

Ymchwiliad i ffynonellau cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru

Tachwedd 2019



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, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

Gellir cael rhagor o gopïau 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: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@cynulliad.cymru**
Twitter: **[@SeneddCyllid](https://twitter.com/SeneddCyllid)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019**

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.

Ymchwiliad i ffynonellau cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru

Tachwedd 2019



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

Cadeirydd y Pwyllgor:



Llyr Gruffydd AC
Plaid Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Rhun ap Iorwerth AC
Plaid Cymru



Alun Davies AC
Llafur Cymru



Mike Hedges AC
Llafur Cymru



Rhianon Passmore AC
Llafur Cymru



Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig



Mark Reckless AC
Plaid Brexit

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn.



Neil Hamilton AC
UKIP Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd.....	5
Argymhellion.....	7
1. Rhagarweiniad	9
2. Y strategaeth cyllido cyfalaf.....	11
3. Ffynonellau cyllid	19
4. Benthycu cyfalaf.....	22
5. Llywodraeth Leol	26
6. Modelau Partneriaeth Cyhoeddus-Preifat	28
7. Cymhlethdod a hyblygrwydd contractau	39
Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar	49
Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	50

Rhagair y Cadeirydd

Yn 2014, rhoddodd Deddf Cymru bwerau benthyca cyfalaf i Lywodraeth Cymru. Mae'r Ddeddf hon, ynghyd â Deddf Cymru 2017 a'r fframwaith cyllidol, wedi sefydlu cap blynyddol o £150 miliwn ar fenthyca cyfalaf ar gyfer Llywodraeth Cymru.

Fe wnaethon ni gynnal ymchwiliad i weld sut mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r ffrydiau cyllido sydd ar gael iddi yn dilyn y newidiadau cyllidol hyn, pa mor effeithiol yw strategaeth gyllido Llywodraeth Cymru, a manteision a risgiau modelau cyllido penodol, yn enwedig y Model Buddsoddi Cydfuddiannol.

Clywodd y Pwyllgor amrywiaeth eang o dystiolaeth. Dangosodd y dystiolaeth, er bod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r pwerau sydd ar gael, fod rhanddeiliaid yn aneglur sut mae Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu prosiectau a chynlluniau ar sail strategol tymor hir. Rydyn ni'n credu, pe bai Llywodraeth Cymru yn cynllunio dros y tymor hwy, a bod ffynonellau cyllid yn cael eu paru â phrosiectau, y byddai'n haws sefydlu'r benthyca cyfalaf y bydd ei angen yn y dyfodol.

Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth ynghylch sut mae Cyfalaf Trafodion Ariannol yn cael ei ddefnyddio ac rydyn ni'n credu y gallai hyn gael ei ddefnyddio'n well i gefnogi darparwyr tai, er mwyn sicrhau bod cyfle digonol i gael cyllid ar gyfer prosiectau cyfalaf. At hynny, rydyn ni'n credu bod achos dros ddefnyddio pwerau benthyca cyfalaf llywodraeth leol yn fwy effeithiol, er mwyn cyflawni strategaeth gydlynol o fuddsoddi cyfalaf, sydd yn glir o ran cyllido a chynnal y seilwaith presennol.

Roedd llawer o'r dystiolaeth a glywsom yn cymharu'r Mentrau Cyllid Preifat (PFI) â'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol. Er bod y Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn well o ran manteision cymunedol a goruchwyllo prosiectau, mae'n anodd gweld gwahaniaeth sylweddol rhwng y ddau fodel, yn enwedig sut mae'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn cynnig mwy o werth am arian na'r modelau PFI blaenorol. Er ei bod yn galonogol bod y Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn ennyn diddordeb y sector preifat, gobeithiwn y bydd y Model hefyd yn galluogi cyrff cyhoeddus i gael mwy o ddylanwad dros wneud penderfyniadau ac y bydd yn rhoi hyblygrwydd o ran newid contractau tymor hir. Yn ogystal, nid yw'n eglur sut mae'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn lleihau'r costau cyllido o'i gymharu â PFI a Chyllid Cyhoeddus 2 (PF2) Llywodraeth y DU, ac rydyn ni'n gobeithio cael dadansoddiad o'r costau hyn pan fo hynny'n briodol.

O ran y benthyca sydd ar gael i Lywodraeth Cymru, rydym wedi clywed sawl tro fod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r ffynhonnell rataf o fenthyca yn gyntaf. Fodd bynnag, cawsom dystiolaeth sy'n awgrymu y dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio mwy ar baru'r ffynonellau cyllid â risg prosiectau ar draws oes prosiect, er mwyn gwneud y mwyaf o'r cyfalaf sydd ar gael a lleihau'r costau cyllido, a gobeithiwn y bydd Llywodraeth Cymru yn ystyried hyn wrth symud ymlaen.

Yn olaf, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn ceisio cael pwerau benthyca darbodus i gefnogi ei rhaglen seilwaith cyfalaf. Roedd mwyafrif Aelodau'r Pwyllgor yn gytûn y dylai hyn fod yn flaenoriaeth ac y dylai Llywodraeth Cymru barhau i bwysu am y pwerau hyn.

Llyr Gruffydd AC
Cadeirydd

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried cynlluniau buddsoddi mewn seilwaith yn y tymor hwy, sy'n blaenoriaethu ac yn dyrannu ffynonellau cyllid i brosiectau i sicrhau bod darlun clir o faint o fenthycia fydd ei angen yn y blynyddoedd i ddod..... Tudalen 18

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried paru ffynonellau cyllid â'r risg ar draws oes prosiect, er mwyn gwneud yn fawr o'r cyfalaf sydd ar gael a lleihau'r costau ariannu. Tudalen 18

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymhellach sut y gellid defnyddio'r Cyfalaf Trafodion Ariannol fel benthyciad treigl i'r sector tai, er mwyn cefnogi darparwyr tai y tu hwnt i reolaeth gyhoeddus. Tudalen 21

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i weithio gydag Awdurdodau Lleol ledled Cymru i archwilio dulliau arloesol o ddefnyddio'r Cyfalaf Trafodion Ariannol a chael gafael ar fuddsoddiad preifat mewn prosiectau cyfalaf..... Tudalen 21

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio ar gydweithrediad agosach â llywodraeth leol i ddarparu dull mwy integredig o fuddsoddi mewn seilwaith ar lefel genedlaethol a lleol..... Tudalen 27

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod prosiectau a gaiff eu cyflawni drwy'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn gwbl dryloyw, a bod costau'r prosiect a'r data cysylltiedig yn glir..... Tudalen 38

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu lefel yr arbenigedd sydd ar waith ar gyfer rheoli contractau, a chymryd camau i gynnal yr arbenigedd hwn i sicrhau y caiff prosiect ei gyflawni'n effeithiol trwy gydol ei oes. Tudalen 45

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i ddefnyddio'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol ar gyfer prosiectau sy'n gofyn am barhad dros oes y contract a lle gall y sector preifat ddarparu'r gwerth am arian mwyaf. Tudalen 45

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi'r wybodaeth ddiweddaraf am unrhyw ystyriaeth y mae wedi'i rhoi i ddefnyddio modelau cyllido amgen i ddatgloi buddsoddiad preifat pellach ar gyfer prosiectau cyfalaf yng Nghymru.....Tudalen 48

1. Rhagarweiniad

1. Mae Deddf Cymru 2014 (y Ddeddf) wedi gwneud darpariaethau i roi pwerau benthycu cyfalaf i Lywodraeth Cymru. Pennodd y Ddeddf gyfanswm o £500 miliwn o derfyn benthycu cyfalaf, a gynyddwyd i £1 biliwn trwy Ddeddf Cymru 2017 a'i ymgorffori yn fframwaith cyllidol Cymru. Mae'r fframwaith cyllidol yn pennu cap benthycu cyfalaf blynyddol o £150 miliwn, sef 15 y cant o'r cap benthycu cyffredinol.

2. Mae pedair ffynhonnell y gall Llywodraeth Cymru eu defnyddio i ariannu prosiectau cyfalaf:

- Cyllid cyfalaf confensiynol gan Lywodraeth y DU (gan gynnwys cyfalaf trafodion ariannol);
- Benthycu trwy'r Gronfa Benthyciadau Gwladol neu fanc masnachol
- Benthycu trwy fondiau'r llywodraeth
- Model Buddsoddi Cydfuddiannol.

3. Yn 2018, yn ystod y gwaith craffu ar Gyllideb Ddrafft 2019-20, dywedodd Mark Drakeford, a oedd bryd hynny'n Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid:

“In terms of the strategy that we have for borrowing, well, I've set it out in front of the committee previously, Chair, and it's got a basic principle in it, which is that my aim is always to use the cheapest money first.”¹

4. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd mai ei nod fyddai disbyddu cyfalaf confensiynol cyn symud i gyllid Ewropeaidd, yna defnyddio pwerau benthycu Llywodraeth Cymru, benthycu arloesol ac yn olaf y Model Buddsoddi Cydfuddiannol.

5. Cytunodd y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) i gynnal ymchwiliad i'r modelau cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru.

Cylch gorchwyl yr ymchwiliad

Ystyried yr holl fodelau cyllido sydd ar gael i Lywodraeth Cymru:

- cyllid confensiynol (gan gynnwys cyfalaf trafodion ariannol);

¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Hydref 2018, paragraff 340

- benthyciadau llywodraeth (gan gynnwys terfynau benthycyca);
- bondiau'r llywodraeth;
- rôl derbyniadau cyfalaf;
- pwerau benthycyca cyrff Llywodraeth Cymru;
- y Model Buddsoddi Cydfuddiannol.

Ystyried y risgiau ariannol a'r costau benthycyca ar gyfer modelau cyllido gwahanol neu fodelau penodol.

Ystyried sut y gellid defnyddio ffynonellau cyllido i ddarparu strategaeth cyllido cyfalaf effeithiol.

Ystyried a yw'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn cynrychioli gwerth am arian.

Cymharu costau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol â modelau Partneriaeth Cyhoeddus-Preifat eraill.

2. Y strategaeth cyllido cyfalaf

Cymysgedd o gyllid cyfalaf

6. Mae'r galw am fuddsoddiad cyfalaf yng Nghymru yn parhau i dyfu. Roedd cyfanswm y buddsoddiadau cyfalaf, gan gynnwys benthyca, drwch blewyn yn llai na £2.3 biliwn yn 2019-20.²

7. Pan ofynnwyd a oedd gan Lywodraeth Cymru y gymysgedd angenrheidiol o ffynonellau cyllid cyfalaf i gyflawni strategaeth gynllunio effeithiol, roedd sylwadau'r tystion yn gadarnhaol. Dywedodd yr Athro Holtham:

“Yes, as far as I can see, they do. They may not have very extensive access to borrowing via the Debt Management Office and the gilt market. I think you could make a case that there should be a more generous allocation there, but, in principle, they do have that access and they have the access to private finance as well. So, I do think that there is the possibility to plan an investment programme.”

8. Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) o'r farn bod yr ystod o ffynonellau cyfalaf a oedd ar gael wedi bod o gymorth i Lywodraeth Cymru:

“I think it's certainly helped from where we sit as local government... So, if you look at the infrastructure investment plan now, you can see quite a wide variety of funding sources that aren't just the traditional capital grants.”³

9. Soniodd y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd (y Gweinidog) fod Llywodraeth Cymru yn defnyddio ei holl ysgogiadau cyllido ac wedi datblygu'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol, ac na fyddai wedi gwneud hynny pe bai ganddi fynediad at fathau eraill o fenthyca.⁴

Y strategaeth cyllido cyfalaf

10. Amlinellodd y Prif Weinidog, Mark Drakeford AC, strategaeth buddsoddi cyfalaf Llywodraeth Cymru yn ystod y Cyfarfod Llawn:

“Wrth ariannu prosiectau seilwaith, fy nod cyntaf bob amser yw defnyddio'r ffurf rataf o gyfalaf yn gyntaf, gan ddechrau wrth gwrs gyda

² Tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru, 3 Gorffennaf 2019

³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 6

⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 88

gwariant cyfalaf confensiynol. Pan fydd pob ffynhonnell gyhoeddus wedi'i dihysbyddu, byddwn yn gweithio gyda darpar fuddsoddwyr ar brosiectau seilwaith allweddol, gan sicrhau bob amser mai budd y cyhoedd sy'n cael blaenoriaeth.”⁵

11. Awgrymodd yr Athro Holtham, pe bai gan Lywodraeth Cymru gynllun seilwaith cynhwysfawr dros gyfnod o bum i ddeg mlynedd byddai hyn yn galluogi Llywodraeth Cymru i bennu maint y benthyca cyfalaf sy'n ofynnol y tu allan i'r terfynau benthyca a osodwyd gan Lywodraeth y DU, sef y math rhataf o fenthyca. Os yw hyn yn sylweddol, yna pwysleisiodd yr Athro Holtham fod angen paru ffynonellau cyllid â risg prosiectau. Dywedodd fel a ganlyn:

“... Where the borrowing requirement exceeds the available gilt borrowing however, things are more interesting. Then there is the possibility of matching finance and projects rather than simply using up gilts first... The aim should be to minimise the total cost of the borrowing programme. It follows that private finance should be used for the least risky projects.”⁶

12. Dywedodd hefyd:

“Riskier projects should be financed with gilts. Risk can take several forms: construction, maintenance operation. A project can be sliced up in numerous ways. The state could acquire an asset itself and license a private operator to run or maintain it, for example, so the comparison is not straightforward. Nonetheless the principle is clear. Carve up projects appropriately and use private finance where the risks to the financier are relatively low.”⁷

13. Roedd KPMG yn cwestiynu strategaeth Llywodraeth Cymru o ddefnyddio'r math rhataf o gyfalaf yn gyntaf, ac awgrymodd:

“The strategy of ‘use your money first and then let’s see’ is a little bit short-sighted. I would say: look at your funding need, to the best you can forecast it; look at how much capital you think you have, and target that capital at where you think it can deliver the most at the best point in the market. For me, that’s not necessarily where it can be deployed cheaper or where the private sector can deploy cheaper, it’s: where are

⁵ Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2019, paragraff 70

⁶ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

⁷ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

the points of market failure in the private market that the private market is going to struggle to deliver on a value-for-money basis?”⁸

14. Daeth Capital Law hefyd i'r **casgliad** a ganlyn: “... an effective funding strategy depends on multiple sources of funding (ranging from conventional funding to public/private partnership models such as MIM) appropriate to the relevant point within a project’s lifecycle”.⁹

15. Fodd bynnag, **credai'r Athro Holtham** nad oedd Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa i ddechrau dyrannu prosiectau i ffynonellau cyfalaf:

“The point about the plan is you can look at those projects and if you say we’re going to take 30 years to do it, you don’t need to borrow at all. You’re getting £1.5 billion a year coming in in capital budget. If you take long enough you can do them all without borrowing, and if you want to do them all in five years, you’ve got a lot of borrowing to do. So I’m not sure the officials, at least the last time I was in touch with them, were clear enough about just how ambitious we were in terms of delivering the programme, and therefore I don’t think we’re in a position to start allocating projects to particular forms of finance.”¹⁰

16. O ran cynllunio tymor hwy, cyfeiriodd y Gweinidog at y Comisiwn Seilwaith Cenedlaethol a fydd yn cyhoeddi ei adroddiad cyntaf ym mis Tachwedd 2019. Bydd yr adroddiad yn edrych ar gyfnod o rhwng pum mlynedd i 30 mlynedd ac yn gwneud argymhellion yn ymwneud â'r anghenion ar gyfer seilwaith economaidd ac amgylcheddol strategol ledled Cymru yn y tymor hwy.¹¹

17. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru, lle mae gan brosiectau a rhaglenni lefel uchel o sicrwydd, bod y llywodraeth yn ymrwymo i ryw fath o gyllid. Er enghraifft, mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu pecyn ariannu ar gyfer metro De Cymru.¹²

Blaenoriaethu prosiectau

18. Pan ofynnwyd sut y gellid blaenoriaethu prosiectau i wneud yn fawr o fuddsoddiadau cyfalaf, roedd y dystiolaeth yn canolbwyntio ar y diffyg eglurder o ran sut mae prosiectau'n cael eu blaenoriaethu ar draws y ffynonellau cyllid

⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 46

⁹ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS07 Capital Law

¹⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 56

¹¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 26

¹² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 33

ehangach sydd ar gael i Lywodraeth Cymru. **Dywedodd** PricewaterhouseCoopers (PwC) fel a ganlyn:

“... we’d benefit from some more clarity around the wider funding and how those programmes are prioritised within the constraints and the funding envelope that you’ve got.”¹³

19. Tynnodd yr Athro Holtham **sylw hefyd** at y diffyg eglurder ynghylch blaenoriaethu prosiectau:

“Secondly any long-term investment plan should be published in full. With a priority ordering of large projects and target dates for meeting them, the required expenditure can be compared with revenue projections and a borrowing programme derived. There is no reason why any of that should be secret. The public can discuss the priorities and timing, encouraging public debate and buy-in.”¹⁴

20. Soniodd y Gweinidog fod buddsoddiad cyfalaf yn cael ei flaenoriaethu ar gyfer prosiectau sy’n cyflawni “Ffyniant i Bawb” ac sy’n cwrdd â chyfrifoldebau Llywodraeth Cymru o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol 2015. Rhoddir blaenoriaeth ychwanegol i brosiectau a allai o bosibl leihau gwariant refeniw’r sector cyhoeddus yn y blynyddoedd i ddod. **Dywedodd** y Gweinidog:

“An example would be the additional £40 million that was provided to the education department, which then went on to local authorities in order to help them maintain their schools estates. We were very clear that those projects that are funded through that £40 million should be ones, in the first instance, that enable there to be revenue savings in the longer term, because, obviously, revenue’s more difficult to come by, and, particularly for local authorities, any revenue savings they can generate in future years are important.”¹⁵

Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru

21. Cyhoeddwyd Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru (WIIP) yn 2012 ac roedd yn amlinellu cynllun 10 mlynedd Llywodraeth Cymru ar gyfer buddsoddi mewn seilwaith ledled Cymru.

¹³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 178

¹⁴ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

¹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 38

22. Awgrymodd yr Athro Holtham, er mwyn i Lywodraeth Cymru wneud y defnydd gorau o ffynonellau cyllid cyfalaf, fod angen iddi gael cynllun buddsoddi tymor canolig gan nad oedd y WIIP yn ddim mwy na rhestr ddymuniadau o brosiectau a gyflwynwyd gan adrannau gwariant.¹⁶

23. Dywedodd yr Athro Holtham, er nad oedd sicrwydd y tu hwnt i'r cylch tair blynedd o ddyraniadau Barnett, ei bod yn dal i fod yn angenrheidiol gwneud rhagamcanion ar gyfer cynllunio buddsoddiadau. Awgrymodd y gellid mabwysiadu dull sy'n seiliedig ar senario mewn achos lle mae cryn ansicrwydd. Dywedodd yr Athro Holtham hefyd, hyd yn oed gyda rhagamcanion o'r fath, na ellir cyfrifo anghenion benthyca heb ddyddiadau targed ar gyfer pob prosiect cyfalaf.¹⁷

24. Cyfeiriodd yr Athro Holtham at adroddiad interim 2018 ar WIIP, a oedd yn cydnabod yr angen i wneud amcanestyniadau economaidd a refeniw dros y tymor hwy. Soniodd ei bod yn debygol bod technegau ar gyfer gwneud hynny wedi'u datblygu eisoes ac yn cael eu mireinio.¹⁸

25. Cytunodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru â'r Athro Holtham, a gredai fod angen symud o restr o brosiectau i rywbeth mwy strategol¹⁹, fel y strategaeth ariannol tymor canolig a gyhoeddwyd gan Lywodraeth yr Alban.

26. Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cefnogi'r dull a gymerwyd gan Lywodraeth yr Alban wrth nodi'r ffynonellau cyllid ar gyfer prosiectau. Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ystyried hynny'n elfen allweddol o gynllunio.²⁰

27. Roedd y Scottish Futures Trust (SFT) yn pwysleisio mor bwysig yw cymryd golwg tymor canolig a bod â chyflenwad o brosiectau sy'n cyflawni strategaethau Llywodraeth yr Alban.

28. Dywedodd y Gweinidog y gallai Llywodraeth Cymru ystyried sut i ariannu'r prosiectau risg uchel, ond gwyddai fod gan Lywodraeth yr Alban ysgogiadau ariannol gwahanol ar gyfer defnyddio cyllid preifat a chyllid llywodraeth leol.²¹

¹⁶ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

¹⁷ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

¹⁸ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

¹⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 10

²⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 14

²¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 18-22

29. O ran cynllunio ariannol yn y tymor hwy, dywedodd y Gweinidog, hyd yn oed gydag adolygiad gwariant cynhwysfawr, mai dim ond rhagolwg tair i bedair blynedd sydd ar gael ar gyfer gwariant cyhoeddus. Aeth y Gweinidog rhagddo i ddweud:

“... we’ve set up the national infrastructure commission, and that does take a five to 30-year look ahead to the future, and that will very much be making recommendations in terms of longer term strategic economic and environmental infrastructure needs across Wales. When we have those recommendations, we’ll be able to think of that in the context also of our next iteration of the WIIP, and also consider it against the national development framework, which will ... be published in 2020.

The National Infrastructure Commission for Wales will be publishing its first annual report in November, followed by a ‘state of the nation’ report in 2021, so in developing our next infrastructure strategy we’ll be certainly looking to respond to that work.”²²

30. Pan ofynnwyd iddo sut y byddai datganiad Llywodraeth Cymru o argyfwng hinsawdd yn effeithio ar fuddsoddiad cyfalaf yng Nghymru, dywedodd y Gweinidog fod datgarboneiddio yn faes allweddol yr oedd Llywodraeth Cymru yn ei ystyried.²³ Mae’r fersiwn nesaf o’r WIIP yn cael ei datblygu ar hyn o bryd a fydd yn cymryd yr argyfwng hinsawdd i ystyriaeth.

31. Bydd y WIIP yn cael ei integreiddio i fframwaith datblygu cenedlaethol Llywodraeth Cymru, a gaiff ei gyhoeddi yn 2020. Dywedodd y Gweinidog y bydd y fframwaith yn darparu dull mwy strategol o gynllunio trwy nodi cyfleoedd twf pwysig ar gyfer seilwaith yn genedlaethol²⁴ dros gyfnod o 20 mlynedd a bydd yn cael ei adolygu bob pum mlynedd.

Derbyniadau cyfalaf

32. Dull arall o ariannu prosiectau cyfalaf yw gwerthu rhai o’r asedau sefydlog presennol. Ers 2014, mae Llywodraeth y DU wedi lleihau ystâd y llywodraeth gan gael gwared â dros fil o eiddo, sydd wedi codi £2 biliwn mewn derbyniadau cyfalaf.

²² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 26

²³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 13

²⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 7

33. Dywedodd Llywodraeth Cymru fel a ganlyn:

“... er na chaiff y portffolio ei ddal yn gyffredinol gyda’r bwriad o gynhyrchu adenillion arian parod, rydym yn cydnabod y rhan bwysig y gall ei chwarae wrth sicrhau’r adenillion cyffredinol uchaf posibl i bobl Cymru.”²⁵

34. Cyfeiriodd Llywodraeth Cymru hefyd at greu strategaeth a chynlluniau rheoli asedau:

“Yn dilyn adolygiad Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru o reoli asedau yn y sector cyhoeddus, mae ein trefniadau llywodraethu corfforaethol wedi datblygu ymhellach, gan gynnwys creu strategaeth rheoli asedau corfforaethol a chynlluniau rheoli asedau adrannol.”²⁶

35. Trafododd y Gweinidog reoli asedau’r sector cyhoeddus yn y Cyfarfod Llawn ym mis Mehefin 2019. Soniodd fod Llywodraeth Cymru wedi bod “yn gwneud gwaith sy’n edrych ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru, yn enwedig o ran y tir yr ydym yn berchen arno, i weld a allwn fabwysiadu ymagwedd lawer mwy strategol tuag at hynny”.²⁷

36. Dywedodd y Gweinidog hefyd fod Llywodraeth Cymru yn edrych ar sut y gall weithio mewn ffordd gydweithredol gydag awdurdodau lleol, byrddau iechyd ac eraill sydd â thir neu asedau yn eu portffolios.

