



24 Cathedral Road / Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 20 320500
Fax / Ffacs: 029 20 320600
Email / Epost: wales@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

Ms Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1NA

Dyddiad: 16^{eg} Hydref 2013
Ein cyf: HVT/1975/fgb
Tudalen: 1 o 5

Annwyl Jocelyn

BIL CYLLID Y GWASANAETH IECHYD GWLADOL (CYMRU)

Diolch am eich llythyr dyddiedig 30 Medi 2013, lle y gwnaethoch ofyn fy marn am Fil Cyllid y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru ar y dyddiad hwnnw, gan ddefnyddio'r weithdrefn ddeddfwriaethol garlam.

Rwyf yn ddiolchgar am y cyfle i wneud sylwadau, a gobeithio y bydd fy safbwyntiau o gymorth i'ch Pwyllgor yn ystod y broses graffu.

Yn gyffredinol, croesawaf y bwriadau sy'n sail i'r Bil, sy'n ceisio ymdrin â phryderon a godwyd gennyf droeon yn fy adroddiadau blynyddol ar Gyllid GIG Cymru¹ ac hefyd argymhellion blaenorol a wnaed i Lywodraeth Cymru gan eich Pwyllgor chi ac hefyd gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus.

Yn arbennig, cymeradwyaf fwriad cyhoeddedig Llywodraeth Cymru i greu gofyniad i Fyrddau Iechyd Lleol (BILlau) ddatblygu cynlluniau tymor canolig integredig, craffu arnynt a'u cymeradwyo, gan gynnwys cynlluniau ariannol tymor canolig mantoledig, a thrwy hynny gyflwyno rhywfaint o hyblygrwydd wedi'i reoli. Bu'r diffyg cynlluniau cwbl integredig o fewn GIG Cymru, gan ddwyn y trefniadau ar gyfer darparu gwasanaethau, cyllid a chynllunio'r gweithlu ynghyd, yn wendid sylweddol ers amser ac mae'n dda o beth bod ymdrechion ar waith i ymdrin â hynny. Dylai'r gofyniad i Lywodraeth Cymru gymeradwyo cynlluniau integredig y BILlau helpu i sicrhau bod lefel briodol o gadernid a her yn rhan o'r broses gynllunio, a dylai hefyd helpu i ymdrin â materion Cymru gyfan a lleihau enghreifftiau o feddylfryd seilo.

¹ **Cyllid Iechyd 2012-13 a thu hwnt** (cyhoeddwyd 16 Gorffennaf 2013)
http://www.wao.gov.uk/assets/welshdocuments/NHS_Finances_welsh_web.pdf

Cyllid Iechyd (12 Gorffennaf 2012)
http://www.wao.gov.uk/assets/welshdocuments/NHS_Finances_167A2012_Welsh_2.pdf

Mae'n bwysig cydnabod bod cyllid y GIG yn gymhleth a bod newidiadau cyfrifyddu cymharol syml yn annhebygol, ynddynt hwy eu hunain, o ddarparu atebion cynhwysfawr. Felly hoffwn wneud sylwadau ar natur y newidiadau arfaethedig i'r gyfundrefn ariannol, gan nodi fod y sylwadau hyn i raddau yn adlewyrchu'r amrywiol bwyntiau a wnaed gan Aelodau yn ystod y Ddadl Lawn ar egwyddorion cyffredinol y Bil a gynhaliwyd ar 8 Hydref.

Bûm o'r farn ers amser nad yw'r gyfundrefn ariannol bresennol ar gyfer y saith BILL yng Nghymru yn addas at y diben. Nid wyf o'r farn bod ei gwneud yn ofynnol i bob BILL fyw o fewn terfynau adnoddau refeniw a chyfalaf blynyddol wedi'u pennu ymlaen llaw yn addas fel disgyblaeth ariannol ar gyfer sefydliadau cymhleth sy'n darparu gwasanaethau gofal iechyd rheng flaen wedi'u llywio'n bennaf gan asesiadau clinigol o angen yn seiliedig ar alw.

Ar hyn o bryd, byddai croesi unrhyw derfyn adnoddau (hyd yn oed o ddim ond £1) yn arwain at sefyllfa lle y byddai fy marn archwilio ar reoleidd-dra cyfrifon blynyddol BILL yn awtomatig yn farn amodol, ac ni ellir cario unrhyw danwariant gan FILl ymlaen i'r flwyddyn ariannol nesaf, yn lle hynny rhaid ei ildio. Mae'r ffocws canlyniadol ymhlith y BILLau ar yr hyn y cyfeirir ato'n aml fel '*glanio jet jwmbo ar stamp*' yn arwain at ganlyniadau anfwriadol ac yn esgor ar ymddygiad amhriodol. Er enghraifft:

- Mae pob BILL yn anelu'n gyntaf at sicrhau ei sefyllfa ariannol flynyddol ei hun, yn hytrach na chydweithredu â chyrrff eraill y GIG i sicrhau gwell canlyniadau i gleifion;
- Mae'r defnydd o derfynau adnoddau blynyddol yn gorfodi pob BILL i ganolbwyntio ar y byrdymor, gan esgor ar sefyllfa gyffredinol lle mae'r Bwrdd a'r uwch reolwyr yn rhoi llawer llai o ystyried i waith cynllunio ariannol tymor canolig a strategol;
- Mae'r ffaith bod Llywodraeth Cymru yn hanesyddol wedi darparu cyllid adnoddau ychwanegol i'r BILLau yn ystod y flwyddyn wedi arwain at achosion o ymddygiad amhriodol wrth ragweld alldro ar ddiwedd y flwyddyn, gan gredu, yn ôl pob tebyg, y bydd y rhagolygon eu hunain yn arwain at lefelau uwch o gymorth ariannol ychwanegol;
- Mae'r un patrwm o barhau i achub croen y BILLau yn ystod y flwyddyn hefyd wedi arwain at sefyllfa lle na fyddant yn anelu at gyflawni'r arbedion a gynlluniwyd mewn ffordd mor drwyadl ag y byddent wedi gwneud fel arall, unwaith eto gan gredu y darperir arian ychwanegol;
- Gall y ffaith na ellir cadw arian cyfalaf nas gwariwyd ar gyfer y flwyddyn ganlynol arwain at agwedd o'i 'ddefnyddio yn hytrach na'i gollu' pan fydd BILLau yn wynebu penderfyniadau gwariant ar ddiwedd y flwyddyn, a all roi'r nod o sicrhau gwerth da am arian ym maes caffael a chontractau cyfalaf y GIG yn y fantol.

Am y rhesymau hyn, rwyf yn cefnogi bwriad Llywodraeth Cymru i symud o ddefnyddio derfyn adnoddau blynyddol ar gyfer pob BILL, a'i ddisodli â therfyn treigl tair blynedd a ddaw'n weithredol o flwyddyn ariannol 2014-15.

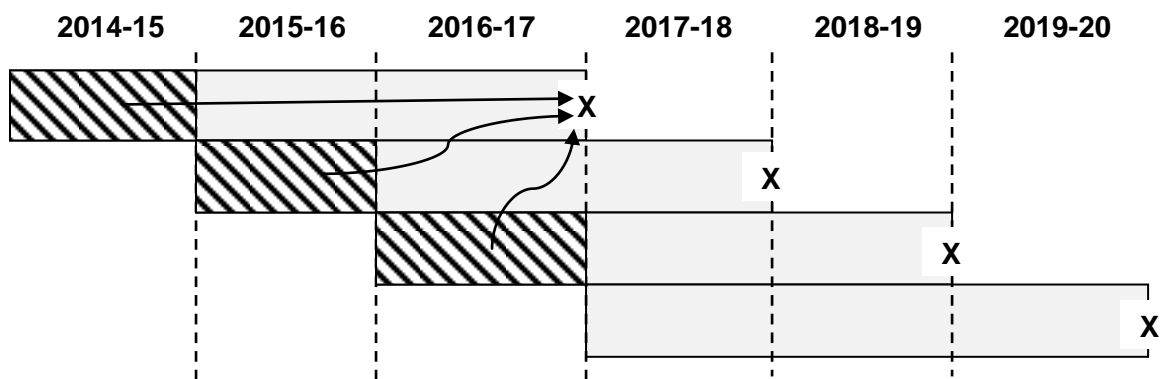
Fodd bynnag, mae rhai cyfyngiadau ymarferol i'r trefniadau newydd arfaethedig. Mae hyn oherwydd, o'r drydedd flwyddyn ymlaen (hy o 2016-17), bydd pob BILL bob amser yn wynebu trydedd flwyddyn unrhyw gylch ariannu tair blynedd unigol. Yr adnoddau a fydd ar gael ar gyfer BILL am y flwyddyn ariannol honno, yn y bôn, fydd gweddill yr adnoddau a ddyrannwyd sy'n parhau heb eu gwario o'r ddwy flynedd flaenorol o'r cynllun tair blynedd, ar ôl ystyried unrhyw arian ychwanegol ar gyfer blynyddoedd 2 a 3 o'r cyfnod cynllunio hwnnw y gall Llywodraeth Cymru ei ddarparu wrth gymeradwyo cynlluniau tair blynedd dilynol. Felly ymddengys mai dim ond ychydig bach iawn yn fwy fyddai'r cyfleoedd ar gyfer hyblygrwydd ariannol o dan y trefniadau a nodir yn y Bil, o 2016-17 ymlaen, yn ymarferol na'r cyfleoedd sydd ar gael ar hyn o bryd i'r BILLau. Fodd bynnag, dylid nodi y bydd yn bosibl i'r BILLau, o dan y trefniadau newydd, gario unrhyw danwariant ymlaen i flynyddoedd yn y dyfodol, yn hytrach na gorfod eu dychwelyd i Lywodraeth Cymru fel sy'n digwydd ar hyn o bryd.


