



WALES **AUDIT** OFFICE
SWYDDFA **ARCHWILIO** CYMRU

21 Chwefror 2013
www.wao.gov.uk

Caffael a Rheoli Gwasanaethau Ymgynghori



Caffael a Rheoli Gwasanaethau Ymgynghori

Rwyf wedi llunio'r adroddiad hwn i'w gyflwyno i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 a 2006.

Tîm astudiaeth Swyddfa Archwilio Cymru oedd Simon Howells, Phil Jones, Jackie Joyce, Jeremy Morgan a Emma Roberts o dan gyfarwyddyd Paul Dimblebee.

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

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn gwbl annibynnol ar y Cynulliad Cenedlaethol a'r Llywodraeth. Mae yntau'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus a noddir ganddi ac sy'n gysylltiedig â hithau gan gynnwys cyrff y GIG yng Nghymru. Mae ganddo hefyd y pŵer statudol i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar economi, 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 penodi archwilyddwr i gyrff llywodraeth leol yng Nghymru, yn cynnal ac yn hyrwyddo astudiaethau gwerth am arian yn y sector llywodraeth leol ac yn asesu cydymffurfiaeth â gofynion gwerth gorau o dan Raglen Gwella Cymru. Fodd bynnag, er mwyn amddiffyn sefyllfa gyfansoddiadol llywodraeth leol, nid yw'n cyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol sy'n ymwneud yn benodol â gwaith llywodraeth leol ei hun heblaw am pan fo angen gwneud yn ôl statud.

Yr Archwilydd Cyffredinol Cymru a'i staff gyda'i gilydd yw Swyddfa Archwilio Cymru. Am ragor o wybodaeth am Swyddfa Archwilio Cymru, ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol yn y cyfeiriad uchod, ffôn 02920 320500, e-bost: info@wao.gov.uk, neu gweler y wefan www.wao.gov.uk

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2013

Cewch aildefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Rhaid i chi ei aildefnyddio'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 aildefnyddio.

Cyflwynwyd yr adroddiad i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar 21 Chwefror 2013



Cynnwys

Crynodeb	6
Argymhellion	12
1 Mae'r sector cyhoeddus wedi lleihau ei wariant ar wasanaethau ymgynghori, ond ychydig o gyrff cyhoeddus sydd â strategaeth gadarn ar gyfer caffael a rheoli ymgynghorwyr	15
Mae'r sector cyhoeddus wedi lleihau ei wariant ar wasanaethau ymgynghori o amcangyfrif o £173 miliwn yn 2007-08 i £133 miliwn yn 2010-11	15
Ychydig o gyrff cyhoeddus sydd ag ymagwedd strategol tuag at gaffael a rheoli ymgynghorwyr a honno'n seiliedig ar ddata dibynadwy	21
2 Ychydig o gydweithredu sydd rhwng cyrff cyhoeddus wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori	26
Ychydig o effaith y mae cynlluniau sy'n ceisio sicrhau ymagweddau mwy cyson a chydlynol ar draws sectorau ac o'u mewn wedi'i chael hyd yn hyn	26
Mae cynllun ar y gweill i sefydlu Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol gyda'r nod o fod yn gyfrwng strategol i hwyluso arbedion wrth gaffael drwy sicrhau gwell cydweithredu ar draws pob rhan o'r sector cyhoeddus	30
3 Mae cyrff cyhoeddus yn peryglu gwerth am arian drwy fethu â dilyn arferion da wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori	32
Drwy roi arferion da ar waith wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, dylai hynny olygu bod cyrff cyhoeddus yn sicrhau gwell gwerth am arian wrth iddynt ddefnyddio ymgynghorwyr	32
Mae ansawdd y cofnodion sy'n ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori yn wael ar y cyfan	35
Nid oedd gan lawer o gyrff cyhoeddus systemau cadarn ar gyfer asesu'r angen am ymgynghorwyr a phennu eu gofynion	36

Nid yw cyrff cyhoeddus yn rhoi digon o ystyriaeth i'r opsiynau o ran adnoddau wrth gynllunio prosiectau ymgynghori	40
Mae lle i wella'r ffordd y bydd y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus yn caffael ymgynghorwyr	42
Mae'r trefniadau rheoli contract wrth gyflawni prosiectau ymgynghori'n wan mewn llawer o gyrff cyhoeddus	50
Nid yw cyrff cyhoeddus yn gwerthuso'n rheolaidd y manteision a ddaw yn sgil defnyddio ymgynghorwyr, ac ni fyddant ychwaith yn dysgu gwersi yn sgil hynny	53

Atodiadau

Atodiad 1 – Methodoleg	55
Atodiad 2 – Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol	59

Crynodeb

- 1 Gwariodd cyrff cyhoeddus yng Nghymru oddeutu £133 miliwn ar ymgynghorwyr yn 2010-11. Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio gwasanaethau ymgynghori am lawer o resymau. Os cânt eu defnyddio'n effeithiol, gall gwybodaeth, sgiliau ac adnoddau ymgynghorwyr helpu i ddarparu gwasanaethau a chynlluniau newydd yn gyflym a chydag arbenigedd. Yn ogystal, mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio ymgynghorwyr pan na fydd y gallu ganddynt i wneud gwaith yn fewnol.
 - 2 Fodd bynnag, oni fydd cyrff cyhoeddus yn rheoli gwasanaethau ymgynghori'n effeithiol, gallant fod yn ffordd ddrud o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus, ac mae'n bosibl y collir cyfleoedd i ddefnyddio sgiliau ymgynghorwyr i'r eithaf a meithrin gwybodaeth a sgiliau newydd. Mae cael gwerth am arian gan wasanaethau ymgynghori'n dibynnu ar ddiffinio a chyfiawnhau'r angen, caffael yn effeithlon, rheoli prosiectau'n effeithiol a gwerthuso'n drwyadl y manteision a geir yn eu sgil.
 - 3 Cyhoeddodd Tasglu Caffael Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi¹ Llywodraeth Cymru adroddiad ym mis Chwefror 2011 a oedd yn adolygu caffael cyhoeddus yng Nghymru.² Roedd yr adroddiad yn dweud bod gwasanaethau ymgynghori yn faes y mae sector cyhoeddus Cymru yn gwario llawer arno a'i argymhelliad oedd y dylid edrych yn fanylach ar gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, gan gynnwys ystyried y posibiladau ar gyfer cytundebau cydweithredu i Gymru gyfan.
 - 4 Mae'r adroddiad hwn yn ymchwilio i p'un a yw cyrff cyhoeddus yng Nghymru yn caffael ac yn rheoli gwasanaethau ymgynghori mewn ffordd sy'n sicrhau gwerth da am arian. Ein casgliad cyffredinol oedd, er bod cyrff cyhoeddus yng Nghymru wedi lleihau eu gwariant ar ymgynghorwyr, ni allant ddangos gwerth am arian o ran cynllunio, caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Mae sicrhau gwerth am arian yn cael ei lesteirio oherwydd diffyg ymagwedd strategol, oherwydd nad yw cyrff cyhoeddus yn cydweithredu digon, ac mewn llawer o achosion, oherwydd nad ydynt yn dilyn arferion da cydnabyddedig wrth gaffael a rheoli ymgynghorwyr.
- Mae'r sector cyhoeddus wedi lleihau ei wariant ar wasanaethau ymgynghori, ond ychydig o gyrff cyhoeddus sydd â strategaeth gadarn ar gyfer caffael a rheoli ymgynghorwyr**
- 5 **Mae'r sector cyhoeddus wedi lleihau ei wariant ar wasanaethau ymgynghori o amcangyfrif o £173 miliwn yn 2007-08 i £133 miliwn yn 2010-11.** Roedd y gwariant ar wasanaethau ymgynghori yn 2010-11 tua phedwar y cant o gyfanswm y gwariant a anfonebwyd ar nwyddau a gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus. Y categori lle y gwariwyd y swm mwyaf ar wasanaethau ymgynghori yn 2010-11 oedd y categori ymgynghorwyr eiddo ac adeiladu (£54 miliwn), ac yna ymgynghorwyr busnes a rheoli (£46 miliwn).

1 Sefydlwyd y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi ar gyfer y sector cyhoeddus drwyddo draw gan Lywodraeth Cymru yn 2010 i ddarparu fframwaith cenedlaethol ar gyfer datblygu ffyrdd o leihau costau a gwella gwasanaethau drwy effeithlonrwydd ac arloesi.

2 *Buying Smarter in Tougher Times: Conclusions and Recommendations of the Efficiency and Innovation Board Procurement Taskforce*, Chwefror 2011



- 6** Llywodraeth leol oedd y sector a oedd yn gwario fwyaf (£86 miliwn), gyda Llywodraeth Cymru yn ail (£42 miliwn) ac yna'r sector iechyd (£5.5 miliwn). Fodd bynnag, roedd gwariant Llywodraeth Cymru ar wasanaethau ymgynghori'n 16 y cant o gostau ei chyflogau. Roedd hyn yn cymharu â 3.1 y cant ar gyfartaledd gan lywodraeth leol ac 1.6 y cant gan y sector iechyd.
- 7** Erbyn 2010-11, mae cyfanswm y gwariant ar wasanaethau ymgynghori wedi lleihau £40 miliwn ers 2007-08, sef y tro diwethaf i ddata o bob rhan o sector cyhoeddus Cymru gael eu casglu a'u dadansoddi. Lleihaodd gwariant Llywodraeth Cymru ar ymgynghorwyr 19 y cant (o £52 miliwn i £42 miliwn) rhwng 2007-08 a 2010-11. Mae hyn yn rhannol oherwydd ymdrech ddygn i leihau'r gwariant ar ymgynghorwyr rheoli. Dros yr un cyfnod, gwelwyd gostyngiad o 21 y cant (£23 miliwn) yn y gwariant ar ymgynghorwyr gan y sector llywodraeth leol a gostyngiad 50 y cant (£5.5 miliwn) mewn gwariant o'r fath gan y sector iechyd hefyd.
- 8** Dim ond un agwedd ar sicrhau gwerth am arian wrth ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori yw lleihau gwariant. Er mwyn sicrhau a dangos gwerth da am arian, mae angen i gyrff cyhoeddus fabwysiadu ymagwedd strategol tuag at gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, a honno'n ymagwedd sydd wedi'i seilio ar arferion da cydnabyddedig.
- 9** **Ychydig o gyrff cyhoeddus sydd ag ymagwedd strategol tuag at gaffael a rheoli ymgynghorwyr a honno'n seiliedig ar ddata dibynadwy.** Dim ond 20 y cant o gyrff cyhoeddus a ddywedodd fod ganddynt strategaeth benodol ar gyfer caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Fod bynnag, lle'r oedd strategaethau ar gael, nid oeddent fawr mwy na chanllawiau neu bolisi ar sut i brynu gwasanaethau ymgynghori, yn hytrach nag ymagwedd strategol tuag at gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.
- 10** Ychydig o wybodaeth reoli ddibynadwy sydd gan gyrff cyhoeddus, megis ynglŷn â'r bylchau sgiliau y mae ymgynghorwyr wedi eu llenwi, ac ynglŷn â gwerthuso perfformiad ymgynghorwyr, er mwyn i hynny fod yn sail i ymagwedd strategol. Canfuwyd nifer o anawsterau wrth geisio cael gaffael ar wybodaeth reoli gywir, ddibynadwy a chyson ynglŷn â gwasanaethau ymgynghori. Mae'r data am wariant yn annibynadwy gan mwyaf hefyd. Yr unig ffynhonnell ddata gyson a oedd ar gael i ni oedd y data a gasglwyd yn ystod ymarfer gan Spikes Cavell,³ ond, oherwydd y ffordd y cesglir y data, dim ond amcangyfrif rhesymol o'r gwariant a ddarperir gan y data hyn.
- 11** Yn ogystal â'r ffaith nad yw cyrff cyhoeddus yn casglu nac yn dadansoddi data am wasanaethau ymgynghori, mae gwahanol gyrff cyhoeddus ac adrannau o fewn y cyrff hynny yn diffinio gwasanaethau ymgynghori mewn ffordd wahanol i'w gilydd. Mae hyn yn golygu bod y gwariant wedi'i godio mewn gwahanol ffyrdd gan arwain at ragor o anghysonderau o ran ansawdd a chymaroldeb gwybodaeth reoli.

³ Cwmni preifat sy'n darparu gwasanaethau dadansoddi gwariant a data ar gyfer sector cyhoeddus y Deyrnas Unedig.

Ychydig o gydweithredu sydd rhwng cyrff cyhoeddus wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori

- 12 Ychydig o effaith y mae cynlluniau sy'n ceisio sicrhau ymagweddau mwy cyson a chydlynol ar draws sectorau ac o'u mewn wedi'i chael hyd yn hyn.** Ychydig o dystiolaeth a welsom o gydweithredu rhwng cyrff cyhoeddus yng Nghymru wrth iddynt gaffael gwasanaethau ymgynghori, a chredwn fod lle i gydweithredu llawer mwy. Er bod rhai prosiectau ymgynghori o bosibl yn rhai sy'n perthyn yn benodol iawn i gyrff cyhoeddus unigol, mae llawer o rai eraill, o ran eu natur, yn rhai lle y dylid ymchwilio i'r posibiladau ar gyfer cydweithredu. Byddai hyn yn cynnwys sefyllfaoedd lle y mae cyrff cyhoeddus yn caffael yr un gwasanaethau neu wasanaethau tebyg gan yr un cyflenwr, megis ym maes rheoli'r trysorlys, ymgynghori ariannol ac ymgynghori ym maes rheoli.
- 13** Mae Gwerth Cymru yn asesu pa mor fuddiol fyddai sefydlu Gwasanaeth Cynghori ar Ddefnyddio Ymgynghorwyr a fyddai'n llwyfan ar gyfer darparu canllawiau a rhannu gwybodaeth am yr arferion gorau wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Mae Gwerth Cymru yn bwriadu lansio'r gwasanaeth ym mis Ebrill 2013.
- 14** Mae Gwasanaeth Caffael Partneriaeth Cydwasaethau'r GIG, a sefydlwyd ym mis Ebrill 2011, wedi dweud bod gwasanaethau ymgynghori tua brig y rhestr o feysydd gwariant cyffredin ac ailadroddus yn y GIG. Fodd bynnag, mae'n rhy fuan i ni ddod i gasgliadau ynglŷn ag effaith y Gwasanaeth o ran hwyluso rhagor o gydweithredu.
- 15** Er bod cydweithredu wedi bod yn un o nodweddion caffael llywodraeth leol ers nifer o flynyddoedd, nid yw consortia caffael llywodraeth leol ar hyn o bryd yn caffael gwasanaethau ymgynghori ar ran eu haelodau. Nid oes gan Bartneriaeth Caffael Gogledd Cymru fentrau penodol ar gyfer gwasanaethau ymgynghori, ond mae'n adnewyddu contract fframwaith gwasanaethau proffesiynol ar gyfer adeiladu. Mae Consortiwm Prynu Cymru (sy'n cynnwys 16 o awdurdodau lleol yn y de, y canolbarth a'r gorllewin) wedi nodi meysydd penodol lle y bydd cyrff yn gwario ar wasanaethau ymgynghori a lle y gellid cydweithredu. Fodd bynnag, mae'n sylweddoli bod angen iddo wneud rhagor i ddarbwylllo rheolwyr contractau y byddai o fudd iddynt gydweithredu.
- 16** **Mae cynllun ar y gweill i sefydlu Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol gyda'r nod o fod yn gyfrwng strategol i hwyluso arbedion wrth gaffael drwy sicrhau gwell cydweithredu ar draws pob rhan o'r sector cyhoeddus.** Ers mis Rhagfyr 2010, mae Gwerth Cymru wedi bod yn arwain ar ddatblygu achos busnes dros Wasanaeth Caffael Cenedlaethol, er mwyn cryfhau caffael cydweithredol ar draws sector cyhoeddus Cymru. Mae Gwerth Cymru wedi nodi bod gwasanaethau ymgynghori'n gategori allweddol er mwyn sicrhau arbedion posibl rhwng £1.4 miliwn a £5.6 miliwn y flwyddyn drwy gyflwyno'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ar draws y sector cyhoeddus.



Mae cyrff cyhoeddus yn peryglu gwerth am arian drwy fethu â dilyn arferion da wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori

17 Drwy roi arferion da ar waith wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, dylai cyrff cyhoeddus allu sicrhau gwell gwerth am arian o ran y defnydd o ymgynghorwyr.

Datblygwyd meini prawf archwilio gennym a seiliwyd ar arferion da cydnabyddedig y Sefydliad Siartredig Cyllid a Chyfrifyddeg Cyhoeddus (CIPFA), y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a chyn Swyddfa Masnach y Llywodraeth (OGC) i ymchwilio i'r graddau y mae cyrff cyhoeddus yn rhoi arferion da ar waith wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori a hynny ar hyd pum cam prosiect nodweddiadol:

- a** cam 1: asesu'r anghenion a phennu gofynion adnoddau;
- b** cam 2: ystyried opsiynau ar gyfer adnoddau;
- c** cam 3: tendro, dyfarnu a'r contract;
- ch** cam 4: cyflawni'r prosiect, ymrwymiad y tîm a throsglwyddo sgiliau;
- d** cam 5: gwerthuso ar ôl y contract.

18 Yn adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn 2006 am y ffordd yr oedd y llywodraeth ganolog yn defnyddio ymgynghorwyr, gwelwyd y gellid sicrhau hyd at 30 y cant o arbedion effeithlonrwydd petai adrannau'r llywodraeth ganolog yn mabwysiadu arferion da. Gan ddefnyddio'r un fethodoleg ar gyfer cyrff cyhoeddus yng Nghymru, gwelsom y gellid sicrhau mwy na £23 miliwn (18 y cant) o arbedion effeithlonrwydd petai pob corff cyhoeddus yn dilyn arferion da wrth gaffael a rheoli

gwasanaethau ymgynghori, yn enwedig wrth asesu'r anghenion a phennu'r gofynion ac ystyried dewisiadau amgen yn lle defnyddio ymgynghorwyr.

19 Mae ansawdd y cofnodion sy'n ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori yn wael ar y cyfan. Ac eithrio yn Llywodraeth Cymru, gwelsom fod cofnodion ynglŷn â chaffael a rheoli ymgynghorwyr yn wael, a'i bod yn aml yn anodd cael gaffael ar wybodaeth sylfaenol. Oherwydd bod y trefniadau rheoli cofnodion yn annigonol, cyfyngir ar y gallu i wneud penderfyniadau a rheoli prosiectau'n effeithiol. Mae hefyd yn cyfyngu ar allu cyrff cyhoeddus i ddangos eu bod yn cydymffurfio â deddfwriaeth berthnasol.

20 Nid oedd gan lawer o gyrff cyhoeddus systemau cadarn ar gyfer asesu'r angen am ymgynghorwyr a phennu eu gofynion. Cyn prynu gwasanaethau ymgynghori, dylai cyrff cyhoeddus sicrhau bod modd cyfiawnhau eu defnyddio a bod gwneud hynny'n rhesymol. Dylai cyrff cyhoeddus amlinellu hyn mewn achos busnes sy'n adlewyrchu maint, effaith a risg y prosiect. Mae'r achos busnes yn allweddol er mwyn pennu a chynnal cyfeiriad clir ar gyfer unrhyw brosiect a dylai gynnwys manylion am hyd a lled arfaethedig y prosiect, yr opsiynau ar gyfer ei gyflawni, y manteision a ragwelir, yr amseru a'r trefniadau adrodd a llywodraethu. Gwelsom mai anaml yr oedd achos busnes ar gael i ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori ac mai dim ond 17 y cant o'r prosiectau a adolygwyd gennym ar draws saith o gyrff cyhoeddus a oedd ag unrhyw fath o achos busnes yn eu ffeiliau. Lle'r oedd achosion busnes wedi'u datblygu, roedd eu hansawdd yn amrywio ac, yn aml, roedd gwybodaeth allweddol ar goll, megis amcangostau a'r manteision a ragwelid.

- 21** Dylai achosion busnes bennu'n glir beth yw gofynion manwl y prosiect, gan gynnwys y canlyniadau a'r manteision disgwylidig. Mae manyleb glir yn sicrhau bod y cleient a'r contractwr yn gwybod beth yn union sy'n ofynnol, ac mae'n ei gwneud yn haws negodi contract pris penodedig sy'n golygu bod llai o berygl i'r costau a'r amser a dreulir ar y prosiect fod yn fwy na'r disgwyl. Gwelsom fod cyrff cyhoeddus yn amlwg yn ffafrio defnyddio contractau pris penodedig, ond cyfaddefodd llawer fod adegau pan oedd rhaid defnyddio contractau amser a deunyddiau, yn enwedig pan nad oedd manyleb y prosiect yn ddigon clir.
- 22** Drwy ymgysylltu â chyflenwyr yn fuan yn ystod cam cynllunio'r prosiect, bydd corff cyhoeddus yn gallu deall yn well yr hyn y mae'n dymuno'i gael gan ymgynghorydd a bydd yn dod yn gleient mwy deallus. Dylai hyn arwain at fanylebau eglurach ac ymatebion sydd wedi'u teilwra'n well i wahoddiadau i dendro. Fodd bynnag, gwelsom mai ychydig o gyrff cyhoeddus sy'n ceisio ymgysylltu â'r farchnad ymgynghori yn ystod cam cynllunio prosiect.
- 23** **Nid yw cyrff cyhoeddus yn rhoi digon o ystyriaeth i'r opsiynau o ran adnoddau wrth gynllunio prosiectau ymgynghori.** Dylai'r achos busnes gynnwys asesiad cynhwysfawr, ond cymesur, i weld a oes dewis amgen yn lle defnyddio ymgynghorwyr. Dywedodd cyrff cyhoeddus wrthym mai'r prif sbardunau sy'n eu hysgogi i ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori oedd bod angen cael gafael ar sgiliau a gwybodaeth arbenigol a syniadau newydd ac arloesol, ac na allant ddod o hyd i staff mewnol addas i gyflawni prosiectau. Fodd bynnag, gwelsom mai dim ond saith y cant o'r prosiectau ymgynghori a archwiliwyd gennym a oedd wedi arfarnu p'un a oedd ganddynt adnoddau mewnol addas a'r posibilrwydd y gellid defnyddio'r adnoddau mewnol hynny i gyflawni'r prosiect yn hytrach na defnyddio ymgynghorwyr, er bod dros hanner y cyrff cyhoeddus a adolygwyd gennym yn dweud bod ganddynt broses ffurfiol ar gyfer gwneud hynny.
- 24** Os bydd cyrff cyhoeddus yn meddwl mai'r rheswm dros ddefnyddio ymgynghorwyr yw diffyg adnoddau mewnol a'r sgiliau priodol i gyflawni prosiectau, dylent nodi'r bylchau sgiliau a bwydo'r wybodaeth honno i gynlluniau tymor canol a thymor hir ar gyfer eu gweithlu, er mwyn lleihau eu dibyniaeth ar ymgynghorwyr yn y dyfodol. Fodd bynnag ychydig o dystiolaeth a welsom fod cyrff cyhoeddus yn dadansoddi'r gwaith y bydd ymgynghorwyr yn ei wneud er mwyn defnyddio'r wybodaeth honno wrth gynllunio'u gweithlu.
- 25** **Mae lle i wella'r ffordd y bydd y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus yn caffael ymgynghorwyr.** Ar y cyfan, bydd cyrff cyhoeddus yn cydymffurfio â rheolau ac egwyddorion caffael yr Undeb Ewropeaidd ac â'u rheolau sefydlog a'u polisïau mewnol wrth brynu gwasanaethau ymgynghori. Fodd bynnag, gwelsom nifer o eithriadau nodedig:
- a** wrth brynu gwasanaethau ymgynghori is eu gwerth, ond sydd weithiau'n uchel o ran risg neu o ran eu pwysigrwydd, bydd y gwaith yn aml yn cael ei wneud gan bobl nad ydynt wedi cael unrhyw hyfforddiant o gwbl ym maes caffael;
 - b** nid yw'r prynu'n cydymffurfio â chanllawiau mewnol nac â deddfwriaeth caffael;
 - c** gwelwyd diffygion o ran tendro cystadleuol, er enghraifft, drwy osod tendr heb gystadleuaeth;
 - ch** mae uwch reolwyr wedi anwybyddu'r canllawiau caffael mewnol.



- 26** Gwelsom fod cytundebau fframwaith yn cael eu defnyddio'n dda mewn rhai achosion, sydd gan amlaf yn arwain at brisiau is, a phrynwyd bron draean o'r gwasanaethau ymgynghori fel hyn. Roedd y cytundebau fframwaith a oedd ar waith wedi'u sefydlu'n bennaf gan Wasanaeth Caffael y Llywodraeth,⁴ a rhai wedi'u datblygu gan gonsortia prynu Cymru a chyrrff cyhoeddus unigol. Fodd bynnag, roedd bron chwedeg y cant o'r contractau a brynwyd drwy gytundeb fframwaith wedi'u dyfarnu'n uniongyrchol i gyflenwyr a oedd yn rhan o'r fframwaith, heb unrhyw gystadleuaeth rhyngddynt o gwbl. Oherwydd diffyg cystadleuaeth o fewn fframweithiau, mae cyrrff cyhoeddus yn agored i rai o'r peryglon sy'n gysylltiedig â thendro heb gystadleuaeth - sef colli'r manteision a ddaw yn sgil y cystadlu, gwell prisiau ac ystod ehangach o syniadau ar gyfer cyflawni prosiect.
- 27** **Mae'r trefniadau rheoli contract wrth gyflawni prosiectau ymgynghori'n wan mewn llawer o gyrff cyhoeddus.** Ar ôl contractio ymgynghorwyr, mae angen i gyrff cyhoeddus eu rheoli'n effeithiol er mwyn sicrhau bod y manteision a fwriadwyd yn cael eu cyflawni'n briodol o ran amser, cost ac ansawdd. Gwelsom fod safon rheoli contractau'n amrywio, ac mai ychydig o gyrff cyhoeddus sy'n hyfforddi eu staff er mwyn sicrhau bod ganddynt y sgiliau a'r gallu i reoli contractau'n effeithiol.
- 28** Dylid disgrifio'r trefniadau rheoli perfformiad a'r gofynion o ran gwybodaeth reoli yn yr achos busnes a'u pennu yn y contract. Fodd bynnag, gwelsom mai dim ond 14 y cant o'r contractau ymgynghori a oedd wedi cofnodi gwybodaeth a oedd yn berthnasol i berfformiad yr ymgynghorydd wrth iddo gyflawni'r contract, ac mai ychydig o gyrff cyhoeddus a oedd wedi datblygu canllawiau ar gyfer rheolwyr contractau ynglŷn â sut i werthuso perfformiad ymgynghorwyr.
- Gwelsom fod monitro a gwerthuso contractau, os caiff ei wneud o gwbl, yn tueddu i ddigwydd ar hap ac yn anffurfiol, a'i fod wedi'i seilio'n bennaf ar ganfyddiadau ynglŷn â pherfformiad y cyflenwr.
- 29** Un o'r manteision sy'n deillio o ddefnyddio gwasanaethau ymgynghorwyr yw'r potensial i drosglwyddo sgiliau'r ymgynghorwyr i staff y sefydliad ei hun wrth i brosiect gael ei gyflawni. Mae trosglwyddo sgiliau'n effeithiol yn cryfhau'r sylfaen sgiliau mewnol a gallai olygu na fyddai'n rhaid dibynnu gymaint yn y dyfodol ar wasanaethau ymgynghori sydd o bosibl yn fwy costus. Fodd bynnag, ychydig o dystiolaeth a welsom fod cyrrff cyhoeddus yn cynllunio'n rheolaidd ar gyfer trosglwyddo sgiliau, ac nid oedd unrhyw un o fanylebau'r contractau a archwiliwyd gennym yn dweud sut y dylid trosglwyddo'r sgiliau hynny. Dim ond un o'r 93 prosiect a adolygwyd gennym a oedd wedi arfarnu p'un a oedd unrhyw sgiliau wedi'u trosglwyddo o'r ymgynghorwyr i staff y corff cyhoeddus wedi i'r prosiect gael ei gwblhau.
- 30** **Ni fydd cyrrff cyhoeddus yn gwerthuso'n rheolaidd y manteision a ddaw yn sgil defnyddio ymgynghorwyr, ac ni fyddant ychwaith yn dysgu gwersi yn sgil hynny.** Dylai cyrrff cyhoeddus werthuso prosiectau ymgynghori ar ôl eu cwblhau i ddangos y gwerth am arian a gafwyd yn sgil gwaith yr ymgynghorwyr, a dysgu'r gwersi yn sgil y prosiectau sydd wedi'u cwblhau. Fodd bynnag, ychydig o gyrff cyhoeddus a oedd yn gwneud unrhyw fath o werthuso ar ôl cwblhau'r prosiect pan fyddai contractau gwasanaethau ymgynghori'n dod i ben. Dim ond un o'r contractau ymgynghori a archwiliwyd gennym a oedd wedi gwneud hyn. Hyd yn oed os oedd cyrrff cyhoeddus wedi datblygu prosesau gwerthuso ffurfiol, y duedd oedd iddynt beidio â chael eu rhoi ar waith.

⁴ Un o asiantaethau gweithredol Swyddfa'r Cabinet, a'i blaenoriaeth gyffredinol yw sicrhau arbedion wrth gaffael i'r Sector Cyhoeddus drwyddo draw yn y Deyrnas Unedig, ac yn benodol i wneud gwaith caffael canolog ar ran Adrannau'r Llywodraeth Ganolog.

Argymhellion

Gwybodaeth reoli

1 Mae ansawdd y wybodaeth reoli sy'n ategu'r broses o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori'n wael. Nid yw cyrff cyhoeddus yn casglu data dibynadwy am wariant mewn ffordd gyson ac maent yn dibynnu ar gyflenwyr allanol i roi gwybodaeth ystyrlon am wariant iddynt. Mae ansawdd gwybodaeth reoli am gaffael, cyflawni contractau a pherfformiad ymgynghorwyr yn wael hefyd ac nid yw fawr o werth o ran bod yn sail i benderfyniadau prynu neu helpu i reoli contractau'n effeithiol.

Argymhellwn:

- a **bod cyrff cyhoeddus yng Nghymru, yn unigol ac ar y cyd, yn ceisio gwella ansawdd, amseroldeb a chysondeb y wybodaeth y maent yn ei chasglu i ategu'r gwaith o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori;**
 - b **dylai Gwerth Cymru neu'r Gwasanaeth Cynghori ar Ddefnyddio Ymgynghorwyr (ar ôl ei sefydlu) helpu cyrff cyhoeddus drwy nodi a rhannu arferion da, a thrwy sefydlu cronfa ddata ganolog o wybodaeth am ymgynghorwyr a fyddai o fudd i bob corff cyhoeddus.**
- 2 Mae sicrhau bod gwybodaeth reoli o safon, sy'n gyson ac yn gymaradwy ar gael yn cael ei lesteirio am fod cyrff cyhoeddus yn diffinio gwasanaethau ymgynghori mewn gwahanol ffyrdd. **Argymhellwn y dylai Gwerth Cymru annog cyrff cyhoeddus i gytuno ar ddiffiniad cyffredin o wasanaethau ymgynghori a'i fabwysiadu, a chysoni'r ffordd y maent yn categorio ac yn codio gwasanaethau ymgynghori yn eu systemau ariannol a'u cronfeydd data ar gyfer caffael.**

Cydweithredu

3 Mae Llywodraeth Cymru yn ystyried datblygu Gwasanaeth Cynghori ar Ddefnyddio Ymgynghorwyr i roi cyngor i gyrff ynglŷn â chaffael a rheoli ymgynghorwyr. **Argymhellwn, wrth ddatblygu Gwasanaeth Cynghori ar Ddefnyddio Ymgynghorwyr, y dylai Llywodraeth Cymru ystyried argymhellion yr adroddiad hwn ac arferion da cydnabyddedig, megis y Rhaglen Gynghori ar Ymgynghori, Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a Phecyn Archwilio Contractau CIPFA.**

Hunanasesu

4 Dylai cyrff cyhoeddus geisio gwella'u perfformiad yn barhaus a sicrhau gwell gwerth am arian wrth gaffael a rheoli ymgynghorwyr. Mae'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi datblygu Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori, sy'n cynnwys methodoleg i alluogi cyrff cyhoeddus i ddadansoddi eu perfformiad wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori mewn pum cam allweddol, ac mae'n nodi'r prif feysydd lle mae angen gwella'u hymddygiad a'u prosesau er mwyn sicrhau gwell gwerth am arian gan ymgynghorwyr. **Argymhellwn y dylai Gwerth Cymru annog cyrff cyhoeddus i ddefnyddio Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol bob blwyddyn, i ddadansoddi eu perfformiad wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, ac i ganfod arbedion effeithlonrwydd posibl drwy wella'u perfformiad. Dylai Gwerth Cymru gydlynu'r ymarfer hunanasesu, gwerthuso'r canlyniadau ar lefel sector ac ar lefel Cymru gyfan, a chyfleu negeseuon allweddol y gwerthusiad i gyrff cyhoeddus.**



Rheoli cofnodion

- 5 Mae ansawdd y cofnodion sy'n ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori yn wael ar y cyfan yn y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus. Dylai cyrff cyhoeddus gadw cofnodion priodol i ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori, fel sylfaen dystiolaeth i'w helpu i wneud penderfyniadau a rheoli prosiectau'n effeithiol. Mae cadw cofnodion yn briodol hefyd yn hwyluso trefniadau archwilio ac arolygu, ac yn darparu tystiolaeth bod y sefydliad wedi cydymffurfio â deddfwriaeth berthnasol. **Argymhellwn y dylai cyrff cyhoeddus reoli'r wybodaeth sy'n ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori'n well, gan ddilyn esiampl Llywodraeth Cymru, lle y bydd cofnodion ar gyfer pob cam o brosiect, boed hynny ar bapur neu'n electronig, yn cael eu cadw gyda'i gilydd.**

Achosion busnes a gwerthuso'r opsiynau

- 6 Cyn prynu gwasanaethau ymgynghori, dylai cyrff cyhoeddus sicrhau bod modd cyfiawnhau eu defnyddio a'i bod yn rhesymol gwneud hynny. Dylai cyrff cyhoeddus egluro hyn mewn achos busnes sy'n adlewyrchu maint, effaith a risg y prosiect. Mae'r achos busnes yn allweddol er mwyn pennu a chynnal cyfeiriad clir ar gyfer unrhyw brosiect a dylai gynnwys manylion am hyd a lled arfaethedig y prosiect, yr opsiynau ar gyfer ei gyflawni, y manteision a ragwelir, yr amseru a'r trefniadau ar gyfer adroddiadau a llywodraethu. Gwelsom mai ychydig o brosiectau gwasanaethau ymgynghori a oedd ag achos busnes wedi'i ddogfennu'n llawn i'w hategu. Lle mae achosion busnes wedi'u datblygu, maent yn amrywio o ran eu hansawdd. **Argymhellwn y dylai cyrff cyhoeddus ddatblygu templed ar gyfer achos busnes, ynghyd â chanllawiau cysylltiedig, i'w defnyddio ar gyfer pob prosiect gwasanaethau ymgynghori. Dylai'r**

templed ei gwneud yn ofynnol iddynt roi sylw i bob ffactor hanfodol y mae angen i gyrff cyhoeddus eu hystyried wrth brynu gwasanaethau ymgynghori. Dylai'r canlynol fod yn ofynnol:

- a pennu'n fuan pa wasanaeth yn union sydd ei angen, y canlyniadau a ddymunir a'r costau tebygol, er mwyn darparu sylfaen gadarn ar gyfer cymeradwyo prosiect ac ar gyfer rheoli a gwerthuso'r contract wedyn, ac er mwyn hwyluso cytundeb ynglŷn â chontractau pris penodedig;
- b gwerthuso dewisiadau amgen yn hytrach na defnyddio ymgynghorwyr, gan gynnwys defnyddio staff mewnol, a chofnodi p'un a oes angen defnyddio ymgynghorwyr oherwydd na all staff mewnol wneud y gwaith neu oherwydd bod ymgynghorwyr yn debygol o gynnig gwell gwerth am arian;
- c ymgysylltu'n fuan â'r farchnad ymgynghori i ymchwilio i ystod o ymagweddau a dulliau contractio posibl, ac annog ymatebion mwy arloesol sydd wedi'u teilwra'n fwy penodol i gyd-fynd â gofynion y corff cyhoeddus;
- ch ystyried yn fuan y potensial ar gyfer trosglwyddo sgiliau, a sut mae gwneud hynny.

Cynllunio'r gweithlu

- 7 Bydd ymgynghorwyr yn aml yn cael eu defnyddio oherwydd nad yw'r sgiliau angenrheidiol ar gael o fewn y cyrff cyhoeddus eu hunain. Dylai cyrff cyhoeddus fod yn rhestru'r bylchau sgiliau sy'n cael eu llenwi gan ymgynghorwyr a bwydo'r rheini i gynlluniau tymor canol a thymor hir ar gyfer

y gweithlu, er mwyn lleihau eu dibyniaeth yn y dyfodol ar wasanaethau ymgynghori allanol, ond ychydig o dystiolaeth sydd bod hyn yn digwydd. **Argymhellwn y dylai cyrff cyhoeddus ddadansoddi sut maent wedi defnyddio ymgynghorwyr yn y gorffennol, a'r galw a fydd amdanynt yn y dyfodol, a dylent gynnwys y dadansoddiad hwn yn eu cynlluniau ar gyfer y gweithlu.**

Caffael

8 Mae dewis cyflenwr i ddarparu'r gwasanaeth priodol am y pris cywir ac o'r safon briodol fel rheol yn golygu bod gofyn cynnal proses gaffael gystadleuol. Mae lle i wella sut y bydd cyrff cyhoeddus yn caffael gwasanaethau ymgynghori er mwyn sicrhau gwerth am arian a'u bod yn cydymffurfio â gofynion cyfreithiol. **Argymhellwn y dylai cyrff cyhoeddus:**

- a** dynhau'r rheolaeth dros osod tendrau heb gystadleuaeth drwy, er enghraifft, ei gwneud yn ofynnol i uwch reolwyr gymeradwyo proses o'r fath;
- b** hyfforddi'r holl staff sy'n gyfrifol am brynu nwyddau a gwasanaethau ynglŷn ag elfennau sylfaenol rheoliadau caffael ac ynglŷn â'r canllawiau mewnol a'r rheolau sefydlog perthnasol;
- c** sicrhau bod timau uwch reoli'n ymwybodol o ganllawiau caffael mewnol a rheolau sefydlog;
- ch** lle y bo hynny'n briodol, cynnal mân gystadlaethau wrth gaffael o fewn trefniadau fframweithiau;
- d** lle y bo'n briodol, defnyddio contractau sy'n seiliedig ar gymhellion.

Rheoli a gwerthuso contractau

9 Mae angen rheoli ymgynghorwyr yn ofalus ac yn effeithiol er mwyn i brosiectau ymgynghori sicrhau'r canlyniadau a'r manteision y bwriadwyd iddynt eu cyflawni. Fodd bynnag, ychydig o gyrff cyhoeddus sy'n hyfforddi eu staff i reoli contractau, sy'n golygu bod cyrff cyhoeddus yn wynebu'r risg na fydd prosiectau ymgynghori'n sicrhau gwerth am arian. Ychydig o dystiolaeth a welsom hefyd o reoli perfformiad yn effeithiol wrth gyflawni contractau, nac o werthuso perfformiad a'r gwersi a ddysgwyd wrth eu cwblhau.

Argymhellwn:

- a** y dylai Llywodraeth Cymru, drwy raglen Gwerth Cymru, hyrwyddo ac annog defnyddio'i chwrs hyfforddi ar reoli contractau ar draws y sector cyhoeddus;
- b** y dylai cyrff cyhoeddus ddarparu hyfforddiant rheoli contractau i wella sgiliau masnachol staff sy'n gyfrifol am reoli contractau gwasanaethau ymgynghori, a cheisio'u gwella;
- c** y dylai cyrff cyhoeddus werthuso'r manteision a sicrhawyd drwy brosiectau a gwblhawyd, gan ddefnyddio meini prawf arferion gorau, megis yr Adolygiadau o Berfformiad Ymgynghori a ddatblygwyd gan y Rhaglen Gwerth Ymgynghori, a chan roi sylw i bob un o gamau cynllunio'r contract a'r broses reoli.



Rhan 1 - Mae'r sector cyhoeddus wedi lleihau ei wariant ar wasanaethau ymgynghori, ond ychydig o gyrff cyhoeddus sydd â strategaeth gadarn ar gyfer caffael a rheoli ymgynghorwyr

Mae'r sector cyhoeddus wedi lleihau ei wariant ar wasanaethau ymgynghori o amcangyfrif o £173 miliwn yn 2007-08 i £133 miliwn yn 2010-11

- 1.1** Bydd ymgynghorwyr allanol yn darparu ystod o wasanaethau i gyrff cyhoeddus. O'u defnyddio'n effeithiol, gall ymgynghorwyr ddarparu gwybodaeth arbenigol, arbenigedd a gallu'n gyflym ac yn annibynnol, fel rheol ar gyfer prosiectau tymor byr sydd wedi'u diffinio. Ar wasanaethau ymgynghori (**Blwch 1**) y gwerir swm mawr o wariant dewisol drwy'r sector cyhoeddus yng Nghymru.
- 1.2** Nid yw gwybodaeth am wario ar wasanaethau ymgynghori'n cael ei chasglu na'i monitro'n rheolaidd gan holl gyrff cyhoeddus Cymru, a phan fydd hynny'n digwydd, nid yw'n cael ei wneud mewn ffordd gyson. Fel rhan o strategaeth Gwerth Cymru i hyrwyddo arbedion effeithlonrwydd wrth gaffael nwyddau a gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus, ymrwymwyd Spikes Cavell gan Lywodraeth Cymru i gasglu a dadansoddi data am wariant gan gyrff cyhoeddus yng nghyswllt caffael yr holl nwyddau a'r gwasanaethau yn 2007-08, ac eto yn 2010-11 (**Blwch 2**).

Blwch 1 – Beth yw gwasanaethau ymgynghori?

Gwaith ymgynghori yw gwaith sy'n cael ei osod ar gontract i gyflenwr allanol. Gwaith sy'n seiliedig ar brosiectau yw hwn, y tu allan i 'fusnes fel rheol' cleient, a lle bydd pen draw clir i gyfraniad y cyflenwr. Cyfrifoldeb y cleient yn bennaf yw'r canlyniad terfynol, neu'r gwasanaeth parhaus. Bydd gwasanaethau ymgynghori fel rheol yn cynnwys:

- ariannu;
- adnoddau dynol, hyfforddiant ac addysg;
- gwybodaeth a thechnoleg cyfathrebu a systemau gwybodaeth;
- ymgynghori ym maes rheoli (strategaeth, rheoli prosiectau a rhaglenni);
- marchnata a chyfathrebu;
- eiddo ac adeiladu;
- gwasanaethau technegol.

Mae gwasanaethau ymgynghori'n wahanol i wasanaethau sy'n cael eu rhoi allan ar gontract sydd rheini yn eu hanfod wedi'u diffinio'n glir ac yn wasanaethau rheolaidd gan gyflenwr am gyfnod penodedig (e.e. darparu gwasanaethau Technoleg Gwybodaeth a Chyfathrebu).

Mae gwasanaethau ymgynghori'n wahanol hefyd i drefniadau cyflenwi staff/trefniadau dros dro, sef gwasanaethau sydd o fewn maes busnes arferol sefydliad ond lle nad oes digon o staff ar gael i wneud gwaith (megis gweithwyr cymdeithasol a gyflogir drwy asiantaeth recriwtio).

Ffynhonnell: Swyddfa'r Cabinet a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Daw'r categorïau o'r Arolwg o Wariant ar Gaffael yn y Sector Cyhoeddus gan Swyddfa Masnach y Llywodraeth.

Blwch 2 – Casglu data gan Spikes Cavell

Cwmni preifat yw Spikes Cavell sy'n darparu gwasanaethau dadansoddi data ynglŷn â gwariant a chontractau yn sector cyhoeddus y Deyrnas Unedig. Yn 2008, comisiynwyd Spikes Cavell gan Lywodraeth Cymru i gynnal ymarfer glanhau a dadansoddi data gwariant 22 awdurdod lleol Cymru a'i gwariant hi ei hun yn 2007-08. Cynhaliwyd yr ymarfer ar wariant unwaith eto yn 2010-11, gan gynnwys hefyd y Comisiwn Coedwigaeth, Awdurdod Tân ac Achub De Cymru ac Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru.

Proses allweddol yng ngwaith Spikes Cavell oedd glanhau'r data a ddarparwyd gan gyrrff cyhoeddus. Roedd hyn yn golygu safoni'r data, dileu cofnodion dyblyg a chanfod a chywiro gwallau.

- 1.3** Ar sail ein dadansoddiad o ddata Spikes Cavell, a dadansoddiad ychwanegol ar ddata cyrrff cyhoeddus nad oeddent wedi'u cynnwys yn ymarfer Spikes Cavell (Ffigur 1)⁵ rydym yn amcangyfrif bod y 32 corff cyhoeddus dan sylw yn 2010-11 rhyngddynt wedi gwario £133 miliwn ar wasanaethau ymgynghori.

Roedd hyn yn bedwar y cant o'r holl wariant ar nwyddau a gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus. Y categori lle y gwariwyd y swm mwyaf oedd ar ymgynghorwyr adeiladu (£54 miliwn) ac yna ar ymgynghorwyr busnes a rheoli (£46 miliwn) (Ffigur 2).

- 1.4** Yn 2007-08, sef y flwyddyn gyntaf pan gasglwyd gwybodaeth am wariant gan Spikes Cavell, gwariodd y 32 corff cyhoeddus amcangyfrif o £173 miliwn⁶ ar wasanaethau ymgynghori,⁷ sef chwech y cant o gyfanswm y gwariant ar nwyddau a gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus. Dros y tair blynedd hyd at 2010-11, gwelwyd gostyngiad yn y gwariant ar wasanaethau ymgynghori, sef oddeutu £30 miliwn (23 y cant). Dros yr un cyfnod, gostyngodd cyfanswm y gwariant ar nwyddau a gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus wyth y cant.

Ffigur 1 - Ffynonellau data ar gyfer dadansoddi'r gwariant ar wasanaethau ymgynghori

Sector	Nifer y cyrrff cyhoeddus	2007-08	2010-11
Llywodraeth Cymru	1	Spikes Cavell	Spikes Cavell
Llywodraeth Leol	22	Spikes Cavell	Spikes Cavell
Iechyd	9	Datganiadau Ariannol y GIG	Datganiadau Ariannol y GIG

⁵ Er mwyn galluogi cymhariaeth ystyrlon dros amser, ni chynhwyswyd yn ein dadansoddiad y tri chorff cyhoeddus arall a gafodd eu cynnwys yn ymarfer data Spikes Cavell yn 2010-11, ond nid ar gyfer 2007-08 - y Comisiwn Coedwigaeth, Awdurdod Tân ac Achub De Cymru ac Awdurdod Tân ac Achub Gorllewin Cymru. Roedd cyfanswm gwariant y tri chorff hyn ar wasanaethau ymgynghori yn 2010-11 yn £0.7 miliwn.

Ni chynhwyswyd ychwaith saith corff cyhoeddus arall (Comisiwn y Cynulliad, Awdurdod Parc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog, Cyngor Cefn Gwlad Cymru, Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru, Amgueddfeydd ac Oriolau Cenedlaethol Cymru, Awdurdod Parc Cenedlaethol Arfordir Sir Benfro ac Awdurdod Heddlu De Cymru) nad oeddent yn rhan o ymarfer Spikes Cavell ond a roddodd amcangyfrif i ni o'u gwariant ar wasanaethau ymgynghori ar gyfer 2010-11, sef cyfanswm o £1.48 miliwn.

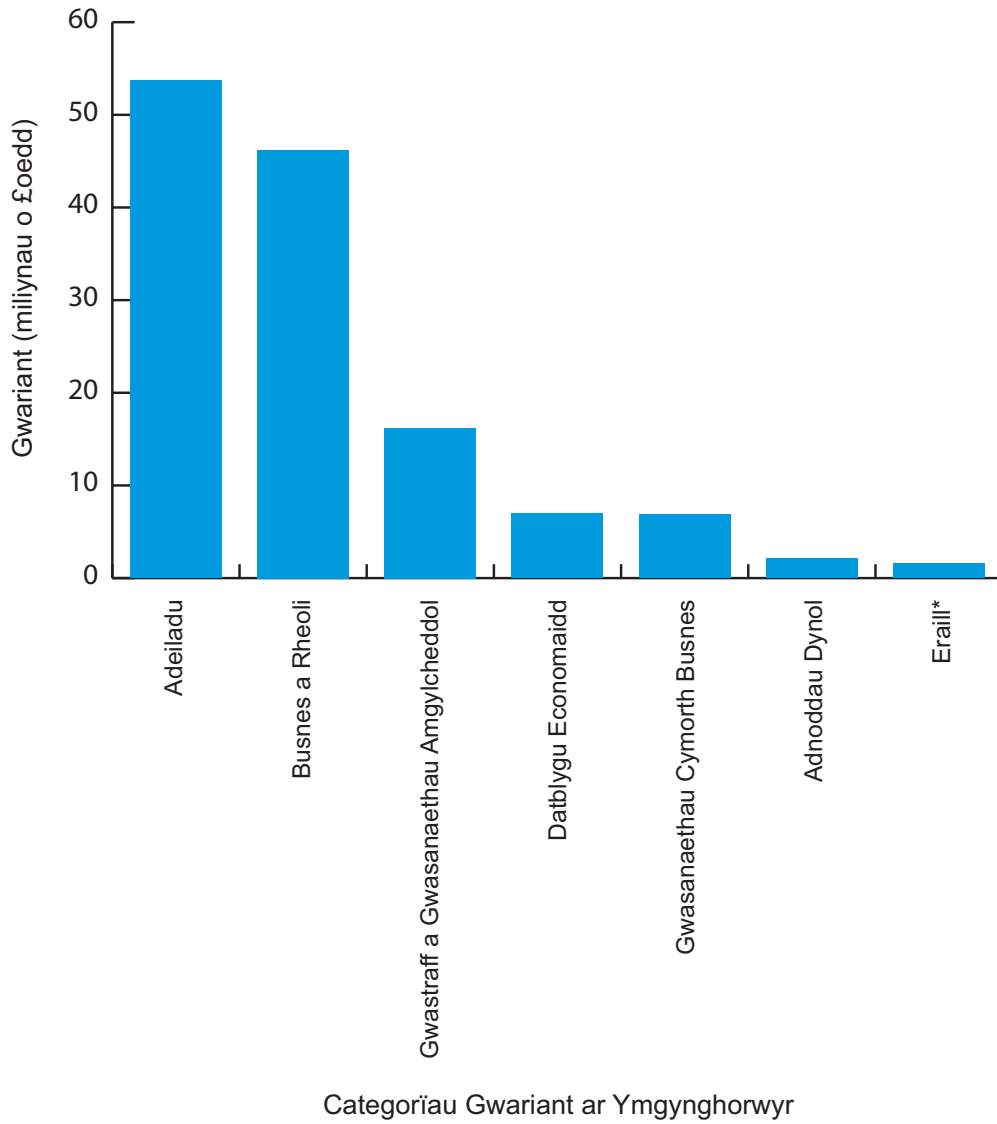
Nid oedd modd i bedwar corff cyhoeddus (Cyngor Celfyddydau Cymru, Awdurdod Heddlu Dyfed-Powys, Awdurdod Parc Cenedlaethol Eryri a Chyngor Chwaraeon Cymru) ddarparu unrhyw ddata ar wariant ar wasanaethau ymgynghori.

⁶ Mae'r ffigur hwn yn wahanol i'r amcanwariant, sef £224 miliwn ar wasanaethau ymgynghori ar gyfer 2007-08 a gyhoeddwyd yn *Buying Smarter in Tougher Times*. Roedd Llywodraeth Cymru wedi cynnwys £51 miliwn ar gyfer gwasanaethau TGCh a brynir o'r tu allan, nad ydynt yn wasanaethau ymgynghori, yn ei hamcangyfrifon.

⁷ Tynnwyd y data am wariant cyrrff iechyd yn 2007-08 ac yn 2010-11 o ddatganiadau ariannol y GIG gan 22 Bwrdd Iechyd Lleol ac wyth o Ymddiriedolaethau'r GIG.



Ffigur 2 - Gwariant ar wasanaethau ymgynghori gan gyrrff cyhoeddus yn 2010-11

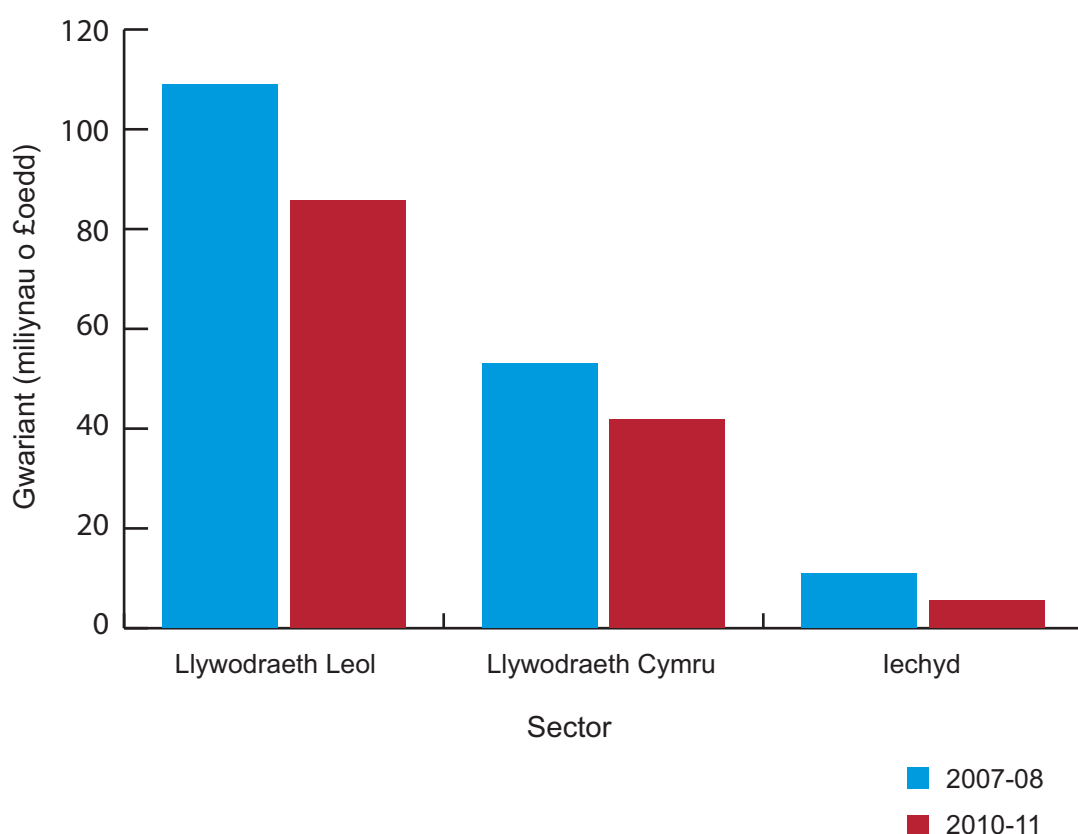


* Rheoli trafnidiaeth; TGCh; gofal a gwasanaethau cymdeithasol; a labordy
 Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata Spikes Cavell

1.5 Roedd y gwariant ar wasanaethau ymgynghori yn 2010-11 yn cynnwys taliadau i 1,129 o gyflenwyr. Nid oeddem yn gallu cadarnhau cyfanswm nifer y contractau ymgynghori oherwydd ni fydd cyrff cyhoeddus yn casglu'r wybodaeth hon yn rheolaidd. Fodd bynnag, gwelsom y gall y gwariant ar wasanaethau ymgynghori gynnwys nifer o gontractau mawr. Er enghraifft, o'r £4.5 miliwn a wariwyd gan Gyngor Caerdydd ar wasanaethau ymgynghori yn 2010-11, roedd oddeutu £1 miliwn o'r swm hwn wedi'i wario ar ei raglen trawsnewid.

1.6 Yn 2010-11, llywodraeth leol oedd y sector a oedd yn gwario'r swm mwyaf ar wasanaethau ymgynghori (£86 miliwn). Roedd Llywodraeth Cymru yn gwario ychydig yn llai na hanner y swm hwnnw (£42 miliwn). Mae'r gwario gan y sector iechedd wedi bod yn llai nag mewn sectorau eraill, ac yn 2010-11, gwariodd £5.5 miliwn ar wasanaethau ymgynghori (Ffigur 3).

Ffigur 3 - Gwariant ar wasanaethau ymgynghori fesul sector yn 2007-08 ac yn 2010-11



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata Spikes Cavell a Datganiadau Ariannol y GIG



1.7 Er mwyn cael dull o fesur i ba raddau y bydd gwahanol gyrrff cyhoeddus yn defnyddio gwasanaethau ymgynghori, cyfrifwyd cost gwasanaethau ymgynghori fel canran o gyfanswm costau'r cyflogau⁸ yn 2010-11 (**Ffigur 4**). Roedd hyn yn dangos bod gwariant Llywodraeth Cymru ar wasanaethau ymgynghori yn 16 y cant o gostau ei chyflogau. Roedd hyn yn cymharu â 3.1 y cant ar gyfartaledd gan lywodraeth leol ac 1.6 y cant gan ieuchyd. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym nad yw ei ffigur yn golygu ei bod yn dibynnu ar wasanaethau ymgynghori i gynnal niferoedd cyffredinol y staff a'i gweithgarwch rheolaidd. Yn hytrach, gwariant yw hwn ar adnoddau nad yw'n eu defnyddio i raddau sylweddol, a hynny er mwyn cynnig arbenigedd i helpu rhaglenni a phrosiectau penodol. Mae Llywodraeth Cymru yn meddwl y bydd galw o hyd am sgiliau arbenigol am gyfnod penodol, a gwybodaeth na all ond ymgynghorwyr yn aml eu darparu, er enghraifft i gefnogi rhoi meddalwedd busnes a rheolaeth ariannol neu ei raglen adeiladu ffordd.

Mae Llywodraeth Cymru wedi lleihau ei gwariant ar wasanaethau ymgynghori 19 y cant dros dair blynedd hyd at 2010-11

1.8 Mae Llywodraeth Cymru wedi lleihau ei gwariant ar wasanaethau ymgynghori 19 y cant dros y tair blynedd diwethaf, sef o £52 miliwn yn 2007-08 i £42 miliwn yn 2010-11. Mae hyn yn ostyngiad o 22 y cant i 16 y cant yn y swm a wariwyd ar wasanaethau ymgynghori fel canran o gyfanswm costau ei chyflogau.

1.9 Sefydlodd Llywodraeth Cymru ei rhaglen *Llwyddo â Llai* ym mis Chwefror 2010 (**Blwch 3**) a oedd yn dweud bod gwariant ar ymgynghori (yn enwedig ar ymgynghori ym maes rheoli⁹) yn faes targed ar gyfer rhyddhau arbedion. Mewn papur gan Wasanaeth Caffael Corfforaethol Llywodraeth Cymru i Fwrdd Cyflawni a Pherfformio Strategol Llywodraeth Cymru ym mis Gorffennaf 2011 soniwyd am y cynnydd diweddaraf o ran gwaith i leihau'r gwariant ar ymgynghori ym maes rheoli. Yn y papur, wrth grynhoi, dywedwyd bod y gwariant ar ymgynghori ym maes rheoli wedi gostwng o £10.8 miliwn yn 2009-10 i £4.2 miliwn yn 2010-11, a hynny'n bennaf drwy ddefnyddio'r staff a oedd ar gael yn hytrach na phrynu ymgynghorwyr allanol.¹⁰ Nid yw meysydd eraill gwasanaethau ymgynghori wedi'u targedu na'u dadansoddi yn yr un ffordd.

Blwch 3 – Rhaglen *Llwyddo â Llai* Llywodraeth Cymru

Sefydlodd Llywodraeth Cymru'r rhaglen *Llwyddo â Llai* ym mis Chwefror 2010, gyda'r nod o ymgysylltu â staff i ganfod ffyrdd o leihau costau cynnal Llywodraeth Cymru. Y nod oedd gostwng cyllideb ei gwasanaethau canolog £77 miliwn mewn termau real rhwng 2010-11 a 2013-14. Mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif bod y rhaglen wedi arbed oddeutu £14 miliwn hyd at ddiwedd Mai 2011, er nad yw'r amcangyfrif hwn wedi'i ddilysu'n annibynnol.

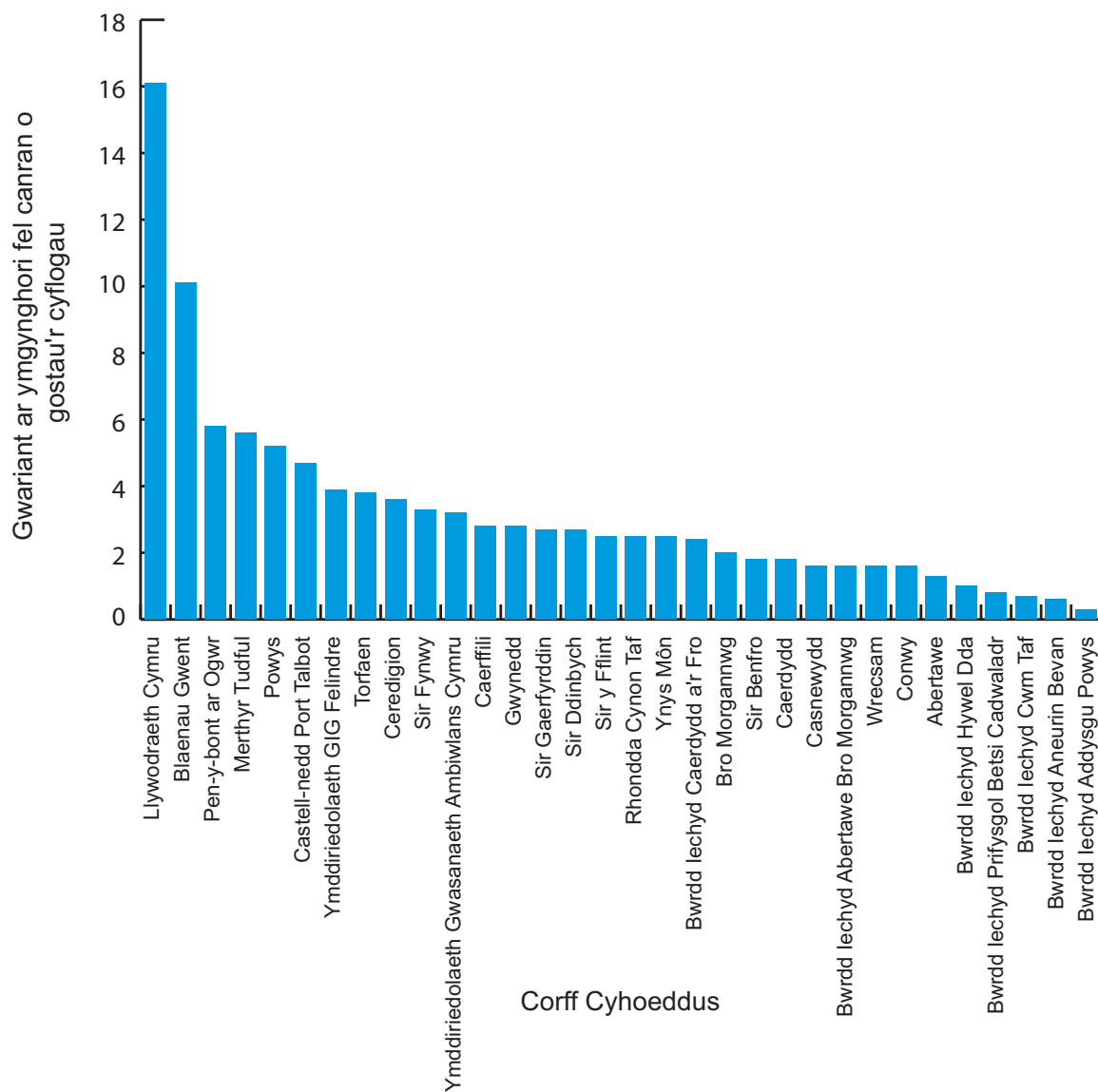
Ffynhonnell: Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011, Swyddfa Archwilio Cymru

⁸ Mae 'cost cyflog' yn cynnwys cyflog gros; goramser; lwfansau recriwtio a chadw; lwfansau am swyddfa breifat; ac unrhyw lwfans arall, i'r graddau ei bod yn cael ei threthu yn y Deyrnas Unedig.

⁹ Diffiniad Cymdeithas yr Ymgynghorwyr Rheoli o ymgynghori ym maes rheoli yw creu gwerth i sefydliadau, drwy wella perfformiad, a hynny drwy gynnal cyngor gwrthrychol a rhoi atebion busnes ar waith.

¹⁰ *Reducing Consultancy Spend across Welsh Government, Gorffennaf 2011*

Ffigur 4 - Gwariant 2010-11 ar wasanaethau ymgynghori fel canran o gyfanswm costau cyflogau



Nodyn: Dim ond i staff gweinyddol, clericio, cynnal a chadw a gweithfeydd y mae costau cyflogau ar gyfer cyrff iechyd yn berthnasol; nid ydynt yn cynnwys costau staff meddygol, deintyddol, nyrsio a therapiwtig.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata Spikes Cavell; Datganiadau Ariannol Byrddau Iechyd 2010-11; Cyfrifon Llywodraeth Gyfan 2010-11; ac Adroddiad a Chyfrifon Adnoddau Cyfunol Blynnyddol Llywodraeth Cymru 2010-11



- 1.10** Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym fod y cyhoedd yn meddwl yn gyffredinol mai 'moethusrwydd drud' yw ymgynghorwyr, ac y dylai defnyddio llai arnynt nid yn unig leihau costau, ond hefyd osgoi ymateb negyddol gan y cyhoedd mewn cyfnod ariannol llwm. Er bod *Llwyddo â Llai* wedi golygu bod y Llywodraeth wedi gwario llai ar ymgynghorwyr rheoli dros yr ychydig flynyddoedd diwethaf, mae'r rhaglen wedi canolbwyntio ar ostwng costau, yn hytrach nag ar ddull mwy strategol o sicrhau'r gwerth gorau am arian gan ymgynghorwyr.

Mae llywodraeth leol a'r sector iechyd hefyd wedi lleihau eu gwariant ar wasanaethau ymgynghori

- 1.11** Er nad oes data ar gael inni allu cymharu o flwyddyn i flwyddyn, mae'r sector llywodraeth leol ac iechyd hefyd wedi gostwng eu gwariant ar wasanaethau ymgynghori rhwng 2007-08 a 2010-11 (**Ffigur 3**).¹¹ Llwyddodd y sector llywodraeth leol i leihau ei wariant 21 y cant (£24 miliwn), a'r sector iechyd 50 y cant (£5.5 miliwn).
- 1.12** Ar wahân i raglen *Llwyddo â Llai* Llywodraeth Cymru, ni welsom ddim cynlluniau na chyfarwyddiadau eraill ar waith drwy'r sector i leihau'r gwariant ar wasanaethau ymgynghori. Er bod rhai awdurdodau lleol a byrddau iechyd unigol wedi dweud wrthym eu bod wedi targedu gwariant ar wasanaethau ymgynghori'n faes ar gyfer lleihau gwariant mewn cyfnod ariannol llwm, nid oedd ganddynt ymagwedd strategol at wneud hynny.

Ychydig o gyrff cyhoeddus sydd ag ymagwedd strategol tuag at gaffael a rheoli ymgynghorwyr a honno'n seiliedig ar ddata dibynadwy

- 1.13** Nid yw lleihau gwariant ar ei ben ei hun yn golygu bod gyrff cyhoeddus yn cael gwell gwerth am arian wrth wario ar wasanaethau ymgynghori. Er mwyn sicrhau gwerth da am arian, mae angen i gyrff cyhoeddus fabwysiadu ymagwedd strategol at gaffael a rheoli ymgynghorwyr. Mae angen iddynt asesu'n effeithiol pam mae angen adnoddau allanol arnynt fel rhan o drefniadau gynllunio da ar gyfer eu gweithlu, ac wedyn, mae angen iddynt gynllunio, caffael, rheoli, cyflwyno adroddiadau, gwerthuso a gwella'n barhaus y ffordd y byddant yn defnyddio ymgynghorwyr. Mae angen data o ansawdd da hefyd i sicrhau gwerth am arian yn sgil y gwario.

Dim ond 20 y cant o gyrff cyhoeddus Cymru sydd â strategaeth benodol ar gyfer caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, ac roedd ansawdd y canllawiau a oedd ar gael yn amrywiol

- 1.14** Fel rhan o'n harolwg ymhlith gyrff cyhoeddus, gofynnwyd a oedd ganddynt strategaeth benodol ar gyfer caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Dim ond un o bob pump a ddywedodd wrthym fod ganddynt strategaeth. Fodd bynnag, wrth archwilio'n fanylach, gwelsom nad oedd y rhan fwyaf o'r strategaethau'n fawr mwy na chanllawiau neu bolisi ynglŷn â sut i brynu gwasanaethau ymgynghori, yn hytrach nag yn ymagwedd strategol at gaffael a rheoli'r gwasanaethau hynny. Er enghraifft, mae Cyngor Sir Penfro wedi cynhyrchu ei

¹¹ Nid oes data ar gael ar gyfer y blynyddoedd rhwng y rhain. Talodd Llywodraeth Cymru i Spikes Cavell gasglu data llywodraeth leol a'i data hi ei hun yn 2007-08 ac yn 2010-11 (roedd hyn hefyd yn cynnwys byrddau ac ymddiriedolaethau iechyd) yn unig. Tynnwyd data'r sector iechyd ar gyfer 2007-08 o'r datganiadau ariannol.

ganllawiau mewnol ei hun ynglŷn â sut mae caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, ond dywedodd swyddogion y Cyngor wrthym mai strategaeth y Cyngor yw defnyddio cyn lleied o ymgynghorwyr ac sy'n bosibl drwy chwilio am y sgiliau perthnasol yn fewnol yn gyntaf a defnyddio'u staff ei hun i'r eithaf. Fodd bynnag, nid yw'r strategaeth hon yn cael ei mynegi mewn unrhyw un o bolisiau na chanllawiau'r sefydliad.

1.15 Roedd y canllawiau a'r polisiau a gynhyrchwyd gan y cyrff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy'n amrywio o ran eu hansawdd ac roeddent yn aml yn hen. Er enghraifft, roedd Llywodraeth Cymru yn seilio'i chanllawiau cyfredol ar gyfer caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori ar ganllawiau Swyddfa'r Cabinet. Mae canllawiau Llywodraeth Cymru'n dweud, pan fydd swyddogion yn cyflogi ymgynghorwyr, ei bod yn rhaid iddynt hysbysu'r Uned Effeithlonrwydd; y gall rheolwyr prosiectau gysylltu â'r Uned Effeithlonrwydd i gael cyngor ynglŷn â rheoli prosiect; ac y dylai Rheolwyr Prosiectau ymgynghori â'r Uned Effeithlonrwydd ynglŷn â chynigion yn fuan yn y broses, er mwyn penderfynu a oes modd gwneud y gwaith yn fewnol. Fodd bynnag, nid yw'r Uned Effeithlonrwydd yn rhan o Lywodraeth Cymru. Un o gyn-adrannau Swyddfa'r Cabinet yw hi nad yw'n bodoli rhagor.

1.16 Ym Mwrdd Iechyd Cwm Taf, gwelsom nad oedd rhai rhannau o'r sefydliad yn ymwybodol o'r canllawiau a oedd ar gael. Rhoddodd y Cyfarwyddwr Cyllid a Chaffael ganllawiau'r Bwrdd Iechyd ar gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori inni, ond roedd rhai adrannau y tu allan i'r adrannau Caffael a Chyllid nad oeddent yn ymwybodol o'r canllawiau hyn.

Ychydig y bydd cyrff cyhoeddus yn ei wneud i gasglu a dadansoddi gwybodaeth reoli er mwyn i hynny ategu ymagwedd strategol at gaffael a rheoli ymgynghorwyr

1.17 Ni fydd cyrff cyhoeddus yn casglu digon o wybodaeth reoli berthnasol yn rheolaidd i ategu strategaeth ynglŷn â defnyddio ymgynghorwyr, ac i fod yn sail ar gyfer gwneud penderfyniadau doeth ynglŷn â'u gofynion ar y pryd ac yn y dyfodol o ran gwasanaethau ymgynghori. Mae arferion da'n awgrymu y dylai cyrff cyhoeddus, fan leiaf, gasglu a dadansoddi gwybodaeth am y canlynol:

- a** yr arian a wariwyd yn y gorffennol a'r arian yr amcangyfrifir a gaiff ei wario yn y dyfodol ar wasanaethau ymgynghori, mewn meysydd gwasanaeth unigol ac ar draws y sefydliad;
- b** y math o wasanaethau ymgynghori a brynir a'r tueddiadau o ran eu defnyddio;
- c** y bylchau sgiliau sy'n sbarduno'r galw am wasanaethau ymgynghori;
- ch** perfformiad ymgynghorwyr;
- d** y gwerth a'r manteision a ddarperir gan ymgynghorwyr;
- dd** gwybodaeth reoli am gontractau, megis oes contractau ac estyn y cyfnodau hynny;
- e** amcangyfrifon ynglŷn â'r gwasanaethau ymgynghori y bydd gofyn amdanynt yn y dyfodol.



1.18 Yn ein harolwg ac wrth inni ymweld â chyrrff cyhoeddus, ni welwyd dim tystiolaeth fod unrhyw fath o wybodaeth reoli fel hyn yn cael ei chasglu a'i dadansoddi'n systematig. Ni welsom ychwaith ddim cynlluniau sector cyfan na gwaith gan Gwerth Cymru i gasglu a dadansoddi gwybodaeth reoli o'r math hwn. Er bod rhywfaint o wybodaeth reoli wedi'i darparu yn sgil ymarfer casglu data a dadansoddi Spikes Cavell, nid yw ar gael o'r naill flwyddyn i'r llall oni fydd cyrrff cyhoeddus yn penderfynu eu hunain i dalu am gasglu'r data a'u dadansoddi. Dim ond pedwar awdurdod lleol sydd wedi gwneud hyn.

1.19 Dim ond o fis Ebrill 2012 y darparwyd set gyfan data 2010-11 gan Spikes Cavell. Y rheswm pennaf dros yr oedi hwn oedd anallu llawer o gyrff cyhoeddus sy'n cymryd rhan i ddarparu'r data crai angenrheidiol o'u systemau rheoli ariannol. Roedd hyn yn cyfyngu ar y ffordd y gellid defnyddio'r data, er enghraifft, ar gyfer dadansoddi sectorau unigol a Chymru gyfan. Roedd y bwlch amser rhwng y gwario mewn gwirionedd ar wasanaethau ymgynghori yn 2010-11 a'r adeg pan oedd gwybodaeth reoli Spikes Cavell ar gael hefyd yn golygu nad oedd modd i gyrff cyhoeddus ddefnyddio'r wybodaeth er mwyn llunio ymagwedd strategol at gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori a'i seilio ar yr wybodaeth reoli ddiweddaraf, nac ychwaith i oleuo penderfyniadau prynu yn 2011-12.

Mae ansicrwydd ynghylch cywirdeb a chysondeb y data am wariant

1.20 Wrth wneud ein gwaith maes, daethom ar draws nifer o anawsterau wrth geisio cael gwybodaeth reoli gywir, ddibynadwy a chyson, yn enwedig o ran gwariant ar brosiectau gwasanaethau ymgynghori. Er enghraifft,

ar gyfer llawer o brosiectau, ni allem gyfatebu'r anfonebau a'r data am wariant a gadwai cyrrff cyhoeddus â chontractau neu brosiectau unigol.

1.21 Mae'r ansicrwydd sydd ynghlwm wrth ansawdd y data am wariant yn gyson â chanfyddiadau archwiliadau mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig (Ffigur 5).

1.22 Oherwydd y diffyg gwybodaeth ddibynadwy a chyson gan gyrff cyhoeddus, prif ffynhonnell yr wybodaeth yw honno a ddarperir gan Spikes Cavell. Er bod yr wybodaeth sy'n cael ei darparu gan Spikes Cavell yn dod gan gyrff cyhoeddus, oherwydd bod Spikes Cavell yn glanhau'r data (Blwch 2) mae'n fwy cynhwysfawr a dibynadwy na'r wybodaeth a ddarperir gan gyrff cyhoeddus yn uniongyrchol. Fodd bynnag, dim ond amcangyfrif bras o'r gwariant ar wasanaethau ymgynghori y mae'r wybodaeth gan Spikes Cavell yn ei ddarparu. Y rheswm dros hyn yw bod y dadansoddi wedi'i seilio ar brif weithgarwch y cyflenwr yn hytrach nag ar yr union wasanaethau a ddarperir. Er enghraifft, os peirianeg sifil yw prif weithgarwch busnes cyflenwr, ac os bydd hefyd yn darparu gwasanaethau ymgynghori, bydd unrhyw wariant ar wasanaethau ymgynghori'n cael ei ystyried yn wariant ar beirianeg sifil, oherwydd mai dyna brif weithgarwch busnes y cwmni. Er hyn, mae'r wybodaeth reoli gan Spikes Cavell yn cynnig rhywfaint o gysondeb ar gyfer meincnodi ar draws cyrrff cyhoeddus a sectorau nad oes modd ei gael drwy ddadansoddi a chymharu gwybodaeth reoli a ddarperir gan y cyrrff cyhoeddus unigol.

Ffigur 5 - Canfyddiadau archwiliadau ynglŷn ag ansawdd gwybodaeth am wariant ar wasanaethau ymgynghori yn y Deyrnas Unedig

Corff archwilio	Adroddiad	Canfyddiad lefel uchel
Swyddfa Archwilio Gogledd Iwerddon	<i>Use of Consultants (2004)</i>	Mae Gwasanaeth Sifil Gogledd Iwerddon yn cadw manylion am wariant ar ymgynghori, ond mae'r wybodaeth y mae'n ei chasglu'n amrywiol ac yn gyfyngedig o ran ei natur. Mae hyn yn cyfyngu ar y gallu i fonitro ac archwilio'n ddigonol y gwariant ar ymgynghori mewn adrannau.
	<i>Use of External Consultants by Northern Ireland Departments: Follow-up Report (2011)</i>	Mae'r data am wariant a gafwyd a'r sampl o gontractau ymgynghori allanol a aseswyd yn dangos gwallau penodol. Roedd hyn yn cynnwys darparu ffigurau am wariant a oedd yn anghyson â'r rheini a gyhoeddwyd yn adroddiad cydymffurfio blynyddol yr Adran Gyllid a Phersonél.
Swyddfa Archwilio'r Alban	<i>Central Government's use of consultancy services (2009)</i>	Nid oes cofnodion canolog ac mae ymgynghori'n cael ei gategoreiddio mewn ffordd gul. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd canfod faint y mae llywodraeth ganol yn ei wario ar wasanaethau ymgynghori a sut mae'r gwariant hwn yn newid dros gyfnod.
Swyddfa Archwilio Genedlaethol	<i>Central Government's use of consultants (2006)</i>	Mae Swyddfa Masnach y Llywodraeth wedi casglu gwybodaeth am wariant ar ymgynghorwyr yn y gorffennol fel rhan o ymarfer sy'n edrych ar wariant y llywodraeth. Fodd bynnag, nid yw'r gweithgarwch hwn yn cael ei wneud rhagor gan fod yr wybodaeth a ddarperid gan yr adrannau'n anghyson ac yn anghyflawn. Roedd hyn yn dibrisio gwerth yr ymarfer.
	<i>Central Government's use of consultants and interims (2010)</i>	Yn gyffredinol, mae ansawdd gwybodaeth reoli adrannau'n wael. Ychydig o ddyfnder sydd i'r wybodaeth reoli am ymgynghorwyr. Ychydig o adrannau sy'n gallu darparu gwybodaeth gywir am gategoreiddio'r gwariant yn ôl math o wasanaeth ymgynghori.

Ffynhonnell: Swyddfa Archwilio Gogledd Iwerddon; Swyddfa Archwilio'r Alban; a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol



Mae cyrff cyhoeddus yn diffinio gwasanaethau ymgynghori mewn gwahanol ffyrdd

1.23 Mae'r data ynglŷn â gwariant ar ymgynghori'n llai dibynadwy a chymaradwy eto oherwydd bod cyrff cyhoeddus yn diffinio gwasanaethau ymgynghori'n wahanol i'w gilydd a'u bod yn eu diffinio'n wahanol hefyd o fewn eu cyrff hwy eu hunain. Wrth inni drafod â Gwerth Cymru ac ymweld â chyrff cyhoeddus, gwelsom nad oes diffiniad safonol o wasanaethau ymgynghori. Oherwydd nad oes diffiniad clir o wasanaethau ymgynghori, neu oherwydd bod gwahanol ddiffiniadau'n cael eu defnyddio, bydd cyrff cyhoeddus yn codio'r gwariant mewn ffordd anghyson ar eu systemau ariannol.

1.24 Yn ystod ein hymweliadau, gwelsom fod rhai cyrff cyhoeddus yn diffinio gwasanaethau ymgynghori fel ymgynghori ym maes rheoli'n unig, ac nad oeddent yn cynnwys meysydd eraill lle y dyfarnwyd contractau i gyrff allanol i wneud gwaith prosiect ac iddo ben draw penodol. Ym Mwrdd Iechyd Cwm Taf, nid oedd un o'r uwch reolwyr yn sylweddoli bod diffiniad y Bwrdd Iechyd o wasanaethau ymgynghori'n ehangach na dim ond ymgynghori ym maes rheoli. Wrth inni ymweld â Chyngor Caerdydd, dywedwyd wrthym eu bod wedi sylweddoli nad oedd yr un diffiniad cenedlaethol cydnabyddedig o wasanaethau ymgynghori ar gael. Yn sgil hyn, mabwysiadwyd y diffiniad yr ydym wedi'i ddefnyddio yn yr astudiaeth hon ganddynt (**Blwch 1**). Dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent a Sir Benfro wrthym nad oes ganddynt unrhyw ddiffiniad corfforaethol o wasanaethau ymgynghori. Dywedodd Cyngor Penfro wrthym y byddai'n cynnwys diffiniad ffurfiol o wasanaethau ymgynghori y tro nesaf y byddant yn diwygio'u Protocol ar gyfer Penodi Ymgynghorwyr.

1.25 At ddibenion yr astudiaeth hon, archwiliwyd prosiectau ymgynghori a oedd yn dod o dan y diffiniad o wasanaethau ymgynghori a ddefnyddid gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn eu hadroddiadau yn 2006 a 2010 sef, Central Government's use of Consultants, ar y sail bod y mathau o brosiectau sy'n dod o dan y diffiniad yn cynnwys yr un mathau o risg, ac felly bod gofyn cael trefniadau cynllunio, caffael, rheoli contractau a gwerthuso priodol ar eu cyfer. Mae'r diffiniad a ddefnyddir gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn debyg iawn i'r diffiniad a ddefnyddir gan Swyddfa'r Cabinet (**Blwch 1**).¹² Dyma'r diffiniad a ddefnyddiwyd gennym yn ein harolwg o gyrff cyhoeddus. Yn ystod ein gwaith maes, gwelsom fod sawl corff cyhoeddus (Cyngor Caerdydd er enghraifft) wedi mabwysiadu'r diffiniad hwn wedyn, gan nad oedd ganddynt ddiffiniad cyn hynny.

¹² Central Government's use of Consultants, y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, 2006; Central Government's use of Consultants and Interims, y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, 2010

Rhan 2 - Ychydig o gydweithredu sydd rhwng cyrff cyhoeddus wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori

2.1 Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn archwilio cynlluniau'r sector cyhoeddus sydd wedi ceisio sicrhau mwy o gydweithredu a chydlynu wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori ledled Cymru, o fewn sectorau ac ar draws rhanbarthau. Gall caffael cydweithredol arbed arian wrth brynu nwyddau a gwasanaethau am y rhesymau a ganlyn:

- a** drwy ddefnyddio cydwybodaeth am y farchnad i herio prisiau cyflenwyr, dylai hynny ostwng prisiau;
- b** drwy gronni'r galw, dylai hynny gryfhau'r pŵer prynu;
- c** drwy ddileu ymarferion tendro dyblyg, dylai hynny arwain at gostau gweinyddu is;
- ch** drwy weinyddu llai o anfonebau a thrafodion, dylai hynny ostwng costau trafodaethol.

Ychydig o effaith y mae cynlluniau sy'n ceisio sicrhau ymagweddau mwy cyson a chydlynol ar draws sectorau ac o'u mewn wedi'i chael hyd yn hyn

2.2 Yn 2011, cyhoeddodd Tasglu Caffael y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi (**Blwch 4**) adroddiad a oedd yn archwilio cyfleoedd i sicrhau arbedion effeithlonrwydd wrth gaffael ac i gefnogi adfywio economaidd ledled Cymru. Casgliad yr adroddiad oedd bod cyfanswm y gwariant ar nwyddau a gwasanaethau ledled y sector cyhoeddus yn rhy dameidiog o hyd, ac, er bod pocedi o ragoriaeth mewn rhai sectorau, bod gennym, ar y cyfan, ormod o sefydliadau sy'n prynu eitemau tebyg ar wahân.¹³ Dywedai'r adroddiad hefyd, lle bydd cyrff yn cydweithredu, bod yr ymddygiad ar brydiau'n tanseilio'r manteision, oherwydd bod cyndynrwydd i gyfaddawdu ynglŷn â manylebau a chomisiynu mewn ffordd wahanol, ac mae hyn yn atgyfnerthu'r diwylliant sy'n bodoli eisoes.

2.3 Yn adroddiad y Tasglu Caffael, nodwyd bod ymgynghori'n faes gwariant mawr ac roedd yn argymhell y dylai cyrff cyhoeddus archwilio'r posibiladau ar gyfer cytundebau Cymru gyfan, yn enwedig yn y meysydd lle y gwerid y symiau mwyaf ar ymgynghori, sef ar TGCh, eiddo ac adeiladu a rheoli.

¹³ *Buying Smarter in Tougher Times: Conclusions and Recommendations of the Efficiency and Innovation Board Procurement Taskforce*, Chwefror 2011



Blwch 4 – Y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi a Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus

Sefydlwyd Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi ar gyfer y sector cyhoeddus drwyddo draw gan Lywodraeth Cymru yn 2010 i ddarparu fframwaith cenedlaethol ar gyfer datblygu dull o leihau costau a gwella gwasanaethau drwy effeithlonrwydd ac arloesi. Daeth y rhaglen ag arweinwyr y sector cyhoeddus ynghyd i ddatblygu prosiectau ar draws ystod eang o feysydd, gan gynnwys caffael a chomisiynu. Un o is-grwpiau'r ffrwd waith Caffael a Chomisiynu oedd y Tasglu Caffael, ac roedd yn cynnwys arbenigwyr caffael o ystod o gyrff cyhoeddus. Nod y Tasglu oedd archwilio 'gallu' (sgiliau, systemau, seilwaith, prosesau – h.y. sut mae'r gwaith caffael yn cael ei wneud) a 'chategoriâu' o wariant (archwilio strategaethau a'r cyfleoedd a oedd ar y pryd ym mhreif feysydd gwariant sector cyhoeddus Cymru).

Ar ôl etholiadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011, penderfynodd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau dynnu'r Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi i ben a sefydlu'r Grŵp Arwain Gwasanaethau Cyhoeddus yn ei lle. Mae'r grŵp newydd hwn wedi bwrw ymlaen â llawer o waith y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi. Mae'r grŵp yn cynnwys Bwrdd Caffael sy'n ceisio:

- datblygu cynigion ar gyfer Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yng nghyswllt gwariant cyffredin ac ailadroddus;
- mabwysiadu arfau caffael ar-lein a defnyddio rhagor arnynt;
- symleiddio a safoni arferion caffael ar draws y sector cyhoeddus;
- annog rhagor o ddefnydd ar gytundebau caffael cydweithredol.

Mae lle i sicrhau mwy o gydweithredu wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori

2.4 Yn ein harolwg o gyrff cyhoeddus, gwelwyd bod 35 y cant wedi cydweithredu â chyrrff cyhoeddus eraill wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori yn ystod y tair blynedd flaenorol. Fodd bynnag, wrth ymweld â chyrrff cyhoeddus, gwelsom fod llai o gydweithredu na'r hyn a awgrymwyd yn yr arolwg. Dim ond un cytundeb fframwaith a welsom – i ddarparu gwasanaethau cyfreithiol – a ddefnyddir ledled y sector cyhoeddus yng Nghymru. Lle'r oedd cydweithredu, y duedd oedd bod hynny'n digwydd ar raddfa fach o ran gwariant a dim ond nifer fach o gyrff cyhoeddus a oedd yn rhan o'r broses. Dyma ambell enghraifft:

- a sawl cytundeb rhwng awdurdodau lleol i gaffael gwasanaethau ymgynghori ym maes peirianeg ac adeiladu;
- b cydweithredu rhwng sawl un o awdurdodau lleol y gogledd er mwyn cael cyngor gan ymgynghorwyr ynglŷn â sefydlu gwasanaeth caffael rhanbarthol;
- c cydweithredu rhwng Cyngor Powys a Chyngor Gwynedd i gael cyngor gan ymgynghorwyr ynglŷn â sefydlu cwmni cydfenter ym maes gwasanaethau peirianeg, adeiladu ac eiddo;
- ch tri Pharc Cenedlaethol Cymru yn trefnu i gaffael ymgynghorwyr ar y cyd i adolygu eu gwasanaethau rheoli datblygu.

2.5 Ar sail ein dadansoddiad o wariant yn 2010-11 a'n hymweliadau â chyrrff cyhoeddus, credwn fod lle i lawer mwy o gydweithredu rhwng cyrrff cyhoeddus wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori. Er bod rhai prosiectau ymgynghori efallai'n berthnasol mewn ffordd benodol iawn i gyrff cyhoeddus unigol, mae llawer o rai eraill, o ran eu natur, yn rhai sy'n awgrymu y dylid ystyried y posibilrwydd o gydweithredu (**Ffigur 6**). Er enghraifft, gwelsom fod 18 y cant (£23.7 miliwn) o'r holl wariant ar ymgynghori ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru yn 2010-11 wedi'i wario drwy Grŵp Capita. Roedd hyn yn cynnwys contractau rhwng Grŵp Capita a 24 o gyrff cyhoeddus.

Mae Gwerth Cymru yn pwysu a mesur a fyddai'n fuddiol sefydlu gwasanaeth cynghori ar ddefnyddio ymgynghorwyr

2.6 Yn 2010, adolygodd Gwerth Cymru wariant sector cyhoeddus Cymru ar ymgynghori, gan seilio hynny ar y data am wariant a ddarparwyd gan Spikes Cavell ar gyfer 2007-08.¹⁴ Roedd yr adroddiad a ddeilliodd o hynny'n sôn am gynlluniau rhagarweiniol i ddatblygu gwasanaeth cynghori ar ddefnyddio ymgynghorwyr i'r holl gyrff cyhoeddus. Byddai'r gwasanaeth yn llwyfan i gynnig canllawiau a rhannu gwybodaeth am yr arferion gorau wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.

Ffigur 6 - Meysydd cydweithredu posibl ar gyfer gwasanaethau ymgynghori

Maes cydweithredu posibl	Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o'r gwariant yn 2010-11
Rheoli'r Trysorlys	Contractau gydag 13 o gyrff llywodraeth leol a chyrrff Tân ac Achub - cyfanswm y gwariant yn £700,000. Roedd gan bob un o'r 13 sefydliad gontract ar wahân gyda Sector Treasury Services Ltd, sy'n rhan o Grŵp Capita.
Gwasanaethau cymorth busnes	Contractau gyda 42 o wahanol gyflenwyr, gwariant yn £8.5 miliwn. Roedd 22 o gyrff cyhoeddus, ar draws pob sector, wedi defnyddio PricewaterhouseCoopers.
Ymgynghori ym maes eiddo ac adeiladu	Er bod gwahanol gytundebau fframwaith ar waith ar gyfer ymgynghori ym maes eiddo ac adeiladu, mae lle i gydweithredu rhagor. 345 o wahanol gyflenwyr, gwariant yn £54 miliwn. Bydd 14 o gyrff cyhoeddus yn contractio gyda Capita, gwariant yn £11.5 miliwn.
Marchnata a chyfathrebu	Contractiodd chwech o gyrff cyhoeddus ag Euro RSCG Riley, gwariant yn £1.5 miliwn.
Ymgynghori ym maes rheoli	Contractau gyda 488 o wahanol gyflenwyr, gwariant yn £46 miliwn. Bydd 24 o gyrff cyhoeddus yn contractio gyda Capita, gwariant yn £5.5 miliwn.

Ffynhonnell: Gwaith maes a dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o ddata Spikes Cavell

14 *Consultancy Expenditure Review Report, Gwerth Cymru, 2010*



- 2.7** Mae Gwerth Cymru ar hyn o bryd yn mynd drwy gamau cyntaf datblygu'r achos busnes ar gyfer y gwasanaeth gyda golwg ar ei lansio ym mis Ebrill 2013. Nid yw'r trefniadau llywodraethu ac ariannu ar gyfer y gwasanaeth wedi'u pennu eto.

Dylai Gwasanaeth Caffael Partneriaeth Cydwasaethau'r GIG arwain at well caffael cydweithredol ym maes gwasanaethau ymgynghori, ond mae'n rhy fuan i ddweud eto pa ddylanwad a gaiff

- 2.8** Sefydlwyd Gwasanaeth Caffael Partneriaeth Cydwasaethau GIG Cymru ym mis Ebrill 2011. Mae'n cyfuno'r swyddogaethau caffael a fu gynt yn rhan o'r byrddau a'r ymddiriedolaethau iechyd unigol ac o sefydliad Cyflenwadau Iechyd Cymru¹⁵ nad yw'n bodoli rhagor. Nod y Gwasanaeth yw cryfhau'r gwaith cydweithredol a safoni systemau, prisiau a gweithdrefnau.
- 2.9** Mae'r gwaith cychwynnol gan y Gwasanaeth Caffael wedi dweud bod gwasanaethau ymgynghori tua brig rhestr o feysydd gwario cyffredin ac ailadroddus yn y GIG. Mae'r Gwasanaeth wrthi yn awr yn gweld beth yw'r potensial ar gyfer arbed a sicrhau manteision eraill drwy gaffael cydweithredol, ond mae'n rhy fuan dweud pa ddylanwad a gaiff y Gwasanaeth o ran hwyluso rhagor o gydweithredu.

Nid yw consortia caffael Llywodraeth Leol ar hyn o bryd yn caffael gwasanaethau ymgynghori ar ran eu haelodau

- 2.10** Mae cydweithredu wedi bod yn un o nodweddion caffael llywodraeth leol ers ffurfio Consortiwm Prynu Cymru, corff sydd wedi'i seilio yn y de'n bennaf, yn 1974, a Phartneriaeth Caffael Gogledd Cymru yn 2008 (**Blwch 5**).

Blwch 5 – Consortia caffael llywodraeth leol

Consortiwm Prynu Cymru

Mae Consortiwm Prynu Cymru yn cynnwys 16 awdurdod lleol yn y de, y canolbarth a'r gorllewin. Nod y Consortiwm yw sicrhau ystod o fanteision i'w aelodau. Mae'r rhain yn cynnwys darparu trefniadau caffael cystadleuol, sydd wedi arwain at arbedion sylweddol ac arbedion effeithlonrwydd eraill, rhannu'r arferion gorau, a datblygu a mabwysiadu cyfres o ddogfennau caffael safonol. Mae tîm rheoli canolog, sy'n cynnwys rheolwr caffael a dau arbenigwr caffael, yn ategu'r Consortiwm, sy'n cael ei lywodraethu gan fwrdd rheoli a hwnnw'n cynnwys cynghorwyr a swyddogion caffael o bob awdurdod sy'n aelod. Bydd pob awdurdod sy'n aelod yn trefnu contractau neu gytundebau fframwaith ar ran pob un o'r 16 awdurdod lleol.

Partneriaeth Caffael Gogledd Cymru

Ffurfiodd chwe Chyngor Gogledd Cymru bartneriaeth caffael yn 2008, a'i nod oedd arbed miliynau o bunnoedd ar gostau nwyddau a gwasanaethau a brynwyd ganddynt. Cyngor Gwynedd sy'n cynnal y Bartneriaeth ac mae ganddi dîm bychan o staff sy'n gweithio gyda grwpiau o swyddogion caffael proffesiynol drwy'r rhanbarth i brynu rhagor o nwyddau a gwasanaethau ar y cyd. Noddir y Bartneriaeth gan bob un o chwe Chyngor y gogledd, ac fe'i rheolir gan fwrdd rheoli ar y cyd.

- 2.11** Ym mis Ionawr 2009, sefydlodd Consortiwm Prynu Cymru Grŵp Gwasanaethau Proffesiynol ac Anghenion Corfforaethol, un o chwe grŵp o gategoriâu sy'n pennu pa nwyddau a gwasanaethau a brynir drwy'r consortiwm drwy broses rheoli categorïau (**Blwch 6**). Un o'r meysydd sy'n flaenoriaeth ar gyfer rhagor o gydweithredu a nodwyd gan y Grŵp yw gwasanaethau ymgynghori.

¹⁵ Roedd Cyflenwadau Iechyd Cymru yn darparu gwasanaethau ar gyfer GIG Cymru ac fe reolid y gwasanaeth gan Ymddiriedolaeth GIG Bro Morgannwg fel yr oedd ar y pryd. Ei rôl oedd darparu dwy ddolen bwysig yn y gadwyn gyflenwi i Ymddiriedolaethau GIG Cymru: negodi contractau a rheoli stociau a rhestrau deunyddiau.

Blwch 6 – Rheoli Categorïau

Rheoli categorïau yw grwpio (yn gategorïau) nwyddau a gwasanaethau tebyg neu gysylltiedig megis offer swyddfa neu wasanaethau proffesiynol. Drwy reoli categorïau, anogir sefydliadau i symud oddi wrth bocedi o gaffael a thuag at dull mwy strategol a allai ryddhau arbedion drwy symleiddio'r gweithgarwch caffael.

Mae nifer o elfennau allweddol ynghlwm wrth reoli categorïau: diffinio'r categorïau a'r is-gategorïau; deall gofynion mewnol a rhanddeiliaid ar gyfer pob categori; deall y farchnad a'r cyflenwyr ar gyfer pob categori; datblygu strategaethau a chynlluniau ar gyfer y categorïau; gwerthuso a dethol opsiwn cyflenwi a llwybr contractio ar gyfer pob ymarfer caffael yn y categori; dethol cyflenwyr; rhoi contractau ar waith; a rheoli contractau a chyflenwyr.

Mae gwasanaethau proffesiynol, gan gynnwys gwasanaethau ymgynghori, yn rhan o bob categori. Mae'r Bartneriaeth yn archwilio meysydd cydweithredu posibl ar gyfer gwasanaethau ymgynghori, ac wedi nodi bod adnewyddu fframwaith gwasanaethau proffesiynol ym maes adeiladu'n flaenoriaeth.

Mae cynllun ar y gweill i sefydlu Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol gyda'r nod o fod yn gyfrwng strategol i hwyluso arbedion wrth gaffael drwy sicrhau gwell cydweithredu ar draws pob rhan o'r sector cyhoeddus

- 2.12** Mae'r Grŵp Gwasanaethau Proffesiynol ac Anghenion Corfforaethol wedi dweud bod rheoli'r trysorlys ac yswiriant yn ddau faes gwario ar ymgynghori lle y gellid cydweithredu. Fodd bynnag, nid yw'r swyddogion sy'n arwain y Grŵp wedi gweld fawr o archwaeth am gydweithredu ymhlith swyddogion yr awdurdodau lleol sy'n rheoli contractau ymgynghori ar hyn o bryd yn y meysydd hyn. Mae'r Grŵp wedi cydnabod, er bod swyddogion caffael mewn awdurdodau lleol yn deall manteision posibl cydweithredu, bod angen iddo wneud rhagor i argyhoeddi'r rheolwyr contractau sy'n defnyddio'r gwasanaeth yn feunyddiol ynglŷn â'r manteision hynny a'u hegluro iddynt.
- 2.13** Mae Partneriaeth Caffael Gogledd Cymru wedi diffinio pedwar categori o nwyddau a gwasanaethau i'w prynu drwy'r bartneriaeth: gofal cymdeithasol; fflyd a thrafnidiaeth; corfforaethol ac addysg; ac adeiladu.

- 2.14** Roedd adroddiad Tasglu Caffael y Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesi ym mis Chwefror 2011 yn argymhell datblygu model cydwasanaeth ar gyfer caffael ar draws sector cyhoeddus Cymru. Byddai'r model yn cael ei seilio ar egwyddorion rheoli categorïau a byddai gwasanaethau proffesiynol yn un o'r categorïau hynny.¹⁶ Ers mis Rhagfyr 2010, mae Gwerth Cymru wedi bod yn arwain y gwaith i ddatblygu achos busnes dros Wasanaeth Caffael Cenedlaethol, a phwrpas hynny fyddai:

- a** canfod meysydd gwario cyffredin ac ailadroddus ar draws yr holl gyrff cyhoeddus ac wedyn, prynu rhwng 20 y cant a 30 y cant o nwyddau a gwasanaethau drwy'r cydwasanaeth (amcangyfrifir y gallai hynny arbed rhwng £9.2 miliwn a £24.6 miliwn y flwyddyn);

¹⁶ Mae Achos Busnes y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn rhagweld mai'r categorïau gwario cyffredin ac ailadroddus a gaffaelir drwy'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol fydd gwasanaethau proffesiynol, TGCh, trafndiaeth, deunyddiau adeiladu a pheirianeg, darpariaethau rheoli gwastraff, nwyddau swyddfa, goleuadau stryd, dillad gwarchodol a glanhau.



- b** bod yn gyfrifol am yr holl dendro, rheoli'r catalogau a'r contractau yn y meysydd gwario cyffredin ac ailadroddus a nodwyd, gan ei gwneud yn ofynnol i bob corff cyhoeddus ymrwymo i ddefnyddio contractau cydwasanaeth.
- 2.15** Wrth ddatblygu cynigion ar gyfer y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, bwriad Gwerth Cymru yw cadw mewn cof y strwythurau presennol, megis consortia caffael sector llywodraeth leol a'r sector iechyd. Yr egwyddor sylfaenol sy'n sail i'r achos dros gael y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yw, er bod cryn dipyn o gaffael cydweithredol wedi digwydd drwy Gymru eisoes, mae'r cydweithredu hwnnw wedi canolbwyntio ar sicrhau'r manteision mwyaf yn sgil pŵer prynu, er enghraifft drwy arbedion maint. Mae'r achos busnes dros y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn datgan nad yw'r sector cyhoeddus wedi manteisio'n llawn ar strategaethau caffael eraill, megis rheoli'r galw, sy'n ymwneud â rheoli gofynion (er enghraifft drwy bolisi sy'n cyfyngu ar bwy a gaiff dderbyn nwydd neu wasanaeth) a gwahaniaethu rhwng dymuniadau ac anghenion.
- 2.16** Mae Gwerth Cymru wedi nodi bod gwasanaethau ymgynghori'n is-gategori allweddol ym maes gwasanaethau proffesiynol ac y gellid arbed arian drwy roi'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ar waith ar draws y sector cyhoeddus. Mae'r achos busnes wedi amcangyfrif y gellid arbed rhwng £1.4 miliwn a £5.6 miliwn y flwyddyn ar wariant ar wasanaethau ymgynghori drwy:
- a** negodi prisiau is drwy gynyddu nifer y prynwyr;
- b** defnyddio adnoddau mewnol y sector cyhoeddus ei hun yn well yn hytrach na chaffael ymgynghorwyr, er bod y gweithwyr proffesiynol caffael yr ymgynghorwyd â hwy wedi herio'r rhan hon o gylich gwaith y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol;
- c** manyleb fwy manwl ar gyfer gofynion contractau.

Rhan 3 - Mae cyrff cyhoeddus yn peryglu gwerth am arian drwy fethu â dilyn arferion da wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori

Drwy roi arferion da ar waith wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, dylai hynny olygu bod cyrff cyhoeddus yn sicrhau gwell gwerth am arian wrth iddynt ddefnyddio ymgynghorwyr

3.1 Er mwyn sicrhau gwerth da am arian a'i ddangos wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, mae angen i gyrff cyhoeddus fabwysiadu a dilyn prosesau a gweithdrefnau sy'n cydymffurfio â'r arferion gorau. Mae'r rhan hon o'r adroddiad yn archwilio i ba raddau y mae cyrff cyhoeddus yn rhoi arferion da ar waith yn y prif feysydd a ganlyn:

- a** cam 1: asesu'r anghenion a phennu gofynion adnoddau;
- b** cam 2: ystyried opsiynau ar gyfer adnoddau;
- c** cam 3: tendro, dyfarnu a'r contract;
- ch** cam 4: cyflawni'r prosiect, ymrwymiad y tîm a throsglwyddo sgiliau;
- d** cam 5: gwerthuso ar ôl y contract.

Datblygwyd meini prawf archwilio gennym i archwilio i ba raddau y mae cyrff cyhoeddus yn rhoi arferion da ar waith wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori

3.2 Datblygwyd meini prawf archwilio gennym a oedd yn cynnwys y prosesau allweddol y mae angen eu rhoi ar waith er mwyn caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori'n effeithlon ac yn effeithiol yn unol ag arferion da. Sail ein meini prawf archwilio oedd y Pecyn Archwilio Contractau a gynhyrchwyd gan y Sefydliad Siartredig Cyllid a Chyfrifyddeg Cyhoeddus (CIPFA) yn 2009 (**Blwch 7**).

3.3 Teilwriwyd y pecyn gennym drwy gynnwys cwestiynau penodol am y gwasanaeth ymgynghori a meini prawf archwilio a dynnwyd o ddwy ffynhonnell o arferion da cydnabyddedig: Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, sydd wedi'i seilio ar ganfyddiadau ei adroddiad yn 2006 am sut mae'r Llywodraeth Ganolog yn Defnyddio Ymgynghorwyr (**Blwch 8**) a Rhaglen Gwerth Ymgynghori Swyddfa Masnach y Llywodraeth (**Blwch 9**). Mae'r pecynnau a'r arferion da'n nodi'n gyson bod angen dull systematig ar gyfer caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori gan seilio hynny ar drefniadau cadarn wrth reoli prosiectau a lliniaru risg, gyda'r nod cyffredinol o sicrhau gwell gwerth am arian.



Blwch 7 – Pecyn Archwilio Contractau y Sefydliad Siartredig Cyllid a Chyfrifyddeg Cyhoeddus (CIPFA) (2009)

Dyluniwyd y Pecyn Archwilio Contractau gan Transport for London. Cafodd gymeradwyaeth fawr gan CIPFA pan gyflwynwyd ef am Wobr Cliff Nicholson, gwobr am arloesi ym maes archwilio. Mae'r pecyn yn dilyn cylch oes ar gyfer caffael a chontractio, gan rannu'r broses yn gamau sy'n digwydd cyn dyfarnu contract ac wedyn. Mae'n sôn am y risgiau sy'n gysylltiedig â phob cam, ac mae hynny'n sylfaen ar gyfer archwiliad seiliedig ar risg. Mae hefyd yn cyfeirio at gyfraith contract a'i pherthnasedd yn ystod pob cam.

Gallai cyrff cyhoeddus yng Nghymru arbed mwy na £23 miliwn (18 y cant) ar eu gwariant ar wasanaethau ymgynghori drwy roi arferion da ar waith

3.4 Gan ddefnyddio data Spikes Cavell am wariant, y data o'n harolwg a'r dystiolaeth o'n hymweliadau â chyrrff cyhoeddus, aseswyd perfformiad y saith corff cyhoeddus yng Nghymru yr ymwelwyd â hwy drwy gymharu'r wybodaeth â'r datganiadau gwerthuso ym Mhecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (**Atodiad 2**). Drwy wneud hyn, llwyddwyd i weld ym mha brif feysydd yr oedd angen i'r saith corff cyhoeddus wella yng Nghymru er mwyn cael y gwerth gorau am arian yn sgil caffael a rheoli ymgynghorwyr. Er inni weld bod lle i wella ym mhob un o'r pum cam, gwelsom mai'r prif feysydd lle'r oedd angen gwella oedd:

- a** cam 1: asesu'r anghenion a phennu gofynion adnoddau;
- b** cam 4: cyflawni'r prosiect, ymrwymiad y tîm a throsglwyddo sgiliau;
- c** cam 5: gwerthuso ar ôl y contract.

Blwch 8 – Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (2008)

Roedd adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, *Central Government's Use of Consultants* (2006), yn argymhell sut y gallai Llywodraeth Ganolog wella'r ffordd y mae'r rheoli caffael ac yn defnyddio gwasanaethau ymgynghori. Seiliwyd yr argymhellion ar y casgliad cyffredinol nad oedd wedi bod yn bosibl asesu manteision cyffredinol yr arian a wariwyd ar ymgynghorwyr, a hynny'n rhannol oherwydd mai anaml y bydd adrannau'n casglu unrhyw wybodaeth am yr hyn a gyflawnwyd. Datblygwyd Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori gan y Swyddfa Archwilio genedlaethol ar sail canfyddiadau ac argymhellion ei adroddiad.

Mae pecyn y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn cynnig methodoleg i alluogi cyrff cyhoeddus i ddadansoddi eu perfformiad wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori ar hyd pum prif gam. Mae'r prif gamau hyn yn cynrychioli meysydd lle mae angen i ymddygiad a phrosesau wella er mwyn sicrhau gwell gwerth am arian gan ymgynghorwyr.

Cam 1: Asesu'r anghenion a phennu gofynion adnoddau

Archwilir sut mae defnyddio ymgynghorwyr yn cydweddu â strategaeth recriwtio a hyfforddi'r sefydliad, sut y gellir cyfiawnhau eu defnyddio a sut y lluniwyd y fanyleb.

Cam 2: Ystyried opsiynau ar gyfer adnoddau

Mae'n edrych ar yr opsiynau ar gyfer llenwi'r bwch adnoddau, drwy ddefnyddio staff mewnol er enghraifft.

Cam 3: Tendro, dyfarnu a'r contract

Ystyrir a yw'r timau caffael yn gwneud y gwaith tendro a chontractio'n effeithiol, er enghraifft drwy'r cytundebau fframwaith, gwahanol strwythurau talu a chystadleuaeth.

Cam 4: Cyflawni'r prosiect, ymrwymiad y tîm a throsglwyddo sgiliau

Gwerthusir y cyfathrebu a'r berthynas ag ymgynghorwyr, a sut y throsglwyddir sgiliau o ymgynghorwyr i staff y cleient.

Cam 5: Gwerthuso ar ôl y contract

Asesir sut y casglwyd ac y defnyddiwyd gwybodaeth reoli, gan gynnwys gwerthusiadau ar ôl prosiectau.

Ffynhonnell: Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol

Blwch 9 – Swyddfa Masnach y Llywodraeth – Rhaglen Gwerth Ymgynghori (2007)

Gan ymateb i adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, ac ar ôl cynnal astudiaeth meincnodi, lansiodd Swyddfa Masnach y Llywodraeth, ar y cyd ag adrannau'r Llywodraeth ganolog, y Rhaglen Gwerth Ymgynghori yn 2007. Nod y rhaglen yn y pen draw yw helpu cyrff y Llywodraeth Ganolog i sicrhau bod yr arian a werir ar ymgynghori'n cynnig gwerth am arian, drwy fynd i'r afael, ymhlith pethau eraill, â rheoli'r galw, adolygu'r perfformiad ar gontractau a rheoli cyflenwyr.

Mae'r rhaglen yn canolbwyntio ar ddefnyddio ymgynghorwyr mewn ffordd gyson sydd o dan reolaeth ac sy'n effeithiol drwy newid ymddygiad a chynnal y newid hwnnw. Mae'n cynnwys defnyddio achos busnes safonol i benderfynu ai ymgynghoriaeth yw'r ateb gorau ynteu a oes atebion amgen ar gael a fyddai'n fwy addas.

Mae'r rhaglen wedi cael ei rhoi ar waith gan y Llywodraeth Ganolog. Mae Swyddfa Masnach y Llywodraeth yn honni ei bod wedi sicrhau cryn sylw mewn adrannau ac ar draws y Llywodraeth a bod hyn wedi arwain at y canlynol:

- lleihau'r gwariant;
- y gallu i ymdopi o fewn cyllidebau ymgynghori sy'n sylweddol lai;
- gwasanaethau ymgynghori o fewn adrannau'n cael eu rheoli'n well ac yn fwy gweladwy;
- mwy o ymwybyddiaeth bod angen gwella ymagweddau at wario ar ymgynghori;
- y gallu i ymateb i feirniadaeth ynglŷn â gorddefnyddio ymgynghorwyr.

Mae'r Rhaglen bellach yn cael ei threialu mewn llywodraeth leol yn Lloegr ar sail ranbarthol yn Ne-orllewin Lloegr ac yn Nwyrain a Gorllewin y Canoldir.

Mae Cyngor Dinas Birmingham wedi bod yn treialu'r Rhaglen Gwerth Ymgynghori ers dechrau 2009-10. Wrth roi'r Rhaglen ar waith, gwelwyd gwariant y Cyngor ar wasanaethau ymgynghori yn gostwng 33 y cant o £18 miliwn yn 2009-10 i £12 miliwn yn 2010-11. Dywedodd y Cyngor, er bod rhywfaint o'r gostyngiad oherwydd y cyfyngiadau ar y gyllideb, mai'r prif reswm oedd bod y Cyngor wedi rhoi egwyddorion y Rhaglen Gwerth Ymgynghori ar waith: rheoli'r galw'n well, mwy o graffu gwleidyddol ar ddefnyddio ymgynghorwyr ac ymwybyddiaeth gryfach o'r angen i gwblhau achos busnes safonol ffurfiol. Dywedodd y Cyngor fod gorfod cwblhau achos busnes safonol ynddo'i hun yn atal pobl rhag defnyddio ymgynghorwyr heb ystyried o ddifrif.

Ffynhonnell: Swyddfa Masnach y Llywodraeth ac Improvement and Efficiency Gorllewin Canoldir Lloegr¹⁷

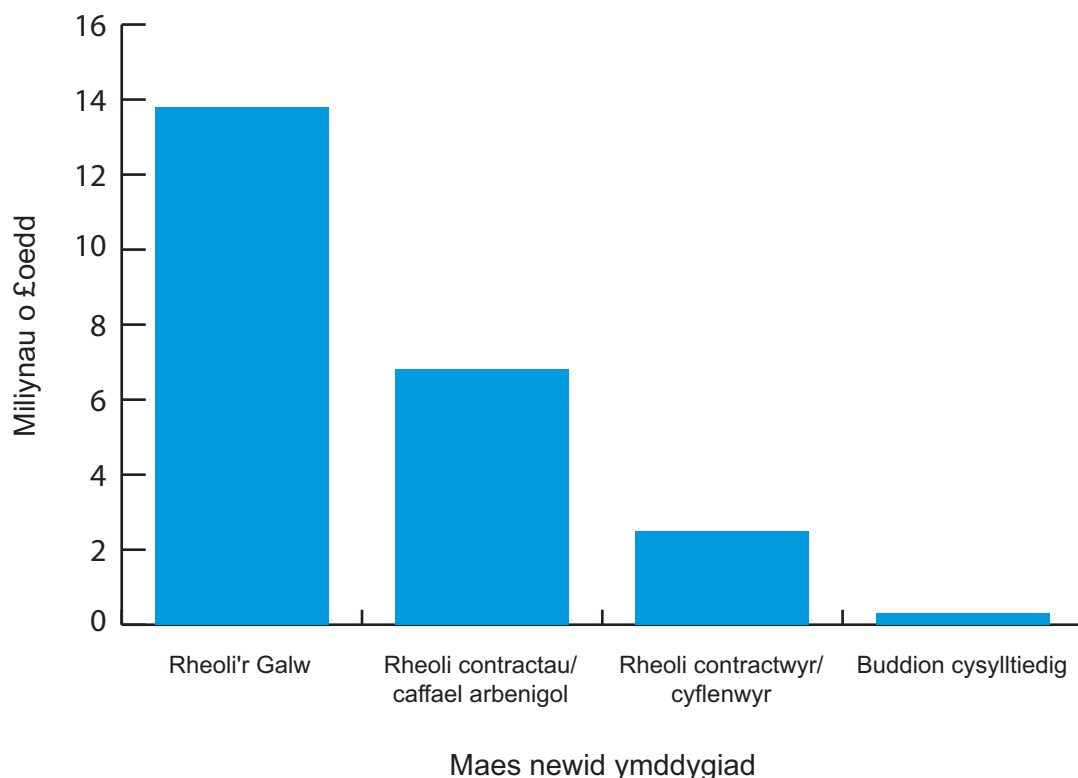
3.5 Mae pecyn y Swyddfa Archwilio Genedlaethol hefyd yn cynnwys cyfrifiannell arbedion effeithlonrwydd i fesur yr arbedion effeithlonrwydd y gallai cyrff cyhoeddus eu sicrhau petaent yn dilyn yr arferion gorau ac yn newid eu hymddygiad o ran caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori (**Atodiad 2**). Yn adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol am y ffordd y defnyddiai Llywodraeth Ganolog Ymgynghorwyr, amcangyfrifwyd, petai pob adran yn y Llywodraeth ganolog yn mabwysiadu ei hargymhellion ar gyfer caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, y gellid sicrhau arbedion o hyd at 30 y cant.

3.6 Wrth ddefnyddio'r cyfrifiannell arbedion effeithlonrwydd, amcangyfrifwyd y gellid arbed 18 y cant drwy effeithlonrwydd yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy, a hynny'n bennaf drwy reoli'r galw'n well. Petai'r darlun hwn yn cael ei ailadrodd gan bob corff cyhoeddus yng Nghymru, ar sail y gwario cyffredinol ar wasanaethau ymgynghori, sef £133 miliwn yn 2010-11, amcangyfrifwn y gellid arbed dros £23 miliwn drwy effeithlonrwydd (**Ffigur 7** ac **Atodiad 2**). Fodd bynnag, nid yw'r cyfrifiannell arbedion effeithlonrwydd ond mor ddibynadwy ag ansawdd yr wybodaeth a'r penderfyniadau a ddefnyddir yn sail wrth gyfrifo. Yn hynny o beth, nid yw ond yn cynnig awgrym cyffredinol ynglŷn â faint o arbedion effeithlonrwydd a allai fod yn bosibl.

¹⁷ Corff sy'n cael ei arwain gan y sector yw Improvement and Efficiency West Midlands. Mae'n cefnogi awdurdodau lleol a'u partneriaid cyhoeddus eangach yn eu hymgyrch i fod yn fwy effeithlon a gwella gwasanaethau cyhoeddus lleol.



Ffigur 7 - Yr arbedion effeithlonrwydd blynyddol y gellid eu sicrhau pe bai'r holl gyrff cyhoeddus yn rhoi'r arferion gorau ar waith



Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o saith corff cyhoeddus sy'n defnyddio Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori a Chyfrifiannell Arbedion Effeithlonrwydd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol

Mae ansawdd y cofnodion sy'n ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori yn wael ar y cyfan

3.7 Dylai cyrff cyhoeddus gadw cofnodion priodol i ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori, yn sylfaen dystiolaeth i'w helpu i wneud penderfyniadau a rheoli prosiectau'n effeithiol. Mae cadw cofnodion yn briodol hefyd yn hwyluso gwaith archwilio ac arolygu, ac yn darparu tystiolaeth bod y sefydliad wedi cydymffurfio â'r ddeddfwriaeth bresennol.¹⁸

3.8 Wrth inni adolygu ffeiliau prosiectau gwasanaethau ymgynghori yn y saith sefydliad yr ymwelwyd â hwy, cawsom anhawster wrth geisio cael gafael ar wybodaeth sylfaenol ynglŷn â phrosiectau, megis achosion busnes, enwau rheolwyr contractau, dyddiadau digwyddiadau allweddol, gwybodaeth am gostau, a manylion monitro contractau a gwerthusiadau ar ôl i gontractau ddod i ben. Naill ai nid oedd yr wybodaeth yn bodoli, ni ellid dod o hyd iddi, neu roedd yr wybodaeth wedi'i gwasgaru ar draws sawl adran a gwasanaeth. Gwelsom enghreifftiau o'r canlynol:

¹⁸ Er enghraifft, deddfwriaeth Ewrop sy'n ymwneud â Rhyddid Gwybodaeth ac â chaffael.

- a** cofnodion ynglŷn â thendrau'r contractau a'r dyfarniadau yn cael eu cadw gan y swyddogaeth gaffael, ond nid gan reolwr y contract;
 - b** ar gyfer yr un prosiect gwasanaethau ymgynghori, roedd rhai contractau'n cael eu cadw ar ffurf electronig ac eraill yn cael eu cadw ar ffurf ffeil bapur;
 - c** roedd rhai cofnodion yn cael eu cadw gan wasanaeth neu adran, ac eraill wedi'u harchifo;
 - ch** prosiectau ymgynghori a oedd wedi cael eu rheoli gan wahanol reolwyr contractau ar wahanol adegau, a phob rheolwr yn cadw'i ffeiliau ei hun ar gyfer y cyfnod yr oedd yn rheoli'r prosiect;
 - d** ffeiliau prosiectau ymgynghori a oedd wedi dod i ben yn ddiweddar wedi'u dinistrio.
- 3.9** Gwelsom eithriad nodedig yn Llywodraeth Cymru. Mae'n cadw'r holl gofnodion a'r wybodaeth am brosiectau mewn ffeiliau sy'n ymwneud â'r prosiect, yn hytrach na ffeiliau sy'n ymwneud â gwahanol gamau'r prosiect. Bydd ffeil y prosiect wedyn yn cael ei chadw gyda'i gilydd er mwyn i'r holl swyddogion sy'n ymwneud â gwahanol gamau'r prosiect allu cael gafael ar yr holl wybodaeth berthnasol amdano.
- 3.10** Lle bydd prosesau caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori'n dameidiog, mwyaf tebygol fydd hi bod y trefniadau rheoli cofnodion yn wael. Gwelsom enghreifftiau lle'r oedd y swyddogaeth gaffael wedi gwneud y gwaith tendro ac wedi cadw'r gwaith papur a oedd yn berthnasol i hynny, a lle'r oedd y maes gwasanaeth wedi cadw'r cofnodion a oedd yn ymwneud â chynllunio a rheoli'r prosiect. Dywedodd y rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy lle'r oedd hyn

yn broblem y dylai rheoli categorïau olygu bod prosesau caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori yn fwy canolog, ac y dylai hynny olygu bod trefniadau goruchwylio prosiectau a rheoli cofnodion yn gwella'n gyffredinol hefyd yn sgil hynny.

- 3.11** Mae gweddill y rhan hon o'r adroddiad yn archwilio perfformiad cyrff cyhoeddus o'i gymharu â'r arferion gorau ym mhob un o bum cam prosiect ymgynghori nodweddiadol fel y'u nodwyd gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ([paragraff 3.1](#) a [Blwch 8](#)).

Nid oedd gan lawer o gyrff cyhoeddus systemau cadarn ar gyfer asesu'r angen am ymgynghorwyr a phennu eu gofynion

Roedd achosion busnes a ddefnyddid i asesu'r angen am ymgynghorwyr ac i fanylu ynglŷn â'r gofynion, yn wael eu hansawdd ar y cyfan

- 3.12** Cyn prynu gwasanaethau ymgynghori, dylai cyrff cyhoeddus sicrhau bod modd cyfiawnhau eu defnyddio a bod gwneud hynny'n rhesymol. Dylai cyrff cyhoeddus egluro hyn mewn achos busnes sy'n adlewyrchu maint, effaith a risg y prosiect. Mae'r achos busnes yn allweddol er mwyn pennu a chynnal cyfeiriad clir ar gyfer unrhyw brosiect a dylai gynnwys manylion am hyd a lled arfaethedig y prosiect, yr opsiynau ar gyfer ei gyflawni, y manteision a ragwelir, yr amseru a'r trefniadau ar gyfer adroddiadau a llywodraethu. Drwy bennu'n glir beth sydd ei angen gan ymgynghorwyr, dylai hynny ei gwneud yn fwy tebygol y gwnaiff cyrff cyhoeddus ddewis y cyflenwr iawn drwy'r broses gaffael, yn ogystal â'i gwneud yn fwy tebygol y cyflawnir y canlyniadau y dymunir i'r prosiect eu cyflawni.



- 3.13** Gwelsom mai anaml y byddai achos busnes ar gael yn ategu prosiectau gwasanaethau ymgynghori. Wrth adolygu ffeiliau 93 o brosiectau yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy, gwelsom mai dim ond 17 y cant ohonynt a oedd wedi defnyddio rhyw fath o achos busnes neu gyfiawnhad ariannol i ddangos pam yr oedd gofyn defnyddio ymgynghorwyr, ac roedd y gweddill wedi cael rhyw fath o gymeradwyaeth, ffurfiol neu anffurfiol, ond heb achos busnes i'w hategu. Yn ein harolwg, gofynnwyd hefyd i gyrff cyhoeddus a ddefnyddir achosion busnes wrth benderfynu defnyddio ymgynghorwyr. Llai nag 20 y cant a ddywedodd ei bod yn ofynnol ganddynt baratoi achos busnes a'i gymeradwyo cyn prynu gwasanaethau ymgynghori.
- 3.14** Lle'r oedd achosion busnes yn cael eu defnyddio i ategu prosiectau, gwelwyd bod eu hansawdd yn amrywio ac mai ychydig ohonynt a oedd wedi'u seilio ar dempled safonol. Gwelsom nad oedd yr achosion busnes yn gymesur â maint a chymhlethdod prosiectau ac nad oedd amcangyfrif o'r costau mewn llawer ohonynt, nad oeddent yn nodi'r manteision a'r canlyniadau dymunol a ddisgwyliid, neu nad oeddent yn cynnwys cynigion gwerthuso.
- 3.15** Mae llawer o dempledi achos busnes ar gael i gyrff cyhoeddus eu defnyddio a gellir addasu'r rhan fwyaf ohonynt i adlewyrchu maint a natur prosiectau ymgynghori unigol. Er enghraifft, mae Capital Ambition¹⁹ a'r Rhaglen Gwerth Ymgynghori wedi cyhoeddi templedi achos busnes safonol ar gyfer gwasanaethau ymgynghorol i gyrff cyhoeddus eu defnyddio.
- 3.16** Mae Rhaglen Gwerth Ymgynghori Swyddfa Masnach y Llywodraeth (**Blwch 9**) yn argymhell fformat safonol ar gyfer achos busnes, a rhestr wirio i'w ategu sy'n rhestru'r pethau hanfodol i'w hystyried, i'w ddefnyddio wrth gaffael ymgynghorwyr.²⁰ Gall defnyddio achos busnes safonol gynnig y manteision a ganlyn:
- a** bydd gofyn i bob prosiect ymgynghori, a reolir gan wahanol bobl ar draws sefydliad, ddarparu set sylfaenol o wybodaeth ar ddechrau prosiect, gan ddarparu llinell sylfaen ar gyfer rheoli a gwerthuso'r prosiect;
 - b** drwy ddarparu data llinell sylfaen safonol (megis amcangyfrif o'r costau ac amserlenni), mae'n bosibl monitro perfformiad prosiectau'n gyson;
 - c** gellir mesur y manteision yn sgil prosiectau, er mwyn sicrhau cysondeb ac er mwyn meincnodi perfformiad ymgynghorwyr;
 - ch** proses fwy effeithlon, gan arbed amser ac arian.
- 3.17** Gofynnwyd i'r gyrff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy a ydynt yn defnyddio templed achos busnes safonol i gaffael gwasanaethau ymgynghori, ond nid oedd yr un ohonynt yn gwneud hynny. Dim ond un enghraifft o gorff cyhoeddus yng Nghymru a welwyd a oedd yn defnyddio templed achos busnes safonol ar gyfer gwasanaethau ymgynghori, a rhoddwyd honno ynghlwm wrth yr atebion i'n harolwg (**Astudiaeth Achos 1**).

¹⁹ Partneriaeth Gwella ac Effeithiolrwydd Ranbarthol yw Capital Ambition ac fe'i sefydlwyd i gynorthwyo awdurdodau Llundain a phartneriaethau strategol lleol i sicrhau arbedion effeithlonrwydd, gwella perfformiad a chefnogi dulliau arloesol o weithio.

²⁰ Consultancy Value Programme Toolkit – Local Government, Swyddfa Masnach y Llywodraeth, 2010

Astudiaeth Achos 1 – Cyngor Gwynedd – templed achos busnes ar gyfer caffael gwasanaethau ymgynghori

Roedd Cyngor Gwynedd wedi addasu templed achos busnes Canolfan Ragoriaeth Llundain²¹ ar gyfer gwasanaethau ymgynghori. Mae'r templed yn nodi'r gofynion sylfaenol, gyda'r opsiwn o ehangu ei gwmpas a dibynnu ar gymhlethdod a chost prosiect unigol.

Datblygwyd y templed oherwydd bod swyddogaeth gaffael y Cyngor wedi bod yn poeni nad oedd y Cyngor yn effeithiol wrth reoli'r ffordd yr oedd yn defnyddio ymgynghorwyr. Pwrpas y templed achos busnes yw sicrhau bod y gwahanol opsiynau ar gyfer cyflawni'n cael eu hystyried yn llawn, a bod y Cyngor yn cael gwerth am arian. Fodd bynnag, dywedodd Rheolwr Caffael Gwynedd wrthym, nad oedd y templed achos busnes wedi cael croeso mawr ar ôl ei gyflwyno ym mis Gorffennaf 2009, a bod rhai swyddogion yn meddwl bod gorfod llenwi templed achos busnes cyn caffael yn rhy feichus.

Nid yw defnyddio'r templed achos busnes yn orfodol eto, a dim ond pedair gwaith y mae wedi cael ei ddefnyddio ers mis Gorffennaf 2009. Ym mhob achos, penodwyd ymgynghorwyr a'r rhesymau a roddwyd oedd:

- 1 bod angen cael arbenigedd allanol; a/neu
- 2 bod angen gallu ychwanegol (annibynnol) er mwyn cwblhau achos busnes ar gyfer prosiect cydweithredol mewn cyfnod byr.

3.18 Dylai'r achosion busnes nodi'n eithaf manwl y gofynion y disgwylir eu cyflawni drwy ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori. Mae Pecyn Archwilio Contractau CIPFA yn dweud bod paratoi'n dda'n hanfodol er mwyn sicrhau gwerth da am arian yn sgil unrhyw gontract, ac y dylai hyn gynnwys asesu anghenion a gofynion yn gywir gan helpu i greu manyleb glir sydd wedi'i seilio ar ganlyniadau. Dylai hefyd helpu cyrff cyhoeddus i amcangyfrif costau, a sicrhau bod darpar ymgynghorwyr yn glir ynghylch pa wasanaethau y disgwylir iddynt eu darparu.²²

3.19 Os bydd achosion busnes yn diffinio'n glir y canlyniadau a'r manteision a ddisgwylir, mae'n debygol o fod yn haws i gyrff cyhoeddus negodi contract pris penodedig gyda'r ymgynghorydd. Bydd contractau pris penodedig yn gyffredinol yn help i reoli costau ac maent yn ei gwneud yn ofynnol i'r ddau barti fod yn glir ynghylch yr hyn a ddisgwylir, erbyn pryd ac am faint.

3.20 Lle na fydd y canlyniadau wedi'u diffinio gystal a'i bod yn llai amlwg beth mae corff y sector cyhoeddus yn ei ddisgwyl gan yr ymgynghorydd, gall cyrff cyhoeddus ddewis defnyddio contractau amser a deunyddiau.²³ Fodd bynnag, ni fydd contractau amser a deunyddiau'n annog ymgynghorydd yn uniongyrchol i weithio'n effeithlon, ac mae'r corff cyhoeddus yn ysgwyddo'r risg o weld y prosiect yn cael ei ymestyn o ran ei hyd a'r costau'n cynyddu (**Astudiaeth Achos 2**).

3.21 Wrth arolygu cyrff cyhoeddus, gwelwyd ei bod yn well gan y rhan fwyaf ddefnyddio contractau prisiau penodedig, ond cyfaddefodd llawer bod adegau'n codi pan nad oedd ond modd defnyddio contractau amser a deunyddiau, oherwydd nad oedd manyleb y prosiect yn ddigon clir. Yn ystod ein hymweliadau â chyrff cyhoeddus, gofynnwyd i'r staff a oedd yn ymwneud â chaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori beth yn eu barn hwy oedd y prif anawsterau a wynebid ganddynt wrth gael gwerth da am arian gan ymgynghorwyr. Wrth ymateb, cyfeiriodd y rhan fwyaf at y ffaith bod angen i fanylebau fod yn fwy manwl ynghylch â'r canlyniadau.

²¹ Rhagflaenydd Capital Ambition.

²² Contract Audit Toolkit, Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth, 2009

²³ Mae amser a deunyddiau'n cyfeirio at gontractau lle mae taliad yn seiliedig ar yr amser a weithiwyd a'r deunyddiau a ddefnyddiwyd yn hytrach nag ar gynhyrchu allbwn penodol.



Astudiaeth Achos 2 – Prosiect Llais Cydgasglu Band Eang y Sector Cyhoeddus – cymorth ymgynghorwyr

Gwasanaeth cyfathrebu cenedlaethol cydweithredol yw rhwydwaith Cydgasglu Band Eang y Sector Cyhoeddus. Sefydliadau'r sector cyhoeddus yng Nghymru yw aelodau'r rhwydwaith ac mae'n darparu gwasanaethau cyfathrebu llais, fideo a data ar gyfer 100 o gyrff cyhoeddus mewn mwy na 2,500 o safleoedd.

Contractiwyd 4C Strategies gan Lywodraeth Cymru yn ymgynghorwyr i helpu i roi Gwasanaeth Llais y Prosiect ar waith. Bydd y prosiect yn caniatáu i sefydliadau sydd wedi'u cysylltu â'r rhwydwaith ffonio'i gilydd yn ddi-dâl, a bydd hefyd yn lleihau costau presennol eu switsfwrdd drwy gynnig gwasanaethau newydd y ganolfan alwadau.

Telir 4C Strategies ar sail amser a deunyddiau a'r gost darged wreiddiol oedd £60,000. Fodd bynnag, oherwydd yr oedi wrth gyflawni'r contract gwreiddiol, bod angen ymgysylltu'n fwy eang â rhanddeiliaid, gofynion newydd wrth i fframwaith Gwasanaethau Cyhoeddus Llywodraeth y Deyrnas Unedig ddatblygu, ac er mwyn ymateb i fylchau o ran gallu, caniatodd Llywodraeth Cymru estyniad ar yr amser a'r disgwyl oedd y byddai'r prosiect yn costio mwy na'r targed gwreiddiol.

Wrth ddyfarnu'r estyniad, caniatwyd cyfnod tybiannol o 12 mis er mwyn cynnig mwy o hyblygrwydd. Ni roddodd Llywodraeth Cymru amcangyfrif o'r gost ar gyfer gweddill y prosiect, ond penderfynodd ymestyn y gost darged i £250,000. Yn hytrach na seilio hyn ar unrhyw amcangyfrifon cadarn, pwrpas cynyddu'r gost darged oedd darparu digon nenfwd talu a fyddai'n ddigon uchel i allu ymateb i unrhyw newid arall yng nghwmpas neu ofynion Rhwydwaith Gwasanaeth Cyhoeddus Llywodraeth y Deyrnas Unedig.

Mae'r gwaith o dan y contract bron wedi'i gwblhau, ac ym mis Mehefin 2012, cyfanswm y gost oedd £267,000.

Ffynhonnell: Adolygiad Swyddfa Archwilio Cymru o ffeiliau prosiect Llywodraeth Cymru

Wrth ddatblygu eu gofynion, nid yw cyrff cyhoeddus yn ymgysylltu'n effeithiol â chyflenwyr

- 3.22** Drwy ymgysylltu'n fuan â'r farchnad yn ystod cam cynllunio'r prosiect, gall corff cyhoeddus ddeall yn well yr hyn y mae'n ofynnol ei gael gan ymgynghorydd a'r hyn y gall y farchnad ei ddarparu. Dylai hyn arwain at fanylebau eglurach ynglŷn â'r gofynion ac ymatebion sydd wedi'u teilwra'n well gan gyflenwyr i wahoddiadau i dendro. Gall cyrff cyhoeddus elwa hefyd o syniadau arloesol neu atebion amgen sy'n herio'r dull caffael a chontractio gwreiddiol mewn ffordd adeiladol.
- 3.23** Wrth adolygu ffeiliau a chyfweld â rheolwyr prosiectau yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy, gwelsom mai ychydig o gyrff cyhoeddus sy'n ceisio ymgysylltu â'r farchnad ymgynghori cyn pennu'n ffurfiol beth yw eu gofynion a chyhoeddi gwahoddiadau i dendro. Er mwyn ymgysylltu'n effeithiol â'r farchnad ymgynghori, mae angen i gyrff cyhoeddus feddu ar sgiliau cwsmer deallus. Mae'r farchnad ymgynghori'n aeddfed ac yn llawn cwmnïau sydd â llawer iawn o brofiad ac os nad yw cyrff cyhoeddus yn meddu ar sgiliau'r cwsmer deallus, mae perygl iddynt gollu'r budd a ddaw wrth ymgysylltu'n fuan â'r farchnad.

Nid yw cyrff cyhoeddus yn rhoi digon o ystyriaeth i'r opsiynau o ran adnoddau wrth gynllunio prosiectau ymgynghori

Ychydig o gyrff cyhoeddus sy'n mynd ati'n rheolaidd ac yn drylwyr i arfarnu dewisiadau amgen yn lle defnyddio ymgynghorwyr

- 3.24** Dylai pob achos busnes gynnwys arfarniad cynhwysfawr, ond cymesur, i benderfynu ai defnyddio gwasanaethau ymgynghori yw'r ffordd fwyaf priodol o gyflawni'r canlyniadau y dymunir i brosiect eu cyflawni. Dylent werthuso opsiynau amgen, gan gynnwys a oes adnoddau mewnol addas â'r gallu a'r sgiliau priodol i gyflawni'r prosiect.
- 3.25** Yn ein harolwg, gofynnwyd i gyrff cyhoeddus beth, o blith wyth opsiwn, yw'r tri phrif sbardun yn eu barn hwy, sy'n eu hysgogi i ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori (Ffigur 8). Dywedodd chwe deg a thri y cant o'r cyrff cyhoeddus wrthym mai diffyg staff mewnol addas ar gael oedd un o'r tri phrif sbardun iddynt.
- 3.26** Wrth gynnal arolwg ymhlith y cyrff cyhoeddus, gwelwyd bod gan 50 y cant broses ffurfiol i chwilio am staff mewnol i gyflawni prosiectau neu raglenni, cyn ystyried defnyddio ymgynghorwyr. Fodd bynnag, wrth adolygu ffeiliau 93 o gontractau gwasanaethau ymgynghori mewn saith corff cyhoeddus, gwelwyd mai dim ond saith y cant o'r prosiectau ymgynghori a oedd yn cynnwys arfarniad ar addasrwydd a gallu adnoddau mewnol a allai o bosibl gyflawni'r prosiect, yn lle ymgynghorwyr. Gydag ambell eithriad bosibl (Astudiaeth Achos 3), ychydig o dystiolaeth a welsom fod gyrff cyhoeddus yn defnyddio gweithdrefnau'n gyson i chwilio am staff mewnol i gyflawni prosiectau neu raglenni

cyn iddynt ystyried defnyddio ymgynghorwyr (Astudiaeth Achos 4). Dywedodd rhai rheolwyr contractau wrthym y byddent yn ystyried defnyddio adnoddau mewnol cyn cyflogi ymgynghorwyr, ond nad oedd mecanwaith ar waith i'w galluogi i ddod o hyd i adnoddau mewnol â'r sgiliau priodol a sicrhau eu bod ar gael.

Astudiaeth Achos 3 – Atebion Llywodraeth Cymru

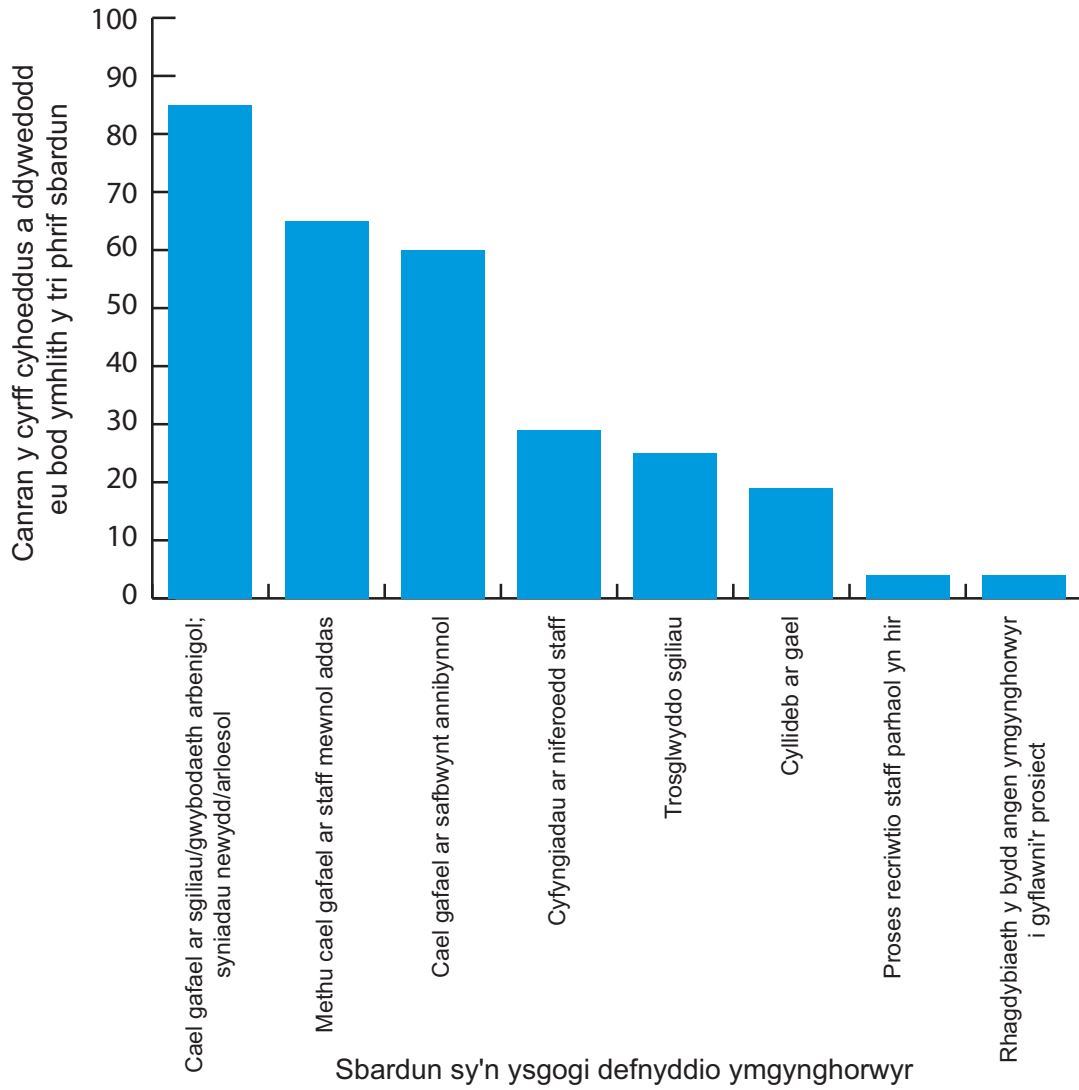
Fel rhan o'i rhaglen *Llwyddo â Llai*, datblygodd Llywodraeth Cymru gronfa o staff y gellid eu hadleoli i unrhyw ran o'r sefydliad lle y gallai eu sgiliau a'u profiad fod o fudd. Ers 2010, bydd tîm Atebion Llywodraeth Cymru yn asesu'r holl brosiectau ymgynghori posibl cyn unrhyw weithgarwch caffael er mwyn gweld a oes adnodd mewnol ar gael i gyflawni'r prosiect yn hytrach na defnyddio contractwyr allanol. Un agwedd ar y rhaglen yw hyfforddi grŵp o swyddogion i reoli prosiectau er mwyn eu galluogi i reoli prosiectau sy'n cael eu hariannu'n ganolog. Ar hyn o bryd, mae Llywodraeth Cymru yn cynyddu niferoedd y rheolwyr prosiect sydd wedi'u hyfforddi oherwydd bod y galw'n fwy na'r cyflenwad. Mae Llywodraeth Cymru yn gobeithio y gwnaiff hyn olygu bod llai o angen prynu gwasanaethau ymgynghori.

Nid yw cyrff cyhoeddus yn cynllunio'r gweithlu mewn ffordd effeithiol i leihau eu dibyniaeth ar wasanaethau ymgynghori

- 3.27** Methu dod o hyd i staff mewnol â'r sgiliau priodol i gyflawni prosiectau oedd yr ail sbardun mwyaf cyffredin ymhlith y tri uchaf sy'n ysgogi cyrff cyhoeddus i ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori (Ffigur 8). Mae hyn yn awgrymu nad yw cyrff cyhoeddus o bosibl yn cynllunio'r gweithlu mewn ffordd effeithiol i ganfod y sgiliau y bydd eu hangen yn y dyfodol ac i recriwtio a datblygu eu staff eu hunain er mwyn lleihau eu dibyniaeth ar wasanaethau ymgynghori yn y dyfodol.



Ffigur 8 - Y prif sbardunau sy'n ysgogi defnyddio gwasanaethau ymgynghori



Ffynhonnell: Arolwg o gyrrff cyhoeddus gan Swyddfa Archwilio Cymru

Astudiaeth Achos 4 – Gweld a oes adnoddau mewnol ar gael yng Nghyngor Sir Penfro a Chyngor Caerdydd

Rhaid i'r holl wasanaethau ymgynghori a brynir gan **Cyngor Sir Penfro** gael eu cymeradwyo gan uwch reolwyr. Dywedodd swyddogion wrthym fod gofyn i Bennaeth y Gwasanaeth asesu a oedd adnoddau mewnol ar gael i wneud y gwaith neu beidio. Dywed protocol y Cyngor ar gyfer penodi ymgynghorwyr mai'r unig adeg y ceir cyflogi Ymgynghorwyr yw lle bydd y Cyfarwyddwr Cyllid a Hamdden wedi cytuno nad oes digon o adnoddau ar gael i gyflawni'r gwasanaethau sy'n ofynnol yn fewnol a bod darpariaeth briodol ar gael yn y gyllideb.

Dywed *Rheolau Sefydlog a Rheolau Caffael Contractau Cyngor Caerdydd*, ei bod yn bwysig, cyn ystyried caffael allanol, sicrhau nad oes dim darpariaeth fewnol ar gael eisoes ar gyfer y Nwyddau, y Gwasanaethau neu'r Gwaith sy'n ofynnol. Dywedodd swyddogion y Cyngor wrthym fod disgwyl i reolwyr contractau chwilio am adnoddau mewnol, ond nad oes mecanwaith na gweithdrefn ffurfiol ar gyfer gwneud hyn mewn gwirionedd. Ni welsom ddim tystiolaeth o unrhyw ddadansoddiad o'r fath yng nghyswllt y 12 prosiect a archwiliwyd gennym yng Nghyngor Caerdydd. Mae'r Cyngor wrthi'n mabwysiadu gweithdrefnau a chanllawiau mewnol newydd er mwyn sicrhau bod pob cais am ymgynghorwyr yn y dyfodol yn cynnwys achos busnes.

fod cyrff cyhoeddus yn defnyddio gwybodaeth am y ffordd yr oeddent yn defnyddio gwasanaethau ymgynghori yn sail ar gyfer cynllunio'u gweithlu, er enghraifft i weld a ellid datblygu'r sgiliau a'r dulliau a ddefnyddid gan ymgynghorwyr ymhlith staff mewnol i'w defnyddio yn y dyfodol.

Mae lle i wella'r ffordd y bydd y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus yn caffael ymgynghorwyr

3.29 Mae'n hanfodol dewis y cyflenwr cywir sydd â'r sgiliau angenrheidiol i gyflawni prosiect am y pris cywir ac o'r ansawdd iawn drwy broses gaffael gystadleuol er mwyn sicrhau gwell gwerth am arian gan wasanaethau ymgynghori.

Wrth gaffael ymgynghorwyr, mae cyrff cyhoeddus ar y cyfan yn cydymffurfio â chanllawiau caffael ac â gofynion cyfreithiol

3.30 Mae Rheolau Caffael Sector Cyhoeddus yr Undeb Ewropeaidd²⁴ yn berthnasol i gaffael nwyddau a gwasanaethau o bob math, gan gynnwys gwasanaethau ymgynghori. Mae gofyn i gyrff cyhoeddus hysbysebu contractau sy'n werth mwy na throthwy ariannol penodol²⁵ a bennir yng Nghyfnodolyn Swyddogol yr Undeb Ewropeaidd (OJEU). Fodd bynnag, hyd yn oed pan fydd contractau o dan drothwy'r Undeb Ewropeaidd, dylai gweithdrefnau caffael ddilyn egwyddorion cyffredinol cyfraith Gystadleuaeth Ewrop,²⁶ sy'n cynnwys:

- a** triniaeth gyfartal;
- b** tryloywder;
- c** dim gwahaniaethu.

3.28 Os bydd cyrff cyhoeddus yn meddwl bod defnyddio ymgynghorwyr yn cael ei sbarduno gan ddiffyg adnoddau mewnol medrus addas i gyflawni prosiectau, dylent nodi'r bylchau sgiliau sydd ganddynt er mwyn bwydo'r wybodaeth honno i drefniadau cynllunio'r gweithlu yn y tymor canol a'r tymor hir. Wrth adolygu ffeiliau a chyfweld â swyddogion yn y cyrff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy, buom yn chwilio am dystiolaeth o gyrff cyhoeddus yn dadansoddi'r gwaith y bydd ymgynghorwyr yn ei wneud er mwyn iddynt weld pa sgiliau y bydd eu hangen yn y tymor canol i'r tymor hir. Fodd bynnag, ychydig o dystiolaeth a welsom

²⁴ Cyfarwydddeb 2004/18/EC Senedd Ewrop a'r Cyngor ar 31 Mawrth 2004 ynglŷn â chydlynio gweithdrefnau ar gyfer dyfarnu contractau gwaith cyhoeddus, contractau cyflenwi cyhoeddus a chontractau gwasanaeth cyhoeddus.

²⁵ O 1 Ionawr 2012, bydd pob gwasanaeth dros £113,057 a gaffaelir gan gyrff llywodraeth ganolog, a dros £173,934 gan bob corff arall, yn dod o dan Reolau Caffael Sector Cyhoeddus yr Undeb Ewropeaidd.

²⁶ Cyfathrebiad Dehongli'r Comisiwn ynglŷn â chyfraith y Gymuned sy'n berthnasol i ddyfarnu contractau nad ydynt, neu nad ydynt yn llwyr, yn dod o dan ddarpariaethau'r Cyfarwyddbau Caffael Cyhoeddus (2006/C 179/02).



3.31 Dylai fod gan bob corff cyhoeddus bolisïau, canllawiau a rheolau sefydlog ar gyfer caffael sy'n dweud sut mae cydymffurfio â Rheolau Caffael Sector Cyhoeddus yr Undeb Ewropeaidd. Er enghraifft, mae GIG Cymru wedi cyhoeddi Rheolau Sefydlog Enghreifftiol ar gyfer Byrddau Iechyd Lleol sy'n dweud sut y dylid caffael nwyddau a gwasanaethau.²⁷ Dylai fod gan gyrff cyhoeddus eu gweithdrefnau a'r rheolau sefydlog eu hunain hefyd ar gyfer caffael prosiectau sydd yn werth llai na throthwyon yr Undeb Ewropeaidd. Yn gyffredinol, gwelsom fod prosiectau'r gwasanaethau ymgynghori a archwiliwyd gennym yn dilyn rheolau caffael yr Undeb Ewropeaidd a rheolau sefydlog neu bolisïau mewnol perthnasol.

Ni fydd y gwaith caffael yn cael ei wneud gan staff sydd â'r cymwysterau a'r profiad priodol bob tro

3.32 Heb weithwyr proffesiynol cymwysedig a phrofiadol ym maes caffael, mae mwy o berygl i'r caffael fethu sicrhau gwerth am arian, er enghraifft drwy gynhyrchu manylebau contract sy'n annigonol, drwy beidio â dewis y dull talu mwyaf cost-effeithiol neu drwy fethu gwerthuso tendrau'n drwyadl. Fodd bynnag, dywedodd y cyrff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy fod prinder adnoddau'n golygu nad oes modd i'r swyddogaeth gaffael ymwneud â phrynu pob gwasanaeth ymgynghori.

3.33 Yn ein harolwg, gofynnwyd i gyrff cyhoeddus a oedd ganddynt drothwyon gwario ar contractau lle'r oedd yn rhaid i'r swyddogaeth gaffael ymwneud â'r broses petai'r gost yn uwch na hynny. Dywedodd wythdeg a dau y cant o'r cyrff cyhoeddus eu bod wedi gosod trothwyon ar gyfer cynnwys y swyddogaeth gaffael wrth gaffael unrhyw

nwydd neu wasanaeth, a bod y rheolwr contractau'n caffael contractau a ddeuai o dan y trothwy hwnnw. Roedd y trothwyon yn amrywio o bedwar y cant o'r cyrff cyhoeddus sy'n cynnwys y swyddogaeth gaffael ym mhob proses gaffael, i naw y cant o'r cyrff cyhoeddus sy'n cynnwys y swyddogaeth gaffael mewn prosiectau sydd dros drothwyon yr Undeb Ewropeaidd yn unig (Ffigur 9).

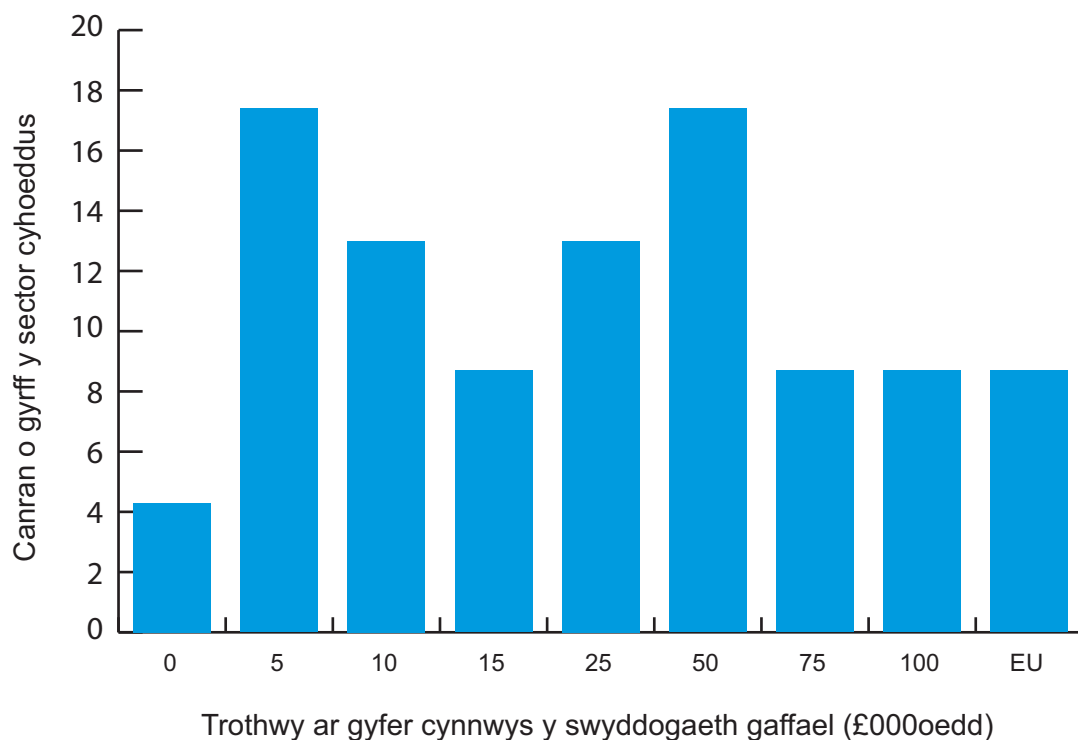
3.34 Ar gyfer y prosiectau a archwiliwyd yn fanwl, gwelsom fod llai o gydymffurfio ag arferion caffael da a/neu ganllawiau a rheolau sefydlog y sector cyhoeddus yng nghyswllt prosiectau a oedd o dan y trothwyon ar gyfer cynnwys y swyddogaeth gaffael. Yn sgil ein cyfweiliadau â rheolwyr contractau ar gyfer prosiectau a oedd o dan y trothwyon, gan gynnwys rhai prosiectau a oedd yn werth mwy na £100,000, gwelsom mai ychydig a oedd wedi cael unrhyw hyfforddiant ffurfiol ym maes caffael, sy'n golygu bod y prosiectau hyn yn agored i fwy o berygl methu cydymffurfio, amhriodoldeb a gwerth gwael am arian.

3.35 Gwelsom hefyd mai dim ond ar gyfer gwerthoedd contractau y pennid trothwyon, ac nad oeddent wedi ystyried pwysigrwydd strategol, dylanwad posibl na risg prosiectau ymgynghori. Er enghraifft, bydd pob awdurdod lleol yn defnyddio ymgynghorwyr i gael cyngor ynglŷn â buddsoddi symiau a all fod yn filiynau o bunnoedd o gronfeydd gwarged, a elwir yn rheoli'r trysorlys.²⁸ Er bod gwerth y contractau ymgynghori eu hunain yn gymharol isel, oddeutu £50,000 y flwyddyn ar gyfartaledd, roeddent yn rhai uchel eu risg o ran natur, oherwydd y symiau o arian a oedd dan sylw. Nid oedd gweithwyr proffesiynol caffael wedi ymwneud â chaffael unrhyw un o'r pum contract rheoli'r trysorlys a archwiliwyd yn fanwl gennym.

²⁷ Rheolau Sefydlog Enghreifftiol, GIG Cymru, Ebrill 2011

²⁸ Yn ôl diffiniad CIPFA, rheoli llif arian sefydliad, bancio, trafodion yn y farchnad arian a'r farchnad gyfalaf; rheoli'n effeithiol y peryglon sy'n gysylltiedig â'r gweithgareddau hynny, a mynd ar drywydd y perfformiad gorau posibl yng nghyswllt y peryglon hyn. Yn fwy cyffredinol, mae rheoli'r trysorlys yn cyfeirio at y set o bolisïau, strategaethau a thrafodion y bydd sefydliad yn eu mabwysiadu ac yn eu rhoi ar waith i godi arian am gost ac ar sail risg sy'n dderbyniol, ac i reoli ei adnoddau ariannol.

Ffigur 9 - Trothwyon cyrff y sector cyhoeddus ar gyfer cynnwys y swyddogaeth gaffael wrth gaffael nwyddau a gwasanaethau



Ffynhonnell: Arolwg Swyddfa Archwilio Cymru

3.36 Yn Llywodraeth Cymru, y trothwy ar gyfer cynnwys y Gwasanaeth Caffael Corfforaethol canolog yw unrhyw gontract sy'n werth dros £25,000. Bydd contractau sydd o dan y trothwy hwn yn cael eu caffael gan swyddogion unedau busnes a Chyfarwyddiaethau unigol. Dywedodd un o Reolwyr Unedau Busnes Llywodraeth Cymru²⁹ wrthym fod angen rhagor o arbenigedd ar lefel adrannol oherwydd anaml y byddai staff adrannol yn caffael contractau a bod eu harbenigedd yn gallu amrywio'n fawr iawn.

3.37 Mewn adroddiad diweddar gan Bwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru, gwelwyd bod diffyg sgiliau sylweddol yn sector caffael Cymru.³⁰ Mae Llywodraeth Cymru wedi sylweddoli nad oes digon o weithwyr proffesiynol caffael cymwys ar gael ar draws y sector cyhoeddus ac mae'n awyddus i gryfhau sgiliau a chapasiti ym maes caffael ledled Cymru. Er enghraifft, mae'n arwain rhaglen Defnyddio Doniau Cymru i Wella'r Byd Caffael. Ei nod yw ceisio cryfhau sgiliau a gallu ym maes caffael ar draws gwasanaethau cyhoeddus.³¹

²⁹ Bydd Rheolwyr Unedau Busnes yn cynllunio, yn cyfarwyddo ac yn cydlynu cyfarwyddiaethau Llywodraeth Cymru.

³⁰ *Dylanwadu ar y Broses o Foderneiddio Polisi Caffael Ewrop*, Pwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Mai 2012

³¹ Prosiect dan nawdd Rhaglen Gydyfeirio Cronfa Gymdeithasol Ewrop gwerth £5.7 miliwn am 4-5 mlynedd i wella caffael ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.



Nid oedd rhai o'r prosiectau ymgynghori a archwiliwyd gennym yn cydymffurfio â rheolau caffael

- 3.38** Oni fydd cyrff cyhoeddus yn llwyddo i gydymffurfio â rheolau a rheoliadau caffael, byddant yn eu gadael eu hunain yn agored i her gyfreithiol gan fidwyr aflwyddiannus, ni waeth a yw'r contract yn werth mwy ynteu'n werth llai na throthwyon caffael yr Undeb Ewropeaidd.³² Yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy, gwelsom fod oddeutu 10 y cant o'r 93 contract a archwiliwyd yn fanwl heb gydymffurfio nac â rheoliadau'r Undeb Ewropeaidd nac â pholisïau a rheolau sefydlog mewnol. Gwelsom enghreifftiau o'r canlynol:
- a** contractau'n cael eu rhoi ar sail meini prawf nad oedd wedi'u pennu yn y fanyleb a hysbysebwyd;
 - b** ôl-gymeradwyo contractau a oedd eisoes wedi'u dyfarnu i gyflenwr;
 - c** cytuno i roi contractau dilynol i ymgynghorwyr ar gyfer gwaith uchel ei werth (dros £25,000) heb gynnal proses gystadleuol ar wahân na dogfennu cyfiawnhad dros y gwaith ychwanegol;
 - ch** estyn oes contractau sy'n golygu bod cyfanswm cost y contract yn croesi trothwyon yr OJEU.³³
- 3.39** Er bod yr enghreifftiau a welsom yn ymwneud â phrosiectau ymgynghori, roeddent yn adlewyrchu diffyg cydymffurfio â rheolau, rheoliadau a rheolau sefydlog cyffredinol ym maes caffael. Mae hyn yn awgrymu y gall peryglon diffyg cydymffurfio fynd y tu hwnt i gaffael gwasanaethau ymgynghori, i gaffael nwyddau a gwasanaethau eraill, gan y cyrff cyhoeddus dan sylw.

Caiff y rhan fwyaf o'r contractau ymgynghori eu caffael drwy broses gystadleuol, ond roedd cyfran fawr yn cael eu gosod drwy dendro heb gystadleuaeth

- 3.40** Gan amlaf, tendro cystadleuol sy'n cynnig y ffordd orau i gyrff cyhoeddus sicrhau eu bod yn cael gwerth am arian wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori ac mae hyn yn gymorth iddynt ddangos priodoldeb wrth ddefnyddio arian cyhoeddus. Gosodwyd ugain y cant o'r contractau ymgynghori a archwiliwyd gennym yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy heb ddim cystadleuaeth rhwng darpar gyflenwyr.
- 3.41** Er y gall defnyddio'r drefn hon fod yn briodol o dan rai amgylchiadau (**Blwch 10** ac **Astudiaeth Achos 5**), dylai cyrff cyhoeddus geisio osgoi gosod tendrau heb gystadleuaeth lle bynnag y bo modd, oherwydd fel arall, ni fyddant yn gallu manteisio ar fanteision cystadlu, megis gwell prisiau ac ystod ehangach o syniadau ar gyfer cyflawni prosiect. Os cynigir tendr heb gystadleuaeth, dylid egluro'r ddadl dros hynny'n glir yn yr achos busnes. Wrth inni adolygu ffeiliau yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy, gwelsom mai dim ond mewn un o bob pum contract a osodwyd heb gystadleuaeth yr oedd hyn yn briodol. Gwelsom hefyd, er bod gan 45 y cant o'r contractau a osodwyd heb gystadleuaeth ryw fath o gymeradwyaeth wedi'i gofnodi yn eu ffeil, fod 20 y cant o'r rhain wedi'u hôl-gymeradwyo, ar ôl dechrau neu ar ôl cwblhau'r gwaith.

³² Gyda golwg ar gontractau sydd o dan drothwyon caffael yr Undeb Ewropeaidd, dywed cyfraith Ewrop y gellid rhoi egwyddorion cyfraith y gymuned ar waith ac felly y gallai fod gofyn i awdurdodau sy'n contractio gydymffurfio â hi.

³³ Amcangyfrifir ei bod yn rhaid adio amcan werth pob rhan o'r contract at ei gilydd hyd, yn oed pan fydd yn cael ei estyn, a rhaid defnyddio'r gwerth cyfun. Os bydd yr amcan werth cyfun hwn yn croesi'r trothwy, rhaid hysbysebu pob contract yn OJEU, hyd yn oed os yw amcan werth pob contract unigol o dan y trothwy.

Blwch 10 – Pan fydd tendro heb gystadleuaeth yn briodol

Yn ôl canllawiau caffael Adran Iechyd Llywodraeth y Deyrnas Unedig,³⁴ mae'n bosibl cyfiawnhau tendro heb gystadleuaeth o dan ddau fath o amgylchiadau:

- 1 Mae'r gwaith yn uniongyrchol berthnasol i contract sydd wedi'i gwblhau'n ddiweddar, ac mae'r budd sy'n deillio o roi'r gwaith ychwanegol i'r un contractwr yn gwrthbwyso unrhyw ostyngiad posibl yn y pris a allai ddeillio o dendro cystadleuol. Dim ond pan fyddai'r contractau yn sgil hyn yn rhai isel eu gwerth y byddai modd cyfiawnhau hyn.
- 2 Dim ond o un ffynhonnell y mae'r arbenigedd sy'n ofynnol ar gael. Gall hyn fod oherwydd bod rhywun yn berchen ar hawliau dylunio neu batentau cyfyngedig, ond dylid adolygu'r fanyleb er mwyn sicrhau na fyddai cynnyrch arall yn gallu bodloni gofynion defnyddwyr.

3.42 Roedd defnyddio tendr heb gystadleuaeth i gaffael gwasanaethau ymgynghori'n arbennig o amlwg yn y ddau fwrdd lechyd yr ymwelwyd â hwy. O'r 12 contract ar gyfer gwasanaethau ymgynghori a osodwyd gan Fwrdd Iechyd Cwm Taf er 2008-09, dyfarnwyd deg ohonynt (cyfanswm gwerth £437,000) drwy dendr heb gystadleuaeth.³⁵ Gwelsom hefyd fod pedwar (cyfanswm gwerth £124,000) o'r pum contract gwasanaeth ymgynghoriol a osodwyd gan Fwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr er 2007-08 wedi'u gosod drwy dendr heb gystadleuaeth.

3.43 Mae'r rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy'n rhoi sylw yn eu rheolau, eu polisiau a'u rheolau sefydlog sy'n ymwneud â chaffael i ddefnyddio tendr heb gystadleuaeth. Fel rheol, bydd uwch reolwyr yn craffu ar dendrau o'r fath (**Astudiaeth Achos 6**). Ym Mwrdd Iechyd Cwm Taf a Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr, lle'r oedd cyfrannau uchel o

Astudiaeth Achos 5 – Tendro heb gystadleuaeth ar gyfer gwaith arbenigol – Ystadau Iechyd Cymru

Ers mis Ebrill 2011, mae Ystadau Iechyd Cymru wedi bod yn rhan o Bartneriaeth Cydwasaethau GIG Cymru a elwir bellach yn Bartneriaeth Cydwasaethau GIG Cymru – Gwasanaethau Adnoddau. Sefydliad GIG Cymru gyfan yw'r gwasanaeth sy'n hyrwyddo ac yn hwyluso sicrhau safonau uchel wrth ofalu am gleifion yng Nghymru drwy gyfrwng yr amgylchedd adeiledig. Cyn dod yn rhan o Bartneriaeth Cydwasaethau GIG Cymru, roedd Ystadau Iechyd Cymru yn rhan o Fwrdd Iechyd Cwm Taf. Roedd yn gwneud ei holl waith caffael ac yn dod o dan reolau a chanllawiau caffael mewnol Cwm Taf.

Yn 2010, aeth Ystadau Iechyd Cymru ati i adolygu pa mor gadarn oedd ei gasgliad o ddata sy'n cofnodi gwaith cynnal a chadw sy'n cronni. Gwelodd fod meysydd lle y gellid gwella. Tua diwedd yr adolygiad, canfu staff Ystadau Iechyd Cymru erthygl mewn cyfnodolyn gan un o gyn uwch ymgynghorwyr Ystadau GIG, Lloegr. Roedd yr erthygl yn sôn am wendid sylfaenol yn y canllawiau cenedlaethol ar gyfer asesu risg gwaith cynnal a chadw yn cronni gan godi amheuan ynglŷn â'r fethodoleg asesu risg a ddefnyddid gan y rhan fwyaf o sefydliadau'r GIG yn y Deyrnas Unedig, nad oeddent yn defnyddio technegau a gydnabyddid yn rhyngwladol. Gwahoddwyd awdur yr erthygl i gyflwyno'i ganfyddiadau a'i syniadau ynglŷn â methodoleg ddiwygiedig ar gyfer asesu risg i Ystadau Iechyd Cymru. Penderfynodd Ystadau Iechyd Cymru roi'r fethodoleg ar waith yn eu hasesiadau risg hwy eu hunain a chontractio awdur yr erthygl yn ymgynghorydd i dreialu'r fethodoleg mewn sawl ysbyty yng Nghymru. Gan fod yr asesiadau risg yn defnyddio methodoleg arloesol yr ymgynghorydd ei hun, cymeradwywyd caffael ei wasanaethau drwy dendr heb gystadleuaeth.

Ar ôl treialu'r fethodoleg asesu risg newydd, roedd Ystadau Iechyd Cymru yn ffyddiog ei bod yn cynnig ffordd fwy cadarn a chywir o asesu risg gwaith cynnal a chadw sy'n cronni, ac maent bellach yn bwriadu rhoi'r fethodoleg ar waith yng ngweddill GIG Cymru.

³⁴ *Polisi Caffael, Yr Adran Iechyd*

³⁵ Archwiliwyd chwech o'r 12 contract hyn yn fanwl.



contractau'n cael eu gosod drwy dendr heb gystadleuaeth, gwelsom fod uwch reolwyr wedi craffu ar y contractau i gyd ac eithrio un a adolygwyd gennym a'u bod wedi'u cymeradwyo ganddynt. Fodd bynnag, gwelsom enghreifftiau hefyd lle nad oedd y prosesau cymeradwyo'n gweithio'n effeithiol. Er enghraifft, gwelsom contractau ymgynghori lle'r oedd y corff cyhoeddus dan sylw wedi ôl-gymeradwyo tendr a roddwyd heb gystadleuaeth, naill ai ar ôl i'r gwaith ddechrau neu ar ôl ei gwblhau.

Astudiaeth Achos 6 – Llywodraeth Cymru yn cymeradwyo tendr heb gystadleuaeth

Mae polisi caffael Llywodraeth Cymru yn dweud ei bod yn rhaid cael tri dyfynbris ysgrifenedig ar gyfer unrhyw contract sy'n werth mwy na £5,000, a bod yn rhaid cael cystadleuaeth lawn ac agored ar gyfer unrhyw contract sy'n werth dros £25,000. Yn ôl Llywodraeth Cymru, mae tendrau heb gystadleuaeth yn gwyro oddi wrth weithdrefnau arferol gosod contractau. Ni ellir ond bwrw ymlaen â thendr heb gystadleuaeth sy'n werth mwy na £5,000 drwy gael cymeradwyaeth Pennaeth Uned Llywodraethu Corfforaethol y Llywodraeth, a fydd yn ceisio cyngor gan y Gwasanaethau Caffael Corfforaethol.

Gwelsom rywfaint o dystiolaeth bod uwch reolwyr yn diystyru canllawiau a rheolau sefydlog mewnol yn ymwneud â chaffael

- 3.44** Wrth inni archwilio prosiectau ymgynghori, gwelsom dair enghraifft lle'r oedd uwch reolwyr wedi anwybyddu canllawiau caffael mewnol a rheolau sefydlog eu sefydliad er mwyn defnyddio ymgynghorwyr.
- 3.45** Er enghraifft, ym mis Hydref 2011, recriwtiodd Prif Weithredwr Bwrdd Iechyd Cwm Taf ymgynghorydd yn uniongyrchol drwy dendr heb gystadleuaeth i gynorthwyo gyda

rhaglen newid. Gwelsom nad oedd neb wedi cymeradwyo tendro heb gystadleuaeth. Mae rheolau sefydlog y Bwrdd Iechyd yn mynnu bod tendro heb gystadleuaeth yn cael ei gymeradwyo gan y Prif Weithredwr, a bod angen cymeradwyaeth eto wedyn gan Bwyllgor Archwilio'r Bwrdd Iechyd. Rhestrwyd y contract yn gofnod ar gronfa ddata contractau, ond nid oedd dim gwaith papur yn gysylltiedig ag ef. Ym mis Ebrill 2012, ôl-gymeradwywyd y contract gan Bwyllgor Archwilio'r Bwrdd Iechyd, gan ôl-gymeradwyo nifer o dendrau eraill hefyd a oedd wedi'u gosod heb gystadleuaeth.

Mae cyrff cyhoeddus yn defnyddio contractau fframwaith yn dda i gaffael gwasanaethau ymgynghori

- 3.46** Gall defnyddio cytundebau fframwaith i gaffael gwasanaethau arwain at brisiau is a gostwng costau caffael a thrafodion i gyflenwyr ac i gwsmeriaid (**Blwch 11**).³⁶ Mae'n bosibl hefyd y gallai cyrff cyhoeddus ddefnyddio cytundebau fframwaith a sefydlwyd gan gyrff eraill. Yn ein harolwg, gwelsom fod cyrff cyhoeddus yn prynu bron un rhan o dair o'u contractau gwasanaethau ymgynghori drwy gytundeb fframwaith. Wrth ymweld â chyrff cyhoeddus, dywedwyd wrthym fod y rhan fwyaf o'r pryniannau hyn yn digwydd drwy gytundebau a sefydlwyd eisoes gan Wasanaeth Caffael Llywodraeth y Deyrnas Unedig.³⁷ Fodd bynnag, roedd cytundebau fframwaith ar gael ar gyfer gwasanaethau ymgynghori a sefydlwyd yn benodol gan gyrff prynu Cymru neu gyrff cyhoeddus Cymru, gan gynnwys:
- a** fframwaith gwasanaethau adeiladu proffesiynol a sefydlwyd gan bedwar o awdurdodau lleol;

³⁶ A review of collaborative procurement across the public sector, y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a'r Comisiwn Archwilio, Mai 2010. Dywedodd naw deg a thri y cant o'r cyrff cyhoeddus a arolygwyd gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a'r Comisiwn Archwilio yn eu hadroddiad yn 2010 ar gaffael cydweithredol eu bod wedi defnyddio cytundeb fframwaith yn ystod 2008-09. Teimlai'r rhan fwyaf fod hyn bob tro, neu'n aml, wedi arwain at well gwerth am arian ac y gallai gwell cydweithredu sicrhau gwell gwerth am arian eto.

³⁷ Un o asiantaethau gweithredol Swyddfa'r Cabinet yw Gwasanaeth Caffael y Llywodraeth a'i blaenoriaeth gyffredinol yw sicrhau arbedion wrth gaffael i'r Sector Cyhoeddus drwyddo draw yn y Deyrnas Unedig ac yn benodol i ddarparu gwasanaeth caffael canolog ar gyfer Adranau'r Llywodraeth Ganolog.

- b** fframwaith gwasanaethau ymgynghori ym maes peirianeg a sefydlwyd gan awdurdodau lleol Ceredigion, Gwynedd a Phowys;
- c** fframweithiau gwasanaethau cyfreithiol ar wahân gan Lywodraeth Cymru a Phartneriaeth Caffael Gogledd Cymru;
- ch** fframwaith un cyflenwr gyda Capita Gwent Consultancy ar gyfer gwasanaeth ymgynghori ym maes peirianeg a ddefnyddir gan bedwar awdurdod lleol (**Astudiaeth Achos 7**);
- d** fframweithiau Ystadau Iechyd Cymru ar gyfer gwasanaethau ymgynghori ym maes eiddo ac adeiladu;
- dd** fframwaith ymgynghori technegol a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru, gyda'r bwriad o gynnwys pob maes gwasanaethau technegol sy'n ymwneud ag eiddo ac a fyddai ar gael i holl gyrff cyhoeddus Cymru ei ddefnyddio;
- e** Fframwaith Partner Effeithlonrwydd Corfforaethol a sefydlwyd gan Gyngor Dinas Casnewydd (**Astudiaeth Achos 8**).

3.47 Roedd ein harolwg yn dangos bod chwe deg y cant o'r contractau a ddyfarnwyd o dan gytundebau fframwaith wedi'u dyfarnu heb ragor o gystadlu o fewn y fframwaith. Er bod hyn yn cael ei ganiatáu, ar wahân i le y bydd fframwaith un cyflenwr ar waith, nid yw'r arfer hwn yn cydymffurfio ag egwyddorion rheolau caffael yr Undeb Ewropeaidd a rheoliadau cystadleuaeth. Mae hyn yn gadael cyrff cyhoeddus yn agored i rai o'r peryglon sy'n gysylltiedig â thendro heb gystadleuaeth - sef colli'r budd a ddaw yn sgil cystadlu, gwell prisiau ac ystod ehangach o syniadau ar gyfer cyflawni prosiect.

Blwch 11 – Cytundebau fframwaith

Bydd cyrff cyhoeddus yn defnyddio cytundebau fframwaith pan fydd angen prynu gwybodaeth a sgiliau tebyg dro ar ôl tro. Mae'r cytundebau'n cynnwys y telerau hanfodol ar gyfer dyfarnu cyfres o gontractau penodol yn ystod y cyfnod dan sylw. Gall eu telerau gynnwys hyd y contract, prisiau, amodau perfformiad a'r gwasanaethau a ragwelir.

Wrth sefydlu cytundeb fframwaith, fel rheol, bydd cystadleuaeth yn cael ei chynnal i ganfod darpar gyflenwr neu gyflenwyr ar gyfer y gwasanaeth dros oes y cytundeb. Ar ôl sefydlu'r cytundeb, gall cyrff cyhoeddus gytuno ar gontractau ar gyfer gwasanaethau penodol yn gyflymach ac am bris is. Gall hyn olygu rhagor o fân gystadlaethau rhwng contractwyr y fframwaith.

Gall cytundebau fframwaith fod ar un o ddwy ffurf:

- fframwaith un cyflenwr (gall hyn fod yn addas ar gyfer caffael gwasanaethau cymhleth neu soffistigedig a/neu lle bydd gofyn cael perthynas gaeedig neu fuddsoddiad mawr o flaen llaw gan y cyflenwr); neu
- fframwaith sawl cyflenwr (gall hyn fod yn addas ar gyfer caffael cyflenwadau safonol a/neu lle na fyddai modd i un cyflenwr gyflawni'r hyn sy'n ofynnol).

Gwerth y fframwaith yw amcan werth yr holl gontractau y rhagwelir eu dyfarnu o dan y cytundeb ar ei hyd (gan amlaf, pedair blynedd ar yr hwyaf) a rhaid iddo gydymffurfio â throthwyon yr OJEU. Wedyn, ni fydd gofyn i fframweithiau a ddyfernir drwy broses yr OJEU fynd drwy fân gystadlaethau o dan y cytundeb fframwaith er mwyn mynd drwy broses gaffael lawn yr Undeb Ewropeaidd, ond dylai egwyddorion cystadlu ddal i fod yn berthnasol.

Astudiaeth Achos 7 – Capita Gwent Consultancy

Partneriaeth rhwng Capita Symonds a phedwar o awdurdodau lleol y de-ddwyrain yw Capita Gwent Consultancy (Torfaen, Sir Fynwy, Blaenau Gwent a Chaerffili). Daeth i rym ym mis Medi 2002. Drwy'r bartneriaeth hon, ymunodd Gwent Consultancy, busnes annibynnol yr oedd y pedwar awdurdod lleol yn gydberchen arno, â menter ar y cyd â Capita Symonds, rhan o The Capita Group Plc.

Buddsoddodd Capita Symonds £1 filiwn yn y cwmni newydd ac ef biau mwyafrif y cyfranddaliadau (51 y cant). Fe'i contractiwyd i weithredu am 10 mlynedd, a nod y gydfenter oedd darparu gwasanaethau gwerth oddeutu £83 miliwn a chreu hyd at 200 o swyddi newydd, medrus iawn dros gyfnod.

Mae gan Capita Gwent Consultancy fwy na 260 o staff yn darparu gwasanaethau proffesiynol yn y sectorau hyn: dylunio, trafndiaeth, peirianeg sifil, yr amgylchedd a diogelwch y ffyrdd.



Astudiaeth Achos 8 – Fframwaith ymgynghorwyr effeithlonrwydd a pherfformiad sy'n seiliedig ar gymhellion gan Gyngor Dinas Casnewydd

Ym mis Mawrth 2011, sefydlwyd cytundeb fframwaith pedair blynedd gan Gyngor Dinas Casnewydd gyda 10 o ymgynghorwyr i geisio canfod a gwireddu arbedion effeithlonrwydd yng ngwasanaethau'r Cyngor. Mae'r Cyngor yn meddwl bod y fframwaith yn unigryw yn y Deyrnas Unedig ac fe'i sefydlwyd drwy ddefnyddio model sy'n cynnig cymhellion i'r ymgynghorwyr sicrhau arbedion.

Cred y Cyngor fod y fframwaith yn fuddiol mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, cwtogwyd yn sylweddol ar yr amser ar gyfer cyflwyno'r bid, gan gwtogi amserlen caffael safonol Ewrop, sef oddeutu chwe mis, i dair wythnos, sy'n golygu bod modd arbed arian yn gynt. Yn ail, mae'r dull hwn wedi arwain at fwy o gystadleuaeth ac wedi gostwng lefelau ffioedd.

Yn ôl y trefniadau blaenorol, roedd gofyn gosod contract ar wahân ar ôl y cam diagnostig cychwynnol, ac roedd hynny'n golygu cost ac ymestyn yr amserlen. Mae'r dull hwn yn golygu bod modd gosod contract yn ei gryswth gan gynnwys opsiwn i gael toriad ar ôl y cam cyntaf, os bydd gofyn.

Dyma'r ddau gam:

- 1 Bydd yr ymgynghorwyr yn cynnal adolygiad diagnostig o wasanaeth y Cyngor am bris penodedig er mwyn gweld faint o enillion effeithlonrwydd a pherfformiad sy'n bosibl a datblygu cynigion ar gyfer sut y gellid eu gwireddu. Gall cost yr adolygiad diagnostig amrywio rhwng £0 a £100,000.
- 2 Os bydd y Cyngor yn cytuno, bydd yr ymgynghorwyr yn rhoi canfyddiadau cynigion yr adolygiad diagnostig ar waith heb orfod aildendro. Seilir y ffioedd ar gyfer y cam gweithredu ar ganran o'r arbedion a sicheir:

Ystod ffioedd ar gyfer arbed hyd at £1 filiwn (%)	Ystod ffioedd ar gyfer arbed hyd at £5 miliwn (%)	Ystod ffioedd ar gyfer arbed hyd at £10 miliwn (%)	Ystod ffioedd ar gyfer arbed dros £10 miliwn (%)
Rhwng 20 a 40	Rhwng 15 a 40	Rhwng 8 a 35	Rhwng 7.5 a 35

Oni chaiff yr arbedion a nodir yn yr adolygiad diagnostig eu gwireddu'n llawn, bydd gan y Cyngor yr hawl i gael ad-daliad o holl ffioedd yr ymgynghorwyr o dan y contract.

Caiff unrhyw awdurdod lleol yng Nghymru ddefnyddio'r cytundeb fframwaith. Rhaid dethol ymgynghorwyr drwy'r fframwaith gan ddefnyddio mân gystadleuaeth. Mae Casnewydd wedi defnyddio'r fframwaith ddwywaith, ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol a chaffael. Amcangyfrifir bod cyfanswm o £10.7 miliwn wedi'i arbed drwy'r contract gwasanaethau cymdeithasol a £4.9 miliwn wedi'i arbed drwy'r contract caffael. Mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam a Chyngor Sir y Fflint wedi defnyddio'r fframwaith hefyd ar gyfer prosiect cydweithredol i gyflawni rhaglen effeithlonrwydd yn eu gwasanaethau trafndiaeth.

Mae gan awdurdodau lleol eraill gynlluniau i ddefnyddio'r fframwaith ac mae Cyngor Dinas Casnewydd yn cael ceisiadau am ddogfennaeth a chymorth o fath arall gyda'r broses gaffael gan nifer o gynghorau ledled Cymru.

Ychydig o dystiolaeth a welsom fod cyrff cyhoeddus yn defnyddio contractau sy'n seiliedig ar gymhellion

- 3.48** Oherwydd natur rhai prosiectau ymgynghori, maent yn addas ar gyfer contractau sy'n seiliedig ar gymhellion. Mewn contractau sy'n seiliedig ar gymhellion, seilir cyfran o'r taliad ar berfformiad yr ymgynghorydd, er enghraifft, canfod a gwireddu arbedion effeithlonrwydd.
- 3.49** Yn ein harolwg, gofynnwyd i gyrff cyhoeddus faint o'r contractau a ddyfarnwyd ar gyfer gwasanaethau ymgynghori yn 2010-11 a oedd wedi'u seilio ar gymhellion. Dim ond tri a welsom: dyfarnwyd dau ohonynt gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam ac un gan Gyngor Dinas Casnewydd. Mae Casnewydd wedi bod yn datblygu contractau risg-gwobr ers 2009. Ers hynny, gosodwyd tri chontract, ar gyfer trafndiaeth, gwasanaethau cymdeithasol a chaffael. Contract trafndiaeth yw'r un mwyaf datblygedig ac mae hwn wedi arbed dros £3 miliwn hyd yn hyn, gan ragori eisoes ar darged y contract. Dyfarnwyd y contract cyn datblygu cytundeb fframwaith sy'n seiliedig ar gymhellion ar gyfer ymgynghorwyr effeithlonrwydd a pherfformiad (**Astudiaeth Achos 8**).

Mae'r trefniadau rheoli contract wrth gyflawni prosiectau ymgynghori'n wan mewn llawer o gyrff cyhoeddus

- 3.50** Ar ôl i gyrff cyhoeddus gaffael gwasanaethau ymgynghori, mae angen iddynt reoli'r contractau sy'n deillio o hynny'n effeithiol er mwyn sicrhau bod y manteision a fwriadwyd yn cael eu cyflawni'n briodol o ran amser, cost ac ansawdd. Ymhlith pethau eraill, mae rheoli contractau mewn ffordd annigonol yn golygu bod mwy o berygl i brisiau amrywio ac i gontractau gael eu hystyng yn ddiangen. Felly, mae angen i gyrff cyhoeddus sicrhau bod gan staff y sgiliau priodol i reoli contract yn effeithiol ar ôl ei ddyfarnu, gan gynnwys:
- a** rheoli'r berthynas â'r ymgynghorydd;
 - b** cadw costau a thaliadau o dan reolaeth;
 - c** rheoli risgiau gweithredol;
 - ch** rheoli perfformiad;
 - d** rheoli newidiadau i'r contract a datrys anghydfodau;
 - dd** rheoli data a gwybodaeth berthnasol.

Mae safon rheoli contractau'n amrywio, ac ychydig o gyrff cyhoeddus sy'n darparu unrhyw hyfforddiant ar reoli contractau neu'n asesu'n ffurfiol allu'r staff sy'n gyfrifol am reoli contractau

- 3.51** Roedd adroddiad Tasglu Caffael y Bwrdd Effeithlonrwydd ac Arloesi³⁸ yn cynnwys casgliadau ymarfer hunanasesu gallu ym maes caffael gan awdurdodau lleol, y GIG a Llywodraeth Cymru, a gynhaliwyd yn 2010. Roedd y hunanasesiad yn edrych ar feysydd megis rheoli perfformiad, strategaeth,

³⁸ *Buying Smarter in Tougher Times: Conclusions and Recommendations of the Efficiency and Innovation Board Procurement Taskforce*, Chwefror 2011



prosesau prynu, rheoli contractau a manylebau. Wrth gynnal yr ymarfer hunanasesu, gwelwyd bod gwendid penodol o ran rheoli contractau ar draws pob sector. Casgliad yr adroddiad oedd bod safonau rheoli contractau'n amrywiol.

- 3.52** Gydag ychydig o eithriadau nodedig, gwelwyd, yn sgil ein hymweliadau â chyrrff cyhoeddus, mai ychydig sydd â pholisïau neu ganllawiau ysgrifenedig ynglŷn â rheoli contractau. Lle bydd canllawiau ar gael, bydd y rheini'n aml yn cael eu cyfleu'n wael. Er enghraifft, mewn un corff cyhoeddus, gwelsom fod canllawiau rheoli contractau'n cael eu cadw gan yr adran gaffael, ond nid oedd rheolwyr contract y sefydliad wedi gweld y rhain.
- 3.53** Yn ystod ein hymweliadau â chyrrff cyhoeddus, gofynnwyd a oedd y staff a oedd yn gyfrifol am reoli contractau gwasanaethau ymgynghori wedi cael hyfforddiant generig yn y maes hwnnw, ac a oedd profiad staff a'u gallu i reoli contractau wedi cael eu hasesu. Gwelsom mai dim ond Llywodraeth Cymru oedd wedi darparu hyfforddiant sylweddol ym maes rheoli contractau (**Astudiaeth Achos 9**), ac nad oedd yr un corff cyhoeddus wedi asesu'n ffurfiol brofiad a gallu eu staff yn y maes hwn.

Ychydig o waith rheoli perfformiad sy'n cael ei wneud wrth cyflawni prosiectau ymgynghori

- 3.54** Er mwyn gallu monitro bod amcanion yr ymgynghori'n cael eu cyflawni'n unol â'r hyn y cytunwyd arno o ran amser, cost ac ansawdd, dylai cyrrff cyhoeddus sefydlu, fel rhan o'r achos busnes, beth yw'r gofynion rheoli perfformiad a'r wybodaeth sydd i'w chasglu gan reolwyr contractau yn ystod cam cyflawni'r contract. Dylid hefyd nodi yn y contract y broses ar gyfer darparu gwybodaeth reoli a sut y rheolir y perfformiad.

Astudiaeth Achos 9 – Hyfforddiant rheoli contractau Llywodraeth Cymru

Yn 2011, cyflwynodd Llywodraeth Cymru hyfforddiant rheoli contractau i'w staff am y tro cyntaf.

Mae'r hyfforddiant naill ai'n hyfforddiant annibynnol i staff sydd wedi'u targedu sy'n rheoli contractau, neu mae'n rhan o becyn hyfforddi 'Pasport Caffael' ehangach.

Mae'r hyfforddiant, nad yw'n ymwneud yn benodol â rheoli contractau ymgynghori, yn egluro rôl y rheolwr contractau ac mae'n rhoi sylw i bedair prif agwedd ar waith rheoli contractau:

- rheoli'r cyflawni – sicrhau bod y contract yn cyflawni'r hyn y cytunwyd arno;
- rheoli'r berthynas – rheoli'r berthynas â'r contractwr;
- gweinyddu'r contract - ymdrin â llywodraethu'r contract yn ffurfiol megis cynnal y contract, rheoli newid, monitro costau, adroddiadau ynglŷn â thaliadau ac adroddiadau rheoli;
- gwella parhaus – anelu at wella dros oes y contract, er enghraifft drwy ddefnyddio cymhellion.

Mae'r hyfforddiant wedi bod ar gael ers mis Ebrill 2011 ac roedd 16 o bobl wedi cwblhau'r cwrs annibynnol erbyn mis Mawrth 2012, a mwy na 50 wedi'i gwblhau fel un o fodiwlau hyfforddiant y Pasport Caffael.

Mae Llywodraeth Cymru yn archwilio'r posibilrwydd o ddarparu'r hyfforddiant ar gyfer y sector cyhoeddus ehangach yng Nghymru, ac mae Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon wedi dangos diddordeb mewn teilwra'r cwrs at eu defnydd hwy eu hunain.

- 3.55** Wrth inni adolygu 93 o gontractau ar draws saith corff cyhoeddus, gwelsom mai dim ond 14 y cant o'r contractau ymgynghori a oedd wedi cofnodi gwybodaeth a oedd yn berthnasol i berfformiad ymgynghorwyr yn ystod cam cyflawni'r contract. Hefyd, yn ystod ein hymweliadau â chyrrff cyhoeddus, ni welsom ddim canllawiau i reolwyr contractau ynglŷn â sut i werthuso perfformiad ymgynghorwyr. Gadewid y gwerthuso i adrannau unigol a rheolwyr contract benderfynu yn ei gylich, a'r perygl yw na chaiff ei wneud o gwbl os nad yw rheolwyr wedi cael hyfforddiant i reoli contractau.

3.56 Nid oedd monitro contractau'n golygu fawr fwy na thrafodaethau rhwng rheolwyr prosiectau ac ymgynghorwyr adeg cerrig milltir pwysig yn y contract, megis yn ystod cyfarfodydd adolygu prosiect neu pan fydd angen talu anfonebau. Yn ein cyfweiliadau ac wrth adolygu ffeiliau, gwelsom fod rheolwyr prosiectau'n meddwl bod y trafodaethau hyn yn rhoi digon o sicrwydd iddynt bod rhwymedigaethau'r contract yn cael eu cyflawni. Fodd bynnag, o dan yr amgylchiadau hyn, mae'r gwerthuso'n dibynnu ar ganfyddiadau cyffredinol rheolwyr contractau ac aelodau eraill tîm y prosiect, yn hytrach nag ar ddangosyddion perfformiad mwy ffurfiol.

3.57 Lle bydd perfformiad ymgynghorwyr yn cael ei fonitro, rhaid grymuso rheolwyr contractau i godi materion sy'n ymwneud â pherfformiad a mynd i'r afael â hwy. Hefyd, dylai contractau ymgynghori gynnwys mecanweithiau i alluogi rheolwyr contractau i fynd i'r afael â phroblemau sy'n codi yn sgil tanberfformio, gan gynnwys gwneud iawn am berfformiad gwael. Fel arall, mae'n fwy tebygol y bydd contractwr yn herio'r penderfyniad os rhoddir cosb ar waith. Wrth inni adolygu ffeiliau a chynnal cyfweiliadau â rheolwyr prosiectau, gwelsom, lle'r oedd perfformiad yn cael ei fonitro'n frwd, bod tuedd i'r elfennau hyn o reoli contractau fod ar goll.

Bydd trosglwyddo sgiliau o'r ymgynghorwyr i'r cyrff cyhoeddus yn aml yn cael ei anwybyddu wrth gynllunio prosiectau ymgynghori

3.58 Un o'r manteision sy'n deillio o ddefnyddio gwasanaethau ymgynghorwyr yw'r potensial i drosglwyddo sgiliau'r ymgynghorwyr i staff y sefydliad ei hun wrth i brosiect gael ei gyflawni. Mae trosglwyddo sgiliau'n effeithiol yn cryfhau'r sylfaen sgiliau mewnol a gallai olygu na fydd yn rhaid dibynnu gymaint yn y dyfodol ar wasanaethau ymgynghori sydd o bosibl yn fwy costus. Gwelodd ein harolwg fod 25 y cant o'r cyrff cyhoeddus yn

meddwl mai trosglwyddo sgiliau oedd un o'r tri phrif sbardun sy'n eu hysgogi i ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori (**Ffigur 7**). Roedd Cyngor Sir Abertawe yn meddwl mai trosglwyddo sgiliau o ymgynghorwyr i'r Cyngor oedd y sbardun pwysicaf a oedd yn ei ysgogi i ddefnyddio gwasanaethau ymgynghori. Dywedodd y Cyngor wrthym fod angen i gyrff cyhoeddus wneud rhagor, ar ôl cwblhau prosiect, er mwyn rhannu arferion da ynglŷn â sut i sicrhau bod sgiliau'n cael eu trosglwyddo.

3.59 Pan fydd ymgynghorwyr yn cynnig sgiliau penodol a fyddai o ddefnydd parhaus i gyrff cyhoeddus, dylid nodi'n glir yn yr achos busnes bod lle i drosglwyddo sgiliau, a dweud ym manyleb y contract sut y gwneir hyn. Fodd bynnag, ar wahân i ambell eithriad (**Astudiaeth Achos 10**), wrth inni archwilio contractau ymgynghori mewn saith corff cyhoeddus, gwelwyd, wrth iddynt gynllunio prosiectau ymgynghori, na fydd cyrff cyhoeddus yn gweld cyfleoedd yn rheolaidd i drosglwyddo sgiliau o'r ymgynghorwyr i'w staff mewnol.

3.60 Gwelsom mai dim ond 15 y cant o'r 93 contract ymgynghori a adolygwyd gennym a oedd yn cyfeirio at drosglwyddo sgiliau yn y dogfennau cynllunio, ond nid oedd yr un o fanylebau'r contractau a archwiliwyd yn dweud sut y dylai'r sgiliau gael eu trosglwyddo. Nid yw sicrhau bod sgiliau'n cael eu trosglwyddo'n rhan o delerau ac amodau safonol Consortiwm Prynu Cymru, Llywodraeth Cymru na GIG Cymru. Dim ond un o'r prosiectau a adolygwyd gennym a oedd wedi arfarnu ar ddiwedd y contract a oedd unrhyw sgiliau wedi'u trosglwyddo o'r ymgynghorwyr i staff y corff cyhoeddus yn ystod y prosiect neu wrth ei gwblhau.



Astudiaeth Achos 10 – Trosglwyddo sgiliau yng Nghyngor Caerdydd, Bwrdd Iechyd Cwm Taf a Chyngor Sir Penfro

Er nad oes gan Gyngor Caerdydd broses ffurfiol ar waith i sicrhau bod sgiliau'n cael eu trosglwyddo o ymgynghorwyr i staff mewnol ar draws pob prosiect, rhoddwyd nifer o enghreifftiau inni ynglŷn ag ymhle yr oedd ymgynghorwyr a oedd yn gweithio ar brosiectau Trawsnewid wedi ceisio trosglwyddo'u sgiliau. Dyma ambell enghraifft:

- sesiynau briffio gan ymgynghorwyr amser cinio;
- hyfforddiant wrth eu gwaith i staff mewnol sy'n gweithio ochr yn ochr ag ymgynghorwyr;
- cyrsiau ar wella gwasanaethau'n cael eu cynnal gan ymgynghorwyr.

Mae trosglwyddo sgiliau'n cael ei weld yn agwedd bwysig ar raglen newid barhaus Caerdydd ac o ymwneud y Cyngor â'r cwmni ymgynghori PwC. Mae'r achos busnes dros elfen 'Gweithredu Newid' y rhaglen yn dweud bod angen i'r tim mewnol a fydd yn cyflawni cyfran sylweddol o'r rhaglen newid feddu ar y gallu a'r profiad angenrheidiol i wneud hynny. Er mwyn sicrhau bod cynifer o sgiliau ag y bo modd yn cael eu trosglwyddo, roedd gofyn i PwC sicrhau bod swyddogion y Cyngor yn dysgu yn sgil y fethodoleg y mae PwC wedi profi ei bod yn gweithio, ac i gynorthwyo meysydd gwasanaeth a fydd yn rhoi rhaglenni gweithredu newid ar waith eu hunain.

Bydd Bwrdd Iechyd Cwm Taf yn defnyddio cwmnïau cyfreithwyr i gynnig cyngor, yn enwedig ym maes cyfraith cyflogaeth a materion esgeulustod clinigol. Drwy gontract â chwmni cyfraith gyflogaeth, nodwyd sawl ffordd o drosglwyddo sgiliau i staff y bwrdd iechyd, er enghraifft drwy gynnal cyfarfodydd yn aml â staff mewnol i drosglwyddo'r hyn a ddysgwyd a thrwy friffio rheolwyr Adnoddau Dynol.

Prynodd Cyngor Sir Penfro gyngor ymgynghorwyr i'w helpu gyda phrosiect i adolygu cyflogau a graddfeydd ei staff. Daeth yr ymgynghorydd i mewn ar ddechrau pob cam o'r prosiect er mwyn cynghori staff adnoddau dynol y Cyngor. Wrth i'r prosiect fynd rhagddo ac wrth i amser fynd heibio, roedd mewnbyn yr ymgynghorydd yn lleihau oherwydd ei fod yn trosglwyddo sgiliau i staff y Cyngor.

Mae'r Cyngor bellach wrthi'n cynllunio ac yn costio strwythurau cyflogau ar gyfer y sefydliad, a'r unig adeg y defnyddir yr ymgynghorydd yn awr yw i sicrhau ansawdd y broses yr oedd wedi hyfforddi staff y Cyngor i'w gweinyddu.

Nid yw cyrff cyhoeddus yn gwerthuso'n rheolaidd y manteision a ddaw yn sgil defnyddio ymgynghorwyr, ac ni fyddant ychwaith yn dysgu gwersi yn sgil hynny

- 3.61** Dylai cyrff cyhoeddus werthuso prosiectau ymgynghori ar ôl eu cwblhau i ddangos y gwerth am arian a gafwyd yn sgil gwaith yr ymgynghorwyr, a dysgu'r gwersi yn sgil y prosiectau sydd wedi'u cwblhau. Mae'r Rhaglen Gwerth Ymgynghori wedi datblygu canllawiau ynglŷn â sut y gall cyrff cyhoeddus adolygu perfformiad prosiectau ymgynghori ([Astudiaeth Achos 11](#)).
- 3.62** Hyd yn oed pan fydd cyrff cyhoeddus wedi datblygu prosesau gwerthuso ffurfiol (gan gynnwys defnyddio templedi gwerthuso), maent yn tueddu i beidio â'u defnyddio. Dim ond un o'r prosiectau a archwiliwyd gennym yn y saith corff cyhoeddus yr ymwelwyd â hwy a oedd wedi gwerthuso prosiect ar ddiwedd y contract gwasanaethau ymgynghori.
- 3.63** Roedd canllawiau mewnol Llywodraeth Cymru ar gaffael a rheoli ymgynghorwyr yn dweud bod y Cyfarwyddwr yn gyfrifol am sicrhau bod pob prosiect ymgynghori'n cael ei werthuso. Mae'r canllawiau drafft sydd wedi'u diweddarau'n dweud y dylid dilyn trefn gwblhau lawn ar gyfer pob prosiect, gan gynnwys y gwersi a ddysgwyd a gwerthuso'u llwyddiant. Fodd bynnag, wrth archwilio prosiectau a chyfweliadau, ni welsom ddim tystiolaeth bod perfformiad ymgynghorwyr yn cael ei werthuso'n rheolaidd gan swyddogion Llywodraeth Cymru.

- 3.64** Er mwyn i'r gwerthusiad fod yn ddichonadwy, mae angen i gyrff cyhoeddus sefydlu, ar ddechrau'r broses gaffael, pa fanteision y maent yn disgwyl eu cyflawni drwy waith yr ymgynghorwyr. Fodd bynnag, gwelsom wrth adolygu'r ffeiliau fod llawer o gontractau'r sector cyhoeddus ar gyfer gwasanaethau ymgynghori yn canolbwyntio ar y canlyniadau ac nad oedd manteision disgwylieidig y prosiect yn cael eu mynegi'n glir.

Astudiaeth Achos 11 – Canllawiau adolygu perfformiad y Rhaglen Gwerth Ymgynghori

Mae'r Rhaglen Gwerth Ymgynghori wedi datblygu set safonol o feini prawf perfformiad y gellir eu defnyddio i fesur perfformiad yr ymgynghorwyr a'r corff cyhoeddus. Nod y canllawiau yw:

- nodi a chofnodi'r gwerth a sicrheir yn sgil gwaith ymgynghori;
- deall pam y llwyddwyd i sicrhau'r gwerth hwnnw neu beidio, er mwyn gallu gwella pethau i sicrhau llwyddiant y tro nesaf.

Mae'r canllawiau'n annog pobl i asesu'r perfformiad fesul tri cham:

- Yn ystod **cam 1**, mesurir pa mor dda oedd trefniadau sefydlu'r prosiect ar y cychwyn er mwyn sicrhau'r cyfle gorau o lwyddo o ran sicrhau gwerth, a dylai hyn gynnwys asesu a ddisgrifiwyd y gofynion a'r disgwyliadau cychwynnol yn glir neu beidio.
- Yn ystod **cam 2**, mesurir pa mor dda oedd trefniadau rheoli, cyflawni a mesur y prosiect, o'r cychwyn, er mwyn gwneud yn siŵr bod y cleient a'r cyflenwr yn dal i ganolbwyntio ar sicrhau gwerth, a bod yr holl fanteision wedi'u gwireddu.
- Yn ystod **cam 3**, mesurir a oedd y disgwyliadau ynglŷn â gwerth yn ystyrion ac wedi'u cyflawni yn y pen draw, gan gynnwys a oedd cyfleoedd i wella gallu'r cleient a lleihau'r angen i ddyblygu'r cymorth gan ymgynghorwyr wedi'u nodi a'u cyflawni.

Rhoddir sgôr i'r corff cyhoeddus ac i'r ymgynghorydd. Dylid defnyddio'r canlyniadau i weld ymhle y mae angen gwella pethau, ac i roi enghreifftiau o'r arferion gorau y gellir eu rhoi ar waith i wella perfformiad ym mhrosiectau'r dyfodol.



Atodiad 1 – Methodoleg

Defnyddiwyd y dulliau a ganlyn:

Adolygiad o lenyddiaeth

Adolygwyd ystod eang o adroddiadau am gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori gan gyrff archwilio eraill, gan gynnwys:

- *Use of Consultants* – Swyddfa Archwilio Gogledd Iwerddon (2004)
- *Central government's use of consultants* – Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (2006)
- *Central government's use of consultancy services* – Swyddfa Archwilio yr Alban (2009)
- *Central government's use of consultants and interims* – Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (2010)
- *A review of collaborative procurement across the public sector* – Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a'r Comisiwn Archwilio (2010)
- *Consultant Use in Selected Health Organizations* – Swyddfa Archwilydd Cyffredinol Ontario (2010)
- *Use of External Consultants by Northern Ireland Departments: Follow-up report* – Swyddfa Archwilio Gogledd Iwerddon (2011)

Adolygwyd deunyddiau ymchwil a chanllawiau perthnasol hefyd o nifer o ffynonellau eraill, gan gynnwys:

- Swyddfa Masnach y Llywodraeth (*Guide to Consultancy Pricing; Supplementary Guidance for the Procurement of Consultancy Services; Demand Management in Nine Steps; Consultancy Value Programme - Benefits Methodology; Category Strategy for Consultants; Consultancy Performance Review Guide; Consultancy Strategy Outline; Gloucestershire County Council Case Study; Local Government Consultancy Value Programme Gate Process; Local Government Consultancy Value Programme toolkit*);
- Llywodraeth Cymru (*Buying Smarter in Tougher Times*);
- Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin (*Twelfth Report - Central government's use of consultants and interims*, Rhagfyr 2010);
- Capital ambition (*Commissioning toolkit for the procurement of consultancy and professional services*);
- Canolfan Ragoriaeth Llundain (*A Guide to Buying Consultancy, and Other Professional Services*).

Data ac Ystadegau

Cynhaliwyd arolwg o gyrff cyhoeddus ddiwedd 2011 i'n galluogi i ganfod a dadansoddi'r prosesau a ddefnyddir gan gyrff y sector cyhoeddus i gaffael, rheoli a gwerthuso manteision gwasanaethau ymgynghori. Gofynnwyd ystod o gwestiynau am y canlynol: strategaeth, asesu'r angen, caffael, asesu gwerth; canllawiau ac arferion gorau; cost; perfformiad a gwerth ymgynghorwyr; a gwariant.

Arolygwyd y cyrff cyhoeddus a ganlyn a chawsom ymateb gan 88 y cant:

- 22 Awdurdod Unedol;
- deg o gyrff y GIG;
- chwe Chorff a Noddir gan Lywodraeth Cymru;
- pedwar Awdurdod Heddlu;
- tri Awdurdod Parc Cenedlaethol;
- tri Awdurdod Tân ac Achub;
- Llywodraeth Cymru;
- Comisiwn y Cynulliad.

Casglwyd data am wariant ar wasanaethau ymgynghori, gan ddefnyddio i ddechrau ymarfer gwariant Gwerth Cymru a oedd wedi defnyddio gwaith Spikes Cavell i ddadansoddi cyfriflyfrau prynu rhwng 2007-08 a 2010-11. Cysylltwyd â'r cyrff cyhoeddus nad oeddent yn rhan o'r ymarfer hwn ar wahân i ofyn am ddata ynglŷn â gwariant.

Defnyddiwyd y ffynonellau data hyn hefyd:

- datganiadau ariannol Byrddau Iechyd;
- cyfrifon ariannol Ymddiriedolaethau'r GIG;
- Adroddiadau Gwella Blynyddol Llywodraeth Leol.

Ymweliadau â chyrff cyhoeddus

Ymwelwyd â saith corff cyhoeddus yn y cyfnod rhwng mis Ionawr ac Ebrill 2012. Yn ystod yr ymweliadau hyn, cafwyd cyfle i archwilio'n fwy manwl y materion a godwyd yn yr ymatebion i'r arolwg. Ymwelwyd â'r cyrff cyhoeddus a ganlyn:

- Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr;
- Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent;
- Cyngor Caerdydd;
- Bwrdd Iechyd Cwm Taf;



- Cyngor Sir Penfro;
- Cyngor Sir Powys;
- Llywodraeth Cymru.

Cyn inni ymweld, gofynnwyd am weld dogfennau corfforaethol penodol a'u harchwilio, gan gynnwys:

- cofrestrau contractau;
- strategaeth a chanllawiau caffael corfforaethol
- polisïau a chanllawiau rheoli contractau;
- rheolau sefydlog sy'n ymwneud â chaffael a rheoli contractau;
- dogfennau hyfforddi ar gyfer caffael a rheoli contractau;
- strategaeth gwerthuso manteision corfforaethol;
- rhestrau cymeradwy o gontractwyr ymgynghori;
- manylion unrhyw gontractau fframwaith sy'n cynnwys elfen ymgynghori (megis cynllunio, gofal cymdeithasol, peirianeg).

Yn ystod ein hymweliadau adolygwyd ffeiliau a oedd yn cynnwys sampl o brosiectau gwasanaethau ymgynghori a chyfwelwyd â staff allweddol. Ym mhob safle, detholwyd ein sampl o blith cronfeydd data'r contractau ar gyfer gwahanol feysydd gwasanaeth, mathau o ymgynghori a gwerthoedd.

Corff cyhoeddus	Nifer y contractau a archwiliwyd	Cyfanswm gwerth y contractau a archwiliwyd (£000oedd)
Bwrdd Iechyd Betsi Cadwaladr	5	250
Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent	9	413
Cyngor Caerdydd	12	2,227
Bwrdd Iechyd Cwm Taf	7	676
Cyngor Sir Penfro	14	839
Cyngor Sir Powys	13	764
Llywodraeth Cymru	33	9,775
Cyfanswm	93	14,944

Datblygwyd pecyn archwilio ar gyfer adolygu'r ffeiliau ar sail Pecyn Archwilio Contractau y Sefydliad Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddeg (CIPFA) a Phecyn Asesu Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, a addaswyd gennym at ein dibenion.

Cyfwelwyd â'r staff a ganlyn hefyd:

- Cyfarwyddwr Corfforaethol sy'n gyfrifol am gaffael;
- Pennaeth Caffael;
- Rheolwyr Contractau ar gyfer prosiectau ymgynghori yr adolygwyd eu ffeiliau;
- aelod o'r staff cyllid, gyda golwg ar brosesau talu;
- cynrychiolydd adnoddau dynol, gyda golwg ar nodi sgiliau a'u trosglwyddo, cael gaffael ar adnoddau ac ati.

Mewn ambell achos, pan gododd materion penodol wrth inni adolygu ffeiliau, cynhaliwyd cyfweiliadau pellach gyda'r rheini sy'n ymwneud â chynllunio busnes ac achosion busnes, swyddogion cyswllt caffael, swyddogion dysgu corfforaethol, a swyddogion cyfreithiol.

Cyfweiliadau eraill

Casglwyd gwybodaeth drwy gyfweild â rhanddeiliaid allweddol eraill gan gynnwys: Gwerth Cymru, Consortiwm Prynu Cymru, Partneriaeth Caffael Gogledd Cymru, rheolwr prosiect y Rhaglen Gwerth Ymgynghori; Swyddfa'r Cabinet, Cymdeithas yr Ymgynghorwyr Rheoli; Partneriaeth Cydwasanaethau'r GIG a Spikes Cavell.



Atodiad 2 – Pecyn Hunanasesu ar gyfer Ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol

Mae pecyn hunanasesu ar gyfer ymgynghori y Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi cael ei ddefnyddio o'r blaen wrth i Raglen Gwerth Ymgynghori Swyddfa Masnach y Llywodraeth wneud gwaith. Mae'r pecyn yn cynnig fframwaith i asesu i ba raddau y mae corff cyhoeddus yn sicrhau gwerth am arian drwy ddefnyddio ymgynghorwyr. Ar ôl defnyddio'r pecyn, bydd sefydliadau'n deall yn well o ba linell sylfaen y maent yn gweithio wrth ddefnyddio ymgynghorwyr, a byddant yn gallu diffinio'r camau y mae angen iddynt eu cymryd er mwyn gwella'u prosesau a sicrhau bod arferion da'n bwrw gwreiddiau.

Gellir defnyddio'r pecyn wrth gaffael a rheoli'r holl ymgynghorwyr mewn sefydliad, neu ar lefel prosiect, ac fe'i rhennir yn bum cam. Yn ystod pob cam, bydd ymagwedd y sefydliad at gaffael a rheoli ymgynghorwyr yn cael ei sgorio ar sail cyfres o ddatganiadau. A dibynnu ar yr atebion, rhoddir statws coch, oren neu wyrdd i'r corff cyhoeddus.

Mae'r tabl isod yn dangos ein hasesiad cyffredinol ar sail ein hymweliadau â saith corff cyhoeddus a'r wybodaeth gysylltiedig o'r arolwg. Seilir ein hasesiad ar gyfartaledd statws y saith corff cyhoeddus.

Y canlyniadau wrth ddefnyddio'r pecyn asesu ymgynghori gyda saith o gyrff y sector cyhoeddus yng Nghymru

Cam 1: Asesu'r anghenion a phennu gofynion adnoddau		Statws COG
Datganiad 1A	Mae gan yr awdurdod strategaeth sy'n llywodraethu'r ffordd y bydd yn defnyddio ymgynghorwyr ac mae honno'n gysylltiedig â'i gynlluniau ar gyfer hyfforddi a recriwtio staff.	
Datganiad 1B	Mae digon o wybodaeth reoli'n cael ei chasglu a'i dadansoddi i oleuo ymagwedd y sefydliad at ddefnyddio ymgynghorwyr.	
Datganiad 1C	Cynhyrchir achosion busnes a manylebau recriwtio manwl yn rheolaidd sy'n esbonio ac yn cyfiawnhau pam mae angen ymgynghorwyr.	
Cam 2: Ystyried opsiynau ar gyfer adnoddau		
Datganiad 2A	Mae mecanwaith effeithlon ar waith i weld a oes staff mewmol sydd â'r sgiliau perthnasol cyn caffael ymgynghorwyr.	
Datganiad 2B	Cynhelir adolygiadau i sicrhau bod presenoldeb pob aelod o'r tîm ymgynghori'n hanfodol ac nad oes gan unrhyw weithiwr mewmol (sydd ar gael) allu cyfatebol.	
Datganiad 2C	Staff mewmol sy'n cyflawni'r rolau allweddol yn y prif raglenni.	
Datganiad 2D	Bydd y sefydliad yn cyfathrebu'n dda'n fewnol â'r staff ac yn allanol â sefydliadau eraill ynglŷn â'r ffordd y bydd yn defnyddio ymgynghorwyr.	

Cam 3: Tendro, dyfarnu a'r contract		Statws COG
Datganiad 3A	Mae gan y sefydliad dîm caffael a ddefnyddir bob tro wrth gaffael ymgynghorwyr a rhoddir gwerth mawr ar ei waith.	
Datganiad 3B	Ystyrir amrywiaeth o ddulliau talu bob tro wrth ymrwymo ymgynghorwyr.	
Datganiad 3C	Defnyddir cytundebau fframwaith yn rheolaidd wrth ymrwymo ymgynghorwyr.	
Datganiad 3D	Pan fydd angen ymgynghorydd, rhoddir y contract allan ar dendr, gan ganiatáu i ystod eang o gwmnïau ymgeisio.	
Datganiad 3E	Bydd prosiectau'n ymgysylltu'n rheolaidd â'r farchnad cyn cyhoeddi tendr ffurfiol.	
Datganiad 3F	Bydd ymgynghorwyr yn cael eu contractio am gyfnodau sydd wedi'u diffinio'n bendant, o'r tymor byr i'r tymor canol. Ni fydd penderfyniadau i ymestyn contractau'n cael eu gwneud yn ddifeddwl.	
Cam 4: Cyflawni'r prosiect, ymrwymiad y tîm a throsglwyddo sgiliau		
Datganiad 4A	Ystyrir bod trosglwyddo sgiliau'n bwysig, a bydd cynlluniau'n cael eu gwneud ar gyfer hyn ac fe'i hanogir, lle bydd hynny'n briodol.	
Datganiad 4B	Mae'r berthynas rhwng ymgynghorwyr a'r staff mewnol mewn timau prosiect yn gryf, a byddant yn cyfathrebu'n agored ac yn rheolaidd.	
Datganiad 4C	Mae nodau a thargedau'r prosiect yn realistig ac wedi'u diffinio'n glir. Cânt eu cyfleu i bob unigolyn sy'n ymwneud â phrosiect ac mae'r cleient a staff yr ymgynghorydd ill dau yr un mor ymroddedig i gyflawni'r nodau hyn.	
Datganiad 4D	Rhoddir cymhellion addas i staff mewnol ac i gwmnïau ymgynghori i wobrwyo buddsoddi mewn gwaith ac ymdrech o safon uchel ar y prosiect.	
Datganiad 4E	Bydd ffioedd a threuliau ymgynghorwyr yn cael eu gwirio'n rheolaidd yn unol â pholisïau'r sefydliad.	
Cam 5: Gwerthuso ar ôl y contract		
Datganiad 5A	Bydd gwybodaeth werthfawr yn cael ei chasglu, ei dadansoddi a'i rhannu'n rheolaidd ar ddiwedd prosiectau ymgynghori, er mwyn iddi fod yn sail ac yn gyngor ar gyfer caffael yn y dyfodol, o fewn y sefydliad ei hun ac i awdurdodau eraill.	



Canlyniadau defnyddio'r cyfrifiannell manteision posibl ar gyfer cyrff cyhoeddus yng Nghymru

Gan seilio'r ffigurau ar wariant blynyddol ar ymgynghori, cyfrifir yr arbedion effeithlonrwydd posibl ar y sail bod cyrff y sector cyhoeddus yn gwella'u dulliau o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori nes bod yr arferion gorau'n cael eu rhoi ar waith ar draws pob un o'r pum cam. Mae pob cwestiwn yn y Pecyn yn gofyn i rywun ddewis statws coch, oren neu wyrdd (COG) ar sail y canllawiau a roddir ar gyfer pob lefel. Mae'r cwestiynau hyn wedi'u grwpio o dan bedwar maes budd a defnyddir statws cyfartalog COG i ddangos canran nodweddiadol y manteision a allai ddeillio o roi arferion da ar waith. Cyfrifwyd yr arbedion posibl petai cyrff yn rhoi'r arferion da ar waith gan Swyddfa Masnach y Llywodraeth drwy gynnal ymarfer meincnodi ar draws cyrff y sector cyhoeddus a phreifat er mwyn deall faint a arbedwyd drwy weithgareddau tebyg a sut y gwireddwyd y rhain. Nodwyd canran yr arbedion drwy feincnodi – ac yna'i haddasu ar gyfer amgylchedd y sector cyhoeddus - ar gyfer pob un o'r pedwar maes budd. Yna, cyfraddwyd y rhain oherwydd bod sefydliadau'n dechrau o wahanol lefelau o weithgarwch blaenorol ac felly bod y cyfle sydd ar gael iddynt sicrhau budd yn amrywio.

Ar sail gwariant blynyddol ar wasanaethau ymgynghori o £133 miliwn, ar draws llywodraeth leol, iechyd a Llywodraeth Cymru, defnyddiwyd cyfrifiannell manteision posibl y Swyddfa Archwilio Genedlaethol i gyfrifo arbedion posibl o £23.4 miliwn y flwyddyn:

Maes Newid Ymddygiad	Datganiadau Pecyn y SAG	Statws COG	Cyfartaledd COG Cyffredinol	% y Manteision Posibl i'w gwireddu	£ Manteision Posibl i'w gwireddu
Rheoli'r Galw	Cam 1: A		Oren	10.4%	£13,832,000
	Cam 1: B				
	Cam 1: C				
	Cam 2: A				
	Cam 2: B				
	Cam 2: C				
	Cam 2: D				

Maes Newid Ymddygiad	Datganiadau Pecyn y SAG	Statws COG	Cyfartaledd COG Cyffredinol	% y Manteision Posibl i'w gwireddu	£ Manteision Posibl i'w gwireddu
Rheoli Contract / Caffael Arbenigol	Cam 3: A		Oren	5.1%	£6,783,000
	Cam 3: B				
	Cam 3: C				
	Cam 3: D				
	Cam 3: E				
	Cam 4: A				
	Cam 4: D				
Rheoli Contractwyr/ Cyflenwyr	Cam 4: B		Oren	1.9%	£2,527,000
	Cam 4: C				
	Cam 5: A				
	Cam 3: F				
Manteision Cysylltiedig	Cam 4: E		Oren	0.2%	£266,000
					£23,408,000