



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Cyfnod tyngedfennol ar gyfer newid

**Diwygio cyllid llywodraeth
leol yng Nghymru**

Kevin Muldoon-Smith

Mawrth 2026



Ein Cenhadaeth

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn rhoi tystiolaeth ac arbenigedd annibynnol awdurdodol i weinidogion, uwch lunwyr polisi ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus sy'n eu helpu i ganfod ymatebion polisi effeithiol ac atebion ymarferol i rai o'r heriau polisi mwyaf sy'n wynebu Cymru.

Mae'r Ganolfan wedi gweithio ar amrywiaeth eang o heriau polisi ac ar hyn o bryd mae'n canolbwyntio'n benodol ar ddatblygu syniadau newydd o ran llesiant cymunedol, yr amgylchedd a sero net, yn ogystal â mynd i'r afael ag anghydraddoldebau.

Mae'n gweithio mewn partneriaeth ag ymchwilwyr blaenllaw ac arbenigwyr polisi o bob cwr o'r byd ac mae'n defnyddio ei gwaith gyda Llywodraeth Cymru a gwasanaethau cyhoeddus i ddatblygu dealltwriaeth o lunio a gweithredu polisiâu sy'n seiliedig ar dystiolaeth. Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaeth Ymchwil, mae'n arfogi ymchwilwyr ar ddechrau eu gyrfa i gymryd rhan mewn ymchwil sy'n berthnasol i bolisi.

Mae'r Ganolfan yn aelod o Rwydwaith What Works y DU a Rhwydwaith Ymgysylltu â Pholisi'r Prifysgolion (UPEN).

Ewch i'n gwefan i gael rhagor o wybodaeth: www.wcpp.org.uk/cy/

Cyllidwyr Craidd



Sefydlwyd **Prifysgol Caerdydd** yn 1883. Mae'r Brifysgol wedi'i lleoli mewn prifddinas ffyniannus, ac mae'n 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, ac mae'n gyfrifol am feysydd allweddol o fywyd cyhoeddus, gan gynnwys iechyd, addysg, llywodraeth leol, a'r amgylchedd.

Cynnwys

Crynodeb Gweithredol	5
Prif Ganfyddiadau	5
Cyfnod tyngedfennol i Gymru: etholiadau'r Senedd	6
Blaenoriaethau o ran diwygio	7
Cyflwyniad	9
Sut beth yw system gyllid dda ar gyfer llywodraeth leol	13
Strwythur llywodraeth leol	15
Yr achos dros ddiwygio Fformiwla Barnett	17
Y fframwaith rheoleiddio	19
Ffynonellau incwm ar gyfer llywodraeth leol	24
Disgresiwn ynghylch gwario	29
Cydraddoli adnoddau rhwng lleoliadau	34
Gwerthuso cyllid llywodraeth leol yng Nghymru a chyfleoedd i ddiwygio	37
Cyfleoedd i ddiwygio	42
Blaenoriaethu	46
Argymhellion â blaenoriaeth (tymor byr i'r tymor hir)	46
Haen 1: Tymor byr (cymharol hawdd, gwrthdaro gwleidyddol isel, cynseiliau cryf)	46
Haen 2: Tymor byr i ganolig (yn wleidyddol fregus ond yn bosibl yn sefydliadol)	47
Haen 3: Y tymor canolig i'r tymor hir (newidiadau strwythurol, goblygiadau deddfwriaethol, mentrus yn wleidyddol)	48

Haen 4: Tymor hir (diwygio strategol dros gyfnod hir sy'n gofyn am newid cyfansoddiadol/cyllidol ar lefel y DU)	49
Cyfeiriadau	50
Atodiad 1: Dull	55
Atodiad 2: Fframwaith Asesu Cyllid Llywodraeth Leol Cymru	58
Manylion yr Awdur	62

Crynodeb Gweithredol

Mae'r gwerthusiad hwn o gyllid llywodraeth leol yng Nghymru yn defnyddio fframwaith dadansoddol pum rhan sy'n canolbwyntio ar wydnwch ac ymreolaeth, ac mae'n cwmpasu strwythur llywodraethu, goruchwyliaeth ddeddfwriaethol, ffynonellau refeniw, disgresiwn ynghylch gwariant, a mecanweithiau cydraddoli. O gyfanswm posibl o 25 pwynt, mae Cymru'n sgorio 10.5, gan ei rhoi ar y ffin rhwng gwydnwch ariannol isel a chanolig. Tra mae'r system yn brwydro ar ymylon hyfywedd, mae'n wynebu cyfyngiadau sylweddol ac yn cynnig cyfleoedd clir ar gyfer diwygio.

Prif Ganfyddiadau

1. Cyfyngiadau strwythurol

Yng Nghymru, mae'r model 22 awdurdod unedol yn rhoi eglurder sefydliadol ac yn cefnogi cydweithredu. Fodd bynnag, mae'r amrywiaeth sylweddol ym maint yr awdurdodau yn effeithio ar arbedion maint a'r capasiti i godi incwm yn lleol, yn enwedig mewn ardaloedd gwledig. Er bod diwygio strwythurol wedi cael ei drafod dro ar ôl tro, mae'r dystiolaeth sydd ar gael yn awgrymu bod elfennau eraill o'r system yn cynnig mwy o botensial ar gyfer newid ystyrlon y byddai modd ei gyflawni.

2. Ymreolaeth gyllidol gyfyngedig o dan y trefniadau deddfwriaethol presennol

Er gwaethaf pwerau datganoledig o dan sawl Deddf Llywodraeth Cymru yn olynol, a diwygiadau diweddar drwy Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) 2024, mae'r ysgogwyr cyllidol allweddol yn dal i fod wedi'u cadw'n ôl gan San Steffan. Ynghyd â rhwymedigaethau gwasanaeth a gofynion archwilio statudol sylweddol, mae hyn yn cyfyngu ar ddisgresiwn lleol gwirioneddol ac yn creu system sydd wedi'i llywio gan ofynion canolog lawn gymaint â chan flaenoriaethau lleol.

3. Sylfaen refeniw gul a chyfyngedig

Mae cynghorau Cymru yn dibynnu'n drwm ar y Grant Cynnal Refeniw a dim ond un dreth leol fawr sydd ganddynt, sef y dreth gyngor. Mae ardrethi annomestig yn cael eu cydgasglu'n llwyr, ac mae'r cynghorau'n gweithredu o fewn fframweithiau rhwystrol ar gyfer ffioedd a thaliadau. O'i chymharu â'i chymheiriaid yn y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD), mae gan Gymru ystod hynod o gyfyngedig o offerynnau refeniw lleol.

4. Disgresiwn cyfyngedig ynghylch gwariant yn ymarferol

Er nad yw'r Grant Cynnal Refeniw wedi'i neilltuo, mae'r galw statudol cynyddol, yn enwedig ym maes addysg a gofal cymdeithasol, yn parhau i wasgu ar wasanaethau disgresiynol. Er gwaethaf ymdrechion i leihau'r clustnodi, mae'r dewis lleol wedi parhau i gyfyngu o un flwyddyn i'r llall.

5. Mecanweithiau cydraddoli tryloyw ond maent wedi dyddio

Mae'r system gydraddoli yn seiliedig ar reolau ac mae'n gydweithredol, ond ni chafwyd adolygiad cynhwysfawr o'r fformiwla sylfaenol ers dros 20 mlynedd. Nid yw'r anghenion sy'n dod i'r amlwg, newid demograffig, a phwysau gwledigrwydd yn cael eu hadlewyrchu'n gyson.

Mae Cymru'n arddangos y gwendidau systemig canlynol:

- Dibyniaeth ariannol drom ar Lywodraeth Cymru;
- Diffyg amrywiaeth o ran ffynonellau refeniw a sylfaen dreth gul;
- Lefelau cymharol uchel o gyllid wedi'i glustnodi;
- Strwythur tameidiog gyda chapasiti incwm lleol anghyson;
- Ychydig iawn o ofod disgresiynol y tu hwnt i wasanaethau statudol; a
- Setliadau blynyddol sy'n tanseilio cynllunio tymor hir.

Mae Cymru hefyd yn arddangos y cryfderau canlynol o ran y system:

- Gwaith partneriaeth cryf a chydweithio strwythuredig yn lleol a chanolog;
- Dosbarthiad tryloyw o adnoddau, yn seiliedig ar fformiwla;
- Grantiau bloc heb eu neilltuo sy'n galluogi pennu blaenoriaethau'n lleol; a
- Defnydd cynyddol o fodelau cyflenwi cydweithredol.

Cyfnod tyngedfennol i Gymru: etholiadau'r Senedd

Mae etholiadau'r Senedd, sydd ar fin cael eu cynnal, yn gyfnod tyngedfennol i Gymru: un o'r adegau prin pan fydd sylw gwleidyddol, myfyrio sefydliadol, a thrafodaeth gyhoeddus yn dod ynghyd. Gyda chyllid llywodraeth leol yn rhan fwyfwy canolog o drafodaethau cenedlaethol ar gynaliadwyedd gwasanaethau, adnewyddu'r economi, a diwygio cyfansoddiadol, mae'r cylch etholiadol yn gyfle i bleidiau gwleidyddol ddisgrifio llwybrau diwygio clir ac ymrwymo i ailstrwythuro tymor hwy.

Mae profiad rhyngwladol yn dangos bod diwygiadau cyllidol mawr yn aml yn dod i'r amlwg yn ystod adegau gwleidyddol o'r fath, pan fydd gan lywodraethau'r mandad a'r momentwm i foderneiddio systemau. Mae Cymru ar drothwy cyfnod o'r fath.

Blaenoriaethau o ran diwygio

Mae tystiolaeth rhyngwladol yn dangos bod systemau gwydn yn cyfuno ffynonellau refeniw amrywiol, cydraddoli modern, ac ymreolaeth leol ystyrlon. Mae gan Gymru nifer o sylfeini cadarn ond mae angen rhaglen ddiwygio raddol a strategol arni:

Haen 1: Diwygiadau tymor byr (isel o ran gwrthdaro, uchel o ran dichonoldeb)

1. Moderneiddio proses y setliad
2. Diweddarau dangosyddion cydraddoli
3. Cryfhau monitro a thryloywder ariannol
4. Dyfnhau'r gwaith partneriaeth

Haen 2: Diwygiadau tymor byr–canolig

5. Cyflwyno setliadau amlflwyddyn
6. Cyfuno rhagor ar grantiau a lleihau'r defnydd o glustnodi
7. Moderneiddio ffioedd a thaliadau

Haen 3: Diwygiadau tymor canolig–hir

8. Cyflwyno amrywiaeth o opsiynau refeniw lleol
9. Ailgydbwysu'r atebolrwydd costau ar gyfer iechyd, gofal cymdeithasol, ac addysg

Haen 4: Diwygio'r strwythur yn y tymor hir

10. Ceisio sicrhau sybsidiaredd cyllidol ystyrlon i gysoni pwerau refeniw â chyfrifoldebau gwasanaeth

Mae system gyllid llywodraeth leol yng Nghymru yn weithredol ond yn gyfyngedig iawn, ac mae'n seiliedig ar ddibyniaeth, ffynonellau refeniw cul, galw statudol cynyddol, a threfniadau cydraddoli sydd wedi dyddio (Archwilio Cymru, 2024; CLILC, 2024a). Ar yr un pryd, mae Cymru'n elwa o strwythurau partneriaeth cryf, mecanweithiau dosbarthu tryloyw, a hanes o ddiwygio cydweithredol.

Felly, mae'r etholiadau sydd ar ddod ar gyfer y Senedd yn gyfle hollbwysig i osod cyfeiriad newydd, un sy'n moderneiddio cyllid llywodraeth leol, yn cryfhau gwydnwch, ac yn sicrhau bod Cymru'n cyd-fynd yn agosach ag arferion blaenllaw yn yr OECD. Drwy fwrw ymlaen â'r diwygiadau graddol a amlinellir yma, gall Cymru adeiladu system sy'n fwy ymreolaethol, teg, a chynaliadwy yn ariannol dros y degawdau nesaf.

Cyflwyniad

Mae'r pwysau cyllidol sy'n wynebu awdurdodau lleol Cymru wedi dwysáu'n sylweddol dros y degawd diwethaf.¹ Yn 2024–25, cafodd cynghorau Cymru £5.7 biliwn o gyllid refeniw craidd drwy'r Grant Cynnal Refeniw ac ardrethi annomestig, a oedd yn gynydd o 3.3% ar sail tebyg am debyg (Llywodraeth Cymru, 2024). Er gwaethaf y cynnydd hwn, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod awdurdodau'n dal i wynebu bwlch cyllido o £432 miliwn (CLILC, 2024b). Ar gyfer 2025–26, mae'r cyllid craidd wedi codi i £6.14 biliwn, sy'n gynydd o 4.5%, ac mae'r setliad dros dro ar gyfer 2026–2027 yn dangos cynnydd pellach o 2.7%, ac er bod hwn i'w groesawu, ni fyddai'n mynd i'r afael â'r bwlch sylfaenol yng nghyllid awdurdodau lleol. Mae gwariant refeniw awdurdodau lleol y pen yn £3,493, gyda gwariant addysg yn codi 7.5% a gwariant gwasanaethau cymdeithasol yn codi 8.1% (Ystadegau ar gyfer Cymru, 2024), gan adlewyrchu pwysau parhaus o ran y galw. Er bod y cynghorau wedi dangos gwydnwch ac arloesedd wrth gynnal y gwaith o gyflenwi gwasanaethau (Llywodraeth Cymru, 2025), mae'r cyfuniad o setliadau cyfyngedig, cynnydd yn y galw am wasanaethau statudol, a phwysau chwyddiant wedi creu amgylchedd ariannol sy'n bygwth hyfywedd y modelau gwasanaeth presennol fwyfwy. Yn y cyd-destun hwn, mae'r etholiad sydd ar ddod ar gyfer y Senedd yn drobwynt posibl, pan fydd gweledigaethau croes ar gyfer datganoli cyllidol, diwygio gwasanaethau cyhoeddus, a threfniadau cyllido rhynglywodraethol yn cael eu profi gerbron yr etholwyr.

Mae angen deall y setliad llywodraethu datganoledig er mwyn deall cyllid llywodraeth leol Cymru. Ers sefydlu'r Senedd yn 1999, Llywodraeth Cymru sydd wedi bod yn gyfrifol, at ei gilydd, am bolisïau a chyllid llywodraeth leol. Mae grant bloc Cymru gan Drysorlys y DU yn pennu cyfanswm yr adnoddau sydd ar gael, ac yna mae Llywodraeth Cymru yn eu dyrannu i'r cynghorau, a hynny'n bennaf drwy'r Grant Cynnal Refeniw² (gweler Adrannau 6 ac 8 am drafodaeth bellach ar ffrydiau cyllido). Mae'r system hon yn creu cyfleoedd a chyfyngiadau. Er bod llywodraeth leol yng Nghymru yn atebol i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, mae gan weinidogion Cymru ddisgresiwn sylweddol ynghylch cyllid llywodraeth leol o fewn y paramedrau cyllidol a osodir yn San Steffan. O ganlyniad, mae cynghorau lleol yn dal ynghlwm yn anuniongyrchol wrth benderfyniadau polisi cyllidol y DU. Felly, mae gan gyfnodau o

¹ Mae'n ddiamherbol o anodd gwneud cymariaethau tebyg am debyg rhwng setliadau dros amser, ac mae asesiadau cywir yn dibynnu ar addasiadau cyfansawdd a dosbarthu trosglwyddiadau o'u cymharu â chyfrifoldebau newydd.

² Mae awdurdodau lleol hefyd yn cael cyllid yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol drwy ardrethi busnes wedi'u hailddosbarthu, elfennau o'r dreth tir, y dreth trafodiadau tir, a Chyfraddau Treth Incwm Cymru.

gyni, chwyddiant, neu dwf mewn gwariant yn Lloegr oblygiadau uniongyrchol o ran sefydlogrwydd ariannol a'r gallu i ragweld ar lefel leol yng Nghymru.

Felly, gall cylch etholiadol nesaf y Senedd fod yn gatalydd ar gyfer ailystyried y cydbwysedd rhwng ymreolaeth ac atebolrwydd yn y setliad hwn, yn enwedig wrth i ddadleuon ynghylch pwerau cyllidol, tegwch rhanbarthol, a digonolrwydd y grant bloc gael amlygrwydd o'r newydd.

Mae gan awdurdodau lleol yng Nghymru lawer llai o ysgogwyr cyllidol na'u cymheiriaid mewn llawer o wledydd eraill.³ Y dreth gyngor yw'r brif dreth leol, ac mae'n gyfrifol am oddeutu 21 i 40% o refeniw cynghorau (Ystadegau ar gyfer Cymru, 2025).⁴ Fodd bynnag, mae'r dreth gyngor yn cael ei beirniadu'n eang am fod yn ostynggraddol ac oherwydd ei bod wedi dyddio, gyda phrisiau eiddo'n dal i fod yn seiliedig ar fandiau 2003.⁵ Er bod y cynghorau hefyd yn elwa o ardrethi annomestig wedi'u hailddosbarthu (ardrethi busnes), sy'n cael eu cydgasglu'n llwyr ar lefel genedlaethol, mae'r cymhellion lleol ar gyfer twf economaidd yn dal yn gyfyngedig.⁶ I'r gwrthwyneb, mae trefn dargadw ardrethi busnes ar waith yn Lloegr, er nad yw'r cysylltiad rhwng dargadw ardrethi a thwf economaidd yn cael ei dderbyn yn eang.

Mae'r dirwedd ariannol bresennol wedi'i llywio'n sylfaenol gan bolisïau cyni a gyflwynwyd yn dilyn argyfwng ariannol 2008 (Downe a Taylor-Collins, 2019). Mae Llywodraeth Cymru wedi disgrifio cyfnod cyllideb 2024–25 fel y cyd-destun ariannol mwyaf heriol y mae Cymru wedi'i wynebu ers datganoli, gyda chyfanswm y gyllideb £1.3 biliwn yn is mewn termau real na phan gafodd ei gosod yn 2021, a hynny yn sgil chwyddiant. Mae awdurdodau lleol Cymru wedi wynebu gostyngiadau parhaus mewn cyllid craidd mewn termau real, gan olygu bod yn rhaid iddynt wneud penderfyniadau anodd am flaenoriaethau o ran gwasanaethau a modelau cyflenwi (Taylor-Collins a Downe, 2021). Mae'r cynghorau wedi ymateb drwy raglenni effeithlonrwydd, addrefnu gwasanaethau, mwy o gydweithredu, a modelau cyflenwi amgen. Yn y cyd-destun hwn, gallai etholiad y Senedd yn 2026 fod yn gyfnod tyngedfennol, gyda'r potensial i gefnogi agenda ddiwygio fwy uchelgeisiol sy'n ailddiffinio'r berthynas rhwng llywodraeth ganolog a llywodraeth leol yng Nghymru.

Mae tueddiadau demograffig a chymdeithasol yn dwysáu'r heriau cyllido hyn. Mae poblogaeth Cymru'n heneiddio, ac mae hynny'n golygu bod angen buddsoddiad sylweddol mewn gwasanaethau gofal cymdeithasol i oedolion (CLILC, 2025a). Mae

³ Er bod Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn wynebu sefyllfaoedd tebyg o'u cymharu â lleoliadau rhyngwladol eraill.

⁴ Sir Fynwy sydd â'r ddibyniaeth uchaf sef 40% a Chaerffili sydd â'r ddibyniaeth isaf sef 21%

⁵ Bydd ailbrisiadau'n cael eu cynnal yn 2028 o dan y darpariaethau a nodir yn Neddf Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) 2024.

⁶ Fodd bynnag, mae yna agenda sy'n dod i'r amlwg sy'n cynnwys bargeinion dinesig, parthau buddsoddi a Phorthladdoedd Rhydd.

gwasanaethau plant yn wynebu galw cynyddol sy'n cael ei sbarduno gan y ffaith fod mwy o bryderon diogelu ac anghenion addysgol arbennig yn cael eu nodi. Rhaid i'r ddarpariaeth addysgol hefyd addasu i'r diwygio ar y cwricwlwm a'r newid mewn dulliau addysgeg. Mae'r cyfrifoldebau amgylcheddol yn parhau i ehangu wrth i Gymru fynd ar drywydd targedau datgarboneiddio uchelgeisiol (CLILC, 2025b). Mae gan bob un o'r pwysau hyn oblygiadau ariannol sylweddol y mae'n rhaid eu cysoni o fewn cyllidebau cyfyngedig. Hyd yn oed pan fu cynnydd nominal mewn setliadau diweddar, mae chwyddiant a chynnydd yn y galw yn aml yn arwain at gyfyngiadau parhaus mewn termau real. Felly, bydd y dewisiadau gwleidyddol a wneir yn y tymor seneddol nesaf yn dyngedfennol o ran llywio sut mae'r pwysau hyn yn cael eu rheoli, boed hynny drwy barhau i gyfyngu neu drwy fynd ati'n fwy sylfaenol i aildychmygu'r modd y mae gwasanaethau'n cael eu cyflenwi a'r buddsoddiad ynddynt ar lefel leol.

Cyflwynodd pandemig COVID-19 gymhlethdod ychwanegol i gyllid llywodraeth leol (Archwilio Cymru, 2020). Chwaraeodd cynghorau Cymru ran ganolog yn yr ymateb brys, o gefnogi preswylwyr agored i niwed i weinyddu grantiau busnes a rheoli ymyriadau iechyd y cyhoedd. Er bod Llywodraeth Cymru wedi darparu cyllid ychwanegol sylweddol i gwmpasu costau oedd yn gysylltiedig â'r pandemig, mae'r gwaddol ariannol hirdymor yn cynnwys cronfeydd wrth gefn wedi'u disbyddu⁷, gwaith cynnal a chadw wedi'i ohirio, a phwysau gwasanaeth sy'n dod i'r amlwg ac a fydd yn dylanwadu ar gynllunio ariannol am flynyddoedd i ddod.

Un o gryfderau system Cymru yw ei phwyslais ar aildosbarthu. Mae Llywodraeth Cymru yn dyrannu'r Grant Cynnal Refeniw gan ddefnyddio fformiwla sydd wedi'i chynllunio i adlewyrchu anghenion lleol, yn wahanol i Fformiwla Barnett, gan ystyried ffactorau fel poblogaeth, amddifadedd, gwledigrwydd, a phroffiliau oedran. Mae'r dull hwn yn sicrhau bod cynghorau sydd â sylfaen drethu is a lefelau uwch o alw yn cael mwy o gymorth, yn gymharol, nag ardaloedd cyfoethocach. Fodd bynnag, mae'r dadlau'n parhau. Mae awdurdodau gwledig yn dadlau nad yw teneurwydd poblogaeth a chostau uwch cyflenwi gwasanaethau yn cael eu cydnabod yn llawn ar gyfer rhai gwasanaethau (Holzinger, 2024), ac mae eraill yn nodi y gall grantiau wedi'u neilltuo gyfyngu ar hyblygrwydd lleol. O ganlyniad, mae'r system aildosbarthu yn hyrwyddo tegwch yn gyffredinol ond gall roi pwysau ar y berthynas rhwng y canol a'r ardaloedd lleol pan fydd cynghorau o'r farn nad yw'r lefelau neu'r amodau cyllido yn ddigon ymatebol.

Mae'r adroddiad hwn yn archwilio'r heriau hyn drwy gyfrwng dadansoddiad systematig o ddata ariannol, fframweithiau polisi, a safbwyntiau rhanddeiliaid. Mae'n asesu digonolrwydd y lefelau cyllido presennol mewn perthynas â chyfrifoldebau

⁷ Nid yw hyn yn unfurf; mae rhai awdurdodau lleol wedi llwyddo i gynnal ac, o bryd i'w gilydd, i gynyddu eu cronfeydd wrth gefn.

statudol⁸ a disgwyliadau'r gymuned, gan ystyried y pwysau uniongyrchol sy'n wynebu cyngorau wrth osod cyllidebau cytbwys a chynaliadwyedd gwasanaethau cyhoeddus lleol yng Nghymru yn y tymor hwy. Mae'r dadansoddiad hefyd yn defnyddio cymariaethau rhyngwladol, gan archwilio dulliau o ymdrin â chyllid llywodraeth leol a chyflenwi gwasanaethau mewn awdurdodaethau cymaradwy er mwyn canfod gwersi a chyfleoedd posibl ar gyfer diwygio. Mae hyn yn cynnwys gwaith a wnaed ar y cyd â'r Uned Gwybodaeth am Lywodraeth Leol (LGIU), drwy Muldoon-Smith et al. (2024) a'r Arsyllfa Cyllid Llywodraeth Leol yn yr uned honno. Mae'r ymchwil rhyngwladol hon, sy'n archwilio sut mae gwledydd eraill yn strwythuro systemau cyllido llywodraeth leol, yn ymdrin â phwysau cyllidol, ac yn cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus, wedi llywio'r gwaith o ddatblygu adnodd dadansoddi a ddefnyddir yn yr adroddiad hwn i asesu effeithiolrwydd system gyllid llywodraeth leol Cymru ac i ganfod datblygiadau arloesol posibl a modelau amgen. Yn y cyd-destun hwn, mae etholiad 2026 yn fwy na digwyddiad democrataidd arferol. Mae'n drobwynt posibl o ran llywodraethu yng Nghymru, gan gynnig cyfle i ailraddnodi perthnasoedd cyllidol, ailystyried rôl awdurdodau lleol, a gosod cyfeiriad strategol newydd ar gyfer cynaliadwyedd a thegwch gwasanaethau cyhoeddus ledled Cymru.

⁸ Mae dyletswyddau statudol yn cynnwys rhywfaint o amwysedd o ran eu mynegiant. Gall "statudol" fod yn ofynnol yn ôl statud neu wedi'i ganiatáu. Ac o fewn hynny, gall fod gwahanol lefelau o ran rhagnodi'r hyn a olygir. Er enghraifft, mae darpariaeth llyfrgell yn statudol ar yr ystyr bod yn rhaid i gyngor ddarparu gwasanaeth llyfrgell. Ac mae yna safonau llyfrgell y mae'n rhaid i gyngor eu bodloni, ond gellir dadlau nad ydynt ar yr un lefel o ran eu rhagnodi â'r safonau ar gyfer gwasanaeth fel addysg neu wasanaethau cymdeithasol. Tra gall cyngor ddarparu gwasanaethau eraill fel pyllau nofio. Gwneir ymdrech drwyddi draw i ddehongli'r sefyllfa hon yn y cyd-destun cymharol sy'n cael ei drafod.

Sut beth yw system gyllid dda ar gyfer llywodraeth leol

Er mwyn asesu gwydnwch systemau cyllid llywodraeth leol rhaid defnyddio dull systematig sy'n archwilio'r nodweddion strwythurol sy'n llywio capasiti, ymreolaeth, a'r gallu i addasu o safbwynt cyllid. Mae'r Fframwaith Asesu Cyllid Llywodraeth Leol a ddefnyddir yn yr adroddiad hwn yn gwerthuso pa mor dda y gall trefniadau cyllid llywodraeth leol wrthsefyll sioc economaidd, ymateb i amgylchiadau sy'n newid, a chynnal y gwaith o gyflenwi gwasanaethau hanfodol. Yn hytrach na chanolbwyntio ar ddangosyddion ariannol cyfredol yn unig, mae'n archwilio'r nodweddion sefydliadol sylfaenol sy'n caniatáu i systemau addasu a gweithredu'n effeithiol dros amser (gweler Atodiad 1 am esboniad manwl o'r dull a'r ymagwedd sylfaenol tuag at ymchwil a ddefnyddiwyd yn y gwaith hwn). Mae'r fframwaith yn seiliedig ar adnoddau a dulliau asesu cymharol ar gyfer llywodraeth leol a ddatblygwyd gan, ymhlith eraill, Ladner et al. (2021), Ladner et al. (2025a, 2025b), Wolman (2008), Geisler et al. (2021), Kuhlmann (2018), Mynegai Perfformiad Llywodraethu Lleol Banc y Byd, Arsyllfa Byd yr OECD a'r UCLG ar Gyllid Llywodraeth Is-genedlaethol, a Chronfa Ddata Datganoli Cyllidol yr OECD.

Mae'r fframwaith yn cynnwys pum thema sy'n rhyngberthyn ac sydd, gyda'i gilydd, yn diffinio'r amgylchedd gweithredu ar gyfer cyllid llywodraeth leol. Mae strwythur llywodraeth is-genedlaethol (1) yn pennu'r sylfaen sefydliadol, gyda maint awdurdodau, eglurder swyddogaethol, a threfniadau cydweithredol yn llywio effeithlonrwydd a'r capasiti i addasu. Mae fframweithiau a goruchwyliaeth ddeddfwriaethol (2) yn pennu lefel yr ymreolaeth sydd ar gael i awdurdodau lleol a'r cyfyngiadau rheoleiddiol y maent yn gweithredu oddi mewn iddynt, gan ddiffinio'r gallu a'r cwmpas ar gyfer arloesi.

Mae'r ffynonellau incwm sydd ar gael (3) yn darparu'r sail ariannol ar gyfer cyflenwi gwasanaethau. Mae amrywiaeth o ran refeniw, rheolaeth leol dros gyfraddau treth, a'r cydbwysedd rhwng incwm a gynhyrchir yn lleol a throsglwyddiadau rhynglywodraethol yn dylanwadu'n uniongyrchol ar ymreolaeth gyllidol a chynaliadwyedd hirdymor. Mae systemau sy'n dibynnu'n drwm ar grantiau canolog yn fwy diamddiffyn yn wyneb newidiadau polisi, tra bo'r rhai sydd â sylfeini refeniw lleol mwy amrywiol yn tueddu i wrthsefyll pwysau cyllidol yn fwy effeithiol.

Mae disgresiwn ynghylch gwariant (4) yn pennu pa mor rhwydd y gall awdurdodau ddyrannu adnoddau mewn ymateb i flaenoriaethau lleol. Mae graddau'r defnydd o glustnodi, yr hyblygrwydd dros lefelau gwasanaeth, a'r rhyddid rhag mandadau

rhagnodol oll yn llywio'r capasiti i addasu. Heb ddigon o ddisgresiwn ynghylch gwariant, gall awdurdodau sy'n cael eu hariannu'n gymharol dda, hyd yn oed, ei chael hi'n anodd ymateb yn effeithiol i anghenion lleol.

Mae mecanweithiau cydraddoli (5), sy'n seiliedig ar asesiad rheolaidd o angen cymharol, yn mynd i'r afael â gwahaniaethau mewn capasiti cyllidol sy'n deillio o wahaniaethau yn y sylfaen economaidd, y proffil demograffig, a'r galw am wasanaethau. Mae systemau cydraddoli sydd wedi'u dylunio'n dda yn hyrwyddo tegwch ond hefyd yn diogelu'r cymhellion ar gyfer rheolaeth ariannol gadarn a chynhyrchu refeniw'n lleol.

Mae'r fframwaith yn defnyddio system sgorio pum pwynt strwythuredig ar gyfer pob dimensiwn thematig, gan amrywio o 1 (dim ond ychydig iawn o wydnwch neu ymreolaeth) i 5 (gwydnwch neu ymreolaeth optimaidd). Mae'r sgorio'n seiliedig ar theori cyllid cyhoeddus sefydledig ac yn cael ei lywio gan adolygiad systematig o'r arferion gorau rhyngwladol ym maes datganoli cyllidol, dylunio sefydliadol, a chyflenwi gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r dull safonedig hwn yn galluogi gwneud cymariaethau cadarn ar draws awdurdodaethau, gan symud y tu hwnt i ddadansoddiad disgrifiadol i gynhyrchu asesiadau wedi'u meintoli o berfformiad systemau, effeithiolrwydd polisïau, a chapasiti sefydliadol.

Strwythur llywodraeth leol

Rhaid i unrhyw archwiliad o gyllid llywodraeth leol cyfoes yng Nghymru ddechrau gyda'r setliad cyfansoddiadol datganoledig a sefydlwyd drwy Ddeddfau Cymru (1998, 2006, 2017). Yn sgil y Deddfau hyn y crëwyd Senedd Cymru a Llywodraeth Cymru, gan ddatganoli pwerau mewn meysydd gan gynnwys addysg, tai, cynllunio, llywodraeth leol, ac agweddau ar drethiant. O fewn y meysydd polisi hyn, mae gan Weinidogion Cymru awdurdod deddfwriaethol a gweithredol. Mae'r awdurdodau unedol, sef y 22 prif gyngor, yn gweithredu fel cyrff corfforaethol sydd â mandadau democrataidd, ond maent yn parhau i fod yn gorfforaethau statudol, gyda'u pwerau, eu dyletswyddau, a'u trefniadau cyllido'n cael eu diffinio drwy ddeddfwriaeth a deddfir gan y Senedd neu, yn hanesyddol, gan San Steffan. Mae'r setliad hwn yn creu system lywodraethu fertigol. Mae'r awdurdodau unedol yn gweithredu o fewn fframweithiau a bennir gan deddfwriaeth Cymru ac, mewn llawer o achosion, gan deddfwriaeth a rheoleiddio is-ddeddfwriaethol a gadwyd yn ôl gan y DU.

Ar yr un pryd, mae Llywodraeth Cymru ei hun yn parhau i ddibynnu ar fframweithiau ariannol a chyfreithiol a bennir gan Lywodraeth a Senedd y DU. O ganlyniad, mae perthnasoedd rhynglywodraethol yng Nghymru yn gweithredu i fyny, gyda sefydliadau'r DU, ac i lawr, gyda chynghorau a chyrff rhanbarthol. Ers sefydlu Cynulliad Cenedlaethol Cymru, sef Senedd Cymru erbyn hyn, yn 1999, mae Cymru wedi datblygu model llywodraethu neilltuol sy'n seiliedig ar gyfrifoldebau a rennir rhwng y Senedd, Llywodraeth Cymru, ac awdurdodau lleol.

O dan y 22 prif awdurdod mae 731 o gynghorau cymuned a thref yng Nghymru, a dyma'r lefel fwyaf lleol o lywodraeth. Mae'r cynghorau hyn yn cwmpasu rhan helaeth o Gymru, ond nid pob rhan ohoni chwaith. Mae gan ardaloedd trefol mwy fel Caerdydd ac Abertawe gynghorau cymuned mewn rhai rhannau, ond nid mewn rhannau eraill. Er bod eu pwerau'n gyfyngedig o'u cymharu â phwerau'r prif gynghorau, mae cynghorau cymuned a thref yn chwarae rhan bwysig o ran sicrhau cynrychiolaeth ar lawr gwlad a chryfhau'r ymgysylltiad democrataidd. Maent hefyd yn codi incwm drwy braesept y dreth gyngor. Yn ogystal â'r prif gynghorau a'r cynghorau cymuned, mae pwyslais cynyddol ar gydweithredu rhanbarthol yng Nghymru. Anogir cynghorau i gydweithio drwy fecanweithiau fel Cyd-bwyllgorau Corfforedig. Sefydlwyd Cyd-bwyllgorau Corfforedig o dan Ddeddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021, ac maent yn dod â'r prif gynghorau at ei gilydd ar lefel ranbarthol i fynd i'r afael â materion strategol fel cynllunio trafnidiaeth, datblygu economaidd rhanbarthol, a chynllunio defnydd tir. Mae hyn yn adlewyrchu cyfeiriad polisi sydd â'r nod o gydbwysu ymreolaeth leol â graddfa ranbarthol, er mwyn gwella effeithlonrwydd ac ymateb i heriau sy'n ymestyn y tu hwnt i ffiniau cynghorau unigol.

Mae'r rhyngweithio rhwng y tair lefel hyn o lywodraeth yn creu sefydlogrwydd a thensiwn, ac mae hyn yn cael ei adlewyrchu mewn nifer o heriau rhynglywodraethol:

Dibyniaeth ar y grant bloc: fel y nodwyd yn gynharach, oherwydd bod Llywodraeth Cymru yn dibynnu ar drosglwyddiadau o Drysorlys y DU, mae awdurdodau lleol yn ddiamddiffyn, yn anuniongyrchol, yn wyneb penderfyniadau polisi cyllidol ar lefel y DU. Mae cyfnodau o gyni yn Lloegr, i ryw raddau, wedi cael eu hadlewyrchu yn setliadau Cymru, gan roi pwysau ar gynghorau er gwaethaf yr angen yn lleol.⁹

Ailddosbarthu a thegwch: bwriedir i ddyraniad Llywodraeth Cymru, sy'n seiliedig ar fformiwla, adlewyrchu angen cymharol a lleihau anghydraddoldebau rhwng cynghorau. Fodd bynnag, mae'r dadleuon yn parhau ynghylch a yw'r setliad yn cyfleu pwysau lleol yn ddigonol, yn enwedig mewn ardaloedd gwledig ac ardaloedd hynod o ddifreintiedig.

Ymreolaeth ynteu atebolrwydd: mae'r cynghorau'n aml yn dweud mai prin yw'r hyblygrwydd, gan fod grantiau wedi'u neilltuo a safonau gwasanaeth cenedlaethol yn cyfyngu ar ddisgresiwn lleol. Mae Llywodraeth Cymru, yn ei thro, yn dadlau bod atebolrwydd i'r Senedd yn gofyn am gyflawni blaenoriaethau datganoledig yn gyson, fel lleihau anghydraddoldebau a hyrwyddo llesiant, ledled Cymru. Er bod llawer o gyfrifoldebau wedi'u datganoli, mae Llywodraeth y DU yn parhau i chwarae rhan ganolog yn y gwaith o lywio cyllid llywodraeth leol Cymru. Mae hyn yn digwydd yn bennaf drwy Fformiwla Barnett, sy'n pennu maint y grant bloc a drosglwyddir o Drysorlys y DU i Lywodraeth Cymru. Mae mecanwaith Barnett yn rhoi rhywfaint o sefydlogrwydd a symlwydd ond mae'n dal yn un o'r dulliau strwythurol allweddol sy'n pennu'r adnoddau sydd ar gael i gynghorau Cymru ac mae'n destun trafodaeth barhaus ynghylch tegwch a digonolrwydd.

Pan fydd gwariant ar wasanaethau datganoledig yn Lloegr yn newid, mae Cymru'n cael addasiad cyfrannol, ac ers 2016 mae hwn yn cael ei addasu ymhellach gan ffactor sy'n seiliedig ar anghenion. Y grant bloc hwn yw'r brif ffynhonnell y mae Llywodraeth Cymru yn ei defnyddio i ariannu ei rhaglenni ei hun a throsglwyddiadau i awdurdodau lleol. Ar ben hynny, mae Llywodraeth y DU wedi cadw'r rheolaeth dros bolisi macroeconomaidd, lefelau gwariant cyhoeddus cyffredinol, a rhai ysgogwyr treth. Ers 2018, mae Llywodraeth Cymru wedi cael y pŵer i godi cyfran o dreth incwm ac i osod trethi datganoledig fel y Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi. Fodd bynnag, mae maint y trethiant datganoledig yn dal yn

⁹ Mae'n anodd cymharu lefelau cyllid rhwng systemau llywodraeth leol Cymru a Lloegr yn sgil y strwythur gwahanol a'r ffrydiau cyllido gwahanol (a'r gostyngiad sylweddol yn rôl awdurdodau lleol yn Lloegr yn y ddarpariaeth addysg mewn ysgolion). Ceir tystiolaeth nad yw Llywodraeth Leol yng Nghymru wedi dioddef yr un lefel o gyni ag yn Lloegr. Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu nad yw Cymru mewn sefyllfa ariannol fregus, dim ond bod Lloegr wedi bod yn allanolyn eithafol yn ystod y blynyddoedd diwethaf.

fach o'i gymharu â'r grant bloc. O ganlyniad, mae'r gofod cyllidol sydd ar gael i lywodraeth leol yng Nghymru yn dal i gael ei lywio'n drwm gan benderfyniadau a wneir yn San Steffan.

Yr achos dros ddiwygio Fformiwla Barnett

Lluniwyd y fformiwla gan Brif Ysgrifennydd y Trysorlys, Joel Barnett, yn 1978, ac mae'n cyfrifo newidiadau i gyllidebau datganoledig fel cyfran sy'n seiliedig ar boblogaeth o newidiadau i wariant ar wasanaethau cymaradwy yn Lloegr. Ar gyfer Cymru, sy'n cyfrif am tua 4.6% o boblogaeth y DU yn ôl amcangyfrifon poblogaeth canol blwyddyn 2024, mae hyn yn arwain at gynnydd cyfrannol pan fydd gwariant Llywodraeth y DU yn cynyddu yn Lloegr.¹⁰ Er bod y fformiwla wedi parhau ers dros bedwar degawd, mae'n dal i ddenu beirniadaeth barhaus yng Nghymru, lle mae llywodraethau, comisiynau, ac astudiaethau academiaidd yn dadlau'n gyson nad yw'n adlewyrchu anghenion Cymru'n ddigonol (Llywodraeth Cymru, 2021). Er gwaethaf diwygiadau, yn enwedig drwy gytundeb fframwaith cyllidol 2016, mae'r achos dros ddiwygio pellach yn dal yn gryf.

Mae dwy nodwedd yn arbennig o broblemus i Gymru. Yn gyntaf, nid yw'r fformiwla'n ystyried gwahaniaethau mewn angen economaidd-gymdeithasol rhwng gwledydd. Yn ail, dim ond i newidiadau ar yr ymylon y mae'n berthnasol, yn hytrach nag i lefelau cyllid sylfaenol, a gafodd eu gosod yn uwch ar gyfer yr Alban a Gogledd Iwerddon nag ar gyfer Cymru yn hanesyddol. Mae'r effaith hon, y cyfeirir ati'n aml fel 'gwasgfa Barnett', wedi lleihau mantais gyllido gymharol y pen Cymru dros Loegr, er gwaethaf lefelau uwch o angen.

Rhoddodd Comisiwn Holtham (2009–2010) dystiolaeth empirig ei bod yn ofynnol i Gymru gael tua 115% o wariant y pen yn Lloegr er mwyn cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus cymaradwy. Priodolwyd hyn i lefelau uwch o afiechyd, mwy o wledigrwydd, a dwysedd poblogaeth is, sydd oll yn cynyddu'r costau mewn meysydd fel gofal iechyd, addysg, a thrafnidiaeth. Er bod fframwaith cyllidol 2016 wedi cyflwyno ffactor yn seiliedig ar anghenion sydd wedi'i osod ar 115%, mae'r addasiad hwn yn berthnasol i godiadau cyllido yn y dyfodol yn unig, ac nid i'r llinell sylfaen. Felly, mae'r beirniaid yn dadlau bod tanariannu cronrus yn dal wedi'i wreiddio yn y system yn absenoldeb ailgydbwysu sylfaenol.

Pan fydd cynnydd mewn cyllid sy'n deillio o Barnett yn methu â chadw i fyny â chostau gwasanaeth cynyddol yn sgil chwyddiant, pwysau demograffig, neu lefelau cynyddol o angen cymdeithasol, mae cynghorau lleol yn wynebu straen ariannol difrifol a dewisiadau anodd. Mae'r rhain yn aml yn cynnwys codi'r dreth gyngor, torri

¹⁰ A gostyngiadau pan fydd yn gostwng, o fewn y broses a amlinellir yn fframwaith cyllidol 2016.

gwasanaethau, neu fynd ar drywydd rhagor o fesurau effeithlonrwydd a chynhyrchiant. Gellid dadlau bod y diffyg cyfatebiaeth hwn yn cael effaith anghymesur ar boblogaethau agored i niwed mewn cymunedau mwy difreintiedig yng Nghymru. Byddai diwygio'r fformiwla i roi angen cymharol wrth ei gwraidd yn helpu i leihau'r risg o lywodraeth leol yn cael ei chloi mewn cylchoedd ailadroddus o gwtogi.

O safbwynt cyfansoddiadol, mae dyrannu cyllid i weinyddiaethau datganoledig heb roi digon o sylw i angen cymharol yn creu'r perygl o danseilio egwyddorion tegwch ac undod ar draws yr Undeb. Felly, gallai diwygio gefnogi setliad datganoli mwy cynaliadwy a chytbwys. Y ddadl gryfaf dros ddiwygio yw symud tuag at ddyraniadau sy'n gwbl seiliedig ar anghenion, lle mae nodweddion demograffig, iechyd, daearyddol, ac economaidd-gymdeithasol pob gwlad yn cael eu hasesu a'u hadlewyrchu yn y dyraniadau grant bloc. Roedd Comisiwn Holtham yn argymhell dull o'r fath, ac mae enghreifftiau rhyngwladol, fel Comisiwn Grantiau'r Gymanwlad yn Awstralia, yn dangos bod systemau cydraddoli sy'n seiliedig ar anghenion yn gallu gweithredu'n effeithiol o fewn strwythurau ffederal.

Y fframwaith rheoleiddio

Y broses gyllidebol ar gyfer cyllid llywodraeth leol yng Nghymru yw'r cylch blynyddol strwythuredig y mae Llywodraeth Cymru yn ei ddefnyddio i bennu, dyrannu, a dosbarthu cyllid i'r 22 awdurdod lleol. Mae'n gweithredu o fewn y fframwaith cyllidol datganoledig a amlinellir uchod ac yn ymgorffori refeniw trethi sy'n benodol i Gymru. Mae'r broses yn cysylltu tair lefel ryng-gysylltiedig o gyllidebu: dyraniad cyllid Llywodraeth y DU i Gymru, cyllideb Llywodraeth Cymru ei hun, a chyllidebau unigol awdurdodau lleol. Mae'r cylch blynyddol fel arfer yn dechrau gyda Datganiad Hydref y DU a Chyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru, sydd gyda'i gilydd yn pennu'r amlen ariannol gyffredinol ar gyfer gwasanaethau datganoledig. Mae Llywodraeth Cymru wedyn yn pennu lefel y Cyllid Allanol Cyfun sydd ar gael i lywodraeth leol. Mae'r cyllid hwn yn cynnwys y Grant Cynnal Refeniw a'r gronfa ardrethi annomestig wedi'u hailddosbarthu. Gyda'i gilydd, dyma'r cyllid craidd ar gyfer cynghorau, ochr yn ochr â grantiau penodol a refeniw o'r dreth gyngor.

Mae Is-adran Polisi Cyllid a Chynaliadwyedd Llywodraeth Leol Llywodraeth Cymru yn modelu senarios cyllido ac yn ymgynghori â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) a swyddogion cyllid y cynghorau drwy weithgorau technegol. Bob blwyddyn, ym mis Rhagfyr fel arfer, cyhoeddir Setliad Dros Dro i Lywodraeth Leol. Mae hwn yn nodi cyfanswm y cyllid heb ei neilltuo sydd ar gael i'r sector a'i ddosbarthiad rhwng yr awdurdodau ar sail fformiwla gymhleth sy'n adlewyrchu poblogaeth, amddifadedd, a dangosyddion angen. Mae'r cam hwn yn cynnwys ymgynghoriad statudol â chynghorau a chraffu gan y Senedd.¹¹ Cyhoeddir gwybodaeth dros dro am grantiau penodol ar yr adeg hon hefyd. Yn dilyn ymgynghoriad, cyhoeddir y Setliad Terfynol, fel arfer ym mis Chwefror, yn cadarnhau dyraniad pob awdurdod ar gyfer y flwyddyn ariannol sy'n dechrau ym mis Ebrill. Yna, bydd y cynghorau'n paratoi'r fersiynau terfynol o'u cyllidebau blynyddol eu hunain a lefelau'r dreth gyngor, gan sicrhau bod refeniw a gwariant yn cael eu cydbwysu yn unol â'r gofynion statudol o dan Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992 a Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021. Mae'n ofynnol i'r awdurdodau osod cyllidebau cytbwys erbyn 11 Mawrth bob blwyddyn, gyda chymeradwyaeth ffurfiol gan y cyngor llawn.

Ceir cryn feirniadaeth o'r broses flynyddol hon. Mae'r pryderon yn canolbwyntio ar amseriad y setliad dros dro ychydig cyn y Nadolig, y cyfnod byr rhwng y setliad dros dro a'r setliad terfynol, y gofyniad i osod cyllidebau cytbwys erbyn mis Mawrth, a'r

¹¹ Trafodir ac asesir effeithiau dosbarthiadol newidiadau i ddata neu fethodoleg y fformiwla drwy'r is-grŵp swyddogion a'r grŵp cyllid gwleidyddol cyn y setliad dros dro.

ddibyniaeth barhaus ar setliadau blwyddyn o hyd. Gyda'i gilydd, mae'r ffactorau hyn yn golygu bod cynllunio ariannol tymor canolig a thymor hir yn anodd ac maent yn annog canolbwyntio ar reoli cyllidebau blynyddol¹² yn hytrach nag asesu anghenion lleol a chynaliadwyedd gwasanaethau yn y tymor hwy.¹³

Ochr yn ochr â chyllid refeniw, mae Llywodraeth Cymru hefyd yn cyhoeddi Setliad Cyfalaf Llywodraeth Leol, sy'n cwmpasu'r buddsoddiad mewn seilwaith ac asedau, yn ogystal â grantiau wedi'u targedu neu eu clustnodi ar gyfer gwasanaethau fel addysg a gofal cymdeithasol. Rhaid i gynghorau integreiddio'r ffrydiau ariannu amrywiol hyn i'w strategaethau ariannol tymor canolig, gan sicrhau cynaliadwyedd ariannol a chyd-fynd â'r blaenoriaethau cenedlaethol.

Mae'r craffu ar gyllid llywodraeth leol yng Nghymru yn gweithredu drwy bedair colofn ryng-gysylltiedig: goruchwyliaeth fewnol cynghorau, archwilio allanol, atebolrwydd seneddol datganoledig, a thryloywder cyhoeddus. Er bod cysylltiad agos â'r trefniadau yn Lloegr yn hanesyddol¹⁴, mae system Cymru wedi datblygu nodweddion penodol sy'n adlewyrchu datganoli, dyletswyddau statudol, a diwylliant cydweithredol rhwng awdurdodau lleol a Llywodraeth Cymru. Nid yw Cymru'n gweithredu un system rhybudd cynnar ffurfiol, fel fframwaith Cadernid Ariannol Japan. Yn hytrach, mae'n dibynnu ar ddull ataliol a chydweithredol sy'n monitro iechyd ariannol awdurdodau lleol yn barhaus drwy archwilio, goruchwyllo, a gwaith partneriaeth rhwng y cynghorau, Archwilio Cymru, a Llywodraeth Cymru. Rhaid i bob un o 22 awdurdod lleol Cymru weithredu systemau rheoli a chraffu ariannol cadarn o dan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000, Deddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992, a Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021. Yn fewnol, mae aelodau'r weithrediaeth neu'r cabinet yn cynnig cyllideb flynyddol a Strategaeth Ariannol Tymor Canolig y cyngor, tra bod pwyllgorau trosolwg a chraffu, sy'n cynnwys cynghorwyr nad ydynt yn aelodau o'r weithrediaeth, yn archwilio'r penderfyniadau ariannol a'r blaenoriaethau gwario. Eu rôl yw sicrhau bod y cyllidebau'n cyd-fynd ag amcanion llesiant y cyngor, gofynion gwasanaethau statudol, ac anghenion y gymuned. Mae'n ofynnol hefyd i gynghorau yng Nghymru gynnal pwyllgor archwilio, y cyfeirir ato fel pwyllgor llywodraethu ac archwilio o dan Ddeddf 2021. Mae'r pwyllgorau hyn yn adolygu adroddiadau archwilio mewnol, trefniadau rheoli risg, data perfformiad, a chanfyddiadau archwilio allanol.

¹² Mewn blynyddoedd blaenorol, mae Llywodraeth Cymru wedi darparu rhagolygon/dyraniadau dangosol tair blynedd o hyd.

¹³ Ar ben hynny, dim ond ychydig wythnosau o rybudd y mae aelwydydd yn ei gael am newidiadau ym miliau'r dreth gyngor cyn dechrau'r flwyddyn ariannol.

¹⁴ Er bod y systemau wedi ymrannu'n sylweddol yn ystod y blynyddoedd diwethaf wrth i'r asesiad o anghenion cymharol yn Lloegr gael ei atal.

Mae'r craffu allanol yng Nghymru yn cael ei arwain gan Archwilio Cymru, sef y corff cyhoeddus annibynnol sy'n gyfrifol am archwilio llywodraeth leol a chyrff cyhoeddus datganoledig eraill. Cafodd Archwilio Cymru ei sefydlu o dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004, mae'n gweithredu o dan awdurdod statudol Archwilydd Cyffredinol Cymru, ac mae'n cyflawni swyddogaethau archwilio ariannol ac archwilio perfformiad. Mae archwiliadau ariannol yn asesu a yw cyfrifon cynghorau'n rhoi darlun cywir a theg, ac mae gwaith archwilio perfformiad yn archwilio a oes trefniadau priodol ar waith i sicrhau gwerth am arian. Mae'r system hon yn sicrhau cysondeb ac annibyniaeth. Yn wahanol i Loegr, lle mae archwiliadau lleol yn cael eu cynnal gan gwmnïau preifat, mae pob archwiliad o awdurdod lleol yng Nghymru yn cael ei oruchwylio gan Archwilio Cymru, gan gynnal model archwilio unedig a chanddo atebolrwydd cyhoeddus.

Ar lefel genedlaethol, ceir craffu ar gyllid llywodraeth leol drwy Lywodraeth Cymru, y Senedd, a phwyllgorau cysylltiedig. Mae Is-adran Polisi Cyllid a Chynaliadwyedd Llywodraeth Leol Llywodraeth Cymru yn cyfrifo'r Setliad Llywodraeth Leol yn unol â'r fformiwla y cytunwyd arni gyda llywodraeth leol yng Nghymru, gan nodi cyfanswm y dyraniad cyllid blyneddol i gynghorau. Mae'r Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol yn cyflwyno'r setliad drafft a'r setliad terfynol i'r Senedd, lle maent yn destun craffu gan bwyllograu ac ymgynghori â CLILC ac awdurdodau unigol. Yn y Senedd, mae'r Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai a'r Pwyllgor Cyllid yn craffu ar y setliad, tryloywder y gyllideb, a'r polisi cyllidol ehangach. Gallant alw ar weinidogion, swyddogion Archwilio Cymru, a chynrychiolwyr CLILC i roi tystiolaeth. Mae adroddiadau gan Archwilio Cymru hefyd yn cyfrannu at y craffu seneddol hwn, gan alluogi'r Senedd i fonitro tueddiadau o ran cynaliadwyedd ariannol, llywodraethu, a chanlyniadau gwasanaethau ar draws awdurdodau lleol.

Mae system Cymru yn rhoi pwyslais cryf ar ymgysylltu â'r cyhoedd a bod yn agored. Mae'n ofynnol i'r cynghorau gyhoeddi datganiadau ariannol, adroddiadau archwilio, a chrynodebau perfformiad ar eu gwefannau. Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 ddyletswyddau newydd yn ymwneud â hunanasesu ac adolygiadau perfformiad gan banel, gan ei gwneud yn ofynnol i gynghorau ddangos gwelliant parhaus a gwydnwch ariannol. Mae'r dull hwn yn ategu'r archwilio ffurfiol drwy wreiddio myfyrio mewnol ac adrodd cyhoeddus. Mae gan breswylwyr hawliau statudol i archwilio cyfrifon, holi archwilydd, a gwrthwynebu gwariant anghyfreithlon o dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004.

Mae gan nifer o statudau a chytundebau strategol diweddar oblygiadau sylweddol i gyllid llywodraeth leol yng Nghymru hefyd. Mae Deddf Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) 2024 yn diwygio dwy gyfundrefn drethu leol allweddol, sef ardrethi annomestig (ardrethi busnes) a'r dreth gyngor. Mae ei darpariaethau ar ardrethi annomestig yn newid amllder y prisiau er mwyn adlewyrchu amodau economaidd yn

well a chryfhau pwerau Llywodraeth Cymru i ddiwygio rhyddhadau, gosod lluosyddion gwahaniaethol, a mynd i'r afael ag arferion osgoi. O ran y dreth gyngor, mae'r Ddeddf yn galluogi cydgrynhoi a diwygio disgowntiau, diystiriadau, ac esemptiadau, ac mae'n cyflwyno pwerau rheoleiddio wedi'u diweddarau i foderneiddio'r system. Mae hefyd yn pennu'r dyddiad ailbrisio nesaf yn 2028, gydag ailbrisiadau dilynol ar gylch pum mlynedd, ac yn darparu pwerau i ddiwygio'r cyfraddau ym mhob band prisio. Felly, y Ddeddf yw'r prif fecanwaith deddfwriaethol ar gyfer diwygio strwythur a gweinyddiaeth trethiant lleol sy'n benodol i Gymru.

Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn ymwneud yn bennaf â llywodraethu, trefniadau etholiadol, a pherfformiad, ond mae hefyd yn cynnwys darpariaethau sy'n croestorri â chyllid. Mae'r rhain yn cynnwys dyletswyddau sy'n effeithio ar gyllidebu, tryloywder, ac ymgysylltu â dinasyddion, yn ogystal â phwerau galluogi sy'n dylanwadu ar gyflenwi gwasanaethau ac, yn eu tro, ar strwythurau cost a chyllido. Mae'r Ddeddf yn gosod disgwyliadau ar gyfer craffu ariannol, adrodd ar berfformiad, ac atebolrwydd democrataidd cryfach, ac mae'n rhaid i gynghorau adlewyrchu pob un ohonynt yn eu prosesau cynllunio ariannol. Mae Deddfau cynharach Cymru, yn enwedig y rhai a ddeddfwyd yn 2014 a 2017, hefyd yn arwyddocaol oherwydd eu bod wedi datganoli pwerau cyllidol allweddol i Gymru, yn fwyaf arbennig y gallu i bennu Cyfraddau Treth Incwm Cymru a rheolaeth dros rai trethi amgylcheddol ac eiddo, gan gynnwys y Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi. Mae'r Deddfau hyn yn sail i'r adnoddau cyllidol sydd ar gael i Lywodraeth Cymru ac felly maent, yn anuniongyrchol, yn llywio'r adnoddau a'r hyblygrwydd sydd ar gael i lywodraeth leol.

Mae nifer o fecanweithiau sefydliadol yn cefnogi perthnasoedd rhynglywodraethol yng Nghymru. Cyngor Partneriaeth Cymru yw'r prif fforwm sy'n cysylltu llywodraeth leol a'r llywodraeth ddatganoledig ac fe'i sefydlwyd o dan adrannau 72 a 73 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae'n dod â Gweinidogion Cymru, arweinwyr llywodraeth leol, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, a chyrrff perthnasol eraill at ei gilydd. Ei bwrpas yw hyrwyddo cydweithio, trafod materion strategol, a chynghori llywodraeth Cymru ar bolisi a chyllid llywodraeth leol. Mae'r Cyngor Partneriaeth yn cwrdd sawl gwaith y flwyddyn ac mae'n gweithredu fel corff ymgynghori yn hytrach na chorff gwneud penderfyniadau. Mae ei waith yn cael ei gefnogi gan is-grwpiau a gweithgorau sy'n canolbwyntio ar feysydd fel cyllid, diwygio llywodraethu, a chydweithredu ar wasanaethau. Er bod ei sail statudol yn sicrhau ymgysylltu rheolaidd, mae rhai beirniaid wedi dadlau ei fod yn gweithredu'n fwy fel fforwm ar gyfer ymgynghori nag ar gyfer gwneud penderfyniadau ar y cyd. Er bod y Cyngor Partneriaeth yn fwy sylweddol na threfniadau tebyg yn Lloegr, mae lle o hyd i ddiwygio mewn perthynas â phwerau gwneud penderfyniadau ffurfiol. Mae gan CLILC rôl ganolog fel llais cyfunol llywodraeth leol yng Nghymru ac mae'n gweithredu

fel cyfryngwr allweddol o fewn perthnasoedd rhynglywodraethol. Mae'n cynrychioli cynghorau mewn negodiadau ar setliadau ariannu, newid deddfwriaethol, a safonau gwasanaeth. Mae perthynas waith agos CLILC â Llywodraeth Cymru, a nodweddir yn aml gan greu consensws yn hytrach na gwrthdaro, yn adlewyrchu diwylliant gwleidyddol llai a mwy rhwydweithiol Cymru. Mae'r gymdeithas yn cymryd rhan weithredol yn y Cyngor Partneriaeth ac ar ystod eang o fyrddau cyngori Llywodraeth Cymru, gan lywio gwaith dylunio polisïau a fframweithiau ariannol.

Yn ogystal, llofnodwyd Cytundeb Partneriaeth Strategol rhwng llywodraeth leol a'r llywodraeth ganolog ym mis Mehefin 2025 gan y Prif Weinidog, Arweinydd CLILC, Llywydd CLILC, ac Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol a Thai. Mae'r cytundeb 23 tudalen hwn yn ffurfioli'r berthynas hirsefydlog rhwng Llywodraeth Cymru a 22 awdurdod lleol Cymru. Er nad yw'n statudol, mae wedi cael ei gymeradwyo gan arweinwyr yr holl brif gynghorau. Mae'r cytundeb yn sail i Gyngor Partneriaeth statudol Cymru a threfniadau partneriaeth cysylltiedig, ac mae'n nodi rolau priodol llywodraethu cenedlaethol, lleol, a rhanbarthol. Mae hefyd yn cydnabod yr angen i Lywodraeth Cymru gydbwysu'r cyllid ar gyfer llywodraeth leol o fewn yr amlen ariannol gyffredinol sydd ar gael i gefnogi ei chyfrifoldebau a'i blaenoriaethau ehangach. Yn bwysig, mae'r cytundeb yn rhoi blaenoriaeth i ddefnyddio setliadau ariannol amlflwyddyn lle bynnag y bo modd. Mae protocol ar grantiau wedi'u neilltuo, a ddatblygwyd ar y cyd fel rhan o'r broses hon, yn ailddatgan ymhellach ymrwymiad Llywodraeth Cymru i ddarparu cymaint o sicrwydd ariannol â phosibl mewn perthynas â chyllid wedi'i glustnodi ac i bennu strategaethau tymor hwy clir, y cytunwyd arnynt, ar gyfer grantiau o'r fath.

Ffynonellau incwm ar gyfer llywodraeth leol

Y Grant Cynnal Refeniw, a ddosberthir gan Lywodraeth Cymru, yw'r ffynhonnell incwm unigol fwyaf ar gyfer y rhan fwyaf o awdurdodau lleol Cymru, ac mae fel arfer yn cyfrif am oddeutu 60–70% o gyfanswm y refeniw. Gall y cynghorau i gyd wario'r grant hwn, nad yw'n cael ei neilltuo, yn ôl eu disgrisiwn, gan ganiatáu hyblygrwydd wrth flaenoriaethu gwasanaethau yn unol ag anghenion y gymuned leol. Pennir dosbarthiad y Grant Cynnal Refeniw drwy fformiwla gymhleth sy'n seiliedig ar anghenion cymharol ac sy'n ystyried ffactorau gan gynnwys maint y boblogaeth, y proffil demograffig, lefelau amddifadedd cymdeithasol, teneurwydd a gwasgariad y boblogaeth, cost darparu gwasanaethau penodol, ac argaeledd incwm lleol. Nod y fformiwla yw sicrhau bod awdurdodau sydd â mwy o anghenion neu gostau cyflenwi gwasanaethau uwch yn cael mwy o gyllid yn gyfrannol. Y fformiwla ddosbarthu yw'r mecanwaith y mae Llywodraeth Cymru yn ei ddefnyddio i bennu sut mae'r Grant Cynnal Refeniw yn cael ei rannu ar draws 22 awdurdod lleol Cymru. Mae'n ceisio rhannu'r pot cyllid llywodraeth leol nad ydyw wedi cael ei neilltuo mewn ffordd sy'n adlewyrchu anghenion ac adnoddau cymharol. Rhan ganolog o'r fformiwla yw cyfrifo Asesiad o Wariant Safonol pob cyngor, sy'n rhoi amcangyfrif o'r cyllid sydd ei angen i ddarparu lefel safonol o wasanaethau. Mae'r Asesiad o Wariant Safonol yn fesur tybiannol. Nid yw'n rhagnodi faint y mae'n rhaid i gyngor ei wario, ond mae'n sail i lefel y grant y mae'n ei gael. Mae cynghorau sydd ag anghenion uwch a chapasiti is i godi incwm yn lleol yn cael mwy o gymorth drwy'r Grant Cynnal Refeniw.¹⁵ Mae cyfrifiad yr Asesiad o Wariant Safonol wedi'i strwythuro o amgylch blociau gwasanaeth sy'n adlewyrchu prif gyfrifoldebau'r cynghorau. Mae'r prif flociau'n cynnwys:

- Addysg, wedi'i yrru gan niferoedd disgyblion a'i bwysoli yn ôl proffil oedran, amddifadedd, anghenion o ran y Gymraeg, a gwledigrwydd.
- Gwasanaethau cymdeithasol, yn seiliedig ar strwythur oedran y boblogaeth, gan gynnwys nifer y bobl hŷn a phlant, ochr yn ochr â dangosyddion amddifadedd, cyfraddau anabledd, a gwledigrwydd neu deneurwydd y boblogaeth.

¹⁵ Lluniwyd y dangosyddion angen cymharol drwy ddefnyddio technegau atchweliad a dyma'r ffactorau sy'n gyrru'r angen i wario. Yn fethodolegol, bwriedir iddynt fod yn bethau na all dewisiadau lleol gael dylanwad uniongyrchol arnynt.

- Priffyrdd, trafnidiaeth, a gwasanaethau amgylcheddol, sy'n adlewyrchu ffactorau fel hyd ffyrdd, lefel y traffig, dwysedd y boblogaeth, a theneurwydd y boblogaeth.
- Gwasanaethau eraill, gan gynnwys diwylliant, tai, cynllunio, ac iechyd yr amgylchedd, gan ddefnyddio dangosyddion procsi fel maint y boblogaeth, llwyth achosion, amddifadedd, neu wledigrwydd.

Mae pob bloc gwasanaeth yn defnyddio dangosyddion angen cymharol ac yn defnyddio pwysoliadau y cytunwyd arnynt drwy weithgorau technegol sy'n cynnwys Llywodraeth Cymru, cynrychiolwyr llywodraeth leol, ac ystadegwyr Llywodraeth Cymru. Mae'r rhain yn cael eu cydlynu drwy is-grŵp dosbarthu cyllid penodol. Mae cynghorau mwy cefnog, megis Sir Fynwy, yn tueddu i gael llai o grant ar sail gymharol, oherwydd yr asesir bod ganddynt sylfaen treth gyngor gryfach a mwy o gapasiti i godi incwm yn lleol. Mae cynghorau mwy difreintiedig neu rai lle mae lefel yr angen yn uchel, fel Blaenau Gwent neu Ferthyr Tudful, yn cael mwy o gymorth ar sail gymharol oherwydd lefelau uwch o angen cymdeithasol a sylfeini trethu lleol gwannach.

Codir ardrethi annomestig, a elwir yn aml yn ardrethi busnes, ar eiddo amhreswyl gan gynnwys siopau, swyddfeydd, ffatrioedd, a warysau. Yng Nghymru, mae'r ardrethi hyn yn cael eu casglu gan awdurdodau lleol ond yn cael eu cydgasglu'n genedlaethol a'u hailddosbarthu drwy'r setliad llywodraeth leol. Asesir gwerth ardrethol pob eiddo gan Asiantaeth y Swyddfa Brisiol, gydag ailbrisiadau cyfnodol, yn fwyaf diweddar yn 2023. Mae Llywodraeth Cymru yn pennu un lluosydd cenedlaethol, a ddefnyddir yn unffurf ledled Cymru, i gyfrifo'r ardrethi sy'n daladwy ar bob eiddo. Mae Cymru wedi defnyddio ei phwerau datganoledig i fabwysiadu dull gweithredu gwahanol i Loegr, gan gynnwys cynlluniau rhyddhad amrywiol ar gyfer busnesau bach a defnyddio rhyddhad ardrethi manwerthu i gefnogi'r stryd fawr.

Er bod cynghorau'n casglu ardrethi busnes yn lleol, nid ydynt yn cadw'r refeniw'n uniongyrchol. Yn hytrach, mae'r derbyniadau'n cael eu cydgasglu a'u hailddosbarthu drwy'r setliad¹⁶, sy'n golygu nad yw awdurdodau sydd â sylfaen drethu fasnachol¹⁷ neu ddiwydiannol fawr yn elwa'n awtomatig o dwf economaidd lleol¹⁸. Mae'r dull canolog hwn wedi'i gynllunio i leihau anghydraddoldeb rhwng cynghorau sydd â sylfeini masnachol gwahanol, ond gall wanhau'r cymhellion i awdurdodau lleol

¹⁶ Mae ardrethi busnes yn cael eu hailddosbarthu ar sail poblogaeth tra mai'r Grant Cynnal Refeniw yw'r ffactor cydbwyso, ac mae'n cael ei ailddosbarthu gan ddefnyddio'r cyfrifiad fformiwla angen cymharol a nodwyd yn flaenorol.

¹⁷ Mae'r rhain yn tueddu i fod yn eiddo sy'n ganolog neu'n uchel eu gwerth. Ceir nifer sylweddol o awdurdodau sydd â busnesau bach yn bennaf, ac eiddo llai gwerthfawr, nad ydynt yn cyfrannu'n fawr at refeniw ardrethi busnes.

¹⁸ Rhaid nodi mai ychydig iawn o awdurdodau lleol sydd ar eu colled yn net oherwydd cydgasglu ac ailddosbarthu. Mae'r rhan fwyaf ohonynt yn elwa yn y rhan fwyaf o flynyddoedd.

hyrwyddo datblygiad economaidd. Mae hyn yn wahanol i Loegr, sydd wedi gweithredu trefn cadw ardrethi busnes yn rhannol, ac yn llawn ar adegau, ers 2013. Mae Cymru wedi cadw system gydgasglu er mwyn blaenoriaethu tegwch rhwng lleoedd. Yn fwy diweddar, mae Cymru wedi cyflwyno Porthladdoedd Rhydd ym Mhort Talbot ac Aberdaugleddau, sef y Porthladd Rhydd Celtaidd gyda'i gilydd, yn ogystal ag yn Ynys Môn, ac mae'r rhain yn cynnwys elfennau o ryddhad a chadw ardrethi busnes.

I awdurdodau lleol Cymru, mae'n parhau i fod yn wir mai'r dreth gyngor yw'r ffynhonnell refeniw fwyaf sylweddol sy'n cael ei chodi'n lleol. Mae'r dreth hon, sy'n seiliedig ar eiddo, yn cael ei chodi ar eiddo domestig, ac mae pob eiddo domestig yn cael ei roi mewn un o naw band prisio, A i I, ar sail amcangyfrif o werthoedd eiddo ym mis Ebrill 2003. Mae hyn yn wahanol i Loegr, sy'n defnyddio wyth band, gan fod Cymru'n cynnwys band uwch ychwanegol. Mae dosbarthiad eiddo yng Nghymru yn tueddu tuag at ben isaf y farchnad dai.

Mae pob awdurdod lleol yn gosod ei gyfradd treth gyngor yn flynyddol, gan arwain at amrywiadau ar draws 22 cyngor Cymru. Er bod eiddo yn y bandiau uwch yn talu mwy mewn termau arian parod, mae'r dreth yn dal yn ostynggraddol o'i hasesu yn erbyn gwerthoedd eiddo cymharol. Mae cymarebau a osodir yn genedlaethol yn pennu'r berthynas rhwng y bandiau, gyda Band D fel arfer yn cael ei ddefnyddio fel y meincnod ar gyfer cymharu. Gellir gostwng atebolrwydd treth gyngor drwy ddisgowntiau ar gyfer meddianwyr unigol, myfyrwyr, a grwpiau cymwys eraill, tra bod rhai aelwydydd ac eiddo wedi'u heithrio'n llwyr. Mae'r dreth gyngor yn darparu tua 21–40% o refeniw awdurdodau lleol yng Nghymru, sy'n golygu ei bod yn ffynhonnell gyllido hollbwysig. Y tu hwnt i gynhyrchu refeniw, mae hefyd yn cefnogi ymreolaeth gyllidol ac atebolrwydd lleol, gan fod yn rhaid i aelodau etholedig gyfiawnhau unrhyw gynnydd i drethdalwyr lleol. Serch hynny, er gwaethaf ei phwysigrwydd, y dreth gyngor, i bob pwrpas, yw'r unig ffrwd incwm leol sy'n seiliedig ar dreth sydd ar gael i lywodraeth leol yng Nghymru o hyd.

Mae awdurdodau lleol Cymru hefyd yn cael amrywiaeth eang o grantiau penodol gan Lywodraeth Cymru ac, mewn rhai achosion, gan adrannau'r DU at ddibenion diffiniedig. Rhaid i'r grantiau hyn, sydd wedi'u neilltuo, gael eu gwario ar wasanaethau neu brosiectau dynodedig ac maent yn cynnwys cyllid ar gyfer ysgolion, fel y Grant Datblygu Disgyblion, mentrau gofal cymdeithasol, atal digartrefedd, cynnal priffyrdd, ac ymyriadau eraill wedi'u targedu. Mae maint y cyllid grant penodol yn amrywio'n fawr rhwng awdurdodau, yn dibynnu ar angen, meini prawf cymhwysedd, a phrosesau bidio llwyddiannus.¹⁹ Er bod grantiau o'r fath yn

¹⁹ Rhaid nodi bod cyfran sylweddol o'r grantiau yn seiliedig ar fformiwla, yn hytrach na'u bod yn cael eu gyrru gan brosesau ymgeisio.

cefnogi'r gwaith o gyflenwi mewn meysydd blaenoriaeth, gallant gynyddu'r cymhlethdod gweinyddol a chyfyngu ar hyblygrwydd lleol, gan na ellir ailddyrannu cyllid i fynd i'r afael â phwysau eraill.

Yn ogystal, mae awdurdodau lleol yn cynhyrchu incwm drwy ffioedd a thaliadau am ystod eang o wasanaethau. Mae'r rhain yn cynnwys ffioedd ceisiadau cynllunio, taliadau trwyddedu, mynediad i ganolfannau hamdden, parcio, casglu gwastraff masnachol, a thaliadau am rai gwasanaethau gofal cymdeithasol. Mae'r cwmpas ar gyfer codi tâl wedi'i gyfyngu gan ddeddfwriaeth, gyda rhai gwasanaethau'n gorfod bod am ddim yn y man defnyddio ac eraill yn destun uchafswm taliadau sy'n cael ei reoleiddio. Mae llawer o awdurdodau wedi cynyddu eu dibyniaeth ar ffioedd a thaliadau i wrthbwysu pwysau ariannol, er bod gan y dull hwn derfynau cyfreithiol ac ymarferol clir, gan y gallai taliadau uchel atal defnydd neu effeithio'n anghymesur ar breswylwyr is eu hincwm. Mae incwm o ffioedd a thaliadau fel arfer yn cyfrif am tua 10–15% o gyfanswm y refeniw, er bod hyn yn amrywio'n sylweddol yn ôl awdurdod yn dibynnu ar y proffil demograffig, y cyfuniad o wasanaethau, a phenderfyniadau prisiau lleol.

Ar gyfer gwariant cyfalaf, a ddiffinnir fel buddsoddiad mewn asedau hirdymor fel adeiladau, ffyrdd, a seilwaith, mae cynghorau'n defnyddio amrywiaeth o ffynonellau cyllid. Gellir defnyddio derbyniadau cyfalaf a gynhyrchir drwy werthu asedau, megis tir neu adeiladau nad oes eu hangen, i ariannu prosiectau cyfalaf newydd. Fodd bynnag, mae'r derbyniadau hyn yn eu hanfod yn rhai untro ac yn dibynnu ar argaeledd asedau ac amodau'r farchnad ar y pryd.

Gall awdurdodau lleol fenthycu hefyd i ariannu buddsoddiad cyfalaf, fel arfer drwy'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus, sy'n darparu benthyciadau ar gyfraddau llog cymharol ffafriol. Mae Llywodraeth Cymru yn gosod terfynau benthycu cyffredinol drwy'r setliad cyfalaf blyneddol, er bod cynghorau'n cadw rhywfaint o ymreolaeth o dan fframwaith y Cod Darbodus. Mae hyn yn caniatáu i awdurdodau fenthycu ar yr amod eu bod yn gallu dangos bod y benthycu'n fforddiadwy, yn ddarbodus, ac yn gynaliadwy.

Mae newidiadau deddfwriaethol diweddar wedi rhoi pwerau ychwanegol i gynghorau Cymru godi refeniw. Gall awdurdodau'n awr godi premiymau o hyd at 300% ar ail gartrefi ac eiddo gwag hirdymor, sy'n sylweddol uwch na chyfradd safonol y dreth gyngor. Bwriad y mesur hwn yw codi refeniw ychwanegol ac atal eiddo rhag cael ei gadw'n wag mewn ardaloedd lle ceir pwysau o ran tai. Ar ben hynny, mae Cymru wedi cyflwyno pwerau galluogi ar gyfer ardoll dwristiaeth, sy'n caniatáu i gynghorau godi tâl ar ymwelwyr sy'n aros mewn llety a osodir yn fasnachol. Er nad yw wedi cael ei roi ar waith yn gyffredinol eto, mae'n ffrwd incwm newydd bosibl ar gyfer ardaloedd lle ceir gweithgarwch twristiaeth sylweddol. Mae ffynonellau incwm llai eraill yn

cynnwys enillion ar fuddsoddiadau a ddelir mewn cronfeydd wrth gefn, gweithgareddau rheoli trysorlys, incwm rhent o ddaliadau eiddo masnachol, incwm o wasanaethau masnachu gyda chyrff cyhoeddus eraill, a phartneriaethau â sefydliadau sector preifat ar gyfer cyflenwi gwasanaethau.

Tabl 1: Ffynonellau incwm

Ffynhonnell incwm	% cyfraniad 2023-2024	% cyfraniad 2024-2025	% cyfraniad 2025-2026
Grant Cynnal Refeniw	46	45	46
Y dreth gyngor	20	22	22
Ardrethi annomestig wedi'u hailddosbarthu (ardrethi busnes)	11	11	11
Grantiau penodol	23	22	21
Cyfanswm	100%	100%	100%

Ffynhonnell: StatsCymru (2025a)

Mae Tabl 1 yn rhoi dadansoddiad bras o gyfraniad y prif ffrydiau refeniw sydd ar gael i lywodraeth leol yng Nghymru ac yn dangos sefydlogrwydd cymharol y ffynonellau incwm hyn dros y tri chyfnod cyllideb diwethaf. Y Grant Cynnal Refeniw yw'r cyfraniad mwyaf, sef 46% o'r incwm rhagamcanol yn 2025–26. Mae ardrethi annomestig wedi'u hailddosbarthu yn cyfrif am 11%, tra bod grantiau penodol yn cyfrif am 21%. Mae'r dreth gyngor leol yn cyfrannu 22%. Mae'r ystod gyfyngedig o ffynonellau incwm a ddangosir yn y tabl yn amlygu dibyniaeth y sector ar grantiau'r llywodraeth ganolog a'i ddibyniaeth gyfyngedig ar un dreth a godir yn lleol.

Disgresiwn ynghylch gwario

Mae awdurdodau lleol Cymru yn wynebu cyfyngiadau sylweddol ar eu disgresiwn gwario, gan greu cydbwysedd cymhleth rhwng dyletswyddau statudol, cyllid wedi'i glustnodi, a gwasanaethau disgresiynol. Er bod gan gynghorau hyblygrwydd ffurfiol o ran sut maent yn blaenoriaethu ac yn dyrannu adnoddau, gan nad yw'r Grant Cynnal Refeniw wedi'i neilltuo, gall hyn gyflwyno darlun camarweiniol yn ymarferol. Rhaid i wasanaethau statudol fel addysg, gwasanaethau cymdeithasol, a thai gael eu hariannu'n gyntaf er mwyn bodloni gofynion cyfreithiol sylfaenol. O ganlyniad, mae gwasanaethau anstatudol, gan gynnwys gwasanaethau amgylcheddol lleol, llyfrgelloedd, canolfannau hamdden, a'r celfyddydau, yn aml yn cael eu hariannu o'r adnoddau sy'n weddill yn unig. Yr hyn sy'n heriol yw mai dyma'n aml y gwasanaethau y mae preswylwyr yn eu cysylltu agosaf â darpariaeth awdurdodau lleol.

Mae Tabl 2, isod, yn nodi prif feysydd gwariant refeniw awdurdodau lleol yn amcanestyniad diweddaraf y gyllideb, ac eithrio cyfraniadau'r heddlu, tân, a pharciau cenedlaethol. Cyfanswm y gyllideb refeniw amcanestynedig ar gyfer 2025–26 yw £10.3 biliwn. Addysg yw'r gydran fwyaf, sef £3.9 biliwn. Mae'r gwasanaethau cymdeithasol yn dilyn ar £3.1 biliwn, tra bod tai yn cyfrif am ychydig dros £1 biliwn. Mae'r meysydd gwariant nodedig eraill yn cynnwys gwasanaethau amgylcheddol lleol (£521.7 miliwn), ffyrdd a thrafnidiaeth (£319.6 miliwn), llyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a hamdden (£235.6 miliwn), casglu trethi lleol (£57.3 miliwn), ariannu dyledion (£361.8 miliwn), a gweinyddiaeth ganolog (£459.4 miliwn).

Mae'r amrywiadau mwyaf sylweddol mewn gwariant yn ymwneud ag ariannu dyledion, casglu trethi lleol, gweinyddiaeth ganolog a refeniw arall, a chynllunio, a datblygu economaidd a chymunedol. Parhaodd ariannu dyledion â'i duedd ddiweddar ar i fyny, gan gynyddu 7.8% ymhellach, tra cynyddodd y gwariant ar gasglu trethi lleol 16.8%, gan adlewyrchu o bosibl bwysigrwydd cynyddol cyfraddau casglu o ran cwrdd â'r refeniw a ragamcanwyd. I'r gwrthwyneb, gostyngodd y gwariant ar gynllunio, a datblygu economaidd a chymunedol, ac ar weinyddiaeth ganolog, ac mae'n debygol bod hynny'n adlewyrchu'r pwysau ar feysydd disgresiynol wrth i gostau addysg a gwasanaethau cymdeithasol barhau i godi.

Tabl 2: Gwariant Refeniw ar lefel gwasanaethau

	£ miliwn	£ miliwn	£ miliwn	%
Gwariant cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol	2024-25	2025-26	Newid	Newid canrannol
Addysg	3,670.4	3,957.2	286.8	7.8
Gwasanaethau cymdeithasol	2,866.8	3,139.3	272.5	9.5
Tai	1,022.1	1,039.6	17.5	1.7
Gwasanaethau amgylcheddol lleol	505.1	521.7	16.7	3.3
Ffyrdd a thrafnidiaeth	311.8	319.6	7.8	2.5
Llyfrgelloedd, diwylliant a threftadaeth, chwaraeon a hamdden	230.6	235.6	5.0	2.2
Cynllunio, datblygu economaidd a chymunedol	195.0	159.8	-35.3	-18.1
Casglu trethi lleol	49.0	57.3	8.2	16.8
Ariannu dyledion	335.6	361.8	26.2	7.8
Gweinyddiaeth ganolog a refeniw arall	487.1	459.4	-27.7	-5.7

	£ miliwn	£ miliwn	£ miliwn	%
Cyfanswm gwariant cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol	9,673.5	10,251.2	577.8	6.0

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru (2025b)

Mae Tabl 3, isod, yn nodi'r gwariant cyfalaf sy'n cael ei ragamcanu ar gyfer 2025–26 ochr yn ochr â'r ddau gyfnod cyllideb blaenorol. Gwariant cyfalaf cyfun sy'n gysylltiedig â thai yw'r categori mwyaf, ac yna addysg, cynllunio a datblygu economaidd, ffyrdd a thrafnidiaeth, gwasanaethau amgylcheddol, gwasanaethau lleol eraill, llyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a hamdden, a gwasanaethau cymdeithasol. Mae'r cynnydd mwyaf mewn gwariant cyfalaf yn ymwneud â gwasanaethau cymdeithasol, a gododd 41%, er bod hynny o sylfaen gymharol isel, a gwasanaethau amgylcheddol, a gynyddodd 35.3%. Cofnodwyd y gostyngiadau mwyaf sylweddol mewn cynllunio a datblygu economaidd, a ostyngodd 17.7%, a llyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a hamdden, a ostyngodd 1.2%.

Tabl 3: Gwariant Cyfalaf

	£ miliwn	£ miliwn	£ miliwn	%
Gwariant cyfalaf	Alldro 2023-24	Rhagolwg 2024-25	Rhagolwg 2025-26	Newid rhwng rhagolwg 2025-26 a rhagolwg 2024-25
Addysg	509.1	589.9	577.6	-2.1
Gwasanaethau cymdeithasol	38.5	32.2	45.4	41.0
Ffyrdd a thrafnidiaeth	291.5	227.2	230.4	1.4
Tai (Cyfrif refeniw tai (HRA))	394.2	553.2	632.1	14.3

	£ miliwn	£ miliwn	£ miliwn	%
Tai (Tai heblaw'r Cyfrif Refeniw Tai)	79.3	74.3	79.3	6.6
Cyfanswm tai	473.6	627.6	711.4	13.4
Gwasanaethau Lleol (Amgylcheddol)	183.8	150.0	203.0	35.3
Gwasanaethau Lleol (cynllunio a datblygu economaidd)	172.6	429.2	353.4	-17.7
Gwasanaethau lleol (Llyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a hamdden)	72.9	116.2	114.8	-1.2
Gwasanaethau lleol (eraill)	102.3	142.5	151.7	6.5
Cyfanswm gwasanaethau lleol	531.6	837.9	822.9	-1.8
Cyfanswm cynghorau sir/bwrdeistref	1,844.3	2,314.7	2,387.6	3.1

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru (2025b)

Mae Tabl 4, isod, yn disgrifio'r rhagamcan o'r cyllido ar gyfer gwariant cyfalaf yn 2025–26, wedi'i rannu rhwng ffynonellau cyllido allanol a mewnol. Mae grantiau cyfalaf gan Lywodraeth Cymru ac adrannau eraill Llywodraeth y DU yn cyfrif am 43% o gyfanswm y cyllido. Mae trefniadau benthyca a chredyd yn cynrychioli 39%, sy'n cynnwys 7% o fenthyciadau a gefnogir gan y llywodraeth a 32% o fenthyciadau digymorth a threfniadau credyd eraill. Mae gwariant cyfalaf a godir ar gyfrifon refeniw heblaw am y Cyfrif Refeniw Tai yn cyfrif am 8% o'r cyllido. Mae derbyniadau cyfalaf, grantiau cyfalaf a chyfraniadau o ffynonellau eraill, y lwfans atgyweiriadau mawr, a gwariant cyfalaf a godir ar gyfrifon refeniw'r Cyfrif Refeniw Tai yn cyfrif am lai na 3%

yr un. Er bod benthyca a chredyd yn elfennau o gyllid cyfalaf llywodraeth leol sydd wedi hen ennill eu plwyf, mae’n werth nodi mai benthyca digymorth yw’r ail ffynhonnell unigol fwyaf o gyllid cyfalaf ar ôl grantiau cyfalaf y llywodraeth.

Tabl 4: Cyllido Gwariant Cyfalaf

Cyllid Cyfalaf	2024-5 %	2025-6 %
Grantiau cyfalaf gan Lywodraeth Cymru ac adrannau eraill Llywodraeth y DU	39 %	43 %
Grantiau cyfalaf a chyfraniadau o ffynonellau eraill	3 %	2 %
Derbyniadau cyfalaf	3 %	3 %
Lwfans atgyweiriadau mawr	2 %	2 %
Gwariant cyfalaf a godir ar gyfrif refeniw (heblaw’r Cyfrif Refeniw Tai)	10 %	8 %
Gwariant cyfalaf a godir ar gyfrif refeniw (Cyfrif Refeniw Tai)	5 %	3 %
Trefniadau benthyca a chredyd sy’n cael cymorth gan y llywodraeth	7 %	7 %
Trefniadau benthyca a chredyd eraill ²⁰	31 %	32 %

Ffynhonnell: StatsCymru (2025b)

²⁰ I bob pwrpas, y benthyca a’r credyd sydd y tu hwnt i gymorth Llywodraeth Cymru, a ysgogir gan yr awdurdodau lleol eu hunain.

Cydraddoli adnoddau rhwng lleoliadau

Yng Nghymru, mae cydraddoli yn un o egwyddorion canolog y system cyllid llywodraeth leol ddatganoledig. Ei nod yw sicrhau bod preswylwyr ar draws pob un o'r 22 awdurdod lleol yng Nghymru yn gallu cael mynediad at lefelau cymharol debyg o wasanaethau cyhoeddus am lefelau tebyg o drethiant lleol, beth bynnag fo'r amrywiadau lleol mewn cyfoeth, gwerth eiddo, neu'r pwysau ar wasanaethau. Gan fod awdurdodau lleol yn dibynnu'n drwm ar gyllid Llywodraeth Cymru, sy'n cyfrif am tua dwy ran o dair o incwm refeniw, mae cydraddoli'n digwydd yn bennaf drwy ddosbarthu'r Grant Cynnal Refeniw ac ailddosbarthu ardrethi annomestig, gan weithredu ochr yn ochr â'r asesiad o anghenion cymharol. Gyda'i gilydd, yr elfennau hyn yw'r Cyllid Allanol Cyfun, sef y prif gyfrwng ar gyfer cydraddoli adnoddau yng Nghymru.

Mae cyfanswm yr Asesiad o Wariant Safonol ar gyfer pob awdurdod yn amcangyfrif tybiannol o'r adnoddau sydd eu hangen i ddarparu lefel safonol o wasanaethau. Mae'r asesiadau hyn yn cael eu gosod yn erbyn cyfanswm y cyllid sydd ar gael, gyda dosbarthiad y Grant Cynnal Refeniw yn addasu ar gyfer gwahaniaethau mewn capasiti cyllidol, gan drosglwyddo adnoddau, i bob pwrpas, o ardaloedd sydd â gallu uwch i godi trethi i'r rhai sydd â chapasiti is neu fwy o angen. Mae hyn yn gweithredu ochr yn ochr ag ailddosbarthu ardrethi busnes wedi'u cydgasglu, sy'n cael eu dyrannu'n fras yn gyfrannol â'r boblogaeth. Mae'r mecanwaith hwn yn sicrhau nad yw awdurdodau sydd â sylfaen drethu fasnachol fawr, fel Caerdydd neu Abertawe, yn cael budd anghymesur, tra bo cynghorau llai neu gynghorau mwy gwledig yn parhau i gael cyfran sy'n seiliedig ar anghenion. Mae cydgasglu ardrethi busnes hefyd yn hybu rhagweladwydd ac effaith ailddosbarthu glir. Mae hyn yn caniatáu i gynghorau gynllunio cyllidebau gyda mwy o sicrwydd nag a fyddai'n bosibl o dan gynlluniau cadw ardrethi'n lleol, fel y rhai sy'n gweithredu yn Lloegr.

Mae cydraddoli hefyd yn rhyngweithio â'r dreth gyngor. Er bod cynghorau'n pennu eu lefelau treth gyngor eu hunain, mae cyfrifiad y Grant Cynnal Refeniw yn tybio incwm cyfartalog o'r dreth gyngor wrth bennu dyraniadau. Mae awdurdodau sydd â sylfaen drethu uwch na'r cyfartaledd ac angen cymharol is yn cael llai o grant yn gyfrannol, tra bod y rhai sydd â sylfaen drethu wannach neu anghenion uwch yn cael mwy. Mae'r system hon yn cyfyngu ar yr amrywio mewn gwariant ar wasanaethau rhwng ardaloedd, ond nid yw'n cael gwared arno'n llwyr.

Er gwaethaf ei fwriad i ailddosbarthu a'i dryloywder cymharol o'i gymharu â llawer o systemau rhyngwladol, mae gan ddull gweithredu Cymru ei gyfyngiadau. Un pryder yw'r ddibyniaeth ar ddata poblogaeth a data economaidd-gymdeithasol a allai fod wedi'i gasglu ers sawl blwyddyn. Felly, gall newid demograffig neu newid economaidd cyflym arwain at gyllido nad yw'n adlewyrchu'r amgylchiadau presennol yn llawn. Ar ben hynny, oherwydd bod cydraddoli'n cael ei gyflawni'n bennaf drwy ddosbarthu grantiau'n ganolog, nid oes gan awdurdodau lleol lawer o reolaeth dros gyfanswm eu hincwm. Gall canoli i'r graddau hyn wanhau atebolrwydd ac arloesedd lleol, a gellid dadlau bod ymreolaeth leol yn cael ei chyfyngu o ganlyniad. Mae hyn yn amlygu tensiwn allweddol ym mhob system cyllid llywodraeth leol lle ceir ailddosbarthu, sef y tensiwn rhwng gallu awdurdodau unigol i sefyll ar eu traed eu hunain (yn enwedig awdurdodau cyfoethog) a'r cyfle i bob lleoliad ddarparu gwasanaethau lleol i lefelau ansawdd sylfaenol (yn enwedig y lleoliadau hynny sydd â'r lleiaf o adnoddau). Er bod y fformiwla ailddosbarthu'n cael ei chyhoeddi, gall ei chymhlethdod olygu ei bod yn anodd i gynghorwyr ac aelodau o'r cyhoedd²¹ ddeall sut y pennir dyraniadau. O ystyried yr ystod gul o ffynonellau incwm sydd ar gael i gynghorau, gall dyraniad y Grant Cynnal Refeniw hefyd ddod yn ymarfer 'cyfanswm sero', gan ddwysáu'r anghytuno rhwng awdurdodau yn ystod cyfnodau o gyfyngiadau cyllidol. Felly, mae cyfleoedd i wella. Gellid symleiddio'r Grant Cynnal Refeniw a'r trefniadau cydraddoli cysylltiedig drwy ddefnyddio llai o ddangosyddion, a dangosyddion cliriach, ynghyd â chyflwyno mesurau newydd sy'n gysylltiedig ag anghydraddoldebau ieuchyd, costau amgylcheddol, a'r galw am wasanaethau digidol. Ochr yn ochr â hyn, gallai eglurhad clir o'r fformiwla gyllido, mewn iaith syml, wella tryloywder a dealltwriaeth. Yn fwy arwyddocaol, mae Deddf Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) 2024 yn cyflwyno cylchoedd ailbrisio statudol o 2028 ymlaen, a ddylai leihau'r gwahaniaethau rhwng ardaloedd sydd wedi gweld twf cyflym mewn gwerth eiddo a'r rheini sydd â thwf arafach. Ar hyn o bryd, mae'r cydraddoli'n dal i gael ei raddnodi ar sail gwerthoedd treth gyngor 2003. Byddai symud i setliadau cyllido amlflwyddyn yn gwella'r sefydlogrwydd ymhellach ac yn galluogi cynghorau i gynllunio buddsoddiad dros gyfnod hwy. Byddai dull o'r fath hefyd yn golygu bod canlyniadau cydraddoli yn fwy rhagweladwy, gan esmwytho amrywiadau o flwyddyn i flwyddyn a chefnogi cyllidebu mwy cynaliadwy.

²¹ Un canfyddiad pwysig yn yr adroddiad yw bod gwydnwch ac awydd unigolion i wasanaethu fel cynghorwyr yng Nghymru yn cael ei lywio fwyfwy gan yr heriau ariannol sy'n wynebu awdurdodau lleol. Wrth i gynghorau fynd i'r afael â chyfyngiadau cyllidebol, gostyngiadau mewn gwasanaethau, a galw cynyddol, mae rôl cynghorydd yn dod yn fwy cymhleth ac yn fwy anodd yn emosiynol. Gall hyn atal darpar ymgeiswyr sydd, o bosibl, yn teimlo nad ydynt yn gallu ymdopi â phwysau o'r fath neu sy'n ofni cael eu dal yn atebol am benderfyniadau amhoblogaidd. I'r rheini sydd eisoes yn gwasanaethu, gall straen ariannol barhaus arwain at ddiffygriad, gostyngiad mewn morâl, ac ymdeimlad o lai o effaith, ac mae'r pethau hynny oll yn bygwth cynaliadwyedd tymor hir cynrychiolaeth ddemocrataidd leol.

Yn olaf, mae'r esblygiad ym mhwerau cyllidol Cymru yn creu'r cyfle i gael ffynonellau refeniw lleol neu ranbarthol ychwanegol, fel ardoll ymwelwyr neu daliadau amgylcheddol, i ategu'r ffrydiau cyllido presennol. Os cânt eu dylunio'n ofalus, gallai'r mesurau hyn gyflwyno hyblygrwydd wedi'i dargedu heb danseilio'r fframwaith cydraddoli. Mae'r cyfleoedd hyn yn cael eu harchwilio ymhellach yn yr adran ganlynol, sy'n ystyried yr opsiynau ar gyfer diwygio.

Gwerthuso cyllid llywodraeth leol yng Nghymru a chyfleoedd i ddiwygio

Mae ailedrych ar y fframwaith cysyniadol sydd wedi'i strwythuro o amgylch pum priodoledd yn galluogi gwneud asesiad terfynol o system gyllid llywodraeth leol yng Nghymru:

- 1. Strwythur llywodraeth is-genedlaethol;
- 2. Fframweithiau a goruchwyliaeth ddeddfwriaethol;
- 3. Y ffynonellau incwm sydd ar gael;
- 4. Disgresiwn ynghylch gwariant;
- 5. Mecanweithiau cydraddoli.

Gan ddefnyddio'r fethodoleg sgorio a amlinellir yn Atodiad 1, mae Cymru'n cael sgôr o 10.5 allan o uchafswm o 25. Mae hyn yn rhoi'r system ar y ffin rhwng gwydnwch ac ymreolaeth isel, a nodweddir gan wendidau systemig y mae angen eu diwygio, gyda sgoriau rhwng 6 a 10, a gwydnwch ac ymreolaeth gymedrol, lle mae cyfyngiadau sylweddol o hyd ond bod y system yn hyfyw, gyda sgoriau rhwng 11 a 15. Mae'r canlyniad hwn yn dangos bod cryn le i ddiwygio. Roedd y sgoriau ar draws y pum priodoledd wedi'u dosbarthu fel a ganlyn:

Tabl 5: Gwerthuso cyllid llywodraeth leol yng Nghymru

Thema	Sgôr	Dehongliad
Strwythur llywodraeth is-genedlaethol	2.5	Strwythur llywodraeth leol yn wan-digonol
Fframwaith a goruchwyliaeth ddeddfwriaethol	2.0	Pwerau datganoledig cyfyngedig, wedi'u cyfyngu'n sylweddol gan glustnodi canolog a'r baich adrodd
Y ffynonellau incwm sydd ar gael	1.5	Ymreolaeth gyfyngedig o ran refeniw a basged gyfyngedig o ffynonellau incwm sydd ar gael

Thema	Sgôr	Dehongliad
Disgresiwn ynghylch gwariant	2.0	Cyfyngiadau sylweddol yn gysylltiedig â chlustnodi a rhwymedigaethau statudol
Mecanweithiau cydraddoli	2.5	Cydraddoli digonol ond cyfle i ddiwygio'n sylweddol
Cyfanswm y sgôr	10.5 /25	Gwydnwch ac ymreolaeth isel

O ran strwythur llywodraeth leol, mae gan Gymru 22 o awdurdodau unedol un haen a sefydlwyd yn 1996. Mae'r model un haen yn rhoi rhywfaint o eglurder swyddogaethol ac mae'n cael ei atgyfnerthu gan drefniadau cydweithredol mwy diweddar, gan gynnwys Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol a Chyd-bwyllgorau Corfforedig. Fodd bynnag, mae amrywiaeth sylweddol ym maint yr awdurdodau, sy'n ei gwneud yn anodd sicrhau arbedion maint ac sy'n gallu cyd-fynd â sylfaen incwm leol gymharol wan. Mae hyn yn arbennig o amlwg ymhlith yr awdurdodau gwledig llai. Wedi dweud hynny, mae diwygio strwythurol eisoes wedi bod yn destun sawl adolygiad annibynnol a sawl ymgais i wneud newidiadau deddfwriaethol. Mae'r dystiolaeth o Loegr yn awgrymu y gall dadleuon am faint a strwythur cynghorau, yn y pen draw, gael rôl anghymesur mewn trafodaethau ar wydnwch cyllid llywodraeth leol, gan wthio'r opsiynau diwygio mwy sylweddol allan yn aml. Barn yr awduron sy'n ymwneud â'r adroddiad hwn yw bod agweddau eraill ar system gyllid llywodraeth leol yn fwy arwyddocaol o ran diwygio ar gyfer y dyfodol.

O ran fframwaith a goruchwyliaeth ddeddfwriaethol, mae gan Gymru system llywodraeth leol sydd wedi'i datganoli'n rhannol, gyda phwerau ystyrlon wedi'u trosglwyddo ond ei bod yn dal i fod yn ddarostyngedig i gyfyngiadau canolog. Mae awdurdod datganoledig sylweddol yn bodoli drwy Ddeddfau Llywodraeth Cymru (1998, 2006, 2017), gyda chefnogaeth deddfwriaeth sy'n benodol i Gymru fel Deddf Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) 2024. Mae Cyngor Partneriaeth Cymru hefyd yn darparu fforwm sefydledig ar gyfer ymgysylltu cydweithredol a thrafod materion strategol cyffredin rhwng llywodraeth leol a'r llywodraeth genedlaethol.

Fodd bynnag, mae cyfyngiadau parhaus yn gwanhau'r cryfderau hyn. Mae rhai pwerau cyllidol yn dal i fod wedi'u cadw'n ôl yn San Steffan, yn enwedig mewn perthynas â threthiant, ac mae hynny'n cyfyngu ar yr ymreolaeth gyllidol gyffredinol. Mae Archwilio Cymru yn darparu goruchwyliaeth gynhwysfawr a chyson, ond mae hyn hefyd yn creu baich cydymffurfio ychwanegol i gynghorau. Yn bwysicach na hynny, mae Llywodraeth Cymru yn parhau i gael dylanwad sylweddol drwy fecanweithiau cyllido, ac nid oes gan lywodraeth leol warchodaeth gyfansoddiadol

gadarn. Mae'r canlyniadau ymarferol i'w gweld yn amlwg yng nghyllidebau awdurdodau lleol. Er bod cynghorau'n cael Grant Cynnal Refeniw heb ei neilltuo, mae cyfrifoldebau statudol ym maes addysg, gwasanaethau cymdeithasol, a thai yn llyncu'r rhan fwyaf o'r adnoddau. Felly, gwasanaethau disgresiynol fel hamdden a diwylliant a swyddogaethau rheoleiddio sydd fwyaf diamddiffyn o ran gostyngiadau.

Wrth ystyried ffynonellau incwm lleol, ystod gyfyngedig iawn o adnoddau sydd gan lywodraeth leol yng Nghymru, gyda'i gilydd, mewn termau rhyngwladol ac mae'n parhau i fod yn ddibynnol iawn ar gyllid grant. Caiff ardrethi busnes eu cydgasglu'n llawn a'u hailddosbarthu gan y llywodraeth ganolog, ac mae'r gallu i amrywio ffioedd a thaliadau wedi'i gyfyngu'n dynn gan baramedrau cenedlaethol. Yn gadarnhaol, o'i chymharu â'r sefyllfa yn Lloegr, mae cynghorau Cymru yn cadw ymreolaeth dros bennu cyfraddau'r dreth gyngor, gan fod Lloegr yn gweithredu capiau a gofynion refferenda. Mae Deddf Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) 2024 hefyd wedi cyflwyno diwygiadau i'r dreth gyngor ac ardrethi annomestig, ac mae cynghorau wedi gallu cyflwyno premiymau ar ail gartrefi ac eiddo gwag hirdymor ers 2017.

Serch hynny, mae dibyniaeth ar grantiau drwy'r Grant Cynnal Refeniw a grantiau penodol yn parhau i fod yn nodwedd amlwg o'r system. Mae'n parhau i fod yn wir mai'r dreth gyngor yw'r unig dreth sylweddol sy'n cael ei rheoli'n lleol, nid oes unrhyw bwerau treth incwm lleol na chyfrannau o dreth incwm genedlaethol sy'n cael eu dyrannu'n lleol, a dim ond mewn amgylchiadau cyfyngedig a rhagnodedig y mae modd cadw ardrethi busnes, fel Porthladdoedd Rhydd, Parthau Buddsoddi, a Bargeinion Dinesig a Bargeinion Twf. Mae'r disgresiwn ynghylch gwariant yn arddangos nodweddion tebyg. Mae gan awdurdodau lleol Cymru lefel gymedrol o ddisgresiwn ffurfiol ynghylch gwariant, ond mae pwysau statudol yn cyfyngu'n sylweddol ar hyn yn ymarferol. Nid yw'r Grant Cynnal Refeniw yn cael ei neilltuo, sy'n caniatáu i gynghorau bennu blaenoriaethau lleol, ac mae Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru yn ymrwymo'n benodol i leihau'r baich gweinyddol drwy gyfuno a dadneilltuo grantiau. Mae cynghorau hefyd yn cadw hyblygrwydd o ran sut mae gwasanaethau'n cael eu darparu ac yn cadw disgresiwn ynghylch darpariaeth anstatudol.

Mewn gwirionedd, fodd bynnag, mae'r rhyddid hwn wedi'i gyfyngu'n llym. Mae rhwymedigaethau statudol ym maes addysg, gofal cymdeithasol, tai, a chynllunio yn llyncu'r rhan fwyaf o gyllidebau awdurdodau lleol. Mae gwasanaethau disgresiynol yn gweld gostyngiadau anghymesur wrth i'r galw statudol barhau i gynyddu'n sydyn. Er bod cynnydd wedi'i wneud o ran lleihau clustnodi, mae'r cyfuniad o bwysau statudol cynyddol a setliadau tyn yn golygu nad oes gan gynghorau fawr o ddisgresiwn ystyrion y tu hwnt i gyllido lefelau gwasanaeth sylfaenol. Mae Cymru'n gweithredu system gydraddoli gymharol dryloyw sy'n seiliedig ar fformiwla drwy ddosbarthu'r Grant Cynnal Refeniw ac ailddosbarthu ardrethi annomestig. Mae'r system hon yn

elwa o gyfranogiad parhaus llywodraeth leol drwy'r Is-grŵp Dosbarthu, sy'n cynnal y fformiwla gan ddefnyddio cyfres o 68 o ddangosyddion sy'n cwmpasu poblogaeth, teneurwydd poblogaeth, amddifadedd, ac anghenion gwasanaeth. Mae'r fethodoleg yn cael ei chyhoeddi'n flynyddol ac mae'n elwa o ymgysylltu ar y cyd ar draws y sector, tra bod terfynau isaf ar gyfer cyllido yn cael eu defnyddio i gyfyngu ar anwadalrwydd o un flwyddyn i'r llall.

Er gwaethaf y cryfderau hyn, erys gwendidau sylweddol. Yn 2001–02 y cafodd y fformiwla ei hadolygu'n gynhwysfawr ddiwethaf ac ers hynny mae wedi cael ei diweddarau'n raddol yn hytrach na thrwy ailasesiad systematig. Yn hanesyddol, mae rhai dangosyddion wedi dibynnu ar ddata cyfrifiad sydd wedi dyddio, er bod hyn yn gwella'n raddol. Mae awdurdodau gwledig yn dal i ddadlau nad yw teneurwydd poblogaeth a chostau uwch ar gyfer cyflenwi gwasanaethau yn cael eu cydnabod yn ddigonol, tra mai dim ond sicrwydd cyfyngedig y mae setliadau blynyddol yn ei roi ar gyfer cynllunio tymor canolog. Nid oes mecanwaith annibynnol ffurfiol ar gyfer adolygu cyfnodol, ac mae'r ddadl yn parhau ynghylch a yw'r fformiwla'n cyfleu'r ystod lawn o anghenion ledled Cymru yn ddigonol.

Gellir crynhoi'r prif wendidau yng nghyllid llywodraeth leol Cymru fel a ganlyn:

- **Dibyniaeth Ariannol:** Ychydig iawn o ymreolaeth gyllidol sydd gan gynghorau Cymru ac maent yn fregus iawn yn wyneb penderfyniadau cyllido Llywodraeth Cymru.
- **Strwythur Tameidiog:** Gall 22 awdurdod o wahanol feintiau greu aneffeithlonrwydd.
- **Adnoddau Refeniw Cyfyngedig:** Mae dibynnu ar y dreth gyngor yn unig ar gyfer refeniw lleol yn golygu na all awdurdodau amrywio eu ffynonellau incwm nac ymateb i amodau economaidd lleol.
- **Gofod disgrisiynol cyfyngedig:** wedi'i gyfyngu gan glustnodi a rhwymedigaethau statudol.
- **Dim ond ychydig o sicrwydd o ran cynllunio ariannol:** mae proses y setliad blynyddol yn golygu bod blaengynllunio'n anodd iawn.

Gellir crynhoi'r prif gryfderau fel a ganlyn:

- Goruchwyliaeth **gydweithredol:** mae gwaith partneriaeth rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn creu cydberchnogaeth ar y system. Mae hyn yn gymaradwy ag enghreifftiau rhyngwladol ac yn gryfach na'r trefniadau yn Lloegr.
- Hyblygrwydd **gwario:** mae Grant Cynnal Refeniw nad yw'n cael ei neilltuo yn galluogi pennu blaenoriaethau lleol o fewn terfynau statudol.
- Dosbarthiad **teg:** er bod lle i wella, mae'r dyraniad sy'n seiliedig ar fformiwla yn cefnogi dosbarthu adnoddau mewn modd tryloyw a theg, ar y cyfan.

Cyfleoedd i ddiwygio

Ni ddylai diwygio yng Nghymru ddibynnu ar ddisodli'r model presennol yn llwyr gydag un dewis amgen. Mae profiad rhyngwladol ledled Ewrop a'r OECD yn ehangach yn dangos bod y systemau mwyaf gwydn a theg yn rhai sydd â ffynonellau incwm amrywiol, gan gyfuno trethiant eiddo wedi'i foderneiddio, pwerau treth incwm neu werthiant lleol dethol, ardollau twristiaeth ar lefel uwch, a fframweithiau codi tâl wedi'u targedu. Gall system gyfunol fel hyn ddarparu refeniw sefydlog, digonol, a theg i awdurdodau lleol Cymru, gan gynnal tegwch, cystadleurwydd, a'r gallu i dalu ar yr un pryd.

Isod ceir meysydd allweddol ar gyfer diwygio, pob un wedi'i seilio ar ymarfer rhyngwladol.

1. Tynhau a moderneiddio proses y setliad

Dylai Cymru adolygu sut mae angen a chost yn cael eu hasesu yn y Grant Cynnal Refeniw i sicrhau bod awdurdodau sy'n wynebu gwledigrwydd, tlodi sydd wedi gwreiddio, neu alw uwch am ofal cymdeithasol yn cael cymorth priodol. Mae hyn yn adlewyrchu prosesau ailraddnodi rheolaidd mewn gwledydd fel yr Almaen, lle mae'r system cydraddoli cyllidol ffederal yn addasu anghenion gwariant a chapasiti treth yn systematig (Gweinyddiaeth Gyllid Ffederal yr Almaen, 2025). Byddai mwy o dryloywder a methodoleg symlach yn golygu bod Cymru'n cyd-fynd yn agosach â'r normau Ewropeaidd. Er nad dyma'r ffocws craidd yn y fan yma, mae lle hefyd i ailedrych ar Fformiwla Barnett, lle gallai dull anghenion cymharol tebyg i Gomisiwn Grantiau'r Gymanwlad yn Awstralia fynd i'r afael â phryderon hirsefydlog am ddosbarthu (Comisiwn Grantiau'r Gymanwlad, 2025).

2. Gwella'r cydraddoli gan ddefnyddio dangosyddion cyfoes

Mae Cymru eisoes yn gweithredu fframwaith cydraddoli cymharol dryloyw drwy'r Grant Cynnal Refeniw ac ardrethi annomestig wedi'u hailddosbarthu. Mae llawer o systemau'r OECD yn ymgymryd â diweddariadau cyfnodol gan ddefnyddio dangosyddion cyfredol:

- Mae'r **Ffindir** yn integreiddio metrigau demograffig, daearyddol, ac economaidd-gymdeithasol sy'n cael eu diweddarau bob blwyddyn (Gweinyddiaeth Gyllid y Ffindir, 2025).
- Mae'r **Iseldiroedd** yn defnyddio ffactorau manwl sy'n pwysoli costau yn ei Gemeentefonds (Llywodraeth yr Iseldiroedd, 2025).

- Mae'r **Swistir** yn ymgorffori capasiti cyllidol a gwahaniaethau cost strwythurol ar draws cantonau (Gweinyddiaeth Gyllid Ffederal y Swistir, 2025).

Gall Cymru ddefnyddio'r modelau hyn i gyflwyno gwell data, dangosyddion cyfoes, a gwell tryloywder o ran y broses.

3. Ailgydbwysu atebolrwydd costau

Mae'n hanfodol adolygu pa haen o lywodraeth ddylai ysgwyddo costau iechyd, gofal cymdeithasol, ac addysg. Mae'r rhan fwyaf o wariant awdurdodau lleol Cymru ynghlwm wrth y gwasanaethau statudol hyn. Mae cymheiriaid rhyngwladol wedi ailgydbwysu cyfrifoldebau mewn ffyrdd sy'n rhyddhau llywodraethau lleol i ganolbwyntio'n fwy clir ar rolau disgresiynol sy'n llunio lleoedd:

- Yn sgil **diwygio SOTE y Ffindir**, cafodd y cyfrifoldeb dros iechyd a gofal cymdeithasol ei drosglwyddo i 21 o siroedd gwasanaeth llesiant newydd, gan ganiatáu i fwrdeistrefi ganolbwyntio ar addysg a datblygu lleol (Sefydliad Iechyd a Lles y Ffindir, 2025).
- Yn **niwygiad strwythurol Denmarc yn 2007** cafodd swyddogaethau a chyllido eu cysoni ar draws haenau o lywodraeth, gan leihau dyblygu a gwneud yr atebolrwydd yn fwy eglur (Kjaer et al., 2010).

Gallai ailgysoni tebyg yng Nghymru fireinio ffocws llywodraeth leol ar wasanaethau cymunedol, atal, a thwf economaidd lleol.

4. Amrywio ffynonellau refeniw

Ledled Ewrop, mae awdurdodau is-genedlaethol yn elwa ar ystod ehangach o offerynnau treth lleol na'r rhai sydd ar gael yng Nghymru ar hyn o bryd:

- Mae **Sweden a Denmarc** yn dibynnu'n drwm ar drethiant incwm lleol.
- Mae **Ffrainc** yn defnyddio cymysgedd o drethi preswyl, eiddo, a busnes.
- Mae'r **Eidal a Sbaen** yn pennu gordaliadau rhanbarthol ar drethi incwm neu dreuliant.

Byddai rhoi mynediad rheoledig i awdurdodau lleol Cymru at drethi incwm neu werthiant lleol, ardollau dethol, a threthi twristiaeth neu drethi amgylcheddol newydd, lle mae deddfwriaeth alluogi eisoes ar waith, yn ehangu'r ymreolaeth gyllidol ac yn creu cyfatebiaeth agosach rhwng dewisiadau polisi lleol a chynhyrchu refeniw.

5. Moderneiddio ffioedd a thaliadau

Mae ffioedd a thaliadau yn gyfran ystyrllon o refeniw lleol yn rhyngwladol, ond mae fframwaith Cymru yn parhau i fod yn gymharol rwystrol.

- Mae **Awstria** a'r **Almaen** yn caniatáu disgresiwn eang i fwrdeistrefi bennu taliadau am wasanaethau sy'n amrywio o gasglu gwastraff i gynllunio.
- Mae **Seland Newydd** yn gwneud defnydd helaeth o godi tâl ar ddefnyddwyr mewn llywodraeth leol, wedi'i arwain gan egwyddorion clir ar gyfer adennill costau (Swyddfa'r Archwilydd Cyffredinol, 2021).

Gallai fframwaith diwygiedig i Gymru gefnogi arloesedd lleol a lleihau'r pwysau ar drethiant craidd.

6. Cyflwyno setliadau amlflwyddyn

Mae'r rhan fwyaf o wledydd yr OECD yn rhoi sicrwydd cyllideb amlflwyddyn i'r sector llywodraeth leol:

- Mae gan yr **Iseldiroedd** fframweithiau setliad pedair blynedd.
- Mae **Sweden** yn dibynnu ar gylchoedd cyllideb tair blynedd.
- Mae'r **Almaen** yn defnyddio cynllunio ariannol tymor canolig i lywio cyllidebu is-genedlaethol.

Dylai Cymru gyd-fynd â'r norm rhyngwladol hwn. Mae symudiad gofalus Lloegr tuag at setliadau amlflwyddyn hefyd yn darparu cysail berthnasol yng nghyd-destun y DU.

7. Cyfuno grantiau ymhellach

Mae'r model Nordig yn darparu meinchod clir ar gyfer dylunio grantiau:

- Mae **Denmarc**, **y Ffindir**, a **Norwy** yn dibynnu'n drwm ar grantiau bloc heb eu clustnodi, gyda'r clustnodi'n gyffredinol o dan 10%.

Yn y tymor byr, byddai lleihau'r clustnodi yng Nghymru i lai na 10%, ac yn nes at lefelau Nordig yn ddelfrydol, yn gwella disgresiwn lleol, yn lleihau'r baich gweinyddol, ac yn cefnogi cynllunio ariannol mwy strategol. Yn y tymor canolig i'r tymor hir, dylid anelu at ddileu grantiau sydd wedi'u clustnodi yn gyfan gwbl er mwyn galluogi disgresiwn lleol.

