

Adolygiad o batrymau ariannu y trydydd sector



Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government

www.cymru.gov.uk

Ymchwil crynodeb

Ymchwil gymdeithasol

Rhif y ddogfen: 02/2010

CRYNODEB GWEITHREDOL

Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu canfyddiadau Adolygiad o Batrymau Ariannu y Trydydd Sector yng Nghymru a gynhaliwyd ar gyfer Adran Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol Llywodraeth Cynulliad Cymru gan Old Bell 3 Cyf.

Comisiynwyd yr Adolygiad fel canlyniad i drafodaethau cyfredol gan Gyngor Partneriaeth y Trydydd Sector. Yn ei gyfarfod ym mis Tachwedd 2008, trafododd y Cyngor Partneriaeth faterion a amlygwyd mewn papur a baratowyd gan Gyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (WCVA) dan y teitl: *"Economi wleidyddol cyllido'r Trydydd Sector yng Nghymru: Tuag at batrwm newydd?"*.

Cytunodd y Cyngor Partneriaeth fod y materion a amlinellwyd ym mhapur y WCVA yn haeddu eu hymchwilio ymhellach a bwriedir i'r Adolygiad hwn hysbysu trafodaethau pellach ar sut y dylai patrymau cyllido geisio cyflawni'r canlyniadau gorau i a gan y Trydydd Sector yng Nghymru.

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Cynhaliwyd yr Adolygiad rhwng Awst a Rhagfyr 2009 gyda'r amcanion penodol o:

- Adolygu deunydd presennol yn ymwneud â phatrymau ariannu yn y pedair cenedl ac effaith patrymau ariannu ar allbynnau, a chanlyniadau, ar gyfer cyrff Trydydd Sector yng Nghymru;
- Cynnal ymchwil ansoddol gyda chyllidwyr ar sut y newidodd eu patrymau o ariannu'r Trydydd Sector yng Nghymru dros gyfnod;
- Casglu barn cyllidwyr y Trydydd Sector a derbynwyr grantiau o fewn y Trydydd Sector ar sut y dylid adeiladu patrymau cyllid i sicrhau'r canlyniadau ar gyfer, a gan, y Trydydd Sector;
- Ystyried dulliau newydd posibl o gyflawni cynaliadwyedd yn seiliedig ar y syniadau a gynigiwyd ym mhapur "Economi wleidyddol cyllido'r Trydydd Sector";
- Gwneud argymhellion ymarferol am sut y medrid gweithredu unrhyw newidiadau mewn patrymau ariannu.

Roedd y rhaglen waith ar gyfer yr Adolygiad yn cynnwys adolygiad helaeth o ddeunydd a dadansoddiad o ddata yn ymwneud ag ariannu'r Trydydd Sector. Cynhaliwyd cyfweiliadau gyda chyllidwyr Trydydd Sector a chyfres o bedwar grŵp ffocws gyda cyrff Trydydd Sector ar draws Cymru. Yn olaf, trefnwyd digwyddiad ymgynghori bychan gan ddod ynghyd â chynrychiolwyr asiantaethau ariannu'r sector cyhoeddus a cyrff Trydydd Sector i drafod canfyddiadau'r adroddiad a mireinio'r argymhellion a nodir yn Adran 6.

Mae canfyddiadau o'r **adolygiad deunydd** yn cynnwys:

- Mae'r cyd-destun polisi yn dilyn datganoli ar gyfer y Trydydd Sector yng Nghymru yn gyffredinol ac yn benodol yn nhermau cyllid i'r sector wedi datblygu'n gyflym ac mae'n gefnogol iawn i'r sector.
- Ymddengys fod y materion a'r heriau sy'n ymwneud â dosbarthu cyllid i'r Trydydd Sector (megis amserlenni ariannu, y gwahanol dulliau ariannu sydd ar gael a chynaliadwyedd ariannu) yn gyfarwydd iawn ac yn cael eu deall yn dda gan wneuthurwyr polisi a rhanddeiliaid allweddol yng Nghymru. Arweiniodd hyn at ymdrechion sylweddol a rhoi mesurau ar waith (megis y Cod Ymarfer ar gyfer Ariannu) i liniaru a cheisio goresgyn rhai o'r materion hyn. Mae'n glir, serch hynny, fod rhai o'r cynlluniau hyn yn eu camau cynnar ac fel y soniodd Pwyllgor Diwylliant a Chymunedau y Cynulliad Cenedlaethol, mae peth ffordd i fynd o hyd tuag at weithredu polisi ac egwyddorion ariannu yn llawn;
- Medrid dadlau fod y cymysgedd cyllid yng Nghymru braidd yn geidwadol, gan gynnwys yn bennaf wahanol grantiau, cytundebau lefel gwasanaeth a dulliau caffaeliad. Ymddengys fod Cymru'n llusgo ar ôl yr Alban yn neilltuol lle mae'n edrych fod dulliau buddsoddi a gwaddol wedi datblygu llawer mwy fel dulliau ariannu prif ffrwd;
- Yn nhermau lefel yr arweiniad a'r gefnogaeth a gynigir i gyllidwyr statudol, ymddengys fod Cymru mewn safle gystal o leiaf â'r gwledydd cartref eraill. Y mater i Gymru yw sicrhau y caiff y cyfeiriad polisi ei ddilyn trwodd yn llawn gyda ffocws cadarn a pharhaus ar weithredu'r egwyddorion a amlinellwyd ym mholisiâu ac arweiniad Llywodraeth y Cynulliad.

Mae'r canfyddiadau o'r **dadansoddiad data** yn cynnwys:

- Dengys tueddiadau ariannu diweddar ar draws y Deyrnas Unedig fod cyllid o ffynonellau statudol i'r Trydydd Sector wedi cynyddu'n gyson dros y degawd diwethaf.
- Rhwng 2005 a 2007, dengys y data diweddaraf, cyn i'r Deyrnas Unedig fynd i ddirwasgiad a'r cyfyngiadau arfaethedig ar wariant sector cyhoeddus, bod gwariant statudol drwy'r Trydydd Sector wedi cynyddu'n gyflymach na chyfanswm gwariant y Llywodraeth.
- Caiff cyllid statudol i'r Trydydd Sector ei wasgaru'n anwastad. Mae cyrff mwy yn y Trydydd Sector yn fwy dibynnol ar gyllid sector cyhoeddus ac yn cyfrif am fwyafrif helaeth gwariant y sector cyhoeddus ar a thrwy'r Sector. Mae hyn yn wir yng Nghymru ac i'r Deyrnas Unedig yn gyffredinol;
- Mae cyllid fesul pen o boblogaeth i'r Trydydd Sector yn is yng Nghymru nag yw yn yr Alban ac i'r Deyrnas Unedig yn gyffredinol ond yn uwch nag yw yng Ngogledd Iwerddon. Mae'r gyfran o wariant sector cyhoeddus drwy'r Trydydd Sector yng Nghymru yn fras debyg i'r hyn yw yn yr Alban;
- Mae'r cymysgedd o gyllid o'r Sector Cyhoeddus i'r Trydydd Sector yn newid ar lefel y DU. Mae incwm grant cyhoeddus i'r sector yn gostwng tra bod refeniw o gontractau a ariannwyd yn gyhoeddus (caffaeliad) yn cynyddu. Hyd yma, fodd bynnag, ychydig sydd o ran data cadarn i awgrymu fod y newid yn neilltuol o amlwg yng Nghymru;
- Mae amrywiad gofodol amlwg yn nhermau lefel yr incwm o'r sector cyhoeddus ymysg cyrff Trydydd Sector yng Nghymru;
- Mae'r rhan fwyaf o wariant awdurdodau lleol gyda'r Trydydd Sector yn ymwneud â gwasanaethau cymdeithasol;

- Yn nhermau'r DU, cyfran fechan iawn o gyfanswm refeniw'r sector yw cyllid Ewropeaidd. Fodd bynnag, mae Cymru'n fwy dibynnol ar gyllid o'r Undeb Ewropeaidd na'r DU yn gyffredinol i ariannu'r Trydydd Sector;
- Yn nhermau rhoddi uniongyrchol, mae Cymru'n gwneud yn dda ac mae ganddi gyfran gyfartalog uwch o roddwyr o gymharu â'r boblogaeth na'r DU yn gyffredinol;
- Ymddengys mai ychydig iawn o ffynonellau cyllid benthyca a buddsoddi sydd ar gael i'r Trydydd Sector yng Nghymru.

Mae'r canfyddiadau o **ymchwil gyda chyllidwyr a chynrychiolwyr y Trydydd Sector** yn cynnwys:

- Yn unol gydag ystadegau a gyhoeddwyd, mae rhanddeiliaid yn cytuno fod cyfanswm cyllid i'r sector wedi cynyddu'n sylweddol dros y degawd diwethaf (hyd at y dirwasgiad diweddar);
- Mae'n amlwg bod gan y rhan fwyaf o gyllidwyr werthfawrogiad a pharch at waith y Trydydd Sector a'r gwerth ychwanegol a rydd y sector yn nhermau darparu gwasanaethau cyhoeddus a chymunedol ardderchog;
- Er y gwelwyd cynnydd wrth ddatblygu'r berthynas rhwng y cyllidwr - derbyniwr cyllid yng Nghymru, mae angen gwaith o hyd i broffesiynoli dulliau cyllidwyr a cyrff Trydydd Sector mewn nifer o feysydd allweddol. Yn sylfaenol i hyn mae'r angen i sicrhau y gwneir cynnydd ar y ddwy ochr wrth ddeall a bod eisiau goresgyn rhwystrau a heriau'r naill a'r llall;

- Erys amserlenni ariannu byr yn rhwystr allweddol i sefydlogrwydd a gallu i oroesi llawer o cyrff Trydydd Sector yng Nghymru. Er gwaethaf ymdrechion gwahanol haenau o lywodraeth (gyda Chodau Ymarfer, canllawiau a chompectau), mae tystiolaeth i awgrymu nad yw cyfnodau ariannu tair blynedd yn dal i gael eu trin gan rai fel isafswm ac nid yw arfer gwael (e.e. wrth gymryd penderfyniadau ariannu ar yr unfed awr ar ddeg) wedi eu dileu yn llwyr eto;
- Caiff amrywiaeth eang o ddulliau ariannu eu defnyddio i ariannu a chomisiynu gwasanaethau a gweithgareddau gan y Trydydd Sector yng Nghymru;
- Nid yw dewis y dull mwyaf addas o ariannu bob amser yn ymarferiad syml i gyllidwyr. Mae perygl dryswch eang ar ran cyllidwyr rhwng comisiynu a chaffaeliad;
- Mae hefyd gonsyrn y gwelir caffaeliad fel y sefyllfa ragosod wrth symud at gynyddu tryloywder a phroffesiynoldeb;
- Nid yw cyllidwyr yn croesawu cysyniad clustnodi neu ddyrannu cyfran o'u cyllidebau i unrhyw un sector penodol. Mae amheuon sylfaenol bod dull o'r fath yn groes i'r angen am dryloywder;
- Mae'r materion a'r heriau sy'n wynebu'r Trydydd Sector yn nhermau caffaeliad yn ymarferol yn debyg iawn i'r rhai sy'n wynebu busnesau micro a busnesau bach ac mae angen cynyddu'r ymdrechion i helpu'r Trydydd Sector i 'werthu ei hunan' yn fwy effeithiol;
- Mae angen i gomisiynwyr wneud yn sicr pan fyddant yn caffael, eu bod yn defnyddio technegau priodol sy'n hyblyg, hylaw a chymesur;

- Ni fu diffinio deilliannau yng nghyswllt ariannu'r Trydydd Sector yn gryfder yng Nghymru. Fodd bynnag, mae arwyddion bod hyn yn gwella a bod cyllidwyr a'r Trydydd Sector yn awr yn cymryd hyn fwy o ddifrif;
- Mae'n hollol dderbyniol i'r sector cyhoeddus gaffael gwasanaeth sy'n dynodi mewnbynnau - 'y sut' - yn ogystal â deilliannau mewn rhai amgylchiadau, ond dylai hyn fod yr eithriad yn hytrach na'r rheol;
- Mae systemau monitro yn sylfaenol i berthynas ariannu lwyddiannus sy'n cymryd canlyniadau o ddifrif. Mae arwyddion fod cyllidwyr a'r Trydydd Sector yn ymrwymedig i wella eu harferion;
- Mae tystiolaeth i awgrymu fod angen gwneud llawer mwy i ledaenu, a sicrhau gweithrediad, Cod Ymarfer a chanllawiau ariannu Llywodraeth y Cynulliad. Mae angen i lywodraeth leol hefyd gynyddu ei gwaith yn y maes yma;
- Mae negeseuon cymysg am effaith y dirwasgiad. Mae rhai yn y Trydydd Sector eisoes wedi profi toriadau sylweddol tra bod eraill yn gwybod am wasanaethau'n cael eu cymryd 'yn ôl yn fewnol' o fewn y sector cyhoeddus. Fodd bynnag, mae hefyd dystiolaeth i awgrymu y bydd rhai cyllidwyr yn cyrchu mwy yn allanol fel canlyniad i'r dirwasgiad;
- Mae cyfleoedd sylweddol ac arbedion effeithiolrwydd ar gael i gyllidwyr a'r Trydydd Sector drwy gynyddu dulliau cydweithio;
- Mae diffyg ymwybyddiaeth a dealltwriaeth o ddulliau eraill, sy'n seiliedig yn helaethach ar fuddsoddiad yng Nghymru. Ymddengys

bod angen a chyfle clir i egluro a datblygu mwy ar ddulliau cyllid seiliedig ar fuddsoddiad yn syth.

Mae'r adroddiad yn gwneud cyfres o 12 **argymhelliad** yn canolbwyntio ar amserlenni ariannu, canlyniadau cysylltiedig â chyllid a dulliau ariannu.

Ar **amserlenni ariannu**:

Argymhelliad 1

Lle mae angen tymor-canol clir (pump i saith mlynedd) ar gyfer gwasanaeth neilltuol a ddarperir gan y Trydydd Sector, lle mae darpariaeth y gwasanaeth hwnnw'n cyd-fynd yn dda â pholisi sefydledig a lle mae consensws gwleidyddol clir am bwysigrwydd mynd i'r afael â'r angen a phriodoldeb y gwasanaeth wrth wneud hynny, dylai cyllidwr ymrwymo mewn egwyddor (h.y. drwy gontract sy'n rhwymo) i roi sefydlogrwydd dros y cyfnod. Dylid derbyn y bydd angen penderfynu ar ddyraniadau cyllideb manwl ar sail gylchol (efallai flynyddol neu ddwywaith y flwyddyn) o dan yr ymrwymiad tymor hwy yma. Dylid cynyddu ymdrechion Llywodraeth Cynulliad Cymru, llywodraeth leol a chyllidwyr eraill i sicrhau fod yr hyn sydd mewn gwirionedd yn egwyddor y cytunwyd arni eisoes yn dod yn ymarfer brif ffrwd.

Argymhelliad 2

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru gynyddu ei hymdrechion i ledaenu a hyrwyddo Cod Ymarfer Ariannu'r Trydydd Sector ar draws adrannau mewnol, Cyrff a Noddir gan Lywodraeth y Cynulliad ac yn fwy eang yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Dylai'r Adran Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol barhau i arwain yn y cyswllt hwn, gan gynnig cyngor ac arweiniad yn rhagweithiol i gomisiynwyr gwasanaethau a'r Trydydd Sector i atodi'r Cod ei hunan ac yn neilltuol i ganolbwyntio ar weithredu ei hargymhellion yng nghyswllt amserlenni cyllid.

Argymhelliad 3

Mae angen i gyllidwyr gytuno, cyflwyno a gweithredu arferion monitro mwy effeithiol, gyda chymalau torri yn gysylltiedig â pherfformiad (e.e. tair blynedd gydag opsiwn i ymestyn am ddwy arall) wedi'u cynnwys a'u cytuno ymlaen llaw gan y cyllidwr a'r derbynnydd. Yn ei dro, mae angen i'r Trydydd Sector finio'r ffordd y mae'n ymateb i ofynion monitro.

Argymhelliad 4

Lle mae cyfiawnhad dros gyllid tymor byrrach (e.e. cynlluniau peilot), mae angen i'r paramedrau a disgwyliadau deilliannau, a osodir gan gyllidwyr, pa bynnag dull cyllido a ddewiswyd, fod yn gymesur ac mae angen i gyllidwyr roi eglurdeb am sut y bwriedir rhoi dulliau llwyddiannus yn y brif ffrwd.

Yn nhermau diffinio **canlyniadau cysylltiedig ag ariannu**:

Argymhelliad 5

Mae angen i Lywodraeth Cynulliad Cymru, awdurdodau eraill a chyllidwyr eraill y Trydydd Sector gynyddu eu hymdrechion i sicrhau fod comisiynwyr yn deall egwyddorion dull ariannu seiliedig ar ddeilliannau a nodwyd eisoes yn y Cod Ymarfer. Ni fydd dim llai na newid sylfaenol yn y cyswllt hwn yn ddigon i adfywio ymddiriedaeth yn y berthynas rhwng cyllidwr-derbynnydd a'i phroffesiynoli. Nid oes angen comisiynu unrhyw waith newydd ar gyfer hyn gan fod yr egwyddorion eisoes wedi eu cytuno gan y rhanddeiliaid ac maent ar waith. Yn hytrach, dylai'r ffocws fod ar weithredu rhaglen gyfathrebu yn gyson a rhagweithiol a lledaenu cyngor ac arfer da i gomisiynwyr sydd wedi'i hanelu'n benodol at gyflymu newid.

Argymhelliad 6

Lle mae cyllidwyr yn penderfynu eu bod yn cael gyrru gan ddeilliannau, dylent osgoi'r demtasiwn i or-fanylu **sut** mae pethau i gael eu cyflenwi.

Dylid hefyd gofio fodd bynnag y gall fod yn ddilys a derbyniol i gyllidwyr gaffael gwasanaethau wedi'u diffinio'n dda sydd angen mewnbynnau penodol yn ogystal â deilliannau. Ni ddylid camddehongli hyn fel fod yn rhwystro arloesedd.

Yng nghyswllt dulliau ariannu:

Argymhelliad 7

Gan dderbyn fod tryloywder yn hanfodol, dylai cyllidwyr osgoi ymateb difeddwl o ddefnyddio caffaeliad fel y dull rhagosod ar gyfer ymwneud gyda'r Trydydd Sector. Er bod caffaeliad yn helpu i hybu arferion ariannu seiliedig ar ddeilliannau, ni ddylid ei weld fel yr unig ffordd o gyflawni'r nod yma. Dylid defnyddio canllawiau Llywodraeth y Cynulliad yn llawnach i helpu i hysbysu'r ffordd orau o ddewis y dulliau ariannu mwyaf addas. Mae angen i swyddogion caffaeliad gydnabod hyn a dylent adlewyrchu hynny'n llawnach yn y cyngor a roddant i'r rhai sy'n comisiynu gwasanaethau gan y Trydydd Sector.

Argymhelliad 8

Lle mae caffaeliad yw'r dull ymrwymo mwyaf addas, mae angen i gyllidwyr ddefnyddio technegau addas sy'n gymesur a pherthnasol i'r math o wasanaethau sy'n cael eu comisiynu. Mae hyn yn golygu nad yw un maint yn ffitio pawb ac mae angen i swyddogion caffaeliad sicrhau fod y cyngor a roddant i gomisiynwyr gwasanaethau gan y Trydydd Sector yn adlewyrchu'n gywir natur a maint y gwasanaethau hynny sy'n cael eu caffael.

Argymhelliad 9

Mae angen i'r Trydydd Sector wella ei ymateb i'r agenda caffaeliad ac yn arbennig y ffordd y mae'n gwerthu ei hunan i gomisiynwyr a phwrcaswyr. Yn y cyswllt hwn, mae angen i gyrff ymbarél y sector ac asiantaethau eraill (megis Gwerth Cymru ac Adran yr Economi a Thrafnidiaeth) sicrhau y darperir ar gyfer anghenion cefnogaeth y sector ac y caiff dulliau cefnogaeth eu defnyddio gan y Sector. Mae

angen i'r gefnogaeth hon fod â ffocws cynyddol ar gael y sector i gydweithredu wrth gystadlu am a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Ychydig o werth sydd mewn disgwyl canlyniad dull ennill cyflym o'r gwaith hwn. Mae angen cysondeb ac ymroddiad diamwys y Trydydd Sector i chwarae ei ran lawn. Heb hyn, caiff y Trydydd Sector ei adael ar ôl gan yr agenda caffaeliad.

Argymhelliad 10

Mae cadw portffolio cytbwys o gyllid yn bwysig i gyllidwyr a hefyd y Trydydd Sector ac mae angen i gyllidwyr gydnabod fod grantiau'n dal i fod â rôl sylfaenol i'w chwarae yn y tirlun cyllid ar gyfer y dyfodol. Lle'n bosibl, dylai cyllidwyr allweddol unrhyw gorff penodol sicrhau fod llinellau cyfathrebu a threfniadau cydweithredu da rhyngddynt (yn cynnwys penodi cyllidwr arweiniol lle mae hynny'n addas), fel bod lefel uchel o ymwybyddiaeth strategol a chynllunio effeithlon yng nghyswllt comisiynu gwasanaethau.

Argymhelliad 11

Mae angen i gyllidwyr, yn cynnwys rhai sy'n gweithredu grantiau a Chronfeydd Ymddiriedolaeth, ystyried sut y medrant ostwng y nifer o geisiadau anghymwys neu amhriodol a gyflwynir - gan ddefnyddio modelau blaengar sy'n rhoi cefnogaeth datblygu i ddarpar ymgeiswyr. Mae angen gwneud mwy hefyd i helpu paratoi a hysbysu ymgeiswyr ymlaen llaw (er enghraifft drwy roi manylion deilliannau a disgwyliadau yn nhermau'r broses gwneud cais) fel bod y ceisiadau yn fwy perthnasol ac o ansawdd uwch.

Argymhelliad 12

Mae angen i Lywodraeth Cynulliad Cymru, cyllidwyr allweddol y Trydydd Sector a'r sector ei hunan ymchwilio dulliau ariannu seiliedig ar fuddsoddiad gyda mwy o awch a theimlad o frys. Dylai dirprwyaeth fechan yn cynnwys swyddogion allweddol o Lywodraeth y Cynulliad a rhanddeiliaid eraill (efallai fel is-grŵp i Gyngor Partneriaeth y Trydydd Sector) drefnu a chynnal ymweliad astudio ymarferol i'r Alban i

ymchwilio a dysgu gwersi y dulliau seiliedig ar fuddsoddiad a gwaddol at ariannu a fabwysiadwyd yno. Dylid manteisio'n llawn hefyd ar weddill cyfnod cyllid yr Undeb Ewropeaidd dros yr ychydig fisoedd nesaf, ynghyd â ffynonellau eraill (megis cyllid o gyfrifon banc segur) i ysgogi dynesiadau seiliedig ar fuddsoddiad gyda'r amcan clir y dylent ddod yn hunanddigonol fel rhan o seilwaith ariannu ehangach. Dylai Llywodraeth y Cynulliad osod amcanion clir a chael rhaglen weithgaredd i fynd â'r gweithgaredd hwn rhagddo a ddylai gynnwys enwebu swyddog arweiniol o fewn yr Adran Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol i hyrwyddo'r agenda ac i roi adroddiadau rheolaidd i Gyngor Partneriaeth y Trydydd Sector ar y cynnydd.