

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Effeithiolrwydd Cyllid Strwythurol
Ewropeaidd yng Nghymru

Rhagfyr 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

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

© 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

Effeithiolrwydd Cyllid Strwythurol
Ewropeaidd yng Nghymru

Rhagfyr 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

Rhagair y Cadeirydd.....	5
Argymhellion y Pwyllgor	7
Y pryderon allweddol yn deillio o'n hymchwiliad	10
Yr angen am ddiwygio radical	10
Strwythur ein hadroddiad.....	11
Y Cefndir	13
Pwy ydym ni?	13
Beth yw'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd?	13
Pam wnaethom ni graffu ar effeithiolrwydd y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru?.....	15
Adolygiadau cyd-destunol o WEFO ac effeithiolrwydd y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd	16
Sut gwnaethom ni gynnal yr ymchwiliad hwn?	18
1. Dull strategol WEFO o Reoli'r Rhaglen	20
Gweledigaeth strategol i roi elfennau ariannol y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd ar waith	20
Gor-raglennu	20
Rheoli amrywiadau mewn cyfraddau cyfnewid	21
Cyfraddau ymyrraeth	23
Dull strategol WEFO o wireddu canlyniadau o'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd	25
Datblygu dull gweithredu strategol	26
Dim digon o ystyriaeth i ganlyniadau tymor hir gwariant.....	28
Trosolwg strategol annigonol o ran cyd-drefnu a darparu Arian Strwythurol Ewropeaidd ar lefel leol a rhanbarthol.....	29
Rôl Pwyllgor Monitro'r Rhaglen	35
2. Gwneud cais i WEFO am Arian Strwythurol Ewropeaidd	38
3. Canllawiau cyffredinol WEFO i noddwyr prosiectau	41
Canllawiau ysgrifenedig WEFO	41
Anghysondebau yn arweiniad llafar WEFO i noddwyr prosiectau	42

4. Canllawiau WEFO ar waith Noddwyr Prosiect Arweiniol yn caffael gwasanaethau	45
Priodolrwydd prosesau caffael i sefyllfaoedd neilltuol.....	45
Manteision posibl prosesau caffael cystadleuol	48
Ystyried gwahanol fecanweithiau er cyflawni prosiectau	50
A oes canllawiau llafar ynglŷn â phrosesau caffael ar gael i sefydliadau yn y sectorau preifat a gwirfoddol.....	52
5. Defnydd WEFO o'r Sector Preifat wrth roi'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd ar waith	56
Ffactorau sydd efallai'n atal ymgeiswyr sector preifat.....	57
Cael y sector preifat i ymwneud mwy â Rhaglenni'r Cronfeydd Strwythurol	58
6. Prosesau WEFO i sicrhau bod modd monitro a gwerthuso prosiectau	61
Monitro gwariant ariannol prosiectau	61
Monitro canlyniadau prosiectau	65
Pa mor fanwl yw'r data am ganlyniadau	66
Difiniadau o ganlyniadau	71
Gwerthuso'r modelau cyflawni	72
7. Arian Cyfatebol a Dargedir	75
Defnyddio Arian Cyfatebol a Dargedir	75
8. Cynaliadwyedd a strategaethau ymadael prosiectau	79
Tystion	83
Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	85

Rhagair y Cadeirydd

Dywedodd rhywun y bydd gennych dîm cystadleuol os gallwch chi ddarparu'r arian a bod gennych arweinyddiaeth dda.

Mae'r rhaglenni Cydgyfeirio i Orllewin Cymru a'r Cymoedd yn cynnwys arian o ddwy Gronfa Strwythurol Ewropeaidd wahanol: Cronfa Datblygu Rhanbarthol Ewrop (ERDF - £1 biliwn) a Chronfa Gymdeithasol Ewrop (ESF - £690 miliwn). Mae arian o'r fath yn amlwg i'w groesawu'n fawr, ond yn yr ymchwiliad hwn rydym am ystyried pa mor effeithiol y mae wedi cael ei ddefnyddio i greu swyddi cynaliadwy a thwf, a pha mor glir yr oedd Llywodraeth Cymru'n arwain ac yn llywio'r ffordd y câi arian o'r fath ei ddefnyddio.

Mae'r dystiolaeth yn ein hymchwiliad yn awgrymu bod y targedau a'r gofynion allweddol a bennwyd gan Ewrop o ran defnyddio arian o'r fath yn cael eu cyflawni. Mae Cymru wedi sefydlu systemau effeithiol i fonitro a dosbarthu arian a dderbyniwyd gan Ewrop i ystod eang o brosiectau cenedlaethol a lleol sy'n gwneud gwahaniaeth tyngedfennol i fywydau pobl.

Fodd bynnag, awgrymodd ein hymchwiliad hefyd fod cryn lawer o le i Lywodraeth Cymru - a Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru (WEFO) yn benodol - wella o ran cydgysylltu a monitro'r canlyniadau sy'n cael eu gwireddu gan brosiectau o'r fath. Credwn fod angen adolygiad drwyddi draw o rôl a swyddogaeth strategol WEFO er mwyn ymdrin â'r pryderon hyn. Rydym hefyd wedi argymhell y dylid cyflwyno arolwg o'u heffaith gymdeithasol i brosiectau sy'n cael eu galluogi gan gronfeydd strwythurol Ewrop; ynghyd â dangosyddion ar lefel rhaglen i fesur effaith gymdeithasol ac effaith economaidd prosiectau.

Mynegwyd pryderon hefyd wrthym fod sefydliadau sy'n derbyn Arian Ewropeaidd wedi cael eu cyfyngu'n hanesyddol i ystod gyfyng o fecanweithiau wrth gaffael gwasanaethau gan bartïon eraill, a bod y rheini weithiau'n ymddangos yn amhriodol i'r amgylchiadau. Credwn y gall gwahanol ffurfiau buddsoddi fod yn fwy neu'n llai priodol i sefyllfaoedd neilltuol, a chredwn na ddylai Llywodraeth Cymru geisio cyfyngu'r drefn o gaffael gwasanaethau i un fethodoleg.

Bydd casgliadau'r adroddiad hwn yn cael eu hystyried yn awr gan Lywodraeth Cymru, ac anogaf hi i dderbyn yr argymhellion.

Hoffwn orffen y rhagair hwn drwy ddiolch i'r sefydliadau amrywiol a roddodd dystiolaeth inni ac a'n helpodd yn ein trafodaethau. Heb eich gwybodaeth a'ch arbenigedd chi ni allem fod wedi cynnal yr ymchwiliad hwn yn effeithiol ar ran pobl Cymru.

Argymhellion y Pwyllgor

Rhestrir argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru isod yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr Adroddiad hwn. Cyfeiriwch at dudalennau perthnasol yr adroddiad i weld y dystiolaeth ategol a'r casgliadau:

Prif argymhelliad: Rydym yn argymell bod adolygiad Llywodraeth Cymru o'r ffordd y caiff rhaglenni'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd eu rhoi ar waith ôl-2013 yn rhoi ystyriaeth annibynnol, llawn dychymyg a heb gyfngiadau i rôl, cyfrifoldebau a strwythur WEFO i'r dyfodol.

(Tudalen 11)

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n diffinio'i blaenoriaethau strategol ar gyfer y cylch ariannu nesaf ar ffurf glir a hygyrch ar y cyfle cyntaf posibl, gan ganolbwyntio'n arbennig ar y gwaddol y mae am ei weld o'r gwariant.

(Tudalen 29)

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, cyn y cylch ariannu nesaf, yn sefydlu mai WEFO fydd yn atebol am gyd-drefnu a chynnal trosolwg o'r holl brosiectau sy'n cael eu galluogi mewn rhanbarth gan Arian Ewropeaidd, gyda chyfrifoldeb i osgoi dyblygu gwasanaethau a'r canlyniadau tymor hir a fwriedir.

(Tudalen 35)

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gwella'r gwaith o gasglu a dadansoddi data contract a chaffael fel bod modd cymryd trosolwg strategol ar lefel leol a rhanbarthol o'r prosiectau (a ariennir ag arian strwythurol Ewropeaidd) a gyflawnwyd ac o'r canlyniadau tymor hir a fwriadwyd.

(Tudalen 35)

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell y dylai rôl Pwyllgor Monitro'r Rhaglen gael ei chynnwys yn yr adolygiad o brosesau ymgeisio a rheoli WEFO sydd ar waith gan Lywodraeth Cymru, i ystyried a yw'r Pwyllgor Monitro yn gweithredu i'w lawn botensial ar hyn o bryd fel ffrind beirniadol i WEFO.

(Tudalen 37)

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell, cyn y Cylch Ariannu Ewropeaidd nesaf, fod Llywodraeth Cymru'n adolygu'i phrosesau i ymgeiswyr sy'n gwneud cais i WEFO am arian, gyda golwg ar sicrhau eu bod yn ddigon cadarn a bod unrhyw fiwrocratiaeth ddianghenraid yn cael ei dileu.

Rydym o'r farn y dylai'r adolygiad hwn gael ei gyflawni mewn

ymgynghoriad â rhanddeiliaid priodol.

(Tudalen 40)

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru, yn ei hadolygiad o brosesau ymgeisio a rheoli WEFO, ystyried sut mae modd lleihau'r anghysondebau yn y cyngor a roddir gan WEFO. Rhagwelwn y bydd hyn yn cynnwys ystyried sut mae modd lleihau'r trosiant staff yn WEFO, a sut y gellir datblygu rhagor o arbenigwyr caffael o fewn WEFO, neu i'w recriwtio i WEFO. (Tudalen 44)

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gwneud dadansoddiad manwl o gostau a buddion defnyddio caffael wrth roi'r cronfeydd strwythurol ar waith yng Nghymru, gan fesur y rhain lle mae hynny'n bosibl. Byddem yn disgwyl wedyn i Lywodraeth Cymru gyflwyno adroddiad ar y casgliadau hyn. (Tudalen 51)

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n galluogi noddwyr prosiectau i ystyried rhychwant eang o opsiynau ariannu wrth bennu'r ffordd fwyaf priodol ac effeithiol o gyflawni'u prosiect, gyda chymorth canllawiau priodol. (Tudalen 51)

Argymhelliad 9. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n darparu mynediad uniongyrchol i noddwyr prosiectau o'r trydydd sector a'r sector preifat at arbenigwyr caffael priodol yn Gwerth Cymru neu unrhyw sefydliad priodol arall (a WEFO, ar adeg pan fydd ganddi arbenigwyr caffael). (Tudalen 55)

Argymhelliad 10. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n egluro sefyllfa Cymru, o'i chymharu â rhanbarthau eraill Ewrop, o ran ei llwyddiant yn denu'r sector preifat i ymwneud â defnyddio'r cronfeydd strwythurol. (Tudalen 57)

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell, cyn y cylch nesaf o Arian Ewropeaidd, fod WEFO yn adolygu'i chanllawiau ynglŷn â gwaith noddwyr prosiectau yn monitro gwariant ariannol. Rhagwelwn y dylai hyn arwain at ddatblygu canllawiau penodol fel bod modd monitro gwariant ariannol prosiectau heb i hynny fod yn ormodol, ond ei fod ar yr un pryd yn briodol o drylwyr. (Tudalen 64)

Argymhelliad 12. Rydym yn argymell bod WEFO'n gweithredu, yn y cylch ariannu nesaf, i alluogi cyflwyno arolwg o effaith gymdeithasol ac economaidd prosiectau sy'n cael eu galluogi gan y cronfeydd strwythurol Ewropeaidd; ynghyd â dangosyddion ar lefel rhaglen i fesur effaith gymdeithasol ac economaidd prosiectau. (Tudalen 69)

Argymhelliad 13. Rydym yn argymell bod WEFO yn y cylch ariannu nesaf yn cyhoeddi data cynnyrch a chanlyniadau am brosiectau byw, a bod y data ar gael i'r cyhoedd. (Tudalen 70)

Argymhelliad 14. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithredu i alluogi gwerthuso priodol ar brosiectau yn ystod eu hoes. (Tudalen 74)

Argymhelliad 15. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n adolygu ei chanllawiau cyfredol ar gymhwyso Erthygl 55. Rhagwelwn y bydd hyn yn cynnwys ystyried mecanweithiau amgen i ddarparu arian Ewropeaidd i brosiectau, megis grantiau taprog, gyda golwg ar annog cynhyrchu elw yn y tymor hir lle mae hynny'n briodol. (Tudalen 82)

Y pryderon allweddol yn deillio o'n hymchwiliad

Yr angen am ddiwygio radical

1. Mae angen ailstrwythuro Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru (WEFO) yn radical ar fyrder.
2. Dro ar ôl tro yn ein hymchwiliad hir i 'Effeithiolrwydd Cyllid Strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru' clywsom bryderon yn cael eu mynegi am WEFO a'i:
 - harweinyddiaeth strategol;
 - ei chanllawiau a'i phrosesau i bobl sy'n gwneud cais am arian Ewropeaidd;
 - ei phrosesau monitro a gwerthuso; a'i
 - diffyg gweithgarwch ymgysylltu rhagweithiol.
3. Mae'r rhain yn faterion tyngedfennol, a chredwn fod angen i Lywodraeth Cymru fod yn gadarn wrth ymateb iddynt. Mae Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru eisoes yn cyflawni yn erbyn gofynion y Comisiwn Ewropeaidd, ond credwn fod angen iddi fynd ymhellach, a rhoi'r cronfeydd strwythurol ar waith yn y ffordd fwyaf effeithiol a chreadigol bosibl i sicrhau twf a swyddi yng Nghymru yn y tymor hir.
4. Rydym felly yn croesawu'r ffaith fod Llywodraeth Cymru wedi sefydlu adolygiad annibynnol o'r trefniadau i roi rhaglenni'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd ar waith ar ôl 2013.
5. Credwn ei bod yn dyngedfennol fod yr adolygiad hwn yn ystyried rôl WEFO mewn trefniadau o'r fath o'r newydd, ac mewn modd annibynnol. Er enghraifft, credwn y dylai'r adolygiad hwn gwestiynu a yw'n briodol i WEFO ddisgwyl am gynigion o'r sectorau cyhoeddus a phreifat a'r trydydd sector i ddefnyddio'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Credwn fod angen i'r adolygiad ystyried oni ddylai WEFO fynd ati'n rhagweithiol i geisio darpar bartneriaid i wneud gwaith gyda nhw, er mwyn gwireddu canlyniadau ac amcanion strategol allweddol. Rydym yn falch y bydd ail ran yr adolygiad yn ystyried a ddylid newid

rôl WEFO i gynnwys cyfrifoldeb am hyrwyddo a hwyluso mynediad at ystod ehangach o gyfleoedd cyllido o du'r UE.¹

6. Rhaid ystyried hefyd a oes gan WEFO adnoddau digonol i gyflawni'i rolau a'i chyfrifoldebau presennol a rolau a chyfrifoldebau ychwanegol. Credwn y dylai adolygiad herio'r rhagdybiaethau ynglŷn â strwythur staffio gwaelodol WEFO. Credwn y dylai adolygiad gwestiynu, er enghraifft, a ddylai WEFO gael ei harwain gan swyddog ar lefel uwch. Yn yr un modd, dylai adolygiad ystyried a oes achos i fynd ati'n fwiadol i recriwtio arbenigwyr caffael i'r swyddfa, ac a oes atebion creadigol y gellid eu rhoi ar waith i gyfyngu ar y trosiant staff.

7. Rydym hefyd o'r farn y dylai'r adolygiad hwn ystyried rôl Gwerth Cymru yn darparu arweiniad a chymorth i sefydliadau sy'n gweithio gyda'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, gan fod yr elfennau hynny yn ein barn ni yn aneglur ac amhenodol. Hefyd, rydym o'r farn y dylai'r adolygiad hwn ystyried a yw Pwyllgor Monitro'r Rhaglen yn gwneud popeth a allai i wireddu'i botensial fel ffrind beirniadol i WEFO.

Rydym yn argymhell y dylai adolygiad Llywodraeth Cymru o'r trefniadau i weithredu rhaglenni'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd ar ôl 2013 fod yn fodd i ystyried rôl, cyfrifoldebau a strwythur staffio WEFO i'r dyfodol mewn ffordd annibynnol, ddilyffethair a llawn dychymyg.

Strwythur ein hadroddiad

8. Yn adran 'cefnidir' gychwynnol yr adroddiad hwn, rydym wedi ceisio egluro beth yw'r Pwyllgor Cyllid, beth yw'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, a pham yr oeddem am edrych arnynt.

9. Mae chwe phennod gyntaf ein hadroddiad wedyn yn canolbwyntio'n bennaf ar rôl WEFO yn galluogi gwneud defnydd effeithiol o'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd.

10. Yn ein pennod gyntaf, rydym wedi edrych ar y dystiolaeth a ddaeth i law ynglŷn â dull gweithredu strategol, arweinyddiaeth a gweledigaeth WEFO o ran rheoli rhaglenni a ariennir gan y Cronfeydd

¹ Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru; Adolygiad Guilford o'r Trefniadau Gweithredu; Cylch Gorchwyl yr Adolygiad Annibynnol;
<http://wefo.wales.gov.uk/programmes/post2013/Guildford/6525682/;jsessionid=175FF17388D7F6002B72C2474615001A?skip=1&lang=cy>

Strwythurol Ewropeaidd. Yn arbennig, clywsom dystiolaeth gadarnhaol fod WEFO a Llywodraeth Cymru wedi arddangos arweinyddiaeth strategol glir o ran y swyddogaeth graidd o sicrhau bod arian Ewropeaidd yn cael ei ddsbarthu'n effeithiol yng Nghymru. Clywsom er enghraifft fod yr arian wedi cael ei 'or-raglennu' yn fwriadol (h.y. fod mwy o arian wedi cael ei addo i brosiectau nag a oedd ar gael mewn gwirionedd i'w wario), gan fod y swyddfa'n credu ei bod y debygol y byddai rhai prosiectau'n tanwario.

11. Fodd bynnag, roedd y dystiolaeth pa un a oedd yna weledigaeth strategol gir ynglŷn â sut yr oedd yr arian i gael ei ddefnyddio mewn gwirionedd unwaith yr oedd wedi cael ei ddsbarthu yng Nghymru yn fwy cymysg. Codwyd cwestiynau pa un a oedd prosiectau o reidrwydd yn cael eu harwain tuag at wireddu amcanion a gwaddol tymor hir.

12. Yn y pum pennod ddilynol, rydym wedi edrych ar sut y cafodd y weledigaeth strategol hon (neu'r diffyg strategaeth) ei rhoi ar waith, o safbwynt:

- y broses o wneud cais i WEFO am Arian Strwythurol Ewropeaidd;
- y canllawiau cyffredinol a ddarparwyd gan WEFO i noddwyr arweiniol prosiectau;
- canllawiau WEFO ar gaffael, i noddwyr arweiniol prosiectau;
- i ba raddau y llwyddodd WEFO i ddenu'r sector cyhoeddus i gymryd rhan wrth ddefnyddio'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd; a
- gwaith WEFO yn monitro a gwerthuso prosiectau.

13. Mae'n amlwg fod y materion sy'n codi yn ein pennod gyntaf yn cael eu hadleisio ar draws y pum pennod ddilynol. Er enghraifft, ceir adlais o'r cwestiynau ynglŷn â diffyg ffocws strategol ar ganlyniadau tymor hir prosiectau a alluogir gan y cronfeydd strwythurol, a godir yn ein pennod gyntaf, yn ein chweched pennod gyda phryderon nad oes prosesau ar waith i fonitro canlyniadau tymor hir prosiectau.

14. Mae dwy bennod olaf ein hadroddiad yn edrych wedyn ar ddefnydd Llywodraeth Cymru o arian cyfatebol a dargedir a pha mor gynaliadwy yw prosiectau.

Y Cefndir

Pwy ydym ni?

15. Pwyllgor trawsbleidiol o Gynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r Pwyllgor Cyllid, yn cynnwys Aelodau o bob un o'r pedair plaid sy'n cael eu cynrychioli yn y Cynulliad.

16. Nid ydym yn rhan o Lywodraeth Cymru. Yn hytrach, mae gennym gyfrifoldeb i gyflwyno adroddiad ar gynigion a gyflwynir gerbron y Cynulliad gan Weinidogion Cymru yn ymwneud â defnyddio adnoddau. Gallwn hefyd ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru neu sy'n effeithio ar y gwariant hwnnw, a chyflwyno adroddiad arno.

Beth yw'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd?

17. Arf ariannol yw'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd sy'n aildosbarthu arian yr Undeb Ewropeiadd gyda'r bwriad o leihau gwahaniaethau rhanbarthol o safbwynt incwm, cyfoeth a chyfleoedd.

18. Dros gyfnod rhaglennu 2007–2013, mae Cymru'n gymwys i gael cymorth drwy'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd i dri math o raglen:

- Cydgyfeirio - (Gorllewin Cymru a'r Cymoedd)
- Cystadleurwydd a Chyflogaeth Ranbarthol - (Dwyrain Cymru)
- Cydweithredu Tiriogaethol, yn cynnwys rhaglen Drawsffiniol Cymru-Iwerddon.

19. Mae WFO yn rhan o Lywodraeth Cymru ac yn rheoli gweithrediad y rhaglenni Cydgyfeirio a Chystadleurwydd yng Nghymru.² Mae'n canolbwyntio ar greu swyddi cynaliadwy a thwf a hynny'n unol ag agendâu Lisbon a Gothenburg yr Undeb Ewropeaidd a pholisïau a strategaethau Llywodraeth Cymru.

20. Mae'r rhaglenni Cydgyfeirio i Orllewin Cymru a'r Cymoedd yn cynnwys arian o ddwy Gronfa Strwythurol Ewropeaidd wahanol: Rhaglen Datblygu Rhanbarthol Ewrop (ERDF - £1 biliwn) a Chronfa Gymdeithasol Ewrop (ESF - £690 miliwn).

² Nid yw'r rhaglenni Cydweithredu Tiriogaethol yn cael eu rheoli gan Lywodraeth Cymru.

21. Bwriad cronfa ERDF yw helpu i weddnewid y rhanbarth yn economi gynaliadwy a chystadleuol drwy fuddsoddi yn yr economi wybodaeth a helpu busnesau newydd a'r rhai sy'n bodoli'n barod i dyfu. Mae hefyd yn canolbwyntio ar adfywio cymunedau mwyaf difreintiedig Cymru, mynd i'r afael â newid yn yr hinsawdd a gwella trafnidiaeth. Defnyddir cronfa ESF i fynd i'r afael ag anweithgarwch economaidd, a chynyddu sgiliau a chyflgoaeth.

22. Y disgwyl yw y bydd y rhaglen Cydgyfeirio, ynghyd ag arian cyfatebol, yn buddosddi £3.5 biliwn yng Ngorllewin Cymru a'r Cymoedd. Arian cydgyfeirio yw dros 90 y cant o'r arian strwythurol sy'n cael ei reoli gan Lywodraeth Cymru dros gyfnod y rhaglen bresennol.

23. Mae'r rhaglenni Cystadleurwydd a Chyflogaeth Ranbarthol hefyd yn cynnwys arian o ERDF (£60 miliwn) ac ESF (£50 miliwn). Bwriedir elfen Cystadleurwydd ERDF i gael ei defnyddio i helpu i weddnewid Cymru yn economaidd, yn gymdeithasol ac yn amgylcheddol, drwy helpu busnesau newydd a'r rhai sy'n bodoli'n barod i dyfu a symud i fyny'r gadwyn gwerth, a chynyddu'r 'gwerth ychwanegol' fesul swydd. Mae hefyd yn canolbwyntio ar adfywio cymunedau mwyaf difreintiedig Cymru a mynd i'r afael â newid yn yr hinsawdd. Defnyddir elfen Cystadleurwydd ESF i fynd i'r afael ag anweithgarwch economaidd, a chynyddu sgiliau a chyflogaeth. Y disgwyl yw y ceir buddsoddiad o oddeutu £280 miliwn i gyd drwy'r rhaglen Cystadleurwydd, o gyfrif yr arian cyfatebol hefyd.

24. Caiff cyfran sylweddol o'r arian hwn ei ddefnyddio'n uniongyrchol gan Lywodraeth Cymru ei hun. Llywodraeth Cymru yw noddwr arweiniol 98 o brosiectau sy'n cael eu galluogi gyda £710 miliwn o arian yr UE. Mae hyn yn cynrychioli dros 35 y cant o'r prosiectau a 41 y cant o arian yr UE a gymeradwywyd hyd yma.

25. Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru (WEFO) sy'n dal gweddill yr arian. Mae WEFO yn rhoi gwahoddiad agored i gynigion prosiect gan y sectorau cyhoeddus a phreifat a'r trydydd sector, a'r rheini'n gynigion a fwriedir i gyflawni amcanion sy'n cyd-fynd ag uchelgais y rhaglenni. Mae'r cylch cyfredol o raglenni Ewropeaidd (2007-2013) i fod i gau i ymgeiswyr ar 31 Rhagfyr 2013, er y bydd y gwariant yn parhau i mewn i 2015.

26. Mae Llywodraeth Cymru wedi pwysleisio cyn hyn y byddai nifer llai o raglenni mwy strategol yn ystod y cylch rhaglennu hwn (2007-2013) yn gwireddu blaenoriaethau'r Rhaglenni Gweithredol, o'i gymharu â'r rhaglenni yng nghylch 2000-2006.

27. Ar 15 Hydref 2012, mae arian UE gwerth dros £1.7 biliwn wedi cael ei gymeradwyo i gyfanswm o 273 o brosiectau, sy'n cynrychioli buddsoddiad yn y prosiectau o £3.56 biliwn drwyddo draw. Caiff mwyafrif helaeth y prosiectau hyn (220) eu harwain gan noddwyr prosiect o'r sector cyhoeddus, gydag arian EU o fwy na £1.5 biliwn.

28. Cyfeirir at y ganran o gostau llawn prosiect sy'n cael ei hariannu gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd fel cyfradd ymyrraeth y prosiect. Mae uchafswm i'r gyfradd ymyrraeth y gall Llywodraeth Cymru ei chynnal. Rhaid i weddill costau prosiect gael eu talu drwy ffrydiau ariannu eraill, megis grantiau eraill, arian cyhoeddus neu breifat, ac ati. Mae gan Lywodraeth Cymru hefyd drefniant 'ariannu pan fetha popeth arall', sy'n cael ei adnabod fel y Gronfa Arian Cyfatebol a Dargedir.

29. Fel arfer, bydd angen i'r rhan fwyaf o sefydliadau sy'n cael arian Ewropeaidd gynnwys partïon eraill er mwyn cyflawni'u prosiectau, ac mae hynny'n debygol o olygu taliadau. Weithiau cyfeirir at sefydliad sy'n cael arian Ewropeaidd fel 'noddwr arweiniol' prosiect. Gall dalu sefydliadau eraill i'w helpu i gyflawni'r gwaith, ond gan fod y taliadau'n cael eu gwneud gydag arian Ewropeaidd mae rhai cyfyngiadau o ran sut y caiff gaffael cymorth o'r fath.

Pam wnaethom ni graffu ar effeithiolrwydd y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru?

30. Mae dyfodol y ffrydiau ariannu Ewropeaidd o 2014 ymlaen yn cael ei ystyried ar draws Ewrop. Roeddem yn teimlo bod hynny'n gwneud 2012 yn adeg neilltuol o briodol inni asesu effaith arian Ewropeaidd sydd eisoes wedi cael ei wario yng Nghymru. Roeddem am ganfod tystiolaeth sy'n dangos sut roedd arian o'r fath wedi effeithio ar ardaloedd penodol, a fu'r effaith honno'n un eang a phostif, ynteu a fu'r effaith yn fach neu nad oedd prin wedi cael ei theimlo.

31. Hefyd, awgrymodd ein rhagflaenydd, Pwyllgor Cyllid y Trydydd Cynulliad, yn ei adroddiad etifeddiaeth y byddai'n dda o beth efallai i Bwyllgor Cyllid yn y dyfodol ystyried cynnal ymchwiliad i sut mae'r cronfeydd strwythurol yn cael eu defnyddio yng Nghymru, yn arbennig

o ran effaith ac effeithiolrwydd y gwariant yn erbyn yr amcanion a gwerth am arian.

32. Canolbwyntiasom felly yn ein hymchwiliad ar edrych ar y defnydd o Gronfeydd Strwythurol yr UE yn y Rhaglenni Cydgyfeirio a Chystadleurwydd a Chyflogaeth Ranbarthol yng Nghymru dros y cyfnod 2007-2013.

33. Yn arbennig, lle'r oedd hynny'n bosibl, ceisiasom edrych ar effaith ac effeithiolrwydd y gwariant yn erbyn yr amcanion a gwerth am arian. Fodd bynnag, er inni ganfod bod cryn lawer o ddata am y gwariant ariannol ar brosiectau, roedd llai o wybodaeth am y canlyniadau yr oeddent yn eu cyflawni. Gwnaeth hyn hi'n anodd inni werthuso gwerth am arian y prosiectau yn gywir.

Adolygiadau cyd-destunol o WEFO ac effeithiolrwydd y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd

34. Wrth ymgymryd â'r ymchwiliad hwn, roeddem yn ymwybodol fod nifer o ymchwiliadau eraill ar y gweill ar hyn o bryd i effeithiolrwydd y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Er enghraifft, nodasom fod Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnal ymchwiliad ar hyn o bryd i Gronfeydd yr Undeb Ewropeaidd 2007-2013 yng Nghymru. Bwriad ei hymchwiliad hi yw:

“ystyried cynnydd o ran cyflawni'r rhaglenni ac asesu a ydynt yn mynd i gyflawni eu buddiannau disgwylidig. Bydd hefyd yn ystyried y trefniadau y mae Llywodraeth Cymru wedi'u rhoi ar waith i weinyddu'r rhaglenni ac yn gwerthuso eu heffaith.”³

35. Rydym yn gwybod hefyd i Swyddfa Archwilio Cymru gyhoeddi ei hadroddiad ar *Gydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan* ar 18 Hydref 2012. O'r £7.15 miliwn a dalwyd i AWEMA gan Lywodraeth Cymru, talwyd £4.58 miliwn gan WEFO.

36. Lanswyd ein hymchwiliad ni ar y cyd ag ymchwiliad Pwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru i 'Gynigion deddfwriaethol drafft ynghylch cronfeydd strwythurol yr UE ar gyfer 2014 – 2020.' Yn ein hadroddiad rydym wedi edrych ar effeithiolrwydd

³ Swyddfa Archwilio Cymru, Rhaglen astudiaethau gwerth am arian Swyddfa Archwilio Cymru, Papur Briffio ar gyfer y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 31 Ionawr 2012.

trefniadau presennol y cronfeydd strwythurol, tra oedd y Pwyllgor Menter a Busnes yn edrych ar gynigion i'r dyfodol. Credwn fod casgliadau ein hymchwiliad yn cefnogi'r argymhellion a wnaed yn adroddiad y Pwyllgor Menter a Busnes yn ddiweddar, ac y gallai fod yn fuddiol darllen y ddwy ddogfen gyda'i gilydd.

37. Nodasom hefyd fod y Gweinidog, wrth ymateb i adroddiad y Pwyllgor Menter a Busnes, wedi cydnabod angen i wneud penderfyniadau strategol ynglŷn â'r materion canlynol:

- "Canfod y blaenoriaethau craidd ar gyfer cymorth ariannol o dan raglenni'r UE yn y dyfodol, gan gynnwys yr angen i wneud dewisiadau ac i ganolbwyntio adnoddau i gael yr effaith fwyaf posibl;
- Gwella cynaliadwyedd buddsoddiadau, gan gynnwys rhoi mwy o bwyslais ar allbynnau, canlyniadau a deilliannau, a gwneud defnydd pellach o fecanweithiau cyflawni arloesol (megis Offerynnau Peiriannu Ariannol);
- Canfod y ffyrdd gorau o gyfrannu at amcanion twf deallus, cynaliadwy a chynhwysol, gan gynnwys defnyddio offerynnau peiriannu ariannol arloesol;
- Ystyried y cydbwysedd a'r cyfle i integreiddio gwahanol gronfeydd yr UE yng Nghymru wrth gynyddu effaith y buddsoddiadau hyn;
- Beth fydd graddau'r targedu daearyddol a gofodol, gan gynnwys ystyried y ffordd orau o ddiwallu anghenion a chyfleoedd ardaloedd trefol a gwledig drwy gyfrwng gwahanol gronfeydd yr UE, yn ogystal â'r cyfle i integreiddio ymyriadau ymhellach; ac
- Adolygu dulliau cyflenwi gyda'r nod o'i gwneud yn haws i gael gafael ar arian, a sicrhau prosiectau o safon uchel ar yr un pryd."⁴

38. Nodwn hefyd fod y Gweinidog wedi lansio adolygiad o WEFO a'r trefniadau rheoli i'r dyfodol ar gyfer rhaglenni'r UE 2014-2020. Dywedwyd hyn wrthym:

"The review, being undertaken by Dr Grahame Guilford, will look at WEFO's application and management processes and

⁴ Ymateb Ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru i Adroddiad y Pwyllgor Menter a Busnes dan y teitl Cynigion deddfwriaethol drafft ynghylch cronfeydd strwythurol yr UE ar gyfer 2014 - 2020

their suitability for the next round of Programmes, including the use of procurement in project delivery. The review is specifically aimed at continuous improvement in the delivery of the Structural Funds in Wales and in finalising its recommendations will also take into account the recommendations from this Committee's inquiry into the 'Effectiveness of European Structural Funds in Wales'.⁵

39. Yn ein sesiwn dystiolaeth olaf, dyma a ddywedodd y Gweinidog Bwyd, Pysgodfeydd, Amaethyddiaeth a Rhaglenni Ewropeaidd:

"At the moment, I thank the committee for the investigation that it has conducted. I have found it very useful, I have to say. I have kept a close eye on what you have been doing, and have been reading through the transcripts and the written evidence that you have received... I very much look forward to your report, which I think will be a valuable document in informing our reviews, which we will be announcing in the next few weeks. I thank the committee for the work that it has done. It has been a valuable exercise."⁶

40. Croesawn sylwadau'r Gweinidog y byddai argymhellion yr adroddiad hwn yn sail i adolygiad Llywodraeth Cymru o'r trefniadau gweithredu ar gyfer rhaglen cronfeydd strwythurol 2014-2020. Yn wir, mae llawer o'n hadroddiad yn canolbwyntio ar rôl WEFO, o safbwynt ei phrosesau ymgeisio a rheoli ond hefyd, yn ehangach, o safbwynt y ffordd y mae'n cyfleu gweledigaeth strategol o ran rhoi'r cronfeydd strwythurol ar waith.

41. Credwn y bydd gan yr adroddiad hwn, fel adroddiad y Pwyllgor Menter a Busnes, rôl arwyddocaol i'w chwarae wrth baratoi ar gyfer dyfodol arian strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru ar ôl 2013. Edrychwn ymlaen at ymateb Llywodraeth Cymru i'r adroddiad hwn.

Sut gwnaethom ni gynnal yr ymchwiliad hwn?

42. Yn ystod ein hymchwiliad cyhoeddwyd cais cyffredinol gennym am dystiolaeth a chymerasom dystiolaeth lafar gan amryw o unigolion

⁵ Gwerth Cymru, Effectiveness of European Structural Funds, 17 Medi 2012, Tudalen (Td)8

⁶ Cofnodion Trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai, Paragraff (Para) 153.

a sefydliadau. Mae rhestrau llawn o'r rhai a roddodd dystiolaeth ac ymatebion ymgynghori inni i'w gweld yn Atodiadau A a B.

43. Aeth un o'n Haelodau ar ymweliad *rappporteur* byr hefyd â phrosiect sy'n cael nawdd drwy'r cronfeydd strwythurol, a darparodd nodyn i'r Pwyllgor am yr ymweliad.

44. Rydym yn ddiolchgar iawn i bob sefydliad ac unigolyn a roddodd dystiolaeth inni. Hebddynt, ni fyddem wedi gallu cwblhau'r ymchwiliad hwn.

1. Dull strategol WEFO o Reoli'r Rhaglen

45. Yn yr adran hon rydym wedi ystyried ystod o dystiolaeth yn ymwneud â'r ffordd yr oedd Llywodraeth Cymru'n rheoli'r rhaglen o brosiectau a oedd yn cael eu hariannu gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Llywodraeth Cymru hyn wrthym:

“Mae WEFO wedi mabwysiadu ffordd fwy strategol o gyflawni ar gyfer y cyfnod presennol, gan ganolbwyntio'n fwy ar amcanion, allbynnau a chanlyniadau i ddefnyddio'r arian yn fwy effeithiol ac osgoi gwastraff a dyblygu gwaith.”⁷

46. Yn arbennig, pwysleisiodd Llywodraeth Cymru y byddai nifer llai o raglenni mwy strategol yn ystod y cylch rhaglennu hwn (2007-2013) yn gwireddu blaenoriaethau'r Rhaglenni Gweithredol, o'i gymharu â'r rhaglenni yng nghylch 2000-2006.

Gweledigaeth strategol i roi elfennau ariannol y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd ar waith

47. Fel y nodwyd yn y cyflwyniad i'r adroddiad hwn, roedd ein dystiolaeth yn gadarnhaol ar y cyfan ynglŷn â gweithredu strategol WEFO o ran yr hyn y gellid ei ddisgrifio'n foel fel agweddau mwy 'ariannol' y gwaith o reoli'r rhaglen.

Gor-raglennu

48. Yn arbennig, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod wedi mynd ati'n fwriadol i ymrwymo i fwy na'r symiau y bwriadai eu gwario ar brosiectau a alluogwyd gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Ym mis Medi 2012, dywedodd WEFO wrthym:

“95% (£1.7bn) of EU funds committed (as of 31 August 2012), which compares very well with the equivalent point in the implementation of the 2000–2006 programmes (86% in August 2005).”⁸

49. Wrth gyfiawnhau'r penderfyniad hwn, dywedodd y Gweinidog wrthym:

⁷ Llywodraeth Cymru, dystiolaeth ysgrifenedig, Td5, Para 16

⁸ WEFO, Effectiveness of European Structural Funds in Wales, 17 Medi 2012, Td3

“we recognise that there will be individual projects that will underspend and will not achieve their objectives. If necessary, we will claw back money from those projects in order to redeploy it elsewhere. That is part of the dynamics of managing the programmes. We have therefore moved to overcommit, to over-programme, in the way that we did before Christmas, in order to ensure that we have the capacity to maximise spend.”⁹

50. Dywedodd un o swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym:

“this is like trying to land a jumbo jet on a sixpence, because you do not want to overshoot, but you do want to spend as much of the money as you can. On past experience, it is better to overcommit in anticipation of projects underspending. So, we think that it is prudent to do that.”¹⁰

51. Yn amlwg mae risg yn y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i fwy na'r symiau y bwriada eu gwario o'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, ond gellid dadlau y byddai mwy o risg o beidio â gwneud hynny. Credwn ei bod yn glod i Lywodraeth Cymru ei bod wedi ceisio gosod arweiniad strategol clir o ran rheoli'r gwaith o ymdrin ag elfennau ariannol y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd.

Rheoli amrywiadau mewn cyfraddau cyfnewid

52. Nodwn hefyd mai mewn Ewros y cytunir gyda'r Comisiwn Ewropeaidd ar y dyraniad ariannol sydd ar gael i Gymru o'r cronfeydd strwythurol, ond fod yr arian yn cael ei wario fel Punnoedd Sterling. I helpu i reoli'r Rhaglenni Ewropeaidd, mae WEFO yn defnyddio cyfradd gynllunio i droi'r dyraniad i sterling. Gan fod y ffigurau sterling wedi'u seilio ar amcangyfrifon, byddant yn amrywio gyda newidiadau yn y gyfradd gyfnewid dros oes y rhaglenni. Er enghraifft, os bydd yr Ewro'n cryfhau yn erbyn sterling, mae gwerth sterling y Rhaglenni'n cynyddu, ac i'r gwrthwyneb.

53. Caiff y gyfradd gynllunio ei hadolygu'n chwarterol yng ngoleuni datblygiadau economaidd. Am y flwyddyn ddiwethaf, mae WEFO wedi bod yn defnyddio £1/€1.17 fel y gyfradd gynllunio. Fodd bynnag, ym mis Chwefror penderfynodd WEFO newid y gyfradd gynllunio i

⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 184

¹⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 187

£1/€1.20. Mae'r penderfyniad hwn yn lleihau gwerth sterling y rhaglenni o'r symiau canlynol:

	Grant (£m)	Cyfanswm Gwariant (£m)
Cydygyfeirio ERDF	-19.8	-30.7
Cystadleurwydd ERDF	-1.1	-2.3
Cydygyfeirio ESF	-12.1	-16.8
Cystadleurwydd ESF	-0.9	-2.0
Cyfanswm	-33.9	-51.8

11

54. Mae papur o gyfarfod mis Mawrth Pwyllgor Monitro'r Rhaglen yn nodi'r gyfradd gynllunio ddiwygiedig fel mater gweithredu arwyddocaol a dywed hyn:

“The revised planning rate and the reduced funding resources is being managed very carefully particularly at priority level where demand for certain types of projects continues but where resources are now very tight.”¹²

55. Dyma yn ôl y Gweinidog oedd y Llywodraeth yn ei wneud mewn ymateb i'r newid yn y gyfradd gynllunio:

“we are doing a piece of work on the scope of that, on what we believe the potential impact could be... Our planning rate is €1.20. It changed in January and that has had a significant impact on the planning value of the programmes. Every cent equals £12 million up or down. So, if we change the planning rate once again to reflect a weakening euro, we will potentially be taking more money out of the planning budgets available to us.”¹³

56. Mewn gohebiaeth ddilynol, dywedodd y Gweinidog wrthym:

“if current commitments were to be recalculated at a rate of €1.30... the over-commitment would increase by some £46m,

¹¹ Mawrth 2012 Papurau Pwyllgor Monitro'r Rhaglen

¹² ERDF Convergence 2007-2013, West Wales and the Valleys, Programme Monitoring Report, Chwefror 2012, T3 (Saesneg yn unig)

¹³ 30 Mai 2012, Para 139 a 140

to a degree which would be difficult to manage and which would pose a risk to Welsh Government budgets.

“PMC Members were advised of, and supportive of, the risk management measures undertaken by WEFO, with prioritising the demand for extensions and projects in the pipeline together with the close monitoring of planning rates continuing to be the main issues for the programme.

“Should we face a really serious weakening of the Euro, PMC Members supported WEFO’s proposals for funds to be decommitted from projects where there is limited evidence of successful delivery (in terms of forecast spend and achievements) and effective support to the delivery of Programme for Government objectives. Such decommitment would meet the expectations of some well-developed pipeline projects that could meet key criteria, support Welsh Government priorities and fill gaps in the programme targets agreed with the European Commission.”¹⁴

57. Nodwn y ffordd y mae’r Gweinidog yn bwriadu gweithredu i reoli’r risg yn gysylltiedig â newidiadau i’r gyfradd gyfnewid. Eto, ar y mater hwn, rydym o’r farn fod Llywodraeth Cymru a WEFO wedi gosod arweiniad strategol clir o ran rheoli’r risg hon.

Cyfraddau ymyrraeth

58. Yn 2009, oherwydd y dirwasgiad byd-eang ac i ganiatáu mwy o hyblygrwydd i liniaru pwysau posibl o ran arian cyfatebol, negododd Llywodraeth Cymru y codiadau canlynol gyda’r Comisiwn Ewropeaidd yn y cyfraddau ymyrraeth ar y ddwy Raglen Gydgyfeirio ERDF ac ESF:

- Cydgyfeirio ERDF: o 46.46% i 57.47%
- Cystadleurwydd ERDF: o 40.16% i 45.30%
- Cydgyfeirio ESF: o 55.56% i 64.36%

59. Addaswyd y cyfraddau ymyrraeth ar lefel y rhaglenni fel bod hyblygrwydd i noddwyr a oedd yn gwneud cais am arian ar gyfer prosiectau newydd gael cyfran uwch o arian gan yr UE.

60. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym:

¹⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Effeithiolrwydd Cyllid Strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru, 18 Gorffennaf 2012, T4

“Mae WEFO yn parhau i fonitro’r sefyllfa arian cyfatebol ar lefel rhaglen a phrosiect, yn enwedig yng ngoleuni’r gostyngiadau yn y gyllideb yn dilyn Adolygiad Gwariant Cynhwysfawr Llywodraeth y DU yn 2010 a chyllideb Llywodraeth 2011 a’i dilynodd. Mae’n gweithio’n agos gyda noddwyr prosiectau fesul achos a gall gynnig cyfraddau ymyrryd grant o hyd at 100% ar gyfer prosiectau unigol os oes angen, ar yr amod y cedwir y cyfraddau ymyrryd ar gyfartaledd ar lefel rhaglen.”¹⁵

61. Daeth cymysgedd o dystiolaeth i law, o blaid cynyddu neu ostwng y gyfradd ymyrraeth drwyddi draw. Roedd rhai tystion yn weddol niwtral o ran yr angen i gynyddu’r cyfraddau ymyrraeth. Er enghraifft, roedd CLILC yn cefnogi’r cynnydd yn y cyfraddau yn 2009, ond rhybuddiodd fod angen bod yn ofalus gan fod cyfraddau ymyrraeth uwch yn golygu bod maint y rhaglenni drwyddynt draw yn crebachu.¹⁶ Yn yr un modd, dywedodd Cyngor Sir Powys:

“The increase in the intervention rate has been beneficial for a number of project sponsors. Especially at a time when the economy was particularly affected by the global downturn, some sponsors have been able to counterbalance a shortfall in matchfunding or even to lever further resources... However, the intervention rates must be negotiated within a realistic framework.”¹⁷

62. Roedd tystion eraill o’r farn y dylai Cymru geisio negodi’r gyfradd ymyrraeth orau posibl,¹⁸ ac yna benderfynu pa un i’w defnyddio yn ôl haeddiant prosiectau unigol. Er enghraifft, dyma oedd CLILC yn ei argymhell:

“If Wales pushes for the maximum intervention rate it can get, we can always make a decision in Wales because, ultimately, it is about what match funding is available. That determines the intervention rate. So, if you have a project that is well financed with match funding, it should get the lower intervention rate. However, where you have projects with minimum match funding, you at least need to build the flexibility.”¹⁹

¹⁵ Llywodraeth Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Td6.

¹⁶ CLILC, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1

¹⁷ Cyngor Sir Powys, tystiolaeth ysgrifenedig, Td8.

¹⁸ Chwarae Teg, tystiolaeth ysgrifenedig, Td6

¹⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 161

63. Mewn cyferbyniad, dyma oedd barn Cyngor Sir Penfro:

“Mae un anfantais fawr yn gysylltiedig â chyfraddau ymyrryd uchel. Wrth i’r gyfradd ymyrryd gynyddu mae maint y rhaglen gyfan yn lleihau, gan fod gwerth ariannol buddsoddiad yr UE yn aros yr un fath. Felly, er bod angen llai o arian cyfatebol wrth i’r cyfraddau ymyrryd gynyddu, ni fydd rhaglen yn cyflawni cymaint ag y byddai’n ei gyflawni â chyfraddau ymyrryd isel, gan gymryd bod digon o arian cyfatebol ar gael er mwntynnu holl adnoddau’r UE i lawr.”²⁰

64. Roedd y dystiolaeth i’n hymchwiliad yn dangos y gallai cyfraddau ymyrraeth uwch olygu mwy o hyblygrwydd yng Nghymru i ddefnyddio arferion rheoli ariannol effeithiol. Ond roedd hefyd yn dangos y gall cyfradd ymyrraeth uwch effeithio’n andwyol ar yr effaith a gaiff arian Ewropeaidd drwyddi draw.

65. Yng nghyd-destun y dirwasgiad presennol, rydym o’r farn ei bod yn gwbl briodol i Lywodraeth Cymru fod wedi ceisio cynyddu’i chyfraddau ymyrraeth yn 2009. Unwaith eto, ar y mater hwn rydym o’r farn fod Llywodraeth Cymru a WEFO wedi dangos gweledigaeth strategol glir ac arweinyddiaeth.

66. Yn wir, yn yr hinsawdd economaidd gyfredol, rydym o’r farn y byddai’n werth i Lywodraeth Cymru a WEFO geisio cael cyfraddau ymyrraeth uwch yn y cylch ariannu nesaf.

Dull strategol WEFO o wireddu canlyniadau o’r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd

67. Fel y nodwyd yn yr is-bennod flaenorol, roedd y dystiolaeth i’n hymchwiliad yn gadarnhaol drwyddi draw ynglŷn â’r weledigaeth strategol a ddangoswyd gan Lywodraeth Cymru a WEFO yn ei swyddogaeth graidd o ddsbarthu arian Ewropeaidd yng Nghymru.

68. Fodd bynnag, roedd y dystiolaeth lawer yn fwy cymysg ynglŷn ag ansawdd gweledigaeth strategol WEFO o ran sut y câi’r arian hwnnw ei ddefnyddio wedyn, a’r canlyniadau tymor hir a gâi eu gwireddu yn sgil gwariant o’r fath. Yn wir, clywsom:

²⁰ Cyngor Sir Penfro, tystiolaeth ysgrifenedig, Td7

- tra oedd gan WEFO a Llywodraeth Cymru amcanion strategol ar gyfer rhaglen 2007-2013, roedd wedi cymryd yn rhy hir i'r rhain gael eu datblygu;
- nid oedd dull gweithredu WEFO yn rhoi digon o sylw i'r tymor hir, gan ganolbwyntio'n ormodol ar ganlyniadau ac amcanion yn y cyfnod ariannu ei hun;
- nid oedd fawr o gynnal trosolwg na chyd-drefnu strategol wrth roi prosiectau ar waith ar y lefel leol a rhanbarthol.

Datblygu dull gweithredu strategol

69. Er bod eglurder erbyn hyn ynglŷn â'r hyn y mae Llywodraeth Cymru ei hun yn ei symud ymlaen, mynegodd amryw o'n tystion bryder ei bod wedi cymryd yn rhy hir i ddatblygu hynny yng nghylch ariannu 2007-2013.

70. Dywedodd CLILC fod dechrau'r cylch ariannu hwn wedi achosi rhwystredigaeth i ddarpar ddefnyddwyr y cronfeydd strwythurol oherwydd:

“...nid oeddwn yn siŵr am ein rhan ni yn y broses o ddelifro ar lefel rhanbarthol a lleol... ar gyfer y rhaglenni nesaf, hoffwn weld adrannau Llywodraeth, er enghraifft, yn bod yn fwy clir yn gynharach yn y rhaglen o ran y math o brosiectau y byddent am eu gweld yn cael eu cymeradwyo fel y gallwn ni weld yn gynharach yn y broses lle byddai angen delifro yn rhanbarthol a lleol.”²¹

71. Adleisiwyd y sylwadau hyn gan Too Good to Waste, a ddywedodd fel hyn:

“What I do not see is the information coming through to me quickly enough to say, ‘This is the strategy coming from Europe and this is the interpretation of how Wales wants to target certain points’.”²²

72. Nododd CLILC fod y cychwyn araf hwn o ran dod â phrosiectau Llywodraeth Cymru ei hun ymlaen, yn unol â'r blaenoriaethau strategol, wedi effeithio ar noddwyr prosiectau allanol wrth iddynt

²¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 125

²² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 106

ddatblygu’u prosiectau nhw gan fod angen iddynt gyd-fynd â themâu’r Llywodraeth.²³

73. Nid yw prosiectau a alluogir gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd yn parhau o gyfnod un rhaglen i’r nesaf, ond mae’n bosibl i’r un noddwr prosiect gael arian dros gyfnod rhaglen ddilynol ar gyfer gweithgaredd tebyg. Gan gydnabod hynny, dyma a ddywedodd Cynghrair Mentrau Cymdeithasol Cymru:

“It is important that we learn the lessons from the last programming round to ensure that there is continuity between Structural Fund phases. The imaginative use of loan and legacy funding would help ensure we avoid the lag that occurred when a number of Objective 1 projects ended in 2007/08 without adequate replacements.”²⁴

74. Ac edrych ymlaen i’r cylch cyllido nesaf, rydym yn ymwybodol y gallai oedi cyn sefydlu blaenoriaethau strategol neu brosesau neilltuol roi pwysau ychwanegol ar brosiectau i gyflawni ym mlynnyddoedd olaf y rhaglen.

75. Roeddem yn falch felly pan ddywedodd y Gweinidog hyn:

“I understand that criticism and that is why we are responding two years before any further programmes are commenced in Wales, with work on planning and policy. The reflections exercise was completed two months ago. I will, in the next few months, publish a Green Paper on how we take these programmes forward. So, we are ensuring that people have had the opportunity to make comments and have a debate with us across the whole of Wales on how we manage these European funding streams. We will be looking at the structures that we have in place over the coming year or so. Therefore, we will not be simply going into 2013 in the same way as we finished 2012.”²⁵

76. Croesawn ymrwymiad y Gweinidog i ddiffinio blaenoriaethau Cymru ar gyfer y cylch ariannu nesaf cyn i’r cylch ddod i rym. Yn yr is-adran sy’n dilyn rydym wedi argymhell bod Llywodraeth Cymru’n diffinio’i hamcanion strategol ar gyfer y cylch ariannu nesaf. Rydym yn

²³ Tystiolaeth ysgrifenedig CLILC

²⁴ Cynghrair Mentrau Cymdeithasol Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1

²⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 196

cydnabod nad oes gan Lywodraeth Cymru a WEFO benrhyddid i bennu gweledigaeth er defnyddio'r cronfeydd strwythurol Ewropeaidd, ac y bydd yr Undeb Ewropeaidd yn pennu cyfeiriad bras o ran defnyddio'r arian. O fewn y cyfeiriad hwn, mae gan Lywodraeth Cymru le wedyn i ddatblygu'i strategaethau penodol ei hun a'r canlyniadau a'r amcanion y mae am eu gweld.

Dim digon o ystyriaeth i ganlyniadau tymor hir gwariant

77. Ar ôl i WEFO o'r diwedd ddatblygu'i dull gweithredu strategol, mynegodd sawl tyst bryder mai ffocws strategol cyfyngedig a gafwyd ganddi ar y canlyniadau tymor hir yr oedd am eu gweld ac ar effaith prosiectau a alluogir gan arian Ewropeaidd. Yn wir, mynegodd sawl tyst amheuan a fyddai'r effaith yr oedd y rhaglen yn ei chyfanrwydd i fod i'w chael yn cael ei gwireddu yn y tymor hir. Er enghraifft, dywedodd Addysg Uwch Cymru hyn:

“The term from Brussels is ‘transactional’—they give you money and you produce something. It does not focus on long-term delivery and transformational impact.”²⁶

78. Roedd Addysg Uwch Cymru hefyd o'r farn fod ffocws y gwariant ar fuddion tymor byr, yn hytrach na thymor hir:

“Our view is that the programme has struggled to deliver strategically on the original objectives and vision of how this round would operate.”²⁷

79. Yn yr un modd, dywedodd Cymdeithas Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig (ACCA) Cymru fod angen canolbwyntio yn y cylch nesaf ar waddol tymor hir gwariant Ewropeaidd, a dyma oedd ganddi i'w ddweud am y sefyllfa ar hyn o bryd:

“There is perhaps too much of a focus on time-limited projects that might not necessarily be focused on addressing a time-limited need.”²⁸

80. Credai ACCA Cymru fod y persbectif strategol tymor byr hwn yn arwain at rhy ychydig o bwyslais ar gipio canlyniadau ac effeithiau

²⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 11

²⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 13

²⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 10

tymor hir prosiectau, rhywbeth na fyddai data allbwn ohono'i hun yn ei ddarparu. Dywedodd fel hyn:

“I understand why the number of enterprises created and the number of jobs created are useful measures, but they are blunt measures to some extent. These measures are dictated by the Commission, not by us. In the next round, we should be looking at the legacy of spend.”²⁹

81. Gwnaeth yr angen i ystyried y gwaddol o wario Arian Ewropeaidd argraff arbennig arnom. Rydym o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru weithredu i sicrhau bod blaenoriaeth yn cael ei rhoi yn y cylch ariannu nesaf i brosiectau a gaiff ganlyniadau parhaus, tymor hir, y tu hwnt i'r cyfnod ariannu.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n diffinio'i blaenoriaethau strategol ar gyfer y cylch ariannu nesaf ar ffurf glir a hygyrch ar y cyfle cyntaf posibl, gan ganolbwyntio'n arbennig ar y gwaddol y mae am ei weld o'r gwariant.

82. Rydym hefyd o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru geisio dangos bod ei dull gweithredu cyfredol yn sicrhau bod arian strwythurol yn cael ei wario yn y fath ffordd ag i wireddu'r canlyniadau tymor hir mwyaf buddiol.

83. Yn anochel, mae'r ffocws hwn ar allbynnau tymor byr prosiectau yn hytrach na'u canlyniadau tymor hir wedi cael effaith arwyddocaol ar brosesau monitro a gwerthuso Llywodraeth Cymru. Rydym wedi ystyried hyn yn fanylach ym Mhennod 5 o'r adroddiad hwn.

Trosolwg strategol annigonol o ran cyd-drefnu a darparu Arian Strwythurol Ewropeaidd ar lefel leol a rhanbarthol

84. Mae'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd wedi'u bwriadu i sicrhau twf cynaliadwy a swyddi yng Nghymru. Caiff cyfran sylweddol o'r prosiectau a ariennir fel hyn eu symud ymlaen yn uniongyrchol gan Lywodraeth Cymru, a dyma a ddywedodd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig ym mis Chwefror 2012:

“mae prosiectau dan arweiniad Llywodraeth Cymru yn cyfrif am gyfran sylweddol o'r prosiectau sydd wedi'u cymeradwyo hyd yn hyn (98 o 260, neu 40% o'r arian sydd wedi'i ymrwymo hyd

²⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 35

yn hyn). Fel yn achos pob prosiect a ariennir gan yr UE, mae nhw wedi cael eu datblygu mewn partneriaeth ac fe'u cyflwynir yn bennaf drwy drefniadau caffael. Mae cyrff eraill yn arwain y prosiectau sy'n weddill, gan gynnwys 67 o brosiectau awdurdodau lleol, 38 yn y trydydd sector, 10 yn y sector preifat a 31 yn y sector Addysg Uwch/Addysg Bellach."³⁰

85. Y tu hwnt i'r prosiectau hyn sy'n cael eu rhoi ar waith yn uniongyrchol, mae WEFO'n gweithredu polisi agored i gynigion prosiect gan y sectorau cyhoeddus a phreifat a'r trydydd sector – ac yn eu hannog i ddwyn ymlaen brosiectau a all gyflawni nodau ac amcanion y rhaglenni.³¹

86. Rydym o'r farn fod manteision i'r drefn 'agored' hon, gan ei bod yn grymuso sefydliadau i fynd ati'n greadigol i awgrymu cynigion llawn dychymyg o ran sut y gellid defnyddio'r arian. Fodd bynnag, y risg sydd ymhlyg mewn trefn o'r fath yw na fydd cynigion amrywiol gwahanol sefydliadau yn cael eu cyd-drefnu'n awtomatig, y tu hwnt i gyd-fynd yn gyffredinol â nodau ac amcanion trosfwaol y rhaglenni.

87. Credwn fod hyn yn golygu y dylid – mewn theori – canolbwyntio'n arbennig ar gyd-drefnu prosiectau ar y lefelau lleol, rhanbarthol a chenedlaethol, fel bod modd eu 'cydgysylltu'. Yn ddamcaniaethol, mae rhoi'r dull gweithredu cydgysylltiedig hwn ar waith wedyn yn golygu gwneud penderfyniadau anodd: gallai prosiect gael ei wrthod, er enghraifft, nid am nad oes i'r prosiect ei hun haeddiant ond oherwydd fod cynlluniau eisoes ar waith i ymgymryd â phrosiect a fwriadwyd i wireddu canlyniadau tebyg yn yr ardal leol.

88. Yn ddamcaniaethol, bydd ymdrin mewn ffordd gydgysylltiedig â gwireddu canlyniadau hefyd yn golygu bod y cyd-drefnwyr yn mynd ati'n rhagweithiol i geisio sefydliadau neilltuol i ymgymryd â gwaith er mwyn ychwanegu at y canlyniadau a gâi eu gwireddu drwy wahoddiad agored i gyflwyno cynigion. Byddai hyn yn golygu bod modd llenwi bylchau yn y canlyniadau a gâi eu gwireddu ar lefel ranbarthol neu genedlaethol.

89. Fodd bynnag, mynegwyd pryder gan dystion yn ein hymchwiliad nad oedd y theori hon yn cael ei gwireddu'n ymarferol, ac nad yw'r

³⁰ Llywodraeth Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, td. 5, para 18. Adeg cyhoeddi'r adroddiad hwn mae 273 o brosiectau wedi cael eu hariannu bellach.

³¹ Gwe dudalen Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru: Gwneud cais am gyllid.
<http://wefo.wales.gov.uk/applyingforfunding/?skip=1&lang=cy>

prosiectau sy'n cael eu galluogi gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd yn cael eu cyd-drefnu'n effeithiol. Yn arbennig, ni chawsom unrhyw dystiolaeth fod WEFO wedi mynd ati'n rhagweithiol i geisio partneriaid posibl i weithio gyda nhw i wireddu amcanion allweddol. Ar ben hynny, nododd ACCA Cymru fod ei haelodau'n dweud nad oedd trosolwg strategol i benderfynu a oedd angen i'r gwasanaethau a oedd yn cael eu darparu gael eu dyblygu yn yr un ardal.³² Dywedodd ACCA Cymru nad oedd yn arbennig o gynaliadwy nac effeithiol i nifer o brosiectau a alluogwyd gan y Cronfeydd Strategol Ewropeaidd ddarparu hyfforddiant tebyg i'w gilydd neu dargedu'r un busnesau. Nododd hefyd fod angen trosolwg i ddangos a oedd gwir angen prosiectau neilltuol mewn ardal arbennig, gan ddweud:

“this is about having that strategic oversight as to... what that project is providing and whether it needs to be replicated in that locality.”³³

90. Mynegodd CLILC hefyd bryder ei bod yn anodd gwybod a oedd dyblygu'n digwydd ar lefel leol, gan ddweud:

“The difficulty that we have at the moment is not knowing what is being captured at a regional or local level, with the plethora of projects that are often involved in delivering within an area, whether it is delivering grant schemes for businesses, or supporting and tackling the inactivity problems that we have in our areas. So, it is quite a complex system. The data tend to be high-line data—we know what is happening at a local level for capturing some of the job outcomes, but it is very difficult to know what is happening below that. The databases will capture some of the data, but not all of them.”³⁴

91. Wrth ymateb i'r pryderon hyn, dyma oedd dadl Gwerth Cymru:

“To maximise EU funds for Wales, avoiding duplication is a key factor in WEFO's implementation and management of the programmes. All project proposals are assessed on their ability to add value to provision which already exists in the local or regional area whether delivered by a local authority, Welsh

³² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 66

³³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 66

³⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 102

Government or other organisation. Individual project sponsors are responsible for liaising with local stakeholders to ensure consensus is reached in meeting and not duplicating local need.”³⁵

92. Er ein bod yn croesawu bwriad WEFO i osgoi dyblygu, roeddem yn pryderu mai'r dull o gyflawni'r nod hwn yn ôl pob golwg oedd rhoi'r cyfrifoldeb ar noddwyr prosiectau i gysylltu â rhanddeiliaid lleol i osgoi dyblygu. O ystyried nad yw noddwyr prosiectau o reidrwydd yn ymwybodol o'r gwasanaethau sy'n bodoli eisoes neu sydd yn yr arfaeth, ac nad oes capasiti ganddynt efallai i ganfod hynny, ni chredem fod hon yn fethodoleg effeithiol. Cydnabu Gwerth Cymru hefyd mai'r un fethodoleg a ddefnyddir pan fydd prosiectau'n darparu gwasanaeth i Gymru gyfan, gan ddadlau:

“The extent to which an all-Wales service takes local needs and local activities into account is a matter for the project sponsor and concerns the effectiveness of their stakeholder engagement.”³⁶

93. Wrth ymchwilio ymhellach i'r pryderon hyn, gofynasom i Gwerth Cymru a WEFO a oeddent yn gwybod a oedd y contractwyr a weithiai i noddwyr prosiectau wedi'u seilio yng Nghymru. Cafwyd ymateb ar y cyd gan Gwerth Cymru a WEFO:

“Value Wales does not hold data specific to EU funding awarded by WEFO. Value Wales does analyse purchase ledger data approximately every three years. In 2010/11 just over 51% of total expenditure was estimated to have been spent with businesses with a Welsh invoice address. The division also manually monitors contract awards in the construction sector. In 2011/12 two-thirds of all contracts or places on frameworks were awarded to businesses with their head-quarters in Wales.

“... WEFO requires project sponsors to submit details of procured delivery on a regular basis. There is considerable variation in the scale and value of contracts awarded by Structural Funds projects. An analysis undertaken by WEFO in 2011 of projects' awarded contracts indicated that nearly eighty percent of the value of these contracts was awarded to

³⁵ Gwerth Cymru, Effectiveness of European Structural Funds, 17 Medi 2012, Td4

³⁶ Gwerth Cymru, Effectiveness of European Structural Funds, 17 Medi 2012, Td4

Welsh companies or organisations with a Welsh presence. Furthermore, only 22% of the total procured financial value was awarded to companies outside of Wales, which were primarily construction companies or training companies.”³⁷

94. O ystyried yr ymateb hwn, nodasom na fyddai cwmnïau sydd â chyfeiriad anfonebu yng Nghymru o reidrwydd â'u pencadlys yng Nghymru. Nodasom hefyd nad oedd yr ymateb hwn yn rhoi eglurder inni ynglŷn â faint o arian Cydgyfeirio a neilltuir i fusnesau y tu mewn i'r ardal Cydgyfeirio.

95. Rydym yn bryderus fod y dystiolaeth o'n hymchwiliad yn awgrymu nad yw WEFO'n mynd ati'n weithredol i gyd-drefnu bod canlyniadau'n cael eu gwireddu ar y lefel leol, ranbarthol neu genedlaethol. Yn hytrach, mae'n gadael y cyfrifoldeb hwnnw i noddwyr prosiectau.

96. Cytunai tystiolaeth gan Brifysgol Bangor a WCVA fod WEFO wedi dirprwyo'r cyfrifoldeb am gyd-drefnu bod canlyniadau'n cael eu gwireddu i noddwyr arweiniol prosiectau. Roedd disgwyl i noddwyr prosiectau reoli pob elfen o'r prosiect, gan roi'r gweithgarwch ar waith drwy gyflawni uniongyrchol, cyflawni wedi'i gaffael neu gyflawni drwy gyfrwng grant.³⁸ Nododd WCVA y gallai dirprwyo cyfrifoldebau strategol fel hyn greu anghysondebau, a rhoi gormod o bwysau ar noddwyr arweiniol, yn enwedig os nad oedd canllawiau ac arweinyddiaeth briodol gan Lywodraeth Cymru i gyd-fynd â hynny. Dyma a argymhellai WCVA:

“Ar gyfer rhaglenni'r dyfodol, gofynnir i Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru ddarparu arweiniad llawer cliriach ar y mathau o brosiectau a fydd yn cael eu hystyried a sut y bydd y cydweithio rhwng noddwyr yn cael ei hwyluso.”³⁹

97. Roedd rhai tystion yn pryderu hefyd fod y fethodoleg hon yn cyflwyno lefelau llawer uwch o fiwrocratiaeth. Er enghraifft, dywedodd Addysg Uwch Cymru hyn:

³⁷ Gwerth Cymru, Effeithiolrwydd Cyllid Strwythurol Ewropeaidd, 17 Medi 2012, T4

³⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig Prifysgol Bangor

³⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig WCVA, Td1

“the current round is meant to be more strategic; there is emphasis on larger projects and, therefore, they have taken much longer to process.”⁴⁰

98. Yn yr un modd, dywedodd Cyngor Sir Powys fod dirprwyo'r cyfrifoldeb am gyd-drefnu canlyniadau i noddwyr prosiectau wedi arwain at greu haenau ychwanegol o reolaeth. Dyma a olygai hynny:

“extra layers of management ... had a negative impact on resources, thus reducing the value for money of outputs. More worryingly this approach has reduced the levels of consistency of delivery, an issue that the approach was supposed to address.”⁴¹

99. Nid yw hynny i ddweud nad oes dadleuon o blaid dirprwyo cyfrifoldebau strategol i noddwyr prosiectau. Er enghraifft, nodasom y byddai noddwyr arweiniol prosiectau o bosibl yn deall eu sectorau'n well na WEFO. Roedd Cynghair Mentrau Cymdeithasol Cymru yn gwerthfawrogi gwerth porth ymgysylltu WCVA, sy'n galluogi gwahanol sefydliadau i gyd-drefnu eu rolau wrth symud gwahanol rannau o siwrnai ddatblygu unigolyn ymlaen. Golygai hyn y gallai sefydliad unigol yn y porth arbenigo mewn cyrraedd targed nad yw a wnelo â chyflogadwyedd, ond â chael pobl yn barod i symud ymlaen i'r cam nesaf.⁴²

100. Rydym yn cydnabod bod dadleuon o blaid dirprwyo cyfrifoldebau strategol neilltuol oddi wrth WEFO i noddwyr prosiectau i roi trosolwg o brosiectau sy'n cael nawdd Ewropeaidd, yn enwedig pan fyddant yn cael eu darparu ar sail Cymru gyfan. O dan amgylchiadau felly mae'n hanfodol fod noddwyr prosiectau'n cael cymorth ac arweiniad priodol gan WEFO er mwyn cyflawni cyfrifoldebau o'r fath.

101. Fodd bynnag, credwn fod rhaid i WEFO fod â throsolwg cywir a'r gallu i gyd-drefnu prosiectau sydd ar waith mewn gwahanol ardaloedd rhanbarthol. Os caiff y cyfrifoldeb am gynnal ymwybyddiaeth o'r fath ei ddirprwyo i noddwyr prosiectau neu i bartneriaid eraill, dylai hyn ddigwydd yn y fath ffordd fel mai WEFO sy'n dal yn atebol yn y pen draw am y penderfyniadau a wneir, ac am gyd-drefnu prosiectau mewn ardaloedd lleol a rhanbarthol.

⁴⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 43

⁴¹ Cyngor Sir Powys, tystiolaeth ysgrifenedig.

⁴² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 185

102. Mae'r dystiolaeth o'n hymchwiliad yn awgrymu'n gryf nad oes eglurder ar hyn o bryd yn glŷn â pha sefydliadau sydd â'r cyfrifoldeb trosfwaol am gyd-drefnu prosiectau sy'n cael arian Ewropeaidd mewn rhanbarth neilltuol. Gallai hyn olygu hefyd nad oes gan unrhyw sefydliad unigol ddealltwriaeth o sut i arwain cyrff eraill drwy'r system gymhleth o ymwneud posibl â gwahanol brosiectau. Credwn fod angen datrys hyn.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru, cyn y cylch ariannu nesaf, yn sefydlu mai WEFO fydd yn atebol am gyd-drefnu a chynnal trosolwg o'r holl brosiectau sy'n cael eu galluogi mewn rhanbarth gan Arian Ewropeaidd, gyda chyfrifoldeb i osgoi dyblygu gwasanaethau a'r canlyniadau tymor hir a fwriedir.

103. Rydym o'r farn ei bod yn dyngedfennol fod amcanion strategol clir, tymor hir, yn cael eu sefydlu o ran defnyddio Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, a bod y weledigaeth hon yn cael ei rhoi ar waith wedyn drwy fonitro data priodol.

104. Nodwn nad yw Gwerth Cymru ar hyn o bryd yn dal data contract na chaffael yn benodol am arian UE sy'n cael ei ddyfarnu gan WEFO, ac er i WEFO yn 2011 ddadansoddi'r contractau a ddyfarnwyd gan noddwyr prosiectau nid yw'n ymddangos bod hynny'n digwydd yn rheolaidd.

105. Rydym o'r farn y dylai gwybodaeth fonitro o'r fath fod ar gael, ac y dylid ei defnyddio i gyd-drefnu gweithgarwch ar lefelau lleol a rhanbarthol. Dylai hynny hefyd leihau'r potensial i ddyblygu gwasanaethau ar lefelau lleol. Credwn fod yr wybodaeth hon yn hanfodol o ran sefydlu i ba raddau y mae'r arian Ewropeaidd a neilltuwyd i ranbarthau Cydgyfeirio a Chystadleurwydd Cymru wedi aros yn yr ardaloedd hynny yn y pen draw ac wedi bod o fudd iddynt.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gwella'r gwaith o gasglu a dadansoddi data contract a chaffael fel bod modd cymryd trosolwg strategol ar lefel leol a rhanbarthol o'r prosiectau (a ariennir ag arian strwythurol Ewropeaidd) a gyflawnwyd ac o'r canlyniadau tymor hir a fwriadwyd.

Rôl Pwyllgor Monitro'r Rhaglen

106. Pwyllgor Monitro Rhaglen Cymru Gyfan sy'n gyfrifol am fonitro a gweithredu rhaglenni Cydgyfeirio a Chystadleurwydd a Chyflogaeth

Ranbarthol (ERDF ac ESF) 2007–2013 yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn cwrdd tua 3-4 gwaith y flwyddyn mewn gwahanol fannau ar draws Cymru a chaiff ei gadeirio gan gynrychiolydd o Lywodraeth Cymru (Mark Drakeford AC ar hyn o bryd).

107. Caiff dyletswyddau'r Pwyllgor eu diffinio yn Erthygau 65 a 66 Rheoliad (CE) 1083/2006 ac ymhelaethir arnynt yn y Rhaglenni Gweithredol. Mae'r darpariaethau hyn yn cynnwys:

- ystyried a chymeradwyo'r meini prawf er dethol y gweithrediadau sydd i gael eu hariannu ac unrhyw adolygu ar y meini prawf hynny yn unol â'r anghenion rhaglennu; ac
- adolygu cynnydd tuag at gyflawni amcanion a thargedau penodol y Rhaglenni Gweithredol ar sail y dogfennau a gyflwynwyd gan yr Awdurdod Rheoli (Llywodraeth Cymru).

108. Credwn fod gan y Pwyllgor Monitro y potensial i weithredu fel ffrind beirniadol i WEFO, yn annibynnol ar fonitro bod y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd yn cael eu gweithredu. Mae gan y Pwyllgor gryfderau sylweddol, gan ei fod yn cynnwys ystod eang o gynrychiolwyr o'r sectorau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol. Dywedodd Cadeirydd y Pwyllgor Monitro:

"My job is to ensure that what the PMC debates gets heard by Government and that is genuinely important to people around the table. They would not turn up and have the discussions if they did not feel that it had a chance of making a difference somewhere."⁴³

109. Mae Pwyllgor Monitro'r Rhaglen hefyd yn ei gyfarfodydd cyhoeddus yn cael gwybodaeth fanwl iawn am ba mor dda y mae elfennau unigol o'r rhaglenni yn gweithio'n ymarferol.⁴⁴

110. Credwn fod y Pwyllgor mewn sefyllfa dda i fonitro'n feirniadol sut mae'r rhaglenni a'r prosiectau sy'n cael arian Ewropeaidd yn dod ymlaen o safbwynt trosfwaol.

111. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor Monitro yn gweithio o dan nifer o gyfyngiadau ar hyn o bryd. Nid yw'n edrych ar brosiectau unigol, ac ar hyn o bryd dim ond tua thair gwaith y flwyddyn⁴⁵ y mae'n cwrdd. Gyda

⁴³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 265

⁴⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 258

⁴⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 247

chynifer o gynrychiolwyr yn cyfrannu i'r Pwyllgor, dyma a ddywedodd y Cadeirydd:

“as an individual member of the PMC, you talk once on an agenda item and you know that you will be very lucky to have a chance to say anything else. So, conversations are not what you would call free-flowing around the table.”⁴⁶

112. Credwn y gallai'r cyfyngiadau hyn amharu ar effeithiolrwydd y Pwyllgor Monitro o ran monitro WEFO yn feirniadol a darparu cyngor.

Rydym yn argymhell y dylai rôl Pwyllgor Monitro'r Rhaglen gael ei chynnwys yn yr adolygiad o brosesau ymgeisio a rheoli WEFO sydd ar waith gan Lywodraeth Cymru, i ystyried a yw'r Pwyllgor Monitro yn gweithredu i'w lawn botensial ar hyn o bryd fel ffrind beirniadol i WEFO.

⁴⁶ Cadeirydd y Pwyllgor Monitro, Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 254

2. Gwneud cais i WEFO am Arian Strwythurol Ewropeaidd

113. Clywsom dystiolaeth amrywiol ynglŷn â'r prosesau sy'n rhan o wneud cais am arian strwythurol Ewropeaidd. Clywsom am y fiwrocratiaeth sy'n rhan o brosesau o'r fath, a chanlyniadau anfwriadol hynny, er inni hefyd glywed sylwadau cadarnhaol fod y prosesau at ei gilydd yn gadarn a thryloyw.

114. Darparodd nifer o dystion dystiolaeth inni ynglŷn â'r broses o wneud cais i WEFO am Arian Strwythurol Ewropeaidd. Roedd Furnace Farm Cyfyngedig yn weddol gadarnhaol wrth ddisgrifio'r broses, gan ddweud:

“Although I would not go so far as to say that it was an easy process, we found it manageable, and we found WEFO to be quite understanding of the position that we were in and of the constraints on what we could do as well as the constraints on what it was able to do.”⁴⁷

115. Yn yr un modd, canmolodd Cyngor Cefn Gwlad Cymru'r ffaith fod WEFO'n defnyddio proses ddau gam i ystyried ceisiadau (sy'n osgoi'r potensial y câi cynlluniau busnes manwl eu cyflwyno am brosiectau a oedd o'u hanfod yn anaddas i'w hariannu). Dywedodd:

“Mae proses WEFO o ran gwahodd Datganiadau o Ddiddordeb, ac yna, os cânt eu cymeradwyo, rhoi gwahoddiad i lunio Cynlluniau Busnes llawn, yn welliant mawr o'i gymharu â'r broses ymgeisio a oedd ar waith yn ystod Amcan 1 a rhaglenni blaenorol. Mae strwythur y Cynlluniau Busnes sy'n ofynnol gan WEFO yn ddigon hyblyg i ddarparu templed o'r hyn sy'n ofynnol ond ar yr un pryd mae modd ymhelaethu ar elfennau penodol pob prosiect.”⁴⁸

116. Fodd bynnag, roedd tystion eraill yn fwy beirniadol o'r broses. Roedd Rhondda Cynon Taf o'r farn fod y broses er manteisio ar Gronfeydd Strwythurol yn dal yn gymhleth ac yn aml yn hir er gwaethaf

⁴⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 235

⁴⁸ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Td3

ymdrechion WEFO i symleiddio'r trefniadau.⁴⁹ Yn yr un modd, dywedodd Coleg Morgannwg hyn:

“The project application was very thorough and time consuming, and the WEFO application process seemed to be out of proportion to the amount of money that we were trying to secure, compared to the applications to other funding sources. An example of this is that we made our application to WEFO in October 2009, but did not receive the signed contract until November 2010, so it was a year-long process. You may say that we had to go through a rigorous process for the amount of money that we were trying to secure, and we appreciate that, but the majority of the funding was coming from the Welsh Government and that process was less lengthy.”⁵⁰

117. Dywedodd Coleg Sir Benfro yntau fod y broses ymgeisio yn hir a manwl iawn, gyda llawer o fynd a dod yn rhan o broses y cynllun busnes.⁵¹ Ac er i brofiad Prifysgol Aberystwyth o gael gafael ar arian strwythurol Ewropeaidd fod yn un positif ar y cyfan, dywedodd:

“yn achlysurol, mae ‘costau cyfle’, o ran yr ymrwymiad amser ac adnoddau sy’n ofynnol i baratoi cynigion heb ganlyniadau y gellir eu rhagweld, yn arwain at ddiffyg brwdfrydedd ac ymrwymiad ymhlith rhai cydweithwyr, yn enwedig os yw eu cynigion blaenorol wedi cael ymateb siomedig.”⁵²

118. Rydym o’r farn y dylid gwneud pob ymdrech i leihau biwrocratiaeth ddianghenraid i’r eithaf yn y broses o wneud cais am arian.

119. Fodd bynnag, rydym hefyd o’r farn fod rhaid i brosesau o’r fath fod yn gadarn, i adlewyrchu pwysigrwydd arian cyhoeddus. Cytunwn felly â’r argymhelliad yn adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru yn ddiweddar ynghylch perthynas Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan y dylai prosesau clir i sicrhau gwaith â diwydrwydd dyladwy gael eu hymgorffori yn ei phrosesau i ddyfarnu

⁴⁹ Rhondda Cynon Taf, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1

⁵⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 168

⁵¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 170

⁵² Prifysgol Aberystwyth, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1

arian grant.⁵³ Nodwn, er enghraifft, bwysigrwydd ystyried trefniadau hyfywedd ariannol a llywodraethu cyrff yn eu cyfanrwydd pan fyddant yn gwneud cais i gael eu hariannu gan Lywodraeth Cymru a WEFO.

120. Ar yr un pryd rydym o'r farn y byddai'n rhesymol i Lywodraeth Cymru adolygu'i systemau ymgeisio, gyda golwg ar leihau unrhyw fiwrocratiaeth ddianghenraid.

Rydym yn argymhell, cyn y Cylch Ariannu Ewropeaidd nesaf, fod Llywodraeth Cymru'n adolygu'i phrosesau i ymgeiswyr sy'n gwneud cais i WEFO am arian, gyda golwg ar sicrhau eu bod yn ddigon cadarn a bod unrhyw fiwrocratiaeth ddianghenraid yn cael ei dileu. Rydym o'r farn y dylai'r adolygiad hwn gael ei gyflawni mewn ymgynghoriad â rhanddeiliaid priodol.

⁵³ Swyddfa Archwilio Cymru, Cydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan, 18 Hydref 2012, Argymhelliad 1, Tudalen 16.

3. Canllawiau cyffredinol WEFO i noddwyr prosiectau

Canllawiau ysgrifenedig WEFO

121. Ym mhennod gyntaf yr adroddiad hwn, mynegwyd ein pryderon ynglŷn â diffyg atebolrwydd o du WEFO yn ôl pob golwg o ran cynnal trosolwg strategol o brosiectau sy'n cael arian Ewropeaidd, a chyd-drefnu'r gwaith o'u cyflawni a gwireddu'r amcanion tymor hir. Ychwanegwyd at ein pryderon gan dystiolaeth yn ein hymchwiliad fod lle i wella o ran eglurder a phrydlondeb y canllawiau a roddir gan WEFO i noddwyr prosiectau. Er enghraifft, dywedodd Cyngor Sir Powys:

“timely preparation and approval of rules and guidelines and greater clarity and consistency of their interpretation from the managing authority would help project sponsors and delivery organisations to ensure that resources are deployed in efficient and compliant way. This has not always been the case in the current programmes.”⁵⁴

122. Yn yr un modd, dywedodd Addysg Uwch Cymru:

“The provision of more categorical guidance on occasion would aid delivery and help share risk between delivery organisations and the managing authority.”⁵⁵

123. O ystyried bod WEFO wedi dirprwyo rhai cyfrifoldebau am gynnal trosolwg strategol o brosiectau sy'n cael arian Ewropeaidd i noddwyr arweiniol prosiectau, rydym o'r farn ei bod yn hanfodol fod canllawiau cynhwysfawr yn cael eu darparu'n ddiymdroi i noddwyr o'r fath. Ni chredwn y byddai canllawiau o'r fath yn rhwystr rhag i WEFO fod yn atebol yn y pen draw am gyd-drefnu prosiectau sy'n cael arian Ewropeidd a sicrhau eu bod yn cael eu cyflawni.

124. Rydym yn ymwybodol hefyd fod angen i'r canllawiau fod yn amserol a chyffredol, ac y gall diwygio canllawiau neu eu tynnu'n ôl fod â goblygiadau difrifol i brosiectau sydd eisoes ar waith.⁵⁶

⁵⁴ Cyngor Sir Powys, tystiolaeth ysgrifenedig, Td5

⁵⁵ Addysg Uwch Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Td4

⁵⁶ Rhondda Cynon Taf, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1

Anghysondebau yn arweiniad llafar WEFO i noddwyr prosiectau

125. Yn amlwg, ni fydd unrhyw set o ganllawiau ysgrifenedig yn gynhwysfawr ym mhob sefyllfa sy'n codi, ac weithiau mae cyngor llafar yn holl bwysig.

126. Yn y bennod nesaf o'r adroddiad hwn, rydym wedi ystyried pryderon penodol gan dystion o'r sectorau preifat a gwirfoddol am ddiffyg systemau gan WEFO i ddarparu canllawiau ynglŷn â chaffael gwasanaethau gydag Arian Strwythurol Ewropaidd.

127. Fodd bynnag, y tu hwnt i'r mater penodol hwn, mynegwyd pryderon gan amryw o'n tystion ynglŷn â chysondeb yr arweiniad llafar i noddwyr prosiectau. Mynegodd nifer o'n tystion bryderon fod anghysondebau cyffredinol yn y cyngor yn deillio o'r trosiant staff yn WEFO sydd yn ôl pob golwg yn uchel.

128. Er enghraifft, awgrymodd Addysg Uwch Cymru hyn:

“WEFO has had difficulty with staff leaving and being replaced. So, you could say that WEFO is probably under-resourced for some of the scale of the operation that it has to deal with. Some of the delays we experience are because desk officers have moved elsewhere and new people are coming in and being trained up to the job.”⁵⁷

129. Roedd Cyngor Sir Casnewydd hefyd yn bryderus fod trosiant staff uchel yn WEFO yn golygu bod cyngor gwael ac anghyson yn cael ei ddarparu i Gasnewydd,⁵⁸ tra dywedodd Prifysgol Aberystwyth:

“Mae'r trosiant uchel ymhlith staff WEFO wedi creu anawsterau o ran meithrin perthynas waith effeithiol gyda swyddogion ac o ran adeiladu corff o wybodaeth a dealltwriaeth am y prosiectau sy'n cael eu hariannu.”⁵⁹

130. Mynegodd Prifysgol Bangor hefyd bryder ynglŷn â chysondeb y cyngor sy'n cael ei ddarparu gan Swyddogion Datblygu Prosiect, ond ar nodyn mwy cadarnhaol dywedodd:

⁵⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 43

⁵⁸ Cyngor Sir Casnewydd, tystiolaeth ysgrifenedig, P1

⁵⁹ Prifysgol Aberystwyth, tystiolaeth ysgrifenedig, P1

“WEFO now seems to be a moving towards allocating a PDO as the single point of contact for organisations and this is welcomed.”⁶⁰

131. Mae'r dystiolaeth o'n hymchwiliad yn awgrymu bod trosiant staff yn WEFO (ac oedi cyn llenwi'r bylchau) yn cael ei weld fel ffactor sy'n tarfu ar ddarparu cyngor i noddwyr prosiectau ac ar gysondeb y cyngor hwnnw, ac y dylid rheoli hyn lle mae'n bosibl. Gall trosiant darfu'n neilltuol ar brosiect os oes gofyn iddo ailwerthuso, neu os yw fel arall yn wynebu amgylchiadau arbennig o heriol ar y pryd.⁶¹

132. Nodwn fod WEFO yn cael ei staffio gan weision sifil cyffredinol, yn debyg i adrannau eraill Llywodraeth Cymru, a bod staff felly ar hyn o bryd yn gallu symud i mewn ac allan o WEFO yn weddol rwydd. Fel rhan o'i hadolygiad o WEFO, credwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried a yw'r rhagdybiaeth sylfaenol fod y swyddfa'n cael ei staffio yn yr un ffordd ag adrannau eraill yn dal yn briodol. Er enghraifft, gallai fod gofyniad ar i staff weithio am nifer penodedig o flynyddoedd yn WEFO cyn y byddant yn gymwys i wneud cais am swyddi eraill yn Llywodraeth Cymru.

133. Nodwn hefyd fod Llywodraeth Cymru wedi cydnabod y byddai staff WEFO eu hunain yn dweud hyn:

“[we] would not suggest for a moment that we were experts on procurement. We go to Value Wales and to our legal services for advice.”⁶²

134. Credwn y dylid ystyried galluogi'r swyddfa i recriwtio staff sydd â mwy o arbenigedd ym meysydd caffael a Deddfwriaeth Ewropeaidd, ac y dylid ystyried a oes mecanweithiau i gyfyngu ar y trosiant staff. Credwn y dylai opsiynau o'r fath gael eu hystyried mewn ymgais i fynd i'r afael â phryderon cryf ein tystion ynglŷn â chysondeb y cyngor a geir gan WEFO.

⁶⁰ Prifysgol Bangor, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1

⁶¹ Yn arbennig, tynnodd adroddiad diweddar Swyddfa Archwilio Cymru ar y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan sylw at drosiant staff uchel yn ei huned cydraddoldebau fel ffactor a gyfrannai at ddiffyg parhad ym mherthynas Llywodraeth Cymru â rhanddeiliaid allanol (AWEMA). Swyddfa Archwilio Cymru, Cydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan, 18 Hydref 2012, Para 2.82.

⁶² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 69

Rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru, yn ei hadolygiad o brosesau ymgeisio a rheoli WEFO, ystyried sut mae modd lleihau'r anghysondebau yn y cyngor a roddir gan WEFO. Rhagwelwn y bydd hyn yn cynnwys ystyried sut mae modd lleihau'r trosiant staff yn WEFO, a sut y gellir datblygu rhagor o arbenigwyr caffael o fewn WEFO, neu i'w recriwtio i WEFO.

135. Credwn hefyd y dylai WEFO barhau i ddefnyddio 'system perchennog achos,' lle mae aelod penodol o staff WEFO'n gweithredu fel un pwynt cyswllt cyson, yn gyfrifol am berthynas WEFO â sefydliad. Y perchennog achos ddylai fod â'r cyfrifoldeb eithaf am rôl WEFO ym mhob agwedd pan fydd sefydliad yn derbyn arian strwythurol, o ddechrau'r cais hyd at ddiwedd yr ariannu.

136. Yn dilyn unrhyw gysylltiad â'r sefydliad dylai fod gofyn i'r perchennog achos lunio nodyn o'r ddeialog a'r cyngor y mae wedi'i roi, fel bod gan aelod staff newydd sy'n ei olynu yn ei rôl wybodaeth gywir ynglŷn â'r rhesymau am unrhyw benderfyniadau a wnaed yn flaenorol. Yn gefn i lunio nodiadau fel hyn, credwn y byddai'n dda o beth datblygu system rheoli'r berthynas â chwsmeriaid ar draws WEFO a Llywodraeth Cymru, fel yr argymhellwyd yn adroddiad diweddar Swyddfa Archwilio Cymru ynglŷn â pherthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan.⁶³

⁶³ Swyddfa Archwilio Cymru, Cydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan, 18 Hydref 2012, Argymhelliad 1b, Tudalen 17.

4. Canllawiau WEFO ar waith Noddwyr Prosiect Arweiniol yn caffael gwasanaethau

137. Clywsom amryw o bryderon ynglŷn â chanllawiau WEFO i noddwyr prosiect arweiniol pan fyddant yn caffael gwasanaethau. Yn arbennig, ym mis Hydref 2010, cyhoeddodd WEFO ganllawiau diwygiedig ar gaffael a oedd yn cyflwyno cyfleoedd i brosiectau ddefnyddio grantiau cystadleuol. Dywedodd tystion wrthym fod canllawiau WEFO cyn mis Hydref 2010 wedi hyrwyddo ymarferiadau tendro cystadleuol yn gryf fel yr unig gyfrwng caffael gda Chronfeydd Strwythurol Ewropeaidd.

138. Roedd pryderon llawer o'n tystion felly'n canolbwyngio ar briodolrwydd defnyddio caffael cystadleuol fel y prif gyfrwng gweithio gyda sefydliadau eraill i gyflawni prosiectau sy'n cael arian Ewropeaidd. Roedd a wnelo rhai elfennau o hyn â phryderon sy'n cael eu hystyried mewn manau eraill yn yr adroddiad hwn. Er enghraifft, clywsom ddadleuon fod defnydd eang o gaffael i gyflawni prosiectau yn ei gwneud yn anoddach i WEFO oruchwylio beth oedd yn cael ei gyflawni ac ymhle, a bod perygl posibl felly o ddyblygu gwasanaethau mewn meysydd neilltuol.

139. Hefyd, clywsom bryderon gan dystion yn y sectorau preifat a gwirfoddol nad oedd cyfleoedd systematig iddynt gael cyngor llafar ynglŷn â phrosesau caffael. Rydym wedi ystyried y mater penodol hwn yn is-adran olaf y bennod hon.

Priodolrwydd prosesau caffael i sefyllfaoedd neilltuol

140. Roedd a wnelo'r rhan fwyaf o bryderon ein tystion â pha un a oedd y prosesau caffael cystadleuol y teimlent fod WEFO yn eu harwain a'u cyfarwyddo i'w defnyddio o reidrwydd yn briodol i sefyllfaoedd neilltuol. Er enghraifft, gofynodd Tidal Energy Limited y cwestiwn hwn:

"I ask the question whether we, as a micro SME, need to follow the European procurement guidelines. We have done, and we have set up our own procurement guidelines in line with WEFO's guidance, which are that anything greater than £5,000 needs to go through a process. The larger contracts involve going through the *Official Journal of the European Union* process, namely advertising in the European journal and publishing the various notices that are required. However, if we make a minor amendment to that—if we are a day short on the

tendering period, for example, or if we have not identified our Alcatel standstill period correctly—we run the risk of clawback.”⁶⁴

141. Cwestiynai WCVA hefyd a oedd yn briodol i fudiadau sector gwirfoddol gystadlu yn erbyn cwmnïau preifat am wasanaethau drwy dendr, gan nodi:

“as a voluntary organisation...you are working with the furthest and hardest to reach... [which means that] your costs will be greater.”⁶⁵

142. Yn fwy cyffredinol, codwyd pryderon ynglŷn â chanlyniadau anfwriadol defnyddio prosesau tendro cystadleuol i gaffael gwasanaethau. Er enghraifft, clywsom fod Tidal Energy Limited yn pryderu y gallai prosesau caffael cystadleuol haearnaidd – yn hytrach nag arian grant – fod yn arbennig o anghydnaws â cheisio galluogi arloesi, gan mai dyma’r sefyllfa yn eu diwydiant nhw:

“It is difficult to identify clearly from the outset the scope of the work that we want our contractors to carry out and, every time we go down a particular contracting route, there is always additional work or variations required.”⁶⁶

143. Mynegodd WCVA yntau bryder tebyg inni am gaffael o’i gymharu ag arian grant cydweithredol. Awgrymodd y gallai prosesau caffael lesteirio deialog rhwng sefydliadau, ac arafu hynt y gwaith:

“we have seen an increase of between four and five times the amount of time to sign off a contract because charities and their boards are afraid to do it because of what it ties them into, whereas now we have moved to the competitive grants process, we are getting the offer of grant letters back really quickly. Not only that, in a procurement process, you cannot talk to that organisation freely or ask for more information if you do not quite understand what is being said because it has to be judged on that submission. The competitive grants process gives you a little more freedom, so that you can say, ‘That looks good, but I need a bit more information’. So, you

⁶⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 250

⁶⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 78

⁶⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 248

can go back and ask that question without making the process incorrect, as you would under procurement.”⁶⁷

144. Pan godasom y pryderon hyn gyda Gwerth Cymru, dywedodd fod manteision ac anfanteision i bob mecanwaith ariannu sydd ar gael.⁶⁸ Cydnabu Gwerth Cymru y gallai arian grant fod yn ffordd gyflymach o ddarparu arian, gan ddweud:

“A competitive tender under the OJEU regulations does require resource to specify the requirements and to evaluate responses. The time to complete an OJEU tender would typically be 4-6 months. If external goods and services are required by the project sponsor and are over the threshold then this process would be necessary to comply with European legislation, unless a contract or framework already existed that covered the requirement. In some circumstances it is possible to use a competitive grant funding mechanism. This may require less resource to set up – but this mechanism typically exercises less control over delivery. Using in-house resource to deliver may be quicker – unless recruitment is required – however this does not provide Welsh business the opportunity to put forward delivery proposals. Competitive tendering does ensure that all potential suppliers have the same opportunity, the competitive pressure can drive down costs and the contractual conditions create robust controls with remedies available in the case of non-performance.”⁶⁹

145. Mynegwyd pryderon hefyd fod caffael cystadleuol yn anghydnaws ag ymdrin â mater drwy gyfrwng consortia. Wrth weithio fel consortia clywsom fod gwahanol fudiadau’n gweithio gyda’i gilydd i fynd i’r afael â’r broblem, ond dywedodd Valleys Kids wrthym fod pethau’n gwbl wahanol wrth dendro i ddarparu gwasanaethau sy’n cael eu caffael yn gystadleuol:

“you are not even sure whether, if you do things co-operatively, it is legal and whether you should be showing them your tender documents and so on. So, it totally destroyed the significant

⁶⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 30

⁶⁸ Gwerth Cymru, Effectiveness of European Structural Funds in Wales, Td5

⁶⁹ Gwerth Cymru, Effectiveness of European Structural Funds in Wales, Td2

amount of partnership working that had been built up at a local level.”⁷⁰

146. Cytunai ACCA Cymru nad yw prosesau caffael yn galluogi gweithio drwy gonsortia, er ei bod yn cwestiynau a oedd hynny’n broblem. Dywedodd:

“We support the idea of consortia, but we must get over the issue that we are not effectively encouraging the flourishing of those consortia.”⁷¹

147. Clywsom hefyd gan amrywiaeth eang o dystion, yn cynnwys mudiadau gwirfoddol bach a chwmnïau preifat, fod y prosesau caffael yn hir ac yn cymryd llawer o amser. Dywedodd Cynghrair Mentrau Cymdeithasol Cymru:

“the procurement processes can be challenging and can seem to take a long time... sometimes, there are opportunities in the market that we cannot address.”⁷²

148. Rhoddwyd enghraifft inni hefyd gan Too Good to Waste o sut y gallai prosesau ymgeisio hir effeithio ar gynllunio busnes, a dywedodd

“we submitted an expression of interest in the south-east Wales community economic development fund—it is ERDF consortium funding—but we could not complete the application form until June 2011, some 11 months later, because the application forms were not running. That was 11 months of a business opportunity lost. That was 11 months of employing somebody lost.”⁷³

Manteision posibl prosesau caffael cystadleuol

149. Fodd bynnag, clywsom dystiolaeth gadarnhaol hefyd am werth prosesau caffael cystadleuol. Er enghraifft, awgrymodd y Comisiwn Ewropeaidd fod caffael yn fodd i sicrhau tryloywder, gan ddweud:

“The name of the game is that the process should be fully transparent and all the beneficiaries or applicants should have

⁷⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 34

⁷¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 6

⁷² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 101

⁷³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 108

access to the fund. That is a principle that WEFO has been implementing in this present programming period.”⁷⁴

150. Yn yr un modd, barn Llywodraeth Cymru oedd bod caffael yn fodd i gael gwell gwerth am arian cyhoeddus a'i fod yn golygu bod modd canolbwyntio ar ganlyniadau. Dywedodd hyn:

“WEFO is working with project sponsors to use project evaluations over the life-time of the Programmes to assess the full impact of procurement in securing value for money. Early indications reflect a general acknowledgement by many project sponsors that despite earlier concerns, the use of procurement has secured an increased focus on outcomes and a more targeted approach in the deployment of services to achieve project and Programme objectives.”⁷⁵

151. Dadleuai Llywodraeth Cymru hefyd fod caffael yn dryloyw, ac y gallai fod yn fodd i alluogi arloesi:

“procurement delivers better value for money, it opens up innovation because it encourages into the market organisations that may not previously have been associated with a particular business and, as the Deputy Minister indicated at the outset, it opens up opportunities, particularly in structural funds, for private and third sector organisations to get involved in the programmes.”⁷⁶

152. Awgrymodd y Gweinidog wrthym hefyd fod caffael cystadleuol yn ffactor allweddol yn denu'r sector preifat i gymryd rhan. Dywedodd:

“I think that nearly 1,000 contracts, worth £430 million, have been won by different businesses across Wales because we have this open procurement process. I would argue that that is the strong benefit of the procurement process. I understand that it can sometimes appear onerous, and we will review how we do it, but it might well be a case of the benefits outweighing the disadvantages.”⁷⁷

153. Cytunai ACCA Cymru â hynny a dywedodd hyn am gaffael:

⁷⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 53

⁷⁵ Llywodraeth Cymru, Effectiveness of European Structural Funds in Wales, 17 Medi 2012, Td2

⁷⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 32

⁷⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 22

“It is right that it provides an opportunity for private sector organisations to engage with the structural funds process. Work streams are under way at the moment to make those procurement processes more efficient, so there is an element of waiting and seeing. I am encouraged by the approach shown by Welsh Government towards helping to streamline the procurement process. Something needs to be done as quickly as possible, not only on the wider procurement process across the public sector, but also on helping these processes within the structural funds.”⁷⁸

Ystyried gwahanol fecanweithiau er cyflawni prosiectau

154. Rydym yn cydnabod bod manteision ac anfanteision i ddefnyddio prosesau caffael cystadleuol. O edrych ar ‘arian grant cystadleuol’ a ‘chaffael’, ni chredwn fod i’r naill na’r llall ragoriaeth sylfaenol, ond yn hytrach y gall y naill a’r llall fod yn fwy priodol i amgylchiadau a sefyllfaoedd neilltuol.

155. Yn wir rydym o’r farn fod gwerth mewn defnyddio cymysgedd o fodolau cyflawni gwahanol, a chytunwn â sylwadau Pwyllgor Cyfrifo Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ddiweddar:

“Yn hytrach nag edrych ar ‘un ateb sy’n addas i bawb’ ar gyfer trefniadau grantiau neu drefniadau comisiynu, rydyn ni o’r farn y dylai Llywodraeth Cymru geisio defnyddio’r dulliau caffael mwyaf priodol a chymesur i gyflawni amcanion y Gweinidogion. Nid yw’r rhain wedi’u cyfyngu i ‘grantiau’ a ‘chomisiynu’ ond yn hytrach yn cynnwys rhychwant ehangach, gan gynnwys:

- grantiau y tybir bod gan sefydliadau ‘hawl’ i’w cael (heb fod angen gwneud cais);
- grantiau cystadleuol (hynny yw, mae angen gwneud cais);
- grantiau amodol;
- grantiau o dan amodau cyfyngedig;
- comisiynu cydweithredol;
- tendro cystadleuol;
- benthyciadau; a

⁷⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 62

- mathau eraill o fuddsoddi.”⁷⁹

156. Croesawn y ffaith i WEFO gyhoeddi canllawiau diwygiedig ar gaffael ym mis Hydref 2010, yn cyfeirio at gyflwyno cyfleoedd i brosiectau ddefnyddio grantiau cystadleuol. Credwn ei bod yn briodol fod noddwyr prosiectau’n gallu dewis o blith amryw o fecanweithiau cyflawni, a chytunwn â sylwadau CLILC:

“Rydym yn cydnabod bod angen defnyddio proses gaffael gyda rhai prosiectau mawr a’i bod yn ddefnyddiol gwneud hynny, ond mae hefyd angen cydnabod bod modelau delifro eraill yr hoffwn iddynt gael eu datblygu ar gyfer y rhaglenni newydd.”⁸⁰

157. Croesawn hefyd sylwadau’r Gweinidog:

“I understand that many people would prefer to go back to a grants system or a competitive grants system, which has its strengths. With regard to moving forward and how we are going to structure this in the next round of funding, I have an open mind at the moment, frankly.”⁸¹

158. Wrth symud i’r cylch ariannu nesaf, credwn y dylai Llywodraeth Cymru geisio cynnal yr agwedd feddwl agored hon. Fodd bynnag, yn hytrach na symud i ‘system grantiau’ neu ‘system grantiau cystadleuol’, credwn y byddai’n aeddfetach datblygu system hyblyg lle caiff noddwyr prosiectau eu grymuso i bennu’r mecanwaith caffael mwyaf priodol i’w hamgylchiadau, gyda chanllawiau a chynghor priodol i’w cynorthwyo. Rydym o’r farn y gall gwahanol ffurfiau buddsoddi fod yn fwy neu’n llai priodol i sefyllfaoedd neilltuol, a chredwn na ddylai Llywodraeth Cymru geisio cyfyngu noddwyr i un fethodoleg wrth iddynt gyflawni prosiectau.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru’n gwneud dadansoddiad manwl o gostau a buddion defnyddio caffael wrth roi’r cronfeydd strwythurol ar waith yng Nghymru, gan fesur y rhain lle mae hynny’n bosibl. Byddem yn disgwyl wedyn i Lywodraeth Cymru gyflwyno adroddiad ar y casgliadau hyn.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru’n galluogi noddwyr prosiectau i ystyried rhychwant eang o opsiynau ariannu wrth

⁷⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, Awst 2012, Para 45

⁸⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 121

⁸¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 213

bennu'r ffordd fwyaf priodol ac effeithiol o gyflawni'u prosiect, gyda chymorth canllawiau priodol.

A oes canllawiau llafar ynglŷn â phrosesau caffael ar gael i sefydliadau yn y sectorau preifat a gwirfoddol

159. Mynegodd nifer cyfyngedig o'n tystion bryder eu bod yn cael eu hatal yn systematig rhag cymryd cyngor yn uniongyrchol oddi wrth arbenigwyr ar faterion allweddol, neu eu bod fel arall yn methu cyrchu at gyngor o'r fath. Roedd hyn yn peri pryder neilltuol inni oherwydd, er bod canllawiau ysgrifenedig yn ddefnyddiol, yr anhawster yn anochel gydag unrhyw ganllawiau yw y byddant mwy na thebyg yn dod gydag ymwadiad.⁸²

160. Roedd y tystion yn glir ynglŷn â gwerth cael cyngor ynghylch caffael gwasanaethau gydag arian o'r fath. Rhoddodd sawl tyst enghreifftiau inni o sut yr oeddent wedi cael cyngor o'r fath o ffynonellau y tu allan i WEFO. Er enghraifft, dywedodd Too Good to Waste iddo gael cymorth drwy Ymddiriedolaeth y Tywysog,⁸³ tra disgrifiodd Furnace Farm Cyfyngedig werth cael cyngor gan Swyddfa Masnach y Llywodraeth.

161. Fodd bynnag, awgrymodd Tidal Energy Limited, un o nifer fach o sefydliadau sector preifat sy'n cael arian Ewropeaidd, nad oedd yn bosibl iddo gael cyngor arbenigol gan WEFO ei hun ar faterion cyfreithiol yn ymwneud â chaffael. Dyma a ddywedodd:

“... we are not allowed, as a sponsor, to liaise directly with the procurement department or Value Wales... so going through our project development officer, messages can often be lost in translation.”⁸⁴

162. Roedd y sylwadau hyn yn peri pryder neilltuol inni, a gofynasom i Lywodraeth Cymru pam nad oedd sefydliadau'n gallu cysylltu'n uniogrychol ag arbenigwyr. Mewn ymateb i'n cwestiynau, dywedodd Llywodraeth Cymru:

“WEFO uses the Welsh Government's legal services, and Government legal advice is kept within Government. Clearly, we act on that advice, but the Welsh Government's legal services

⁸² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 260

⁸³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 89

⁸⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 227 a 261

are not available to private or third sector organisations. They are required, under the terms of our agreement, to seek their own legal advice.”⁸⁵

163. O ystyried y gwerth a welai tystion mewn gallu cael cyngor llafar cywir, ac o ystyried fod sefydliadau sector preifat a thrydydd sector yn cael cyfrifoldeb i ddefnyddio arian cyhoeddus, synnwyd ni gan y sylwadau hyn. Mewn ymateb i’n pryderon, eglurodd Gwerth Cymru fel hyn:

“The Value Wales division was established to improve public sector procurement practice. The division engages directly with public sector contracting bodies across Wales to provide policy advice and guidance, although this does not extend to providing advice on individual procurement exercises. It does not provide procurement advice to private sector organisations directly – they are not subject to the European Directives, and business support is the responsibility of the BETS department. Value Wales provides WEFO project development officers with advice on request as WEFO are part of Welsh Government.

“In some circumstances WEFO officials will ask for advice on behalf of project sponsors. This process means that the project development officer is fully sighted on all issues ensuring robust project governance for sponsors and a consistency of advice. It also means that the project development officer’s understanding of procurement is enhanced. Advice provided in this way is likely to be generic as Value Wales cannot provide detailed advice to private sector sponsors. Detailed advice is likely to either be legal in nature and therefore carry risk to Welsh Government or be of a nature that will impact decisions concerning the running of the business potentially placing Value Wales in conflict with state aid rules or create the potential of officials being seen to favour one supplier above another. Project sponsors would not expect Welsh Government to provide detailed legal or HR advice and procurement is treated in the same way. A further consideration is that the Value Wales division is not resourced to carry out such a role.”⁸⁶

⁸⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 36

⁸⁶ Gwerth Cymru a WEFO, Effectiveness of European Structural Funds, 17 Medi 2012, Td6

164. Nodwn i'r pryderon ynglŷn â chyrchu at gyngor arbenigol ddod yn bennaf o un ffynhonnell, ac nad oeddent yn destun pryder cyffredinol i'r tystion a gyfrannodd at ein hymchwiliad. Rydym yn cydnabod hefyd fod tystiolaeth Gwerth Cymru'n dangos y bydd y rhan fwyaf o noddwyr arweiniol prosiectau – yn benodol y rhai o'r sector cyhoeddus – eisoes yn gallu manteisio ar gyngor arbenigol fel rhan o rôl Gwerth Cymru yn gwella arferion caffael yn y sector cyhoeddus.

165. Serch hynny, rydym yn pryderu ynglŷn â'r egwyddor fod sefydliadau sector preifat – ac yn wir fudiadau sector gwirfoddol – yn ôl pob golwg yn cael eu hatal rhag manteisio'n uniongyrchol ar ffynonellau cyngor arbenigol, pan fyddant â chyfrifoldeb i ddefnyddio arian cyhoeddus yn briodol a'i reoli'n strategol.

166. Mae hyn yn ymddangos yn arbennig o ryfedd inni yng nghydestun y ffaith fod swyddogion WEFO eu hunain yn cydnabod nad ydynt hwy'n arbenigwyr o ran y prosesau caffael sy'n ofynnol yn gysylltiedig â'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Rydym eisoes wedi argymhell yn yr adroddiad hwn fod angen gweithredu i wella gwybodaeth a dealltwriaeth swyddogion sector cyhoeddus o brosesau caffael. Os yw gwybodaeth o brosesau caffael y tu hwnt i swyddogion sector cyhoeddus, teimlwn yn anghyfforddus ynghylch disgwyl yn awtomatig i fudiadau sector gwirfoddol bach neu ficro fusnesau bach a chanolig feddu ar arbenigedd o'r fath, neu allu fforddio ei brynu.

167. Teimlwn hefyd fod y sefyllfa hon yn peri pryder arbennig yng nghydestun tystiolaeth gan Lywodraeth Cymru ynglŷn â phwysigrwydd sicrhau bod y prosesau caffael fel y dylent fod – nid dim ond i brosiectau unigol, ond o ran Arian Ewropeaidd Cymru drwyddo draw. Dywedodd Llywodraeth Cymru hyn:

“Getting procurement wrong is the biggest reason for the disallowance of funds across the European Union in cohesion policy... getting it wrong could lead to some of these organisations having real financial difficulties—but also to the programme, because if a number of our project sponsors get procurement wrong, the European Commission could say that it was systemic and could impose a penalty on the programmes of between 25% and 100% of the funding.”⁸⁷

⁸⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 45

168. Pe bai'n bosibl i gamgymeriad gan sefydliad sector preifat neu fudiad gwirfoddol beryglu arian Ewropeidd ehangach Cymru, mae'n ymddangos yn hynod annoeth inni beidio â sicrhau bod cyngor priodol ar gael i sefydliadau a wnaed yn gyfrifol am arian o'r fath.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n darparu mynediad uniongyrchol i noddwyr prosiectau o'r trydydd sector a'r sector preifat at arbenigwyr caffael priodol yn Gwerth Cymru neu unrhyw sefydliad priodol arall (a WEFO, ar adeg pan fydd ganddi arbenigwyr caffael).

5. Defnydd WEF0 o'r Sector Preifat wrth roi'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd ar waith

169. Gan fod y nifer o sefydliadau sector preifat sy'n gwneud cais yn uniongyrchol i WEF0 am arian strwythurol Ewropeaidd yn gymharol fach (o'i gymharu â'r sectorau gwirfoddol a chyhoeddus), buom yn edrych ar ymwneud y sector preifat â'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd.

170. Yn ôl cronfa ddata WEF0 o geisiadau sydd wedi'u cymeradwyo, dim ond 11 o'r 261 o brosiectau sydd wedi'u cymeradwyo hyd yma sy'n cael eu harwain gan y sector preifat. Cefnogir yr 11 prosiect hyn â £22.7 miliwn o arian UE, o'r £1.7 biliwn sydd wedi'i rwymo i gyd hyd yma (1.3 y cant).

171. Nodai tystiolaeth ysgrifenedig Tidal Energy Limited ei bod yn siom fod cyn lleied o'r arian strwythurol Ewropeaidd yn cael ei ddefnyddio gan y sector preifat yng Nghymru gan ei fod yn gallu cynnig cyfle gwych i gynhyrchu technoleg, cyflogaeth a buddsoddiad.⁸⁸

172. Yn yr un modd, tynnodd tystiolaeth gan DG Polisi Rhanbarthol a DG Cyflogaeth ill dau sylw at y ffaith mai ychydig iawn o brosiectau o dan arweiniad y sector preifat sydd yng Nghymru yn ystod y cylch ariannu presennol. Awgrymodd y ddwy gyfarwyddiaeth fod angen ystyried y ffordd orau o gael y sector preifat i ymwneud mwy â'r rhaglenni yn y dyfodol. Fodd bynnag, dywedodd DG Polisi Rhanbarthol hefyd:

“Wales is quite ahead in involving the private sector and seeking private sector direct application and match funding in the implementation of the programmes and the projects... [Although] the figures for what is happening in Wales are lower than those for what, on average, is happening in the UK, and particularly in England.”⁸⁹

173. Cyn ein hymchwiliad, roedd y Gweinidog wedi datgan ar record ei gred ef fod Cymru'n ail o'r brig ar y rhestr o wledydd Ewrop o ran gweithio gyda'r sector preifat.⁹⁰ Fodd bynnag, mewn gohebiaeth i'r Pwyllgor Menter a Busnes dywedodd ei fod, ers gwneud y sylwadau

⁸⁸ Effeithiolrwydd Cyllid Strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru, 4 Ionawr 2012, T5

⁸⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 67 a 68

⁹⁰ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Menter a Busnes, 22 Medi 2011

hyn, wedi gofyn i WEFO ymgymryd â nifer o astudiaethau trylwyr o le'r sector preifat a'r rôl a chwaraeir gan y sector hwnnw yn rheoli a chyflawni Rhaglenni Ewropeaidd. Dywedodd hefyd wrth y Pwyllgor ei bod yn anodd darparu tystiolaeth i ategu a chadarnhau'r sylwadau fod Cymru yn ail o'r brig ar y rhestr o wledydd Ewrop o ran gweithio gyda'r sector preifat.⁹¹

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n egluro sefyllfa Cymru, o'i chymharu â rhanbarthau eraill Ewrop, o ran ei llwyddiant yn denu'r sector preifat i ymwneud â defnyddio'r cronfeydd strwythurol.

174. Gofynasom felly i dystion pam mai ymwneud cyfyngedig a gâi'r sector preifat o ran gwneud cais am arian o'r fath.

Ffactorau sydd efallai'n atal ymgeiswyr sector preifat

175. Fel y dywedwyd eisoes yn yr adroddiad hwn, nododd amryw o'n dystion fod y broses ymgeisio er mwyn dod yn noddwr arweiniol prosiect yn un hir. Awgrymodd ACCA Cymru y gallai hyn efallai atal sefydliadau sector preifat rhag gwneud cais am arian o'r fath, gan ddweud hyn:

“against the processes for funding from private sector sources—even though we know that that funding has been in relatively short supply over the past few years, it can still be seen as a slightly easier pot to access... If it [the process of applying for structural funds from WEFO] were more time-responsive, there would certainly be a better level of intervention and engagement, particularly from microbusinesses, or even in our members guiding microbusinesses towards it.”⁹²

176. Cytunai Tidal Energy Limited â'r sylwadau hyn, ac awgrymodd hefyd nad yw rhai sefydliadau efallai yn ymwybodol o'r arian sydd ar gael, gan ddweud:

“From an advertisement point of view, it was directly through the Welsh Government that we became aware of it. I am not sure whether more than 11 initial inquiries were made to WEFO,

⁹¹ Y Dirprwy Weinidog Bwyd, Pysgodfeydd, Amaethyddiaeth a Rhaglenni Ewropeaidd, European Structural Funds: Private Sector Engagement, 27 Chwefror 2012.

⁹² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 19 a 33

but after making initial inquiries, there can be many reasons why your project might not fit in with the outputs and results required from the various frameworks. I am not aware of many projects within the climate change framework, for instance, and there are reasons for that. Turning to the application process itself, it is a long, protracted process and it requires a lot of expertise to get through it.”⁹³

177. Rydym o’r farn y dylai Llywodraeth Cymru a WEFO geisio mynd ati’n weithredol fel hyn yn amlach i ganfod sefydliadau preifat y maent am weithio gyda nhw i gyflawni amcanion strategol, a’u cynnwys mewn deialog ynglŷn â defnyddio arian strwythurol.

178. Awgrymodd ACCA Cymru hefyd y gallai diwylliant y sector preifat fod yn ffactor yn atal ceisiadau, gan ddweud nad oes unrhyw falchder i fusnes mewn bod yn ddibynnol fel hyn.⁹⁴ Adleisiwyd y sylwadau hyn gan Gadeirydd Cynghair Mentrau Cymdeithasol Cymru, a ddywedodd:

“in our wisdom, we chose to concentrate our energies on trying to generate a business rather than going for funding. That was simply because of the complexity of the process and the fact that earning our own income seemed a better and more appropriate way to go, rather than having to worry about the protocols of adjusting to funding.”⁹⁵

Cael y sector preifat i ymwneud mwy â Rhaglenni’r Cronfeydd Strwythurol

179. Fodd bynnag, er i ACCA Cymru ddarparu nifer o ffactorau inni sydd efallai yn atal sefydliadau sector preifat rhag gwneud cais yn uniongyrchol am arian strategol, dywedodd nad oedd at ei gilydd yn credu bod ymwneud y sector preifat â Rhaglenni’r Cronfeydd Strwythurol yn annigonol.⁹⁶

180. Mae’r paradocs tybiedig hwn i’w briodoli i’r ffaith fod llawer o sefydliadau sector preifat yn tendro i ddarparu gwasanaethau ar gyfer prosiectau’r cronfeydd strwythurol. Dywedodd Addysg Uwch Cymru ei fod fel noddwr prosiectau yn gweithio gyda busnesau bach a chanolig drwy’r amser, a bod gan fusnesau bach a chanolig ran sylweddol iawn

⁹³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 244

⁹⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 8

⁹⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 88

⁹⁶ ACCA Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Chwefror 2012.

yn y rhan fwyaf o'i brosiectau.⁹⁷ Yn wir, roedd Addysg Uwch Cymru o'r farn fod manteision i sefydliadau sector preifat o beidio â gorfod gwneud cais yn uniongyrchol am arian am y rheswm hwn:

“They can get direct support, subsidised or at no cost at all to them, without having to deal with the bureaucracy and procurement requirements. So, we help them through that. Working on their own, they would have considerable difficulty.”⁹⁸

181. Cytunai Cadeirydd Pwyllgor Monitro'r Rhaglen fod y sector preifat mewn gwirionedd yn ymwneud llawer iawn â phrosiectau a alluogir gan arian strwythurol Ewropeaidd, er mai anaml y gwnaiff hynny fel noddwr arweiniol prosiectau o'r fath. Awgrymodd fod hynny'n gael ei adlewyrchu fel a ganlyn:

“Business has the largest representation on [the Programme Monitoring Committee] with people from umbrella organisations and individuals who have run successful businesses across Wales. It also includes local government, the trade unions, the third sector, and higher education.”⁹⁹

182. Roedd y Gweinidog yntau o'r farn:

“bod y sector preifat yn awyddus i elwa o brosiectau Ewropeaidd ac i gymryd rhan yn y gwaith o'u delifro, ond mae gwahaniaeth rhwng cymryd rhan a delifro, a rheoli. Yn aml, nid yw busnesau yn dymuno rheoli prosiectau, ond maent am gymryd rhan yn eu delifro. Mae honno'n rôl wahanol.”¹⁰⁰

183. Rydym o'r farn y gallai adolygu proses Llywodraeth Cymru i wneud cais am Arian Strwythurol Ewropeaidd olygu bod mwy o sefydliadau sector preifat yn gallu gwneud cais yn uniongyrchol am arian o'r fath.

184. Nodwn i Bwyllgor Menter a Dysgu'r 3^{ydd} Cynulliad yn 2010 glywed tystiolaeth arwyddocaol ynglŷn ag ymwneud cyfyngedig gan y sector preifat â'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Argymhellodd y Pwyllgor fel hyn:

⁹⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 80

⁹⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 82

⁹⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 246

¹⁰⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 217

“We recommend that the Welsh Assembly Government should ensure that the current Structural Funds programmes focus more on building research capacity and collaboration between the business and academic sectors in the interests of wealth creation and economic development in Wales.

“We further recommend that the Welsh Assembly Government should be more imaginative in ensuring smaller players in both the private and third sectors have opportunities to engage in the delivery of Structural Funds projects.”¹⁰¹

185. Rydym yn falch fod tystiolaeth ein hymchwiliad yn awgrymu bod lefel fwy sylweddol o ymwneud gan y sector preifat erbyn hyn mewn prosiectau sy'n cael eu galluogi gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Fodd bynnag, nodwn mai ychydig iawn o brosiectau sy'n cael eu harwain gan y sector preifat, a bydd hynny'n effeithio ar allu'r sector i ddefnyddio cronfeydd o'r fath yn strategol.

186. Fel y nodwyd yn gynharach yn yr adroddiad hwn, tynnodd tystiolaeth gan Gwerth Cymru a WEFO sylw at y ffaith fod 22% o'r contractau sector preifat sy'n deillio o'r Cronfeydd Strwythurol yn cael eu dyfarnu i gwmnïau o'r tu allan i Gymru.¹⁰² Yn wir, nid oedd y dystiolaeth a gawsom gan Gwerth Cymru a WEFO yn egluro a oedd y 78% o gontractau sector preifat sydd 'â chyfeiriad' yng Nghymru o reidwydd â'u pencadlys yng Nghymru.

187. Rydym yn dalu yn bryderus mai cyfyngedig yw ymwneud y sector preifat yn arwain prosiectau'n strategol – yn hytrach na chael eu cyflogi gan noddwyr prosiectau o'r sector cyhoeddus (neu wirfoddol). Credwn y byddai modd mynd i'r afael â hyn drwy i WEFO fynd ati'n fwy rhagweithiol i dargedu cyrff sector preifat i'w cael i ddefnyddio'r cronfeydd strategol. Credwn hefyd y byddai sicrhau bod cyngor llafar ynglŷn â chaffael a gwaith ehangach rheoli prosiectau ar gael yn haws i noddwyr sector cyhoeddus yn help efallai i fynd i'r afael â'r diffyg ymwneud hwn.

¹⁰¹ Y Pwyllgor Menter a Dysgu, Structural Funds: Implementation of the 2007-2013 Programmes, Argymhelliad 9 ac 11

¹⁰² Gwerth Cymru a WEFO, Effectiveness of European Structural Funds, 17 Medi 2012, Td4

6. Prosesau WEFO i sicrhau bod modd monitro a gwerthuso prosiectau

188. Ym mhennod gyntaf yr adroddiad hwn manylwyd ar ein pryderon ynglŷn â gweledigaeth strategol WEFO o ran defnyddio Arian Strwythurol Ewropeaidd. Yn anochel, caiff y pryderon hyn eu hadleisio wedyn wrth inni ystyried prosesau WEFO i fonitro a gwerthuso prosiectau.

189. Yn y bennod hon rydym wedi edrych yn fanylach ar y mathau o ddata sy'n cael ei fonitro – yn cynnwys gwariant ariannol a chanlyniadau prosiect – a'r prosesau sy'n rhan o'r gwaith casglu data.

190. Rydym hefyd wedi ystyried y dystiolaeth a ddaeth i law ynglŷn â gwerth gwerthuso dulliau cyflawni prosiectau, i hybu gwell ymarfer ar draws Cymru.

Monitro gwariant ariannol prosiectau

191. Yn ein pennod gyntaf, dywedasom fod tystiolaeth gadarnhaol ynglŷn â gweledigaeth strategol ac arweinyddiaeth WEFO yn ei rôl graidd o ddosbarthu arian Ewropeaidd yng Nghymru. Ategwyd y canfyddiadau hyn gan y dystiolaeth ynglŷn â monitro arian o'r fath yn ein hymchwiliad. Casgliad clir a ddeuai allan o'r dystiolaeth a gasglwyd yn ein hymchwiliad oedd bod cryn fonitro ar wariant ariannol prosiectau. Er enghraifft, dywedodd y Comisiwn Ewropeaidd wrthym:

“we can say that the progress is very good compared with the average in the EU. The programmes are nearly fully committed, and also, in terms of delivery on the ground, in terms of payments, the progress is very much on track. The proof of that is that Wales was successful in meeting its targets in financial implementation.”¹⁰³

192. Cytunai Cadeirydd Pwyllgor Monitro'r Rhaglen fod sylw sylweddol yn cael ei roi i wario arian o'r fath, a dywedodd hyn:

“we look at expenditure because we are obliged to do so by the Commission... We also have to look at commitment because we are charged with ensuring that maximum use is made of the European funding that is available to Wales. So we try to ensure

¹⁰³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 11

that we look, each time, at how much money is likely to be spent.”¹⁰⁴

193. Yn yr un modd, dywedodd y Gweinidog fod blaenoriaeth uchel yn cael ei rhoi i fonitro gwariant:

“It would be hugely irresponsible for any Government not to monitor public expenditure on a programme of this size in the way that we do... We are accountable for spending over £1 billion of public money. Are we simply saying that we do not have to put structures in place to monitor that performance effectively? I just find that inexplicable. I reject that completely. We have to put in place significant management structures and we are aware of reasons for that. Were we not to do so, I think that there would be very fair criticism of us for not being an effective and mature guardian of public moneys.”¹⁰⁵

194. Nid yw hynny'n golygu nad oes meysydd lle gellid gwella mecanweithiau monitro ariannol WEFO. Er enghraifft, nodwn i adroddiad diweddar Swyddfa Archwilio Cymru ar berthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan nodi nifer o bryderon yn ymwneud â phrosesau monitro ariannol WEFO. Er enghraifft, nododd nad oedd adolygiad o AWEMA ym mis Rhagfyr 2011 wedi sylwi ar faterion yn ymwneud â:

“cofnodion ariannol – cadarnhaodd yr adolygiad fod proses ar waith i godeiddio trafodion i mewn i lyfrau cyfrifon AWEMA ond ni nododd fod cofnodion y llyfr cyfrifon ymhell o fod yn gyfredol;

“gwariant anghymwys – nododd yr adolygiad rai achosion o wariant anghymwys ond nid y graddau sydd bellach wedi dod i'r golwg.”¹⁰⁶

195. Serch hynny, cwestiynai amryw o dystion yn ein hymchwiliad a oedd prosesau monitro'r cylch cyfredol o gronfeydd strwythurol yn ormodol o'i gymharu â ffrydiau ariannu eraill. Dyma a ddywedodd Coleg Morgannwg, er enghraifft:

¹⁰⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 277 a 278

¹⁰⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 192

¹⁰⁶ Swyddfa Archwilio Cymru, Cydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan, 18 Hydref 2012, Para 2.115

“With WEFO, you have to go online... it is quite complex. It splits the funding into a number of different headings, and you must not vire the funding by more than 15% within those headings, which is very difficult with a capital build. With Welsh Government funding, it is much simpler: here is your funding, here is your project, you report your cash flows and draw down the funding.”¹⁰⁷

196. Roedd gan Gynghrair Mentrau Cymdeithasol Cymru bryderon tebyg:

“The level of bureaucracy, based on my understanding, is excessive. We would be the first to say, as, indeed, would anyone getting a grant, that there have to be checks and balances—of course there have to be—but we are a bit worried about the layers of bureaucracy that seem to be put into place.”¹⁰⁸

197. Dyma oedd gan Too Good to Waste yntau i’w ddweud:

“the volume of administration required, over and above normal financial accounting, is prohibitive. You have to employ an administrator just to administer the amount of paperwork involved in spending the money. That seems a bit of a waste of the resource... As the project goes through the different layers, they each keep adding things... we have been asked to provide timesheets of what the staff are doing in half-hour intervals.”¹⁰⁹

198. Ar y pwynt hwn, ceisiodd Llywodraeth Cymru egluro:

“Asking for timesheets every half hour is not something that we would press for, but we do require timesheets where people do not work full-time on projects, because we need to be able to evidence that their salary costs are legitimate against the project... We do not have a contractual relationship with Too Good To Waste. It is a subcontractor for Merthyr Tydfil County Borough Council, which is working with six other local authorities on the project. I can only assume that this is a requirement that has been placed on it by one or other of the

¹⁰⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 216

¹⁰⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 115

¹⁰⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 107 a 123

local authorities. We can certainly make sure that they are aware of our requirements.”¹¹⁰

199. Credwn ei bod yn llwyr briodol fod Llywodraeth Cymru'n ceisio arfer disgyblaeth ariannol a monitro cadarn ynghylch gwario arian cyhoeddus. Mae adroddiad diweddar Swyddfa Archwilio Cymru ar berthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan yn dangos mor dyngedfennol yw'r rôl hon. Cytunwn ag argymhellion Swyddfa Archwilio Cymru, a nodwn bwysigrwydd sicrhau bod prosiectau cyfredol wedi cael eu monitro'n rheolaidd, gan gofnodi'r manylion yn unol â gofynion WEFO.

200. Ar yr un pryd, credwn y dylai monitro gwariant o'r fath fod yn gymesur â'r lefelau cyllid dan sylw, gan ystyried y risg ehangach o ran adfachu arian a'r niwed i enw da. Er enghraifft, ni chredwn ei bod yn briodol mynnu bod mudiadau sector gwirfoddol bach, nad ydynt efallai ond yn cynnwys dyrnoid o staff yn gweithio'n rhan-amser, yn llenwi amserlenni bob hanner awr fel mater o drefn.

201. O ran yr enghraifft benodol hon, nodwn nad yw'n ofyniad penodol gan WEFO fod amserlenni sy'n cofnodi bob hanner awr yn cael eu casglu. Fodd bynnag, credwn fod yr enghraifft hon yn egluro pwynt, oherwydd mae gan WEFO rôl allweddol yn darparu arweinyddiaeth ac eglurder i noddwyr prosiectau o ran y mathau o fonitro sy'n ofynnol. Os yw canllawiau WEFO yn amwys, neu'n gorbwysleisio ofnau ynglŷn ag adfachu arian Ewropeaidd, credwn fod hyn yn creu potensial i'r prosesau monitro esblygu a mynd yn rhy feichus ar rai materion.

202. Credwn felly mai WEFO sy'n gyfrifol yn y pen draw am bob un proses fonitro yn gysylltiedig â'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd. Os yw'r prosesau hynny yn rhy anhylaw, cyfrifoldeb WEFO yw cynnal deialog â noddwyr prosiectau i sicrhau eu bod yn dod yn fwy priodol. Yn yr un modd ag y mae gan WEFO rôl yn sicrhau bod y monitro a wneir gan noddwyr prosiectau yn ddigon trylwyr, credwn hefyd fod ganddi rôl yn sicrhau nad yw'r monitro hwnnw yn amhriodol o feichus i'r rhai sydd o dan contract.

Rydym yn argymhell, cyn y cylch nesaf o Arian Ewropeaidd, fod WEFO yn adolygu'i chanllawiau ynglŷn â gwaith noddwyr prosiectau yn monitro gwariant ariannol. Rhagwelwn y dylai hyn arwain at ddatblygu canllawiau penodol fel bod modd monitro

¹¹⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 110 a 112

gwariant ariannol prosiectau heb i hynny fod yn ormodol, ond ei fod ar yr un pryd yn briodol o drylwyr.

Monitro canlyniadau prosiectau

203. Er bod monitro gwariant ariannol yn dyngedfennol, roedd consensws cyffredinol yn y dystiolaeth i'n hymchwiliad fod angen gwerthuso ansawdd ac effaith prosiectau law yn llaw â hynny.

204. Cytunai tystion fod sut y caiff cronfeydd eu rheoli, a pha ganlyniadau a wireddir â nhw, yn ddau beth gwahanol.

205. Awgrymai tystiolaeth gan CLILC fod gormod o bwyslais yn y rhaglenni cyfredol ar fonitro gwariant prosiectau ar draul cipio ansawdd ac effaith ymyriadau. Fodd bynnag, nid oedd y Gweinidog yn derbyn hyn, gan ddweud:

“The new legislation that the Commission published in October demonstrates very clearly that it is going to be output focused, and I agree with that, and there will be managing from a European perspective on project achievements. I think that that is right and good... That does not mean that we need to make the choice, and I do not believe that we do. That is why I find the evidence that you quoted so difficult, as it implies that we have to somehow make a choice between doing one or the other.”¹¹¹

206. Cytunai Addysg Uwch Cymru fod mwy o ffocws ar ganlyniadau ar hyn o bryd nag a fu yn y gorffennol, a dywedodd:

“Under the old programmes, as you say, evaluation was very much focused on financial reporting; there was not even a need for any report of activity, which is really surprising for these large strategic projects. It was just focused on finances, really, and the auditing was very much focused on that. So, it is good to see that, under this programme, they have encouraged projects to build in resource to bring in external evaluators.”¹¹²

207. Yn yr un modd, dywedodd Tidal Energy Limited fod ystyriaeth yn cael ei rhoi i faterion meddalach fel cyfle cyfartal a chynaliadwyedd amgylcheddol.¹¹³ Disgrifiodd Furnace Farm Cyfyngedig hefyd fel y

¹¹¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 192

¹¹² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 68

¹¹³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 277

mae'r monitro'n canolbwyntio ar y buddion economaidd a'r themâu trawsbynciol a'r hyn sy'n datblygu yno.¹¹⁴ Dywedodd Cadeirydd Pwyllgor Monitro'r Rhaglen wrthym hefyd rodd llawer iawn o wybodaeth ar gael i'r cyhoedd am elfennau unigol o'r rhaglenni.¹¹⁵

208. Rydym o'r farn fod data yn cael ei gipio am gynnyrch prosiectau, ac mae'r ffaith fod Llywodraeth Cymru'n gallu darparu ystadegau inni am Gymru gyfan yn dangos hynny:

“Mae WEFO wedi ymrwymo £1.6 biliwn (86% o gyfanswm yr arian UE sydd ar gael) i 260 o brosiectau, sy'n golygu cyfanswm buddsoddiad o dros £3.2 biliwn yng Nghymru (fel ar 15 Chwefror 2012)... Mae prosiectau'r UE eisoes wedi helpu bron 288,000 o unigolion, gyda bron 82,000 yn cael cymorth i ennill cymwysterau ac oddeutu 34,400 yn cael cymorth i gael gwaith.”¹¹⁶

Pa mor fanwl yw'r data am ganlyniadau

209. Fodd bynnag, er inni gael tystiolaeth glir fod monitro'r digwydd i archwilio cynnyrch prosiectau, roedd ein tystiolaeth yn fwy cymysg pa un a oedd y monitro hwn yn darparu digon o fanylder neu a oedd hyd yn oed yn canolbwyntio ar y canlyniadau iawn i gychwyn. Efallai fod y broblem hon i'w phriodoli'n rhannol i'r ffaith – fel y dywedodd y Comisiwn Ewropeaidd wrthym – na chafodd unrhyw ddangosyddion a oedd wedi'u rhagddiffinio eu gosod o ddechrau'r rhaglen, a'r rheini yr un fath i'r holl raglenni yn yr UE.¹¹⁷ Yn hytrach, yn niffyg dangosyddion a oedd wedi'u rhagddiffinio, eglurodd y Comisiwn mai dyma a ddigwyddodd:

“in the course of the implementation of these programmes, a set of core indicators were identified, which will allow the Commission, after a couple of years, to make the comparison between the different programmes and how they are behaving.”¹¹⁸

¹¹⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 278

¹¹⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 248

¹¹⁶ Llywodraeth Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Td1 a Td4

¹¹⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 12

¹¹⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 12

210. Dywedodd Addysg Uwch Cymru fod ganddynt bryderon arbennig ynglŷn â pha ganlyniadau sy'n cael eu mesur mewn prosiectau sy'n cael eu galluogi gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd:

“because they are measuring what they have to measure... there is not a formal system for monitoring long-term impact. They are measuring and auditing outputs at the end of the project.”¹¹⁹

211. Dywedodd Cyngor Cefn Gwlad Cymru:

“Nid yw thema drawsbynciol cynaliadwyedd amgylcheddol yn caniatáu monitro digonol ar effeithiau o'r fath na'r canlyniadau a geir yn eu sgil.”¹²⁰

212. Yn yr un modd, dywedodd CLILC nad oedd data am ganlyniadau prosiectau yn rhoi digon o ystyriaeth i gefndiroedd gwahanol y bobl y maent yn eu cynorthwyo. Dyma'i geiriau:

“Some of those people, especially youngsters, who are so far removed from employment, need extra investment, whether they have any particular issue or problem. So, we know that we have to invest more time, effort and money in order to move them up the ladder to get to a position where they are available for work. So, those data are critical, but we do not necessarily have all of the data to make that comparison at the moment.”¹²¹

213. Awgrymodd CLILC fod diffyg arweiniad gan Lywodraeth Cymru ynglŷn â'r mathau o wybodaeth fonitro fanwl¹²² y dylid ei nodi. O ganlyniad i'r diffyg arweiniad hwn, awgrymodd mai dyma y bu awdurdodau lleol yn ei wneud:

“local authorities have been undertaking their own evaluations, in order to capture some of the more indirect outcomes and the more sustainable outcomes going forward.”¹²³

214. Mynegodd Too Good to Waste bryder arbennig fod gwahanol ffynonellau ariannu yn aml yn gofyn iddynt fonitro setiau gwahanol o ganlyniadau:

¹¹⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 61 a 63

¹²⁰ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig

¹²¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 112

¹²² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 108

¹²³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 108

“some count job creation, some count volunteering hours or how many people we get into work. Some 42% of our volunteers found employment last year. I can throw statistics out, but we do not currently measure the social impact. No-one is asking how much of our money is being invested locally.”¹²⁴

215. Roedd Addysg Uwch Cymru hefyd yn pryderu nad oedd effaith prosiectau drwyddi draw yn cael ei monitro'n aml, a dywedodd:

“we can provide some of the outputs in projects for which those outputs are not relevant, which means, if they could be counted against other projects, we could over perform. I am thinking in particular of ‘jobs created’ where, in some of the European social fund projects we have, we are creating long-term jobs through working with companies, but these are not counted because it is not one of the outcomes for that type of funding.”¹²⁵

216. Mynegodd WCVA hefyd bryder y gallai'r data am ganlyniadau unigolion fod yn gamarweiniol, heb drefn gasglu gyfunol, gyda nifer o brosiectau'n ceisio eu ‘hawlio’:

“organisations are trying to almost barter with an individual or a business as to who takes what output. The difficulty is that everyone has their own systems for doing it, and everyone sends that separately to WEFO, and, on the ground, we are not sure what happens to that within WEFO. We feel that a participant monitoring system such as WEFO online, which already handles the finances, and takes away the need for a system for organisations that are delivering, would be a good thing. If WEFO had such a system, then instead of creating our own systems to log individuals and businesses that we work with, we could use that central system, as we do for finance. If we could upload that information, that would probably make it easier for organisations and WEFO to see where the links are for individuals, using their national insurance number.”¹²⁶

217. Mewn ymgais i ddod â'r setiau gwahanol hyn o ddata posibl ynghyd, awgrymodd Cynghair Mentrau Cymdeithasol Cymru y dylai

¹²⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 155

¹²⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 22

¹²⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 50

Llywodraeth Cymru gyflwyno arolwg o'r effaith gymdeithasol wrth fonitro canlyniadau prosiectau sy'n cael eu hariannu gan y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, gan ddweud:

“there are some simple models that will tell you how many jobs have been created and the value saved by employing people who have been long-term unemployed, people with disabilities and so on... I am very wary of putting another layer of bureaucracy in there, but if we can get some processes like that moving, it could make the whole funding process more understandable to those people.”¹²⁷

218. Roeddem yn falch i'r Gweinidog nodi cefnogaeth i'r syniad hwn. Dywedodd:

“baswn yn hapus i wneud hynny. Mae'n anodd iawn gwneud hynny ar gyfer y rhaglenni presennol gan ein bod dros hanner ffordd drwyddynt, ond baswn yn hapus iawn i wneud hynny ar gyfer y rownd nesaf.”¹²⁸

219. Nododd y Gweinidog hefyd gefnogaeth i awgrym y dylai WFO gynnwys dangosyddion newydd ar lefel rhaglenni i fesur effaith gymdeithasol ac economaidd gyfun y rhaglenni cydgyfeirio a chystadleurwydd yn y cylch nesaf. Dywedodd y Gweinidog:

“The determination of this Government is not simply to achieve the targets on paper—although, clearly, we will do that—but to change the lives and the life chances of people living in the communities of west Wales and the Valleys.”¹²⁹

220. Rydym o'r farn fod angen ymgorffori monitro effeithiol ar ganlyniadau prosiectau – cyn belled ag y mae hynny'n ymarferol bosibl – i'w datblygiad o'r dechrau. Ni chredwn ei bod yn effeithiol gofyn i brosiectau ymgorffori systemau monitro yn ôl-weithredol hanner ffordd drwy eu hoes, a'i bod yn llawer mwy priodol eu llunio wrth eu datblygu'n wreiddiol.

Rydym yn argymhell bod WFO'n gweithredu, yn y cylch ariannu nesaf, i alluogi cyflwyno arolwg o effaith gymdeithasol ac economaidd prosiectau sy'n cael eu galluogi gan y cronfeydd

¹²⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 14 Mawrth 2012, Para 161 a 162

¹²⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 30 Mai 2012, Para 144

¹²⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 119

strwythurol Ewropeaidd; ynghyd â dangosyddion ar lefel rhaglen i fesur effaith gymdeithasol ac economaidd prosiectau.

221. Rydym o'r farn fod monitro cynnyrch a chanlyniadau prosiectau yn rôl dyngedfennol i WEFO. Cafodd yr angen am fonitro cywir ei danlinellu hefyd yn ddiweddar yn aroddiad Swyddfa Archwilio Cymru ar berthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan. Yn arbennig, mae'r adroddiad yn argymhell y dylai WEFO:

“Sicrhau bod pob swyddog prosiect yn llwyr ymwybodol o ddiben a phwysigrwydd eu gwaith monitro a'u cyfrifoldebau wrth gefnogi prosiectau a sicrhau bod prosiectau yn mynd rhagddynt yn foddhaol ac yn cyflawni'r canlyniadau a fwriadwyd. Yn ein barn ni, gellid cyflawni'r fath welliant drwy hyfforddiant gloywi gorfodol o bryd i'w gilydd.”¹³⁰

222. Cytunwn â'r argymhelliad hwn ac rydym yn ei gefnogi'n llwyr.

223. Rydym hefyd o'r farn y byddai gwybodaeth fyw am y cynnyrch a'r canlyniadau sy'n cael eu cyflawni gan brosiectau yn amhrisiadwy er mwyn cynnal trosolwg strategol ar brosiectau a'u cyd-drefnu. Nid yw'n gwneud fawr o les nad yw gwybodaeth o'r fath ond ar gael ar ddiwedd cylch ariannu neu ar ddiwedd prosiect. Erbyn hynny mae'n rhy hwyr i ymyrryd yn strategol i gefnogi neu gynorthwyo prosiectau.

Rydym yn argymhell bod WEFO yn y cylch ariannu nesaf yn cyhoeddi data cynnyrch a chanlyniadau am brosiectau byw, a bod y data ar gael i'r cyhoedd.

224. Nodwn hefyd, yng ngoleuni tystiolaeth a gafwyd yn ystod ymchwiliad y Pwyllgor Menter a Dysgu ynglŷn â'r risg bosibl i gynnyrch prosiect gael ei gyfrif ddwywaith, i'r ymchwiliad argymhell hyn:

“WEFO should consider adopting a universal data collection system for all project sponsors and deliverers to track outcomes and beneficiaries and avoid any duplication or double-counting, and should encourage better communication between projects at a local level where they are targeting the same groups of people.”¹³¹

¹³⁰ Swyddfa Archwilio Cymru, Cydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan, 18 Hydref 2012, Td 17, Argymhelliad 2a.

¹³¹ Y Pwyllgor Menter a Dysgu, Cronfeydd Strwythurol: Gweithredu Rhaglen 2007-2013, Argymhelliad 17, T27

225. Rydym yn falch i'r argymhelliad hwn gael ei dderbyn gan y Gweinidog dros yr Economi a Thrafnidiaeth ar y pryd. Dyma a ddywedai ymateb y Gweinidog i adroddiad y Pwyllgor:

“WEFO has already developed a participant level data collection system that ensures all ESF projects report this data to WEFO... WEFO also collects information on the outcomes achieved by participants and is able to identify where an individual has participated in more than one project. This gives WEFO a better understanding of the journey undertaken by participants as they progress from unemployment / inactivity to employment. A similar system is in place for ERDF where WEFO collects information relating to businesses supported. Both systems allow WEFO to remove double counting from the data.”¹³²

Difiniadau o ganlyniadau

226. Mynegwyd pryderon wrthym hefyd ynglŷn â'r diffiniadau sy'n gysylltiedig â chanlyniadau neilltuol, yn enwedig creu swyddi. Er enghraifft, dywedodd CLILC hyn wrthym:

“the job creation definition at the moment does not reflect what is happening on the ground—it does not capture some of the fixed-term jobs that are being created. I know that many of the infrastructure schemes would involve an investment of three or four years in delivery time, and we are not capturing those kinds of data.”¹³³

227. Yn yr un modd, dyma oedd profiad Addysg Uwch Cymru:

“There are a number of niggling issues, which everyone has all the time with structural funding, about interpreting definitions from Brussels and how they are locally interpreted. WEFO listens but sometimes it has to take time to get it right, because anything that it decides can be challenged by auditors at a later stage... WEFO rules mean that the fact that we employ many people on externally funded short-term research contracts means that they cannot be counted as permanent jobs. They will be posts and they will be replaced as people move on, we will get more research money, new people will be

¹³² Ymateb i'r adroddiad Pwyllgor Menter a Dysgu - Cronfeydd Strwythurol: Gweithredu Rhaglen 2007-2013, 13 Hydref 2010, T11.

¹³³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 January 2012, Para 106

appointed and they will then progress on to academic careers or careers in industry... other regions classify any job with a duration of one year or more as a job created, although the current Welsh definition states that a job created must have no finite duration, and, in the current economic climate, it is difficult to say that a job is permanent.”¹³⁴

228. Fodd bynnag, dywedodd y Gweinidog wrthym:

“We have amended the definition to include fixed-term contracts of a year or more, to recognise the change in labour market circumstances, but we have been very clear that, where we seek to create jobs, we seek to create jobs for people and not simply means of keeping people off various benefits and doing a statistical analysis to enable us to meet the target without creating real jobs for people.”¹³⁵

229. Roeddem yn croesawu sylwadau'r Gweinidog ar y mater hwn, a chredwn y dylai ef - a WEFO - barhau i fod â chlust agored i unrhyw bryderon a fynegir gan randdeiliaid ynglŷn â'r diffiniadau a ddefnyddir wrth bennu canlyniadau. Yn arbennig, credwn y dylai barhau i adolygu'r cysyniad o 'greu swyddi'.

Gwerthuso'r modelau cyflawni

230. Yn ogystal â monitro canlyniadau prosiectau, awgrymodd amryw o'n tystion y byddai'n fuddiol gwerthuso'r cyfrwng a ddefnyddir gan brosiectau i gyflawni canlyniadau, a pha mor effeithiol ydynt. Nododd CLILC fod gwerthusiadau o'r fath yn cael eu cynnal, ond dyma oedd ganddi i'w ddweud am yr wybodaeth y maent yn ei darparu:

“Unfortunately, the data collection is sometimes not available until the end of the projects being delivered, and that is, very often, too late to take any kind of action to improve things in the future.”¹³⁶

231. Yn yr un modd, dywedodd WCVA wrthym:

“what is not necessarily marrying up is what is happening with the evaluations of the projects... We work with our evaluators

¹³⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 20

¹³⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 146

¹³⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 102

and get reports on an annual basis so that we can tailor the projects. It allows us to develop and evolve projects. I am not sure what else is happening. As a project sponsor and someone representing the sector, it is difficult to understand what other projects are doing. We pick up intelligence from other organisations, but we do not have a formal way of recording ongoing activity.”¹³⁷

232. Dywedodd Coleg Sir Benfro hefyd:

“we tend only to see the data for our college, our project and what is happening there. We do not necessarily get the data as to what is happening in a broader context. We feed in to WEFO, but we are not necessarily able to get the data — and that is unfortunate, in a way, because they can inform other things that may need to happen in order to achieve value for money and meet the programme objectives.”¹³⁸

233. Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn ei gwneud yn ofynnol i brosiectau sydd â grantiau o fwy na £2 filiwn gynnal gwerthusiad annibynnol, a chaiff y canlyniadau eu cyhoeddi ar ei gwefan.

Dyweddodd Addysg Uwch Cymru hyn:

“The sector has benefited already from external evaluation, from the larger projects, and really getting that in the system for the new period is one of the key concerns”¹³⁹

234. Fodd bynnag, roedd Llywodraeth Cymru’n cydnabod nad yw’r gwerthuso ar hyn o bryd yn tueddu i ddigwydd tan yn agos at ddiwedd prosiect.¹⁴⁰

235. Rydym yn ymwybodol fod cost ariannol i werthuso allanol, a chredwn fod angen cydbwysedd priodol o ran gwerthuso prosiectau. Credwn hefyd fod gwneud paratodau i werthuso prosiectau wrth eu dylunio ar y cychwyn yn werthfawr iawn, gan y bydd gwerthusiadau yn galluogi arweinwyr prosiectau i ymaddasu wrth fynd ymlaen yn hytrach na disgwyl tan y diwedd. Credwn y byddai sicrhau bod canfyddiadau gwerthusiadau o’r fath ar gael i’r cyhoedd, lle mae hynny’n briodol, hefyd yn golygu bod modd lledaenu arferion da yn ehangach.

¹³⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 61

¹³⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 214

¹³⁹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 66

¹⁴⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 200

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithredu i alluogi gwerthuso priodol ar brosiectau yn ystod eu hoes.

7. Arian Cyfatebol a Dargedir

Defnyddio Arian Cyfatebol a Dargedir

236. Cronfa i'w defnyddio ar gyfer prosiectau'r UE pan fetha popeth arall yw Cronfa Arian Cyfatebol a Dargedir Llywodraeth Cymru, sydd wedi rhwymo £102 miliwn o arian cyfatebol a dargedir i 34 o brosiectau'r UE, gwerth £425 miliwn i gyd.

237. Yn ôl gwefan WEFO, yn dilyn Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant Llywodraeth y DU ym mis Hydref 2010, mae cyllideb Llywodraeth Cymru wedi gorfod adlewyrchu gostyngiadau cyfalaf sylweddol, sy'n golygu bod y Gronfa Arian Cyfatebol a Dargedir wedi lleihau. Ni all dderbyn unrhyw geisiadau newydd am gymorth cyfalaf ond mae modd cyflwyno ceisiadau o hyd i'r gronfa am gymorth refeniw. Bydd ceisiadau refeniw i'r Gronfa Arian Cyfatebol a Dargedir a'r Cronfeydd Strwythurol cysylltiol yn cael eu hystyried yr un pryd.

238. Roedd ein tystion yn gefnogol o fodolaeth y gronfa, ond mynegodd nifer ohonynt bryderon nad oedd ceisiadau iddi yn cael eu cydgysylltu'n ddigonol â cheisiadau am Arian Strwythurol Ewropeaidd. Er enghraifft, dyma oedd barn Valleys Kids:

“instead of the claim being approved fully and the payment made, we would get an element of the ESF or other European funding but would then have to wait another month to six weeks for the TMF money... It affected our cash flow. When you are being driven to ramp up spend, as an organisation and as a charity, there is a limit to what we can spend from our reserves and what have you. Our reserves and everything are pushed to the limit in keeping up, to ensure that local groups get their money, and we end up with a major cash flow problem. Once or twice, we came very close to the limit as a charity of what we were able to spend. It got quite difficult, although we are now working with WEFO to resolve that.”¹⁴¹

239. Yn yr un modd, dywedodd WCVA iddo wynebu oedi dianghenraid cyn derbyn taliadau o'r Gronfa Arian Cyfatebol a Dargedir a bod hynny “wedi golygu risg annerbyniol i sefyllfa ariannol WCVA ei hun.”¹⁴²

¹⁴¹ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 149 a 151

¹⁴² WCVA, tystiolaeth ysgrifenedig, Para 3.2, Td1

240. Roedd CLILC hefyd yn feirniadol ynglŷn â'r diffyg cyswllt rhwng y ddwy elfen:

“Missing from that was a link and an alignment between the development of the fund and the actual structural funds. That made for quite challenging experiences for the project sponsor involved in terms of applications.”¹⁴³

241. Fodd bynnag, dyma oedd barn CLILC:

“Things have improved over time. There are better links in the process now between officials in WEFO and TMF. So, I think that we need to learn the lessons from the experience of TMF when we start to think about the development of the new programmes.”¹⁴⁴

242. Yn yr un modd, dywedodd cynrychiolydd Furnace Farm Cyfyngedig:

“I do not recall duplication. We put in an application very early in the process. I do not recall much discussion of the application once we had submitted it. Since then, there have been one or two hiccups in drawing down TMF—it has been rather slow in paying, in contrast to our WEFO claims, which are paid remarkably quickly. However, I cannot say that the application process was too complicated.”¹⁴⁵

243. Ceisiodd y Gweinidog hefyd wrthod yr awgrymiadau fod gormod o fiwrocratiaeth yn y broses o wneud cais i'r Gronfa Arian Cyfatebol a Dargedir. Dywedodd:

“Mae beirniadaeth bod biwrocratiaeth – deallaf hynny - ond rwyf am weld enghraifft o hynny. Nid ydym ni yn y Llywodraeth am greu biwrocratiaeth ddiangen. Un o'r sgysiau rwy'n eu cael gyda'r Comisiwn Ewropeaidd yw ein bod am weld symleiddio... rwyf am weld enghraifft o'r modd y gallwn newid y ffordd rydym yn rheoli a rhedeg prosiectau i wneud pethau'n rhwyddach ac yn well i bobl. Os yw pobl yn dod atom gyda

¹⁴³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 141

¹⁴⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 142

¹⁴⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 16 Mai 2012, Para 282

hynny, mae'n rhywbeth y gallwn, gobeithio, fynd i'r afael ag ef yn ddigon buan."¹⁴⁶

244. Credwn fod CLILC wedi darparu enghreifftiau o'r fath, drwy ddweud:

"...from the start, and indeed during our involvement in the discussions in setting up the fund, we voiced our concerns regarding a number of aspects regarding this Fund.

"Our main concerns regarding this Fund is that it was set up as a completely separate application process by officials in a different Welsh Government department based on appraisal criteria that were different to those applying for the Structural Funds. This led to unnecessary duplication and bureaucracy. Other concerns include the lack of openness and transparency in the process, with lead project sponsors not kept fully informed of the progress of their applications and not given an opportunity to make their case directly to the TMF panel. There has also been lack of communication and clarity regarding the process and decisions made. Further, major changes to the guidance for the business plans for applying for TMF half way during the current programming period proved to be extremely challenging for many applicants.

"The nature of the fund, with annual approval, with the need to spend allocations within the specified financial year, has proved extremely challenging when managing extremely complex funding packages for delivering capital projects within the ERDF programmes in particular. The delays in decisions regarding TMF applications has also caused a number of difficulties for many project sponsors in terms of adhering to delivery profiles. This is one of the reasons why many project sponsors have had to re-profile their planned expenditure on a number of occasions."¹⁴⁷

245. Roeddem yn falch felly i'r Gweinidog gydnabod:

¹⁴⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 February 2012, Para 287

¹⁴⁷ Ymateb Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru Pwyllgor Cyllid ymchwiliad i effeithiolrwydd y Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd yng Nghymru, Ionawr 2012, paragraffau 15-17.

“one of the great things that I hope that we will see in the next round, if we qualify for funding at this level, is far greater integration of funding streams. At the moment, the funding streams are not entirely in silos, but they are managed as legislatively and legally separate entities. I hope that we will see a coming together and integration of different funding streams.”¹⁴⁸

246. Croesawn sylwadau'r Gweinidog ynglŷn ag adolygu gwahanol ffrydiau ariannu'r Gronfa Arian Cyfatebol a Dargedir a'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, ac rydym o'r farn y byddai'n dda o beth sicrhau bod cyn lleied â phosibl o ddyblygu i ymgeiswyr sy'n gwneud cais i'r ddwy gronfa.

¹⁴⁸ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 160

8. Cynaliadwyedd a strategaethau ymadael prosiectau

247. Dywed Erthygl 55 o Reoliad 1083/2006, sy'n nodi'r darpariaethau cyffredinol o ran ERDF ac ESF i gyloch cyfredol y rhaglen, fel hyn:

“eligible expenditure on revenue-generating projects shall not exceed the current value of the investment cost less the current value of the net revenue from the investment over a specific reference period for:

- (a) investments in infrastructure; or
- (b) other projects where it is possible to objectively estimate the revenues in advance.”¹⁴⁹

248. Nid yw'r Rheoliad ei hun yn diffinio beth a olygir gan refeniw net. Fodd bynnag, yn ôl [dogfen ganllawiau WEFO](#) ynglŷn â chymhwyso Erthygl 55, refeniw net yw'r gwahaniaeth rhwng y cyfanswm refeniw a'r costau gweithredu. Mae'r diffiniad o gostau gweithredu yn cynnwys y costau rhedeg (e.e. llafur, deunyddiau crai, trydan), treuliau cynnal a chadw a chostau adnewyddu cyfarpar prosiect nad oes iddo ond oes fer. Nid yw costau cyllido (e.e. taliadau llog) a dibrisiant yn cael eu cynnwys, ac anwybyddir trethi hefyd.

249. Nid oedd hyn yn berthnasol i brosiectau cyfalaf, gan mai priod bwrpas y prosiect oedd codi adeilad – y gellid wedyn ei ddefnyddio i alluogi swyddi a thwf.

250. Fodd bynnag, mynegodd nifer o'n tystion bryder fod y rheoliad hwn yn annog prosiectau refeniw i beidio â dechrau gwneud elw, a bod hynny yn ei dro'n golygu nad oedd anogaeth iddynt ddod yn gynaliadwy ar ôl i'r arian Ewropeaidd gael ei dynnu'n ôl. Er enghraifft, dywedodd Chwarae Teg:

“Mae Chwarae Teg yn credu y dylid ystyried y rheolau sy'n ymwneud â chynhyrchu incwm ar gyfer gweithgareddau sy'n cael eu hariannu gan yr UE. Er enghraifft, tra'n bod yn cydnabod ei bod hi'n amhriodol cynhyrchu incwm at ddibenion masnachol, byddai'n syniad ystyried datblygu incwm i gefnogi

¹⁴⁹ Council Regulation 1083/2006 of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, Article 55 (2)

gweithgarwch cynaliadwy mewn elusennau a sefydliadau dielw i sicrhau canlyniadau dymunol y tu hwnt i dymor ariannu'r UE."¹⁵⁰

251. Yn yr un modd, dywedodd ACCA Cymru hyn:

“projects carried out by non-government organisations will struggle to achieve sustainability, especially given the rules around the prohibition of income generation from projects. While the generation of income for commercial purposes may be inappropriate, there is an argument to be made that the generation of income to support a not for-profit organisation or charity in sustaining its project activity should be assessed differently. Without some means of replacing project income, activity will simply stop.”¹⁵¹

252. Roedd tystiolaeth Coleg Morgannwg i weld yn cadarnhau'r pryderon hyn, gyda'r coleg yn dweud iddo benderfynu lleihau ei ddibyniaeth ar arian ESF, yn benodol er mwyn peidio â mynd yn orddibynnol arno.¹⁵² Roedd hyn yn peri pryder inni, gan nad yw'r angen am hyfforddiant ymysg y bobl y mae Coleg Morgannwg yn eu cynorthwyo wedi newid yn arwyddocaol ers y cylchoedd ariannu blaenorol, ond mae llai o arian ESF yn cael ei ddefnyddio i ddiwallu'r angen hwn erbyn hyn. Wrth wneud y sylw hwn, nid beirniadu Coleg Morgannwg yr ydym ond, yn hytrach, y sefyllfa lle gallai problemau'n ymwneud ag arian ESF olygu bod llai o hyfforddiant ar gael nag y mae angen amdano.

253. I fynd i'r afael â'r pryderon yn ymwneud ag effaith Erthygl 55, awgrymodd WCVA hyn:

“we ought to think about how we can have some sort of tapered grant or something that allows that sort of process, whereby organisations can keep some of the money that they generate to develop their own projects.”¹⁵³

254. Fodd bynnag, dadleuodd y Comisiwn Ewropeaidd nad oedd yn afresymol didynnu elw o'r grant a ddarparwyd i brosiect, gan fanylu:

¹⁵⁰ Chwarae Teg, tystiolaeth ysgrifenedig, Td5

¹⁵¹ ACCA Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, Td4

¹⁵² Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 237

¹⁵³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 11 Ionawr 2012, Para 107

“we only fund the part that is necessary to realise the project. This means that, if there is income, it cannot be additional income; it has to be deducted from the grant.”¹⁵⁴

255. Cytunai Llywodraeth Cymru â hyn:

“We only put European money in where there is a need. During our appraisal processes we work hard with projects to ensure that we are providing only what is actually needed, because some projects tell us that everything is needed. We work hard to try to ensure that we are only funding the gap. Where projects have the potential to generate significant revenue, we take that into account in assessing what the funding gap is. That is essentially what article 55 is about. So, it is not about making a project sustainable; it is about controlling the investment of public funds.”¹⁵⁵

256. Awgrymwyd un ateb posibl i'r anhawster hwn gan Addysg Uwch Cymru, a awgrymodd y gallai'r derminoleg sy'n cael ei defnyddio mewn rheoliadau o'r fath fod yn anodd. Dywedodd:

“we are always trying to clarify exactly what is meant by these definitions, and that we have that understanding upfront, so that our projects know what is meant by the terminology. For example, ‘investment induced’ and ‘profit benefit’ are two challenging outputs for not only us, but other sponsors. It is those kinds of things that we try to pin down in definitions. We would look to other regions to see how they have interpreted them, and then try to work with that to tell our project, ‘This is what it means, this is what you must do, and this is the evidence you must capture’.”¹⁵⁶

257. Ein dealltwriaeth ni o egwyddorion Erthygl 55 yw na ddylai rwystro prosiectau rhag cynhyrchu incwm na rhag talu costau o ran staff neu gynnal a chadw. Roeddem yn bryderus fod rhai o'n tystion fel pe baent o dan yr argraff fod Erthygl 55 yn gwahardd cynhyrchu unrhyw incwm o gwbl. Credwn y byddai'n dda o beth i Lywodraeth Cymru adolygu'i chanllawiau ar y mater hwn, ac ystyried a oes potensial i unrhyw ddryswch y byddai modd ei ddileu.

¹⁵⁴ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 58

¹⁵⁵ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 233

¹⁵⁶ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 29 Chwefror 2012, Para 25

258. Yn fwy cyffredinol, cydymdeimlwn â'r pryderon a fynegwyd y gall Erthygl 55 atal sefydliadau rhag cynhyrchu elw, a'i bod efallai'n anodd amcangyfrif yn gywir faint o refeniw y bydd prosiectau yn ei gynhyrchu i'r dyfodol. Nodwn i gynrychiolydd y Comisiwn Ewropeaidd ddweud wrthym yn ei thystiolaeth lafar:

“I am happy to look at what is happening with these projects in more detail with WEFO, because that is certainly not the purpose of our contribution. The aim is not to make projects unsustainable. So, we have to look at what is happening there and at the particular issue to which you refer.”¹⁵⁷

259. Croesawn y sylwadau hyn, ac anogwn WEFO i weithio gyda'r Comisiwn Ewropeaidd i ddileu unrhyw rwystrau dianghenraid rhag i brosiectau fod yn gynaliadwy.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n adolygu ei chanllawiau cyfredol ar gymhwyso Erthygl 55. Rhagwelwn y bydd hyn yn cynnwys ystyried mecanweithiau amgen i ddarparu arian Ewropeaidd i brosiectau, megis grantiau taprog, gyda golwg ar annog cynhyrchu elw yn y tymor hir lle mae hynny'n briodol.

¹⁵⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 25 Ionawr 2012, Para 60

Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r sesiynau tystiolaeth lafar a'r papurau ysgrifenedig ategol <http://www.senedd.cynulliadcymru.org/ielIssueDetails.aspx?Ild=1604&Opt=3>

11 Ionawr 2012

Matthew Brown	Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
Phil Fiander	Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
Richard Morgan	Plant y Cymoedd

25 Ionawr 2012

Guy Flament	Y Comisiwn Ewropeaidd
Marc Vermyle	Y Comisiwn Ewropeaidd
Agnes Lindemans	Y Comisiwn Ewropeaidd
Lowri Gwilym	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Neville Davies	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Peter Mortimer	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Nicky Howells	Coleg Sir Benfro
David Evans	Coleg Sir Benfro
Judith Evans	Coleg Morgannwg
Karen Phillips	Coleg Morgannwg

29 Chwefror 2012

Yr Athro Richard Davies	Addysg Uwch Cymru
Berwyn Davies	Addysg Uwch Cymru Brwsel
Alun Davies AC	Gweinidog am Llywodraeth Cymru
Damien O'Brien	Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru
Peter Ryland	Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru

14 Mawrth 2012

Ben Cottam	ACCA Cymru
Linda Davies	Too Good to Waste
John Bennett	Cynghrair Mentrau Cymdeithasol Cymru

16 Mai 2012

Chris Williams	Ynni'r Llanw Cyf
Katherine Himsworth	Furnace Farm Cyf

30 Mai 2012

Alun Davies AC	Y Dirprwy Weinidog Amaethyddiaeth, Bwyd, Pysgodfeydd a Rhaglenni Ewropeaidd
Jonathan Price	Llywodraeth Cymru
Damien O'Brien	Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru

18 Gorffennaf 2012

Alison Standfast	Gwerth Cymru
Paul Williams	Gwerth Cymru

Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn <http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgIssueHistoryHome.aspx?Ild=1604>

<i>Sefydliad</i>	<i>Cyfeirnod</i>
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru / Plant y Cymoedd	FIN(4) 01-12 P(1)
Coleg Sir Benfro	FIN(4) 02-12 P(4)
Coleg Morgannwg	FIN(4) 02-12 P(5)
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	FIN(4) 02-12 p(3)
Y Comisiwn Ewropeaidd	FIN(4) 02-12 P(1)/P(2)
Addysg Uwch Cymru	FIN(4)-04-12(P1)
Llywodraeth Cymru	FIN(4)-04-12P(2)
ACCA Cymru ac ICA	FIN(4)-05-12P(1)
Cynghrair Mentrau Cymdeithasol Cymru	FIN(4)-05-12P(2)
Ynni'r Llanw Cyf	FIN(4) 07-12(P3)
Furnace Farm Cyf	FIN(4) 07-12(P4)
Gwerth Cymru	FIN(4) 12-12(P1)