



WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU



National Audit Office

Prosiect y Ddraig Goch

LONDON: The Stationery Office
£26.60

Gorchynnwyd gan
Dŷ'r Cyffredin i'w argraffu
23 Mawrth 2009
Adroddiad a gyflwynwyd gan Archwilydd
Cyffredinol Cymru i Gynulliad Cenedlaethol
Cymru ar 27 Mawrth 2009



Crynodeb

1 Roedd prosiect y Ddraig Goch yn brosiect rhwng y Weinyddiaeth Amddiffyn (yr MoD) ac Awdurdodau Cymru¹ i ddatblygu safle Sain Tathan yn Ne Cymru. Roedd y cynllun gwreiddiol yn cynnwys yr elfennau canlynol, gan gostio tua £134 miliwn heb gynnwys taliadau gan Awdurdodau Cymru i'r MoD:

- adeiladu cyfleuster cynnal a chadw awyrennau o'r radd flaenaf (uwch hangar) â lle ar gyfer hyd at 48 o awyrennau jet Tornado i'r Asiantaeth Atgyweirio Awyrennau Amddiffyn (DARA), gan gostio £107 miliwn;
- rhesymoli gofyniad yr MoD am seilwaith yn Sain Tathan, yn costio tua £5 miliwn;
- caffael premiwm prif les ar gyfer 725 erw o safle Sain Tathan gan Awdurdodau Cymru ac ailddatblygu'r safle, gyda'r nod o sicrhau bod DARA ar y safle yn barhaol a datblygu parc awyrofod yn y tymor hwy, gan gostio £34 miliwn i Awdurdodau Cymru (y talwyd £12 miliwn ohono i'r MoD am y tir a'r maes awyr).

Dechreuodd y gwaith o baratoi'r safle ar gyfer yr uwch hangar ym mis Chwefror 2003. Ym mis Mawrth 2003 llofnododd yr MoD gytundeb gydag Awdurdod Datblygu Cymru, a wnaeth ei hymrwymo i resymoli'r safle a'r gytundeb o ran y tir. Cafodd yr uwch hangar ei gwblhau yn unol â'r amserlen a'r gyllideb gymeradwy erbyn mis Rhagfyr 2004 ac yn y mis wedi hynny dechreuodd DARA symud i mewn i'w chyfleuster atgyweirio newydd.

2 Yn y cyfamser, ym mis Ionawr 2003, comisiynodd yr MoD adolygiad strategol o systemau cynnal awyrennau², a chyflwynwyd yr adroddiad ym mis Gorffennaf. Arweiniodd canfyddiadau'r Adolygiad hwn o Logisteg o'r Dechrau i'r Diwedd at gyhoeddi ym mis Mawrth a mis Medi 2004 y byddai busnes atgyweirio

awyrennau jet cyflym DARA ar gyfer y llamjet Harrier a'r awyren fomio Tornado yn Sain Tathan yn cau ac y byddai'r gwaith atgyweirio yn cael ei symud i un prif safle gweithredu ar gyfer pob fflyd. Tansilioodd y cyhoeddiadau hyn brosiect y Ddraig Goch. Ym mis Tachwedd 2005, cyhoeddodd yr MoD y byddai holl fusnes atgyweirio awyrennau jet cyflym DARA yn Sain Tathan yn cau erbyn mis Ebrill 2007, felly nid oedd angen yr uwch hangar mwyach at y diben y'i bwriadwyd.

3 Ystyriodd ein hymchwiliad i brosiect y Ddraig Goch p'un a oedd yr MoD ac Awdurdodau Cymru yn cydweithio'n dda â'i gilydd er mwyn sicrhau canlyniad da o'r gwariant ar safle Sain Tathan. Nodir ein dulliau manwl yn Atodiad 1.

4 Gwelwyd nad oedd yr MoD ac Awdurdodau Cymru yn cydweithio'n ddigon agos drwy gydol prosiect y Ddraig Goch, er bod enghreifftiau o gydweithredu effeithiol i ymdrin â materion allweddol a oedd o ddiddordeb i'r MoD ac Awdurdod Datblygu Cymru ill dau. Roedd gan yr MoD ac Awdurdodau Cymru safbwyntiau gwahanol iawn o ran rhagolygon hirdymor safle Sain Tathan, oherwydd ystyriwyd y trafodyn yn un masnachol ei natur i gychwyn, yn hytrach na phrosiect ar y cyd rhwng dau o gyrff y Llywodraeth. O ganlyniad i hyn, nid oedd yr MoD nac Awdurdodau Cymru yn ymwybodol o dybiaethau allweddol ei gilydd mewn perthynas â dichonoldeb DARA i wneud gwaith atgyweirio masnachol. Roedd penderfyniad yr MoD i drosglwyddo'r gwaith o atgyweirio awyrennau jet cyflym i ganolfannau rheng flaen yr Awyrlu Brenhinol yn seiliedig ar y posibilrwydd o arbed mwy i'r maes amddiffyn na'r arbedion a fyddai'n deillio o resymoli Sain Tathan ond ni chafodd Awdurdodau Cymru wybod mor gynnar ag y gallent fod am effaith debygol y newidiadau arfaethedig i'r ffordd yr atgyweiriwyd awyrennau jet cyflym. O ganlyniad i benderfyniad yr MoD, nid yw'r MoD nac Awdurdodau

1 Yn yr Adroddiad hwn, cyfeirir at Awdurdod Datblygu Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru gyda'i gilydd fel Awdurdodau Cymru. Ym mis Ebrill 2006, daeth Awdurdod Datblygu Cymru yn rhan o Lywodraeth Cynulliad Cymru.

2 *Streamlining End to End Air and Land Logistics*, Y Weinyddiaeth Amddiffyn, 1 Gorffennaf 2003.

Cymru wedi gweld y manteision a ddylai fod wedi deillio o brosiect y Ddraig Goch, er bod cynlluniau ar y gweill i ddefnyddio'r safle a'r cyfleusterau ar gyfer hyfforddiant amddiffyn a pharc awyrofod sy'n llai na'r hyn a fwriadwyd. Nodir ein canfyddiadau penodol yn y paragraffau canlynol.

5 Nid oedd gan brosiect y Ddraig Goch ddiben cyffredin er bod gan yr MoD ac Awdurdodau Cymru amcanion ategol ar gyfer y safle.

- a Amcan yr MoD o ran y prosiect oedd gwneud ei gweithgarwch atgyweirio awyrennau jet cyflym yn fwy effeithlon. Drwy sefydlu DARA fel Cronfa Fasnachu, bwriad yr MoD oedd gweld DARA yn cystadlu â diwydiant am fusnes blaenorol yr MoD ac felly daeth yn fwy cystadleuol o ganlyniad i hynny. Adeiladu'r uwch hangar oedd cyfle gorau DARA i fod yn fwy cystadleuol drwy resymoli ei hystad a'i gwneud yn bosibl cyflawni gwaith atgyweirio mwy effeithlon o dan un to.
- b Amcan Awdurdodau Cymru o ran y prosiect oedd cyflawni gweithgarwch datblygu economaidd yn y rhan hon o Dde Cymru. Roeddent am ddiogelu swyddi DARA a chlwtwr awyrofod De Cymru gan arwain yn yr hirdymor at ddatblygu parc awyrofod.
- c Cytunodd y ddau barti fod eu hamcanion yn ategu ei gilydd ac y byddent ill dau yn cael budd o'r gwariant ar safle Sain Tathan a fyddai'n gwella cystadleurwydd DARA. Fodd bynnag, roedd amcan yr MoD o sicrhau gwaith atgyweirio awyrennau effeithlon ond yn ategu amcanion Awdurdodau Cymru cyn belled â bod safle DARA yn Sain Tathan yn parhau i fod yn gyfystyr â'r opsiwn gorau o ran atgyweirio awyrennau jet cyflym.

6 Nid oedd gan yr MoD ac Awdurdodau Cymru ddealltwriaeth gyffredin o'r tybiaethau a oedd yn ategu eu priod benderfyniadau ynghylch dyfodol safle Sain Tathan.

- a Lluniodd yr MoD ac Awdurdodau Cymru achosion busnes ac arfarniadau buddsoddi ar wahân fel sail i'w penderfyniadau.
- b Amcangyfrifodd yr MoD y byddai prosiect y Ddraig Goch yn arbed £263 miliwn dros 15 mlynedd, o gymharu ag arbedion o tua £40 miliwn pe byddai safle DARA yn Sain Tathan yn cael ei ddirwyn i ben wrth i awyrennau milwrol ddod i ddiwedd eu hoes.

- c Amcangyfrifodd Awdurdodau Cymru y gallent greu hyd at 4,000 o swyddi dros 15 mlynedd pe byddent yn datblygu parc awyrofod yn Sain Tathan. Comisiynwyd arfarniadau economaidd a marchnad ganddynt yn dangos y gallai'r fath brosiect sicrhau elw cadarnhaol dros gyfnod o 25 mlynedd. Am eu bod yn prynu tir ac asedau yn ôl eu gwerth ar y farchnad, prin fyddai eu hamlygiad ariannol, er y byddai adennill eu gwariant mewn sefyllfa achos gwaethaf yn dibynnu ar werthu prydlesau'r safle yn llwyddiannus, ac ailwerthu'r tir ychwanegol a brynwyd y tu allan i safle Sain Tathan.
- d Roedd cynlluniau Awdurdodau Cymru ar gyfer y parc awyrofod yn seiliedig ar ystyried DARA fel prif denant a fyddai, yn ôl y disgwyl, mewn sefyllfa i atgyweirio awyrennau milwrol a sifil. I'r MoD, y rheswm a fyddai wedi bod ganddo dros gael DARA i atgyweirio awyrennau sifil fyddai i gynyddu effeithlonrwydd a lleihau gorbenion, gan felly wneud gwaith atgyweirio milwrol y DU yn rhatach. Yn wir, nid oedd arfarniad buddsoddi'r MoD ar gyfer prosiect y Ddraig Goch yn cyfeirio at atgyweirio awyrennau sifil o gwbl. Cafodd digon o hyblygrwydd ei gynnwys yn y broses o ddylunio'r uwch hangar er mwyn galluogi DARA i gynyddu'r gyfradd atgyweirio awyrennau jet cyflym os oedd angen gwneud hynny i ategu ymgyrchoedd milwrol, a sicrhau bod lle i awyrennau milwrol mawr ac felly awyrennau sifil o'r un maint. Nid oedd modd i Awdurdodau Cymru weld cynlluniau busnes DARA er mwyn asesu'r tebygolrwydd y byddai'n sicrhau gwaith yn y dyfodol.
- e O ystyried y byddai'r MoD yn parhau i wynebu pwysau i leihau ei chostau cynnal logisteg, roedd am barhau i sicrhau hyblygrwydd o ran y defnydd o safle Sain Tathan pe byddai'r tybiaethau yn achos busnes prosiect y Ddraig Goch yn newid. Ym mis Gorffennaf 2002 sicrhodd opsiwn a fyddai'n ei alluogi i'w gwneud yn ofynnol i Awdurdodau Cymru brynu budd yn yr uwch hangar am bum mlynedd. Roedd yr MoD wedi cyfrifo y byddai'r arbedion effeithlonrwydd a gyflawnwyd erbyn y terfyn pum mlynedd yn gorbwyso ei gwariant. O ganlyniad, ac ychydig cyn i brosiect y Ddraig Goch gael ei gymeradwyo'n derfynol, comisiynodd yr MoD adolygiad ehangach o systemau cynnal awyrennau a allai gael effaith tymor hwy ar safle DARA yn Sain Tathan.



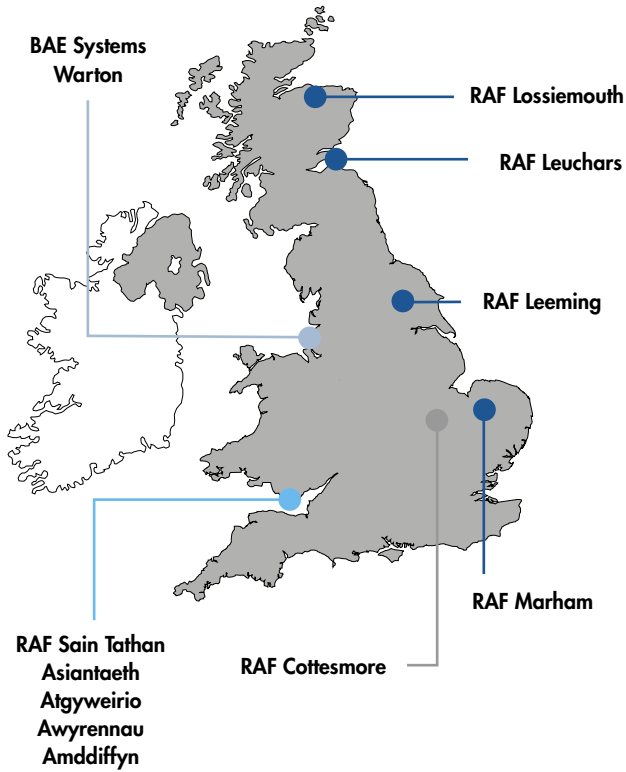
- f Cydnabu Awdurdodau Cymru'r risg y gallai'r MoD gau busnes awyrennau jet cyflym DARA ar ôl pum mlynedd, ond roeddent o'r farn bod ymrwymiad ariannol yr MoD yn golygu na fyddai'n gwneud hynny. Ni wnaethant ystyried bod y terfyn pum mlynedd yn awgrymu bod yr MoD wedi cyfrifo y gallai adael heb unrhyw golled ariannol, er mai hwn oedd yr achos. Yn hytrach, cawsant sicrwydd ar lafar gan swyddogion yr MoD, ynghyd â thawelwch meddwl yn dilyn cyhoeddiad y Gweinidog ym mis Gorffennaf 2002 y byddai gwaith yn dechrau ar yr uwch hangar yn ddiweddarach yn y flwyddyn, fel tystiolaeth o ymrwymiad yr MoD brosiect y Ddraig Goch.
- 7 Roedd gweledigaeth yr MoD ar gyfer systemau cynnal awyrennau amddiffyn yn datblygu pan wnaed yr ymrwymiad i Sain Tathan.
- a Wrth benderfynu buddsoddi yn Sain Tathan, nid oedd yr MoD wedi cysoni ei sefyllfa eto o ran y cydbwysedd cywir o systemau cymorth logisteg ar gyfer yr RAF rhwng y ddarpariaeth yng nghanolfannau'r RAF, DARA a diwydiant.
- b Nid oedd yr MoD ei hun wedi penderfynu a fyddai angen iddi roi rhai contractau atgyweirio awyrennau i DARA ar ôl mis Ebrill 2004 er mwyn diwallu angen strategol, gwarchod buddiannau diogelwch neu gynnal gallu ac adnoddau amgen.
- c Roedd DARA yn tybio y byddai'n ennill ei holl fusnes awyrennau jet cyflym blaenorol ar gyfer yr Awyrlu Brenhinol, a fyddai'n ei galluogi i sicrhau contractau atgyweirio milwrol newydd eraill, gan y byddai rhai o'r awyrennau hyn yn dod i ddiwedd eu hoes o 2011-12.
- d Cafodd yr MoD hi'n anodd cysoni'n effeithiol ei rolau fel perchennog DARA, a oedd yn gofyn iddi gefnogi'r busnes, a'i rôl fel prif brynwr gwasanaethau atgyweirio awyrennau milwrol, lle'r nod oedd sicrhau'r systemau cynnal awyrennau mwyaf effeithlon. Yn sgîl yr angen i gyflawni arbedion effeithlonrwydd yn y byrdymor ni wnaeth yr MoD asesu effaith ariannol yr oedi o ran yr uwch hangar.
- 8 Cafodd penderfyniad yr MoD i drosglwyddo'r gwaith o atgyweirio awyrennau jet cyflym o Sain Tathan ei seilio ar y posibilrwydd o sicrhau mwy o arbedion ym maes amddiffyn, ond ni chafodd Awdurdodau Cymru wybod am yr effaith mor gynnar ag y gallent fod wedi cael gwybod.
- a Daeth yr MoD â dêl y Ddraig Goch i ben cyn cyhoeddi argymhellion yr adolygiad o systemau cynnal awyrennau adenydd troi ac adenydd sefydlog.
- b Gwnaeth yr adolygiad argymhelliad – yn amodol ar waith pellach – i drosglwyddo'r gwaith atgyweirio i brif ganolfannau gweithredu milwrol yn seiliedig ar y ffaith y byddai pob fflyd o awyrennau yn cael ei gynnal mewn un lleoliad (**Ffigur 1**). Amcangyfrifodd yr adolygiad y byddai'r broses hon o resymoli yn arbed mwy na £150 miliwn y flwyddyn i'r Awyrlu Brenhinol, y byddai'r rhan fwyaf o'r swm hwnnw yn deillio o awyrennau jet cyflym, o gymharu â thua £18 miliwn y flwyddyn o arbedion ar gyfartaledd o brosiect y Ddraig Goch.
- c Dywedodd yr MoD wrth Awdurdodau Cymru y gallai'r gwaith pellach yn dilyn yr adolygiad arwain at resymoli'r gwaith atgyweirio ar gyfer pob fflyd o awyrennau, naill ai mewn canolfannau rheng flaen neu yn DARA. Fodd bynnag, fe'i gwnaethpwyd yn llai clir y byddai cryn dipyn yn llai o swyddi sifilaidd yno, hyd yn oed os byddai'r gwaith pellach yn arwain at weld y gwaith o atgyweirio awyrennau jet cyflym yn aros yn Sain Tathan. Unwaith y gwnaeth yr MoD benderfynu trosglwyddo'r gwaith o atgyweirio awyrennau jet cyflym o Sain Tathan hysbysodd Awdurdodau Cymru, ac yn dilyn hynny cyhoeddodd y byddai'n gweithio gyda hwy i ymchwilio i opsiynau amgen ar gyfer defnyddio'r safle.



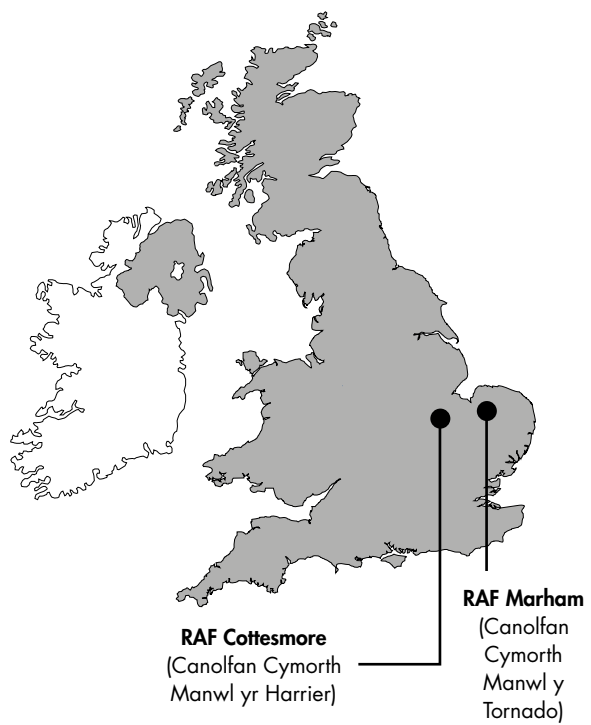
1 Map yn dangos lleoliad yr MoD a chyfleusterau'r diwydiant i atgyweirio awyrennau jet cyflym a sut y cawsant eu rhesymoli

Yn y gorffennol, gwnaed y gwaith o atgyweirio ac adnewyddu awyrennau jet cyflym ar bedair lefel, mewn amryw o leoliadau gwasgareddig. O 2004, newidiwyd hyn i ddau sefydliad mewn nifer lai o ganolfannau'r RAF.

Lleoliadau Cymorth Traddodiadol



Lleoliadau Cymorth Manwl



- Gwaith uwchraddio'r Harrier a'r Tornado
- Gwaith Cynnal a Chadw Mawr ar yr Harrier a'r Tornado
- Gwaith gweithredol a mân waith cynnal a chadw ar yr Harrier
- Gwaith gweithredol a mân waith cynnal a chadw ar y Tornado

Ffynhonnell: Swyddfa Archwilio Genedlaethol



9 Ni wireddwyd manteision bwriadedig gwreiddiol prosiect y Ddraig Goch, a bu cydweithio, ac mae cydweithio, yn mynd rhagddo i sicrhau dyfodol dichonadwy i safle Sain Tathan, sy'n canolbwyntio ar hyfforddiant amddiffyn. Gwnaed arbedion sylweddol o ran cost cymorth awyrennau jet cyflym, ar wahân i'r ganolfannau gweithredu'r Awyrlu Brenhinol.

- a Cost net prosiect y Ddraig Goch i'r trethdalwr yw tua £113 miliwn. Bydd yr MoD ac Awdurdodau Cymru wedi gwario tua £134 miliwn yn uniongyrchol ar brosiect y Ddraig Goch yn ystod oes y prosiect, heb gynnwys taliadau Awdurdodau Cymru i'r MoD sy'n gyfanswm o £12 miliwn. Er bod peth ansicrwydd o ran y ffigurau, mae'r MoD wedi cyflawni arbedion effeithlonrwydd o brosiect y Ddraig Goch sy'n werth tua £57 miliwn o gymharu â'r £263 miliwn disgwylidiedig, ac aed i gostau o £36 miliwn yn sgîl diswyddo staff a symud ac ad-drefnu ei thenantiaid eraill ar y safle. Cafodd Awdurdodau Cymru incwm rhent o tua £0.6 miliwn oddi wrth denantiaid nad oeddent yn perthyn i'r MoD a leolwyd ar y safle.
- b Mae gan y ddau barti asedau a allai fod yn werthfawr iawn ar y farchnad agored yn y dyfodol. Gallai'r uwch hangar greu hyd at £60 miliwn i'r MoD, yn seiliedig ar incwm rhent rhwng 2005 a 2018. Mae Awdurdodau Cymru wedi caffael tir ac adeiladau (y mae'r rhan fwyaf ohonynt yn addas i'w datblygu) sy'n werth tua £44 miliwn yn ôl yr amcangyfrifon ar ôl costau seilwaith. Disgwylir defnyddio'r uwch hangar a chyfran sylweddol o safle Sain Tathan at ddiben yr Academi Hyfforddiant Amddiffyn o 2013 yn y pen draw.
- c Nid yw'r MoD wedi cyflawni'r arbedion effeithlonrwydd a ddisgwylwyd yn sgîl prosiect y Ddraig Goch. Fodd bynnag, mae wedi lleihau costau contractau ar gyfer systemau cymorth logisteg awyrennau jet cyflym o tua £1.4 miliwn dros gyfnod o chwe blynedd o fis Ebrill 2001³ drwy drosglwyddo'r gwaith atgyweirio i brif ganolfannau gweithredu'r Awyrlu Brenhinol. Mae'r arbedion hyn yn gorbwyso'r gwariant o £107 miliwn ar adeiladu'r uwch hangar a chostau cau busnes awyrennau jet cyflym DARA yn gynnar yn Sain Tathan.
- d Nid yw Awdurdodau Cymru wedi gwireddu manteision bwriadedig eu buddsoddiad. Yn dilyn penderfyniad yr MoD i drosglwyddo'r rhan fwyaf o lwyth gwaith disgwylidiedig DARA o safle Sain Tathan, collwyd tua 1,900 o swyddi yn DARA. O ganlyniad i benderfyniad yr MoD, adolygodd Awdurdodau Cymru eu cynlluniau syth ar gyfer y parc awyrofod. Yn y bydymor canolbwyntiwyd ar osod adeiladau a oedd yn bodoli eisoes ar brydles a chefnogi ymdrechion i

ddenu'r Academi Hyfforddiant Amddiffyn i safle Sain Tathan, tra'n parhau i farchnata a datblygu cynlluniau diwygiedig ar gyfer y parc awyrofod.

- e Mae Awdurdodau Cymru a'r MoD wedi cydweithredu ar farchnata safle Sain Tathan ond pedwar cwmni yn unig a ddenwyd sy'n dal i fod yno, gan greu dim ond 45 o swyddi. Serch hynny, mae Awdurdodau Cymru yn disgwyl gweld manteision economaidd sylweddol yn sgîl yr Academi Hyfforddiant Amddiffyn yn Sain Tathan. Yn seiliedig ar amcangyfrifon y consortiwm sy'n datblygu'r Academi, cred y gellid greu cynifer â 5,500 o swyddi ar y safle ac yn yr economi ehangach, er ei bod yn debygol y caiff tua thraean o'r swyddi eu llenwi gan bobl sy'n adleoli o fannau eraill yn y DU. Mae hefyd yn disgwyl i'r Academi Hyfforddiant Amddiffyn ysgogi'r cynlluniau presennol ar gyfer parc awyrofod, gan greu tua 2,000 o swyddi ychwanegol o bosibl yn y darn llai o dir sydd bellach ar gael.

Argymhellion

10 Roedd gan yr MoD ac Awdurdodau Cymru amcanion ategol ond nid oedd ganddynt ddiben cyffredin ar gyfer prosiect y Ddraig Goch. Canolbwyntiwyd ar broses gaffael ffurfiol a'r contractau ar gyfer yr uwch hangar a rhesymoli'r safle. Ni wnaethant ddatblygu cydberthynas hirdymor a oedd yn ddigon cryf ac ymateb yn adweithiol i'r problemau a gododd a wnaed.

Ar gyfer prosiectau cymhleth mawr sy'n croesi ffiniau sefydliadol a datganoledig, dylai adrannau ac asiantaethau'r llywodraeth ddatblygu amcanion ar y cyd, prosesau datrys problemau, dangosyddion perfformiad allweddol ac ethos o fod yn agored a rhannu gwybodaeth. Dylai'r dull hwn o weithio mewn 'partneriaeth' gael ei ategu gan ddogfen prosiect ffurfiol i gysoni amcanion, sy'n nodi'r canlyniadau busnes bwriadedig a'r egwyddorion a'r agweddau a fydd yn nodweddiadol o'r trefniant. Dylai'r prosiect gael ei redeg gan dîm prosiect integredig sy'n cynnwys cymysgedd o staff o'r partion, sydd â rolau a chyfrifoldebau clir ac arferion gweithredu cytûn gan ddefnyddio cofrestr risg, dataset a thybiaethau cyffredin. Dylai'r prosiect gael ei oruchwylio gan grŵp llywio 'strategol' ffurfiol, gydag ymgysylltiad lefel uwch gan bob parti.

11 Nid oedd strategaeth integredig na chydlynol ar gyfer systemau cynnal awyrennau milwrol pan ymrwymodd yr MoD i brosiect y Ddraig Goch.

Wrth adolygu achosion busnes ar gyfer buddsoddiadau mawr, dylai adrannau nodi'r holl fuddiannau busnes perthnasol sy'n bodoli o fewn eu cyfrifoldeb. Dylent flaenoriaethu'r buddiannau hynny ac i'r graddau y bo'n bosibl eu gwneud yn gydnaws cyn gwneud penderfyniadau neu ymrwymo.

3 Adroddiad C&AG, *Transforming logistic support to fast jet*, HC 825, Sesiwn 2006-07.