



Cynulliad National
Cenedlaethol Assembly for
Cymru Wales

Y Pwyllgor Cyllid

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat
Argymhellion a datganiad i gloi

Adroddiad Pwyllgor (3) 01-09
Chwefror 2009

Gellir dod o hyd i gopi o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Mae copïau caled o'r adroddiad hwn a chopïau ar fformat amgen ar gael gan:
Y Pwyllgor Cyllid
Gwasanaeth y Pwyllgorau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8617
Ffacs: 029 2089 8021

E-bost: finance.comm@wales.gsi.gov.uk

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Pwyllgor Cyllid

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat

Argymhellion a datganiad i gloi



Y Pwyllgor Cyllid



Angela Burns
Cadeirydd
Gorllewin Caerfyrddin
a De Sir Benfro



Mohammad Asghar
Dwyrain De Cymru



Alun Davies
Canolbarth a
Gorllewin Cymru



Christopher Franks
Canol De Cymru



Ann Jones
Dyffryn Clwyd



Huw Lewis
Merthyr Tudful
a Rhymni



Nick Ramsay
Sir Fynwy



Joyce Watson
Canolbarth a
Gorllewin Cymru



Kirsty Williams
Brycheiniog a
Sir Faesyfed

Cymerodd Nick Ramsay le Nick Bourne ar y Pwyllgor ar 11 Tachwedd 2008
Cymerodd Christopher Franks le Alun Ffred Jones ar y Pwyllgor ar 23 Medi 2008
Cymerodd Kirsty Williams le Jenny Randerson ar y Pwyllgor ar 13 Ionawr 2009

Rhagair y Cadeirydd

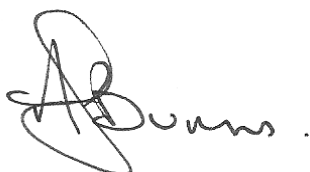
Wrth i ni wynebu realiti'r dirwasgiad byd-eang, mae'r angen i wneud y mwyaf o effeithiolrwydd cyllideb Cymru yn fwy perthnasol nag erioed. Mae'r pwysau ar y cyllid cyfyngedig sydd ar gael i'r sector cyhoeddus yn debygol o gynyddu wrth i anghenion pobl Cymru newid a dwysáu yn yr hinsawdd economaidd arw sydd ohoni.

Fodd bynnag, ni ddylai'r galwadau lu am fuddsoddi yn isadeiledd y sector cyhoeddus gael eu hanwybyddu. Mae'r angen i adnewyddu ysgolion, ysbytai ac asedau eraill cyn gryfed ag erioed a gallai buddsoddi mewn prosiectau cyfalaf o'r fath gynnig achubiaeth i fusnesau yng Nghymru dros y blynyddoedd nesaf.

Mae llawer o wledydd wedi llwyddo i greu partneriaethau sydd wedi defnyddio sgiliau, arbenigedd a buddsoddiadau'r sector preifat er mwyn gwella'r gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir. Mae'r partneriaethau hyn, sy'n adlewyrchu'r gwahanol agweddau ar bartneriaethau cyhoeddus-preifat, yn cynnig manteision i'r sector cyhoeddus a'r sector preifat fel ei gilydd. Mae nod cyffredin y partneriaid o wella ein hisadeiledd cyhoeddus wedi arwain at ragor o fuddsoddi mewn asedau cyhoeddus ac enillion rhesymol i fuddsoddwyr preifat. Mae capio enillion a chyflwyno modelau di-elw wedi mynd i'r afael â'r broblem o'r elw sylweddol a wnaed gan contractau gwreiddiol PFI – contractau a gafodd sylw anffafriol iawn ar y pryd. Mae modelau eraill wedi eu creu yn dilyn profiadau a dulliau gweithredu creadigol.

Dyma ail adroddiad yr Ymchwiliad, a'r un terfynol. Dylid ei ddarllen ar y cyd â'r adroddiad cyntaf a gyhoeddwyd ym mis Medi 2008. Yn yr adroddiad hwn, mae'r Pwyllgor yn amlinellu rhai o'r modelau partneriaethau cyhoeddus-preifat yr ymchwiliodd iddynt yn y DU a thramor ac yn nodi'r modelau a allai fod yn fwyaf addas yn y dyfodol. Nid yw defnyddio partneriaethau cyhoeddus-preifat yn ateb ynddo'i hun, ond mae'n ddull o ariannu ac yn un o sawl dewis sydd ar gael i Lywodraeth y Cynulliad yn wyneb yr her o ddarparu'r isadeiledd cyhoeddus sydd ei angen ar gyfer Cymru yn yr unfed ganrif ar hugain. Gobeithiwn y bydd ein hadroddiad yn helpu'r Llywodraeth i fynd i'r afael â'r her honno.

Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb a gyfrannodd at yr ymchwiliad hwn drwy drafod, cynnig arweiniad a chyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig.



Angela Burns,
Cadeirydd, y Pwyllgor Cyllid

Cynnwys

A.	Y cefndir	Tudalen 9
B.	Dull gweithredu'r Pwyllgor	Tudalen 9
C.	Darpariaethau amgen o fewn PPP	Tudalen 10
D.	Ystyriaethau pellach	Tudalen 14
E.	Casgliadau ac argymhellion	Tudalen 14

Atodiadau

	Nodiadau ymweliadau	
A1	Glas Cymru	Tudalen 17
A2	Kommuninvest	Tudalen 20
A3	Örebro	Tudalen 25
A4	Shaw Healthcare	Tudalen 27
A5	Partnerships UK	Tudalen 31

B1	Cylch Gorchwyl	Tudalen 36
B2	Crynodeb o'r casgliadau a'r argymhellion a wnaed yn yr 'Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat' Medi 2008	Tudalen 37

A. Y cefndir

1. Ym mis Medi 2008, cyhoeddodd y Pwyllgor Cyllid ei adroddiad cyntaf ar ei Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat (PPP). Roedd yr adroddiad yn cynnwys manylion casgliadau'r pwyllgor ac yn amlinellu ei fwriad, yng ngham nesaf ac olaf yr ymchwiliad, i nodi ac argymhell modelau partneriaeth llwyddiannus i Lywodraeth Cynulliad Cymru i ymchwilio ymhellach iddynt. Mae'r crynodeb o'r casgliadau a'r argymhellion a wnaed yn yr adroddiad cyntaf hwnnw i'w cael yn Atodiad B2.
2. Cydnabu'r Pwyllgor yn ei adroddiad cyntaf nad yw ymwneud y sector preifat â chyflenwi gwasanaethau ac isadeiledd cyhoeddus yn beth newydd. Yn hanesyddol, mae'r sector cyhoeddus, heb fawr o ddadlau, wedi caffael gwasanaethau gan y sector preifat i adeiladu ysbytai, ysgolion, tollffyrdd a phontydd, ymysg pethau eraill.
3. Fodd bynnag, gyda datblygiad y Fenter Cyllid Preifat (PFI) yn gynnwys yn y 1990au, newidiodd pethau. Rhoddodd PFI y cyfle i'r sector preifat ariannu ac adeiladu isadeiledd cyhoeddus a rhedeg gwasanaethau cyhoeddus hanfodol am elw. Er bod y sector cyhoeddus yn cadw'r cyfrifoldeb cyffredinol am gyflenwi'r gwasanaethau, roedd rhai 'risgiau' yn bodoli o ran contractio allan i'r partner sector preifat. Yn gyfnewid am hynny, roedd y sector cyhoeddus yn talu tâl gwasanaeth (unedol) dros oes weithredol y cyfleuster.
4. Mae'r rhai sydd o blaid y dull yn dadlau ei fod yn cynyddu'r gronfa sydd ar gael ar gyfer buddsoddi mewn gwasanaethau cyhoeddus ac yn fodd o alluogi buddsoddiad na fyddai'n digwydd fel arall. Dadleuant fod sgiliau ac arbenigedd y sector preifat, y ffaith bod llawer o'r risgiau'n cael eu trosglwyddo a disgyblaeth pwysau'r farchnad, a ysgwyddir yn bennaf gan y sector preifat, yn sicrhau bod y prosiect yn cael ei gwblhau yn effeithiol ac yn effeithlon. Dadleuant ymhellach fod y cymhellion a'r cosbau ar sail perfformiad sy'n rhan o gytundeb PFI arferol yn sicrhau bod y modd y caiff y prosiect ei gyflawni yn cael ei gryfhau.
5. Mae'r rhai sydd yn erbyn PFI yn dadlau bod trosglwyddo risg yn ddim mwy na myth gan mai'r sector cyhoeddus fyddai'n gorfod darparu unrhyw wasanaethau na allai'r sector preifat eu chyflenwi. Mae'r gwrthwynebwyr hefyd yn dadlau bod yn rhaid i'r gost o gaffael gwasanaethau yn y modd hwn fod yn uwch er mwyn talu am elfen 'elw' bil terfynol y partner preifat.
6. Yn ystod cam cyntaf yr ymchwiliad, archwiliodd y Pwyllgor y ddwy farn ac ystyriodd a oedd y materion oedd yn achosi pryder mewn prosiectau PFI cynnar wedi cael eu hystyried a'u datrys mewn prosiectau dilynol.
7. Teimlai'r Pwyllgor, er bod pryderon dilys ynghylch PFI yn parhau, fod dulliau partneriaeth newydd wedi gwneud gwir gynnydd o ran datrys y pryderon hynny. Teimlai'r pwyllgor na ddylid diystyru trefniadau partneriaeth yn gyfan gwbl; yn hytrach, dylid ymchwilio ymhellach i ffyrdd newydd o drosglwyddo risg gwirioneddol, o ddarparu gwerth am arian ar gyfer y sector cyhoeddus ac o ddarparu elw rhesymol ar gyfer y sector preifat.

B. Dull gweithredu'r Pwyllgor

8. Mae cylch gorchwyl yr ymchwiliad wedi'i gynnwys yn Atodiad B1.
9. Casglwyd llawer o dystiolaeth werthfawr yn ystod cam cyntaf yr ymchwiliad drwy ymatebion i alwad y pwyllgor am dystiolaeth a'r dystiolaeth ysgrifenedig a

llafar a archwiliwyd gan y Pwyllgor. Cafwyd sylwadau'r sectorau cyhoeddus a phreifat gan ddatblygwyr, cyllidwyr, undebau a rheolwyr gwasanaethau yn y sector cyhoeddus. Cynigwyd cyngor ac arweiniad i'r Pwyllgor gan ei gynghorwyr arbenigol a Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

10. Ychwanegwyd at y corff hwn o dystiolaeth yn ystod ail gam yr ymchwiliad drwy grwpiau rapporteur y pwyllgor a ymwelodd â gweithredwyr PPP ac a siaradodd ag arbenigwyr yn y DU a thramor. Canolbwyntiodd y Pwyllgor ar ymchwilio dulliau mwy arloesol o gynnal partneriaethau a allai ddatrys y pryderon a oedd yn gysylltiedig â phrosiectau PFI cynharach. Dylanwadodd y dystiolaeth a gafwyd yn ystod cam cyntaf yr ymchwiliad ar y broses o ystyried rhinweddau'r modelau hyn. Gellir gweld yr adroddiadau ar ymweliadau'r grwpiau rapporteur yn Atodiad A.

C. Darpariaethau amgen o fewn PPP

11. Efen allweddol o unrhyw brosiect partneriaeth cyhoeddus-preifat (PPP), gan gynnwys PFI, yw'r angen i nodi'n ofalus ar y dechrau yr hyn a ddisgwylir gan y prosiect. Fel gydag unrhyw bartneriaeth, mae'n hanfodol bod yr holl bartion yn gallu rhannu'r weledigaeth derfynol os yw'r prosiect gyrraedd at ei nod yn esmwyth ac effeithiol.
12. Mae'n hanfodol hefyd, wrth ddylunio'r weledigaeth, yr ymgynghorir â defnyddwyr terfynol unrhyw adeiladwaith newydd. Mae'n gwneud synnwyr, er enghraifft, i gydnabod mai'r unigolion sy'n deall orau beth sy'n gwneud amgylchedd dysgu da yw'r unigolion addysgu proffesiynol. Drwy ymgynghori â'r defnyddiwr, gellir cryfhau'r dyluniad ar y dechrau a gellir osgoi'r angen i wneud newidiadau drud i gytundebau.
13. Mae'r holl fodolau PPP yn cynnwys proses gaffael sy'n aml yn gymhleth. Cydnabu'r Pwyllgor yn ei adroddiad cynharach nad yw'r sgiliau sydd eu hangen ar gyfer negodi arbenigol o'r fath ar gael yn aml yn y sector gwasanaeth cyhoeddus. Er mwyn sicrhau llwyddiant unrhyw brosiect PPP, mae'n hanfodol y gall staff y sector cyhoeddus wneud defnydd o gymorth ac arweiniad staff sydd â'r profiad a'r sgiliau sydd eu hangen ar gyfer y prosiect. **Felly, mae'r pwyllgor yn aildatgan ei argymhelliad y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sefydlu corff neu uned ganolog i hyrwyddo a chynorthwyo prosiectau partneriaeth o fewn y sector cyhoeddus.**

Model NPDO (sefydliad nad yw'n dosbarthu elw)

14. Mae cysyniad y model NPDO yn seiliedig ar strwythur PFI 'clasurol'. Mae'n cynnwys menter breifat sy'n cael ei rhedeg ar sail fasnachol, lle mae'r arian dros ben yn cael ei ail-fuddsoddi yn y gymuned/gwasanaethau neu'n cael ei ddefnyddio i leihau costau y defnyddwyr yn hytrach na'i ddosbarthu i gyfranddalwyr. Mae'r arian cyfalaf ar gyfer NPDO yn dod yn gyfan gwbl o ddyled neu offerynau sy'n ymwneud â dyled. Nid yw'n cynnwys unrhyw ecwiti ac felly nid oes gan unrhyw un hawl cyfreithiol i gael unrhyw adenillion. Mae hyn yn caniatáu graddfa adenillion wedi ei chapio ar gyfer buddsoddwyr ac mae'n sicrhau y defnyddir unrhyw arian dros ben/difidendau er budd y gymuned neu'n cael eu hail-fuddsoddi (yn dibynnu ar yr hyn a nodir yn y cytundeb).
15. Mae cwmni'r prosiect, neu'r Cyfrwng Pwrpas Arbennig (SPV), yn cynnwys y sector preifat mewn partneriaeth â'r awdurdod sector cyhoeddus gyda'r awdurdod fel arfer yn chwarae rhan leiafrifol yn y SPV o edrych ar ôl budd y

cyhoedd. Mae'r broses o ddsbarthu a gwerthuso risg yn digwydd fel mewn cytundeb PFI 'clasurol'.

