------------------------Pecyn dogfennau cyhoeddus ------------------------

Agenda - Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Lleoliad:

Ystafell Bwyllgora 4 – Tŷ Hywel

Dyddiad: Dydd Llun, 23 Hydref 2017

Amser: 14.00

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:

Fay Bowen

Clerc y Pwyllgor

0300 200 6565

SeneddArchwilio@cynulliad.cymru

(Cytunodd y Pwyllgor ar 16 Hydref 2017, ar gynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod hwn).

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

(14.00)

2 Papur(au) i'w nodi:

(14.00 - 14.05) (Tudalennau 1 - 3)

2.1 Gwasanaethau Rheilffyrdd: Gohebiaeth gan Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau (10 Hydref 2017)

(Tudalennau 4 - 5)

3 Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru: Caffael Cyhoeddus yng Nghymru

(14.05 - 14.20) (Tudalennau 6 - 103)

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

PAC(5)-27-17 Papur 1 - Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru

4 Rhaglen Cefnogi Pobl Llywodraeth Cymru:

(14.20 - 14.50) (Tudalennau 104 - 112)

PAC(5)-27-17 Papur 2 - Papur cwmpasu ar gyfer yr ymchwiliad

5 Ymchwiliad i blant a phobl ifanc sydd wedi bod mewn gofal

(14.50 - 15.30)

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

National Assembly for Wales

6 Arferion a gweithdrefnau gwaith y Pwyllgor: Briffiau i Aelodau – Trafodaeth ar ddull gweithredu

(15.30 – 16.00) (Tudalennau 113 – 117)

PAC(5)-27-17 Papur 3 – Briffio ar gyfer Papurau'r Pwyllgor

Cofnodion cryno - Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Lleoliad:

Ystafell Bwyllgora 3 - Senedd

Dyddiad: Dydd Llun, 16 Hydref 2017

Amser: 14.00 - 16.37

Gellir gwylio'r cyfarfod ar Senedd TV yn:

http://senedd.tv/cy/4350

Yn bresennol

Categori	**Enwau**
Aelodau'r Cynulliad:	Nick Ramsay AC (Cadeirydd) Neil Hamilton AC Vikki Howells AC Rhianon Passmore AC
Tystion:	Dr Darren Chant, Meddygfa Teifi, Llandysul Dr Alun Edwards, Meddygfa Tŷ Bryn, Caerffili Andrew Evans, Llywodraeth Cymru Dr Carwyn Jones, Meddygfa Furnace House, Caerfyrddin Dr Chris Jones, Llywodraeth Cymru Eryl Smeethe, Bwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan Dr Alun Walters, Aneurin Bevan University
Swyddfa Archwilio Cymru:	Huw Vaughan Thomas - Archwilydd Cyffredinol Cymru Dave Thomas
Staff y Pwyllgor:	Meriel Singleton (Ail Glerc) Claire Griffiths (Dirprwy Glerc)

Trawsgrifiad

Gweld trawsgrifiad o'r cyfarfod (PDF 999KB) Gweld fel HTML (999KB)

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

1.1 Croesawodd y Cadeirydd yr Aelodau i'r cyfarfod.

1.2 Cafwyd ymddiheuriadau gan Mohammad Asghar AC a Lee Waters AC. Ni chafwyd dirprwyon.

2 Papur(au) i'w nodi

2.1 Cafodd y papurau eu nodi.

3 Rheoli meddyginiaethau: Gohebiaeth

3.1 Trafododd a nododd yr aelodau y llythyr gan Goleg Brenhinol yr Ymarferwyr Cyffredinol.

4 Rheoli meddyginiaethau: Sesiwn Dystiolaeth - Grŵp Clwstwr Meddygon Teulu o Fwrdd Iechyd Prifysgol Hywel Dda

4.1 Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Dr Carwyn Jones, Meddygfa Furnace House, Caerfyrddin, a Dr Darren Chant, Meddygfa Teifi, Llandysul, fel rhan o'r ymchwiliad i reoli meddyginiaethau.

5 Rheoli meddyginiaethau: Sesiwn Dystiolaeth - Grŵp Clwstwr Meddygon Teulu o Fwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan

5.1 Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Dr Alun Edwards, Meddygfa Tŷ Bryn, Caerffili; Dr Alun Walters, Cyfarwyddwr Clinigol, Gwasanaeth Gofal Sylfaenol a Chymunedol, Bwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan; ac Eryl Smeethe, Fferyllydd ac Arweinydd Rhwydweithiau Gofal Cymdogaeth Gogledd Torfaen, Bwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan, fel rhan o'r ymchwiliad i reoli meddyginiaethau.

6 Rheoli meddyginiaethau: Sesiwn dystiolaeth - Llywodraeth Cymru

6.1 Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Andrew Evans, y Prif Swyddog Fferyllol, a'r Athro Chris Jones, Dirprwy Brif Swyddog Meddygol, Llywodraeth Cymru, fel rhan o'r ymchwiliad i reoli meddyginiaethau.

6.2 Cytunodd Andrew Evans i anfon rhagor o wybodaeth am y dyddiad cyflwyno disgwyliedig ar gyfer y system MTeD (Trawsgrifio ac e-Ddosbarthu Meddyginiaethau) ledled Cymru.

7 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes a ganlyn:

7.1 Derbyniwyd y cynnig.

8 Rheoli meddyginiaethau: Trafod y dystiolaeth a ddaeth i law

8.1 Trafododd yr aelodau y dystiolaeth a ddaeth i law, gan ofyn i'r Clercod baratoi adroddiad drafft.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau

National Assembly for Wales
Economy, Infrastructure and Skills Committee

Nick Ramsey AM
Cadeirydd, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
CF99 1NA

10 Hydref 2017

Annwyl Nick

Ar y Trywydd Iawn? Masnachfraint y Rheilffyrdd a Metro De Cymru

Cyhoeddodd Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau y Cynulliad ei adroddiad Ar y Trywydd Iawn? Masnachfraint y Rheilffyrdd a Metro De Cymru ym mis Gorffennaf 2017, a dydd Mercher 27 Medi, cawsom drafod yr adroddiad yn y Senedd.

Roedd y gwaith a wnaeth SAC eisoes, yn enwedig yn adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru ym mis Medi 2016, Buddsoddiad Llywodraeth Cymru mewn gwasanaethau trên a seilwaith y rheilffyrdd, a'r briff yr oedd Huw yn gallu ei ddarparu i'r Pwyllgor wrth i ni ddechrau ein gwaith, yn adnodd amhrisiadwy i ni. Ac rydym hefyd yn ddiolchgar am y nodyn gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a oedd yn tynnu sylw at nifer o faterion i ni graffu ymhellach arnynt yn ein gwaith.

Yn ein hadroddiad, o ganlyniad uniongyrchol i'ch cyfraniad, nodwyd ein pryderon ynghylch dimensiwn gwerth am arian y fasnachfraint newydd.

Casgliad 15
Yng nghyd-destun argymhelliad ACC, mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr anawsterau sydd ynghlwm wrth feincnodi caffael elfen masnachfraint y contract (hy heb gynnwys y Metro) yn erbyn masnachfreintiau eraill. Fodd bynnag, nid yw'n derbyn y bydd yn amhosibl i Lywodraeth Cymru ddangos gwerth perthynol am arian yr elfen masnachfraint yn erbyn masnachfreintiau presennol Trenau Arriva Cymru. O

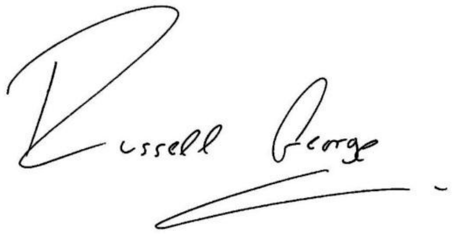
ystyried yr ansicrwydd mawr sydd ynghlwm wrth y broses gaffael, credwn y bydd yn hynod bwysig i Lywodraeth Cymru ddangos gwerth am arian.

Casgliad 16
Bydd y Pwyllgor yn ysgrifennu at ACC a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i rannu ein pryderon am werth am arian ac i gefnogi unrhyw gynlluniau i wneud rhagor o waith ar y broses ar ôl ei chwblhau.

Ychydig y mae ymateb ffurfiol Llywodraeth Cymru i'r adroddiad – a gyhoeddwyd cyn y ddadl – wedi'i ychwanegu at yr hyn a ddywedwyd yn ystod gwaith Swyddfa Archwilio Cymru ac yn ein gwaith casglu tystiolaeth cychwynnol. Mae'n parhau o'r farn y bydd y broses ddeialog gystadleuol ei hun yn llywio gwerth am arian.

Felly, yr wyf yn ysgrifennu i ddiolch am eich cyfraniad i'n hymchwiliad, ac i nodi, o ystyried maint y contract hwn a'r risgiau sy'n gysylltiedig â'r broses gaffael, y byddem yn cefnogi craffu pellach ar y cwestiwn gwerth am arian unwaith y bydd y tendr masnachfraint wedi'i ddyfarnu, ac y gwyddom faint fydd y gost.

Yn gywir



Russell George AC
Cadeirydd
Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau

Eitem 3

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Hydref 2017

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Caffael Cyhoeddus yng Nghymru

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Rwyf wedi paratoi a chyhoeddi'r adroddiad hwn yn unol
â Deddf Llywodraeth Cymru 1998 a 2006.

Roedd tîm astudio Swyddfa Archwilio Cymru'n cynnwys Steve Ashcroft, Nigel Blewitt, Matthew Brushett, Jeremy Morgan a Seth Newman o dan gyfarwyddyd Matthew Mortlock.

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn annibynnol o'r Cynulliad Cenedlaethol ac o lywodraeth. Mae'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus sy'n gysylltiedig â hi ac a noddir ganddi, gan gynnwys cyrff y GIG.

Mae ganddo'r pŵer i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae'n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â'i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi'i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2017

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Os byddwch yn ei ailddefnyddio, rhaid i chi ei ailddefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Am fwy o wybodaeth, neu os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol, cysylltwch â ni drwy ffonio 029 2032 0500 neu drwy e-bostio post@archwilio.cymru. Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Gallwch ysgrifennu atom hefyd, yn Gymraeg neu'n Saesneg, a byddwn yn ymateb yn yr iaith rydych chi wedi ei defnyddio. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

This document is also available in English.

Cynnwys

Adroddiad cryno 7

Argymhellion 14

1 Mae'r egwyddorion sy'n rheoli caffael cyhoeddus wedi'u hamlinellu mewn ystod o fframweithiau cyfreithiol a pholisi, ond gellid cryfhau'r trefniadau llywodraethu cenedlaethol 17

Mae datganiad polisi Llywodraeth Cymru'n amlinellu'r prif egwyddorion ar gyfer caffael cyhoeddus, yng nghyd-destun deddfwriaeth berthnasol yr UE a'r DU 18

Dylai'r Bwrdd Caffael cenedlaethol lywodraethu er mwyn gweithredu a chyflawni polisi caffael yng Nghymru, ond nid yw'n effeithiol iawn ar hyn o bryd 26

2 Yn 2015-16, gwariodd cyrff cyhoeddus yng Nghymru tua £6 biliwn ar gaffael ystod o nwyddau, gwasanaethau a gwaith 28

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth Cymru wedi casglu data caffael drwy'r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd i roi golwg gyffredinol ar wariant caffael cyhoeddus 29

Canfu'r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd £6 biliwn o wariant caffael yn 2015-16, ac roedd £680 miliwn o hwnnw'n ymwneud â Llywodraeth Cymru 30

Y categori gwariant mwyaf oedd adeiladu, rheoli cyfleusterau a chyfleustodau; roedd hwn yn gyfrifol am £1.7 biliwn o'r gwariant ar gaffael 31

Roedd awdurdodau lleol wedi gwario £3.3 biliwn drwy gaffael yn 2015-16, dros hanner cyfanswm gwariant cyrff cyhoeddus 33

Cofnododd cyrff y GIG eu bod wedi gwario £1.3 biliwn yn 2015-16, a bod y rhan fwyaf o hyn ar gyflenwadau a chyfarpar gofal iechyd a meddygol 34

3 Mae consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn cofnodi arbedion ariannol, er y ceir safbwyntiau cymysg am effeithiolrwydd rhai o'r trefniadau hyn 36

Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio amrywiaeth o gonsortia a sefydliadau prynu cyhoeddus, a gwariwyd £880 miliwn drwy gaffael ar y cyd a oedd yn cael ei reoli gan y prif sefydliadau yng Nghymru yn 2015-16 37

Nid yw cyrff cyhoeddus yn defnyddio fframweithiau'r GCC gymaint â'r disgwyl, sydd wedi arwain at bryderon am ei ariannu, arbedion llai na'r disgwyl – £14.8 miliwn a gofnodwyd yn 2016-17 – ac mae llawer o'r aelodau'n anfodlon 43

Mae Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru yn dweud eu bod wedi arbed ychydig llai na £38 miliwn ar gaffael yn 2016-17 a bod eu haelodau'n fodlon ar y cyfan â'r gwasanaeth caffael 47

Yn ôl eu haelodau, mae Consortiwm Prynu Addysg Uwch Cymru yn darparu gwasanaeth boddhaol ac wedi cofnodi ychydig o dan £11 miliwn o arbedion ariannol yn 2015-16 49

Mae cyrff cyhoeddus yn dweud bod trefniadau eraill ar gyfer caffael ar y cyd yn effeithiol ar lefel ranbarthol ac ar lefel sector 50

4 Mae’n amlwg bod lle i wella trefniadau caffael cyrff cyhoeddus ac mae heriau ychwanegol yn deillio o bolisïau a deddfwriaeth newydd 52

Mae ansawdd strategaethau caffael cyrff cyhoeddus yn amrywio 53

Roedd Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael blaenorol a noddwyd gan Lywodraeth Cymru’n dangos diffyg aeddfedrwydd cyffredinol ar draws y cyrff cyhoeddus a aseswyd, ond mae archwiliadau ffitrwydd pellach wedi’u cynllunio 55

Mae cyrff cyhoeddus yn wynebu heriau o ran cydbwyso blaenoriaethau caffael a allai wrthdaro, ac o ran ymateb i ddeddfwriaeth a pholisïau newydd 63

Er bod Llywodraeth Cymru wedi gwneud rhywfaint o fuddsoddiad, mae cyrff cyhoeddus yn dal i gael problemau recriwtio a chadw personél caffael cymwysedig 71

Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio mwy o offer ac adnoddau caffael electronig, ond bod anghysondebau o ran y niferoedd sy’n eu defnyddio a sut 75

Atodiadau 80

Atodiad 1 – Dulliau archwilio 81

Atodiad 2 – Gwariant ar gaffael yn ôl categori a sector, 2015-16 84

Atodiad 3 – Canlyniadau Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael a ariannwyd gan Lywodraeth Cymru 86

Atodiad 4 – Methiannau amlwg diweddar yn nhrefniadau caffael cyrff cyhoeddus 88

Adroddiad cryno

Adroddiad cryno

Crynodeb

1 Bob blwyddyn, mae cyrff cyhoeddus yn gwario llawer o arian ar nwyddau, gwasanaethau a gwaith gan y trydydd sector a'r sector preifat (gelwir y rhain yn aml yn 'drydydd partïon' neu'n ddarparwyr 'allanol'), proses o'r enw caffael[1]. Mae caffael effeithiol yn golygu:

- bod â digon o staff â chymwysterau priodol a strwythurau a pholisïau sefydliadol priodol i reoli a llywodraethu gweithgareddau caffael;
- proses wedi'i chynllunio'n dda i benderfynu beth sydd ei angen ar y corff cyhoeddus, gan gynnwys penderfynu sut y dylai'r corff cyhoeddus ddarparu gwasanaethau ac edrych ar ffyrdd eraill o ddarparu gwasanaethau;
- strategaethau cyrchu a chaffael ar y cyd – bod â syniad da o beth yw'r ffordd orau i'r corff cyhoeddus ddiwallu ei anghenion;
- rheoli contractau a chyflenwyr yn effeithiol; a
- phrosesau a systemau TGCh effeithiol a dibynadwy i gynorthwyo â chaffael.

2 Yn ogystal, mae angen i gyrff cyhoeddus sicrhau bod ganddynt staff â sgiliau masnachol digonol i ddeall marchnadoedd allweddol, ymgysylltu â hwy a dylanwadu arnynt, gan weithio mewn partneriaeth â chyflenwyr a rhanddeiliaid eraill. Hefyd, mae ar gyrff cyhoeddus angen staff â'r sgiliau masnachol hyn i negodi a rheoli contractau a chadwyni cyflenwi a all fod yn gymhleth, p'un a yw cyrff cyhoeddus yn caffael yn unigol neu drwy gydweithio.

3 Mae trefniadau caffael aneffeithiol yn peri risgiau i gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus. Os na fydd nwyddau, gwasanaethau a gwaith hanfodol digonol ar gael, o ran niferoedd neu ansawdd, pan fo eu hangen, mae'n bosibl, er enghraifft, y bydd gwasanaeth yn hwyr neu'n anfoddhaol. Os nad yw prisiau nwyddau, gwasanaethau a gwaith yn rhoi gwerth am arian, mae hynny'n wastraff arian y gellid bod wedi'i wario ar wasanaethau rheng flaen.

4 Rydym wedi paratoi'r adroddiad hwn yng nghyd-destun tirwedd caffael cyhoeddus sy'n newid. Dros y blynyddoedd diwethaf, bu newidiadau mawr i ddeddfwriaeth a rheoliadau caffael cyhoeddus, ar lefel Ewropeaidd drwy roi cyfarwyddebau caffael newydd yr UE ar waith ac ar lefel genedlaethol o ganlyniad i ddatganiad polisi caffael newydd Llywodraeth Cymru. Hefyd, rhaid i gyrff cyhoeddus brynu nwyddau, gwasanaethau a gwaith yng nghyd-destun deddfwriaeth ehangach, megis Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a deddfwriaeth i'r Deyrnas Unedig gyfan megis y Ddeddf Caethwasiaeth Fodern (2015).

1 Mae'r adroddiad hwn yn ymwneud â nwyddau a gwasanaethau a geir drwy gyfrwng caffael ac mae'n eithrio'r rheini a geir drwy gyfrwng grantiau. Y dybiaeth sy'n sail i gontract caffael yw bod y derbynnydd yn sefydliad hyfyw a hunangynhaliol. Mae'r prynwr yn prynu gwasanaeth y cytunwyd arno, at safon y cytunwyd arni, am bris y cytunwyd arno. Ar y llaw arall, y dybiaeth sy'n sail i grant yw bod angen cymhorthdal ar y derbynnydd. Felly, mae ariannwr y grant yn cymorthdalu gwasanaeth y mae'n ei ystyried yn angenrheidiol, ond nad oes gan y derbynnydd fel arall yr adnoddau i'w gyflawni mewn modd hunangynhaliol at y safon ofynnol.

5 Mae caffael cyhoeddus hefyd yn addasu i ddyfodiad offer electronig a thechnoleg a ddylai, yn ddamcaniaethol, wneud caffael yn fwy effeithlon drwy ddefnyddio systemau electronig i hysbysebu contractau, anfonebu a gwneud taliadau. Gall caffael cyhoeddus hefyd elwa o wasanaethau sy'n galluogi cyrff cyhoeddus i ddadansoddi gwariant ar gaffael i roi sail i'w strategaethau caffael, canfod cyfleoedd i arbed arian a monitro cydymffurfiad â chontractau.

6 Ar ran Archwilydd Cyffredinol Cymru, mae staff Swyddfa Archwilio Cymru wedi bod yn chwilio am dystiolaeth bod y trefniadau caffael presennol yng Nghymru'n helpu i roi gwerth am arian o ran gwario cyhoeddus, a'u bod yn addas i'r dyfodol. Mae ein hadolygiad lefel uchel yn dibynnu'n drwm ar dystiolaeth eilaidd a gwybodaeth o'n gwaith archwilio rheolaidd. Nid yw'r adolygiad hwn yn cynnwys archwiliad manwl o drefniadau caffael cyrff cyhoeddus unigol. Mae Atodiad 1 yn rhoi mwy o fanylion am ein dulliau archwilio[2,3].

7 Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu'r cyd-destun rheoleiddio a'r cyd-destun polisi ar gyfer caffael cyhoeddus yng Nghymru. Mae'n ystyried faint mae cyrff cyhoeddus yng Nghymru'n ei wario drwy gaffael ac ar ba nwyddau, gwasanaethau a gwaith, gan gynnwys drwy'r prif gonsortia caffael sydd wedi'u lleoli yng Nghymru a sefydliadau prynu cyhoeddus[4]. Mae'r adroddiad hefyd yn archwilio perfformiad cyrff cyhoeddus unigol a sut y mae eu trefniadau caffael yn datblygu yng nghyd-destun newidiadau i bolisi a deddfwriaeth. O ystyried yr amrywiaeth eang o gyrff cyhoeddus sy'n dod o dan gwmpas yr adroddiad hwn, mae rhywfaint o amrywiaeth yn arferion caffael lleol a blaenoriaethau yn anochel.

8 Yn ystod camau cynnar ein harchwiliad, mynegodd rhai cyrff cyhoeddus bryderon penodol am ddatblygiad a pherfformiad y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (GCC). Buom yn talu sylw penodol i ddatblygiad y GCC yn ystod ein gwaith, ac mae'r adroddiad hwn yn cynnwys crynodeb byr o faterion cysylltiedig. Rydym yn paratoi adroddiad ar wahân sy'n archwilio datblygiad y GCC yn fanylach.

2 Roedd y rhan fwyaf o'n gwaith casglu a dadansoddi data'n canolbwyntio ar y 73 sefydliad sy'n aelodau o'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol. Mae'r 73 sefydliad sy'n aelodau'n cynnwys 22 awdurdod lleol, 14 sefydliad addysg bellach, 10 corff GIG, naw sefydliad addysg uwch, naw corff a noddir gan Lywodraeth Cymru, pedwar awdurdod heddlu, tri awdurdod tân ac achub a dau gorff llywodraeth ganolog.

3 Mae'r cyrff cyhoeddus sydd dan sylw yn yr adroddiad hwn yn amrywio'n eang o ran maint, swyddogaeth a chyfanswm gwariant. Er enghraifft, corff dyfarnu grantiau yw Chwaraeon Cymru gan fwyaf ac mae'n gwneud llai o gaffael na chyrff cyhoeddus sy'n darparu gwasanaethau.

4 Consortiwm prynu yw dau neu fwy o sefydliadau annibynnol sy'n uno â'i gilydd, naill ai'n ffurfiol neu'n anffurfiol, neu drwy drydydd parti annibynnol, i gyfuno eu gofynion unigol o ran caffael nwyddau a gwasanaethau. Mae sefydliad prynu cyhoeddus yn darparu ystod eang o fframweithiau ar gyfer nwyddau a gwasanaethau y gellir eu defnyddio ar draws y sector cyhoeddus ac sy'n cefnogi caffael ar y cyd.

9 **Yn 2015-16, gwariodd cyrff cyhoeddus yng Nghymru tua £6 biliwn ar gaffael ystod o nwyddau, gwasanaethau a gwaith. Rydym wedi dod i'r casgliad y gellid cryfhau trefniadau llywodraethu cenedlaethol ar gyfer caffael, a cheir cwmpas clir i wella trefniadau caffael yn genedlaethol ac yn lleol. Mae cyrff cyhoeddus hefyd yn wynebu heriau o ran cydbwyso blaenoriaethau caffael a allai wrthdaro, ymateb i bolisïau, deddfwriaeth a thechnoleg newydd, a recriwtio a chadw personél allweddol.** Mae'r paragraffau canlynol yn rhoi crynodeb byr o'n canfyddiadau allweddol.

10 Mae datganiad polisi 2015 Llywodraeth Cymru'n amlinellu'r prif egwyddorion ar gyfer caffael cyhoeddus, yng nghyd-destun deddfwriaeth caffael berthnasol yr UE a'r DU. Mae'r ddeddfwriaeth honno'n adlewyrchu egwyddorion tryloywder a symudiad rhydd nwyddau. Yn ogystal, o ran y Ddeddf Caethwasiaeth Fodern, mae gan gyrff cyhoeddus ran bwysig i'w chwarae o ran cyrchu nwyddau, gwasanaethau a gwaith mewn modd sy'n galluogi cyflenwyr i ddefnyddio arferion cyflogaeth da ac yn eu gwobrwyo am wneud hynny. Hefyd, mae angen i'r cyrff hynny sydd wedi'u rhwymo gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ddangos eu bod yn ystyried egwyddor datblygu cynaliadwy wrth wneud penderfyniadau am brynu. Mae Llywodraeth Cymru eisoes wedi pwysleisio pwysigrwydd creu buddion cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ehangach wrth gaffael yn eu datganiad polisi ac wrth ddatblygu pecyn offer buddion cymunedol.

11 Mae Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori ynglŷn â mandadu amryw o arferion caffael mewn deddfwriaeth newydd, ar ôl cael mwy o bwerau yn hyn o beth gan Lywodraeth y DU. Mae Llywodraeth Cymru yn ystyried ei hopsiynau, gan roi sylw i'r adborth i'r ymgynghoriad ac unrhyw effaith bosibl cynllun y DU i adael yr Undeb Ewropeaidd.

12 Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu Bwrdd Caffael cenedlaethol i ddarparu haen uwch o lywodraethu er mwyn gweithredu a chyflawni polisi caffael cyhoeddus ledled Cymru. Fodd bynnag, mae gwerth ac effeithiolrwydd y Bwrdd wedi cael eu cwestiynu a cheir materion yn ymwneud â chydbwysedd eu haelodaeth. Mae'r Bwrdd wedi cydnabod bod hwn yn gyfle i egluro eu ffocws ac adnewyddu eu cylch gorchwyl. Mae Llywodraeth Cymru'n bwriadu uno'r Bwrdd Caffael cenedlaethol â Bwrdd y GCC i sicrhau nad yw'r ddau fwrdd yn gorgyffwrdd ac er mwyn lliniaru unrhyw ddryswch posibl dros rolau a chyfrifoldebau.

13 Yn y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth Cymru wedi dibynnu ar gyfranogiad gwirfoddol cyrff cyhoeddus yn y Prosiect ‘Dadansoddi Gwariant ar y Cyd’ i gasglu data caffael. Mae’r ffigurau diweddaraf ar gyfer 2015-16 yn cynnwys 53 o gyrff cyhoeddus ar draws llywodraeth ganolog[5], llywodraeth leol, y GIG ac addysg bellach ac uwch, ond dim ond llywodraeth leol a’r GIG sydd wedi’u cynnwys yn llawn. Canfu’r Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd £6 biliwn o wariant caffael yn 2015-16, ac roedd £680 miliwn o hwnnw’n ymwneud â Llywodraeth Cymru. Y sector â’r cyfanswm gwariant mwyaf oedd llywodraeth leol (£3.3 biliwn). Y categori gwariant mwyaf oedd adeiladu, rheoli cyfleusterau a chyfleustodau (£1.7 biliwn).

14 Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio ystod o gonsortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus. Yn 2015-16, gwariodd y cyrff hyn £880 biliwn drwy gaffael ar y cyd a oedd yn cael ei reoli gan y prif sefydliadau yng Nghymru, y GCC, Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru (PCGC), a Chonsortiwm Pwrcasu Addysg Uwch Cymru (CPAUC). Hefyd, gwariodd y 73 sefydliad sy’n aelodau o’r GCC £123 miliwn drwy Wasanaethau Masnachol y Goron – asiantaeth weithredol a noddir gan Lywodraeth y DU. Mae rhai consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus, gan gynnwys y GCC a CPAUC, yn defnyddio contractau fframwaith gan fwyaf. Fodd bynnag, roedd y rhan fwyaf o’r caffael drwy PCGC yn 2015-16 drwy gontractau a ddyfarnwyd ar sail Cymru gyfan oherwydd ei fod yn wasanaeth caffael a rennir sy’n gweithredu ar ran pob corff GIG yng Nghymru.

15 Er bod y rhan fwyaf o’r cyrff cyhoeddus a arolygwyd gennym yn cefnogi’r GCC mewn egwyddor, dim ond traean o’r aelodau oedd yn fodlon â’r gwasanaeth. Gwariodd aelodau’r GCC £149 miliwn drwy gontractau a fframweithiau a reolwyd gan y GCC yn 2015-16, o gymharu ag amcangyfrif o’r uchafswm gwariant posibl o £1.1 biliwn. Gwariodd cyrff nad ydynt yn aelodau £4 miliwn drwy’r GCC yn 2015-16, sy’n rhoi cyfanswm gwariant o £153 miliwn. Mae’r ffigurau dangosol ar gyfer 2016-17 yn dangos 53% o gynnydd mewn gwariant drwy gontractau a fframweithiau’r GCC a oedd yn arwain at £234 miliwn, gyda £222 miliwn ohono’n gysylltiedig â sefydliadau sy’n aelodau. Mae cyfanswm uwch y gwariant drwy’r GCC yn 2016-17 yn bennaf oherwydd fframwaith cynnyrch a gwasanaethau TG newydd (£37 miliwn). Mae’r ffigurau hefyd yn dangos cynnydd o £28 miliwn mewn gwariant ar fframwaith nwy a thrydan sy’n seiliedig ar fframwaith Gwasanaethau Masnachol y Goron ond sy’n cael ei reoli gan y GCC.

16 Ym mis Mehefin 2017, roedd gan y GCC 57 fframwaith gweithredol. Fodd bynnag, mae’r ffaith nad yw fframweithiau’r GCC a chontractau a reolir gan y GCC wedi cael eu defnyddio gymaint â’r disgwyl wedi cael effaith sylweddol ar incwm y GCC; o ganlyniad, nid yw’n hunangynhaliol ac mae’n dibynnu ar gymorth ariannol gan Lywodraeth Cymru. Felly, nid yw’r GCC eto wedi gallu ad-dalu benthyciad Buddsoddi-i-Arbed £5.92 miliwn Llywodraeth Cymru a gynorthwyodd i’w sefydlu.

5 Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru

17 Mae'r GCC wedi adrodd bod ei weithgareddau wedi arwain at arbedion ariannol i gyrff cyhoeddus, yn ogystal â manteision ehangach, er enghraifft i economi Cymru. Ym mis Awst 2017, mae'r GCC wedi cofnodi arbedion o £14.8 miliwn ar gyfer 2016-17, gan gynnwys cyfuniad o arbedion rhyddhau arian, arbedion o ran prosesau ac osgoi costau. Mae'r ffigurau wedi bod yn sylweddol is na rhai amcangyfrifon cynnar, ac mae rhai aelodau'n cwestiynau'r ffigurau ar gyfer arbedion[6]. Roedd yr achos busnes ar gyfer sefydlu'r GCC wedi amcangyfrifo y byddai'r GCC yn sicrhau arbedion o £25 miliwn y flwyddyn o'r 1 Ebrill 2016 ymlaen[7]. Fodd bynnag, roedd yr amcangyfrif yn seiliedig ar ragolwg gwariant o hyd at £533 miliwn drwy'r GCC; roedd hynny'n llawer uwch na'r hyn a gyflawnwyd mewn gwirionedd.

