Y Pwyllgor Cyllid

FIN(4) 07-12 – Papur 1

Cyllid Datganoledig: Pwerau Benthyca a Chyfalaf

Rhennir y papur hwn yn dair rhan. Mae Rhan 1 yn ymwneud â threfniadau ar gyfer cyllido awdurdodau lleol (tt. 1-9); Rhan 2 yn ymwneud â datganoli pwerau benthyca (tt. 9-11) a Rhan 3 yn ymwneud â chyllido arloesol (tt.11-14)

<u>Rhan 1</u>

Llywodraeth Leol yng Nghymru: Trefniadau Cyllido

Cyflwyniad

Defnyddir tair system wahanol i ariannu tri phrif floc gwariant yr awdurdodau lleol. Y blociau hyn yw:

- gwariant cyfredol ar dai cyngor;
- gwariant ar brosiectau cyfalaf megis ffyrdd, adeiladau ysgolion neu lyfrgelloedd, neu gyfrifiaduron; a
- gwariant refeniw cyffredinol, yn bennaf ar gyflogau a chostau eraill sy'n codi o gynnal gwasanaethau ac eithrio tai cyngor.

Refeniw

Gellir gwahaniaethu rhwng dau fath o gyllid refeniw, sef y cyllid craidd anneilltuedig ar gyfer cyflenwi ystod o wasanaethau rheolaidd, a'r cyllid neilltuedig a ddarperir drwy grantiau penodol ar gyfer costau refeniw penodedig, ac a gyfyngir weithiau i gyfnodau penodol o amser.

Cyllid anneilltuedig

Darperir y cyllid craidd drwy'r setliad refeniw, ac yn 2012-13 mae'r cyfanswm ychydig dros £4 biliwn.

Tua chanol mis Hydref bob blwyddyn, bydd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau yn cyflwyno Setliad Cyllid Llywodraeth Leol dros dro, i'r Cynulliad ac i'r awdurdodau lleol.

Dilynir hynny gan gyfnod o ymgynghori, a fydd yn arwain at gymeradwyo Setliad Cyllid Llywodraeth Leol terfynol gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn gynnar yn Ionawr, neu ddechrau Chwefror yn achos awdurdodau heddlu, mewn pryd i'r awdurdodau bennu eu cyllidebau ar gyfer y flwyddyn ariannol nesaf.

Bydd Llywodraeth Cymru wedyn yn ystyried a ddylai ddefnyddio ei phwerau i gyfyngu ar y cynnydd yng nghyllideb unrhyw gyngor. Os bydd y Llywodraeth yn defnyddio'r pwerau hynny, bydd yn dweud wrth yr awdurdod o ba faint y caniateir iddo gynyddu ei gyllideb. Yna, bydd y Llywodraeth yn ystyried unrhyw ddadleuon a roddir gerbron gan yr awdurdod hwnnw, o blaid caniatáu iddo wario rhagor.

Bydd Llywodraeth Cymru yn dechrau drwy penderfynu cyfanswm y gwariant craidd, gan y cyfan o lywodraeth leol, y bydd Llywodraeth Cymru yn barod i'w gefnogi. Y swm hwnnw yw'r Cyfanswm Gwariant Safonol (CGS).

Mae Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ddarparu cymorth ar gyfer tuag 80 y cant o'r Cyfanswm Gwariant Safonol drwy ddosbarthu Grant Cynnal Refeniw (GCR) ac incwm o ailddosbarthu'r ardreth annomestig genedlaethol (NNDR). Y cyllid hwn, ar y cyd, yw'r Cyllid Allanol Cyfun (CAC). Y gwahaniaeth rhwng y Cyfanswm Gwariant Safonol a'r Cyllid Allanol Cyfun yw'r swm enghreifftiol y rhagdybir y bydd awdurdodau lleol yn ei godi drwy'r Dreth Gyngor os byddant yn gwario ar lefel y Cyfanswm Gwariant Safonol.

Grantiau penodol ac arbennig

Bydd y Llywodraeth yn darparu ar gyfer gwariant penodol arall gan lywodraeth leol drwy gyfrwng grantiau penodol ac arbennig sy'n ariannu gweithgareddau penodol.

Rhannu adnoddau rhwng awdurdodau – yr Asesiad Gwariant Safonol

Mae'r Llywodraeth yn penderfynu cyfran pob cyngor unigol o'r Cyfanswm Gwariant Safonol drwy gyfrifol Asesiad Gwariant Safonol (AGS). Mae cyfanswm Asesiadau Gwariant Safonol yr holl gynghorau yn hafal i'r Cyfanswm Gwariant Safonol.

Wrth gyfrifo'r Asesiadau Gwariant Safonol, bydd y Llywodraeth yn cymryd i ystyriaeth boblogaeth, strwythur cymdeithasol a nodweddion eraill pob awdurdod unigol. Mae'r Llywodraeth (ar ôl ymgynghori â llywodraeth leol), wedi datblygu fformiwlâu ar wahân ar gyfer y prif feysydd gwasanaeth canlynol.

- Addysg
- Gwasanaethau cymdeithasol personol
- Yr heddlu
- Tân
- Cynnal priffyrdd
- Gwasanaethau amgylcheddol, amddiffynnol a diwylliannol
- Cyllid cyfalaf

Seiliwyd y fformiwlâu hyn ar ymchwil ac ar ddadansoddiad o'r ystadegau. Maent yn gymwys i bob awdurdod sy'n darparu gwasanaeth penodol. Sefydlwyd rhaglen waith reolaidd o dan nawdd y Cyngor Partneriaeth, er mwyn sicrhau bod y fformiwlâu hyn yn parhau'n berthnasol a chyfoes.

Incwm o Ailddosbarthu'r Ardreth Annomestig Genedlaethol

Nid yw meddianwyr eiddo annomestig (megis siopau, ffatrïoedd, swyddfeydd ac ystordai) yn talu Treth Gyngor ar yr eiddo hwnnw. Yn hytrach, maent yn talu ardrethi busnes – a elwir hefyd yn Ardreth Annomestig Genedlaethol.

