Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
Ebost / Email: info@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

Mr Darren Millar AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1NA

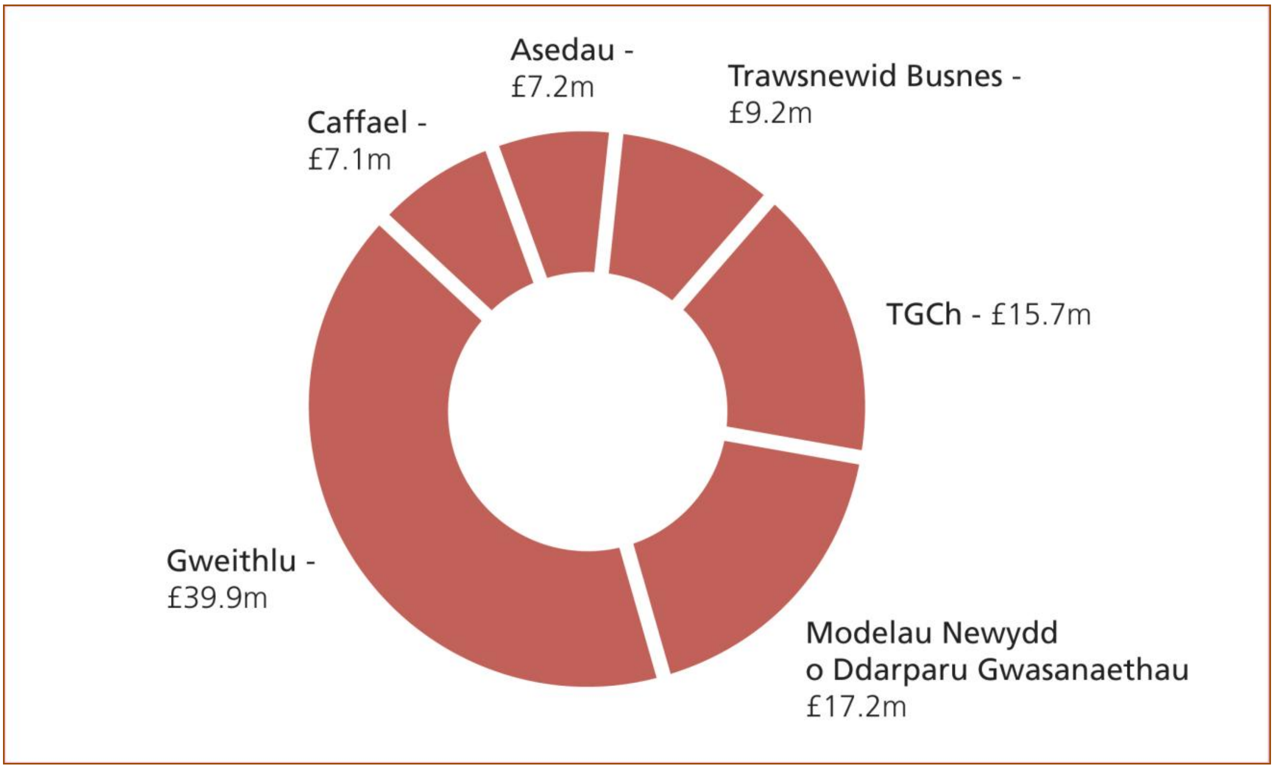
Dyddiad:	10 Mawrth 2015
Ein cyf:	HVT/2288/fgb
Tudalen:	1 o 5

Annwyl Darren

CRONFA BUDDSODDI I ARBED

Ar 10 Chwefror 2015, gwnaeth y Pwyllgor ystyried fy adroddiad sef *Rheoli ymadawiadau cynnar yng ngwahanol gyrff cyhoeddus Cymru*. Yn ystod y drafodaeth honno, nododd y Pwyllgor y cyfeiriadau yn fy adroddiad at gronfa Buddsoddi i Arbed Llywodraeth Cymru. Cynigiais roi nodyn i'r Pwyllgor ar y gronfa a'r opsiynau posibl petai'r Pwyllgor am wneud unrhyw waith craffu pellach.

Bwriedir i'r Gronfa gefnogi'r gwaith o gyflwyno ffyrdd newydd neu sicr o weithio fel bod gwasanaethau cyhoeddus yn dod yn fwy effeithlon ac effeithiol. Mae'r buddsoddiadau a wneir o'r gronfa yn cael eu had-dalu'n llawn, ni chodir llog arnynt, ac mae'r cyfnod ad-dalu yn hyblyg. Dengys Adroddiad Blynyddol 2014 Llywodraeth Cymru ar y Gronfa Buddsoddi i Arbed fod y Llywodraeth wedi neilltuo £96.3 miliwn ar gyfer 70 o brosiectau gwahanol rhwng 2009-10 a 2014-15. Buddsoddwyd tua dwy ran o dair o'r arian hwn (£60 miliwn) yn y GIG. Dim ond tri phrosiect sy'n cyfrif am fwy na hanner y £96.3 miliwn a neilltuwyd: Cynlluniau Ymadael Gwirfoddol yn y GIG (£30 miliwn); Cydgasglu Band Eang y Sector Cyhoeddus (£14 miliwn); a phrosiect Eiddilwch Gwent (£7 miliwn). Dengys y dadansoddiad thematig isod mai yng nghategori'r 'gweithlu' y gwariwyd y swm mwyaf o arian.



Ffynhonnell: Adroddiad Blynyddol 2014 Buddsoddi i Arbed

Bu'r Gronfa yn destun gwaith adolygu a chraffu dros y blynyddoedd diwethaf. Ym mis Mai 2014, nododd adroddiad gwerthuso annibynnol gan SQW Ltd ar ran Llywodraeth Cymru fod y Gronfa yn darparu gwerth am arian. Nododd SQW arbedion rhyddhau arian parod gros o £3 am bob £1 a wariwyd. O blith 23 o brosiectau a adolygwyd, nododd SQW fod o leiaf 15 wedi cyflawni arbedion rhyddhau arian parod. Bu'r Gronfa hefyd yn destun adroddiad gan y Pwyllgor Cyllid ym mis Mawrth 2013. Nododd "*rydym wedi dysgu bod buddsoddi i arbed yn gweithio. Rydym wedi clywed a gweld sut mae gwasanaethau wedi'u trawsffurfio a sut y bu'n bosibl ad-dalu ac ailgylchu y benthyciadau cychwynnol drwy'r arbedion a wnaed*". Mae'r Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru hefyd wedi ystyried i ba raddau y mae arfer da'r Gronfa yn cael ei rannu. Daeth adroddiad y Sefydliad, a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2014, i'r casgliad bod "*potential for cross-sector learning from some of the I2S projects which seems to be currently unexploited*".

Er bod eu casgliadau cyffredinol ynglŷn â'r Gronfa yn gadarnhaol, nododd SQW, y Pwyllgor Cyllid a'r Sefydliad feysydd i'w gwella. Ar sail canfyddiadau'r adolygiadau hyn, ystyriaf fod y prif risgiau i werth am arian fel a ganlyn:

1. Y risg nad yw'r prosiectau unigol a ariannwyd drwy'r Gronfa yn cyflawni'r buddiannau ariannol na'r buddiannau gwasanaeth fel y bwriadwyd neu fel y cofnodwyd; a
2. Y risg nad yw'r Gronfa yn cyflawni ei photensial llawn mewn perthynas ag annog a llywio trawsnewid ac arloesedd o fewn gwasanaethau cyhoeddus.

Nid wyf wedi cyflawni unrhyw waith archwilio i asesu i ba raddau y mae Llywodraeth Cymru yn lliniaru'r risgiau hyn bellach.

Y risg nad yw'r prosiectau unigol a ariannwyd drwy'r Gronfa yn cyflawni'r buddiannau ariannol na'r buddiannau gwasanaeth fel y bwriadwyd

Mae'r Gronfa yn ei gwneud yn ofynnol i brosiectau ad-dalu'r buddsoddiad ar gyfradd gytûn, waeth faint o arbedion a gyflawnir, os o gwbl. Nododd adroddiad y Sefydliad "*mae dangos arbedion yn parhau'n her, ac roedd ansawdd y wybodaeth yn amrywio"*. Dengys gwaith archwilio blaenorol yng Nghymru, a gwaith cyrff archwilio cyhoeddus eraill yn y DU, fod cyrff cyhoeddus yn aml yn ei chael hi'n anodd dangos eu bod wedi llwyddo i gyflawni'r arbedion a gofnodir ganddynt.

