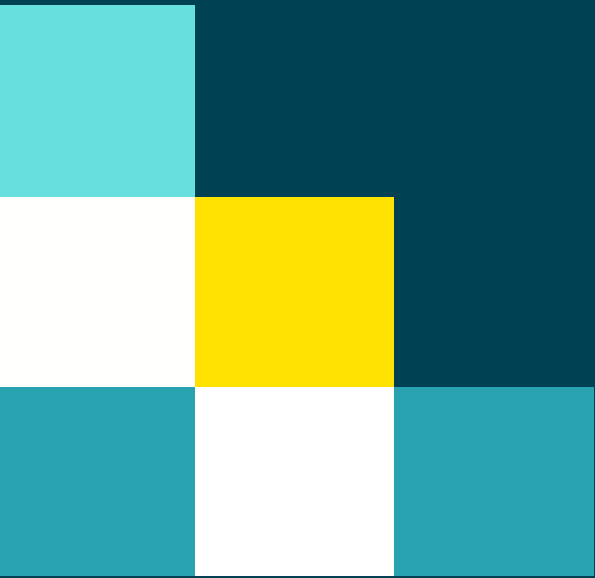




Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Tu hwnt i gontractio: stiwardiaeth gwasanaeth cyhoeddus i uchafu gwerth cyhoeddus

John Tizard a Megan Mathias
Chwefror 2019



Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn helpu i wella trefniadau llunio polisïau a gwasanaethau cyhoeddus drwy gynorthwyo gweinidogion ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i gyrchu a chymhwyso tystiolaeth annibynnol gadarn ynghylch yr hyn sy'n gweithio. Mae'r Ganolfan yn cydweithio ag ymchwilwyr blaenllaw ac arbenigwyr polisi eraill er mwyn syntheseiddio a chrynhai tystiolaeth sy'n bodoli eisoes a nodi bylchau lle mae angen cynhyrchu gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol ar y llywodraeth ond mae'n gweithio'n agos gyda llunwyr polisi ac ymarferwyr i ddatblygu syniadaeth o'r newydd ynglŷn â sut i fynd i'r afael â heriau strategol ym meysydd iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, tai, yr economi a chyfrifoldebau datganoledig eraill. Mae'n gwneud y canlynol:

- Helpu Gweinidogion Llywodraeth Cymru i nodi tystiolaeth awdurdodol ac arbenigedd annibynnol a all helpu i lywio a gwella polisi, yn ogystal â chael gafael ar dystiolaeth ac arbenigedd o'r fath a'u defnyddio;
- Gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus i gael gafael ar dystiolaeth o'r hyn sy'n gweithio wrth fynd i'r afael â heriau economaidd a chymdeithasol allweddol, yn ogystal â chynhyrchu, gwerthuso a defnyddio tystiolaeth o'r fath; a
- Defnyddio'i gwaith gyda Gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i wella dealltwriaeth o'r ffordd y gall tystiolaeth lywio a gwella'r broses o lunio polisïau a gwasanaethau cyhoeddus a chyfrannu at ddamcaniaethau llunio a gweithredu polisi.

Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaeth Ymchwil, mae'r Ganolfan hefyd yn helpu i wella gallu ymchwilwyr i wneud gwaith ymchwil effeithiol sy'n berthnasol i bolisi.

Am ragor o wybodaeth ewch i'n gwefan yn www.wcpp.org.uk

Arianwyr Craidd



Sefydlwyd **Prifysgol Caerdydd** ym 1883. Wedi'i lleoli mewn prifddinas ffyniannus, mae'r Brifysgol yn sefydliad uchelgeisiol ac arloesol sy'n awyddus i feithrin cydberthnasau rhyngwladol cryf a dangos ei hymrwymiad i Gymru.



Mae'r **Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol (ESRC)** yn rhan o UK Research and Innovation, sefydliad newydd sy'n dwyn ynghyd saith cyngor ymchwil y DU, Innovate UK a Research England i sicrhau bod pob cyngor yn cyfrannu cymaint â phosibl ac i greu'r amgylchedd gorau ar gyfer datblygu ymchwil ac arloesedd.



Llywodraeth Cymru yw llywodraeth ddatganoledig Cymru sy'n gyfrifol am feysydd allweddol o fywyd cyhoeddus, gan gynnwys iechyd, addysg, llywodraeth leol a'r amgylchedd.

Cynnwys

Crynodeb	5
Cyflwyniad	6
Trefnu gwasanaethau cyhoeddus yn allanol – y sefyllfa bresennol	7
Diffiniadau	7
Trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy contract yn y Deyrnas Unedig	8
Trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy contractau allanol yng Nghymru	13
Stiwardiaeth Genedlaethol	14
Sefydlu fframwaith polisi clir	15
Sicrhau capasiti i gaffael a threfnu drwy contractau yn effeithiol	17
Stiwardio'r farchnad	18
'Llyfr Domesday' o contractau gwasanaethau cyhoeddus	19
Atebolwydd cenedlaethol cryfach	20
Stiwardiaeth sy'n seiliedig ar le	20
Polisi a dull gweithredu sy'n seiliedig ar le	20
Atebolwydd lleol cryfach	22
Arferion sefydliadol	23
Sefydlu meini prawf strategol wrth drefnu drwy contract allanol	23
Contractio er budd cyhoeddus	24
Adolygu capasiti	25
Adolygu contractau sy'n bodoli'n barod	25
Sylwadau cloi	27
Atodiad I: Contractio er budd cyhoeddus	29