Mae un cyngor ym mhob ardal yn casglu ardrethi busnes ac yn eu talu i mewn i 'gronfa' genedlaethol, a rennir wedyn rhwng yr holl awdurdodau gan Lywodraeth Cymru.

Cyn dechrau pob blwyddyn ariannol, amcangyfrifir y swm a fydd ar gael i awdurdodau lleol allan o'r gronfa. Bydd y swm hwnnw, sef y Swm Dosbarthadwy (SD), wedyn yn cael ei bennu a'i ddosbarthu rhwng yr holl awdurdodau lleol, yn ôl nifer y preswylwyr 18 oed a throsodd ym mhob awdurdod, yn unol â'r amcangyfrifon poblogaeth canol blwyddyn diweddaraf a fydd ar gael. Ar gyfer 2012-13 mae'r SD yn £911 miliwn.

Unwaith y bydd y Swm Dosbarthadwy wedi ei bennu, ni chaiff ei amrywio, hyd yn oed os telir mwy neu lai na'r swm hwnnw i'r gronfa mewn gwirionedd yn ystod y flwyddyn ariannol. Bydd unrhyw warged neu ddiffyg a achosir yn y gronfa o ganlyniad i hynny yn cael ei gario ymlaen i'r cyfrifiad o'r swm dosbarthadwy am y flwyddyn ddilynol.

Y Grant Cynnal Refeniw

Yn syml, y Grant Cynnal Refeniw yw'r rhan o'r Cyllid Allanol Cyfun nas darperir o'r NNDR.

Yn fras, mae'r Llywodraeth yn dosbarthu'r CAC mewn ffordd a fyddai'n golygu y byddai'r Dreth Gyngor ar gyfer pob eiddo sydd yn yr un band prisio yr un faint ledled Cymru, pe bai pob awdurdod yn gosod ei gyllideb ar lefel yr Asesiad Gwariant Safonol.

Y swm o Grant Cynnal Refeniw a roddir i awdurdod lleol yw:

- Asesiad Gwariant Safonol yr awdurdod; llai
- y swm a gaiff o'r gronfa ardrethi busnes genedlaethol; llai
- ei gyfran o dreth gyngor ar sail gwariant safonol.

Gosod Trethi Cyngor

Bydd yr awdurdodau lleol yn dechrau paratoi eu cyllidebau ar gyfer y flwyddyn sy'n dod, rai misoedd cyn cael gwybod union faint y cyllid a gânt gan y Llywodraeth. Unwaith y bydd awdurdod yn gwybod maint y cyllid, gall wneud penderfyniadau terfynol ynglŷn â:

- swm ei wariant disgwyliedig yn ystod y flwyddyn sy'n dod;
- pa incwm arall, ar wahân i'r incwm o'r Llywodraeth, y gall ddisgwyl ei gael yn ystod y flwyddyn nesaf; a

- sut y gall ddefnyddio arian o'i gronfeydd wrth gefn i gyllido gwariant neu ostwng lefel ei Dreth Gyngor.

Y gwariant a gynllunnir gan yr awdurdod, ar ôl didynnu ohono unrhyw gyllid o'r cronfeydd wrth gefn ac unrhyw incwm arall y disgwylir ei gael (ar wahân i'r cyllid cyffredinol o'r Llywodraeth ac o'r Dreth Gyngor), yw'r swm a elwir "y gofyniad cyllidebol". Swm y Dreth Gyngor y mae'n ofynnol i awdurdod ei godi yw'r gwahaniaeth rhwng ei ofyniad cyllidebol a'r cyllid y bydd yn ei gael o'r Llywodraeth.

Bydd pob awdurdod unigol wedyn yn gosod ei Dreth Gyngor ar y lefel sy'n angenrheidiol er mwyn codi'r swm hwnnw.

Yn 2011-12, amcangyfrifwyd y byddai'r awdurdodau lleol (gan gynnwys awdurdodau heddlu) yn codi £1.3 biliwn. Roedd hynny'n gyfwerth â 23% of o ofyniad cyllidebol yr awdurdodau lleol.

Capio

Mae Llywodraeth Cymru yn cadw'r pŵer i osod 'cap' neu derfyn ar ofyniad cyllidebol unrhyw gyngor unigol, os bydd Llywodraeth Cymru o'r farn bod y gofyniad cyllidebol a'r Dreth Gyngor wedi cynyddu'n ormodol. Yn Neddf Llywodraeth Leol 1999 cyflwynwyd pwerau wrth gefn newydd, sy'n llawer mwy hyblyg na'r pwerau capio blaenorol. Maent yn caniatáu i'r Llywodraeth leihau'r gofyniad cyllidebol yn y flwyddyn ddilynol yn ogystal ag yn y flwyddyn ariannol gyfredol (yr olaf oedd yr unig opsiwn a ganiateid cyn hynny). Os bydd rhaid, bydd y Llywodraeth yn defnyddio'r pwerau hyn i ddiogelu talwyr y Dreth Gyngor rhag codiadau mawr yn eu biliau Treth Gyngor.

Roedd Deddf Lleoliaeth 2011 yn cyflwyno newidiadau yn y trefniadau capio ar gyfer Lloegr, gan drosglwyddo'r cyfrifoldeb am benderfyniadau capio i gymunedau lleol drwy gyfrwng refferenda treth gyngor. Nid yw'r newidiadau hynny yn gymwys o ran Cymru

Awdurdodau tân

Mae cyllido gwasanaeth tân yn rhan integrol o broses gosod cyllideb yr awdurdodau lleol.

