Archwilio Cymru
Audit Wales

Y Blociau Adeiladu?

Cynllunio Cyfalaf mewn Cynghorau yng Nghymru

Ionawr 2026

Rydym wedi paratoi'r adroddiad hwn yn unol ag adran 41(1)(a) Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 ac adran 145A(1) Deddf Llywodraeth Cymru 1998, ac yn ei gyflwyno i'r Senedd yn unol ag adran 145A(6) Deddf Llywodraeth Cymru 1998.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2026

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys logos ac eithrio fel rhan annatod o'r ddogfen) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Os ydych yn ei ailddefnyddio, rhaid i'ch ailddefnydd fod yn gywir ac ni ddylai fod mewn cyd-destun sy'n gamarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru ac mae'n rhaid i chi roi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle'r ydym wedi nodi unrhyw ddeunydd hawlfraint trydydd parti, bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Os oes angen cymorth arnoch gyda'r ddogfen hon

Os hoffech ragor o wybodaeth, neu os oes angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau arnoch mewn fformat neu iaith arall:

- ffoniwch ni ar 029 2032 0500
- e-bostiwch ni: post@archwilio.cymru

Cewch ddefnyddio'r Gymraeg neu'r Saesneg pan fyddwch yn cysylltu â ni – byddwn yn ymateb yn yr iaith yr ydych yn ei defnyddio.

Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

This document is also available in English.

Mae Archwilio Cymru yn dilyn y safonau archwilio perfformiad rhyngwladol a gyhoeddwyd gan Sefydliad Rhyngwladol y Goruchaf Sefydliadau Archwilio (INTOSAI).

Cynnwys

Rhagair 4

Ciplun archwilio 6

Ffeithiau a ffigurau allweddol 9

Ein canfyddiadau 10

Argymhellion 37

Atodiadau

1 Ynglŷn â'n gwaith 40

2 Esbonio beth yw gwariant cyfalaf 42

3 Termau allweddol yn yr adroddiad hwn 50

4 Rhestr wirio ar gyfer cynllunio cyfalaf 52

Rhagair

Mae'n hanfodol bod cynghorau yn gwario cyfalaf fel y gallant ddarparu gwasanaethau o ddydd i ddydd. Mae hyn yn cwmpasu amrywiaeth eang o brosiectau. Er enghraifft, gallai gynnwys gwario ar adeiladu ysgolion, gwella llyfrgelloedd, a phrynu offer a ddefnyddir i ddarparu gofal cymdeithasol. Gwariodd cynghorau bron i £2 biliwn yn 2023-24 ar draws yr amrywiaeth o wasanaethau. Mae cael yr ased iawn, ar yr adeg iawn, am y pris iawn yn ganolog i ddarparu gwasanaethau hanfodol yn ogystal â chyflawni gwerth am arian trethdalwyr.

Mae cynghorau wedi cyflawni prosiectau cyfalaf sylweddol yn y gorffennol. Mae enghreifftiau yn cynnwys llawer o ysgolion newydd diweddar neu welliannau i ysgolion. Hefyd, mae'n rhaid i gynghorau reoli'r proffil llai uchel, ond mae cynnal weithiau yr asedau sy'n heneiddio yr un mor bwysig, ar adeg sy'n heriol o ran cyllid cyhoeddus. Mae'r heriau hyn yn sylweddol ac nid ydynt yn gwneud cyflawni asedau newydd neu well yn rhwydd.

Rwyf wedi edrych ar ba mor dda y mae cynghorau yn cynllunio i wneud hyn. Rhaid i gynghorau gydbwyso gwariant ar asedau newydd i fodloni pwysau y galw, o'i gymharu â'r heriau ariannol sylweddol y maent yn eu hwynebu. Rwyf yn cydnabod bod hwn yn gydbwysedd y mae'n ofnadwy o anodd ei gael yn iawn. Fodd bynnag, mae'n tanlinellu pwysigrwydd rhoi gwerth am arian wrth wraidd penderfyniadau gwariant cyfalaf.

Grantiau sy'n ariannu cyfran fawr o'r gwariant cyfalaf. Mae hyn yn golygu ei bod yn bwysig bod prosesau ar gyfer dyrannu a monitro cyllid grant yn eu helpu i gael y gwerth gorau am arian. Clywais gan rai cynghorau eu bod yn teimlo eu bod yn gorfod gwneud eu gorau i gael gafael ar gyllid, hyd yn oed pan oedd yn dod gydag amodau nad oedd yn cyd-fynd â'u cynlluniau lleol na'u blaenoriaethau. Clywais bryderon ynghylch cymhlethdod prosesau grantiau hefyd.

Rwyf yn cydnabod mai lle cyllidwyr, megis Llywodraeth Cymru, yw penderfynu pa grantiau i'w cynnig a'u hamodau. Gall grantiau helpu cyllidwyr i gyflawni blaenoriaethau cenedlaethol. Fodd bynnag, gall hyn olygu weithiau efallai na fydd gwariant cyfalaf yn helpu i ddiwallu'r anghenion y nodwyd eu bod yn flaenoriaethau lleol. Weithiau, gallai anghenion a blaenoriaethau lleol a nodir fod yn wahanol i flaenoriaethau polisi cenedlaethol. Mae hyn yn atgyfnerthu'r angen am ddeialog rhwng cynghorau a Llywodraeth Cymru i sicrhau bod prosesau cyllido grantiau mor effeithlon ac effeithiol â phosibl.

Mae fy adroddiad yn nodi sawl awgrym i helpu cynghorau i wella eu dull cynllunio cyfalaf. Fel gydag unrhyw faes gwariant, mae bod yn glir ar y nodau a'r canlyniadau arfaethedig yn allweddol wrth asesu a ydych yn cyflawni gwerth am arian. Canfûm nad yw bob amser yn glir sut mae cynlluniau cyfalaf yn helpu cynghorau i gyflawni eu blaenoriaethau. O ganlyniad, mae'n anodd iawn i gynghorau wybod a ydynt yn cyflawni gwerth am arian.

Mae cysylltu'n glir y canlyniadau a'r bwriadau buddsoddi cyfalaf yn thema a godais hefyd yn fy adolygiad diweddar o'r Strategaeth Buddsoddi yn Seilwaith Cymru.

Rwyf hefyd wedi pwysleisio'r angen i gynghorau wella eu dealltwriaeth o gyflwr eu hasedau cyfredol. Heb y ddealltwriaeth hon, mae risg nad yw cynghorau yn deall faint y bydd angen iddynt ei fuddsoddi yn y dyfodol ac yn nodi graddfa'r bylchau ariannu. Mae'n hanfodol sicrhau hefyd fod cynllunio cyfalaf yn cael ei lywodraethu yn dda. Mae'n anochel oherwydd y sefyllfa ariannol y bydd angen parhau i wneud penderfyniadau anodd. Felly, mae'n bwysig bod cynghorwyr yn gymwys i wneud penderfyniadau ar gynlluniau cyfalaf ac yn craffu ar eu cynnydd a'u heffaith wrth iddynt gael eu cyflawni.

Ar y cyfan, mae cyfleoedd i wneud gwerth am arian yn bwyslais cliriach y cynlluniau a'r gwariant cyfalaf. Rwyf hefyd yn ailbwysleisio fy marn y dylai cyrff cyhoeddus gyflymu'r modd y maent yn meddwl am yr egwyddor datblygu cynaliadwy ac yn ei chymhwyso'n gyson yn eu cynlluniau a'u gweithredoedd.[1] Gobeithiaf y bydd fy adroddiad yn helpu cynghorau a Llywodraeth Cymru i fyfyrio ar y cyfleoedd hyn.

Adrian Crompton
Archwilydd Cyffredinol Cymru

1 Archwilio Cymru, Dim amser i'w golli, Ebrill 2025

Ciplun archwilio

Yr hyn yr oeddem yn edrych arno

1 Gwnaethom edrych ar sut mae cynghorau yn cynllunio eu gwariant cyfalaf. Gwnaethom ganolbwyntio ar raglen cyfalaf blynyddol a strategaethau cyfalaf cynghorau. Gwnaethom ystyried pa mor hyddysg yw'r cynlluniau hyn ac a ydynt yn nodi'n glir eu canlyniadau arfaethedig. Gwnaethom edrych hefyd i weld a ydynt yn ystyried pethau megis cyflwr cyfredol yr asedau a'r adnoddau sydd ar gael i'w cyflawni. Gwnaethom edrych hefyd ar ba mor dda y mae cynghorau yn hysbysu cynghorwyr am eu gwariant cyfalaf er mwyn helpu i sicrhau bod goruchwyliaeth effeithiol.

2 Gwnaethom gynllunio ein gwaith i ddarparu golwg cyffredinol o'r modd y mae cynghorau yn cynllunio eu gwariant cyfalaf. Gwnaethom edrych hefyd am unrhyw faterion cyffredin y gall cynghorau a Llywodraeth Cymru eu hystyried. Gwnaethom ddefnyddio ein canfyddiadau i lywio ein hargymhellion i wella'r gwerth am arian y mae cynghorau yn ei gyflawni o'u gwaith cynllunio cyfalaf.

3 Nid ydym yn edrych ar gymeradwyo na chynnydd prosiectau cyfalaf unigol, gan mai penderfyniadau polisi i gynghorau eu gwneud yw'r rhain. Am yr un rheswm, ni wnaethom asesu cynnwys rhaglenni cyfalaf cynghorau, na rhinweddau eu nodau a'u huchelgeisiau.

Pam mae hyn yn bwysig

4 Mae cynghorau yn darparu nifer sylweddol o asedau newydd bob blwyddyn ar gyfer eu hardaloedd. Mae gwariant cyfalaf yn galluogi cynghorau i ddarparu amrywiaeth o wasanaethau i breswylwyr. Mae'n talu am yr adeiladau a'r tir a ddefnyddir i gynnal gwasanaethau, a'r offer a ddefnyddir i ddarparu'r gwasanaethau hynny. Felly, gwariant sy'n darparu'r lleoedd, y mannau a'r offer i gynghorau ddarparu gwasanaethau i breswylwyr ydyw.

5 Cyfeiriwn at ganlyniadau gwariant cyfalaf fel asedau. Gan fod cynghorau yn darparu amrywiaeth eang o wasanaethau, gall y math o asedau a brynir neu a adeiledir amrywio'n sylweddol. Gall cynghorau fod yn berchen ar asedau i ddarparu gwasanaethau sy'n ofynnol yn ôl y gyfraith, megis ysgolion, tai, neu lyfrgelloedd. Gallant fod yn berchen hefyd ar asedau i ddarparu gwasanaethau dewisol, megis canolfannau siopa, canolfannau hamdden, neu theatrau. Felly, mae gwariant cyfalaf yn dylanwadu ar y costau a'r incwm sydd ar gael i gynghorau. Mae'n allweddol gwneud hyn yn iawn fel bod cynghorau yn sicrhau gwerth am arian.

6 Ar hyn o bryd, mae cynghorau yn wynebu heriau ariannol sylweddol sy'n gwneud cyflawni prosiectau cyfalaf yn anodd. Mae'n golygu hefyd fod cyflawni gwerth am arian yn enwedig o bwysig.[2] Rydym yn cydnabod bod costau gwariant cyfalaf yn anodd eu cydbwyso â gwariant o ddydd i ddydd (a elwir yn wariant refeniw). Gall costau gynnwys costau llog benthyca arian neu gyfrannu at brosiectau o gyllidebau refeniw. Yn aml, gall gwariant refeniw helpu cynghorau i gyflawni rhai heriau'n gyflymach, gan gynnwys helpu i reoli'r galw am wasanaethau.[3] Yn nodweddiadol, gall prosiectau cyfalaf gymryd mwy o amser i'w cwblhau, a all eu gwneud yn anoddach eu cyfiawnhau wrth wynebu galw cynyddol am wasanaethau o ddydd i ddydd.

7 Fodd bynnag, gallai peidio â gwario arian ar gynlluniau cyfalaf arwain at gostau uwch dros amser. Er enghraifft, oherwydd costau cynnal a chadw uchel ar asedau hŷn yn hytrach nag adeiladu rhai newydd. Hefyd, gall chwyddiant mewn costau adeiladu olygu yr oedir costau gwariant yn fwy yn yr hirdymor. Gall olygu canlyniadau gwaeth hefyd os nad yw asedau cyfredol yn addas mwyach ar gyfer darparu gwasanaethau modern. Hefyd, gall hyn i gyd olygu costau uwch yn y dyfodol a rhoi pwysau ychwanegol ar sefyllfaoedd cyllidebol sydd eisoes yn heriol i gynghorau.

8 Mae cyflawni'r cydbwysedd hwn yn iawn yn anodd, ond mae'n bwysig er mwyn sicrhau gwerth am arian yn awr ac yn y tymor hwy. Rydym yn cydnabod ei bod yn anodd i gynghorau daro'r cydbwysedd hwn.

2 Disgrifiwn yr hyn y mae gwerth am arian yn ei olygu ym maes cynllunio cyfalaf yn **Arddangosyn 2**.

3 Rydym wedi adrodd ar y pwysau a'r gofynion refeniw yn ein hadroddiadau cynaliadwyedd ariannol yn ddiweddar. Roedd hyn yn cynnwys ar lefel leol ym mhob cyngor a'n crynodeb cenedlaethol a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2024.

Yr hyn a ganfuwyd gennym

9 Mae gan gynghorau hanes hir o gyflawni prosiectau cyfalaf arwyddocaol ac maent wedi gweithio'n galed i gynnal asedau yn wyneb pwysau ariannol cynyddol. Rydym yn cydnabod yr amgylchedd anodd y mae cynghorau yn gweithredu ynddo. Yn y cyd-destun hwn, gobeithiwn y bydd yr adroddiad hwn yn helpu cynghorau i fyfyrio ar eu trefniadau eu hunain ac i nodi cyfleoedd am welliannau pan fo hynny'n berthnasol.

10 Ar y cyfan, rydym wedi nodi rhai meysydd lle y credwn y gallai cynghorau fyfyrio ar y modd y gallent wella'r ffordd y maent yn cynllunio eu gwariant cyfalaf. Mae rhai o'r materion a nodwyd gennym yn ymwneud â'r modd y mae Llywodraeth Cymru yn dyrannu cyllid cyfalaf. Canfuom yr hyn a ganlyn:

- nid yw prosesau cyllido grant yn helpu'r cynghorau i gynllunio ar gyfer y tymor hwy neu i ddarparu gwerth am arian bob amser;
- yn gyffredinol, nid yw'r cynghorau wedi nodi canlyniadau arfaethedig cynlluniau cyfalaf yn glir;
- nid yw'r cynghorau yn nodi'n glir bob amser y rhesymau dros yr angen am wariant cyfalaf; ac
- nid yw adroddiadau ar wariant cyfalaf yn arfer yn canolbwyntio ar y gwerth am arian a gyflawnwyd o'r gwariant hwnnw.

Yr hyn a argymhellir gennym

11 Rydym yn argymell bod cynghorau yn adolygu eu gwaith cynllunio cyfalaf o'i gymharu â'n rhestr wirio. Mae'r rhestr wirio yn nodi agweddau allweddol ar gynllunio cyfalaf cadarn, ac mae'n cael ei llywio gan ein meini prawf archwilio. Yn rhan o hyn, rydym wedi argymell bod cynghorau yn canolbwyntio ar hyfforddiant i gynghorwyr wrth ymgymryd â gwaith cynllunio cyfalaf, gan sicrhau bod gwybodaeth am gyflwr asedau yn gyfredol, ac asesu effeithiolrwydd prosiectau cyfalaf yn rheolaidd.

12 Rydym hefyd yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu ei phrosesau ynghylch dyfarnu cyllid grant cyfyngedig.

Ffeithiau a ffigurau allweddol

£1.92 biliwn – cyfanswm gwariant cyfalaf cynghorau Cymru yn 2023-24.

83% – y gyfran o gyfanswm gwariant cyfalaf cynghorau Cymru yn 2023-24 ar adeiladau newydd, addasiadau ac adnewyddiadau.

£1.04 biliwn neu **54%** – cyfanswm y gwariant cyfalaf gan gynghorau a ariannwyd gan grantiau yn 2023-24 (prisiau Mehefin 2025).

Ers 2000-01, grantiau a fu'r **ffynhonnell fwyaf o gyllid** ar gyfer gwariant cyfalaf gan gynghorau.

£0.57 biliwn neu **30%** – cyfanswm y gwariant cyfalaf gan gynghorau a ariannwyd drwy fenthyca yn 2023-24 (prisiau Mehefin 2025).

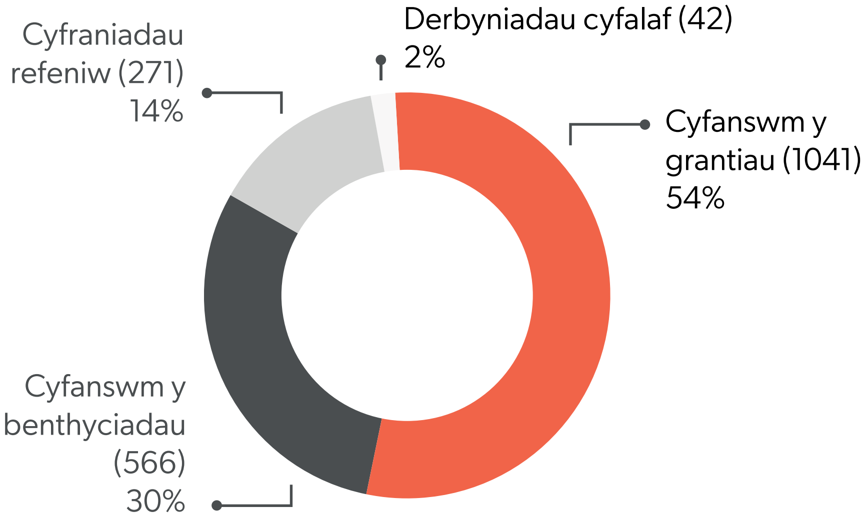
73% – y cynnydd termau real mewn benthyca ar gyfer gwariant cyfalaf gan gynghorau, ers y diwygiadau yn 2004-05.

Ein canfyddiadau

Prosesau ariannu grantiau

13 Grantiau yw'r prif fath o gyllid ar gyfer gwariant cyfalaf gan gynghorau. Rhwng 2000-01 a 2023-24, cynyddodd cyfran y gwariant cyfalaf gan gynghorau a ariannwyd gan grantiau o 45% i 54%. Fel y dengys **Arddangosyn 1**, grantiau cyfalaf oedd y mwyaf ymhlith y pedwar math o gyllid cyfalaf.[4] Mae hyn yn gwneud y prosesau gwneud cais am grantiau, a dyfarnu a monitro grantiau yn bwysig, er mwyn sicrhau y ceir gwerth am arian o wariant cyfalaf.

Arddangosyn 1: cyfanswm y gwariant cyfalaf gan gynghorau Cymru fesul y math o gyllid, 2023-24 (mewn miliynau o bunnoedd a phrisiau Mehefin 2025)



Ffynhonnell: Data Llywodraeth Cymru a ddadansoddwyd gan Archwilio Cymru

Nodiadau: Mae Archwilio Cymru wedi addasu'r data gwariant er mwyn ystyried effaith chwyddiant. Rhoddir y ffigurau ym mhrisiau mis Mehefin 2025, gan ddefnyddio data a ddarparwyd gan Drysorlys Ei Fawrhydi.

Mae cyfanswm y grantiau yn cynnwys grantiau gan Lywodraethau y DU a Chymru, cyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru, grantiau Ewropeaidd, grantiau gan y Loteri Genedlaethol, a grantiau gan ddatblygwyr. Gellir gweld y rhaniad rhwng y ffynonellau hyn wrth y ffynhonnell. Roedd grantiau y llywodraeth yn 91% o gyfanswm y grantiau yn 2023-24.

4 Esboniwn y gwahanol ffynonellau cyllido mewn mwy o gyd-destun yn **Atodiad 2**.

Gall amseru cyllid grant ei gwneud yn anodd i gynghorau gynllunio i sicrhau gwerth am arian dros yr hirdymor

14 Mae'r amser sydd gan gynghorau i gynllunio sut i ddefnyddio grantiau cyfalaf wedi lleihau ers y pandemig. Dywedir gwerth eu grantiau cyfalaf anghyfyngedig wrth gynghorau bob blwyddyn yn rhan o setliad y llywodraeth leol. Mae hon yn gyfran gymharol fach o gyfanswm y grantiau cyfalaf. Cyfanswm gwerth grant cyfalaf anghyfyngedig 2023-24 oedd £95 miliwn ym mhrisiau mis Mehefin 2025 – 9% o gyfanswm y cyllid grant. Mae'r setliad hefyd yn cynnwys cyllid refeniw.

15 Cyn y pandemig, roedd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi'r setliad dros dro ym mis Hydref yn nodweddiadol ac yn ei gwblhau ym mis Rhagfyr. Ers 2019, mae'r amserlenni hyn wedi symud i fis Rhagfyr a mis Chwefror neu fis Mawrth, yn y drefn honno. [5] Mae hyn yn lleihau'r amser sydd gan gynghorau i gynllunio eu gwariant, oherwydd bod yn rhaid iddynt gymeradwyo cyllideb refeniw cytbwys erbyn mis Mawrth bob blwyddyn, i bennu lefelau'r Dreth Gyngor ar gyfer y flwyddyn ariannol newydd. Gall leihau hefyd faint o amser sydd gan gynghorwyr i graffu ar gynlluniau gwariant cyfalaf arfaethedig.

16 Gall amseru a chymhlethdod cyllid grant cyfyngedig ar gyfer prosiectau cyfalaf hefyd ei gwneud yn anodd i gynghorau sicrhau gwerth am arian. Yn aml, mae Llywodraeth Cymru yn darparu grantiau ychwanegol neu gynnydd yn swm y grantiau yn agos at ddiwedd y flwyddyn ariannol. Yn aml, mae angen i gynghorau wario'r grantiau yn ystod y flwyddyn ariannol honno. Yn aml, mae hyn oherwydd bod cronfeydd ar gael oherwydd tanwariant mewn meysydd eraill yn Llywodraeth Cymru.

17 Clywsom bryderon tebyg gan gynghorau bod Llywodraeth y DU hefyd yn darparu cyllid ar rybudd cymharol fyr weithiau. Gall hyn olygu cynnydd sylweddol a heb ei gynllunio mewn cyllid i gynghorau, a all arwain at ddull tymor byr neu oportiwnistaidd. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd i gynghorau gynllunio i gyflawni buddion hirdymor a chynllunio i integreiddio eu gwariant ar draws adrannau a chyda chyrff cyhoeddus eraill.

18 Mae hyn yn golygu bod cynghorau yn llai tebygol o ddefnyddio'r cyllid hwn mewn ffordd sy'n cynyddu'r gwerth am arian gymaint â phosibl dros y tymor hwy, ac mae'n bosibl nad hynny yw'r defnydd gorau o arian cyhoeddus. Nodwn yr hyn y mae gwerth am arian yn ei olygu ym maes cynllunio cyfalaf yn **Arddangosyn 2** isod.

5 Nodwn ragor o fanylion am y broses setlo yn ein hadroddiad cynaliadwyedd ariannol cenedlaethol a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2024.

Arddangosyn 2: Gwerth am arian mewn cynllunio cyfalaf

Yr hyn y mae gwerth am arian yn ei olygu mewn cynllunio cyfalaf

Mae gwerth am arian yn ymwneud â p’un a yw arian yn cael ei ddefnyddio i gyflawni’r canlyniadau arfaethedig am y pris gorau. Fe’i cysylltir yn gyffredin ag egwyddorion darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd. Rydym wedi crynhoi’r rhain fel:

- darbodaeth – Cael y fargen iawn drwy sicrhau’r mewnbynnau angenrheidiol, er mwyn helpu i gyflawni’r canlyniadau arfaethedig, am y gost isaf posibl
- effeithlonrwydd – Gwneud pethau’n iawn drwy fanteisio gymaint â phosibl ar y mewnbynnau, er mwyn cynhyrchu allbynnau sydd wedi eu cynllunio i gyflawni’r canlyniadau arfaethedig
- effeithiolrwydd – Cael y canlyniadau iawn drwy gyflawni’r canlyniadau arfaethedig ar gyfer y tymor byr a’r tymor hwy

Felly, yn ogystal ag ymwneud â chostau yn unig, mae gwerth am arian yn ymwneud ag ansawdd ac effeithiolrwydd y gwasanaeth a ddarperir am yr arian a warir. Ar gyfer cynllunio cyfalaf, mae hyn yn golygu bod cynghorau yn sicrhau bod ganddynt yr asedau iawn, yn y lle iawn, yn y cyflwr iawn, ac am y gost iawn.

Ffynhonnell: Archwilio Cymru

19 Ar brosiectau sydd eisoes wedi eu cynllunio y mae effaith allweddol cyllid grant cyfyngedig sydd ar gael ar fyr rybudd. Gall cyllid newydd amharu ar brosiectau cyfredol, oherwydd bod rhaid i swyddogion gydbwyso’r broses o reoli cyflawniad prosiectau presennol â gwneud cais am gyllid newydd a’i wario. Oherwydd bod cyllid yn dod ar gael yng nghanol y flwyddyn yn aml, gall annog pwyslais ar gynllunio tymor byr yn hytrach na chynllunio tymor hwy.

20 Hefyd, nid yw dyfarniadau cyllid blynyddol gan Lywodraeth Cymru yn helpu cynghorau i ganolbwyntio ar gynllunio tymor hwy. Dim ond lefel y cyllid cyfalaf anghyfyngedig y bydd ganddynt ar gyfer y flwyddyn ganlynol ym mhob setliad blynyddol y mae cynghorau yn ei gwybod. Mae hyn yn golygu mai dim ond yn y tymor byr y gallant gynllunio gyda sicrwydd. Mae cynghorau yn credu bod hyn yn gwneud cynllunio tymor canolig i hirdymor yn anodd ac yn eu hannog i ganolbwyntio ar y tymor byr. Dywedodd swyddogion wrthym eu bod yn teimlo bod hyn yn cyfyngu ar y gwerth am arian y gall cynghorau ei gael o gynllunio cyfalaf. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn gallu dyfarnu cyllid dros sawl blwyddyn, a'i bod yn gwneud hynny. Ond gwnaethant esbonio bod angen cydbwyso hyn rhwng ymrwymiadau ariannu, blaenoriaethau gweinidogol, a lleihau'r baich gweinyddol.

21 Fodd bynnag, mae rhai cynghorau wedi gwneud rhagdybiaethau am lefel y cyllid yn y dyfodol i lywio eu cynlluniau cyfalaf. Gall hyn helpu cynghorau i gynllunio sut i wneud y defnydd gorau o wariant cyfalaf dros gyfnod hwy.

22 Trwy ddyfarnu cyllid yn hwyr yn y flwyddyn ariannol, mae Llywodraeth Cymru yn peri risg o beidio â chynyddu swm cyffredinol y gwariant cyfalaf yn ystod yr un flwyddyn. Yn nodweddiadol, mae amodau grant yn ei gwneud yn ofynnol i gyngor wario cronfeydd cyn diwedd y flwyddyn ariannol. Mae hyn yn golygu bod pwysau sylweddol i gynllunio a gwario'r cronfeydd hynny neu fod perygl o golli'r cyllid. Gall hyn annog cynghorau i ddefnyddio cyllid grant ar brosiectau yr oeddent i fod i'w hariannu mewn ffordd arall. Er enghraifft, drwy fenthyca yn lleol neu gyfraniadau refeniw. Yn yr un modd, gallai cynghorau benderfynu benthyca neu ddefnyddio cyfraniadau cyllideb refeniw yn ystod blwyddyn yn y dyfodol yn lle hynny.

23 Mae Llywodraeth Cymru wedi cymryd camau i atal rhywfaint o gyllid lleol rhag cael ei ddisodli gan grantiau cyfalaf cyfyngedig. Ond mae hyn wedi cynyddu'r gwaith y mae angen i gynghorau ei wneud i wneud cais amdano. Mae rhai cynlluniau, megis Menter Benthyca Llywodraeth Leol, yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau ddangos nad ydynt wedi disodli cyllid lleol a sut y bydd y cyllid yn cael ei ddefnyddio ar gyfer prosiectau ychwanegol. Er bod hyn yn helpu i sicrhau bod y gwariant cyfalaf cyffredinol yn cynyddu, disgrifiodd rhai swyddogion y broses ymgeisio fel un sy'n cymryd llawer o amser.

24 Mae rhai o'r materion a nodir uchod yn awgrymu y byddai gweithio'n agosach a dealltwriaeth rhwng llywodraeth leol a llywodraeth genedlaethol yn fuddiol i'r ddwy. Mae ein gwaith maes yn awgrymu bod posibilrwydd o wella dealltwriaeth y naill o safbwyntiau y llall. Er enghraifft, ystyrir bod y dyddiadau cau ar gyfer rhai ceisiadau grant yn afrealistig, yn enwedig mewn rhai cynghorau llai.

25 Hefyd, mae dryswch weithiau ynghylch y gwahaniaethau rhwng rheolau cyllido a rheolau cyfrifyddu rhwng llywodraeth leol a llywodraeth genedlaethol. Ni ddeellir y gwahaniaethau hyn yn eang y tu allan i'r timau cyllid priodol. Mae'n bwysig deall safbwyntiau pob sector yn dda er mwyn helpu i sicrhau bod cyllid yn cael ei ddefnyddio i gael y gwerth gorau am arian. Mae hyn yn cynnwys effaith bosibl prosesau cyllido ar waith cynllunio ariannol a'r broses o ddarparu gwasanaethau.

Nid yw cyllid grant cyfyngedig i gynghorau yn cael ei gydlynu ar draws Llywodraeth Cymru

26 Mae grantiau yn ffordd y gall Llywodraeth Cymru helpu i weithredu ei hagenda bolisi a chyflawni ei hamcanion llesiant. Felly, mae Llywodraeth Cymru yn cysylltu ei chyllid â'i blaenoriaethau yn aml. Mater i Lywodraeth Cymru yw gosod ei pholisïau ei hun wrth benderfynu sut mae'n dyrannu cyllid grant. Yna mae'r Senedd yn gyfrifol am gymeradwyo'r modd y dyrennir cyllid ac am ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

27 Mae Llywodraeth Cymru yn dyfarnu grantiau cyfyngedig o wahanol bortffolios gweinidogol. Nid yw'n cydlynu ei datblygiad nac yn dyfarnu grantiau i gynghorau yn ganolog. Rhan noddi Llywodraeth Cymru sy'n dyfarnu pob grant. Gall hyn olygu gwahanol ofynion ymgeisio, o ran achos busnes, a monitro. Nod hyn yw galluogi cynlluniau i gael eu cynllunio'n hyblyg i gyflawni'r nodau polisi perthnasol.

28 Hefyd, mae hyn yn golygu weithiau y gellir cyfuno grantiau i gyflawni prosiect sydd â nodau polisi lluosog. Yn aml, mae gan brosiectau cyfalaf gyllidebau sy'n fwy na maint y grantiau unigol, ac felly mae angen i gynghorau gyfuno grantiau i'w cyflawni nhw. Fodd bynnag, gall hyn ei gwneud yn anodd ac yn gymhleth i gynghorau ddefnyddio grantiau. Yn enwedig ar gyfer prosiectau efallai fod angen sawl grant i'w cyflawni, a allai fod â gwahanol amserlenni a phrosesau ymgeisio.

29 Mae Llywodraeth y DU wedi gosod dull achos busnes y mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru ei ddilyn. Gelwir hyn y llyfr gwyrdd. Mae'r llyfr gwyrdd yn nodi sut y dylid gwerthuso prosiectau, gan nodi costau, buddion a chyfaddawdau er mwyn cyflawni amcanion. Mae'n mabwysiadu model 'pum achos' ar gyfer achosion busnes. Esboniodd swyddogion Llywodraeth Cymru mai dyma'r model y dylid ei gymhwyso i bob grant, ac eithrio mewn rhai amgylchiadau, megis atgyweirio yn sgil llifogydd. Er gwaethaf hyn, dywedodd cynghorau wrthym fod prosesau yn amrywio ar gyfer gwahanol grantiau, ac weithiau fod graddfa'r gofynion yn amrywio'n sylweddol ac nad ydynt o reidrwydd yn gymesur â'r cyllid sydd ar gael.

30 Rydym yn cydnabod pwysigrwydd sicrhau bod cyllid grant yn cael ei wario yn unol â nodau polisi a bod gwariant yn cael ei fonitro, gan roi cyfrif amdano yn briodol. Fodd bynnag, mae'n bwysig bod y prosesau hyn yn gymesur er mwyn sicrhau bod y defnydd o gyllid grant cyfalaf yn sicrhau gwerth am arian. Clywsom bryderon gan rai swyddogion cyngor fod cymhlethdod y broses ymgeisio yn gwneud iddynt gwestiynu gwerth ymgeisio am rai grantiau.

31 Clywsom bryderon hefyd nad yw'r rhesymeg dros wahanol reolau ymgeisio am grantiau cyfyngedig bob amser yn glir. Er enghraifft, defnyddio cynigion cystadleuol ar gyfer grantiau atal llifogydd yn hytrach na dull ar sail risg. Mae dull presennol Llywodraeth Cymru yn caniatáu hyblygrwydd i gyflawni amcanion polisi. Ond mae perygl o hyd nad yw prosesau ymgeisio yn helpu cynghorau, ac felly Llywodraeth Cymru, i gael y gwerth gorau am arian.

32 Nid oes gan gynghorau ddull achos busnes cyson ychwaith. Rhannodd rhai cynghorau eu dulliau â ni, sy'n amrywio o ran dyfnder a chwmpas. Yn gyffredinol, nid yw achosion busnes cynghorau yn dilyn y model 'pum achos' yn glir. Yn aml, mae hyn yn golygu bod prosiectau yn debygol o fod angen achosion busnes lluosog ar gyfer defnydd mewnol ac allanol. Mae'r angen i lunio achosion busnes lluosog yn annhebygol o fod yn ddull effeithlon ac mae'n debygol o leihau'r gwerth am arian a enillir o wario cyfalaf.

33 Er bod Llywodraeth Cymru wedi cymryd camau i safoni rhannau o'i phrosesau grant cyfyngedig, mae ei gofynion achos busnes ar gyfer grantiau yn amrywio. Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu dogfennau a phrosesau safonol ar gyfer rhai o'r grantiau y mae'n eu cynnig. Fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o'r gwaith hwn wedi canolbwyntio ar grantiau refeniw. Mae hyn yn golygu bod posibilrwydd o ddryswch os yw gwahanol rannau o Lywodraeth Cymru yn defnyddio termau gwahanol i fodloni gofynion y llyfr gwyrdd. Gallai mwy o gysondeb yn y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn dyfarnu grantiau leihau'r risg o ddyblygu a helpu cynghorau i ddatblygu dealltwriaeth glir o'r gofynion ar gyfer cael gafael ar grantiau. Mae'n bosibl y gall hyn wella effeithlonrwydd, ac felly, gwerth am arian.

Weithiau mae cynghorau yn gwneud cais am gyllid grant cyfyngedig i gyflawni prosiectau nad ydynt yn adlewyrchu eu blaenoriaethau lleol

34 Yn gyfan gwbl neu'n rhannol, grantiau sy'n ariannu'r rhan fwyaf o'r gwariant cyfalaf a wneir gan gynghorau. Gall hyn olygu bod cynghorau yn cael gafael ar grantiau, hyd yn oed os nad yw'n helpu i gyflawni blaenoriaethau lleol. Dywedodd rhai swyddogion eu bod yn teimlo eu bod yn 'gorfod' gwneud cynnig am grantiau, fel bod eu cyngor yn derbyn cyfran, hyd yn oed pan nad yw o fudd sylweddol i'w hardal. Clywsom enghreifftiau o fuddsoddiad mewn ardaloedd lle'r oedd swyddogion yn canfod nad oedd llawer o fudd lleol.

35 Mater polisi i'w benderfynu gan Lywodraeth Cymru yw'r modd y mae cyllid grant cyfalaf yn cael ei ddosbarthu. Fodd bynnag, gall y system bresennol ysgogi dull oportiwnistaidd yn hytrach na strategol o gynnig am grantiau. Mae hyn yn peri risg y bydd cynghorau yn defnyddio cyllid cyfalaf mewn ffyrdd nad yw wedi ei haddasu i'w hardaloedd lleol ac sydd felly yn llai tebygol o ddiwallu anghenion lleol a nodir.

36 Rydym wedi cynnwys y canfyddiadau hyn i dynnu sylw at risgiau y bydd cynghorau a Llywodraeth Cymru yn gallu sicrhau gwerth am arian. Nid ydym yn beirniadu cynghorau am gael gafael ar y cyllid sydd ar gael i wneud gwelliannau i'w hardal leol na Llywodraeth Cymru am ddefnyddio grantiau i helpu i gyflawni ei hagenda bolisi. Fodd bynnag, mae hyn yn pwysleisio pwysigrwydd sicrhau bod goblygiadau posibl gwerth am arian prosesau cyllido grant yn cael eu hystyried.

Cynlluniau cyfalaf cynghorau

37 Mae cynghorau ledled Cymru yn cyflawni cannoedd o brosiectau cyfalaf bob blwyddyn. Yn 2023-24, £1.92 biliwn oedd cyfanswm y gwariant gan gynghorau (ar sail prisiau mis Mehefin 2025). Mae hyn yn dangos swm y prosiectau y mae cynghorau wedi eu cyflawni'n llwyddiannus. Mae hefyd yn tynnu sylw at faint o arian cyhoeddus y mae cynghorau yn ei wario a'r angen i gael y gwerth gorau am arian ohono. Mae cynlluniau a strategaethau cyfalaf yn ffordd y gall cynghorau nodi sut maent yn bwriadu cyflawni gwerth am arian o'u gwariant cyfalaf.

Mae cynlluniau cyfalaf cynghorau yn canolbwyntio ar sicrhau eu bod yn dilyn rheolau benthyca yn hytrach na gosod gweledigaeth strategol ar gyfer eu gwariant cyfalaf

38 Gall prosiectau cyfalaf gymryd sawl blwyddyn, bod yn gymhleth, ac o faint sylweddol. Mae hyn yn golygu bod cynllunio i wario ar yr adeg iawn, am y rhesymau iawn, ac am y gost iawn yn hanfodol i gyflawni gwerth am arian. Ar hyn o bryd, nid yw cynghorau bob amser yn dangos sut maent yn meddwl am hyn yn eu cynlluniau cyfalaf.

39 Nid yw cynlluniau cyfalaf cynghorau yn cynnwys dealltwriaeth fanwl o'u sefyllfa strategol. Yn hytrach, mae cynlluniau'n canolbwyntio'n bennaf ar alluogi cynghorau i fenthyg arian i gyllido gweithgareddau. Mae cynghorau yn defnyddio eu cynlluniau cyfalaf neu eu strategaethau i ddangos sut maent yn cydymffurfio â'r Cod Materion Ariannol (y Cod). Mae'r gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau gydymffurfio â'r cod i allu benthyca arian.[6] Er enghraifft, mae'n gofyn i gynghorau feddwl yn yr hirdymor wrth wneud penderfyniadau a chanolbwyntio ar gyflawni amcanion y mae'r cyngor wedi eu gosod iddo ei hun.

40 Tymor byr eu natur yw cynlluniau cyfalaf fel arfer. Yn nodweddiadol, mae cynghorau yn cyhoeddi eu cynlluniau cyfalaf yn flynyddol yn rhan o'r broses o osod cyllideb. Fel arfer, maent hefyd yn cyhoeddi eu rhestr o brosiectau ar gyfer y flwyddyn ganlynol ar yr un pryd. Mae hyn yn golygu bod gan gynlluniau bwyslais cymharol byrdymor ac yna maent yn cael eu hadolygu bob blwyddyn. Gall cynllunio ar gyfer y tymor hwy ddangos sut mae'r Cod wedi ei gymhwyso yn ogystal â helpu cynghorau i sicrhau eu bod yn cydbwyso ffactorau tymor byr a hirdymor i gyflawni gwerth am arian.

6 Esbonnir gofynion y Cod Materion Ariannol yn **Atodiad 2**.

41 Mae gan bob cyngor strategaeth gyfalaf. Fodd bynnag, er bod rhai yn cynnwys gweledigaeth strategol, roedd y mwyafrif yn canolbwyntio ar y cynnwys lleiaf sy'n ofynnol gan y Cod. Mae hyn yn golygu y gallai'r mwyafrif o'r cynghorau fod yn colli cyfle i osod cyfeiriad strategol clir ar gyfer eu buddsoddiadau cyfalaf. Gall cyfeiriad strategol helpu'r cyngor i ddatblygu prosiectau sy'n cyfrannu at amcanion a nodau a rennir.

Nid yw cynghorau yn dangos yn glir sut mae eu cynlluniau cyfalaf yn cefnogi'r broses o gyflawni eu hamcanion llesiant

42 Nid yw'n glir sut mae cynghorau yn sicrhau bod eu cynlluniau cyfalaf yn eu helpu i gyflawni eu hamcanion llesiant. Rhaid i bob cyngor osod amcanion llesiant yn ôl y gyfraith. Mae amcanion llesiant yn darparu cyfeiriad strategol ar gyfer blaenoriaethau lleol, yn ogystal â dangos sut mae cynghorau yn cyfrannu at y nodau llesiant cenedlaethol. Nid yw cynghorau yn nodi sut y bydd eu cynlluniau cyfalaf yn eu helpu i gyflawni'r amcanion hyn. Mae'r mwyafrif o'r cynlluniau yn sôn am amcanion llesiant a bod y cynlluniau yn cefnogi'r broses o'u cyflawni, ond mae diffyg manylion i ddangos sut y byddant yn gwneud hyn. Gallai hyn gynyddu'r risg y bydd cynghorau yn cymeradwyo prosiectau nad ydynt yn eu helpu i gyflawni eu hamcanion, neu, ar y gwaethaf, yn rhwystro eu cynnydd.

43 Cwestiynodd rhai cynghorau a oedd angen cysylltu cynlluniau cyfalaf yn fanwl ag amcanion llesiant. Yn eu barn nhw, roedd eu cynllun corfforaethol yn darparu cyfeiriad strategol ac felly nid oedd angen cynnwys y manylion hyn mewn cynlluniau cyfalaf. Fodd bynnag, heb ddangos sut maent yn bwriadu i wariant cyfalaf gefnogi eu hamcanion corfforaethol ehangach, mae'n anodd iddynt wybod a ydynt yn cyflawni gwerth am arian.

44 Nid yw cynghorau yn dangos yn glir bob amser sut mae prosiectau cyfalaf unigol yn cefnogi'r broses o gyflawni eu hamcanion llesiant. Mae rhai cynghorau yn nodi sut mae prosiectau cyfalaf yn cefnogi amcanion strategol, ond yn gyffredinol, nid ydynt yn esbonio'n fanwl sut y byddant yn gwneud hyn. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd i gynghorau wybod a yw/sut mae prosiectau cyfalaf unigol yn eu cefnogi i gyflawni eu hamcanion llesiant, a chan hynny, yn sicrhau gwerth am arian. Mae hyn hefyd yn lleihau'r cyfle i gynghorwyr graffu ar y rhesymeg dros brosiectau.

45 Mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy yn dangos yn glir sut mae prosiectau cyfalaf unigol yn cysylltu â'i amcanion strategol. Mae'r Cyngor yn cyhoeddi achos busnes ar gyfer pob prosiect arfaethedig yn ei gynllun cyfalaf blynyddol (**Arddangosyn 3**). Mae'r achosion busnes yn cael eu cyhoeddi a'u hadrodd i gynghorwyr hefyd fel y gallant graffu arnynt. Mae hyn yn helpu cynghorwyr i graffu ar effaith arfaethedig gwariant cyfalaf.

Arddangosyn 3: enghraifft o ymarfer diddorol

Achosion busnes cyfalaf Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy

Ar gyfer pob prosiect arfaethedig, mae Cyngor Conwy yn cwblhau profforma achos busnes sy'n cynnwys:

- disgrifiad o'r prosiect a sut mae'n cefnogi gwasanaethau;
- y pum prif ganlyniad a fwriedir o'r cynnig;
- sut mae'r cynnig yn cysylltu â chanlyniadau ei gynllun corfforaethol;
- dewisiadau eraill a ystyriwyd yn lle'r cynnig;
- effaith y cynnig ar risgiau corfforaethol a newid hinsawdd;
- sut mae'r cynnig yn dangos y pum ffordd o weithio a amlinellir yn Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015;
- goblygiadau cyflawni'r cynnig; a
- gwybodaeth ariannol allweddol megis costau cyfalaf ymlaen llaw a chostau refeniw parhaus.

Ffynhonnell: Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy

Nid yw cynghorau yn esbonio'n glir eu nodau cynllunio cyfalaf

46 Nid yw cynlluniau cyfalaf cynghorau yn nodi'n glir y nodau a'r amcanion y mae cynghorau yn ceisio eu cyflawni o'u gwariant cyfalaf. Er bod swyddogion a chynghorwyr yn gallu disgrifio'n gliriach yr hyn a welsant fel uchelgais cynllunio cyfalaf eu cyngor yn ystod cyfweliadau. Mae cynlluniau cynghorau ar gyfer cynllunio cyfalaf yn amrywio'n sylweddol. Mae rhai cynghorau yn canolbwyntio'n bennaf ar gynnal a chadw yn unig, oherwydd diffyg cronfeydd, ac mae eraill yn disgrifio pwyslais yn bennaf ar ddatblygu asedau newydd yn unig. Disgrifiodd ychydig eraill eu huchelgais o wneud y ddau ar raddfa sylweddol.

47 Mae amrywiaeth o fanteision sydd hefyd yn deillio o osod nodau ac amcanion clir. Maent yn cynnwys:

- cysoni cynlluniau cyfalaf â chynlluniau a strategaethau eraill sydd gan gynghorau a'u partneriaid ar waith. Gallai hyn gynnwys, er enghraifft, strategaethau digidol neu gynllunio'r gweithlu.
- cysoni cynlluniau cyfalaf ag unrhyw dargedau ariannol ar gyfer cynhyrchu derbyniadau cyfalaf neu ddangosyddion ariannol eraill.
- gosod cyfeiriad clir i swyddogion a chynghorwyr ynghylch yr hyn y mae'r cyngor yn ceisio ei gyflawni. Mae hyn yn helpu i ddarparu fframwaith i swyddogion ddatblygu cynigion ac i gynghorwyr graffu ar gynigion a gwneud penderfyniadau.
- helpu i fod yn glir ynghylch pam mae prosiectau unigol wedi eu cynnwys yn y cynllun cyfalaf a sut maent yn cefnogi'r nodau a'r amcanion cyffredinol.

48 Mae tensiwn posibl i gynghorwyr sy'n gwneud penderfyniadau ar gynlluniau cyfalaf wrth gydbwyso anghenion eu hardal leol ac ardal y cyngor. Rydym yn cydnabod y bydd tensiynau a blaenoriaethau sy'n cystadlu mewn cysylltiad â chyllid cyfalaf bob amser, yn enwedig yn ystod cyfnod o gyfyngiadau ariannol sylweddol. Rydym hefyd yn cydnabod mai mater i gynghorwyr yw penderfyniadau ar sut i ddyrannu cyllidebau mewn cynghorau. Fodd bynnag, mae blaenoriaethau sy'n cystadlu yn atgyfnerthu'r angen i gynghorau osod canlyniadau arfaethedig clir ar gyfer eu cynlluniau cyfalaf, er mwyn helpu i sicrhau bod gwariant yn canolbwyntio ar sicrhau'r gwerth gorau am arian dros ardal y cyngor yn ei chyfanrwydd.

Nid yw cynghorau yn nodi’n glir sut y byddant yn cyflawni gwerth am arian yn eu cynlluniau

49 Mae’r Cod Materion Ariannol yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau ystyried gwerth am arian wrth gynllunio yr hyn y byddant yn ei fenthyca. Er bod rhai cynlluniau yn cyfeirio at yr angen i sicrhau gwerth am arian, mae pob cynllun bron yn methu â nodi sut mae cynghorau yn bwriadu ei gyflawni. Mae hyn yn cynyddu’r risg y bydd cynghorau naill ai’n methu â sicrhau gwerth am arian, neu’n gwybod a ydynt yn sicrhau gwerth am arian, wrth i’r cynlluniau gael eu cyflawni.

50 Mae Cyngor Bro Morgannwg yn cynnwys adran yn ei strategaeth gyfalaf sy’n nodi sut y bydd yn cyflawni gwerth am arian. Mae’n nodi’r trefniadau y bydd yn eu defnyddio i wneud hyn, megis ei strategaeth gaffael a’i fethodoleg rheoli prosiectau. Gallai bod yn glir ynghylch y trefniadau sydd eu hangen helpu i leihau’r risg na fydd y cyngor yn sicrhau gwerth am arian.

Y sylfaen dystiolaeth ar gyfer cynlluniau cyfalaf

51 Mae penderfyniadau gwybodus ar wariant cyfalaf yn allweddol i helpu cynghorau i gyflawni gwerth am arian. Gall hyn gynnwys ystyried amrywiaeth o ffactorau, megis cyflwr asedau cyfredol, cyfrifoldebau statudol, technoleg newydd neu dueddiadau demograffig a disgwyliadau’r cyhoedd. Mae’n anodd cydbwyso’r holl ffactorau hyn, ac mae llawer o dueddiadau yn y dyfodol nad ydynt yn rhwydd eu rhagweld. Fodd bynnag, gall ystyried y ffactorau hyn helpu cynghorau i gynllunio ar gyfer y tymor hwy a sicrhau bod gwariant cyfalaf yn canolbwyntio ar angen.

Yn gyffredinol, nid oes gan gynghorau ddealltwriaeth gynhwysfawr o gyflwr eu holl asedau

52 Mae deall cyflwr asedau yn ffynhonnell allweddol o dystiolaeth ar gyfer llywio cynlluniau cyfalaf. Dylai ddylanwadu ar benderfyniadau ar ba asedau i'w cynnal, eu hatgyweirio, eu disodli a'u gwaredu. Mae Archwilio Cymru a'i ragflaenwyr wedi tynnu sylw at hyn yn y gorffennol.[7] Ym 1988, argymhellodd y Comisiwn Archwilio fod cynghorau yn mesur cyflwr eu hasedau er mwyn cynllunio i'w cynnal a'u cadw. Ailadroddodd y canfyddiadau hyn yn 2000.[8] Dadleuodd hefyd dros yr angen i gynghorau wybod y gwerth am arian yr oedd eiddo y cyngor yn ei gyflawni. Yn yr un modd, rydym hefyd wedi adrodd yn ddiweddar fod angen i gynghorau wybod beth yw cyflwr eu hasedau fel y gallant gynllunio i gael y gwerth mwyaf am arian ohonynt dros yr hirdymor.[9]

53 Mae lefel y pryder am gyflwr asedau yn amrywio fesul cyngor. Clywsom rai pryderon ynghylch asedau allweddol yn heneiddio yn gyffredinol. Mae hyn yn cynnwys y rhai sy'n eiddo i gynghorau yn ogystal â'r rhai y maent yn dibynnu arnynt sy'n eiddo i drydydd partïon. Roedd y pryderon yn canolbwyntio ar y risg nad yw graddfa'r mater wedi ei hasesu'n llawn, er mwyn galluogi asedau i gael eu cynnal neu eu disodli. Mae Comisiwn Seilwaith Cenedlaethol y DU (UKNIC) yn nodi bod asedau allweddol yn fwyfwy agored i risgiau o ganlyniad i oedran a newid hinsawdd.[10] Galwodd am gynnal asedau yn well ac adnewyddu asedau, yn ogystal â gwneud penderfyniadau tymor hwy.

54 Er gwaethaf y pryderon hyn, nid yw cynghorau wedi cwblhau arolygon o gyflwr yr asedau ar gyfer y mwyafrif o'u hasedau. Er bod llawer o gynghorau wedi dweud y byddant yn cwblhau arolygon, nid ydynt wedi gwneud hynny eto, neu byddant yn gwneud hynny yn rhan o gynllun amlflwyddyn. Yn hytrach, mae cynghorau yn dibynnu'n gyffredinol ar farn eu swyddogion ystadau i gael gwybod am gyflwr eu hasedau er mwyn llywio cynlluniau cynnal a chadw. Mae hyn yn peri risgiau, gan gynnwys y ddibyniaeth sylweddol ar wybodaeth a phrofiad unigolion allweddol. Mae hefyd yn golygu efallai na fydd gwybodaeth am gyflwr asedau yn gynhwysfawr neu'n gyson. Mae'r diffyg gwybodaeth gynhwysfawr am gyflyrau asedau yn golygu nad yw cynlluniau cyfalaf yn cael eu llywio'n dda yn gyffredinol.

7 Gwnaeth y Comisiwn Archwilio archwilio cynghorau a rhai cyrff cyhoeddus eraill yng Nghymru cyn datganoli.
8 Y Comisiwn Archwilio, Hot Property, Ebrill 2000
9 Archwilio Cymru, Llamu Ymlaen, Medi 2023
10 UKNIC, Second National Infrastructure Assessment, Hydref 2023

55 Yn gyffredinol, mae gan gynghorau well dealltwriaeth o gyflwr eu hysgolion a'u ffyrdd nag asedau eraill. Oherwydd cefnogaeth Llywodraeth Cymru y mae hyn. Ariannodd Llywodraeth Cymru arolygon i roi darlun cyson o gyflwr adeiladau ysgol. Mae hyn yn ei gwneud yn bosibl i gymharu cyflyrau ac amcangyfrifon o gostau. Dilynwyd dull tebyg gyda rhai ffyrdd hefyd. Ar y cyfan, mae hyn yn golygu bod cynlluniau cynnal a chadw ar gyfer ffyrdd ac ysgolion wedi eu llywio'n well na meysydd gwasanaeth eraill.

56 Mae llawer o gynghorau yn bwriadu cynnal arolygon o gyflwr asedau. Mae arolygon yn weithred gyffredin wrth reoli asedau a chynlluniau cyfalaf. Mae rhai cynghorau eisoes wedi dechrau'r broses hon ac yn ei defnyddio i arwain prosiectau yn y dyfodol (**Arddangosyn 4**). Mae'r enghreifftiau hyn yn dangos y gall gwybodaeth am gyflwr asedau helpu hefyd i lywio newid mewn gwasanaethau neu brosiectau trawsnewid.

Arddangosyn 4: enghraifft o ymarfer diddorol

Cyngor Sir Powys

Mae'r Cyngor wedi dechrau rhaglen arolwg treigl o'i asedau. Bydd yr arolygon yn rhannu canfyddiadau â'u prosiect trawsnewid. Mae hyn yn golygu y bydd gwybodaeth am gyfalaf yn cael ei defnyddio gyda ffactorau cyflawni a gwybodaeth ariannol i wneud penderfyniadau.

Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf

Mae'r Cyngor wedi arolygu ei gartrefi gofal mewnol. Mae wedi defnyddio hyn i adolygu eu cyflwr a'u potensial i newid. Mae hyn wedi llywio ei benderfyniadau am ddyfodol ei ddarpariaeth gofal cymdeithasol.

Ffynhonnell: Cyngor Sir Powys a Chyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf

57 Mae gwybodaeth am gyflwr asedau hefyd yn helpu cynghorau i sicrhau bod eu cyfrifon ariannol yn gywir. Mae'n ofynnol i gynghorau sicrhau bod gwerth yr asedau a gofnodir yn eu cyfrifon yn berthnasol gywir. Mae hyn yn golygu gwybod pa effaith y gall unrhyw ddifrod neu newid defnydd ei gael ar eu gwerth. Er enghraifft, pan fo angen ailosod to ysgol, gallai hyn olygu bod angen amharu ar werth adeilad yr ysgol. Mae cynnal dealltwriaeth dda o gyflwr asedau yn helpu cynghorau i sicrhau bod gwerth teg asedau yn cael ei gofnodi.

Nid yw cynlluniau cyfalaf yn nodi’n glir effeithiau polisïau cenedlaethol a sut mae hyn wedi eu siapio

58 Gall amcanion a pholisïau cenedlaethol gael dylanwadau amrywiol ar gynlluniau cyfalaf lleol. Mae’n amlwg o’n cyfweliadau bod swyddogion yn gwybod am y dylanwad y gall polisïau cenedlaethol ei gael ar gynlluniau cyfalaf. Mae hyn yn cynnwys:

- newidiadau i Safonau Ansawdd Tai Cymru ar gyfer cynghorau sydd â thai cyngor;
- y gofyniad i ddarparwyr gofal cymdeithasol plant fod yn rhai nid-er-elw a allai ofyn am newidiadau yn y ddarpariaeth fewnol;
- y targed o gyflawni sector cyhoeddus sero net mewn allyriadau carbon erbyn 2030 a allai ofyn am newidiadau i’r fflyd neu’r adeiladau; a
- newidiadau i dargedau ailgylchu a allai ofyn am newidiadau i offer a chyfleusterau.

59 Er eu bod yn amlwg yn ymwybodol o’r dylanwadau hyn, ychydig o gynghorau sy’n gallu dangos sut maent wedi eu hystyried yn eu cynlluniau cyfalaf. Mae hyn yn golygu nad yw’n glir sut mae cynghorau wedi ffactorio’r materion hyn wrth gynllunio nac unrhyw densiynau a allai fodoli gyda blaenoriaethau lleol.

60 Fodd bynnag, tynnodd rhai cynghorau sylw at rai dylanwadau allweddol ar eu strategaeth. Er enghraifft, mae Cyngor Sir Penfro wedi cynnwys adran cyd-destun strategol sy’n cynnwys nodau cynllun corfforaethol lleol, newid hinsawdd, a digartrefedd.

Mae cyfle i gynghorau weithio'n agosach gyda phartneriaid wrth iddynt gynllunio eu gwariant cyfalaf

61 Nid yw cynghorau yn nodi yn eu cynlluniau cyfalaf sut maent yn gydnaws ag amcanion sefydliadau eraill, nag â'r saith nod llesiant cenedlaethol. Mae hyn yn peri risg y bydd cynghorau yn dyblygu neu'n colli cyfleoedd i sicrhau buddion lluosog, a chan hynny, yn methu â sicrhau gwerth am arian.

62 Mae'n ofynnol yn ôl y gyfraith i gynghorau gymryd rhan mewn partneriaethau megis Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, Byrddau Cynllunio Rhanbarthol, a Chyd-bwyllgorau Corfforedig. Weithiau, mae partneriaid cynghorau yn cwmpasu ardaloedd daearyddol sy'n ehangach na'u hardaloedd eu hunain, megis y gwasanaethau brys neu awdurdodau parciau cenedlaethol.

63 Gwelsom ychydig o enghreifftiau o gynghorau yn cynllunio gwariant cyfalaf gyda phartneriaid y tu allan i Fyrddau Cynllunio Rhanbarthol. Mewn rhai ardaloedd, clywsom fod Byrddau Cynllunio Rhanbarthol yn cael eu gweld yn sbarduno buddsoddiad cydweithredol mewn gofal cymdeithasol rhwng cynghorau a byrddau iechyd. Rhaid i Fyrddau Cynllunio Rhanbarthol anfon cynlluniau cyfalaf 10 mlynedd i Lywodraeth Cymru, sydd wedyn yn darparu cyllid iddynt yn uniongyrchol. Roedd swyddogion yn gadarnhaol am fanteision y dull hwn mewn rhai ardaloedd, er mai ar gamau cychwynnol y prosiectau yr ydoedd. Mewn meysydd eraill, nid ystyriwyd bod Byrddau Cynllunio Rhanbarthol yn cael yr un effaith oherwydd bod partneriaid yn canolbwyntio ar gyflawni eu cynlluniau eu hunain.

64 Gallai cydweithredu â phartneriaid i gynllunio gwariant cyfalaf ddarparu cyfleoedd i wella gwerth am arian, drwy, er enghraifft, rannu arbenigedd, buddsoddiadau ar y cyd, rhannu adeiladau, neu brynu offer gyda'i gilydd.

65 Yn ystod cyfweliadau, nododd swyddogion a chynghorwyr nifer o rwystrau i gydweithredu â phartneriaid. Roedd y rhain yn cynnwys:

- partneriaid sydd â nodau ac amcanion gwahanol;
- heriau rhannu costau a'r defnydd o asedau rhwng partneriaid;
- penderfynu pwy sy'n berchen ar ased;
- gwahanol reolau ac amseroedd ar gyfer cyllid rhwng sectorau;
- yr amser y mae'n ei gymryd i gyfranogi o amrywiaeth gymhleth o bartneriaethau y mae cynghorau yn rhan ohonynt; a
- chyrff cyhoeddus sy'n cwmpasu gwahanol ardaloedd daearyddol.

66 Rydym yn cydnabod bod ffactorau yn aml sy'n gwneud cynllunio gwariant cyfalaf gyda phartneriaid yn anodd. Fodd bynnag, drwy archwilio a gwerthuso cyfleoedd i gydweithredu, gallai cynghorau nodi cyfleoedd i wella gwerth am arian. Mae gweithio mewn partneriaeth hefyd yn thema yr ydym wedi ei hamlygu mewn gwaith arall yn ddiweddar, fel maes y gallai cyrff cyhoeddus ei gryfhau i wella gwasanaethau a gwerth am arian.[11]

67 Roedd yr holl gynghorau y gwnaethom gyfarfod â nhw yn gallu rhoi enghreifftiau o brosiectau cyfalaf unigol y maent yn eu cyflawni mewn partneriaeth. Roedd hyn yn cynnwys cydbrynu offer TGCh ar gyfer ysgolion a cheir trydan, er mwyn cyflawni arbedion o ran maint. Disgrifiodd rhai cynghorau hefyd sut maent yn cydleoli gwasanaethau mewn un adeilad gyda phartneriaid. Gallai hyn helpu cynghorau i gyflawni amcanion lluosog, megis buddsoddi mewn canol trefi, rhyddhau asedau dros ben i'w gwerthu, a/neu wneud gwasanaethau yn fwy hygyrch i drigolion.

Nid yw cynlluniau cyfalaf yn glir ynghylch sut y byddant yn helpu i leihau risgiau cyfalaf cynghorau

68 Mae'r mwyafrif o'r cynghorau yn cynnwys rhai risgiau cyfalaf ar eu cofrestrau risg corfforaethol, ond yn aml nid yw'n glir sut maent yn llywio cynlluniau cyfalaf. O'r 20 o gofrestrau y gwnaethom edrych arnynt, roedd bron pob un ohonynt yn cynnwys risg a oedd yn gysylltiedig â gwariant cyfalaf.[12] Canfuom gyfanswm o 81 o risgiau sy'n gysylltiedig â chyfalaf. Roedd math a natur y risgiau yn amrywio fesul cyngor. Roedd rhai risgiau yn fwy penodol, megis effaith newid hinsawdd ar asedau neu'r capasiti adeiladu. Roedd hanner y cofrestrau yn cynnwys risg a oedd yn canolbwyntio ar gyflawni prosiectau cyfalaf neu'r risg o beidio â chyflawni'r canlyniadau arfaethedig.

69 Canfuom ychydig o enghreifftiau o gynghorau yn dangos yn glir sut oedd eu hasesiadau risg yn llywio gwariant ar adeiladau neu offer. Er enghraifft, canfuom fod 9% o'r risgiau cyfalaf yn gysylltiedig â chyflwr. Fodd bynnag, nid yw cynghorau yn dangos yn glir sut maent yn cynnwys cyflwr asedau yn eu cynlluniau cyfalaf (**paragraff 52**). Mae hyn yn golygu nad yw'r cysylltiad rhwng risg a gwariant bob amser yn glir.

11 Er enghraifft, mae'n thema yn ein crynodeb diweddar o ganfyddiadau ein gwaith ar Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) – Archwilio Cymru, Dim amser i'w golli, ym mis Ebrill 2025.

12 Roedd dwy gofrestr nad oedd ar gael i'r cyhoedd ac felly nid oeddent yn rhan o'n dadansoddiad.

70 Roedd hyn hefyd yn wir am risgiau ariannol. Roedd 15% o’r risgiau cyfalaf yn canolbwyntio ar y risg na fyddai cynghorau yn gallu ariannu eu cynlluniau cyfalaf. Mae hyn yn cysylltu â barn bron pob swyddog a chynghorydd mai arian oedd y prif derfyn ar gynlluniau cyfalaf. Mae hyn yn golygu nad yw cynghorau yn deall graddfa eu heriau cyllido eto na goblygiadau peidio â mynd i’r afael â nhw.

Nid yw cynghorau yn asesu’n glir gydraddoldeb ac effaith economaidd-gymdeithasol eu cynlluniau cyfalaf

71 Dim ond dau gyngor sydd wedi asesu cydraddoldeb ac effeithiau economaidd-gymdeithasol eu cynlluniau cyfalaf. Mae rhai cynghorau yn asesu effaith prosiectau unigol, er bod hyn yn amrywio yn ôl maint ac arwyddocâd y prosiectau hynny. Roedd rhai cynghorau hefyd yn teimlo nad oedd hyn yn angenrheidiol os oedd y prosiectau yn cefnogi’r broses o gyflawni eu hamcanion llesiant. O ganlyniad, nid yw bob amser yn glir sut mae cynghorau yn sicrhau eu hunain bod eu cynlluniau yn eu helpu i gyflawni eu dyletswyddau statudol ac i ddiwallu anghenion cymunedau lleol.

Mae diffyg capasiti swyddogion yn cyfyngu ar allu rhai cynghorau i ddatblygu eu cynlluniau cyfalaf

72 Er bod hyn yn amrywio ar draws cynghorau, clywsom rai pryderon cyffredin ynghylch diffyg capasiti swyddogion, gan gynnwys:

- diffyg amser a chapasiti i swyddogion gynllunio oherwydd gofynion darparu gwasanaethau o ddydd i ddydd;
- diffyg sgiliau arbenigol mewn cynghorau;
- heriau wrth recriwtio a chadw swyddogion;
- gostyngiad mewn rhai swyddogion dylunio neu dechnegol mewn cynghorau; a
- chontractwyr nad ydynt ar gael i gwblhau gwaith pan fo angen ei wneud ar gynghorau.

73 Mae'r mwyafrif o'r cynghorau y buom yn siarad â nhw wedi cydnabod bod ganddynt fylchau sgiliau mewn rhai meysydd arbenigol. Mae rhai cynghorau wedi defnyddio ymgynghorwyr i fynd i'r afael â hyn, ond gall comisiynu ymgynghorwyr arwain at gostau uwch weithiau. Gall yr amser a gymerir i gomisiynu ymgynghorwyr arwain at oediadau wrth gyflawni prosiectau hefyd.

74 Mae oedi ac anawsterau wrth gyflenwi contractwyr hefyd yn cyfyngu ar ba mor gyflym y gall cynghorau gyflawni eu cynlluniau cyfalaf. Cododd pob cyngor y buom yn siarad â nhw bryder am hyn. Mae hyn yn adlewyrchu canfyddiadau UKNIC. Adroddodd fod diffyg buddsoddiad hirdymor mewn adeiladu gan y sector cyhoeddus wedi cyfrannu at ddiffyg capasiti. Canfu UKNIC hefyd fod y modd y mae'r sector adeiladu yn cael ei rannu, megis drwy waith isgontractio, wedi gwneud y mater capasiti yn waeth ac arwain at gostau uwch. Felly, mae'n bwysig bod cynghorau yn ystyried sut i oresgyn yr heriau hyn wrth ddatblygu eu cynlluniau cyfalaf.

75 Nid yw cynlluniau cyfalaf cynghorau wedi nodi'n glir yn eu cynlluniau cyfalaf sut y byddant yn ymateb i'r holl gyfyngiadau posibl hyn ar gapasiti. Mae llawer o gynlluniau cyfalaf yn cynnwys adran sgiliau a phobl. Fodd bynnag, mae'r adrannau hyn yn canolbwyntio'n bennaf ar y sgiliau ariannol sydd eu hangen i fenthyg arian. Yn gyffredinol, nid ydynt yn canolbwyntio ar gapasiti swyddogion, a'r sgiliau technegol sydd eu hangen i gyflawni cynlluniau a phrosiectau cyfalaf. Trwy ystyried cyfyngiadau capasiti posibl a sut y gellid eu goresgyn wrth ddatblygu cynlluniau, gallai cynghorau leihau'r risg na fydd cynlluniau yn cael eu cyflawni.

76 Mae rhannu arbenigedd arbenigol ar draws cynghorau yn un dewis posibl ar gyfer gwella capasiti. Ychydig o dystiolaeth a ganfuom o gynghorau yn ystyried hyn yn rhan o'u dull cynllunio cyfalaf. Mae hyn yn awgrymu efallai fod cyfle i gynghorau archwilio hyn ymhellach er mwyn cael gwell gwerth am arian a mynd i'r afael â'u diffyg capasiti arbenigol.

Ariannu gwariant cyfalaf

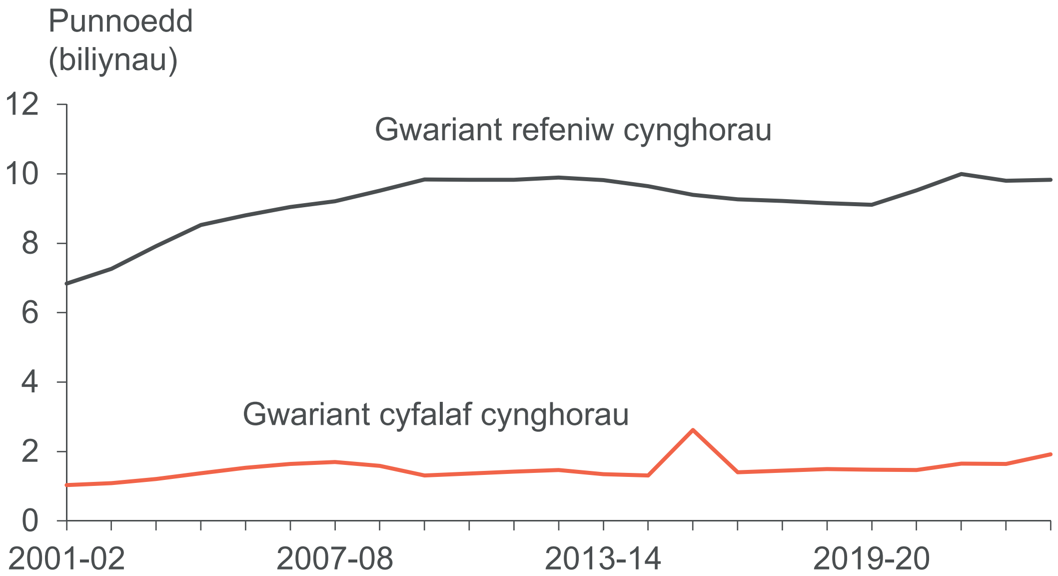
Mae lefel y gwariant cyfalaf a wneir gan gynghorau wedi aros yr un fath yn fras dros y degawdau diwethaf, er gwaethaf cynnydd mewn gwariant refeniw

77 Mae cyflwr bron pob ased yn dirywio dros amser. Mae pob cyngor wedi etifeddu cymysgedd o asedau a adeiladwyd neu a brynwyd gan eu rhagflaenwyr cyn 1996.[13] Mae cynghorau hefyd wedi wynebu lefelau uwch o alw am wasanaethau mewn rhai gwasanaethau allweddol, gan gynnwys, er enghraifft, gofal cymdeithasol a thai. Gall yr angen i ddisodli asedau presennol a galw cynyddol am wasanaethau arwain at fwy o alw am wariant cyfalaf.

78 Fodd bynnag, ers 2001-02 mae'r lefelau gwariant cyfalaf wedi bod yn sefydlog i raddau helaeth, yn enwedig o'u cymharu â gwariant refeniw gan gynghorau (**Arddangosyn 5**).

13 Crëwyd y cynghorau unedol presennol ym 1996 a ddisodlodd yr hen gynghorau sir a dosbarth.

Arddangosyn 5: refeniw net a gwariant alldro cyfalaf gan gynghorau, 2001-02 i 2023-24 (mewn biliynau o bunnoedd ym mhrisiau mis Mehefin 2025)



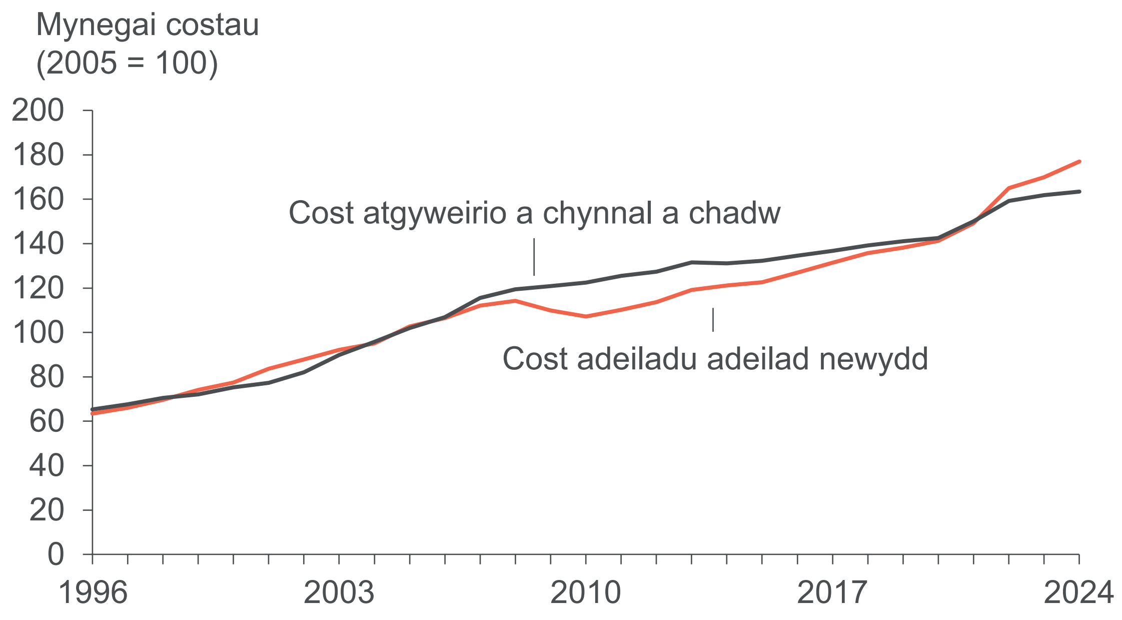
Ffynhonnell: Dadansoddiad Archwilio Cymru o ddata Llywodraeth Cymru (cyllid a chyfalaf)

Nodiadau: Mae data cyfalaf 2015-16 wedi eu chwyddo oherwydd y broses lle talodd 11 cyngor a oedd yn berchen ar dai cyngor Lywodraeth y DU i adael y system cymhorthdal tai. Roedd Llywodraeth y DU wedi defnyddio'r system gymhorthdal i sicrhau bod rhenti yn cwmpasu costau heb wneud unrhyw ddiffyg na gwarged. Benthycodd yr 11 cyngor arian i dalu cyfandaliad Lywodraeth y DU i gwmpasu'r gost o golli gwargedau yn y dyfodol. Ar brisiau mis Mehefin 2025, £1.2 biliwn yw gwerth hyn mewn termau real.

Mae Archwilio Cymru wedi addasu'r data gwariant er mwyn ystyried effaith chwyddiant. Rhoddir y ffigurau ym mhrisiau mis Mehefin 2025, gan ddefnyddio data a ddarparwyd gan Drysorlys Ei Fawrhydi.

79 Trwy osgoi neu oedi gwariant cyfalaf, gall cynghorau wynebu costau sylweddol uwch (neu is o bosibl) yn y dyfodol. Fel y dengys **Arddangosyn 6**, mae costau cynnal a chadw ac adeiladu adeiladau newydd wedi cynyddu'n sylweddol dros amser – yn enwedig ers pandemig COVID-19. Mae hyn yn golygu y gallai oedi prosiect yn y tymor byr leihau gwerth am arian yn yr hirdymor. Rydym yn cydnabod bod yn anodd rhagweld tueddiadau y dyfodol, a bod y pandemig a'i effaith yn ddigynsail yn yr oes fodern. Fodd bynnag, mae hyn yn dangos pwysigrwydd edrych yn yr hirdymor i gyflawni gwerth am arian drwy gynllunio cyfalaf.

Arddangosyn 6: mynegai costau cynnal a chadw ac adeiladu adeiladau newydd, chwarter pedwar 1996 i chwarter pedwar 2024



Ffynhonnell: Llywodraeth y DU (hyd at 2014) a'r Swyddfa Ystadegau Gwladol (2014 ymlaen)

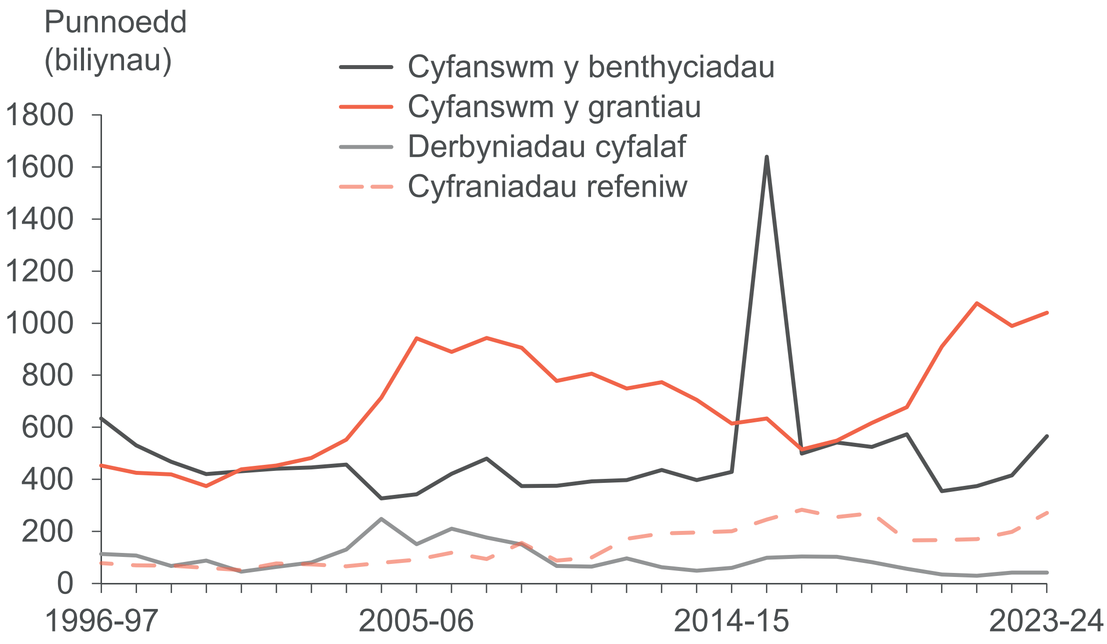
Nodiadau: Mae'r costau yn cael eu mynegeio ac mae chwarter un 2005 yn cyfateb i 100 yn ôl ffynhonnell y data. Dim ond data chwarter pedwar y mae'r siart hwn yn eu cynnwys i ddangos y duedd.

80 Gall buddsoddi mewn prosiectau cyfalaf, er bod hynny' n golygu costau cychwynnol ymlaen llaw yn aml, helpu i leihau costau dros y tymor hwy. Er enghraifft, mae adeilad newydd yn debygol o fod angen llai o waith cynnal a chadw, bod yn rhatach i'w wresogi a bod ag ôl troed carbon llai. Gall cynghorau fenthyg arian i gynyddu eu cyllid, ond wrth wneud hynny, mae'n rhaid iddynt gydbwyso cost prosiect (yn awr ac yn yr hirdymor) o'i chymharu â'r angen am y gwariant a'r costau dros amser sy'n deillio o beidio â gwneud cynnydd â phrosiect. Mae'n allweddol cael y cydbwysedd anodd hwn yn iawn i gyflawni gwerth am arian.

81 Nid yw cynghorau wedi cynyddu eu lefel fenthyca yn sylweddol dros amser er mwyn cefnogi eu rhaglenni cyfalaf. Dengys **Arddangosyn 7** fod gwerth termau real benthyca wedi bod yn gyson yn gyffredinol ac nad yw wedi goddiweddyd yr un lefel a fenthycwyd ym 1996-97. Mae hyn yn golygu yn ymarferol bod y swm y mae cynghorau yn ei wario ar brosiectau cyfalaf yn cael ei siapio gan swm y grantiau sydd ar gael yn hytrach na'r swm sy'n cael ei fenthyca.

82 Mae hyn yn awgrymu, ar y cyfan, fod cynghorau wedi penderfynu peidio â chynyddu'r swm sy'n cael ei fenthyca i ariannu prosiectau cyfalaf. Mae hyn yn ddealladwy, yn enwedig mewn cyfnod lle bu pwysau parhaus ar gyllid cyhoeddus. Fodd bynnag, gall hyn olygu hefyd y gallai costau cynnal a chadw a chostau eraill gynyddu dros y tymor hwy. Yn ei dro, gallai hyn roi pwysau ychwanegol ar gyllidebau refeniw sydd eisoes dan bwysau.

Arddangosyn 7: newidiadau mewn termau real yn y ffynonellau cyllid cyfalaf a ddefnyddir gan gynghorau, 1996-97 i 2023-24 (mewn miliynau o bunnoedd ym mhrisiau mis Mehefin 2025)



Ffynhonnell: Data Llywodraeth Cymru a ddadansoddwyd gan Archwilio Cymru

Nodiadau: Mae data 2015-16 wedi eu chwyddo oherwydd y broses lle talodd 11 cyngor a oedd yn berchen ar dai cyngor Lywodraeth y DU i adael y system cymhorthdal tai. Roedd Llywodraeth y DU wedi defnyddio'r system gymhorthdal i sicrhau bod rhenti yn cwmpasu costau heb wneud unrhyw ddiffyg na gwarged. Benthycodd yr 11 cyngor arian i dalu cyfandaliad Lywodraeth y DU i gwmpasu'r gost o golli gwargedau yn y dyfodol. Ar brisiau mis Mehefin 2025, £1.2 biliwn yw gwerth hyn mewn termau real.

Mae Archwilio Cymru wedi addasu'r data gwariant er mwyn ystyried effaith chwyddiant. Rhoddir y ffigurau ym mhrisiau mis Mehefin 2025, gan ddefnyddio data a ddarparwyd gan Drysorlys Ei Fawrhydi.

Mae llai o arian o ganlyniad i werthu asedau wedi arwain at gynghorau yn gwario mwy o'u cyllidebau refeniw ar brosiectau cyfalaf

83 Weithiau, mae cynghorau yn defnyddio'r enillion o werthu asedau i ariannu eu gwariant cyfalaf. Gelwir y rhain yn dderbyniadau cyfalaf. Mae gwerth y derbyniadau cyfalaf y mae cynghorau yn eu defnyddio i ariannu gwariant cyfalaf wedi gostwng yn sydyn dros amser (**Arddangosyn 7**). Gallai hyn fod oherwydd bod ganddynt lai o asedau dros ben, neu, er enghraifft, gostyngiadau mewn gwerth eiddo. Mae hyn wedi arwain at gynghorau yn cynyddu cyfraniadau o'u cyllidebau refeniw i ariannu prosiectau. Mae cynghorau eisoes yn wynebu pwysau ariannol sylweddol, sy'n golygu y gallai defnyddio cyllid refeniw yn lle derbyniadau cyfalaf gynyddu risgiau i gynaliadwyedd ariannol cynghorau.

84 Fodd bynnag, mae cynghorau yn wynebu tasg anodd. Fel y nodir uchod, trwy beidio â buddsoddi mewn cynlluniau cyfalaf, gall cynghorau beri risg o gostau refeniw uwch hefyd, megis rhedeg neu gynnal adeiladau aneffeithlon. Hefyd, mae'n bosibl na fydd asedau hŷn yn helpu cynghorau i gyflawni amcanion ehangach megis lleihau allyriadau carbon neu ddigido gwasanaethau. Er mwyn lleihau'r risgiau hyn, bydd angen i gynghorau gydbwyso effeithiau hirdymor a thymor byr cyfraniadau refeniw i gael y gwerth gorau am arian dros y tymor hwy.

Adrodd ar berfformiad a chraffu

85 Rydym yn cydnabod y gall nodi a mesur canlyniadau arfaethedig prosiectau cyfalaf fod yn anodd. Ni fydd y canlyniadau yn hysbys am flynyddoedd lawer ar gyfer rhai prosiectau.

86 Fodd bynnag, gall adrodd cyhoeddus ar gyflawni prosiectau a’r cynnydd tuag at ganlyniadau helpu i roi sicrwydd bod prosiectau’n gwneud cynnydd fel y cynlluniwyd ac yn bodloni eu hamcanion. Gall hyn helpu cynghorwyr, swyddogion a rhanddeiliaid eraill hefyd i asesu a monitro a yw cynghorau’n cyflawni gwerth am arian.

Mae’r mwyafrif o’r cynghorau yn adrodd yn rheolaidd ar gynnydd prosiectau cyfalaf, ond ar fonitro’r gyllideb y mae’r adroddiadau hyn yn canolbwyntio’n bennaf

87 Mae’r mwyafrif o gabinetau cyngor yn cael yr wybodaeth ddiweddaraf am y cynnydd ar eu prosiectau cyfalaf. Yn nodweddiadol, mae’r adroddiadau cynnydd hyn yn canolbwyntio ar yr hyn maent wedi ei wario. Yn nodweddiadol, mae adroddiadau yn nodi’r gwariant ar brosiect a sut mae’n amrywio o’i gymharu â’r gyllideb a ragwelwyd. Yn gyffredinol, mae adroddiadau yn cynnwys gwybodaeth gyfyngedig, er enghraifft, am y rhesymau dros oediadau mewn prosiectau, ac effaith hyn ar amcanion llesiant y cyngor. Mae hyn yn cyfyngu’r posibilrwydd y bydd aelodau y cabinet a rhanddeiliaid eraill yn deall pa mor dda mae’r cyngor yn gwneud cynnydd ar ei gynlluniau cyfalaf.

88 Canfuom hefyd nad yw pwyllgorau craffu yn cael nac yn gofyn yn rheolaidd am adroddiadau ar gynlluniau a phrosiectau cyfalaf. Er mai cyfrifoldeb pwyllgorau craffu unigol yw gosod eu rhaglenni gwaith eu hunain, mae prosiectau cyfalaf yn faes gwariant a gweithgarwch sylweddol i gynghorau. Clywsom gan aelodau a swyddogion fod cynghorau, yn nodweddiadol, yn canolbwyntio’n fwy ar eu cynlluniau cyllideb refeniw na’n cynlluniau cyfalaf. Teimlwyd bod hyn yn rhannol oherwydd bod gwariant refeniw yn darparu canlyniad mwy uniongyrchol yn aml. Fodd bynnag, gallai mwy o bwyslais ar gynlluniau cyfalaf gan bwyllgorau craffu helpu i sicrhau bod risgiau i gyflawni cynlluniau a phrosiectau cyfalaf yn cael eu nodi ac yr eir i’r afael â nhw.

89 Hefyd, nid yw cynghorau yn gwerthuso eu prosiectau yn rheolaidd er mwyn gwybod a ydynt wedi cyflawni’r buddion arfaethedig, ar ôl eu cwblhau. Mae hyn yn golygu nad yw cynghorau’n gwybod bob amser a yw eu prosiectau a’u cynlluniau cyfalaf wedi cyflawni gwerth am arian.

Yn aml, nid yw cynghorwyr yn cael hyfforddiant i'w helpu i oruchwylio cynllunio cyfalaf

90 Nid yw pob cyngor yn cynnig hyfforddiant cynllunio cyfalaf i gynghorwyr. Roedd rhai cynghorwyr yn credu eu bod wedi cael hyfforddiant a fyddai'n eu helpu i ymgysylltu ag adroddiadau ar gynllunio a gwariant cyfalaf, ond nid oedd y mwyafrif ohonynt o'r un farn. Mae amrywiaeth o bynciau posibl y gallai cynghorwyr eu hystyried yn fuddiol, gan gynnwys, er enghraifft, y rheolau ariannol sy'n llywodraethu cynllunio cyfalaf. Mae'n bwysig sicrhau bod gan gynghorwyr yr wybodaeth a'r sgiliau i allu gwneud penderfyniadau, i graffu ar gynigion, ac i fonitro'r broses o'u cyflawni er mwyn sicrhau bod cynllunio cyfalaf yn cael ei oruchwylio'n briodol.

91 Esboniodd swyddogion cyngor mai hyfforddiant rheoli trysorlys yw'r brif ffordd o wella gwybodaeth cynghorwyr am gynllunio cyfalaf. Rheoli trysorlys yw'r modd y mae sefydliad yn rheoli ei arian a'i fuddsoddiadau er mwyn cefnogi ei nodau a chynyddu ei werth gymaint â phosibl. Mae hyn yn bwysig, oherwydd y gall cynghorau fenthyg arian i ariannu prosiectau cyfalaf, ond mae angen iddynt fod yn ddarbodus hefyd wrth benderfynu faint i'w fenthyca. Fodd bynnag, mae agweddau allweddol eraill ar brosiectau cyfalaf y mae angen eu hystyried hefyd o'u cymharu â chostau benthyca, gan gynnwys, er enghraifft, buddion prosiect i ddefnyddwyr gwasanaethau.

92 Clywsom hefyd, pan fo sesiynau hyfforddi yn cael eu cynnig, fod ymgysylltiad a phresenoldeb cynghorwyr yn wael yn aml. Mae hyn yn golygu y gallai cynghorwyr fod yn gwneud penderfyniadau ar gynlluniau cyfalaf, neu'n craffu arnynt, heb yr wybodaeth briodol.

Argymhellion

Argymhellion ar gyfer cynghorau

A1 Dylai cynghorau adolygu eu trefniadau cynllunio cyfalaf gan ystyried y materion a nodir yn ein hadroddiad, er mwyn nodi a gweithredu cyfleoedd i wella. Rydym wedi datblygu rhestr wirio (**Atodiad 4**) y gallai cynghorau ei hystyried yn ddefnyddiol i gefnogi hyn.

Yn rhan o hyn, rydym yn argymell bod cynghorau yn canolbwyntio'n benodol ar:

1.1 sicrhau bod cynlluniau cyfalaf a datganiadau ariannol yn cael eu llywio gan wybodaeth diweddar, cywir a chynhwysfawr am gyflwr eu hasedau (**paragraffau 52 i 57**)

1.2 gwerthuso eu prosiectau cyfalaf yn rheolaidd er mwyn asesu a ydynt wedi cyflawni eu canlyniadau arfaethedig (**paragraffau 87 i 89**)

1.3 sicrhau bod hyfforddiant priodol yn cael ei ddarparu i gynghorwyr i'w galluogi i wneud penderfyniadau gwybodus ar gynlluniau a phrosiectau cyfalaf a darparu goruchwyliaeth a chraffu arnynt yn effeithiol **(paragraffau 89 i 91).**

Argymhellion ar gyfer Llywodraeth Cymru

A2 Dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei phrosesau grantiau cyfalaf anghyfyngedig i sicrhau eu bod yn gymesur ac yn gyson pan fo hynny'n ymarferol, er mwyn gwella effeithlonrwydd prosesau cyllido grantiau. Dylai hyn gynnwys:

2.1 gwella'r cydgysylltiad rhwng gwahanol rannau o Lywodraeth Cymru o ran amseru grantiau, gofynion ymgeisio, a threfniadau monitro parhaus (**paragraffau 26 i 33**)

2.2 datblygu dull achos busnes mwy cyson ar gyfer grantiau, sy'n gymesur â graddfa'r grantiau neu lefel y risg sy'n gysylltiedig â nhw (**paragraffau 28 i 29, ac 32**).

A3 Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau, pan fo hynny'n ymarferol, fod cynlluniau cyllido grantiau cyfalaf newydd yn helpu cynghorau i gynllunio dros y tymor hwy. I wneud hyn dylai adolygu:

3.1 a ellir cyflwyno amserlenni hirach ar gyfer grantiau, gan gynnwys cyllid dangosol dros y tymor canolig

3.2 a ellir rhoi mwy o rybudd i gynghorau y bydd cyllid grant ar gael

3.3 pan nad yw hynny'n bosibl, dylai Llywodraeth Cymru gyfathrebu â swyddogion cyngor i gefnogi eu dealltwriaeth o'r rhesymau dros hyn (**paragraffau 14 i 25**).

Atodiadau

1 Ynglŷn â'n gwaith

2 Esbonio beth yw gwariant cyfalaf

3 Termau allweddol yn yr adroddiad hwn

4 Rhestr wirio ar gyfer cynllunio cyfalaf

1 Ynglŷn â'n gwaith

Cwmpas yr archwiliad

Gwnaethom edrych ar sut mae pob un o'r 22 o brif gynghorau yng Nghymru yn cynllunio eu gwariant cyfalaf. I wneud hyn, gwnaethom ganolbwyntio ar eu dogfennau cynllunio allweddol, megis eu strategaeth gyfalaf a'u cyllideb cyfalaf blynyddol. Gwnaethom edrych ar yr wybodaeth ynddynt a'u papurau ategol. Gwnaethom gyfyngu ein hunain i'r dystiolaeth a rennir â ni gan bob cyngor a'r hyn sydd ar gael yn gyhoeddus ar eu gwefannau.

Ni wnaethom edrych ar y prosiectau a gynhwysir yng nghynlluniau y cyngor. Ni wnaethom ffurfio barn ar rinweddau eu cynhwysiad nac ar y nodau a'r uchelgeisiau y mae pob cyngor wedi eu gosod.

Ni wnaethom edrych ychwaith ar y cynllunio cyfalaf a wnaed gan gyrff cyhoeddus eraill. Dim ond ar y prif gynghorau yr oedd ein gwaith yn canolbwyntio ac nid cyrff llywodraeth lleol eraill, megis Tân ac Achub neu Awdurdodau Parciau Cenedlaethol.

Cwestiynau a meini prawf archwilio

Cwestiynau archwilio

Nod ein cwestiynau oedd ein helpu i ffurfio barn genedlaethol am gynllunio cyfalaf gan gynghorau. Er mwyn ein galluogi i wneud argymhellion i helpu cynghorau i wella'r gwerth am arian y maent yn ei gyflawni yr oedd hyn. I wneud hyn, gwnaethom ganolbwyntio ar:

- a yw cynghorau yn dilyn dull strategol o gynllunio cyfalaf;
- a yw cynghorau yn deall eu hasedau cyfredol a'r hyn sydd ei angen ar gyfer y dyfodol ac os ydynt yn defnyddio hyn i lywio eu cynlluniau cyfalaf;
- a yw cynghorau yn defnyddio eu dealltwriaeth o'u sefyllfa ariannol i'w helpu i gynllunio; ac
- a yw cynghorwyr yn darparu ac yn cael eu cefnogi i ddarparu goruchwyliaeth ac i graffu ar gynllunio cyfalaf yn effeithiol.

Yn ein cwestiynau, gwnaethom ystyried hefyd a oedd cynghorau wedi meddwl am yr egwyddor datblygu cynaliadwy a'i chymhwyso yn eu cynllunio cyfalaf.

Meini prawf

Gwnaethom lunio ein meini prawf drwy edrych ar ganllawiau a chanllawiau arfer da ar gyfer cynllunio cyfalaf. Roedd hyn yn cynnwys Prudential Code a chanllawiau strategaeth cyfalaf a gyhoeddwyd gan y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth yn 2021. Hefyd, gwnaethom gynnwys Canllawiau ar y Ddarpariaeth Isafswm Refeniw Llywodraeth Cymru o 2018 ymlaen. Roedd ein meini prawf hefyd yn defnyddio ein gwybodaeth am y sector a'r egwyddor datblygu cynaliadwy. Rydym yn datblygu ein gwybodaeth am gynghorau drwy gwblhau archwiliadau perfformiad ac ariannol.

Dulliau

- adolygu dogfennau – gwnaethom adolygu cynlluniau cyfalaf a dogfennau ategol yr holl brif gynghorau. Gwnaethom adolygu adroddiadau cenedlaethol a chanllawiau a gyhoeddwyd gan gyrff cenedlaethol hefyd.
- cyfweliadau lleol – gwnaethom gwrdd ag uwch-staff a chynghorwyr i drafod cynllunio cyfalaf mewn chwe chyngor. Wrth ddewis y chwe chyngor hyn, gwnaethom ystyried agweddau megis lleoliad, maint, pa mor wledig ydynt, a graddfa eu cynlluniau cyfalaf. Y chwe chyngor oedd:
  - Cyngor Sir Ynys Môn
  - Cyngor Castell-nedd Port Talbot
  - Cyngor Sir Powys
  - Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf
  - Cyngor Abertawe
  - Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen
- cyfweliadau cenedlaethol – gwnaethom gynnal cyfweliadau â phobl o nifer o sefydliadau cenedlaethol. Roedd y rhain yn cynnwys:
  - swyddogion o Lywodraeth Cymru;
  - swyddogion Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC); ac
  - aelodau o Gymdeithas Trysoryddion Cymru.
- dadansoddi data – gwnaethom ddadansoddi data a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru ac a gyhoeddwyd gan StatsCymru. Roedd hyn yn cynnwys data refeniw a gwariant cyfalaf y mae Llywodraeth Cymru yn eu casglu gan gynghorau bob blwyddyn, yn ogystal â data ariannol a ddarperir gan gynghorau. Gwnaethom ychwanegu at hyn gyda dadansoddiad o wybodaeth ariannol arall, megis y datganiad o gyfrifon a gyhoeddir gan gynghorau.
- gwybodaeth a phrofiad archwilio cronnus – gwnaethom ddefnyddio ein gwybodaeth a'n profiad o'r sector a gafwyd trwy ein gwaith arall i'n helpu i lywio'r gwaith hwn.

2 Esbonio beth yw gwariant cyfalaf

Beth yw gwariant cyfalaf?

Arian y mae sefydliad yn ei wario i gaffael, creu, uwchraddio, neu gynnal asedau y mae'n berchen arnynt neu y mae ganddo hawl i'w rheoli yw gwariant cyfalaf. Ar gyfer cynghorau, mae Deddf Llywodraeth Leol 2003 yn ei ddiffinio fel gwariant 'capitalised in accordance with proper practices' (Saesneg yn unig). Mae hyn yn golygu gwariant a gydnabyddir fel gwariant cyfalaf o dan Code of Practice on Local Authority Accounting, a gyhoeddwyd gan y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth. Mae cynghorau ac eraill yn cyfeirio at hyn yn gyffredin fel Cod y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth. Mae'r Cod yn rheoleiddio sut y dylai cyrff llywodraeth lleol gyfrif am yr holl wariant, incwm, asedau, a rhwymedigaethau.

Dim ond pan fydd Llywodraeth Cymru yn caniatáu iddynt wneud hynny y caiff cynghorau ddefnyddio cyllid cyfalaf at ddibenion refeniw. Gelwir hyn yn gyfarwyddeb cyfalafu ac fe'i cyhoeddir gan Lywodraeth Cymru o dan Ddeddf 2003. Mae hyn yn caniatáu i gynghorau beidio â chyfrif am eu gwariant mewn senario penodol yn unol â Chod y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth.

Ai gwariant cyfalaf yw cynnal a chadw?

Gall fod yn anodd penderfynu a yw cynnal a chadw yn wariant cyfalaf neu refeniw. Mae'r Cod yn glir nad gwariant cyfalaf yw costau gwasanaethu ased o ddydd i ddydd. Gallai hyn fod yn gost llafur i redeg adeilad neu'n ddarnau amnewid bach newydd. Mae hyn oherwydd nad yw'r costau hyn yn ychwanegu at y budd na'r gwasanaeth y gallai ased eu darparu yn y dyfodol.

Os yw gwariant cynnal a chadw yn gwella ased, yna gellir ei ddosbarthu fel gwariant cyfalaf. Gallai hyn fod drwy estyn oes ddefnyddiol ased. Gallai fod drwy gynyddu'r lefel perfformiad y gallai ased ei darparu hefyd. Mae angen i'r cyngor asesu hyn fesul achos. Mae'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth wedi darparu enghreifftiau darluniadol i helpu cynghorau yn eu penderfyniadau (**Arddangosyn 8**).

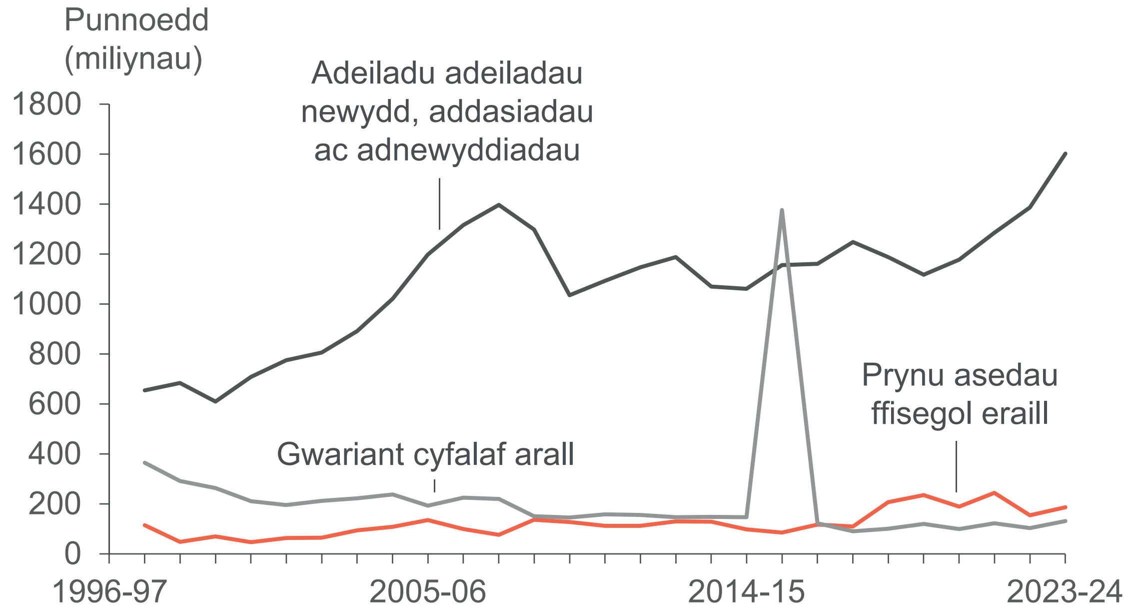
Arddangosyn 8: enghreifftiau o wariant cynnal a chadw a allai fod yn refeniw neu'n gyfalaf

Enghraifft	Cyfalaf neu refeniw?	Esboniad
Paentio	Refeniw	Disgwylir y byddai gan adeilad gwmpas paent effeithiol yn ystod ei oes ddefnyddiol. Ni fyddai paentio yn cynyddu'r oes hon nac yn darparu mwy o berfformiad.
Amnewid ffenestri (ar sail tebyg am ei debyg)	Refeniw	Os yw'r un math o ffenestri yn cael eu hamnewid, ee, gwydr dwbl yn disodli gwydr dwbl, yna nid yw'r ased wedi gwella.
Amnewid ffenestri (nid ar sail tebyg am ei debyg)	Cyfalaf	Byddai uwchraddio ffenestri, megis o wydr sengl i wydr dwbl, yn gwella'r ased.
Ailwampio adeiladau	Cyfalaf	Os yw ailwampio adeilad yn arwain at estyn ei oes ddefnyddiol neu at gynyddu potensial ei berfformiad, byddai hyn yn gwella'r ased.

Ffynhonnell: Y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth, Practitioners' Guide to Capital Finance, Mawrth 2019

Mae cynghorau yn gwario'r rhan fwyaf o'u cyllid cyfalaf ar adeiladu neu adnewyddu asedau newydd. Ers 1997-98, mae'r swm termau real a warir ar adeiladu, addasu neu adnewyddu adeiladau newydd wedi tyfu'n llawer cyflymach na mathau eraill o wariant cyfalaf (**Arddangosyn 9**). Gwariwyd 83% o'r gwariant cyfalaf yn 2023-24 ar adeiladu adeiladau newydd, eu haddasu neu eu hadnewyddu, o'i chymharu â 58% yn 1997-98.

Arddangosyn 9: gwariant cyfalaf yn ôl y math o wariant mewn termau real, 1997-98 i 2023-24



Ffynhonnell: Data Llywodraeth Cymru a ddadansoddwyd gan Archwilio Cymru

Nodiadau: Mae data 2015-16 wedi eu chwyddo oherwydd y broses lle talodd 11 cyngor a oedd yn berchen ar dai cyngor Lywodraeth y DU i adael y system cymhorthdal tai. Roedd Llywodraeth y DU wedi defnyddio'r system gymhorthdal i sicrhau bod rhenti yn cwmpasu costau heb wneud unrhyw ddiffyg na gwarged. Benthycodd yr 11 cyngor arian i dalu cyfandaliad Lywodraeth y DU i gwmpasu'r gost o golli gwargedau yn y dyfodol. Ar brisiau mis Mehefin 2025, £1.2 biliwn yw gwerth hyn mewn termau real.

Mae Archwilio Cymru wedi addasu'r data gwariant er mwyn ystyried effaith chwyddiant. Rhoddir y ffigurau ym mhrisiau mis Mehefin 2025, gan ddefnyddio data a ddarparwyd gan Drysorlys Ei Fawrhydi.

Mae gwariant cyfalaf arall yn cynnwys dyfarnu grantiau cyfalaf, trefniadau credyd, a phrynu asedau anniriaethol.

Beth yw'r ffynonellau gwariant cyfalaf?

Fel gwariant refeniw, gall gwariant cyfalaf fod â sawl ffynhonnell ariannu. Gallai'r ffynonellau ariannu prosiect yn gyfan gwbl neu gael eu cyfuno i wneud hynny. Y prif ffynonellau cyllid yw:

- grantiau a chyfraniadau trydydd parti – cronfeydd yw'r rhain a ddarperir gan gorff arall i'r cyngor er mwyn ariannu prosiect cyfalaf. Mae dau brif fath – anghyfyngedig a chyfyngedig. Gellir defnyddio grantiau anghyfyngedig ar gyfer unrhyw brosiect cyfalaf. Byddai hyn yn cynnwys cyllid a ddarperir gan Lywodraeth Cymru bob blwyddyn. Rhaid defnyddio grantiau cyfyngedig at ddiben penodol y mae'r ariannwr yn ei osod. Er enghraifft, cyllid loteri, neu gymunedau cynaliadwy ar gyfer grantiau dysgu.
- cyfraniadau refeniw – cronfeydd o'r gyllideb refeniw ar gyfer gwariant cyfalaf yw'r rhain. Gallai hyn fod er mwyn ariannu prosiect penodol yn ystod y flwyddyn, neu ddefnyddio cronfa wrth gefn sydd wedi ei chlustnodi at ddiben tymor hwy, megis buddsoddiad mewn seilwaith.
- derbyniadau cyfalaf – cyllid o enillion gwaredu asedau yw'r rhain. Dim ond ar gyfer gwariant cyfalaf y ceir defnyddio derbyniadau, ac eithrio pan fo Llywodraeth Cymru yn caniatáu iddynt gael eu defnyddio mewn gwariant refeniw drwy gyfarwyddeb cyfalafu.[14]
- cronfeydd cyfalaf wrth gefn – cyllid o ddefnyddio cronfa wrth gefn a ganiateir ar gyfer gwariant cyfalaf yn unig yw hyn. Yn gyffredinol, mae'r rhain yn cael eu hadeiladu o gyfraniadau refeniw dros amser. Er enghraifft, pan fo cyngor yn cyfrannu cyllid dros amser ar gyfer disodli cerbyd y mae cyngor yn disgwyl y bydd yn ddefnyddiol am nifer benodol o flynyddoedd.
- benthyca – cyllid gan y cyngor gan gymryd dyled dros gyfnod penodol. Gall hyn fod o ffynonellau'r farchnad, megis banc, ond yn nodweddiadol mae'n dod o Drysorlys EF drwy'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus.

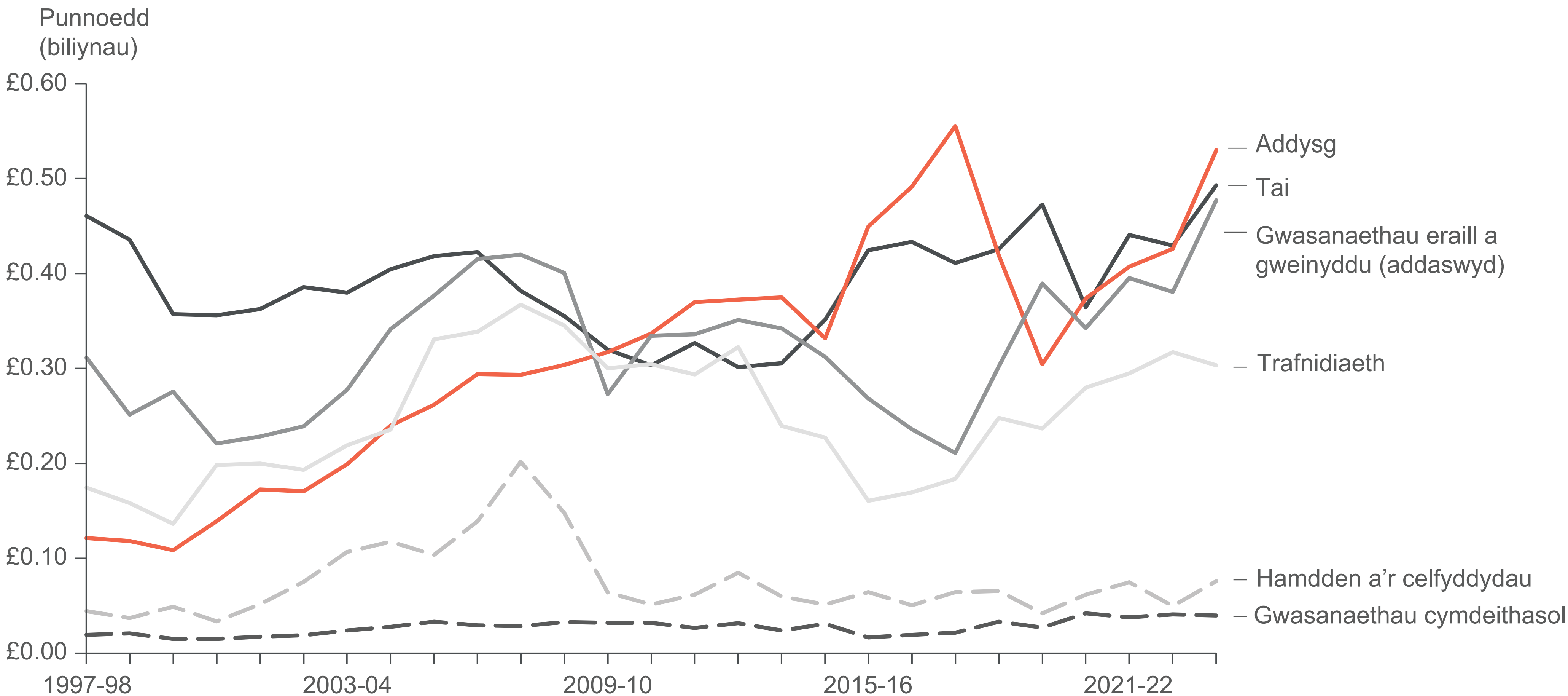
Nodir y newidiadau mewn termau real yng ngwerth y ffynonellau cyllido yn **Arddangosyn 7**.

14 Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi canllawiau o dan adran 15(1)(a) o Ddeddf Llywodraeth Leol 2003 ar gyfer defnyddio derbyniadau cyfalaf yn hyblyg. Maent yn caniatáu i dderbyniadau gael eu gwario 'ar unrhyw brosiect a gynlluniwyd i gynhyrchu arbedion refeniw parhaus wrth gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus a/neu drawsnewid y ffordd o gyflenwi gwasanaethau mewn modd sy'n lleihau costau neu'r galw am wasanaethau yn y blynyddoedd i ddod'.

Sut mae gwariant cyfalaf yn amrywio fesul gwasanaeth?

Mae rhai gwasanaethau a gynigir gan gynghorau sy'n gwario llawer mwy o gyllid cyfalaf nag eraill. Mae hyn yn ymwneud â natur y gwasanaeth y maent yn ei gynnig. Ers 1997-98, tai ac addysg a fu'r ddau faes gwasanaeth gwariant mwyaf ar gyfer gwariant cyfalaf. Mae hyn yn ymwneud â'r buddsoddiad mewn cartrefi ac ysgolion sy'n gysylltiedig yn sylfaenol â'r gwasanaethau y maent yn eu darparu. Fodd bynnag, mae ganddynt dueddiadau gwahanol dros amser. Fel y dengys **Arddangosyn 10**, mae gwariant ar addysg wedi cynyddu'n sylweddol mewn termau real ers 1997-98. Mae hyn yn bennaf oherwydd y ddwy raglen fuddsoddi mewn ysgolion gan Lywodraeth Cymru – Ysgolion yr 21ain ganrif a Chymunedau Dysgu Cynaliadwy. Dros yr un cyfnod, gostyngodd gwariant ar dai mewn termau real tan 2013-14, cyn cynyddu i lefelau sy'n debyg i 1997-98. Mae gwasanaethau eraill, megis gwasanaethau cymdeithasol, wedi bod yn fwy cyson yn eu gwariant.

Arddangosyn 10: gwariant cyfalaf mewn termau real fesul maes gwasanaeth, 1997-98 i 2023-24



Ffynhonnell: Data Llywodraeth Cymru a ddadansoddwyd gan Archwilio Cymru

Nodiadau: Mae data 2015-16 ar gyfer gwasanaethau eraill wedi eu haddasu i gael gwared ar effaith pryniant cymhorthdal tai sy’n effeithio ar rai cynghorau. Proses oedd hon lle’r oedd 11 cyngor a oedd yn berchen ar dai cyngor Lywodraeth y DU i adael y system cymhorthdal tai. Roedd Llywodraeth y DU wedi defnyddio’r system gymhorthdal i sicrhau bod rhenti yn cwmpasu costau heb wneud unrhyw ddiffyg na gwarged. Benthycodd yr 11 cyngor arian i dalu cyfandaliad Lywodraeth y DU i gwmpasu’r gost o golli gwargedau yn y dyfodol. Ar brisiau mis Mehefin 2025, roedd gan hyn werth termau real o £1.2 biliwn. Mae wedi ei dynnu o’r siart hon er mwyn galluogi tuedd cyffredinol gwasanaethau i gael ei gweld yn gliriach.

Mae Archwilio Cymru wedi addasu’r data gwariant er mwyn ystyried effaith chwyddiant. Rhoddir y ffigurau ym mhrisiau mis Mehefin 2025, gan ddefnyddio data a ddarparwyd gan Drysorlys Ei Fawrhydi.

Mae gwasanaethau a gweinyddiaeth arall yn cynnwys meysydd gwasanaeth megis gwasanaethau amgylcheddol, cynllunio a datblygu, a gwasanaethau diogelu. Maent hefyd yn cynnwys costau cyfalaf gweinyddiaeth gyffredinol.

Beth yw'r rheolau ar gyfer benthyca gan gynghorau?

Mae Deddf Llywodraeth Leol 2003 yn gosod y rheolau cyfreithiol sy'n cyfyngu ar sut y gall cynghorau fenthyca arian, ac yn rheoleiddio sut y gallant wneud hynny. Dim ond ar gyfer gwariant cyfalaf y caiff cynghorau fenthyca a phan nad ydynt yn torri eu terfynau materion ariannol. Rhaid iddynt osod eu terfynau ac yna parhau i'w hadolygu. I wneud hyn, mae'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth yn llunio'r Cod Materion Ariannol sy'n helpu cynghorau i osod eu terfynau a dilyn y gyfraith. Daeth y rheolau hyn i rym yn 2004-05 a ddisodlodd derfynau ar fenthyca a osodwyd gan y llywodraeth.

Mae'r Cod Materion Ariannol yn nodi sut y dylid eu defnyddio i gefnogi cynghorau yn eu cynllunio cyfalaf. Maent yn nodi hefyd y dylent gefnogi cynllunio rheoli asedau ac arfarniadau dewisiadau. Maent yn cynnwys y materion allweddol y dylai cyngor eu hystyried wrth osod neu adolygu ei ddangosyddion benthyca. Sef:

- amcanion y gwasanaeth;
- rheoli asedau;
- gwerth am arian;
- pwyll a chynaladwyedd;
- fforddiadwyedd; ac
- ymarferoldeb a chyflawnadwyedd.

Mae'r Cod Materion Ariannol hefyd yn gosod gofynion clir ar gynghorau i sicrhau bod eu cynlluniau benthyca yn bwyllog ac yn ystyried effaith ad-daliad. Rhaid gwneud hyn dros gyfnod treigl o dair blynedd, ond mae cyfnod hirach mewn golwg.

Y dangosyddion benthyca sy’n ofynnol gan gynghorau yw:

- y gwariant cyfalaf amcangyfrifedig ar gyfer y flwyddyn ariannol cyfredol;
- amcangyfrifon o’r gwariant cyfalaf yn y dyfodol dros dair blynedd;
- y gwariant cyfalaf gwirioneddol ar gyfer y flwyddyn ariannol ar ddiwedd y flwyddyn;
- y terfyn awdurdodedig – yr uchafswm benthyca y mae’r cyngor yn asesu y gall fforddio i’w fenthyca;
- y ffin weithredol – y lefel benthyca uchaf yr amcangyfrifir y bydd ei hangen ar y cyngor dros dair blynedd;
- y ddyled allanol wirioneddol;
- y ddyled gros a’r gofyniad cyllido cyfalaf – cymharu’r hyn a fenthycir â’r angen i sicrhau nad yw’r ddyled yn fwy na’r angen;
- y costau cyllido amcangyfrifedig ar gyfer y gyllideb refeniw;
- y costau cyllido gwirioneddol ar gyfer y gyllideb refeniw ar ddiwedd y flwyddyn;
- amcangyfrif o’r incwm net sy’n deillio o fuddsoddiadau masnachol a gwasanaeth; ac
- amcangyfrifon gwirioneddol o’r incwm net sy’n deillio o fuddsoddiadau masnachol a gwasanaeth.

Mae cynghorau yn cyfrif am effeithiau benthyca yn eu cyfrifon drwy eu Hisafswm Darpariaeth Refeniw. Trafodiad cyfrifyddu y mae cynghorau yn ei wneud i godi tâl ar eu cyllideb refeniw am y gost o fenthyca arian yw’r Isafswm Darpariaeth Refeniw. Mae Llywodraeth Cymru yn pennu’r dulliau y caiff cynghorau eu defnyddio i gyfrifo eu Hisafswm Darpariaeth Refeniw mewn canllawiau a gyhoeddwyd o dan Ddeddf 2003. Prif nod Isafswm Darpariaeth Refeniw yw lledaenu cost gyfrifyddu y benthyca ar draws oes ddefnyddiol yr ased y mae’n ymwneud ag ef.

Mae benthyca hefyd yn effeithio ar y modd y mae cynghorau yn rheoli eu harian a’u buddsoddiadau – a elwir yn rheoli trysorlys. Yn aml, mae cynghorau yn cyfuno eu strategaethau rheoli cyfalaf a thrysorlys oherwydd y berthynas agos rhwng benthyca, buddsoddi, a defnyddio arian parod. Mae hyn yn ychwanegu cymhlethdod at fenthyca, oherwydd bod angen i gynghorau amseru eu benthyciadau yn gywir, er mwyn sicrhau bod ganddynt ddigon o arian parod ar gael ond eu bod yn lleihau costau ac yn cynyddu eu henillion gymaint â phosibl.

3 Termau allweddol yn yr adroddiad hwn

Term	Disgrifiad
Gwariant cyfalaf	Gwariant gan gynghorau ar brynu, adeiladu, neu ddatblygu asedau i ddarparu gwasanaethau. Nid yw'n cynnwys y costau parhaus o redeg yr asedau.
Cyfrifyddu cyfalaf	Y ffordd y mae cynghorau yn cofnodi sut maent wedi gwario eu cronfeydd ac yn sicrhau bod ganddynt werth teg yr asedau maent yn eu rheoli.
Cydweithredu	Gallai cydweithredu ag unrhyw berson arall (neu wahanol adrannau yn y corff ei hun) helpu'r corff i fodloni ei amcanion llesiant.
Pum ffordd o weithio	Mae pum ffordd o weithio Llywodraeth Cymru yn amlinellu bod angen i gyrff cyhoeddus feddwl am ddangos eu bod wedi cymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy yn Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.
Integreiddio	Ystyried sut gall amcanion llesiant y corff cyhoeddus effeithio ar bob un o'r nodau llesiant, ar bob un o'u hamcanion eraill, neu ar amcanion cyrff cyhoeddus eraill.
Menter Benthyca Llywodraeth Leol	Cynllun Llywodraeth Cymru i ariannu costau parhaus cynghorau sy'n benthyca ar gyfer prosiect cyfalaf. Yn 2025, roedd Menter Benthyca Llywodraeth Leol wedi ei chyfyngu i brosiectau priffyrdd.

Term	Disgrifiad
Grantiau cyfyngedig	Grantiau yw'r rhain y mae'n rhaid eu defnyddio at y diben a nodir mewn llythyr cynnig gan Lywodraeth Cymru. Fel arfer, mae'n rhaid i gynghorau fodloni amodau i dderbyn y cyllid hwn. Cyfeirir atynt hefyd fel grantiau wedi eu neilltuo.
Egwyddor datblygu cynaliadwy	Diffinnir yr egwyddor datblygu cynaliadwy fel gweithredu mewn modd 'sy'n ceisio sicrhau bod anghenion y presennol yn cael eu diwallu heb gyfaddawdu ar allu cenedlaethau'r dyfodol i ddiwallu eu hanghenion eu hunain'.
Rheoli trysorlys	Y ffordd y mae sefydliad yn rheoli ei arian a'i fuddsoddiadau er mwyn ymateb i risgiau ac ariannu ei ymrwymiadau a'i gynlluniau ei hun.
Grantiau anghyfyngedig	Grantiau yw'r rhain y mae gan gynghorau fwy o hyblygrwydd i'w defnyddio fel y dymunant, gan barhau i fod yn gyfyngedig i wariant refeniw neu gyfalaf. Cyfeirir atynt hefyd fel grantiau nad ydynt wedi eu neilltuo.

4 Rhestr wirio ar gyfer cynllunio cyfalaf

Rydym wedi llunio'r rhestr wirio hon fel offeryn y gallai cynghorau ei chael yn ddefnyddiol i asesu eu trefniadau cynllunio cyfalaf a nodi unrhyw feysydd i'w gwella. Mae hyn yn cael ei lywio gan ein canfyddiadau, canllawiau ymarfer, a'n gwybodaeth am y sector.

Arddangosyn 11: rhestr wirio hunanasesu ar gyfer cynllunio cyfalaf

Thema	Cyfeirnod y paragraff	Cwestiynau i'w hystyried	Hunanasesiad y cyngor
Cyd-destun strategol	58 i 60	A yw'r cynllun cyfalaf yn nodi'r cyd-destun strategol ar gyfer cynllunio cyfalaf? Er enghraifft: • heriau hysbys sy'n wynebu'r cyngor; • bylchau yng ngwybodaeth y cyngor a'r camau sydd eu hangen i'w cau nhw; a • pholisïau lleol, rhanbarthol, a chenedlaethol sy'n effeithio ar gynlluniau cyfalaf.	
Nodau ac Amcanion	38 i 45	A yw'r cynllun cyfalaf yn cwmpasu'r tymor byr a'r hirdymor? A yw'r cynllun cyfalaf yn cynnwys nodau ac amcanion clir? Er enghraifft: • uchelgais hirdymor at ddibenion buddsoddi cyfalaf yn ardal y cyngor; • set o amcanion clir sy'n cefnogi cyflawni uchelgais y cyngor; a • manylion am sut y bydd yn cefnogi amcanion ehangach y cyngor.	

Thema	Cyfeirnod y paragraff	Cwestiynau i'w hystyried	Hunanasesiad y cyngor
Canolbwyntio ar ganlyniadau	46 i 48	A yw'r cyngor wedi nodi: • sut mae llwyddiant yn edrych ar gyfer y cynllun cyfan; • sut mae llwyddiant yn edrych ar gyfer prosiectau unigol; a • sut y bydd yn mesur ac yn monitro hyn.	
Gwybod am gyflwr asedau	52 i 57	A yw cynllun cyfalaf y cyngor yn cael ei lywio gan wybodaeth diweddar, cywir a chynhwysfawr am gyflwr asedau? A yw cynllun cyfalaf y cyngor yn cynnwys cynllun cynnal a chadw sy'n seiliedig ar gostau realistig? A yw'r cyngor wedi asesu pa asedau sydd eu hangen arno i gyflawni ei amcanion llesiant yn llwyddiannus, a faint y byddant yn eu costio? A yw'r cyngor wedi ystyried amrywiaeth o ddewisiadau mewn ymateb i arolygon cyflwr – er enghraifft cydleoli neu ailgynllunio gwasanaethau?	
Gweithio gydag eraill	61 i 67, a 76	A yw'r cyngor wedi gweithio gyda phartneriaid i: • nodi cyfleoedd i gynllunio a chyflawni prosiectau cyfalaf ar y cyd; • sicrhau bod cynlluniau cyfalaf yn cael eu cysoni, gan gynnwys nodi blaenoriaethau cydfuddiannol y gall cynlluniau cyfalaf helpu i'w cyflawni; ac • archwilio cyfuno gwybodaeth, sgiliau ac adnoddau i wella cynllunio cyfalaf.	

Thema	Cyfeirnod y paragraff	Cwestiynau i'w hystyried	Hunanasesiad y cyngor
Cynllunio ar gyfer risg ac asesu effaith	68 i 71	A yw'r Cyngor: • yn cwblhau asesiadau effaith ar gyfer pob prosiect; • yn asesu effaith cynlluniau cyfalaf ar y cyfan; • yn nodi'r canlyniadau economaidd-gymdeithasol arfaethedig ar gyfer preswylwyr mewn cynlluniau cyfalaf; • yn sicrhau bod risgiau cyfalaf yn cael eu hasesu a'u cofnodi; ac • yn nodi sut y bydd risgiau cyfalaf yn cael eu lliniaru mewn cynlluniau cyfalaf.	
Deall gofynion adnoddau	42, 54 i 56, 70, ac 72 i 76	A yw'r cyngor: • yn nodi costau realistig ar gyfer yr asedau newydd a'r gwaith cynnal a chadw sydd eu hangen arno i gyflawni ei amcanion; • yn nodi'r lefel darbodus a fforddiadwy o gyllid sydd ar gael (yn fewnol ac yn allanol) dros y tymor canolig; • yn cyfrifo ac yn cyfathrebu bwlch cyllido cyfalaf yn seiliedig ar yr anghenion a nodir a'r cyllid sydd ar gael; • yn nodi sut y bydd y bwlch yn cael ei reoli a'i liniaru; ac • yn cynnwys ystyried adnoddau anariannol mewn cynlluniau, megis y capasiti contractwyr a'r contractwyr sydd ar gael.	

Thema	Cyfeirnod y paragraff	Cwestiynau i'w hystyried	Hunanasesiad y cyngor
Monitro cynnydd ac effaith	87 i 89	A yw'r cyngor: • yn adrodd yn gyhoeddus yn rheolaidd ar y cynnydd wrth gyflawni ei gynllun cyfalaf; • yn adrodd yn rheolaidd ar yr effeithiau a'r canlyniadau a gyflawnir o brosiectau cyfalaf; ac • yn cynnwys gwybodaeth ariannol allweddol, megis cymharu costau prosiectau gwirioneddol â chostau arfaethedig.	
Cefnogi goruchwyliaeth a gwaith craffu	90 i 92	A yw'r cyngor yn sicrhau bod cynghorwyr yn gallu cael hyfforddiant a datblygiad i'w galluogi i: • wneud penderfyniadau gwybodus ar gynlluniau a phrosiectau cyfalaf; a • chraffu'n effeithiol ar gynnydd a gwerth am arian cynlluniau a phrosiectau cyfalaf.	

Ffynhonnell: Archwilio Cymru

Amdanom ni

Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru yn annibynnol ar Lywodraeth Cymru a’r Senedd. Rôl yr Archwilydd Cyffredinol yw archwilio ac adrodd ar gyfrifon Llywodraeth Cymru, y GIG yng Nghymru a chyrff cyhoeddus cysylltiedig eraill, ynghyd â chyfrifon cynghorau a chyrff llywodraeth leol eraill. Mae’r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn adrodd ar y modd y mae’r sefydliadau hyn yn defnyddio adnoddau ac yn awgrymu ffyrdd y gallant wella.

Mae’r Archwilydd Cyffredinol yn cyflawni ei waith gyda chymorth staff ac adnoddau eraill gan Swyddfa Archwilio Cymru, sy’n gorff a sefydlwyd i gefnogi, cynghori a monitro gwaith yr Archwilydd Cyffredinol.

Archwilio Cymru yw’r term ymbarél a ddefnyddir am Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru. Mae’r rhain yn endidau cyfreithiol ar wahân a chanddynt y rolau gwahanol a amlinellir uchod. Nid yw Archwilio Cymru ei hun yn endid cyfreithiol.

Archwilio Cymru
Audit Wales

Archwilio Cymru

1 Cwr y Ddinas

Stryd Tyndall

Caerdydd CF10 4BZ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffôn Testun: 029 2032 0660

E-bost: gwybodaeth@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru

Rydym yn croesawu gohebiaeth a galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

We welcome correspondence and telephone calls in Welsh and English.