Pwrpas a swyddogaeth llywodraeth leol yng Nghymru

Mae'r **Gweithgor Annibynnol ar Lywodraeth Leol Gynaliadwy ar gyfer y Dyfodol** wedi treulio ei gyfarfodydd cyntaf yn trafod pwrpas a swyddogaeth llywodraeth leol. Mae'r papur safbwynt hwn yn crynhoi'r cyd-destun ar gyfer y trafodaethau hyn ac yn mynegi safbwynt neu set o gynigion ar y materion a drafodwyd.

Cyd-destun

Mae llywodraeth leol yn wynebu cyfres o bwysau penodol. Mae tri maes gwasanaeth cost uwch gan gynghorau sy'n ffurfio dros ddwy ran o dair o gyllidebau'r rhan fwyaf o awdurdodau lleol: gwasanaethau cymdeithasol; addysg; a gwasanaethau tai a digartrefedd. Mae pwysau costau wedi codi'n sylweddol, gyda chwyddiant a chynnydd mewn cyflogau, yn ogystal â setliad is na chostau ar gyfer y cynnydd mewn cyfraniadau yswiriant gwladol cyflogwyr, gan roi pwysau ar gyllidebau.

Y canlyniad yw bod gwasanaethau 'sy'n darparu ar gyfer cymunedau' yn cael eu heffeithio'n arbennig a'u gwasgu allan.[1] Mae capasiti mewnol hefyd wedi'i leihau. Mae hyn yn effeithio ar swyddogaethau corfforaethol a gweinyddol, ond hefyd yn effeithio ar allu cynghorau i wneud penderfyniadau strategol hirdymor, gan nad oes gan swyddogion ac aelodau mewn swyddi arweiniol yr amser i ganolbwyntio ar unrhyw beth nad yw'n gysylltiedig â gwasanaethau sy'n cael eu gyrru gan alw.

Yn y tymor hir, mae'n debygol y bydd pwysau costau ac angen yn cynyddu ymhellach, gyda salwch eang yng Nghymru; poblogaeth sy'n heneiddio gyda chyfraddau ffrwythlondeb isel; a chyfraddau isel o dwf economaidd a chyflogau isel yn gyffredinol.

Heb gynnydd mewn cyllid, mae llywodraeth leol, fel y mae wedi'i drefnu ar hyn o bryd, yn anghynaladwy. Yn ôl yr adolygiad gwariant a gyhoeddwyd yn ddiweddar mae'n bosibl y bydd y cyllid i gynghorau yng Nghymru yn cynyddu rhywfaint dros y tair blynedd nesaf, ond ni fydd hyn yn ddigon i gynnal y model presennol. Felly, mae angen ailfeddwl beth yw pwrpas llywodraeth leol a sut y gallai gyflawni ei rolau yn fwy cynaliadwy i'r dyfodol. Fodd bynnag, bydd unrhyw raglen ddiwygio yn methu heb rywfaint o gynnydd mewn cyllid, i gynnal y gwasanaethau y disgwylir i lywodraeth leol eu darparu, ac i gefnogi'r trawsnewid sydd ei angen i sicrhau bod llywodraeth leol mewn sefyllfa gynaliadwy yn y dyfodol.

Pwrpas llywodraeth leol

Gwerth unigryw llywodraeth leol yw democratiaeth leol: mae'r ffaith ei bod yn agos at ei thrigolion, a'i pherthynas â nhw, yn golygu:

- Y gall aelodau etholedig ddeall a chynrychioli buddiannau trigolion mewn

[1] Mae trafodaeth ddefnyddiol am ddarpariaeth gwasanaethau a phwysigrwydd gwasanaethau nad ydynt yn statudol, ond o werth uchel, i'w gweld yn adroddiad 2021 Archwilio Cymru, *Yn ôl Eich Doethineb*.

prosesau gwneud penderfyniadau a chael eu dal i gyfrif am hyn.

- Y gall cynghorau gynllunio a darparu gwasanaethau sy'n ymateb i gyd-destunau lleol.
- Y gall cynghorau chwarae rôl arweiniol yn eu hardaloedd lleol, gan gydlynu a chydweithio â chymunedau, mudiadau'r trydydd sector, busnesau a chyrff cyhoeddus eraill, gyda'r nod o wella canlyniadau ar gyfer ardal leol a'i phoblogaeth.

Fodd bynnag, oherwydd y pwysau ar gyllidebau ac adnoddau, fel y nodwyd uchod, mae llywodraeth leol yn cael trafferth gynyddol i ddarparu arweinyddiaeth leol ac ymateb i flaenoriaethau lleol. Ac mae hyn yn cyfrannu at yr amheuaeth gynyddol ynghylch gallu cynghorau i sicrhau newid arwyddocaol ar gyfer eu cymunedau.

Swyddogaethau llywodraeth leol

Does dim awydd yn y grŵp i wneud newidiadau radical i'r swyddogaethau y mae llywodraeth leol yn gyfrifol amdanynt yn y pen draw, ac mae’n amheus y gallai cynghorau roi’r gorau i unrhyw un o'r gweithgareddau a’r gwasanaethau presennol heb fod angen i gorff arall fod yn gyfrifol amdanynt.

Fodd bynnag, bu trafodaeth ynghylch pa swyddogaethau, a pha elfennau o swyddogaethau, sy'n cael eu 'cynnal' i bob pwrpas ar lefel leol / lleol iawn, a pha rai y gellid eu 'cynnal' yn well:

- Ar y cyd ag eraill (er enghraifft, cynghorau lleol eraill neu gyrff cyhoeddus eraill); a /neu
- Ar lefel genedlaethol.

Gellid cyflawni hyn naill ai trwy ad-drefnu swyddogaethau ffurfiol, neu drwy gytuno pa agweddau ar swyddogaethau y gellid eu cyflawni orau ar wahanol lefelau. Er enghraifft, gallai fod yn fwy priodol rhoi sylw i gyfeiriad strategol ar gyfer meysydd fel datblygu economaidd ar lefel ranbarthol, ond gallai penderfyniadau a chyflawni 'tactegol' neu weithredol aros ar lefel fwy lleol.

Yng ngoleuni hyn, mynegodd y grŵp y canlynol:

- Gallai **gofal cymdeithasol** gael ei ariannu a'i ddarparu yn wahanol, ac yn sicr gallai gael ei integreiddio'n well ag iechyd, ond dylai gael ei redeg o hyd gan awdurdodau lleol. Nid yw'r trefniadau presennol sydd wedi'u cynllunio i gefnogi system gofal cymdeithasol ac iechyd integredig yn sicrhau newid ar y raddfa a'r cyflymder sydd ei angen, yn rhannol oherwydd y pwysau o ran galw. Heb fwy o fuddsoddiad mewn gofal cymdeithasol gan lywodraeth y DU, mae'n annhebygol y bydd newidiadau i drefniadau darparu a chyllid yn arwain at ganlyniadau gwell ac ystyrlon.
- Mae angen i **gyfrifoldebau yng nghyswllt iechyd y cyhoedd**, sydd dan ofal byrddau iechyd ar hyn o bryd, gael eu hintegreiddio â threfn gwneud penderfyniadau awdurdodau lleol. Fodd bynnag, byddai rhoi cyfrifoldeb dros iechyd y cyhoedd i gynghorau yn debygol o greu risgiau nad oes gan gynghorau llai ddigon o adnoddau i gyflawni cyfrifoldebau’n ymwneud ag iechyd y cyhoedd.
- Mae pwrpas a swyddogaethau llywodraeth leol yn golygu bod cynghorau mewn sefyllfa unigryw i gyflawni'r **agenda atal**. Fodd bynnag, mae ymyrraeth gynnar ac atal yn brin o adnoddau gan fod cyfran gynyddol o'r adnoddau sydd ar gael yn canolbwyntio ar fynd i'r afael ag anghenion dwys.
- Mae **ymateb yn effeithiol i unigolion ag anghenion cymhleth** pan fydd gan unigolion anghenion rhyng-gysylltiedig (e.e. angen gofal penodol ond hefyd yn wynebu problemau tai) yn gofyn am wasanaeth cydgysylltiedig o amgylch yr unigolyn, ac felly mae'n golygu bod angen cyfrifoldeb lleol neu leol iawn am gynllunio a darparu gwasanaethau, a chydweithredu ar draws ffiniau sefydliadau ac ar draws sectorau.

- Mae'n briodol ymdrin â rhai swyddogaethau **ar y cyd** â chynghorau eraill. Ond mae angen i gydweithio ychwanegu gwerth (er enghraifft, trwy leihau costau, ychwanegu gwytnwch, gwella ansawdd), a pheidio â dyblygu. Mae cydweithio'n fwy tebygol o lwyddo pan fo'n seiliedig ar fuddiannau a blaenoriaethau cyffredin. Mae'n rhaid nodi'r rhain a'u 'perchnogi' yn lleol, ac efallai y byddant yn cyd-fynd ag agosrwydd daearyddol neu beidio. Gall polisi, deddfwriaeth a chyllid cenedlaethol helpu i hwyluso cydweithio, ond mae cydweithio llwyddiannus yn deillio o arweinyddiaeth leol ac ymrwymiad; a heb hyn, mae prosesau mandadol cenedlaethol mewn perygl o fod yn ddim mwy nag ymarferion biwrocrataidd.
- Mae sefyllfa bresennol **partneriaethau rhanbarthol** yn gymhleth ac yn dyblygu, ac felly mae'n arwain at aneffeithlonrwydd. Byddai'n elwa o gael ei haddasu a'i symleiddio.

Goblygiadau

Yr her allweddol i lywodraeth leol gyflawni ei phwrpas (fel y disgrifir uchod) yw'r diffyg adnoddau (ariannol a dynol) ar gyfer unrhyw beth ar wahân i nifer fach o wasanaethau a arweinir gan y galw, lle mae'r angen yn uwch, a chyfrifoldebau statudol eraill.

Ffocws gwaith y grŵp yn y dyfodol felly fydd: sut y gall cynghorau gyflawni'r swyddogaethau presennol, o ystyried y sefyllfa gyllidol, a gyda diben llywodraeth leol mewn golwg?

Mae trafodaethau'r grŵp hyd yma wedi tynnu sylw at y canlynol:

- Mae unrhyw 'ateb' ar gyfer gofal cymdeithasol yn gofyn am gyllid cynaliadwy, ffocws ar atal, a chynnydd o ran integreiddio gofal cymdeithasol â'r system iechyd. Mae pwysau yn y sector iechyd yn golygu bod y ffocws ar ofal eilaidd, ac mae'n cyfyngu ar y gallu i gydweithio, yn enwedig mewn perthynas â'r agenda atal. Mae'n anodd dychmygu dyfodol cynaliadwy i lywodraeth leol heb fwy o fuddsoddiad mewn gofal cymdeithasol.
- Mae angen ailfeddwl am rôl llywodraeth leol, gan symud i 'hwyluso' a 'gweithio gyda' chyrff eraill, gan gynnwys cymunedau lleol.
- Mae lle i lywodraeth leol wneud mwy i roi sylw i anghenion cymunedol, a chynllunio gwasanaethau sy'n ymateb i'r rhain. Mae ymgysylltu ystyrlon yn galw am lawer o adnoddau.
- Er mwyn i lywodraeth leol chwarae rôl arweiniol leol, ac i ymgysylltu'n ystyrlon â chymunedau lleol, mae angen sefydlu a datblygu gwerthoedd, ymddygiad, gallu a chapasiti angenrheidiol y gweithlu, gan gynnwys aelodau etholedig a swyddogion. Gellid gwneud mwy i sicrhau bod y rhain yn eu lle. Cam cyntaf posibl fyddai disgrifio'r gwerthoedd, ymddygiad, y gallu a'r capasiti sydd ei angen i alluogi cynghorau i gyflawni'r diben a ddisgrifir uchod. Beth fyddai angen ei wneud wedyn i sicrhau bod y rhain yn eu lle?
- Mae democratiaeth leol yn ganolog i bwrpas llywodraeth leol, ond mae angen adfywio democratiaeth leol. Mae yna gamau y gall llywodraeth leol eu cymryd ar ei phen ei hun. Er enghraifft, treialu dulliau democrataidd arloesol (fel dulliau cyfranogol); neu drwy fod yn fwy agored, tryloyw a rhoi mwy o sylw i'r cyd-destun ar gyfer gwneud penderfyniadau lleol, a'r angen, felly, i gynghorau dynnu'n ôl rai swyddogaethau neu wasanaethau a ddarperir.
- Mae gan Lywodraeth Cymru rôl i'w chwarae hefyd wrth adfywio democratiaeth leol. Er enghraifft, os ystyrir nad yw llywodraeth leol yn fawr mwy na chyfrwng i gyflawni gwaith Llywodraeth Cymru, mae'n tanseilio gallu cynghorau i ymateb i flaenoriaethau ac anghenion lleol. Gallai symud i fodel o 'bartneriaeth ddibynadwy' olygu symud y tu hwnt i setliadau aml-flwyddyn a gostyngiad mewn cyllid wedi'i neilltuo, i ystyried sut y

gallai llywodraethu a goruchwylio newid i gefnogi mwy o ryddid dros wariant neu feysydd gwaith.

Cyfle i gael adborth

Mae'r grŵp yn gweithio gyda CLILC i gasglu sylwadau gan y sector a'i bartneriaid drwy gyfres o ddigwyddiadau ymgysylltu, ond os hoffech roi adborth ar y papur safbwynt hwn, gallwch wneud hynny drwy'r arolwg hwn: wcpp.org.uk/cy/prosiect/dyfodol-llyw-leol neu sganiwch y côd QR:

Adborth ar bwrpas a swyddogaeth llywodraeth leol

Ynglŷn â Gweithgor Annibynnol ar Lywodraeth Leol Gynaliadwy ar gyfer y Dyfodol

Sefydlwyd y Gweithgor Annibynnol ar Lywodraeth Leol Gynaliadwy ar gyfer y Dyfodol gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru, ar y cyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

Bydd y grŵp yn ystyried yr heriau a’r cyfleoedd ar draws cylch gwaith llywodraeth leol ac yn datblygu gweledigaeth glir a chynigion ar gyfer llywodraeth leol gynaliadwy a phwrpasol.

Wedi’i ffurfio o arweinwyr cynghorau, prif weithredwyr ac arbenigwyr annibynnol, mae’r grŵp yn cael ei gadeirio gan yr Athro Steve Martin ac yn disgwyl adrodd ar ei ganfyddiadau cyn etholiad y Senedd yn 2026.

Ynglŷn â Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i ddarparu tystiolaeth o ansawdd uchel a chyngor annibynnol i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru sy'n eu helpu i wella penderfyniadau polisi a chanlyniadau.

Mae'r Ganolfan, a ariennir gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol, Llywodraeth Cymru, a Phrifysgol Caerdydd, wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac yn aelod o Rwydwaith What Works y DU.

Am ragor o wybodaeth cysylltwch â:

Jack Price

+44 (0)29 2087 5345

jack.price@wcpp.org.uk

Wales Centre for Public Policy

Cardiff University, Sbarc/Spark, Maindy Road, Cardiff CF24 4HQ

www.wcpp.org.uk | 029 2087 5345

info@wcpp.org.uk | @WCfPP

Cardiff University / Prifysgol Caerdydd

UKRI Economic and Social Research Council

Llywodraeth Cymru / Welsh Government