Mae'r rheoliadau a sefydlodd yr awdurdodau tân cyfunol yn gosod dyletswydd ar yr awdurdodau lleol cyfansoddol i ddarparu cyllid digonol i'w hawdurdod tân, i'w alluogi i gyflawni ei rwymedigaethau statudol. Mae hyn yn cynnwys gwneud taliadau ychwanegol o fewn y flwyddyn ariannol, os gofynnir amdanynt gan yr awdurdod tân.

Mater i bob awdurdod tân unigol yw gosod cyllideb a fydd yn galluogi ei wasanaeth tân i gyflawni ei rwymedigaethau statudol tra'n sicrhau bod y gwasanaethau'n cael eu darparu mor effeithiol ac effeithlon ag y bo modd.

Bydd yr awdurdodau tân yn cyflwyno'u cyllidebau gerbron yr awdurdodau lleol cyfansoddol sy'n cyfrannu yn gymesur â'u poblogaeth. Os yw'n dewis, caiff yr awdurdod tân gynnwys yn ei gyllideb elfen wrth gefn ar gyfer unrhyw

hapddigwyddiadau, er mwyn lleihau'r risg y gofynnir am daliadau a allai achosi anhawster ariannol i awdurdod cyfansoddol, unwaith y bydd yr awdurdod hwnnw wedi gosod ei gyllideb ei hunan.

Cyllid Cyfalaf

Mae'r cyllid cyfalaf ar gyfer awdurdodau lleol yn gymysgedd o gymorth refeniw ar gyfer benthyca, ac o grantiau cyfalaf penodol.

Yn 2012-13, mae cyfanswm y cyllid cyfalaf a ddarperir gan Lywodraeth Cymru yn £424 miliwn.

Benthyca Darbodus

Cyn 2004-05, ni chaniateid i gyrff lywodraeth leol fenthyca heb yn gyntaf gael 'cymeradwyaeth credyd'. Fodd bynnag, yn Neddf Llywodraeth Leol 2003 (DLlL 2003), rhoddwyd pŵer i gyrff llywodraeth leol fenthyca at unrhyw ddiben sy'n berthnasol i'w swyddogaethau neu reolaeth ddarbodus o'u materion ariannol.

O ganlyniad i DLlL 2003, y cyrff lywodraeth leol eu hunain sy'n rheoli maint eu benthyca, drwy benderfynu ar 'derfyn benthyca fforddiadwy', er bod gan Lywodraeth Cymru hefyd bwerau wrth gefn i osod terfynau ar fenthyca. Felly, roedd DLlL 2003 yn caniatáu mwy o ddisgresiwn i gyrff llywodraeth leol, ynglŷn â swm yr adnoddau ddyrennir ar gyfer buddsoddiadau cyfalaf, a'r swm a ddyrennir r gyfer wariant cyfredol (refeniw). Roedd DLlL 2003 hefyd yn gwahaniaethu rhwng 'benthyca â chymorth' (*'supported borrowing'*) (a gynorthwyir yn ariannol gan Lywodraeth Cymru) a 'benthyca digymorth' (*'unsupported borrowing'*).

Wrth benderfynu ar y terfyn benthyca fforddiadwy, rhaid i gyrff llywodraeth leol roi sylw i'r arferion priodol, fel y'u pennir yn y *Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities* a gyhoeddir gan y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA).

Gofynion trosfwaol y Cod hwnnw yw fod rhaid i fenthyca fod yn ddarbodus, cynaliadwy a fforddiadwy. Bydd benthyca â chymorth yn fforddiadwy o anghenraid, gan fod ad-dalu'r ddyled yn ffactor a gymerir i ystyriaeth yn y setliad refeniw.

Dangosyddion darbodaeth

Er mwyn i awdurdod lleol fodloni ei hunan bod unrhyw fenthyca arfaethedig yn fforddiadwy, darbodus a chynaliadwy, mae'r *Prudential Code* a baratowyd gan CIPFA yn sefydlu nifer o Ddangosyddion Darbodaeth. Mae'r rhain yn sefydlu terfynau uchaf ar gyfer y ddyled allanol, yn gyffredinol ac o ddydd i ddydd, ynghyd â mesurau o'r gwariant cyfalaf a lefelau dyled, a dangosyddion rheoli trysorfa. Maent yn cynnwys y dangosyddion "terfyn awdurdodedig" (*"authorised limit"*) a "ffin weithredol" (*"operational boundary"*).

Nid terfynau ar y swm y benthyciadau darbodus y caniateir i awdurdod eu cymryd yw'r dangosyddion hyn; yn hytrach, maent y gosod nenfwd ar faint y

ddyled allanol y gall yr awdurdod ei goddef yn ddarbodus ar unrhyw adeg benodol. Mae’n ofynnol bod awdurdod yn gosod y ddau ddangosydd hyn ar gyfer cyfanswm ei ddyled allanol gan gynnwys buddsoddiadau a benthyca o rwymedigaethau hirdymor eraill.

Terfynedig yw’r adnoddau sydd ar gael i gyrff llywodraeth leol. Felly, er mwyn ymgymryd â benthyciad digymorth, bydd angen i gorff llywodraeth leol nodi:

- arbedion refeniw a fydd yn codi o’r gwariant cyfalaf;
- gostyngiadau mewn gwariant ar wasanaethau, i ariannu’r gwariant cyfalaf; a / neu
- ychwanegiadau at yr incwm o ffynonellau eraill, gan gynnwys derbyniadau a threth gyngor.

Byddai gofyn i’r gostyngiad mewn gwariant a / neu’r cynnydd mewn incwm fod yn ddigonol i wasanaethu’r ad-daliad o’r benthyciad yn ogystal a’r costau llog sy’n gysylltiedig.

Roedd ymholiadau a wnaed gan archwilwyr yn 2008 yn awgrymu bod cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, ar y dechrau, yn ymddwyn yn bwyllog wrth arfer y rhyddid benthyca newydd a ddarparwyd gan DLlL 2003. Yn gyffredinol bryd hynny, roedd y benthyca digymorth wedi ei gyfyngu i gaffael asedau byrhoedlog a brydlesid cyn hynny ac i rai prosiectau “buddsoddi-i-arbed”. I raddau helaeth, felly, roedd y benthyca digymorth yn cael ei ariannu gan y gostyngiadau mewn gwariant refeniw a wireddid gan y gwariant cyfalaf.

Roedd y Rhagolwg Cyfalaf Awdurdodau Lleol: 2011-12 (SDR 90/2011) a gyhoeddwyd gan Gyfarwyddiaeth Ystadegol Llywodraeth Cymru yn dynodi bod awdurdodau lleol yn bwriadu cynyddu eu defnydd o fenthyca digymorth i ariannu buddsoddiadau cyfalaf yn 2011-12.

Gwir lefel y benthyca digymorth a ddefnyddiwyd i ariannu buddsoddiadau cyfalaf yn 2009-10 oedd £106 miliwn, a chynyddodd hynny i £144 miliwn yn 2010-11. Rhagwelir y bydd hynny’n cynyddu ymhellach i £256 miliwn yn 2011-12. Os felly, byddai benthyca digymorth yn ariannu 24% o’r buddsoddiadau cyfalaf yn 2011-12, o gymharu ag 11% yn 2009-10. Mae’r benthyca darbodus ychwanegol hwn wedi galluogi cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol i gynyddu eu gwariant arfaethedig yn 2011-12 o gymharu â’r flwyddyn flaenorol.

Ar sail ffigurau’r rhagolwg, bydd awdurdodau lleol yn 2011-12 yn codi mwy o gyllid drwy fenthyca darbodus na thrwy unrhyw ffynhonnell gyllid unigol arall, gan gynnwys grantiau cyfalaf a benthyca â chymorth. Mae’r defnydd a wneir o fenthyca darbodus yn amrywio rhwng awdurdodau lleol.

Grantiau Cyfalaf

Fel yn achos cyllid refeniw, mae cyllid grant cyfalaf hefyd yn cynnwys grantiau anneilltuedig yn ogystal â grantiau penodol.

Dosberthir y cyllid anneilltuedig, a ddarperir drwy'r cyllid cyfalaf cyffredinol, gan gyfeirio at ddangosyddion o'r angen yn y gwahanol feysydd gwasanaeth, yn yr un modd ag y gwneir gyda'r setliad refeniw anneilltuedig.

Cynllunnir a rheolir y grantiau cyfalaf penodol gan y maes polisi perthnasol, er mwyn cyflawni dibenion penodol.

Grantiau Cyfalaf yw 75% o'r cyllid cyfalaf sydd ar gael yn 2012-13; cefnogir y gweddill drwy ddarparu cyllid refeniw ar gyfer benthyca.

Yn ddiweddar, daeth yn bosibl i'r awdurdodau lleol wneud cais am gyllid gwasanaethau cyhoeddus ehangach ar gyfer prosiectau cyfalaf, o'r Gronfa Buddsoddi Cyfalaf Strategol ac, yn ddiweddarach eto, o'r Gronfa Cyfalaf a Gedwir yn Ganolog.

Yr Adolygiad o Adnoddau Llywodraeth Leol

Mae Llywodraeth y DU wedi ymgymryd ag adolygu cyllid llywodraeth leol, gan ganolbwyntio'n benodol ar y cyfleoedd i ail-leoli ardrethi busnes.

Hyd yma, yr un system sydd wedi ei defnyddio yng Nghymru ac yn Lloegr ar gyfer casglu a dosbarthu ardrethi busnes. Roedd yr adolygiad hwn yn rhoi sylw i'r materion a fyddai'n codi pe caniateid i awdurdodau lleol gadw rhagor o'r ardrethi busnes a gesglir yn lleol.

Oherwydd natur y system gyllido yn Lloegr, nid oes modd lleoli ardrethi busnes yn gyfan gwbl heb achosi ansefydlogrwydd.

Y goblygiadau i Gymru

Mae dosbarthiad y mannau lle cynhyrchir ardrethi busnes yng Nghymru yn fwy anwastad eto , o gymharu â'r dosbarthiad yn Lloegr. O ganlyniad, byddai angen cadw rhagor, hyd yn oed, o groes-noddi o fewn y system. Cyn newid y system yng Nghymru, byddai angen ystyried i ba raddau y byddai cymhlethdodau ychwanegol yn y system yn gorbwyso'r manteision posibl.

Mae'r Gweinidog Busnes, Menter, Technoleg a Gwyddoniaeth wedi sefydlu Grŵp Gorchwyl a Gorffen, gyda'r Athro Brian Morgan yn gadeirydd, i adolygu'r polisi ardrethi busnes yng Nghymru. Ei rôl fydd:

- ystyried pwysigrwydd cymharol y drefn ardrethi annomestig (busnes), fel trosol ar gyfer cefnogi twf economaidd;

- asesu goblygiadau polisïau penodol mewn cysylltiad â rhyddhad ardrethi i fusnesau bach, rhyddhad ardrethi ar eiddo gwag, a rhyddhad ardrethi fel ymyriad polisi a dargedir i annog twf economaidd (gan gynnwys busnesau ynni adnewyddadwy yn ogystal â chymorth mewn ardaloedd difreintiedig);

- gwneud argymhellion ynglŷn â'r uchod, gan gymryd i ystyriaeth fod ardrethi annomestig (busnes) yn bodoli i godi cyllid ar gyfer

gwasanaethau lleol, a chan gydnabod bod ardrethi annomestig yn gymwys i bob math o eiddo annomestig, ac nid busnesau yn unig.

Byddai angen i unrhyw ystyriaeth o bolisïau penodol roi sylw i'r effaith ar refeniw cyhoeddus, ac effeithiau ariannol, deddfwriaethol, dosbarthiadol ac economaidd.

Disgwylir adroddiad ar ganfyddiadau'r Grŵp ym mis Mai.

Awdurdodau heddlu

Refeniw

Mae'r heddlu'n cael ei gyllid creiddiol o'r llywodraeth mewn dwy ffrwd. Un ffrwd yw'r Grant Heddlu a delir gan y Swyddfa Gartref, a'r llall yw'r Grant Cynnal Refeniw a chyfran yr heddlu o'r incwm o ailddosbarthu'r ardreth annomestig genedlaethol, a delir i'r heddlu gan yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol yn Lloegr a chan Lywodraeth Cymru yng Nghymru.

Yn ychwanegol at y ddwy ffrwd hyn, mae yna grantiau penodol, y mae'r Swyddfa Gartref yn bennaf cyfrifol am eu dyrannu, ond y caiff heddluoedd Cymreig hefyd wneud cais amdanynt.

Cyfalaf

Y Swyddfa Gartref sy'n gyfrifol am gymeradwyo prosiectau cyfalaf yr awdurdodau heddlu. Fodd bynnag, mynnir bod Llywodraeth Cymru'n darparu'r cymorth refeniw. Yn achos prosiectau cyfalaf a gaffaelir drwy ddilyn y llwybr confensiynol (sector cyhoeddus), ac ar yr amod na fydd dyraniad cyfalaf y Swyddfa Gartref ar gyfer Cymru yn fwy na chyfran Cymru yn ôl fformiwla Barnett, rhagdybir bod yr adnodd refeniw yn gynwysedig yn y gyllideb ar gyfer y setliad grant cynnal refeniw llywodraeth leol yng Nghymru.

Mae'r trefniadau ar gyfer prosiectau Menter Cyllid Preifat (PFI) yr awdurdodau heddlu yn fwy cymhleth. Cyn belled nad yw'r credydau PFI tybiannol am brosiectau heddlu yng Nghymru yn mynd dros ben y gyfran yn ôl fformiwla Barnett, mae'r Swyddfa Gartref o'r farn mai Llywodraeth Cymru ddylai ddarparu'r cymorth refeniw priodol. Fodd bynnag, nid oes ffordd y gallwn ddarganfod, o setliad yr Adolygiad Gwariant, ym mha flynyddoedd yr ychwanegir adnoddau penodol i gynorthwyo cynlluniau PFI at y gyllideb Cymunedau a Llywodraeth Leol ar gyfer llywodraeth leol.

PFI

Mae Llywodraeth Cymru yn darparu oddeutu £35 miliwn y flwyddyn i awdurdodau lleol, gan gynnwys awdurdodau heddlu a thân yng Nghymru, ar gyfer gynnal canlyniadau refeniw y prosiectau PFI.

Cytunwyd y prosiectau hyn mewn egwyddor gan y gyntaf o'r Llywodraethau Cynulliad Cymru gyntaf, er bod rhai o'r prosiectau hynny wedi cymryd cryn amser i'w cwblhau.

Nid yw'r Llywodraethau Cymru dilynol wedi cymeradwyo cyllid ar gyfer unrhyw brosiectau PFI pellach gan awdurdodau lleol. Er bod PFI yn parhau'n ddull sy'n agored i'r awdurdodau, mae cyllido prosiect o'r fath yn fater i'r awdurdod unigol. Ar 15 Tachwedd 2011, cyhoeddodd Llywodraeth y DU y byddai'n cynnal adolygiad o'r trefniadau PFI. Bwriad Llywodraeth y DU yw dod â chynigion gerbron ar gyfer dull newydd o ddefnyddio'r sector preifat i gyflenwi asedau a gwasanaethau cyhoeddus. Daeth y cyfnod ymgynghori i ben ar 10 Chwefror.

<u>Rhan 2</u>

Datganoli Pwerau Benthyca

Crynodeb o safbwynt Llywodraeth Cymru

Mae gan Lywodraeth Cymru bwerau benthyca penodol eisoes ar gyfer ystod eang o weithgareddau, o dan delerau Deddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975. Rhoddir crynodeb o'r pwerau hynn yn Atodiad 1. Ar hyn o bryd, mae rheolau'r Trysorlys yn gwahardd defnyddio'r pwerau hynny mewn ffordd ystyrlon. Mae Llywodraeth Cymru yn credu'n gryf y dylid caniatáu iddi arfer ei phwerau benthyca presennol i gyllido buddsoddiadau cyfalaf.

Mae cyllideb Cymru ar gyfer buddsoddiadau cyfalaf wedi ei chwtogi 41% mewn termau real dros y pedair blynedd nesaf, ac y mae hynny wedi cyfyngu'n enbyd ar ein gallu i fuddsoddi yn seilwaith Cymru a chefnogi ei heconomi. Byddai cael pwerau benthyca yn fuan yn ein helpu i wrthbwyso effaith niweidiol y toriadau hyn.

Mae gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon eisoes bwerau benthyca i gyllido buddsoddiadau cyfalaf, ac y mae Bil yr Alban yn cynnig y dylid trosglwyddo pwerau cyffelyb i Lywodraeth yr Alban. Yn ychwanegol at hyn, wrth gwrs, ers amser maith, mae pob lefel o lywodraeth leol, gan gynnwys y Cynghorau Cymuned, wedi bod yn alluog i fenthyca. Mae pwerau o'r fath yn rhan o'r arfogaeth arferol llywodraethau etholedig ledled y DU, ar gyfer rheoli eu materion ariannol yn effeithiol. Mae sefyllfa bresennol Cymru, fel yr unig ran o'r DU y gwrthodir iddi'r hawl i ddefnyddio'r pŵer hwn, yn anghynaliadwy.

Rydym o'r farn y byddai'n gwneud synnwyr, yn y tymor canolig, rhoi pwerau benthyca datganoledig ar sylfaen gyfreithiol newydd ac ehangach, a'u gweithredu o fewn cyfres o reolau synhwyrol a gytunir gyda Llywodraeth y DU. Rydym yn cydnabod y dylai pwerau benthyca datganoledig weithredu o fewn fframwaith sy'n darparu hyblygrwydd ychwanegol i Gymru ond sydd hefyd yn parchu rôl Llywodraeth y DU, sef rheoli'r sefyllfa gyllidol y Deyrnas Unedig gyfan.

Trafodaethau rhynglywodraethol

Ar hyn y bryd mae Llywodraeth Cymru yn cynnal cyfres o drafodaethau gyda Thrysorlys EM ynglŷn â diwygio trefniadau ariannol, gan gynnwys y posibilrwydd o ganiatáu i Gymru arfer ei phwerau benthyca presennol. Yn y trafodaethau hynny, rydym yn pwyso am gael defnyddio'n pwerau presennol i ariannu mentrau seilwaith mawr, a fyddai'n anfforddiadwy fel arall. Er enghraifft, mae prosiectau seilwaith trafnidiaeth helaeth, sydd â chostau dechreuol uchel a rhychwant oes hir, yn arbennig o addas ar gyfer eu cyllido drwy fenthyca.

Mae'r trafodaethau gyda Llywodraeth y DU yn parhau. Nid ein pwerau benthyca presennol yw'r unig faterion sydd dan sylw;. Trafodir hefyd yr achos o blaid cael trefniant ariannu gwaelodol neu fecanwaith cyffelyb, er mwyn mynd i'r afael â chydgyfeirio'r cyllid cymharol a roddir i Gymru. Disgwylir i'r trafodaethau derfynu gyda datganiad gan y ddwy lywodraeth, cyn cyhoeddi adroddiad Comisiwn Silk ar ddatganoli cyllidol, tua diwedd yr hydref.

Comisiwn Silk

Mae Comisiwn Silk yn ystyried yr achos dros ddatganoli pwerau cyllidol pellach i Gymru, gan gynnwys y posibilrwydd o ddatganoli pwerau benthyca ychwanegol.

Mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i'r Comisiwn (Atodiad 2), ac y mae'n awyddus i gynorthwyo'r Comisiwn yn ei waith pan fo'n briodol.

Edrychwn ymlaen at gyhoeddi cynigion Comisiwn Silk tua diwedd y flwyddyn eleni. Byddwn yn ystyried yn ofalus unrhyw becyn o fesurau a fydd yn cynnig gwell bargen o ran cyllid i Gymru.

Ffynonellau cyllid

Mae Comisiwn Holtham wedi dadlau'n gryf mai'r ffordd orau ymlaen i Gymru, yn ôl pob tebyg, fydd benthyca drwy Swyddfa Rheoli Dyledion (DMO) y Trysorlys. Yn y gorffennol, mae'r DMO wedi darparu telerau benthyca cymharol gystadleuol, sy'n debygol o fod yn well na dim a gynigid gan y banciau neu fondiau a ddyroddid gan Lywodraeth Cymru.

Ar ôl dweud hynny, mae Llywodraeth Cymru, mewn egwyddor, o blaid datganoli'r ystod ehangaf posibl o bwerau benthyca, sy'n gyson â buddiant cyfreithlon Llywodraeth y DU mewn rheoli benthyca ar y lefel facro-economaidd. Byddai hynny'n darparu'r hyblygrwydd gorau i Weinidogion Cymru i ymateb i amgylchiadau Cymru.

Nid ydym, felly, o blaid allgáu'r opsiwn y gallai Llywodraeth Cymru, rywdro yn y dyfodol ddyroddi ei bondiau ei hunan – ar yr amod y gellid gwneud hynny mewn ffordd sy'n gyson â buddiannau cyfreithlon Llywodraeth y DU.

Cyfyngiadau ar fenthyca

Mae gan Lywodraeth y DU fuddiant cyfreithlon mewn parhau'n alluog i reoli sefyllfa gyllidol y cyfan o'r Deyrnas Unedig. Am y rheswm hwnnw, byddai'n synhwyrol cytuno ar y cyd ar gyfres o gyfyngiadau ar allu Llywodraeth Cymru i fenthyca. Er enghraifft, mae Deddf yr Alban a basiwyd yn ddiweddar yn caniatáu i Lywodraeth yr Alban fenthyca hyd at 10% o'i therfyn gwariant cyfalaf adrannol bob blwyddyn, o dan nenfwd cyfanswm dyled o £2.7 biliwn ar gyfer yr Alban.

Er enghraifft, mae'n gwbl briodol mai ar gyfer buddsoddi mewn prosiectau cyfalaf yn unig y dylai Cymru fenthyca. Ni fyddai'n gynaliadwy dros y tymor canolig pe bai Cymru'n benthyca i gyllido unrhyw wariant rheolaidd, megis costau staffio.

Yn ogystal, hwyrach y byddai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn awyddus i gytuno ar nenfwd ar gyfanswm y ddyled y caiff llywodraeth Cymru ei dwyn ar unrhyw un adeg. Byddai hynny'n gyson â rheolaeth ariannol ddarbodus – ni ddylid caniatáu i unrhyw sefydliad fynd i ormod o ddyled.

Pwerau cyfreithiol

Mae'r sefyllfa gyfreithiol mewn perthynas â phwerau benthyca yn un gymhleth. Roedd Deddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975 yn rhoi i'r WDA blaenorol bwerau cyfyngedig i fenthyca. Ar ôl yr uno â'r WDA, trosglwyddwyd y pwerau hynny i Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, pe baem yn benthyca, mae rheolau'r Trysorlys yn golygu y gostyngid ein grant fel na fyddai'r benthyca o unrhyw fudd inni.

Y cyfan sydd ei angen yw newid rheolau'r Trysorlys, ac yna byddai modd inni fenthyca at ddibenion swyddogaethau o dan y Ddeddf honno. Dylai'r broses honno fod yn un syml, a gallai ddigwydd heb unrhyw newid yn y gyfraith. Er na fyddai hynny'n gwneud y tro yn lle'r pwerau ehangach a geisiwn, byddai'n gam buddiol ymlaen.

Rhan 3

Cyllido Arloesol

Yn y Rhaglen Lywodraethu, ymrwymodd Llywodraeth Cymru i ymchwilio i ffyrdd arloesol o godi cyfalaf ar gyfer buddsoddi mewn seilwaith gwasanaethau cyhoeddus. Mae Gweinidogion o'r farn bod hyn yn anhepgorol, oherwydd enbydrwydd digynsail y toriadau yng nghyllideb cyfalaf Llywodraeth Cymru yn ystod cyfnod yr Adolygiad Gwariant. Bydd y toriadau hyn yn agos at 45% mewn termau real yn 2014-15, o gymharu â 2010-11.

Nid mater y dylid ei ystyried ar ei ben ei hunan yw arloesi cyllidol. Mae'n gysylltiedig â'r angen i wella effeithlonrwydd gwariant y llywodraeth, cymhwyso'r disgyblaethau sicrwydd busnes yn well ac yn fwy cyson, ac amcan y Rhaglen Lywodraethu o ddatblygu Cynllun Seilwaith Cenedlaethol

10-mlynedd ar gyfer Cymru gyfan. Bydd y gwaith ar y ddogfen honno, a fydd yn nodi ac yn blaenoriaethu cynlluniau cyfalaf sydd ag arwyddocâd cenedlaethol, yn dechrau dwyn ffrwyth pan gyhoeddir y Cynllun Buddsoddi mewn Seilwaith i Gymru (CBSG) cyntaf ar 22 Mai.

Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn ymateb i'r her, wrth i'r angen gynyddu am gyllid arloesol i gefnogi'r blaenoriaethau seilwaith strategol. Yn wir, llwyddodd y llywodraeth greu nifer o gynlluniau ariannol arloesol, sy'n defnyddio cyfuniad o gyfalaf cyhoeddus a phreifat i hyrwyddo economi Cymru. Mae'r rhain yn cynnwys:

Y Fenter Benthyca Llywodraeth Leol (LGBI)

Lansiwyd LGBI ar 31 Ionawr, fel ffordd o sicrhau buddsoddiad ychwanegol yn y priffyrdd yng Nghymru. Yn yr hinsawdd economaidd bresennol, mae'r gostyngiadau mewn cyllidebau cyfalaf, a'r pwysau cynyddol ar refeniw, yn effeithio ar yr awdurdodau lleol yn ogystal â'r llywodraethau cenedlaethol. Dyfeisiwyd LGBI fel menter a fyddai'n darparu tafell newydd o gymorth i'r awdurdodau lleol i ddiwallu diffygion refeniw, a thrwy hynny ryddhau rhywfaint o adnoddau ychwanegol y gellir eu defnyddio i fenthyca'n ddarbodus. Ar draws y 22 awdurdod lleol, dros y 3 blynedd nesaf, bydd y trefniadau cyllido hyn yn galluogi buddsoddiad cyfalaf o hyd at £170 miliwn mewn gwella'r priffyrdd yng Nghymru. Heb y dull arloesol hwn, byddai'r gwelliannau hynny yn anfforddiadwy. Cyhoeddir manylion am y prosiectau llwyddiannus yn ystod yr wythnosau nesaf.

Partneriaeth Tai Cymru (PTC)

Sefydlwyd y PTC gan Lywodraeth Cymru yn Awst 2011. Partneriaeth yw'r PTC a gyfansoddir o Lywodraeth Cymru, Cymdeithas Adeiladu'r Principality a phedair o Gymdeithasau Tai Cymreig, sy'n cydweithio i ddarparu tai fforddiadwy o ansawdd uchel a osodir ar rent i bobl sy'n byw yng ngogledd a de Cymru. Disgwylir y bydd PTC yn prynu tua 150 o unedau eiddo ac yn eu prydlesu yn ôl i'r Cymdeithasau Tai am gyfnod o 10 mlynedd. Gwerth cyfalaf y PTC yw £16 miliwn – cyfuniad o £3 miliwn o gyllid grant gan Lywodraeth Cymru, benthyciad o £12 miliwn gan is-adran fasnachol Cymdeithas Adeiladu'r Principality a chyfanswm o £1 miliwn gan y pedair Cymdeithas Dai sydd yn y bartneriaeth.

Mae Llywodraeth Cymru yn gyrru ymlaen hefyd gyda nifer o gynlluniau arloesol eraill yn y sector tai, a fydd yn defnyddio asedau sector cyhoeddus i ddenu buddsoddiadau preifat. Drwy ddilyn model o'r fath, gellid darparu nifer sylweddol uwch o dai cymdeithasol a chartrefi fforddiadwy nag y gellid fel arall, o ystyried yr hinsawdd economaidd a'r cyfyngiadau ariannol presennol. Y mis diwethaf, er enghraifft, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Adeiladu'r Principality fod Cwmni Datblygu Pont Elái (EBDC) wedi ei sefydlu. Bydd EBDC yn arwain menter gymdeithasol newydd gan ddefnyddio model buddsoddi arloesol i ddatgloi cyllid cyfalaf ar gyfer adeiladu tai y mae mawr angen amdanynt. Bydd EBDC yn cyflenwi tua 700 o gartrefi, mwy na'u hanner yn dai fforddiadwy.

Menter

Yn y maes menter busnesau bach**,** mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu nifer o gronfeydd sydd wedi eu teilwra at ddibenion penodol. Y mwyaf o'r rhain yw'r gronfa Cyd-adnoddau Ewropeaidd ar gyfer Busnesau Micro i Ganolig (JEREMIE), sef y gyntaf i'w sefydlu yn y DU, gyda chyfalaf gwerth £150 miliwn, sy'n cynnwys £75 miliwn o gymorth o Fanc Buddsoddi Ewrop (EIB). Bydd y gronfa JEREMIE yn cynorthwyo mwy nag 800 o fusnesau i ehangu, gan greu hyd at 15,000 o swyddi ledled Cymru. Mae £80 miliwn eisoes wedi ei fuddsoddi mewn mwy na 390 o fusnesau o fewn ychydig dros ddwy flynedd. Hon bellach yw'r gronfa sy'n perfformio orau o'i math yn y DU.