8. Dyfnhau gweithio mewn partneriaeth a chyflenwi cydweithredol

Mae Cymru eisoes yn perfformio'n well na Lloegr o ran cydweithredu strwythuredig rhwng haenau o lywodraeth. Mae'r modelau rhyngwladol yn dangos gwerth trefniadau partneriaeth cryf rhwng llywodraeth ganolog a lleol:

- Mae **Cynhadledd Unedig yr Eidal** yn darparu fforymau cydbenderfynu statudol ar draws haenau llywodraethol (Llywyddiaeth Cyngor y Gweinidogion, 2025).
- Mae **cymdeithasau llywodraeth leol yr Almaen** yn dylanwadu'n systematig ar ddeddfwriaeth ffederal a deddfwriaeth Länder, gan gynnwys y Gymdeithas Dinasoedd Ffederal, Cymdeithas yr Ardaloedd Gwledig, a'r Gymdeithas Trefi a Bwrdeistrefi.

Gallai adeiladu ar gryfderau presennol Cymru, gan gynnwys modelau ffederal sy'n dod i'r amlwg fel rhai Torfaen a Blaenau Gwent, wella ymddiriedaeth a galluogi gwasanaethau a rennir neu ddarpariaeth ar y cyd ar raddfa fwy.

9. Cryfhau monitro a thryloywder ariannol

Mae llawer o wledydd yn defnyddio dangosyddion iechyd ariannol syml a dealladwy:

- **System goleuadau traffig Japan** yw'r enghraifft y cyfeirir ati fwyaf o hyd (Kawato, 2010).
- Mae **awdurdodau goruchwyllo bwrdeistrefol yr Almaen** yn defnyddio sbardunau rhybudd cynnar a throthwyon ymyrryd diffiniedig.

Gallai Cymru ddatblygu mesur iechyd ariannol syml sydd ar gael i'r cyhoedd i gefnogi cynghorwyr, rhanddeiliaid, a dinasyddion.

10. Ceisio sicrhau sybsidiaredd ystyrion

Yn rhyngwladol, mae'r systemau mwyaf gwydn yn ymgorffori sybsidiaredd cyllidol drwy gysoni rheoli refeniw â chyfrifoldebau cyflenwi gwasanaethau:

- Mae'r **Swistir, Sbaen, a'r Eidal** yn dyrannu sylfeini trethu sylweddol i haenau is-genedlaethol.
- Dangosodd **Diwygio'r Drindod yn Japan** ddiffyg cyfatebiaeth rhwng lle roedd arian yn cael ei wario, gyda chymhareb leol i genedlaethol o 4 i 2, a lle roedd refeniw'n cael ei reoli, ar 2 i 4, gan arwain at ddatganoli pwerau refeniw ar raddfa sylweddol (Ikawa, 2008).

Gallai ymarfer diagnostig tebyg yng Nghymru dynnu sylw at anghydbwysedd strwythurol a chryfhau'r achos dros ailddyrannu pwerau trethu i gyfateb yn well i gyfrifoldebau lleol.

Yr her wleidyddol

Fel y dangosodd y diwygiadau yn Sweden yn y 1990au, yr ad-drefnu yn Nenmarc yn 2007, y cyfuno parhaus yn y Ffindir, a diwygiadau ar ddechrau'r 2000au yn Japan a'r Eidal, mae moderneiddio cyllidol yn anochel yn arwain at enillwyr a chollwyr yn y tymor byr. Fodd bynnag, ar draws yr OECD, anaml y bydd awdurdodaethau sy'n diwygio'n gynhwysfawr yn dychwelyd i'r trefniadau blaenorol. Mae'r dyfalbarhad hwn yn awgrymu bod systemau diwygiedig yn tueddu i roi canlyniadau sy'n fwy sefydlog, teg, ac effeithiol na modelau sydd wedi dyddio ac sy'n cael eu cadw ar waith yn sgil syrthni.

Blaenoriaethu

Mae'r argymhellion hyn ar gyfer diwygio wedi cael eu blaenoriaethu gan ddefnyddio'r ffactorau canlynol:

- cymhlethdod deddfwriaethol
- effaith gyllidol
- sensitifrwydd gwleidyddol
- parodrwydd gweinyddol
- cynsail yn y DU
- cyd-fynd â normau rhyngwladol sydd wedi'u rhoi ar waith yn raddol mewn mannau eraill

Argymhellion â blaenoriaeth (tymor byr i'r tymor hir)

Haen 1: Tymor byr (cymharol hawdd, gwrthdaro gwleidyddol isel, cynseiliau cryf)

1. Tynhau a moderneiddio proses y setliad

Pam mae hyn yn ymarferol: Gellir cyflawni hyn o fewn pwerau presennol Llywodraeth Cymru ac mae'n cyd-fynd ag arferion ailraddnodi rheolaidd a welir yn yr Almaen a'r

Iseldiroedd. Mae'r risg wleidyddol yn gyfyngedig, gan fod y diwygio yn gwella tryloywder a chywirdeb technegol yn hytrach nag ailddosbarthu pŵer neu adnoddau.

Cynsail rhyngwladol: Ailraddnodi er mwyn cydraddoli, yn flynyddol neu'n gyfnodol, yn yr Almaen, y Ffindir, ac Awstralia.

2. Gwella'r cydraddoli gan ddefnyddio dangosyddion cyfoes

Pam mae'n ymarferol: Mae hyn yn adeiladu ar fodel sydd ar gael yng Nghymru'n barod ac sydd eisoes yn gymharol dryloyw. Mae'r newidiadau sy'n ofynnol yn rhai technegol yn bennaf yn hytrach na rhai gwleidyddol eu natur.

Cynsail rhyngwladol: Ffactorau cost y Ffindir, sy'n cael eu diweddarau'n flynyddol, a methodoleg cydraddoli'r Swistir, sy'n seiliedig ar ddata.

3. Cryfhau'r monitro a'r tryloywder ariannol

Pam mae'n ymarferol: Mae'r seilwaith data angenrheidiol eisoes ar waith yng Nghymru yn sgil y prosesau adrodd ac archwilio a phrosesau'r setliad sydd eisoes yn bodoli. Y dasg bennaf yw ailwampio'r dangosyddion presennol fel eu bod ar ffurf glir sy'n wynebu'r cyhoedd, gan sicrhau bod y broses o'u rhoi ar waith yn isel o ran cost ac yn weinyddol ysgafn. Mae modelau rhyngwladol fel system goleuadau traffig Japan a fframweithiau rhybuddio cynnar yr Almaen yn dangos y gellir cyflwyno gwybodaeth gyllidol gymhleth mewn ffordd hygyrch, gymaradwy, a blaengar. I Gymru, byddai hyn yn gwella'r atebolrwydd democrataidd ac yn gwella'r eglurder mewn maes polisi sydd fel arall yn aneglur, gan gynnig signalau risg cryfach i Lywodraeth Cymru a CLILC a sail gadarnach ar gyfer ymgysylltu ar sail tystiolaeth.

Cynsail rhyngwladol: Model goleuadau traffig Japan; systemau rhybuddio cynnar yr Almaen.

4. Dyfnhau gweithio mewn partneriaeth a chyflenwi cydweithredol

Pam mae'n ymarferol: Mae Cymru eisoes yn perfformio'n dda yn y maes hwn, ac mae cydweithredu yn wleidyddol dderbyniol. Nid oes angen unrhyw ailddosbarthu sylweddol ar bwerau nac adnoddau.

Cynsail rhyngwladol: Cynhadledd Unedig yr Eidal a chymdeithasau bwrdeistrefol yr Almaen.

Haen 2: Tymor byr i ganolig (yn wleidyddol fregus ond yn bosibl yn sefydliadol)

5. Cyflwyno setliadau amlflwyddyn

Pam mae'n ymarferol: Mae hyn yn cyd-fynd â'r symudiad graddol tuag at setliadau amlflwyddyn yn Lloegr ac i raddau helaeth mae'n gofyn am newidiadau i brosesau cynllunio cyllideb mewnol Llywodraeth Cymru.

Cynsail rhyngwladol: Cylchoedd setliad tair i bedair blynedd yn Sweden, yr Almaen, a'r Iseldiroedd.

6. Mwy o gyfuno grantiau (lleihau'r clustnodi yn is na 10% ac yna gweithio tuag at gael gwared yn llwyr ar grantiau sydd wedi'u clustnodi)

Pam mae'n ymarferol: Mae rhywfaint o gynnydd wedi'i wneud eisoes. Er bod cyfuno yn weinyddol syml, gall fod yn wleidyddol sensitif pan fo'n well gan weinidogion raglenni sydd wedi'u clustnodi.

Cynsail rhyngwladol: Mae Denmarc, y Ffindir, a Norwy yn ffafrio grantiau bloc heb eu clustnodi. Yn yr Eidal, mae clustnodi helaeth wedi'i wahardd yn gyfansoddiadol.

7. Moderneiddio ffioedd a thaliadau

Pam mae'n ymarferol: Byddai hyn yn gofyn am ddiwygio rheoleiddiol ond nid ailwampio deddfwriaethol mawr. Mae'n dal yn wleidyddol dderbyniol ar yr amod bod mesurau diogelu priodol yn cael eu cynnal ar gyfer grwpiau agored i niwed.

Cynsail rhyngwladol: Awstria, yr Almaen, a Seland Newydd, sy'n caniatáu disgresiwn lleol eang ynghylch taliadau defnyddwyr.

Haen 3: Y tymor canolig i'r tymor hir (newidiadau strwythurol, goblygiadau deddfwriaethol, mentrus yn wleidyddol)

8. Amrywio ffynonellau refeniw (treth incwm leol, cynyddrannau treth gwerthiant, ardollau twristiaeth)

Pam mae'n heriol: Byddai pennu pwerau treth incwm neu werthiant yn gofyn am gydweithio ar lefel y DU ac mae'n wleidyddol sensitif oherwydd pryderon am faich treth a chystadleurwydd. Ardollau twristiaeth yw'r elfen fwyaf ymarferol, gan fod y ddeddfwriaeth alluogi eisoes ar waith.

Cynsail rhyngwladol: Sweden a Denmarc (treth incwm leol), Ffrainc (cymysgedd aml-dreth), yr Eidal a Sbaen (gordaliadau rhanbarthol).

9. Ailgydbwyso'r atebolrwydd costau (e.e., gofal cymdeithasol, iechyd, addysg)

Pam mae'n heriol: Byddai hyn yn golygu diwygio strwythurol sylweddol ar draws Llywodraeth Cymru ac, mewn rhai meysydd, Llywodraeth y DU. Mae'n defnyddio llawer o adnoddau ac mae'n debygol y bydd angen consensws gwleidyddol eang ar ei gyfer.

Cynsail rhyngwladol: Diwygio SOTE yn y Ffindir, a gyflawnwyd dros nifer o flynyddoedd ac a fu'n destun dadlau mawr, a diwygiadau 2007 yn Nenmarc.

Haen 4: Tymor hir (diwygio strategol dros gyfnod hir sy'n gofyn am newid cyfansoddiadol/cyllidol ar lefel y DU)

10. Ceisio sicrhau sybsidiaredd ystyrion (datganoli refeniw i gyd-fynd â chyfrifoldeb am wasanaeth)

Pam mai dyma'r anoddaf: Mae hyn yn golygu datganoli pwerau trethu'n sylweddol, newid cyfansoddiadol, ac ailgynllunio fframweithiau cyllidol ledled y DU o bosibl, gan gynnwys Fformiwla Barnett).

Cynsail rhyngwladol: Ffederaliaeth gyllidol y Swistir; ymreolaeth dreth Sbaen a'r Eidal; Diwygio'r Drindod yn Japan.

Mae ymarferiad diagnostig i asesu sybsidiaredd yn ymarferol yn y tymor byr, ond cyflwyno sybsidiaredd llawn fyddai'r diwygiad mwyaf heriol yn wleidyddol ac yn sefydliadol ar y rhestr hon. Mae hefyd yn bosibl mai dyma'r un fyddai fwyaf trawsnewidiol, gan y byddai'n newid graddfa, cwrmpas, a natur awdurdod gwariant cyhoeddus yng Nghymru.

Cyfeiriadau

Archwilio Cymru (2020) **Cynaliadwyedd ariannol llywodraeth leol o ganlyniad i bandemig Covid-19**. Wedi'i adalw o: <https://www.audit.wales/sites/default/files/publications/Financial%20Sustainability%20of%20LG-welsh.pdf>

Archwilio Cymru (2024) **Cynaliadwyedd ariannol llywodraeth leol yng Nghymru**. Wedi'i adalw o: https://www.wao.gov.uk/sites/default/files/publications/cynaliadwyedd_ariannol_llywodraeth_leol.pdf

CLILC (2024a) **Gwasanaethau Cyngor yn wynebu pwysau anghynaliadwy**. Wedi'i adalw o: <https://www.wlga.cymru/council-services-face-%e2%80%9cunsustainable%e2%80%9d-budget-pressures-says-wlga>

CLILC (2024b) **Llywodraeth leol yn croesawu £25 miliwn, ond angen am gyllid cynaliadwy hir-dymor**. Wedi'i adalw o: <https://www.wlga.cymru/25-million-welcomed-by-local-government-but-sustainable-long-term-funding-needed>

CLILC (2025a) **Gorwariant o £69m mewn gofal cymdeithasol yn peryglu cefnogaeth hanfodol, cynghorau yn rhybuddio**. Wedi'i adalw o: <https://www.wlga.cymru/%c2%a369m-overspend-in-social-care-puts-vital-support-at-risk-councils-warn->

CLILC (2025b) **Pum mlynedd i sero net – cynghorau Cymru yn galw am fuddsoddiad parhaus i adeiladu ar gynnydd cynnar**. Wedi'i adalw o: <https://www.wlga.cymru/five-years-to-net-zero-%e2%80%93-welsh-councils-call-for-continued-investment-to-build-on-early-progress>

Comisiwn Grantiau'r Gymanwlad (2025) **Commissions assessment methodology**. Wedi'i adalw o: <https://www.cgc.gov.au/publications/commissions-assessment-methodology>

Downe, J. a Taylor-Collins, E. (2019) **Wedi cyrraedd y pwynt tyngedfennol? Llywodraeth leol Cymru a chyni**. Wedi'i adalw o: <https://wcpp.org.uk/wp-content/uploads/190418-Austerity-Report-FINAL-Cymraeg-1-1.pdf>

Geissler, R., Hammerschmid, G. a Raffer, C. Goln (2021) **Local public finance: An international comparative regulatory perspective**. Springer. Y DU.

Gweinyddiaeth Gyllid Ffederal y Swistir (2025) **National fiscal equalisation**. Gorffennaf 2025. Wedi'i adalw o <https://www.efv.admin.ch/en/actuality-fiscal-equalization>

Gweinyddiaeth Gyllid Ffederal yr Almaen (2025) **Financial relations between the Federation and Länder on the basis of constitutional financial provisions 2024**. Wedi'i adalw o: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/financial-relations-federation-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Gweinyddiaeth Gyllid y Ffindir (2025) **Central government transfers to municipalities for basic public services**. Wedi'i adalw o: <https://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>

Holzinger, O. (2024) **Cyllido llywodraeth leol**. Wedi'i adalw o: <https://ymchwil.senedd.cymru/erthyglau-ymchwil/cyllido-llywodraeth-leol/>

Ikawa, H. (2008) **15 years of decentralisation reform in Japan**. Cyngor yr Awdurdodau Lleol ar gyfer Cysylltiadau Rhyngwladol (CLAIR). Wedi'i adalw o: https://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/up-to-date_en4.pdf

Kawato, Y. (2010) **The new system for promoting soundness in local finances in Japan**. Cyngor yr Awdurdodau Lleol ar gyfer Cysylltiadau Rhyngwladol (CLAIR). Wedi'i adalw o: https://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en7.pdf

Kjaer, U., Hjelm, U., a Leth Olsen, A. (2010) **Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform**. *Local Government Studies*, 36(4), 569–585. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494112>

Kuhlmann S, Bogumil J (2018) **Performance measurement and benchmarking as “reflexive institutions” for local governments: Germany, Sweden and England compared**. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 543–562. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0004>

Ladner, A., Keuffer, N. a Bastianen, A. (2021) **Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020**. Y Comisiwn Ewropeaidd. Wedi'i adalw o: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf

Ladner, A., Keuffer, N., Bastianen, A., Baldersheim, H., Hlepas, N., Navarro, C., Steyvers, K. a Swianiewicz, P (2025a) **Dynamics and Issues of Local Autonomy: A Comparative Study**. Edward Elgar, y DU.

<https://doi.org/10.4337/9781035337958>

Ladner, A., Keuffer, N. a Bastianen, A. (2025b) **Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0)**, *Regional & Federal Studies*, 35(2), 163-185, <https://DOI:10.1080/13597566.2023.2267990>

Li, L. (2021). **How to tackle variations in elite interviews: Access, strategies, and power dynamics**. *Qualitative Research*, 22(6), 846-861.

<https://doi.org/10.1177/1468794121994475>

Llywodraeth Cymru (2021) **Diwygio ein Hundeb: cydlywodraethu yn y DU**. Wedi'i adalw o: <https://www.llyw.cymru/sites/default/files/publications/2021-06/diwygio-ein-hundeb-cydlywodraethu-yn-y-du-mehefin-2021-0.pdf>

Llywodraeth Cymru (2025) Datganiad ysgrifenedig: setliad terfynol llywodraeth leol 2024–25. Wedi'i adalw o: <https://www.llyw.cymru/datganiad-ysgrifenedig-setliad-terfynol-llywodraeth-leol-2024-25>

Llywodraeth Cymru (2025a) **Cytundeb partneriaeth strategol gyda llywodraeth leol**. Wedi'i adalw o: <https://www.llyw.cymru/draft-strategic-partnership-agreement-local-government-html>

Llywodraeth Cymru. (2025b). **Cyllideb refeniw awdurdodau lleol a rhagolygon gwariant cyfalaf: Ebrill 2025 i Fawrth 2026**. Wedi'i adalw o <https://www.llyw.cymru/cyllideb-refeniw-awdurdodau-lleol-rhagolygon-gwariant-cyfalaf-ebrill-2025-i-fawrth-2026-html>

Llywyddiaeth Cyngor y Gweinidogion (2025) **State–Regions Conference / Unified Conference: Official Documents and Agreements**. Llywodraeth yr Eidal. Ar gael drwy byrth swyddogol Llywyddiaeth Cyngor y Gweinidogion a'r system Cynadleddau.

Llywodraeth yr Iseldiroedd (2025) **Finances, Municipalities and Provinces**. Wedi'i adalw o: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>

Muldoon-Smith, K., Sandford, M., Walker, A. a Stride, G. (2024) **Embedded Autonomy: Financing a Resilient Local Government Effectively**. Palgrave-McMillan. Lloegr.

Sefydliad Iechyd a Lles y Ffindir (2025) **Wellbeing services counties are finding financial balance, but the progress of structural reforms varies.** Wedi'i adalw o: <https://thl.fi/en/-/wellbeing-services-counties-are-finding-financial-balance-but-the-progress-of-structural-reforms-varies->

StatsCymru. (2025a). **Cyllido gwariant refeniw crynswth, yn ôl ffynhonnell y cyllid (£ mil).** Mehefin 2025. Wedi'i adalw o <https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Local-Government/Finance/Revenue/Financing/financingofgrossrevenueexpenditure-by-sourceoffunding>

StatsCymru. (2025b). **Cyllido'r cyfalaf a ragwelir, yn ôl ffynhonnell y cyllid (£ mil).** Mehefin 2025. Wedi'i adalw o <https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Local-Government/Finance/Capital/Forecast/capitalforecastfinancing-by-sourceoffunding>

Swyddfa'r Archwilydd Cyffredinol (OAG) (2021) **Setting and administering fees and levies for cost recovery: Good practice guide.** Wedi'i adalw o: <https://oag.parliament.nz/2021/fees-and-levies>

Taylor-Collins, E., a Downe, J. (2022) **The local government response to austerity in a small devolved country: the case of Wales.** *Local Government Studies*, 48(5), 929–950. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1996357>

Wolman, H. (2008) **Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies.** *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 87-103. <https://doi.org/10.1068/cav5>

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (Comisiwn Holtham) (2010) **Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales.** Wedi'i adalw o: <https://www.llyw.cymru/sites/default/files/publications/2018-10/fairness-and-accountability.pdf>

Ystadegau ar gyfer Cymru (2024) **Local authority revenue budget and capital forecast: 2024-25.** Wedi'i adalw o: <https://www.llyw.cymru/sites/default/files/statistics-and-research/2024-06/cyllideb-refeniw-awdurdodau-lleol-rhagolygon-gwariant-cyfalaf-ebrill-2024-i-fawrth-2025-113.pdf>

Ystadegau ar gyfer Cymru (2025) **Lefelau'r Dreth Gyngor yng Nghymru, 2025-26. 20 Mawrth 2025.** Wedi'i adalw o <https://www.llyw.cymru/lefelaure-dreth-gyngor>

Atodiad 1: Dull

Defnyddiwyd methodoleg ymchwil gymysg yn yr astudiaeth hon. Gyda'i gilydd, mae'r wybodaeth empirig a'r wybodaeth eilaidd yn darparu'r sylfaen ar gyfer datblygu persbectif gwreiddiol ar system gyllid llywodraeth leol Cymru, un sy'n seiliedig ar systemau ac nad yw'n cael ei weld yn aml mewn llenyddiaeth ryngwladol. Mae'r ymchwil empirig yn seiliedig ar gyfweiliadau ag arbenigwyr sy'n rhanddeiliaid mewn cyllid llywodraeth leol ac yn academyddion. Canfuwyd yr ymatebwyr gan ddefnyddio meini prawf llym, gan gynnwys dealltwriaeth amlwg o'r system gyfan, cyfranogiad gweithredol mewn prosesau cyllidol, a phrofiad sy'n cwmpasu sawl haen o lywodraethu neu oruchwylio. Gan fod y boblogaeth o unigolion sy'n bodloni'r meini prawf hyn yn gyfyngedig, mabwysiadwyd dull samplu bwriadus yn seiliedig ar arbenigwyr (Li, 2021), a'i ategu â dull samplu caseg eira ar sail enw da drwy rwydwaith Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru i sicrhau cwmpas eang o ran sector a lleihau unrhyw duedd samplu bosibl.

Roedd y broses ymchwil yn cynnwys y camau canlynol:

- Sesiynau cwmpasu cychwynnol drwy gyfarfodydd panel wedi'u trefnu gyda rhanddeiliaid o'r sector, ochr yn ochr ag ymgynghori â'r Gweithgor Annibynnol ar Lywodraeth Leol Gynaliadwy ar gyfer y Dyfodol, gan gynnwys uwch swyddogion fel prif swyddogion ariannol a phrif weithredwyr o bob un o'r 22 prif awdurdod yng Nghymru. Roedd y sesiynau hyn yn cynnwys cwestiynu archwiliadol strwythuredig i fapio trefniadau sefydliadol, nodi cyfyngiadau ar lefel y system, ac amlygu gwybodaeth weithredol ymhlyg. Fe wnaethant hefyd helpu i fireinio paramedrau cysyniadol yr astudiaeth ac arwain y tîm ymchwil tuag at ddogfennau gwreiddiol, offer modelu, canllawiau mewnol, ac adnoddau i ymarferwyr nad ydynt fel arfer ar gael i'r cyhoedd.
- Sawl rownd ddilynol o brofi'r dystiolaeth, lle dychwelodd y tîm ymchwil at arbenigwyr yn y sector gyda'r canfyddiadau oedd yn dod i'r amlwg. Roedd y broses hon, a gyflwynwyd drwy gyfweiliadau dilysu lled-strwythuredig ac ymarferion gwirio dystiolaeth wedi'u targedu, yn cefnogi croesgyfeirio a gwirio ystyr deongliadau yn systematig. Cynhyrchwyd memoranda dadansoddol ar ôl pob rownd, gan gofnodi meysydd lle roedd consensws, pwyntiau lle roedd anghytuno, a materion oedd heb eu datrys. Roedd y memoranda hyn yn llywio'r ymholiadau a'r gwaith adolygu dilynol, gan gyfrannu at gofnod cynyddol gadarn o weithrediad y system.
- Cynhaliwyd cam mireinio penodol gyda gweithgor o brif arweinwyr awdurdodau lleol, drwy gyfrwng y Gweithgor Annibynnol ar Lywodraeth Leol

Gynaliadwy ar gyfer y Dyfodol unwaith eto, er mwyn adolygu cywirdeb technegol, cydlyniad deongliadol, a pherthnasedd polisi'r canfyddiadau. Roedd y cam hwn yn sicrhau bod gan yr asesiad o wydnwch y system sylfaen empirig a'i fod yn gredadwy yn sefydliadol ar lefelau gweithredol uwch.

Roedd y fethodoleg haenog ac ailadroddol hon yn hanfodol wrth ddatblygu cyd-ddealltwriaeth o fanylion technegol ac amrywiaeth ymarferol cyllid llywodraeth leol yng Nghymru. Ochr yn ochr ag ymgysylltu â rhanddeiliaid, cynhaliodd yr ymchwiliad hefyd adolygiad systematig o lenyddiaeth academiaidd eilaidd, dogfennau'r llywodraeth, a deddfwriaeth, gan ganolbwyntio ar bwerau statudol, rhwymedigaethau gweithdrefnol, a mandadau sefydliadol sy'n siapia cyllid awdurdodau lleol. Roedd y dadansoddiad o'r dogfennau yn dilyn fframwaith codio a oedd yn cyd-fynd â phum dimensiwn thematig y Fframwaith Asesu Cyllid Llywodraeth Leol, gan sicrhau integreiddiad agos rhwng gwybodaeth empirig a strwythurau sefydliadol ffurfiol.

Ochr yn ochr â hyn, cafwyd data meintiol gan adrannau'r llywodraeth a sefydliadau cysylltiedig er mwyn cofnodi graddfa, cyfansoddiad, a dosbarthiad ffynonellau incwm ar draws Cymru. Cafodd y gwaith o sicrhau ansawdd data ei wneud drwy driongli ffynonellau deul, gwirio cysondeb dros amser, a chysoni ag alldro ariannol sydd wedi'i gyhoeddi. Roedd y sylfaen dystiolaeth hon yn darparu mecanwaith dilysu pwysig, gan alluogi triongli rhwng y dadansoddiad o ddogfennau, data ariannol, a thystiolaeth ymarferwyr, a chryfhau cywirdeb disgrifiadau a chadernid dadansoddiadau.

Y Fframwaith Asesu Cyllid Llywodraeth Leol

Mae gwreiddioldeb y fframwaith a ddefnyddir yn yr astudiaeth hon yn deillio o'r ffaith ei fod yn cyfuno sawl traddodiad dadansoddol, gan ddod â gwybodaeth o faes ffederaliaeth gyllidol, dadansoddi sefydliadol, a theori gwydnwch ynghyd i greu adnodd gwerthuso cyfannol sydd wedi'i raddnodi ar gyfer nodweddion unigryw systemau datganoledig. Yn wahanol i'r fframweithiau cymharol sydd ar gael eisoes ac sydd fel arfer yn canolbwyntio ar un dimensiwn fel ymreolaeth refeniw neu ddisgresiwn ynghylch gwariant, mae'r dull aml-ddimensiwn hwn yn cwmpasu'r rhyngweithio rhwng strwythurau cyllidol, perthnasoedd sefydliadol, atebolrwydd democrataidd, a chapasiti addasol. Mae'n galluogi sgorio cyfanredol ar gyfer asesu'r system yn gyffredinol a dadansoddi wedi'i ddadgyfuno sy'n tynnu sylw at gryfderau, gwendidau, a blaenoriaethau diwygio penodol.

Mae arwyddocâd y cyfraniad methodolegol hwn yn rhychwantu sawl maes. Yn empirig, mae'r dadansoddiad yn darparu'r asesiad cymharol systematig cyntaf o wydnwch cyllid llywodraeth leol Cymru yn erbyn meincnodau rhwyngwladol, gan gynhyrchu tystiolaeth newydd ar sefyllfa Cymru o fewn tirwedd ehangach yr OECD.

O ran theori, mae'n gwella'r ddealltwriaeth o sut mae gwahanol gyfluniadau o bwerau cyllidol, perthnasoedd rhynglywodraethol, a threfniadau sefydliadol yn dylanwadu ar allu systemau llywodraeth leol i ymateb i siociau cyllidol, newid demograffig, a phwysau'r galw am wasanaethau. O ran methodoleg, mae'r fframwaith yn cynnig adnodd trosglwyddadwy y gellir ei addasu i'w ddefnyddio mewn cyd-destunau datganoledig neu ffederal eraill, gan gefnogi dadansoddiadau cymharol a hydredol yn y dyfodol.

O safbwynt polisi, mae gwerth diagnostig y fframwaith yn nodedig. Drwy fapio'r perfformiad presennol yn erbyn safonau diffiniedig ar draws sawl dimensiwn, mae'n nodi materion cyffredinol o ran digonolrwydd y cyllido ond mae hefyd yn nodi gwendidau strwythurol mewn dyluniad cyllidol, trefniadau llywodraethu, a mecanweithiau addasol y gellir mynd i'r afael â nhw drwy ddiwygio. Mae'r lefel hon o fanylder yn cefnogi llunio polisïau sy'n seiliedig ar dystiolaeth drwy wahaniaethu rhwng heriau sy'n gofyn am adnoddau ychwanegol yn bennaf a'r rhai a fyddai'n elwa o ailddylunio neu newid prosesau sefydliadol. Mae tryloywder y meini prawf sgorio, ochr yn ochr â'r esboniad manwl a amlinellir yn Atodiad 1, yn cefnogi cadernid methodolegol ac yn caniatáu i lunwyr polisïau ac ymarferwyr gwestiynu'r dystiolaeth sy'n sail i'r dadansoddiad a'r argymhellion.

Mae gan y fframwaith hefyd botensial cryf ar gyfer ymchwil a dysgu am bolisïau yn y dyfodol yn sgil ei addasrwydd ar gyfer defnydd hydredol. Wrth i gyllid llywodraeth leol Cymru esblygu, boed hynny drwy addasu graddol neu ddiwygio mwy sylweddol ar ôl etholiad 2026 y Senedd, mae'r fframwaith yn darparu sail gyson ar gyfer olrhain newidiadau mewn gwydnwch ac ymreolaeth dros amser. Mae hyn yn galluogi gwerthuso ymyriadau polisi, asesu newidiadau i setliadau cyllidol, a monitro cynnydd tuag at nodau cynaliadwyedd, gan greu sylfaen ar gyfer dysgu cronnus a gwneud penderfyniadau mwy gwybodus yn y maes hollbwysig hwn o lywodraethu cyhoeddus.

Atodiad 2: Fframwaith Asesu Cyllid Llywodraeth Leol Cymru

Canllaw Sgorio: 1 (Isaf) i 5 (Gwydnwch/Ymreolaeth Uchaf)

Thema	Sgôr 1	Sgôr 2	Sgôr 3	Sgôr 4	Sgôr 5
Strwythur Llywodraeth Is-genedlaethol	Trefn eithriadol o dameidiog sy'n atal cyflawni'n effeithiol; cyfrifoldebau'n gorgyffwrdd; dim ond ychydig iawn o gydweithio; annarbodion maint difrifol; anhyblygrwydd strwythurol.	Trefn dameidiog iawn gyda llawer o awdurdodau bach; ffiniau swyddogaethol aneglur; y cydweithio'n gyfyngedig; aneffeithiolrwydd sylweddol; llymder strwythurol.	Un haen â meintiau amrywiol; rhai awdurdodau yn llai na'r maint optimaidd; cyfrifoldebau'n glir ar y cyfan; cydweithio sylfaenol; trafodaethau parhaus ynghylch diwygio.	Un haen â maint digonol; cyfrifoldebau clir; graddfa optimaidd; cydweithio effeithiol; rhywfaint o hyblygrwydd strwythurol; dim ond rhywfaint o natur dameidiog.	Sawl haen yn creu sybsidiaredd; dyrannu swyddogaethol clir; maint optimaidd; cydweithio cryf; hyblygrwydd ar gyfer arloesi ac uno.
Fframwaith a Goruchwyliaeth Ddeddfwriaethol	Dim ond ychydig iawn o ymreolaeth leol; rheolaeth hynod o ganolog; rhagnodi manwl; dim	Dim ond ychydig o bwerau datganoledig; deddfwriaeth ganolog yn cyfyngu'n llym; goruchwyliaeth ymwithiol; amddiffyniadau gwan;	Pwerau cymysg (rhai wedi'u datganoli, rhai wedi'u cadw'n ôl); goruchwyliaeth gymedrol; sylfaen statudol â dim ond ychydig o	Pwerau datganoledig sylweddol; goruchwyliaeth gefnogol a chytbwys; cydnabyddiaeth	Pwerau datganoledig cynhwysfawr; deddfwriaeth alluogi; goruchwyliaeth ysgafn sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau;

Canllaw Sgorio: 1 (Isaf) i 5 (Gwydnwch/Ymreolaeth Uchaf)

Thema	Sgôr 1	Sgôr 2	Sgôr 3	Sgôr 4	Sgôr 5
	amddiffyniadau statudol; ymyriadau rheolaidd; gofynion cydymffurfio gormodol.	trothwyon isel ar gyfer ymyrryd; beichiau adrodd trwm.	amddiffyniadau; pwerau ymyrryd prin yn cael eu defnyddio; atebolrwydd safonol.	gyfansoddiadol/statu dol; trothwyon rhesymol ar gyfer ymyrryd; fframweithiau atebolrwydd clir.	amddiffyniadau cyfreithiol cryf; apeliadau clir yn erbyn ymyrryd.
Y Ffynonellau Incwm sydd ar Gael	Dim pwerau trethu lleol ystyrion; pob cyfradd yn cael ei phennu'n ganolog; ffioedd wedi'u rhagnodi'n llwyr; dim referniw masnachol; dibyniaeth ar grantiau.	Sylfaen drethu unigol gyda dim ond ychydig iawn o bennu cyfraddau; trethiant wedi'i gyfyngu'n llym (capiau/refferenda); ffioedd wedi'u rhagnodi; dim ond ychydig iawn o gapasiti masnachol; dibyniaeth ar grantiau.	Un brif dreth leol gyda rhywfaint o bennu cyfraddau; treth eiddo â dim ond ychydig o hyblygrwydd; ffioedd safonol â rhywfaint o ddisgresiwn; dim ond ychydig o gyfleoedd masnachol; dibyniaeth ar grantiau.	2-3 o ffynonellau treth lleol â phennu cyfraddau; treth eiddo ag ymreolaeth lawn; hyblygrwydd rhesymol o ran ffioedd; rhywfaint o referniw masnachol; dibyniaeth ar grantiau.	Sawl sylfaen drethu sylweddol (eiddo, incwm, treuliant); ymreolaeth lawn o ran pennu cyfraddau; hyblygrwydd ystyrion o ran ffioedd; ffynonellau referniw amrywiol; y gallu i gyflwyno trethi newydd.
Disgresiwn ynghylch Gwariant	Gwariant wedi'i ragnodi'n llym; clustnodi helaeth; mandadau manwl ar gyfer y rhan fwyaf o	Cyfngiadau sylweddol; clustnodi sylweddol; safonau gwasanaeth manwl wedi'u mandadu; rheolau wedi'u	Disgresiwn rhesymol o fewn cyfyngiadau statudol; clustnodi cymedrol; rhaid cynnal safonau gwasanaethau;	Disgresiwn sylweddol dros flaenoriaethau; dim ond ychydig o glustnodi; hyblygrwydd o ran y	Disgresiwn llawn dros flaenoriaethau; dim ond ychydig iawn o glustnodi; y rhyddid i gael gwared ar wasanaethau

Canllaw Sgorio: 1 (Isaf) i 5 (Gwydnwch/Ymreolaeth Uchaf)

Thema	Sgôr 1	Sgôr 2	Sgôr 3	Sgôr 4	Sgôr 5
	wasanaethau; amodau gweithlu wedi'u pennu'n ganolog; capiau caeth ar wariant.	rhagnodi ar gyfer y gweithlu/caffael; targedau rheolaidd ar gyfer effeithlonrwydd.	rhywfaint o gyfyngiadau o ran y gweithlu; arweiniad achlysurol ynghylch gwariant.	rhan fwyaf o wasanaethau anstatudol; rhywfaint o hyblygrwydd o ran y gweithlu/caffael; dim ond ychydig iawn o reolaethau.	anstatudol; hyblygrwydd o ran y gweithlu/caffael; dim capiau ar wariant.
Mecanweithiau Cydraddoli	Dim cydraddoli systematig, neu'n hynod o anghyfartal; dyrannu mympwyol; diffyg cyfatebiaeth difrifol o ran anghenion; yn tanseilio cymhellion refeniw; hynod o ansefydlog; yn creu/gwaethygu gwahaniaethau.	Fformiwlâu sydd wedi dyddio/yn anhryloyw; asesiad gwael o anghenion; ystumio sylweddol ar gymhellion treth; adolygiadau anfynych; newidiadau anrhagweladwy.	Yn seiliedig ar fformiwla gyda rhai anomaledau; asesiad rhesymol o anghenion, gyda bylchau; rhywfaint o ystumio o ran cymhellion treth; adolygiadau cyfnodol gydag oedi; setliadau blynyddol.	Yn seiliedig ar fformiwla gydag asesiad da o anghenion; dosbarthiad teg yn gyffredinol; yn cadw cymhellion treth; adolygiadau rheolaidd â mewnbwn gan randdeiliaid; setliadau 2-3 blynedd.	System dryloyw yn seiliedig ar fformiwla; yn cydbwyso anghenion ac adnoddau'n effeithiol; yn diogelu cymhellion treth; adolygiadau annibynnol rheolaidd; dyraniadau rhagweladwy amlflwyddyn.
Cyfanswm y Sgôr (allan o 25)					
Ystod y Sgôr	Asesiad				
21-25	Gwydnwch ac ymreolaeth uchel - system gref o ran cyllid llywodraeth leol.				

Canllaw Sgorio: 1 (Isaf) i 5 (Gwydnwch/Ymreolaeth Uchaf)

Thema	Sgôr 1	Sgôr 2	Sgôr 3	Sgôr 4	Sgôr 5
16-20	Gwydnwch ac ymreolaeth da - mae'r system yn gweithio'n dda ond gellid gwella rhai agweddau arni.				
11-15	Gwydnwch ac ymreolaeth cymedrol - cyfyngiadau sylweddol ond mae'r system yn hyfyw.				
6-10	Gwydnwch ac ymreolaeth isel - gwendidau systemig y mae angen eu diwygio.				
1-5	Gwydnwch ac ymreolaeth isel iawn - problemau strwythurol sylfaenol.				

Manylion yr Awdur

Mae **Dr Kevin Muldoon-Smith** yn Athro Cyswllt mewn Cyllid Sector Cyhoeddus Strategol ac Addasu Trefol ym Mhrifysgol Northumbria. Mae ganddo dros 20 mlynedd o brofiad, ac mae'n Bennaeth Pwnc ar gyfer maes pwnc yr amgylchedd adeiledig yn Northumbria. Mae hefyd wedi ennill ei blwyf fel awdur, mae'n gynghorydd polisi, ac ef yw sylfaenydd y Grŵp Ymchwil Addasu, Gwerth a'r Amgylchedd Adeiledig.

Am ragor o wybodaeth cysylltwch â:

Jack Price

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OGL Mae'r adroddiad hwn wedi'i drwyddedu o dan delerau'r Drwydded Llywodraeth Agored