Canllaw Cryno

UNISON Cymru

Dyfodol gwasanaethau llywodraeth leol yng Nghymru

apse solutions

Paratowyd yr adroddiad hwn gan Andy Mudd ym mis Tachwedd 2025. Fersiwn 2.0

Mae APSE (Cymdeithas er Rhagoriaeth mewn Gwasanaethau Cyhoeddus) yn gorff llywodraeth leol nid-er-elw sy'n gweithio gyda mwy na 300 o gynghorau ledled y DU. Gan hyrwyddo rhagoriaeth mewn gwasanaethau cyhoeddus, APSE yw'r arbenigwyr mwyaf blaenllaw mewn gwasanaethau rheng flaen awdurdodau lleol. Mae'n cynnal rhwydwaith ar gyfer darparwyr gwasanaethau rheng flaen mewn meysydd fel casglu sbwriel a gwastraff, parciau a gwasanaethau amgylcheddol, hamdden, prydau ysgol, glanhau a thai, yn ogystal â chynnal a chadw adeiladau.

Mae APSE yn darparu gwasanaethau sydd wedi'u cynllunio'n benodol ar gyfer awdurdodau lleol, megis meincnodi, ymgynghoriaeth, seminarau, ymchwil, dogfennau briffio a hyfforddiant. Trwy eu cangen ymgynghorol mae APSE yn darparu cymorth arbenigol i gynghorau, â'r nod amlwg o ysgogi gwelliannau mewn gwasanaethau a gwerth am arian trwy adolygu ac ailgynllunio gwasanaethau. Mae APSE yn cynnal mwy na 100 o brosiectau bob blwyddyn, ac mae cleientiaid yn elwa ar ymagwedd foesegol nid-er-elw'r cwmni at wasanaethau ymgynghorol.

Comisiynwyd y gwaith ymgynghori hwn trwy APSE Synergy yn masnachu fel APSE Solutions. Mae APSE Synergy yn eiddo llwyr i APSE. Yn gweithredu ar sail foesegol i gefnogi'r cynghorau sy'n aelodau o APSE. Mae APSE Synergy Cyf. yn gwmni preifat cyfyngedig gan gyfranddaliadau wedi'i gofrestru yng Nghymru a Lloegr o dan y rhif cwmni 16283438. Mae eu swyddfa gofrestredig yn 3ydd Llawr, Tŷ Trafford, Ffordd Caer, Old Trafford, Manceinion M32 0RS ("y Cwmni").

Ymwadiad

Darperir adroddiadau APSE ar gyfer gwybodaeth amlinellol ar faterion yn ymwneud â chostau, cynhyrchiant ac ansawdd i lywio penderfyniadau. Nid ydynt yn cynrychioli cyngor ffurfiol. Atgoffir defnyddwyr i sicrhau y dylai unrhyw benderfyniadau fod yn destun y prosesau arferol cyn gweithredu ar adroddiadau neu wybodaeth ynghylch perfformiad. Mae hyn yn cynnwys materion diwydrwydd dyladwy o fewn eich cyngor neu sefydliad.

Crynodeb o'r Adroddiad

Hanner can mlynedd yn ôl, roedd y DU yn arwain y byd o ran ailddosbarthu cyfoeth, symudedd cymdeithasol a darparu gwasanaethau cyhoeddus cyffredinol. Un o brif nodweddion y cyfnod 1945 i 1970 oedd twf economaidd cyflym a symudedd cymdeithasol. Elwodd Cymru, ynghyd â gweddill y DU, o wladwriaeth les gynhwysfawr a gynlluniwyd i fynd i'r afael â'r pum problem gymdeithasol fawr ar yr un pryd, sef angen, anwybodaeth, aflendid, segurdod a chlefyd.

Torrwyd y consenswsw gwleidyddol a ganiataodd y trawsnewidiad hwn yn y 1970au gan ymddangosiad polisi economaidd a chymdeithasol newydd a wrthododd golofnau canolog y setliad ar ôl y rhyfel. Gan ddychwelyd at egwyddorion y Blaid Geidwadol cyn y rhyfel, credai llywodraeth Thatcher mai'r farchnad oedd y ffordd fwyaf effeithlon o ddarparu'r hyn yr oedd ei angen ar bobl, ac aeth ati i breifateiddio a marchnadoli'r hyn yr oedd yn ei ystyried yn sector cyhoeddus chwyddedig. Y nod amlwg oedd democratiaeth lle byddai pobl yn rhydd i wario eu harian eu hunain fel y gwelent yn dda. Byddai yna rwyd ddiogelwch yn cael ei darparu i'r rhai na fyddent yn llwyddo.

Ers hynny, mae'r DU wedi symud yn raddol i sefyllfa lle mae gwasanaethau cyhoeddus craidd mewn argyfwng, gyda chyllidebau'n cael eu cyfyngu a galw cynyddol heb ei ddiwallu. Er gwaethaf hyn, mae'r data'n dangos nad oes unrhyw ostyngiad wedi bod ym maint y wladwriaeth na faint y mae'n ei wario. Mae lefel perchnogaeth tai wedi cynyddu, ond mae'n arafu wrth i bobl ifanc ganfod eu hunain yn methu fforddio prynu eu cartref cyntaf. Yn y cyfamser, nid yw dewisiadau amgen fforddiadwy ar ffurf tai cymdeithasol o ansawdd uchel ar gael i'r rhan fwyaf o bobl mwyach, ac mae eiddo yn y sector rhentu preifat yn ddrud ac weithiau mewn cyflwr gwael.

Roedd llawer o'r gwasanaethau sydd wedi diflannu, neu a gafodd eu lleihau'n sylweddol, yn rhai oedd wedi'u hanelu at fynd i'r afael ag achosion sylfaenol problemau cymdeithasol ac iechyd gwael. Y canlyniad yw bod y galw am wasanaethau adweithiol ac acíwt wedi cynyddu'n aruthrol. Mae darpariaeth iechyd eilaidd, y system cyfiawnder troseddol a gwasanaethau ymyriad hwyr i blant ac oedolion i gyd bellach yn delio â lefelau uchel o alw. Gellid bod wedi osgoi llawer o'r galw hwnnw pe na bai gwasanaethau fel gofal blynyddoedd cynnar, gwaith ieuenctid, cymorth cartref a hyd yn oed parciau a mannau agored wedi'u torri i'r asgwrn.

Mae'r ail-gydbwyso hwn mewn galw yn cael ei adlewyrchu mewn data cyflogaeth. Achosodd y cyni ariannol ostyngiad yng ngweithlu llywodraeth leol Cymru o 153,000 yn 2008 i 127,000 yn 2024. Serch hynny, arhosodd cyfanswm y bobl sy'n gweithio mewn gwasanaethau cyhoeddus fwy neu lai yn gyson, sef tua 300,000. Mae hyn oherwydd bod y gostyngiad yn nifer staff cynghorau i bob diben wedi cyfateb i'r cynnydd yn nifer staff y GIG.

Er gwaethaf cyllido cynyddol, mae'r galw am wasanaethau'r GIG wedi cynyddu'n gyson. Mae rhywfaint o'r cynnydd hwn yn ymwneud â ffactorau demograffig – mae'r boblogaeth yn heneiddio ac yn byw'n hirach gydag afiechyd, ond mae hefyd yn ganlyniad i golli gwasanaethau ataliol, sydd hefyd wedi effeithio ar y galw am elfennau adweithiol eraill o'r sector cyhoeddus.

Yn eironig, mae gwasanaethau'r cyngor sydd wedi cael eu cwtogi, neu hyd yn oed eu diddymu'n gyfan-gwbl, yn aml yn costio llawer llai na'r gwasanaethau acíwt ac adweithiol y mae eu colli wedi rhoi cymaint o bwysau arnynt. Mae colli darpariaeth gwasanaethau ieuenctid er enghraifft wedi'i gysylltu â chynnydd mewn ymddygiad gwrthgymdeithasol, dirywiad yn iechyd meddwl pobl ifanc, colli cyfleoedd diogelu, lefelau uwch o gamddefnyddio cyffuriau ac alcohol a mwy o bobl ifanc yn destun camfanteisio. Gyda'r costau uchel sy'n gysylltiedig ag anweithgarwch economaidd ymhlith pobl ifanc, troseddu ymysg pobl ifanc, ac iechyd meddwl gwael, mae'n debygol iawn y bydd y costau ychwanegol yn gorbwyso unrhyw arbedion.

Dyma pam nad oes unrhyw ostyngiad cyffredinol wedi bod yng ngwariant y wladwriaeth ac, er gwaethaf y rhethreg, dim gostyngiad yn y baich treth cyffredinol. Yr hyn sydd wedi digwydd yw bod y system yn llai effeithiol o ran ailddosbarthu cyfoeth nag yr arferai fod ac mae symudedd cymdeithasol wedi dod i stop, gyda 'Chenhedlaeth Y', sef y rhai a aned rhwng 1981 a 1996, y genhedlaeth gyntaf mewn hanes modern i fod yn waeth eu byd na'u rhieni.

Ers yr 1980au bu symudiad dramatig i ffwrdd o wasanaethau cyffredinol tuag at drosglwyddiadau ariannol sy'n seiliedig ar brawf modd. Y symudiad i ffwrdd o fuddsoddiad uniongyrchol mewn tai newydd i roi arian i bobl i dalu rhenti preifat yw'r enghraifft fwyaf eithafol o hyn. Ynghyd â gwerthu tai cyngor i denantiaid â disgownt a throsglwyddo'r rhan fwyaf o'r rhai a oedd yn weddill i gymdeithasau tai, mae'r newid polisi hwn yn gyfystyr ag un o'r mentrau preifateiddio mwyaf mewn hanes. O ran polisi cymdeithasol mae'n anodd ei weld fel unrhyw beth heblaw methiant. Mae maint ac ansawdd stoc tai Cymru wedi gostwng, mae tai wedi dod yn gynyddol anfforddiadwy, ac mae digartrefedd wedi cynyddu.

Effaith ar y gweithlu

Mae cyflogau a phensiynau gweithwyr gwasanaeth cyhoeddus wedi gostwng, ac mae miloedd lawer ohonynt wedi cael eu rhoi ar gontract allanol i gwmnïau sy'n cystadlu ar ba mor bell y gallant dorri'n ôl ar gostau staff. At ei gilydd, ychydig iawn o newid sydd wedi bod yn nifer y bobl sy'n gweithio yn y sector cyhoeddus ers 2008, sef tua 300,000 neu 20% o gyfanswm gweithlu Cymru. Fodd bynnag, bu gostyngiad sylweddol yn nifer y bobl sy'n gweithio i gynghorau Cymru – i lawr o 153,000 yn 2008 i 127,000 yn 2024. Amcangyfrifir bod tua 6,500 i 7,800 o'r swyddi hynny yn dal i fodoli ond ar ffurf allanol.

Mae methiant cyllidebau i gadw i fyny â'r galw yn creu pwysau enfawr ar gyrff cyhoeddus ac yn eu gorfodi i ddefnyddio strategaethau i leihau costau. Oherwydd natur lafur-ddwys gwasanaethau cyhoeddus, mae hyn yn anochel yn golygu lleihau costau staff. Y canlyniad yw bod cyflog staff a gyflogir yn uniongyrchol wedi syrthio y tu ôl i gyflog yn y sector preifat. I weithwyr ar gontract allanol, mae cyflog a phensiynau yn aml yn cael eu lleihau i'r isafswm cyfreithiol.

Mae cyflog isel yn effeithio'n fwyaf uniongyrchol ar lesiant y gweithwyr eu hunain, ond mae hefyd yn niweidio economïau lleol. Mae gan weithwyr gwasanaeth cyhoeddus sydd ar gyflog isel a'r rhai sydd wedi cael eu contractio allan lai o arian i'w wario mewn siopau lleol ac ar wasanaethau lleol.

Yn achos allanoli, mae 20% neu fwy o gyfanswm yr arian cyhoeddus sy'n cael ei wario ar wasanaethau a ddarperir gan gwmnïau preifat yn cael ei golli ar ffurf elw neu fecanweithiau eraill. Dyma arian a fyddai fel arall yn mynd i weithwyr gofal a gweithwyr gwasanaeth cyhoeddus lleol gwerthfawr eraill. Mae rhywfaint ohono'n mynd i gyflenwyr lleol ond mae cyfran gynyddol yn mynd i goffrau perchnogion a buddsoddwyr anhysbys, y mae llawer ohonynt yn gweithredu ar lefel fyd-eang ac yn talu ychydig iawn o dreth, os o gwbl, yn y DU.

Mae cyfran anghymesur o weithlu'r sector cyhoeddus yn fenywod. Menywod yw 70% o weithwyr cynghorau Cymru; felly hefyd 77% o weithlu'r GIG. Felly mae allanoli gwasanaethau cyhoeddus yn effeithio ar fenywod yn fwy nag ar ddynion, ond mae hefyd yn wir fod gan y gwasanaethau sydd fwyaf tebygol o gael eu darparu trwy gontractau â chwmnïau preifat gyfran hyd yn oed yn uwch o staff rheng flaen benywaidd. Credir bod 82% o'r gweithlu gofal cymdeithasol, er enghraifft, yn fenywod. P'un a yw'r camwahaniaethu sy'n deillio o allanoli yn gamwahaniaethol yn nhermau cyfreithiol ai peidio, mae'n fater rhywedd yn ddiamau.

Gwaethygodd y cyfnod o gyni a ddilynodd y chwalfa ariannol yn 2008 y sefyllfa gyda thoriadau llym i gyllid llywodraeth leol, gan orfodi cynghorau i dorri'n ôl ar bob maes gwasanaeth. Gwasanaethau anstatudol fel cynnal a chadw mannau agored cyhoeddus a chwaraeon a hamdden a ddioddefodd fwyaf yn sgil y toriadau hyn, wrth i gynghorau frwydro i gynnal gwasanaethau statudol fel gofal cymdeithasol ac addysg. Disgynnodd lefelau staffio, gan greu bwlch cynyddol rhwng y galw a'r capasiti.

Effaith ar gymunedau

Mae cyflogaeth yn y gwasanaeth cyhoeddus yn hanfodol i economi Cymru. Mae gweithwyr gwasanaethau cyhoeddus yn ffurfio cyfran sylweddol o gymunedau lleol; mae cyfyngu ar eu cyflog a'u pensiynau trwy allanoli felly'n effeithio ar lesiant cymdeithasol ac economaidd ehangach y cymunedau hynny. Mae gan weithwyr ar gontractau allanol lai o arian i'w wario yn yr economi leol na'u cydweithwyr sy'n cael eu cyflogi'n uniongyrchol. Ar yr un pryd, mae arian cyhoeddus yn llifo allan ar ffurf elw i gwmnïau.

Felly mae yna'r hyn a elwir yn effaith lluosydd negyddol yn gysylltiedig ag allanoli, lle mae'r gwerth sy'n cael ei ychwanegu at arian o gyflogau sy'n cael ei wario'n lleol wrth iddo symud trwy'r economi'n cael ei golli. Felly mae 'cost' allanoli gwasanaethau i gwmnïau nad ydynt yn lleol yn llawer mwy na'r symiau a delir iddynt am y gwasanaethau maen nhw'n eu darparu. Mae costau ychwanegol sy'n gysylltiedig â budd-daliadau i weithwyr ac ar ôl iddynt ymddeol yn ychwanegu ymhellach at gost economaidd wirioneddol contractio allan.

Er bod y gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol fynd ar drywydd y gwerth gorau, mae cost fel arfer wedi'i ddiffinio'n gul i olygu cost uniongyrchol iddyn nhw. Ni roddir unrhyw ystyriaeth i'r costau ychwanegol i gymdeithas ac economïau lleol y mae allanoli yn eu creu. Pe bai hynny'n cael ei ystyried, mae'n annhebygol iawn mai contractio allan fyddai'r opsiwn gwerth gorau ar gyfer gwasanaethau craidd.

Polisi Llywodraeth Cymru

Ers datganoli mae Llywodraeth Cymru wedi cydnabod llawer o'r pwyntiau a godwyd yn yr adroddiad hwn. Mae Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn ddarn o ddeddfwriaeth bellgyrhaeddol a blaengar sydd ag amcanion canmoladwy. Mae'r Ddeddf wedi arwain at nifer o fentrau, gan gynnwys rhai sy'n canolbwyntio'n benodol ar leihau anghydraddoldeb a chreu Cymru decach.

Y broblem sy'n wynebu llywodraeth Cymru yw sut i ail-fuddsoddi mewn gwasanaethau ataliol, cyffredinol heb o leiaf gynnydd byr-dymor mewn gwariant. Nid yw'n ymddangos bod ffordd o wneud hyn.

Y gwir amdani yw na fydd arbedion mewn darpariaeth acíwt ac adweithiol yn dod tan ar ôl i'r buddsoddiad hwnnw gael ei wneud, felly rhaid dod o hyd i fecanweithiau i ddwyn yr arbedion hyn ymlaen yn y dyfodol. Dyma'r cam cyntaf hanfodol tuag at weledigaeth llywodraeth Cymru ar gyfer Cymru lewyrchus, fwy cyfartal sy'n diogelu llesiant cenedlaethau'r dyfodol.

Mae rhestr lawn o argymhellion polisi wedi'i nodi isod:

1. Ail-fuddsoddi mewn Gwasanaethau Ataliol

Gwrthdroi'r duedd bresennol o doriadau mewn gwasanaethau ataliol (megis gwaith ieuenctid, ymyriad cynnar, a diogelwch cymunedol) hyd yn oed os yw hyn yn gofyn am fuddsoddiad ar y dechrau Mae'r dull hwn o "raglenwi'r pwmp" yn dod ag arbedion yn y dyfodol ymlaen trwy leihau'r galw am wasanaethau adweithiol drud fel gofal iechyd acíwt a gofal cymdeithasol brys.

2. Adfer Gwasanaethau Cyffredinol

Symud y cydbwysedd i ffwrdd o fudd-daliadau ariannol sy'n seiliedig ar brawf modd ac yn ôl tuag at wasanaethau cyffredinol (e.e. adeiladu tai cymunedol yn lle rhoi cymhorthdal i renti preifat). Mae gwasanaethau cyffredinol yn fwy effeithiol wrth leihau anghydraddoldeb a gwella symudedd cymdeithasol.

3. Treth a Gwariant Graddol

Mabwysiadu dull mwy blaengar o drethu a gwariant cyhoeddus, gan gydnabod manteision ailddosbarthu incwm a chyfoeth i leihau'r galw am wasanaethau adweithiol costus. Dylai'r DU a Chymru anelu at lefelau uwch o ailddosbarthu, yn debyg i wledydd Nordig, trwy wasanaethau yn ogystal â throsglwyddiadau ariannol.

4. Rhoi Terfyn ar Golli Arian i Elw Preifat

Lleihau allanoli a chynnal gwasanaethau cyhoeddus allweddol yn fewnol er mwyn atal colli arian cyhoeddus i elw preifat. Byddai hyn hefyd yn gwella cyflog ac amodau gweithwyr gwasanaethau cyhoeddus ac yn fuddiol i economïau lleol ar ffurf cynnydd mewn gwariant lleol.

5. Cydnabod a Gwobrwyo Gweithwyr Gwasanaeth Cyhoeddus

Adfer statws gweithwyr gwasanaethau cyhoeddus trwy sicrhau cyflog a phensiynau teilwng. Cydnabod manteision economaidd-gymdeithasol cynhenid cyflogaeth mewn gwasanaeth cyhoeddus â chyflog teilwng, sy'n cefnogi cymunedau lleol ac yn lleihau anghydraddoldeb.

6. Mynd i'r Afael ag Effeithiau Camwahaniaethol Allanoli

Ystyried effaith anghymesur allanoli ar fenywod a gweithwyr croenddu, Asiaidd a lleiafrifoedd ethnig, sydd wedi'u gorgynrychioli mewn rolau ar gontract allan sydd â chyflog a phensiynau is. Dylai penderfyniadau polisi ystyried yr effaith ar gydraddoldeb a llesiant y gweithlu.

7. Buddsoddiad Hirdymor a Diwygio Cyllidol

Benthyca arian ar gyfer ail-fuddsoddi (e.e., mewn tai sector cyhoeddus) dros gyfnodau hirach (100 mlynedd yn hytrach na 20–30 mlynedd). Gwahaniaethu rhwng buddsoddi mewn pobl a gwariant, gan flaenoriaethu'r cyntaf o'r rhain. Ail-werthuso rheolau cyllidol i ganiatáu buddsoddiad hirdymor cynaliadwy mewn gwasanaethau cyhoeddus ataliol.

8. Hyrwyddo Bargeinio ar y Cyd a Chyflog Teg

Cefnogi mesurau sy'n hyrwyddo bargeinio ar y cyd a chyflog teg, fel yr amlinellir yn Neddf Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Mae'r mesurau hyn yn helpu i adeiladu Cymru fwy cyfartal a llewyrchus.

9. Eirioli dros Newid Polisi ar Lefel y DU

Eirioli dros, ymhlith pethau eraill, adolygiad o'r system dreth i archwilio ffyrdd o symud yn nes at fodel Nordig o ailddosbarthu cyfoeth a gwasanaethau cyhoeddus cyffredinol.

Published and printed by UNISON, UNISON Centre, 130 Euston Road, London NW1 2AY.
CU/December 2025/1037/UNP ref 17195.

UNISON Cymru