16. Ariennir SPV drwy'r sector preifat gyda 90% o'r ddyled 'uwch' fel arfer yn dod o sefydliadau ariannol, a 10% o'r ddyled 'is' yn cael ei rhoi gan fuddsoddwyr eraill fel awdurdodau lleol neu'r cwmni sy'n rheoli'r prosiect. Mae'r cytundeb yn nodi bod unrhyw arian dros ben yn cael ei ail-fuddsoddi er budd y cyhoedd. Fodd bynnag, gellir ail-ariannu'r ddyled uwch ac is.
17. Mae Glas Cymru a'r cymdeithasau tai yn enghreifftiau da o brosiectau cyhoeddus-preifat nad ydynt yn dosbarthu elw. Mae gan Glas Cymru a'r cymdeithasau tai ffrydiau refeniw wedi eu gwarantu naill ai ar ffurf rhent neu fudd-daliadau tai neu ar ffurf trethi dŵr neu garthffosiaeth. Mae hyn yn rhoi statws credyd cryf iddynt sy'n eu galluogi i ariannu unrhyw ddyled.
18. Mae gan y ddwy enghraifft hefyd strwythurau wedi'i rheoleiddio a systemau llywodraethu clir sy'n eu galluogi i weithio ar bellter hyd braich oddi wrth y Llywodraeth neu'r awdurdod lleol ond mae ganddynt amcan bendant o sicrhau y caiff anghenion y gymuned eu diwallu.
19. Yn achos Glas Cymru, ffurfiwyd cwmni SPV (Cyfrwng Pwrpas Arbennig) gyda'r Aelodau yn gweithredu fel cyfranddalwyr heb unrhyw ddiddordeb ariannol yn y cwmni. Wrth greu cwmni hyd braich, creodd Glas Cymru amgylchedd a oedd mewn gwell sefyllfa i ddenu staff â chanddynt gymysgedd o sgiliau o'r sector preifat a'r sector cyhoeddus. Galluogodd y sgiliau cymysg i'r cwmni gael ei redeg â min ag awch y sector preifat tra'n parhau i fod â dealltwriaeth lawn o anghenion y sector cyhoeddus. Ceisiwyd buddsoddiad gan bartneriaid preifat drwy gyfrwng bondiau 50 mlynedd a oedd yn cynnig elw cymedrol drwy dalu llog. Mae dull Glas Cymru wedi creu newidiadau sylweddol yn y ffordd yr ymdrinnir â dŵr gwastraff yng Nghymru. Heb y buddsoddiad mawr ymlaen llaw gan fuddsoddiad y partneriaid preifat, byddai newid mor ddramatig wedi bod yn annhebygol os nad yn amhosibl.
20. Ystyriodd y Pwyllgor enghreifftiau o'r tu allan i'r DU hefyd ac, yn benodol, ymwelodd â modelau NPDO yn Sweden. Crëwyd y model SPV yn Sweden ar y cyfan er mwyn cyflenwi tai ar gyfer cymunedau lleol. Sefydlir yr SPVs gan awdurdodau lleol fel y dull gorau o gyflenwi gwasanaethau tai drwy gyfrwng benthyca darbodus, ail-fuddsoddi elw a datblygu sgiliau rheoli tai sydd hyd braich oddi wrth yr awdurdod lleol. Mae cwmnïau o'r fath yn gweithredu i raddau helaeth fel y mae cymdeithasau tai yn y DU. Mae Cyngor Dinas Örebro yn Sweden hefyd wedi defnyddio model NPDO yn llwyddiannus i greu adnoddau hamdden a darparu isadeiledd band eang ar gyfer preswylwyr lleol, adnoddau addysgu a busnesau. Mewn rhai achosion, gwerthwyd y cyfleusterau SPV i'r sector preifat ar ôl cyfnod o amser.
21. Gwnaed defnydd eang o'r model NPDO ar gyfer cyfleustodau ac yn rhaglen ysgolion yr Alban, ee. Cyngor Argyll a Bute a Chyngor Falkirk.
22. Dylid nodi nad y model NPDO yw'r unig ffordd o gyfyngu ar elw'r sector preifat. Mae newidiadau symlach y gellir eu gwneud i'r cytundeb PFI clasurol a allai gael yr un effaith; er enghraifft, mae gan Northern Ireland Water Limited fecanwaith taliadau sy'n golygu, os bydd yr adenillion ecwiti yn uwch na lefel benodol y caiff y sector cyhoeddus ad-daliad ar y taliadau y mae'n rhaid iddo eu gwneud.

Prosiectau PPP cyfalaf yn unig

23. Mae'r pwyllgor yn parhau i gredu nad yw trosglwyddo nifer fawr o staff o'r sector cyhoeddus i'r sector preifat yn angenrheidiol nac yn ddymunol. Er bod TUPE (Rheoliadau Trosglwyddo Ymgymeriadau (Diogelu Cyflogaeth) 1981) a TUPE+ yn mynd peth o'r ffordd tuag at ddiogelu telerau ac amodau staff, mae'r broses o ddatblygu concordatiau rhwng y sector cyhoeddus a'r undebau yng Ngogledd Iwerddon a'r Alban yn amlygu'r ffaith bod pryderon yn parhau. Ni ddylid bod angen trosglwyddo staff o'r sector cyhoeddus i'r sector preifat er mwyn gwella gwasanaethau ac, mewn amgylchiadau o'r fath, dylid ystyried prosiect PPP cyfalaf yn unig. Dull o ariannu yw PPP y dylid ei ddefnyddio er mwyn sicrhau canlyniadau megis amgylchedd addysgu addas neu ysbyty yn hytrach na bod yn ffordd o drosglwyddo'r cyfrifoldeb dros gyraeddiadau addysgol gwell neu iechyd i'r sector preifat.
24. Mae adeiladu ffyrdd yn enghraifft lle gellid ystyried prosiect PPP cyfalaf yn unig. Gellid ei ystyried hefyd ar gyfer adeiladu a chynnal a chadw prosiectau buddsoddi gwerth uchel fel ysgolion ac ysbytai.

Trefniadau prydlisu a reolir

25. Yn ystod cam cyntaf ei ymchwiliad, roedd gan y Pwyllgor ddiddordeb mewn dysgu ynghylch y cytundeb gwasanaeth cyfarpar wedi ei reoli a oedd gan Ymddiriedolaeth Iechyd a Gofal Cymdeithasol Belfast mewn partneriaeth â Philips Healthcare. O dan y cytundeb, mae Philips yn cyflenwi cyfarpar sganio i Ysbyty Brenhinol Belfast, a bydd yn ei gynnal a'i gadw i safon y cytunwyd arno. Bydd y cyfarpar yn cael ei uwchraddio ar adegau y cytunwyd arnynt ymlaen llaw drwy gydol 15 mlynedd cytundeb y bartneriaeth gan gyflenwi cyfarpar sganio newydd o'r un fanyleb i'r ysbyty. Yn wahanol i gytundeb llogi safonol, mae'r cytundeb yn galluogi Ymddiriedolaeth Iechyd a Gofal Cymdeithasol Belfast i'w gwneud yn ofynnol i Philips gyflenwi cyfarpar gan weithgynhyrchwyr eraill os bydd eu safonau datblygu hwy'n methu â bodloni anghenion yr ysbyty.
26. Yn ystod ail ran yr ymchwiliad, dysgodd y Pwyllgor am gynllun Shaw Healthcare. Yn y trefniant partneriaeth hwn, gweithiodd Shaw gyda byrddau iechyd lleol i ddod o hyd i ffyrdd o ddarparu gofal iechyd i gymunedau lleol lle roedd yr adnoddau presennol wedi dod i ben eu hoes ddefnyddiol neu lle roedd angen newydd wedi cael ei ganfod. Mae'r bwrdd iechyd lleol dan gytundeb i brydlisu gwelyau am gyfnod penodol, sef tua 20 mlynedd fel arfer. Caiff adnoddau eraill ar y safle eu marchnata gan Shaw ar sail fasnachol er mwyn cynyddu'r ffrydiau refeniw sy'n cefnogi'r prosiect.
27. Er nad oes goblygiadau staffio mewn perthynas â model Belfast / Philips, mae model Shaw yn cynnwys trosglwyddo staff sector cyhoeddus i'r sector preifat. Drwy gyflwyno sawl ffrwd refeniw drwy ddarparu cartrefi gofal, adnoddau gofal iechyd, gwasanaethau fferyllol a meddyg teulu a gwasanaethau eraill ar bob safle, mae Shaw yn ceisio cryfhau'r prosiect a chreu busnes dichonadwy. Rhoddir gwasanaethau, gwelyau a swyddfeydd ar les i awdurdodau lleol, darparwyr gwasanaethau gofal plant, unigolion ac eraill ar sail fasnachol er mwyn gwneud defnydd llawn o'r safle a lleihau'r risg ariannol i Shaw.
28. Byddai arallgyfeirio'r cyfleusterau gofal iechyd ar y safle yn effeithio o reidrwydd ar y gwaith y gofynnir i staff ei wneud a gallai olygu y bydd rhai aelodau staff yn cael trafferth wrth drosglwyddo'u cyflogaeth o'r sector cyhoeddus i'r sector preifat. Mae'r Pwyllgor yn ailddatgan ei farn na ddylai staff sy'n trosglwyddo i'r sector preifat o ganlyniad i drefniadau partneriaeth cyhoeddus-preifat fod ar eu

colled ac y dylid rhoi pob cymorth i'r aelodau staff hynny yr effeithir arnynt gan newid o'r fath.

29. Mae gwerth trefniadau prydlesu a reolir fel arfer yn is na gwerth prosiectau PFI llawn, ond maent yn parhau i fod yn gytundebau hirdymor ac ni ddylid rhoi ystyriaeth llai gofalus iddynt wrth negodi'r cytundeb. Dylai cymariaethau cost gynnwys nid yn unig y gost o ddarparu gwasanaethau ar gyfer cyfnod y cytundeb ond costau cyfalaf unrhyw isadeiledd y gellid disgwyl iddo drosglwyddo i berchenogaeth cyhoeddus o dan gytundeb PFI traddodiadol ond na fyddai'n gwneud hynny o dan gytundeb prydles a reolir.

Partneriaethau Llywodraeth Leol

30. Mae gan awdurdodau lleol yn y DU y pŵer i fenthycy arian er mwyn ariannu gwariant cyfalaf o dan y drefn benthycy darbodus. Prif amcan benthycy darbodus yw rhoi'r hyblygrwydd a'r rhyddid i awdurdodau lleol gynllunio sut i reoli eu holl adnoddau dros y tymor canolig a'r hirdymor. Fodd bynnag, nid yw fframwaith o'r fath yn bodoli ar gyfer rhannau eraill y sector cyhoeddus yng Nghymru.
31. Barn Kommuninvest, asiantaeth ariannu llywodraeth leol Sweden, yw fod pŵer prynu llywodraeth leol yn cynyddu os ydynt yn cydweithio. Fel yr asiantaeth sy'n ariannu llywodraeth leol, mae Kommuninvest yn sicrhau cyllid gan fuddsoddwyr rhyngwladol drwy ddefnyddio bondiau. Cynigir y cyllid wedyn i awdurdodau lleol ar ffurf benthyciadau cost isel. Diogelir y benthyciadau yn y pen draw gan bwerau codi treth yr awdurdodau lleol er, mewn gwirionedd, ni wnaed defnydd o bwerau o'r fath. Gan mai'r llywodraeth ganolog sy'n gyfrifol yn y pen draw am yr awdurdodau lleol, mae ganddi ran i'w chwarae mewn unrhyw ddyled a ddiogelir yn lleol. Fodd bynnag, nid oes cytundeb ffurfiol rhwng llywodraeth ganolog a llywodraeth leol i warantu benthyciadau o'r fath.
32. Gwarantir benthyciadau ymhellach gan aelodau cyfunol y fenter. Mae'r naill yn gwarantu benthyciad y llall ac wrth wneud hynny cynigir haenau ychwanegol i'w hamddiffyn sydd wedi helpu i sicrhau graddfa risg o 0% ar gyfer benthyciadau a gynigir drwy Kommuninvest.
33. Mae Kommuninvest wedi denu buddsoddwyr rhyngwladol ac mae'n honni bod y gystadleuaeth rhwng banciau yn Sweden i roi benthyciadau i awdurdodau lleol wedi cynyddu ers sefydlu'r cwmni. Mae pris cyllid wedi gostwng ac mae gan awdurdodau lleol fwy o ddewis wrth ystyried pa opsiwn ariannu fyddai fwyaf addas ar gyfer pob prosiect.
34. Hyd yn hyn, mae'r rheolau cyfrifo wedi bod yn wahanol yn Sweden oherwydd ni fabwysiadwyd unrhyw safon cenedlaethol yno. Ymdriniwyd â benthyciadau gan Kommuninvest fel benthyciadau 'oddi ar y fantolen' gyda dim ond y taliadau llog yn cael eu cyfrif yn ystod oes y benthyciad. Bydd y Safonau Cofnodi Ariannol Rhyngwladol (IFRS) yn berthnasol i Sweden pan gânt eu cyflwyno, ac mae'n aneglur sut y bydd hyn yn effeithio ar faint fydd yn defnyddio gwasanaethau Kommuninvest.
35. Mae Kommuninvest yn cynnig dewis i awdurdodau lleol wrth iddynt ystyried y ffordd orau o ariannu isadeiledd a chyflenwi gwasanaethau. Yn ei hanfod, nid yw'r dull hwn o ariannu'n achosi unrhyw bryderon staffio neu faterion trosglwyddo risg fel sydd wedi eu hamlygu mewn prosiectau PFI. Mae risg yn bodoli – ond un na wireddwyd hyd yn hyn – i awdurdodau lleol wrth iddynt weithredu fel gwarantwyr ar gyfer benthyciadau aelodau cyfunol Kommuninvest. Fodd bynnag, mae dull ariannol darbodus Kommuninvest a'r

ffaith ei fod yn mynnu bod aelodau'n cadw cyllidebau cytbwys, yn ogystal â'r ffaith iddo osgoi buddsoddiadau eilaidd (*sub-prime*), wedi gwarchod aelodau rhag risg hyd yn hyn.

D. Ystyriaethau pellach

Pwerau benthyca

36. O dan Adran 121 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, dim ond oddi wrth Llywodraeth y DU y gall Gweinidogion Cymru fenthyca, a hynny ond i fodloni diffyg dros dro yng Nghronfa Gyfunol Cymru neu i sicrhau cydbwysedd gweithredol y Gronfa. Mae Adran 7 (Gwariant a ariennir gan fenthyca) o ddatganiad Trysorlys EM ar bolisi cyllido ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig¹ yn datgan bod yn rhaid i fenthyciadau gan y gweinyddiaethau datganoledig gael eu gwrthbwysu drwy wario llai mewn manau eraill. Felly, byddai unrhyw gynnydd mewn benthyca yn golygu gostyngiad yn y grant a geir gan Lywodraeth y DU er mwyn adfer sefyllfa fenthyca'r DU. Felly, pe byddai Gweinidogion Cymru'n cael caniatâd i fenthyca, byddai effaith benthyca o'r fath yn debygol o gael ei wrthbwysu gan ostyngiad yn y grant a geir gan Drysorlys EM.
37. Mae gan awdurdodau lleol y pŵer i fenthyca er mwyn ariannu gwariant cyfalaf o dan y drefn benthyca darbodus. Prif amcan benthyca darbodus yw rhoi'r hyblygrwydd a'r rhyddid i awdurdodau lleol gynllunio sut y maent yn rheoli eu holl adnoddau yn y tymor canolig a'r hirdymor. Fodd bynnag, nid yw fframwaith o'r fath yn bodoli ar gyfer rhannau eraill y sector cyhoeddus yng Nghymru.

Y drefn gyfrifo

38. Mae Llywodraeth y DU wedi cyhoeddi y bydd yn paratoi ei chyfrifon gan ddefnyddio'r Safonau Cofnodi Ariannol Rhyngwladol (IFRS) o 2009-10 ymlaen. Ar hyn o bryd, mae'n parhau yn aneglur sut y bydd gweithredu'r safonau yn effeithio ar yr opsiynau sydd ar gael i gyfrff cyhoeddus ar gyfer buddsoddiadau cyfalaf.
39. Ar hyn o bryd, mae'r taliad unedol a gysylltir gyda phrosiect PPP/PFI yn cael ei ystyried fel gwariant cyfredol, ac ni chydnabyddir yr atebolrwydd ar gyfer y ddyled yn y dyfodol ar y fantolen; dyma a olygir wrth driniaeth 'oddi ar y fantolen'. O dan IFRS, nid oes un darpariaeth benodol i gwmpasu'r cyfrifo ar gyfer prosiectau PPP/PFI. Fodd bynnag, mae tybiaeth y caiff yr ased ei gydnabod ar fantolen y sector cyhoeddus.

E. Casgliadau ac argymhellion

40. Bwriedir i'r casgliadau a'r argymhellion yn yr adroddiad hwn gael eu darllen ar y cyd ag adroddiad cyntaf o ymchwiliad y Pwyllgor. Cyfeirir yr argymhellion a wneir yn yr adroddiad (gweler Atodiad B2) unwaith eto i Lywodraeth Cynulliad Cymru.
41. **Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru'n archwilio'r posibilrwydd o ymestyn y pwerau benthyca sydd ar gael i awdurdodau lleol i gyfrff cyhoeddus eraill. Mae'r Pwyllgor yn argymhell**

¹ [Trysorlys EM Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy. \(Hydref 2007\).](#)

hefyd (tra'n disgwyl i adroddiad Comisiwn Holtham gael ei gyhoeddi) bod Llywodraeth Cynulliad Cymru, ar y cyd â Llywodraeth y DU, yn ymchwilio'r posibilrwydd o ymestyn y pwerau i fenthyca ar gyfer buddsoddiad cyfalaf i Weinidogion Cymru eu hunain.

42. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru geisio esboniad gan Lywodraeth y DU ynghylch sut y bydd gweithredu'r safonau cofnodi ariannol rhyngwladol yn effeithio ar y drefn gyfrifo ar gyfer prosiectau PPP/PFI, ac hefyd sut y gallai'r safonau effeithio ar yr opsiynau sydd ar gael ar gyfer buddsoddiad cyfalaf mewn isadeiledd cyhoeddus yn gyffredinol.
43. Mae'n bwysig cofio mai dull o ariannu a ddefnyddir er mwyn cyflawni pethau pendant yw PPP, er enghraifft darparu amgylchedd addysgu addas neu ysbyty, yn hytrach na bod yn ffordd o ddefnyddio contractwyr allanol o'r sector preifat er mwyn sicrhau cyrhaeddiad addysgol neu iechyd gwell. Mae eglurder o ran disgwyliadau pob partner ar gyfer y prosiect yn hollbwysig a dylai pob partner ddeall y gall PPP ddarparu isadeiledd. Ond nid yw'n ffordd o breifateiddio gwasanaethau. Cyfrifoldeb y sector cyhoeddus yw cyflenwi'r gwasanaethau hynny.
44. Mae'r dull PFI wedi datblygu dros amser ac mae nifer o fodolau yn awr o bartneriaethau cyhoeddus-preifat sy'n galluogi'r sector cyhoeddus i gael gafael ar fwy o gyllid er mwyn cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus mewn ffordd gytbwys ac am gost rhesymol tra'n parhau i ganiatáu'r sector preifat i wneud elw rhesymol. **Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ymrwymo i archwilio ymhellach y model a nodir yn yr adroddiad hwn er mwyn datblygu ei phartneriaethau ei hunan lle bo hynny'n briodol.**
45. Mae'r dystiolaeth a'r sylwadau a ddaeth i law y Pwyllgor wedi dangos nad oes un model sy'n addas ar gyfer pob sefyllfa. Dylid ystyried rhinweddau pob achos ac ystyried amryw o fodolau PPP ochr yn ochr â'r holl ddulliau caffael eraill.
46. Nid yw'r Pwyllgor yn ystyried bod PPP yn addas ar hyn o bryd ar gyfer gwasanaethau a reolir sy'n golygu trosglwyddo nifer fawr o staff o'r sector cyhoeddus i'r sector preifat. **Dylai'r Llywodraeth ystyried y safbwynt hwn yn ofalus o bryd i'w gilydd ond mae'r pwyllgor yn argymhell na ddylai'r Llywodraeth wneud unrhyw gytundebau sy'n golygu trosglwyddo staff o dan TUPE neu TUPE+ ar hyn o bryd heb ystyried dulliau amgen yn ofalus. Yn ogystal, mae'r Pwyllgor yn ailddatgan ei argymhelliad cynharach y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru, fel mater o flaenoriaeth, weithio gyda'r undebau llafur a sefydliadau cyflogwyr i ddatblygu concordat sy'n debyg i'r concordatiau a ddefnyddir yn yr Alban a Gogledd Iwerddon gyda golwg ar ei ddefnyddio yng Nghymru. Dylid defnyddio'r concordat ochr yn ochr â TUPE+ os na ellir osgoi trosglwyddo staff.**
47. Mae'r Pwyllgor yn ailddatgan ei argymhelliad cynharach y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sefydlu uned PPP ganolog i reoli prosiectau ar ei rhan ac i gynnig cyngor a hyfforddiant i gyrff statudol eraill sy'n ystyried PPP fel dull o ariannu. Dylid penodi pobl broffesiynol o'r sectorau cyhoeddus a phreifat gyda'r sgiliau a'r profiad addas i roi cyngor cadarn ac eglur i weithio yn yr uned.
48. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid sefydlu'r uned PPP drwy ddefnyddio sgiliau staff o'r sector preifat a'r sector cyhoeddus.

49. Mae'r Pwyllgor yn argymhell yn gryf, os yw Llywodraeth Cynulliad Cymru un ai'n dewis PPP neu ddulliau caffael mwy traddodiadol ar gyfer prosiectau yn y dyfodol, y dylid ystyried a chynnwys y costau cynnal a chadw ar gyfer oes y prosiect yn ystod y cam lle ystyrir y gyllideb. Dylid ystyried arbedion yn y prosiect sy'n gyfystyr â lleihau'r gwaith cynnal a chadw a gynlluniwyd fel enghraifft o arfer rheoli gwael a dylid osgoi hynny os am wario arian cyhoeddus yn ddoeth.
50. Yn olaf, mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ystyried pob buddsoddiad mewn isadeiledd yn y dyfodol fel rhan o raglen strategol genedlaethol o gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus. Mae darparu isadeiledd, naill ai drwy PPP neu unrhyw ddull arall o ariannu, yn golygu ymrwymiad enfawr o ran adnoddau er mwyn ei ddarparu'n iawn. Byddai cynllun strategol cenedlaethol yn helpu i sicrhau y caiff yr arian cyfyngedig sydd ar gael i Lywodraeth Cynulliad Cymru ei fuddsoddi yn y ffordd fwyaf addas ac, ar ôl gwneud y buddsoddiad, yn sicrhau ei fod yn cael ei ddiogelu ar gyfer cenedlaethau'r dyfodol.

Atodiad A1 - Yr ymweliad rapporteur â Glas Cymru

Y Pwyllgor Cyllid

Ymweliad y Grŵp Rapporteur â Glas Cymru

Dyddiad: 12 Tachwedd 2008

Amser: 12.00pm - 13.30pm

Lleoliad: Gwaith Trin Dŵr Gwastraff Caerdydd

Aelodau'r Cynulliad yn bresennol

Angela Burns (Cadeirydd)

Alun Davies

Jenny Randerson

Swyddogion yn bresennol

John Grimes, Clerc

Abigail Phillips, Dirprwy Glerc

Eraill yn bresennol

Chris Jones, Cyfarwyddwr Cyllid Glas Cymru

Neil Webb, Trysorydd Glas Cymru

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat: Glas Cymru

1. Cwmni preifat cyfyngedig drwy warant yw Glas Cymru . Fe'i ffurfiwyd yn 2001 ac mae'n berchen ar Ddŵr Cymru, gwasanaeth cyhoeddus hanfodol sy'n cyflenwi dŵr yfed a gwasanaethau carthffosiaeth i 3 miliwn o gwsmeriaid preifat a chwsmeriaid busnes yng Nghymru.

2. Mae Glas Cymru yn wahanol i Fyrddau Dŵr eraill gan nad oes ganddo gyfranddalwyr na strwythur cyfranddalwyr. Yn hytrach, mae gan y cwmni Aelodau sy'n ymgymryd â rôl cyfranddalwyr, ond cânt eu penodi ar sail pro bono. Nid oes gan yr Aelodau fudd ariannol yn y cwmni a chaiff yr holl elw ei fuddsoddi ymhellach i greu difidend i gwsmeriaid. Talwyd y difidend cyntaf o £12 miliwn i gwsmeriaid yn 2003. Ym mis Ebrill 2008, talwyd difidend o £27 miliwn i gwsmeriaid.

3. Penodir Aelodau ar sail eu diddordebau a'u cefndir. Nid ydynt yn eistedd ar y bwrdd i gynrychioli cyrff neu grwpiau eraill, dim ond buddiannau'r cwmni.

4. Mae Glas Cymru, cwmni un pwrpas, yn dilyn yr un model corfforaethol â nifer o gymdeithasau tai. Teimlai Glas Cymru fod cefndir y Cyfarwyddwyr yn y sector preifat yn rhoi hygyrdd i'r cwmni.

5. Prynwyd Dŵr Cymru yn 2001 drwy ddefnyddio arian marchnadoedd cyfalaf preifat. Er i'r Llywodraeth roi cefnogaeth wleidyddol i Glas Cymru ni roddwyd unrhyw gymorth ariannol i'r fenter.

6. Mae'r Swyddfa Gwasanaethau Dŵr (Ofwat) yn gweithredu fel corff cyfryngol rhwng y Llywodraeth a Glas Cymru, gan bennu uchafswm y tâl y gellir ei godi ar gwsmeriaid. Mae'r trefniant hwn yn diogelu cwsmeriaid ac yn cadw'r Llywodraeth hyd braich oddi wrth y cwmni.

7. Telir llog ar fuddsoddiadau'r buddsoddwyr o'r sector preifat. Mae hyn yn creu pecyn atyniadol iawn i fuddsoddwyr - gwasanaeth cyhoeddus hanfodol gyda ffrwd refeniw wedi'i warantu gan 3 miliwn o gwsmeriaid a'r hyblygrwydd i redeg y cwmni â min ag awch y sector preifat.

8. Mae statws Dŵr Cymru fel gwasanaeth cyhoeddus rheoledig yn bwysig o ran ei hyfywedd fel busnes. Mae'n golygu y gellir cael tîm rheoli newydd os nad yw rheolwyr presennol y cwmni'n ddigon effeithiol, gan wneud hynny heb effeithio ar hyfywedd y busnes. Mae'r rheoliadau a'r cyfyngiadau sy'n gymwys i wasanaeth cyhoeddus rheoledig yn golygu bod yn rhaid rhedeg y busnes o fewn ffiniau sydd wedi'u diogelu a fydd, i bob pwrpas, yn diogelu'r buddsoddwyr yn ogystal â'r cwsmeriaid.

9. Teimlai Glas Cymru fod yr un canlyniadau'n bosibl gyda phrosiectau'n ymwneud â thai, cartrefi gofal a'r isadeiledd trafniadaeth, sydd â ffrwd refeniw pendant. Fodd bynnag, ni fyddai proses newydd nad yw wedi profi'i hun yn llwyddiannus neu brosiect heb lif refeniw pendant yn cyd-fynd â'r model busnes hwn.

10. Gan nad oes unrhyw elw'n cael ei gymryd o'r cwmni, mae Dŵr Cymru wedi medru codi £27 miliwn yn llai ar ei gwsmeriaid na'r uchafswm a bennwyd gan Ofwat. Defnyddir unrhyw gynnydd mewn prisiau i ariannu buddsoddiadau pellach. O ganlyniad, nid oes canfyddiad ymysg y cyhoedd o unrhyw bwysau ar brisiau.

11. Teimlai Glas Cymru na fyddai ansefydlogrwydd presennol y marchnadoedd ariannol yn effeithio ar allu'r cwmni i ddenu buddsoddiadau mewnol, ond bod cost cyfalaf yn golygu na fyddai'n ddarvoudus benthyg rhagor gan y marchnadoedd preifat ar hyn o bryd.

12. Gan mai cwmni dielw ydyw, a bod y Bwrdd yn gweithio er budd y cwmni yn hytrach nag er mwyn gwneud elw, mae'n bosibl i'r cwmni gynllunio mwy ar gyfer yr hirdymor.

13. Dim ond 2-4 o bobl oedd ynghlwm wrth y gwaith o sefydlu'r cwmni yn 2000. Dywedodd Glas Cymru bod deinameg y tîm yn ystod y dyddiau cynnar hynny wedi cael effaith wirioneddol ar lwyddiant y prosiect.

14. Yn 2001, cyhoeddodd fondiau i godi'r £1.9 biliwn roedd ei angen i brynu Dŵr Cymru. Nid oedd yn siŵr a fyddai'r sector preifat yn cefnogi'r model, ond roedd y ffaith y byddai ganddynt incwm sicr i dalu'r dyledion yn rhoi hyder i'r buddsoddwyr.

15. Mae'r Cyfarwyddwr Cyllid yn gweld Glas Cymru fel enghraifft dda o strwythur hanfodol ar gyfer gwasanaeth hanfodol sy'n troi at y sector preifat am gefnogaeth ariannol heb drosglwyddo'r awenau'n gyfan gwbl i'r sector gwneud elw. Credant fod angen defnyddio'r sector preifat i greu partneriaethau cadarnhaol gan wneud hynny â'u llygaid ar agor.

16. Nid yw'n bosibl defnyddio Glas Cymru fel model y gall pawb ei efelychu ond mae'n bosibl dysgu gwersi o'r modd y mae'n gweithredu.

17. Ni ddylid derbyn na thalu premiwm trosglwyddo risg oni bai bod trosglwyddiad risg gwirioneddol yn digwydd. Busnes risg isel yw Dŵr Cymru ac mae'n dathlu hynny gyda'i fuddsoddwyr yn hytrach na thalu premiwm diangen.

18. Teimlai Glas Cymru y gellid priodoli ei lwyddiant, yn rhannol, i'r ffaith bod y busnes yn cael ei reoli gan y sector preifat yn hytrach na'r Llywodraeth. Dylai'r Llywodraeth bennu canlyniadau clir a rhoi'r awenau yn nwylo'r busnes a chaniatáu i bobl gyflawni. Teimlai Glas Cymru fod difidendau'r cwsmeriaid yn profi eu llwyddiant o ran sicrhau'r canlyniadau a bennwyd iddynt. Teimlai'r Cyfarwyddwr Cyllid na ddylid trosglwyddo rheolaeth i'r sector preifat yn llwyr ond y dylid caniatáu i'r sector gyhoeddus fanteisio ar gyllid preifat ynghyd â min ac awch byd busnes. Dylid cyfeirio elw yn ôl i'r busnes.

19. Mae Glas Cymru yn cydnabod bod angen buddsoddiad sylweddol ymlaen llaw i wella unrhyw wasanaeth. Drwy gyhoeddi bondiau 50 mlynedd, roedd modd i'r cwmni sicrhau'r cyllid angenrheidiol i wella'r gwasanaeth heb i hynny gostio fawr mwy nag y byddai'r Llywodraeth wedi medru'i sicrhau. Nid oedd y Llywodraeth yn gallu fforddio'r buddsoddiad ar y pryd. Heb y buddsoddiad, ni fyddai wedi bod yn bosibl creu safle trin dŵr gwastraff yn Nhremorfa ble, cynt, roedd carthion heb eu trin yn cael eu pwmpio'n syth i Fôr Hafren. Mae gan Glas Cymru gynlluniau i fuddsoddi'n sylweddol i ariannu newid sylfaenol yn y modd y caiff dŵr ffo a gwaith draenio ei reoli.

20. Mae Glas Cymru yn awr yn trefnu benthyciad gan Fanc Buddsoddi Ewrop i ariannu buddsoddiad pellach. Maent yn teimlo y gallai meysydd gwasanaeth eraill yng Nghymru fanteisio ar gymorth gan Fanc Buddsoddi Ewrop ond oherwydd natur gymhleth y broses a thuedd y banc hwnnw i weithio gyda phrosiectau mawr, byddai'n ddefnyddiol cael corff a allai weithio fel cyswllt rhyngddynt.

21. Eglurodd Glas Cymru fod y sector preifat yn cael ei gymell i sicrhau arbedion effeithlonrwydd er mwyn gwneud elw i gyfranddalwyr. Mae Glas Cymru yn gwneud hynny hefyd ond mae'r elw a wneir yn cael ei ail-fuddsoddi yn y cwmni a'r cwsmeriaid ar ffurf difidendau. Drwy hynny, mae'n gallu osgoi'r canfyddiad anffodus a ffurfiwyd ar sail adroddiadau bod y sector preifat yn gwneud elw gormodol pan ffurfir Partneriaethau Cyhoeddus-Preifat.

22. Roeddynt hefyd yn dadlau y gall gwario gan drwsio pethau dros dro'n unig gostio'n ddrud. Drwy fuddsoddi, mae modd chwalu'r rhwystrau a datblygu gwasanaethau.

23. Llwyddodd model Glas Cymru i sicrhau newidiadau heb greu'r problemau staffio a nodwyd gan y Pwyllgor Cyllid mewn man arall. Mae swyddi ar y safle dŵr gwastraff yn ddiogel gan fod y busnes yn wasanaeth hanfodol. Yn y gorffennol, roedd y diffyg buddsoddiad yn golygu nad oedd y safle na'r swyddi'n bodoli. Mae natur statig y safle hefyd yn golygu nad oes modd trosglwyddo swyddi i ardaloedd eraill i arbed arian ac mae'r gweithwyr wedi'u diogelu.

**Gwasanaeth y Pwyllgorau
Tachwedd 2008**

Atodiad A2 – Yr ymweliad rapporteur â Kommuninvest

Y Pwyllgor Cyllid

Ymweliad y grŵp rapporteur â Kommuninvest

Dyddiad: 20 Tachwedd 2008

Lleoliad: Kommuninvest, Örebro, Sweden

Aelodau'r Cynulliad yn bresennol

Mohammad Asghar

Alun Davies

Nick Ramsay

Joyce Watson

Swyddogion yn bresennol

Abigail Phillips, Dirprwy Glerc

Eraill yn bresennol

Maria Viimne, Dirprwy Brif Swyddog Gweithredol Kommuninvest

Ulf Jivmark, Pennaeth Gwasnaethau Cyfreithiol a Dogfennaeth Kommuninvest

Göran Matteson, Pennaeth Gwasanaethau Dadansoddi ac Ysgrifennydd Bwrdd

Cymdeithas Gydweithredol Kommuninvest

Krister Frödin, Uwch Swyddog Benthycu Kommuninvest

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat: Kommuninvest, Asiantaeth Cyllido Llywodraeth Leol Sweden

Cefndir

1. Mae gan Sweden boblogaeth o 9.2 miliwn gyda chyfartaledd o 22.2 o drigolion i bob Km². Llywodraethir y deyrnas yn ddemocrataidd drwy lywodraeth ganolog, sy'n gyfrifol am y system farnwrol, yr heddlu, amddiffyn, ac addysg uwch, a thrwy awdurdodau lleol sy'n cynnwys cynghorau sir a bwrdeistrefi llai. Mae gan y cynghorau a'r bwrdeistrefi gyfrifoldeb am ofalu am bobl hŷn a phlant, addysg, trafnidiaeth a gofal deintyddol a meddygol.
2. Mae awdurdodau lleol Sweden (y bwrdeistrefi a'r cynghorau sir) yn gyfartal yn gyfansoddiadol â llywodraeth ganolog Sweden oherwydd gall y naill a'r llall godi trethi. Mae nifer fawr o bobl yn ymwneud â democratiaeth leol gyda 70 – 75% o'r boblogaeth yn pleidleisio fel arfer mewn etholiadau bwrdeistref.
3. Y canolrif ar gyfer y bwrdeistrefi yw 15,000 o drigolion, a 33,000 yw'r rhif cyfartalog. Mae'n rhaid i fwrdeistrefi fod o faint ymarferol yn gyfreithiol ac mae gan gynghorau sir y pŵer i orfodi bwrdeistrefi i uno er mwyn bodloni'r gofyniad hwn. Gan nad yw uno'n datrys y problemau o ran natur wledig y wlad nac yn gwella'r broses o ariannu ni ddefnyddir y pŵer hwn yn gyffredinol. Fodd bynnag, teimlir bod y pŵer yn cymell bwrdeistrefi i gydweithio.

4. Mae'r awdurdodau lleol a'r llywodraeth ganolog yn rhannu'r cyfrifoldeb dros wasanaethau'r sector cyhoeddus. Mae gan y naill a'r llall feysydd cyfrifoldeb sydd wedi'u diffinio. I ariannu'r gwasanaethau cyhoeddus, mae'r awdurdodau lleol a'r llywodraeth ganolog yn hawlio cyfran o'r trethi incwm sy'n addas o ran cyfran y gwasanaethau y maent yn eu darparu. Mae llywodraeth y wladwriaeth yn casglu trethi uniongyrchol yn ganolog ac yn hawlio 30% o'r refeniw. Yna, dyrennir 70% o'r refeniw i awdurdodau lleol. Mae'r dreth incwm yn cyfrif am 32% o'r holl drethi uniongyrchol, ac mae'r awdurdodau lleol yn cymryd 92% ohono a'r wladwriaeth yn cymryd 8%.
5. Mae cyfran llywodraeth leol o drethi uniongyrchol yn cynrychioli 71% o refeniw llywodraeth leol. Mae 15% ychwanegol o incwm llywodraeth leol yn dod o grantiau'r wladwriaeth, 6% o daliadau a godir ac 8% o ffynonellau amrywiol eraill.
6. Mae system gydraddoli yn gweithredu yn Sweden. Mae dau brif ran i'r cynllun: cydraddoli refeniw (yn seiliedig ar drethi) a chydraddoli gwariant. Mae'r system yn sicrhau amgylchiadau cyfartal ymysg awdurdodau lleol drwy drosglwyddo arian gan y wladwriaeth ac o fewn y sector llywodraeth leol er mwyn sicrhau, er enghraifft, nad yw ardaloedd gwledig sydd â chostau uwch ond refeniw is dan anfantais.
7. Mae'r Ddeddf Llywodraeth Leol yn nodi bod rhaid i awdurdodau lleol gadw cyllidebau cytbwys. Os oes diffyg arian, rhaid cymryd camau i dalu'r arian yn ôl o fewn 3 blynedd. Mae'r un ddeddf yn nodi all awdurdodau lleol gynnal cwmnïau hapfasnachol.
8. Mae awdurdodau lleol fel arfer yn creu cwmnïau hyd braich er mwyn cyflenwi tai a chyfleustodau a phrosiectau buddsoddi cyfalaf. Mae awdurdod lleol fel arfer yn berchen ar fwy na 90% o'r cyfranddaliadau. Mae cwmnïau o'r fath yn cael eu gwarantu gan yr awdurdod lleol, sydd â'r pwerau trethu, ac mae unrhyw elw a wneir o log ariannol y cyfranddalwyr yn cael ei gyfeirio'n ôl at y cwmni ac, yn y pen draw, at yr awdurdod lleol.
9. Yn ystod y blynyddoedd diweddar, mae cyfraddau diweithdra Sweden yn gyson wedi bod yn is na'r cyfartaledd yn ardal yr Ewro ac mae lefelau dyled y llywodraeth wedi bod yn is na'r cyfartaledd yn ardal yr Ewro. Mae chwyddiant yn Sweden ar yr un lefel â chwyddiant yng ngweddill ardal yr Ewro.

Kommuninvest, Swyddfa Dyledion Llywodraeth Leol Sweden

10. Sefydlwyd Kommuninvest yn 1986 gan 10 o fwrdeistrefi a chynghorau sir yn ardal Örebro er mwyn creu ffordd mwy effeithiol o sicrhau cyllid ar gyfer prosiectau cyfalaf llywodraeth leol. Gwnaed cytundeb ffurfiol rhwng y 10 awdurdod lleol a ffurfiwyd cwmni cyfyngedig. Mae 290 o awdurdodau lleol yn aelodau o Kommuninvest erbyn hyn.
11. Casglodd Kommuninvest \$6-7 biliwn eleni drwy gyhoeddi bondiau a gweithredodd oddeutu 300 o gytundebau benthycu gydag awdurdodau lleol. Daeth 70% o'r arian a fuddsoddwyd mewn bondiau Kommuninvest o farchnadoedd tramor.

12. Sefydlwyd Kommuninvest er mwyn cynyddu pŵer prynu awdurdodau lleol. Cydnabuwyd fod awdurdodau lleol yn cael benthyciadau ar gyfer buddsoddi cyfalaf gan fanciau masnachol gyda chyfradd llog a oedd oddeutu 2% yn uwch na'r hyn roedd y wladwriaeth yn gallu ei gynnig. Teimlwyd nad oedd mwy o risg wrth fenthyca i awdurdodau lleol â chanddynt bwerau trethu nag oedd benthycia i'r wladwriaeth ond roedd y banciau yn gallu pennu'r telerau oherwydd fod y farchnad fenthyca yn gyfyngedig.
13. Mae Kommuninvest yn sicrhau buddsoddiad o farchnadoedd ariannol amrywiol, yn bennaf drwy ddefnyddio bondiau. Mae aelodau Kommuninvest yna'n gallu defnyddio'r arian hwnnw drwy gael benthyciadau cost isel.
14. Oherwydd ei statws fel cwmni cyfyngedig, mae'n ofynnol i Aelodau Kommuninvest roi arian fel gwarant mewn cyfrifon di-log. Gan nad oedd hyn yn ddelfrydol, cymerodd Kommuninvest y cam i ddod yn gwmni credyd, gan gadw ei berchenogaeth uniongyrchol. Arolygwyd y cwmni wedyn gan awdurdod gwasanaethau ariannol Sweden ond nid oedd angen arian fel gwarant gan ei Aelodau i warantu benthyciadau.
15. Datblygodd statws y cwmni a daeth Kommuninvest yn gwmni credyd dan berchnogaeth cymdeithas gydweithredol er mwyn galluogi twf haws yn niferoedd yr aelodau. Bellach, mae'n Gwmni Marchnad Credyd dan berchenogaeth cymdeithas gydweithredol.
16. Mae Kommuninvest wedi ystyried gofyn am yr hawl i ddod yn fanc ynddo'i hun, ond tynnwyd y cais yn ôl er mwyn ei alluogi i ystyried opsiwn arall a gyflwynodd ei hun. Mae Kommuninvest yn dal i ystyried yr opsiwn newydd posibl hwn o ddod yn ffederasiwn ariannol bwrdeistrefol. Er bod y manylion ynghylch statws y cwmni yn y dyfodol yn aneglur ar hyn o bryd, mae Kommuninvest yn hyderus y bydd yn goroesi'r hinsawdd economaidd presennol ac yn parhau i dyfu. Daw hyder o'r fath, yn rhannol, o'r ffaith iddo oroesi argyfwng bancio'r 1990au.
17. Mae Kommuninvest yn cyflogi 43 o staff amser llawn sydd â chefnidir amrywiol yn y sectorau cyhoeddus a phreifat. Dyluniwyd maint y cwmni fel ei fod yn ddigon mawr i gael yr arbenigedd angenrheidiol a'r gallu i reoli'r llwyth gwaith, ond mae'n ddigon bach i sicrhau bod ffocws ar y gwaith ac i ymwrthod y pwysau i ymestyn i feysydd eraill y mae'r banciau masnachol yn fwyaf priodol i ymdrin â hwy.
18. Dim ond ychydig o gefnogaeth mae Kommuninvest wedi'i chael gan y wladwriaeth neu fanciau masnachol ac nid oes unrhyw gwarant benodol rhwng y llywodraeth ganolog a'r awdurdodau lleol sy'n gwarantu benthyciadau. Fodd bynnag, y llywodraeth ganolog sy'n gyfrifol yn y pen draw am awdurdodau lleol ac felly mae'n rhan annatod o'r holl broses.

Aelodaeth Kommuninvest

19. Cyn sefydlu Kommuninvest, byddai awdurdodau lleol fel arfer yn cyhoeddi bondiau i godi arian neu'n benthycia arian gan fanciau masnachol. Mae 290 bwrdeistref a 20 cyngor sir Sweden yn rheoli eu harian fel hyn gan weithredu'n annibynnol ar ei gilydd.

20. Gall awdurdodau ddod yn Aelodau o Kommuninvest os yw eu cyllideb yn gytbwys, os ydynt yn gallu talu swm ymlaen llaw ac os ydynt yn barod i lofnodi gwarant. Mae'r gwarant yn nodi bod yr awdurdod lleol yn 'gwarantu, ar y cyd ac yn niferus, fel gyda'u rhwymedigaethau eu hunain, pob dyletswydd, rhwymedigaeth ac ymrwymiad a ymgymerir yn awr ac yn y dyfodol gan Kommuninvest'. Mae'r gwarant hwn yn ymrwymo pob aelod ar y cyd i fodloni'n ddiderfyn holl rhwymedigaethau Kommuninvest ac mae'n ategu statws risg isel Kommuninvest.
21. Daw'r Aelodau'n gyfranddalwyr ac mae maint eu cyfran yn dibynnu ar nifer y preswylwyr yn eu hawdurdod. Er bod maint y gyfran yn gymesur, dim ond un pleidlais sydd gan bob aelod awdurdod. Ar hyn o bryd, mae gan Kommuninvest 226 o Aelodau sy'n cynrychioli 80% o'r holl fwrdeistrefi a 35% o'r cynghorau sir. Mae Kommuninvest yn amcangyfrif y bydd nifer yr aelodau yn parhau i gynyddu'n raddol ac y bydd ganddynt aelodaeth lawn erbyn 2015. Teimla Kommuninvest y bydd aelodaeth lawn yn sicrhau y gall y cwmni oroesi, gan sicrhau ei natur gystadleuol, a fydd yn arwain at gael telerau ac amodau gwell ynghyd â gwell effeithlonrwydd cyffredinol.
22. Ar ôl ymuno, gall yr Aelodau wneud cais am fenthyciadau sy'n amrywio o ran hyd o 5 i 20 mlynedd. Y swm benthycia cyfartalog yw 25 miliwn SEK (£2.05 miliwn). Y benthyciad lleiaf hyd yn hyn yw £80,000 a'r benthyciad mwyaf yw £100 miliwn. Defnyddir y benthyciadau fel arfer ar gyfer buddsoddi mewn isadeiledd cyfalaf er y gellir defnyddio benthyciadau mewn ffordd ddilys ar gyfer unrhyw beth o fewn cylch gwaith yr awdurdodau lleol. 5.2% yw'r gyfradd fenthycia arferol ar hyn o bryd.
23. Rhoddir benthyciadau ag iddynt bwysoliad risg o 0% oherwydd fod Kommuninvest yn un o ddau sefydliad yn unig yn Sweden sydd â'r statws credyd uchaf posibl. Y llall yw Teyrnas Sweden ei hunan.
24. Fel arfer, cysylltir â Kommuninvest fel un yn unig allan o amryw o arianwyr posibl eraill pan mae awdurdodau lleol yn chwilio am gyllid, ac eto mae'r cwmni'n berchen ar 45.7% o holl fenthyciadau'i Aelodau. Yn 2007, cyfanswm ei bortffolio o fenthyciadau heb eu casglu oedd USD 12.2bn, a disgwylir iddo gyrraedd USD 27bn yn 2015.
25. Yn ogystal â chynnig cyfraddau benthycia cystadleuol, gall Aelodau Kommuninvest gael cyngor ariannol arbenigol ar sut i reoli eu hadnoddau'n ddarbodus. Mae gofyn i Aelodau sy'n datgan bod diffyg yn eu cyllideb ddatrys y broblem o fewn 3 blynedd neu mae'n bosibl y cânt eu diarddel o'r cwmni cydweithredol. Mae'n bosibl y caiff hawliau'r aelodau i fenthycy arian eu hatal os oes diffyg yn eu cyllidebau.
26. Fel cwmni dan berchenogaeth y sector cyhoeddus, dywedodd Kommuninvest fod ei bwrpas yn wahanol i bwrpas banc masnachol. Mae'n gweithredu fel llefarydd ar ran awdurdodau lleol ac mae'n gweithio i'r sector cyhoeddus, ac awdurdodau lleol yw ei gyfranddalwyr. Mae'n rhedeg sefydliad nid er elw ar gyfer aelodau'n unig sy'n cynnig atebion ariannol hirdymor i awdurdodau lleol. Mae Kommuninvest yn honni hefyd bod cefndir amrywiol ei staff o'r sector cyhoeddus a'r sector preifat yn ei roi mewn sefyllfa ddelfrydol i weithredu fel cyswllt rhwng y ddau sector drwy weithio i sicrhau buddsoddi gan y sector preifat yn y sector cyhoeddus.

27. Yn aml, gall bwrdeistrefi greu cwmnïau i gyflenwi tai neu gyfleustodau. Ar yr amod mai awdurdodau lleol yw prif gyfranddalwyr y cwmnïau hyn, gallant hwythau hefyd fenthyg gan Kommuninvest. Maer dyledion y cwmnïau hyn i Kommuninvest yn cael eu hyswirio gan y gwarant a roddwyd gan yr awdurdod lleol wrth ymaelodi.
28. Dywedodd Kommuninvest fod mwy o gystadleuaeth rhwng banciau yn awr nag oedd cyn sefydlu'r cwmni. Mae gan awdurdodau lleol fwy o ddewis yn awr o ran cyflenwyr benthyciadau ac mae'r prisiau wedi gostwng o ganlyniad i gystadleuaeth.

Buddsoddi yn Kommuninvest

29. Mae pŵer trethu llywodraeth leol a'r cysylltiadau aneglur rhwng llywodraeth leol a llywodraeth ganolog yn cynnig dwy haen o warantau i fuddsoddwyr ar gyfer eu buddsoddiadau.
30. Bydd y cwmni yn ceisio sicrhau buddsoddiad gan ystod eang o farchnadoedd ariannol gyda sefydlogrwydd a phwyll mewn golwg. Mae Kommuninvest yn canolbwyntio ar amrywio ei ffynonellau er mwyn cryfhau ei wydnwch yn wyneb newidiadau yn y farchnad. Mae gan y cwmni lawer o weithgaredd ym marchnadoedd Siapan, Sweden a Denmarc ac mae marchnadoedd newydd wrthi'n cael eu gwerthuso. Mae'r risg hylifedd yn cael ei lleihau gan amrywiaeth yn y farchnad. Mae sicrwydd safle Kommuninvest yn atyniadol i fuddsoddwyr, yn enwedig mewn hinsawdd economaidd gyfnewidiol.
31. Mae'r cyfnodau buddsoddi yn parhau am rhwng 1 mis a 30 blynedd ac mae Kommuninvest yn hyblyg o ran y cynnyrch y maent yn ei gynnig. Y cyfnod aeddfedu ar gyfartaledd yw 14 mis.
32. Nid yw Kommuninvest yn ymgymryd â buddsoddiadau eilaidd (*sub-prime*), Gwarantau a Gefnogir gan Asedau (ABS) na Rhwymedigaethau Dyled fel Gwarant (CDO). Mae'r dull gweithredu darbodus hwn o ran buddsoddi yn gwarchod y buddsoddwyr, yr Aelodau a'r cwmni. Nid yw Kommuninvest wedi colli credyd erioed.
33. Mae Kommuninvest hefyd yn marchnata buddsoddi yn y cwmni fel buddsoddi yn Sweden. Maent yn teimlo ei bod yn bwysig rhoi ymdeimlad i'r buddsoddwyr fod yr hyn y maent yn ei wneud er lles pobl Sweden yn ogystal â bod yn fuddsoddiad ariannol cadarn.

Gwasanaeth y Pwyllgorau Tachwedd 2008

Atodiad A3 – Yr ymweliad rapporteur â Chyngor Sir Örebro

Y Pwyllgor Cyllid

Ymweliad y grŵp rapporteur â Chyngor Sir Örebro

Dyddiad: 20 Tachwedd 2008

Lleoliad: Neuadd y ddinas, Örebro, Sweden

Aelodau'r Cynulliad yn bresennol

Mohammad Asghar

Alun Davies

Nick Ramsay

Joyce Watson

Swyddogion yn bresennol

Abigail Phillips, Dirprwy Glerc

Eraill yn bresennol

Anders Olsson, Prif Reolwr Ariannol Dinas Örebro

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat: Cyngor Sir Örebro

Cefndir

1. Mae gan Örebro boblogaeth o dros 130,000 sy'n byw mewn ardal 13,801 km². Mae gan y ddinas boblogaeth o 14,500 o fyfyrwyr. Mae 12,000 o gwmnïau yn gweithredu yn yr ardal ond mae 30% o bobl o oed gwaith yn cael eu cyflogi gan gyngor y ddinas.
2. Mae cynghorwyr sir Örebro yn gweithio'n rhan amser, yn derbyn tâl, ond mae gan lawer ohonynt swyddi rhan amser eraill yn yr ardal. Mae Pwyllgor Gweithredol y Ddinas yn goruchwylio gweithrediadau'r cynghorau. Mae 22 o bwyllgorau eraill yn gweithio o dan y pwyllgor hwnnw ac fe'u rhennir gan mwyaf i dri maes penodol.
3. Mae Cyngor Dinas Örebro yn berchen ar chwe chwmni a sefydlwyd i sicrhau y cyflenwir gwasanaethau yn effeithiol. Disgwylir i rai cwmnïau, fel y rhai a sefydlwyd i gyflenwi tai ac adeiladau diwydiannol, aros dan reolaeth y cyngor. Fodd bynnag, disgwylir i gwmnïau, megis y cwmni a sefydlwyd yn Örebro i gyflenwi pwll antur ac adnoddau gwersylla ar sail fasnachol ar gyfer y ddinas, gael eu gwerthu i'r sector preifat ymhén amser. Bydd unrhyw elw a geir o werthu'r cwmni yn cael ei gyfeirio'n ôl drwy'r cyngor, fel cyfranddalwyr, i'r ddinas.
4. Sefydlwyd un cwmni o'r fath i gyflenwi gwasanaethau band eang i adeiladau cyhoeddus, ysgolion a sefydliadau eraill. Wedi iddo greu'r isadeiledd angenrheidiol, mae'r ddinas bellach yn cynnig gwasanaethau band eang i

gwmnïau preifat ac unigolion am bris cystadleuol. Rhagwelir y bydd y cwmni hwn yn parhau o dan reolaeth y cyngor.

5. Sefydlir cwmni yn y ffordd hwn er mwyn gwahanu gwahanol swyddogaethau'r cyngor. Teimlir bod y cwmnïau'n rhoi ffocws o ran eu pwrpas ynghyd ac atebolrwydd ariannol clir. Ni chaniateir cwmnïau tai dan berchnogaeth yr awdurdodau lleol i wneud elw ond gall cwmnïau eraill wneud hynny.

Materion ariannu

6. Cyfanswm cyllideb Cyngor Dinas Örebro yw 5.5 biliwn SEK (£445m). Mae gan y cyngor bortffolio o 400 miliwn SEK (£32.5m) o fenthyciadau heb eu talu yn ôl.
7. Ni ddangosir cyfanswm y benthyciadau sydd heb eu talu yn ôl ar y mantolenni refeniw; dim ond y llog a dalwyd a ddangosir. Nid oes unrhyw safonau cyfrifo cenedlaethol yn Sweden ar hyn o bryd ond bydd y Safonau Cofnodi Ariannol Rhyngwladol yn cael eu gweithredu yn y wlad o ddechrau'r flwyddyn ariannol nesaf.
8. Cyngor Dinas Örebro oedd un o'r awdurdodau a sefydlodd Kommuninvest. Roedd yn gobeithio cynyddu ei bŵer prynu oherwydd, cyn sefydlu Kommuninvest, roedd awdurdodau lleol yn talu mwy am eu benthyciadau na chwmnïau tai na'r llywodraeth ganolog.
9. Cyn sefydlu Kommuninvest, roedd gan Gyngor Dinas Örebro ddau fanc y gallai ofyn iddynt am fenthyciad. Yn awr, gallant ddisgwyl tendrau gan chwech o fenthycwyr, gan gynnwys Kommuninvest, pan maent yn chwilio am arian.
10. Gall Gyngor Dinas Örebro gyhoeddi bondiau yn annibynnol ar Kommuninvest ond ni allai wneud hynny ar raddfa a fyddai'n cystadlu â Kommuninvest felly, dewisodd i beidio â gwneud hynny.
11. Er y gwarantir benthyciadau i Gyngor Dinas Örebro yn y pen draw gan ei bwerau codi trethi, mae'r llywodraeth ganolog yn cadw'r pŵer i gyfyngu ar unrhyw gynnydd mewn trethi. Mewn gwirionedd, cydnabyddir y dylid cadw benthycia i lefel ddarbodus er mwyn osgoi unrhyw gynnydd mewn trethi ar gyfer ad-dalu benthyciadau, er mai'r pŵer i drethu yw'r gwarant gorau ar gyfer benthycwyr o hyd.

Gwasanaeth y Pwyllgorau Tachwedd 2008

Atodiad A4 – Ymweliad y grŵp rapporteur â Shaw Healthcare

Y Pwyllgor Cyllid

Ymweliad y grŵp rapporteur â Shaw Healthcare

Dyddiad: 27 Tachwedd 2008

Amser: 12.00pm – 2:00pm

Lleoliad: Shaw Healthcare, Llanelwyr, Caerdydd

Aelodau'r Cynulliad yn bresennol

Angela Burns (Cadeirydd)

Mohammad Asghar

Swyddogion yn bresennol

Abigail Phillips, Dirprwy Glerc

Eraill yn bresennol

Jeremy Nixey, Prif Weithredwr Shaw Healthcare

Russell Brown, Cyfarwyddwr Cyllid y Grŵp

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat: Shaw Healthcare

1. Yn 1989, datblygodd Shaw Health ei gartref cyntaf mewn partneriaeth â bwrdd iechyd lleol. Ers hynny, mae'r cwmni wedi tyfu yn bennaf drwy bartneriaethau gyda'r sector cyhoeddus.
2. Mae Shaw yn cyflogi 2,832 o bobl ar hyn o bryd i gyflenwi gofal i dros 3,000 o unigolion mewn cartrefi gofal cofrestredig, ysbytai, trefniadau byw a gefnogir, cynlluniau ymddeol a lleoliadau gofal cartref. Roedd ganddo drosiant o £85 miliwn yn 2007/8.

Model Shaw

3. Mae Shaw Healthcare yn adeiladu a rheoli cyfleusterau gofal iechyd. Mae rhai o'r gwasanaethau a gyflenwir ganddo ar unrhyw safle yn cael eu contractio gan fyrddau iechyd lleol a chyflenwir rhai fel gwasanaeth wedi'i farchnata, gan greu ffrwd arian i Shaw. Mae Shaw yn teimlo, gan fod y sector cyhoeddus yn rhoi lefel is o 'warant' (sef cyfran o lefel gyffredinol y busnes) na phrosiectau PPP traddodiadol, mae'n gallu bod yn fwy creadigol ac arloesol o ran ei ddull o gyflenwi gofal.
4. Er mwyn ariannu datblygiad newydd, bydd Shaw yn sefydlu Cwmni Pwrpas Arbennig y mae'n berchen ar 100% ohono. Bydd y cwmni'n benthycu 75% o'r arian cyfalaf sydd ei angen gan fenthyciwr amlwg; banc, fel arfer. Bydd 20% o'r arian cyfalaf yn dod o gyllid mesanîn isradd gan Shaw Homes (rhiant-gwmni Shaw Healthcare) neu gronfa bensiwn a byddai'r 5% olaf yn dod o ecwiti Shaw Group. Er nad yw'n ofynnol i Shaw gael buddsoddiad ymlaen llaw gan yr

awdurdod lleol, maent yn hyblyg ynghylch telerau'r bartneriaeth ac maent wedi derbyn arian cyfalaf neu fuddsoddiad ymlaen llaw o fenthycyca darbodus ar gyfer prosiectau yn y gorffennol.

5. Bydd Shaw yn llofnodi cytundeb gyda'r gwasanaeth cyhoeddus i gyflenwi'r gwasanaethau hyn, am gyfnod o 20 mlynedd fel arfer. Nid yw cytundebau Shaw â'r sector cyhoeddus wedi cynnwys darpariaethau cosbi os terfynir y cytundeb sydd i'w cael mewn cytundebau PPP traddodiadol. Nid yw Shaw yn credu bod y cymalau hyn yn berthnasol i'r cwmni oherwydd ei fod yn cymryd cyfran fwy o'r risg yn y prosiect drwy gontractio cyfran fechan yn unig o'r gwasanaethau ac yn cynnig y gweddill ar sail fasnachol.

Prosiect Ledbury

6. Gofynnodd Awdurdod Iechyd Swydd Henffordd i Shaw Healthcare gyflenwi cynllun a allai roi cyfleuster newydd ar gyfer y 9,000 o bobl sy'n byw yn Ledbury yn lle'r ysbyty bwthyn gyda 13 gwely oedd yno eisoes. Roedd yr hen gyfleuster yn hen-ffasiwn ac aneffeithlon ac nid oedd yn cydymffurfio â gofynion iechyd a diogelwch. Gwahoddwyd ceisiadau PPP ar gyfer y prosiect ond ni allai'r awdurdod eu fforddio.
7. Cytunodd Shaw i gyflenwi'r adeiladau a'r cyfleusterau roedd yr awdurdod iechyd eu hangen. Byddai'r awdurdod lleol wedyn yn prydlesu 14 o welyau gofal drwy gytundeb gan Shaw dros yr 20 mlynedd nesaf. Mae cytundebau eraill wedi cyflenwi meddygfa ar brydles ar gyfer 6 meddyg teulu, Uned Mân Anafiadau 24/7 gyda gwasanaethau damwain ac argyfwng dan arweiniad nyrsys, swyddfa wedi'i gwasanaethu a osodir i'r gwasanaethau cymdeithasol a chlinig ar gyfer cleifion allanol ar brydles.
8. Yn ogystal, cyflenwodd Shaw y canlynol ar sail fasnachol: 36 o welyau mewn cartrefi nyrsio, 12 o welyau ar gyfer cleifion gydag anafiadau i'r ymennydd ac amrywiaeth o wasanaethau a chyfleusterau cymunedol megis caffi. Gwnaed darpariaethau hefyd ar gyfer fferyllfa ond ni roddwyd trwydded i gyflenwi'r gwasanaeth hwnnw. Mae'r caffi wedi cau ers hynny oherwydd diffyg ymwelwyr.
9. Yn wreiddiol, cyflenwyd gwasanaethau gofal plant cyn ac ar ôl oriau ysgol ar y safle. Gwelai Shaw hyn fel rhywbeth a oedd o fudd i gleifion yr ysbyty, yn ogystal â'r plant a'r rhieni sy'n defnyddio'r cyfleusterau oherwydd bod y cleifion hyn yn mwynhau gweld y plant. Bellach, daethpwyd â'r gwasanaeth hwnnw i ben oherwydd i reoliadau Ofstead gael eu tynhau. Fodd bynnag, cynigir y lle gwag i'r gymuned i'w ddefnyddio ar gyfer gweithgareddau eraill.
10. Darperir y gwelyau yn yr ysbyty i gleifion am ddim yn y man darparu. Ategir y 14 o welyau a gyflenwir ar brydles drwy gytundebau gan y bwrdd iechyd lleol gan y ffaith y gellir defnyddio gwelyau eraill yn yr ysbyty ar brydles heb gytundeb pan fo'u hangen. Mae'r rhain ar gael hefyd i gleifion yn breifat neu drwy dalu gydag arian yswiriant.

Prosiect Barton

11. Cyflenwir cyfleusterau Shaw Healthcare yn Barton gan ddefnyddio model sy'n debyg i'r un yn Ledbury. Fodd bynnag, mae 29 o fflatiau gofal ychwanegol ar gael i unigolion yn Barton ar y farchnad agored. Gallai'r preswylwyr yn y fflatiau brynu gwasanaethau gofal cartref gan Shaw pan fo'u hangen. Mewn prosiectau eraill, roedd fflatiau ar gael i'w rhentu gyda'r awdurdodau lleol yn rhoi cymhorthdal ar gyfer rhenti sy'n fwy na chyfraddau'r budd-dal tai. Fodd bynnag, nid oedd unrhyw un o'r fflatiau yn Barton wedi'u rhentu.
12. Ar eu pennau eu hunain, ni fyddai'r gwasanaethau wedi'u marchnata a gyflenwir gan Shaw yn hyfyw. Fodd bynnag, gyda'i gilydd, gallant gyrraedd mäs critigol, sefyllfa a gaiff ei chryfhau ymhellach gan elfennau creu incwm eraill y prosiect fel y gwelyau dan gytundeb a'r fflatiau gofal ychwanegol. Mae'r gost gyfalaf i gyflenwi gwelyau gofal yn cyfateb i £100,000 ar gyfer pob gwely. Teimla Shaw fod defnyddio sawl ffrwd refeniw posibl ar gyfer pob safle yn dangos ei bod yn ddiogel buddsoddi mewn gwasanaethau gofal iechyd a'u cyflenwi.

Materion staff

13. Mae TUPE a TUPE+ yn gosod y fframwaith ar gyfer trosglwyddo staff o'r sector cyhoeddus i'r sector preifat ac mae ei ddarpariaethau'n berthnasol i'r staff y mae prosiectau Shaw Healthcare yn effeithio arnynt.
14. Mae Shaw yn credu bod fframweithiau TUPE a TUPE+ yn achosi problemau. Maent yn credu bod staff yn peri'r risg mwyaf iddynt mewn unrhyw brosiect, ac y gallai'r ffaith y gellir eu gorfodi i gyflogi staff a fydd, o bosibl, yn anaddas ar gyfer darparu'r gwasanaeth newydd effeithio'n fawr ar lwyddiant y prosiect. Cred Shaw fod problemau o ran tanberfformio a rheoli gwael i'w cael yn aml pan mae cyrff cyhoeddus yn rheoli gwasanaethau. Nid yw TUPE a TUPE+ yn caniatáu newid mewn arweinyddiaeth ar lefel reoli ac felly maent yn atal newid diwylliant o fewn sefydliad.
15. Teimlai Shaw mai manteision y sector preifat o'i gymharu â'r sector cyhoeddus yw fod gan staff y pŵer i sicrhau newid a bod ganddynt le i fod yn fentrus ac i fod yn gyfrifol am eu canlyniadau. Teimlai na ellir gwireddu'r buddiannau hyn o dan warchodaeth TUPE a TUPE+ oherwydd nid yw'r staff yn cael eu dwyn i gyfrif yn ddigonol am eu perfformiad. Teimlai mai'r unig ddull rheoli oedd ar gael iddo oedd adolygiadau rheoli perfformiad, a allai olygu proses o newid hir a fyddai'n achosi cyfnodau o oedi o ran y newid angenrheidiol mewn diwylliant.
16. Mae Shaw yn disgwyl i'w staff allu gweithredu amrywiaeth o swyddogaethau ond nododd fod staff sy'n cael eu trosglwyddo yn amharod i wneud hynny ym mhrofiad y cwmni. Roedd staff o'r fath yn gadael eu swyddi ac yn peidio â throsglwyddo. Mae prosiectau Shaw fel arfer yn cyflogi 8-10 o nyrsys cyfwerth ag amser cyflawn ac mae 90% o'r staff sy'n weddill yn cynnwys glanhawyr, cogyddion a staff gofal nad ydynt yn weithwyr proffesiynol.
17. Teimlai Shaw y gallai concordat staff rhwng y sectorau cyhoeddus a phreifat weithio ar yr amod ei fod yn caniatáu newid mewn rheolwyr. Fodd bynnag, roedd Shaw yn amau y gellid negodi concordat o'r fath.

18. Teimlai Shaw yn gryf y dylid rhoi mwy o flaenoriaeth i sicrhau bod y cwmni'n goroesi nag i faterion staffio unigol oherwydd byddai pob swydd yn cael ei cholli pe byddai'r cwmni'n mynd â'i ben iddo.

Anawsterau darpariaeth newydd

19. Teimlai Shaw fod materion staffio yn hanfodol i unrhyw brosiect.

20. Teimlai Shaw hefyd fod etifeddu arferion gwael yn rhoi pwysau ar y cwmni fel cyflenwr gwasanaethau newydd. Nododd enghreifftiau o achlysuron lle roedd yn teimlo bod arferion gwael wedi cael eu hanwybyddu o dan gyfundrefn yr awdurdod lleol, ond unwaith y trosglwyddwyd y cyfrifoldeb o gyflenwi'r gwasanaeth hwnnw i'r cwmni, roedd pwysau arno i wneud gwelliannau ar unwaith.

21. Roedd Shaw yn pryderu bod y broses gaffael a thendro gyhoeddus yn gyfyngedig ac nad yw'n atyniadol i'r sector preifat. Nid yw Shaw bellach yn ymateb i dendrau; yn hytrach mae'n dewis bod yn fwy mentrus lle mae hynny'n bosibl. Teimlai pe byddai'r broses dendro yn fwy syml, byddai'n gallu cyflenwi 15 – 20 o gartrefi gofal yng Nghymru.

22. Teimlai Shaw ei bod yn hanfodol bod y partner preifat yn rheoli'r elfennau o ddatblygu a rheoli. Dylai'r partner cyhoeddus ddewis partner, nodi ei anghenion gwasanaeth, nodi yr ystod pris a chamu'n ôl i alluogi'r partner i gyflenwi. Heb yr ymagwedd hon, roedd yn anodd gwireddu buddiannau gweithio mewn partneriaeth.

Gwerth am arian

23. Cyflwynodd Shaw ffigurau sy'n dangos bod cost prosiectau gofal iechyd Shaw yn is na chost prosiect PPP traddodiadol. Ni wnaed cymhariaeth rhwng yr opsiwn partneriaeth a'r opsiwn sector cyhoeddus yn unig. Fodd bynnag, dywedodd Shaw, gan fod gwariant y llywodraeth yn cael ei ariannu gan fenthycu hirdymor fel y defnydd o fondiau, y dylid ystyried cost hynny wrth wneud cymariaethau o'r fath.

Prosiectau yn y dyfodol

24. Mae Shaw yn credu bod ei fodel yn ymarferol ar gyfer prosiect o unrhyw faint sy'n defnyddio model gwasanaeth yn unig heb unrhyw elfen cyfalaf.

25. Nododd Shaw y gallai ymestyn y gwasanaeth y mae'n ei gyflenwi yn fawr pe bai'r broses dendro yn cael ei symleiddio.

26. Teimlai Shaw y byddai cyllidebau unigol a thaliadau uniongyrchol yn galluogi cleifion i symud i ffwrdd o ddarpariaeth iechyd wedi ei rheoli gan y llywodraeth ac yn gwneud y farchnad yn fwy agored fel bod mwy o brosiectau gofal iechyd preifat fel un Shaw. Mae taliadau uniongyrchol yn daliadau ariannol i unigolion yr aseswyd bod angen gwasanaethau arnynt, yn hytrach na chyflenwi gwasanaethau cymdeithasol.

Gwasanaeth y Pwyllgorau Tachwedd 2008

Atodiad A5 – Cyfarfod y grŵp rapporteur â Partnerships UK

Y Pwyllgor Cyllid

Trafodaeth y grŵp rapporteur â Partnerships UK

Dyddiad: 11 Rhagfyr 2008

Amser: 2.00pm – 4.00pm

Lleoliad: Swyddfeydd y Cynulliad, Caerdydd

Aelodau'r Cynulliad yn bresennol

Angela Burns (Cadeirydd)

Mohammad Asghar

Nick Ramsay

Jenny Randerson

Joyce Watson

Swyddogion yn bresennol

Abigail Phillips, Dirprwy Clerc

John Grimes, Clerc (rhan o'r cyfarfod)

Eleanor Roy, Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau

Eraill yn bresennol

Michael Gerrard, Dirprwy Brif Weithredwr Partnerships UK

Owain Ellis, Cyfarwyddwr Prosiect Partnerships UK

Cefndir

1. Datblygwyd Partnerships UK (PUK) yn sgil sefydlu Tasglu'r Trysorlys, a ffurfiwyd yn 1997 gan Drysorlys EM i helpu i hyrwyddo arbenigedd PFI/PPP o fewn y llywodraeth. Mae ei holl refeniw yn dod o'r sector cyhoeddus: daw 20% o'i refeniw o'r gwaith a wna i'r Trysorlys a daw'r gweddill o gyrff cyhoeddus eraill megis adrannau'r llywodraeth ganolog, cyrff cyhoeddus anadrannol, awdurdodau lleol a llywodraethau datganoledig sydd oll yn talu am wasanaethau PUK yn ôl y galw. Mae'n bosibl i PUK roi cyngor ac arweiniad i unrhyw ardal ddaearyddol yn y DU sy'n gwneud cais am eu gwasanaethau.
2. Gan fod Trysorlys EM yn berchen ar 45% o PUK, Gweinidogion yr Alban yn berchen ar 4% ohono, a nifer o fanciau a sefydliadau preifat yn berchen ar 51% o'r cwmni, mae PUK ei hun yn bartneriaeth cyhoeddus-preifat a ddosbarthwyd i'r sector preifat. Mae hyn galluogi PUK i fodoli hyd braich oddi wrth y llywodraeth ac yn rhoi hawliau benthyca iddo, er nad yw wedi gwneud hynny hyd yn hyn oherwydd bod digon o gyllid ecwiti ganddo. Roedd yn ofynnol pasio deddfwriaeth er mwyn ffurfio PUK.
3. Mae PUK yn meithrin 'cof corfforaethol' ar gyfer sgiliau PPP yn y sector cyhoeddus, sgiliau y byddai'n anodd eu cadw fel arall. Mae ganddo 60 aelod staff sydd â chefnidir proffesiynol yn y sectorau cyhoeddus a phreifat.

Gweithio gydag eraill

4. Mae PUK yn cynnig amrywiaeth o wasanaethau. Gall gynnig cymorth i brosiectau unigol neu helpu i sefydlu unedau cynghori neu gyflenwi newydd. Mae wedi rhoi cyngor ad-hoc yn ôl y galw, wedi anfon staff PUK ar secondiad i brosiectau ac mae ganddo bresenoldeb parhaol ar fyrddau prosiect. Mae PUK yn teilwra ei wasanaethau i fodloni anghenion y cleient.
5. Mae PUK hefyd yn cyfrannu at broses ffurfio polisi Trysorlys y DU ac mae'n cyflenwi cyfundrefn rheoli ansawdd ar gyfer prosiectau PFI sydd, oherwydd rheolau cyllid cyhoeddus, yn destun cymeradwyaeth gan y Trysorlys.
6. Gallai gwaith PUK orgyffwrdd â gwaith 4PS, sef corff llywodraeth leol sydd wedi'i reoleiddio. Fodd bynnag, mae 4PS a PUK yn ymwybodol o'r risg ac yn ei reoli. Fel gwasanaeth a gyflenwir yn ôl y galw, teimla PUK ei bod yn annhebygol y byddai gofyn iddo rhoi cyngor ar brosiect yr un pryd â 4PS.

Y sefyllfa yng Nghymru

7. Pe bai uned ganolog yn rhoi cyngor ar PPP yn cael ei sefydlu yng Nghymru, byddai'r prosiectau y byddai'n rhoi cyngor yn eu cylch y tu allan i reolaeth y Trysorlys oherwydd byddai prosiectau o'r fath yn cael eu hariannu o'r gyllideb ddatganoledig. Fodd bynnag, gall unrhyw brosiectau cyfalaf PPP yng Nghymru ymddangos ar 'y fantolen' fel ased y llywodraeth. Yn ôl y rheolau cyfrifo, gall benthyciadau a wneir i gyflenwi'r ased cyfalaf ymddangos ar 'y fantolen' hefyd a'u dosbarthu fel benthyciadau gan y Llywodraeth, gan ddod o dan reolau'r Trysorlys ynghylch lefelau'r ddyled genedlaethol. Byddai dyled o'r fath yn golygu gostyngiad yng nghyfanswm Cronfa Gyfunol Cymru er mwyn gwneud iawn am y ddyled, gan felly negyddu, o safbwynt fforddiadwyedd, yr arian ychwanegol y llwyddwyd i'w gael drwy ffynonellau preifat.
8. Eglurodd PUK y sefyllfa yn yr Alban lle nad oes gan Llywodraeth yr Alban y pwerau i fenthycia o'r farchnad, er bod awdurdodau lleol yn yr Alban, fel mewn mannau eraill, yn gwneud hynny yn unol â'r Cod Materion Ariannol. Mewn egwyddor, gallai pwerau cyfyngedig Llywodraeth yr Alban i godi trethi ddarparu yswiriant refeniw treth cynyddrannol ar gyfer benthyciadau. Ni fyddai hynny'n effeithio ar gymhareb fforddiadwyedd holl fenthyciadau Llywodraeth y DU. Byddai unrhyw fenthyciadau sy'n uwch na lefel yr arian y gall Llywodraeth yr Alban ei godi drwy drethu (gan gymryd y byddai'r pwerau angenrheidiol yn cael eu caniatáu) yn dod o dan reolau'r Trysorlys ar y ddyled genedlaethol a byddai hynny'n effeithio ar Gronfa Gyfunol yr Alban.
9. Ni fyddai PUK yn gweithredu swyddogaeth reoleiddio ar ran Trysorlys EM o ran gweithredu uned ganolog i roi cyngor ar PPP yng Nghymru (e.e. o ran telerau cytundeb safonol) gan nad oes gan y Trysorlys reolaeth uniongyrchol dros y gyllideb ddatganoledig.

Pam PPP?

10. Eglurodd PUK, er y gellir ystyried PPP fel ymrwymiad ariannol hirdymor sydd braidd yn anhyblyg, mewn rhai amgylchiadau, mae hynny hefyd yn wir am yr ymrwymiad ariannol sydd ei angen wrth adeiladu ysbyty mewn ffordd mwy traddodiadol. Dim ond un o'r costau sy'n rhan o unrhyw brosiect yw cost y cyllid a dylid ystyried cyfanswm y gost a'r gwerth am arian. Nid yw cyllid cost isel yn gwarantu effeithlonrwydd.

11. Gall PPP gynnig gwerth gwell wrth gyflenwi rhai prosiectau. Mae defnyddio PPP fel dull yn cyflwyno cystadleuaeth i'r broses gaffael. Mae'n sicrhau y caiff dulliau eu cymharu ac y caiff y risgiau a'r gost lawn eu hystyried o'r dechrau.
12. Nododd PUK hefyd fod PPP yn gwarantu oes asedau cyhoeddus ac yn cynnwys cyfundrefn cynnal a chadw briodol. Gall y broses gaffael draddodiadol guddio arbedion o ran cynnal a chadw a'u cyflwyno fel doethineb ariannol er mai arfer rheoli gwael yw mewn gwirionedd.

Trosglwyddo risg

13. Dywedodd PUK nad oedd yn bosibl trosglwyddo'r 'risg' o ran sicrhau dilyniant y gwasanaeth cyhoeddus a bod yn rhaid cydnabod hynny. Dim ond rhai agweddau ar ddarparu'r gwasanaeth hwnnw y gellir eu dirprwyo o dan PPP.
14. "Fel uchelgais, buddsoddir mewn canlyniadau ond yn aml ni ellir trosglwyddo'r risg yn yr achos hwnnw. Yn y rhan fwyaf o achosion, dim ond drwy gaffael ar sail canlyniadau y llwyddo i drosglwyddo risg mewn gwirionedd. Er enghraifft, gellir trosglwyddo'r risg o adeiladu amgylchedd addysgu priodol. Ni ellir trosglwyddo'r risg o sicrhau safonau addysgu gwell o dan fethodoleg bresennol PPP. Fodd bynnag, mae enghreifftiau i'w cael o drosglwyddo risg sy'n seiliedig ar ganlyniadau mewn rhai sectorau.
15. Mae PUK yn ymwybodol o achosion lle mae isgcontractwyr PFI wedi mynd yn fethdalwyr. Mewn achosion o'r fath, mae'r sector cyhoeddus wedi mynnu bod y cytundeb PFI yn cael ei gyflenwi gan y partneriaid preifat ac fe gwblhawyd y prosiectau. Mewn rhai achosion, mae cyllidwyr y bartneriaeth wedi colli symiau sylweddol o arian. Mewn amgylchiadau tebyg o dan lwybr caffael confensiynol, y pwrs cyhoeddus fyddai wedi gwneud colled. Enwyd prosiect PFI i adeiladu ysgolion yn Tower Hamlets fel enghraifft o brosiect lle y colodd y partneriaid preifat arian wedi i'r is-gontractwr fynd i'r wal. Gwarchodwyd y pwrs cyhoeddus yn yr achos hwnnw gan arian preifat.
16. Gall PFI warchod y sector cyhoeddus yn effeithiol rhag costau sy'n sylweddol uwch na'r gost wreiddiol, a hynny hyd at ddwywaith y gost gyfalaf a gyllidebwyd ar ei chyfer pe bai'r isgontractwyr yn mynd yn fethdalwyr neu pe bai risgiau mawr eraill yn ymddangos. Y tu hwnt i hynny, byddai gan y partner cyhoeddus y dewis i barhau gyda'r prosiect a chymryd y cyfrifoldeb am y costau, os yw'n dewis hynny.

Prosesau a chontractau

17. Ym mhrofiad PUK, llwyddir i gael gwerth gorau yn ystod y broses o gytuno telerau'r cytundeb gyda gwahanol ymgeiswyr o dan bwysau cystadleuol. I'r gwrthwyneb, gall y pwysau i gyflawni contractau o fewn amserlenni anhyblyg erydu'r gwerth am arian mewn rhai achosion. Mae defnyddio contractau sefydlog, lle bo hynny'n bosibl, yn lleihau'r risg yn sylweddol. Fodd bynnag, nid defnyddio contractau pris sefydlog hirdymor yw'r opsiwn gorau bob amser.
18. Gall contractau safonol ganiatáu cynrychiolwyr cyfreithiol i gynnig dyfynbris sefydlog am gyngor, gan gael gwared ar ychydig o'r ansicrwydd o ran y costau sefydlu.
19. Y telerau contract safonol sy'n cael eu defnyddio mewn prosiectau PFI ar hyn o bryd yw'r 4edd cenhedlaeth o delerau ac fe'u lluniwyd ar sail y gwersi a ddysgwyd yn ystod camau adeiladu, gweithredu a chymeradwyo prosiectau cynharach. Mae'r telerau contract safonol yn caniatáu gostyngiad yn y taliad unedol yn ystod y blynyddoedd olaf os oes risg na fydd yr ased yn dychwelyd i'r

sector cyhoeddus yn y cyflwr y'i rhoddwyd adeg y contract. Gellir creu cronfa wedyn i wneud unrhyw waith cynnal a chadw heb gost ychwanegol i'r pwrs cyhoeddus.

Cyfleoedd i sefydlu partneriaethau

20. Mae canfod y partner iawn yn hanfodol ar gyfer unrhyw brosiect PPP. Dylai'r naill bartner a'r llall ymrwymo i'r prosiect a bod â gweledigaeth glir o'u rôl yn y bartneriaeth.
21. Dylai'r sector cyhoeddus gynnig strategaeth reoli mewn perthynas â'r farchnad wrth gysylltu â'r sector preifat, a dangos dealltwriaeth o gyfyngiadau a phroblemau'r sector preifat.
22. Dylai'r partner sector cyhoeddus gynllunio ei raglen er mwyn sicrhau y gellir cael cydbwysedd yn y cyflenwad a'r galw o ran gwerth am arian. Gellir llunio cytundebau i annog busnesau bach a chanolig lleol i gymryd rhan lle bo hynny'n bosibl.

Staff

23. Mae cwmpas y gallu i drosglwyddo staff o dan TUPE yn amrywio o sector i sector, ond mae trosglwyddiadau mawr yn llai arferol bellach mewn nifer fawr o sectorau. Mae trefniadau "TUPE+" wedi datrys y pryderon ynghylch creu gweithlu dwy haen ac, yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, mae'r concordatiau a gytunwyd i'w gweithredu wedi datrys y pryderon hynny.
24. Fel rhan o'r trefniadau cyffredinol ynghylch trosglwyddo risg, fel arfer, trosglwyddir y dyletswyddau rheoli cyfleusterau. Lle mae staff rheoli cyfleusterau eisoes yn bodoli, cânt eu trosglwyddo fel arfer i'r contractwr sector preifat.
25. Dylid ymgynghori â defnyddwyr wrth ddylunio adeiladau i sicrhau'r canlyniadau gorau. Y staff sy'n gwybod orau beth yw'r amgylchiadau amgylcheddol sydd eu hangen er mwyn iddynt allu gwneud eu swyddi a bydd ymgynghori cynnar yn golygu y bydd problemau'n cael eu hosgoi yn ddiweddarach.

Modelau amgen

26. Mae cymdeithasau tai yn enghreifftiau o ffurfiau amgen ar PPP. Sicrheir eu gwariant gan fudd-daliadau tai a rhenti fforddiadwy. Mae ganddynt strwythur wedi'i reoleiddio sydd hyd braich oddi wrth awdurdodau lleol, ond maent yn cydweithio i sicrhau y bodlonir gofynion tai y gymuned.
27. Mewn egwyddor, gallai awdurdodau lleol fenthycu'n ddarbodus ar y cyd. Er enghraifft, gallai awdurdodau gynnig bondiau (unwaith y bydd y farchnad fondiau yn gweithredu fel y dylai unwaith eto) er mwyn codi arian gyda phob awdurdod leol yn gyfrifol ar sail ymrwymiad 'ar y cyd' am ddyledion hyd at eu terfynau benthycu darbodus unigol. Drwy weithio ar y cyd yn y modd hwn, gallai awdurdodau lleol weithredu eu potensial prynu swmpus er mwyn gwella telerau'r cyllid sydd ar gael. Gallant hefyd gyfuno prosiectau bychain nad yw'r model PPP efallai mor addas ar eu cyfer gyda phrosiectau eraill gan gynnig pecyn sy'n fwy atyniadol i'r sector preifat. Pe bai hyn yn cael ei ddefnyddio yng Nghymru, gallai Llywodraeth Cynulliad Cymru neilltuo'r arian ar gyfer awdurdodau lleol er mwyn sicrhau dull gweithredu strategol. Gallai uned PPP ganolog helpu i hwyluso benthycu darbodus ar y cyd a byddai'n gweithredu fel sbardun ar gyfer y berthynas rhwng awdurdodau.

28. Gellid defnyddio consesiynau ar ffurf tollau hefyd yng Nghymru. Byddai 'arafwr' i roi cap ar dollau yn sicrhau na allai'r partneriaid preifat wneud elw sy'n afresymol o uchel ac, yn achos cyflenwi ffyrdd yn enwedig, byddai'n sicrhau mai'r llygrwr sy'n talu. Fodd bynnag, cydnabuwyd bod tollau yn amhoblogaidd yn y DU.

Materion i'w hystyried

29. Nid oes dull gweithredu PPP sy'n briodol i bawb o ran cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus. Dylid dadansoddi pob prosiect yn nghyd-destun yr amgylchedd a'r sector cyfan. Dylid ystyried macro-economeg hefyd.

30. Dylid rhoi amser priodol i ystyried natur hirdymor cytundebau PPP. Nid oes gan gytundebau o'r fath athrawiaeth o gyweirio a thrwsio o ran cynnal a chadw asedau ac, fel gydag unrhyw fuddsoddiad mawr, dylid cael perthynas agos rhwng dylunio ymlaen llaw a'r gyfundrefn cynnal a chadw ar gyfer y dyfodol er mwyn sicrhau'r gwerth gorau ar gyfer y trethdalwr. Rhaid rheoli amserlenni a disgwyliadau yn ofalus er mwyn sicrhau llwyddiant.

31. Rhaglen a reolir sy'n rhyddhau galw cyson i'r sector preifat fydd yn sicrhau'r gwerth gorau i brosiectau PPP.

32. Mae arweiniad gwleidyddol a rheoli prosiectau'n dda yn allweddol i lwyddiant prosiectau PPP.

Gwasanaeth y Pwyllgorau

Rhagfyr 2008

Atodiad B1 – Cylch Gorchwyl

Y Pwyllgor Cyllid

Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat

Cylch Gorchwyl

Pwyso a mesur y cyfleoedd i ddefnyddio arian preifat ar gyfer prosiectau'r sector cyhoeddus gan gyfeirio'n benodol at:

1. y manteision, y costau a'r peryglon posibl a all fod ynghlwm â hyn;
2. unrhyw newidiadau polisi (boed i gael gwared â rhwystrau neu i roi rheolaeth) a all fod eu hangen i gael y canlyniad gorau posibl; a
3. chanllawiau ymarferol i alluogi'r sector cyhoeddus i gael y trefniadau mwyaf manteisiol o fewn y fframwaith polisi y Cytunwyd arno.

Atodiad B2 – Crynodeb o'r Casgliadau a'r Argymhellion a wnaed yn 'Ymchwiliad o Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat' Medi 2008

1. Bydd Cymru'n wynebu heriau sylweddol dros y blynyddoedd nesaf wrth fodloni'r gofynion ar gyfer buddsoddi cyfalaf mewn gwasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, nid yw'r sefyllfa'n un unigryw i Gymru ac yn ystod ei ymchwiliad dysgodd y Pwyllgor sut y mae gwledydd eraill wedi mynd i'r afael â sefyllfaoedd tebyg. Nododd y Pwyllgor rai llwyddiannau trawiadol, yn enwedig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, sy'n arwydd o'r math o gyfleoedd a all fod ar gael mewn partneriaethau â'r sector preifat a'r math o wasanaeth cyhoeddus a allai fod ar gael i bobl Cymru.
2. Serch hynny, mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod pryderon cryf a haeddiannol ynghylch y ffordd y gweithredodd rhai partneriaethau cyhoeddus-preifat yn y gorffennol – yn enwedig rhai o'r Mentrau Cyllid Preifat (PFI) cynharaf. Mae angen cydnabod y materion hyn ac roedd yn galonogol i'r Pwyllgor glywed bod eraill wedi gwneud hyn a dod o hyd i ffyrdd o ddatrys, neu o leiaf leddfu llawer o'r pryderon.
3. Mater allweddol a ddaeth i'r amlwg yn rheolaidd yn ystod yr adolygiad oedd yr angen i ddatblygu sgiliau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Er bod cydnabyddiaeth eang fod y sector preifat, ar hyn o bryd, yn aml yn fwy llwyddiannus wrth gwblhau prosiectau yn brydlon ac o fewn eu cyllideb, roedd cred gyffredinol y dylai bod y sector cyhoeddus yn gallu gwneud cystal gyda'r cyfleoedd a'r sgiliau i wneud hynny. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylid mynd i'r afael â'r mater hwn ac **mae'n argymell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru (LICC) ddatblygu cynigion ar gyfer datblygu a chryfhau'r sgiliau hyn yn y sector cyhoeddus yn gyffredinol.**
4. Un casgliad pwysig oedd y diffyg sgiliau cyffredinol mewn perthynas â ffurfio, negodi a rheoli partneriaethau â'r sector preifat. Mae angen datblygu'r sgiliau hyn yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor **yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn sefydlu corff neu uned ganolog i hybu a chefnogi prosiectau partneriaeth â'r sector preifat.**
5. Rhan allweddol o swyddogaeth yr uned fydd sicrhau bod yr arbenigedd a ddatblygir fel rhan o un prosiect yn cael ei ddefnyddio i gynorthwyo a llywio prosiectau dilynol. Felly, mae'r Pwyllgor yn **argymell y dylai'r uned ganolog chwarae rôl arweiniol, gyda rheolwyr lleol, wrth ddatblygu manylebau prosiect, negodi cytundebau â'r partner sector preifat a monitro a rheoli perfformiad mewn perthynas â'r cytundeb.**
6. Byddai o fudd mawr i uned o'r fath pe bai modd gosod hyn o fewn fframwaith tymor hwy a fyddai'n rhoi persbectif clir y gall y sector cyhoeddus a phreifat gynllunio oddi mewn iddo. Felly, mae'r Pwyllgor Cyllid yn **argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru'n cyhoeddi blaengynlluniau ar gyfer ei rhaglen gyfalaf/isadeiledd gan gynnwys nodi'r cyllid yr oedd disgwyl iddo fod ar gael.** Byddai'r gwaith hwn yn cyd-fynd â gwaith y Bwrdd Buddsoddi Cyfalaf Strategol sy'n cael ei ddatblygu gan Lywodraeth y Cynulliad. Byddai hefyd

yn sicrhau bod rhaglen gyfalaf Cymru'n cael ei datblygu fel cyfanwaith cydlynol drwy ddiwallu anghenion Cymru gyda'r gwahanol adnoddau sydd ar gael.

7. Mae'r Pwyllgor wedi nodi dull yr Alban a roddodd ddatganiad clir o'r cychwyn ynghylch pa staff fyddai'n cael eu trosglwyddo i sefydliad arall fel rhan o brosiect partneriaeth. Nododd hefyd ddatblygiad 'concordat' fel fframwaith ehangach, cytûn sy'n cynnwys telerau ac amodau sy'n gymwys i staff newydd a staff sydd wedi trosglwyddo. Mae'r Pwyllgor **yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru, ar fyrder, weithio gyda'r undebau llafur a sefydliadau'r cyflogwyr i ddatblygu concordat tebyg ar gyfer Cymru**. Gallai hon fod y dasg gyntaf i'r Uned Ganolog newydd. Serch hynny, mae'r Pwyllgor yn argymhell na ddylai'r Llywodraeth oedi cyn datblygu'r concordat os bydd oedi cyn sefydlu'r Uned Ganolog.

8. Her arbennig wrth ddatblygu Partneriaethau Cyhoeddus-Preifat yng Nghymru fydd lleihau'r amser a'r fiwrocratiaeth sydd ynghlwm wrth eu sefydlu. Teimlai'r Pwyllgor y dylai fod yn bosibl datblygu rhagor o brosesau cyfreithiol safonol a symlach ar gyfer sefydlu'r partneriaethau hyn.

9. Nododd y Pwyllgor anghydbwysedd sylfaenol yn y ffordd yr ymdrinnir â gwaith cynnal a chadw drwy lwybr caffael traddodiadol y sector cyhoeddus ac ar gyfer prosiectau PFI/PPP. Cred y Pwyllgor Cyllid y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru geisio datblygu systemau lle mae'r gwaith cynnal a chadw parhaus a gofynnol, gan gynnwys yr arian ar gyfer hyn, yn cael ei gynnwys ar y dechrau. Mae angen i'r sector cyhoeddus fabwysiadu dull lle mae'r buddsoddiad, ar ôl cael ei wneud, yn cael ei ddiogelu ar gyfer y dyfodol.