Y Pwyllgor Menter a Dysgu

EL(3)-08-10 (p3) : 18 Mawrth 2010

Tystiolaeth Ysgrifenedig Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru i Ymchwiliad Pwyllgor Menter a Dysgu Cynulliad Cenedlaethol Cymru i Weithrediad Rhaglenni'r Gronfa Strwythurol yng Nghymru rhwng 2007 a 2013. 10 Mawrth 2010.

Cyflwyniad

Gan ein bod ni bellach tair blynedd i mewn i weithrediad Rhaglenni presennol y Gronfa Strwythurol rydym yn croesawu'r ymchwiliad amserol hwn gan y pwyllgor ac yn gobeithio'n ddiffuant y bydd yn arwain at argymhellion a fydd yn gwella cyflwyniad y rhaglenni ar y llawr.

Diben

Rhoi tystiolaeth ar ran llywodraeth leol am weithrediad Rhaglenni presennol y Gronfa Strwythurol yng Nghymru.

Cefndir

Mae Llywodraeth Leol yn bartner allweddol wrth gyflwyno a gweithredu Rhaglenni'r Gronfa Strwythurol i Gymru. Mae'n ymwneud â chyflwyno prosiectau'n uniongyrchol ar draws yr holl raglenni mewn nifer o ffyrdd gwahanol fel a ganlyn:

fel Prif Noddwr Prosiect: un awdurdod lleol yn arwain ar

brosiect ar ran nifer o awdurdodau lleol eraill;

fel Cyd-Noddwr: Awdurdodau lleol naill ai'n gweithio mewn trefniant cyd-noddi gyda'i gilydd neu gyda chyrff eraill yn ogystal;

fel Cyflwynydd Prosiect dan Gontract: Awdurdodau lleol yn cael eu contractio i gyflwyno prosiectau a arweinir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru (LlCC);

fel Cyflwynydd Prosiect a Gaffaelir: mae gan awdurdodau lleol y cyfle i dendro i gyflwyno gweithgareddau drwy gyfrwng prosiectau 'strategol' ymbarel LlCC a chyrff eraill;

fel Noddwr Prosiect: un awdurdod lleol yn datblygu prosiect i'w gyflwyno yn ei ardal ei hun.

Mae Llywodraeth Leol yn bartner allweddol yn y Timau Ewropeaidd Gofodol (SETs) sy'n rhoi cefnogaeth, cyngor ac arweiniad i ddarpar noddwyr prosiect ac ymgeiswyr ledled Cymru. Mae swyddogion Allgymorth SET wedi eu seilio mewn awdurdodau lleol ac yn gweithio o fewn strwythur rhanbarthol lle maent yn rhan o'r pedwar SET rhanbarthol ochr yn ochr â swyddogion o Adran Economi a Thrafnidiaeth (DET) ac Adran Plant, Addysg, Dysgu Gydol Oes a Sgiliau (APADGOS) LlCC a Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru.

Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cynrychioli'r awdurdodau lleol ar y Pwyllgor Monitro Rhaglen ar gyfer pob rhaglen ac yn eiriolwr pwysig dros eu buddiannau ar draws pob rhaglen. Mae hefyd yn bwriadu sicrhau bod llywodraeth leol yn cymryd rhan lawn yn yr holl raglenni a bod awdurdodau lleol yn manteisio i'r eithaf ar y cyfleoedd sydd ar gael ar draws pob rhaglen. Mae'n cefnogi ac yn cynghori awdurdodau lleol am eu cyfranogiad ar draws y rhaglenni ac yn cynrychioli eu buddiannau ar wahanol grwpiau WEFO, SET a phrosiectau penodol.

Prif Ystyriaethau

Y broses ymgeisio

O'u cymharu â'r rhaglenni blaenorol lle roedd galwadau penodol am gynigion, gan fod Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru (WEFO) yn gweithredu galwad agored am gynigion prosiect o dan y Rhaglenni Cydgyfeirio a Chystadleurwydd fel ei gilydd, cryn her yw mynd â chynnig prosiect drwy'r broses ymgeisio. Mae wedi arwain mewn rhai achosion at lawer o gynigion prosiect yn bod yn rhan o'r broses ymgeisio am hyd at ddwy flynedd cyn i benderfyniad terfynol gael ei wneud ynghylch ei gymeradwyo. Mae wedi arwain hefyd at ymgeiswyr prosiect yn dioddef oedi hir cyn cael unrhyw adborth neu gyfathrebu am eu cynnig mewn rhai achosion sydd wedi arwain at anawsterau wrth symud prosiectau yn eu blaen drwy'r system.

Gan fod y rhaglenni presennol wedi eu seilio ar alwad agored parhaol am gynigion, mae cyfathrebu rheolaidd, effeithiol a chywir ynghylch cynnydd cynigion prosiect yn hanfodol er mwyn i brosiectau symud yn eu blaen ac er mwyn i ymgeiswyr wybod y sefyllfa o ran eu prosiectau.

Cafodd llawer o brosiectau cymwys rhanbarthol cydweithredol dan arweiniad llywodraeth leol eu gohirio yn y broses ymgeisio am gyfnod hir, nid oherwydd nad oeddent yn barod i symud ymlaen i'w cymeradwyo, ond oherwydd bod disgwyl prosiectau cenedlaethol a rhaglen-gyfan dan arweiniad Llywodraeth y Cynulliad. Roedd hyn yn wir yn benodol gyda prosiectau Cyrraedd y Nod dan arweiniad APADGOS ac mae'n wir ar hyn o bryd am eu prosiectau Sgiliau Sylfaenol. Mae enghreifftiau o'r fath wedi gohirio cynnydd rhai prosiectau

cydweithredol rhanbarthol dan arweiniad llywodraeth leol.

Nid yw'n ymddangos i bob prosiect a gymeradwywyd fynd drwy bob un o gamau'r broses ymgeisio. Er enghraifft, mae'n ymddangos i nifer o brosiectau dan arweiniad LlCC yn benodol gael eu hwyluso i dderbyn cymeradwyaeth ar garlam heb orfod mynd drwy'r un nifer o gamau â phrosiectau eraill. Er enghraifft, mae llywodraeth leol wedi codi i her cynllunio'n gydweithredol ar lefel ranbarthol wrth ddatblygu prosiectau gan fod hynny'n cael ei annog yn gryf gan WEFO.

Dylai'r broses ymgeisio gael ei chymwyso'n gyson drwyddi draw fel bod rhaid i ymgeiswyr prosiect fynd drwy'r un camau a bodloni'r un gofynion a meini prawf y broses.

Cynnydd y cronfeydd hyd yma (targedau a gwariant)

Un maes pryder yw'r diffyg gwybodaeth am sut mae prosiectau cenedlaethol a rhaglen-gyfan a arweinir gan LlCC a chyrff eraill yn cael eu cyflwyno mewn gwirionedd ar y llawr a'u heffaith debygol ar lefel ranbarthol a lleol. Mae hyn yn arbennig o wir am y 64 prosiect DET a arweinir gan LlCC. Mae hyn yn ei gwneud yn hynod o anodd pennu pa effaith mae prosiectau o'r fath yn ei chael ac yn ei gwneud yn anodd i Swyddogion Allgymorth SET a leolir yn yr awdurdodau lleol gynghori darpar noddwyr prosiect a sicrhau bod cyrff lleol a rhanbarthol yn ymwybodol o gyfleoedd i gaffael rhai o'r gweithgareddau o dan y prosiectau cenedlaethol hyn.

Maes arall sy'n peri pryder yw'r diffyg synergedd rhwng rhai gweithgareddau cenedlaethol a rhaglen-gyfan dan arweiniad LlCC a gweithgareddau rhanbarthol, is-ranbarthol a lleol dan arweiniad llywodraeth leol, yn enwedig felly yn achos prosiectau ESF i gynyddu cyflogaeth, ymdrin ag anweithgarwch economaidd a chefnogi pobl ifanc. Mae angen taer sicrhau bod gweithgarwch o'r fath yn cael ei gydweddu'n ddigonol neu mae perygl go iawn y bydd yna ddyblygu ac y bydd yr un buddiolwyr yn cael eu targedu.

Mae'r lefelau isel gwariant gwirioneddol hyd yma, rhyw £181 miliwn allan o ymrwymiad i fuddsoddiad gwerth £1.1 biliwn, yn siom fawr ond nid yw'n syndod gan na ragwelodd neb mewn gwirionedd effaith y gofynion caffael ar yr amser maen'n ei gymryd o gymeradwyo prosiect i allu cyflwyno prosiect ar y llawr. Gwyddom erbyn hyn y gall gymryd mor hir â 9 – 12 mis, ar ôl cymeradwyo prosiectau, i ddelio â'r holl ofynion caffael, ariannol, cyfreithiol ac adnoddau dynol, sy'n arbennig o wir gyda llawer o'r prosiectau cydweithredol sy'n cynnwys nifer o bartneriaid.

Rydym yn croesawu'r ffaith bod WEFO wedi cydnabod bod annog gwariant ar y llawr a chyflwyno hawliadau'n amserol bellach ymhlith eu prif heriau wrth symud ymlaen. Byddwn yn gweithio gyda WEFO i nodi dulliau o sicrhau gwario'r cronfeydd yn gyflymach er mwyn sicrhau bod cymaint â phosibl yn cael ei wario o safbwynt prosiectau llywodraeth leol.

Lledaeniad cyllid ar draws prosiectau a arweinir gan y sectorau cyhoeddus a phreifat a'r trydydd sector a dadansoddiad o fuddiolwyr terfynol prosiectau (yn ôl lleoliad daearyddol ac yn ôl sector)

Er ei bod yn gymharol rhwydd canfod lledaeniad cymeradwyo prosiectau ar draws y sectorau cyhoeddus, preifat a'r trydydd sector, peth anodd iawn yw canfod lledaeniad gwirioneddol cyllid gan fod cymaint o'r gwaith cyflwyno prosiectau'n cael ei gaffael. Gan fod diffyg gwybodaeth am ddyfarnu contractau i gyflwyno prosiectau, mae'n anodd iawn gwybod pwy yn union sy'n ymwneud â chyflwyno Cronfeydd Strwythurol drwyddi draw.

Rydym yn argymell bod WEFO a phrif noddwyr prosiectau yn cyhoeddi gwybodaeth am ddyfarniad contractau cyflwyno prosiect ar eu gwefan er mwyn iddi fod yn glir pa gyrff, ac o ba sectorau, sy'n ymwneud â chyflwyno Cronfeydd Strwythurol.

Cynaladwyedd prosiectau ar ôl 2013

Rydym yn croesawu awgrym WEFO bod Pwyllgor Rheoli Rhaglenni Cymru-gyfan (PMC) yn nodi'r gwersi sydd wedi eu dysgu o'r rhaglenni presennol fel rhan o'i ystyriaethau ynghylch Polisi Cydlyniant y Dyfodol Ar Ôl 2013. Bydd yn hynod bwysig gwerthuso pa ymyriadau sydd wedi bod yn fwyaf effeithiol a gweithio'n gynnar gydag adrannau allweddol LlCC o ran cynllunio ar gyfer cyllid y dyfodol. Mae angen i ni ddechrau meddwl nawr am sut orau i ddefnyddio unrhyw gyllid yn y dyfodol er mwyn bod yn barod i uchafu unrhyw gyfleoedd.

Cefnogwn waith WEFO a'r Adran DET ehangach wrth ddefnyddio rhai o fentrau peiriannu ariannol Banc Buddsoddi Ewrop yn y cyfnod rhaglennu presennol, yn enwedig felly JEREMIE a JESSICA, a gobeithiwn yn fawr y bydd hyn yn arwain at gynaladwyedd rhai o'r ymyriadau ac at ddarparu etifeddiaeth at y dyfodol. Rydym yn awyddus iawn i weld llawer mwy o gydweithio rhwng LlCC a llywodraeth leol ar y cyfleoedd hyn.

Defnydd caffael wrth gyflwyno prosiectau

Er y deallwn fanteision caffael cyflwyniad prosiectau, fel hwyluso cydymffurfio o ran Cymorth y Wladwriaeth, hyrwyddo gwerth am arian ac annog cyfranogiad ehangach mewn cyflwyno rhaglenni, ofnwn fod pris i'w dalu am y manteision hyn a'u bod wedi rhwystro'r gallu i fodloni nodau cyflwyniad mwy strategol a syml.

Mae'r gofyniad i ymgymryd â chaffael fel rhan o gyflwyno prosiect yn golygu bod diffyg gwybodaeth ddigon manwl o'r hyn sy'n cael ei gyflwyno, ac nid yw WEFO felly bob amser yn gallu nodi ac osgoi dyblygu posibl.

Nid oes unrhyw amheuaeth bod caffael wedi arwain at oedi sylweddol wrth gael prosiectau ar waith, yn y mwyafrif o achosion mae wedi golygu bwlch 9 – 12 mis rhwng cymeradwyo prosiect i weithredu prosiect. Ni chafodd y sefyllfa hon ei helpu gan y diffyg canllawiau a chyngor clir a chyson am gaffael sydd wedi arwain at anghysondebau mewn cymhwyso caffael drwyddi draw. Rydym yn croesawu'r ffaith

bod WEFO wedi edrych o'r newydd ar ei ganllawiau caffael gan obeithio y bydd hyn yn cynnig mwy o eglurder o ran gofynion caffael.

Gan fod caffael wedi ei gymhwyso i'r eithaf, bu'n her i staff awdurdodau lleol ac eraill fodloni'r adnoddau roedd eu hangen i ymdrin ag ymarferion caffael llafurus a chostus fel noddwyr prosiect a'r angen i fuddsoddi amser staff ymlaen llaw o ran ymgeisio i gyflwyno prosiectau. Bu'r gwaith roedd ei angen i dendro am rai gweithgareddau yn eithafol, er enghraifft, o dan ymarfer caffael diweddar Croeso Cymru ar gyfer eu prosiectau Twristiaeth Arfordirol a Chynaliadwy, bu'n rhaid i ymgeiswyr ddarparu cynllun busnes cynhwysfawr, rhywbeth a gâi ei ddatblygu dan amgylchiadau arferol dros amser gyda swyddog datblygu prosiect WEFO.

Mae angen mwy o hyblygrwydd o ran rhai o'r gofynion caffael ar gyfer y rhaglenni presennol.

Rydym yn argymell bod WEFO yn coladu ac yn cylchredeg modelau arfer gorau mewn perthynas â chaffael ac yn nodi sut mae cenhedloedd bach a rhanbarthau eraill ar draws y DU, ac yn ehangach ledled yr Undeb Ewropeaidd, yn gweithredu eu rhaglenni hwy, yn benodol a ydynt yn cymhwyso caffael i gyflwyno eu prosiectau ac os felly sut.

Defnydd Cronfeydd Strwythurol gan Lywodraeth Cynulliad Cymru wrth ymateb i'r dirwasgiad ac effaith cyfraddau ymyrryd uwch a gyhoeddwyd yng Ngorffennaf 2009

Roeddem yn cefnogi achos WEFO dros gynyddu'r cyfraddau ymyrryd y llynedd yng ngoleuni'r dirwasgiad a chroesawom ni'r llwyddiant wrth negodi'r newidiadau, yn enwedig yn y rhannau hynny o raglenni ERDF sydd o'r diddordeb pennaf i awdurdodau lleol, sef themâu adfywio ffisegol ac isadeiledd strategol. Mae hyn wedi caniatáu i fwy o brosiectau dan arweiniad llywodraeth leol fynd yn eu blaen i'w cymeradwyo o fewn y rhannau hyn o'r rhaglenni.

Roeddem hefyd yn ymwneud â'r trafodaethau yn yr Uwchgynadleddau Economaidd a arweiniodd at sefydlu cynlluniau ProAct a ReAct. Mewn perthynas â'r cynlluniau hyn byddai'n ddefnyddiol pe bai modd darparu gwybodaeth am leoliadau daearyddol dyfarniadau i alluogi Swyddogion Allgymorth SET a seilir yn yr awdurdodau lleol i gael darlun digonol o effaith y Cronfeydd Ewropeaidd ar y llawr o fewn eu hardaloedd.

Edrychwn ymlaen at weithio gyda LlCC a WEFO yn ystod y misoedd nesaf i weld sut orau y gallai'r Cronfeydd Strwythurol gael eu defnyddio i gefnogi'r argymhellion a'r camau a fydd yn deillio o Raglen Adfywio Economaidd Cymru.

Effaith bosibl cyllidebau tynnach y sector cyhoeddus yn ystod y blynyddoedd nesaf ac argaeledd arian cyfatebol

Nid oes amheuaeth bod yr arafu economaidd presennol a chyllidebau tynnach y sector cyhoeddus yn ystod yr ychydig flynyddoedd nesaf yn effeithio ar argaeledd arian cyfatebol, ac y byddant yn parhau i wneud hynny. Mewn perthynas â llywodraeth leol, mae cyfyngiadau ar gyllidebau a gwerth gostyngol asedau fel tir ac eiddo a derbyniadau eraill wedi arwain at gyfyngiadau ar argaeledd arian cyfatebol.

Rydym yn croesawu'r ffaith bod WEFO yn edrych ar botensial defnyddio mwy o gronfeydd domestig LlCC i gyd-fynd â'r Cronfeydd Ewropeaidd. Fodd bynnag, mae yn bryder difrifol ymhlith awdurdodau lleol am y diffyg cydberthynas rhwng y Cronfeydd Ewropeaidd, Swm Arian Cyfatebol wedi ei Dargedu (TMF) a symiau cyllidebau adfywio domestig LlCC fel y Gronfa Buddsoddiad Cyfalaf Strategol (SCIF) a chronfeydd ar gyfer yr Ardaloedd Adfywio Strategol. Yn benodol, nid yw penderfyniadau cyllido diweddaraf SCIF yn adlewyrchu WEFO a TMF o ran gweithgareddau. Rydym yn croesawu ymrwymiad diweddar gan swyddogion SCIF a TMF i wella'r cysylltiadau a'r ymwybyddiaeth o brosiectau isadeiledd cyfalaf sy'n mynd drwy brosesau WEFO a TMF a'n gobaith yw y bydd hyn yn arwain at gydberthynas well mewn unrhyw gylchoedd SCIF y dyfodol.

Meysydd gormod a rhy ychydig o ymgeisio

Rydym yn croesawu ymagwedd WEFO at fonitro'r materion hyn yn agos ac yn rheolaidd ond byddem yn croesawu mwy o gyfathrebu ac egluro ynghylch y materion hyn oddi wrth Swyddogion Datblygu Prosiect WEFO yn eu deialog â noddwyr prosiect a swyddogion SET a leolir yn yr awdurdodau lleol.

Casgliad

Er mai'r bwriad oedd ymagwedd fwy strategol at weithredu Rhaglenni presennol y Gronfa Strwythurol Ewropeaidd, yn ôl pob golwg nid yw hyn mewn gwirionedd yn arwain at gyflwyniad mwy strategol ar y llawr.

Mae hyn yn bennaf am fod y gofyniad i ymgymryd â chaffael fel rhan o gyflwyno prosiect yn golygu bod diffyg gwybodaeth ddigon manwl o'r hyn sy'n cael ei gyflwyno, ac nid yw WEFO felly bob amser yn gallu nodi ac osgoi dyblygu posibl.

Rheswm arall yw'r diffyg darlun cynhwysfawr o sut a pha brosiectau cenedlaethol a rhaglen-gyfan LlCC fydd yn cyflwyno gweithgareddau ar y llawr.

Yn ogystal, mae'r ffaith bod galw agored cyson am gynigion a phroses sy'n cael ei harwain yn gyfan gwbl gan geisiadau yn gweithio yn erbyn cyflwyniad strategol.

Mae'r holl ffactorau hyn yn cyfrannu at ddiffyg sicrwydd o fewn y rhaglenni ac yn ei gwneud yn hynod anodd canfod pa effaith mae'r cronfeydd yn ei chael ar y llawr.