

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Cyllid

Pwerau Benthyc a Dulliau Arloesol o  
Ddefnyddio Arian Cyfalaf  
Gorffennaf 2012



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

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:  
**[www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)**

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

Y Pwyllgor Cyllid  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8409  
Ffacs: 029 2089 8021  
E-bost: [PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk](mailto:PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2012

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

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Cyllid

Pwerau Benthyc a Dulliau Arloesol o  
Ddefnyddio Arian Cyfalaf  
Gorffennaf 2012



## Y Pwyllgor Cyllid

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyllid yw gweithredu'r swyddogaethau a nodir yn Rheol Sefydlog 19. Mae hyn yn cynnwys ystyried y defnydd o adnoddau gan Gomisiwn y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, ac yn benodol cyflwyno adroddiad yn ystod cylch blynyddol y gyllideb. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwario arian o Gronfa Gyfunol Cymru.

## Aelodau cyfredol y Pwyllgor



**Jocelyn Davies (Cadeirydd)**  
Plaid Cymru  
Dwyrain De Cymru



**Peter Black**  
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru  
Gorllewin De Cymru



**Christine Chapman**  
Llafur Cymru  
Cwm Cynon



**Paul Davies**  
Ceidwadwyr Cymreig  
Preseli Sir Benfro



**Mike Hedges**  
Llafur Cymru  
Dwyrain Abertawe



**Ann Jones**  
Llafur Cymru  
Dyffryn Clwyd



**Julie Morgan**  
Llafur Cymru  
Gogledd Caerdydd



**Ieuan Wyn Jones**  
Plaid Cymru  
Ynys Môn

# Cynnwys

---

<b>Rhagair y Cadeirydd</b> .....	<b>5</b>
<b>Argymhellion y Pwyllgor</b> .....	<b>6</b>
<b>Cyflwyniad</b> .....	<b>9</b>
Pwy ydym ni? .....	9
Beth yw'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru? .....	9
Beth oedd ein hymchwiliad yn ei ystyried? .....	9
Sut y cynhaliwyd ein hymchwiliad? .....	10
Cynghorydd arbenigol .....	10
Tystiolaeth .....	11
<b>1. Benthycia</b> .....	<b>12</b>
Pam mae llywodraethau yn benthycia? .....	12
Pwerau benthycia ledled y DU .....	13
Gweinyddiaethau datganoledig .....	13
Gogledd Iwerddon .....	14
Yr Alban .....	14
Llywodraeth leol Cymru .....	15
Llywodraeth Cymru.....	16
Benthycia awdurdodau lleol .....	18
Cefndir.....	18
Benthycia darbodus .....	18
Mesurau rheoli ar fenthycia.....	19
Defnyddio pwerau benthycia: trefniadau llywodraethu.....	22
Llywodraeth leol .....	22
Llywodraeth Cymru.....	23
Ffynonellau benthycia.....	24
Llywodraeth leol .....	24
Llywodraeth Cymru.....	26
Bondiau gweinyddiaethau datganoledig .....	27
Trethiant a benthycia.....	28

Llywodraeth leol .....	28
Cyfrif Refeniw Tai .....	29
Llywodraeth Cymru.....	30
<b>2. Hyblygrwydd cyllideb.....</b>	<b>33</b>
Prosiectau seilwaith mawr .....	33
Trosglwyddiadau adnoddau i gyfalaf.....	34
Arbed cronfeydd heb eu gwario .....	35
<b>3. Modelau cyllido arloesol.....</b>	<b>39</b>
Modelau a gyllidir gan refeniw .....	39
Llywodraeth leol .....	40
Model Nad yw'n Dosbarthu Elw .....	41
Ariannu drwy Gynyddrannau Treth.....	44
Lloegr .....	44
Yr Alban.....	44
Cymru .....	45
Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi .....	47
Menter Benthycu Llywodraeth Leol .....	47
<b>4. Capasiti a gallu.....</b>	<b>49</b>
Llywodraeth leol Cymru .....	49
Scottish Futures Trust.....	50
Canolfan arbenigedd yng Nghymru?.....	53
<b>5. Rheoli asedau .....</b>	<b>55</b>
Llywodraeth leol .....	55
Llywodraeth Cymru.....	55
Rheoli asedau'r sector cyhoeddus .....	56
<b>Atodiad A: Tystion.....</b>	<b>58</b>
<b>Atodiad B: Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig .....</b>	<b>59</b>
<b>Atodiad C: Ymatebion i'r Ymgynghoriad .....</b>	<b>60</b>

## Rhagair y Cadeirydd

---

Mewn byd o gyllidebau cyfalaf sy'n gostwng ac amgylchiadau economaidd tynn, mae'n bwysicach nag erioed bod llywodraethau'n gallu defnyddio adnoddau prin yn effeithiol i fuddsoddi arian cyfalaf yn ôl yr angen a fydd, ohono'i hun, yn gallu bod yn sbardun i gefnogi twf economaidd.

Yn ystod ein hymchwiliad, rydym wedi bwrw golwg ar y trefniadau benthyca sydd ar waith ledled y DU ar hyn o bryd ac wedi ystyried y pwerau y dylid eu rhoi i Lywodraeth Cymru. Rydym wedi ystyried y gwersi y gellir eu dysgu o brofiadau llywodraeth leol o fenthyca, ac o weithredu dulliau rheoli i sicrhau bod benthyca o'r fath yn fforddiadwy, yn gynaliadwy ac yn ddarbodus.

Rydym wedi ystyried ffynonellau eraill o hyblygrwydd ariannol, a modelau cyllido cyfalaf arloesol y gallai Llywodraeth Cymru eu defnyddio i gefnogi a sbarduno ei rhaglen buddsoddi cyfalaf. Rydym hefyd wedi ystyried mecanweithiau i rannu arferion gorau, sbarduno arloesedd, sicrhau dull cadarn o reoli asedau a chefnogi datblygiad sgiliau a galluoedd.

Rydym wedi gwneud cyfres o argymhellion yn sgil y dystiolaeth a glywsom. Mae gan lawer o'r rhain gysylltiad agos â gwaith Comisiwn Silk, a'n gobaith yw y bydd y Comisiwn yn rhoi sylw priodol i'n hargymhellion wrth wneud ei waith. Rydym hefyd wedi gwneud argymhellion sy'n ymwneud ag agweddau ar gyllido sydd eisoes o fewn cymhwysedd Llywodraeth Cymru, a'n gobaith yw y byddant yn cael eu datblygu.

Rydym yn ddiolchgar i bawb sydd wedi rhoi tystiolaeth yn ystod ein hymchwiliad, ac yn arbennig i'n cynghorydd arbenigol, Angela Scott, sydd wedi rhoi cymorth a chynghor defnyddiol iawn.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i holl aelodau'r Pwyllgor Cyllid am eu cyfraniadau gydol yr ymchwiliad hwn.

## Argymhellion y Pwyllgor

---

Mae argymhellion y Pwyllgor i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth a'r casgliadau ategol:

**Argymhelliad 1.** Dylai Llywodraeth Cymru gael y pwerau i fenthycu, heb effeithio'n negyddol ar grant bloc Cymru, at ddibenion cyllido gwariant cyfalaf. **(Tudalen 17)**

**Argymhelliad 2.** Dylid rhoi pwerau benthycu cyfalaf ar sylfaen ddeddfwriaethol gadarn os rhoddir hwy i Lywodraeth Cymru. **(Tudalen 17)**

**Argymhelliad 3.** Pe bai pwerau benthycu yn cael eu rhoi i Lywodraeth Cymru, dylai Llywodraeth Cymru a Thrysorlys Ei Mawrhydi drafod fframwaith o fesurau rheoli gyda'r hyblygrwydd mwyaf posibl i fenthycu'n effeithiol i ymateb i anghenion buddsoddi. Dylid adlewyrchu'r fframwaith a drafodir yn y *Statement of Funding Policy*. **(Tudalen 21)**

**Argymhelliad 4.** Er mwyn sicrhau'r hyblygrwydd mwyaf posibl i Lywodraeth Cymru pe bai'n derbyn pwerau benthycu, ac er mwyn parhau cyfrifoldebau cyllidol a macroeconomaidd Trysorlys Ei Mawrhydi, dylai Llywodraeth Cymru a Thrysorlys Ei Mawrhydi drafod protocol er mwyn cytuno ar derfyn benthycu cenedlaethol, os yw hynny'n ofynnol yn ôl amgylchiadau economaidd. **(Tudalen 22)**

**Argymhelliad 5.** Pe bai Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthycu, dylid cyflwyno argymhellion ar gyfer y terfynau uchaf ar ei gofynion benthycu, gan arddangos fforddiadwyedd, cynaliadwyedd a darbodusrwydd, i'r Cynulliad o fewn y cynnig cyllidebol. **(Tudalen 24)**

**Argymhelliad 6.** Pe bai Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthycu, dylid trafod protocol â Thrysorlys Ei Mawrhydi er mwyn sicrhau y byddai Llywodraeth Cymru yn cael ei hysbysu'n ddigon cynnar ynglŷn ag unrhyw symudiadau arfaethedig neu argymelledig i gyfraddau'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol neu'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus. **(Tudalen 26)**



**Argymhelliad 7.** Dylai unrhyw ddeddfwriaeth a fyddai'n rhoi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru gynnwys darpariaeth sy'n caniatáu i Weinidogion Trysorlys Ei Mawrhydi roi'r pŵer i Lywodraeth Cymru gyhoeddi bondiau. **(Tudalen 28)**

**Argymhelliad 8.** Dylai Comisiwn Silk ystyried a yw datganoli pwerau amrywio trethi yn hanfodol cyn rhoi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru, neu a ddylid canolbwyntio ar a yw benthyca yn fforddiadwy, yn ddarbodus ac yn gynaliadwy, waeth beth fo'r pwerau amrywio treth. **(Tudalen 32)**

**Argymhelliad 9.** Dylai Llywodraeth Cymru gynnal trafodaethau ymchwiliol gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi am y posibilrwydd o ddwyn ymlaen cyllidebau cyfalaf y dyfodol lle'n briodol, yn enwedig mewn perthynas â phrosiectau seilwaith mawr. **(Tudalen 34)**

**Argymhelliad 10.** Dylai Llywodraeth Cymru allu newid dyraniadau cyllideb ei therfyn gwariant adrannol o adnoddau i gyfalaf yn ystod y flwyddyn heb orfod cael cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi. **(Tudalen 35)**

**Argymhelliad 11.** Yn ei thrafodaethau gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi, dylai Llywodraeth Cymru drafod addasiadau i'r System Cyfnewid Cyllidebau, gan gynnwys cael gwared ar y cap ar lefel y tanwariant y gellir ei dwyn ymlaen, gyda golwg ar gynyddu hyblygrwydd cyllidebol. **(Tudalen 38)**

**Argymhelliad 12.** O ystyried y gostyngiadau yn ei chyllidebau cyfalaf, dylai Llywodraeth Cymru ystyried defnyddio modelau a gyllidir gan refeniw, gan gynnwys modelau Nad ydynt yn Dosbarthu Elw, fel ffynhonnell amgen o gyllid ar gyfer buddsoddiadau cyfalaf, yn amodol ar asesiadau cadarn o werth am arian. Dylid ystyried yr amheuan ynghylch y dull o asesu gwerth am arian Menter Cyllid Preifat traddodiadol. **(Tudalen 43)**

**Argymhelliad 13.** Dylai Llywodraeth Cymru ystyried canlyniadau'r adolygiad o ardrethi busnes, a'r gwersi y gellid eu dysgu o gynlluniau peilot Ariannu drwy Gynyddrannau Treth mewn manau eraill yn y DU, ac ystyried manteision cynnal prosiectau peilot yng Nghymru. **(Tudalen 46)**

**Argymhelliad 14.** Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a oes gan ei hadrannau'r cymysgedd iawn a'r safon iawn o'r sgiliau a'r galluedd

sydd eu hangen i ddatblygu, cynllunio a defnyddio modelau ariannol arloesol a benthycu, pe bai'n cael y pwerau i wneud hynny.

**(Tudalen 50)**

**Argymhelliad 15.** Gan ystyried y gwersi y gellid eu dysgu o sefydlu canolfan arbenigedd yn yr Alban, dylai Llywodraeth Cymru ystyried rhoi trefniadau ar waith i sicrhau bod gan sector cyhoeddus cyfan Cymru fynediad i ffynhonnell arbenigedd ganolog sy'n ategu'r gallu a'r capasiti sy'n bodoli'n barod. Byddai'n hanfodol na fyddai costau'r trefniadau hyn yn fwy nag unrhyw fuddiannau.

**(Tudalen 54)**

**Argymhelliad 16.** Dylai Llywodraeth Cymru gomisiynu asesiad annibynnol o ansawdd rheoli asedau ledled y sector cyhoeddus yng Nghymru, gyda ffocws penodol ar adolygu'r systemau sydd ar waith er mwyn sicrhau bod anghenion buddsoddi'n cael eu herio'n gadarn. Yn amodol ar ganfyddiadau asesiad o'r fath, dylai Llywodraeth Cymru ystyried y gwersi y gellid eu dysgu gan yr Alban ar rôl corff annibynnol i herio'r asesiad o anghenion buddsoddi gan gyrrff cyhoeddus.

**(Tudalen 56)**

**Argymhelliad 17.** Dylai Llywodraeth Cymru ystyried gwersi y gellid eu dysgu gan yr Alban ar rôl corff annibynnol i gydlynu'r gwaith o gynllunio rheolaeth asedau a gwneud penderfyniadau ar draws ffiniau amlasiantaeth.

**(Tudalen 57)**

## Cyflwyniad

---

### Pwy ydym ni?

1. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn bwyllgor trawsbleidiol o Gynulliad Cenedlaethol Cymru, sy'n cynnwys Aelodau o'r pedair plaid wleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad.
2. Nid ydym yn rhan o Lywodraeth Cymru. Yn hytrach, rydym yn gyfrifol am adrodd ar argymhellion a gyflwynir i'r Cynulliad gan Weinidogion Cymru sy'n ymwneud â defnyddio adnoddau. Rydym hefyd yn gallu ystyried ac adrodd ar unrhyw faterion eraill sy'n gysylltiedig â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru neu sy'n effeithio arno.

### Beth yw'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru?

3. Ar 11 Hydref 2011, lansiodd y Gwir Anrhydeddus Cheryl Gillan AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru ("Comisiwn Silk"). Cyfnod cyntaf gwaith Comisiwn Silk, y bydd yn adrodd arno yn hydref 2012, fydd:

"Adolygu'r achos dros ddatganoli pwerau cyllidol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac argymell pecyn o bwerau a fyddai'n gwella atebolrwydd ariannol y Cynulliad, sy'n gyson ag amcanion cyllidol y Deyrnas Unedig ac yn debygol o dderbyn cefnogaeth eang."<sup>1</sup>

4. Mae Cylch Gorchwyl Comisiwn Silk yn hepgor yn bendodol unrhyw ystyriaeth i argymhellion y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru ("Comisiwn Holtham") i ddiwygio Fformiwla Barnett.

### Beth oedd ein hymchwiliad yn ei ystyried?

5. Fel Pwyllgor, roeddem yn awyddus i ychwanegu gwerth at waith Comisiwn Silk, ac osgoi unrhyw ddyblygu gwaith wrth ei adolygu. Yn ein cyfarfod ar 25 Ionawr 2012, cytunwyd gennym i ystyried agweddau ar ariannu a chyllido datganoli yng Nghymru gyda golwg ar lywio adroddiad Rhan 1 Comisiwn Silk.<sup>2</sup> Yn benodol, cytunwyd i:

---

<sup>1</sup> Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Cylch Gorchwyl*, Hydref 2011

<sup>2</sup> Cofnodion y Pwyllgor Cyllid FIN(4)-02-12, 25 Ionawr 2012

- archwilio i ba raddau y gellid rhoi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru, gan edrych ar wersi a ddysgwyd o brofiad awdurdodau lleol yn sgîl eu pwerau benthyca cyfredol; ac
- ystyried dulliau arloesol y gellid eu defnyddio gan Lywodraeth Cymru i ysgogi arian cyfalaf ar gyfer prosiectau seilwaith, heb effeithio'n negyddol ar floc Cymru, gan gynnwys i ba raddau y byddai modd defnyddio pwerau benthyca cyfredol awdurdodau lleol a sefydliadau eraill.

6. Er mwyn gwneud hyn, cytunwyd gennym i edrych ar:

- y camau a gymerwyd gan awdurdodau lleol i benderfynu ar eu terfynau benthyca darbodus ac i gadw golwg ar y terfynau hynny, a sut y gwneir hyn;
- lefelau amrywiol benthyca darbodus a ddefnyddir gan awdurdodau lleol yng Nghymru ac unrhyw resymau dros y gwahaniaethau hynny;
- trosolwg o natur y prosiectau lle y defnyddiwyd benthyca heb gymorth, ac a oes rhesymau penodol dros hyn;
- gwersi a ddysgwyd gan awdurdodau lleol am fenthyca darbodus gan gynnwys effaith ad-daliadau yn y tymor hir;
- sut y gellid defnyddio benthyca awdurdodau lleol i roi hwb i faint y cyfalaf sydd ar gael ar gyfer seilwaith Cymru;
- unrhyw gamau eraill a ystyrir gan awdurdodau lleol i ariannu gwariant cyfalaf;
- dulliau eraill o ysgogi arian cyfalaf a ystyrir gan Lywodraeth Cymru wrth baratoi ei Chynllun Seilwaith gan gynnwys y posibilrwydd o roi hwb i fenthyca gan awdurdodau lleol a sefydliadau eraill; ac
- ymchwilio i ddulliau cyfalaf arloesol a gynigwyd mewn rhannau eraill o'r DU, sut y cawsant eu datblygu a'u defnyddio, a phan fo'n bosibl, sut y maent wedi perfformio.

**Sut y cynhaliwyd ein hymchwiliad?**

### ***Cynghorydd arbenigol***

7. O ystyried ei natur dechnegol iawn, cytunwyd gennym y byddai ein hymchwiliad yn elwa ar gymorth cynghorydd arbenigol. Yn unol â gweithdrefnau'r Cynulliad ar gyfer penodi cynghorwyr i bwyllgorau, yn

ein cyfarfod ar 20 Chwefror 2012 penodwyd Angela Scott, Pennaeth Rhanbarthau ar gyfer Grŵp y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth ("CIPFA").<sup>3</sup> Mae profiad Angela o weithio gyda phwyllgorau seneddol, ei chefnidir polisi a technegol ym maes cyllid cyhoeddus, a'i phrofiad o weithio gyda Llywodraeth yr Alban ar fenthycia darbodus wedi bod yn ddefnyddiol iawn i ni yn ein hymchwiliad.

### ***Tystiolaeth***

8. Yn ystod ein hymchwiliad cyhoeddwyd galwad gyffredinol gennym am dystiolaeth a chynhaliwyd ymgynghoriad ysgrifenedig wedi'i dargedu ymhlith Cyfarwyddwyr Cyllid awdurdodau lleol. Hefyd, derbyniwyd tystiolaeth ysgrifenedig a llafar gennym gan unigolion a sefydliadau amrywiol. Mae rhestr lawn o'r rhai y derbyniwyd tystiolaeth ganddynt ac a ymatebodd i'r ymgynghoriad yn Atodiadau A, B a C.

---

<sup>3</sup> Cofnodion y Pwyllgor Cyllid FIN(4)-03-12, 20 Chwefror 2012

# 1. Benthycia

---

## Pam mae llywodraethau yn benthycia?

“Borrowing does not represent ‘new’ money, rather it changes the time at which money becomes available.”<sup>4</sup>

9. Mae benthycia yn rhoi mwy o hyblygrwydd i lywodraethau, boed yn lleol neu ganolog, ynglŷn â phryd a sut maent yn defnyddio adnoddau. Y canlyniad yw y gall fod yn bosibl, hyd yn oed o ystyried y costau sy'n gysylltiedig â benthycia, i gyllido asedau neu brosiectau na fyddent yn fforddiadwy fel arall o bosibl drwy gyllidebau arferol. Nid yw hyn yn cyfateb i gynnydd yn y setliad ariannol, ond mwy o ymreolaeth ariannol.

10. Dywedodd y Gymdeithas Llywodraeth Leol (“CLIL”) wrthym fod gallu llywodraeth leol i fenthycia'n ddarbodus wedi rhoi mwy o hyblygrwydd i awdurdodau lleol fanteisio i raddau helaethach ar gyfleoedd posibl, a gweithio mewn partneriaeth â chyllidwyr eraill i wneud buddsoddiadau cyfalaf na ellid eu datblygu fel arall yn bosibl, er enghraifft mewn perthynas â mynd ati'n rhagweithiol i gynnal a chadw ffyrdd neu dai.<sup>5</sup>

11. Yn yr un modd, yn ei ymateb i'n hymgyngoriad, dywedodd Cyngor Sir Caerfyrddin:

“Without [prudential borrowing], we would not have been able to build so many new schools nor refurbish many more. [...] We would not have been able to retain and improve our Council housing stock.”<sup>6</sup>

12. Roedd y Gweinidog Cyllid yn glir bod dyhead Llywodraeth Cymru am bwerau benthycia yn ymwneud â benthycia am reswm, megis buddsoddi cyfalaf,<sup>7</sup> ac, yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd pe

---

<sup>4</sup> Grŵp Arbenigol Annibynnol, *Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution: Should Scottish Ministers be Able to Borrow?*, Mehefin 2009

<sup>5</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gymdeithas Llywodraeth Leol* 16 Mai 2012

<sup>6</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthycia a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Sir Caerfyrddin, FIN(4)-DF08

<sup>7</sup> CyT [para 35], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

bai Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthyca, y byddai'n defnyddio'r benthyca i:

“Ariannu mentrau seilwaith mawr, a fyddai'n anfforddiadwy fel arall. Er enghraifft, mae prosiectau seilwaith trafniadaeth helaeth, sydd â chostau dechreuol uchel a rhychwant oes hir, yn arbennig o addas ar gyfer eu cyllido drwy fenthyca.”<sup>8</sup>

## **Pwerau benthyca ledled y DU**

### ***Gweinyddiaethau datganoledig***

13. Nodir y trefniadau ariannol rhwng Llywodraeth y DU a'r tair gweinyddiaeth ddatganoledig yng Nghymru, Gogledd Iwerddon a'r Alban yn y *Statement of Funding Policy*.<sup>9</sup> O dan y trefniadau hyn, mae Trysorlys Ei Mawrhydi yn cadw'r cyfrifoldeb am bolisi cyllidol, polisi macroeconomaidd a dyrannu gwariant cyhoeddus ledled y Deyrnas Unedig.<sup>10</sup> I adlewyrchu hyn, mae'r *Statement of Funding Policy* yn rhoi ar waith ystod o fesurau rheoli sy'n galluogi Trysorlys Ei Mawrhydi i gyflawni ei gyfrifoldebau, tra'n rhoi'r rhyddid i'r gweinyddiaethau datganoledig wneud eu penderfyniadau eu hunain am wariant ar raglenni datganoledig o fewn y cyfansymiau cyffredinol.<sup>11</sup>

14. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys:

“All three of the Devolution Acts [...] make provisions to enable the Devolved governments to borrow to manage short term cash flow. [...] The current situation in respect of borrowing powers is therefore one of parity across the devolved administrations.”<sup>12</sup>

15. Rydym yn cytuno bod hyn yn wir yn achos y pwerau benthyca y cyfeirir atynt yn y *Statement of Funding Policy*, sydd ond ymwneud â'r pwerau a drafodir yn Adrannau 121-2 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, h.y. gallu Gweinidogion Cymru i fenthyca gan yr Ysgrifennydd Gwladol er mwyn talu diffygion dros dro, neu sicrhau cydbwysedd

---

<sup>8</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 16 Mai 2012

<sup>9</sup> Trysorlys Ei Mawrhydi, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy*, Hydref 2010

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 24 Mai 2012

gweithredol yng Nghronfa Gyfunol Cymru.<sup>13</sup> Fodd bynnag, o ran benthyca i gyllido buddsoddiad cyfalaf, mae'r tebygrwydd rhwng y gweinyddiaethau datganoledig yn dirwyn i ben.

### ***Gogledd Iwerddon***

16. Mae gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon bwerau benthyca o dan y *Northern Ireland Loans Act 1975* a'r *Northern Ireland Miscellaneous Provisions Act 2006* i gyllido gwariant cyfalaf. Mae'r lefel fenthyca wedi'i chyfyngu i £200 miliwn y flwyddyn, a chytunir ar hyn â Thrysorlys Ei Mawrhydi ym mhob Adolygiad o Wariant.<sup>14</sup>

### ***Yr Alban***

17. O dan y *Scotland Act 2012*, bydd cyfundrefn fenthyca newydd yn cael ei chyflwyno ar gyfer Gweinidogion yr Alban o fis Ebrill 2015.<sup>15</sup> Dywedodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys y bydd y trefniadau newydd yn golygu:

“Scottish Ministers will be responsible for raising around £6bn of devolved taxes from April 2015 onwards. This provides an independent source of revenue which Scottish Ministers can adjust as necessary to support Scottish borrowing.”<sup>16</sup>

18. Mae'r *Scotland Act 2012*, a'r fframwaith anneddfwriaethol cysylltiedig, yn rhoi cyfres o fesurau rheoli a therfynau benthyca yn yr Alban, er mwyn sicrhau y bydd yn fforddiadwy o fewn y cyd-destun DU ehangach. Mae hyn yn cynnwys terfyn benthyca o hyd at 10 y cant o gyllideb cyfalaf yr Alban bob blwyddyn, sydd tua £230 miliwn, gyda therfyn cronol o £2.2 biliwn.

---

<sup>13</sup> *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*

<sup>14</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 24 Mai 2012

<sup>15</sup> *Scotland Act 2012*

<sup>16</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 24 Mai 2012



## **Llywodraeth leol Cymru**

19. Mae gan lywodraeth leol Cymru y pŵer statudol i fenthycu o dan *Ddeddf Llywodraeth Leol 2003* at unrhyw ddiben sy'n berthnasol i'w swyddogaethau a dibenion rheoli ei materion ariannol yn ddarbodus.<sup>17</sup>

20. Dangosir lefelau gwariant cyfalaf a gyllidir gan awdurdodau lleol yng Nghymru drwy fenthycu heb gymorth yn Nhabl 1:

**Tabl 1: Benthycu heb gymorth gan awdurdodau lleol yng Nghymru<sup>18</sup>**

<b>Blwyddyn</b>	<b>Lefel y benthycu heb gymorth £000</b>
2004-05	30,465
2005-06	62,509
2006-07	97,182
2007-08	163,724
2008-09	125,046
2009-10	106,137
2010-11	144,448
<b>Cyfanswm</b>	<b>£729,511</b>

21. Mae lefelau benthycu heb gymorth wedi cynyddu o £30 miliwn yn 2004-05 (4 y cant o'r holl wariant cyfalaf), i £144 miliwn yn 2010-11 (15 y cant o'r holl wariant cyfalaf). Bydd lefelau benthycu heb gymorth yn cynyddu i £256 miliwn yn 2011-12, sy'n cyfateb i 24 y cant o gyfanswm gwariant cyfalaf awdurdodau lleol.<sup>19</sup>

22. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ("CLILC") mai'r ysgogwyr cyffredin ar gyfer benthycu oedd:

- *Cyfle*

Gall benthycu olygu bod modd gwella effeithlonrwydd, e.e. rheoli fflyd o gerbydau trwy brynu yn hytrach na llogi;

<sup>17</sup> *Deddf Llywodraeth Leol 2003*. Mae *Deddf Llywodraeth Leol 2003* hefyd yn gymwys i lywodraeth leol yn Lloegr. Mae gan awdurdodau lleol yn yr Alban bwerau benthycu cyfatebol o dan y *Local Government in Scotland Act 2003*.

<sup>18</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 16 Mai 2012

<sup>19</sup> Ibid

- *Enillion*

Gall benthycu olygu bod modd i awdurdodau lleol gael gafael ar enillion ar fuddsoddiadau, e.e. rhyddhau cyllid trwy gydgrynhoi darpariaeth addysg mewn llai o ysgolion gan ddileu lleoedd dros ben; a

- *Blaenoriaethau'r Aelodau*

Gall benthycu olygu bod modd cyflawni blaenoriaethau Aelodau pan fo adnoddau'n gyfyngedig fel arall.<sup>20</sup>

### ***Llywodraeth Cymru***

23. O dan *Ddeddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975*, mae Llywodraeth Cymru wedi cyfyngu ar bwerau benthycu mewn perthynas ag ystod o swyddogaethau amgylcheddol, economaidd a datblygu cymdeithasol. Fodd bynnag, dyma ddywedodd y Gweinidog Cyllid yn ei thystiolaeth ysgrifenedig wrthym:

“Ar hyn o bryd, mae rheolau'r Trysorlys yn gwahardd defnyddio'r pwerau hynny mewn ffordd ystyrlon.”<sup>21</sup>

24. Mae hyn oherwydd pe bai Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r pwerau benthycu sydd ar gael iddi o dan *Ddeddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975*, disgwylir y byddai gwrthbwysiad cyfatebol yn erbyn grant bloc Cymru.<sup>22</sup>

25. Mae gwella mynediad i'r pwerau benthycu hyn yn un o'r pynciau sy'n cael eu trafod fel rhan o'r trafodaethau rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth Cymru a Thrysorlys Ei Mawrhydi ar ddiwygio cyllidol. Dywedodd y gweinidog:

“We have to have the capacity to borrow because we have underborrowed in Wales. We must take this one step at a time, and having a simple framework for that is an incremental move towards enabling us to use our powers effectively. [...] We are asking to use our existing powers to fund our capital infrastructure needs.”<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 16 Mai 2012

<sup>21</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 16 Mai 2012

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> CyT [para 39], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

26. Fodd bynnag, yn y tymor canolig, dywedodd y Gweinidog Cyllid bod angen pwerau benthyca datganoledig ehangach i gefnogi gwariant cyfalaf, buddsoddi yn y seilwaith ac economi Cymru.<sup>24</sup> Ym marn Llywodraeth Cymru:

“Mae pwerau o’r fath yn rhan o’r arfogaeth arferol llywodraethau etholedig ledled y DU, ar gyfer rheoli eu materion ariannol yn effeithiol.”<sup>25</sup>

27. Daeth Comisiwn Holtham i’r casgliad yn ei adroddiad terfynol y dylai Llywodraeth Cymru geisio cael pwerau benthyca cyfyngedig i ariannu gwariant cyfalaf.<sup>26</sup> Adlewyrchwyd y farn hon mewn arolwg barn o 1,000 o breswylwyr Cymru a gynhaliwyd gan Gomisiwn Silk ym mis Chwefror 2012, a ddangosodd fod “66% o blaid Llywodraeth Cymru’n gallu benthyg arian i wario ar brosiectau cyfalaf fel adeiladu ffyrdd ac ysbytai”.<sup>27</sup>

28. Rydym yn cytuno y dylai Llywodraeth Cymru gael mynediad i’r hyblygrwydd cynyddol a geir drwy fenthyca er mwyn cyllido buddsoddiad cyfalaf yn seilwaith Cymru, lle mae’n gost effeithiol ac yn cynrychioli gwerth am arian.

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru gael y pwerau i fenthyca, heb effeithio’n negyddol ar grant bloc Cymru, at ddibenion cyllido gwariant cyfalaf.**

29. Rydym yn cydnabod bod gan Lywodraeth Cymru eisoes bwerau benthyca cyfyngedig, er bod rhwystrau i wneud defnydd effeithiol ohonynt heb effeithio’n negyddol ar grant bloc Cymru. Felly, er nad yw o bosibl yn hollol angenrheidiol creu deddfwriaeth newydd i roi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru, credwn y byddai’n ddoeth rhoi pwerau benthyca ar sylfaen ddeddfwriaethol gadarnach, yn hytrach na dibynnu ar y pwerau cyfyngedig sydd ar gael ar hyn o bryd o dan *Ddeddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975*.

**Argymhelliad: Dylid rhoi pwerau benthyca cyfalaf ar sylfaen ddeddfwriaethol gadarn os rhoddir hwy i Lywodraeth Cymru.**

---

<sup>24</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 16 Mai 2012

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, *Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru*, Gorffennaf 2010

<sup>27</sup> Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, Datganiad i’r wasg, *Mwyafrif o blaid pwerau i fenthyg arian ac amrywio treth yn ôl arolwg*, 14 Mawrth 2012

## **Benthyca awdurdodau lleol**

### ***Cefndir***

30. Cyn 2003-04, roedd gwariant cyfalaf gan lywodraeth leol yn cael ei gyllido mewn ffyrdd amrywiol. Roedd cyllid cyfalaf cyffredinol yn gyfuniad o grant cyfalaf cyffredinol (gan y Llywodraeth) a chymeradwyaethau credyd sylfaenol (caniatâd i fenthyca a gyllidwyd gan y grant cymorth refeniw). Darparwyd cymeradwyaethau credyd atodol a grantiau cyfalaf ar gyfer gwario ar brosiectau penodol. Roedd gan awdurdodau lleol yr opsiwn hefyd i ychwanegu at y gwariant hwn drwy ddefnyddio derbyniadau cyfalaf (gyda rhai cyfyngiadau) neu drwy wneud cyfraniadau o gyfrif refeniw.

### ***Benthyca darbodus***

31. Cyflwynwyd benthyca darbodus, sef system o fenthyca heb gymorth lle mae awdurdodau lleol yn cael benthyca at ddibenion cyfalaf heb gydsyniad y Llywodraeth, cyn belled â'u bod yn gallu fforddio talu'r ddyled, gan *Ddeddf Llywodraeth Leol 2004*, a ddaeth i rym ar 1 Ebrill 2004.<sup>28</sup> O'r dyddiad hwnnw, disodlwyd cymeradwyaethau credyd sylfaenol ac atodol gan fenthyca â chymorth heb ei neilltuo, grant cyfalaf cyffredinol a grantiau penodol fel y Lwfans Atgyweiriadau Mawr. Cadwodd y Llywodraeth bwerau wrth gefn i bennu terfynau benthyca a chredyd cyffredinol o dan amgylchiadau eithriadol.

32. Mae Adran 3 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 2003*:

- yn rhoi dyletswydd ar awdurdodau lleol i bennu, a pharhau i adolygu, y cyfanswm y gallant fforddio ei fenthyca; ac
- yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru ddiffinio'r ddyletswydd honno yn fanylach mewn rheoliadau, a allai ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol ystyried codau ymarfer penodol.<sup>29</sup>

33. Ers 1 Ebrill 2004, mae Rheoliadau<sup>30</sup> wedi mynnu bod Cymru, Lloegr a'r Alban yn ystyried y *Cod Benthyca Darbodus ar gyfer Cyllid Cyfalaf mewn Awdurdodau Lleol* ("y Cod"), a ddatblygwyd gan CIPFA.

---

<sup>28</sup> *Deddf Llywodraeth Leol 2003*

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> O ran Cymru, y rheoliadau perthnasol yw: [Rheoliadau Awdurdodau Lleol \(Cyllid Cyfalaf a Chyfrifyddu\) \(Cymru\) 2003](#), SI 2003/3239(W.319), fel y'i diwygiwyd gan S.I. [2004/1010](#) (W. 107), [2004/2918](#) (W.257), [2006/944](#) (W.93), [2006/2914](#), [2007/1051](#) (W.108), [2008/588](#) (W.59), [2009/560](#) (W.52) a [2010/685](#) (W.67)

Cafodd y cod, nad yw'n god statudol, er bod gan awdurdodau lleol ymrwymiad cadarn i'w ddilyn, ei ddiwygio'n llawn yn 2009 i adlewyrchu'r symud tuag at Safonau Adrodd Ariannol Rhyngwladol.

34. Mae'r fframwaith darbodus yn mynnu bod awdurdodau lleol yn dangos bod eu gwariant cyfalaf yn ddarbodus, yn fforddiadwy ac yn gynaliadwy, ac yn seiliedig ar gyfres o ddangosyddion darbodus. O dan y Cod, mae'n rhaid i'r dangosyddion hyn ystyried: amcanion y gwasanaeth; stiwardiaeth asedau; gwerth am arian, darbodusrwydd a chynaliadwyedd; fforddiadwyedd; ac ymarferoldeb.<sup>31</sup> Mae'r dangosyddion yn cael eu llunio gan awdurdodau cyn dechrau bob blwyddyn ariannol, eu monitro ar ysbeidiau priodol (bob chwarter yn aml) ac adroddir arnynt ar y lefel wleidyddol briodol.

### **Mesurau rheoli ar fenthycia**

35. Mae Trysorlys Ei Mawrhydi yn parhau'n gyfrifol am bolisi cyllidol a macroeconomaidd y DU. Felly, er mwyn datganoli pwerau benthycia i Lywodraeth Cymru, byddai angen cytuno ar fesurau rheoli priodol i sicrhau nad oedd benthycia is-genedlaethol yn peryglu paramedrau macroeconomaidd cenedlaethol.

36. Rydym yn ymwybodol bod gallu llywodraethau rhanbarthol i fenthycia, ac, yn benodol, y gallu i gyhoeddi bondiau is-genedlaethol, wedi'i drafod ar lefel yr UE yn dilyn yr argyfwng diweddar yn Ardal yr Ewro. Dywedodd Andrew Jeffreys, Dirprwy Gyfarwyddwr Buddsoddi Cyfalaf Strategol yn Llywodraeth Cymru, bod Llywodraeth Cymru yn ymwybodol nad oedd llywodraethau canolog mewn rhai gwledydd yn Ewrop, er enghraifft Sbaen, wedi gosod cyfyngiadau ar y benthycia a wneir gan lywodraethau is-genedlaethol. Fodd bynnag dywedodd:

“The Welsh Government’s position is that it is perfectly proper for national Governments to seek to place reasonable constraints on sub-national or regional Governments’ ability to borrow, and it is a matter of agreeing on the appropriate limits.”<sup>32</sup>

37. Mae nifer o wahanol fodelau y gellir eu defnyddio i reoli benthycia llywodraethau is-genedlaethol, er nad oes consensws ynglŷn ag a oes unrhyw fodel penodol yn cynhyrchu gwell canlyniadau'n gyson. Yn ôl

---

<sup>31</sup> CIPFA, *Cod Benthycia Darbodus ar gyfer Cyllid Cyfalaf mewn Awdurdodau Lleol*, 2011

<sup>32</sup> CyT [para 42], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

y dystiolaeth a gyflwynwyd gan y Grŵp Arbenigol Annibynnol i'r Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban, gellir crynhoi'r modelau fframwaith rheoli fel a ganlyn:

- *Disgyblaeth yn y farchnad*

Dim terfynau ar fenthyca is-genedlaethol. Mae gan lywodraeth leol yr hawl i benderfynu faint i fenthyca, gan bwy i fenthyca ac ar beth y dylid gwario'r arian sydd wedi'i fenthyca. Mae marchnadoedd ariannol yn gorfodi disgyblaeth ac yn sicrhau arferion benthyca cadarn drwy gynyddu costau benthyca neu gyfyngu ar fynediad i gyllid;

- *Mesurau rheoli seiliedig ar reolau*

Gwahanol fathau, gan gynnwys cyfyngiadau ar ddiffygion cyffredinol yn y gyllideb, diffygion yn y gyllideb weithredol, dangosyddion o'r gallu i dalu'r llog, lefelau dyled is-genedlaethol a gronnwyd neu lefelau gwariant. Fel arall, gall rheolau gyfyngu ar y rhesymau dros fenthyca;

- *Dull gweinyddol*

Rheolaeth uniongyrchol gan lywodraeth ganolog dros fenthyca is-genedlaethol, gan gynnwys drwy osod terfynau dros dro ar ddyled gyffredinol, adolygu ac awdurdodi gweithredoedd benthyca unigol neu ganoli holl fenthyca'r llywodraeth gan fenthyca ymlaen i lywodraethau is-genedlaethol; a

- *Dull cydweithredol*

Proses ar ffurf trafodaethau rhwng llywodraethau canolog ac is-genedlaethol i lunio mesurau rheoli benthyca is-genedlaethol.<sup>33</sup>

38. Mae'r terfynau benthyca sydd ar waith ar hyn o bryd gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon, ac a fydd yn cael eu rhoi ar waith ar fenthyca gan Weinidogion yr Alban, yn enghreifftiau o fesurau rheoli sy'n seiliedig ar reolau. Yn ei hymateb i'r *Scotland Bill*, dywedodd Llywodraeth yr Alban:

“Consider an arbitrary statutory limit on borrowing set by Westminster and lacking any objective justification to be acceptable as the basis for an agreement between Governments. [...] A regime along the lines of the prudential regime for borrowing which applies to local authorities, where

---

<sup>33</sup> Grŵp Arbenigol Annibynnol, *Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution: Should Scottish Ministers be Able to Borrow?*, Mehefin 2009

decisions are made based on affordability, would be more appropriate.”<sup>34</sup>

39. Rydym yn cydnabod cyfrifoldebau cyllidol a macroeconomaidd Trysorlys Ei Mawrhydi, a'i angen rhesymol i gytuno ar fesurau rheoli mewn perthynas â gweithgarwch benthycy datganoledig a benthycy gan awdurdodau lleol. Rydym hefyd yn cydnabod bod gwahanol fodolau o gymhwyso'r mesur rheoli hwn. Ein dewis ni, pe bai Llywodraeth yn cael pwerau benthycy, yw bod y fframwaith rheoli y cytunir arno yn un sy'n rhoi'r hyblygrwydd mwyaf posibl i Lywodraeth Cymru ymateb i anghenion buddsoddi tra'n rhoi ystyriaeth gadarn i fforddiadwyedd a gwerth am arian. Nid ydym o'r farn y byddai rhoi terfyn cenedlaethol ar waith yn rhoi'r hyblygrwydd hwnnw.

**Argymhelliad: Pe bai pwerau benthycy yn cael eu rhoi i Lywodraeth Cymru, dylai Llywodraeth Cymru a Thrysorlys Ei Mawrhydi drafod fframwaith o fesurau rheoli gyda'r hyblygrwydd mwyaf posibl i fenthycy'n effeithiol i ymateb i anghenion buddsoddi. Dylid adlewyrchu'r fframwaith a drafodir yn y *Statement of Funding Policy*.**

40. Yn wahanol i'r dull seiliedig ar reolau sydd ar waith gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon a Gweinidogion yr Alban, mae'r gyfundrefn benthycy darbodus sy'n berthnasol i awdurdodau lleol yn y DU yr un fath â'r modelau rheoli a nodir uchod. Nid oes terfyn statudol i lefel fenthycy awdurdod lleol, sy'n golygu, mewn egwyddor, bod gan lywodraeth leol rwydd hynt i benderfynu faint i fenthycy ac ar beth y mae'n gwario'r benthyciad hwnnw. Fodd bynnag, mae cyfyngiadau sy'n atal awdurdod lleol rhag mynd i ddiffyg yn ei gyllideb. Hefyd, gan fod cyfran uchel o fenthycy awdurdodau lleol yn cael ei wneud drwy'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus,<sup>35</sup> mae sut mae benthycy llywodraeth leol yn cael ei weithredu yn cael ei reoli i bob diben gan lywodraeth ganolog drwy'r cyfraddau benthycy.

41. Ymhellach, sicrhodd Trysorlys Ei Mawrhydi fod ganddo allu wrth gefn fel y gallai osod terfyn benthycy ar lywodraeth leol, pe bai'r amgylchiadau macroeconomaidd yn mynnu hynny. Nodir y trefniadau ar gyfer y gallu wrth gefn hwn mewn protocol sefydledig a drafodwyd

---

<sup>34</sup> Nodyn briffio SPICe 11/37, *Financial Scrutiny Unit Briefing: Borrowing Powers*, Mehefin 2011

<sup>35</sup> Gweler paragraff 51

gan lywodraeth leol a chanolog yn yr Alban, ac mewn protocol drafft a drafodwyd gan Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol Cymru.<sup>36</sup>

42. Buom yn gofyn i gynrychiolwyr llywodraeth leol am eu barn ar y rheolaeth yr oedd llywodraeth ganolog yn ei chadw dros fenthycy gan awdurdodau lleol. Dywedodd Cyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban:

“One of the key learning points from the practical operation of the prudential regime is that against that background of local responsibility, government has retained power to impose limits on capital expenditure. Local authorities therefore require to be prepared in the event of any limit being imposed.”<sup>37</sup>

43. Roedd hyn yn awgrymu i ni, er na fu protocol i osod terfyn benthycy cenedlaethol erioed yn angenrheidiol, bod awdurdodau lleol yn ystyried y potensial i’w ddefnyddio wrth ystyried eu benthycy. Felly, mae’n elfen allweddol o’r hunanreoleiddio sy’n nodweddu’r fframwaith benthycy darbodus.

44. Credwn ei bod yn rhesymol bod gallu wrth gefn o’r fath yn ei le fel y gall Trysorlys Ei Mawrhydi gyflawni ei gyfrifoldebau cyllidol a macroeconomaidd tra’n parhau’n hyblyg ac yn arddel egwyddor hunanreoleiddio.

**Argymhelliad: Er mwyn sicrhau’r hyblygrwydd mwyaf posibl i Lywodraeth Cymru pe bai’n derbyn pwerau benthycy, ac er mwyn parchu cyfrifoldebau cyllidol a macroeconomaidd Trysorlys Ei Mawrhydi, dylai Llywodraeth Cymru a Thrysorlys Ei Mawrhydi drafod protocol er mwyn cytuno ar derfyn benthycy cenedlaethol, os yw hynny’n ofynnol yn ôl amgylchiadau economaidd.**

**Defnyddio pwerau benthycy: trefniadau llywodraethu**

### ***Llywodraeth leol***

45. Mae’r defnydd o bwerau benthycy gan lywodraeth leol yn ddarostyngedig i drefniadau cadarn a thryloyw. Drwy gynllunio rheolaeth asedau, mae awdurdodau lleol yn pennu eu hanghenion o ran buddsoddiad cyfalaf newydd. Mae angen asesu cadarn i

---

<sup>36</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 1, *Tystiolaeth Ysgrifenedig gan Gyfarwyddwyr Adran Cyllid CIPFA*, 24 Mai 2012

<sup>37</sup> Ibid



wahaniaethu rhwng anghenion a dyheadau.<sup>38</sup> Yna, mae'r anghenion a nodir yn cael eu costio, a'r gofynion o ran adnoddau yn cael eu sefydlu. Yna, mae'n rhaid i'r awdurdod lleol bennu'r model cyllido mwyaf addas i gefnogi ei raglen gyfalaf, er enghraifft, drwy fenthycu, defnyddio derbyniadau cyfalaf, neu grantiau.<sup>39</sup>

46. Ar ôl sefydlu hyn, mynegir swm cyfunol y benthyciad sydd ei angen ar ffurf dangosyddion darbodus, ac mae'r penderfyniad i fenthycu ai peidio'n cael ei wneud gan y cyngor llawn.<sup>40</sup> Mae'r trefniadau benthycu darbodus yn rhoi dyletswydd ar Brif Swyddogion Ariannol awdurdodau lleol i sicrhau bod yr holl faterion sy'n rhaid eu hystyried yn cael eu dwyn i sylw'r corff sy'n gwneud y penderfyniadau ar gyllideb.<sup>41</sup> Effaith cael y cyngor llawn yn gweithredu fel y corff sy'n gwneud penderfyniadau yw bod cyfle i'r gwrthbleidiau graffu ar argymhellion y weinyddiaeth, a bod benthycu arfaethedig yn wirioneddol dryloyw. Mae'r datganiadau ariannol ar ddiwedd blwyddyn yn rhoi cyfle i graffu ar gynnydd cynlluniau buddsoddi, ynghyd â'r benthycu gwirioneddol a wnaed.

### ***Llywodraeth Cymru***

47. Rydym yn croesawu cyhoeddiad *Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi*, sy'n nodi blaenoriaethau ac argymhellion Llywodraeth Cymru ar gyfer seilwaith.<sup>42</sup> Rydym hefyd yn croesawu'r dystiolaeth a dderbyniwyd gennym gan y Gweinidog Cyllid y bydd Llywodraeth Cymru yn:

“Supplementing existing processes and building on previous mechanisms by strengthening cross-departmental procedures, including more rigorous, consistent evaluation and ranking of assessment options.”<sup>43</sup>

48. Pe bai pwerau benthycu'n cael eu rhoi i Lywodraeth Cymru, credwn y byddai'n bwysig iddi barhau i adeiladu ar ei harfer newydd o

---

<sup>38</sup> Gweler pennod 5

<sup>39</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthycu a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr, FIN(4)-DF02

<sup>40</sup> CyT [paragraffau 161-2], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>41</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gymdeithas Llywodraeth Leol*, 16 Mai 2012

<sup>42</sup> Llywodraeth Cymru, *Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi*, Mai 2012

<sup>43</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 20 Mehefin 2012

asesu anghenion buddsoddiad cyfalaf a chyflwyno'i hargymhellion ar fenthyca i'r Cynulliad ar gyfer eu cymeradwyo, gan roi cyfle i graffu ar ba mor fforddiadwy, cynaliadwy a darbodus ydynt.

49. Mewn llythyr i'r Cadeirydd, dywedodd y Gweinidog Cyllid:

“Borrowing would comprise a part of the budget, which would continue to be proposed by Welsh Government Ministers, and put to a vote.”<sup>44</sup>

50. Rydym yn cytuno y dylid cynnwys y terfynau uchaf a argymhellwyd ar gyfer benthyca o fewn y cynnig cyllidebol, ac yn credu y byddai hyn yn ffordd dryloyw o ddwyn y Gweinidog Cyllid i gyfrif.

**Argymhelliad: Pe bai Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthyca, dylid cyflwyno argymhellion ar gyfer y terfynau uchaf ar ei gofynion benthyca, gan arddangos fforddiadwyedd, cynaliadwyedd a darbodusrwydd, i'r Cynulliad o fewn y cynnig cyllidebol.**

**Ffynonellau benthyca**

### ***Llywodraeth leol***

51. Mae gan llywodraeth leol y pŵer i fenthyca gan fanciau masnachol neu i gyhoeddi bondiau corfforaethol. Clywsom yn ystod ein hymchwiliad fod Transport for London, sydd â phwerau benthyca tebyg i rai awdurdodau lleol, wedi cyhoeddi £200 miliwn o fondiau yn 2006 fel rhan o'i raglen buddsoddi 5 mlynedd.<sup>45</sup> Fodd bynnag, y darparwr dyledion pwysicaf i awdurdodau lleol yw'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus (“PWLB”), sy'n asiantaeth weithredol o Drysorlys Ei Mawrhydi. Mae cronfeydd y Bwrdd yn deillio o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol. Mae Tabl 2 yn dangos prif ffynonellau benthyca llywodraeth leol y DU ers 2006.

**Tabl 2: Ffynonellau benthyca llywodraeth leol y DU<sup>46</sup>**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>PWLB</b>	80%	79%	78%	77%	76%	76%
<b>Banciau</b>	13%	15%	16%	16%	17%	17%

<sup>44</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 20 Mehefin 2012

<sup>45</sup> Transport for London, *TfL issues new bond*, 17 Mawrth 2006

<sup>46</sup> Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, Datganiad Ystadegol, *Local authority borrowing and investments - 2010-11*, Rhagfyr 2011

52. Roedd Adolygiad o Wariant 2010 Trysorlys Ei Mawrhydi yn cynnwys penderfyniad i gynyddu'r gyfradd llog mae PWLB yn ei chodi ar awdurdodau lleol.<sup>47</sup> Effaith hyn oedd gostyngiad sylweddol yn y swm a fenthycwyd i awdurdodau lleol gan y PWLB. Dywedodd y Gymdeithas Llywodraeth Leol:

“Between January 2009 and September 2010 (the month before the rate increase), local authorities across the UK borrowed on average £554m a month from the PWLB. Since October 2010 local authorities across the UK have borrowed on average £228m a month from the PWLB.”<sup>48</sup>

53. Un o ganlyniadau newid cyfradd y PWLB oedd bod y Gymdeithas Llywodraeth Leol a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cael y cyfle i archwilio'r posibilrwydd o sefydlu trefniadau i awdurdodau lleol gael cyllid o farchnadoedd bondiau. Dywedodd y Gymdeithas Llywodraeth Leol wrthym:

“The tentative conclusions were that, in normal market conditions – and, again, I emphasise that because we are in abnormal market conditions at the moment – it could make a great deal of sense for local authorities to collaborate as some sort of funded collective vehicle to borrow.”<sup>49</sup>

54. O dan drefniadau o'r fath, sydd ar waith mewn nifer o wledydd eraill yn Ewrop, byddai gan y farchnad yr hyder i fenthyg i awdurdodau lleol ar gyfradd ffafriol.<sup>50</sup>

55. Fodd bynnag, yn ei Chyllideb yn 2012, dywedodd Llywodraeth y DU y byddai'n:

“Introduce in 2012-13, a 20 basis points (bps) discount on loans from the Public Works Loan Board (PWLB) under the prudential borrowing regime for those principal local authorities providing improved information and transparency on their locally-determined long-term borrowing and associated capital spending plans.”<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Trysorlys Ei Mawrhydi, *Spending Review 2010*, Hydref 2010

<sup>48</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gymdeithas Llywodraeth Leol*, 16 Mai 2012

<sup>49</sup> CyT [para 180], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>50</sup> Ibid [para 180]

<sup>51</sup> Trysorlys Ei Mawrhydi, *Budget 2012*, Mawrth 2012

56. Dywedodd hefyd y byddai'n ystyried trefniadau posibl ar gyfer gostwng y cyfraddau ymhellach. Roedd y gostyngiad hwn yng nghyfradd y PWLB yn gwneud cyhoeddi bondiau llywodraeth leol yn llai atyniadol i raddau. Fel y dywedodd Cyngor Sir Caerfyrddin yn ei ymateb i'n hymgyngoriad:

“Currently with the PWLB interest rates, the prudential borrowing tends to be the most flexible cost effective option.”<sup>52</sup>

### ***Llywodraeth Cymru***

57. Bu'r Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru yn ystyried y ffynonellau benthyca y gallai Llywodraeth Cymru fod am fanteisio arnynt, pe bai'n cael pwerau benthyca. Nododd adroddiad y Comisiwn:

“It is unlikely, on purely financial grounds, that the Assembly Government would ever want to borrow from anywhere other than the National Loans Fund or PWLB.”<sup>53</sup>

58. Roeddem yn bryderus ynghylch effaith anwadalwch cyfraddau'r PWLB ar gynlluniau benthyca llywodraeth leol, ac nid ydym yn credu bod anwadalwch o'r fath, neu'r perygl o anwadalwch o'r fath, yn ffafriol i gynllunio buddsoddiadau a benthyca hirdymor cadarn. O ystyried y tebygolrwydd, ar sail costau, y byddai Llywodraeth Cymru, pe bai'n cael pwerau benthyca, yn gallu cael gafael ar gyllid drwy'r PWLB, credwn y dylai mecanwaith fod ar waith i roi mwy o sicrwydd i Lywodraeth Cymru ynglŷn â chyfraddau'r PWLB.

**Argymhelliad: Pe bai Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthyca, dylid trafod protocol â Thrysorlys Ei Mawrhydi er mwyn sicrhau y byddai Llywodraeth Cymru yn cael ei hysbysu'n ddigon cynnar ynglŷn ag unrhyw symudiadau arfaethedig neu argymelledig i gyfraddau'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol neu'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus.**

---

<sup>52</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Sir Caerfyrddin, FIN(4)-DF08

<sup>53</sup> Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, *Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru*, Gorffennaf 2010

## ***Bondiau gweinyddiaethau datganoledig***

59. Dywedodd Trysorlys Ei Mawrhydi wrthym yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

“The *Scotland Act 2012* enables Scottish Ministers to borrow from the National Loan Fund, and, for capital purposes, commercial banks.”<sup>54</sup>

60. Dyma oedd barn Prif Ysgrifennydd y Trysorlys:

“The case for a devolved administration borrowing from the bond market is not clear cut, and has potential implications that extend further than for other sources of borrowing.”<sup>55</sup>

61. Mewn perthynas â chyhoeddi bondiau, yn ei hymateb ar 20 Tachwedd 2010 i ddarpariaethau ariannol y *Scotland Bill* ar y pryd, dywedodd Llywodraeth yr Alban:

“Whilst the Scotland Bill provides an increase in the Scottish Government’s ability to manage its infrastructure investment programme, it is significantly more restrictive than the borrowing permitted by Local Authorities and other public bodies such as Transport for London.”<sup>56</sup>

62. Mae Llywodraeth y DU wedi ymrwmo i gynnal ymgynghoriad ar y materion sy’n ymwneud â chyhoeddi bondiau yn yr Alban.<sup>57</sup> Rydym yn croesawu’r ymgynghoriad hwn, ac yn edrych ymlaen at weld ei ganlyniadau.

63. Mae’r *Scotland Act 2012* yn cynnwys darpariaethau a fyddai’n galluogi Gweinidogion Trysorlys Ei Mawrhydi, o dan amgylchiadau na fyddai’n cael effaith negyddol ar gyfanswm benthyca’r DU nac yn tanseilio sefyllfa gyllidol gyffredinol y DU, i roi’r pŵer i Weinidogion yr Alban fenthyca drwy fondiau.<sup>58</sup> Yn ein barn ni, mae hon yn ddarpariaeth synhwyrol, ac yn un a fyddai’n llawn mor gymwys i Gymru.

---

<sup>54</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 16 Mai 2012

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Llywodraeth yr Alban, *Response to Scotland Bill Financial Provisions*, Tachwedd 2010

<sup>57</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 16 Mai 2012

<sup>58</sup> Ibid

**Argymhelliad: Dylai unrhyw ddeddfwriaeth a fyddai'n rhoi pwerau benthycia i Lywodraeth Cymru gynnwys darpariaeth sy'n caniatáu i Weinidogion Trysorlys Ei Mawrhydi roi'r pŵer i Lywodraeth Cymru gyhoeddi bondiau.**

**Trethiant a benthycia**

### ***Llywodraeth leol***

64. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

“Mae angen adnodd refeniw ar unrhyw fenthycia er mwyn talu amdano dros gyfnod y benthyciad felly heb refeniw ychwanegol i dalu am gostau benthycia (trwy godi trethi er enghraifft) bydd adnoddau refeniw prin yn cael eu defnyddio.”<sup>59</sup>

65. Cawsom awgrym yn y dystiolaeth gan CLILC ac mewn ymatebion i'n hymgyngoriad bod y defnydd o fenthycia darbodus yng Nghymru wedi amrywio'n sylweddol o un awdurdod lleol i'r llall yn ôl polisiâu ac anghenion lleol a'r awch i fentro.<sup>60</sup> Clywsom fod rhai awdurdodau lleol yng Nghymru wedi gwneud penderfyniadau polisi na fyddant yn cynyddu'r dreth gyngor i gyllido benthycia heb gymorth.<sup>61</sup> Fodd bynnag, roedd CLILC yn glir:

“Ond mae'n hanfodol cydymffurfio â 'rheol aur' benthycia heb gymorth h.y. na ddylid benthycia oni bai bod ffrwd refeniw ddigonol, gynaliadwy wedi ei hymrwymo i'w gefnogi.”<sup>62</sup>

66. Yn 2010-11, cyllidodd awdurdodau lleol yng Nghymru £340 miliwn ar gyfer rheoli dyledion, sy'n 4.7 y cant o wariant refeniw net awdurdodau. Rhagwelwyd y byddai'r lefel hon yn parhau'n sefydlog yn 2011-12.<sup>63</sup> Mae'r dyraniad sefydlog ar gyfer rheoli dyledion yn awgrymu bod awdurdodau lleol Cymru yn dewis gostwng gwariant

---

<sup>59</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012

<sup>60</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012 a'r Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthycia a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Sir Penfro (FIN(4)-DF01), Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr (FIN(4)-DF-02), Cyngor Caerdydd (FIN(4)-DF04), Cyngor Conwy (FIN(4)-DF07), a Chyngor Sir Caerfyrddin (FIN(4)-DF08)

<sup>61</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012

<sup>62</sup> Ibid

<sup>63</sup> Ibid

refeniw ar weithgareddau eraill er mwyn cyllido cost dyledion sy'n gysylltiedig â buddsoddi cyfalaf. Mae risg yn gysylltiedig â'r llwybr hwn; eglurodd Cyngor Sir Caerfyrddin hyn yn glir iawn yn ei ymateb i'n hymgyngoriad:

“Whilst there are many benefits of prudential (or unsupported) borrowing, there are limits to its use in as much as the more your borrowing costs go up the more you tie up future revenue budgets. In an era of likely reductions in grant settlements the more of your budget that is legally committed the less opportunity you will have to deliver any required efficiency.”<sup>64</sup>

67. Mae'r dreth gyngor wedi'i rhewi ar gyfer awdurdodau lleol yn yr Alban ers 2008-09. Dywedodd Cyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban wrthym cyn cyhoeddi'r rhewi hwn:

“There were at least two authorities that had formerly planned to increase council tax and to use that additional revenue stream to augment their capital expenditure plans. Clearly as a result of the freeze [...] they had to find a combination of alternative means of meeting those loan charges and perhaps scaling back on their capital programmes.”<sup>65</sup>

### ***Cyfrif Refeniw Tai***

68. Diwygiwyd System Cymhorthdal y Cyfrif Refeniw Tai (“HRASS”) yn Lloegr ym mis Mawrth 2012, gydag awdurdodau lleol yn ysgwyddo'r ddyled hanesyddol a arferai gael ei chyllido gan Lywodraeth y DU drwy gronni rhenti tai yn genedlaethol. Yn sgil y diwygio, mae awdurdodau lleol yn Lloegr yn gallu benthyca yn erbyn incwm rhent.

69. Yng Nghymru, mae trafodaethau ar y gweill rhwng llywodraeth leol a Llywodraeth Cymru er mwyn ceisio dod â'r HRASS cyfredol i ben drwy setliad a allai gymryd lle cymorthdaliadau am y 30 mlynedd nesaf.

70. Yn Lloegr, mae lefel y benthyca darbodus y gellir ei wneud yn erbyn y Cyfrif Refeniw Tai wedi'i gapio.<sup>66</sup> Dywedodd y Gymdeithas Llywodraeth Leol wrthym fod y system newydd yn rhoi mwy o

---

<sup>64</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Sir Caerfyrddin, FIN(4)-DF08

<sup>65</sup> CyT [para 55], 24 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>66</sup> Ibid [paragraffau 49-50]

hyblygrwydd i awdurdodau lleol, ond dywedodd nad oes angen capio benthycu, o ystyried y gofynion i hunanreoleiddio o dan y fframwaith darbodus.<sup>67</sup> Mae gan y Papur Gwyn ar Dai, a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru ym mis Mai 2012, ddarpariaethau ar gyfer mesurau rheoli lefelau rhent,<sup>68</sup> ond nid yw'n glir eto a fyddai rhoi terfyn benthycu yn erbyn incwm rhent yn cael ei gyflwyno yng Nghymru (nid oes terfyn cyfatebol ar waith yn yr Alban). Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrthym:

“We do not understand why [HM Treasury] wants a limit because that limit works in a very uneven way. Some authorities that still have housing stock in England cannot borrow very much more because of the way in which the Treasury has set the limit. Some can, and they have been quite fortunate, but others cannot and they have been unfortunate.”<sup>69</sup>

### ***Llywodraeth Cymru***

71. Dywedodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys wrthym mai dyma oedd ei farn ef:

“There is an inherent link between borrowing powers and the ability to raise revenue independently to support borrowing for two reasons. First, borrowing powers can be appropriate and necessary to reflect and manage the increased responsibility from raising revenue. Secondly, an independent source of income can be adjusted as appropriate to support the costs of borrowing.”<sup>70</sup>

72. Fodd bynnag, yn ei dystiolaeth lafar, awgrymodd Andrew Jeffreys, Dirprwy Gyfarwyddwr Buddsoddi Cyfalaf Strategol Llywodraeth Cymru nad oes cysylltiad uniongyrchol:

“The borrowing limits that the Treasury has agreed for the Scottish Government are not explicitly related to the scope for the Scottish Government to vary its income. They are, effectively, reasonably arbitrary limits that have been set, and it will be up to the Scottish Government to choose how it finances

---

<sup>67</sup> CyT [para 190-4], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>68</sup> Llywodraeth Cymru, *Papur Gwyn ar gyfer Bywyd Gwell a Chymunedau Gwell*, Mai 2012

<sup>69</sup> CyT [para 157], 24 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>70</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 20 Mehefin 2012



any debt that it raises. So it is a distinct possibility that the Scottish Government will start borrowing from 2015 without doing anything to tax rates in Scotland, and it will be up to it to do that. So, there is no necessary linkage between raising tax income and borrowing in the Scottish settlement.”<sup>71</sup>

73. Mae'r *Scotland Act 2012* yn rhoi pwerau benthycu cyfyngedig i Weinidogion yr Alban ynghyd â mwy o allu i amrywio trethi. Bydd angen hunangyllido benthycu cyfalaf drwy gael mwy o refeniw o dreth yn yr Alban, neu ostwng gwariant cyhoeddus.<sup>72</sup>

74. Mae adroddiad Comisiwn Holtham yn nodi:

“There is enough certainty to allow a constrained borrowing power for capital expenditure that fits within a UK framework provided it was small enough that its serving was not a significant burden on the block grant. Some limited borrowing could therefore be undertaken in the absence of tax devolution.”

“The case for borrowing powers is stronger once tax varying powers are devolved. The Assembly Government would have a distinct source of revenue under its own control that would provide additional reassurance about its ability to repay borrowed funds.”<sup>73</sup>

75. Rydym yn cydnabod bod angen sicrhau bod ffrwd o refeniw cylchol ar gael i gynnal y ddyled gylchol a ddaw yn sgil benthycu, a sicrhau bod benthycu yn fforddiadwy yn y tymor byr a'r tymor canolig. Rydym hefyd yn cydnabod bod gwahanol farn ynglŷn ag ai pwerau amrywio trethi yw'r unig ffordd o allu cyflawni hyn.

76. Clywsom fod awdurdodau lleol yn Lloegr yn gallu benthycu, hyd at lefel wedi'i chapio, yn erbyn eu hincwm rhent o dan y trefniadau HRASS newydd, a derbyniwyd tystiolaeth gan lywodraeth leol bod benthycu darbodus wedi bod yn digwydd er gwaethaf rhewi'r dreth gyngor yn yr Alban a'r penderfyniadau a gymerwyd gan rai

---

<sup>71</sup> CyT [para 36], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>72</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 3, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Drysorlys Ei Mawrhydi*, 16 Mai 2012

<sup>73</sup> Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, *Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru*, Gorffennaf 2010

awdurdodau lleol yng Nghymru i beidio ag amrywio cyfraddau'r dreth gyngor er mwyn cyllido benthycu.

77. Clywsom hefyd am y perygl o lenwi cyllidebau refeniw â chostau benthycu yn absenoldeb yr hyblygrwydd i amrywio refeniw drwy drethiant, ac roedd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys yn daer, yn ei farn ef, bod cysylltiad cynhenid.

**Argymhelliad: Dylai Comisiwn Silk ystyried a yw datganoli pwerau amrywio trethi yn hanfodol cyn rhoi pwerau benthycu i Lywodraeth Cymru, neu a ddylid canolbwyntio ar a yw benthycu yn fforddiadwy, yn ddarbodus ac yn gynaliadwy, waeth beth fo'r pwerau amrywio treth.**

## 2. Hyblygrwydd cyllideb

---

78. Gall benthycu fod yn ddull gwerthfawr i lywodraethau o gynyddu'r hyblygrwydd ariannol sydd ar gael ar gyfer buddsoddi cyfalaf. Fodd bynnag, mae costau'n gysylltiedig â benthycu, ac fel y dywedodd CLILC wrthym:

“mae'n bwysig nad yw costau “sefydlog” fel taliadau cyfalaf yn dod yn gyfran rhy fawr o'r gyllideb refeniw am fod hynny'n gwneud arbedion effeithlonrwydd yn anos i'w cyflawni am fod llai o wariant refeniw arferol i'w arbed.”<sup>74</sup>

79. Yn ystod ein hymchwiliad, aethom ati felly i ystyried mecanweithiau eraill a allai gynyddu'r hyblygrwydd ariannol a fyddai ar gael i Lywodraeth Cymru.

### Prosiectau seilwaith mawr

80. Clywsom dystiolaeth gan y Scottish Futures Trust fod Llywodraeth yr Alban yn cyllido'r bont newydd a fydd yn croesi'r Forth. Rhagwelir y bydd y prosiect yn costio tua £1.45 i £1.6 biliwn,<sup>75</sup> o'i chyllidebau cyfalaf traddodiadol.<sup>76</sup>

81. Cafodd cyllideb cyfalaf Llywodraeth Cymru ei gostwng dros 40 y cant mewn termau real yn yr Adolygiad o Wariant yn 2020.<sup>77</sup> Mae'r gostyngiad hwn yn ei gwneud hi'n anoddach cyllido prosiectau mawr drwy gyllidebau cyfalaf traddodiadol.

82. Yn ei adroddiad terfynol, awgrymodd Comisiwn Holtham mai'r brif ddadl dros bwerau benthycu oedd bod prosiectau sy'n ddigon mawr i'w gwneud yn faich anghynaliadwy ar gyllideb Cymru, oni bai y gellid eu cyllido dros gyfnod hirach.<sup>78</sup> Yr enghraifft a ystyriwyd yn

---

<sup>74</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012

<sup>75</sup> Llywodraeth yr Alban, *Work starts on Forth Crossing*, 21 Rhagfyr 2011 (Costau cysylltiedig â phrisiau 2016)

<sup>76</sup> CyT [para 33], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>77</sup> Llywodraeth Cymru, *Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi*, Mai 2012

<sup>78</sup> Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, *Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru*, Gorffennaf 2010

adroddiad y Comisiwn oedd yr “M4 newydd”, a oedd wedi’i wrthod gan Weinidogion Cymru oherwydd pryderon am ei fforddiadwyedd.<sup>79</sup>

83. Wrth ystyried pam mae llywodraethau yn benthyg, rydym yn cydnabod nad yw benthyca’n creu arian newydd.<sup>80</sup> Yn hytrach, mae’n newid yr amser y mae adnoddau’n dod ar gael, ac felly’n cynyddu’r hyblygrwydd sydd ar gael, gan gynyddu’r hyblygrwydd sydd ar gael ar gyfer cynllunio buddsoddiadau. Credwn y gellid cyflwyno hyblygrwydd tebyg, o dan rai amgylchiadau, drwy wneud addasiadau i amseriad cyllidebau cyfalaf traddodiadol, er y byddai angen bod yn ofalus wrth ddefnyddio cyfleuster o’r fath. Yn wir, rhoddodd Adroddiad Rhaggyllidebol 2008 Llywodraeth y DU y cyfle i Lywodraeth Cymru ddwyn ymlaen £140 miliwn o wariant cyfalaf i 2010-11 i 2009-09 o 2009-10.<sup>81</sup>

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru gynnal trafodaethau ymchwiliol gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi am y posibilrwydd o ddwyn ymlaen cyllidebau cyfalaf y dyfodol lle’n briodol, yn enwedig mewn perthynas â phrosiectau seilwaith mawr.**

#### **Trosglwyddiadau adnoddau i gyfalaf**

84. Mae cyllidebau’r terfyn gwariant adrannol a bennwyd gan Drysorlys Ei Mawrhydi ar gyfer y tair gweinyddiaeth ddatganoledig yn cynnwys elfen adnoddau ac elfen gyfalaf. Mae’r rhaniad hwn yn adlewyrchu’r ffordd y mae Trysorlys Ei Mawrhydi yn rheoli agregau macroeconomaidd y DU, ac, yn benodol, y ffordd y mae’n gweithredu rheolau cyllidol. Nid oes gan weinyddiaethau datganoledig, fel adrannau Llywodraeth y DU, yr hawl i symud dyraniadau rhwng y ddwy gyllideb. Nid yw’r cyfyngiad yn nodwedd o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, ond yn hytrach mae’n adlewyrchu esblygiad *Statement of Funding Policy* Llywodraeth y DU gan fod Trysorlys Ei Mawrhydi wedi cyflawni ei ddyletswydd i gysylltu benthyca â gwariant cyfalaf. Yn ymarferol, profiad y gweinyddiaethau datganoledig yw bod Trysorlys Ei Mawrhydi yn caniatáu iddynt newid eu dyraniad o adnoddau i gyfalaf.

---

<sup>79</sup> Llywodraeth Cymru, Ieuan Wyn Jones AC (Y Dirprwy Brif Weinidog a’r Gweinidog Economi a Trafnidiaeth), *Datganiad llafar y Cabinet ar y Cynllun Trafnidiaeth Cenedlaethol*, 15 Gorffennaf 2009

<sup>80</sup> Gweler paragraff 9.

<sup>81</sup> Llywodraeth Cymru, Andrew Davies AC (Y Gweinidog dros Gyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus), *Datganiad ysgrifenedig y Cabinet ar Gyllideb Derfynol 2009-10*, 2 Rhagfyr 2009

Fodd bynnag, cafwyd gwrthwynebiad chwyrn i'r argymhelliad arfaethedig i allu newid y dyraniad o gyfalaf i adnoddau.<sup>82</sup>

85. Mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio'r gallu i newid ei dyraniad o adnoddau i gyfalaf: er enghraifft, yn ei Chyllideb Atodol ar gyfer 2011-12, gwnaeth drosglwyddiad adnoddau i gyfalaf o £97 miliwn.<sup>83</sup>

86. Dywedodd CLILC wrthym:

“The Welsh Government should have more discretion over how its own capital and revenue split is determined.”<sup>84</sup>

87. Rydym yn cytuno â'r safbwynt hwn, ac yn croesawu dull Trysorlys Ei Mawrhydi o ganiatáu trosglwyddiadau o adnoddau i gyfalaf, a'r hyblygrwydd ychwanegol y mae'n ei gynnig ar gyfer cynllunio a dyrannu ariannol. Ar hyn o bryd, mae angen cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi ar Lywodraeth Cymru cyn iddi allu ailddyrannu o adnoddau i gyfalaf. Er mwyn sicrhau bod gan Lywodraeth Cymru yr hyblygrwydd mwyaf posibl wrth gynllunio'n ariannol, credwn y dylai gael gallu awtomatig i newid ei dyraniad o adnoddau i gyfalaf yn ystod blwyddyn.

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru allu newid dyraniadau cyllideb ei therfyn gwariant adrannol o adnoddau i gyfalaf yn ystod y flwyddyn heb orfod cael cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi.**

**Arbed cronfeydd heb eu gwario**

88. Hyd nes y cyhoeddwyd yn yr Adolygiad o Wariant 2010 ei bod yn dod i ben, roedd y system Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn (“EYF”) yn galluogi i adrannau Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig ddwyn ymlaen y terfyn gwariant adrannol (“DEL”) nad oedd wedi'i wario i flynyddoedd yn y dyfodol. Roedd hyn er mwyn ceisio osgoi'r rhuthr gwario ar ddiwedd blwyddyn (egwyddor ‘ei ddefnyddio neu ei golli’) nad yw'n ffafriol i reolaeth ariannol dda neu werth am arian. Gellid dwyn ymlaen y terfyn gwariant adrannol nad

---

<sup>82</sup> Grŵp Arbenigol Annibynnol, *Evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution: Should Scottish Ministers be Able to Borrow?*, Mehefin 2009

<sup>83</sup> Llywodraeth Cymru, *Cynnig yr Ail Gyllideb Atodol 2011-12*, Chwefror 2012

<sup>84</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 20 Mehefin 2012

oedd wedi'i wario fel cronfeydd Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn, gydag unrhyw danwariant yn parhau o fewn rheolaeth terfyn gwariant adrannol refeniw a therfyn gwariant adrannol cyfalaf. Gellid dwyn ymlaen gronfeydd Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn yn raddol i flynyddoedd dilynol, gan gronni stociau dros amser. Fodd bynnag, nid oes modd tynnu cronfeydd Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn i lawr yn awtomatig a bydd angen cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi.

89. Bu adroddiad terfynol Comisiwn Holtham yn ystyried hyblygrwydd o ran cyllido ac, yn benodol, gallu cyfyngedig Gweinidogion Cymru i arbed cronfeydd nad ydynt wedi'u gwario ar gyfer y dyfodol. Daeth i'r casgliad, oherwydd nad oedd mynediad i gronfeydd Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn yn awtomatig, mai cyfyngedig oedd ei ddefnydd fel mecanwaith ar gyfer arbed adnoddau i'w trosglwyddo i flynyddoedd yn y dyfodol. Argymhellodd y Comisiwn y dylai Llywodraeth Cymru gael "llaw rydd" wrth gael mynediad i gronfeydd Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn heb fod angen trafod neu gytuno ymlaen llaw â Thrysorlys Ei Mawrhydi.<sup>85</sup>

90. Cyhoeddodd Adolygiad o Wariant 2010 fod yr Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn yn dod i ben, a'r stociau a oedd wedi'u cronni, a oedd wedi dod i gyfanswm o tua £20 biliwn, gan fod Llywodraeth y DU o'r farn y byddai'n cynyddu'r diffyg pe baent yn cael eu gwario.<sup>86</sup> Felly, collodd Llywodraeth Cymru y stociau Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn yr oedd wedi'u cronni, sef tua £385 miliwn.<sup>87</sup> Roedd Llywodraeth Cymru yn gwrthwynebu hyn, gan ddweud y "byddai'n gwrthwynebu unrhyw drefniant a fydd yn golygu tynnu arian i ffwrdd os ydyw'r Senedd eisoes wedi pleidleisio arno i Gymru".<sup>88</sup>

91. Ym mis Mawrth 2011, cyhoeddodd Cyllideb y DU gyflwyniad System Cyfnewid Cyllidebau ("BES") newydd o 2011-12. Mae'r system yn galluogi adrannau o Lywodraeth y DU i ildio unrhyw danwariant, yn amodol ar derfyn darbodus, cyn diwedd y flwyddyn ariannol, yn gyfnewid am gynnydd cyfatebol yng nghyllideb y flwyddyn ganlynol.<sup>89</sup> Cadarnhaodd y Gweinidog Cyllid wrthym ym mis Gorffennaf 2011 y byddai Llywodraeth Cymru, o dan y system newydd, yn gallu dwyn

---

<sup>85</sup> Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, *Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru*, Gorffennaf 2010

<sup>86</sup> Trysorlys Ei Mawrhydi, *Adolygiad o Wariant 2010*, Hydref 2010

<sup>87</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(3)-11-R01, *Adroddiad ar GEN-LD8296 - Cynigion Cyllideb Drafft 2011-12*, Mawrth 2011

<sup>88</sup> Llywodraeth Cymru, *Naratif Cyllideb Ddrafft 2011-12*, Tachwedd 2010

<sup>89</sup> Trysorlys Ei Mawrhydi, *Cyllideb 2011*, Mawrth 2011

tanwariant ymlaen, a bod gweinyddiaethau datganoledig yn derbyn hyblygrwydd o gymharu ag adrannau Whitehall, gan na fyddai tanwariant yn cael ei gapio.<sup>90</sup>

92. Cyfarfu Gweinidogion Cyllid y gweinyddiaethau datganoledig a Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys ym mis Gorffennaf 2011 i drafod trefniadau ar gyfer gweithredu'r System Cyfnewid Cyllidebau. Arweiniodd hyn at addasu'r system, lle byddai cap yn cael ei gytuno ar gyfer tanwariant y gellid ei ddwyn ymlaen (cytunwyd ar 0.6 y cant o derfyn gwariant adrannol refeniw a 1.5 y cant o derfyn gwariant adrannol cyfalaf), ond ni fyddai gofyniad, yn wahanol i'r gofyniad ar adrannau Llywodraeth y DU, i hysbysu Trysorlys Ei Mawrhydi o danwariant disgwylidig ymlaen llaw. Gallai'r gweinyddiaethau datganoledig ddewis hysbysu Trysorlys Ei Mawrhydi erbyn dechrau Rhagfyr, a allai arwain at y gallu i gael mynediad i'r swm a ddygwyd ymlaen yn gynt yn y flwyddyn ariannol ddilynol.<sup>91</sup> Dywedodd y Gweinidog Cyllid:

“Er na fydd tanwariant sy'n fwy na'r terfynau hyn yn cael ei gario drosodd, mae capio ar y lefel hon yn ddigon i sicrhau, gyda rheolaeth ariannol ofalus, na fydd yr adnodd a ddyfarnwyd i Gymru'n cael ei golli. Mae'r cap yn fwy o lawer na'n tanwariant yn ystod y blynyddoedd diweddar.”<sup>92</sup>

93. Er y caniateir cario tanwariant ymlaen, ni ellir cronni stociau o dan y System Cyfnewid Cyllidebau. Dywedodd y Gweinidog:

“The budget exchange system is inadequate, as the Welsh Government said in response to the Silk Commission. The Ministers for Finance from Scotland, Northern Ireland and Wales argued and worked hard to get something out of the abolition of end-year flexibility that we could use. Therefore we have the exchange mechanism but it does not give us meaningful access to end-of-year flexibilities – which we have used prudently and responsibly to great effect in terms of the impact on public services. We need access to flexibility. We can use unspent

---

<sup>90</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Craffu ar gynnig y Gyllideb Atodol 2011-12 (Haf 2011)*, Gorffennaf 2011

<sup>91</sup> Llywodraeth Cymru, *Jane Hutt AC (Y Gweinidog Cyllid), Datganiad Ysgrifenedig Trefniadau Newydd Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn ar gyfer Gweinyddiaethau Datganoledig*, 19 Gorffennaf 2011

<sup>92</sup> Ibid

funds and carry them forward into the next financial year, and to be constrained in this way [...] is very unhelpful.”<sup>93</sup>

94. Rydym yn cytuno nad yw'r System Cyfnewid Cyllidebau, ar ei ffurf bresennol, yn rhoi digon o hyblygrwydd diwedd blwyddyn i Lywodraeth Cymru.

**Argymhelliad: Yn ei thrafodaethau gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi, dylai Llywodraeth Cymru drafod addasiadau i'r System Cyfnewid Cyllidebau, gan gynnwys cael gwarded ar y cap ar lefel y tanwariant y gellir ei dwyn ymlaen, gyda golwg ar gynyddu hyblygrwydd cyllidebol.**

---

<sup>93</sup> CyT [para 88], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid



### 3. Modelau cyllido arloesol

---

#### Modelau a gyllidir gan reffeniw

95. Mewn datganiad tua diwedd 2011, dywedodd y Gweinidog Cyllid:

“The Welsh Government’s position on the old, discredited private finance initiative model is clear: we do not use it. I am pleased to note that the Chancellor of the Exchequer has now recognised this too, and has embarked on a review. However, my officials are in discussion with the UK and Scottish Governments about different public-private partnership models that could offer value for money.”<sup>94</sup>

96. Pwysleisiodd y Gweinidog Cyllid yn ei thystiolaeth lafar y gwrthgyferbyniad rhwng Cymru a’r Alban mewn perthynas â’r defnydd o’r cyfryw fodelau a gyllidir gan reffeniw:

“We have been proven right [...] in rejecting the old PFI schemes. In contrast to Scotland, which has a £1 billion repayment bill, ours is only £100 million a year.”<sup>95</sup>

97. Yn ddiweddar, adroddodd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ’r Cyffredin ar fuddsoddiadau ecwiti mewn prosiectau a gyllidir yn gyhoeddus. Yn yr adroddiad hwn, daeth i’r casgliad:

“The excessively high returns being made by private investors in PFI projects are further evidence that the previous emphasis on using PFI is inappropriate for the future.”<sup>96</sup>

98. Mae Llywodraeth yr Alban o blaid defnyddio’r model Nad yw’n Dosbarthu Elw<sup>97</sup> i ddarparu buddsoddiadau a gyllidir gan reffeniw. Datblygwyd a chyflwynwyd y model hwn fel opsiwn amgen i’r model Menter Cyllid Preifat traddodiadol yn yr Alban, ac mae wedi’i ddisodli bellach. Mae *Infrastructure Investment Plan 2011* Llywodraeth yr Alban yn nodi ei bod yn ceisio sicrhau y bydd dulliau a gyllidir gan reffeniw yn cael eu defnyddio ar lefelau cynaliadwy, ac mae wedi capio

---

<sup>94</sup> Llywodraeth Cymru, Jane Hutt AC (Y Gweinidog Cyllid) *Datganiad llafar y Cabinet ar Gynllun Buddsoddi mewn Seilwaith i Gymru*, 22 Tachwedd 2011

<sup>95</sup> CyT [para 93], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>96</sup> Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ’r Cyffredin, *Eighty-first report of session 2010-12, Equity Investment in Privately Finance Projects*, HC1846, 2 Mai 2012

<sup>97</sup> Gweler paragraffau 104 i 113

ymrwymiadau refeniw yn y dyfodol i uchafswm o 5 y cant o'r gyllideb terfyn gwariant adrannol flynyddol a ddisgwylir yn y dyfodol.<sup>98</sup> Ar y lefelau cyllido cyfredol, mae hyn gyfwerth â £1.4 biliwn.<sup>99</sup>

99. Dywedodd Ysgrifennydd Cabinet Llywodraeth yr Alban dros Gyllid, Cyflogaeth a Thwf Cynaliadwy, mewn llythyr i'r Cadeirydd:

“Revenue commitments include the Scottish Government share of historical PFI commitments, debt payments on future borrowing flowing from the new powers in the *Scotland Act 2012*, and payments in relation to Network Rail's Regulatory Asset Base (RAB) and our Non Profit Distributing (NPD) programme.”<sup>100</sup>

100. Mae'r trafodaethau sydd ar y gweill ar hyn o bryd mewn perthynas â datblygu, costau ac amserlenni prosiectau Nad yw'n Dosbarthu Elw, a thrafodaethau Llywodraeth yr Alban â Thrysorlys Ei Mawrhydi am weithredu pwerau benthyca a roddir gan y *Scotland Act 2012*, yn golygu nad yw'n bosibl nodi gyda sicrwydd lefel hirdymor ymrwmiadau refeniw mewn perthynas â'r cap.<sup>101</sup> Mae amcangyfrifon a ddarparwyd i Lywodraeth yr Alban yn rhagweld y bydd y taliadau ar fuddsoddiadau a gyllidir gan refeniw yn codi o 3.1 y cant o gyfanswm y terfyn gwariant adrannol yn 2012-13 i 3.6 y cant yn 2014-15, ond dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y byddai hyn yn:

“Is likely to be an overestimate of the charges related directly to investment, as some of the PFI payments will include costs related to ongoing maintenance.”<sup>102</sup>

## Llywodraeth leol

101. Dywedodd CLILC wrthym yn ei thystiolaeth ysgrifenedig:

“Mae awdurdodau lleol yn ceisio dulliau cyllid amgen yn barhaus er mwyn ysgogi adnoddau y mae eu hangen yn fawr mewn ardaloedd ac economïau lleol. Gellir defnyddio'r buddsoddiad hwn yn uniongyrchol i ariannu asedau neu i

---

<sup>98</sup> Llywodraeth yr Alban, *Infrastructure Investment Plan 2011*, Rhagfyr 2011

<sup>99</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 5, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan John Swinney MSP, Ysgrifennydd Cyllid, Cyflogaeth a Thwf Cynaliadwy y Cabinet*, 20 Mehefin 2012

<sup>100</sup> Ibid

<sup>101</sup> Ibid

<sup>102</sup> Ibid

weithio mewn partneriaeth ag eraill, er mwyn caniatáu lefelau buddsoddi uwch.”<sup>103</sup>

102. Mae'r mecanweithiau amgen hyn yn cynnwys defnyddio cyllid Ewropeaidd, Partneriaethau Cyhoeddus-Preifat ac archwilio'r defnydd o Ariannu drwy Gynyddrannau Treth.<sup>104</sup> Fodd bynnag, mewn nifer o ymatebion i'r ymgynghoriad a dderbyniwyd gan awdurdodau lleol unigol, dywedwyd wrthym fod yr awdurdodau'n bwriadu parhau i ddefnyddio'r mecanweithiau hynny sydd ar waith ar hyn o bryd, ac nad oeddynt yn bwriadu arloesi.<sup>105</sup>

103. Dywedodd CLIC wrthym ei bod yn debygol bod:

“The lack of innovation may be explained by excessive central prescription and the work of innovation, at a strategic level, has to be done nationally and collaboratively through groups like the Capital Financing and Investment Group and through the work of the WLGAs and the LGAs.”<sup>106</sup>

### **Model Nad yw'n Dosbarthu Elw**

104. Yn yr Alban, defnyddiwyd model Nad yw'n Dosbarthu Elw fel opsiwn amgen i'r model Menter Cyllid Preifat traddodiadol. Mae'r model Nad yw'n Dosbarthu Elw yn fodel a gyllidir gan refeniw, lle mae unrhyw elw a gronnir yn cael ei gapio. Mae'r modelau'n cynnwys partneriaeth â darparwr sector preifat sy'n cyllido, adeiladu a chynnal ased. Yna, mae'r corff sector cyhoeddus, o'i gyllideb refeniw, yn talu tâl blynyddol dros gyfnod i'r darparwr sector preifat ar ôl adeiladu'r ased.

105. Yn ei dystiolaeth lafar i ni, dywedodd Peter Reekie o Scottish Futures Trust:

“The NPD model is a public-private partnership and the critical difference between it and PFI is that it caps the profit that can

---

<sup>103</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 16 Mai 2012

<sup>104</sup> Gweler paragraffau 114 i 122

<sup>105</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Sir Penfro (FIN(4)-DF01), Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr (FIN(4)-DF02), Cyngor Conwy (FIN(4)-DF07), a Chyngor Sir Caerfyrddin (FIN(4)-DF08)

<sup>106</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 20 Mehefin 2012

be made by the private sector partner [...] to a reasonable level, commensurate with the risk being taken.”<sup>107</sup>

106. I ddechrau, talwyd unrhyw elw dros y cap i elusen a enwebwyd. Fodd bynnag, mae'r strwythur wedi'i newid bellach i ganiatáu:

“Any surpluses over and above the capped profit level [to] return to the procuring body, which will be a local authority, health board or whatever.”<sup>108</sup>

107. Dywedodd Cyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban nad oeddynt yn ymwybodol bod y cap ar elw wedi cael unrhyw effaith niweidiol ar ddenu cynigyddion.<sup>109</sup>

108. Ym mis Tachwedd 2010, cyhoeddodd Llywodraeth yr Alban gwerth £2.5 biliwn o brosiectau Nad ydynt yn Dosbarthu Elw arfaethedig ar draws y gwasanaethau cyhoeddus craidd ym maes trafnidiaeth, addysg ac iechyd. Scottish Futures Trust sy'n darparu hyn mewn partneriaeth â Llywodraeth yr Alban, llywodraeth leol, Byrddau'r GIG a chyrrff cyhoeddus eraill.

109. Gofynnwyd i Gyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban am y model Nad yw'n Dosbarthu Elw o gymharu â benthycu gan y PWLB. Dywedodd Mr West wrthym fod y prif gyfraddau llog yn awgrymu y byddai benthycu wedi bod yn opsiwn rhatach, ond pan fyddai'r asesiadau gwerth am arian cyffredinol wedi'u cwblhau, byddai'r model Nad yw'n Dosbarthu Elw yn dangos gwerth rhywfaint gwell am arian.<sup>110</sup>

110. Roedd gennym ddiddordeb yn y ffordd yr aseswyd gwerth am arian, ac rydym yn sicr bod yn rhaid i asesiadau o'r fath fod yn gadarn mewn perthynas ag unrhyw fodolau cyllido a ddatblygir neu a ddefnyddir gan Lywodraeth Cymru. Dyma oedd casgliad ymchwiliad gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin i wersi y gellid eu dysgu o ddefnyddio modelau Menter Cyllid Preifat traddodiadol:

---

<sup>107</sup> CyT [para 39], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>108</sup> Ibid [para 39]

<sup>109</sup> CyT [para 61], 24 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>110</sup> Ibid [para 61]

“It has been far too easy for the Government to use [PFI] as the only form of financing available without clearly proving whether it is value for money.”<sup>111</sup>

111. Cyfeiriodd y Pwyllgor at ddiffyg her ddigonol i'r defnydd o Fenter Cyllid Preifat yn hytrach na chaffael confensiynol, ac argymhellodd:

“Assessments of new projects should include: a more transparent and complete comparison of alternative funding, the current high cost of using private finance; a rigorous assessment of the transfer of risk to investors; how substantial long-term financial commitments will be accommodated within the public sector's need to make spending cuts; and the potential for improvements in the delivery of conventional projects.”<sup>112</sup>

112. Mewn perthynas â'r modelau Nad ydynt yn Dosbarthu Elw, dywedodd y Scottish Futures Trust:

“The value for money of the NPD programme is assessed on the basis of its ability to deliver much-needed infrastructure that adds substantial value to Scotland and its economy now, rather than having to wait until budgets become available. [...] On individual projects, we have published specific guidance on assessing the value for money of projects in this programme. [...] The value-for-money guidance refers to choosing projects that are appropriate for this sort of financing and delivering them well.”<sup>113</sup>

113. Rydym yn croesawu'r dystiolaeth gan Gerald Holtham, yn rhinwedd ei swydd fel Cynghorydd Llywodraeth Cymru ar Fuddsoddi mewn Seilwaith bod y model Nad yw'n Dosbarthu Elw yn un o'r modelau sy'n cael ei archwilio gan Lywodraeth Cymru fel ffordd o gyllido seilwaith mewn perthynas â phrosiectau penodol.<sup>114</sup>

**Argymhelliad: O ystyried y gostyngiadau yn ei chyllidebau cyfalaf, dylai Llywodraeth Cymru ystyried defnyddio modelau a gyllidir gan reffeni, gan gynnwys modelau Nad ydynt yn Dosbarthu Elw,**

---

<sup>111</sup> Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin, Forty-fourth report of session 2010-12, *Lessons from PFI and other projects*, HC1201, 18 Gorffennaf 2011

<sup>112</sup> Ibid

<sup>113</sup> CyT [para 47], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>114</sup> CyT [para 94], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

**fel ffynhonnell amgen o gyllid ar gyfer buddsoddiadau cyfalaf, yn amodol ar asesiadau cadarn o werth am arian. Dylid ystyried yr amheuon ynghylch y dull o asesu gwerth am arian Menter Cyllid Preifat traddodiadol.**

## **Ariannu drwy Gynyddrannau Treth**

### ***Lloegr***

114. Ym mis Medi 2010, cyhoeddodd y Dirprwy Brif Weinidog, Y Gwir Anrhydeddus Nick Clegg AS, y byddai awdurdodau lleol yn Lloegr yn cael pwerau benthyca newydd gyda'r nod o sbarduno buddsoddi a thwf economaidd lleol drwy eu galluogi i fenthycu yn erbyn y twf a ragwelir yn yr ardrethi busnes a godant yn lleol.<sup>115</sup> Ystyriwyd yr argymhelliad gan yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol fel rhan o'r Adolygiad o Adnoddau Llywodraeth Leol,<sup>116</sup> a'i gynnwys yn y *Local Government Finance Bill*, a gyflwynwyd ar 19 Rhagfyr 2011 ac sydd bellach yn cael ei ystyried gan Dŷ'r Cyffredin. Ymysg pethau eraill, bydd y Bil yn:

- galluogi awdurdodau lleol i gadw cyfran o'r ardrethi busnes a gynhyrchir yn eu hardaloedd, gan ddarparu cymhelliant ariannol cryf iddynt hyrwyddo twf economaidd lleol; a
- galluogi awdurdodau lleol i Ariannu drwy Gynyddrannau Treth, gan beri bod modd iddynt fenthycu yn erbyn twf ardrethi busnes yn y dyfodol, gyda chymorth y cynnydd mewn trethi a ragwelir sy'n deillio o ddatblygiadau ychwanegol.<sup>117</sup>

### ***Yr Alban***

115. Mae Gweinidogion yr Alban wedi dwyn ymlaen is-ddeddfwriaeth<sup>118</sup> o dan ddarpariaethau cyfredol *Deddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992*, sy'n golygu bod modd cynnal hyd at chwe chynllun peilot Ariannu drwy Gynyddrannau Treth. Derbyniwyd cyfanswm o 16 o geisiadau ar gyfer prosiectau peilot Ariannu drwy Gynyddrannau Treth.<sup>119</sup> Bydd Llywodraeth yr Alban yn gwerthuso canlyniadau'r rhaglenni peilot cyn

---

<sup>115</sup> Datganiad i'r Wasg Trysorlys Ei Mawrhydi 47/10, *More financial freedom for local authorities*, 20 Medi 2010

<sup>116</sup> Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, Adolygiad o Adnoddau Llywodraeth Leol

<sup>117</sup> *Local Government Finance Bill*

<sup>118</sup> *The Non-Domestic Rating Contributions (Scotland) Amendment Regulations 2010*, SI 2010/391

<sup>119</sup> Scottish Futures Trust, [Tax Incremental Financing](#)

penderfynu a ddylid cyflwyno cynllun ehangach drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.<sup>120</sup>

116. Dywedodd Bruce West o sefydliad Cyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban bod ei awdurdod, sef Argyll a Bute, yn un o'r awdurdodau peilot. Ar yr adeg y rhoddodd dystiolaeth, roedd yr awdurdod yn datblygu ei achos busnes llawn, a rhagwelwyd y byddai'n cael ei gwblhau ym mis Mawrth 2013. Ym marn Mr West, dyma oedd diben y rhaglen beilot:

“The initial stages of looking into the merits of the project and testing whether there is a likelihood of future incremental increases in non-domestic rates income sufficient to fund the ongoing borrowing costs.”<sup>121</sup>

117. Dywedodd wrthym hefyd:

“There is a significant amount of work to be done on the detailed scoping of the project, putting together outline designs and costings and also, perhaps more significantly, some economic and financial assessment of what this investment will bring in the way of additional business activity leading to additional non-domestic rates.”<sup>122</sup>

118. Roedd gennym ddiddordeb penodol ym mhwysigrwydd y gweithgarwch busnes ychwanegol y mae'n cyfeirio ato. Eglurodd Mr West wrthym fod ardrethi busnes ychwanegol a oedd yn cronni o fewn Ariannu drwy Gynyddrannau Treth yn cael eu cyfrifo drwy asesu llinell sylfaen yr ardrethi o fewn maes diffiniedig, ac olrhain unrhyw gynnydd uwchlaw'r llinell sylfaen.<sup>123</sup>

## ***Cymru***

119. Nid yw Ariannu drwy Gynyddrannau Treth wedi'i ddefnyddio yng Nghymru hyd yma, er i CLILC ddweud wrthym:

“For certain authorities, and especially in the context of the work that the Minister for Business, Enterprise, Technology and Skills is pursuing around City-Region economic growth [...] it

---

<sup>120</sup> Llywodraeth yr Alban, [Tax Incremental Financing](#)

<sup>121</sup> CyT [para 66], 24 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>122</sup> Ibid [para 68]

<sup>123</sup> Ibid [para 72]

has the potential to be a useful additional funding mechanism.”<sup>124</sup>

120. Adleisiwyd hyn gan Gyngor Caerdydd yn ei ymateb i'n hymgyngoriad. Dywedodd, er bod cyfyngiadau ar faint prosiect y byddai Ariannu drwy Gynyddrannau Treth yn addas ar ei gyfer, o ystyried yr anawsterau posibl sy'n gysylltiedig â chysylltu cynnydd mewn ardrethi annomestig yn benodol â buddsoddi, ei fod yn llobio ar gyfer defnyddio Ariannu drwy Gynyddrannau Treth yn y ddinas, yn enwedig ar gyfer datblygiad yr Ardal Fusnes Ganolog.<sup>125</sup>

121. Dywedodd y Gweinidog Cyllid wrthym yn ei thystiolaeth lafar ar 16 Mai 2012 ei bod yn disgwyl adroddiad yr Athro Brian Morgan o'i adolygiad o drefniadau ardrethi busnes yng Nghymru cyn ystyried y posibilrwydd o ddarpariaethau sy'n gysylltiedig â threthi,<sup>126</sup> gan mai rhan allweddol o gylch gwaith yr adolygiad oedd asesu sut gallai'r gyfundrefn ardrethi sbarduno twf economaidd.<sup>127</sup>

122. Dywedodd y Gweinidog wrthym hefyd ei bod wedi derbyn cyngor gan ei swyddogion y dylid bod yn ofalus wrth ddefnyddio Ariannu drwy Gynyddrannau Treth.<sup>128</sup> Fel y dywedodd Andrew Jeffreys, Dirprwy Gyfarwyddwr Buddsoddi Cyfalaf Strategol Llywodraeth Cymru, mae perygl:

“It would only be those local authorities that have a buoyant business rates base that could really benefit from this. [...] In England, this is arguably leading to a concentration of investment in areas where there is already good scope for local development.”<sup>129</sup>

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru ystyried canlyniadau'r adolygiad o ardrethi busnes, a'r gwersi y gellid eu dysgu o gynlluniau peilot Ariannu drwy Gynyddrannau Treth mewn mannau eraill yn y DU, ac ystyried manteision cynnal prosiectau peilot yng Nghymru.**

---

<sup>124</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 20 Mehefin 2012

<sup>125</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i'r ymgynghoriad gan Gyngor Caerdydd, FIN(4)-DF04

<sup>126</sup> CyT [para 98], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>127</sup> Llywodraeth Cymru, *Adolygiad o'r Polisi Ardrethi Busnes*. Cyhoeddodd y Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Ardrethi Busnes ei adroddiad ar 12 Mehefin 2012

<sup>128</sup> CyT [para 98], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>129</sup> Ibid [para 105]



## **Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi**

123. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei *Chynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi* cyntaf ar 22 Mai 2012, yn ystod ein hymchwiliad. Mewn perthynas â modelau cyllido arloesol ar gyfer buddsoddi mewn seilwaith, mae'r Cynllun yn nodi:

“Rydym hefyd yn ystyried ffyrdd arloesol eraill o ariannu buddsoddiadau mewn seilwaith. Fel y nodwyd yn ein Rhaglen Lywodraethu, rydym yn ystyried yr holl bartneriaid ariannu posibl – rhai cyhoeddus a phreifat – ac ystod eang o offerynnau a dulliau cyflawni, gan gynnwys datblygu cyfrwng dim difidend.”<sup>130</sup>

124. Mae'r Cynllun hefyd yn darparu manylion pellach mewn perthynas â dulliau cyllido arloesol a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru yn y gorffennol, gan gynnwys Menter Benthycia Llywodraeth Leol.

### ***Menter Benthycia Llywodraeth Leol***

125. Mae Menter Benthycia Llywodraeth Leol yn fodel a ddatblygwyd gan Lywodraeth Cymru i ddarparu cymorth refeniw fel y gallai awdurdodau lleol fenthycia heb gymorth er mwyn cyllido buddsoddiadau yn y seilwaith priffyrdd. Mae'n enghraifft o'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi gallu defnyddio pwerau benthycia cyfreithlon llywodraeth leol er mwyn creu buddsoddiad ychwanegol yn absenoldeb cael ei phwerau benthycia ei hun. Dywedodd y Gweinidog Cyllid wrthym yn ei thystiolaeth ysgrifenedig:

“Dyfeisiwyd LGBTI fel menter a fyddai'n darparu tafell newydd o gymorth i'r awdurdodau lleol i ddiwallu diffygion refeniw, a thrwy hynny ryddhau rhywfaint o adnoddau ychwanegol y gellir eu defnyddio i fenthycia'n ddarbodus.”<sup>131</sup>

126. Mewn ymateb i'n hymgyngoriad, dywedodd Cyngor Sir y Fflint:

“In the current absence of Welsh Government having the ability to borrow, this is a means which could be utilised further, subject to funding being made available to meet the capital financing costs which councils will incur in their revenue

---

<sup>130</sup> Llywodraeth Cymru, *Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi*, Mai 2012

<sup>131</sup> Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-07-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 16 Mai 2012

accounts. [...] Government has committed to meeting the revenue costs through specific grant in 2012-13 and through provision within the Local Government Financial Settlement in 2013-14 and 2014-15. To remain viable, it is essential that Welsh Government support continues throughout the whole terms of the borrowing.”<sup>132</sup>

127. Mewn llythyr at y Cadeirydd, cadarnhaodd y Gweinidog Cyllid:

“The Welsh Government is providing additional revenue funding to assist local authorities in meeting mounting revenue pressures, allowing them to free up resources for self-financed borrowing up to an expected aggregate total of approximately £170 million, exclusively for capital highway improvement investment during the 3-year period 2012-2015. Revenue funding will be made available over a 22-year period.”<sup>133</sup>

128. Dywedodd CLILC ei bod yn croesawu ac yn cefnogi Menter Benthycia Llywodraeth Leol er y byddai llywodraeth leol yn mynnu bob amser y dylid rhoi cyllid yn ddi-amod.<sup>134</sup> Fodd bynnag, er y gellir defnyddio benthycia heb gymorth gan lywodraeth leol yn y ffordd hon ar hyn o bryd i geisio pontio’r bwch rhwng anghenion buddsoddi a’r cyllid sydd ar gael, mae’n bwysig bod y gost o gynnal y benthyciad yn cael ei chydbwysu â’r potensial y bydd yn cyfyngu ar ddarpariaeth gwasanaethau prif ffrwd.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Pwerau benthycia a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf*, Ymateb i’r ymgynghoriad gan Gyngor Sir y Fflint, FIN(4)-DF06

<sup>133</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 20 Mehefin 2012

<sup>134</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 20 Mehefin 2012

<sup>135</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012

## 4. Capasiti a gallu

---

129. Cyfrifoldeb Comisiwn Silk yw ystyried a yw'n argymhell bod Llywodraeth Cymru yn derbyn pwerau benthycyca ai peidio, er, fel y nodir uchod,<sup>136</sup> credwn y byddai pwerau o'r fath yn briodol. Fodd bynnag, credwn y dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau yn y cyfamser i sicrhau ei bod yn barod i ymateb yn effeithiol pe bai pwerau o'r fath yn cael eu rhoi, a'i bod yn gallu gwneud y defnydd gorau o'r mecanweithiau sydd ar gael iddi ar hyn o bryd mewn perthynas â chyllido arloesol a hyblygrwydd cyllidebol.

### Llywodraeth leol Cymru

130. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd CLILC:

“Anogodd y rhyddid a ddarparwyd trwy gyflwyno'r Cod Darbodus ffordd newydd o feddwl am benderfyniadau buddsoddi cyfalaf a'r ffordd y maent yn cysylltu ag amcanion a chynlluniau strategol ehangach. Roedd hefyd yn gofyn am ddatblygu set newydd o sgiliau er mwyn gwneud y defnydd gorau o bwerau er budd cymunedau lleol.”<sup>137</sup>

131. Felly, er bod manteision yn sgil yr hyblygrwydd ychwanegol a geir gan y fframwaith benthycyca darbodus, mae hefyd sawl her y bydd yn rhaid eu wynebu.

132. Yn ei thystiolaeth lafar wrthym, bu CLILC yn sôn am waith a oedd wedi'i wneud ar ei rhan yn 2006 gan PricewaterhouseCooper, i edrych ar y ffordd y rheolir prosiectau a rhaglenni buddsoddi cyfalaf. Mae hynny, a gwaith gyda Chydffederasiwn Diwydiant Prydain, wedi awgrymu pe bai arloesedd ariannol yn digwydd, y byddai angen datblygu capasiti, sgiliau a gallu mewn meysydd amrywiol, gan gynnwys rheoli risgiau yn rhagweithiol, creu achosion busnes a thrafod masnachol.<sup>138</sup>

133. Pe bai Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthycyca, neu'n gwneud defnydd cynyddol o fodolau ariannol arloesol, byddai'n bwysig bod y sgiliau a'r galluoedd iawn yn eu lle.

---

<sup>136</sup> Gweler pennod 1

<sup>137</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012

<sup>138</sup> CyT [para 166], 24 Mawrth 2012, Y Pwyllgor Cyllid

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a oes gan ei hadrannau'r cymysgedd iawn a'r safon iawn o'r sgiliau a'r galluoedd sydd eu hangen i ddatblygu, cynllunio a defnyddio modelau ariannol arloesol a benthyca, pe bai'n cael y pwerau i wneud hynny.**

### **Scottish Futures Trust**

134. Derbyniwyd tystiolaeth gan y Scottish Futures Trust ("SFT"). Sefydlwyd yr ymddiriedolaeth yn y lle cyntaf yn 2008 fel corff hyd braich annibynnol i gyflawni ymrwymiad maniffesto Llywodraeth newydd yr Alban o dan arweinyddiaeth Plaid Genedlaethol yr Alban, i ymchwilio i fond yr Alban, ac mae rôl yr SFT wedi datblygu ac arallgyfeirio ers hynny. Dywedodd ei Gyfarwyddwr Cyllid, Peter Reekie, mai ei rôl, yn ogystal â datblygu modelau ariannol newydd posibl, yw:

"Bring together, in a centre of expertise, the people and knowledge to do things differently to how they have been done before. [...] an expert body that looks at different ways of doing things, and brings the public and private partners together, if that is needed, to innovate with these structures. [...] spending our money more wisely and adopting a 'needs not wants' attitude to specifying and buying buildings and infrastructure."<sup>139</sup>

135. Roedd gennym ddiddordeb arbennig yn annibyniaeth weithredol yr SFT, a'r manteision yr oedd hyn wedi'u sicrhau i'r sefydliad a'r sector cyhoeddus ehangach. Dywedodd Mr Reekie fod hyn yn sicrhau gwell:

"Freedom and flexibility to look around the environment at where there could be opportunity to do things differently and to make improvements, and to pursue those, and not, at any point in time, to pursue something that the Government or Ministers may prioritise for us."<sup>140</sup>

136. Roedd Ariannu drwy Gynyddrannau Treth yn un enghraifft o ganlyniadau annibyniaeth weithredol, gan nad oedd wedi bod yn

---

<sup>139</sup> CyT [paragraffau 13 a 20], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>140</sup> Ibid [para 14]

flaenoriaeth wleidyddol yn ystod datblygiad cychwynnol y model, ond roedd bellach yn cael ei ddatblygu fel rhaglen beilot.<sup>141</sup>

137. Dywedodd Cyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban wrthym eu bod o'r farn bod cymorth y SFT wedi bod yn ddefnyddiol iawn gan sicrhau eu bod yn cael cymaint o werth â phosibl o'r holl broses.<sup>142</sup>

Dywedodd hefyd:

“The Scottish Futures Trust has made considerable progress in the last 18 months or so. It has more than found its feet and is delivering on a number of areas. [...] It also has a funding capacity expertise and we have achieved a number of procurement savings as a result of the influence of the Trust.”

[...]

“It has also demonstrated an ability to provide professional services and advice, as an overhead to the infrastructure projects, at a very low cost. That has been reflected in the overall cost of infrastructure investment.”<sup>143</sup>

138. Buom yn holi Llywodraeth yr Alban am y costau o sefydlu SFT. Dywedodd Ysgrifennydd Cyllid, Cyflogaeth a Thwf Cynaliadwy Llywodraeth yr Alban bod achos busnes llawn wedi'i baratoi yn 2008, cyn sefydlu'r SFT.<sup>144</sup> Roedd yr achos busnes yn nodi'r amcangyfrif o'r gost o sefydlu a gweithredu'r SFT dros bum mlynedd, gan nodi:

“SFT estimated costs are based on a combination of set-up and running costs (set-up over a 2 to 3 year period). The assumption is that SFT is a small, high value added organisation.”<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> CyT [para 14], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>142</sup> CyT [para 41], 24 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>143</sup> Ibid [paragraffau 44 a 45]

<sup>144</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 5 *Tystiolaeth ysgrifenedig gan John Swinney MSP, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, Cyflogaeth a Thwf Cynaliadwy*, 20 Mehefin 2012

<sup>145</sup> Llywodraeth yr Alban, *Taking forward the Scottish Futures Trust*, Mai 2008

**Tabl 3: Amcangyfrif o Gostau'r Scottish Futures Trust<sup>146</sup>**

£000	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Cyflogres (gan gynnwys pensiwn ac YG)	1,000	1,300	3,700	4,200	4,300
Eiddo	50	50	100	100	100
Marchnata/Cysylltiadau Cyhoeddus	50	50	50	50	50
Cynghori	100	250	250	250	250
Wrth gefn	250	350	500	550	600
Costau cychwynnol	1,050	1,100	1,300	750	250
<b>Cyfanswm</b>	<b>£2,500</b>	<b>£3,100</b>	<b>£5,900</b>	<b>£5,900</b>	<b>£5,550</b>

139. Roedd yr achos busnes hefyd yn amcangyfrif y buddiannau a'r arbedion y disgwylir y byddent yn deillio o'r SFT, gan ddatgan:

“Expected to generate £100-£150 million per annum of savings to invest in Scotland’s capital infrastructure.”<sup>147</sup>

140. Dangosir y costau gwirioneddol, a'r buddiannau a ddarparwyd gan yr SFT ar ôl ei sefydlu yn Nhabl 4.

**Tabl 4: Costau a buddiannau'r Scottish Futures Trust**

£miliwn	2009-10	2010-11
Costau	3 <sup>148</sup>	4 <sup>149</sup>
Buddiannau	111 <sup>150</sup>	129 <sup>151</sup>

141. Felly, llwyddodd y SFT i sicrhau'r lefel o fuddiannau a amcangyfrifwyd yn yr achos busnes ac roedd yn rhagori'n hawdd ar yr ymrwymiad a wnaed yn ei Gynllun Corfforaethol i sicrhau o leiaf £7 o fuddiannau ac arbedion am bob £1 a wariwyd ar y sefydliad.<sup>152</sup>

<sup>146</sup> Llywodraeth yr Alban, *Taking forward the Scottish Futures Trust*, Mai 2008

<sup>147</sup> Ibid

<sup>148</sup> Scottish Futures Trust, *Statement of Benefits 2009-10*, Medi 2010

<sup>149</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-06-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Scottish Futures Trust*, 2 Mai 2012

<sup>150</sup> Scottish Futures Trust, *Statement of Benefits 2009-10*, Medi 2010

<sup>151</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-06-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Scottish Futures Trust*, 2 Mai 2012

<sup>152</sup> Ibid

## Canolfan arbenigedd yng Nghymru?

142. Yn ystod ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat yng Nghymru, argymhellodd Pwyllgor Cyllid y Trydydd Cynulliad fod Llywodraeth Cymru yn “sefydlu corff neu uned ganolog i hybu a chefnogi prosiectau partneriaeth â’r sector preifat”.<sup>153</sup> Byddai rôl corff o’r fath hefyd yn cynnwys darparu cyngor a hyfforddiant i gyrff eraill.

143. Yn ei ymateb i’r argymhelliad, dywedodd y Gweinidog dros Gyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus ar y pryd fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu sefydlu uned ganolog debyg, a fyddai’n:

“Contain a small number of highly skilled professionals with expertise and a successful track record of developing and implementing PPPs. [...] The purpose of the Unit will be to work in a cross-cutting way to help the public and private sectors to identify, promote and coordinate the delivery of PPP opportunities. The Unit will also take the lead in providing advice on the legal aspects of establishing partnership arrangements between the public and private sectors, including issues around the transfer of risk.”<sup>154</sup>

144. Tra bo Gwerth Cymru yn cyflawni rhai o’r swyddogaethau hyn, gan gynnwys darparu cyngor a chymorth i gyrff cyhoeddus mewn perthynas â chaffael,<sup>155</sup> nid yw Llywodraeth Cymru hyd yma wedi creu corff canolog i gyflawni’r ystod lawn o swyddogaethau.

145. Dywedodd y Gweinidog Cyllid ei bod wedi ymweld â’r Alban i gyfarfod ei chymheiriaid yn Llywodraeth yr Alban sy’n gyfrifol am seilwaith a chyllid, ac wedi edrych ar yr SFT. Roedd yn glir y gallai Cymru ddysgu gwersi o fodel yr Alban, ond pwysleisiodd bwysigrwydd ystyried cost-effeithiolrwydd unrhyw uned a sefydlwyd.<sup>156</sup>

146. Dywedodd Gerald Holtham, Cynghorydd Llywodraeth Cymru ar Fuddsoddi mewn Seilwaith, eu bod wedi ystyried yr ystod o fodelau ar gyfer darparu arbenigedd. Dywedodd fod lefelau arbenigedd yn amrywio ar draws adrannau Llywodraeth Cymru, a bod:

---

<sup>153</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Ymchwiliad i Bartneriaethau Cyhoeddus-Preifat*, Medi 2008

<sup>154</sup> Papur y Pwyllgor Cyllid, FIN(3)-16-08 Papur 1 *Ymateb Ysgrifenedig i Gyfarfod y Pwyllgor ar 6 Tachwedd 2008 gan Andrew Davies, y Gweinidog dros Gyllid a Gwasanaethau Cyhoeddus*, 6 Tachwedd 2008

<sup>155</sup> Llywodraeth Cymru, [Gwerth Cymru](#)

<sup>156</sup> CyT [para 128], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

“Some departments may not need an external source of expertise, but others might well benefit from it. Therefore it is a bit of a jigsaw puzzle in that sense. We are looking at how to structure this and at whether there needs to be a single body or whether we should proceed project by project.”<sup>157</sup>

147. Rydym yn croesawu bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y mecanweithiau priodol ar gyfer cefnogi arbenigedd ledled y sector cyhoeddus yng Nghymru, ac yn falch bod rôl yr SFT yn cael ei hystyried. Yn benodol, mae rôl yr SFT yn y gwaith o rannu arferion gorau yn un yr hoffem ei gweld yn cael ei datblygu yng Nghymru.

148. Rydym yn derbyn ac yn rhannu barn y Gweinidog y byddai'n rhaid ystyried cost-efeithiolrwydd a gwerth am arian mewn perthynas ag unrhyw fecanweithiau a fyddai'n cael eu rhoi ar waith i gyflawni'r swyddogaethau hyn, ac rydym yn deall bod yn rhaid i'r buddiannau fod yn fwy na'r costau.

**Argymhelliad: Gan ystyried y gwersi y gellid eu dysgu o sefydlu canolfan arbenigedd yn yr Alban, dylai Llywodraeth Cymru ystyried rhoi trefniadau ar waith i sicrhau bod gan sector cyhoeddus cyfan Cymru fynediad i ffynhonnell arbenigedd ganolog sy'n ategu'r gallu a'r capasiti sy'n bodoli'n barod. Byddai'n hanfodol na fyddai costau'r trefniadau hyn yn fwy nag unrhyw fuddiannau.**

---

<sup>157</sup> CyT [para 129], 16 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid



## 5. Rheoli asedau

---

### Llywodraeth leol

149. Mae'r gofyniad i reoli asedau yn well yn un o gonglfeini'r fframwaith darbodus. Dywedodd CLILC yn ei thystiolaeth:

“Mae rheoli gwariant cyfalaf yn mynd yn gynyddol soffistigedig mewn awdurdodau yng Nghymru a cheir dealltwriaeth bod angen i benderfyniadau buddsoddi cyfalaf gyfrannu at gyflawni amcanion strategol yr awdurdod. Bydd awdurdodau'n ceisio cysylltu eu cynllun rheoli asedau, eu strategaeth cyfalaf a strategaeth rheoli'r trysorlys.”<sup>158</sup>

150. Yn eu dystiolaeth ysgrifenedig, cyflwynodd Cyfarwyddwyr Cyllid Llywodraeth Leol yr Alban astudiaeth achos i ni a oedd yn nodi'r dull integredig y mae awdurdodau lleol yn yr Alban yn ei ddefnyddio wrth reoli asedau a chynllunio cyfalaf. Mae'r dull hwn yn cynnwys datblygu Strategaethau Buddsoddi Cyfalaf; asesiadau grŵp penodol ledled y Cynghorau o achosion busnes yn erbyn meini prawf gwrthrychol; cynlluniau rheoli asedau; prosesau cyllidebau cyfalaf a referniw integredig; ystyried ôl-groniadau o ran buddsoddiadau a chynhaliaeth; a rhaglenni ad-drefnu asedau.<sup>159</sup>

### Llywodraeth Cymru

151. Rydym yn croesawu'r dull integredig o nodi'r anghenion buddsoddi a welwyd gan Lywodraeth Cymru wrth gyhoeddi ei *Chynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru i Hybu Twf a Swyddi*. Rydym hefyd yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog Cyllid i gryfhau mecanweithiau ar gyfer nodi'r anghenion buddsoddi, gan gynnwys sefydlu'r Pwyllgor Buddsoddi Strategol newydd, a fydd yn cefnogi penderfyniadau Gweinidogion.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 2, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*, 24 Mai 2012

<sup>159</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-08-12 Papur 1, *Tystiolaeth Ysgrifenedig gan Gyfarwyddwyr Adran Gyllid CIPFA*, 24 Mai 2012

<sup>160</sup> Y Pwyllgor Cyllid, FIN(4)-10-12 Papur 1, *Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Cyllid*, 20 Mehefin 2012

## **Rheoli asedau'r sector cyhoeddus**

152. Bu'r SFT yn sôn wrthym am ei rôl yn sicrhau bod sector cyhoeddus yr Alban yn gwario ein harian yn gallach ac yn mabwysiadu agwedd 'anghenion nid dyheadau' wrth nodi a phrynu adeiladau a seilwaith. Enghraifft o hyn oedd ei rôl ganolog yn dyrannu'r elfen gyllido ganolog ar gyfer ysgolion newydd, gan ddatblygu metrig safonol ar gyfer y costau a'r gofynion fesul disgybl, gan eu galluogi i ostwng y dyraniad cyllid yn ganolog ar gyfer ysgolion heb effeithio ar ansawdd neu gynaliadwyedd yr adeiladau.<sup>161</sup>

153. Derbyniwyd tystiolaeth gennym am welliannau yn arferion rheoli asedau awdurdodau lleol yn sgil cyflwyno'r gyfundrefn benthyca darbodus.<sup>162</sup> Fodd bynnag, ni chawsom ein darbwylo bod cynnydd digonol wedi'i wneud ledled y sector cyhoeddus cyfan yng Nghymru tuag at fecanweithiau herio cadarn a fyddai'n sicrhau bod buddsoddi cyfalaf yn canolbwyntio'n ddigonol ar anghenion yn hytrach na dyheadau. Credwn fod hwn yn faes sydd angen ei asesu ymhellach, waeth a sefydlir canolfan arbenigedd i Gymru i'n cynorthwyo i reoli asedau'r sector cyhoeddus ai peidio.

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru gomisiynu asesiad annibynnol o ansawdd rheoli asedau ledled y sector cyhoeddus yng Nghymru, gyda ffocws penodol ar adolygu'r systemau sydd ar waith er mwyn sicrhau bod anghenion buddsoddi'n cael eu herio'n gadarn. Yn amodol ar ganfyddiadau asesiad o'r fath, dylai Llywodraeth Cymru ystyried y gwersi y gellid eu dysgu gan yr Alban ar rôl corff annibynnol i herio'r asesiad o anghenion buddsoddi gan gyrff cyhoeddus.**

154. Dywedodd yr SFT ei bod wedi'i sefydlu fel canolfan arbenigedd yn yr Alban ar gyfer ad-drefnu'r gweithle a chael gwared yn effeithiol ar adeiladau ac ystadau nad oes eu hangen mwyach. Dywedodd Peter Reekie mai'r peth pwysig yn ei farn ef oedd cael cyrff sector cyhoeddus i weithio'n well gyda'i gilydd i reoli asedau ac edrych ar bortffolio ystâd. Roedd hwn yn faes lle'r oedd yr SFT yn ychwanegu gwerth, ac roedd wedi gwneud llawer o waith i gynorthwyo i fapio asedau ac

---

<sup>161</sup> CyT [para 20], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

<sup>162</sup> CyT [para 166], 16 Mai 2012, y Pwyllgor Cyllid a CyT [paragraffau 31 a 133], 24 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

ystadau, a datblygu trefniadau llywodraethu rhwng cyrff cyhoeddus i hwyluso cydweithio.<sup>163</sup>

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru ystyried gwersi y gellid eu dysgu gan yr Alban ar rôl corff annibynnol i gydlynu'r gwaith o gynllunio rheolaeth asedau a gwneud penderfyniadau ar draws ffiniau amlasiantaeth.**

---

<sup>163</sup> CyT [para 21], 2 Mai 2012, Y Pwyllgor Cyllid

## Atodiad A: Tystion

---

Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan y tystion a ganlyn ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r holl sesiynau tystiolaeth yn

<http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgIssueHistoryHome.aspx?Ild=1243>

*2 Mai 2012*

*Scottish Futures Trust*

Peter Reekie                      Cyfarwyddwr Cyllid

*16 Mai 2012*

*Llywodraeth Cymru*

Jane Hutt AC                      Y Gweinidog Cyllid

Jeff Andrews                      Cynghorydd Polisi Arbenigol

Gerald Holtham                      Cynghorydd ar Fuddsoddi mewn Seilwaith

Andrew Jeffreys                      Dirprwy Gyfarwyddwr, Buddsoddi Cyfalaf  
Strategol

*Cymdeithas Llywodraeth Leol*

Stephen Jones                      Cyfarwyddwr Cyllid ac Adnoddau

*24 Mai 2012*

*Adran Cyfarwyddwyr Cyllid CIPFA*

Ian Black                              Pennaeth Cyllid a TG, Cyngor East  
Dunbartonshire

Bruce West                              Pennaeth Cyllid Strategol, Cyngor Argyll a Bute

*Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*

Peter Davies                              Pennaeth Cynorthwyol Cyllid, Cyngor Sir Fynwy

Will McLean                              Arweinydd Ymgysylltu a Phartneriaethau  
Strategol, Cyngor Sir Fynwy

Jon Rae                                      Cyfarwyddwr Adnoddau

## **Atodiad B: Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig**

---

Darparodd y canlynol dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn <http://www.senedd.cynulliadcymru.org/ielIssueDetails.aspx?Ild=2601&Opt=3>

<i>Sefydliad</i>	<i>Cyfeirnod</i>
Scottish Futures Trust	FIN(4)-06-12(p1) FIN(4)-09-12(p1)
Jane Hutt AC, Y Gweinidog Cyllid	FIN(4)-07-12(p1) FIN(4)-10-12(p1)
Cymdeithas Llywodraeth Leol	FIN(4)-07-12(p2)
Adran Cyfarwyddwyr Cyllid CIPFA	FIN(4)-08-12(p1)
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	FIN(4)-08-12(p2) FIN(4)-10-12(p2)
Y Gwir Anrhydeddus Danny Alexander AS, Prif Ysgrifennydd y Trysorlys	FIN(4)-08-12(p3) FIN(4)-10-12(p4)
Jill Evans ASE	FIN(4)-10-12(p3)
John Swinney MSP, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, Cyflogaeth a Thwf Cynaliadwy	FIN(4)-10-12(p5)

## **Atodiad C: Ymatebion i'r Ymgynghoriad**

---

Ymatebodd y canlynol i ymgynghoriad y Pwyllgor. Gellir gweld yr holl ymatebion i'r ymgynghoriad yn llawn yn

<http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mglssueHistoryHome.aspx?Ild=2601&Opt=0>

<i>Sefydliad</i>	<i>Reference</i>
Cyngor Sir Penfro	FIN(4)-DF01
Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr	FIN(4)-DF02
Sefydliad Tai Siartredig Cymru	FIN(4)-DF03
Cyngor Caerdydd	FIN(4)-DF04
Cartrefi Cymunedol Cymru	FIN(4)-DF05
Cyngor Sir y Fflint	FIN(4)-DF06
Cyngor Conwy	FIN(4)-DF07
Cyngor Sir Caerfyrddin	FIN(4)-DF08
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	FIN(4)-DF09
Adran Cyfarwyddwyr Cyllid CIPFA	FIN(4)-DF10