18 Cofnododd PCGC arbedion caffael o £37.9 miliwn ar gyfer 2016-17 yn erbyn £1.3 biliwn o wariant, sy'n fwy na'u targed; maent hefyd wedi cyrraedd eu targedau ar gyfer arbedion yn y ddwy flynedd flaenorol. Mae PCGC yn gweithredu'n unol â model canolog lle mae tîm sy'n gweithio i PCGC yn rheoli caffael ym mhob corff GIG unigol. Er bod chwech o'r ddeg cyrff y GIG a arolygwyd gennym yn dweud eu bod yn fodlon â'r gwasanaeth a ddarparwyd gan PCGC, dywedodd tri nad oeddent[8]. Roedd y prif faterion a godwyd â ni'n ymwneud â rhai problemau parhaus â thalu anfonebau'n hwyr a materion prosesu eraill. O safbwynt PCGC mae'r materion hyn wedi'u datrys. Canfuwyd safbwyntiau cadarnhaol ar y cyfan am agweddau eraill ar y gwasanaeth caffael, ond ceir rhywfaint o gwmpas i wella o hyd.

19 Yn ôl eu haelodau, mae CPAUC yn darparu gwasanaeth boddhaol ac maent wedi cofnodi ychydig o dan £11 miliwn o arbedion ariannol yn 2015-16 yn erbyn £97 biliwn o wariant. Mae cyrff cyhoeddus hefyd yn dweud bod trefniadau eraill ar gyfer caffael ar y cyd yn effeithiol ar lefel ranbarthol ac ar lefel y sector.

20 Mae'n amlwg bod lle i wella trefniadau caffael cyrff cyhoeddus. Canfuwyd bod ansawdd strategaethau caffael cyrff cyhoeddus yn amrywio, ac roedd rhai o'r rhai a samplwyd gennym wedi dyddio. Dangosodd cylch diwethaf yr Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael a noddir gan Lywodraeth Cymru, yn 2013-14, ddiffyg aeddfedrwydd cyffredinol ar draws y cyrff a aseswyd ac roedd graddau'r camau dilynol a gofnodwyd gan gyrff cyhoeddus unigol yn amrywio. Hefyd, er bod Llywodraeth Cymru wedi canfod themâu cyffredin yn yr Archwiliadau Ffitrwydd ac wedi cynllunio gweithgareddau i gynorthwyo gwelliant, nid ydynt wedi bwrw ymlaen â'r gweithgareddau hynny i gyd.

6 Ar gais Cyfarwyddwr y GCC, mae gwasanaeth archwilio mewnol Llywodraeth Cymru wedi cynnal dau archwiliad o'r trefniadau adrodd am arbedion ac mae wedi canfod rhai meysydd i'w gwella o ran mesur ac adrodd am ffigurau arbedion. Mae'r GCC yn ymateb i'r materion hyn.

7 Roedd yr achos busnes yn amcangyfrif y byddai £9 miliwn (36%) o'r £25 miliwn o arbedion yn arbedion rhyddhau arian.

8 Roedd un corff GIG heb ateb y cwestiwn.

21 Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu ymgynghori ynglŷn â chyflwyno rhaglen o archwiliadau sy'n fwy seiliedig ar dystiolaeth ar ôl gwaith peilot diweddar. Bydd yr amserlenni ar gyfer darparu rhaglen newydd o archwiliadau ffitrwydd yn deillio o'r ymgynghoriad hwn. Yn y cyfamser, mae cyrff cyhoeddus wedi profi llawer o fethiannau caffael amlwg yn y blynyddoedd diwethaf ac mae ein gwaith archwilio ehangach yn parhau i ganfod esiamplau o wendidau eraill mewn trefniadau caffael. Mae angen i'r enghreifftiau hyn cael eu hystyried yng nghyd-destun cyfanswm y gweithgarwch caffael bob blwyddyn gan gyrff cyhoeddus.

22 Mae cyrff cyhoeddus yn wynebu heriau o ran cydbwyso blaenoriaethau caffael a allai wrthdaro, ac o ran ymateb i ddeddfwriaeth a pholisïau newydd, ac maent yn ymateb mewn gwahanol ffyrdd. Er bod Llywodraeth Cymru wedi gwneud rhywfaint o fuddsoddiad drwy'r Rhaglen Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael a ariennir yn rhannol gan yr UE, mae cyrff cyhoeddus yn dal i wynebu problemau o ran recriwtio a chadw personél caffael cymwysedig. Dywedodd llawer eu bod wedi colli rhai o'u staff caffael mwyaf profiadol a chymwysedig i swyddi mewn gwahanol gonsortia neu sefydliadau prynu cyhoeddus a chyrff cyhoeddus annatganoledig eraill yng Nghymru, ac eto maent yn dal i fod yn gyfrifol yn lleol am waith caffael cymhleth, gwerthfawr â risg uchel. Gwrthodwyd cynnig Llywodraeth Cymru am fwy o gyllid Ewropeaidd i gefnogi gwaith dilynol i'r Rhaglen Doniau Cymru, ac mae'n ystyried sut y gellid datblygu gallu'r sector cyhoeddus o ran caffael mewn rhaglen ar gyfer caffael yn y dyfodol.

23 Yn olaf, gwelsom fod cyrff cyhoeddus yn defnyddio mwy o offer ac adnoddau caffael electronig, ond bod anghysondebau o ran y niferoedd sy'n eu defnyddio a sut. Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu rhaglen gwasanaeth e-gaffael i helpu cyrff cyhoeddus i fabwysiadu nifer o systemau a gwasanaethau y gall cyrff cyhoeddus eu defnyddio'n ddi-dâl. Adolygwyd y rhaglen gan Lywodraeth Cymru yn 2016-17, ac fe'i caewyd ar 31 Mawrth 2017 gan fod y prosiectau'n cael eu prif ffrydio ar draws cyrff cyhoeddus. Nododd y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus eu bod yn defnyddio gwerthwchiGymru, offeryn cyhoeddi hysbysiadau ar-lein Llywodraeth Cymru, ar gyfer o leiaf rai o'u contractau sydd o dan drothwyon caffael yr Undeb Ewropeaidd. Fodd bynnag, roeddent yn gwneud hynny i wahanol raddau ac roedd diffyg cefnogaeth mewn ymgynghoriad diweddar gan Lywodraeth Cymru i fynnu y defnyddir gwerthwchiGymru ar gyfer pob contract dros £25,000.

Argymhellion	
A1	Roedd ein hadroddiad yn tynnu sylw at rai pryderon ynghylch cywirdeb data Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC a gyflwynwyd i ddechrau gan gyrff cyhoeddus unigol. Er enghraifft, roedd un awdurdod lleol wedi cynnwys, yn anghywir, grantiau a threuliau staff gwerth miliynau o bunnau. Hefyd, ceir rhai bylchau amlwg o ran casglu data, gan gynnwys y rhan fwyaf o golegau addysg bellach a rhai cyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:** • **yn annog cyrff cyhoeddus i adolygu cywirdeb y data y maent yn ei ddarparu ar gyfer y prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd, gan ystyried y materion a nodir yn ystod ein gwaith; ac** • **yn archwilio â'r sector addysg bellach a'r cyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru sydd ar goll pam nad ydynt yn cymryd rhan yn y prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd, gyda'r nod o sicrhau bod pob corff cyhoeddus yn cymryd rhan yn 2017-18.**
A2	Mae rhai cyrff cyhoeddus wedi mynegi pryderon am y trefniadau llywodraethu ar gyfer caffael ar lefel genedlaethol, gan gynnwys effeithiolrwydd y Bwrdd Caffael cenedlaethol. **Wrth symud ymlaen â'r cynlluniau i uno'r Bwrdd Caffael cenedlaethol â Bwrdd y GCC, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:** • **yn nodi'n glir, er enghraifft ar eu gwefan, y strwythur atebolrwydd a llywodraethu ar gyfer caffael cyhoeddus yng Nghymru, yn enwedig mewn perthynas â swyddogaeth a chylch gwaith trefniadau'r Bwrdd Caffael cenedlaethol diwygiedig; ac** • **yn gwahodd cynrychiolwyr Cyrff a Noddir gan Lywodraeth Cymru, Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, y trydydd sector a chyrff cyhoeddus yng Ngogledd Cymru.**
A3	Roedd yn glir o'n gwaith samplu bod rhai o'r strategaethau caffael wedi dyddio, a bu ymateb cymysg hefyd i bolisïau a deddfwriaeth newydd megis Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. **Rydym yn argymell bod cyrff cyhoeddus yn adolygu eu strategaethau a'u polisïau caffael yn ystod 2017-18 ac yn flynyddol wedi hynny i sicrhau eu bod yn adlewyrchu newidiadau ehangach i bolisïau a deddfwriaeth ac yn cefnogi gwelliant parhaus.**

Argymhellion	
A4	Roedd archwiliadau ffitrwydd i gaffael, a oedd yn cael eu hariannu gan Lywodraeth Cymru, yn rhoi cyfle i gyrff cyhoeddus bwyso a mesur cryfderau a gwendidau eu gweithgareddau caffael. Fodd bynnag, roedd rhai pryderon ynglŷn â pha mor gadarn oedd y cylch diwethaf o archwiliadau a chysondeb y dulliau, ac mae'r camau dilynol a gymerwyd gan gyrff cyhoeddus wedi amrywio. **Wrth gyflwyno cylch newydd o archwiliadau, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:** • **yn sicrhau y cynhelir Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael yn gyson i ganiatáu meincnodi mwy effeithiol;** • **yn rhoi arweiniad i gyrff cyhoeddus ynglŷn â'r disgwyliadau o ran hunanasesiadau dilynol;** • **yn gweithio gyda'r Bwrdd Caffael Cenedlaethol i ddadansoddi'r canlyniadau a chanfod camau y gellir eu cymryd ar lefel genedlaethol i gefnogi gwelliant pellach;** • **yn cynnwys asesiad o sefyllfa cyrff cyhoeddus o ran argymhellion y datganiad polisi caffael – er enghraifft, y dylai fod o leiaf un gweithiwr caffael proffesiynol i bob £10 miliwn o wariant caffael ar draws y sector cyhoeddus ehangach.**
A5	Mae Llywodraeth Cymru'n hybu defnyddio dull sy'n canolbwyntio ar fuddion cymunedol wrth gaffael yn y sector cyhoeddus, gyda'r nod o greu budd cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol. Yn 2014, datblygodd Llywodraeth Cymru becyn offer i fesur budd i'r gymuned drwy gynnwys canlyniadau sy'n ychwanegu gwerth. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n diweddaru eu pecyn offer budd cymunedol, gan gynnwys ystyried Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ac adeiladu ar wersi a ddysgwyd o'r arfer presennol ledled Cymru megis defnyddio hyrwyddwyr budd cymunedol.**
A6	Mae cyrff cyhoeddus wedi wynebu problemau ers cryn amser o ran recriwtio a chadw staff caffael â chymwysterau addas, a gwaethygir hyn gan y ffaith bod rhai rhannau o'r sector cyhoeddus yn cynnig telerau ac amodau mwy ffafriol. Mae Llywodraeth Cymru wedi cwblhau'r Rhaglen Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael gwerth £11 miliwn i gynyddu sgiliau a chymwyseddau caffael ar draws sector cyhoeddus Cymru i gyd ac i godi ymwybyddiaeth o werth y sgiliau hyn, ac maent wrthi'n cynllunio sut i ddilyn y rhaglen hon. **Fel rhan o'r gwaith i ddilyn y Rhaglen Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael, dylai Llywodraeth Cymru archwilio â phartneriaid yn y sector cyhoeddus beth yw effaith tâl gwahanol i staff caffael ar draws gwahanol sectorau ac unrhyw atebion posibl.**

Argymhellion	
A7	Mae’r gronfa ddata gwybodaeth am gymwysterau cyflenwyr (SQuID) yn ddatblygiad pwysig gyda’r bwriad o symleiddio a safoni’r broses o ddewis contractwyr. Fodd bynnag, mae data Llywodraeth Cymru yn dynodi bod defnydd cyrff cyhoeddus o’r dull SQuID yn amrywio. **Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru’n gwneud mwy i hyrwyddo defnyddio SQuID i gyrff cyhoeddus ac yn asesu ei ddefnydd fel rhan o’r archwiliadau ffitrwydd i gaffael.**

Rhan 1

Mae’r egwyddorion sy’n rheoli caffael cyhoeddus wedi’u hamlinellu mewn ystod o fframweithiau cyfreithiol a pholisi, ond gellid cryfhau’r trefniadau llywodraethu cenedlaethol

1.1 Yn y rhan hon o'r adroddiad, byddwn yn canolbwyntio ar y fframweithiau deddfwriaethol a'r fframweithiau polisi sy'n tanategu caffael cyhoeddus yng Nghymru. Byddwn hefyd yn ystyried ymgynghoriad diweddar Llywodraeth Cymru ar y posibilrwydd o reoleiddio rhai gofynion caffael a swyddogaeth y 'Bwrdd Caffael' cenedlaethol o ran llywodraethu caffael cyhoeddus yng Nghymru.

Mae datganiad polisi Llywodraeth Cymru'n amlinellu'r prif egwyddorion ar gyfer caffael cyhoeddus, yng nghyd-destun deddfwriaeth berthnasol yr UE a'r DU

Mae'r ddeddfwriaeth caffael yn adlewyrchu egwyddorion tryloywder a symud nwyddau'n rhydd ac mae datganiad polisi 2015 Llywodraeth Cymru'n amlinellu'r arferion caffael a ddisgwylir gan gyrff cyhoeddus Cymru

1.2 Mae ystod o fframweithiau cyfreithiol a fframweithiau polisi ar waith ar gyfer caffael cyhoeddus (Ffigur 1). Mae'r brif ddeddfwriaeth wedi'i hamlinellu yng Nghyfarwyddeb yr Undeb Ewropeaidd ar gaffael cyhoeddus[9]. Mae'r gyfarwyddeb yn amlinellu gweithdrefnau manwl y mae'n rhaid i gyrff cyhoeddus[10] eu dilyn cyn dyfarnu contract â gwerth sy'n hafal i neu'n uwch na throthwyon penodol[11]. Mae'r brif Gyfarwyddeb UE arall sy'n effeithio ar gaffael cyhoeddus yn ymwneud â dyfarnu contractau consesiwn[12].

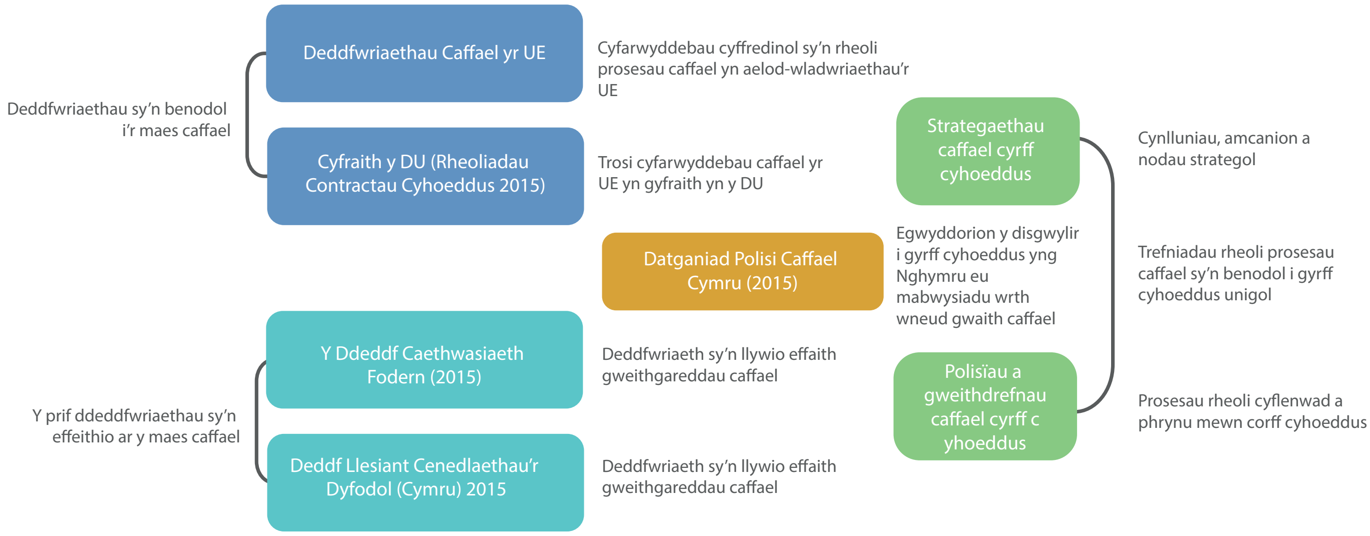
9 Cyfarwyddeb 2014/24/EU Senedd Ewrop a'r Cyngor 26 Chwefror 2014 ar gaffael cyhoeddus.

10 Mae'r Gyfarwyddeb yn berthnasol i 'awdurdodau contractio' fel y'u diffinnir gan Reoliadau Contractau Cyhoeddus 2015.

11 Ar gyfer contractau dros werth penodol, mae Cyfarwyddebau Caffael Ewropeaidd yn mynnu bod rhaid i gyrff cyhoeddus gyhoeddi cyfleoedd am gontractau drwy Gyfnodolyn Swyddogol yr Undeb Ewropeaidd (OJEU).Ceir gwahanol drothwyon ar gyfer gwahanol fathau o sefydliadau, ac ar gyfer gwahanol fathau o nwyddau, gwasanaethau neu waith.

12 Cyfarwyddeb 2014/23/EU Senedd Ewrop a'r Cyngor 26 Chwefror 2014 ar ddyfarnu contractau consesiwn. Contract consesiwn yw contract sy'n golygu bod awdurdod contractio neu gyfleustod yn defnyddio contract allanol â chontractwr neu ddarparwr ar gyfer gwaith neu wasanaethau, ac yna bydd gan y contractwr neu'r darparwr hawl i fanteisio'n fansachol ar y gwaith neu'r gwasanaethau hynny er mwyn adennill ei fuddsoddiad a gwneud elw.

Ffigur 1: fframwaith deddfwriaethol a fframwaith polisi ar gyfer caffael cyhoeddus yng Nghymru



Sylwer: Nid yw'r Rheoliadau Contractau Cyhoeddus yn berthnasol yn yr Alban. Mae Rheoliadau Contractau Cyhoeddus (Yr Alban) 2015 yn gweithredu'n baralel.

Ffynhonnell: Swyddfa Archwilio Cymru

1.3 Mae cyfarwyddeb caffael cyhoeddus yr UE yn seiliedig ar egwyddorion tryloywder, dim gwahaniaethu a symudiad rhydd nwyddau. Mae'r gyfarwyddeb wedi'i throsi i mewn i gyfraith Cymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon drwy gyfrwng Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 (Blwch 1) a ddaeth i rym ar 25 Chwefror 2015.

1.4 Gan ddefnyddio eu pwerau i gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol ar gaffael, rhoddodd Llywodraeth yr Alban y gyfarwyddeb ar waith drwy gyfrwng Deddf Diwygio Caffael (Yr Alban) 2015. Mae deddfwriaeth yr Alban yn ymestyn y tu hwnt i drosiad sylfaenol o Gyfarwyddeb yr UE. Er enghraifft, mae Llywodraeth yr Alban wedi ei gwneud yn ofyniad cyfreithiol bod cyrff cyhoeddus yr amcanir bod eu gwariant caffael yn £5 miliwn neu fwy (heb TAW) mewn blwyddyn ariannol yn cyhoeddi strategaethau caffael blynyddol. Mae Llywodraeth yr Alban hefyd wedi cyflwyno trothwyon is ar gyfer gorfod dilyn y rheoliadau. Mae deddfwriaeth yr Alban hefyd yn cynnwys dyletswydd caffael cynaliadwy sy'n gorfodi sefydliadau i ddangos effaith eu pryniadau ar y gymuned.

Blwch 1 – Rheoliadau Caffael Cyhoeddus 2015

Mae'r Cyfarwyddebau newydd, wedi'u trosi i mewn i gyfraith Cymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon drwy gyfrwng Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015, yn symleiddio rheolau caffael yr UE gyda'r bwriad o wneud caffael cyhoeddus yn gyflymach ac yn llai costus. I'r sector cyhoeddus, dylai hyn olygu caffael cyflymach, llai o dâp coch a mwy o ffocws ar gael y cyflenwr cywir. I gyflenwyr, y bwriad yw gwneud cynnig am gontractau sector cyhoeddus yn broses gyflymach, lai costus a llai biwrocrataidd, gan alluogi cyflenwyr i gystadlu'n fwy effeithiol.

Mae rhai o'r newidiadau allweddol yn y rheoliadau newydd yn cynnwys:

- integreiddio gofynion amgylcheddol, cymdeithasol a llafur mewn gweithdrefnau caffael cyhoeddus;
- darpariaethau newydd i'w gwneud yn haws i fusnesau bach a chanolig gael mynediad at gaffael cyhoeddus;
- symleiddio prosesau caffael drwy gyfrwng dyletswydd newydd o 'gymesuredd' i gyd-fynd ag egwyddorion tryloywder, triniaeth gyfartal a dim gwahaniaethu, gan gynnwys symleiddio'r broses o asesu nodweddion cynigwyr;
- hyrwyddo defnyddio e-gaffael, a fydd yn dod yn orfodol yn raddol, gan gynnwys cyflwyno tendrau a cheisiadau i gyfranogi yn electronig;
- mwy o ryddid i negodi â darpar gyflenwyr nag a ganiatawyd gan y rheolau blaenorol;
- gwahardd osgoi'r rheolau caffael drwy isrannu contractau am yr un math o nwydd neu wasanaeth yn fwriadol er mwyn aros o dan y trothwyon;
- mwy o ryddid i ymgysylltu â'r farchnad yn gynnar yn y broses gaffael a chynnwys cyflenwyr wrth baratoi ymarferion caffael; ac
- mae 'trefn ysgafn newydd' wedi'i chyflwyno ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol, iechyd a gwasanaethau cysylltiedig eraill – wedi'u rhestru yn Atodlen 3 Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 – i gydnabod nodweddion arbennig gwasanaethau cymdeithasol a phwysigrwydd cyd-destun diwylliannol a sensitifrwydd.

1.5 Mewn papur trafod diweddar[13], amlygwyd gennym fod rhywfaint o ansicrwydd ar hyn o bryd ynglŷn ag a yw cyfarwyddebau caffael yr UE yn berthnasol i weithgareddau caffael rhai sefydliadau a ariennir yn gyhoeddus. Fodd bynnag, mae'r Cyfarwyddebau'n berthnasol i'r holl gyrff cyhoeddus sydd dan sylw yn yr adroddiad hwn.

13 Archwilydd Cyffredinol Cymru, **Papur Trafod: Yr Heriau Llywodraethu a grëir gan Wasanaethau a Ddarperir yn Anuniongyrchol ac a Ariennir yn Gyhoeddus yng Nghymru**, Chwefror 2017.

1.6 Rhaid i gyrff cyhoeddus yng Nghymru hefyd ystyried deddfwriaeth arall sydd ddim yn benodol i gaffael ac sy'n gallu effeithio ar eu gweithgareddau caffael, megis y Ddeddf Caethwasiaeth Fodern (Blwch 2) ac, i rai, Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) (Blwch 3). Er enghraifft, o ran y Ddeddf Caethwasiaeth Fodern, mae gan gyrff cyhoeddus ran bwysig i'w chwarae o ran cyrchu nwyddau, gwasanaethau a gwaith mewn modd sy'n galluogi cyflenwyr i ddefnyddio arferion cyflogaeth da ac yn eu gwobrwyo am wneud hynny, yn hytrach na phrynu mewn modd sy'n hybu arferion caethwasiaeth fodern. O ran Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), mae'r Ddeddf yn mynnu bod y sefydliadau sy'n ddarostyngedig iddi yn gwneud pethau penodol – gan gynnwys gweithgareddau caffael – o ran lles economaidd, cymdeithasol, amgylcheddol a diwylliannol Cymru mewn ffordd sy'n cyd-fynd â'r egwyddor datblygu cynaliadwy.

Blwch 2 – Deddf Caethwasiaeth Fodern (2015)

Daeth Deddf Caethwasiaeth Fodern 2015 i rym ar 1 Hydref 2015 ac ers 31 Mawrth 2016 mae'n rhaid i fusnesau neu rannau o fusnes, yn y DU, sydd â chyfanswm trosiant byd-eang blynyddol o £36 miliwn neu fwy, gyhoeddi datganiadau blynyddol 'Tryloywder y Gadwyn Gyflenwi'. Bydd angen i fusnesau sy'n contractio â'r sector cyhoeddus sicrhau eu bod wedi cydymffurfio â gofynion sylfaenol y Ddeddf Caethwasiaeth Fodern, neu wynebu risg o gael eu heithrio ar y cam cymhwyso.

Mae awdurdodau contractio'n gallu integreiddio'r gofynion cydymffurfio i ddarpar gyflenwyr o dan y Ddeddf Caethwasiaeth Fodern mewn dau faes ym mhroses dendro caffael cyhoeddus:

- y cam porth, o fewn Holiadur Cyn Cymhwyso diwygiedig y llywodraeth - o dan Reoliadau Contractau Cyhoeddus 2015;
- o fewn y meini prawf gwerthuso a ddefnyddir i ddewis y tendr buddugol.

I gynigwyr, mae diffyg cydymffurfiad hefyd yn codi'r posibilrwydd o gael eu gwahardd rhag cynnig am gontractau sector cyhoeddus yn y dyfodol.

Blwch 3 – Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

Mae Llywodraeth Cymru wedi rhoi Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ar waith fel y cam diweddaraf tuag at ymgorffori datblygu cynaliadwy yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae'r Ddeddf yn seiliedig ar egwyddor datblygu cynaliadwy: datblygu sy'n diwallu anghenion y presennol heb leihau gallu cenedlaethau'r dyfodol i ddiwallu eu hanghenion eu hunain. Mae'r Ddeddf yn mynnu bod rhai cyrff cyhoeddus, gan gynnwys Llywodraeth Cymru, yn pennu ac yn cyhoeddi amcanion â'r bwriad o gynyddu eu cyfraniad at y saith nod llesiant cenedlaethol. Mae hefyd yn ofynnol iddynt gymryd pob cam rhesymol i geisio bodloni'r amcanion hynny. Mae'r Ddeddf yn nodi pum ffordd o weithio sy'n gallu cefnogi llesiant cenedlaethau'r dyfodol – integreiddio, cydweithio, meddwl hirdymor, cynnwys ac atal.

Er bod y Ddeddf yn rhwymo'r rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus Cymru, nid yw hyn yn cynnwys sefydliadau addysg bellach ac uwch. Serch hynny, mae'r Ddeddf yn creu goblygiadau i drefniadau polisi, ariannu a goruchwylio sy'n berthnasol i'r sectorau hyn. Roedd ein hadroddiad diweddar ar addysg bellach[14] yn nodi bod y sector addysg bellach ei hun wedi bod yn ystyried goblygiadau polisi'r Ddeddf a'i arferion datblygu cynaliadwy presennol.

1.7 Er nad oes gan Gymru ei deddfwriaeth caffael benodol ei hun, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru eu datganiad polisi caffael cyntaf yn 2012. Deilliodd datganiad polisi caffael 2012 o adolygiad a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru i ystyried effeithiolrwydd cyffredinol polisi caffael sector cyhoeddus Cymru a sut y gellid cynyddu ei effaith. Roedd yr adolygiad, a alwyd yn 'adolygiad McClelland'[15], yn argymell y dylid cyfnerthu polisi caffael Llywodraeth Cymru mewn un 'Ddogfen Polisi ac Arferion'. Y bwriad oedd y byddai'r ddogfen hon yn darparu glasbrint i weision cyhoeddus wrth iddynt ymgymryd â chaffael cyhoeddus.

1.8 Cafodd y datganiad polisi ei ddiweddaru a'i ailgyhoeddi gan Lywodraeth Cymru yn 2015[16] yng ngoleuni newidiadau i flaenoriaethau polisi ac i adlewyrchu newidiadau deddfwriaethol eraill. Mae Rhan 4 yr adroddiad hwn yn rhoi mwy o dystiolaeth ynglŷn ag i ba raddau y mae cyrff cyhoeddus yn mabwysiadu arferion caffael sy'n gyson â'r datganiad polisi, gan gynnwys y dull budd cymunedol (paragraff 4.30 i 4.36) a defnyddio e-gaffael (paragraff 4.46).

14 Archwilydd Cyffredinol Cymru, **Goruchwyliaeth Llywodraeth Cymru dros gyllid a darpariaeth colegau addysg bellach**, Chwefror 2017
15 John F McClelland , **Cynyddu Effaith Polisi Caffael Cymru**, Awst 2012
16 Llywodraeth Cymru, **Datganiad Polisi Caffael Cymru**, Mehefin 2015

1.9 Mae datganiad polisi 2015 yn ymdrin â materion megis adnoddau, cynaliadwyedd a chenedlaethau'r dyfodol, budd cymunedol, cystadleuaeth agored, prosesau caffael, cydweithio, ymgysylltu â chyflenwyr ac arloesi, datblygu a gweithredu polisi a mesur ac effaith. Mae glynu at y datganiad polisi'n wirfoddol, ond mae Llywodraeth Cymru'n disgwyl iddo ffurfio sail i bolisi caffael ym mhob corff cyhoeddus. Mae'r datganiad polisi, ynghyd â'r ddeddfwriaeth a ddisgrifir uchod, yn rhoi sail i reolau sefydlog neu gyfarwyddiadau ariannol cyrff cyhoeddus, yn ogystal â'u strategaethau a'u polisïau caffael. Bydd y rheolau sefydlog neu'r cyfarwyddiadau ariannol hyn yn cynnwys darpariaeth i sicrhau cystadleuaeth wrth ddyfarnu contractau ac i reoleiddio'r ffordd y gwahoddir tendrau.

1.10 Mae'r datganiad polisi'n nodi ystod eang o fuddion a ddisgwylir o gaffael cyhoeddus, yn ogystal â chyflawni'r pris gorau. Mae darparu budd cymunedol yn rhan ganolog o'r datganiad polisi (Blwch 4). Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu canllawiau manwl i ddiffinio'r hyn y maent yn ystyried ei fod o fewn cwmpas budd cymdeithasol. I helpu cyrff cyhoeddus i fesur budd cymunedol, mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu pecyn offer[17] sydd wedi'i lunio i werthuso canlyniadau sy'n ychwanegu gwerth. Mae Llywodraeth Cymru wedi gofyn i gyrff cyhoeddus gofnodi unrhyw fudd cymunedol a wireddir ar gyfer contractau dros £1 miliwn gan ddefnyddio'r dull a amlinellir yn y pecyn offer.

1.11 Mae Llywodraeth Cymru'n credu bod nifer y sefydliadau sydd wedi ymrwymo i ddefnyddio budd cymunedol eisoes wedi cynyddu'n sylweddol ers cyhoeddi datganiad polisi caffael 2012. Mae Llywodraeth Cymru'n datblygu canllawiau pellach i gysoni'r dull cyflawni budd cymunedol â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a'r nodau llesiant cenedlaethol.

17 Mae Pecyn Offer Budd Cymunedol Llywodraeth Cymru'n fecanwaith i gofnodi canlyniadau Budd Cymunedol a rhoi gwybod amdanynt.

Blwch 4 – datganiad polisi caffael 2015 a budd cymunedol

Mae datganiad polisi caffael Cymru'n mabwysiadu diffiniad o gaffael sy'n sicrhau yr ystyrir gwerth am arian yn yr ystyr ehangaf bosibl wrth gontractio yn y sector cyhoeddus yng Nghymru:

'Caffael yw'r broses lle mae sefydliadau'n diwallu eu hanghenion am nwyddau, gwasanaethau, gwaith a chyfleustodau mewn ffordd sy'n sicrhau gwerth am arian ar sail oes gyfan o ran cynhyrchu buddion nid yn unig i'r sefydliad, ond hefyd i gymdeithas a'r economi, gan leihau niwed i'r amgylchedd.'

Y dull budd cymunedol yw egwyddor 4 datganiad polisi caffael Cymru; ei fwriad yw gweithredu ar y diffiniad ehangach hwn o werth am arian drwy ddarparu'r budd cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ehangaf posibl wrth sicrhau'r nwyddau, y gwasanaethau neu'r gwaith sydd ei angen ar y sector cyhoeddus yng Nghymru.

Mae Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori ynglŷn â mandadu amryw o arferion caffael, er nad oes disgwyl deddfwriaeth newydd ar hyn o bryd ar ôl canlyniad y refferendwm ar aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd

1.12 Ym mis Awst 2015, rhoddodd Llywodraeth y DU ganiatâd i Weinidogion Cymru i ddeddfu ym maes caffael cyhoeddus. Cyhoeddodd Gweinidog Cyllid Cymru ar y pryd ddatganiad yn amlinellu bwriad Llywodraeth Cymru i ddefnyddio'r pwerau newydd, ymysg pethau eraill, i gynyddu effaith Datganiad Polisi Caffael Cymru a hybu caffael ar y cyd.

1.13 Ym mis Ebrill 2016, lansiodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad ynglŷn â'r posibilrwydd o ddeddfwriaeth newydd ar gyfer caffael cyhoeddus. Y pynciau penodol a ystyriwyd oedd:

- adroddiadau blynyddol ar ddangosyddion caffael allweddol;
- defnyddio cymalau budd cymunedol mewn contractau;
- defnyddio mwy o gyfleoedd 'contract ar gadw' i gyflenwyr sy'n darparu llwybrau at gyflogaeth ystyrlon i bobl a allai fel arall ei chael yn anodd cael cyfleoedd i weithio;
- hysbysebu pob contract â gwerth dros £25,000 ar borth caffael Llywodraeth Cymru 'gwerthwchiGymru.llyw.cymru' ac ystod o ymrwymiadau eraill gyda'r nod o leihau rhwystrau i gyflenwyr sy'n dymuno defnyddio contractau cyhoeddus yng Nghymru;
- defnyddio contractau a/neu gytundebau fframwaith penodol a osodir gan gonsortia caffael neu sefydliadau prynu cyhoeddus;
- na ddylid dyfarnu contractau ond ar sail yr hyn a elwir y 'tendr mwyaf economaidd fanteisiol' – meini prawf contract sy'n adlewyrchu agweddau ansoddol, technegol a chysylltiedig â datblygu cynaliadwy ar y cyflwyniad tendr yn ogystal â'r pris; ac
- a ddylai fod yn ddyletswydd gyfreithiol ar gyrff cyhoeddus i gymhwyso unrhyw ganllawiau a roddir gan Weinidogion Cymru ynglŷn â chydgytundebau sy'n ymwneud â chyfraith amgylcheddol, gymdeithasol a/neu lafur.

1.14 Cafodd Llywodraeth Cymru ymatebion i'r ymgynghoriad gan gymysgedd o gyrff cyhoeddus, mudiadau trydydd sector, busnesau ac undebau llafur. Ar y cyfan, cafwyd ymateb cymysg i'r materion a godwyd, ac roedd yn glir bod yr ymatebion yn llai cefnogol gan gyrff cyhoeddus ac yn fwy cefnogol gan y sector preifat a'r trydydd sector. Mae Llywodraeth Cymru yn ystyried ei hopsiynau, gan roi sylw i'r adborth i'r ymgynghoriad ac unrhyw effaith bosibl cynllun y DU i adael yr Undeb Ewropeaidd.

18 Y Grŵp Cyflawni sy'n gyfrifol am oruchwylio materion gweithredol, ac maent yn atebol i Fwrdd y GCC.

Dylai'r Bwrdd Caffael cenedlaethol lywodraethu er mwyn gweithredu a chyflawni polisi caffael yng Nghymru, ond nid yw'n effeithiol iawn ar hyn o bryd

1.15 Sefydlodd Llywodraeth Cymru'r Bwrdd Caffael cenedlaethol i ddarparu haen uwch o lywodraethu er mwyn gweithredu a chyflawni polisi caffael cyhoeddus ledled Cymru (Blwch 5). Cynhaliodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad yn ddiweddar ynglŷn ag effeithiolrwydd y Bwrdd gydag aelodau'r Bwrdd, uwch reolwyr ar draws cyrff cyhoeddus a Grŵp Cyflawni'r GCC[18]. Canfu'r ymgynghoriad, ar y cyfan, nad yw cyrff cyhoeddus bob amser o'r farn bod y Bwrdd Caffael yn ychwanegu gwerth. Daeth y Bwrdd Caffael i'r casgliad mai'r rheswm am y teimlad hwn oedd ei bod yn anodd egluro natur strategol y Bwrdd Caffael.

Blwch 5 – Bwrdd Caffael

Mae'r Bwrdd Caffael cenedlaethol yn darparu mecanwaith llywodraethu er mwyn gweithredu a chyflawni polisi caffael cyhoeddus ledled Cymru. Ei nod yw hybu arfer da ym maes polisi caffael cyhoeddus.

Ym mis Ebrill 2010, cyhoeddodd Prif Weinidog Cymru greu Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi i ddarparu arweinyddiaeth ymarferol a chamau gweithredu i alluogi gwasanaethau cyhoeddus i wella canlyniadau i ddinasyddion gan ymateb i'r pwysau ar gyllid cyhoeddus. Tanategwyd y rhaglen gan chwe ffrwd waith, gan gynnwys Caffael a Chomisiynu ar y Cyd. Parhaodd y Bwrdd Caffael a Chomisiynu ar y Cyd, neu'r 'Bwrdd Caffael', i weithredu ar ôl i'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi ddod i ben.

Mae'r Bwrdd yn cynnwys cynrychiolwyr enwebedig o wahanol sectorau. Mae aelodaeth y Bwrdd yn cynnwys cynrychiolaeth Llywodraeth Cymru (i gynnwys caffael cyhoeddus a datblygiad economaidd a hefyd i gynrychioli cyrff a noddir), awdurdodau lleol, y GIG, addysg uwch a phellach, gwasanaethau heddlu a thân a busnesau preifat. Mae'r Bwrdd yn cyfarfod bob dau fis a'r cadeirydd presennol yw Prif Weithredwr Cyngor Dinas Casnewydd.

Ffocws y Bwrdd Caffael yw sicrhau bod pob corff cyhoeddus yng Nghymru'n mabwysiadu'r egwyddorion a amlinellir yn Natganiad Polisi Caffael Cymru. Maent hefyd yn goruchwylio cyngor Llywodraeth Cymru i gyrff cyhoeddus am bolisi caffael ac yn adolygu adroddiadau cynnydd rheolaidd gan Gyfarwyddwr y GCC.

1.16 Cytunodd y Bwrdd Caffael fod yr adolygiad yn rhoi cyfle i fyfyrio: ar waith y Bwrdd hyd yn hyn; ar eitemau sefydlog ar yr agenda; ac ar y meysydd y bydd angen i'r aelodau roi amser iddynt yn y blynyddoedd i ddod megis goblygiadau bwriad y DU i adael yr Undeb Ewropeaidd. Cytunwyd hefyd ei fod yn gyfle i adnewyddu cylch gorchwyl y Bwrdd ac y dylai fod mwy o ffocws i gylch gwaith y Bwrdd. Yn benodol, cytunodd y Bwrdd Caffael mai hwy ddylai fod yn llais strategol y proffesiwn i gynghori'r Ysgrifennydd Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol ynglŷn â pholisi caffael, llywio cyfeiriad strategol caffael yng Nghymru, canfod y genhedlaeth nesaf o arweinwyr, a helpu'r arweinwyr hynny i ddatblygu'r proffesiwn caffael yng Nghymru.

1.17 Er bod y Bwrdd Caffael yn cyfarfod yn rheolaidd ac yn trafod ystod o bynciau amserol, ceir materion yn ymwneud â chydbwysedd eu haelodaeth. Er enghraifft, nid oes gan gyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru ddim cynrychiolaeth uniongyrchol; fe'u cynrychiolir gan Lywodraeth Cymru. Hefyd, nid oes gan y Bwrdd Caffael ddim aelodau o ardal ddaearyddol Gogledd Cymru.

1.18 Yn ogystal, mae'n bosibl y gallai'r Bwrdd elwa o gynnwys cynrychiolwyr y trydydd sector. Mae Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol hefyd wedi tynnu sylw at gaffael fel maes i roi sylw iddo, a gallai'r Bwrdd elwa o fewnbwn gan ei swyddfa hi.

1.19 Mae'r GCC ar wahân i'r Bwrdd Caffael cenedlaethol, ac mae'n cael ei lywodraethu gan Fwrdd y GCC. Felly, mae ganddo rôl bwysig o ran llywodraethu caffael cyhoeddus ledled Cymru. Mae Llywodraeth Cymru'n bwriadu uno Bwrdd y GCC â'r Bwrdd Caffael cenedlaethol i sicrhau nad yw'r ddau fwrdd yn gorgyffwrdd ac er mwyn lliniaru unrhyw ddryswch posibl dros rolau a chyfrifoldebau. Mae gan y GCC Grŵp Cyflawni ar wahân hefyd. Y Grŵp Cyflawni sy'n gyfrifol am oruchwylio materion gweithredol, ac mae'n atebol i Fwrdd y GCC.

Rhan 2

Yn 2015-16, gwariodd cyrff cyhoeddus yng Nghymru tua £6 biliwn ar gaffael ystod o nwyddau, gwasanaethau a gwaith

2.1 Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn rhoi dadansoddiad o wariant sector cyhoeddus Cymru drwy gaffael ar nwyddau, gwasanaethau a gwaith yn ystod 2015-16. Mae llawer o'r dadansoddiad hwn yn seiliedig ar ddata a gasglwyd ar ran y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (GCC) gan gyflenwr allanol.

2.2 Roedd ein hadroddiad yn tynnu sylw at rai pryderon ynghylch cywirdeb data Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC a gyflwynwyd i ddechrau gan gyrff cyhoeddus unigol[19]. Rydym wedi amlinellu cyfanswm gwariant caffael cyrff unigol yn seiliedig ar ddata 2015-16, ond gallai'r proffil gwario amrywio'n sylweddol o flwyddyn i flwyddyn. Er enghraifft, oherwydd amseru prosiectau cyfalaf costus neu oherwydd penderfyniadau lleol ynglŷn â defnyddio contractau allanol â chyflenwyr gwasanaethau yn hytrach na'u cyflenwi'n fewnol.

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth Cymru wedi casglu data caffael drwy'r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd i roi golwg gyffredinol ar wariant caffael cyhoeddus

2.3 Ariennir Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC gan Lywodraeth Cymru. Darparwyd data ar gyfer 2015-16 yn wirfoddol gan 53 o gyrff cyhoeddus, gan gynnwys gwariant ar ystod o nwyddau, gwasanaethau a gwaith. Roedd y 53 corff hyn yn cynnwys pob un o'r 22 awdurdod lleol, 10 corff GIG a Llywodraeth Cymru. Ar gyfer tri o'r sectorau y mae'r prosiect yn ymwneud â hwy, mae'r data'n anghyflawn[20]:

- er bod sefydliadau addysg bellach yn gyfrifol am swm cymharol fach o'r gwariant ar gaffael, dim ond dau o'r 14 o sefydliadau addysg bellach yng Nghymru a gyflwynodd ddata – Coleg Cambria a Choleg Sir Benfro;
- dim ond tri o'r naw corff a noddir gan Lywodraeth Cymru (Cyngor Celfyddydau Cymru, Llyfrgell Genedlaethol Cymru a Chyfoeth Naturiol Cymru) a gyflwynodd ddata; ac
- ni wnaeth un sefydliad addysg uwch gymryd rhan – Prifysgol Glyndŵr.

19 Mae data'r Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd yn cael ei lwytho i fyny o systemau ariannol electronig cyrff cyhoeddus. Mae'r data am wariant yn cael ei ddosbarthu yn bennaf yn seiliedig ar wybodaeth sy'n hysbys am gyflenwyr. Mae cyrff cyhoeddus yn gallu creu neu addasu dosbarthiadau.
20 Hefyd, nid yw'r ymarfer casglu data'n cynnwys y tri awdurdod parc cenedlaethol yng Nghymru.

2.4 Mae'r data a ddarperir fel rhan o'r prosiect dadansoddi gwariant yn helpu i roi sail i bolisïau Llywodraeth Cymru ac yn galluogi'r GCC i wneud penderfyniadau mwy strategol am gaffael. Mae sefydliadau unigol yn gallu dadansoddi eu data i lawr i bryniadau unigol er mwyn deall galw a phrisiau ar draws contractau lleol, rhanbarthol a chenedlaethol. Mae'r dadansoddiad hwn yn gallu helpu sefydliadau i lywio gwariant drwy gontractau ffurfiol, lleihau lefel gwariant ar gaffael â chyflenwyr nad ydynt ar gontract (sef gwariant 'oddi ar gontract'), neu wariant nad yw'n unol â gweithdrefnau corfforaethol. Mae datblygu dealltwriaeth drwyadl o wariant caffael hefyd yn hanfodol i ddatblygu strategaeth ddoeth. Mae ffigurau sy'n dangos pa mor aml mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio'r data a gedwir yn ganolog yn awgrymu bod y graddau y maent yn defnyddio'r data i lywio eu gweithgareddau caffael yn amrywio.

2.5 Fodd bynnag, mae'n bwysig bod cyrff cyhoeddus yn sicrhau bod y data a gyflwynir ar gyfer y prosiect dadansoddi gwariant yn gywir. Er enghraifft, roedd un awdurdod lleol wedi cynnwys, yn anghywir, grantiau a threuliau staff gwerth miliynau o bunnau.

Canfu'r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd £6 biliwn o wariant caffael yn 2015-16, ac roedd £680 miliwn o hwnnw'n ymwneud â Llywodraeth Cymru

2.6 Canfu'r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd werth tua £6 biliwn o wariant ar gaffael nwyddau, gwasanaethau a gwaith yn 2015-16[21]. I roi'r ffigur hwn mewn cyd-destun, mae'n fwy na chwarter y tua £21 biliwn o gyfanswm gwariant yr un 53 corff cyhoeddus yn 2015-16 gan gynnwys caffael, cyflogau a gwariant arall. Yr un sefydliad a wariodd fwyaf yn 2015-16 oedd Llywodraeth Cymru â gwerth £680 miliwn o nwyddau, gwasanaethau a gwaith wedi'u caffael (12% o gyfanswm y gwariant caffael[22]). Gyda'i gilydd, llywodraeth leol, llywodraeth ganolog a chyrff GIG Cymru oedd 90% o'r gwariant caffael ar draws y 53 corff cyhoeddus.

2.7 Nid yw'n syndod mai'r mwyaf yw'r sefydliad, y mwyaf y mae'n ei wario fel rheol ar gaffael nwyddau, gwasanaethau a gwaith. Gan ddefnyddio data'r Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd, a'r ffigurau a gofnodwyd ar wahân gan gyrff y GIG, mae ein dadansoddiad yn dangos mai'r gwariant cyfartalog ar gaffael fel cyfran o gyfanswm gwariant y sefydliad oedd 27%. Fodd bynnag, roedd gwahaniaethau amlwg rhwng sectorau ac oddi mewn iddynt yn seiliedig ar y cyfrifiad hwn (Ffigur 2). Fel y nodir ym mharagraff 2.12, gallai'r gwahaniaethau hyn fod am amrywiaeth o resymau.

21 Ym mis Awst 2017, roedd 44 o gyrff cyhoeddus wedi cyflwyno data ar gyfer prosiect dadansoddi gwariant 2016-17, a oedd bron i £6 biliwn i gyd.

22 Cymerir data cyfanswm gwariant o gyfrifon cyrff cyhoeddus ar gyfer 2015-16 wedi'u harchwilio, ac maent yn cynnwys yr holl wariant cyfalaf a refeniw. Ar gyfer Llywodraeth Cymru, rydym wedi seilio'r dadansoddiad hwn ar amcangyfrif o wariant Llywodraeth Cymru ar eu gweithgareddau eu hunain, ac eithrio'r cyllid a ddyrennir i lywodraeth leol, cyrff y GIG, sefydliadau addysg bellach ac uwch a chyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru.

Ffigur 2: amrediad a chyfartaledd gwariant ar gaffael fel canran o’r cyfanswm gwariant yn ôl sector, 2015-16

Sector[1]	Uchaf	Isaf	Cyfartaledd
Llywodraeth leol	51	19	34
Llywodraeth ganolog a chyrff a noddir	41	12	27
Yr heddlu a thân ac achub	45	14	24
Iechyd	27	5	15
Addysg uwch a phellach	40	17	23
Y cyfan	**51**	**5**	**27**

Nodiadau:

1 At ddibenion y dadansoddiad hwn, rydym wedi cyfuno’r sectorau addysg bellach ac addysg uwch a’r heddlu â’r sector tân ac achub.

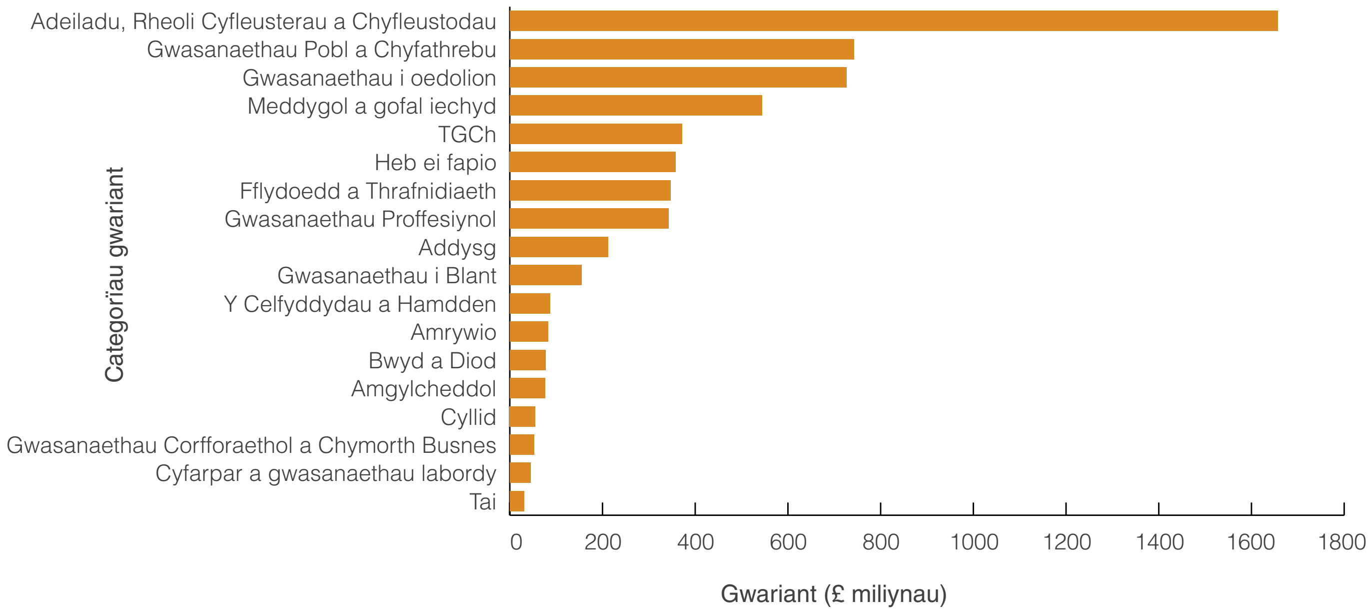
Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC a’r cyfrifon cyhoeddedig.

Y categori gwariant mwyaf oedd adeiladu, rheoli cyfleusterau a chyfleustodau; roedd hwn yn gyfrifol am £1.7 biliwn o’r gwariant ar gaffael

2.8 Mae’r data a gasglwyd drwy’r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd yn seiliedig ar naw categori. Sefydliadau unigol sy’n gyfrifol am ddosbarthu eu gwariant yn y gwahanol gategorïau. Mae’r naw categori hwnnw’n cynnwys ystod eang o weithgareddau sydd wedi’u dosbarthu gan y prosiect fel gwariant ‘anghyffredin ac ailadroddus’, a oedd yn cyfrif am dros £2 biliwn o’r cyfanswm gwariant o £6 biliwn a gofnodwyd. I wneud y categori gwariant hwn yn fwy ystyrlon, rydym wedi nodi deg isgategori a oedd yn cynnwys meysydd â gwariant uchel megis gwasanaethau i oedolion (£726 miliwn) a nwyddau, gwasanaethau a gwaith ar gyfer addysg (£212 miliwn).

2.9 Mae Ffigur 3 yn dangos mai'r categori gwariant mwyaf yn 2015-16 oedd adeiladu, rheoli cyfleusterau a chyfleustodau, â chyfanswm o £1.7 biliwn – ychydig dros chwarter yr holl wariant. Roedd y tri chategori uchaf yn gyfrifol am dros hanner yr holl wariant ar gaffael yn 2015-16. Roedd y cyfanswm ar gyfer adeiladu, rheoli cyfleusterau a chyfleustodau'n cynnwys £233 miliwn o wariant gan Lywodraeth Cymru. Mae Atodiad 2 yn crynhoi gwariant sectorau yn ôl categori.

Ffigur 3: gwariant ar gaffael yn ôl categori, 2015-16



Nodiadau

1 Ystyr 'heb ei fapio' yw nad yw hi'n glir o dan ba gategori y dylid dyrannu'r gwariant.

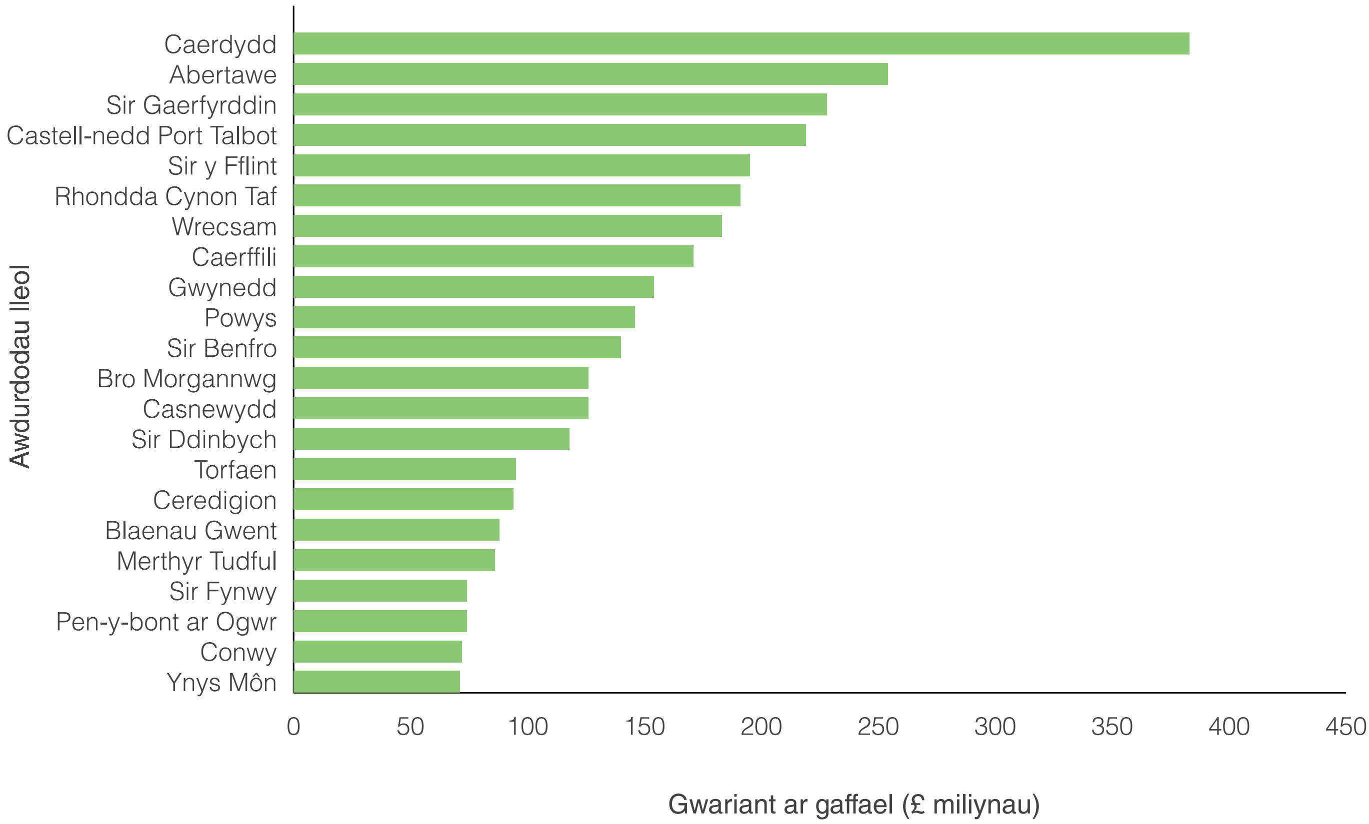
2 Dyma'r deg isgategori a ddosbarthwyd gennym o dan y categori gwariant anghyffredin ac ailadroddus: gwasanaethau i oedolion, celfyddydau a hamdden, gwasanaethau i blant, addysg, amgylcheddol, tai, ariannol, cyfarpar a gwasanaethau labordy, gofal iechyd a meddygol ac amrywiol.

Ffynhonnell: Data prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC (yn seiliedig ar 53 corff cyhoeddus).

Roedd awdurdodau lleol wedi gwario £3.3 biliwn drwy gaffael yn 2015-16, dros hanner cyfanswm gwariant cyrff cyhoeddus ar gaffael

2.10 Mae'r data a gasglwyd gan y prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd ar gyfer 2015-16 yn dangos bod llywodraeth leol yn cyfrif am dros hanner yr holl wariant ar gaffael yng Nghymru. Yr awdurdod lleol â'r gwariant mwyaf oedd Cyngor Caerdydd a wariodd £383 miliwn (12% o holl wariant awdurdodau lleol ar gaffael a 29% o gyfanswm ei wariant ei hun) (Ffigur 4). Yr awdurdod lleol â'r gwariant lleiaf oedd Cyngor Sir Ynys Môn a wariodd £71 miliwn, ond roedd hyn yn 32% o gyfanswm ei wariant ei hun. O holl wariant awdurdodau lleol ar gaffael (£1.1 biliwn), roedd traean o'r gwariant hwnnw wedi mynd ar nwyddau, gwasanaethau a gwaith cysylltiedig ag adeiladu, rheoli cyfleusterau a chyfleustodau

Ffigur 4: gwariant awdurdodau lleol ar gaffael 2015-16



Ffynhonnell: Data Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC

2.11 Roedd cyfran y gwariant caffael ar bump o'r categorïau a gofnodwyd gan y prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd yn eithaf cyfartal ar draws awdurdodau lleol. Er enghraifft, roedd y gyfran a wariwyd ar wasanaethau Corfforaethol a Chymorth Busnes yn amrywio rhwng 1% a 3%. Fodd bynnag, roedd mwy o amrywiad ar draws pedwar o'r categorïau. Roedd yr amrywiad mwyaf yn y categori Adeiladu, Rheoli Cyfleusterau a Chyfleustodau; roedd awdurdodau lleol yn gwario rhwng 18% a 53% o'u cyfanswm gwariant caffael ar y categori hwn. Roedd gwahaniaethau amlwg eraill yn cynnwys:

- roedd y data'n awgrymu bod cyfran y gwariant caffael ar fflydoedd a thrafnidiaeth yn amrywio rhwng 0.1% a 12%. Fodd bynnag, mae'r awdurdod lleol a gofnododd y gyfran uchaf o wariant caffael ar fflydoedd a thrafnidiaeth yn credu bod y ffigurau a gofnodwyd yn eu hachos yn cynnwys ad-dalu tocynnau teithio rhatach i gyflenwyr sector preifat yn hytrach na chaffael nwyddau a gwasanaethau sy'n ymwneud â fflydoedd a thrafnidiaeth.
- roedd amrediad y gwariant ar Wasanaethau Pobl a Chyfathrebu'n amrywio rhwng 2% a 15% o gyfanswm gwariant caffael.
- roedd amrediad y gwariant ar wasanaethau i oedolion yn amrywio rhwng 11% a 36% o gyfanswm gwariant caffael.
- roedd y gwariant ar wasanaethau i blant yn gyfrifol am rhwng 1% a 12% o wariant caffael.

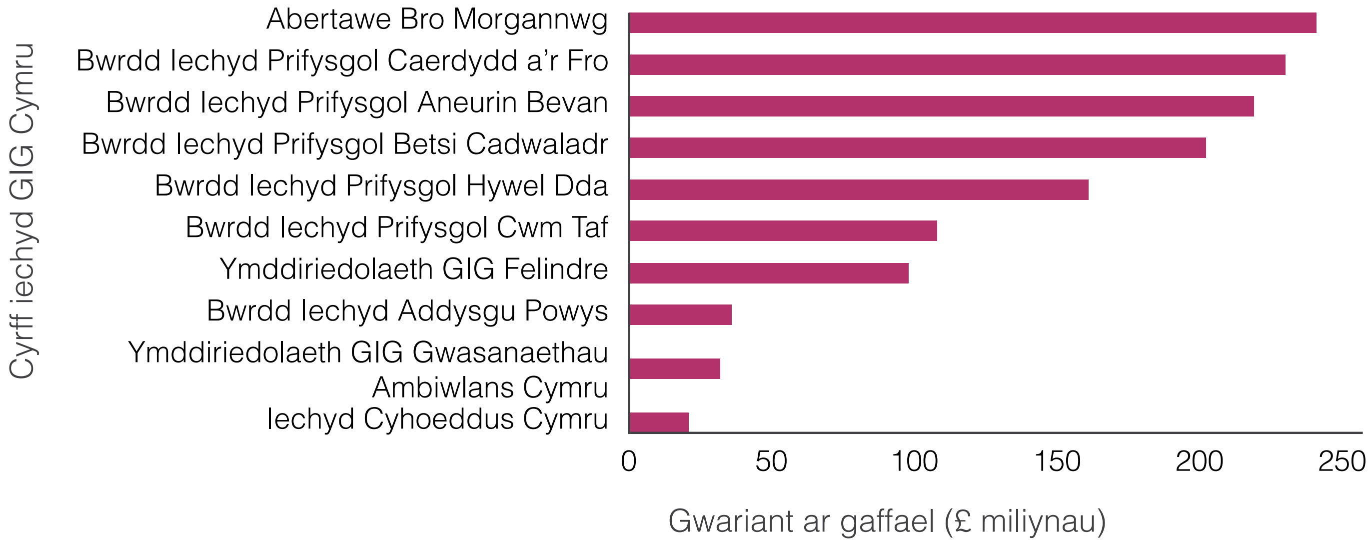
2.12 Gallai'r enghreifftiau hyn adlewyrchu gwahaniaethau o ran daearyddiaeth neu ddemograffeg; gwariant cyfalaf uchel, megis prosiectau adeiladu untro; neu sefyllfaoedd lle mae awdurdodau lleol wedi prynu gwasanaethau a ddarperir yn fewnol mewn awdurdodau eraill. Hefyd, oherwydd bod cyrff cyhoeddus unigol yn llwytho data prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC i fyny o systemau cyllid unigol, gallai camgymeriadau neu wahaniaethau o ran arferion codio egluro rhai o'r anomaleddau hyn.

Cofnododd cyrff y GIG eu bod wedi gwario £1.3 biliwn ar gaffael yn 2015-16, a bod y rhan fwyaf o hyn ar gyflenwadau a chyfarpar gofal iechyd a meddygol

2.13 Roedd data Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru (PCGC) ar gyfer y prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd yn dangos bod cyfanswm gwariant gaffael ar gyfer cyrff y GIG yn £1.3 biliwn. Er ein bod ni wedi defnyddio'r categorïau sydd wedi'u darparu gan y prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd, sy'n gyffredin ar draws pob sector, mae PCGC yn categoreiddio gwariant caffael yn wahanol.

2.14 O fewn yr £1.3 biliwn a gofnodwyd yn 2015-16, Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg oedd y sefydliad a wariodd fwyaf (Ffigur 5). Gwariodd y bwrdd iechyd hwn dros £240 miliwn (bron i 18% o holl wariant caffael GIG Cymru a 22% o gyfanswm ei wariant). Serch hynny, gwariodd pedwar bwrdd iechyd dros £200 miliwn drwy gaffael. Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwlans Cymru oedd y corff GIG a wariodd leiaf, sef ychydig dros £32 miliwn drwy gaffael, 20% o gyfanswm ei wariant.

Ffigur 5: gwariant GIG Cymru ar gaffael 2015-16



Ffynhonnell: Data Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC

2.15 Y maes gwariant mwyaf yn ôl adroddiad y prosiect dadansoddi gwariant oedd cyflenwadau a chyfarpar gofal iechyd a meddygol (£472 miliwn). Roedd hyn yn cyfrif am 35% o wariant caffael y sector iechyd a thua 80% o'r gwariant £6 biliwn ar draws y sector cyhoeddus i gyd yn 2015-16. Mae'r categori hwn yn cynnwys eitemau megis cyffuriau (£160 miliwn) a chyfarpar meddygol a llawfeddygol (£167 miliwn). Yr ail faes gwariant mwyaf oedd gwasanaethau pobl a chyfathrebu (£462 miliwn). Yn y categori hwn, roedd staff asiantaeth yn cyfrif am £133 miliwn o'r gwariant (12% o'r holl wariant iechyd) drwy drefniadau fel Fframwaith Asiantaethau Nyrsio Cymru Gyfan a gwahanol fframweithiau staffio locymiaid meddygol

Rhan 3

Mae consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn cofnodi arbedion ariannol, er y ceir safbwyntiau cymysg am effeithiolrwydd rhai o’r trefniadau hyn

3.1 Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn rhoi golwg sydyn ar y prif gonsortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus sydd wedi'u lleoli yng Nghymru ac a ddefnyddir gan gyrff cyhoeddus – y GCC, Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru (PCGC) a Chonsortiwm Pwrcasu Addysg Uwch Cymru (CPAUC). Rydym yn paratoi adroddiad ar wahân sy'n archwilio datblygiad y GCC yn fanylach. Mae cyrff cyhoeddus yng Nghymru hefyd yn defnyddio nifer o fframweithiau eraill sy'n benodol i'r sector ac nad ydynt yn benodol i'r sector ledled y DU, gan gynnwys gwariant sylweddol drwy Wasanaeth Masnachol y Goron (GMG)[23].

Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio amrywiaeth o gonsortia a sefydliadau prynu cyhoeddus, a gwariwyd £880 miliwn drwy gaffael ar y cyd a oedd yn cael ei reoli gan y prif sefydliadau yng Nghymru yn 2015-16

3.2 Mae cyrff cyhoeddus Cymru wedi bod yn defnyddio consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus (Blwch 6) ers degawdau; er enghraifft, sefydlwyd Consortiwm Prynu Cymru, sydd bellach yn ddarfodedig, yn 197[24]. Er bod consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus, yn draddodiadol, wedi bod yn seiliedig ar sectorau, yn y blynyddoedd diwethaf maent wedi cael eu sefydlu ledled y DU i wasanaethau mwy nag un sector lle ceir gwaith, nwyddau a gwasanaethau o natur gyffredin ac ailadroddus megis offer swyddfa a TGCh works of a common and repetitive nature such as stationery and ICT.

23 Mae GMG yn asiantaeth weithredol a noddir gan Swyddfa'r Cabinet sy'n dod â pholisi, cyngor a phrynu uniongyrchol at ei gilydd; mae'n darparu gwasanaethau masnachol i'r sector cyhoeddus ledled y DU. Defnyddiodd sefydliadau'r sector cyhoeddus fframweithiau GMG ar gyfer £12.8 biliwn o wariant cyhoeddus yn 2015-16. Yn 2015-16, prynodd GMG hefyd werth £2.5 biliwn o nwyddau a gwasanaethau cyffredin yn uniongyrchol ar ran adrannau'r llywodraeth.

24 Roedd Consortiwm Prynu Cymru'n cynnwys 16 awdurdod lleol yn Ne, Canolbarth a Gorllewin Cymru ac yn darparu trefniadau caffael cystadleuol ac yn rhannu arfer gorau, a datblygwyd a mabwysiadwyd cyfres o ddogfennau caffael safonol. Roedd pob awdurdod a oedd yn aelod yn trefnu contractau neu gytundebau fframwaith ar ran pob un o'r 16 awdurdod lleol. Daeth gwaith Consortiwm Prynu Cymru i ben ar 31 Mawrth 2016.

Blwch 6 – Beth yw consortiwm caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus?

Consortiwm prynu, fel Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru, yw dau neu fwy o sefydliadau annibynnol sy'n uno â'i gilydd, naill ai'n ffurfiol neu'n anffurfiol, neu drwy drydydd parti annibynnol, i gyfuno eu gofynion unigol o ran caffael nwyddau a gwasanaethau. Bwriad consortiwm caffael yw sicrhau gwerth ychwanegol o ran prisiau, gwasanaethau a thechnoleg gan eu cyflenwyr allanol nag a fyddai'n bosibl pe bai pob corff cyhoeddus yn prynu nwyddau a gwasanaethau'n annibynnol. Dylai prynu nwyddau a gwasanaethau mewn dull consortiwm olygu llai o ymdrech a chost, a chaniatáu i gyrff cyhoeddus ganolbwyntio ar gaffael mwy cymhleth ac arbenigol.

Mae **sefydliad prynu cyhoeddus** neu sefydliadau prynu proffesiynol sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus, fel CPAUC a'r GCC yn darparu ystod eang o fframweithiau ar gyfer nwyddau a gwasanaethau y gellir eu defnyddio ar draws y sector cyhoeddus ac sy'n cefnogi caffael ar y cyd.

Mae rhai consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn gweithredu drwy gael ad-daliad gan gyflenwyr fel canran o'r swm a brynwyd drwy gontract; bydd y cyflenwyr yn talu hwn i drefnydd y consortia.

3.3 Mae consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn cynnig nifer o fuddion posibl gan gynnwys arbedion ariannol, gwell gwasanaeth, arbedion amser ac adnoddau, a lleihau'r risg o beidio â chydymffurfio â deddfwriaeth caffael yr UE. Fodd bynnag, mae consortia caffael yn wynebu nifer o heriau wrth wireddu'r buddion hyn, er enghraifft cytuno ar fanylebau cyffredin ar gyfer nwyddau, gwasanaethau a gwaith ar draws gwahanol sefydliadau a sectorau, cytuno ar fethodoleg arbedion cyffredin a chasglu gwybodaeth am arbedion ar lefel sefydliadol.

3.4 Mae tri phrif gonsortiwm caffael cyhoeddus a sefydliad prynu cyhoeddus wedi'u lleoli yng Nghymru:

- sefydlodd Llywodraeth Cymru'r **GCC** ym mis Tachwedd 2013 â'r amcan cyffredinol o 'brynu unwaith i Gymru' ar ran y sector cyhoeddus mewn meysydd gwariant cyffredin ac ailadroddus, gan ymgorffori Datganiad Polisi Caffael Cymru ym mhob contract a fframwaith. Mae 73 o gyrff cyhoeddus wedi cofrestru fel aelodau o'r GCC[25] gan gynnwys pob awdurdod lleol, GIG Cymru, Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Llywodraeth Cymru a Chyrff a Noddir gan Lywodraeth Cymru, yr heddlu a gwasanaethau tân ac achub a sefydliadau addysg uwch a phellach.

- Sefydlwyd **PCGC** ym mis Ebrill 2011 ac mae'n sefydliad annibynnol, sy'n eiddo i GIG Cymru ac yn cael ei gyfarwyddo ganddo, ac yn gweithredu o dan fframwaith cyfreithiol Ymddiriedolaeth GIG Felindre. Mae PCGC yn cefnogi GIG Cymru drwy ddarparu amryw o swyddogaethau a gwasanaethau cefnogi, gan gynnwys gwasanaethau caffael. Mae gwasanaethau caffael yn darparu cymorth â chyrchu, cadwyn gyflenwi, prynu, arbenigedd caffael a chyfrifon taladwy i fyrddau iechyd ac ymddiriedolaethau'r GIG. Mae PCGC yn ehangu ar y gwasanaeth caffael ar y cyd i GIG Cymru a oedd yn bodoli'n flaenorol ar ffurf Cyflenwadau Iechyd Cymru.

- Mae **CPAUC** yn sefydliad prynu cyhoeddus a gefnogir ac a ariennir gan sefydliadau addysg uwch Cymru; fe'i cynhelir gan Brifysgol Caerdydd. Mae'n un o chwe sefydliad prynu cyhoeddus rhanbarthol sy'n cefnogi'r sector addysg uwch yn y DU. Mae aelodaeth CPAUC yn cynnwys saith aelod llawn (y sefydliadau addysg uwch sydd wedi'u lleoli yn Ne a Gorllewin Cymru) a phum aelod cyswllt sy'n cynnwys dau sefydliad addysg uwch Gogledd Cymru[26] a thri sefydliad addysg bellach. Mae CPAUC yn galluogi eu haelodau i ddefnyddio cydgytundebau a osodir ac a reolir gan gonsortia caffael addysg uwch eraill yn y DU neu sefydliadau prynu cyhoeddus, yn ogystal â sefydlu cytundebau Cymru gyfan ar ran sefydliadau Cymru. Mae CPAUC hefyd yn sefydlu cytundebau cenedlaethol a/neu ryngranbarthol o fewn y DU sydd ar gael i'w haelodau ac i aelodau consortia addysg uwch eraill.

25 Gwahoddwyd sefydliadau'r sector cyhoeddus ledled Cymru i gofrestru gyda'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol fel aelodau. Y cynnig oedd y bydd y GCC yn darparu contractau ar gyfer nwyddau a gwasanaethau sy'n golygu gwariant cyffredin ac ailadroddus, yn gyfnewid am ymrwymiad gan sefydliadau sector cyhoeddus i brynu drwy gontractau a fframweithiau'r GCC.

26 Mae Prifysgol Bangor a Phrifysgol Glyndŵr Wrecsam yn aelodau cyswllt o CPAUC. Maent hefyd yn aelodau llawn o Gonsortiwm Prynu Prifysgolion y Gogledd Orllewin.

3.5 Yn 2015-16, gwariodd cyrff cyhoeddus Cymru £880 miliwn drwy gytundebau a fframweithiau ar y cyd a drefnwyd gan y tri sefydliad hyn, gyda'r gwariant mwyaf drwy PCGC (Ffigur 6). Hefyd, gwariodd y 73 sefydliad sy'n aelodau o'r GCC £123 miliwn drwy GMG – ar ôl gwariant tebyg o £216 miliwn yn 2014-15. Hefyd, roedd 16 awdurdod lleol yng Nghymru'n defnyddio Consortiwm Prynu Cymru[27]. Fodd bynnag, nid ydym wedi llwyddo i gael data am wariant drwy Gonsortiwm Prynu Cymru yn 2015-16. Trosglwyddodd rhai o fframweithiau Consortiwm Prynu Cymru a'r gwariant cysylltiedig i'r GCC cyn a/neu yn ystod 2015-16.

3.6 Mae cyrff cyhoeddus hefyd yn defnyddio amrywiaeth o gonsortia a sefydliadau prynu cyhoeddus eraill i wahanol raddau. Yn ôl amcangyfrifon blaenorol, mae 140 consortia neu sefydliad prynu ar y cyd ym maes caffael yn y sector cyhoeddus yn y DU. Roedd gan tua 50 o'r rhain statws mwy ffurfiol ac roeddent yn cael eu cydnabod yn eang[28].

Ffigur 6: gwariant drwy gytundebau a fframweithiau ar y cyd a drefnwyd gan y tri phrif gonsortiwm caffael a sefydliad prynu cyhoeddus yng Nghymru yn 2015-16

Sefydliad	**Cyfanswm gwariant gan gyrff cyhoeddus Cymru 2015-16 (£miliwn)**
NWSSP	634
NPS (members1)	149
HEPCW	972
Total	880

Nodiadau:
1 Roedd £4 miliwn ychwanegol o wariant drwy fframweithiau'r GCC gan sefydliadau sydd ddim yn aelodau (gweler paragraff 3.11).
2 Mae hyn yn cynrychioli gwariant gan aelodau llawn CPAUC yn unig, felly nid yw'n cynnwys Prifysgol Bangor na Phrifysgol Glyndŵr Wrecsam. Mae ffigurau CPAUC yn seiliedig ar y flwyddyn academaidd 1 Awst i 31 Gorffennaf.

Ffynhonnell: CPAUC, GCC a PCGC

27 Roedd Consortiwm Prynu Cymru'n cynnwys 16 awdurdod lleol yn Ne, Canolbarth a Gorllewin Cymru. Roedd pob awdurdod a oedd yn aelod yn trefnu contractau neu gytundebau fframwaith ar ran pob un o'r 16 awdurdod lleol.
28 Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, Adolygiad o gaffael cydweithredol ar draws y sector cyhoeddus Rhestr o sefydliadau prynu proffesiynol, Mai 2010

3.7 Ar gyfer 2015-16, y corff cyhoeddus a wariodd fwyaf drwy Wasanaeth Masnachol y Goron oedd Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr a wariodd dros £24 miliwn; roedd £17 miliwn o hwnnw am staff asiantaeth. Y nesaf o ran wario'n uchel drwy Wasnaeth Masnach y Goron oedd Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg (£8.4 miliwn) a Bwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan (£8.1 miliwn).

3.8 Fel rheol, mae consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn defnyddio un o ddau fath o gontractio – cytundebau fframwaith a chontractau a ddyfernir yn uniongyrchol (Blwch 7). Roedd y rhan fwyaf o'r caffael drwy PCGC yn 2015-16 drwy gontractau a ddyfarnwyd yn uniongyrchol gan y consortia a'r sefydliadau prynu cyhoeddus ar sail Cymru gyfan, ar ran pob corff GIG. Fodd bynnag, roedd y rhan fwyaf o'r caffael drwy'r GCC a CPAUC drwy sefydliadau sy'n defnyddio fframweithiau â mwy nag un cyflenwr ar sail unigol, yn hytrach na chyfuno eu pŵer prynu ar gyfer un contract sy'n cynnwys llawer o sefydliadau. Gall consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus gaffael contractau ar ran grŵp o gyrff cyhoeddus hefyd. Er enghraifft, yn 2015-16, fe wnaeth Llywodraeth Cymru, drwy'r GCC, gaffael contract ar gyfer eFasnachu Cymru, gwasanaeth a ariennir yn ganolog, sy'n galluogi prynwyr a chyflenwyr i ryngweithio'n electronig ar gyfer cyflenwi a thalu am nwyddau a gwasanaethau. Talodd Llywodraeth Cymru £10 miliwn am y contract hwn, sydd ar gael i holl aelodau'r GCC.

Blwch 7 – sut y mae consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn contractio ar gyfer gwaith, nwyddau a gwasanaethau

Mae consortia fel rheol yn gweithredu naill ai drwy **ddyfarnu contractau'n uniongyrchol** ar ran llawer o sefydliadau sydd â'r un fanyleb ar gyfer y gwaith, nwyddau neu wasanaethau ac ymrwymiad i lefel o wariant neu gyfaint; neu drwy **sefydlu cytundebau fframwaith** y gall aelodau o'r consortia neu sefydliadau prynu cyhoeddus eu defnyddio. Mae contractau fframwaith yn cynnwys gwerth wedi'i amcangyfrif, sy'n dibynnu ar drothwyon yr UE (paragraff 1.2), ond heb ymrwymiad cadarn i lefelau prynu.

Gall cytundebau fframwaith fod ar un o dair ffurf:

- fframwaith un cyflenwr (gall hyn fod yn addas i gaffael gwasanaethau cymhleth neu soffistigedig a/neu os yw'r gofyniad yn golygu bod angen perthynas agos neu fuddsoddiad mawr ymlaen llaw o ochr y cyflenwr); neu
- fframwaith mwy nag un cyflenwr (gall hyn fod yn addas i gaffael cyflenwadau safonol a/neu os nad yw un cyflenwr yn gallu bodloni'r gofyniad); neu
- proses dendro electronig ar gyfer dewis cyflenwyr sy'n bodloni cyfres o safonau gwasanaeth gofynnol yw system prynu deinamig, ond gall cyflenwyr newydd ymuno â'r system dros gyfnod o amser os ydynt yn bodloni'r safonau gwasanaeth gofynnol (paragraff 4.45 a Blwch 11)

Mae cytundebau fframwaith yn cynnwys y telerau hanfodol ar gyfer dyfarnu cyfres o gontractau penodol yn ystod cyfnod penodol. Gallai eu telerau gynnwys hyd, pris, amodau perfformiad a gwasanaethau a ragwelir. Yn gyffredinol, dim ond am bedair blynedd y bydd fframweithiau'n gweithredu o dan reoliadau'r UE; ar ôl hynny, rhaid i'r corff dyfarnu dendro unwaith eto.

Wrth sefydlu cytundeb fframwaith, fel rheol cynhelir cystadleuaeth i ganfod un neu fwy o ddarpar gyflenwyr. Cyn gynted â bod y cytundeb yn ei le, gall cyrff cyhoeddus gytuno â chontractau ar gyfer gwasanaethau penodol. Weithiau, gall hyn gynnwys mini-gystadlaethau pellach rhwng contractwyr y fframwaith heb orfod dilyn y broses gaffael lawn. Nid oes angen i'r meini prawf dyfarnu a ddefnyddir ar gyfer mini-gystadlaethau fod yr un fath â'r rhai a ddefnyddir wrth ddyfarnu'r cytundeb fframwaith ei hun.

3.9 Although using mini-competitions on multi-supplier frameworks has 3.9. Er bod manteision i ddefnyddio mini-gystadlaethau ar fframweithiau â mwy nag un cyflenwr, mae'n llai tebygol o roi arbedion ariannol na phan fydd sefydliadau'n cydweithio ac yn ymrwymo i brynu isafswm o rywbeth. Y tu allan i'r GIG, ni welsom lawer o dystiolaeth o gyrff cyhoeddus yn dod at ei gilydd i brynu nwyddau a gwasanaethau ar y cyd ar sail galw isel iawn, ar wahân i rai eithriadau amlwg (Astudiaeth achos 1). Rydym yn cydnabod nad yw'r math hwn o drefniant yn ymarferol ym mhob achos.

Astudiaeth achos – defnyddio manyleb gyffredin ac ymrwymiad i isafswm i gaffael cerbydau heddlu

Mae'r gwasanaeth heddlu'n gallu cyflawni gwell gwerth am arian wrth brynu cerbydau, teiars a darnau i'r cerbydau os yw'r heddluoedd yn cydweithredu. Yn 2015, o dan fframwaith prynu cerbydau Gwasanaeth Masnachol y Goron, gweithiodd 22 o heddluoedd i safoni eu manylebau cerbydau. Aethant i'r farchnad o dan fframwaith penodol ar gyfer cerbydau argyfwng gan ymrwymo i niferoedd am gyfnod o ddwy flynedd. Mae'r fframwaith yn cynnwys gwarantau estynedig, darnau o gyfarpar gwreiddiol ac atebion unigol i ofynion trosi cerbydau. Mae grwpiau eraill o heddluoedd wedi dilyn yr un broses. Cafodd y grŵp a oedd yn cynnwys heddluoedd de Cymru arbedion o tua £5 miliwn, gostyngiad cyfartalog o 18% yng nghost wirioneddol y cerbydau o'i chymharu â'r trefniadau blaenorol. Mae'r rhan fwyaf o weddill costau gydol oes y cerbydau megis tanwydd, gwasanaethu a gwaith atgyweirio'n cael eu talu o fewn ardaloedd heddluoedd lleol.

Nid yw cyrff cyhoeddus yn defnyddio fframweithiau'r GCC gymaint â'r disgwyl, sydd wedi arwain at bryderon am ei ariannu, arbedion llai na'r disgwyl – £14.8 miliwn a gofnodwyd yn 2016-17 – ac mae llawer o'r aelodau'n anfodlon

3.10 Gwelsom fod cefnogaeth eang o hyd i egwyddor y GCC o ran yr amcanion cyffredinol, yn enwedig yr angen am fwy o gydweithio drwy 'brynu unwaith i Gymru' i greu arbedion ariannol. Fodd bynnag, roedd pryderon ynglŷn â pherfformiad y GCC.

3.11 Gwelsom, ar y cyfan, mai dim ond traean o'r sefydliadau sy'n aelodau a ddywedodd eu bod yn fodlon â'r gwasanaeth a ddarperir gan y GCC[29]. Ni ddywedodd dim un o gyrff y GIG eu bod yn fodlon, ac roedd llai na thraean yr awdurdodau lleol yn fodlon. Roedd Llywodraeth Cymru'n anfodlon â'r gwasanaeth a ddarparwyd gan y GCC er mai hwy yw'r sefydliad sy'n ei gynnal. Fodd bynnag, ac eithrio un corff, roedd yr holl gyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru'n fodlon. O ystyried aelodaeth amrywiol GCC, gall fod yn anodd bodloni holl sefydliadau ar unrhyw bwynt mewn amser. Fodd bynnag, mae llwyddiant y GCC yn y pen draw yn dibynnu ar hyder cyrff cyhoeddus mewn, a gan ddefnyddio, ei drefniadau contractio.

3.12 Gwariodd sefydliadau sy'n aelodau o'r GCC £149 miliwn drwy gontractau a fframweithiau a reolwyd gan y GCC yn 2015-16, o gymharu ag amcangyfrif o'r uchafswm gwariant posibl o £1.1 biliwn[30]. Gwariodd sefydliadau sydd ddim yn aelodau £4 miliwn arall drwy'r GCC yn 2015-16, gan arwain at gyfanswm gwariant o £153 miliwn.

29 Dywedodd 44% o atebwyr y cwestiwn hwn yn ein harolwg eu bod yn anfodlon, a dywedodd 23% 'ddim yn gwybod'.
30 Yn unol â'r amcangyfrif yng nghynllun busnes 2015 y GCC.

3.13 Roedd dau faes gwariant yn cyfrif am dros hanner yr holl wariant gan aelodau a sefydliadau sydd ddim yn aelodau drwy'r GCC yn 2015-16:

- Nwy a Thrydan – £39.9 miliwn neu 26% o'r gwariant. Roedd y fframwaith hwn yn seiliedig ar gytundeb presennol Gwasanaethau Masnachol y Goron, ond nid yw wedi cael ei ddefnyddio gan gyrff yn y GIG sy'n caffael ynni drwy Bartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru. Mae'r GCC yn rheoli'r cytundeb hwn ar ran cyrff cyhoeddus, ar ôl trosglwyddo o Gyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf ym mis Hydref 2015. Mae cwmpas y cytundeb hwn wedi ehangu ers hynny.

- Gweithwyr Asiantaeth – £46.4 miliwn neu 30% o'r gwariant. Roedd y gwariant hwn yn cynnwys £35.3 miliwn ar gontract fframwaith yr oedd y GCC wedi'i etifeddu gan Gonsortiwm Prynu Cymru. Roedd y GCC wedi ail-negodi telerau'r cytundeb ac wedi ehangu ei gwmpas i gynnwys rhagor o gyrff cyhoeddus. Sefydlodd y GCC fframwaith newydd i weithwyr asiantaeth yn 2015-16 i olynu cytundeb Consortiwm Prynu Cymru.

3.14 Mae'r ffigurau dangosol ar gyfer 2016-17 yn dangos 57% o gynnydd mewn gwariant drwy gontractau a fframweithiau'r GCC a oedd yn arwain at £234 miliwn, gyda £222 miliwn ohono'n gysylltiedig â sefydliadau sy'n aelodau[31]. Mae'r ffigurau'n dangos gwariant o £68 miliwn ar y fframwaith nwy a thrydan (29% o'r gwariant) a £50 miliwn ar fframwaith newydd y GCC i weithwyr asiantaeth (21% o'r gwariant). Roedd fframwaith ar gyfer Gwasanaethau a Chynnyrch TG a sefydlwyd ddechrau 2016 yn cyfrif am £37 miliwn (15%) o gyfanswm y gwariant yn 2016-17.

3.15 Ym mis Mehefin 2017, roedd gan y GCC 57 fframwaith gweithredol. Fodd bynnag, mae'r ffaith nad yw fframweithiau'r GCC a chontractau a reolir gan y GCC wedi cael eu defnyddio gymaint â'r disgwyl wedi cael effaith sylweddol ar incwm y GCC[32]; o ganlyniad, nid yw'n hunangynhaliol ac nid yw eto wedi gallu ad-dalu'r benthyciad Buddsoddi-i-Arbed o £5.92 miliwn gan Lywodraeth Cymru a fu'n help i'w sefydlu.

3.16 Prin y cafodd rhai o fframweithiau'r GCC eu defnyddio yn 2015-16 ac yn 2016-17. Er enghraifft, ni ddefnyddiwyd y fframwaith Tanwyddau Biomas yn 2016-17 ac ni fydd yn cael ei adnewyddu pan fydd yn dod i ben yn 2019. Sefydlwyd y fframwaith hwn yn dilyn cais gan gwsmer. Mae'r GCC wedi cytuno'n ddiweddar na fydd yn sefydlu unrhyw fframweithiau newydd sy'n werth llai na £1 miliwn y flwyddyn. Hefyd, dim ond os yw'n amlwg bod galw gan nifer o gyrff cyhoeddus y bydd yn sefydlu fframweithiau newydd sy'n werth llai na £5 miliwn.

31 Mae Atodiad 1 yn cynnwys manylion am y sefydliadau sy'n aelodau. Mae sefydliadau sydd ddim yn aelodau a oedd yn prynu drwy'r GCC yn 2015-16 a/neu 2016-17 wedi cynnwys ystod o gyrff cyhoeddus datganoledig, yn ogystal â rhywfaint o landlordiaid cymdeithasol cofrestredig, mudiadau eraill yn y trydydd sector a rhywfaint o asiantaethau'r llywodraeth sydd heb eu datganoli. Mae'r ffigurau ar gyfer gwariant sefydliadau sydd ddim yn aelodau yn cynnwys Swyddfa Archwilio Cymru: £107,049 (2015-16) a £262,198 (2016-17).

32 Mae'r GCC yn cynhyrchu incwm drwy gael ad-daliad gorfodol gan gyflenwyr; mae hwn ar hyn o bryd yn 0.45% o werth y nwyddau/gwasanaethau a brynir gan gyrff cyhoeddus drwy gytundebau'r GCC.

3.17 Yn 2015-16, dim ond £339,143 oedd incwm y GCC, o'i gymharu â chostau gweithredu o £2.4 miliwn. Mae'r ffigurau dangosol ar gyfer 2016-17 yn dangos £0.9 miliwn o gynnydd mewn incwm, gyda chostau gweithredu o £2.8 miliwn. Ar ôl defnyddio'r holl fenthyciad Buddsoddi-i-Arbed yn 2015-16, mae cronfeydd Llywodraeth Cymru wedi talu am y diffyg cyllid yn 2016-17, a bydd y sefyllfa hon yn parhau tan ddiwedd 2017-18 o leiaf.

3.18 Un o brif amcanion y GCC yw creu arbedion ariannol i gyrff cyhoeddus wrth iddynt brynu nwyddau, gwasanaethau a gwaith. Roedd yr achos busnes dros sefydlu'r GCC yn amlinellu posibilrwydd i arbed cyfanswm o £98 miliwn dros gyfnod 5 mlynedd yn ogystal â buddion eraill. Roedd yr achos busnes yn amcangyfrif y byddai'r GCC, erbyn iddo fod yn gwbl weithredol ar 1 Ebrill 2016, yn dechrau creu arbedion hyd at £25 miliwn y flwyddyn a buddion eraill[33] yn dilyn gwariant o £522 miliwn. Mae'n glir bod yr amcangyfrifon hyn, a rhai eraill ers hynny, wedi bod yn rhy uchelgeisiol.

3.19 Roedd cyfanswm yr arbedion a gofnodwyd gan y GCC ar gyfer 2014-15, sef £7.9 miliwn (Ffigur 7)[34], bron yn ddwbl y swm a dargedwyd yn achos busnes 2012 ar gyfer ei sefydlu, ond yn llawer is na'r £15 miliwn a ragwelwyd yn nes ymlaen gan y GCC ym mis Mehefin 2014. Ond roedd rhagolygon Mehefin 2014 yn seiliedig ar wariant tybiedig o £1.4 biliwn drwy'r GCC.

Ffigur 7: yr arbedion ariannol a gofnodwyd gan GCC, 2014-15 i 2016-17

Cyfnod	Arbedion a gofnodwyd (£ miliwn)
Tachwedd 2013-14	1.5
2014-15	7.9
2015-16	12.6
2016-17	14.8

Sylwer: Mae arbedion y GCC yn cynnwys tri chategori: (1) arbedion sy'n rhyddhau arian - gweithgareddau caffael sy'n arwain at ryddhau arian o gyllidebau, fel rheol yn seiliedig ar leihau costau nwyddau neu wasanaethau drwy weithgaredd masnachol; (2) osgoi costau - osgoi gwariant, o bosibl o ganlyniad i reoli'r galw neu drwy negodi peidio â gorfod talu cynnydd arfaethedig mewn pris er mwyn cynnal y pris ar y lefel bresennol; a (3) arbedion proses - gwneud llai o ymdrech drwy gaffael, yn arbennig pan fo hyn yn rhyddhau adnoddau ar gyfer gweithgareddau eraill.

Ffynhonnell: GCC

33 Roedd yr achos busnes yn amcangyfrif y byddai £9 miliwn (36%) o'r £25 miliwn o arbedion yn arbedion rhyddhau arian (Ffigur 7).
34 Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, Adroddiad Blynyddol y GCC 2014/15, 2015.

3.20 Roedd cynllun busnes y GCC ym mis Mai 2015 yn rhagfynegi cyfanswm arbedion o £8.5 miliwn o leiaf ar sail uchafswm gwariant o £1.1 biliwn ar gyfer 2015-16. Cofnododd y GCC arbedion o £12.6 miliwn mewn gwirionedd, a oedd y tu hwnt i'r hyn a ragfynegwyd yn y cynllun busnes. Mae'r arbedion a gofnodwyd gan y GCC yn cynrychioli 8.5% o gyfanswm gwariant y GCC. Mae hyn yn rhagori ar y targed a osodwyd yn y cynllun busnes ar gyfer 2015, sef sicrhau arbedion gwerth o leiaf 3% o gyfanswm y gwariant a reolir gan y GCC. Er bod y ffigurau hyn yn cynnwys arbedion o fframweithiau a etifeddwyd, dim ond arbedion sy'n deillio o arbedion yn sgil prisiau is ar ôl ail-negodi fframweithiau a etifeddwyd neu yn sgil defnyddwyr newydd ar gyfer y fframweithiau hyn y mae GCC yn eu cofnodi.

3.21 Ym mis Awst 2017, mae'r GCC wedi cofnodi cyfanswm o £14.8 miliwn o arbedion ar gyfer 2016-17 (6% o gyfanswm y gwariant a reolir gan y GCC). Er nad oedd cynllun busnes 2015 wedi rhagweld cyfanswm arbedion ar gyfer 2016-17, roedd amcangyfrifon y GCC ym mis Mehefin 2014 wedi rhagweld cyfanswm o £13 miliwn o arbedion, ond o wariant o £1.5 biliwn. Mae'r GCC hefyd wedi cofnodi buddion ehangach ei fframweithiau a'i gytundebau. Dywedodd y GCC ei fod wedi helpu i greu tua 177 o swyddi yng Nghymru ers iddo gael ei sefydlu ym mis Tachwedd 2013. Mae buddion nodedig eraill i economi Cymru, yn ôl y GCC hefyd yn cynnwys: o'r 692 o gyflenwyr sydd ar fframweithiau'r GCC, mae 326 ohonynt wedi'u lleoli yng Nghymru (47%); ac mae 270 o'r cyflenwyr hyn yn fusnesau bach a chanolig yng Nghymru (39%).

3.22 Mae rhai aelodau wedi cwestiynu'r ffigurau ar gyfer arbedion a gofnodwyd gan y GCC. Ar gais Cyfarwyddwr y GCC, mae Gwasanaeth Archwilio Mewnol Llywodraeth Cymru wedi adolygu effeithiolrwydd y prosesau a ddefnyddiwyd i ganfod a dilysu arbedion sy'n gysylltiedig â'r GCC ddwywaith. Roedd yr adolygiad diweddaraf yn edrych ar arbedion 2015-16. Dywedodd Gwasanaeth Archwilio Mewnol Llywodraeth Cymru fod lefel sicrwydd y rheolaethau a oedd ar waith yn rhesymol.

3.23 Un o'r pryderon a ddeilliodd o adolygiad arbedion 2015-16 oedd nad oedd cyflenwyr bob amser yn cyflwyno data ar wariant i'r GCC bob mis. O ganlyniad, roedd risg na fyddai'r GCC yn gallu cadarnhau gwariant ac arbedion. Hefyd, nodwyd nad oedd y ffigurau arbedion a gofnodwyd yn ystyried sefyllfaoedd lle'r oedd contractau unigol neu lotiau ar fframweithiau penodol wedi cael cynnydd mewn pris o'i gymharu â threfniadau blaenorol. Roedd yr adolygiad yn annog y GCC i wella'r dystiolaeth sy'n ymwneud â chyfrifo arbedion. Derbyniodd y GCC ganfyddiadau'r adroddiad, ac roedd eisoes yn cymryd camau yn 2016-17 i roi sylw i rai o'r materion a nodwyd.

Mae Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru yn dweud eu bod wedi arbed ychydig llai na £38 miliwn ar gaffael yn 2016-17 a bod eu haelodau'n fodlon ar y cyfan â'r gwasanaeth caffael

Ar y cyfan, mae cyrff y GIG yn fodlon â gwasanaeth caffael PCGC, er y bu rhai materion â thalu anfonebau

3.24 Mae cwmpas ac amrediad y gweithgareddau a wneir gan PCGC yn ehangach na gweithgareddau'r GCC. Yn wahanol i'r GCC, mae PCGC yn rheoli proses sy'n amrywio o gyrchu gwaith, nwyddau a gwasanaethau i'w danfon, rheoli contractau a thalu, proses o'r enw 'prynu i dalu'. Mae cyrff y GIG wedi'u hawdurdodi i ddefnyddio PCGC ar gyfer eu gofynion prynu hefyd. Mae GIG Cymru'n ariannu PCGC yn uniongyrchol o'r dyraniad a roddir gan Lywodraeth Cymru bob blwyddyn, sy'n golygu nad oes rhaid iddynt godi eu hincwm eu hunain. Yn 2015-16, roedd cyllideb weithredu PCGC ar gyfer eu gweithgareddau caffael yn £14 miliwn.

3.25 Mae PCGC yn gweithredu'n unol â model canolog lle mae PCGC yn rheoli caffael ym mhob corff GIG unigol. Mae'r model yn seiliedig ar y syniad bod trefniant rhannu gwasanaethau yn caniatáu cyrff GIG unigol i ganolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau rheng flaen tra hefyd yn hybu mwy o ffocws ar swyddogaethau rhyngweithredol a datblygu swyddogaethau gwasanaeth proffesiynol o safon uchel'[35]. Mae'r model gweithredu hwn yn golygu bod PCGC yn gallu gweithio tuag at bolisi 'prynu unwaith i Gymru' gan geisio cyfnerthu contractau ar draws cyrff y GIG. Er enghraifft, os oedd 20 o gontractau aerdymheru'n arfer bodoli ar draws GIG Cymru, bydd rhaglen gyfnerthu PCGC yn lleihau'r nifer i un. Ar hyn o bryd, mae PCGC yn rheoli tua 2,800 o gontractau Cymru gyfan[36].

3.26 Gofynnodd ein harolwg o aelodau GCC pob un o'r deg corff GIG am eu barn am y gwasanaeth caffael a ddarperir gan PCGC. Gwelsom fod chwech o gyrff y GIG yn fodlon â'r gwasanaeth a ddarparwyd gan PCGC, a bod tri'n anfodlon[37]. Gwelsom mai'r prif reswm dros anfodlonrwydd â'r gwasanaeth oedd problemau â'r broses cyfrifon taladwy[38]. Symudodd y broses cyfrifon taladwy o gyrff unigol y GIG i PCGC yn 2011, ond ar adeg yr arolwg roedd rhai o gyrff y GIG yn dal i brofi problemau ag oediadau cyn talu anfonebau a materion prosesu eraill ar ôl uwchraddio'r system cyfriflyfr ym mis Ebrill 2014. O safbwynt PCGC mae'r materion hyn yn awr wedi'u datrys.

35 Strategaeth Caffael GIG Cymru, GIG Cymru, Awst 2015.
36 GIG Cymru, Caffael GIG Cymru – strategaeth, 2017-2022, Ebrill 2017. Mae'r strategaeth newydd yn adlewyrchu newidiadau yn y dirwedd gaffael fel datganiad polisi caffael Cymru (2015) a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) (2015).
37 Roedd un corff GIG heb ateb y cwestiwn.
38 Cyfrifon taladwy sy'n gyfrifol am brosesu taliadau anfonebau a thaliadau heb fod ar y gyflogres.

3.27 Gwelsom o’n harolwg fod cyrff y GIG wedi mynegi safbwyntiau cyffredinol cadarnhaol am y gwasanaeth a ddarparwyd o ran lleihau cost caffael, sicrhau prisiau is am nwyddau, gwasanaethau a gwaith, gwell cydymffurfiad â deddfwriaeth yr UE a rheoli contractau’n well. Fodd bynnag, roedd yn glir bod y byrddau iechyd wedi canfod tri maes i’w gwella:

- dim ond tri o gyrff y GIG a gytunodd fod defnyddio PCGC wedi arwain at gaffael cyflymach; roedd tri’n anghytuno a thri ddim yn cytuno nac yn anghytuno;
- dim ond dau o gyrff y GIG a gytunodd fod defnyddio PCGC wedi arwain at fwy o fusnes â busnesau bach a chanolig; roedd tri chorff GIG yn anghytuno; a
- dim ond tri o gyrff y GIG a gytunodd fod defnyddio PCGC wedi arwain at gyflawni mwy o fudd i’r gymuned; roedd dau gorff GIG yn anghytuno.

Cofnododd PCGC arbedion o £37.9 miliwn ar gyfer 2016-17 o gymharu â tharged o £23.4 miliwn; maent hefyd wedi cyrraedd eu targedau ar gyfer arbedion yn y ddwy flynedd flaenorol

3.28 Ar gyfer 2014-15 a 2015-16, llwyddodd PCGC i ragori ychydig bach ar eu targedau ar gyfer arbedion ariannol, sef £17.5 miliwn ac £20.7 miliwn yn ôl eu trefn (Ffigur 8). Ar gyfer 2016-17, llwyddodd PCGC i ragori 62% ar eu targed o £23.4 miliwn ar gyfer arbedion, gan gyflawni arbedion gwerth £37.9 miliwn, o gyfanswm gwariant caffael y GIG o £1.3 biliwn (3%).

Ffigur 8: Yr arbedion ariannol a gofnodwyd gan PCGC, 2014-15 i 2016-17

	Targed (£ miliwn)	**Gwirioneddol (£ miliwn)**
2014-15	17.5	17.6
2015-16	20.7	21.4
2016-17	23.4	37.9

Ffynhonnell: Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru

3.29 Gofynnwyd i gyrff y GIG a oeddent yn cytuno bod defnyddio PCGC wedi arwain at arbedion a fyddai ar gael fel arian parod. Gwelsom fod naw o ddeg o gyrff y GIG yn cytuno. Dim ond un o gyrff GIG Cymru anghytunodd, sef Ymddiriedolaeth GIG Iechyd Cyhoeddus Cymru, er ei fod wedi gwneud £0.4 miliwn o arbedion yn 2015-16.

Yn ôl eu haelodau, mae Consortiwm Prynu Addysg Uwch Cymru yn darparu gwasanaeth boddhaol ac wedi cofnodi ychydig o dan £11 miliwn o arbedion ariannol yn 2015-16

3.30 Gofynnwyd i naw sefydliad addysg uwch[39] am eu barn am y gwasanaeth a ddarperir gan CPAUC. Roedd pob un o'r naw'n fodlon â'r gwasanaeth y maent yn ei gael.

3.31 Hefyd, gofynnwyd yr un cwestiynau i'r sefydliadau sy'n aelodau o CPAUC am y gwasanaeth a ddarperir gan CPAUC ag a ofynnwyd am y GCC (paragraff 3.11) ac am Bartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru. Ar gyfer CPAUC, gwelsom, ar y cyfan, fod y canlyniadau'n ffafriol o ran lleihau gwaith gweinyddol, cyflymu caffael, gostwng prisiau, lleihau nifer y tendrau, cydymffurfio â deddfwriaeth yr UE a rheoli contractau'n well. Fodd bynnag:

- roedd tri sefydliad sy'n aelod naill ai'n cytuno'n gryf neu'n cytuno bod defnyddio CPAUC wedi arwain at fwy o fusnes â busnesau bach a chanolig; roedd un aelod yn anghytuno a'r gweddill ddim yn cytuno nac yn anghytuno; ac
- roedd tri sefydliad sy'n aelod naill ai'n cytuno'n gryf neu'n cytuno bod defnyddio CPAUC wedi arwain at gyflawni mwy o fudd i'r gymuned; roedd dau aelod yn anghytuno.

3.32 Gofynasom hefyd i'r sefydliadau sy'n aelodau o CPAUC am arbedion. Gwelsom fod naw o'r sefydliadau sy'n aelodau naill ai'n cytuno'n gryf neu'n cytuno bod defnyddio CPAUC wedi arwain at arbedion. Nododd CPAUC fod aelodau llawn wedi arbed £10.8 miliwn yn 2015-16. Mae hyn yn seiliedig ar wariant ar y cyd o £97 miliwn drwy CPAUC.

39 Mae Prifysgol Cymru'n aelodau o CPAUC ond gan nad ydynt yn aelodau o'r GCC, ni chawsant eu cynnwys yn ein harolwg. Mae gan Brifysgol Cymru, y Drindod Dewi Sant a Choleg Sir Gâr drefniant caffael ar y cyd a chafwyd ymateb ar y cyd ganddynt; gwrthododd Prifysgol Glyndŵr Wrecsam ateb y cwestiynau a oedd yn gofyn am eu barn am CPAUC.

Mae cyrff cyhoeddus yn dweud bod trefniadau eraill ar gyfer caffael ar y cyd yn effeithiol ar lefel ranbarthol ac ar lefel y sector

3.33 Gwelsom nifer o drefniadau eraill lle mae cyrff cyhoeddus yn gweithio gyda'i gilydd i gaffael nwyddau, gwasanaethau a gwaith yng Nghymru ar sail ranbarthol neu sectorol. Mae'r rhain yn cynnwys, er enghraifft, tri Awdurdod Tân ac Achub Cymru'n caffael cerbydau ar y cyd, awdurdodau lleol yn uno i ffurfio fframwaith adeiladu a pheirianneg De Ddwyrain a De Orllewin Cymru[40], awdurdodau lleol De Ddwyrain Cymru'n caffael pecynnau costus gofal i oedolion ar y cyd ac awdurdodau lleol yn caffael capasiti trin gwastraff ar y cyd. Yn rhanbarth Ceredigion, mae chwe chorff sector cyhoeddus wedi sefydlu Fforwm Caffael Ceredigion (Astudiaeth achos 2). Dywedodd cyrff cyhoeddus wrthym mai prif fantais y trefniadau lleol neu ranbarthol hyn oedd y gallu i annog cyflenwyr lleol i gynnig am le ar fframweithiau, gan ostwng prisiau ar yr un pryd. Hefyd, gwelsom enghraifft o gyrff cyhoeddus yn gweithio gyda'i gilydd i rannu gallu ac arbenigedd ym maes caffael (Astudiaeth achos 3).

3.34 Er ei fod y tu allan i gwmpas y GCC beth bynnag, nododd ein hadroddiad diweddar am y Rhaglen i Sicrhau Addysg ac Ysgolion ar gyfer yr 21ain Ganrif[41] fod Llywodraeth Cymru wedi mynnu bod awdurdodau lleol yn dod at ei gilydd i gaffael gwaith adeiladu ac ailwampio gan ddefnyddio un o dri fframwaith rhanbarthol, oni bai bod amgylchiadau eithriadol i beidio â gwneud hynny. Daethom i'r casgliad bod y fframwaith yn ddatblygiad cadarnhaol, ond nodwyd y gallent weithredu'n fwy effeithiol.

40 Y GCC sy'n rheoli'r fframwaith hwn nawr.

41 Swyddfa Archwilio Cymru, **Y Rhaglen i Sicrhau Addysg ac Ysgolion ar gyfer yr 21ain Ganrif**, Mai 2017

Astudiaeth achos 2 – Fforwm Caffael Ceredigion

Mae'r fforwm yn cynnwys Prifysgol Aberystwyth, Cyngor Sir Ceredigion, Heddlu Dyfed Powys, Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru, Llyfrgell Genedlaethol Cymru, Tai Ceredigion, Cyfoeth Naturiol Cymru, Llywodraeth Cymru, Gwasanaeth Prawf Dyfed Powys ac Un Llais Cymru. Mae'r fforwm yn chwilio am gyfleoedd i gaffael ar y cyd ar gyfer nwyddau, gwasanaethau a gwaith cyffredin ac ailadroddus nad ydynt ar gael drwy fframweithiau'r GCC. Ar hyn o bryd, mae'r fforwm wedi sefydlu tri fframwaith – offer cegin a chynnal a chadw, cynnal a chadw lifftiau a mân waith.

Pan fo'n briodol, defnyddir strategaeth rannu i wneud y cyfleoedd fframwaith yn fwy deniadol a hygyrch i gyflenwyr bach lleol. Er enghraifft, mae'r fframwaith mân waith wedi'i rannu'n fandiau daearyddol â gwerthoedd o hyd at £2,999, rhwng £3,000 a £24,999 a £25,000 i £100,000. Gosodwyd y fframwaith hwn i 43 o gwmnïau; mae 33 o'r rhain yn fusnesau bach a chanolig sydd wedi'u lleoli yng Ngheredigion.

Mae'r grŵp hefyd yn cwrdd i rannu arfer da a gwybodaeth, er enghraifft drwy gyfrwng cyflwyniadau gan y GCC a chyflenwyr, edrych ar gyfleoedd i dendro, hyfforddi a dadansoddi gwariant. Mae'r GCC yn rhyngweithio'n rheolaidd â Fforwm Caffael Ceredigion, ac maent wedi trafod ysgwyddo cyfrifoldeb rheoli dros rhai o'r cytundebau.

Astudiaeth achos 3 – Rhannu gwasanaethau caffael rhwng cyrff cyhoeddus

Mae'r 'Trefniant Rhannu Gwasanaethau Caffael' rhwng Cyngor Sir Benfro a Choleg Sir Benfro nawr ar ddechrau ei ail flwyddyn.

Gan ddechrau ym mis Ionawr 2016, cytunodd Coleg Sir Benfro i dalu swm blynyddol sefydlog am gyngor a chymorth ym maes caffael gan Gyngor Sir Benfro. Y cymorth a roddir yw bod un o Swyddogion Caffael y Cyngor yn gweithio'n rhan-amser yn y Coleg i reoli eu gweithgareddau prynu o ddydd i ddydd, a Phennaeth Caffael y Cyngor yn darparu cyngor a chyfarwyddyd strategol. Mae'r cytundeb hefyd yn caniatáu i'r Coleg elwa o gymorth gan Swyddog Budd Cymunedol y Cyngor.

I Gyngor Sir Benfro, mae rhannu'r gwasanaeth wedi bod yn gyfle da i ddatblygu staff ac wedi darparu ffrwd incwm ar adeg pan fo'r gyllideb o dan bwysau parhaus. Mae Coleg Sir Benfro'n elwa ar arbenigedd y Cyngor ym maes caffael ac maent hefyd yn gallu cael cyngor cyfreithiol am gaffael y byddent cyn hyn wedi talu'r sector preifat amdano. Drwy ddefnyddio adnodd arbenigol y Cyngor, mae'r gwasanaeth a rennir yn sicrhau bod y Coleg yn gwneud y mwyaf o'u cyfleoedd i sicrhau Budd i'r Gymuned ac yn bodloni egwyddorion eraill y datganiad polisi caffael.

Rhan 4

Mae’n amlwg bod lle i wella trefniadau caffael cyrff cyhoeddus ac mae heriau ychwanegol yn deillio o bolisïau a deddfwriaeth newydd

4.1 Er bod Llywodraeth Cymru'n mynd ati i annog cyrff cyhoeddus i gymryd rhan mewn caffael ar y cyd, mae pob corff cyhoeddus yn annibynnol o ran pryniadau unigol a strategaethau, polisïau a gweithdrefnau caffael. Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn archwilio perfformiad cyrff cyhoeddus unigol a sut y maent yn ymdrin â heriau caffael cyhoeddus yng nghyd-destun newidiadau i bolisi a deddfwriaeth.

Mae ansawdd strategaethau caffael cyrff cyhoeddus yn amrywio

4.2 Gwelsom fod strategaeth gaffael gan y rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus a samplwyd gennym, ond roedd eithriadau. Er enghraifft, er bod gan Gyngor Celfyddydau Cymru lawlyfr ar gyfer eu gweithdrefnau caffael, nid oes ganddynt strategaeth gaffael. Yn achos Llywodraeth Cymru, er nad oes ganddynt strategaeth ar hyn o bryd i ymdrin â chaffael ar draws y sefydliad cyfan, mae eu trefniadau'n mynnu ymarfer 'Asesiad Risg Strategaeth Gaffael' ar gyfer unrhyw gaffael dros £25,000; dylai hyn amlinellu sut yr ystyrir y polisïau a'r ddeddfwriaeth berthnasol wrth gaffael. Mae Llywodraeth Cymru'n bwriadu cynhyrchu strategaeth gaffael newydd ar gyfer y sefydliad cyfan yn ystod 2017.

4.3 Dylai strategaeth gaffael amlinellu gwaith y swyddogaeth gaffael, sef sicrhau cymaint â phosibl o werth am arian, ynghyd â'r camau gweithredu sy'n tanategu hyn a'r dangosyddion perfformiad cysylltiedig. Adolygwyd 18 o strategaethau caffael ar draws gwahanol sectorau, a gwelsom nad oedd rhai wedi'u hadolygu ers blynyddoedd lawer. Hefyd, gwelsom lawer o amrywiaeth o ran i ba raddau y maent yn amlinellu amcanion a mecanweithiau cofnodi clir, sylw i faterion cyfredol a deddfwriaeth berthnasol a thystiolaeth o ddadansoddi gwariant. Er enghraifft:

- nid oedd bob amser yn glir pryd y cafodd strategaethau eu hadolygu ddiwethaf. Roedd dwy o'r strategaethau a adolygwyd gennym yn dyddio'n ôl i 2012. Roedd strategaeth arall yn datgan nad oedd y rheolau caffael y cyfeiriwyd atynt wedi cael eu hadolygu ers mis Chwefror 2006.
- roedd rhai strategaethau'n pennu dangosyddion perfformiad allweddol, ac eraill yn amlinellu eu bod yn cael eu datblygu neu y byddent yn cael eu nodi ar wahân.
- dim ond un strategaeth oedd yn cyfeirio at ddefnyddio gwybodaeth dadansoddi gwariant fel sail i'w hymagwedd strategol at gaffael.
- dim ond un strategaeth oedd yn pennu targedau ar gyfer arbedion ariannol. O weddill y strategaethau a adolygwyd, roedd tua hanner yn nodi eu bod yn bwriadu cofnodi arbedion a allai fod ar gael fel arian parod.
- er bod tri chwarter y strategaethau'n cyfeirio at fuddion ehangach, roedd rhai strategaethau i'w gweld yn cynnwys ymrwymiad clir i reoli buddion ac eraill a oedd yn rhyw gyfeirio atynt gan gydnabod y gellid eu cynnwys mewn contractau lle bo'n berthnasol neu'n briodol.
- Roedd chwech o'r 18 o strategaethau'n cyfeirio at ddatganiad polisi caffael Cymru 2015, ac roedd pedair yn cyfeirio at ddatganiad polisi caffael 2012. Nid oedd yr wyth strategaeth arall yn cyfeirio at y naill na'r llall o'r ddau ddatganiad polisi caffael.

Roedd Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael blaenorol a noddwyd gan Lywodraeth Cymru'n dangos diffyg aeddfedrwydd cyffredinol ar draws y cyrff cyhoeddus a aseswyd, ond mae archwiliadau ffitrwydd pellach wedi'u cynllunio

Nid oes dangosyddion cenedlaethol ffurfiol ar gyfer caffael cyhoeddus yng Nghymru, ond rhoddodd Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael yn 2013-14 giplun o berfformiad rhai cyrff unigol ar y pryd

4.4 Roedd Datganiad Polisi Caffael Cyhoeddus Llywodraeth Cymru 2012 yn eu hymrwymo i ddatblygu 'model aeddfedrwydd' i'w ddefnyddio i fesur dulliau llywodraethu a rheoli gweithgareddau caffael ar draws cyrff cyhoeddus. Wedi hynny, datblygodd ac ariannodd Llywodraeth Cymru'r gwaith o gyflwyno Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael. Yn absenoldeb dangosyddion perfformiad ffurfiol, mae Llywodraeth Cymru'n dibynnu ar ddadansoddi gwariant, y data sydd ar gael drwy gwerthwchiGymru, amcangyfrifon o arbedion a chanfyddiadau'r Archwiliadau Ffitrwydd i asesu effeithiolrwydd caffael yn y sector cyhoeddus yng Nghymru.

4.5 Cwblhaodd ymgynghorwyr a benodwyd gan Lywodraeth Cymru y cylch cyntaf o Archwiliadau Ffitrwydd yn ystod 2013-14. Roedd yr Archwiliadau Ffitrwydd yn cynnwys 22 awdurdod lleol, PCGC ac wyth sefydliad addysg uwch. Fe'u cwblhawyd mewn holiadur arolwg ar-lein ac mewn cyfweliadau wyneb-yn-wyneb a dros y ffôn. Yn ystod ein gwaith maes ni, dywedodd saith corff cyhoeddus arall eu bod wedi cynnal eu harchwiliadau ffitrwydd eu hunain yn wirfoddol. Yn ein dadansoddiad, rydym wedi canolbwyntio ar yr archwiliadau ffitrwydd a ariannwyd gan Lywodraeth Cymru.

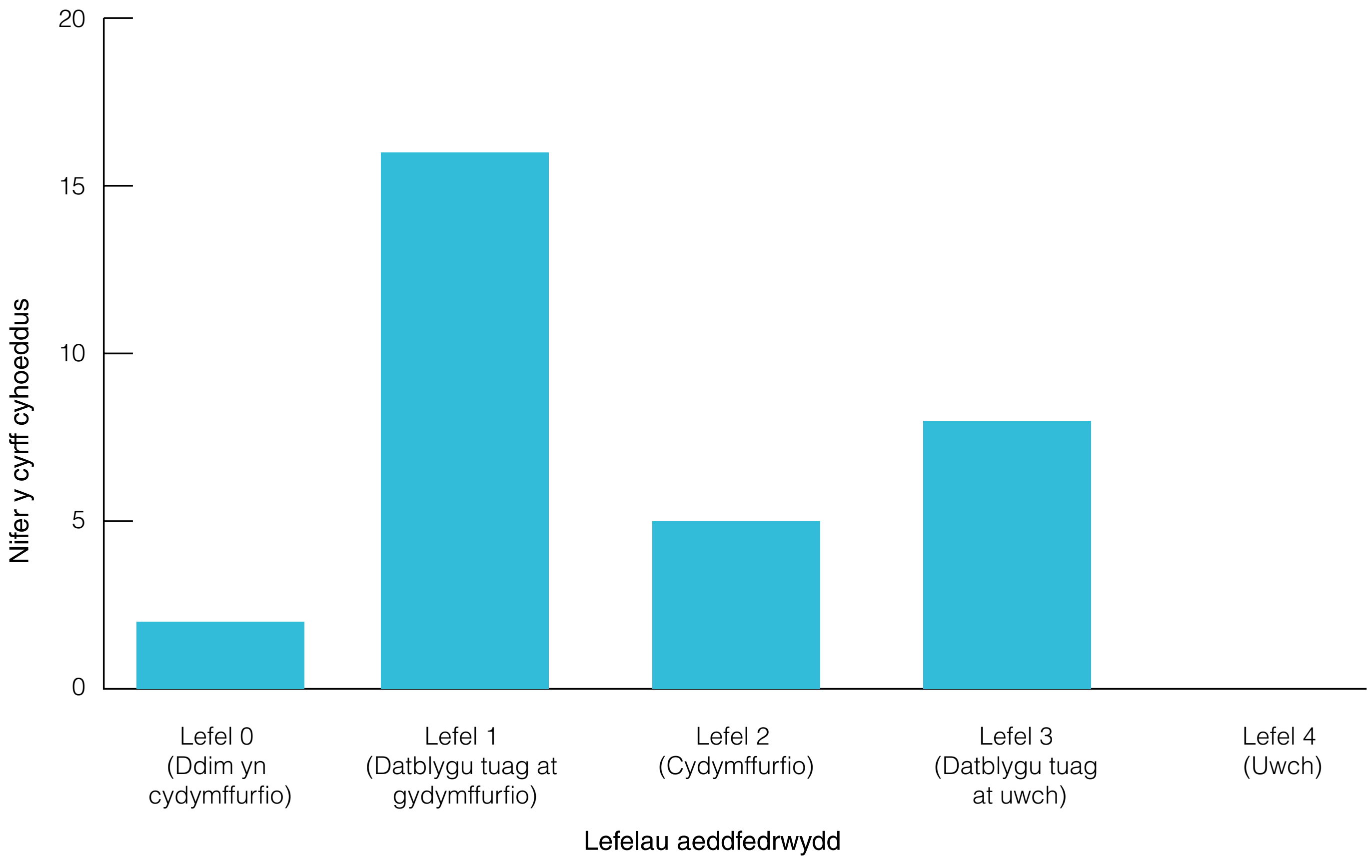
4.6 Roedd y gwerthuswyr yn rhoi sgôr canran i bob corff cyhoeddus a gafodd Archwiliad Ffitrwydd a oedd yn gyfystyr â 'sgôr aeddfedrwydd' yn amrywio o 'Ddim yn cydymffurfio' (Lefel 1) i 'Uwch' (Lefel 4). Lle bo angen, roedd yr Archwiliadau Ffitrwydd yn argymell camau i wella; roedd y gwerthuswyr yn cyflwyno'r rhain i uwch reolwyr pob corff cyhoeddus, ac yn darparu copi i Lywodraeth Cymru.

4.7 Roedd yr Archwiliadau Ffitrwydd yn edrych ar feini prawf megis arweinyddiaeth a llywodraethu, strategaeth ac amcanion, diffinio'r angen am gyflenwad, caffael ar y cyd, rheoli contractau a chyflenwyr, prosesau a systemau prynu allweddol, pobl a rheoli perfformiad. Fodd bynnag, er eu bod yn archwilio'r un meini prawf, cafodd archwiliadau ffitrwydd PCGC ac addysg uwch eu cynnal gan gontractwr gwahanol gan ofyn rhai cwestiynau wedi'u geirio'n wahanol, ac yna diwygiwyd yr offeryn asesu ar ôl i'r broses asesu ddechrau. Defnyddiwyd methodoleg wahanol i wneud yr asesiadau hefyd; cafodd rhai cyrff cyhoeddus ymweliad manwl ac aseswyd eraill mewn sgwrs dros y ffôn. Mae hyn wedi codi cwestiynau ynglŷn â pha mor gadarn yw'r archwiliadau ffitrwydd (paragraffau 4.19 a 4.20) ac wedi cyfyngu ar y gallu i feincnodi.

Nid oedd dim o'r cyrff cyhoeddus a aseswyd â'r Archwiliadau Ffitrwydd yn gweithredu ar 'lefel uwch'; roedd y rhan fwyaf ohonynt ar y lefel 'datblygu tuag at gydymffurfio'

4.8 Mae Ffigur 9 yn crynhoi canfyddiadau Archwiliadau Ffitrwydd 2013-14, ac mae'r canlyniadau llawn yn Atodiad 3. Ar y cyfan, asesiad y gwerthuswyr oedd bod y rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus ar y lefel isaf ond un, 'Lefel 1: Datblygu tuag at gydymffurfio'. Cafodd dau gorff eu hasesu ar y lefel aeddfedrwydd isaf (ddim yn cydymffurfio) – Cyngor Sir Ynys Môn a Phrifysgol Glyndŵr Wrecsam.

Ffigur 9: archwiliadau ffitrwydd i gaffael 2013-14 – lefelau aeddfedrwydd cyrff cyhoeddus[42]



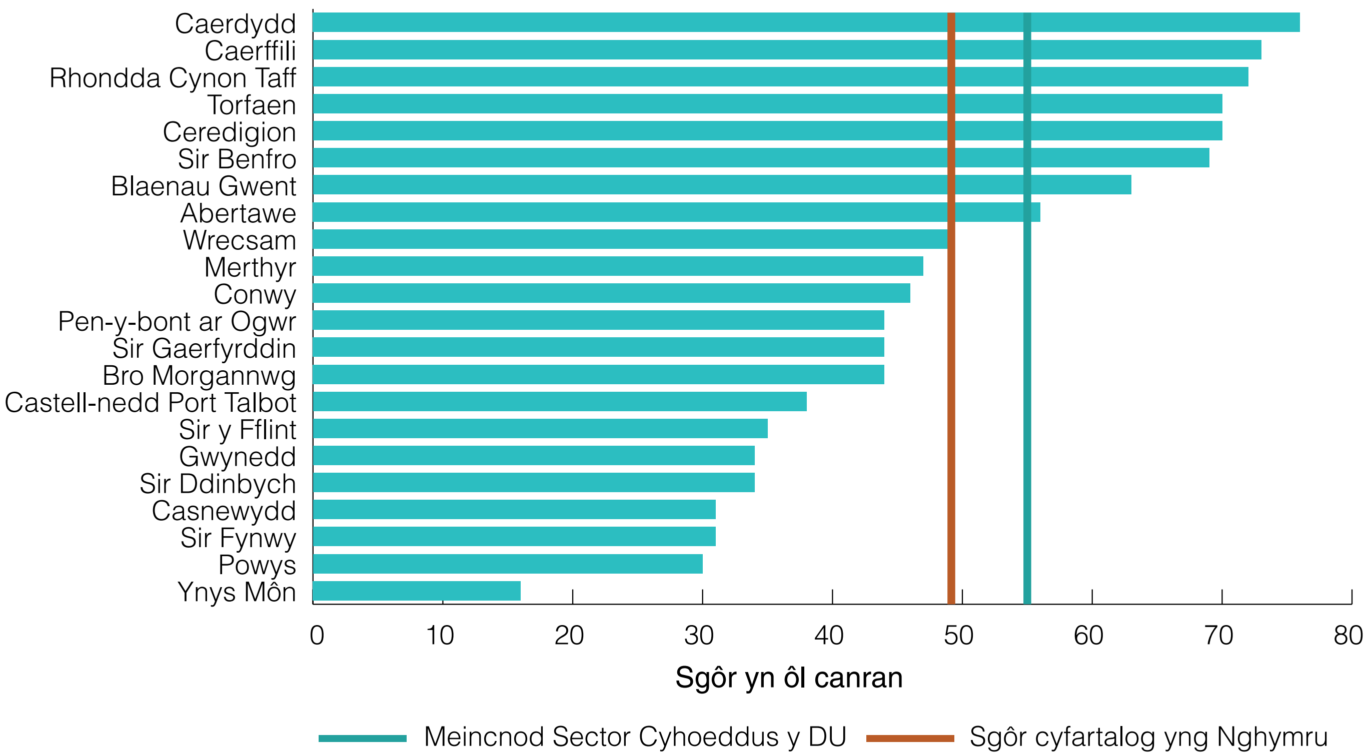
Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

4.9 Roedd prif wendid Cyngor Sir Ynys Môn yn ymwneud â diffyg trefn ganolog ar gyfer gweithgareddau caffael; roedd strategaethau caffael o dan arweiniad cyfarwyddiaethau unigol. Roedd y Cyngor hefyd yn cydnabod bod diffyg buddsoddiad hanesyddol ym maes caffael yn ffactor sydd wedi cyfrannu at anaeddfedrwydd y swyddogaeth gaffael.

4.10 Prif wendid Prifysgol Glyndŵr Wrecsam oedd ‘pobl’ lle cafodd y brifysgol sgôr o sero, oherwydd nad oedd adnodd caffael pwrpasol i reoli’r £8 miliwn y maent yn ei wario ar gaffael. Nid oedd y staff a oedd yn caffael nwyddau, gwasanaethau a gwaith ar ran y Brifysgol yn cael asesiad o gymhwysedd caffael na hyfforddiant.

42 Nid ydym wedi cynnwys saith corff cyhoeddus a gynhaliodd Archwiliad Ffitrwydd i Gaffael yn wirfoddol oherwydd gwnaethpwyd y rheini mewn hunanasesiad yn hytrach nag yn annibynnol.

Ffigur 10: sgoriau Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael awdurdodau lleol Cymru o'u gymharu â meincnod Sector Cyhoeddus y DU



Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

4.11 Mae Llywodraeth Cymru wedi meincnodi'r sector llywodraeth leol yn erbyn Meincnod Sector Cyhoeddus y DU ar gyfer saith o'r wyth maen prawf a aseswyd (Ffigur 10)[43]. Sgôr cyfartalog cyffredinol awdurdodau lleol Cymru ar y meini prawf hyn oedd 49%. Mae hyn yn is na meincnod sector cyhoeddus y DU, sef 55%, a chafodd 14 o'r awdurdodau lleol sgôr is na lefel y meincnod. Nid oes meincnodau ar gyfer sectorau eraill. Er nad oes modd gwneud cymhariaeth uniongyrchol, roedd Llywodraeth Cymru'n credu bod canlyniadau profion ffitrwydd 2013-14 yn dangos bod rhywfaint o welliannau wedi bod o ran gallu caffael mewn llywodraeth leol ers canfyddiadau Adolygiad McClelland yn 2012 (paragraff 1.7).

43 Nid oedd Meincnod Sector Cyhoeddus y DU yn cynnwys y categori 'pobl', a oedd wedi'i gynnwys yn yr archwiliadau ffitrwydd i gaffael sy'n cael eu hariannu gan Lywodraeth Cymru. Datblygwyd Meincnod Sector Cyhoeddus y DU gan raglen ffitrwydd i gaffael yr Asiantaeth Gwella a Datblygu (IDeA).

Cofnododd y rhan fwyaf o sefydliadau eu bod wedi cymryd rhywfaint o gamau i fynd i'r afael â chanfyddiadau'r Archwiliadau Ffitrwydd, ond nifer cymharol fechan oedd wedi cynnal hunanasesiad ar ôl hynny, fel yr argymhellir gan Lywodraeth Cymru

4.12 Gofynnwyd i gyrff cyhoeddus a oeddent wedi paratoi cynllun gweithredu mewn ymateb i Archwiliad Ffitrwydd Llywodraeth Cymru. Allan o'r 28 corff cyhoeddus a oedd wedi ateb y cwestiwn, dywedodd 27 eu bod wedi neu eu bod wrthi'n cymryd camau i baratoi cynllun gweithredu i fynd i'r afael â meysydd gwan. Allan o'r 27 corff cyhoeddus, nododd un ei fod wedi cwblhau ei gynllun gweithredu, dywedodd 15 fod eu cynllun gweithredu wedi'i ddatblygu'n dda iawn, ac roedd 11 wedi cymryd rhywfaint o gamau. Nid oedd y corff cyhoeddus arall wedi cymryd unrhyw gamau o gwbl. Roedd Llywodraeth Cymru yn gallu cadarnhau derbyn diweddariadau ynghylch cynlluniau gweithredu gan 12 awdurdod lleol, a'r sector addysg uwch.

4.13 Hefyd, gofynnwyd i'r sefydliadau a gafodd Archwiliad Ffitrwydd a oeddent wedi cwblhau hunanasesiad ar ôl hynny, fel yr argymhellir gan Lywodraeth Cymru, yn arbennig ar gyfer awdurdodau lleol. Gwelwyd mai dim ond chwech allan o'r 30 sefydliad a atebodd y cwestiwn oedd wedi cwblhau hunanasesiad. Cadarnhaodd Cyngor Sir Ynys Môn ei fod wedi datblygu cynllun gweithredu ac wedi cynnal hunanasesiad. Mae'r Cyngor o'r farn fod ei berfformiad wedi gwella. Un o'r prif gamau gweithredu a gymerodd y Cyngor mewn ymateb oedd buddsoddi mewn gwella sgiliau staff caffael a defnyddio dull wedi'i gynllunio'n well wrth gaffael (Astudiaeth achos 4). Cadarnhaodd Prifysgol Glyndŵr Wrecsam ei bod wedi cymryd rhywfaint o gamau i fynd i'r afael â meysydd gwan, ond nad oedd wedi cwblhau hunanasesiad i fesur cynnydd.

Astudiaeth achos 4 – Ymateb Cyngor Sir Ynys Môn i archwiliad ffitrwydd i gaffael

Yn dilyn yr Archwiliad Ffitrwydd, mae'r Cyngor wedi sefydlu prosiect corfforaethol tair blynedd, 'Gwella Caffael', i ddechrau ym mis Ionawr 2015. Mae'r prosiect yn cynnwys diweddaru ei Strategaeth Gaffael Gorfforaethol a'i bolisi caffael yn ogystal â datblygu strategaeth rheoli contractau newydd a llawlyfr caffael i staff. Mae'r prosiect hefyd yn cynnwys hyfforddiant mewnol ar Reolau Gweithdrefn Contractau Mewnol a Chyfarwyddeb Gaffael ddiwygiedig yr UE. Hefyd, mae'r Cyngor yn cyflwyno hyfforddiant ar reoli contractau i sicrhau bod contractau'n cydymffurfio â rheoliadau perthnasol. Roedd y prosiect hefyd yn cynnwys datblygu gwefan fewnol i'w gwneud yn haws i staff ddod o hyd i ddogfennau safonol sy'n ymwneud â chaffael.

Ffynhonnell: Arolwg Swyddfa Archwilio Cymru o aelodau'r GCC

4.14 Nododd tri awdurdod lleol eu bod yn disgwyl am hysbysiad ffurfiol gan Lywodraeth Cymru ynghylch ffurf eu hunanasesiad. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyhoeddi dull wedi'i ddiweddaru yng nghyswllt rhaglen Archwiliad Ffitrwydd i Gaffael fel rhan o raglen ar gyfer caffael yn y dyfodol, i sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn darparu canlyniadau ar yr un fformat er mwyn gallu meincnodi.

Mae Llywodraeth Cymru wedi canfod themâu cyffredin yn yr Archwiliadau Ffitrwydd er nad yw rhai o'r gweithgareddau a gynlluniwyd i gynorthwyo gwelliant wedi'u datblygu eto.

4.15 Ar sail yr Archwiliadau Ffitrwydd, mae Llywodraeth Cymru wedi canfod meysydd cyffredin i'w gwella (Ffigur 11). Roedd yr argymhellion mwyaf cyffredin yn ymwneud â bod angen i'r uwch arweinydd ymwneud â chaffael a bod angen gwella'r defnydd o e-gaffael. Mae Llywodraeth Cymru'n dal i ddarparu cymorth ar gyfer gweithredu e-gaffael (paragraffau 4.46 i 4.53).

4.16 Mae prosiect dadansoddiad gwariant cydweithredol GCC (paragraff 2.3) wedi darparu cyfle i gyrff cyhoeddus uwchraddio eu cyrchedd i'r ddata sydd ar gael i lywio eu strategaethau caffael. Mae gwaith uwchraddio hwn yn caniatáu dadansoddiad mwy trylwyr, teilwra adrodd, cyrchedd i ddata blynyddoedd blaenorol er mwyn hwyluso dadansoddi tueddiadau a trwyddedau defnyddiwr ychwanegol. Fodd bynnag, gwariodd dim ond pedwar corff cyhoeddus £2,350 i uwchraddio. Roedd pob un o'r cyrff cyhoeddus hyn eisoes wedi cyflawni asesiad gwirio fitrwydd 'datblygu tuag at fod yn uwch'. Yn 2016-17, talodd Llywodraeth Cymru ar gyfer holl aelodau'r gwasanaeth caffael cenedlaethol i elwa ar y gwaith uwchraddio. Derbyniodd y pedwar corff cyhoeddus oedd wedi ariannu uwchraddio eu hunain ad-daliad.

Ffigur 11: prif themâu'r Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru

Argymhelliad	Nifer yr achosion (allan o 31)
Sicrhau bod Uwch Arweinwyr yn ymwneud â chynllunio strategol ar gyfer y dyfodol	18
Cymorth i e-gaffael a diweddaru systemau	18
Strategaethau rheoli categorïau ar waith/yn cael eu datblygu	17
Dadansoddi data gwariant a defnyddio gwybodaeth yn ddoeth	16
Ffurfioli dangosyddion perfformiad allweddol a phrosesau monitro ac adrodd	16
Mwy o gydweithio a defnyddio mwy o fframweithiau	15
Gwella rheoli/ymgysylltu â chontractau, y gadwyn gyflenwi a chyflenwyr	15
Rhannu arferion gorau gan sefydliadau sy'n esiampl – rhwydweithio a mentora	14
Datblygu/adolygu'r proffesiwn caffael – datblygu staff yn ganolog ac yn ddatganoledig	14
Monitro perfformiad a gwella adborth i gwsmeriaid/cyflenwyr	14
Gwella gwaith ar draws adrannau	13

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

4.17 Pan oedd Llywodraeth Cymru yn cynllunio i roi'r Archwiliadau Ffitrwydd ar waith, roedd yn bwriadu darparu cymorth parhaus i wella drwy 'Wasanaeth Datblygu Caffael'. Roedd Llywodraeth Cymru yn bwriadu cysylltu'r cymorth hwn â themâu gwella cenedlaethol a oedd yn dod i'r amlwg yn yr Archwiliadau Ffitrwydd. Dywedodd nifer o gyrff cyhoeddus wrthym eu bod wedi cael cymorth uniongyrchol gan Lywodraeth Cymru ar ôl eu Harchwiliadau Ffitrwydd. Ond, nid oedd Llywodraeth Cymru yn ystyried bod y Gwasanaeth Datblygu Caffael yn fforddiadwy. Ar hyn o bryd mae'n datblygu cynlluniau ar sut y gall ddarparu gwell cymorth ar gyfer gweithgareddau caffael cyrff cyhoeddus drwy 'Raglen ar gyfer Caffael' arfaethedig.

4.18 Dadansoddodd Llywodraeth Cymru ganlyniadau'r Archwiliadau Ffitrwydd i ganfod pa sefydliadau sgoriodd orau ar gyfer pob un o'r meini prawf a lluniodd gynlluniau ar gyfer y sefydliadau gorau i hyrwyddo elfennau o fodel aeddfedrwydd yr Archwiliad Ffitrwydd. Er enghraifft, roedd deg sefydliad a allai, o bosibl, helpu cyrff cyhoeddus eraill a oedd yn gobeithio gwella eu dull o 'Arwain gweithgareddau caffael yn glir yn unol â Datganiad Polisi Caffael Cymru'. Ond, nid yw Llywodraeth Cymru wedi bwrw ymlaen â hyn eto, ac mae wedi'i gyfeirio at Grŵp Datblygu a Chyflawni'r Polisi Caffael erbyn hyn[44].

Mae rhai cyrff cyhoeddus wedi cwestiynu cadernid y rownd olaf o archwiliadau ffitrwydd i gaffael, ac mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflwyno rhaglen o archwiliadau sy'n fwy seiliedig ar dystiolaeth

4.19 Mewn ymateb i'n harolwg, roedd y rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus a oedd wedi bod drwy'r broses Archwiliadau Ffitrwydd blaenorol yn dweud ei fod wedi bod o leiaf yn weddol ddefnyddiol. Fodd bynnag, dywedodd nifer o sefydliadau eu bod yn cwestiynu'r dulliau a ddefnyddiwyd wrth gynnal yr Archwiliadau Ffitrwydd, ac o'r herwydd, y sylfaen dystiolaeth a chadernid y canfyddiadau hefyd. Dyma rai o'r materion a godwyd yn ein harolwg a'n cyfweliadau:

- ni chyflawnwyd diwydrwydd dyladwy o ran y dystiolaeth a gasglwyd fel rhan o'r broses; ac
- nid oedd digon o amser wedi'i neilltuo ar gyfer yr Archwiliadau Ffitrwydd i ganiatáu dealltwriaeth ddigonol o weithgareddau caffael y sefydliad, er enghraifft, roedd rhai sefydliadau wedi cael ymweliad am y dydd, ac eraill ond wedi cael galwad ffôn.

44 Grŵp o ymarferwyr caffael y sector cyhoeddus sy'n adrodd i'r Bwrdd Caffael yw Grŵp Datblygu a Chyflenwi'r Polisi Caffael

4.20 Mae Llywodraeth Cymru'n ymwybodol o rai o wendidau'r rownd flaenorol o Archwiliadau Ffitrwydd, ac mae'n gwneud newidiadau fel rhan o rownd newydd o asesiadau, a fydd yn rhan o raglen newydd ar gyfer caffael, yn dilyn ymgynghoriad. Bydd amserlen gliriach ar gyfer cwblhau archwiliadau ffitrwydd yn deillio o'r ymgynghoriad hwn[45]. Er enghraifft, mae Llywodraeth Cymru yn rhoi mwy o bwyslais ar ddull sy'n seiliedig ar dystiolaeth a gefnogir gan hunanasesiad. Mae cynllun peilot o'r dull diwygiedig wedi'n helpu ni i ganfod cyfleoedd eraill i wella.

Mae cyrff cyhoeddus wedi profi llawer o fethiannau caffael amlwg ac mae ein gwaith archwilio'n parhau i ganfod esiamplau o wendidau eraill mewn trefniadau caffael

4.21 Mae nifer o gyrff cyhoeddus wedi profi rhai methiannau caffael amlwg yn y blynyddoedd diwethaf, gan arwain at yr angen am ragor o welliannau. Mae enghreifftiau'n cynnwys Llywodraeth Cymru ei hun, cyrff unigol y GIG a PCGC (Atodiad 4). Mae'r enghreifftiau hyn wedi tynnu sylw at faterion sy'n peri pryder mewn meysydd fel gwerthuso tendrau a rheoli contractau.

4.22 Yn ystod ein gwaith archwilio rheolaidd, rydym hefyd wedi canfod amrywiol broblemau caffael sy'n ymwneud â diffyg cydymffurfio â rheolau sefydlog a chyfarwyddiadau ariannol ar draws amryw o gyrff cyhoeddus rydym yn eu harchwilio. Er enghraifft, lle oedd contractau'n cael eu rhoi heb gystadleuaeth neu heb brofi'r farchnad, contractau'n cael eu hymestyn heb gael eu cymeradwyo a rheolau sefydlog ddim yn cael eu diweddaru i adlewyrchu'r ddeddfwriaeth ddiweddaraf. Mae angen i'r enghreifftiau a amlygwyd yn Atodiad 4 cael eu hystyried yng nghyd destun cyfanswm y gweithgarwch caffael bob blwyddyn gan gyrff cyhoeddus.

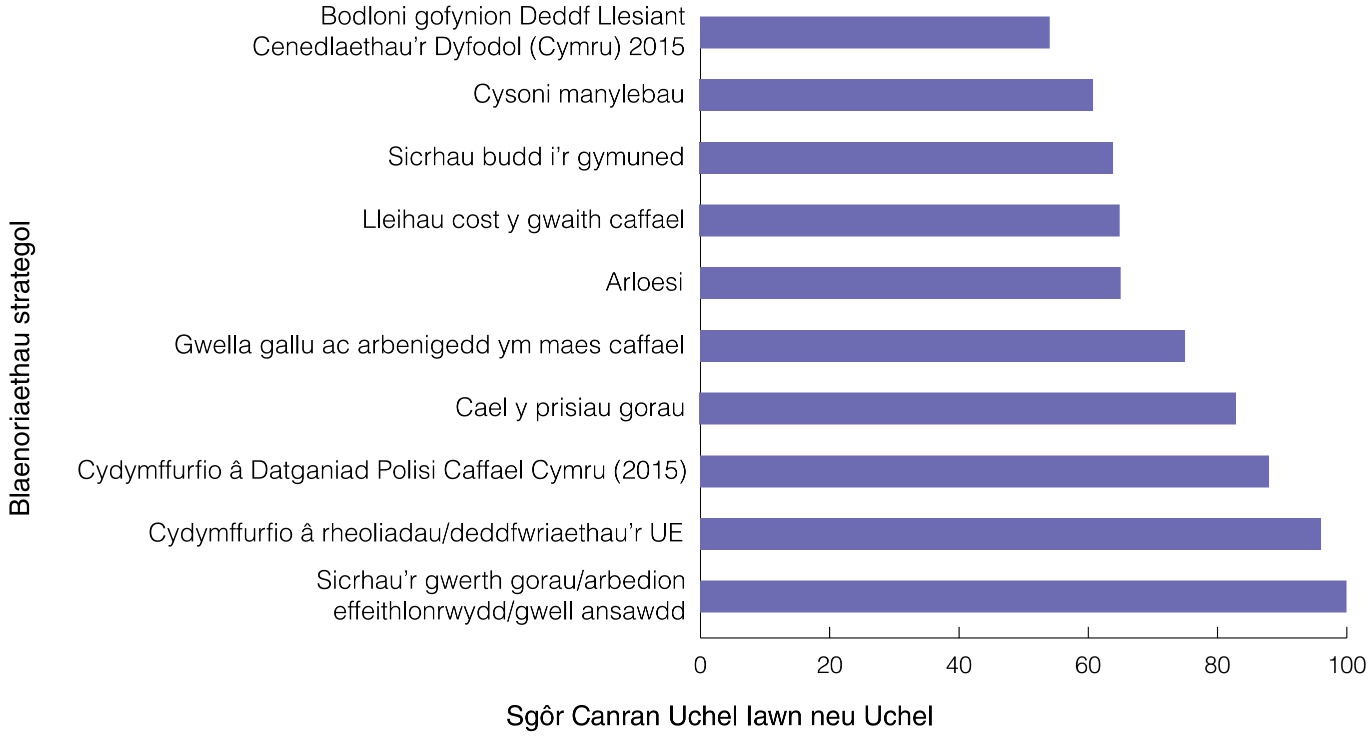
Mae cyrff cyhoeddus yn wynebu heriau o ran cydbwyso blaenoriaethau caffael a allai wrthdaro, ac o ran ymateb i ddeddfwriaeth a pholisïau newydd

Cydbwyso blaenoriaethau

4.23 Fel rhan o'n harolwg, gofynnwyd i gyrff cyhoeddus nodi pa flaenoriaeth yr oeddent wedi'i rhoi i ddeg mater sy'n ymwneud â'u gweithgaredd caffael yn 2016-17, ac a oedd yn adlewyrchu gwahanol ofynion o ran deddfwriaeth a pholisi. Roedd y rhan fwyaf o sefydliadau wedi rhoi blaenoriaeth 'gymedrol' i bob un o'r rhain, ond roedd i ba raddau yr oeddent yn cael eu hystyried yn flaenoriaethau uchel neu uchel iawn yn amrywio (Ffigur 12).

45 Yr argymhelliad i Lywodraeth Cymru yw y bydd y rownd nesaf o archwiliadau'n cynnwys Llywodraeth Cymru ei hun, y GCC, y sector llywodraeth leol, PCGC ac addysg uwch

Ffigur 12: y flaenoriaeth a gofnodwyd gan gyrff cyhoeddus i wahanol faterion sy'n ymwneud â chaffael



Nodyn: roedd y rheini a oedd yn sgorio'n uchel/uchel iawn yng nghyswllt Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn cynnwys wyth o sefydliadau addysg bellach neu uwch, er nad oes ganddynt rwymedigaethau penodol o dan y Ddeddf.

Ffynhonnell: Arolwg Swyddfa Archwilio Cymru o aelodau'r GCC

4.24 Ond, roedd yr adborth a ddaeth i law yn nodi nifer o anawsterau yr oedd y cyrff cyhoeddus yn eu hwynebu wrth gydbwyso’r blaenoriaethau hyn:

- delio â pholisi’r DU a Chymru - er enghraifft, dywedodd un Heddlu wrthym ei fod yn cael anawsterau cydbwyso gofynion y Swyddfa Gartref â pholisi caffael Cymru, yn arbennig dyblygu gofynion ar gyfer hysbysebu cyfleoedd contractau;
- cydbwyso’r angen am gaffael cynaliadwy a chyflwyno budd cymunedol â lleihau costau - mynegodd rhai cyrff bryder fod caffael nwyddau, gwasanaethau a gwaith cynaliadwy’n aml yn codi’r pris, ac i’r gwrthwyneb, roedd polisïau er mwyn cael prisiau is yn aml yn golygu bod yn rhaid i’r nwyddau deithio ymhellach;
- defnyddio cyflogwyr lleol i helpu i ddatblygu’r economi leol a lleihau allyriadau carbon – hyd yn oed petai hyn yn golygu talu pris ychydig yn uwch na’r hyn y gellid ei gyflawni drwy fframwaith cenedlaethol (paragraff 3.4); a
- cyflwyno nifer o flaenoriaethau strategol a dyheadau polisi ehangach drwy gaffael gyda llai a llai o adnoddau ar gael oherwydd pwysau ar gyllidebau - er mwyn lliniaru rhai o’r materion hyn, mae Cyngor Caerdydd wedi sefydlu Cwmni Masnachu Awdurdod Lleol (Astudiaeth achos 4).

Astudiaeth achos 4 – Cwmni Masnachu Awdurdod Lleol Cyngor Caerdydd

Sefydlodd Cyngor Caerdydd ei Wasanaeth Comisiynu a Chaffael yn 2011 er mwyn cefnogi ei waith o gyflwyno Strategaeth Gomisiynu a Chaffael 2011-2015. Nod y strategaeth oedd gwella'r ffordd yr oedd y Cyngor yn rheoli caffael ac ysgogi dull o weithredu a ffordd o feddwl yn fwy masnachol.

Fodd bynnag, mae pwysau ar gyllidebau wedi golygu bod yn rhaid i'r Gwasanaeth Comisiynu a Chaffael ddatblygu dull gweithredu er mwyn atal colli swyddi a sicrhau bod y Cyngor yn gallu cadw sgiliau, arbenigedd a gwybodaeth er mwyn bodloni ei ofynion caffael strategol, gan gynnwys mewn ymateb i ddatganiad polisi caffael Cymru. Er mwyn lliniaru hyn, datblygodd y Cyngor achos busnes i sefydlu cwmni masnachu awdurdod lleol i gyflwyno gwasanaethau i sefydliadau'r sector cyhoeddus a'r sector preifat. Bydd y cwmni masnachu'n gwerthu amrywiaeth eang o wasanaethau caffael a masnachol a fydd yn cynnwys cyngor, arweiniad a chymorth, gan ganolbwyntio ar sicrhau mwy o werth i'r sector cyhoeddus a gwella gallu'r sefydliadau y maent yn gweithio gyda nhw. Dechreuodd y cwmni fasnachu ar 1 Ebrill 2017.

Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015, Deddf Caethwasiaeth Fodern 2015 a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

4.25 Cyflwynodd **Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015** (Blwch 1, Rhan 1) newidiadau mawr i'r ffordd y mae cyrff cyhoeddus yn caffael gwaith, nwyddau a gwasanaethau. Disgwylir i gyrff cyhoeddus gadw at egwyddorion Rheoliadau Contractau Cyhoeddus gyda phob pryniant, o unrhyw werth. Gofynnwyd i gyrff cyhoeddus a oeddent yn cymryd camau mewn ymateb i'r newidiadau hyn i ddeddfwriaeth. Dywedodd 58 o'r 68 corff cyhoeddus a atebodd y cwestiwn eu bod yn cymryd camau e.e. yn diweddaru polisïau a gweithdrefnau caffael a'u hyfforddiant ymwybyddiaeth.

4.26 Dywedodd llai o sefydliadau, 38 allan o'r 68 a atebodd y cwestiwn, eu bod yn cymryd camau penodol mewn ymateb i **Ddeddf Caethwasiaeth Fodern (2015)** (paragraff 1.6). Unwaith eto, roedd y math o gamau a ddisgrifiwyd yn cynnwys diweddaru polisïau a hyfforddiant. Ond, roeddent hefyd yn cynnwys camau i nodi cyflenwyr a chategorïau caffael risg uchel; a diweddaru telerau ac amodau contractau a dogfennau tendro. Mewn ymateb i'r Ddeddf, mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi datblygu cod ymarfer ar gyfer caffael cyhoeddus. Mae'r cod yn cefnogi'r gwaith o ddatblygu cadwyn gyflenwi fwy moesegol i'r sector cyhoeddus. Ei nod yw sicrhau bod y rheini sy'n ymwneud â chadwyni cyflenwi'n gallu cael gwaith ac amodau cyflogaeth teg.

4.27 Ar adeg ein harolwg, roedd ychydig dros hanner y cyrff cyhoeddus a oedd yn ymateb i'n harolwg yn rhoi blaenoriaeth uchel neu uchel iawn i fodloni gofynion **Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015** (paragraff 1.6). Bu anogaeth ehangach ar gyfer cyrff ni enwir yn y Ddeddf i ystyried sut gallai ymateb iddo serch hynny. Er enghraifft, er nad yw'r Ddeddf yn nodi gofynion penodol ar sefydliadau addysg bellach ac uwch, dywedodd wyth o'r sefydliadau hynny eu bod yn gweld bodloni gofynion y Ddeddf fel fel blaenoriaeth uchel neu uchel iawn ar gyfer eu gweithgareddau caffael. O'r 41 cyrff cyhoeddus wnaeth ymateb i'n harolwg sy'n rhwym wrth y Ddeddf, nododd 29 (71%) bod yn ei gweld fel blaenoriaeth uchel neu uchel iawn ar gyfer eu gweithgarwch caffael.

4.28 Gofynnwyd i gyrff cyhoeddus hefyd a oeddent wedi neu a oeddent yn bwriadu cymryd camau mewn amryw o feysydd mewn ymateb i **Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015** yng nghyswllt caffael (Ffigur 13). Yn gyffredinol, gwelwyd bod ychydig iawn o gyrff cyhoeddus wedi cymryd camau'n barod, ond roedd nifer y bwriadu cymryd camau gweithredu. Fodd bynnag, mewn tri maes penodol, nid oedd rhwng 18% a 40% o'r cyrff cyhoeddus yn bwriadu cymryd camau, a dim ond 26% a gyfeiriodd at unrhyw gamau a gymerwyd neu a fwriadwyd fel arall. Dyma enghreifftiau o gamau yr oedd cyrff cyhoeddus wedi'u cymryd neu'n bwriadu eu cymryd:

- Bydd Strategaeth Gaffael Cyfoeth Naturiol Cymru 2017-2021 yn cynnwys gwaith gydag adrannau mewnol i sicrhau y defnyddir dulliau cydlynol wrth sefydlu nodau llesiant y sefydliad;
- Mae Strategaeth Gaffael newydd Cyngor Caerdydd (2017-2020) yn rhoi mwy o bwyslais ar gyflwyno gwerth cymdeithasol a sicrhau'r llesiant economaidd, cymdeithasol, amgylcheddol a diwylliannol mwyaf posibl. Hefyd, mae'r Cyngor yn datblygu polisi caffael cymdeithasol gyfrifol a fydd yn ymdrin â gofynion y Ddeddf;
- Mae staff caffael yng Nghyngor Caerdydd yn cysylltu â chydweithwyr corfforaethol sy'n arwain ar gyflwyno/cydymffurfio â'r Ddeddf yn y Cyngor - mae rhywfaint o hyfforddiant i staff wedi'i gynnal yn barod ac mae staff wedi mynychu digwyddiadau cenedlaethol sy'n ymwneud â rhoi'r dyletswyddau ar waith; a
- Mae Arweinydd Caffael Strategol ac Uwch Swyddog Newid yn yr Hinsawdd a Chynaliadwyedd Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam wedi trafod sut y mae modd gwella ffactorau sydd eisoes wedi'u sefydlu yn y prosesau caffael - fel buddion cymunedol ac ymgysylltu â'r cyflenwyr lleol.

Ffigur 13: camau gweithredu mewn ymateb i Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

	Nifer y cyrff cyhoeddus ân ymatebodd	Wedi gweithredu (%)	Bwriadu gweithredu yn 2016-17 neu 2017-18 (%)	Bwriadu gweithredu yn nes ymlaen yn y dyfodol (%)	Dim cynlluniau i weithredu (%)
Hyfforddiant staff i wella	66	20	46	11	23
Adolygu hanes eich sefydliad yng nghyswllt caffael cynaliadwy ac unrhyw wersi allweddol a ddysgwyd	67	9	46	27	18
Cynnwys mewn amcanion personol ar gyfer staff sy'n caffael nwyddau a gwasanaethau neu sy'n rheoli contractau	67	7	40	12	40
Cynlluniau penodol eraill	64	3	22	3	72

Sylwer: Mae'r ffigurau hyn yn cynnwys ymatebion gan gyrff cyhoeddus – gan gynnwys sefydliadau addysg uwch a phellach – sydd ddim wedi'u rhwymo'n uniongyrchol gan y Ddeddf.

Ffynhonnell: Arolwg Swyddfa Archwilio Cymru o aelodau'r GCC

4.29 Dywedodd rhai cyrff cyhoeddus wrthym y byddent yn croesawu arweiniad gan Lywodraeth Cymru ynghylch sut y mae ymgorffori'r Ddeddf yn eu strategaeth gaffael a'u gweithgareddau caffael bob dydd. Mae Llywodraeth Cymru a swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wrthi'n cydweithio i ganfod meysydd gwaith y byddai'n bosibl iddynt eu datblygu dros y blynyddoedd nesaf, gyda'r bwriad o ddarparu arweiniad i gyrff cyhoeddus. Mae'n cynnwys:

- profi sut y gellir ymgorffori'r Ddeddf wrth brynu bwyd;
- gweithio gyda thri awdurdod lleol (Ceredigion, Sir Fynwy a Thorfaen) ac Awdurdod Tân ac Achub De Orllewin Cymru ar sut i ymgorffori'r Ddeddf mewn gweithgareddau caffael; a
- chanfod bylchau yn y farchnad gyflenwi yng Nghymru drwy gynnal dadansoddiad manwl o'r data a ddarparwyd drwy brosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC (paragraffau 2.3 i 2.9).

Datganiad Polisi Caffael Cymru a mesur budd cymunedol

4.30 Ar adeg ein harolwg, ar y cyfan, roedd cyrff cyhoeddus yn nodi lefel cydymffurfio â datganiad polisi caffael 2015 fel blaenoriaeth uchel neu uchel iawn. Hefyd, gofynnwyd i gyrff cyhoeddus a oeddent yn cymryd camau penodol mewn ymateb i gydymffurfio â datganiad polisi caffael 2015. O'r 68 o gyrff cyhoeddus a atebodd y cwestiwn, roedd 59 yn cymryd camau penodol. Y cam gweithredu mwyaf cyffredin oedd bod cyrff cyhoeddus yn diweddaru eu polisïau a'u strategaethau caffael mewnol i adlewyrchu cynnwys y datganiad polisi caffael. Roedd camau eraill yn cynnwys buddsoddi mewn sgiliau a gallu caffael, gwella offer e-gaffael, darparu gwell arweiniad ar gaffael i staff a newid trefniadau caffael mewnol.

4.31 Awgryma ein harolygon a'n cyfweliadau dilynol fod cyrff cyhoeddus yn darparu ac yn monitro budd cymunedol fel rheol, rhan allweddol o'r datganiad polisi caffael. Mae'r datganiad polisi caffael yn argymell cynnwys budd cymunedol ar gyfer pob contract. Ar gyfer caffael sy'n ymwneud ag adeiladu neu seilwaith â gwerth dros £1 miliwn, mae'r datganiad polisi caffael yn argymell bod cyrff cyhoeddus yn defnyddio offeryn mesur Llywodraeth Cymru. Mae Llywodraeth Cymru yn ystyried bod y prosiectau hyn yn fwy tebygol o arwain at fanteisio o ran recriwtio a hyfforddi a chadwyni cyflenwi.

4.32 Os bydd pawb yn defnyddio'r offeryn mesur hwn, gall Llywodraeth Cymru gyfuno'r canlyniadau. Monitrodd Llywodraeth Cymru ganlyniadau 310 o brosiectau a oedd yn defnyddio'r pecyn offer rhwng 2010 a 21 Mai 2017. Gyda'i gilydd, roedd y prosiectau hyn yn werth £1.4 biliwn. Cofnododd Llywodraeth Cymru fod y 310 o brosiectau wedi creu 2,116 o gyfleoedd swyddi, dros 45,000 wythnos o hyfforddiant, a bod 83% o'r gwariant wedi cael ei ailfuddsoddi yng Nghymru ar fusnesau a chyflogau.

4.33 Gwelsom fod cyrff cyhoeddus yn canolbwyntio eu gwaith monitro ar brosiectau adeiladu mwy yn gyffredinol. Ond mae rhai cyrff cyhoeddus yn cynnwys, neu o leiaf yn ystyried cynnwys, cymalau budd cymunedol ar gyfer pob contract. Er enghraifft, mae Cyngor Sir Ceredigion wedi mabwysiadu polisi o adolygu pob contract i weld a yw'n briodol cynnwys cymal budd cymunedol, beth bynnag fo gwerth y contract, a phan fo'n briodol, mae'n monitro ac yn cofnodi'r buddion.

4.34 Mae cyrff cyhoeddus eraill yn dilyn dull budd cymunedol ar gyfer contractau sydd dros drothwyon a ddiffiniwyd ganddynt eu hunain, mor isel â £25,000 mewn rhai achosion. Mae Cyngor Caerdydd wedi gosod trothwy ychydig yn uwch. Mae gofyn i bob adran gwblhau Cynllun Caffael ar gyfer nwyddau a gwasanaethau dros £150,000 a gwaith dros £1 miliwn sy'n cael eu caffael. Mae hefyd yn gofyn a oes modd i'r rhain arwain at fudd cymunedol.

4.35 Gwelsom hefyd fod cyrff cyhoeddus yn bwrw ymlaen ag ystod o gynlluniau eraill yng nghyswllt budd cymunedol:

- mae Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr, Cyngor Caerdydd a Chyngor Sir Penfro wedi enwebu hyrwyddwyr budd cymunedol neu'n bwriadu gwneud hynny; ac
- mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili wedi dweud ei fod wedi datblygu ei arweiniad a'i becyn offer ei hun ar gyfer pob contract, beth bynnag fo'r gost.

4.36 Fel rhan o'r ymgynghoriad ar gyflwyno deddfwriaeth ar weithgareddau caffael cyhoeddus ym mis Ebrill 2016, gofynnodd Llywodraeth Cymru am safbwyntiau ynghylch a ddylai fod yn ddyletswydd gyfreithiol ar Sector Cyhoeddus Cymru i gymhwyso unrhyw ganllawiau a roddir gan Weinidogion Cymru yng nghyswllt budd cymunedol. Nid oedd unrhyw rai o'r ymatebion gan gyrff y sector cyhoeddus o blaid cyflwyno dyletswydd gyfreithiol, ac roedd cyrff cyhoeddus yn dadlau y dylai fod ganddynt ddisgresiwn i benderfynu ar eu dulliau a'u blaenoriaethau cymunedol eu hunain. Dywedodd llawer o'r ymatebwyr nad oedd angen deddfwriaeth ar wahân i orfodi defnyddio cymalau budd cymunedol oherwydd gofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Fel y nodwyd ym mharagraff 1.10, mae Llywodraeth Cymru yn datblygu canllawiau pellach i gysoni'r dulliau budd cymunedol â'r Ddeddf.

Er bod Llywodraeth Cymru wedi gwneud rhywfaint o fuddsoddiad, mae cyrff cyhoeddus yn dal i gael problemau recriwtio a chadw personél caffael cymwysedig

Mae cyrff cyhoeddus yn dweud bod problemau parhaus â recriwtio a chadw staff

4.37 Oherwydd ei natur dechnegol a'r angen i gydymffurfio â deddfwriaeth a rheoliadau, mae'n hanfodol fod cyrff cyhoeddus yn gallu recriwtio a chadw staff caffael sydd â chymwysterau addas. Y cymhwyster caffael a ddefnyddir ac a gydnabyddir yn fwyaf eang yw cymhwyster y Sefydliad Siartredig Prynu a Chyflenwi[46] a dyma yw un o'r prif fesurau y mae cyrff cyhoeddus yn ei ddefnyddio i bennu lefel cymhwysedd ac arbenigedd yn eu timau caffael.

4.38 Roedd ein harolwg o gyrff cyhoeddus wedi canfod nifer o broblemau ers cryn amser o ran recriwtio a chadw staff caffael. Dywedodd PCGC fod hyn yn broblem benodol yn y sector iechyd. Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Menter a Busnes ym mis Mehefin 2015, dywedodd swyddog o Bartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru 'mae gennym broblem enfawr o ran recriwtio a chadw gweithwyr caffael proffesiynol yn y sector cyhoeddus ehangach' a bod y broblem wedi bodoli 'ers sawl blwyddyn, ac nid dim ond yng Nghymru'[47].

4.39 Yn 2012, dywedodd Prifysgol Caerdydd[48] fod 'prinder sgiliau difrifol wrth galon y sector cyhoeddus yng Nghymru' yng nghyswllt caffael cyhoeddus. Dywedodd hefyd 'gellir dangos i ba raddau y ceir diffyg sgiliau yn y proffesiwn caffael cyhoeddus yng Nghymru ar hyn o bryd â rheol arfer da syml, sy'n argymell y dylai fod un rheolwr Sefydliad Siartredig Prynu a Chyflenwi cymwysedig i bob £15 miliwn o wariant cyhoeddus'. Roedd yr adroddiad yn nodi, 'ar sail y rheol hon, rydym tua 174 o weithwyr proffesiynol yn brin yn y sector cyhoeddus yng Nghymru'. Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi nad yw'r ffigurau a awgrymir gan yr adroddiad yn ystyried achosion lle gallai aelodaeth o'r Sefydliad Siartredig Prynu a Chyflenwi fod wedi dod i ben. Mae'r datganiad polisi caffael yn argymell y dylid cael o leiaf un gweithiwr caffael proffesiynol i bob £10 miliwn o wariant caffael ar draws y sector cyhoeddus ehangach.

46 Mae'r Sefydliad Siartredig Prynu a Chyflenwi (CIPS) yn sefydliad byd-eang sy'n gwasanaethu'r proffesiwn caffael a chyflenwi. Mae'r sefydliad yn hyrwyddo arferion gorau ac yn darparu ystod eang o wasanaethau er budd aelodau a'r gymuned fusnes ehangach, gan gynnwys cymwysterau caffael.
47 Tystiolaeth lafar yn y Pwyllgor Menter a Busnes, 17 Mehefin 2015.
48 Morgan, K. 2012, **Values for Money,** Prifysgol Caerdydd

4.40 Roedd colli arbenigedd caffael o gyrff cyhoeddus i sefydliadau prynu cyhoeddus fel y GCC a Gwasanaeth Masnachol y Goron yn bryder penodol gan y cyrff cyhoeddus a oedd yn rhan o'n harolwg. Dywedodd cyrff cyhoeddus Cymru eu bod wedi colli staff caffael i gyrff ac asiantaethau eraill llywodraeth y DU yng Nghymru, fel y Swyddfa Eiddo Deallusol, y Swyddfa Ystadegau Gwladol a'r DVLA. Mae cyrff cyhoeddus yng Nghymru'n wynebu cystadleuaeth gan asiantaethau a chyrff eraill llywodraeth y DU pan fydd ymrwymiad i gynyddu gallu masnachol y gwasanaeth sifil drwy Swyddogaeth Fasnachol y Llywodraeth[49]. Mae'r GCC yn gweithredu o dan delerau ac amodau Llywodraeth Cymru, sy'n cynnig lwfans ychwanegol am gael cymhwyster Sefydliad Siartredig Prynu a Chyflenwi, budd nad yw'n cael ei gynnig mewn sectorau eraill.

4.41 Mae consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus yn canolbwyntio ar wariant cyffredin ac ailadroddus, a ddylai, yn ôl y cyrff cyhoeddus, ganiatáu i'w staff caffael ganolbwyntio ar gaffael mwy cymhleth, sydd â mwy o werth a mwy o risg. Ond, mae rhai cyrff cyhoeddus yn dweud bod eu staff mwy profiadol a chymwys wedi symud ymlaen, ac mai nhw fyddai wedi cymryd yr awenau gyda'r caffael mwy cymhleth fel arall.

Drwy raglen Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael, a ariennir gan yr UE, mae Llywodraeth Cymru wedi buddsoddi mewn rhaglen hyfforddeion sydd wedi llwyddo i ddatblygu rhagor o allu caffael

4.42 Er mwyn mynd i'r afael â rhai o'r materion recriwtio a chadw staff, sefydlodd Llywodraeth Cymru raglen Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael yn 2010. (Blwch 8). Nod y rhaglen oedd gwella gallu a sgiliau caffael ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a chodi ymwybyddiaeth am werth y sgiliau hyn er mwyn cefnogi'r her o gyflawni mwy am lai.

49 Mae Swyddogaeth Fasnachol y Llywodraeth yn cefnogi rhwydwaith o tua 4,000 o weision sifil ar draws y llywodraeth sy'n ymwneud â chaffael (neu'n cefnogi'r broses o gaffael) nwyddau a gwasanaethau i ddatblygu'r wybodaeth a'r sgiliau sydd eu hangen er mwyn cystadlu'n llwyddiannus mewn amgylcheddau masnachol ar ran y llywodraeth.

Blwch 8 – Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael

Roedd Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael yn rhaglen gwerth £11 miliwn a gynhaliwyd rhwng 2010 a 2015, gyda chymorth £5.7 miliwn gan Raglen Ardal Cydgyfeirio Cronfa Gymdeithasol Ewrop. Diben y rhaglen oedd gwella gallu a sgiliau caffael ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru a chodi ymwybyddiaeth am werth y sgiliau hyn.

Llywodraeth Cymru oedd yn rheoli'r rhaglen, ac roedd yn cynnwys pum maes gweithgaredd:

- arweinyddiaeth;
- hyfforddiant;
- Rhaglen Weithredol Caffael i Hyfforddeion;
- arian ar gyfer prosiectau e-gaffael; ac
- arian ar gyfer prosiectau arloesi.

4.43 Canfu gwerthusiad o'r rhaglen ei bod wedi cyflawni'r rhan fwyaf o'i thargedau[50], yn arbennig:

- roedd wedi cynhyrchu syniadau ar gyfer arferion da ac offer a chanllawiau newydd;
- roedd y rhai a fu'n cymryd rhan yn yr hyfforddiant wedi gwella eu gwybodaeth a'u sgiliau ar y cyfan;
- roedd 25 o'r 28 hyfforddai a fu'n rhan o'r Rhaglen Weithredol Caffael i Hyfforddeion wedi mynd ymlaen i weithio mewn swyddi caffael proffesiynol. Roedd 15 o'r rhain yn y sector cyhoeddus yng Nghymru;
- roedd gan nifer o'r hyfforddeion y cymwyseddau a'r profiad i symud ymlaen i swyddi caffael uwch - mae un o'r hyfforddeion bellach yn Bennaeth Categori Adeiladu, Deunyddiau Adeiladu, Rheoli Cyfleusterau a Chyfleustodau'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol; ac
- o ganlyniad i'r rhaglen, mae rhagor o sefydliadau'r sector cyhoeddus yn defnyddio datrysiadau e-gaffael ac roedd nifer wedi arbrofi gyda gweithgareddau caffael arloesol.

50 **Gwerthusiad terfynol Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael – adroddiad terfynol.** Llywodraeth Cymru. Tachwedd 2015

4.44 Cymerodd y 28 hyfforddai ran mewn 86 o leoliadau ar draws 33 o wahanol sefydliadau yn y sector cyhoeddus. Fodd bynnag, 823 oedd nifer y gwahanol staff a gymerodd ran yn y rhaglen, o'i gymharu â'r targed o 1,396. Canfu'r adroddiad gwerthuso fod nifer o broblemau gyda chyflenwi'r rhaglen hefyd, gan gynnwys:

- diffyg eglurder ynghylch nodau'r rhaglen wrth recriwtio hyfforddeion a sefydliadau sy'n eu cynnal;
- ymateb araf i achosion unigol o brofiadau gwael mewn lleoliadau a dim digon o gamau'n cael eu cymryd ar ôl rhoi gwybod am hynny;
- cyfatebu annigonol rhwng hyfforddeion â lleoliadau; ac
- roedd yr arian wedi dod i ben ar gyfer y garfan olaf o bum hyfforddai cyn iddynt gael cyfle i gwblhau eu hyfforddiant a'u lleoliad Sefydliad Siartredig Prynu a Chyflenwi.

4.45 Ym mis Mehefin 2015, trafododd y Bwrdd Caffael brosiect dilynol i'r rhaglen, sef 'Prosiect Sgiliau Caffael'. Roedd y prosiect newydd yn cynnig ariannu cyfres o weithgareddau a oedd yn ymwneud ag arweinyddiaeth, datblygu gallu caffael mewn meysydd gwariant allweddol fel gofal cymdeithasol ac adeiladu, cymorth i gyflenwyr wella eu gallu e-gaffael a sefydlu rhaglen gyfnewid ac interniaeth ar gyfer staff caffael er mwyn ehangu eu gorwelion. Roedd Llywodraeth Cymru yn disgwyl defnyddio cyllid Ewropeaidd i gefnogi'r prosiect, ond gwrthod y cynnig wnaeth Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru, ar ôl asesu nad oedd yn bodloni'r meini prawf cyllido. Mae Llywodraeth Cymru wrthi'n cynllunio sut y mae ymgorffori'r broses o ddatblygu'r gallu i gaffael mewn rhaglen ar gyfer caffael yn y dyfodol.

Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio mwy o offer ac adnoddau caffael electronig, ond bod anghysondebau o ran y niferoedd sy'n eu defnyddio a sut

Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu rhaglen gwasanaeth e-gaffael i helpu cyrff cyhoeddus i wella eu caffael, ac er bod y rhaglen wedi dod i ben bellach, mae prosiectau'n cael eu prif ffrydio mewn cyrff cyhoeddus.

4.46 Bwriad defnyddio technoleg gwybodaeth a chyfathrebu electronig ym maes caffael yw gwella'r cysylltiadau rhwng cyrff cyhoeddus a chyflenwyr, gan wneud prosesau caffael yn fwy effeithlon. Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu rhaglen 'gwasanaeth e-gaffael' (Blwch 9), i ddatblygu a chyflenwi strategaeth e-gaffael hirdymor, yn bennaf drwy sefydlu nifer o systemau a gwasanaethau y gall cyrff cyhoeddus eu defnyddio'n ddi-dâl. Hefyd, sefydlodd Llywodraeth Cymru is-grŵp ar gyfer y Bwrdd Caffael cenedlaethol, sef Bwrdd Gwasanaeth eGaffael, er mwyn goruchwylio'r rhaglen. Adolygwyd y rhaglen gan Lywodraeth Cymru yn 2016-17, ac fe'i caewyd ar 31 Mawrth 2017 gan fod y prosiectau'n cael eu prif ffrydio ar draws cyrff cyhoeddus.

Blwch 9 – rhaglen gwasanaeth e-gaffael Llywodraeth Cymru

Mae **eGyrchu** yn cefnogi'r broses o gyflenwi gwasanaethau ar y we sy'n caniatáu i brynwyr a chyflenwyr i gynnal eu gweithgareddau cyrchu ar-lein drwy adnodd cyrchu Llywodraeth Cymru, eDendroCymru. Mae eGyrchu yn cynnwys GwerthwchiGymru, eDendrau, eOcsiynau, eWerthuso ac eReoli Contractau a pherfformiad. **GwerthwchiGymru** yw offeryn cyhoeddi hysbysiadau ar-lein Llywodraeth Cymru sy'n caniatáu i brynwyr gynnal tendrau syml a dyfynbrisiau cyflym gyda chronfa o gyflenwyr sydd wedi cofrestru.

Mae **e-Fasnachu** yn wasanaeth ar-lein sy'n caniatáu i brynwyr y sector cyhoeddus weld ac archebu nwyddau, gwasanaethau a gwaith gan ddefnyddio amrywiaeth eang o gatalogau ar-lein.

eDalu – mae hyn yn cynnwys cardiau prynu yn ogystal ag atebion eDalu eraill, heb gost uniongyrchol i'r sefydliadau. Mae'n ddull cyflym, cost-effeithiol a diogel i brynu nwyddau, gwasanaethau a gwaith. Mae cyflenwyr hefyd yn elwa o gael gwell llif arian oherwydd mae taliadau'n cael eu gwarantu rhwng tri a phum diwrnod.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

Nododd y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus eu bod yn defnyddio gwerthwchiGymru, offeryn cyhoeddi hysbysiadau ar-lein Llywodraeth Cymru, ar gyfer contractau o dan drothwyon OJEU, i wahanol raddau

4.47 Mae'n ddyletswydd gyfreithiol ar gyrff cyhoeddus i hysbysebu pob contract sydd wedi'u prisio'n uwch na throthwyon yr UE yng Nghyfnodolyn Swyddogol yr Undeb Ewropeaidd, er bod y rhan fwyaf o Aelod-wladwriaethau'r UE hefyd yn hysbysebu cyfleoedd drwy eu hoffer ar-lein eu hunain, fel gwerthwchiGymru (Blwch 9). Fodd bynnag, hyd yn oed pan fydd contractau o dan drothwyon yr UE, dylai gweithdrefnau caffael ddilyn egwyddorion cyffredinol cyfraith cystadleuaeth yr UE sy'n cynnwys: triniaeth gyfartal; tryloywder; a dim gwahaniaethu. Y brif ffordd y gall cyrff cyhoeddus gynnal yr egwyddorion hyn yw drwy hysbysebu cyfleoedd contract cyhoeddus.

4.48 Gofynnwyd i gyrff cyhoeddus a oeddent yn defnyddio gwerthwchiGymru ar gyfer contractau o dan drothwyon yr OJEU. Gwelwyd bod 58 allan o'r 68 corff a atebodd y cwestiwn wedi dweud eu bod yn hysbysebu o leiaf rhywfaint o'u cyfleoedd contract gwerth is ar gwerthwchiGymru, a dywedodd 34 fod hyn yn berthnasol i'r rhan fwyaf o'u contractau gwerth is. Dim ond dau gorff cyhoeddus ddywedodd eu bod yn hysbysebu pob un o'u contractau ar gwerthwchiGymru, sef Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru a Chyngor Dinas Casnewydd. Sefydliadau addysg bellach oedd y pedwar sefydliad a ddywedodd nad oeddent yn defnyddio gwerthwchiGymru ar gyfer contractau o dan drothwyon yr OJEU. Mae data Llywodraeth Cymru yn dangos bod nifer y contractau sy'n werth llai na throthwyon yr OJEU ac sy'n cael eu hysbysebu ar gwerthwchiGymru wedi cynyddu tua thraean rhwng 2013-14 a 2016-17 o 1,319 i 1,719.

4.49 Roedd ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar gyflwyno deddfwriaeth ar weithgareddau caffael cyhoeddus yn cynnwys cwestiwn ynghylch a ddylai fod yn ddyletswydd gyfreithiol ar y cyrff cyhoeddus i hysbysebu pob contract dros £25,000 ar gwerthwchiGymru. Roedd y rhan fwyaf o ymatebwyr y sector cyhoeddus yn anghytuno â'r cynnig hwn, ac yn galw am hyblygrwydd i ystyried amcanion lleol, a rhai'n awgrymu bod y trothwy naill ai'n rhy isel neu'n cwestiynu sylfaen dystiolaeth y cynnig. Fodd bynnag, roedd ymatebion y sector preifat yn tueddu i fod o blaid y cynnig. Dywedodd y Ffederasiwn Busnesau Bach bod hysbysebu contractau gwerth isel yn hanfodol ar gyfer busnesau llai, oherwydd mai contractau gwerth tua £10,000 oedd prif elfen eu bodolaeth. Ers 2011, mae Llywodraeth y DU wedi gofyn i gyrff cyhoeddus Lloegr hysbysebu cyfleoedd contract dros £10,000 yn gyhoeddus. Yn ôl data Llywodraeth Cymru, dyfarnwyd 683 o gontractau drwy gwerthwchiGymru i fusnesau bach a chanolig yn 2013-14, allan o gyfanswm o 1,399 a ddyrannwyd i gyflenwyr (49%). Cynyddodd y ffigur hwn fwy na phedair gwaith, i 2,870 yn 2016-17, ond roedd hynny allan o gyfanswm o 5,774 o gontractau (50%).

Mae Cronfa Ddata Gwybodaeth am Gymwysterau Cyflenwyr (SQuID) yn ddefnyddiol i gyrff cyhoeddus a chyflenwyr, ond mae rhai anghysondebau o ran sut y caiff ei defnyddio

4.50 Er mwyn symleiddio'r broses o ddewis contractwyr yn ystod y broses gaffael, mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu dull Cronfa Ddata Gwybodaeth am Gymwysterau Cyflenwyr (SQuID). Nod y dull SQuID yw gwneud y broses gontractio'n haws i brynwyr a chyflenwyr, yn arbennig busnesau bach a chanolig, drwy leihau'r angen i gyflenwyr ddarparu'r un wybodaeth sylfaenol am eu sefydliad bob tro y maent yn cynnig am gontract cyhoeddus (Blwch 10).

Blwch 10 - Cronfa Ddata Gwybodaeth am Gymwysterau Cyflenwyr (SQuID)

Mae'r broses y bydd cyrff cyhoeddus yn ei dilyn wrth dendro am waith, nwyddau neu wasanaethau'n cynnwys nodi pa mor addas yw darpar gontractwyr yn ystod y cam cymhwyso, os oes angen, cyn gofyn i ddarpar gyflenwyr gyflwyno tendr. Mae cyrff cyhoeddus yn gwneud hyn drwy ofyn cyfres o gwestiynau safonol am y sefydliad, fel ei gapasiti a'i allu, ei fanylion yswiriant a'i fanylion ariannol. Mae'r manylion hyn yn cael eu cadw a'u defnyddio ar gyfer prosesau caffael yn y dyfodol. Ar gyfer cyrff cyhoeddus, mae'r dull SQuID yn darparu cyfres o gwestiynau safonol ac offeryn ar gyfer dewis y cwestiynau mwyaf priodol ar gyfer pob proses gaffael unigol. Ar gyfer cyflenwyr, mae'n golygu bod y dull yn fwy safonol ar draws y sector cyhoeddus i ddechrau, o ran dewis cyflenwyr, a dylai hynny leihau'r gofyn i ddarparu'r un wybodaeth safonol dro ar ôl tro, sy'n gallu cymryd amser.
Bydd pob corff cyhoeddus yn sefydlu ei gyfres ei hun o gwestiynau, ac mae modd i'r cyflenwyr wneud newidiadau pan fo hynny'n briodol, er enghraifft, os bydd manylion yswiriant yn newid.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

4.51 Gofynnwyd i gyrff cyhoeddus am eu defnydd o'r dull SQuID. Gwelwyd bod 51 allan o'r 69 corff cyhoeddus a atebodd y cwestiwn wedi dweud eu bod yn defnyddio'r dull SQuID yn safonol (74%). Ond, mae data Llywodraeth Cymru yn dangos mai dim ond ar gyfer 427 allan o 2,933 o gontractau a hysbysebwyd ar GwerthwchiGymru (15%) y defnyddiodd cyrff cyhoeddus y dull SQuID. Yn 2016-17, gostyngodd y nifer i 309 allan o 3,250 o hysbysebion ar gwerthwchiGymru (10%). Allan o'r 18 corff cyhoeddus a ddywedodd nad oeddent yn defnyddio'r dull SQuID yn safonol, roedd 13 ohonynt yn y sectorau addysg uwch a phellach ac roeddent yn dibynnu mwy ar eu systemau eu hunain, lle nad oes angen cyn-gymhwyso bob amser.

4.52 Dywedodd cyrff cyhoeddus wrthym fod y dull SQuID yn sicrhau rhywfaint o gysondeb a safoni ar gyfer eu gweithgareddau caffael, yn ogystal â lleihau'r baich gwaith i'r cyflenwyr. Fodd bynnag, nid oes set ddata ganolog ar gyfer SQuID ac mae pob corff cyhoeddus yn gofyn am wahanol wybodaeth, sy'n dal yn golygu dyblygu gwaith i gyflenwyr. Roedd ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar gyflwyno deddfwriaeth ar gaffael cyhoeddus yn cynnwys cwestiwn ynghylch a ddylai fod yn ddyletswydd gyfreithiol ar Sector Cyhoeddus Cymru i ddefnyddio'r dull SQuID ar gyfer dewis cyflenwyr. Canfu'r ymgynghoriad fod 19 allan o'r 25 a ymatebodd i'r cwestiwn yn cytuno y dylai.

4.53 Er mwyn lleihau'r baich gweinyddol i gyflenwyr, ym mis Ionawr 2016, cyflwynodd yr Undeb Ewropeaidd y Ddogfen Caffael Sengl Ewropeaidd (ESPD) ar gyfer contractau cyhoeddus sy'n uwch na throthwy'r OJEU. Mae'r ESPD yn ddogfen safonol, y gall darpar gyflenwyr ei llenwi i ddarparu'r dystiolaeth gychwynnol eu bod yn gymwys ar gyfer y cyfle am gontract. Mae'n rhaid cyflwyno'r ESPD ar ffurf electronig yn unig, ac mae'n cael ei hymgorffori ar wefan gwerthwchiGymru ar hyn o bryd.

Mae rhai cyrff cyhoeddus yn defnyddio Systemau Prynu Deinamig i wella eu prosesau caffael

4.54 Gwelwyd bod nifer o gyrff yn dechrau manteisio ar ddefnyddio Systemau Prynu Deinamig (Blwch 11) i wella eu gallu caffael ac i gael gwell gwerth am arian. Er enghraifft, mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen wedi defnyddio System Prynu Deinamig ar gyfer ei ddarpariaeth gofal cartref ers mis Mai 2013. Mae'r System Prynu Deinamig wedi rhoi'r fantais i'r awdurdod lleol sicrhau chwarae teg o'r cyflenwyr a hybu marchnad gystadleuol a chyflwyno sgoriau ansawdd 'amser real' wrth drefnu pecynnau gofal gan y farchnad. Mae Cyngor Caerdydd wedi gwneud arbedion sylweddol drwy ddefnyddio System Prynu Deinamig i brynu gwasanaethau cludo teithwyr (Astudiaeth achos 5).

Blwch 11 – Systemau Prynu Deinamig

Proses dendro gwbl electronig yw System Prynu Deinamig ar gyfer dewis cyflenwyr sy'n bodloni cyfres o ofynion gwasanaeth sylfaenol. Mae System Prynu Deinamig yn debyg i gytundeb fframwaith, ond yn ystod oes System Prynu Deinamig, gall cyflenwyr newydd ymuno â'r system os ydynt yn bodloni safonau sylfaenol y gwasanaeth.

Mae Cyfarwyddeb newydd yr Undeb Ewropeaidd ar gaffael cyhoeddus wedi'i gwneud yn haws i gyrff cyhoeddus a chyflenwyr ddefnyddio Systemau Prynu Deinamig. Er enghraifft, nid oes angen i gyrff cyhoeddus gyhoeddi hysbyseb OJEU arall wedi'i symleiddio bob tro maent yn dymuno dyfarnu contract o dan System Prynu Deinamig ac mae'r cyfyngiad diofyn o bedair blynedd ar gyfer hyd System Prynu Deinamig wedi'i ddileu.

Astudiaeth achos 5 – mae Cyngor Caerdydd yn gwneud arbedion ariannol drwy ddefnyddio System Prynu Deinamig

Mae Cyngor Caerdydd yn gwario bron i £30 miliwn y flwyddyn ar gontractau cludo teithwyr. Roedd y Cyngor yn arfer dyrannu'r contractau gan ddefnyddio cytundeb fframwaith safonol, gyda 31 o ddarparwyr yn gweithredu 500 o lwybrau bob dydd. Pan fyddai'r Cyngor wedi gosod y fframwaith, roedd cyflenwyr newydd wedi cael eu cloi allan o'r cytundeb drwy gydol cyfnod pedair blynedd y cytundeb.

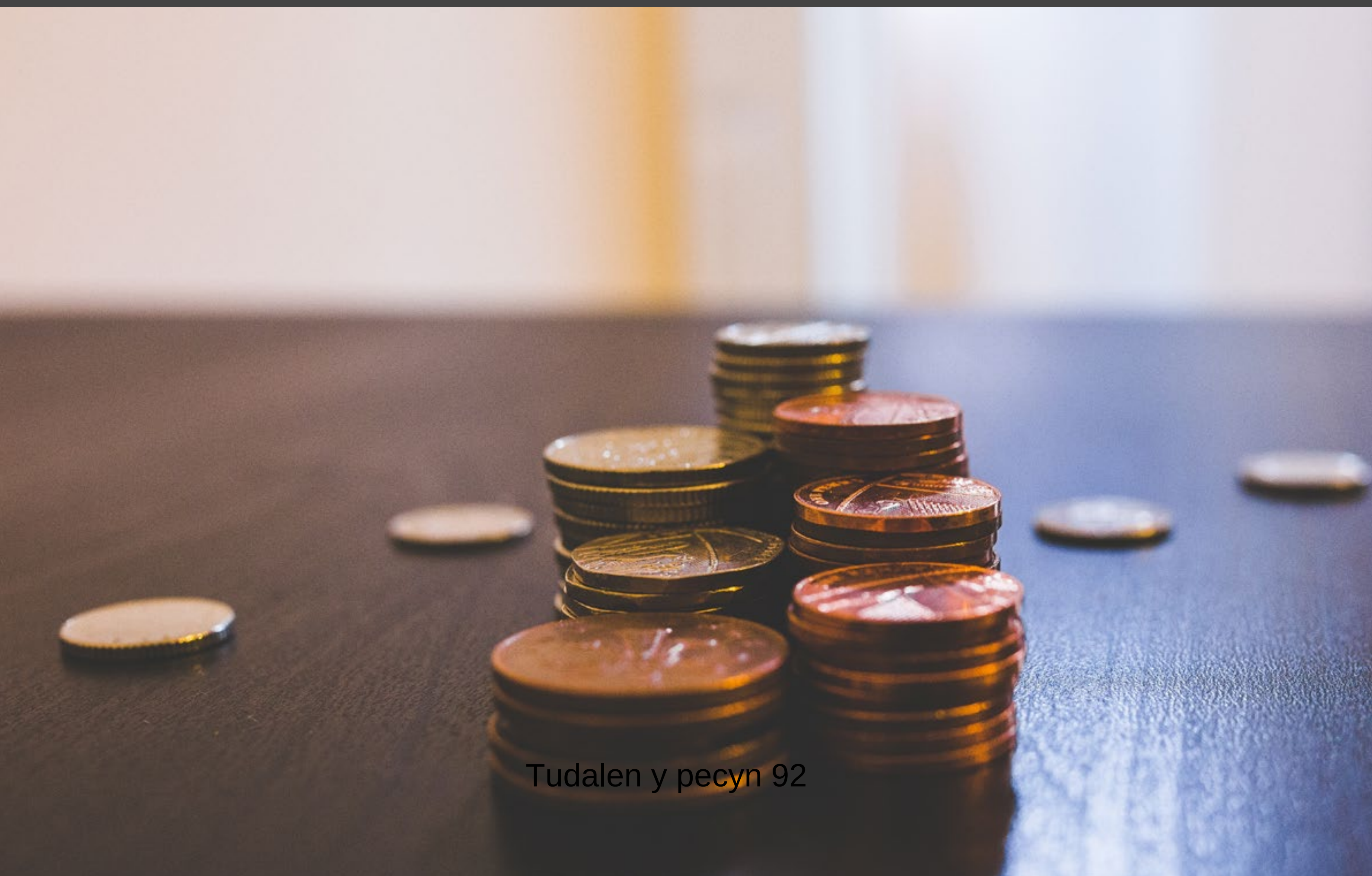
Roedd y Cyngor wedi nodi bod llwybrau o'r cartref i'r ysgol yn faes lle gellid gwneud arbedion ariannol, a rhoi rhagor o gyfleoedd i gyflenwyr newydd a gwella ansawdd a dibynadwyedd y gwasanaeth ar yr un pryd. Ar ôl ymweld ag awdurdodau lleol eraill, cytunodd y swyddogion mai'r ateb gorau o ran cyflawni'r amcanion fyddai cyflwyno System Prynu Deinamig ar gyfer Cludo Teithwyr.

Lansiodd y Cyngor y System Prynu Deinamig ar gyfer Cludo Teithwyr ym mis Mehefin 2014, ar ôl cynnal cyfres o ddigwyddiadau 'cwrdd â'r prynwyr'. Cofrestrodd dros 60 o ddarparwyr lleol ar y System Prynu Deinamig o fewn wythnosau i'w lansio.

Rhannodd y Cyngor y contractau'n bedwar lot; teithiau ar gyfer tacsis gyda gyrwyr rheolaidd; cerbydau gyda 8-17 sedd; a cherbydau gyda dros 17 o seddi. Defnyddiodd y cyngor arwerthiannau electronig i gyrchu'r llwybrau, proses a oedd yn cynnwys cyflwyno cynnig cychwynnol gan y cyflenwr, cyn cynnal arwerthiant electronig dwyffordd a oedd yn para awr lle gallai cyflenwyr gynnig am lwybrau a chystadlu â chyflenwyr eraill.

Mae Cyngor Caerdydd wedi sicrhau arbedion blynyddol o £588,000 drwy'r dull newydd hwn o'i gymharu â defnyddio'r fframwaith blaenorol.

Atodiadau



Atodiad 1 – Dulliau archwilio

Cwmpas cyffredinol ein gwaith

Roedd ein gwaith archwilio'n canolbwyntio ar a oes tystiolaeth bod y trefniadau caffael presennol yng Nghymru'n helpu i roi gwerth am arian o ran gwario cyhoeddus, a'u bod yn addas i'r dyfodol.

Roedd y rhan fwyaf o'n gwaith casglu a dadansoddi data'n canolbwyntio ar y 73 sefydliad sy'n aelodau o'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (GCC). Y cyrff hyn oedd y 22 awdurdod lleol, 14 sefydliad addysg bellach, 10 corff GIG, naw sefydliad addysg uwch, naw corff a noddir gan Lywodraeth Cymru, pedwar awdurdod heddlu, tri awdurdod tân ac achub, Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru.

Roeddem yn ystyried gwybodaeth berthnasol a gasglwyd drwy waith archwilio rheolaidd y cyrff cyhoeddus eu hunain, er nad Archwilydd Cyffredinol Cymru yw'r archwilydd ar gyfer sefydliadau addysg bellach ac uwch. Nid ydym wedi archwilio priodoldeb na rheoleidd-dra prosesau caffael unigol fel rhan o'r gwaith hwn. Ond, bydd archwilwyr yn craffu ar brosesau caffael unigol fel rhan o'u gwaith archwilio pan fydd pryderon penodol wedi'u nodi.

Arolwg o aelodau'r GCC

Rhwng mis Mehefin a mis Medi 2016, arolygwyd y 73 o aelodau'r GCC ac roedd y gyfradd ymateb yn 97%. Gofynnwyd i gyrff cyhoeddus am eu barn ynghylch:

- y ffocws strategol ar gyfer caffael;
- archwiliadau ffitrwydd i gaffael;
- budd cymunedol;
- defnyddio e-gaffael;
- defnyddio consortia caffael sy'n berthnasol i'w sefydliad (CPAUC, GCC a PCGC);
- trefniadau eraill ar gyfer caffael ar y cyd; a
- sut yr oedd cyrff cyhoeddus yn delio â materion fel Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a Deddf Caethwasiaeth Fodern yng nghyd-destun caffael.

Gofynnwyd i'r holl gyrff cyhoeddus am eu barn am y GCC, a gofynnwyd yr un cwestiynau i sefydliadau addysg uwch a chyrff iechyd am CPAUC a PCGC yn ôl eu trefn.

Mae Comisiwn Brenhinol Henebion Cymru a Chofrestrfa Prifysgol Cymru yn aelodau o'r GCC, ond dewisasant beidio â chymryd rhan yn ein harolwg oherwydd mai bychan iawn yw cyfanswm eu gwariant cyffredinol ym maes caffael, ac am na wnaethant ddefnyddio fframweithiau'r GCC yn 2015-16.

Pan fo angen cael eglurhad i atebion a chael rhagor o wybodaeth ac astudiaethau achos, roeddem yn mynd ar drywydd ymatebion i'r arolwg naill ai drwy e-bost, dros y ffôn neu drwy gynnal cyfweliad wyneb-yn-wyneb. Gofynnwyd am farn y Bwrdd Caffael cenedlaethol ynghylch dyluniad yr arolwg, a thrafodwyd canfyddiadau'r arolwg â'r Bwrdd ym mis Tachwedd 2016.

Dadansoddi data Prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC ar gyfer 2015-16

Dadansoddwyd data a ddarparwyd gan 53 o gyrff cyhoeddus fel rhan o brosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC. Mae cyrff cyhoeddus yn darparu'r data'n wirfoddol i'r GCC bob chwarter.

Mae'r 53 corff cyhoeddus sy'n cymryd rhan ym mhrosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC yn cynnwys 22 awdurdod lleol, deg corff y GIG, saith sefydliad addysg uwch, pum sefydliad llywodraeth ganolog gan gynnwys Llywodraeth Cymru a Chomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, pedwar awdurdod heddlu, tri awdurdod tân ac achub a dau sefydliad addysg bellach. Cafodd pob un o'r 53 corff eu cynnwys yn ein harolwg fel aelodau o'r GCC.

Nid ydym wedi cymharu data 2015-16 â blynyddoedd blaenorol oherwydd bod nifer y cyrff cyhoeddus sy'n cymryd rhan yn y prosiect wedi cynyddu bob blwyddyn ers 2010-11 pan ddechreuodd y prosiect. Er enghraifft, nid oedd rhai awdurdodau lleol wedi cymryd rhan yn 2014-15.

Dadansoddi data consortia caffael a sefydliadau prynu cyhoeddus

Ystyriwyd amrywiaeth o ddata a ddarparwyd i ni gan y prif gonsortia a sefydliadau prynu cyhoeddus yng Nghymru - GCC, PCGC a CPAUC - yn ogystal â defnydd cyrff cyhoeddus Cymru o Wasanaeth Masnachol y Goron.

Dadansoddi gwybodaeth a data arall

Adolygwyd y canlynol hefyd:

- adroddiadau Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael;
- 18 o strategaethau caffael cyrff cyhoeddus;
- y methodolegau arbed arian a ddefnyddiwyd gan y GCC, PCGC, CPAUC, Gwasanaeth Masnachol y Goron, yr Heddlu a Chonsortiwm Prynu Cymru gynt, er nad ydym wedi archwilio'r arbedion a gofnodwyd gan sefydliadau unigol.

Cyfweliadau

Cawsom gyfarfod ag unigolion a oedd yn cynrychioli gwahanol sefydliadau, gan gynnwys:

- Llywodraeth Cymru, GCC, PCGC a CPAUC;
- CBI Cymru, Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru, Bwrdd Hyfforddi'r Diwydiant Adeiladu a Ffederasiwn Cyflogwyr Peirianyddol; a
- swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol.

Adolygu llenyddiaeth

Rydym wedi adolygu amryw o adroddiadau archwilio eraill sy'n ymwneud â chaffael cyhoeddus, fel sail i'n gwaith, gan gynnwys:

- Audit Scotland, **Procurement in Councils**, Ebrill 2014
- Audit Scotland, **Procurement in councils - Impact report,** Chwefror 2016
- Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, **Gwasanaeth Masnachol y Goron**, Rhagfyr 2016
- Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, **Gwella Caffael y Llywodraeth**, Chwefror 2013
- Y Comisiwn Archwilio a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol, **Adolygiad o gaffael ar y cyd ar draws y sector cyhoeddus**, Mai 2010
- Adroddiadau Archwilio Mewnol Llywodraeth Cymru.

Atodiad 2 – Gwariant ar gaffael yn ôl categori a sector, 2015-16

Mae'r data sy'n ymwneud â chategorïau isod yn dod o brosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC sy'n cael ei ariannu gan Lywodraeth Cymru ac a oedd yn cynnwys 53 o gyrff cyhoeddus yn 2015-16.

Mae'r data a gasglwyd drwy'r prosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd yn seiliedig ar naw categori. Fodd bynnag, rhannwyd y categori 'gwariant anghyffredin ac ailadroddus' yn ddeg categori arall - gwasanaethau i oedolion, celfyddydau a hamdden, gwasanaethau i blant, addysg, amgylcheddol, tai, ariannol, cyfarpar a gwasanaethau labordy, gofal iechyd a meddygol ac amrywiol (paragraff 2.8). Er ein bod ni wedi defnyddio'r categorïau o brosiect Dadansoddi Gwariant ar y Cyd, sy'n gyffredin ar draws pob sector, mae Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru yn categoreiddio gwariant caffael yn wahanol.

Roedd ein hadroddiad yn tynnu sylw at rai pryderon ynghylch cywirdeb data Dadansoddi Gwariant ar y Cyd y GCC a gyflwynwyd i ddechrau gan gyrff cyhoeddus unigol.

	Llywodraeth leol	**Iechyd**	**Llywodraeth ganolog a chyrff a noddir**	**Addysg bellach ac uwch**	**Yr Heddlu a Thân ac achub**	**Cyfanswm**
			£ miliwn			
Adeiladu, Rheoli Cyfleusterau a Chyfleustodau	1138	161	270	48	51	1,668
Gwasanaethau Pobl a Chyfathrebu	183	462	77	10	8	740
Gwasanaethau i Oedolion	751	0	0	0	1	752
Meddygol a gofal iechyd	57	472	7	14	7	557
Heb ei fapio	95	23	13	216	9	356
TGCh	118	87	93	22	40	360
Fflyd a Thrafnidiaeth	278	43	10	1	16	348
Gwasanaethau proffesiynol	184	11	109	16	23	343
Addysg	81	0	125	5	1	212

	Llywodraeth leol	Iechyd	Llywodraeth ganolog a chyrff a noddir	Addysg bellach ac uwch	Yr Heddlu a Thân ac achub	Cyfanswm
			£ miliwn			
Gwasanaethau Plant	165	0	1	0	0	166
Y celfyddydau a hamdden	84	0	4	0	0	88
Bwyd a diod	53	20	2	2	1	78
Amgylcheddol	14	0	58	3	1	76
Ariannol	51	0	2	0	3	56
Amrywiol	23	8	2	1	19	53
Gwasanaethau Corfforaethol a Chymorth Busnes	26	17	3	3	4	53
Cyfarpar a gwasanaethau labordy	0	45	0	0	0	45
Tai	28	0	1	0	0	29
Cyfanswm	**3,329**	**1,349**	**777**	**341**	**184**	**5,980**

Atodiad 3 – Canlyniadau Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael a ariannwyd gan Lywodraeth Cymru

Talodd Llywodraeth Cymru am Archwiliadau Ffitrwydd i Gaffael annibynnol ar gyfer llywodraeth leol, PCGC a sefydliadau addysg uwch yn 2013-14 (paragraff 4.4). Roedd y gwerthuswyr yn rhoi sgôr canran i bob corff cyhoeddus a gafodd Archwiliad Ffitrwydd a oedd yn gyfystyr â 'sgôr aeddfedrwydd' yn amrywio o 'Ddim yn cydymffurfio' (Lefel 1) i 'Uwch' (Lefel 4).

Awdurdodau lleol	**Sgôr aeddfedrwydd cyffredinol**
Caerdydd	Datblygu tuag at y lefel uwch
Caerffili	Datblygu tuag at y lefel uwch
Rhondda Cynon Taf	Datblygu tuag at y lefel uwch
Torfaen	Datblygu tuag at y lefel uwch
Ceredigion	Datblygu tuag at y lefel uwch
Sir Benfro	Datblygu tuag at y lefel uwch
Blaenau Gwent	Cydymffurfio
Abertawe	Cydymffurfio
Wrecsam	Cydymffurfio
Merthyr	Datblygu tuag at gydymffurfio
Conwy	Datblygu tuag at gydymffurfio
Pen-y-bont ar Ogwr	Datblygu tuag at gydymffurfio
Sir Gaerfyrddin	Datblygu tuag at gydymffurfio
Bro Morgannwg	Datblygu tuag at gydymffurfio
Castell-nedd Port Talbot	Datblygu tuag at gydymffurfio
Sir y Fflint	Datblygu tuag at gydymffurfio
Gwynedd	Datblygu tuag at gydymffurfio
Sir Ddinbych	Datblygu tuag at gydymffurfio
Casnewydd	Datblygu tuag at gydymffurfio
Sir Fynwy	Datblygu tuag at gydymffurfio
Powys	Datblygu tuag at gydymffurfio
Ynys Môn	Ddim yn cydymffurfio

Sefydliad addysg uwch	Sgôr aeddfedrwydd cyffredinol
Prifysgol Metropolitan Caerdydd	Datblygu tuag at y lefel uwch
Prifysgol Caerdydd	Cydymffurfio
Prifysgol Abertawe	Cydymffurfio
Prifysgol Aberystwyth	Datblygu tuag at gydymffurfio
Prifysgol Bangor	Datblygu tuag at gydymffurfio
Y Drindod Dewi Sant	Datblygu tuag at gydymffurfio
Prifysgol De Cymru	Datblygu tuag at gydymffurfio
Prifysgol Wrecsam	Ddim yn cydymffurfio

	Sgôr aeddfedrwydd cyffredinol
GIG Cymru	Datblygu tuag at y lefel uwch

Atodiad 4 – Methiannau amlwg diweddar yn nhrefniadau caffael cyrff cyhoeddus

Corff cyhoeddus	Manylion
Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr	Yn 2012, fel rhan o adolygiad ehangach o gyrff cyhoeddus yn caffael gwasanaethau ymgynghori, gwelsom nad oedd trefniadau'r Bwrdd Iechyd yn ddigon cadarn i sicrhau gwerth am arian ac na fyddai'r buddion disgwyliedig yn cael eu gwireddu. Yn ystod y gwaith hwnnw, tynnwyd ein sylw at nifer o gontractau eraill nad oeddent ar y rhestri o gontractau a gadwyd yn ganolog gan PCGC. Rhwng mis Mawrth a mis Mai 2013, buom yn gweithio gydag archwilwyr mewnol i weld ac adolygu gwaith papur, anfonebau ac awdurdodiadau ar gyfer pob anfoneb a dderbyniwyd heb archeb brynu. Casgliad yr archwilwyr oedd bod y Bwrdd Iechyd wedi gweithredu'n groes i ofynion ei gyfarwyddiadau ariannol sefydlog mewn perthynas â chyfanswm o £96,639.20 o wariant. Yn 2015[51], canfu ein gwaith dilynol fod y Bwrdd Iechyd wedi gweithredu'n groes i reolaethau mewnol wrth ddyfarnu llawer o gontractau. Roedd wedi torri rheolau caffael yr Undeb Ewropeaidd mewn tri achos, ac yn wynebu risg mewn pedwerydd achos. Hefyd, roedd offeryn tracio pwyllgor archwilio'r Bwrdd Iechyd yn annigonol, gan olygu bod sicrwydd rheoli ynglŷn â gweithredu ein hargymhellion blaenorol am gaffael yn anghywir. Gwnaethom waith dilynol pellach yn 2016, a gwelsom fod y Bwrdd Iechyd wedi rhoi ein hargymhellion 2015 ar waith a bod trefniadau'n parhau i ddatblygu o ran defnyddio hawlildiadau un tendr.
GIG Cymru	Ym mis Tachwedd 2014 a mis Mehefin 2015, dyfarnodd Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro gontractau ymgynghori adnoddau dynol i RKC Associates Ltd. Yn ystod ein gwaith archwilio ariannol, daeth yn amlwg bod dyfarnu'r contractau hyn wedi torri rheolau caffael cyhoeddus gan olygu bod y Bwrdd Iechyd yn wynebu risg diangen i'w sefyllfa ariannol a'i enw da. Ym mis Gorffennaf 2017, cyhoeddodd Archwilydd Cyffredinol Cymru Adroddiad Budd y Cyhoedd[52] a ddaeth i'r casgliad na all y Bwrdd Iechyd ddangos bod y contractau wedi'u dyfarnu'n deg, yn dryloyw ac yn gyfreithlon, na'u bod yn rhoi gwerth am arian. Dyfarnwyd y contractau i unioni diffyg arweinyddiaeth Adnoddau Dynol yn y Bwrdd Iechyd ar ôl i Gyfarwyddwr y Gweithlu a Datblygu'r Sefydliad gael secondiad i sefydliad GIG arall ar fyr rybudd. Talwyd dros £290,000 i RKC Associates Ltd am y gwasanaeth a ddarparwyd. Yna, pan adawodd Cyfarwyddwr y Gweithlu a Datblygu'r Sefydliad ei swydd gyda'r Bwrdd Iechyd, cynhaliwyd ymarfer recriwtio ond ni lwyddodd i benodi olynydd gan fod yr ymgeiswyr ar y rhestr fer wedi tynnu'n ôl am wahanol resymau. Ni chafodd y swydd ei hysbysebu eto; ond cafodd unig gyfarwyddwr RKC Associates Ltd ar y pryd gyfweliad a chafodd gynnig y swydd ar gontract cyfnod sefydlog o flwyddyn ar gyflog blynyddol o £150,000. Canfu'r adroddiad fod y broses benodi hon yn sylfaenol anghywir, yn dangos diffyg tryloywder ac wedi'i dogfennu'n wael.

51 Archwilydd Cyffredinol Cymru. **Adolygiad caffael dilynol - Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr**, Tachwedd 2015
52 Archwilydd Cyffredinol Cymru, **Archwiliad o Berthnasoedd Cytundebol Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro ag RKC Associates Ltd a'i Berchennog**, Gorffennaf 2017

Corff cyhoeddus	Manylion
GIG Cymru	Yn 2010, dyfarnodd rhagflaenydd PCGC, Cyflenwadau Iechyd Cymru, gontract am Gynnyrch Ffres (ffrwythau a llysiau) gwerth tua £3.5 miliwn dros bedair blynedd. Comisiynodd PCGC adolygiad archwilio mewnol o'r contract gwreiddiol yn 2015, a hysbyswyd Archwilydd Cyffredinol Cymru. Roedd yr adolygiad yn tynnu sylw at nifer o ddiffygion wrth ddyfarnu'r contract hwn; diffygion trefniadol oedd y rhain gan fwyaf. Canfu'r adolygiad fod y polisi prisio a ddefnyddiwyd gan Gyflenwadau Iechyd Cymru gynt wedi achosi dryswch a bod y contract wedi'i ddyfarnu heb ddatrys hyn yn llwyr â'r cyflenwr. O ganlyniad, roedd prisio'r contract yn aneglur o adeg ei ddechrau ym mis Hydref 2010 drwy gydol oes y contract tan fis Hydref 2014. Canfu'r adolygiad hefyd nad oedd Cyflenwadau Iechyd Cymru wedi cydymffurfio â'i fframwaith reoli ei hun wrth fonitro contract 2010. Yn benodol, ni allai'r archwiliad mewnol ganfod dim tystiolaeth bod CIC wedi monitro'r prisiau a gyflwynwyd gan y cyflenwyr yn erbyn y telerau a nodwyd yn y contract. Ar ôl cael yr adolygiad, comisiynodd PCGC adolygiad archwilio mewnol manwl o gaffael yn ystod 2015-16, adolygiad o gontractau eraill â mecanweithiau prisio tebyg a darparwyd mwy o hyfforddiant rheoli contractau i staff. Er bod sgôr sicrwydd 'rhesymol' wedi'i roi, canfu'r adolygiad rai gwendidau ym meysydd cydymffurfio â pholisïau a gweithdrefnau a rheoli contractau. Roedd yr adolygiad yn gwneud argymhellion ym meysydd cymeradwyo contractau ac ymestyn contractau, gweithdrefnau i ddyfarnu contractau un tendr, gwella gweithdrefnau'n ymwneud â datgan budd, a rheoli contractau'n well drwy hyfforddiant a chodi ymwybyddiaeth.

Corff cyhoeddus	Manylion
Llywodraeth Cymru	Ym mis Chwefror 2013, dechreuodd Llywodraeth Cymru gaffael fframwaith i gymryd lle'r cytundeb gwasanaethau darparu dodrefn a chynllunio gofod a fyddai'n dod i ben ym mis Mawrth 2014. Gwerth y contract, wedi'i amcanu dros 5 mlynedd, oedd £12.5 miliwn; roedd hyn yn cynnwys amcangyfrif o wariant 3 defnyddiwr y contract, sef Llywodraeth Cymru, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Chyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru. Dim ond dau gyflenwr a gyflwynodd ymateb; un o'r rhain oedd y cyflenwr presennol. Ar ddiwedd y broses o werthuso'r tendrau, dyfarnodd Llywodraeth Cymru'r contract i'r cyflenwr presennol a hysbyswyd y ddau barti am y canlyniad. Fodd bynnag, ar ôl derbyn yr hysbysiad hwn, dywedodd y cynigydd aflwyddiannus wrth Lywodraeth Cymru ei fod yn cwestiynu dilysrwydd y penderfyniad a gofynnodd i Lywodraeth Cymru ganslo dyfarniad y contract ac ailddechrau'r ymarfer tendro. O ganlyniad i hyn, dechreuodd y cynigydd aflwyddiannus achos cyfreithiol. Yna daeth yn glir i dîm cyfreithiol mewnol Llywodraeth Cymru bod nifer o faterion arwyddocaol yn gwanhau gallu Llywodraeth Cymru i lwyddo i amddiffyn yr hawliad yn ei herbyn. O ganlyniad, awdurdododd Llywodraeth Cymru ei staff i ddechrau proses o negodi i osgoi cyfreitha ac, o ganlyniad, rhoddodd Llywodraeth Cymru setliad ariannol o £1.25 miliwn i'r cynigydd aflwyddiannus. Dros y blynyddoedd diwethaf, mae tîm archwilio mewnol Llywodraeth Cymru wedi edrych ar lawer o faterion caffael eraill ac wedi canfod bod angen gwelliannau ar draws meysydd fel rheoli contractau, caffael a rheoli contractau cyfathrebu, prosesau gwerthuso tendrau a'r broses i gaffael nwyddau a gwasanaethau â gwerth o dan £25,000. O ganlyniad i'r materion hyn, mae Llywodraeth Cymru wedi cymryd nifer o gamau i wella eu gweithdrefnau caffael mewnol, gan gynnwys: • sefydlu ffrwd waith o dan y rhaglen 'Paratoi ar gyfer y Dyfodol' i sefydlu a chanfod materion o fewn prosesau caffael Llywodraeth Cymru a sicrhau y ceir y gwerth gorau am arian; a • gosod y sylfeini i ddatblygu 'Rhaglen ar gyfer Caffael' a fydd yn cynnwys ad-drefnu Gwasanaeth Caffael Corfforaethol Llywodraeth Cymru ac yn llunio strategaeth gaffael newydd a chyfres o bolisïau a gweithdrefnau.

Wales Audit Office

24 Cathedral Road

Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

We welcome telephone calls in Welsh and English.

E-mail: info@audit.wales

Website: www.audit.wales

Swyddfa Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru

Eitem 4

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon