Fodd bynnag, mae'r nifer fach o enghreifftiau'n awgrymu y gellid ceisio cael rhagor o gydweithio er mwyn lleihau costau'r cyngor.

Cyfeiriodd sawl cyngor at drosglwyddo asedau. Mae rhai cynghorau wedi gweithio mewn cysylltiad agos â grwpiau cymunedol i'w helpu i gymryd asedau cynghorau drosodd, er enghraifft pyllau nofio. Yn aml iawn, mae'r cyngor yn dal i roi cymhorthdal sy'n lleihau'n raddol dros gyfnod er mwyn galluogi llwyddiant. Fel yr eglurodd un swyddog: *'Byddem wedi gallu bod yn galetach, ond rwy'n credu y byddai hynny wedi arwain at fethiant ... y nod yw gwneud y cyfleusterau hyn yn gynaliadwy'*. Mewn cynghorau eraill, roedd gwrthwynebiad gwleidyddol i drosglwyddo eu hadeiladau mwy eiconig, ac mewn achosion eraill, roedd eu lleoliad gwledig yn golygu nad oedd capasiti lleol i ymgymryd ag asedau o'r fath.

Gan fod y toriadau ariannol yn parhau, roedd rhai o'r rhai a gyfwelwyd yn poeni na allai cymorthdaliadau fod yn hyfyw mwyach, a byddai hynny'n golygu bod cynghorwyr yn gorfod gwneud penderfyniadau anodd yng nghyswllt rhai cyfleusterau proffil uchel, er enghraifft theatrau. Mae'r rhain yn benderfyniadau y mae pob cyngor wedi ceisio eu hosgoi gan fod cau adeiladau, yn enwedig, yn aml yn fater sy'n ysgogi cymunedau lleol i weithredu yn ei erbyn.

Llywodraeth leol a chyni – cydweithio

Mae Llywodraeth Cymru wedi galw droeon yn ystod y blynyddoedd diwethaf am ragor o gydweithio mewn llywodraeth leol yng Nghymru. Mae hyn wedi cael ei gyfleu fel dewis mwy derbyniol nag uno awdurdodau lleol, ac fel ffordd o leihau effeithiau ariannol cyni. Clywsom sawl enghraifft o gynghorau'n cydweithio yng Nghymru, o rannu gwasanaethau rheoleiddio i systemau TG, contractau fframwaith ar gyfer eiddo, rhaglenni iechyd a'r Bargeinion Dinesig. Mae enghreifftiau eraill, megis rhannu gwasanaethau cyfreithiol, partneriaethau gwastraff a chaffael cydweithredol, i'w gweld yng Nghasgliad Cydweithio Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (Cymdeithas

Llywodraeth Leol Cymru 2019). Roedd ychydig o'r rhai a gyfwelwyd yn credu mai ymdrechion cynharach i fod yn fwy effeithlon a chosteffeithiol a gwella gwasanaethau oedd hyn i raddau, ac nad oedd o reidrydd yn ymateb i gyni. Yn bwysig iawn, nid oedd cydweithio'n cael ei weld fel rhywbeth da ynddo'i hun – dim ond pan oedd yn gwneud synnwyr i bob un o'r partneriaid yr oedd yn cael ei ystyried yn rhywbeth cadarnhaol, a phan oedd o fudd i'r rhanbarth.

Mynegodd y rhai a gyfwelwyd bryder hefyd ynglŷn â manteision dulliau cydweithredol o weithio. Siaradodd nifer fach o gynghorau am y ffordd yr oedd cyni wedi rhwystro cydweithredu – fel y dywedodd un cyngor wrthym,

'Roedd ein cyfrifoldeb amddiffyn sifil ar y cyd ag [awdurdod cyfagos]. Rydyn ni'n dilyn ein llwybr ein hunain nawr. Roedd gennym ni wasanaeth cerddoriaeth ar y cyd ag [awdurdod cyfagos]. Rydyn ni'n rhedeg ein gwasanaeth ni nawr. Yn rhannol, oherwydd cyni, mae awdurdodau unigol yn gwneud penderfyniadau aelodau gwahanol ynglŷn â beth i dynnu cymhorthdal oddi wrtho, a beth rydych chi'n ei gael ydy cyllid anghymesur, yna yn y pen draw mae un awdurdod yn ariannu mwy na'r llall'.

Roedd eraill yn credu nad yw cydweithredu bob amser yn arbed arian. Gall olygu bod angen haenau ychwanegol o lywodraethu weithiau, a theimlid hefyd bod angen ystyried y gwaith ychwanegol sydd ei angen er mwyn cydweithredu – staff o gynghorau gwahanol yn teithio ar draws y wlad i gyfarfodydd, er enghraifft. Ategir hyn mewn dadansoddiad yn ddiweddar sy'n dangos nid yn unig nad yw gwasanaethau a rennir o reidrydd yn arwain at arbedion effeithlonrwydd, ond hefyd ei bod 'yn ymddangos na ellir gwadu bod manteision gwasanaethau a rennir wedi cael eu gwthio'n ormodol yn ystod y blynyddoedd diwethaf; ac mae'n debygol iawn, mewn rhai achosion, y byddai'r buddsoddiad mewn amser, sylw a chyllid sydd ei angen ar gyfer cydweithredu wedi bod yn fwy buddiol pe bai wedi cael ei wario ar rywbeth arall' (Dixon ac Elston 2019: 34). Yn ein hastudiaeth ni, her fwy oedd y syniad bod ar rai cynghorau eisiau cydweithredu, ond bod eraill yn gwrthwynebu, felly roedd cynghorau'n cael anhawster weithiau, fel y dywedodd un cyfarwyddwr cyllid, 'i ddod o hyd i bartneriaid sy'n barod i ddawnsio gyda ni'.

Teimlai prif weithredwr cyngor arall mai cydweithredu gorfodol oedd yr unig ffordd o herio awdurdodau i feddwl yn wahanol am y ffordd y maent yn gweithio a'r ffordd y maent yn darparu gwasanaethau:

'Os nad yw'n cael ei wneud yn orfodol, byddwn yn gwneud yr hyn rydyn ni wedi bod yn ei wneud, sef ei ohirio...mae pawb eisiau dal i gadw ei sofraniaeth ei hun'.

Ond teimlai'r rhan fwyaf nad cydweithredu gorfodol oedd y ffordd orau o annog cynghorau i gydweithio.

Ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a'r cyhoedd

Strategaethau sy'n seiliedig ar ailnegodi'r ffordd y rhennir cyfrifoldebau rhwng y cyngor a'r cyhoedd yw'r newid diwylliannol mwyaf o'r holl ddulliau gweithredu a fabwysiadwyd mewn cysylltiad â chyni. Roedd ymdeimlad cyffredinol na allai cynghorau mwyach ddal i ddarparu'r un lefel o wasanaeth ag yr oeddent wedi bod yn ei ddarparu yn y gorffennol, ac roedd angen 'newid y berthynas' rhwng y cyngor a'r cyhoedd. Arweiniodd hyn at annog y cyhoedd i wneud pethau drostyn eu hunain a thros ei gilydd, yn lle dibynnu ar y cyngor.

Roedd un cyngor wedi dechrau ystyried ffyrdd creadigol o newid y berthynas hon, er enghraifft drwy greu model darparu gwasanaeth 'prif ganolfan a lloerennau', gyda'r cyngor fel y 'brif ganolfan' yn dibynnu ar aelodau o'r gymuned fel y 'lloerennau'. Rhoddodd arweinydd y cyngor hwnnw enghraifft o barc lleol yn ei ward:

'Bob chwe mis roedden ni'n arfer cael cyfarfod lle byddai pobl yn dod yno, a phawb yn cwyno nad oedd y parc gystal ag yr arferai fod, a bod y cyngor yn ddifrifol ... Yn un o'r cyfarfodydd hyn roedd rhaid i mi fod yn ddewr iawn a dweud, "Gwrandewch, dydw i ddim yn hoffi hyn ychwaith, ond pe baech chi'n gynghorydd, fydddech chi'n gwario llai o arian ar ofal cymdeithasol, ac ar ysgolion, a gwario mwy o arian ar gadw parc yn daclus? Na fydddech mae'n debyg." ... Nawr mae yna dîm o tua 50 o wirfoddolwyr sy'n helpu i wneud i'r parc edrych yn well. Rydyn ni wedi'u cyfarfod hanner ffordd'.

Roedd cyngor arall yn sicr, o ystyried cymaint o gyfalaf cymdeithasol oedd yn y boblogaeth leol, bod angen iddynt feddwl am ffyrdd newydd o'u defnyddio i ddarparu gwasanaethau mewn ffyrdd gwahanol. O ganlyniad, fe wnaethon nhw sefydlu cynllun gwirfoddolwyr sy'n canolbwyntio ar gynnal gwasanaethau sy'n hygyrch yn lleol, gan mai dyma un o flaenoriaethau'r cyhoedd.

Y brif neges gan lawer o'r rhai a gyfwelwyd oedd pwysigrwydd cynllunio hirdymor, a sefydlu arferion gwaith sy'n annog cymunedau i wneud pethau drostyn eu hunain. Felly, os bydd angen cwtdogi'r cyllid i redeg gwasanaethau penodol yn y dyfodol, bydd y gymuned yn barod. Mae'r berthynas newydd hon rhwng y cyngor a'r cyhoedd yn bwysig er mwyn lleihau effeithiau cyni, ond mae hefyd yn wahanol iawn i'r modelau llywodraeth leol presennol. Mae hyn yn golygu y gall gymryd amser i'r cyhoedd ddod i arfer â'r newid. Cyfeiriodd un arweinydd, er enghraifft, at glwb bowls lleol lle gan ddweud:

'Roedd cryn anniddigrwydd yn lleol ar y dechrau, ond rwy'n credu bod ein swyddogion wedi gwneud yn dda iawn ac wedi gweithio gyda'r grwpiau hyn a rhoi iddyn nhw'r cymorth roedd arnyn nhw ei angen i gymryd pethau drosodd eu hunain, ac mae'n ymddangos bod hynny'n gweithio'.

Mae ar staff cynghorau hefyd angen hyfforddiant ychwanegol i'w galluogi i weithio mewn amgylchedd newydd. Eglurodd un prif weithredwr

'Mae dealltwriaeth amrywiol ymhlith ein harweinwyr a'n rheolwyr o beth mae meithrin capasiti yn y gymuned yn ei olygu mewn gwirionedd a pha sgiliau y mae arnom eu hangen i wneud hynny'n dda. Does yr un ohonon ni wedi cael hyfforddiant i wneud hynny, a nawr rydyn ni'n ceisio gwneud hynny'.

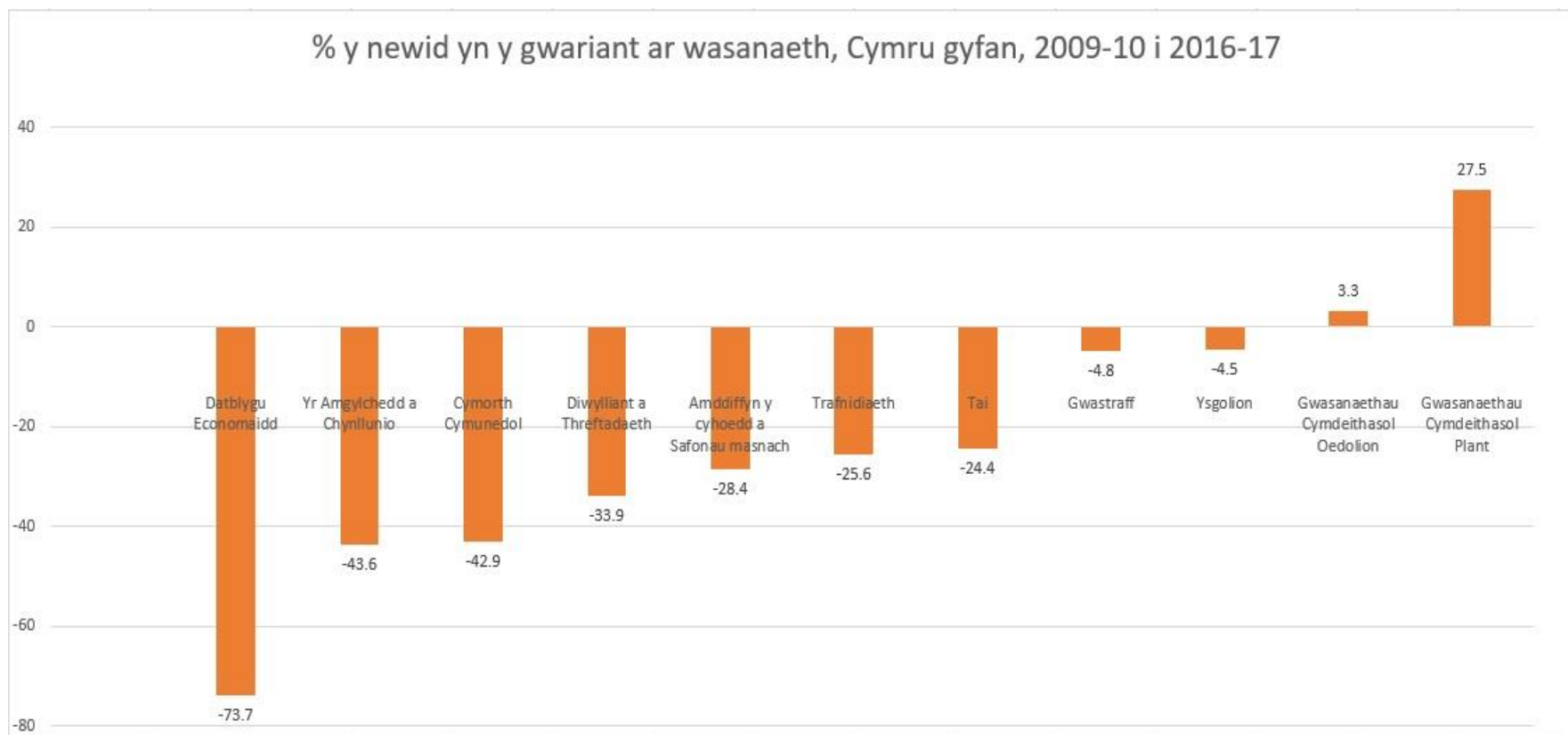
Er hyn, mae angen i gynghorau weithio gyda'r cyhoedd mewn ffordd wahanol, y tu hwnt i gasglu sbwriel neu gyfleusterau hamdden yn cael eu rhedeg gan y gymuned, gan fod mwy o alw am wasanaethau ac oherwydd y toriadau mewn cyllidebau. Mae angen cymhwyso'r ymddygiad hwn a'i uwchraddio mewn ymdrech i drawsnewid gwasanaethau megis gofal cymdeithasol oedolion, helpu cymunedau i helpu eu hunain drwy ddarparu cefnogaeth â gofal cartref, er enghraifft. Mae hyn yn golygu symud oddi wrth ddiwylliant o ddibyniaeth ar y cyngor i gyfrifoldeb ar y cyd rhwng cyngor a'i ddinasyddion.

Effaith cyni ar wasanaethau

Roedd yr ymchwili hwn yn edrych ar effaith cyni ar wasanaethau: ble roedd effaith toriadau i wariant cyhoeddus wedi'u teimlo fwyaf; a oedd y gwasanaethau a oedd â'r gwariant mwyaf wedi cael eu hamddiffyn; yr effaith ar ansawdd gwasanaethau; a'r ffyrdd roedd cynghorau wedi'u canfod o leihau effaith toriadau ar wasanaethau anstatudol.

Mae data o bob cyngor yng Nghymru'n dangos mai datblygu economaidd sydd wedi wynebu'r toriadau mwyaf rhwng 2009-10 a 2016-17, a bod addysg a gwasanaethau cymdeithasol wedi cael eu hamddiffyn i raddau (Ffigur 1).

Ffigur 1: Newidiadau i wariant net cyfredol ar wasanaethau yn llywodraeth leol Cymru 2009-10 i 2016-17 (prisiau 2017-18)*



*Data o Ogle, Luchinskaya, a Trickey (2017).

Er bod y rhan fwyaf o'r cynghorau wedi dal i ddarparu eu hystod lawn o wasanaethau, ac mewn rhai achosion wedi dal i fuddsoddi mewn gwasanaethau a'u gwella, nid oedd rhai cynghorau'n obeithiol y byddent yn gallu dal i wneud hynny pe bai cyni'n parhau. Fel y dywedodd un prif weithredwr wrthym:

'Os ydyn ni'n edrych ar bum mlynedd arall o £5 miliwn o doriadau y flwyddyn, dw i ddim yn meddwl y gallwn ni fod yn gynaliadwy heb dorri gwasanaethau cymdeithasol neu addysg neu briffyrdd a ffyrdd'.

Er bod ychydig o gynghorau wedi dweud bod y toriadau wedi cael eu rhannu'n wastad ar draws y gwasanaethau, yn y rhan fwyaf o achosion roedd y toriadau wedi disgyn fwyaf ar wasanaethau penodol, ac yn gyffredinol, ar wasanaethau anstatudol. Fodd bynnag, nid oedd y gwahaniaeth rhwng gwasanaethau statudol ac anstatudol, o ran y ffordd yr oedd toriadau i wasanaethau'n cael eu gweld gan y cyhoedd, yn cael ei ystyried yn fuddiol gan ambell un o'r cynghorau a gyfwelwyd gennym. Fel y dywedodd un prif weithredwr:

'Pe bawn i'n dweud fy mod i am gau pob canolfan hamdden, rwy'n siŵr y byddai pawb ar gefn ei geffyl, a fyddai dweud "dyw e ddim yn wasanaeth statudol" ddim yn mynd i lawr yn dda iawn'.

Fodd bynnag, roedd y drafodaeth ynglŷn â natur toriadau yn y rhan fwyaf o'r awdurdodau yn ymwneud yn bennaf â gwasanaethau statudol yn hytrach na gwasanaethau anstatudol, sy'n adlewyrchu'r data yn Ffigur 1.

Toriadau i wasanaethau anstatudol: yr amgylchedd, hamdden a ffyrdd

Roedd y rhan fwyaf o'r toriadau yn ymwneud â'r amgylchedd, hamdden a thrafnidiaeth (ffyrdd yn benodol), ac roedd addysg a gwasanaethau cymdeithasol yn cael eu hamddiffyn i raddau. Mae cynghorau'n gwario tua 70-75% o'u cyllideb ar addysg a gofal cymdeithasol, ond teimlent na ellid cynnal hyn pe bai cyni'n parhau. Felly, roedd toriadau'n syrthio'n anghymesur ar feysydd gwasanaeth eraill – fel y dywedodd un arweinydd cyngor, *'mae popeth arall yn cael ei wasgu gymaint nes bod yr hadau'n dechrau gwichian'*.

Fel y dengys Ffigur 1, roedd y rhan fwyaf o'r cynghorau wedi gwneud toriadau sylweddol i'w gwasanaethau amgylcheddol. Roedd un cyngor wedi'i wneud yn rhan o'i flaenoriaethau corfforaethol i amddiffyn gwariant ar yr amgylchedd, yn rhannol oherwydd bod cynghorwyr yn teimlo bod *'a wnelo canlyniad Brexit i ryw raddau â diffyg graen ac ymdeimlad cyffredinol'* yr ardal leol, ond roeddent yn y lleiafrif. Roedd torri glaswellt, casglu sbwriel, darparu goleuadau stryd a thipio anghyfreithlon i gyd yn feysydd a oedd wedi gweld toriadau, er bod cynghorau eraill yn cydnabod bod y ffaith fod y meysydd gwasanaeth hyn yn weledol yn golygu mwy o

risg o ymateb negyddol gan y cyhoedd. Mae gwariant ar gynllunio hefyd wedi cael ei dorri'n sylweddol, ac mae hyn yn golygu ei bod yn anos i'r gwasanaeth hybu twf economaidd lleol. Mae llai o gapasiti hefyd yn golygu bod cynghorau'n fwy tebygol o fod yn adweithiol yn y maes hwn, felly mae'n anos meddwl yn strategol yn yr hirdymor.