Nodir effeithiau ymarferol y cynigion a gynhwysir yn y Bil ar y broses archwilio o asesu cydymffurfiaeth â'r terfynau adnoddau dynodedig (y farn archwilio ar 'reoleidd-dra') yn **Arddangosyn 1**.

Arddangosyn 1: Cynllunio ariannol tair blynedd BILLau a'r effaith ar y farn archwilio ar Reoleidd-dra

Yn y llinell amser enghreifftiol hon, mae 'X' yn nodi'r pwynt pan gynhelir asesiad archwilio o ran p'un a yw BILL wedi llwyddo i gadw o fewn ei derfyn adnoddau tair blynedd.

Felly cynhelir yr asesiad archwilio cyntaf o'r fath ar 31 Mawrth 2017, o ran y cyfnod tair blynedd o 2014-15 hyd at 2016-17, ac wedyn bob 31 Mawrth wedi hynny.



Ar 31 Mawrth 2017, y terfyn adnoddau tair blynedd a ddefnyddir yn yr asesiad archwilio fydd swm mathemategol yr adnoddau a gymeradwyir gan Lywodraeth Cymru ar gyfer blwyddyn gyntaf pob un o'r cynlluniau treigl tair blynedd o 1 Ebrill 2014 (fe'u nodir fel ).

Bydd unrhyw achos o groesi'r terfyn adnoddau tair blynedd yn arwain at farn archwilio amodol ar Reoleidd-dra.

O ganlyniad, prif effaith ymarferol y Bil fydd rhoi dwy flynedd 'i anadlu' i'r BILlau (yn 2014-15 a 2015-16) lle na fydd yn ofynnol iddynt weithredu o fewn terfyn adnoddau blynyddol, a lle na chynhelir unrhyw asesiad archwilio allanol o berfformiad ariannol yn erbyn terfyn adnoddau statudol. O 2016-17, bydd yr asesiad archwilio blynyddol presennol yn ailddechrau, ond gan edrych yn ôl ar gyfanswm gwariant pob BILl dros y tair blynedd diwethaf, yn hytrach na'i wariant blynyddol.

Yn fy marn i, bydd yn hanfodol i bob BILl wneud y defnydd gorau o'r cyfle hwn 'i anadlu' i lywio'r newidiadau angenrheidiol o ran trawsnewid gwasanaethau, er mwyn sicrhau bod gwasanaethau a ddarperir gan y GIG yn y dyfodol ar sail costau sy'n ariannol gynaliadwy. Nodaf y cyhoeddiad diweddar gan y Gweinidog Cyllid yn ei Chyllideb ddrafft ar gyfer 2014-15 y bydd arian ychwanegol sylweddol ar gael i GIG Cymru, a byddwn yn annog pob BILl, unwaith y dyrennir y cyllid hwn, i'w ddefnyddio i sicrhau'r effaith fwyaf posibl wrth gefnogi eu hagendâu trawsnewid, ad-drefnu a darparu unigol (a chyfunol).

Wrth gwrs, bydd yn dal yn bosibl, fel sy'n wir ar hyn o bryd, i Lywodraeth Cymru roi arian ychwanegol i BILlau yn ystod y flwyddyn ariannol ac i addasu terfyn adnoddau pob BILl yn unol â hynny. Mae addasiadau o'r fath i derfynau adnoddau yn arfer gwaith cyffredin, gan eu bod yn deillio o 'symiau canlyniadol Barnett' o Ddatganiad Hydref y Canghellor ac ati, ac felly nid yw'r addasiadau hyn ar hyn o bryd yn deillio o lifoedd ariannu 'achub'.

Fel ar hyn o bryd, y terfyn adnoddau terfynol a gymeradwyir gan Lywodraeth Cymru ar gyfer BILl fydd y terfyn y bydd yr archwilydd yn ei ddefnyddio i asesu p'un a fu unrhyw achos o fynd yn groes i ofynion gwariant yn ei erbyn. Felly, mewn gwirionedd, Llywodraeth Cymru o hyd fydd yn penderfynu (naill ai drwy ganiatáu neu wrthod addasu'r terfyn adnoddau) p'un a yw'n awyddus i weld barn amodol ar gyfrifon BILl am groesi'r terfyn adnoddau, gan nad oes gan yr archwilydd allanol unrhyw ddisgresiwn yn hyn o beth. Nodaf, hyd yn hyn, nad wyf wedi gorfod cyflwyno barn archwilio amodol ar reoleidd-dra ar gyfrifon unrhyw un o'r saith BILl, gan fod Llywodraeth Cymru bob amser wedi dewis rhyddhau adnoddau ychwanegol i BILlau sydd wedi gorwario.

Nid oes unrhyw welliannau penodol i'r Bil yr hoffwn eu cynnig i'ch Pwyllgor eu hystyried. Unwaith y caiff y Bil ei ddeddfu, fy mwriad yw cyhoeddi adroddiad naratif ochr yn ochr â'm barn archwilio ar gyfrifon blynyddol pob BILl o 2014-15 ymlaen, gan gyflwyno sylwadau ar statws cyfredol eu cynlluniau gwasanaeth, ariannol a gweithlu integredig tair blynedd, y cynnydd a wneir yn erbyn y cynlluniau hynny ac unrhyw gamau adferol sy'n cael eu cymryd, naill ai i sicrhau bod unrhyw amrywiadau a nodwyd yn gyson â'r cynlluniau hynny neu i ddiwygio'r cynlluniau eu hunain a'u hailgyflwyno i Lywodraeth Cymru i'w cymeradwyo.

Rwyf yn rhagweld y bydd y sylwebaeth annibynnol hon gan yr archwilydd allanol o gymorth i bob un o'r BILlau eu hunain ac y bydd hefyd yn werthfawr i Lywodraeth Cymru wrth iddi oruchwylio GIG Cymru. Bydd fy adroddiadau ar gyfrifon blynyddol y BILlau hefyd yn helpu i wella gallu Cynulliad Cenedlaethol Cymru a'i Bwyllgorau i graffu ar berfformiad pob BILl ac i sicrhau eu bod yn atebol.

Yn olaf, nodaf o'r ddadl a gafwyd ar y Bil yn y Cyfarfod Llawn ar 8 Hydref fod y Gweinidog wedi ymrwymo i ystyried p'un a fyddai'n bosibl cyflwyno trefniadau 'hyblygrwydd diwedd y flwyddyn' neu 'oddefgarwch' o fewn darpariaethau'r Bil. Mae fy staff yn trafod y materion hyn gyda swyddogion Llywodraeth Cymru, ond credaf y bydd yn anodd iawn cyfuno unrhyw raddau o hyblygrwydd â'r cadernid angenrheidiol sydd ynghlwm â gorfodi terfynau adnoddau ffurfiol, naill ai ar sail flynyddol neu ar sail bob tair blynedd. Yn yr un modd, bydd yn rhaid aros am ganlyniad ymateb Llywodraeth y DU i Gomisiwn Silk cyn y gellir rhoi ystyriaeth fanwl i awgrymiadau y dylid rhoi pwerau benthyca i BILlau, tybiaf, gan y bydd hyn yn dibynnu'n rhannol ar p'un a gaiff Gweinidogion Cymru eu hunain fwy o bwerau benthyca na'r rheini sydd ganddynt ar hyn o bryd drwy rinwedd Deddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975.

Gobeithio y bydd y llythyr hwn o gymorth i chi a'ch aelodau, a byddwn yn fwy na pharod i roi tystiolaeth lafar i'ch Pwyllgor wrth iddo ystyried y Bil, pe byddai hynny'n ddefnyddiol.

Yn gywir



HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU