

Ken Skates AC
Gweinidog yr Economi, Trafnidiaeth a Gogledd

4 Mawrth 2020

Annwyl Ken,

Taliadau cadw yn y sector adeiladu

Y llynedd, cynhaliodd y Pwyllgor Cyllid a Phwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau sesiwn dystiolaeth ar y cyd i edrych ar sut defnyddir taliadau cadw yng Nghymru ac yn y DU yn ehangach.

Cafodd y sesiwn ei hysgogi gan bryderon y Pwyllgor Cyllid ynghylch oedi cyn talu arian cadw i gontractwyr a sut mae hyn yn effeithio ar y gadwyn gyflenwi. Yn benodol, sut mae'n effeithio ar is-gontractwyr llai sydd wedi cwblhau eu gwaith yn foddhaol heb ddiffygion ond sydd yn aml yn gorfod aros i gael eu taliad cadw am amryw resymau.

Roedd y sesiwn ar y cyd yn ystyried y canlynol:

- i ba raddau y mae taliadau cadw'n broblem i gwmnïau sydd wedi'u lleoli a/neu sy'n gweithredu yng Nghymru, gan gynnwys sut y gallai problemau fod yn wahanol drwy'r gadwyn gyflenwi;
- a oes manteision i'r defnydd o daliadau cadw;
- dewisiadau amgen i'r defnydd o daliadau cadw a pha rôl a allai fod gan Lywodraeth Cymru wrth ddatblygu a darparu'r dewisiadau amgen hynny.



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1NA

✉ SeneddESS@cynulliad.cymru

☎ 0300 200 6565

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1NA

✉ SeneddEIS@assembly.wales

☎ 0300 200 6565

Ni chyhoeddodd y Pwyllgorau alwad ffurfiol am dystiolaeth, ond fe wnaethant roi cyhoeddusrwydd i'r gwaith trwy sefydliadau newyddion Cymru, a chawsant saith ymateb i'r ymgynghoriad, gan gontractwyr a chyrrff diwydiant. Ar 17 Hydref 2019, cymerom dystiolaeth lafar gan y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol (SEC), Sefydliad Adeiladu Siartredig Cymru (CIOB), a Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr (FMB). Yn dilyn y sesiwn honno, roedd yr Aelodau eisiau cael rhagor o dystiolaeth lafar, yn benodol gan gontractwyr Haen 1 a'r sector cyhoeddus, ond gan nad oedd tystion ar gael, canslwyd y sesiwn hon. Fodd bynnag, cafodd y Pwyllgorau ragor o dystiolaeth ysgrifenedig gan Bartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru (PCGC) (Saesneg yn unig), a oedd yn barod i ymddangos ger ein bron.

Nododd y Pwyllgorau fod Llywodraeth y DU wedi cynnal ymgynghoriad ynghylch taliadau cadw yn y diwydiant adeiladu, a ddaeth i ben ym mis Ionawr 2018. Mae Llywodraeth y DU wedi dweud y bydd yn cyhoeddi ei hymateb i'r ymgynghoriad maes o law. Hefyd, cawsom dystiolaeth ysgrifenedig gan Scottish Futures Trust a Llywodraeth yr Alban, sydd wrthi'n ymgynghori ar y mater hwn.

Mae'r problemau sy'n ymwneud â thaliadau cadw yn amlwg yn rhai sefydledig a chymhleth, ac o'r darn byr hwn o waith a'r ystod gyfyngedig o dystiolaeth a glywyd, nid yw'r Pwyllgorau mewn sefyllfa i argymhell opsiwn/opsiynau i'w datrys.

Fodd bynnag, daeth rhai negeseuon cyson i'r amlwg o'r dystiolaeth a gasglwyd, a amlinellir yn yr atodiad i'r llythyr hwn.

Byddai'r Aelodau'n croesawu barn y Gweinidog ynghylch taliadau cadw, a beth mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu ei wneud i fynd i'r afael â phryderon difrifol yn y diwydiant yng Nghymru, gan ystyried gweithgareddau ymgynghori mewn awdurdodaethau eraill.



Edrychwn ymlaen at eich ymateb.

Cofion,



Llyr Gruffydd AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cyllid



Russell George AC
Cadeirydd
Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a
Sgiliau



Atodiad A - Crynodeb o'r dystiolaeth i sesiwn y Cyd-bwyllgor

Effaith peidio â thalu

- I bob pwrpas, defnyddir y 5 y cant a ddidynnir mewn taliadau cadw i gefnogi llif arian contractwyr haen 1, a gall gymryd rhwng dwy a phum mlynedd i ryddhau taliadau cadw. Mae'r system taliadau cadw yn sugno adnoddau prin y nifer uchel dros ben o fusnesau bach a chanolig yn y sector adeiladu yng Nghymru.
- Dywed y Sefydliad Adeiladu Siartredig fod llawer o gwmnïau'n rhoi'r gorau i unrhyw ddisgwyliad o gael y taliadau. Mae ymchwil Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr yn dangos bod 5 y cant o aelodau wedi gorfod dal cyflogau yn ôl oherwydd taliad hwyr neu beidio â thalu, a datgelodd arolwg yn 2014 fod 12.5 y cant o daliadau yn cael eu dileu fel dyled ddrwg.
- Mae'r Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol wedi awgrymu y collwyd gwerth £700 miliwn o daliadau cadw arian parod dros dair blynedd hyd at 2016 oherwydd ansolfedd ymhellach i fyny'r gadwyn gyflenwi a bod gwerth £7.8 biliwn o daliadau cadw arian parod yn ddyledus o hyd dros y cyfnod hwnnw. Mae Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr yn nodi, yn dilyn cwmp Carillion, y collodd un aelod o Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr £200,000 mewn contractau heb eu talu a gorfodwyd aelod arall i ddiddymu ei gwmni. Tynnodd Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol Cymru sylw at y ffaith bod gan Dawnus werth £39 miliwn o ddyled i gredydwyr masnach, y byddai llawer ohoni wedi cynnwys arian cadw.

Diogelwch anghyfartal

- Mae anghydraddoldeb o ran y diogelwch i gwmnïau cadwyn gyflenwi yn y sector cyhoeddus: fel y nododd Rudi Klein o Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol Cymru, mae taliadau cadw yn y sector cyhoeddus yn cael eu diogelu gan nad yw cyrff cyhoeddus yn mynd i'r wal. Felly, os bydd contractwr yn ymdrin â chorff cyhoeddus, bydd yn cael ei ddiogelu. Ar y llaw arall, os ydych chi yn y gadwyn gyflenwi, byddwch yn colli'ch holl arian os bydd haen 1 yn mynd i'r wal.
- Hefyd, gellir dal taliadau cadw yn ôl oddi wrth is-contractiwr am ddiffygion nad ydynt yn ymwneud â'u rhan o brosiect, ac na chydymffurfir â'r amodau a nodir yn Neddf Grantiau Tai, Adeiladu ac Adfywio 1996 (fel y'i diwygiwyd) ("y Ddeddf Adeiladu"). Nododd y Scottish Futures Trust bod y newidiadau i'r Ddeddf Adeiladu, mewn llawer o achosion, mewn gwirionedd wedi ymestyn yr amser y gall busnes bach neu ganolig aros i'w arian cadw gael ei ryddhau.



- Dywedodd Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol Cymru wrth yr Aelodau fod “hinsawdd o ofn” yn y diwydiant yn golygu nid yn unig nad yw cwmnïau cadwyn gyflenwi yn manteisio ar eu hawl i gael eu harian cadw eu hunain, ond nad ydynt ychwaith yn hawlio’r llog ar yr arian hwnnw a ddaliwyd yn ôl am flynyddoedd. Dywedodd un ymatebydd o fusnes bach yn y sector adeiladu nad oedd y broses ddyfarnu yn ddim gwell na ‘llys cangarŵ’ a dywedodd nad oedd gan fusnesau bach a chanolig lawer o siawns o amddiffyn eu hunain yn erbyn arferion y cwmnïau mwy.

Mwy o ddibyniaeth ar daliadau cadw yng Nghymru

- Dywedodd y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol fod taliadau cadw’n cael eu defnyddio fwy yng Nghymru nag yn Lloegr, a bod pobl yn gorddibynnu ar daliadau cadw. Dywedon nhw fod pob cyngor, heblaw am ddau yng Nghymru, yn dibynnu ar daliadau cadw a’u bod yn tueddu i ddefnyddio taliadau cadw naill ai i ychwanegu at eu gwariant cyffredinol neu i’w defnyddio fel cyfalaf gweithio. Dywed Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr fod contractwyr haen 1 yn gwneud arian trwy fuddsoddi taliadau cadw y maent yn eu dal gan gwmnïau cadwyn gyflenwi, ac mae honiad y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol yn ei dystiolaeth ysgrifenedig fod arian cadw yn cael ei fuddsoddi yn y marchnadoedd arian dros nos yn honiad sy’n peri pryder.
- Roedd yr arferion a ddisgrifiwyd yn y dystiolaeth a roddwyd i Aelodau'r Pwyllgor yn awgrymu bod y diwydiant adeiladu yn gweithredu mewn ffordd gamweithredol: esboniodd Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr sut mae'r model busnes yn golygu bod yr elw ar gyfer contractwyr haen 1 yn isel neu ddim yn bodoli (ffigur Build UK yn 2017 oedd -0.5 y cant), ac felly mae taliadau cadw yn gymhelliant mawr.
- Hefyd, dywedodd y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol ei bod yn destun pryder bod awdurdodau iechyd yng Nghymru yn didynnu 10 y cant yn hytrach na’r lefel safonol, sef 5 y cant, a bod hynny’n mynd i lawr y gadwyn gyflenwi hefyd. Fodd bynnag, yn ôl tystiolaeth gan PCGC, ar gyfer contractau fframwaith, mae taliadau cadw yn cael eu cymhwyso i 15 y cant olaf contractau yn unig, ac ar gyfer fframweithiau trydydd cenhedlaeth, dywedant mai’r ganran gadw wirioneddol a ddidynnir, felly, yw hyd at uchafswm o 0.75 y cant, gyda hanner yr arian yn cael ei ryddhau ar ôl ei gwblhau’n ymarferol.

Manteision y gellir eu cwestiynu



- Er mai pwrpas taliadau cadw yw darparu diogelwch rhag ofn nad eir i'r afael â gwaith nad yw'n cydymffurfio, dywedodd y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol fod y canfyddiad hwn yn fwy amlwg na real, a bod yr anfanteision yn gorbwyso'r manteision. Nododd y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol fod y swm sy'n cael ei ddal mewn taliadau cadw yn aml yn annigonol i ddelio â diffygion sylweddol pe byddent yn codi. Tynnodd sylw at bryderon a fynegwyd gan lywodraeth Seland Newydd cyn deddfu yn 2017 ynghylch yr effaith negyddol ar y diwydiant trwy ddweud y gall cyllido cyfalaf gweithio trwy daliadau cadw guddio a gwobrwyo perfformiad gwael ac arferion rheoli ariannol gwael. Cyfeiriodd hefyd at adroddiad y Fonesig Judith Hackitt yn 2018 ar ddiogelwch adeiladu a ddywedodd y gall telerau talu o fewn contractau (er enghraifft, taliadau cadw) arwain at ymddygiad gwael, trwy roi straen ariannol ar y gadwyn gyflenwi.

Dulliau eraill

- Defnyddir taliadau cadw mewn gwledydd eraill ledled y byd hefyd, ond nodwyd nifer o ddulliau eraill posibl, o gyfrifon banc prosiectau i fathau o fondiau, cyfrifon rhanddeiliaid, gwarantau rhiant-gwmni a chronfeydd ymddiriedolaeth. Mae'n ymddangos bod manteision ac anfanteision i bob un ohonynt. Roedd tystiolaeth Llywodraeth yr Alban yn tynnu sylw at fondiau cadw, bondiau perfformiad a gwarantau rhiant-gwmniau fel dewisiadau amgen i daliadau cadw, ond dywedodd y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol nad yw bondiau cadw yn ddewis posibl i gwmniau bach oherwydd y gost uchel.
- Tynnodd PCGC sylw at ddulliau amgen posibl eraill o ddefnyddio taliadau cadw, er eu bod wedi nodi nad oeddent yn ddi-risg, a dywedant fod y dull traddodiadol o gadw o bosibl yn dal i gynnig y dull gorau, cyn belled â bod y canrannau a'r methodolegau cadw yn cael eu hasesu'n rhesymol a'u cymhwyso'n deg.

Defnyddio cyfrifon banc prosiectau yng Nghymru

- O 1 Ionawr 2018 ymlaen, ymrwymodd Llywodraeth Cymru i ddefnyddio cyfrifon banc prosiectau ar gontractau perthnasol gwerth £2 filiwn neu fwy.
- Nododd y Sefydliad Adeiladu Siartredig mai nifer fach sy'n defnyddio mesurau fel cyfrifon banc prosiectau, gan awgrymu mai un o'r prif resymau am hyn yw diffyg cymorth i fabwysiadu'r cynlluniau uchod a allai fod yn fiwrocraataidd, yn enwedig ar lefel contractwr busnesau bach a chanolig.



- Awgrymodd y Sefydliad Adeiladu Siartredig hefyd mai anaml y defnyddir cyfrifon banc prosiectau y tu hwnt i'r sector cyhoeddus ac mae pryderon ynghylch pa mor addas ydynt ar gyfer prosiectau llai.

Clustnodi a chynigion deddfwriaethol

- Defnyddir taliadau cadw yn helaeth mewn gwledydd eraill, gan gynnwys UDA, Canada, Tsieina, Awstralia a Seland Newydd. Mae enghreifftiau yn New South Wales, Canada a Seland Newydd o gyflwyno'r syniad o 'glustnodi' arian cadw mewn cyfrif banc ar wahân, neu ei gadw 'mewn ymddiriedolaeth'. Mae'r Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol yn awgrymu bod gan y rhan fwyaf o awdurdodaethau eraill ddeddfwriaeth ar waith sy'n clustnodi taliadau cadw arian parod trwy fynnu y cânt eu rhoi mewn ymddiriedolaeth neu mewn cyfrif rhanddeiliaid nes iddynt gael eu rhyddhau.
- Darparodd y Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol gopi o Fil arfaethedig a ddatblygodd yn 2013. At hynny, rhoddodd gefnogaeth i Fil Aelodau Preifat a gyflwynwyd yn Nhŷ'r Cyffredin ym mis Ionawr 2018, sef y Bil Adeiladu (Cynlluniau Symiau Dargadw), sy'n darparu templed defnyddiol yn eu barn nhw. Roedd y Bil hwnnw'n cynnig diwygio adran 111 o'r Ddeddf Adeiladu i orfodi cynllun blaendal cadw gorfodol ar y partion ac ar yr amod y byddai methu â chydymffurfio â'r gofynion hynny yn golygu bod angen rhoi ad-daliad arian parod i'r sawl sy'n cael ei dalu o fewn saith diwrnod gwaith o'r adeg y cafodd yr arian parod cadw ei ddal yn ôl. Fodd bynnag, cafodd ail ddarlleniad y Bil ei oedi sawl gwaith, a daeth ei hynt drwy'r Senedd i ben ym mis Hydref 2019.

Rôl technoleg ddigidol

- Hefyd, mae'r Grŵp Contractwyr Peirianeg Arbenigol wedi noddi datblygiad llwyfan digidol er mwyn diogelu arian cadw, a fyddai'n cynnwys cronfa yswiriant dan berchnogaeth y diwydiant i sicrhau y caiff taliadau cadw eu rhyddhau yn llawn ac ar amser. Byddai'r taliadau cadw'n cael eu clustnodi mewn cyfrif ymddiriedolaeth, gyda system glirio dan berchnogaeth y diwydiant. Mae'n awgrymu mai costau'r cynllun fyddai tua £230 am bob £100,000 o werth y contract, ac mae cynllun peilot yn barod i'w profi.
- At hynny, nododd tystiolaeth y Sefydliad Adeiladu Siartredig y gobaith o alluogi'r syniad o ddigideiddio taliadau trwy fabwysiadu Modelu Gwybodaeth am Adeiladau (BIM) a datrysiadau data, gan nodi bod taliadau yn y diwydiant yn dal i fod yn broses analog i raddau helaeth.