Safbwynt y Pwyllgor

37. Mae’r Pwyllgor yn nodi bod Llywodraeth Cymru yn defnyddio ei holl ysgogiadau cyllido; fodd bynnag, mae achos i Lywodraeth Cymru allu defnyddio mathau eraill o fenthyca.

38. Hoffai’r Pwyllgor weld Llywodraeth Cymru yn cymryd agwedd tymor hwy a mwy strategol tuag at y cynllun buddsoddi mewn seilwaith. Pe bai Llywodraeth Cymru yn cynllunio ar sail tymor hwy ac yn dyrannu ffynonellau cyfalaf i brosiectau sydd ar y gweill, cred y Pwyllgor y byddai’n haws nodi faint o fenthyca cyfalaf y bydd ei angen yn y dyfodol, y tu allan i’r terfynau benthyca presennol.

²⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru, 3 Gorffennaf 2019

²⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru, 3 Gorffennaf 2019

²⁷ Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2019, paragraff 109

- 39.** Dangosodd tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor nad yw rhanddeiliaid yn glir sut mae Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu prosiectau, o ystyried ei chyfyngiadau cyllido.
- 40.** Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth fod y risg yn amrywio ar draws oes prosiect gyda'r risg uchaf yn y cam adeiladu, a bod y risg yn lleihau gyda'r camau dilynol.
- 41.** Yn unol â hynny, mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid asesu risg ar bob cam o oes prosiect, a dyrannu ffynonellau cyllid i bob cam, gan ystyried achosion lle bydd y sector preifat neu'r sector cyhoeddus yn ei chael hi'n anodd cyflawni ar sail gwerth am arian.
- 42.** Cred y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru ystyried hefyd baru ffynonellau cyllid â'r risg ar draws oes prosiect, er mwyn gwneud yn fawr o'r cyfalaf sydd ar gael a lleihau'r costau ariannu.
- 43.** Mae'r Pwyllgor yn awyddus i weld datganiad Llywodraeth Cymru o argyfwng hinsawdd yn cael ei adlewyrchu'n llawn yn WIIP Llywodraeth Cymru yn y dyfodol, ac mae'n croesawu'r sicrwydd a gafwyd gan y Gweinidog y bydd hyn yn cael sylw yn y fersiwn nesaf o'r WIIP.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried cynlluniau buddsoddi mewn seilwaith yn y tymor hwy, sy'n blaenoriaethu ac yn dyrannu ffynonellau cyllid i brosiectau i sicrhau bod darlun clir o faint o fenthycia fydd ei angen yn y blynyddoedd i ddod.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried paru ffynonellau cyllid â'r risg ar draws oes prosiect, er mwyn gwneud yn fawr o'r cyfalaf sydd ar gael a lleihau'r costau ariannu.

3. Ffynonellau cyllid

Cyllid confensiynol

44. Mae Llywodraeth Cymru yn cael cyllid confensiynol fel rhan o grant bloc Cymru gan Lywodraeth y DU. Fodd bynnag, cyfrifodd Llywodraeth Cymru fod ei dyraniadau cyllid cyfalaf ar gyfer cyllideb 2019-20 bump y cant yn is mewn termau real nag ar gyfer 2010-11 pe bai cyfalaf trafodion ariannol yn cael ei eithrio.

Cyfalaf trafodiadau ariannol

45. Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae natur cyllideb gyfalaf Llywodraeth Cymru wedi newid gan fod Llywodraeth y DU wedi rhoi mwy o gyfyngiadau ar ddefnyddio cyfalaf drwy'r cyfalaf trafodion ariannol (FTC) a gyflwynwyd ganddi. Yn 2019-20, roedd 14.2 y cant o gyllideb gyfalaf Llywodraeth Cymru ar ffurf FTC, y gellir ei ddefnyddio ar gyfer benthyciadau a buddsoddiadau ecwiti yn y sector preifat yn unig. Mae'n rhaid ei ad-dalu i Drysorlys Ei Mawrhydi.

46. Dywedodd y Gweinidog ei bod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru dalu'n ôl 80 y cant o gyfanswm yr FTC a ddyrannwyd gan Drysorlys Ei Mawrhydi.²⁸ O ganlyniad, byddai hyn yn galluogi Llywodraeth Cymru i ystyried darparu benthyciadau di-log neu log isel iawn lle bo hynny'n berthnasol.

47. Dywedodd Banc Datblygu Cymru fod mwyafrif yr arian newydd a greodd wedi'i ariannu gan ddefnyddio FTC. Hyd yma, mae cyfanswm y dyraniad FTC i Fanc Datblygu Cymru, gan gynnwys Cymorth i Brynu – Cymru, yn gyfanswm o oddeutu £820 miliwn; mae hyn yn cynrychioli 80 y cant o gyfanswm yr FTC sydd wedi'i ddyrannu i Lywodraeth Cymru.²⁹

48. Dywedodd Banc Datblygu Cymru hefyd fod ailgylchu cyllid yn arbennig o bwysig yng nghyd-destun FTC. Enghraifft o hyn yw Cronfa Eiddo Cymru sy'n werth £30 miliwn. Rhagwelir y bydd hon, trwy ailgylchu, yn buddsoddi hyd at £272 miliwn.³⁰

49. Soniodd Grŵp Tirion am fanteision FTC i'r sector tai:

“The effective deployment of Financial Transaction Revenue would appear to offer the best opportunity to support mixed-tenure housing

²⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 43

²⁹ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS03 Banc Datblygu Cymru

³⁰ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS03 Banc Datblygu Cymru

development in the short to medium term. It also offers the best opportunity to minimise financial risk to the public sector.”³¹

50. Soniodd Grŵp Tirion hefyd sut y gallai'r FTC ddarparu benthyciad treigl i ddarparwyr tai fel y gallant leihau dyled brig unrhyw sefydliad unigol ar gamau perthnasol y broses ddatblygu. Rhoddodd Grŵp Tirion enghraifft o'r FTC yn cael ei ddefnyddio fel cyfleuster benthycia:

- Cyn-adeiladu – Benthyciadau o 100 y cant ar gyfer dylunio, cynllunio a chaniatâd statudol
- Gwaith paratoi safle – 100 y cant ar gyfer adfer a pharatoi safle
- Cam adeiladu – Benthyciad o hyd at 30 y cant yn erbyn costau datblygu
- Cam warws – Benthyciad o hyd at 30 y cant yn erbyn costau cyllid warws

51. Dywedodd Grŵp Tirion wrth y Pwyllgor mai'r prif gyfyngiad ar gyfer datblygiadau tai yw ceisio cysylltu'r gwahanol gamau cyllido mewn prosiect datblygu.³²

52. O ganlyniad, awgrymodd Grŵp Tirion bod yr elfennau cyllid datblygu a chyllid warws y prosiect wedi bod yn anodd eu sicrhau, o ystyried y cyfyngiadau yn y farchnad fancio, a bod cyfyngiadau ariannol yn effeithio ar argaeledd y Grant Tai Cymdeithasol yn y tymor canolig i'r tymor hir.

“I think the real issue is how can Welsh Government or other public organisations, including local authorities, help make those connections by taking an element of risk in the construction and warehouse phases of those projects.”³³

53. Cadarnhaodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gallai roi amywiaeth o gyllid grant a benthyciadau llog cyfradd sero neu gyfradd isel i Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig (RSLs) i wneud prosiectau tai yn fwy hyfyw. Nododd y Gweinidog fod datblygwyr tai ar hyn o bryd yn elwa o Gronfa Datblygu Eiddo Cymru a Chronfa Safleoedd Segur Cymru, sy'n defnyddio'r FTC i ddarparu cymysgedd o brosiectau preswyl, defnydd cymysg a masnachol ledled Cymru.³⁴

³¹ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS01 Tirion Group

³² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2019, paragraff 227

³³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2019, paragraff 228

³⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 40

54. Awgrymodd swyddog o Gyngor Sir Caerfyrddin y gellid defnyddio'r FTC o fewn ardaloedd awdurdodau lleol, yn enwedig gyda bargeinion dinesig:

“I think the financial transactions money, the usage of it is a challenge because it's got to be paid back in 15 years' time, but having said that, if it could be used within the local authority area, it could give us some scope. As a very easy example, we are borrowing for 15 years for the city deal money. That financial transactions money could help us and reduce the interest cost there in terms of that challenge that actually is in every authority that is involved in the city deal.”³⁵

55. Soniodd hefyd am ddulliau amgen i awdurdodau lleol ddefnyddio FTC:

“... the question that I've actually asked civil servants, actually, is whether there's any scope around being a bit innovative there in terms of the way that it's used, and is there scope for consideration of wholly owned subsidiary companies of the county councils or local authorities to enable that to happen.”³⁶

Safbwynt y Pwyllgor

56. Er bod y Gweinidog wedi darparu manylion ynghylch sut mae'r FTC yn cael ei ddefnyddio i gyflawni amrywiol brosiectau, roedd y dystiolaeth a roddwyd i'r Pwyllgor yn awgrymu bod problemau yn cyfyngu ar argaeledd y cymorth ariannol yn y sector tai.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymhellach sut y gellid defnyddio'r Cyfalaf Trafodion Ariannol fel benthyciad treigl i'r sector tai, er mwyn cefnogi darparwyr tai y tu hwnt i reolaeth gyhoeddus.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i weithio gydag Awdurdodau Lleol ledled Cymru i archwilio dulliau arloesol o ddefnyddio'r Cyfalaf Trafodion Ariannol a chael gafael ar fuddsoddiad preifat mewn prosiectau cyfalaf.

³⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 40

³⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 42

4. Benthycia cyfalaf

57. Mae'r cytundeb fframwaith cyllidol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn nodi mai cyfanswm y terfyn benthycia cyfalaf fydd £1 biliwn gyda therfyn blynyddol o £150 miliwn.

58. Yn ôl y papur gorchymyn Atebolwydd a Grymuso Ariannol, a gyhoeddwyd yn 2014: "Gall Gweinidogion Cymru fenthycia gan y NLF neu gan fanciau masnachol i ariannu eu gwariant cyfalaf". Dywedodd y papur gorchymyn hefyd y byddai cyfanswm y terfyn benthycia cyfalaf yn cael ei adolygu ym mhob Adolygiad o Wariant.

Y Gronfa Benthyciadau Gwladol a benthyciadau banc masnachol

59. Y Gronfa Benthyciadau Gwladol yw prif gyfrif benthycia a benthycg Llywodraeth y DU. Caiff Llywodraeth Cymru fenthycia o'r Gronfa trwy Ysgrifennydd Gwladol Cymru a gall hefyd gael benthyciadau masnachol yn uniongyrchol gan fanc neu fenthyciwr arall.

60. Mae cyfraddau llog y Gronfa Benthyciadau Gwladol yn cael eu pennu bob bore gan y Swyddfa Rheoli Dyledion (DMO), sy'n Asiantaeth Weithredol i Drysorlys EM. Mae ad-daliadau'r Gronfa Benthyciadau Gwladol yn seiliedig ar broffil ad-dalu blwydd-dal. Mae'r benthyciadau yn cael eu cynnig ar gyfraddau llog isel, o'u cymharu â'r rhai a gynigir gan fanciau masnachol, ac maent yn cael eu cynnig naill ai ar gyfradd llog sefydlog neu amrywiadwy.

61. Roedd yr Athro Holtham o'r farn mai'r Gronfa Benthyciadau Gwladol oedd y math rhataf o fenthycia:

"... relative to other forms of borrowing, there are no disadvantages that I can see [for the NLF]. It's going to be the cheapest form of capital and you know what the costs are. So, like any borrowing, you've got to pay it back, so it is borrowing, they're not giving you anything, but it is by far the cheapest source."³⁷

Bondiau'r Llywodraeth

62. Ar 30 Tachwedd 2018, cafodd Llywodraeth Cymru bwerau newydd i gyhoeddi bondiau, y gellir eu defnyddio fel ffynhonnell amgen ar gyfer benthycia

³⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 40

cyfalaf. Fodd bynnag, bydd unrhyw fondiau a gyhoeddir yn cyfrif tuag at gap benthyca Llywodraeth Cymru.

63. Cyhoeddir bondiau confensiynol gan lywodraethau i godi arian a gellir eu strwythuro mewn sawl ffordd. Mewn egwyddor, mae'r llywodraeth yn addo gwneud mân daliadau arian parod i'r prynwr, o'r enw cwponau, sy'n cael eu gosod ar gyfradd llog sefydlog gan y llywodraeth, fel arfer ddwywaith y flwyddyn hyd nes y bydd y bond yn aeddfedu. Bryd hynny, bydd y prynwr yn cael yr arian a fenthyciodd i'r llywodraeth yn ôl.

64. Mae Llywodraeth y DU hefyd yn cyhoeddi bondiau mynegrifol, sy'n adlewyrchu'r cyfraddau benthyca a oedd ar gael pan gawsant eu cyhoeddi gyntaf. Mae llywodraethau yn cyhoeddi bondiau ag ystod o wahanol gyfnodau aeddfedu – tri mis, blwyddyn, 10 mlynedd, 30 mlynedd ac ati.

65. Dywedodd Mark Drakeford, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ar y pryd, wrth roi tystiolaeth i'r Pwyllgor ym mis Tachwedd 2018:

“... the purpose of acquiring the power is not to use it immediately; it's to keep the UK Government honest, in that, if it were to increase the interest rate charged on the loans that we get through the national loans fund, we would have somewhere else to go.”³⁸

66. Cefnogwyd hyn gan yr Athro Holtham a bwysleisiodd:

“When I was talking to people in the City, they said ‘If the Welsh Government issued bonds, it would pay 45 basis points over gilt.’ So, why do you want to do that? It's just a way, as I say, to keep the Debt Management Office honest, but it will be more expensive. So, there's no financial reason for doing it.”³⁹

Cynyddu'r terfynau benthyca cyfalaf

67. Credai'r Athro Holtham fod dadl dros gynyddu terfynau benthyca cyfalaf Llywodraeth Cymru:

“The Scottish are up to 5 per cent. If we said 5 per cent of the Welsh budget—now, this is going to test my mental arithmetic—you're looking then at £750 million, or something, a year. So if you look at it that way—what is the maximum carrying capacity of your budget—I don't suggest

³⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Tachwedd 2018, paragraff 73.

³⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 82

you go as far as 5 per cent, necessarily, but you'd think, 'Okay, 2 per cent', and then you can work out the capital sum you're allowed to borrow, and it's higher than we've currently got."⁴⁰

68. Soniodd hefyd am yr amodau ffafriol ar gyfer benthyca, sy'n cryfhau'r ddadl:

"So I think there is a perfectly fair argument that says: money's constrained at the moment, we don't assume it's going to be constrained forever, interest rates are very low, it's a reasonable time to be borrowing, and we're nowhere near being allowed to borrow as much as even a prudent carrying cost rule would imply. So, yes, we should be able to borrow more."⁴¹

69. Pan ofynnwyd iddo pa derfynau benthyca y byddai Llywodraeth Cymru yn eu hystyried yn briodol, dywedodd y Gweinidog y byddai unrhyw derfyn priodol yn cael ei ystyried yng nghyd-destun benthyca darbodus. Dywedodd hefyd:

"... it should be for us to set that limit, but we would do so in discussion with the National Assembly. So, we'd have to have debates on that and so forth, and it would be in the context of our ambitions at the time, what the interest rates are and a whole range of economic and financial conditions."⁴²

70. Rhoddodd y Gweinidog y wybodaeth ddiweddaraf i'r Cynulliad am ei hymdrechion i gynyddu'r terfynau benthyca:

"... yr hyn a wneuthum oedd ysgrifennu at y Trysorlys y llynedd yn gofyn am gynyddu ein terfyn benthyca, sydd, fel y dywedais, yn £150 miliwn y flwyddyn ar hyn o bryd, yn ddilyniannol hyd at £1 biliwn, i helpu i wireddu ein blaenoriaethau buddsoddi. A phan soniwn am fenthyca, pan soniwn am ein cronfa gyfalaf, rydym yn siarad am y peth yn ei gyfanrwydd. Felly, nid ydym yn benthyca yn erbyn prosiect penodol na chynllun penodol. Rydym yn benthyca i gynyddu'r cyfalaf sydd ar gael i ni er mwyn cyflawni ein portffolio o flaenoriaethau a phrosiectau ar gyfer y flwyddyn honno a'r blynyddoedd wedyn."⁴³

⁴⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 71

⁴¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 71

⁴² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 80

⁴³ Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2019, paragraff 120

Safbwynt y Pwyllgor

71. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth ynghylch pa ffynonellau cyllid a ddefnyddir ac mae'n cefnogi'r egwyddor y dylid defnyddio'r math rhataf o fenthyca yn gyntaf lle bo hynny'n briodol.

72. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr achos a wnaed gan Lywodraeth Cymru dros gynyddu benthyca er mwyn caniatáu dull rhesymegol o fenthyca cyfalaf, a byddai'n cefnogi cynyddu terfynau benthyca Llywodraeth Cymru i helpu i gyflawni'r blaenoriaethau buddsoddi. Cytunodd mwyafrif yr Aelodau y dylai Llywodraeth Cymru barhau i geisio pwerau benthyca darbodus.

5. Llywodraeth Leol

73. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod llywodraeth leol yn gallu benthyca mewn dwy ffordd:

- Yn fewnol o falansau
- Yn allanol trwy'r bwrdd benthyciadau gwaith cyhoeddus (PLWB), a elwir yn fenthyca darbodus.⁴⁴

74. Cyflwynwyd y system ddarbodus ar gyfer cyllid cyfalaf awdurdodau lleol yn 2004 ac mae'n galluogi awdurdodau lleol i benderfynu drostynt eu hunain faint y gallant fforddio ei fenthyg yn seiliedig ar asesiad darbodus o'u hanghenion cyfalaf. Mae'r ddyletswydd i bennu lefel benthyca fforddiadwy yn dibynnu ar hunanreoleiddio o dan godau ymarfer proffesiynol.

75. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru nad yw pwerau benthyca awdurdodau lleol wedi'u gwireddu'n llawn:

“Un pwynt a godwn dro ar ôl tro yw bod llywodraeth leol yn mwynhau cryn ryddid i fenthyca ac y gellid gwneud mwy o hyn i ariannu seilwaith lleol.”⁴⁵

76. Mae'n ofynnol i awdurdodau lleol ddatblygu a chymeradwyo strategaethau cyfalaf tymor hir gydag elfen sylweddol o'r cyllid grant ar ffurf grantiau Llywodraeth Cymru. Tynnodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru sylw at broblemau gyda'r broses bresennol o ddyrannu cyllid cyfalaf:

“Barn nifer o'r swyddogion sy'n rhan o gynllunio cyfalaf yw nad yw'r dull presennol o ddyrannu'n flynyddol yn ffafriol i gynlluniau tymor hwy a sicrhau gwerth am arian.”⁴⁶

77. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru hefyd fod angen dull mwy strategol er mwyn bod o gymorth i gynnal a chadw seilwaith cyfalaf:

“Er y croesawir grantiau ar gyfer gwariant megis ffyrdd ac adeiladau ysgolion, mae cyflwr dirywiol asedau'n galw am lefelau parhaus o fuddsoddiad (yn hytrach na symiau untro cyfnodol yn hwyr yn y flwyddyn). Mae hyn hefyd yn berthnasol i'r polisi rhenti o ran benthyca'r

⁴⁴ CLILC [tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁴⁵ CLILC [tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁴⁶ CLILC [tystiolaeth ysgrifenedig](#)

Cyfrif Refeniw Tai. Mae swyddogion Llywodraeth leol sy'n eistedd ar Gydgrŵp Buddsoddiadau a Chyllid Cyfalaf Llywodraeth Cymru-Llywodraeth Leol wedi gofyn am ddull mwy strategol.”⁴⁷

78. Soniodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn gweithio gydag awdurdodau lleol i'w helpu i archwilio eu pwerau benthyca eu hunain. Fodd bynnag, dywedodd y Gweinidog fod awdurdodau lleol eisoes wedi benthyca'n sylweddol – tua £320 miliwn yng Nghymru – a'u bod yn chwilio am dulliau amgen o gyflawni prosiectau cyfalaf:

“... we wouldn't want to look for funding models that would push that any further than necessary, which is why we're exploring things such as the mutual investment models and so on for projects that we can be delivering.”⁴⁸

Safbwynt y Pwyllgor

79. Clywodd y Pwyllgor y gellid gwneud mwy o ddefnydd o'r pwerau sydd gan lywodraeth leol i fenthyca cyfalaf i gyflawni strategaeth buddsoddi cyfalaf gydlynol ar lefelau cenedlaethol a lleol.

80. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y dystiolaeth sy'n awgrymu bod y seilwaith cyfalaf yn dirywio ac yn credu y dylid cael dull mwy strategol o gynnal y seilwaith hwn, gan gynnwys gwneud buddsoddiad ychwanegol lle bo angen.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio ar gydweithrediad agosach â llywodraeth leol i ddarparu dull mwy integredig o fuddsoddi mewn seilwaith ar lefel genedlaethol a lleol.

⁴⁷ CLILC [tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁴⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 83

6. Modelau Partneriaeth Cyhoeddus-Preifat

81. Un o'r prif resymau dros ddatblygu modelau Partneriaeth Cyhoeddus-Preifat (PPP) yw'r gallu i beidio â chynnwys unrhyw rwymedigaethau cyfalaf ar fantolen y sector cyhoeddus yn y Cyfrifon Cenedlaethol. Mae hyn yn golygu bod lefelau is o ddyled a gwariant cyhoeddus yn cael eu cofnodi yn y tymor byr ac yn caniatáu i gyrff cyhoeddus fuddsoddi mewn prosiectau cyfalaf heb fod angen sicrhau buddsoddiad cyfalaf sylweddol ymlaen llaw. Fodd bynnag, byddai prosiectau a gyflwynir trwy fodelau PPP yn ymrwymo cyrff cyhoeddus i ddyraniadau refeniw yn y dyfodol i dalu rhandaliadau rheolaidd i fuddsoddwyr preifat i brydlesu'r adeilad neu'r darn o seilwaith dros sawl degawd mewn oes prosiect.

PFI/PF2 y DU

82. Yn 1992 y cyflwynodd Llywodraeth y DU ei menter cyllid preifat (PFI) gyntaf. Drwy gyfrwng y fenter, gallai Llywodraeth y DU gomisiynu cwmni sector preifat i gyflawni prosiect seilwaith cyhoeddus. O ystyried y pryderon yn ymwneud â PFI, a oedd yn cynnwys bod y model yn rhy gostus, ac nad oedd yn ddigon hyblyg na chllir, penderfynodd y Canghellor ddiwygio'r model a chyflwyno PF2.

83. Dywedodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol mai amcan y model PF2 oedd creu model a oedd yn rhatach, a oedd yn rhoi mynediad at ystod ehangach o ffynonellau cyllid, megis cronfeydd pensiwn, a oedd yn rhoi mwy o hyblygrwydd, caffael rhatach a chyflym, a mwy o dryloywder ariannol.

84. Yn ei araith adeg Cyllideb yr Hydref 2018 dywedodd y Canghellor ar y pryd, Philip Hammond, er y byddai contractau presennol yn cael eu hanrhydeddu, y byddai Llywodraeth y DU yn diddymu'r defnydd o PFI a PF2 oherwydd bod tystiolaeth gref nad yw PFI yn sicrhau gwerth i'r trethdalwr ac nad yw wir yn trosglwyddo risg i'r sector preifat.

85. Mae'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol, yn ei hadroddiad ar PFI a PF2, yn sôn am fanteision posibl y modelau:

- **Sicrwydd ynghylch costau adeiladu** oherwydd byddai'r sector preifat yn ysgwyddo'r risg pe byddai'r costau adeiladu yn fwy na'r targed.
- **Gwell effeithlonrwydd gweithredol** oherwydd byddai gan y sector preifat gymhelliant ar y dechrau'n deg i ystyried sut y gallai leihau'r costau tymor hir o gynnal y prosiect.

- **Asedau o ansawdd uwch sydd wedi'u cynnal a'u cadw'n dda** oherwydd byddai'n ofynnol i'r sector preifat gynnal a chadw'r asedau yn ystod cyfnod y contract.

86. Yng Nghymru, ni ddefnyddiwyd y Fenter Cyllid Preifat i'r un graddau â gweddill y DU. Ym mis Mehefin 2018, roedd 23 o brosiectau cyfredol y Fenter Cyllid Preifat yng Nghymru gyda gwerth cyfalaf o £701 miliwn a noddir gan Lywodraeth Cymru, a phum prosiect a noddir gan adrannau Llywodraeth y DU. Roedd yr £885 miliwn o werth cyfalaf y 28 o brosiectau'r Fenter Cyllid Preifat yng Nghymru yn cynrychioli 1.5 y cant o werth cyfalaf holl brosiectau'r Fenter yn y DU, yr isaf yn y DU.

87. Yn ystod Datganiad y Gwanwyn 2019, dywedodd y Canghellor ar y pryd, Philip Hammond, ei fod yn cyhoeddi ymgynghoriad i adolygu'r seilwaith ariannu yn y DU er mwyn ystyried y farchnad seilwaith cyllid; dadansoddi heriau'r dyfodol; ac edrych ar rôl y llywodraeth yn y dyfodol o ran sicrhau y gall prosiectau hyfyw godi'r buddsoddiad preifat angenrheidiol.

Model Nad yw'n Dosbarthu Elw yr Alban

88. Cafodd y Model Nad yw'n Dosbarthu Elw (NPD) ei ddatblygu yn yr Alban i ddisodli model PFI Llywodraeth y DU. Y rhesymeg dros ddefnyddio buddsoddiad a ariannwyd yn breifat oedd fel y gallai Llywodraeth yr Alban archwilio pob dull posibl o gefnogi lefelau uwch o fuddsoddi mewn seilwaith nag a fyddai'n bosibl drwy gyfrwng y gyllideb gyfalaf yn unig.

89. Dywedodd yr SFT fod y Swyddfa Ystadegau Gwladol ac Eurostat wedi canfod fod yr NPD wedi'i ddosbarthu'n gyhoeddus, felly nid yw'n dod â mantais ychwanegol⁴⁹ oherwydd byddai'r prosiectau'n cael eu cynnwys ar fantolen Llywodraeth yr Alban. Yn ôl yr SFT:

“... we wouldn't use NPD again, because it was there to deliver additionality, and if it doesn't, then it's not meeting its fundamental purpose.”⁵⁰

90. O ganlyniad, ym mis Mehefin 2019, cyhoeddodd Llywodraeth yr Alban y byddai'n derbyn argymhelliad yr SFT i fabwysiadu'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol.

⁴⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 215

⁵⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 215

Y Model Buddsoddi Cydfuddiannol

91. Mae'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol (MIM) wedi ei ddatblygu gan Lywodraeth Cymru i ddarparu dros £1 biliwn i ariannu seilwaith cyhoeddus yng Nghymru. O dan gynlluniau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol bydd partneriaid preifat yn creu ac yn cynnal asedau cyhoeddus. Yn gyfnewid am hyn, bydd Llywodraeth Cymru yn talu ffi i'r partner preifat i dalu costau adeiladu, cynnal a chadw a chyllido'r prosiect. Ar ddiwedd y contract bydd yr ased yn cael ei throsglwyddo i berchnogaeth gyhoeddus.

92. Mae'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn seiliedig ar fodel NPD Llywodraeth yr Alban. Gweithiodd Llywodraeth Cymru gyda'r Swyddfa Ystadegau Gwladol a Banc Buddsoddi Ewrop (EIB) i ddatblygu'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol a sicrhau nad oes unrhyw rwymedigaeth o ran dyledion yn cael ei chofnodi ar fantolen y Llywodraeth. Felly ni fyddai'r ffynhonnell fenthycy hon yn gymwys i derfynau benthycy cyfalaf Llywodraeth Cymru a byddai'n cynrychioli ffrwd fenthycy annibynnol i Lywodraeth Cymru.

93. Rhoddodd y Gweinidog y wybodaeth ddiweddaraf i'r Cynulliad am ddatblygiadau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn y Cyfarfod Llawn ym mis Chwefror 2019, gan ddweud:

“O'r cychwyn cyntaf, ein bwriad erioed fu sicrhau bod y model buddsoddi cydfuddiannol yn hyrwyddo budd y cyhoedd yn y diffiniad ehangaf posib o'r term hwnnw. Yn hynny o beth, bydd y model yn sicrhau canlyniadau cadarnhaol, ychwanegol mewn cysylltiad â llesiant, gwerth am arian a thryloywder, ac wrth wneud hynny bydd yn osgoi llawer o'r beirniadu a fu ar ffurfiau hanesyddol o bartneriaethau cyhoeddus-preifat...”⁵¹

Yr achos dros y Model Buddsoddi Cydfuddiannol

94. Cytunwyd, o ystyried terfynau benthycy Llywodraeth Cymru, mai defnyddio cyllid preifat trwy'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol fyddai'r unig ffordd o sicrhau buddsoddiad cyfalaf ychwanegol yng Nghymru. Yn ôl Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

“There have been concerns about MIM. Is it different from PFI? We think it is. It's an evolution of that. Now, the downsides are, of course, that the cost of borrowing is higher, but if you accept that there is capital

⁵¹ Y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 5 Chwefror 2019, paragraff 195

rationing and you need that additional funding, then it's potentially a price worth paying.”⁵²

95. Roedd Capital Law o'r farn mai datblygu prosiectau drwy fodelau PPP fel y Model Buddsoddi Cydfuddiannol yw'r unig ffordd i gyflawni'r prosiectau uchelgeisiol sydd gan Lywodraeth Cymru ar y gweill:

“... public-private partnerships are the only feasible option for delivering large-scale infrastructure projects. We know that public finances are tight at the moment, so it's the only real solution, and we can deliver at scale by involving the private sector.”⁵³

96. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ar y pryd, Mark Drakeford, yn ei ddatganiad ysgrifenedig, y byddai'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol “yn wahanol i'r hen fodel Menter Cyllid Preifat sydd bellach wedi colli hygredded – yn hyrwyddo budd y cyhoedd, gan gynnwys llesiant a gwerth am arian”. Dywedodd hefyd:

“Bydd yn ofynnol i bartneriaid preifat fabwysiadu'r Cod Ymarfer ar Gyflogaeth Foesebol mewn Cadwyni Cyflenwi a sefydlu lefelau uchel o gynaliadwyedd amgylcheddol. Bydd prosiectau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn hyrwyddo gwerth am arian drwy ddarparu ecwiti cyhoeddus, mabwysiadu contractau safonol y gellir eu hatgynhyrchu ac allgáu'r gwasanaethau sy'n gallu cael eu hariannu'n fwy effeithiol drwy gyllidebau cyfalaf. Bydd tryloywder yn cael ei hyrwyddo drwy benodi cyfarwyddwyr budd y cyhoedd i fyrddau prosiect y Model Buddsoddi Cydfuddiannol.”⁵⁴

97. Cafodd gwasanaethau y gellir eu hariannu'n fwy effeithlon o gyllidebau cyfalaf eu hepgor o'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol ac ategwyd hyn gan dystiolaeth a ddarparwyd yn ystod yr ymchwiliad. Fodd bynnag, roedd pryder bod cynnal a chadw seilwaith wedi'i gynnwys yn y model ac y gallai contractwyr ecsbloetio hyn a gofyn am bremiwm sylweddol i gyfrif am risgiau dros oes y prosiect.

98. Gwahoddwyd Llywodraeth Cymru i gyflwyno'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol ym mhencadlys y Cenhedloedd Unedig yng Ngenefa ym mis Mai

⁵² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 124

⁵³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 7

⁵⁴ Datganiad Ysgrifenedig Llywodraeth Cymru: Hyrwyddo budd y cyhoedd drwy ddefnyddio'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol, 20 Mehefin 2018

2018 ac ers hynny mae'r model wedi'i gyhoeddi yng nghompendiwm y Cenhedloedd Unedig o Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat Pobl yn Gyntaf.

99. Mae cynlluniau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol sydd ar y gweill cynnwys:

- Ailddatblygu Canolfan Ganser Felindre, Caerdydd
- Cwblhau'r gwaith o ddeuoli'r A465 o Ddowlais Top i Hirwaun
- Buddsoddi ychwanegol ym Mand B Rhaglen Ysgolion yr 21ain ganrif.

100. Roedd mwyafrif y dystiolaeth gan dystion yn cytuno fod y Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn welliant ar y modelau PFI blaenorol a ddefnyddiwyd yn y DU. Teimlai KPMG fod y Model Buddsoddi Cydfuddiannol wedi esblygu o'r model PFI:

“It borrows a lot of material and principles from PFI—hopefully, the good principles—and seeks to address some of the key things that have been challenging: what terms have driven exorbitant cost of finance, what’s been difficult to manage, what creates the inflexibility of contracts—that’s a personal bugbear of mine in working in this industry—and how do we address that, how do we get you better transparency of contracts by giving you a seat at the table, a voice on the board, all those things. They are sensible, practical steps to evolve the model. Does it still have at its roots, in its genetics, PFI? Yes, it does.”⁵⁵

101. Pwysleisiodd Partneriaethau Lleol fod y gwersi a ddysgwyd o fodelau PFI wedi cael eu cymhwyso i'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol:

“... Lessons have been learned, and I am confident that the Welsh Government have learnt those lessons and have applied that to the development of the MIM programme. I think it’s always good to apply lessons learned, and that’s part of our role, given our remit, to make sure that the public sector learns from the experiences of the past and therefore makes future projects and programmes better than the ones that preceded that. And I would say that the Welsh Government is doing that.”⁵⁶

⁵⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 71

⁵⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2019, paragraff 292

102. Fodd bynnag, dangosodd dadansoddiad a oedd yn cymharu nodweddion allweddol y Model Buddsoddi Cydfuddiannol a PFI / PF2 mai'r unig wahaniaeth sylweddol yw'r buddion cymunedol gofynnol sy'n rhan o'r Model.

103. Tynnodd y Gweinidog sylw at y gwahaniaeth allweddol hwn:

“Community benefits might include jobs created, particularly for people who are not in employment, education or training at the moment, or people who have been long-term unemployed; training and apprenticeship opportunities, including graduate work placements, pupil placements; school engagement can take place; community initiatives; and supply chain initiatives to make sure that we're making the best opportunities available to our SMEs here in Wales.”⁵⁷

104. Soniodd y Gweinidog hefyd am yr angen i gyflawni blaenoriaethau amgylcheddol [trwy'r Model] mewn ffordd nad oedd y contractau PFI traddodiadol yn ei wneud. Er enghraifft, mae'r egwyddorion dylunio allweddol ar gyfer Canolfan Ganser Velindre yn cynnwys defnyddio adnoddau naturiol, ac mae'n rhaid dangos bod ynni'n cael ei ddefnyddio'n effeithlon ym mhob man posibl.⁵⁸

105. Ystyriodd Llywodraeth Cymru hefyd eithrio gwasanaethau meddal megis glanhau ac arlwyo. Roedd hwn yn wahaniaeth arall y credwyd iddo arwain at gontractau anhyblyg ac a oedd yn feysydd o bryder allweddol yn y PFI traddodiadol. Fodd bynnag, roedd bargeinion PFI diweddarach a model PF2 hefyd yn galluogi'r sector cyhoeddus i eithrio gwasanaethau o'r fath.⁵⁹

Costau ariannu

106. Oherwydd bod y Model Buddsoddi Cydfuddiannol yng nghamau cynnar ei weithredu, nid oes gwybodaeth ar gael am y costau o ariannu prosiectau drwy'r Model, ond roedd Capital Law a KPMG o'r farn nad yw'r Model o reidrwydd yn chwilio am y pris isaf ond yn hytrach y gwerth gorau.

⁵⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 96

⁵⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 97

⁵⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 50

107. Amlygodd Capital Law y dylid ystyried y manteision ategol. Roedd ffocws prosiect deuoli ffordd A465 Blaenau'r Cymoedd ar wariant o £300 miliwn gyda chwmnïau o Gymru, creu 140 o rolau prentisiaid, a manteision cymunedol.⁶⁰

108. Roedd KPMG yn annog pwyl! wrth gysylltu'r math rhataf o gyllid gyda'r gwerth gorau:

"I would make a distinction between the cheapest form of finance and best value. I'm with you on, 'We need best value', but it's not all about the cost of finance. The cost of finance coming with risk is different to someone else taking the risk and, therefore, charging a slight premium for it, and is that good value to do that?"⁶¹

109. Dadleuodd KPMG y byddai mathau rhatach o fenthycia yn ychwanegu at risgiau'r sector cyhoeddus:

"We have to worry about just taking a cookie-cutter approach and rolling it out, but where the private sector is pricing risk effectively, there's no market failure in the financing market and the financing market is acting in good competition and working efficiently, there's no reason that Government should be borrowing cheaply, loading risk up on taxpayers, because that's all that borrowing cheaply is really saying, and trying to undercut pricing."⁶²

Trosglwyddo risg

110. Roedd Trysorlys EM o'r farn y byddai trosglwyddo risg i'r sector preifat trwy'r model PFI yn arwain at fanteision a allai fod yn drech na'r costau cyllido uwch. Fodd bynnag, yn ei araith adeg Cyllideb yr Hydref 2018, dywedodd y Canghellor ar y pryd fod tystiolaeth wedi dangos nad oedd y modelau PFI mewn gwirionedd yn trosglwyddo risg i'r sector preifat.

111. Credai PwC fod modelau PPP, i bob pwrpas, yn trosglwyddo risg yn ystod y cam adeiladu, sef y cam ar brosiect seilwaith lle mae'r risg mwyaf.

"I think there are elements of real risk transfer in PPP. I think that risk around construction cost overrun does sit squarely with the operator. And I have worked with PPP operators, investors, that have incurred real

⁶⁰ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS07 Capital Law

⁶¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 16

⁶² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 16

cost overruns, and they have had a real—you know, there’s been a real impact on the financial performance of those vehicles as a result.”⁶³

112. Cytunodd Llywodraeth Cymru â barn PwC ar drosglwyddo risg, a dywedodd:

“... what we’re saying with the mutual investment model scheme is that, through the model itself we’ll be transferring cost risk, we’ll be transferring the financing, the construction risk. So, if problems do arise during that phase of a project, through construction, those risks sit squarely with the project company... So, the main way in which you manage those cost risks arising are actually by transferring them to your project company.”⁶⁴

113. Roedd Adroddiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn pwysleisio y gellid trosglwyddo’r risg y byddai costau adeiladu yn mynd yn uwch na’r targed drwy ddefnyddio contract cyllid preifat byrrach sydd yn cwmpasu’r cyfnod adeiladu yn unig. Mae hynny’n dileu’r angen am ddefnyddio contractau cyllid preifat tymor hir.

114. Pan ofynnwyd sut y gellid trosglwyddo risg yn effeithiol i’r sector preifat o ystyried y gallai’r buddsoddwr preifat gau prosiect pe bai’r costau’n cynyddu, pwysleisiodd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA) fod angen rheoli contractau’n effeithiol yn y sector cyhoeddus ar y dechrau i sicrhau bod y risg yn cael ei throsglwyddo’n briodol:

“... it’s about the public sector’s ability to manage those contracts, and that’s how you’re going to minimise those risks. You’re never going to get away from a risk-free environment, but if we were better at managing those contracts, we’d go some way to achieving that, and we’re not.”⁶⁵

115. Dyweodd Partneriaethau Lleol y dylai cytundebau prosiect fynd i’r afael â digwyddiadau o’r fath:

“... it’s also around what’s in the project agreement for when things go wrong, around termination and default. The project agreements will have that in detail, such that there is the contractual arrangement there

⁶³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 198

⁶⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 107

⁶⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 193

and the compensation that'll be payable for certain default events will be known before you enter into the contract.”⁶⁶

116. I'r gwrthwyneb, daeth yr Athro Holtham i'r casgliad a ganlyn: “in practice shifting risk is not so easy since the state is always responsible in the end for providing the services that the infrastructure is there to sustain – which makes the higher interest charges a bit irritating”.⁶⁷

117. Cytunodd Llywodraeth Cymru na allai'r sector cyhoeddus drosglwyddo risg yn llwyr:

“If you're building a road or a hospital, at the end of the day, the Government needs to provide healthcare services, it needs to provide schools, it needs to provide a road. But the mutual investment model does not transfer continuity of service risk, because we can't. What it does is transfer construction, financing, maintenance and life-cycle risk, and those things you actually can transfer.”⁶⁸

Cyfran o'r ecwiti a phrisio

118. Awgrymodd y dystiolaeth y byddai'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn galluogi'r sector cyhoeddus i gael hyd at 20 y cant o gyfanswm yr ecwiti mewn prosiect a thrwy hynny byddai modd i'r sector cyhoeddus cael cyfran o unrhyw enillion. Nodwyd hefyd y byddai cymryd ecwiti mewn prosiect yn caniatáu i'r sector cyhoeddus gael sedd ar y bwrdd, a fyddai'n darparu gwell tryloywder ac yn caniatáu i'r sector cyhoeddus ddylanwadu yn hytrach na gwneud penderfyniadau, yn ôl CIPFA.⁶⁹

119. Cyfeiriodd Llywodraeth Cymru at y pwysigrwydd o gael cyfarwyddwr ar fwrdd y prosiect:

“From the outset, we wanted to address some of the criticisms that had been raised by the National Audit Office, not just about equity—we've spoken about public equity already—but transparency was one of the key criticisms that we wanted to address. So, from the outset, it was

⁶⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2019, paragraff 281

⁶⁷ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS05 Gerald Holtham

⁶⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 132

⁶⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraffau 223 a 228

important to Ministers that we had a public sector-nominated director on the board of these companies.”⁷⁰

120. Pan ofynnwyd faint o ddylanwad fyddai gan Lywodraeth Cymru yn y broses benderfynu, atebodd swyddog o Lywodraeth Cymru fod rhestr o “faterion wrth gefn” yng nghytundeb cyfranddalwyr, y gallai unrhyw gyfranddaliwr fynegi barn amdanynt trwy arfer feto.⁷¹

121. Mae anfanteision hefyd i'r sector cyhoeddus o gymryd cyfran o ecwiti prosiect. Dywedodd CIPFA pe bai costau prosiect yn uwch na'r targed y gallai hyn gael effaith negyddol ar y sector cyhoeddus:

“... the way you'd be holding that vehicle is essentially as an equity investment on the balance sheet. Now, any impact of that cost overrun that comes through in the year would equate to a movement in the value of that equity investment, up or down. If it made a profit, you'd get a 20 per cent share of it. If it made a colossal loss, you'd take a 20 per cent share of that in year, rather than spread over 25 years.”⁷²

122. Pwysleisiodd yr Athro Holtham hefyd y byddai angen i'r sector cyhoeddus fod yn hyderus na fyddai costau'r prosiect yn cynyddu oherwydd byddai cymryd cyfran o'r ecwiti yn golygu y byddai unrhyw golledion yn effeithio ar y sector.⁷³

123. Yn adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ar PFI a PF2, soniwyd bod Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y DU yn feirniadol o'r lefel o enillion a gafodd buddsoddwyr yn sgil rhai o brosiectau'r PFI, ac roedd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol hithau wedi dod i'r casgliad fod prisio ecwiti yn aneffeithlon wedi cyfrannu at enillion uchel.

124. Yn ei hymateb, roedd Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai cynigion cystadleuol yn sicrhau bod ecwiti yn cael ei brisio'n deg:

“The equity would be tested in competition. That's the main way that you ensure you get a good price for the equity, as indeed with the other prices. So, as a matter of policy, we want to take three consortia

⁷⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 109

⁷¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 111

⁷² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 203

⁷³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 139

through the procurement exercise and have competitive tension through those three consortia, as equity will be part of the consortia."⁷⁴

Safbwynt y Pwyllgor

125. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth ar PFI a'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol, ac yn cytuno bod y Model yn cynrychioli gwelliant ar agweddau megis manteision cymunedol a goruchwyllo contractau prosiect. Fodd bynnag, mae'n anodd darganfod sut mae'r Model yn sylweddol wahanol i'r PFI. Hefyd, ychydig o dystiolaeth a gyflwynwyd ynghylch sut mae'r Model yn cynnig mwy o werth am arian na'r modelau PFI blaenorol.

126. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y fantais o gael cynrychiolaeth o Lywodraeth Cymru ar fwrdd y prosiect fel cyfranddaliwr, a fydd yn rhoi mwy o fynediad at wybodaeth am y prosiect a dylanwad wrth wneud penderfyniadau. Mae'r Pwyllgor yn pryderu, fodd bynnag, sut y byddai'r trefniadau llywodraethu presennol yn lliniaru'n effeithiol unrhyw wrthdaro posibl rhwng buddiannau pe byddai Llywodraeth Cymru yn gyfranddaliwr yn ogystal ag yn gleient.

127. Mae'r Pwyllgor hefyd yn pryderu am y risg y gallai buddsoddwr preifat ddod â phrosiect i ben pe bai'n dod yn anhyfyw yn ariannol gan adael y sector cyhoeddus i chwilio am gynlluniau wrth gefn. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y contractau'n ddigon cadarn fel na all hyn ddigwydd.

128. Cred y Pwyllgor ei bod yn aneglur sut mae'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn lleihau costau ariannu o'i gymharu â modelau PFI a PF2 Llywodraeth y DU, ac mae'n awyddus i gael y wybodaeth ddiweddaraf am y costau hyn pan fydd Llywodraeth Cymru neu Swyddfa Archwilio Cymru wedi'u dadansoddi ymhellach.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod prosiectau a gaiff eu cyflawni drwy'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn gwbl dryloyw, a bod costau'r prosiect a'r data cysylltiedig yn glir.

⁷⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 101

7. Cymhlethdod a hyblygrwydd contractau

129. Canfu adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ar y modelau PFI a PF2 fod y ffaith bod y PFI yn anhyblyg o ran ei ddull gweithredu yn anfantais. Pwysleisiodd yr adroddiad fod strwythur y PFI yn golygu y gallai newidiadau mewn contractau fod yn ddrud, wrth i fenthycwyr a buddsoddwyr godi ffioedd gweinyddol a rheoli.

130. O ran cymhlethdod, roedd KPMG o'r farn bod contractau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn dal yn gymhleth ond awgrymwyd, os yw prosiect yn ceisio codi symiau sylweddol o gyfalaf preifat, y byddai'r contractau bob amser yn gymhleth.⁷⁵

131. Pan ofynnwyd a oedd o'r farn bod y Model Buddsoddi Cydfuddiannol wedi dysgu o'r model PFI ynghylch contractau anhyblyg, dywedodd PwC fel a ganlyn:

“PPP should only really be used where you have certainty over the specification and the demand for the asset over the long term. I know the MIM model has looked to address some of that and I know work has been done around the change regime and so on to try and address some of that, but I think we do need to be honest with ourselves that these remain reasonably rigid contracts.”⁷⁶

132. Cyfeiriodd PwC hefyd at broblemau gyda chontractau anhyblyg sy'n cloi'r sector cyhoeddus i brosiectau tymor hir lle mae'r galw wedi gostwng:

“Where I've seen authorities come unstuck with these is where the demand for the asset has fallen off over time and they are then locked into a long-term revenue obligation where, perhaps, the utilisation of the asset isn't there.”⁷⁷

133. Roedd enghraifft o hyn yn adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol lle mae Cyngor Dinas Lerpwl yn parhau i dalu tua £4 miliwn y flwyddyn am Ysgol Uwchradd Parklands, sy'n wag.

134. Canolbwyntiodd y Gweinidog ar eithrio gwasanaethau meddal, fel glanhau ac arlwyo. Yn ei barn hi, roedd y rheini'n bethau a arweiniodd at gontractau

⁷⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 19

⁷⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 173

⁷⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 173

anhyblyg ac yn brif feysydd o bryder a beirniadaeth allweddol yn y model PFI traddodiadol.⁷⁸

Goblygiadau refeniw

135. Canolbwyntiodd PwC ar y goblygiadau refeniw o ystyried y byddai cyrff cyhoeddus yn cytuno i rwymedigaeth refeniw tymor hir a fyddai'n gofyn am gynllunio ariannol cadarn:

“... the related point is that you are locked into a long-term expenditure profile. So, you need to look at that revenue commitment alongside your wider capital programme and look at it in the round and make sure that you're applying sensible, prudent financial planning and looking at all of that holistically.”⁷⁹

136. Ategwyd y farn hon gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a ddywedodd mai'r anfantais pennaf i awdurdodau lleol yw'r goblygiadau refeniw o ddefnyddio'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol oherwydd byddai hyn yn ymrwmo adnoddau refeniw'r dyfodol i'r gwariant cyfalaf cyfredol:

“Mae Llywodraeth Leol yn ymrwmo adnoddau refeniw'r dyfodol i wariant cyfalaf presennol, heb unrhyw sicrwydd o ran y trefniadau cyllido tymor hwy. Mae'n codi sefyllfa bosib lle gallai awdurdodau lleol fod yn cael trafferth dod o hyd i'r arian i'w cynnal, gan y bydd talu'r ffioedd cyfalaf (neu gyfwerth ar gyfer MIM) yn cael blaenoriaeth.”⁸⁰

137. Cytunodd y Gweinidog â'r angen i ystyried effaith rhaglenni cyfalaf Llywodraeth Cymru yn y dyfodol wrth feddwl am y lefel a'r math o fuddsoddiad sydd i'w wneud yng Nghymru.⁸¹

Ailgyllido

138. O fewn y model PPP, gall buddsoddwyr preifat ailgyllido'r prosiect yn ystod ei oes a allai arwain at arbedion sylweddol. Yn ôl yr Athro Holtham:

“... the idea of this MIM—the two elements—is to try and limit excess profits that can be made because people make excessive provision for initial risk, and then, when they refinance it at a lower interest rate, they

⁷⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 98

⁷⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 173

⁸⁰ CLILC tystiolaeth ysgrifenedig

⁸¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 18

make a large gain—(a) the state will share that gain through the 20 per cent, and (b) if it has managed to bring in some long-run investors initially, that also reduces the scope for that kind of gain. So, that’s the thinking, I think.”⁸²

139. Soniodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn ei hadroddiad, er bod gan gontractau PFI fecanweithiau sy’n caniatáu i arbedion gael eu rhannu o ailgyllido, nid oedd fawr o gymhelliant weithiau i fuddsoddwyr gydweithredu.

140. Cyfeiriodd CIPFA at faterion contractiol yn ymwneud ag ailgyllido:

“You know, they have found situations where the procuring body didn’t realise the contract had been refinanced and those savings weren’t working their way through to the public body because of the original contract.”⁸³

Denu buddsoddiad preifat

141. Roedd y tystion o’r farn mai ffactor allweddol wrth ddenu buddsoddiad preifat oedd yr angen i Lywodraeth Cymru fod â rhestr sefydledig o brosiectau ar y gweill. Dywedodd yr SFT fod hyn yn bwysig i’r Alban fel y gallai ddenu buddsoddiad o’r fath:

“The publication of that pipeline, we find, is really important, because the market needs to know where the opportunities are coming from.”⁸⁴

142. Roedd PwC hefyd yn credu y byddai rhestr hyfyw o brosiectau yn hanfodol ar gyfer denu buddsoddwyr:

“From an investor point of view—investors in infrastructure and assets like pipeline—there is a cost in responding to projects like this. So, where investors can see a pipeline, that does increase appetite because they can see that there is a number of projects that they can potentially invest into.”⁸⁵

⁸² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 139

⁸³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 163

⁸⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 149

⁸⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Mehefin 2019, paragraff 163

143. Fodd bynnag, dywedodd KPMG fel a ganlyn: “MIM style project structures seek to pass significant risk to main contractors, few of whom in the UK [construction industry] have the financial standing to bear that risk”.⁸⁶

144. Ategwyd y farn hon gan dystiolaeth arall a gafwyd a oedd yn cwestiynu a fyddai contractwyr ar gael i gynnig am brosiectau a oedd â lefel o risg ac os na, beth fyddai hyn yn ei olygu i gynigion cystadleuol.

145. Dywedodd y Gweinidog y bu diddordeb amlwg gan y sector preifat ym mhrosiectau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol:

“There’s been a really high level of market interest in our MIM schemes. Every market event that we’ve done in Wales has been very well attended. We’ve got an event tomorrow for the schools project, and we have more than 100 delegates expected at that bidders’ day. And, obviously, the interest has turned into real bids. As Steven said earlier on, we’re in dialogue currently with three consortia for the delivery of the A465 scheme. So, there’s a great deal of interest in this.”⁸⁷

Galluoedd y sector cyhoeddus

146. Un o themâu'r sesiynau tystiolaeth oedd bod angen sylfaenol i'r sector cyhoeddus, o ystyried natur gymhleth contractau PPP, fod â galluoedd ac arbenigedd mewnol ar ddechrau prosiectau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol. Pwysleisiodd Dr Milcheva o Goleg Prifysgol Llundain fel a ganlyn:

“I think what is very important is probably to try to have an in-house expertise regarding the project management and the financial management, because we can see from private equity funds, for example, that having a very good understanding of the projects, the infrastructure projects, is very important, and it’s not a straightforward thing.”⁸⁸

147. Ategwyd y farn hon gan yr SFT a ddywedodd:

“I think there’s a big point about capacity and capability. These are complicated contracts... So, having the capacity and capability to understand that, to handle it, both in the individual authorities that are doing the procurement, and as a central body developing the contracts

⁸⁶ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS06 KPMG

⁸⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 120

⁸⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 13

and assuring that they're being progressed right through the procurement process and that they're managed right, is really, really important.”⁸⁹

148. Gwnaeth yr SFT sylw pellach bod y sefydliad wedi'i greu i gadw rhywfaint o'r capasiti a'r gallu hwnnw i'w ddefnyddio ar draws y sector cyhoeddus.⁹⁰

149. O ystyried bod prosiectau PPP hefyd yn cael eu darparu dros y tymor hir, roedd tystiolaeth a gafwyd gan y Pwyllgor yn tynnu sylw at y pwysigrwydd bod y sector cyhoeddus yn rheoli contractau'n effeithiol trwy gydol oes prosiect.

Cyfeiriodd KPMG at broblemau a wynebwyd gan y sector cyhoeddus a oedd yn ymwneud â rheoli contractau'n barhaus:

“Contracts get passed down. The people that deliver a deal—these are at times 25 to 30-year deals—people will deliver a deal, they'll work hard for 18 months to get a deal done, and they'll move on in their careers, move on to something else. The detail of those negotiations and why something was done and what was there can get lost... It'll get passed, passed, passed down the chain to new employees and the knowledge gets lost and the expertise gets lost.”⁹¹

150. Pwysleisiodd KPMG fod angen buddsoddiad sylweddol ar reoli contractau'n barhaus a bod angen i'r llywodraeth feddwl sut y byddai'n cefnogi'r partïon a fydd yn rhedeg y contractau hyn fel y gallant eu rheoli'n iawn.

151. Barn y Partneriaethau Lleol, sydd wedi cefnogi Llywodraeth Cymru ar ddatblygu a gweithredu'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yng Nghymru, oedd bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r galluoedd angenrheidiol ar waith i helpu i gyflwyno prosiectau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol:

“The Welsh Government have been pretty demanding in making sure they get the right type of resource to help these projects—people with the right experience to deliver these projects. Certainly, from our perspective, they've been quite demanding, and it's—. I am confident they've got the right people—not just at the procurement phase; we need to be thinking about the ongoing management of these contracts. It does not end when a project agreement is signed. And in terms of governance, again, the structures are there, in place. It is early

⁸⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 197

⁹⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 197

⁹¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 41

days and therefore those involved in those governance structures are, no doubt, learning as they go along. But, yes, the signs are positive, is what I would say.”⁹²

152. Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi defnyddio arbenigwyr masnachol i sicrhau bod ganddi'r sgiliau angenrheidiol i gaffael cynlluniau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol a chydabu hefyd yr angen am reoli contractau yn effeithiol dros dymor hwy'r prosiect. O ganlyniad, mae Llywodraeth Cymru yn ystyried gwahanol opsiynau ar gyfer rheoli contractau:

“A prudent approach would be to have contract managers in place before you reach financial close on a contract, so that they know the contract and so that we have a little more time to work through the options. There are different ways of doing it. You heard in the UK Chancellor's statement last year that they were creating a centre of excellence. That's one option we could choose to follow. The Scottish Futures Trust has its own commercial experts for contract management. That's another approach we could follow. So there are a number of options that we need to work through over the late summer and autumn.”⁹³

Prosiectau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol

153. Cytunwyd bod Llywodraeth Cymru wedi dewis prosiectau priodol i'w cyflawni drwy'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol. Roedd y dystiolaeth a gafwyd yn canolbwyntio ar yr angen am ddewis prosiectau yr ystyrir eu bod yn sefydlog dros gyfnod, fel ffyrdd, ysgolion ac ysbytai. Dywedodd Capital Law fel a ganlyn:

“It's those that are scalable, so it's the big value projects, and it's those that have that can be clearly defined, I think. Highways are a very good example. It's clear what you require out of a highway project. It's clear, to an extent, where risks sit with highway projects.”⁹⁴

154. Nid ystyrir bod prosiectau â gofynion cymhleth, asedau technoleg uchel a phrosiectau arloesol yn briodol i'w cyflawni drwy'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol. Dywedodd yr SFT hefyd nad y prosiectau llai yw'r gorau o

⁹² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Mai 2019, paragraff 301

⁹³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Gorffennaf 2019, paragraff 168

⁹⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Mai 2019, paragraff 117

reidrwydd, oherwydd y costau cymharol uchel o ran trafodion wrth daro bargaen gyllid.⁹⁵

Safbwynt y Pwyllgor

155. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y diffyg dylanwad a gafodd y sector cyhoeddus ar gcontractau PFI anhyblyg. Mae'n anodd penderfynu a yw'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn galluogi cyrff cyhoeddus i gael mwy o ddylanwad dros gcontractau a gwneud penderfyniadau. Mae'r Pwyllgor yn gobeithio y bydd Llywodraeth Cymru yn gweithio i sicrhau y bydd gan gcontractau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol rywfaint o hyblygrwydd, gan ganiatáu i'r sector cyhoeddus gael mwy o ddylanwad.

156. Mae'r Pwyllgor wedi ei galonogi fod prosiectau'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol yn denu diddordeb sylweddol o du'r sector preifat. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cydnabod y goblygiadau refeniw i awdurdodau lleol yn y dyfodol o ddefnyddio'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol. Cred y Pwyllgor fod yn rhaid i Lywodraeth Cymru weithio'n agos gydag awdurdodau lleol i sicrhau bod y goblygiadau refeniw yn y dyfodol yn cael eu rheoli'n briodol.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu lefel yr arbenigedd sydd ar waith ar gyfer rheoli contractau, a chymryd camau i gynnal yr arbenigedd hwn i sicrhau y caiff prosiect ei gyflawni'n effeithiol trwy gydol ei oes.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i ddefnyddio'r Model Buddsoddi Cydfuddiannol ar gyfer prosiectau sy'n gofyn am barhad dros oes y contract a lle gall y sector preifat ddarparu'r gwerth am arian mwyaf.

Modelau cyllid amgen

157. Soniodd yr SFT am ystod o fodelau cyllid sy'n cael eu defnyddio yn yr Alban i ddatgloi buddsoddiad preifat:

Rhaglen "Hub"

Cynllun cyflenwi partneriaeth cyhoeddus-preifat yw Hub a ddatblygwyd gan y Scottish Futures Trust. Mae'r model Hub yn gweithredu ar draws pum ardal ddaearyddol gyda chwmni cyfyngedig preifat annibynnol neu "HubCo" ym mhob un. Cyfanswm gwerth y rhaglen Hub yw tua £3 biliwn ac fe'i sefydlwyd i

⁹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 223

ddarparu rhaglen o fuddsoddiadau ar draws seilwaith cymunedol fel ysgolion, canolfannau iechyd a chyfleusterau cymunedol eraill.

158. Dywed yr SFT fod model yr Hub wedi sicrhau gwerth am arian ar draws prosiectau llai drwy ddefnyddio dull rhaglen i sicrhau cysondeb, lleihau costau trafodion a datblygu trefniadau partneriaeth tymor hwy rhwng y sectorau cyhoeddus a phreifat.⁹⁶

Sbarduno Twf

Prif amcan y dull Sbarduno Twf yw darparu dull o gyllido seilwaith y sector cyhoeddus sy'n ysgogi buddsoddiad gan y sector preifat a'r economi ehangach.

Mae'r model yn cydnabod ac yn casglu effeithiau economaidd, ariannol a chymdeithasol y buddsoddiadau hyn, ac yn sefydlu dull o "dalau yn ôl canlyniadau" sy'n seiliedig ar effeithiau wedi'u modelu.

Ar hyn o bryd mae dau gynllun Sbarduno Twf ar waith. Bydd datblygiad St James yng Nghaeredin yn datgloi £1 biliwn ar gyfer datblygiad manwerthu, hamdden, gwestai a thai preswyl newydd yng nghanol y ddinas. Bydd cynllun Dundee Waterfront yn denu £60 miliwn o fuddsoddiad gan Lywodraeth yr Alban i gefnogi'r datblygiad ehangach ar y glannau, sy'n werth £1 biliwn.

159. Yn ôl yr SFT:

"What we've tried to do there is to work with councils and with the Scottish Government where the Government has wanted some outcomes to be delivered from a package of investment and a local authority has borrowed to finance infrastructure that has allowed those outcomes to be delivered."⁹⁷

Yr Ymddiriedolaeth Tai Genedlaethol

Mae rhaglen yr Ymddiriedolaeth Tai Genedlaethol yn darparu cartrefi fforddiadwy trwy bartneriaethau atebolrwydd cyfyngedig (LLPs) a sefydlwyd rhwng yr SFT, Awdurdodau Lleol a datblygwyr preifat.

160. Mewn perthynas â rhaglen yr Ymddiriedolaeth Tai Genedlaethol, sy'n defnyddio pwerau benthycu awdurdodau lleol gyda gwarant gan y llywodraeth ac

⁹⁶ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS06 KPMG

⁹⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 247

ecwiti preifat i adeiladu tai fforddiadwy, dywedodd yr SFT fod 2,000 o gartrefi wedi'u darparu drwy'r cynllun hwn.⁹⁸

Ariannu drwy Gynyddrannau Treth (TIF)

Yng Nghyllideb yr Alban 2019-20 disgrifir Ariannu drwy Gynyddrannau Treth (TIF) fel math arloesol o gyllid lle mae cynghorau'n cadw refeniw treth yn y dyfodol i ariannu buddsoddiad seilwaith cyfredol a datgloi datblygiad sylweddol yn y sector preifat.

Rhaid i brosiect TIF ddangos y bydd y seilwaith galluogi yn cynhyrchu refeniw ychwanegol gan y sector cyhoeddus i ad-dalu anghenion ariannu'r seilwaith galluogi.

Ar hyn o bryd mae pedwar prosiect TIF yn cael eu cynnal, gyda bron £187 miliwn o fuddsoddiad gan y cyngor, gyda dau arall yn cael eu datblygu a'u dwyn ymlaen i greu achos busnes llawn i'w gymeradwyo.

161. Mae TIF⁹⁹ yn ceisio dal refeniw cynyddrannol a gynhyrchir yn lleol gan y sector cyhoeddus (ee cyfraddau busnes) na fyddai wedi codi oni bai am fuddsoddiad mewn seilwaith "galluogi" yn y sector cyhoeddus. Esboniodd yr SFT nad yw TIF yn cael ei ddefnyddio ar gyfer llawer o brosiectau:

"What we've demonstrated there is that they're pretty tricky, actually, because it requires quite a lot of things to come together at a point in time, and it allows local authorities to take risk and things; it doesn't give them extra money. It allows them to retain rates. So, there's quite a limited set of circumstances, I would say, where that will work. But it is one of the tools in the box."¹⁰⁰

162. Pan ofynnwyd a oedd modelau amgen y gallai Llywodraeth Cymru eu hystyried o bosibl, soniodd KPMG am y model Sylfaen Asedau a Reoleiddir (RAB), a fyddai'n caniatáu i Lywodraeth Cymru gynnal rheolaeth a dylanwad trwy reoleiddio yn hytrach nag ariannu.

⁹⁸ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS06 KPMG

⁹⁹ Mae arian a gedwir gan awdurdod lleol o dan TIF yn arian nad yw ar gael i'w rannu ymhlith yr awdurdodau lleol eraill fel rhan o'r gyfran o'r Cyllid Allanol Cyfun (AEF) sy'n ardrethi annomestig a rennir.

¹⁰⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2019, paragraff 247

Y Model Sylfaen Asedau a Reoleiddir

Mae'r model yn asesu gwerth yr asedau a ddefnyddir wrth gyflawni swyddogaeth a reoleiddir ac fe'i defnyddiwyd i ddatgloi cyfalaf preifat yn y diwydiannau trosglwyddo trydan, dŵr a thrafnidiaeth.

163. Awgrymodd KPMG hefyd nad y prif ystyriaeth, wrth symud i werth am arian a mynd i'r afael â methiant y farchnad, yw gwneud penderfyniadau am gyrchu cyllid ar sail y fantolen. Byddai hyn yn caniatáu gwell partneriaeth rhwng y sector cyhoeddus a'r sector preifat trwy fodelau cyllido amgen fel;

- Cymryd risg wedi'i dargedu – gallai'r Llywodraeth warantu risgiau penodol fel digwyddiadau sydd ag effaith uchel ond â thebygolrwydd isel trwy fath o warant cyllido.
- Cyllido ar y cyd – gallai hyn fod trwy gyfraniadau cyfalaf y sector cyhoeddus ochr yn ochr â chyllid preifat.
- Cyllid cymysg – mae'r bargeinion yn gymhleth ac wedi'u teilwra'n benodol, ac mae angen eu hystyried ar sail beth yw'r math gorau o ymyrraeth gan y Llywodraeth i wneud i'r prosiect ddigwydd.¹⁰¹

Safbwynt y Pwyllgor

164. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r modelau cyllido amgen y cyfeiriwyd atynt yn ystod yr ymchwiliad ac mae'n credu ei bod yn werth archwilio dulliau ychwanegol o ariannu, mewn ymgais i fod yn fwy arloesol gyda'r cyllid sydd ar gael ac i alluogi sefydliadau i gael gafael ar fuddsoddiad preifat pellach ar gyfer prosiectau cyfalaf yng Nghymru.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi'r wybodaeth ddiweddaraf am unrhyw ystyriaeth y mae wedi'i rhoi i ddefnyddio modelau cyllido amgen i ddatgloi buddsoddiad preifat pellach ar gyfer prosiectau cyfalaf yng Nghymru.

¹⁰¹ Tystiolaeth Ysgrifenedig: CFS06 KPMG

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgrifiadau'r holl sesiynau tystiolaeth lafar ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
1 Mai 2019	<p>Gerald Holtham, Athro Hodge ym maes Economeg Ranbarthol</p> <p>Dr Stanimira Milcheva, Athro Cyswllt ym maes Cyllid Seilwaith ac Eiddo Tiro, Coleg Prifysgol Llundain</p> <p>Peter Reekie, Prif Weithredwr, Scottish Futures Trust</p>
9 Mai 2019	<p>David Ward, Prif Weithredwr, Grŵp Tirion</p> <p>Howel Jones, Cyfarwyddwr Corfforaethol, Rhaglenni a Phrosiectau, Partneriaethau Lleol</p> <p>Rosie Pearson, Cyfarwyddwr Corfforaethol Datblygu Busnes, a Chyfarwyddwr Rhaglen PPP a PFI, Partneriaethau Lleol</p>
15 Mai 2019	<p>Gwyn Llewelyn, Cyfarwyddwr, Cynghori Seilwaith, KPMG LLP</p> <p>Stuart Pearson, Uwch Swyddog Cyswllt - Adeiladu, Ynni a Phrosiectau, Capital Law</p>
5 Mehefin 2019	<p>Jon Rae, Cyfarwyddwr Adnoddau, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru</p> <p>Chris Moore, Cyfarwyddwr Gwasanaethau Corfforaethol, Cyngor Sir Caerfyrddin</p> <p>Tim Jones, Cyfarwyddwr, Cynghori Ariannol, Deloitte LLP</p> <p>Alan Bermingham, Rheolwr Polisi, Llywodraethau, Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth</p>
19 Mehefin 2019	Preifat
17 Gorffennaf 2019	<p>Rebecca Evans AC, y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd</p> <p>Andrew Jeffreys, Cyfarwyddwr y Trysorly, Llywodraeth Cymru</p> <p>Steven Davies, Dirprwy Gyfarwyddwr Cyllid Arloesol, Llywodraeth Cymru</p>

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Mae'r holl ymatebion i'r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Sefydliad	Cyfeirnod
Grŵp Tirion (Saesneg yn unig)	CFS 01
Archwilydd Cyffredinol Cymru	CFS 02
Banc Datblygu Cymru (Saesneg yn unig)	CFS 03
Scottish Futures Trust (Saesneg yn unig)	CFS 04
Gerald Holtham (Saesneg yn unig)	CFS 05
KPMG (Saesneg yn unig)	CFS 06
Capital Law (Saesneg yn unig)	CFS 07

Gwybodaeth ychwanegol

Teitl	Dyddiad
Llythyr gan Brif Ysgrifennydd y Trysorlys - Ymchwiliad i ffynonellau cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru (Saesneg yn unig)	2 Ebrill 2019
Llythyr gan y Gwir Anrhydeddus Alun Cairns AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru - Ymchwiliad i ffynonellau cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru (Saesneg yn unig)	10 Ebrill 2019
Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus	14 Mai 2019
Llythyr at y Prif Ysgrifennydd at y Trysorlys	3 Mai 2019
Llythyr at y Gwir Anrhydeddus Alun Cairns AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru 3 Mai 2019	3 Mai 2019
Tystiolaeth ysgrifenedig: Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	5 Mehefin 2019
Llythyr gan Brif Ysgrifennydd y Trysorlys (Saesneg yn unig)	6 Mehefin 2019
Papur gan y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd	3 Gorffennaf 2019