Lansiwyd Cronfa Buddsoddi Cymru mewn Adfywio (RIFW), a adwaenir hefyd fel y JESSICA (Cyd-gymorth Ewropeaidd ar gyfer Buddsoddi Cynaliadwy mewn Ardaloedd Dinesig), yn 2010, gyda chyfalaf gwerth £55 miliwn, sy'n cynnwys £25 miliwn o fuddsoddiad Ewropeaidd. Nod y gronfa yw cynorthwyo ardaloedd trefol yng Nghymru drwy ddarparu cyllid cychwynnol ar gyfer prosiectau adfywio.

Ym Mawrth eleni yr agorwyd cronfa Llywodraeth Cymru ar gyfer buddsoddi mewn BBaChau, gyda chyfalaf £40 miliwn. Bydd y gronfa hon yn darparu mynediad at gyllid ar gyfer tyfu busnesau a chreu swyddi, i'r BBaChau hynny nad ydynt yn gymwys i gael cyllid o dan y fenter JEREMIE. Bydd y gronfa'n agored am 4 blynedd, a'i nod yw creu hyd at 4,000 o swyddi.

Hefyd ym mis Mawrth, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei chynlluniau i sefydlu Cronfa Microfusnesau newydd, gyda chyfalaf gwerth £6 miliwn, a Chronfa Fuddsoddi Gwyddorau Bywyd, a fydd yn darparu cyllid ecwiti i fusnesau gwyddorau bywyd a leolir yng Nghymru. Mae Llywodraeth Cymru'n cyfrannu £25 miliwn i'r gronfa olaf, i'w galluogi i wneud ei buddsoddiadau cyntaf yn 2012.

Bydd pob un o'r offerynnau teilwra ariannol uchod yn creu gwaddol parhaol o gyllid, y gellir ei ailgylchu a'i ail-fuddsoddi dros dymor hir, er mwyn cynorthwyo nifer o brosiectau a fydd o fudd i ranbarthau a phobl Cymru. Mae'r posibilrwydd y parheir i ddefnyddio'r offerynnau hyn yn ystod cyfnod y rhaglen UE nesaf (2014 - 2019) yn fater sydd dan ystyriaeth ar hyn o bryd.

Y Rhaglen Seilwaith Gwastraff

Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu rhaglen arloesol ar gyfer caffael seilwaith gwastraff, sef rhaglen fuddsoddi a fydd yn cyflenwi galluoedd trin gwastraff ledled Cymru, er mwyn cyrraedd y targedau dargyfeirio tirlenwi a bennir yng Nghyfarwyddeb Tirlenwi yr UE 1999 a Rheoliadau'r Cynllun Lwfansau Tirlenwi (Cymru) 2004. Mae'r Llywodraeth yn gweithio mewn partneriaeth ag awdurdodau lleol a rhanddeiliaid eraill i sicrhau bod cyfleusterau trin gwastraff yn y dyfodol yn gynaliadwy, yn cynnig gwerth da am arian ac yn bodloni'r amcanion polisi (sef ailgylchu 70%). Mae Swyddfa'r Rhaglen Caffael Gwastraff (WPPO) yn darparu cyngor a chyllid i awdurdodau lleol, ac yn rheoli dwy is-raglen: y rhaglen trin gwastraff bwyd a gwastraff organig, a'r rhaglen trin gwastraff gweddilliol. O dan y ddwy raglen, mae awdurdodau lleol wedi uno â'i gilydd mewn consortia caffael. Mae'r

ddarpariaeth hirdymor o ffioedd mynediad yn gymhelliad i’r sector preifat gyflenwi’r seilwaith angenrheidiol. Cyfanswm gwerth cyfalaf y prosiectau hyn yw oddeutu £780 miliwn.

Gyda’i gilydd, bydd y mentrau ariannol arloesol hyn yn cynhyrchu buddsoddiad cyfalaf o fwy nag £1bn yng Nghymru

Ariannu Preifat

Mae sicrhau cyllid preifat yn rhan ganolog o nod Llywodraeth Cymru o gynyddu’r buddsoddi mewn seilwaith. Yn wir, mae nifer o’r cynlluniau uchod yn dibynnu i raddau mwy neu lai ar ddarparu cyfalaf preifat.

Er hynny, mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud yn eglur nad yw o blaid defnyddio Mentrau Cyllid Preifat (PFI), ac wedi croesawu’r bwriad, a gyhoeddwyd y llynedd, o gynnal adolygiad sylfaenol o’r drefn PFI, yn dilyn adroddiadau anffafriol gan Bwyllgor Dethol y Trysorlys yn ogystal â’r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus. O ganlyniad i safiad Llywodraeth Cymru ar PFI, nid yw cyllidebau Cymreig wedi eu llethu gan rwymedigaethau refeniw mawr. Er enghraifft, mae’r rhwymedigaeth i gynlluniau PFI yng Nghymru oddeutu degfed rhan o’r rhwymedigaeth yn yr Alban – £100 miliwn y flwyddyn yng Nghymru , o gymharu ag £1 biliwn y flwyddyn yn yr Alban.

Mae ei rhyddid cymharol rhag y math hwn o ddyledrwydd yn rhoi cyfle i Lywodraeth Cymru fabwysiadau polisi sy’n ystyried y lefel fwyaf buddiol o gymorth refeniw ar gyfer buddsoddi. Gyda hynny mewn golwg, mae Llywodraeth Cymru yn awyddus, yn ystod y blynyddoedd nesaf i barhau i ddatblygu mecanweithiau newydd ac arloesol, a fydd yn denu buddsoddiadau preifat mewn seilwaith cyhoeddus.