Mae'n bwysig mesur effaith anariannol prosiectau. Yn gyntaf, mae'n helpu i sicrhau bod y buddiannau a fwriadwyd yn cael eu cyflawni, yn ail mae'n helpu i sicrhau nad yw camau i gyflawni arbedion rhyddhau arian parod yn effeithio ar lefel nac ansawdd gwasanaethau. Nododd gwerthusiad SQW fod gwendidau o fewn prosesau i fesur buddiannau anariannol. Nododd fod tystiolaeth o fuddiannau o fewn prosiectau unigol, ond nad oedd y rhain yn cael eu mesur yn gyson. Daeth yr adolygiad i'r casgliad "*mae mynd i'r afael â diffyg prosesau a systemau i dracio manteision nad sy'n rhyddhau arian yn fater pwysig wrth symud ymlaen"*.

Y risg nad yw'r Gronfa yn cyflawni ei photensial llawn mewn perthynas ag annog a llywio trawsnewid a gwelliant o fewn gwasanaethau cyhoeddus

Mae gwerthusiad SQW hefyd yn awgrymu bod y prosiectau, ar y cyfan, ond nid i gyd, yn peri llai o risg ac yn llai arloesol na'r hyn y gellid bod wedi'i ddisgwyl petai'r Gronfa wedi ceisio profi ffyrdd newydd o ddarparu gwasanaethau. Yn gyffredinol, mae wedi cyflwyno newid cynyddrannol yn hytrach na newid radical o ran darparu gwasanaethau a chanlyniadau. Nododd SQW fod llawer o'r syniadau am brosiectau yn bodoli eisoes a'u bod wedi'u hystumio i fodloni gofynion y Gronfa yn hytrach na chael eu llywio gan amcanion y Gronfa. Noda SQW nad oes gan y Gronfa gyfradd uchel o fethiant. Gall fod

angen i'r Pwyllgor ystyried cwestiynau o ran p'un a yw'r gyfradd isel o fethiant yn adlewyrchu diffyg parodrwydd i fentro ac osgoi mentro wrth ddewis prosiectau.

Tanlinellir y diffyg arloesedd ymddangosiadol gan y ffaith mai cynlluniau ymadael gwirfoddol, o fewn y GIG yn bennaf, yw'r maes unigol mwyaf o wariant. Gall cynlluniau ymadael gwirfoddol chwarae rôl bwysig wrth alluogi trawsnewid fel rhan o ymdrechion ehangach i newid y ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu fel y gallant gynnal lefelau ac ansawdd gwasanaeth â llai o staff. Eto i gyd, yn Adroddiad Blynyddol 2014 ar y Gronfa, mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod nad yw wedi monitro p'un a yw'r swm sylweddol o arian a fuddsoddwyd mewn cynlluniau ymadael gwirfoddol wedi arwain at drawsnewid gwasanaethau. Yn gynharach y mis hwn, nododd y Pwyllgor Cyllid yn ei adroddiad ar Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15 ei fod yn ceisio rhagor o fanylion am werth am arian cynlluniau ymadael gwirfoddol a ariannwyd gan y Gronfa.

Un maes sy'n peri pryder yw rhannu arfer da prosiectau'r Gronfa er mwyn galluogi rhannau eraill o wasanaethau cyhoeddus i ddysgu o'u llwyddiant a'u methiant. Ar hyn o bryd, astudiaethau achos a nodir yn adroddiad blynyddol y Gronfa yw'r prif gyfrwng ar gyfer rhannu gwersi. Argymhellodd y Pwyllgor Cyllid y dylai Llywodraeth Cymru wneud mwy i rannu arfer da. Nododd adroddiad SQW mai cymysg oedd ansawdd y dulliau o rannu gwersi o brosiectau a bod risg "*na chaiff arferion o'r fath eu cynnal a'u gwreiddio i'r graddau y gellid bod wedi ei ddisgwyl*". Er nad yw'n canolbwyntio'n benodol ar y Gronfa, mae rhannu gwersi ac arfer da yn faes yr wyf innau a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus wedi codi pryderon ehangach yn ei gylch yn flaenorol yn ein priod adroddiadau ar y Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus. Dengys adolygiad y Sefydliad fod cryn dipyn o waith i'w wneud o hyd i rannu gwersi'r Gronfa.

Opsiynau ar gyfer craffu ar Fuddsoddi i Arbed ymhellach

Petai aelodau am edrych ar y Gronfa yn ei chyfanrwydd neu agweddau penodol arni ceir nifer o ffyrdd posibl o wneud hynny. Er enghraifft, gallai staff Swyddfa Archwilio Cymru fynd ati i lunio memorandwm ffeithiol gan ddefnyddio gwybodaeth gyhoeddus am y Gronfa ochr yn ochr â rhywfaint o wybodaeth ychwanegol, fel gwybodaeth am yr amserlenni ad-dalu ac arbedion a gofnodwyd ar gyfer prosiectau. Gallai'r Pwyllgor ddefnyddio'r memorandwm ffeithiol hwn fel sail ar gyfer tystiolaeth bellach.

Fel arall, gallem ystyried ychwanegu'r Gronfa at fy rhaglen o astudiaethau gwerth am arian. Byddai, fwy na thebyg, yn well i unrhyw waith archwilio manwl ganolbwyntio ar y ddwy brif risg a nodwyd gennyf yn gynharach yn y llythyr hwn. Er enghraifft, gallai edrych ar ansawdd y dystiolaeth a oedd yn sail i'r arbedion a'r buddiannau anariannol a gofnodwyd, gyda'r nod o gynnal profion manwl ar sampl o brosiectau. Hefyd, gallwn ystyried a yw systemau rheoli rhaglenni Llywodraeth Cymru yn cyflawni cydbwysedd priodol rhwng sicrhau ad-daliadau ac annog arloesedd a chymryd risg a reolir. Fodd bynnag, byddai angen i mi ystyried cwmpas unrhyw waith archwilio o'r fath ymhellach

ynghyd â'r graddau y byddai'n debygol o ychwanegu llawer at ganfyddiadau adolygiadau blaenorol. Byddai hefyd gyfle i'r Pwyllgor ystyried mater ehangach cyfraniad y Gronfa at sicrhau arloesedd a thrawsnewid o fewn gwasanaethau cyhoeddus wrth ystyried fy nhrydydd adroddiad ar y Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus, y bwriadaf ei gyhoeddi yn yr hydref.

Wrth gwrs, mae cyfleoedd i'r Pwyllgor ystyried y defnydd o arian y Gronfa ar gyfer cynlluniau ymadael gwirfoddol fel rhan o unrhyw sesiynau tystiolaeth yn y dyfodol yn dilyn fy adroddiad diweddar ar *Ymadawiadau Cynnar*. Gallai'r Pwyllgor hefyd ailystyried y mater hwn gydag unrhyw sefydliadau perthnasol yn yr hydref, gan dybio y bydd y Pwyllgor, unwaith eto, yn craffu ar gyfrifon nifer ddethol o gyrff cyhoeddus lle gallai cynlluniau ymadael gwirfoddol wedi'u cefnogi gan y Gronfa fodoli. Hefyd, dylai fy adolygiad presennol o ddatblygiad Cyfoeth Naturiol Cymru fy ngalluogi i ystyried yn fanylach sut mae trefniadau ymadael gwirfoddol yn cefnogi datblygiad y sefydliad hwnnw.

Mewn perthynas ag unrhyw un o'r sefyllfaoedd a nodir uchod, byddai'n werth i'r Pwyllgor gadarnhau gyda'r Pwyllgor Cyllid ei fwriadau ei hun o ran unrhyw waith monitro parhaus ar y defnydd o arian y Gronfa.

Yn gywir

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU