

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Dyrannu cronfeydd cyfalaf yng Nghymru

Mawrth 2011



Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8026
Ffacs: 029 2089 8021
e-bost: Finance.Comm@wales.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Dyrannu cronfeydd cyfalaf yng Nghymru

Mawrth 2011



Y Pwyllgor Cyllid

Cylch gwaith y Pwyllgor Cyllid yw sicrhau y craffir yn briodol ar gyllideb a gwariant Llywodraeth Cymru, Comisiwn y Cynulliad, yr Ombwdsmon, y Comisiynydd Plant, y Comisiynydd Pobl Hŷn a'r gwahanol Gyrrff a Noddir gan Lywodraeth Cymru a Chyrrff GIG.

Yn gyffredinol, mae gan y Pwyllgor dair prif swyddogaeth:

- ystyried cynigion ar gyfer cyllideb y Cynulliad a chyflwyno adroddiad arnynt;
- ystyried yr wybodaeth ariannol a gyflwynir gyda Mesurau Cynulliad, a lle bo'n briodol, cyflwyno adroddiad arni;
- ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant y Llywodraeth neu wariant o Gronfa Gyfunol Cymru, neu sy'n effeithio ar y gwariant hwnnw.

Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mehefin 2007. Manylir ar ei bwerau yn Rheol Sefydlog 14 Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae'r rhain ar gael yn: www.cynulliadcymru.org.

Aelodau'r Pwyllgor



Angela Burns (Cadeirydd)
Gorllewin Caerfyrddin a
De Sir Benfro
Plaid Geidwadol Cymru



Lorraine Barrett
De Caerdydd a Phenarth
Llafur



Peter Black
Gorllewin De Cymru
Democratiaid Rhyddfrydol
Cymru



Andrew Davies
Gorllewin Abertawe
Llafur



Chris Franks
Canol De Cymru
Plaid Cymru



Brian Gibbons
Aberafan
Llafur



Ann Jones
Dyffryn Clwyd
Llafur

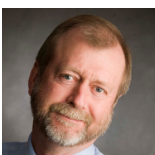


Nick Ramsay
Sir Fynwy
Plaid Geidwadol Cymru



Janet Ryder
Gogledd Cymru
Plaid Cymru

Bu'r Aelodau a ganlyn yn mynychu cyfarfodydd o'r Pwyllgor Cyllid fel eilyddion yn ystod cyfnod yr adroddiad hwn:



Jeff Cuthbert
Caerffili
Llafur



Alun Davies
Canolbarth a Gorllewin
Cymru
Llafur

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd	5
Cefndir.....	7
Y DEL cyfalaf a ddyrannwyd i adrannau Llywodraeth Cymru.....	7
Mabwysiadu dull strategol	8
Gwireddu'r gwerth gorau o fuddsoddi cyfalaf	12
Casgliadau ac Argymhellion	14
Atodiad 1 Model Pump Achos.....	17
Atodiad 2 Adolygiad Gateway.....	19

Rhagair y Cadeirydd

Mae rhai sialensiau mawr yn wynebu Cymru o ran diwallu'r gofynion am fuddsoddiad cyfalaf mewn gwasanaethau cyhoeddus a seilwaith dros y blynyddoedd nesaf. Mae'n hanfodol felly fod y bunt Gymreig yn gwireddu pob budd posibl ac nid yw maes gwariant cyfalaf yn eithriad i hynny.

Yn ei ymchwiliad cyntaf¹ canolbwyntiodd y Pwyllgor Cyllid ar y cyfleoedd a allai fod ar gael i Gymru drwy ddefnyddio adnoddau'r sector preifat, a'r ystyriaethau a'r cyfyngiadau sy'n gysylltiedig â'r rhain. Mae'r adroddiad diweddaraf hwn yn canolbwyntio ar y ffordd y caiff adnoddau'r sector cyhoeddus eu dyrannu, a'r ffyrdd o sicrhau bod y rhaglenni buddsoddi'n cael eu rheoli i wneud yn siŵr bod y canlyniadau a ddaw â'r budd mwyaf i Gymru yn cael eu gwireddu. Un gwahaniaeth allweddol yw bod yr adroddiad blaenorol wedi cael ei lunio ar adeg pan oedd cyllidebau ar gynydd; ond yn anochel bu rhaid i'r ymchwiliad hwn edrych ar y defnydd o adnoddau'r sector cyhoeddus yng nghyd-destun cyllidebau a fydd yn crebachu dros y blynyddoedd i ddod.

Daeth yr ymchwiliad hwn ar ddiwedd y Trydydd Cynulliad ac nid oedd modd i'r Pwyllgor archwilio'r holl agweddau y byddai wedi hoffi ymdrin â nhw pe bai ganddo amser. Serch hynny, rydym wedi nodi nifer o feysydd allweddol sy'n peri pryder ac wedi amlygu i ba gyfeiriad y dylai'r Llywodraeth, yn ein barn ni, deithio yn y Pedwerydd Cynulliad a'r tu hwnt.

Ni all y Pwyllgor Cyllid orbwysleisio pwysigrwydd sicrhau bod gan Gymru ddull strategol, sy'n cael ei gynllunio'n ofalus, o ymdrin â buddsoddi cyfalaf. Ac mae'n amlwg fod angen i'r dull hwnnw gael ei roi ar waith mor effeithlon ac effeithiol â phosibl. Fodd bynnag, canfu'r Pwyllgor Cyllid nad yw effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd yn cario'r dydd bob amser. Ar adeg o gyfyngiadau ariannol neilltuol o gaeth, mae cyflawni'n llwyddiannus hyd yn oed yn fwy tyngedfennol nag arfer.

Mae'r Pwyllgor yn ddiolchgar iawn i'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb a'i swyddogion am eu tystiolaeth, ac i'r tystion eraill a ddarparodd dystiolaeth ysgrifenedig a llafar i'r ymchwiliad hwn.

Gan mai hwn yw adroddiad olaf y Pwyllgor Cyllid yn y Trydydd Cynulliad, hoffwn hefyd dalu fy nheyrnged bersonol i'm Clerc, John Grimes, y ddau

¹ Y Pwyllgor Cyllid, *Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat*, Medi 2008 ac *Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat - Argymhellion a Datganiad i Gloi*, Mawrth 2009

ddirprwy glerc a fu'n gwasanaethu'r pwyllgor, Cath Hunt ac Abi Phillips, ac i staff Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau a fu'n ein cynorthwyo mor fedrus, yn arbennig Dr Eleanor Roy a Martin Jennings.

Ac, fel arfer, fy niolech i Aelodau'r Pwyllgor a fu wrthi'n craffu'n ffyddlon a gwrthrychol ar ran y Cynulliad a phobl Cymru.

Angela Burns, AC
Cadeirydd, Y Pwyllgor Cyllid

Cefndir

1. Cyfanswm y cyfalaf (y Terfyn Gwariant Adrannol (*DEL*)) a oedd ar gael i'w ddyrannu yng Nghymru yng nghyllideb derfynol 2011-12 oedd £1.2bn. Roedd hyn yn ostyngiad o ryw £190m, neu 13.5%, o'i gymharu â'r dyraniad sylfaenol ar gyfer 2010-11. Gan edrych tua'r dyfodol, mae'r dyraniadau dangosol yn parhau i grebachu gyda dyraniad cyfalaf llawn o ychydig dros £1bn ar gyfer 2013-14.

2. Mae dyraniad cyfalaf y gyllideb derfynol ar gyfer 2011-12, fesul adran unigol, i'w weld yn y tabl isod:

Y DEL cyfalaf a ddyrannwyd i adrannau Llywodraeth Cymru

Prif Grŵp Gwariant	Cyllideb Atodol 2010-11	Cyllideb Derfynol 2011-12	Cynlluniau Dangosol Cyllideb Derfynol 2012-13	Cynlluniau Dangosol Cyllideb Derfynol 2013-14
	£000	£000	£000	£000
DEL Cyfalaf				
Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol	303,012	264,790	246,293	219,550
Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol	53,095	42,319	39,363	35,089
Economi a Thrafnidiaeth	376,240	313,194	291,315	259,683
Plant, Addysg, Dysgu Gydol Oes a Sgiliau	183,492	173,353	161,243	143,734
Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai	417,993	365,544	345,243	307,075
Materion Gwledig	16,729	12,834	12,402	11,556
Treftadaeth	18,622	14,843	13,806	12,307
Gwasanaethau Cyhoeddus a Pherfformiad	21,425	17,077	15,884	14,159
Gwasanaethau Canolog a Gweinyddiaeth	15,033	11,982	11,145	9,935
Cyfanswm Dyraniadau DEL Cyfalaf Llywodraeth Cymru	1,405,641	1,215,936	1,136,694	1,013,088

Ffynhonnell: Cyllidebau Llywodraeth Cynulliad Cymru

Noder: Mae'r ffigurau sy'n cael eu dangos am 2010-11 yn cynrychioli llinell sylfaen 2010-11 Llywodraeth Cymru fel y'i gwelir yng Nghyllideb Ddrafft 2011-12; caiff y ffigurau hyn eu hailddatgan o Gyllideb Atodol 2010-11 (Mehefin 2010) i gael gwared â dyraniadau yn ystod y flwyddyn nad ydynt yn rhai rheolaidd.

3. Yn ychwanegol at y Terfynau Gwariant Adrannol hyn, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn darparu £105m pellach yn 2011-12 o'r Gronfa Gyfalaf a Gedwir yn Ganolog. Mae hyn yn cynnwys £50m o'r gronfa gyfalaf wrth gefn, yn ogystal ag arian a ryddhawyd drwy wneud yr arbedion a oedd yn ofynnol gan Lywodraeth y DU yn llawn yn 2010-11 yn hytrach na thros y ddwy flynedd ariannol.

4. Heb ystyried y newidiadau o flwyddyn i flwyddyn, mae'r rhain yn symiau sylweddol o arian ac mae iddynt y potensial i wireddu lefelau sylweddol o fuddsoddi cyfalaf.

Mabwysiadu dull strategol

5. Agorodd y Pwyllgor Cyllid ei ymchwiliad drwy edrych ar weithrediad y Fframwaith Buddsoddi Cyfalaf Strategol, rhagflaenydd y Gronfa Gyfalaf a Gedwir yn Ganolog. Cafodd y newid i ddelio'n ganolog â dyrannu cyfalaf ei nodi yn Cymru'n Un ac fe'i trafodwyd gan y Pwyllgor Cyllid yn 2007 pan gyflwynodd y Gweinidog dros Gyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus ar y pryd ei gyllideb ddrafft am 2008-9.²

6. Daeth y Pwyllgor Cyllid yn ôl at y mater hwn ym mis Mai 2010 pan gyflwynodd y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb adroddiad iddo ar adolygiad o weithrediad y Fframwaith Buddsoddi Cyfalaf Strategol yn dilyn y ddau gylch gweithredol cyntaf. Roedd y cylch cyntaf wedi arwain at ddyraniadau, a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2008, o £350m, i 19 o brosiectau, dros y 3 blynedd – 2008-09 i 2010-11. Roedd dyraniadau'r ail gylch, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2009, oddeutu £120m i 10 prosiect yn 2010-11.³

7. Adeg Cyllideb Atodol 2010-11 ym mis Chwefror 2011, roedd cyfanswm o £459 miliwn wedi cael ei ddyrannu i brosiectau o dan y Fframwaith Buddsoddi Cyfalaf Strategol. Mae hyn yn cynrychioli oddeutu 10 y cant o'r dyraniad cyfalaf llawn i adrannau Llywodraeth Cymru dros y tair blynedd ariannol, 2008-09 i 2010-11, pryd yr oedd y fframwaith yn weithredol.

8. Nodai'r adolygiad gyfleoedd i ddatblygu'r ffordd y caiff y Fframwaith Buddsoddi Cyfalaf Strategol ei roi ar waith a gwnaeth argymhellion i:

- symud tuag at raglen dreigl o gyllido a datblygu prosiectau i gefnogi datblygu prosiectau trawsbynciol a chydweithredol
- gwella cyfathrebu a thryloywder
- cryfhau'r rheolaeth dros raglenni a phrosiectau
- tynhau'r meini prawf cyflawni a'r fframwaith gweinyddol

9. Trafododd y Pwyllgor Cyllid yr adroddiad gyda'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb, a dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor⁴ ei bod yn cefnogi'r argymhellion i gyd. Aeth ymlaen i ddweud bod angen i Lywodraeth y Cynulliad edrych ar yr argymhellion ynglŷn â sut y mae'n sefydlu'r dull strategol yn rhan annatod o'i holl waith dyrannu arian a'i rhaglenni.

² Cofnod y Trafodion, 27 Tachwedd 2007, y Pwyllgor Cyllid

³ Y Pwyllgor Cyllid, FIN(3)-08-10 papur 1, 13 Mai 2010

⁴ Cofnod y Trafodion, p13, 13 Mai 2010, y Pwyllgor Cyllid

10. Roedd y Pwyllgor Cyllid yn cefnogi'r cynllun i fabwysiadu dull strategol ac edrychodd gyda'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb ar y ffordd y mae hi'n pwysu a mesur a chysoni ceisiadau gan Weinidogion unigol mewn Adrannau 'Gwario' sy'n cystadlu yn erbyn ei gilydd a sut mae'r Gweinidogion, fel Llywodraeth, yn ymdrin â'r materion hyn. Ni fanylodd y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb ar y prosesau ond dywedodd⁵ fod ganddynt gyfrifoldeb cyfunol fel Llywodraeth, wedi'i seilio ar y meini prawf a bennwyd er mwyn gwireddu Cymru'n Un.

11. Cyhoeddwyd cylch pellach o brosiectau y 'cytunwyd arnynt yn ganolog' yn natganiad y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb⁶ ar 15 Mawrth 2011 ar Gynlluniau Gwariant Cyfalaf y Llywodraeth ar gyfer 2011-12. Cyhoeddwyd 16 o brosiectau gyda chyfanswm cyllid o £104m yn 2011-12 o'r Gronfa Gyfalaf a Gedwir yn Ganolog.

12. Er bod y Pwyllgor Cyllid yn croesawu'r dull strategol sy'n cael ei arddel gan y Llywodraeth, roedd yn bryderus mai dim ond rhan, a rhan gymharol fach, o holl fuddsoddiad cyfalaf y Llywodraeth oedd yn cael ei ddyrannu yn y ffordd hon. Ar ôl tri chylch o weithredu mecanwaith i gyllido prosiectau 'strategol' yn ganolog, nid yw hwn ond yn defnyddio cyfran fach iawn o'r arian cyfalaf sydd ar gael o hyd er bod atodi strategol yn digwydd y tu allan i fframwaith y Gronfa Buddsoddi Cyfalaf Strategol.

13. Ni fu'n bosibl, yn yr amser a oedd ar gael, i'r Pwyllgor Cyllid archwilio gyda'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb i ba raddau yr oedd y cylch diweddaraf o brosiectau a gymeradwywyd yn ganolog wedi ystyried casgliadau ac argymhellion yr Adolygiad o'r Fframwaith Buddsoddi Cyfalaf Strategol. Fodd bynnag, roedd i ba raddau yr oedd argymhellion yr Adolygiad o'r Fframwaith Buddsoddi Cyfalaf Strategol wedi cael eu derbyn a'u gweithredu yn destun pryder iddo, yn arbennig yr argymhellion yn ymwneud â chyfathrebu a thryloywder. Roedd yn bryderus hefyd ynglŷn â'r ffordd y gwnaed y dyraniadau: y broses ymgeisio, y meini prawf derbyn, a'r blaenoriaethau gwaelodol a oedd wedi arwain y penderfyniadau. **Mae'r Pwyllgor Cyllid wedi ysgrifennu at y Gweinidog felly yn gofyn am eglurhad ar hyn a bydd yn cyhoeddi'r llythyr pan ddaw i law.**

14. Nododd y Pwyllgor Cyllid fod y Llywodraeth yn yr Alban a Gogledd Iwerddon wedi cytuno ar ac wedi datblygu rhaglenni cyfalaf tymor hir. Yn yr

⁵ Cofnod y Trafodion, p39, 13 Mai 2010, y Pwyllgor Cyllid

⁶ Y Pwyllgor Cyllid, FIN(3)-06-11 papur 1, 16 Mawrth 2011

Alban⁷ datblygwyd Cynllun Buddsoddi mewn Seilwaith o bortffolios unigol, wedi'i seilio ar asesiad o'r anghenion buddsoddi i'r dyfodol, sut y maent yn cyd-fynd â strategaeth economaidd y Llywodraeth a'r blaenoriaethau o ran gwasanaethau cyhoeddus. Adolygwyd prosiectau unigol gan Ysgrifenyddion Cabinet unigol o fewn meysydd portffolio a chawsant eu cymeradwyo wedyn gan y Cabinet ar y cyd. Canfu Llywodraeth yr Alban fod hyn yn arf gwerthfawr o ran y tymor canolig ond pwysleisiodd bwysigrwydd adolygu ac adnewyddu'r cynllun yn ystod ei oes.

15. Roedd y Cynllun Buddsoddi mewn Seilwaith yn cyflwyno rhaglen fuddsoddi ar draws portffolios Gweinidogion a phartneriaid ehangach yn y sector cyhoeddus, gwerth tua £35bn dros ddeng mlynedd. Dros gyfnod Adolygiad o Wariant 2008-09 i 2010-11, roedd y buddsoddiad cyfalaf gan Lywodraeth yr Alban yn £10.5bn yn fras (neu £3.5bn y flwyddyn ar gyfartaledd). Byddai hyn yn awgrymu bod y rhan fwyaf o fuddsoddiad cyfalaf yr Alban (ar wahân i brosiectau gwerth llai na £5m) yn dod o dan gochl y Cynllun Buddsoddi mewn Seilwaith.

16. Yng Ngogledd Iwerddon, roedd cynllun tebyg⁸ wedi cael ei ddatblygu ond drwy ddull gwahanol. Dechreuwyd drwy greu tîm bach i roi cyngor i'r Gweinidogion ar y gymysgedd fuddsoddi orau. Wedyn sefydlwyd y tîm bach fel y Bwrdd Buddsoddi Strategol sy'n rhoi cyngor i'r Gweinidogion ar y rhaglen fuddsoddi orau sy'n cyd-fynd â'r arian sydd ar gael. Fel cwmni sy'n eiddo llwyr i Weithrediaeth Gogledd Iwerddon, mae'n darparu cyngor proffesiynol sy'n gwbl annibynnol ar fuddiannau allanol ac fe'i darperir yn gyfan gwbl er lles y cyhoedd. Mae'r Bwrdd Buddsoddi Strategol yn goruchwyllo Strategaeth Fuddsoddi Gogledd Iwerddon sy'n cynllunio ar gyfer oddeutu £20bn o fuddsoddiad seilwaith rhwng 2008 a 2018.

17. Yn amlwg mae rhai sialensiau mawr i'w hwynebu wrth ddyfeisio cynllun sy'n torri ar draws adrannau a gwasanaethau unigol. Nid yw'n hawdd pwysu a mesur rhinweddau pwysau sy'n cystadlu yn erbyn ei gilydd o feysydd gwasanaeth gwahanol. Ac mae gweithredu fel hyn yn her i Weinidogion mewn adrannau 'gwario' sydd, fel eu swyddogion, â'r rôl fel arfer o bleidio achos eu hadran neilltuol nhw mewn cystadleuaeth ag eraill. Mae hyn yn ei dro yn arwain at y risg o feirniadaeth gan bobl a chan gyrff allanol sy'n gweithredu yn eu maes polisi nhw. Ar y llaw arall, nid yw'n gwneud unrhyw synnwyr i fuddsoddiadau cyfalaf, sydd yn ôl eu natur yn ymrwymadau tymor

⁷ FIN(3) ACF02, Llythyr gan yr Ysgrifennydd Cabinet dros Gyllid a Thwf Cynaliadwy, Llywodraeth yr Alban

⁸ FIN(3) ACF01, Llythyr gan Swyddfa'r Gweinidog dros Gyllid a Phersonél, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon

hir, gael eu cynllunio mewn seilos. Er enghraifft, os yw datblygu economaidd yn mynd i arwain at symudiadau a chynnydd yn y nifer o bobl mewn ardaloedd arbennig, mae angen datblygu gwasanaethau eraill fel iechyd, addysg a diwylliant law yn llaw â hynny. Bydd gweithredu cydlynol yn arwain nid yn unig at (fanteision) gwasanaethau cydlynol - bydd yn caniatáu i fanteision ychwanegol ddeillio o'r synergedd anochel a fydd yn llifo ohonynt.

18. Dywedodd y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb wrth y Pwyllgor Cyllid⁹ mai datganiad gan y Prif Weinidog, y Dirprwy Brif Weinidog a hithau oedd y datganiad ar gyfalaf a gyflwynwyd y diwrnod hwnnw (15 Mawrth 2011) a nododd eu bod yn symud i gyfeiriad strategol. Dywedodd eu bod wedi edrych ar esiampl yr Alban i weld sut yr oedd wedi helpu i gynnal partneriaethau a darparu mwy o sicrwydd ac eglurder i'r sectorau cyhoeddus a phreifat. Fodd bynnag, nododd fod cwestiynau'n codi o'r angen i adolygu'r model yn dilyn yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant.

19. Aeth y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb ymlaen i ddweud eu bod wedi cyrraedd y cyfnod opsiynau o ran datblygu cynllun seilwaith cenedlaethol a bod y Dirprwy Brif Weinidog yn arwain ar hyn. Dywedodd y Gweinidog y bydd y gwaith o ddarparu platfform er mwyn datblygu rhaglen gyfalaf dros weddill cyfnod yr adolygiad o wariant yn parhau i Lywodraeth nesaf y Cynulliad. Dywedodd y Dirprwy Brif Weinidog hefyd wrth y Pwyllgor Menter a Dysgu mai'r bwriad oedd y byddai'r cynllun yn cynnwys prosiectau Llywodraeth Cynulliad Cymru a'r rhai sy'n cael eu rhoi ar waith gan Lywodraeth y DU.¹⁰

⁹ Cofnod y Trafodion, p87, 16 Mawrth 2011, y Pwyllgor Cyllid

¹⁰ Cofnod y Trafodion, p117, 17 Mawrth 2011, y Pwyllgor Menter a Dysgu

Gwireddu'r gwerth gorau o fuddsoddi cyfalaf

20. Ynghyd â phenderfynu at ba flaenoriaethau a phrosiectau y dylid cyfeirio buddsoddi cyfalaf, mae'n hanfodol sicrhau bod y rhain yn cael eu gwireddu mor effeithlon ac effeithiol â phosibl. Dywedodd y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb wrth y Pwyllgor Cyllid¹¹ fod penderfyniadau'n cael eu gwneud ar sail y model 'pum achos' a'r broses rheoli prosiect. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud¹² eu bod yn ceisio datblygu dull tymor hir a thrawsbynciol mwy cydweithredol. Byddai hyn yn adeiladu ar y fethodoleg pum achos a'r broses porth. Ceir disgrifiad o'r model pum achos yn Atodiad 1 ac o Broses Porth Swyddfa Masnach y Llywodraeth yn Atodiad 2.

21. Dywedodd y Gweinidog wedyn¹³ eu bod wedi cynnal adolygiad o'u capasiti rheoli prosiectau ac wedi hyfforddi dros 400 yn y model pum achos. Roedd hyn yn cynnwys pobl o'r tu allan i'r adran ac, er enghraifft, 50 o bobl mewn awdurdodau lleol.

22. Cymerodd y Pwyllgor Cyllid dystiolaeth hefyd gan Gwerth Cymru. Dywedodd Gwerth Cymru wrth yr Aelodau¹⁴ ei bod yn ofynnol i Adrannau Llywodraeth Cynulliad Cymru geisio cyngor gan Gwerth Cymru ynghylch unrhyw gontract a oedd â gwerth caffael o fwy na £25,000. Dywedodd ei bod yn anarferol iawn i adrannau beidio â dilyn y cyngor er mai penderfyniad i'r Swyddog Cyfrifyddu perthnasol ydoedd yn y pen draw.

23. Yn ogystal â thrafod y ffordd gyffredinol o ymdrin â buddsoddi cyfalaf gyda'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb, ysgrifennodd y Pwyllgor Cyllid at Weinidogion unigol yn gofyn pa ddull yr oeddent yn ei ddilyn yn eu hadrannau unigol. Derbyniwyd ymateb cyfunol gan y Llywodraeth ar 8 Mai a oedd yn adlewyrchu'r pwyntiau a wnaed wedi hynny gan y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb, yn ei thystiolaeth lafar i'r Pwyllgor, ynghlŷn â'r dull strategol yr oedd y Llywodraeth yn ei ddilyn. Roedd y llythyr hefyd yn cynnwys 'ymatebion adrannol' i gwestiwn y Pwyllgor ynghlŷn â sut y caiff prosiectau eu hasesu cyn iddynt gael eu cymeradwyo a sut y caiff cynnydd ei fonitro i sicrhau defnydd effeithlon ac effeithiol o adnoddau.

24. Roedd y Pwyllgor wedi ceisio cael ymatebion gan Weinidogion unigol er mwyn deall sut yr oedd buddsoddi cyfalaf yn cael ei reoli mewn adrannau unigol. Roedd y Pwyllgor wedyn yn bwriadu cymryd dystiolaeth gan nifer o

¹¹ Cofnod y Trafodion, p46, 13 Mai 2010, y Pwyllgor Cyllid

¹² Cofnod y Trafodion, p49, 13 Mai 2010, y Pwyllgor Cyllid

¹³ Cofnod y Trafodion, p63, 13 Mai 2010, y Pwyllgor Cyllid

¹⁴ Cofnod y Trafodion, p176-178, 2 Mawrth 2011, y Pwyllgor Cyllid

Weinidogion 'gwario' unigol i edrych ymhellach ar y trefniadau hyn er mwyn barnu pa mor gyson ydynt ac i ba raddau y mae arfer da yn cael ei rannu, neu y gallai gael ei rannu. Yn anffodus, oherwydd y gostyngiadau mewn gwariant cyfalaf yn dilyn yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant, a chan eu bod yn disgwyl datganiad ar gyfalaf gan y Llywodraeth ganol mis Mawrth, teimlai'r Gweinidogion na ddylent ymddangos gerbron y Pwyllgor nes byddai datganiad y Llywodraeth wedi cael ei wneud ac nid oedd hynny, yn y diwedd, tan 15 Mawrth 2011. Gan fod y Cynulliad ar fin cael ei ddiddymu, roedd yn amhosibl aildrefnu'r cyfarfodydd hyn.

25. Fodd bynnag, yn ôl pob golwg mae'r dystiolaeth ysgrifenedig yn dangos yn glir fod amrywiaethau rhwng adrannau o ran eu trefniadau a bod rhai'n gweithredu'n fwy strategol nag eraill. O gofio bod rhaid i ddull strategol, yn ôl ei natur, gynnwys y Llywodraeth gyfan, mae hyn i bob golwg yn cadarnhau bod lle i wella rhywfaint.

Casgliadau ac Argymhellion

26. Mae penderfyniad y Pwyllgor Cyllid i ymgymryd â'r ymchwiliad hwn yn dilyn thema sydd wedi bod yn llinyn cyson mewn llawer o'i waith yn y Pedwerydd Cynulliad, sef yr angen i adnoddau gael eu defnyddio'n effeithlon, yn effeithiol ac mewn ffordd gydlynol. Mae'r Pwyllgor, felly, yn naturiol yn cefnogi'n gryf y dull a fabwysiadwyd gan y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb, sef ymdrin mewn modd strategol â dyrannu adnoddau buddsoddi cyfalaf yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor o'r farn mai dyma yn sicr y ffordd orau o weithredu ar unrhyw adeg ac, o ystyried y lefelau cyllid is y mae Cymru'n eu hwynebu ar hyn o bryd, rhaid gwneud hyn yn flaenoriaeth absoliwt.

27. Roedd y Pwyllgor Cyllid yn siomedig felly fod y lefelau o gyllid sy'n mynd i'r gronfa gyfalaf ganolog yng Nghymru yn dal yn fach iawn, er i'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb nodi'n glir ei bod yn gweld rhinweddau ymdrin â buddsoddi cyfalaf yn strategol. Ar ben hynny, mae'n ymddangos i raddau helaeth fod y gronfa ganolog yn dibynnu ar 'arbedion' ac arian wrth gefn, a bod y rhan fwyaf o'r dyraniad cyfalaf yn dal i gael ei ddsbarthu i Weinidogion unigol iddynt ei ddyrannu yn y ffordd draddodiadol. Mae hynny'n ymddangos fel gweithredu o chwith os mai gweithredu'n strategol yw'r bwriad.

28. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi'r dulliau gweithredu, a'r gwaith o ddatblygu cynlluniau deng mlynedd, yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Mae'n cydnabod sylw'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb fod cwestiynau o ran gweithredu felly ac, yn arbennig, fod angen adolygu cynlluniau o'r fath yn rheolaidd, yng ngoleuni amgylchiadau cyfnewidiol. Serch hynny, mae'r profiadau hyn yn dangos yn glir y gall dull o'r fath weithio a'i bod yn bosibl ymdrin â buddsoddi mewn seilwaith ar sail tymor hir a strategol.

29. Mae'r Pwyllgor yn croesawu geiriau'r Gweinidog fod y Llywodraeth wedi cyrraedd y cyfnod opsiynau o ran datblygu cynllun seilwaith cenedlaethol ac **mae'n argymhell yn gryf ei bod hi, neu ei holynydd yn Llywodraeth nesaf Cynulliad Cymru, yn bwrw ymlaen â'r gwaith o baratoi cynllun strategol cenedlaethol ar gyfer pob buddsoddiad cyfalaf fel mater o flaenoriaeth.**

30. Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn ymwybodol o'r pwysau anodd, a phwysau sy'n cystadlu yn erbyn ei gilydd, sy'n wynebu Gweinidogion mewn adrannau 'gwario' o fewn y Llywodraeth ac yn cydymdeimlo â'r anhawster a gâi Gweinidog adrannol efallai i gefnogi cynlluniau a allai gael eu beirniadu gan fuddiannau 'sectoraidd' sy'n cymryd agwedd blwyfol neu dymor byr, er eu

bod o fudd strategol i Gymru. Am y rheswm hwn nid yw wedi'i argyhoeddi y dylai'r gwaith o ddatblygu cynllun seilwaith cenedlaethol gael ei arwain gan y Dirprwy Brif Weinidog, gan mai ef hefyd yw'r Gweinidog dros yr Economi a Thrafnidiaeth. **Mae'r Pwyllgor Cyllid yn argymhell yn gryf fod rhaid i'r cyfrifoldeb polisi am ddatblygu cynllun seilwaith strategol, neu gynllun cyfalaf, orffwys gyda'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb gan mai dyma'r unig Weinidog, ar wahân i'r Prif Weinidog, sy'n gallu cymryd golwg ddiuedd, a'i bod yn amlwg i bawb ei fod yn ddiuedd, ar alwadau sy'n cystadlu yn erbyn ei gilydd.**

31. Bydd angen i elfennau cynllun buddsoddi strategol ddod oddi wrth Weinidogion ac Adrannau unigol ac mae'n hanfodol fod y rhain i gyd yn gweithredu mewn ffordd debyg wrth archwilio blaenoriaethau a chynlluniau mewn modd trylwyr a chyson. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn croesawu defnyddio'r model 5 achos fel ffordd o asesu a ddylai prosiect fynd yn ei flaen ac mae'n falch ei bod yn ofyniad gan y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb fod y model hwn yn cael ei ddefnyddio gyda phob prosiect. Tawelwyd meddwl y Pwyllgor hefyd gan ei hymrwymiad i broses Porth Swyddfa Masnach y Llywodraeth i adolygu a rheoli prosiectau wrth iddynt fynd rhagddynt. Mae hefyd yn croesawu'r ffaith fod cyngor ac arweiniad ar gael oddi wrth Gwerth Cymru.

32. Serch hynny, bydd y technegau a'r dulliau ymdrin â rheoli a chyflawni prosiectau yn parhau i esblygu a rhaid i'r Llywodraeth sicrhau ei bod bob amser yn defnyddio'r cyngor, yr arweiniad a'r cymorth diweddaraf i brosiectau. **Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn fod rhaid rhoi'r cyfrifoldeb am bennu safon gwaith o'r fath i'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb ac mae'n cymeradwyo'r arweiniad y mae wedi'i roi wrth adeiladu ar waith blaenorol yn hybu defnyddio a datblygu'r arferion gorau yn y meysydd hyn. Dylai'r Gweinidog sicrhau hefyd fod arweiniad priodol, a chwbl gyfredol, ar gael i staff ac Adrannau ar baratoi ac asesu cynlluniau buddsoddi cyfalaf.**

33. Ond dim ond y dechrau yw paratoi cynllun buddsoddi strategol ar gyfer cyfalaf. Rhaid hefyd rhoi'r cyfrifoldeb ar y Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb i'w oruchwyllo a sicrhau ei fod yn cael ei gyflawni – ac mae hynny yn ei dro yn golygu bod rhaid cyflawni'r prosiectau unigol sy'n rhan ohono yn llwyddiannus. **Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y dylai'r Gweinidog sicrhau bod dulliau priodol o reoli a chyflawni prosiectau wedi'u sefydlu a bod adrannau unigol yn cadw atynt. Ac mae'n bwysig peidio â bod yn**

hunanfodlon. Mewn ymchwiliadau blaenorol¹⁵ mae'r Pwyllgor Cyllid wedi canfod digonedd o enghreifftiau o brosiectau da nad oeddent yn cael eu gwireddu oherwydd cynllunio gwael, neu oherwydd prinder sgiliau a gweithdrefnau priodol neu fethiant i'w defnyddio.

34. Mae mor hawdd i gyflawni gwael afradu'r manteision a'r manteision posibl y gellir eu gwireddu gyda buddsoddiad cyfalaf.

**Angela Burns AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid**

¹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, *Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat*, Medi 2008 a Mawrth 2009; *Ymchwiliad i Ariannu Seilwaith Ffyrdd*, Ionawr 2010

Atodiad 1 Model Pump Achos

All public spending proposals for policies projects or programmes need to be supported by a proportionate and well structured business case at the heart of which lies assessment according to the Green Book guidance.¹⁶ The 'Five Case Model' which originated in the Treasury has been recommended by successive Green Books and has been in widespread use across the public sector for some years. It complies with both the Green Book guidance on assessment and the OGC Gateway process for project assurance.

The 'Five Case Model' is the Office of Government Commerce's (OGC) recommended standard for the preparation of business cases and is used extensively within central government departments and their agencies. Detailed Departmental guidance – is available on HM Treasury website. Note that this shows appraisal guidance specific to Scotland and Northern Ireland, but **not** for Wales.

The model was explained in a letter from the then Minister for Finance and Public Service Delivery (Andrew Davies AM) to the Chair of the Finance Committee, on 2 December 2008.¹⁷ The Five Case Model is an approach to preparing business cases for investment, pioneered by the Assembly Government. Under this approach, the business case consists of five elements.

- **Strategic case: strategic fit** - describes the initiative, programme or policy and explains how it fits with the strategic aims and objectives of government.
- **Economic case: options appraisal** - identifies and evaluates as wide a range of options as possible that meet the objectives set out in the Strategic Case. This section includes cost/benefit analysis, assessment of sensitivity to risk and value for money assessments.
- **Financial case: affordability** - identifies the total whole life and net costs of the investment, as well as the sources of funding that will be used to support it, and considers affordability.
- **Commercial case: commercial aspects** - considers the implications of the potential procurement options and sets out the rationale and

¹⁶ HM Treasury, *Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government* sets out the core principles on which all public sector economic assessment is based and is the central point for access to guidance on the economic assessment of spending and investment in the public sector. It is also accompanied by more detailed Green Book Guidance.

¹⁷ Finance Minister's letter to the Chair of the Finance Committee (2 December 2008). FIN(3)-01-09: Paper 1: WAG response to the draft budget report

commercial arrangements associated with the chosen procurement route.

- **Management case: achievability** - demonstrates that the project is achievable by setting out how it will be managed over the lifetime, including project management arrangements, the need to secure appropriate and timely approvals, contract and risk management, audit processes and how lessons learnt will be captured.

Atodiad 2 Adolygiad Gateway

OGC Gateway Review for Programmes & Projects

The Office of Government Commerce (OGC) Gateway Process examines projects and programmes at key decision points in their lifecycle, looking ahead to ensure that they can progress to the next stage. The process is best practice in central government, the health sector, local government and defence.

OGC Gateway Reviews are applicable to a wide range of programmes and projects including:

- policy development and implementation
- organisational change and other change initiatives
- acquisition programmes and projects
- property/construction developments
- IT enabled business change
- procurements using or establishing framework arrangements

The process is mandatory in UK central civil government.

What is an OGC Gateway Review?

OGC Gateway Reviews deliver a "peer review" in which independent practitioners from outside the programme/project use their experience and expertise to examine the progress and likelihood of successful delivery of the programme or project. The review uses a series of interviews, documentation reviews and the teams experience to provide valuable additional perspective on the issues facing the project team, and an external challenge to the robustness of plans and processes. They are used to provide a valuable additional perspective on the issues facing the internal team, and an external challenge to the robustness of plans and processes.

What are the benefits?

Programmes and projects provide an important vehicle for the efficient and timely delivery of government aims. Procurement expenditure through programmes and projects is therefore a significant, and increasing, proportion of total government expenditure. Good and effective management and control of programmes and projects is, therefore, essential to the successful delivery of government objectives. The OGC Gateway Process is designed to provide independent guidance to programme and project teams and to the

departments who commission their work, on how best to ensure that their programmes and projects are successful.

OGC Gateway Review Process

Planning and initiating an OGC Gateway Review

Every OGC Gateway Review goes through a sequence of activities, starting with the completion of a Risk Potential Assessment (RPA) and concluding with the delivery of the Final Report. An RPA is suitable for both programmes and projects and is based on an assessment of impact and complexity before the start of each OGC Gateway Review. It is used as a guide to identify the skills and resources required in the review team. An overview of the OGC Gateway Review process from A manager's checklist.

- Review 0: Strategic Assessment - a programme-only review that investigates the direction and planned outcomes of the programme, together with the progress of its constituent projects. It is repeated over the life of the programme at key decision points.
- Review 1: Business Justification - this first Project Review comes after the Strategic Business Case has been prepared. It focuses on the project's business justification prior to the key decision on approval for development proposal. It provides assurance that the proposed approach to meeting the business requirement has been adequately researched and can be delivered. It also confirms that the benefits to be delivered from the project have been identified at a high level, and that their achievement will be tracked using a defined measurement approach.
- Review 2: Delivery Strategy - investigates the Outline Business Case and the delivery strategy before any formal approaches are made to prospective suppliers or delivery partners. It assesses the project's viability, its potential for success, the value for money to be achieved, and the proposed approach for achieving delivery of the project's objectives.
- Review 3: Investment Decision - investigates the Full Business Case and the governance arrangements for the investment decision. This Review confirms that the recommended investment decision is appropriate before the contract is placed with a supplier or partner and funding and resource are committed. The Review also assesses whether the process has been well managed; whether the business needs are being met; that both the client and the supplier can implement and manage the proposed solution; and that the

necessary processes are in place to achieve a successful outcome after contract award (or equivalent).

- Review 4: Readiness for Service - focuses on the readiness of the organisation to go live with the necessary business changes, and the arrangements for management of the operational services. It focuses on whether the solution is robust before implementation; how ready the organisation is to implement the business changes that occur before and after delivery; the contract management arrangements that are in place or being arranged; and whether there is a basis for evaluating ongoing performance.
- Review 5: Operations review & benefits realisation - for the operational phase, after the project has delivered its agreed outputs contributing to the outcomes of a programme. Unlike the earlier phases of the project lifecycle, the operational phase is likely to be long term and consume a significant proportion of the whole-life costs of the investment within the Business Case. This review will typically occur several times over the life of the operational service. The first review 5 concentrates on the Business Case and how well arrangements have been set up for the service delivery and the associated contract management. Depending on the lifespan of the operational service there may be a number of repeating mid-term review 5 to check operational management. This mid-term review examines in detail aspects such as arrangements for contract management improvements in value for money and performance incentives against a baseline. The final review will concentrate on the project activities concerned with closing down the current service contract and ensuring that suitable arrangements are in place for the future.

The wider context of the OGC Gateway™ Process