Roedd gwasanaethau hamdden hefyd wedi gweld toriadau sylweddol mewn llawer o gynghorau, ond roedd y cynghorau wedi gallu lleihau effeithiau'r toriadau hyn mewn rhai achosion drwy gynhyrchu rhagor o incwm. Roedd nifer o'r cynghorau'n pryderu y gallai toriadau i wasanaethau hamdden gael effeithiau negyddol ar feysydd gwasanaeth eraill, yn enwedig iechyd. Roedd rhai wedi buddsoddi mewn hamdden i'r diben hwn, gyda'r bwriad o gynyddu nifer y defnyddwyr (ac incwm) a gwella llesiant. Mewn un cyngor, eglurodd yr arweinydd fod

'buddsoddi mewn 'pentref' hamdden eisoes wedi bod yn fuddiol. Rydyn ni wedi gwneud y gwaith adnewyddu, rydyn ni wedi rhoi sglein newydd iddyn nhw, ac mae hynny i'w weld yn y ffigurau, yn y cynnydd mewn aelodaeth, sy'n cael ei adlewyrchu yn yr incwm sy'n dod yn sgil hynny'.

Y trydydd maes lle roedd toriadau wedi'u gwneud oedd ffyrdd. Teimlid bod hwn yn darged hawdd gan nad yw'r cyhoedd yn debygol o sylwi os nad yw ffyrdd yn cael eu tario am flwyddyn. Fodd bynnag, dywedodd nifer o'r rhai a gyfwelwyd bod y cyhoedd yn debygol o deimlo'r dirywiad yng nghyflwr ffyrdd o ganlyniad i hyn yn y dyfodol, ac y byddai'r ffyrdd yn fwy peryglus ac, o ganlyniad, yn fwy costus o bosibl. Dywedodd un o'r rhai a gyfwelwyd y byddai'r cyngor yn fwy tebygol o gael rhagor o hawliadau yswiriant o ganlyniad i ansawdd gwael ffyrdd, felly byddai'r costau hyn yn cael eu trosglwyddo i rannau eraill o'r cyngor. Mae hwn yn wasanaeth arall y mae'r cyhoedd yn debygol o fod yn ei ddefnyddio bob dydd, felly bydd diffyg buddsoddi'n dod yn amlwg iawn dros gyfnod.

Addysg

Yn gyffredinol, mae cyllidebau addysg wedi bod yn cael eu hamddiffyn i raddau gan gynghorau yng Nghymru. Ond fel y dywedodd rhai cynghorau wrthym, mewn termau real mae'r cyllidebau wedi lleihau. Dywedodd mwy na hanner y cynghorau a gyfwelwyd gennym fod yr ysgolion yn eu hawdurdod mewn sefyllfa anodd a bod diffygion yn eu cyllidebau. Cau ysgolion (ysgolion bach fel arfer) oedd yn arwain at yr arbedion mwyaf, ac awgrymodd un cyngor fod cau ysgolion wedi arbed £9 miliwn iddynt. Fodd bynnag, teimlid mai hwn oedd y dull anoddaf o leihau'r gyllideb addysg, oherwydd ymateb negyddol y cyhoedd (ac o ganlyniad, diffyg ewyllys gwleidyddol i wneud hynny) ac oherwydd y broses hirfaith. Roedd nifer o'r cynghorau wedi manteisio ar raglen Ysgolion yr 21ain Ganrif i leihau nifer yr ysgolion a hefyd i wneud gwelliannau i ysgolion eraill.

Yn nesaf at gau ysgolion, o ran mesurau arbed costau, oedd lleihau nifer y staff addysgu. Roedd un cyngor yn rhagweld y byddai o leiaf 40-80 o swyddi'n cael eu colli mewn ysgolion yn ystod y flwyddyn ariannol nesaf. Gallai'r toriadau hyn daro'r plant mwyaf agored i niwed gan mai cynorthwyr addysgu sy'n darparu cymorth ychwanegol i'r plant hynny oedd y rhai cyntaf i fynd fel arfer. Os oedd athrawon yn colli eu gwaith hefyd, mynegodd prif weithredwr bryder fel a ganlyn:

'Po leiaf o athrawon sydd gennych chi, po fwyaf cyfyngedig yw'r cwricwlwm, a pho fwyaf cyfyngedig yw'r cwricwlwm, po leiaf o ddewisiadau fydd gennych i bobl ddilyn llwybrau gyrfaal yn y dyfodol. Po fwyaf rydym yn cyfyngu ar hynny, po fwyaf rydym yn tanseilio gallu gweithluoedd y dyfodol i gefnogi mewnfuddsoddiad yn yr economi leol'.

Awgrymwyd rhai dulliau cefnogi eraill (ar wahân i ddulliau ariannol) a modelau ar gyfer cyflenwi darpariaeth addysg mewn cyngor gan y rhai a gyfwelwyd gennym. Roedd un cyngor wedi cymryd materion ariannol ysgol drosodd i'w helpu i sicrhau cyllideb gytbwys. Roedd un arall wedi adolygu oriau glanhawyr mewn ysgol ac yn dilyn hynny wedi lleihau'r oriau, a lleihau'r costau yn sgil hynny, a chanoli caffael fel bod ysgolion yn gallu gwneud pryniant drwy gontractau'r awdurdod. Awgrymwyd dull tebyg i ganoli, gan gyflwyno un rheolwr busnes a oedd yn gweithio ar draws yr holl ysgolion yn hytrach na chael rheolwyr ysgolion unigol, gan un cyngor fel ffordd o arbed arian heb leihau costau addysgu.

Gofal cymdeithasol

Gwelwyd cynnydd sylweddol yn y galw am ofal cymdeithasol yn ystod y blynyddoedd diweddar, yn ôl nifer o adroddiadau, a chynigiwyd sawl eglurhad am hyn gan y cynghorau y buom ni'n siarad â hwy:

- Pwysau demograffig yn cael ei achosi gan boblogaeth sy'n heneiddio.
- Mwy o blant sy'n derbyn gofal yn dod i'r system ofal – gwelwyd cynnydd o 146% yn nifer y ceisiadau i'r llys i roi plant mewn gofal yng Nghymru rhwng 2008-09 a 2016-17 (Cafcass Cymru, 2018).
- Chwyddiant cyflogau.
- Y gofal sydd ei angen yn mynd yn fwy cymhleth.

Arweiniodd hyn at heriau wrth geisio blaengynllunio a rhagfynegi cyllidebau. Dywedodd un cyfarwyddwr cyllid wrthym:

'Pe bai rhywun yn mynd â phroblem gofal cymdeithasol oddi wrthyf, o safbwynt ariannol, byddwn yn weddol hyderus y gallem ymdopi â

phopeth arall. Oherwydd pobl yw popeth arall; adeiladau, maen nhw'n ddiriaethol, ffyrdd, maen nhw'n bethau y gallwn ni eu rhagweld. Dydw i ddim yn gwybod faint o blant sy'n mynd i gael eu rhoi mewn gofal, wyddoch chi?'

Mae hyn hefyd yn dangos bod angen trafodaeth ehangach am y gwasanaethau y gallai ac y dylai llywodraeth leol eu cynnig yn y dyfodol, yn enwedig os bydd toriadau'n dal i gael eu gwneud. Fel y datgelodd un prif weithredwr:

'Yn bersonol, rwy'n credu y dylai awdurdod unedol ganolbwyntio ar addysg, gofal cymdeithasol, ffyrdd a'r amgylchedd. Mae angen bod yn greadigol iawn â phopeth arall, a does dim rhaid iddo wneud'.

Amrediad ac ansawdd gwasanaethau

Er bod toriadau wedi'u gwneud i nifer o wahanol wasanaethau, gallai'r rhan fwyaf o'r cynghorau gyfeirio at enghreifftiau lle roedd ansawdd eu gwasanaethau wedi gwella o ganlyniad i gynydd. Disgrifiodd un arweinydd cyngor sut roedd y gyllideb gwasanaethau ieuencid wedi cael ei thorri, a bod llai o glybiau ieuencid ar agor, ond bod y gwasanaeth newydd – a oedd yn darparu gweithwyr ieuencid mewn ysgolion uwchradd – yn cael ei ffafrio: *'roedd y rhan fwyaf o'r bobl ifanc y bûm i'n siarad â hwy yn meddwl ei fod yn fodel gwell'*. Roedd yr enghreifftiau eraill yn cynnwys cwmnïau sector preifat yn cymryd canolfannau hamdden drosodd, ac roedd gwasanaeth cerddoriaeth ysgolion, a oedd yn cael ei ystyried yn 'gyffredin' pan oedd yn cael ei redeg gan y cyngor, wedi cael ei drosglwyddo i'r trydydd sector a bellach yn ennill gwobrau.

Er bod un cyngor yn teimlo y gallai wella ansawdd gwasanaethau yn y dyfodol drwy leihau'r amrediad a oedd ar gael, credai'r rhan fwyaf o'r cynghorau y byddai ansawdd cyffredinol gwasanaethau'n dioddef pe bai cyni'n parhau. Roeddent yn rhagweld y byddai newidiadau i ansawdd gwasanaethau yn arwain nid yn gymaint at ddarparu gwasanaeth o ansawdd gwael ond yn fwy at israddio safon gwasanaethau. Roedd cynghorau'n siarad am symud o aur i efydd, neu fel y dywedodd un arweinydd cyngor, *'newid Rolls-Royce am Ford Focus, os bydd Ford Focus yn gwneud y tro'*. Cydnabyddid bod cynghorau wedi bod mewn sefyllfa lle gallent ddarparu gwasanaethau o safon uchel yn y gorffennol, ond nad oedd hynny'n bosibl mwyach. Yng ngeiriau un prif weithredwr:

'Rwy'n credu y bydd angen i'm fîm o swyddogion edrych ar [wasanaeth] a dweud, "A dweud y gwir, pe baen ni'n gwneud A, B a C, byddai hynny'n bodloni'r gofynion". Ond efallai ein bod ni'n gwneud A, B, C, D, E ac F ar hyn o bryd ... oherwydd bod arian yn y system'.

Effaith cyni ar y cyhoedd

Mae cynghorau wedi defnyddio dulliau amrywiol i ymgynghori ac ymgysylltu â'r cyhoedd ynglŷn â chyni ac i godi ymwybyddiaeth o'u sefyllfa ariannol anodd. Mae'r dulliau hyn yn cynnwys sioeau teithiol i'r cyhoedd a staff, digwyddiadau ymgynghori, arolygon, erthyglau yn y wasg a defnyddio gwefannau a'r cyfryngau cymdeithasol. Mae llwyddiant y dulliau hyn yn gymysg. Mewn un cyngor, cynhaliwyd cyfarfodydd cyhoeddus o amgylch y sir, ond roedd presenoldeb yn wael, a dim ond tua 100 o bobl ddaeth iddynt. Ar y llaw arall, roedd aelod o'r cabinet yn yr un cyngor wedi rhedeg digwyddiadau Facebook Live a ddenodd tua 8,000 o fewnbynau. Cynhaliodd cyngor arall ei ymarferion ymgynghori mewn archfarchnadoedd fel ffordd o gyrraedd sampl mwy cynrychioladol o'r boblogaeth leol.

Mae'r cynghorau wedi cael anhawster i ymgysylltu'n ystyrion ynglŷn â chyni a thrafod effaith penderfyniadau'r cyngor oni bai fod hynny'n effeithio'n bersonol ar yr unigolion. Cyfeiriodd un arweinydd cyngor er enghraifft at doriad arfaethedig o £0.5 miliwn i'r gyllideb addysg na chafodd unrhyw ymateb bron, ond achosodd y syniad o dorri grant o £20,000 i ganolfan gymuned gythrwfl mawr. Roedd y bwriad i gau ysgolion bach wedi ysgogi ymatebion negyddol tebyg mewn awdurdodau eraill. Yng ngeiriau un cyfarwyddwr cyllid:

'Ar lefel ddeallusol iawn, mae pob un ohonom yn deall mai gofal cymdeithasol yw'r mater demograffig mwyaf, a'r pwysau mwyaf sydd arnom, ac eto mae aelodau'n cael llawer mwy o gwynion a llawer mwy o broblemau yn ymwneud â baw ci, cyflwr y ffyrdd, a gwyrddu a glanhau'.

Efallai nad yw hyn yn syndod, ond mae'n dangos pa mor bwysig yw hi bod y cyhoedd yn deall y pwysau ariannol sydd ar gynghorau. Er bod disgwyliadau'r cyhoedd yn dal yn uchel, mae bwlch rhwng hyn a darparu'r gwasanaeth ei hun. Roedd barn gymysg ynglŷn â'r cwestiwn a yw'r cyhoedd yn *'deall'*. Roedd un gwleidydd yn credu bod *'y rhan fwyaf o bobl yn weddol realistig ynglŷn â'r sefyllfa ariannol ac yn deall bod angen gwneud arbedion ariannol'*. Barn arall a fynegwyd oedd bod *'y cyhoedd yn gwerthfawrogi llawer o'r hyn rydym yn ei wneud, ond mae'r cynghorau'n wynebu talcen caled bob amser, oherwydd maen nhw'n darged hawdd'*.

O ystyried y sefyllfa ariannol anodd, mae llywodraeth leol Cymru wedi perfformio'n dda yn nhermau bodlonrwydd y cyhoedd, ac mae arolygon yn dangos lefelau cyson o fodlonrwydd â'u perfformiad yn ystod cyfnod y toriadau (Arolwg Cenedlaethol Cymru, 2012-2017). Mae patrwm tebyg i'w weld yn Lloegr, lle mae bodlonrwydd trigolion â gwastraff, llyfrgelloedd a chynnal ffyrdd wedi aros yn gyson yn ystod y blynyddoedd diwethaf er gwaetha'r toriadau (Local Government Association, 2017). Gallai hyn fod yn arwydd bod y cyhoedd wedi dod i

arfer â'r syniad o dorri gwasanaethau, neu nad yw'r arbedion effeithlonrwydd sydd wedi cael eu rhoi ar waith hyd yn hyn wedi cael effaith uniongyrchol ar y trigolion. Gallai hyn newid os bydd amrediad ac ansawdd gwasanaethau yng Nghymru'n gostwng yn y dyfodol, ond mae'n dangos yr angen am drafodaeth agored a pharhaus rhwng y cyngor a'r cyhoedd ynglŷn â'r mater hwn.

Beth allai llywodraeth Cymru ei wneud er mwyn gwella ei hymateb i gygni?

Nid yw'n syndod bod rhywfaint o gysondeb yn y negeseuon pan ofynnir i gynrychiolwyr llywodraeth leol beth allai Llywodraeth Cymru ei wneud i'w helpu i ymateb i gygni. Mae rhai o'r materion hyn yn ymestyn y tu hwnt i'r degawd diwethaf (yn enwedig newidiadau i'r system grantiau), ond mae'n dal yn bwysig ein bod yn adrodd amdanynt. Mae'r prif faterion y cyfeiriwyd atynt yn cynnwys:

- Setliadau ariannol mwy hirdymor.
- Newidiadau i'r system grantiau.
- Gweledigaeth fwy cydlynol ar gyfer llywodraeth leol.
- Cydbwysedd rhwng cyllid y GIG a chyllid llywodraeth leol.

Setliadau ariannol mwy hirdymor

Dywedodd y cynghorau wrthym yn gyson y byddai cael setliad ariannol mwy hirdymor yn eu helpu i gynllunio ar gyfer y dyfodol. Dadleuodd un na fyddai busnes yn cael ei redeg ar gylch o flwyddyn, felly pam y dylai fod yn dderbyniol i sefydliadau sy'n ymdrin â miliynau o bunnoedd, fel cynghorau, wneud hynny? Os nad oes ganddynt ffordd dda o ragfynegi lefelau cyllidebau yn y dyfodol, mae cynghorau'n debygol o reoli risg drwy gynllunio ar gyfer y senario achos gwaethaf, a gwneud penderfyniadau tymor byr y gellir eu newid yn ddiweddarach os bydd rhagor o arian yn cael ei ryddhau (fel sydd wedi digwydd yn aml). Roedd un o swyddogion Llywodraeth Cymru a gyfwelwyd gennym yn cydnabod bod hon yn broblem barhaus:

'[Mae cynghorau'n cael clywed] rydych chi'n mynd i gael toriad mawr iawn eleni. Ac ar yr 11^{eg} awr, mae gweinidogion yn dweud, "Gadewch i ni ddod o hyd i ragor o arian i lywodraeth leol." Felly does dim syndod nad ydyn nhw'n ein credu ni pan fyddwn ni'n dweud, "Mae bywyd yn mynd i fod yn anos." Oherwydd rydyn ni wedi gwneud popeth i danseilio ein sefyllfa ein hunain, a cholli swyddi gweinidogol'.

Mae hyn yn ei gwneud hi'n anodd i uwch swyddogion berswadio cynghorwyr i wneud penderfyniadau cyllidebol anodd, oherwydd mae eu profiad yn y gorffennol wedi helpu i greu syniad yn y sector y bydd Llywodraeth Cymru yn dal i ddod o hyd i gyllid ychwanegol. Mae ychwanegu grantiau hwyr yn y cylch cyllidebol hefyd yn arwain at feddylfryd a gwariant tymor byr.

Mae ansicrwydd ynglŷn â chynllunio ariannol yn arwain at oblygiadau i gynghorau oherwydd bod yn rhaid iddynt wneud dadansoddiad sensitifrwydd yn flynyddol, a pharatoi nifer o gyllidebau ar sail rhagamcanion anghywir, sy'n ddefnydd aneffeithlon o adnoddau prin.

Mae Llywodraeth Cymru wedi darparu setliadau mwy nag un flwyddyn yn y gorffennol, ond gwelwyd eu bod yn annibynadwy. Roedd y rhai a gyfwelwyd gennym yn cydnabod bod hon yn sefyllfa anodd i Lywodraeth Cymru, ond gofynnwyd tybed a ellid gwneud rhagor i ddod i gyfaddawd. Crynhowyd barn llawer ohonynt gan un prif weithredwr a oedd yn awgrymu:

'Pe bai llywodraeth Cymru yn gallu dweud, "Dros y tair blynedd nesaf dyma beth y byddwch yn edrych arno: 1% neu 2%", beth bynnag, ac yn cadw at hynny. Rwy'n credu eu bod mewn sefyllfa i wneud hynny, oherwydd dyna'n union beth maen nhw'n ei gael gan San Steffan, dydyn nhw ddim yn gorfod cynllunio ar gyfer blwyddyn ar y tro, maen nhw'n cael cynllun pedair blynedd. Gallent gymhwyso hynny i lywodraeth leol hefyd. Rwy'n credu y byddai hynny o gymorth mawr'.

Dywedir wrth gynghorau bod angen iddynt gynllunio ar gyfer tair blynedd o leiaf. Pe bai setliadau yn y dyfodol yn cael eu gosod o fewn paramedrau penodol – gan dderbyn y bydd newidiadau i'r grant bloc, sydd y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru, yn arwain at oblygiadau i lywodraeth leol Cymru – byddai'n galluogi cynghorau i wneud penderfyniadau mwy hirdymor nag y gallant eu gwneud ar hyn o bryd. Yn Lloegr, gwelodd yr adolygiad o wariant diwethaf yn 2015 y sector yn cael setliad ariannol pedair blynedd, ac mae gobaith y gellir ailadrodd hyn.

Newidiadau i'r system grantiau

Roedd gwneud newidiadau i'r system grantiau a chyllid neilltuedig yn faes poblogaidd arall ar gyfer diwygio, ac mae'n fater sy'n cael ei drafod ers tro byd. Yn gyffredinol, dadleuid y byddai rhoi rhagor o arian yn y setliad yn galluogi cynghorau i wneud penderfyniadau'n lleol a bod yn atebol amdanynt. O ran llywodraeth leol, mae grantiau penodol yn broblemus mewn nifer o ffyrdd. Yn gyntaf, mae llawer o fiwrocratiaeth yn gysylltiedig â hyn a chostau gweinyddol uchel, sy'n golygu bod cynghorau'n gorfod mynd drwy nifer o brosesau cymhleth er mwyn cael symiau cymharol fach o arian. Er enghraifft, clywsom am amodau grant 15 tudalen yn gysylltiedig â grant o lai nag £20,000. Mae'r system grantiau hefyd yn creu ansicrwydd

swyddi i'r staff hynny sy'n cael eu cyflogi drwy grantiau. I'r meysydd gwasanaeth hynny sy'n derbyn grantiau, fodd bynnag, mae cael arian mewn grant wedi'i neilltuo yn golygu na ellir defnyddio'r adnodd hwn at ddibenion gwahanol.

Mae Llywodraeth Cymru wedi cael rhywfaint o lwyddiant wrth geisio lleihau nifer y grantiau, ond mae dadl o hyd ynglŷn â'r dulliau gweithredu. Rhoddwyd enghraifft gan un prif weithredwr:

'Os cymerwch chi'r grant amgylcheddol, enghraifft glasurol, roedden ni'n dadlau, "Yn hytrach na rhoi llwythi o grantiau gwahanol i ni ym maes yr amgylchedd, rhwch un grant i ni". A dyna wnaethon nhw, dod â'r grantiau unigol i gyd at ei gilydd i wneud un grant yna gwneud i ni lenwi llwyth o ffurflenni i ddweud beth roedden ni'n mynd i'w wneud gyda'r grant hwnnw, yr un grant hwnnw. Roedd yn rhaid i ni sicrhau ein bod yn ymdrin â phob maes unigol roedden nhw'n siarad amdano. Y cyfan oedd gennym ni wedyn oedd rhagor o fiwrocratiaeth. Llenwi ffurflenni yn y bôn. Rhith oedd y cyfan. Maen nhw'n creu'r cynlluniau rhithiol hyn sy'n ticio'r bocs ond yn gwneud dim byd mewn gwirionedd i gywiro'r egwyddorion sylfaenol sydd y tu ôl iddo'.

Gan fod Llywodraeth Cymru yn ystyried grantiau fel ffordd o sicrhau bod llywodraeth leol yn cyflawni amcanion polisi penodol yn hytrach na chanolbwyntio ar ganlyniadau neu allbynnau y mae arnynt eisiau eu cyflawni, gall rhyddhau grantiau i'r setliad olygu bod gweinidogion yn colli rheolaeth dros cyflawni canlyniadau arfaethedig yn eu portffolio.

Er hyn, yn 2018-19 roedd gan gynghorau fwy o 'reolaeth fanwl' dros gyfanswm eu gwariant nag yn y blynyddoedd blaenorol (Ifan a Sion 2019: 47). Mae'n bosibl y gellid gwneud rhagor o newidiadau i'r system grantiau, a fyddai'n golygu bod Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol ar eu hennill, ond mae hyn yn galw am ymddiriedaeth gan y ddwy ochr. Fel y dywedodd rhai o'r unigolion a gyfwelwyd wrthym, gallai'r Llywodraeth weithio mewn ffordd 'macro' drwy bennu'r canlyniadau y mae arnynt eisiau i gynghorau eu cyflawni, rhoi'r adnodd ar gyfer hyn yn y setliad, a dal y sector yn atebol am gyflawni'r gwaith. Mae cyfle hefyd i Lywodraeth Cymru fod yn agored ynglŷn â lleihau'r swm sydd yn y pot, fel yr eglurodd un o'r rhai a gyfwelwyd:

'Dydw i erioed wedi deall pam nad yw Llywodraeth Cymru yn rhoi llawer mwy o grantiau yn y setliad, oherwydd pe baen nhw'n rhoi, dyweder, £20 miliwn yn ychwanegol o grantiau yn ein setliad ac yn dweud, "Reit, mae yna £20 miliwn eleni, ond wyddoch chi be, rydyn ni'n mynd i gymryd miliwn neu ddau allan ohono fo. Ond edrychwch, mae gennych chi werth £18 miliwn o hyblygrwydd," mae'n debyg y

bydden ni'n dweud, "We-hei, gwych." Oherwydd mae'n debyg y bydden ni'n cefnogi ein hunain i allu gwario'r arian yna'n wahanol'.

Byddai lleihad mewn grantiau penodol yn golygu ymddiried mewn llywodraeth leol i gyflawni, ond os byddai'n llwyddiannus byddai'n cynhyrchu arbedion mewn gwaith gweinyddol a monitro. Byddai hefyd yn cydnabod cyfrifoldebau gwahanol lefelau o lywodraethau, lle mae Llywodraeth Cymru yn pennu'r canlyniad ac yn gadael i gynghorau benderfynu beth yw'r ffordd orau o gyflawni er mwyn sicrhau'r canlyniadau gorau i ddinasyddion.

Fodd bynnag, mae'n cymryd amser i ennill ymddiriedaeth, a dangosodd ein cyfweiliadau fod galw am fwy o onestrwydd gan Lywodraeth Cymru, yn enwedig o ran y ffordd roedd yn ymdrin â setliadau. Clywsom storïau *'mwg a drychau'* am rwystredigaeth ynglŷn â'r ffordd yr oedd 'arian ychwanegol' yn cael ei gynnig, ond roedd y realiti i gynghorau'n wahanol. Cydnabuwyd hyn hefyd mewn adroddiadau pwyllgorau Cynulliad sydd wedi galw am fwy o dryloywder ynglŷn â'r gyllideb (gweler er enghraifft Bwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019). Crynhowyd barn llawer gan arweinydd cyngor a ddywedodd:

'Ro'n i'n meddwl fod y ffordd roedd hyn yn cael ei gyflwyno gan Lywodraeth Cymru yn ffuantus, yn anonest hyd yn oed. Os darllenwch chi'r penawdau, maen nhw'n sôn am £60 miliwn yn rhagor i'r Gwasanaethau Cymdeithasol a £40 miliwn i addysg. Ond a bod yn onest, nid arian ychwanegol oedd hyn; beth oedd e ond arian roedden nhw wedi'i roi yn ôl i mewn, ar ôl gwneud toriad ... dywedwyd wrth y cyhoedd bod arian newydd. Roedden ni wedyn yn gorfod dod i mewn a dweud, "Does yna ddim mewn gwirionedd".'

Mae hyn yn gallu gwneud pethau'n anodd iawn i gynghorau sy'n cael eu harwain gan Lafur dan lywodraeth o'r un lliw, fel y dywedodd un arweinydd wrthym, ond yn fwy arwyddocaol na hynny mae'n tansellio hyder y cyhoedd yn y broses wleidyddol ac mewn llywodraeth leol.

Gweledigaeth fwy cydlynol ar gyfer llywodraeth leol

Roedd y rhai a gyfwelwyd gennym yn teimlo bod barn Llywodraeth Cymru ynglŷn â'r weledigaeth ar gyfer llywodraeth leol wedi bod yn anghyson dros y blynyddoedd, yn enwedig yng nghyswllt ei swyddogaethau a strwythurau posibl. Mae ar lywodraeth leol angen sicrwydd a chysondeb yn y maes hwn, ond yn ôl un prif weithredwr, nid ydynt wedi *'canfod beth yw barn llywodraeth Cymru ynglŷn â llywodraeth leol, mae o leiaf bum i saith barn wahanol, gan ddibynnu pa adran rydych mewn cysylltiad â hi'*. Mae'r broblem hon yn waeth oherwydd bod adran llywodraeth leol Llywodraeth Cymru yn gyfyng, ac oherwydd y ffaith nad yw'r ddau faes gwariant mwyaf, sef gwasanaethau cymdeithasol ac addysg, o fewn ei chylch gwaith.

Yn gysylltiedig â'r drafodaeth ar grantiau uchod, pe bai Llywodraeth Cymru yn amlinellu gweledigaeth ynglŷn â pha ganlyniadau y mae arnynt eu heisiau gan lywodraeth leol, byddai hyn yn helpu i ddarparu ffocws. Fel y dadleuodd un prif weithredwr:

'Mae gormod o ymgysylltu ynglŷn â beth y mae llywodraeth Cymru eisiau ei wneud ym mhob maes a dim digon o ymgysylltu ynglŷn â pha ganlyniadau maen nhw'n eu disgwyl. Os gofynnwch, er enghraifft, "Beth yw disgwyliadau llywodraeth Cymru ym maes addysg dros y pum mlynedd nesaf?", pwy sy'n gwybod beth yw'r ateb? Dydyn nhw ddim wedi ei fynegi mewn termau lefel uchel yng nghyswllt canlyniadau disgwyliedig. Mae yna lawer iawn o ymyrryd yn gysylltiedig â'r ffordd y mae pethau'n cael eu rheoli ar lefel leol, sy'n gwastraffu llawer o amser ac yn achosi dryswch'.

Mae'n bosibl y byddai gweledigaeth gyffredin a blaenoriaethu meysydd gwasanaeth hefyd yn lleihau'r pwysau y mae Gweinidogion yn ei roi ar gynghorau mewn cysylltiad â thorri gwasanaethau yn eu meysydd portffolio. Fel yr eglurodd un arweinydd, *'Mae gen i lythyrau gan weinidogion sy'n dweud yn blwmp ac yn blaen, "Allwch chi ddim gwneud hyn, hyn, hyn a hyn", oherwydd fel mae'n digwydd eu gwasanaeth nhw yw e'.*

Cydbwysedd rhwng cyllid y GIG a chyllid llywodraeth leol

Thema gyffredin ymhlith y rhai a gyfwelwyd gennym oedd pryder ynglŷn â chydbwysedd rhwng cyllid y GIG a chyllid llywodraeth leol. Ar hyn o bryd cyllid ar gyfer iechyd yw bron i hanner cyfanswm cyllideb adnoddau Llywodraeth Cymru (Ifan a Sion, 2019) ac mae wedi cynyddu'n raddol er 2012-13. Roedd y rhai a gyfwelwyd gennym yn derbyn at ei gilydd y dylai iechyd fod yn flaenoriaeth a bod llywodraeth leol *'bob amser yn mynd i ddod yn ail mewn ras am arian yn erbyn iechyd'*, ond bod angen trafodaeth bellach ynglŷn â'r goblygiadau i lywodraeth leol. Roedd tri phrif bryder: atebolrwydd dros y 'gorwariant' ym maes iechyd; diffyg dysgu gwersi gan gynghorau sydd wedi llwyddo i wneud arbedion effeithlonrwydd; ac effaith ariannol mesurau 'atal'.

Mae'r gyfraith yn nodi bod yn rhaid i gynghorau fantoli eu cyllidebau'n flynyddol, ond mae ffigurau 2018 yn awgrymu bod gorwariant o £163 miliwn gan bedwar bwrdd iechyd ym mlwyddyn ariannol 2017-18 (Clarke, 28 Mawrth 2018). Mae hyn yn codi cwestiynau yn ymwneud â thegwch y sefyllfa, gan fod llywodraeth leol yn derbyn y toriadau mwyaf a'r GIG yn cael rhagor o adnoddau. Pe bai Llywodraeth Cymru yn dal i gynyddu gwariant ar y GIG ar yr un raddfa ag y bwriedir gwneud yn Lloegr, 'mae'n debyg y byddai hyn yn golygu bod cefnogaeth y llywodraeth ganolog i awdurdodau lleol yn dal i leihau mewn termau real' (Ifan a Sion 2019: 7). Roedd yr ymatebwyr yn credu nad oes digon o graffu ar wariant ar y gwasanaeth iechyd ac nad oes digon o ymdrech i fynd i'r afael â'r broblem yn strategol. Er

bod nifer o bapurau Gwyn/Gwyrdd wedi'u cyhoeddi ar ad-drefnu llywodraeth leol, ychydig iawn o drafodaethau cyfatebol sydd wedi'u cynnal ynglŷn â maint a/neu ffurf byrddau iechyd.

Mae cyfleoedd i iechyd ddysgu gwersi gan lywodraeth leol ynglŷn â'r ffordd y mae wedi ymateb i gyni a gwneud arbedion effeithlonrwydd o ganlyniad i hynny. Awgrymodd un cyfarwyddwr cyllid: *'Rwy'n siŵr bod trefniadau rheoli perfformiad cadarn [ym maes iechyd], ond dydw i ddim yn siŵr bod y trefniadau rheoli perfformiad cadarn yn ymdrin â'r pethau iawn'*. Roedd y rhai a gyfwelwyd yn credu y gallai rhai o'r methodolegau sydd wedi cael eu cymhwyso gan lywodraeth leol arwain at arbedion effeithlonrwydd ym maes iechyd.

Yn ychwanegol at hyn, gall gwariant gan gynghorau ar feysydd fel cyfranogi mewn chwaraeon a theithio llesol gael effaith gadarnhaol ar yr angen am gyllid i'r gwasanaeth iechyd, ond yn aml iawn mae'r rhain yn feysydd sydd wedi cael eu heffeithio'n negyddol gan gyni. Ar hyn o bryd, mae'r gwasanaeth iechyd yn elwa o'r buddsoddiad hwn gan gynghorau. Yn ychwanegol at hyn, cododd y rhai a gyfwelwyd gwestiwn parhaus integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol. Mae'r cwestiynau hyn yn ysgogi'r angen am ddadl aeddfed, drawsbleidiol ynglŷn â sut y gallai newidiadau i'r trefniadau ariannu presennol newid hyn, a'r angen i ddysgu gan wledydd eraill sydd ar y blaen i ni.

Cynigion eraill i'w hystyried

Awgrymodd y rhai a gyfwelwyd gennym ragor o syniadau y dylai Llywodraeth Cymru eu hystyried ac a fyddai'n cefnogi eu hymateb i gyni:

- Ystyried ailarchwilio'r fformiwla ariannu, a ddisgrifiwyd fel un *'nad yw'n addas i'r diben'*. Clywsom bryderon nad oedd y fformiwla'n rhoi cydnabyddiaeth deg i sefyllfa arbennig pob cyngor (er enghraifft natur wledig, teneurwydd poblogaeth, nifer yr ymwelwyr, neu waith cynnal a chadw yn y gaeaf ar gyfer y rhwydwaith trafniadaeth).
- Rhoi mwy o hyblygrwydd i gynghorau godi arian ychwanegol drwy daliadau, er enghraifft ar gyfer gofal cartref neu gyfraddau uwch ar gyfer rhai ceisiadau am ganiatâd cynllunio.
- Ystyried gwneud mwy o ddefnydd o brototeipio cyflym yn hytrach na chyflwyno rhaglen newydd heb gyfnod peilot priodol.
- Er mwyn cymell adfywiad economaidd lleol/rhanbarthol, caniatáu i ranbarthau gadw cyfran gytunedig o dwf cyfraddau busnes lle bo hynny'n gysylltiedig â bargeinion twf.
- Archwilio gwerth am arian gwasanaethau rheoleiddio yng Nghymru a'u rôl wrth ddarparu gwybodaeth arbenigol ynglŷn â sut y gall cynghorau ganfod arbedion effeithlonrwydd.

- Sicrhau bod cyllid hirdymor ar gael wrth gyflwyno unrhyw bolisi newydd, yn hytrach na grantiau byrdymor, fel bod y gwaith o weithredu'r polisi'n niwtral o ran cost.

Beth allai llywodraeth leol ei wneud er mwyn gwella ei hymateb i gyfnewid?

Fel y byddech yn disgwyl, clywsom fwy gan y rhai a gyfwelwyd am yr hyn y gallai Llywodraeth Cymru ei wneud yn wahanol nag am yr hyn y gallai llywodraeth leol ei newid, ond rydym wedi nodi nifer o feysydd lle mae cyfnewid i wella.

Dysgu o 'ymarfer da'

Yn aml iawn mae'r sector llywodraeth leol yn cael ei ddisgrifio fel 'teulu bach', ond mewn rhai ffyrdd mae'n ymddwyn fel teulu nad ydynt yn siarad gyda'i gilydd yn aml neu'n rhannu gwybodaeth ynglŷn â beth maen nhw wedi bod yn ei wneud. Wrth gwrs, mae rhywfaint o ymarfer da mewn meysydd gwasanaeth ac ymhlith aelodau o'r cabinet, sy'n aml yn cael ei gefnogi gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ond mae lle i wella. Y teimlad cyffredinol ymhlith y rhai a gyfwelwyd oedd nad yw'r sector yn rhannu storïau am lwyddiant yn aml, ac o ganlyniad mae'n anos dod o hyd i ymarfer da. Pan mae hyn yn digwydd, eglurodd cyfarwyddwr cyllid:

'Rydych chi'n gweld cenfigen. Alla i byth ddeall pam. Mae awdurdodau eraill yn genfigennus. Mae llawer o awdurdodau o Loegr yn dod yma, eisiau gweld beth rydyn ni'n ei wneud, ond dim llawer o gynghorau o Gymru'.

Mae heriau wrth geisio rhannu ymarfer da sy'n gysylltiedig â chyd-destun. Er enghraifft, mae dinasoedd yng Nghymru yn gallu cymharu eu hunain â dinasoedd eraill dros y ffin, ond mae'n anos i gynghorau unedol bach ddod o hyd i gymheiriaid tebyg. Yn ychwanegol at hyn, mae'r rhai sydd ar y ffin yn meddwl ei bod yn haws iddynt ddysgu gan eu cymdogion yn Lloegr, ond mae hyn yn fwy o her i'r rhai pellaf i'r gorllewin, fel y cyfaddefodd aelod o gabinet wrthym:

'[Rydyn ni] wastad wedi bod yn rhy fewnblyg, rwy'n meddwl bod hynny'n rhan o ble rydyn ni, rydyn ni ar ben draw'r llinell yn y bôn. Weithiau rydyn ni wedi sylu'n fewnol yn hytrach na mynd allan a chwilio am atebion arloesol yn rhywle arall'.

Mae cyfle i lywodraeth leol Cymru ddysgu gan gynghorau Lloegr sut i ymdopi â chyni, gan gofio bod y toriadau wedi bod yn fwy difrifol yn Lloegr. Mae hyn yn digwydd i ryw raddau'n barod, gyda chynghorau'n ymweld ag awdurdodau unedol yn Lloegr i ddysgu sut maen nhw wedi cyfathrebu'r heriau ariannol wrth y cyhoedd a lleihau'r pwysau ar wasanaethau. Clywsom hefyd am gyngor yn copïo ei strategaeth ddigidol gan gyngor yn Lloegr, ond mae enghreifftiau o'r fath yn brin.

Dysgu gan wledydd y tu hwnt i'r DU

Nid yw'n ymddangos bod diwylliant yn y sector llywodraeth leol o chwilio am ymarfer da y tu hwnt i'r DU. Dim ond dau o'r rhai a gyfwelwyd (y naill a'r llall yn arweinwyr cynghorau) gyfeiriodd at ddysgu gan wledydd y tu allan i'r DU: cyfeiriodd un at ddysgu o ymarfer ym maes addysg yn yr Almaen, a chyfeiriodd un arall at y ffordd y mae dinasoedd wedi galluogi trawsnewid drwy gynhyrchu incwm.

Nid oedd yn amlwg o'n hymchwil pwy oedd yn gyfrifol am rannu ymarfer da. Roedd un cyngor yn talu i gwmni ymgynghorol ddarparu cefnogaeth ynglŷn â sut y gallai awdurdodau lleol godi tâl am wasanaethau; mewn cyngor arall, roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi comisiynu arbenigwr ariannol (drwy CIPFA) o awdurdod yn Lloegr a wnaeth archwilio prosesau a nodi mesurau sylweddol i arbed costau. Ond nid oedd yn amlwg pwy oedd yn gyfrifol am rannu gwersi a ddysgwyd o gyfleoedd fel y rhain, a fyddai'n berthnasol ledled llywodraeth leol yng Nghymru. O ganlyniad, byddai penderfyniad a ddylai'r gwersi hyn a ddysgwyd gael eu rhannu gan gynghorau unigol, neu drwy sefydliadau fel Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru a Chymdeithas Trysoryddion Cymru, yn gwneud y broses hon yn haws.

Cefnogi ei gilydd ar adegau anodd

Mae cyni yn gyfle i gynghorau gefnogi ei gilydd. Ar hyn o bryd, mae'n ymddangos bod y sector yn gwneud hyn ar adegau tyngedfennol, ac yn aml pan mae rhywbeth wedi mynd o'i le, er enghraifft yn achos methiant gwasanaeth. Fodd bynnag, gallai sefydlu adolygiad gan gymheiriaid o drefniadau ariannol, er enghraifft, fod o fudd sylweddol i gynghorau.

Byddai cefnogaeth gan gymheiriaid yn helpu i ganfod gwendidau mewn trefniadau rheoli ariannol a lledaenu ymarfer da yn ymwneud â rheoli adnoddau'n effeithiol. O ran Llywodraeth Cymru, mae'n llawer rhatach iddi helpu awdurdodau sy'n cael anhawster nag i achub y rhai sydd wedi methu. Gofynnodd arweinydd cyngor prysur: *'Fyddwn i'n gallu bod ar gael ar gyfer tri asesiad gan gymheiriaid y flwyddyn, neu rywbeth? Byddwn i'n gwneud amser i hynny'*. Efallai y byddai eraill yn gwneud yr un fath.

Mae Llywodraeth Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru yn treulio llawer iawn o amser yn casglu gwybodaeth ynglŷn â pherfformiad ariannol cynghorau, ond nid yw'n glir i ba raddau y mae'r canlynol yn cael ei rannu gyda chynghorau:

- Pwy sy'n gyfrifol am ddadansoddi Strategaethau Ariannol Tymor Canolig cynghorau, fel bod dealltwriaeth ynglŷn â pherfformiad rhagamcanol ymhen tair blynedd?
- Pa dybiaethau y mae cynghorau'n eu gwneud ynglŷn â threthi lleol, Grant Cynnal Refeniw, incwm ac yn y blaen?
- Ble mae ymarfer da (e.e. wrth gynhyrchu incwm) y gall cynghorau eraill ddysgu ohono?
- Pa ganran o'r incwm y gellir adennill ei gostau sy'n cael ei chasglu?
- Beth yw'r cyfraddau casglu treth gyngor?
- Sut olwg sydd ar fenthyciadau tymor byr a hirdymor?
- Faint o gronfeydd wrth gefn sydd gan gynghorau?

Mae angen sgysiau parhaus rhwng llywodraeth leol a Llywodraeth Cymru er mwyn sicrhau bod ymwybyddiaeth lawn o unrhyw arwyddion o fethiant cyllidebol.

Ffyrdd newydd o gydweithredu

Mae cyfle i gynghorau ystyried mwy o rannu gwasanaethau a dulliau rheoli. Er bod ymdrechion aflwyddiannus wedi'u gwneud o'r blaen – er enghraifft yr ymdrech i rannu swyddogaethau corfforaethol – gellid ystyried ymhellach y posibilrwydd o rannu gwasanaethau fel y gyflogres, gwasanaethau cyfreithiol, gwasanaethau arbenigol, gwasanaethau democrataidd a gweinyddiaeth gyffredinol. Gallai swyddogaeth wedi'i chanoli y gellid rheoli'r holl wasanaethau corfforaethol ohoni – yn rhychwantu llywodraeth leol, tân ac achub, Cyfoeth Naturiol Cymru a pharciau cenedlaethol – arbed arian yn yr hirdymor, er y byddai angen dysgu gan rywun arall sut mae gwasanaethau a rennir yn cael eu gweithredu a'u rheoli, ac nid yw cydweithredu o'r fath bob amser yn effeithiol, fel y nodwyd uchod (Dixon ac Elston 2019). Yn ychwanegol at hyn, gallai mwy o waith rhanbarthol rhwng y sector llywodraeth a'r sector iechyd hefyd helpu i wella'r berthynas rhwng y ddau sector.

Cymryd risg

Mae elfen o risg yn gysylltiedig â chyflwyno trefniadau newydd fel y rhai a awgrymwyd uchod. Ni chlywsom lawer iawn gan uwch reolwyr na gwleidyddion am ddulliau arloesol o ddarparu gwasanaeth, sydd fel pe bai'n deillio o bryder ynglŷn â methiant posibl. Dywedodd

un rhanddeiliaid wrthym: *'Dyw cynghorau ddim yn grwpiau arbrofol, mewn gwirionedd. Maen rhaid iddyn nhw fod yn ofalus wrth ddarparu gwasanaethau a gwneud yn siŵr bod unrhyw risgiau wedi'u harchwilio'n drwyadl ... Felly mae angen iddyn nhw fod yn wrth-risg, i raddau'. Fodd bynnag, fel yr eglurodd un prif weithredwr:*

'Mae arweinyddiaeth yn fusnes gobeithiol. Rydych chi i fod i greu gobaith ... os na allwch chi greu darlun cadarnhaol, angerddol o'r ffordd y gallai yfory a thrennydd edrych, ydych chi'n arwain? Dydyn ni ddim yn cael cyflogau mawr i gyfri ffa. Rydyn ni'n cael cyflogau mawr i greu lluniau'.

Er enghraifft, yn dilyn y drafodaeth uchod am wasanaethau digidol a thechnoleg, mae lle i edrych o ddifri ar y potensial i ddeallusrwydd artiffisial drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus. Ble mae'n gallu newid y ffordd y mae gwasanaethau'n cael eu darparu? Sut gellir dod â'r cyhoedd ar y daith? Pa feysydd gofal cymdeithasol nad oes angen eu darparu'n 'gymdeithasol' drwy ryngweithio rhwng pobl? Pa faterion moesegol y mae angen eu hystyried?

Er mwyn cyflwyno gwasanaethau digidol neu newidiadau i brosesau ariannol mae angen i uwch reolwyr gael y sgiliau i roi'r trawsnewidiadau hyn i wasanaethau ar waith. Er bod rhai cynghorau'n teimlo bod eu gweithwyr cyllid proffesiynol, yn enwedig swyddogion Adran 151, yn feddylwyr strategol, a oedd yn gallu rhoi cefnogaeth mewn penderfyniadau yn ymwneud â'r 'darlun mwy', roedd eraill yn teimlo bod y sgiliau hyn – sy'n hanfodol er mwyn i gyllid llywodraeth leol weithredu'n effeithiol – ar goll. Roedd argymhellion ar gyfer gwella gallu gweithwyr cyllid proffesiynol yn canolbwyntio'n bennaf ar hyfforddiant yn ymwneud â meddwl yn strategol, rheolaeth fasnachol a sgiliau dylanwadu. Ond roedd rhai o'r rhai a gyfwelwyd gennym hefyd yn cytuno bod angen cysylltu hyn â galluogi gweithwyr cyllid proffesiynol i *'eistedd wrth y prif fwrdd'* a rhoi'r sgiliau hyn ar waith. Dywedodd un arweinydd cyngor wrthym ei fod yn credu bod *'pocedi go iawn o agweddau da – os caniateir iddynt ddod ymlaen a ffynnu'*.

Yn olaf, mae her i lywodraeth leol wrth geisio sicrhau cydbwysedd rhwng delio gyda'r problemau maen nhw'n eu hwynebu nawr a buddsoddi yn y dyfodol. Mae'r rhai a gyfwelwyd gennym yn deall eu hymrwymadau llesiant dan Ddeddf Cenedlaethau'r Dyfodol, ond mae rhoi'r arferion hynny ar waith yn llawer anos mewn cyfnod o gyni – yn enwedig pan oedd llawer yn teimlo nad yw'r Ddeddf yn niwtral o ran cost, fel y mae wedi cael ei llunio. Yn ôl un cyfarwyddwr cyllid:

'Mae swm yr arian y galla i fforddio ei roi ar gyfer amddiffyn rhag llifogydd a lliniaru effeithiau'r môr, a cherbydau allyriadau isel, a rhwydweithiau beiciau yn gyfyngedig iawn pan mae'n rhaid i mi, maddeuwch y geiriau, ond darparu gwasanaethau gofal personol a

sychu penolau pobl, a diwallu eu hanghenion gofal personol yn ddyddiol’.

Bydd angen i gynghorau ddal i fod yn arloesol wrth ddarparu gwasanaethau sylfaenol, ond mae pryder ynglŷn â pha mor bell y gellir ymestyn cyllid.

Casgliadau

Mae cyni wedi herio llywodraeth leol i fod yn fwy effeithlon ac effeithiol. Drwy symleiddio swyddogaethau corfforaethol ac ailgynllunio'r ffordd y mae rhai gwasanaethau'n cael eu darparu, mae cynghorau wedi ymateb yn dda, ac at ei gilydd wedi llwyddo i beidio â chael gwared ar wasanaethau.

Er bod llywodraeth leol bob amser yn debygol o alw am ragor o gyllid, boed mewn cyni ai peidio, y neges glir o'r ymchwil hwn yw bod llywodraeth leol Cymru wedi cyrraedd pwynt tyngedfennol o ran yr heriau ariannol y mae'n eu hwynebu. Dyma'r neges a roddwyd gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru hefyd mewn ymateb i gyllideb ddrafft 2019/20 – nad oes gan lywodraeth leol yng Nghymru 'unman i droi' bellach o ran dewisiadau cyllidebol (Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru 2018: 2). Canfu ein hymchwil ei bod yn anoddach bob blwyddyn i gynghorau wneud arbedion effeithlonrwydd, ac felly mae'n debygol y bydd strategaeth cwotgi - a allai olygu gorfod gwneud toriadau i wasanaethau fel addysg a gofal cymdeithasol - a rhagor o ddiswyddiadau staff yn debygol yn y dyfodol. Bydd y lleihad disgwylidig hwn yn nifer ac ansawdd gwasanaethau, ynghyd â chynnydd yn lefelau'r dreth gyngor, yn cael effaith uniongyrchol ar ansawdd bywyd dinasyddion.

Mae'r ymagweddau presennol at gyni wedi cadw pethau i fynd, ond nid ydynt wedi codi cynghorau o'r anawsterau ariannol. Yn aml iawn hefyd gall y strategaethau presennol i ymateb i gyni gael effeithiau canlyniadol mewn nifer o ffyrdd: gall gwneud toriadau mewn un maes gwasanaeth achosi pwysau mewn meysydd eraill; yn aml iawn gall cydweithredu rhwng cynghorau olygu symud ar gyflymder y partner arafaf ac arafu arbedion effeithlonrwydd; mae'r lleihad ym maint y gweithlu'n cael effaith negyddol ar allu cynghorau i ddatblygu arloesedd; ac mae cost diswyddo hefyd yn sylweddol ac yn effeithio ar yr economi leol. Mae newid y rhaniad cyfrifoldebau rhwng y cyngor a dinasyddion (a sefydliadau eraill) yn bwysig, ond nid yw'n debygol o gael effaith sylweddol ar faterion ariannol onid oes mwy o weithgareddau. Mae cyfyngiadau hefyd ar y defnydd hirdymor o'r dreth gyngor i lenwi bylchau ariannu.

Gan fod y cynghorau at ei gilydd wedi rheoli cyni hyd yn hyn, mae perygl y bydd dulliau byrdymor o'u hachub yn parhau. Er bod y rhan fwyaf o'r rhai a gyfwelwyd yn bendant nad oedd sefyllfa debyg i Gyngor Sir Northampton yn debygol o ddigwydd yng Nghymru yn y dyfodol agos, mae wedi seinio rhybudd ynglŷn â dyfodol llywodraeth leol. Nid yw defnyddio plasteri glynu i geisio 'datrys' heriau hirdymor yn strategaeth hyfyw. O ganlyniad, mae angen dadl yng Nghymru ynglŷn â chynaliadwyedd llywodraeth leol. Ar lefel y DU, yn ôl y Weinyddiaeth Tai, Cymunedau a Llywodraeth Leol, mae cyngor yn gynaliadwy os oes ganddo ddigon o adnoddau i ddarparu'r gwasanaethau statudol y mae'n ofynnol iddo'u darparu (LGC, 27 Tachwedd 2018). Ond a oes dealltwriaeth debyg yng Nghymru? A oes

uchelgeisiau uwch i lywodraeth leol yng Nghymru, ac os oes, pa gamau y mae angen eu cymryd i helpu cynghorau i fod yn gydnerth?

Mae consensws nad yw 'cadw pethau i fynd' yn opsiwn a bod angen dulliau arloesol o gynllunio a darparu gwasanaethau (e.e. drwy wneud gwell defnydd o wasanaethau digidol) er mwyn ymateb i heriau'r dyfodol. Mae angen mynd i'r afael â phroblemau parhaus fel integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol a ffyrdd o ariannu pwysau ar ofal cymdeithasol ar unwaith. Roedd y cynghorau'n dadlau y byddai mwy o wariant ar atal gan lywodraeth leol o gymorth i iechyd, ac yn y pen draw yn gwella gwasanaethau cyhoeddus. Yn ychwanegol at hyn, mae angen ystyried a ddylid neilltuo rhagor o adnoddau i'r sector i'w alluogi i helpu ei hun a chael trafodaeth ynglŷn â'r ffordd orau o newid.

Dyweddodd y rhai a gyfwelwyd gennym eu bod wedi mwynhau bod yn rhan o'r ymchwil oherwydd ei fod wedi rhoi cyfle iddynt fyfyrion ar eu hymagwedd at gyni a'u cynlluniau ar gyfer y dyfodol. Gallai llywodraeth leol yng Nghymru wneud mwy i ddarparu'r cyfleoedd hyn i fyfyrion ar y cyd, gan weithio mewn cysylltiad agosach â'i gilydd ac â chynghorau y tu allan i Gymru er mwyn dysgu oddi wrth ei gilydd a rhannu arferion da.

Er bod cysylltiadau agos rhwng llywodraeth leol a Llywodraeth Cymru, a chyfleoedd rheolaidd i gysylltu, thema gyffredin mewn llawer o'r cyfweiliadau oedd ymddiriedaeth. Dadleuwyd bod angen i weinidogion roi'r gorau i ymddwyn fel pe baent yn rhedeg cynghorau sir y 1970au a rhoi mwy o ryddid i gynghorau wneud eu gwaith. Gallai creu perthynas agosach i drafod dyfodol llywodraeth leol helpu i wella ymddiriedaeth a chanlyniadau, a dod i sylweddoli bod pawb yn 'brwydro ar yr un ochr' er mwyn ceisio gwella gwasanaethau cyhoeddus.

Cyfeiriadau

Ahrens, T. a Ferry, L. (2015). Newcastle City Council and the Grassroots: Accountability and Budgeting Under Austerity. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, 28: 6, 909-33.

Archwilydd Cyffredinol Cymru. (2016a). **Cydnherthedd ariannol awdurdodau lleol yng Nghymru 2015-16**. Caerdydd, Swyddfa Archwilio Cymru.

Archwilydd Cyffredinol Cymru. (2016b). **Trefniadau awdurdodau lleol i godi tâl am wasanaethau a chynhyrchu incwm**. Caerdydd, Swyddfa Archwilio Cymru.

Arolwg Cenedlaethol Cymru. (2012-2017). **Arolwg Cenedlaethol Cymru**. <https://gweddiill.llyw.cymru/statistics-and-research/national-survey/?skip=1&lang=cy>.

Cafcass Cymru. (2018). **WLGA and ADSS Cymru Position Statement on Children's Services**. http://senedd.assembly.wales/documents/s79422/WGDB_19-20%2027%20ADSS%20Cymru.pdf.

Clarke, Owain. (28 Mawrth 2018). **Welsh health boards' deficit reaches £163m**. BBC Wales. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-43543145>.

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru. (2018). **Y 'gaeaf ar ddod' i gyllidebau cynghorau, yn ôl arolwg CLILC**. <https://www.wlga.cymru/financial-winter-is-coming-according-to-council-budget-survey>.

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru. (2019). **Regional Collaboration Compendium**. <http://apps.dataunitwales.gov.uk/RCC/Default.aspx>.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru. (2018). **System Reboot: Transforming public services through better use of digital: An expert panel report for the Welsh Government**. <https://www.leeforllanelli.wales/wp-content/uploads/systemreboot.pdf>

Dixon, R. ac Elston, T. (2019). Should councils collaborate? Evaluating shared administration and tax services in English local government. **Public Money & Management**, 39: 26-36.

Drakeford, M. (2012). Wales in the age of austerity. **Critical Social Policy**, 32: 3, 454-66.

Drakeford, M. (2017). Datganiad Ysgrifenedig - Ymateb Llywodraeth Cymru i Gyllideb yr Hydref Canghellor y Trysorlys 2017. https://llyw.cymru/datganiad-ysgrifenedig-ymateb-llywodraeth-cymru-i-gyllideb-yr-hydref-canghellor-y-trysorlys-2017?_ga=2.5772659.1752063736.1556699713-1557896442.1542206695.

Ferry, L., Coombs, H. ac Eckersley, P. (2017). Budgetary Stewardship, Innovation and Working Culture: Identifying the Missing Ingredient in English and Welsh Local Authorities' Recipes for Austerity Management. **Financial Accountability & Management**, 33: 2, 220-43.

Fitzgerald, A. a Lupton, R. (2015). The Limits to Resilience? The Impact of Local Government Spending Cuts in London. **Local Government Studies**, 41: 4, 582-600.

Gray, M. a Barford, A. (2018). The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 11: 3, 1-23.

Hastings, A., Bailey, N., Besemer, K., Bramley, G., Gannon, M. a Watkins, D. (2013). **Coping with the Cuts? Local Government and Poorer Communities**. York, Joseph Rowntree Foundation.

Hastings, A., Bailey, N., Gannon, N., Besemer, K. a Bramle, G. (2015). Coping with the Cuts? The Management of the Worst Financial Settlement in Living Memory. **Local Government Studies**, 41: 4, 601-21.

HM Treasury. (2010). **Spending Review 2010**. Llundain, HM Treasury.

Holtham, Gerald. (2018). **Talu am Ofal Cymdeithasol: Adroddiad annibynnol a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru**. <https://gweddill.llyw.cymru/docs/caecd/publications/180628-paying-for-social-care-cy.pdf>.

Hutt, J. (2016). **Wales: a clear way forward despite austerity**. Public Finance 25 Ionawr 2016.

Ifan, G. a Sion, C. (2019). **Cut to the bone? An analysis of Local Government finances in Wales, 2009-2010 to 2017-18 and the outlook to 2023-24**. Caerdydd, Wales Fiscal Analysis.

Jefferies, M. (2013). **Future pressures on Welsh Public Services: Financial, demand, and other cost pressures to 2025 and a review of potential responses**. Caerdydd, Wales Public Services 2025.

Jones, I., Martin, S. a Whittington, L. (2015). **Coping with the Cuts: Lessons from English Councils' Responses to Budget Reductions**. Caerdydd, Public Policy Institute for Wales.

LGC (Local Government Chronicle) **Melanie Dawes: Sustainability is defined as 'statutory services' only**. 27 Tachwedd 2018.

Local Government Association (LGA). (2017). **Polling on resident satisfaction with councils: Round 18**.

<https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/LGA%20Resident%20Satisfaction%20Polling%20Round%202018.pdf>.

Moon, D.S. (2013). Rhetoric and policy learning: On Rhodri Morgan's 'Clear Red Water' and 'Made in Wales' health policies. **Public Policy and Administration**, 28: 3, 306-23.

National Audit Office (NAO). (2018). **Financial sustainability of local authorities 2018**. Llundain: National Audit Office.

Ogle, J., Luchinskaya, D. a Trickey, M. (2017). **Austerity and Local Government in Wales: an analysis of income and spending priorities, 2009-10 to 2016-17**. Caerdydd: Wales Public Services 2025.

Peebles, D. (2018). **The Road Less Travelled for Council Savings**. <https://www.cipfa.org/cipfa-thinks/cipfa-thinks-articles/local-authorities-and-minimum-revenue-provision>

Pill, M, a Guarneros-Meza, V. (2018). Local governance under austerity: hybrid organisations and hybrid officers. **Policy & Politics**, 46: 3: 409-25.

PwC. (2018). **The local state we're in: PwC's annual local government survey 2018**. <https://www.pwc.co.uk/local-government/publications/the-local-state-2018.pdf>

Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru. (2019). **Craffu ar Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru 2018-2019**. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Wallace, J., Mathias, M. a Brotchie, J. (2013). **Weathering the storm? A look at small countries' public services in times of austerity - A rapid review**. Dunfermline, Carnegie Trust.

Manylion yr Awduron

Mae **James Downe** yn Athro Polisi Cyhoeddus a Rheolaeth a Chyfarwyddwr Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Mae **Emma Taylor-Collins** yn Uwch Swyddog Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â'r:

Athro James Downe

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OGL Trwyddedwyd yr adroddiad hwn o dan delerau Trwydded Agored y Llywodraeth



**Wales Centre
for Public Policy**
Canolfan Polisi
Cyhoeddus Cymru