Crynodeb

- Mae'r sector cyhoeddus yng Nghymru yn gwario tua £6 biliwn y flwyddyn gyda chyflenwyr allanol. Mae hyn bron yn un rhan o dair o gyfanswm y gwariant datganoledig.
- Craffwyd yn feirniadol ar ddulliau caffael yn ddiweddar ac mae strategaeth gaffael genedlaethol newydd yn cael ei datblygu.
- Mae angen i gyrff cyhoeddus yng Nghymru sicrhau bod eu penderfyniadau caffael yn adlewyrchu gofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Bydd mabwysiadu egwyddorion **stiwardiaeth gwasanaethau cyhoeddus** yn hwyluso hyn drwy sicrhau bod penderfyniadau caffael yn rhoi sylw i flaenoriaethau strategol a hirdymor yn hytrach na meini prawf cul, byrdymor sy'n seiliedig ar gost.
- Gall penderfyniadau ynghylch pwy sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus gael effaith sylweddol ar lesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol. O ganlyniad, dylent gael eu gwneud gan arweinwyr gwleidyddol, â chefnogaeth uwch reolwyr, a dylai gyrff cyhoeddus fuddsoddi er mwyn datblygu'r gallu i gaffael yn dda.
- Y llywodraeth, genedlaethol a lleol, sy'n gyfrifol am stiwardiaeth hirdymor systemau darparu gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r rhain yn cynnwys gwasanaethau a ddarperir yn uniongyrchol gan y sector cyhoeddus, gwasanaethau a ariennir â grant, a gwasanaethau wedi'u caffael drwy'r farchnad a'u darparu drwy fentrau preifat, gwirfoddol, cymunedol neu gymdeithasol.
- Er mwyn hwyluso stiwardiaeth gwasanaethau cyhoeddus effeithiol ar lefel genedlaethol mae angen i Gymru:
 - o Sefydlu fframwaith polisi clir sy'n diffinio'r meini prawf strategol y mae eu hangen er mwyn llywio penderfyniadau caffael;
 - o Buddsoddi yn y capasiti sydd ei angen er mwyn caffael yn effeithiol;
 - o Sicrhau bod y wybodaeth angenrheidiol ar gael er mwyn stiwardio'r farchnad;
 - o Creu a chynnal cofnod cynhwysfawr o gontractau gwasanaethau cyhoeddus; a
 - o Sicrhau atebolrwydd cryfach am benderfyniadau caffael cenedlaethol.
- Ar lefel leol mae ar Gymru angen dull seiliedig ar leoedd o ymdrin â stiwardiaeth gwasanaethau cyhoeddus. Dylai awdurdodau lleol chwarae rhan allweddol yn y gwaith o gydlynu a chraffu ar hyn. Mae angen rhoi'r cyfrifoldeb am hyn iddynt a datblygu'r capasiti angenrheidiol.
- Mae angen i bob corff cyhoeddus yng Nghymru ymgorffori egwyddorion stiwardiaeth gwasanaethau cyhoeddus effeithiol yn ei ddulliau caffael. Dylent:
 - o Ddangos budd cyhoeddus os ydynt yn rhoi gwaith i gwmnïau allanol a datgan mai darpariaeth fewnol yw'r sefyllfa ddiofyn;
 - o Sefydlu meini prawf strategol i benderfynu a ddylid rhoi gwaith i gwmni allanol, pa waith, pryd ac i bwy;
 - o Asesu eu capasiti ar gyfer stiwardiaeth gwasanaethau cyhoeddus; ac
 - o Adolygu a monitro'r contractau presennol er mwyn sicrhau eu bod yn darparu'r canlyniadau gofynnol a'u terfynu os yw hynny er budd cyhoeddus.

Cyflwyniad

Lluniwyd y papur hwn ar adeg bwysig yn y drafodaeth am gaffael cyhoeddus a threfnu drwy gontract allanol yng Nghymru. Mae Swyddfa Archwilio Cymru a Phwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad Cenedlaethol wedi bod yn craffu'n feirniadol ar wasanaethau caffael (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a; 2017b; Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2018; Morgan a Lynch, 2017), ac ar ôl blwyddyn o ymgynghori, cyhoeddodd cyn Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid y byddai'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn ei ffurf bresennol yn dod i ben yn raddol, ac y byddai strategaeth gaffael newydd yn cael ei datblygu (Drakeford, 2018).

Ochr yn ochr â hyn, gwelwyd awydd cynyddol i geisio sicrhau mwy o fudd cymdeithasol ac economaidd o'r £6 biliwn o wariant caffael cyhoeddus ledled Cymru. Erbyn hyn mae nifer o fentrau Llywodraeth Cymru yn dweud y dylid defnyddio caffael i ysgogi canlyniadau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ehangach, gan gynnwys creu gwaith teg, manteision cymunedol, lleihau ôl troed carbon, ac atal masnachu pobl mewn cadwyni cyflenwi (Llywodraeth Cymru, 2017a; 2018a; 2018b).

Mae'r papur hwn yn awgrymu bod hyn yn golygu bod hwn yn amser da i fabwysiadu dulliau mwy strategol o drefnu drwy gontractau allanol a chaffael – yn genedlaethol, yn rhanbarthol ac yn lleol. Mae'r dull rydym yn ei gefnogi, *stewardiaeth gwasanaethau cyhoeddus*, yn dadlau bod caffael yn ysgogiad pwysig i bolisiau, ac yn cydnabod nad mater anwleidyddol, technocratig yw penderfyniadau ynglŷn â sut a gan bwy y darperir gwasanaethau cyhoeddus. Maent yn hollbwysig ac mae angen iddynt fod yn gydnaws â blaenoriaethau strategol Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus Cymru.

Seiliwyd y papur hwn ar y dystiolaeth a oedd ar gael, ac ar farn arbenigwyr, er mwyn cyfrannu ychydig o syniadau a fydd gobeithio'n gallu llywio'r broses o ddatblygu strategaethau caffael a threfnu drwy gontractau allanol a fydd yn galluogi stewardiaeth gwasanaethau cyhoeddus effeithiol ac yn adlewyrchu'r ymarfer gorau sydd i'w weld yng Nghymru, y Deyrnas Unedig a thramor. Yn gyntaf, rydym yn darparu asesiad o'r dull presennol o gaffael gwasanaethau cyhoeddus yn y Deyrnas Unedig ac yma yng Nghymru. Yna mae'r papur yn amlinellu gweledigaeth ar gyfer stewardiaeth gwasanaethau cyhoeddus gyfrifol ac yn edrych ar rai o oblygiadau ymarferol trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontract allanol, yn genedlaethol ac yn lleol, a'r goblygiadau i gyrff cyhoeddus unigol.

Trefnu gwasanaethau cyhoeddus yn allanol – y sefyllfa bresennol

Diffiniadau

Yn y papur hwn rydym yn canolbwyntio'n bennaf ar gaffael *gwasanaethau* (er bod llawer o'r materion a'r syniadau sy'n cael eu codi hefyd yn berthnasol i gaffael nwyddau a chyflenwadau, ac i ryw raddau i waith, er enghraifft prosiectau seilwaith).

Mae caffael gwasanaethau cyhoeddus gan ddarparwyr allanol yn cael ei ddisgrifio'n aml fel *contractio allan* neu *drefnu drwy gontract allanol*. Mae trefnu drwy gontract allanol yn golygu bod gwasanaeth cyhoeddus, a oedd yn arfer cael ei ddarparu a'i reoli gan weithwyr y sector cyhoeddus, yn hytrach yn cael ei ddarparu a'i reoli ar ran y sector cyhoeddus gan ddarparwr allanol – cwmni preifat, mudiad gwirfoddol neu gymunedol, menter gymdeithasol neu fenter gydweithredol¹. Mae'n cynnwys sefyllfaoedd lle mae gwasanaethau'n cael eu darparu'n allanol am y tro cyntaf a sefyllfaoedd lle maent yn cael eu hailgomisiynu gan y darparwr allanol presennol neu ddarparwr arall.

Pan fydd gwasanaeth cyhoeddus yn cael ei drefnu drwy gontract allanol, mae'r corff cyhoeddus yn dal yn atebol amdano i'r etholwyr a'r trethdalwyr. Mae'r corff cyhoeddus yn dal y darparwr allanol yn atebol drwy gontract, ond fel arfer mae'n cadw cyfrifoldeb am faterion megis maint y gwasanaeth, meini prawf cymhwysedd, taliadau a pholisi. Yn y maes cyhoeddus, ni ellir trosglwyddo risg yn llwyr i ddarparwr allanol, fel y gwelwyd mewn achosion sydd wedi dod i'r amlwg dros y blynyddoedd – o gyfrifon dysgu unigol yn y 1990au, i gwympiadau mwy diweddar y darparwr gofal Southern Cross yn 2011 a'r darparwr amlwasanaeth Carillion yn 2018 (King a Crewe, 2014; Wearden, 2011; Public Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018). Yn ôl Cram (2014),

“Y gwir amdani yw, beth bynnag sydd yn y contract, pan fydd pethau'n mynd o chwith, yn amlach na pheidio y sector cyhoeddus fydd yn cael y bai”.

¹ Mae trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontract allanol hefyd yn wahanol i *gomisiynu*, ac i *breifateiddio*, er bod y termau'n cael eu defnyddio'n gyfystyr weithiau mewn dadleuon o ddydd i ddydd. Mae *preifateiddio* yn digwydd pan fydd ased cyhoeddus yn cael ei werthu neu ei drosglwyddo'n llawn mewn ffordd arall i gwmni preifat, sydd wedyn yn defnyddio'r ased hwnnw i ddarparu gwasanaeth cyhoeddus. Mae dylanwad y sector cyhoeddus dros berfformiad ac ymddygiad gwasanaethau sydd wedi'u preifateiddio wedi'i gyfyngu i offer rheoli marchnad, megis rheoliadau. Comisiynu yw'r broses o asesu anghenion, cynllunio a blaenoriaethu gwasanaethau, ac mae'n arwain wedyn at oruchwylio gwasanaeth sy'n cael ei ddarparu, boed yn ddarpariaeth fewnol, neu'n ddarpariaeth seiliedig ar bartneriaeth.

Trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontract yn y Deyrnas Unedig

Mae'r sector preifat, gan gynnwys cwmnïau o bob maint, sefydliadau'r sector gwirfoddol a chymunedol, mentrau cymdeithasol a mentrau cydweithredol, wedi ymwneud â darparu gwasanaethau cyhoeddus yn y DU ers blynnyddoedd (Sturgess, 2016) ond mae nifer y gwasanaethau sy'n cael eu trefnu drwy gontractau allanol wedi cynyddu'n gyflym ers y 1980au (Julius, 2008) pan gyflwynodd y Llywodraeth bolisiau wedi'u cynllunio er mwyn hybu twf tendro cystadleuol a sicrhau mwy o ran i'r sector preifat. Ar y dechrau roedd y system Tendro Cystadleuol Gorfodol ar gyfer llywodraeth leol, a pholisïau cyfochrog i rannau eraill o'r sector cyhoeddus, yn gymwys i wasanaethau fel arlwyyo, glanhau, cynnal tiroedd, symud cleifion mewn ysbytai, a rheoli cyfleusterau, ond yn y 1990au cawsant eu hymestyn i ystod o wasanaethau mwy 'proffesiynoleddig'.

Yn 1999, disodlwyd tendro cystadleuol gorfodol gan system y 'gwerth gorau' gan roi mwy o gyfleoedd i awdurdodau lleol sicrhau cydbwysedd rhwng ystyriaethau cost ac ansawdd. Er hyn, cynyddodd gwerth a chwmpas y gwasanaethau cyhoeddus a oedd yn cael eu trefnu drwy gontractau allanol yn Lloegr; gan ymestyn yn ddyfnach i lywodraeth leol a gwasanaethau iechyd, llesiant a chyflogaeth, ac ymestyn ymhellach i swyddogaethau craidd y llywodraeth, megis amddiffyn a chyfiawnder. (Mae crynodeb rhagorol i'w weld yn Gash a Roos, 2012). (Cyflwynodd Cymru a'r Alban eu fersiynau eu hunain o'r system gwerth gorau, a oedd yn rhoi llawer llai o bwyslais ar gystadleuaeth nag a oedd yn digwydd yn Lloegr, ac a arweiniodd at lai o drefnu drwy gontractau nag yn Lloegr (Martin et al., 2013)).

Yn ôl un amcangyfrif, erbyn 2015 roedd gwariant y llywodraeth ar wasanaethau cyhoeddus a oedd yn cael eu darparu gan gyflenwyr allanol wedi dyblu bron iawn o £64 biliwn i £120 biliwn yn ystod pum mlynedd y llywodraeth glymblaid, ac roedd degau o filoedd yn rhagor o staff wedi'u trosglwyddo i reolaeth y sector preifat. Mae hyn o ganlyniad i fwy o gontractau ym meysydd cyfiawnder, llesiant ac amddiffyn (Plimmer, 2015).

“Ar ôl 2004 yn y DU, roedd trefnu drwy gontract allanol yn raddol yn dod i'w weld fel opsiwn i (bron) bob gwasanaeth cyhoeddus” (Bovaird, 2016: 68).

Erbyn heddiw, er nad oes neb yn anghytuno â'r ddadl bod trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontractau allanol yn digwydd ar raddfa fawr iawn yn y DU, mae'r amcangyfrifon o gyfanswm ei werth yn brin (ac yn anghyflawn). Amcangyfrifodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn 2013 fod 50 y cant o gyfanswm y gwariant ar nwyddau a gwasanaethau (£93.5 biliwn) wedi mynd i ddarparwyr 'trydydd parti' (NAO, 2013). Yn ôl y Gymdeithas Gwasanaethau Busnes roedd gweithgareddau 'gwasanaeth busnes' y DU yn werth tua £263 biliwn yn 2013 (9 y cant o'r cynnyrch domestig gros), ac roedd tua £80 biliwn (30 y cant) yn

wasanaethau a oedd yn cael eu cyflenwi gan fusnesau'r DU i sector y llywodraeth (Oxford Economics, 2015). Yn 2015-16, gwariodd gwladwriaeth y DU gyfanswm o £192 biliwn ar wasanaethau dan gontract (e.e. gwasanaethau cyhoeddus wedi'u trefnu drwy gontract allanol a gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu rhedeg yn breifat) a nwyddau sy'n cael eu defnyddio wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus (e.e. cynhyrchion fferyllol y GIG, papur ac ynni). Roedd contractau gwariant cyfalaf yn werth £50 biliwn arall (NAO, 2016). Mae'r ffigurau diweddaraf sy'n cael eu dyfynnu gan y Sefydliad dros Lywodraeth yn awgrymu bod cyfanswm gwariant caffael y llywodraeth yn 2017/18 yn £284 biliwn, sy'n cyfateb i draean o holl wariant y sector cyhoeddus (Davies et al., 2018:5).

Dros y blynyddoedd, cynigiwyd sawl cyfiawnhad gwahanol dros drefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontract allanol. Yn ddiddorol iawn, mae llywodraethau'r DU wedi cyhoeddi droeon eu bod yn trefnu drwy gontract allanol am un rheswm, ac wedi defnyddio rheswm gwahanol wedyn i egluro'r polisi wrth i'r contractau a'r amodau esblygu. Gwelwyd tuedd hefyd, yn enwedig ers Llywodraeth Lafur 1997-2010 yn Lloegr, i gyfuno diwygio gwasanaethau cyhoeddus â threfnu drwy gontract allanol; ac i fabwysiadu rhagdybiaeth ideolegol y bydd cystadleuaeth rhwng cyflenwyr yn gwella canlyniadau ac yn lleihau costau. Mae hyn hefyd yn egluro'r pwyslais mwy diweddar ar roi gwaith ar gontract i fudiadau gwirfoddol a chymunedol. Fel y dywedodd un o uwch swyddogion Cydffederasiwn Diwydiant Prydain yn 2006, mae'r sector gwirfoddol wedi bod yn "arf o ddewis i'r rhai sy'n ymwneud â'r frwydr barhaus dros ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus" (Bentley, 2006, dyfynnwyd yn Davies 2011: 645).

Dyma rai o'r **prif seiliau rhesymegol** sy'n cael eu nodi gan y rhai sydd **o blaid trefnu drwy gontract allanol**:

- Lleihau costau;
- Creu arbedion maint;
- Cyflwyno capasiti ychwanegol tymor byr a thymor hir;
- Cael mynediad at arbenigedd a buddsoddiad;
- Cyflwyno polisiau a gwasanaethau newydd yn gyflymach;
- Rhoi sylw i danberfformio;
- Herio undebau llafur y sector cyhoeddus;
- Cynnig mwy o ddewis i brynwyr/defnyddwyr;
- Cred y bydd cystadleuaeth yn arwain at wella gwasanaethau;
- Awydd sy'n cael ei ysgogi gan ideoleg i gefnogi'r sector preifat; a
- Barn y dylai trefnu drwy gontractau allanol fod yn "norm" diofyn (Bovaird 2016; NAO 2013)

Mae'r honiadau hyn yn seiliedig i raddau helaeth ar theori ac ideoleg, ac mae'r dystiolaeth empirig am effaith trefnu drwy gontractau allanol ar ganlyniadau, cost ac ansawdd yn

dameidiog (Public Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018). Fel y dywed Walker a Tizard (2018: 11) wrth drafod darparu gwasanaethau i'r GIG gan gyflenwyr allanol:

“...nid ydym yn gwybod digon. Nid yw ymddiriedolaethau'r GIG yn cymharu nodiadau; nid ydynt yn gwerthuso perfformiad cwmnïau. Nid yw rheoleiddwyr y GIG yn hybu capasiti systemig i gontractio ac yn sicr nid yw tystiolaeth am berfformiad cwmni'n cael ei chasglu'n ganolog na'i rhannu”.

Yn 2018, roedd arwyddion o **gamu oddi wrth drefnu drwy gontract allanol** yn Lloegr. Arweiniodd cyfres o broblemau mewn contractau a oedd wedi'u rhoi i gyflenwyr allanol at ddadl wleidyddol arall am effeithlonrwydd rhoi contractau i gyflenwyr allanol (Ring, 2018; Humphrys, 2018). Roedd y rhain yn cynnwys:

- Anawsterau G4S i gyflenwi swyddogion diogelwch ar gyfer y Gemau Olympaidd;
- Methiant Capita i ddarparu gwasanaethau cyfieithu yn y llys;
- Capita, Maximus ac Atos yn methu â chyrraedd targedau perfformiad ansawdd ar gyfer gwasanaethau asesu budd-daliadau anabledd; a
- G4S a Serco yn codi tâl rhy uchel am gontractau tagio electronig (Public Accounts Committee, 2014; 2018; Public Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018; Work and Pensions Committee, 2018).

Mae'r ddadl wleidyddol am drefnu drwy gontractau allanol hefyd wedi bod yn newid oherwydd ymrwymiad y Blaid Lafur i wasanaethau sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus ac sy'n cael eu darparu gan y sector hwnnw, ac amheuaeth gynyddol rheolwyr y sector cyhoeddus ynghylch effeithiolrwydd trefnu drwy gontractau allanol.

Mae'n bosibl mai ar y lefel leol y mae hyn i'w weld fwyaf. Gwariodd cynghorau £77 miliwn ar gontractau rhwng Ionawr a Mehefin 2018, o'i gymharu â £136 miliwn yn ystod yr un cyfnod yn 2017, gostyngiad o 43 y cant (Arvato, 2018). Mae enghreifftiau o awdurdodau lleol o bob argyhoeddiad gwleidyddol yn dod â gwasanaethau yn ôl yn fewnol. Gwnaethpwyd hyn gan bedwar o bob deg cyngor Llafur a thraean o'r cynghorau Ceidwadol yn 2017 (Cymdeithas Rhagoriaeth yn y Sector Cyhoeddus, dyfynnwyd gan Plimmer, 2018). Yn ôl arolwg NLGN dim ond 15 y cant o awdurdodau lleol Lloegr oedd yn dweud eu bod yn bwriadu rhoi rhagor o gontractau i gyflenwyr allanol yn ystod y ddwy flynedd nesaf; roedd 39 y cant yn dweud y byddent yn rhoi llai o gontractau i gyflenwyr allanol; a dywedodd 46 y cant nad oeddent yn bwriadu newid y lefelau presennol (Walker a Lawson, 2018).

Mae rhai cynghorau yn Lloegr wedi bod yn rhoi llai o gontractau i gyflenwyr allanol gan nad ydynt eisiau 'cloi' cyllidebau mawr mewn cyfnod o doriadau sy'n galw am ystwythder ariannol, ac oherwydd pryder ynglŷn â chostau gweithrediadol trefnu drwy gontract allanol, materion yn ymwneud ag ansawdd, a'r effaith gymdeithasol ac economaidd ehangach – er enghraifft ar gyflogaeth ac incwm lleol. Mae newid yn y farn gyhoeddus am effeithlonrwydd

busnes hefyd wedi cael effaith (Walker a Tizard, 2018; Plimmer, 2018). Mae rhai wedi penderfynu canolbwyntio gwariant ar yr economi a chymunedau lleol, os yw'r rheolau caffael yn caniatáu hynny. Enghraifft o hyn yw'r 'model adeiladu cyfoeth yn y gymuned leol' a ddatblygwyd gan Gyngor Preston, sy'n ffafrio gwasanaethau mewnol dan reolaeth y sector cyhoeddus yn hytrach na threfnu drwy gontractau allanol (sy'n cael ei drafod yn fanylach isod).

Mae angen rhoi sylw i bedwar **prif bryder** ynglŷn â threfnu drwy gontract allanol:

- Mewn rhai achosion, **nid yw trefnu drwy gontract allanol a chaffael wedi sicrhau'r arbedion costau** disgwyledig. Yn 2013, dywedodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol nad oedd adrannau llywodraeth y DU yn credu bod contractau craidd yn rhoi gwerth da iddynt am eu harian (NAO, 2013). Yn fwy diweddar, mae tystiolaeth bod yr arbedion costau a welwyd mewn contractau cynnar a roddwyd i gyflenwyr allanol wedi lleihau eto wrth i'r gwasanaethau sy'n cael eu rhoi ar gontract fynd yn fwy cymhleth (Plimmer, 2015). Yn yr achosion hynny lle gwelwyd arbedion costau, roedd hynny'n aml o ganlyniad i dorri costau'r rhestr gyflog drwy leihau cyfrif pennau, trosglwyddo gwaith swyddfa gefn i farchnadoedd llafur rhatach dramor, neu dalu cyflogau is i staff newydd (The Economist, 2018; Trades Union Congress and New Economics Foundation, 2015).
- Nid oes llawer o dystiolaeth o ddarparwyr allanol **yn arloesi er mwyn gwella ansawdd gwasanaethau**. Canfu adolygiad systematig a gynhaliwyd yn ddiweddar ei bod bron yn amhosibl i wneud hawliadau cyffredinol ynglŷn â chyfraniad economaidd cyflenwyr allanol sy'n darparu gwasanaethau i'r llywodraeth nac ychwaith ynglŷn â'r ansawdd (Petersen et al., 2018, gweler hefyd Gash a Roos, 2012). Nid bai'r darparwyr yw hyn o reidrwydd. Mae tystiolaeth bod penderfyniadau caffael y llywodraeth yn rhoi blaenoriaeth i leihau costau: canfu arolwg gan y CBI yn ddiweddar mai dim ond dau y cant o'r busnesau a oedd yn rhan o'r arolwg oedd yn credu mai ansawdd gwasanaeth yw'r prif faen prawf a ddefnyddir gan lywodraethau wrth ddyfarnu contractau, ac mai dim ond tri y cant oedd yn credu mai canlyniadau cymdeithasol oedd y ffactor dylanwadol (CBI a Browne Jacobsen, 2018).
- Mae pryder ynglŷn â **gallu masnachol** o fewn y llywodraeth. Mae'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi dod i'r casgliad bod perfformiad gwael, anghysonderau ac adroddiadau cyfeiliornus ar ran darparwyr preifat yn codi cwestiynau ynglŷn ag effeithiolrwydd arferion rheoli'r cwmnïau hyn, a hefyd ynglŷn â "pha mor dda y mae'r llywodraeth yn rheoli contractau" (NAO, 2013:10). Mae'r Sefydliad dros Lywodraeth hefyd yn awgrymu nad yw cynlluniau i roi contractau i gyflenwyr allanol yn cael digon o amser a sylw gan y llywodraeth, yn enwedig ar ôl dyfarnu'r contract (Gash, 2017). Roedd y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol yn cydnabod bod rhai gwelliannau wedi'u gwneud yn dilyn buddsoddiad yng Ngwasanaeth Masnachol y Goron "er bod hynny o linell sylfaen isel" (Public

Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018: para.124) ond daeth i'r casgliad a ganlyn:

“Mae trefniadau caffael y Llywodraeth wedi bod yn seiliedig ar bris ac nid oes sylw wedi'i roi i'r gwahaniaeth o ran ansawdd y gallai contractwyr fod yn ei gynnig”. (Public Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018:3)

Os yw cystadleuaeth yn mynd i chwarae rôl gadarnhaol mewn gwasanaethau cyhoeddus, rhaid cael **marchnadoedd cyflenwi cystadleuol** â threfniadau rheoleiddio, tryloywder ac atebolrwydd effeithiol. Ac eto, yn aml iawn mae marchnadoedd gwasanaethau cyhoeddus y DU yn wynebu rhwystrau sylweddol sy'n atal mynediad, ac maent wedi esblygu i ddibynnu ar nifer fach o gyflenwyr (NAO, 2013). Yn aml iawn mae busnesau bach a chanolig eu maint wedi methu â chystadlu, a chanlyniad hynny yw bod y farchnad yn cael ei rheoli gan nifer fach o gorfforaethau mawr sydd wedyn yn cynyddu o ran pwysigrwydd gwleidyddol oherwydd eu maint a'r gwerth cyfunol a roddir i'r gwasanaethau y maent yn eu darparu (Crouch, 2016; Innes, 2018). Maent yn cael eu gweld fel cwmnïau sy'n 'rhy fawr i fethu', fel y dengys achosion Southern Cross, Carillion a LearnDirect.

- Mae nifer o'r darparwyr preifat mawr hyn wedi cael eu beirniadu am **ymestyn yn rhy bell**. Wrth i fwy a mwy o wasanaethau gael eu rhoi ar gontract i gyflenwyr allanol cynyddodd cymhlethdod y gwasanaethau a oedd yn cael eu darparu, a'r modelau darparu y gofynnwyd amdanynt. Enghraifft ddiweddar yw'r rhaglen 'Gweddnewid Adsefydlu' yn y gwasanaethau prawf, a gafodd ei beirniadu gan lawer, ac y cyhoeddodd y Weinyddiaeth Gyfiawnder y byddai'n dod i ben ddwy flynedd yn gynharach na'r disgwyl (Justice Committee, 2018). Dywedodd Syr Rod Aldridge, sefydlydd Capita, wrth drafod yn ddiweddar sut y mae sefydliadau mawr sy'n trefnu drwy gontractau allanol heddiw wedi symud ymlaen o'r contractau cyflenwyr allanol swyddfa gefn symlach yr arferai eu hennill ugain mlynedd yn ôl:

“Rwy'n credu eu bod wedi mynd yn rhy eang i farchnadoedd ac rwy'n credu eu bod wedi derbyn contractau na ddylent fod wedi'u derbyn” (Syr Rod Aldridge, dyfynnwyd gan Nimmo, 2018).

Mae'r pryderon hyn yn egluro arwyddion symud oddi wrth drefnu drwy gontract allanol, ond nid yw'n eglur eto sut y bydd hyn yn datblygu, ac mae trefnu drwy gontract allanol yn dal yn bwysig o safbwynt darparu gwasanaethau cyhoeddus ledled y DU. Fel y dywed Maddox (2018), “mae'n anodd dod o hyd i gefnogwyr trefnu drwy gontract allanol ar hyn o bryd”, ond mae ganddo rôl bwysig i'w chwarae o hyd ac “mae'n fater o ddewis yr amgylchiadau iawn”.

Trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gcontractau allanol yng Nghymru

Mae profiad Cymru o drefnu drwy gcontractau allanol yn wahanol i'r profiad yn Lloegr (Cole a Stafford, 2015). Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn ystyried cydweithredu a chydgynhyrchu fel yr allwedd i wella gwasanaethau cyhoeddus yn hytrach na chystadleuaeth (Andrews a Martin, 2010) ac oherwydd ei hagwedd ochelgar at drefnu drwy gcontractau allanol mae wedi cael ei chyhuddo o fod yn amheus o'r sector preifat (IWA, 2010).

Er hyn, mae tua un rhan o dair o gyllideb ddatganoledig Llywodraeth Cymru wedi cael ei defnyddio ar gyfer contractau allanol yn gyson (Hutt, 2011; Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a) ac mae caffael a threfnu drwy gcontractau allanol wedi cael eu hybu mewn datganiadau polisi ar ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus (e.e. Llywodraeth Cymru, 2006; Hutt, 2015). Yn ddiweddar, mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio defnyddio caffael cyhoeddus a threfnu drwy gcontractau allanol nid yn unig at ddibenion effeithlonrwydd, ond hefyd fel ffactorau a allai ysgogi twf cynhwysol. Adlewyrchir hyn yn yr ymrwymiad i sicrhau manteision cymunedol yn Rhaglen Lywodraethu 2011-16 ac yng Nghynllun Gweithredu ar yr Economi a Chynllun Cyflogadwydd y weinyddiaeth bresennol (Llywodraeth Cymru, 2014a; 2017; 2018b). Fel arfer, fodd bynnag, mae mwy o flaenoriaeth yn cael ei rhoi i'r 'gwerth gorau' ac i gydymffurfriad nag i arloesi neu fanteision cymunedol (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a).

Mae darpariaeth gan sefydliadau dielw'n cael ei ffafrio yng Nghymru, ac adlewyrchir hyn yng Nghynllun y Trydydd Sector (gweler Llywodraeth Cymru, 2014b). Gwelir hyn fel opsiwn sy'n cynnig 'ffordd ganol' o drefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gcontractau allanol. Cymerir bod sefydliadau'r trydydd sector yn rhannu gwerthoedd blaengar Llywodraeth Cymru a'u bod wedi'u lleoli mewn cymunedau. Honnir eu bod yn y sefyllfa orau i "ategu agwedd newydd at wasanaethau cyhoeddus sy'n seiliedig ar gydgynghyrchu" (Llywodraeth Cymru, 2014b:8). Fodd bynnag, er 2010, gwelwyd newid oddi wrth grantiau tuag at roi contractau i fentrau gwirfoddol, cymdeithasol a chymunedol (Kapitsinis, 2018) sydd wedi gweld *model contractau masnachol* yn cael ei gymhwyso i'r berthynas rhwng darparwyr a deiliaid cyllidebau gwasanaethau cyhoeddus.

Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi cyhoeddi'r adroddiadau mwyaf diffiniol yn ddiweddar am gyflwr trefnu drwy gcontractau allanol a chaffael yng Nghymru (2017a; 2017b). Mae'r adroddiad cyntaf yn tynnu sylw at y gofynion cymhleth a roddir i gyrff cyhoeddus yng Nghymru sy'n trefnu drwy gcontractau allanol – gan gynnwys ymateb i'r gwrthdaro rhwng blaenoriaethau sy'n codi o bolisiau a deddfwriaeth newydd uchelgeisiol megis Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a Deddf Caethwasiaeth Fodern 2015; ymateb i bolisi, deddfwriaeth a thechnoleg newydd; a mynd i'r afael â bwlch sgiliau drwy recriwtio a chadw gweithwyr allweddol (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a).

Canfu'r ail adroddiad ar y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol wendidau sylweddol yn yr achos busnes gwreiddiol, y model gweithredu a'r trefniadau llywodraethu (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017b):

“Gellid cryfhau trefniadau llywodraethu cenedlaethol ar gyfer caffael, a cheir cwmpas clir i wella trefniadau caffael yn genedlaethol ac yn lleol” (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a:10).

Arweiniodd y pryderon hyn at yr adolygiad presennol o drefniadau caffael cenedlaethol (Drakeford, 2018), sy'n golygu bod hwn yn amser da i edrych o ddifri ar ddulliau caffael Cymru a'u hailgynllunio o bosibl.

Mae gweddill yr adroddiad hwn yn awgrymu rhai o'r prif ystyriaethau y gellid ac y dylid rhoi sylw iddynt mae'n debyg er mwyn gwella dulliau caffael – ar lefelau cenedlaethol, lleol a sefydliadol.

Stiwardiaeth Genedlaethol

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae'r syniad o 'stiwardiaeth' wedi dod yn fwy poblogaidd mewn trafodaethau ynglŷn â rôl llywodraethau wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Mae'n golygu bod y rhai sydd ar frig sefydliadau cyhoeddus yn gwneud penderfyniadau hirdymor yn hytrach na gadael i hwylustod gwleidyddol byrdymor ddweud wrthynt beth i'w wneud (Hallsworth, 2011; Oliver, 2017; gweler hefyd Terry, 2015). Mae'n tynnu sylw at bwysigrwydd rhagweld anghenion cenedlaethau'r dyfodol a sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus yn gallu addasu os yw amgylchiadau'n newid.

Yn bennaf, cysylltir stiwardiaeth â dull systemau. Yn ogystal â rheoli adnoddau'n foesegol ac yn gyfrifol ar gyfer yr hirdymor, mae'n cydnabod bod canlyniadau cyhoeddus yn deillio o system gyfan o weithgaredd a pherthnasoedd, nid rhai un asiantaeth, gwasanaeth neu ddarparwr (Maklout, 2017; Leadership Development Centre, 2017). Mae stiwardiaeth felly'n cydweddu'n dda â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, ac yn cynnig ffordd ddefnyddiol o fynegi'r dull y gofynnir i lunwyr polisïau ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ei fabwysiadu, ac sydd mewn gwirionedd yn ofynnol iddynt ei fabwysiadu.

Gellir sicrhau stiwardiaeth effeithiol drwy wasanaethau sy'n cael eu darparu'n uniongyrchol gan y sector cyhoeddus, gwasanaethau a ariennir â grant, a gwasanaethau sy'n cael eu caffael gan fentrau preifat, gwirfoddol, cymunedol neu gymdeithasol. Ond mae angen i lywodraethau ddefnyddio dull rhagweithiol o lywio systemau gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer yr hirdymor, gan sicrhau eu bod yn sefydlog ac yn effeithiol. Mae'n galw am

ddealltwriaeth o'r cyfuniad gorau o ddarparwyr, heddiw ac yn y dyfodol, a beth sydd ei angen er mwyn llywio gwahanol fathau o ddarpariaethau.

Mae stiwardio trefnu drwy gontract allanol felly'n rhan o broses ehangach lle mae dewisiadau strategol yn cael eu gwneud ynglŷn â natur gwasanaethau cyhoeddus a modelau darparu a rôl gwasanaethau sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus ac sy'n cael eu rheoli ganddo a gwasanaethau sy'n cael eu cyflenwi gan ddarparwyr eraill. Mae'n fwy na phroses 'dechnegol'. Mae penderfyniadau fel a ddylid trefnu drwy gontract allanol, beth i'w osod ar gontract allanol, sut i osod ar gontract allanol, i bwy, a sut i reoli gwasanaethau ar ôl iddynt gael eu gosod ar gontract yn benderfyniadau cymhleth, strategol a gwleidyddol yn y pen draw (Lochlainn a Collins, 2015; Haarland et al., 2005) y mae angen iddynt gael eu llywio gan wleidyddion, â chefnogaeth uwch gyfarwyddwyr gweithredol ac anweithredol yn genedlaethol ac yn lleol.

Mae pump o'r prif ofynion ar gyfer stiwardiaeth genedlaethol effeithiol yng nghyswllt caffael gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu hegluro isod.

Sefydlu fframwaith polisi clir

Mae datblygu strategaeth genedlaethol ar gyfer caffael a threfnu drwy gontract allanol yn gyfle i sefydlu egwyddorion arweiniol ar gyfer y manteision y gall caffael a threfnu drwy gontract allanol eu hwyluso. Dylai egwyddorion o'r fath fod yn seiliedig ar dystiolaeth ac ar y gwerthoedd y mae'r llywodraeth yn dymuno eu hyrwyddo. Mae pedwar dewis o ran polisi strategol.

Yn gyntaf, **diffinio cwrpas gwasanaethau cyhoeddus sy'n agored i ddarpariaeth o'r tu allan i'r sector cyhoeddus**, a pham. Gallai strategaeth fwiadol a hirdymor helpu i osgoi'r risg o 'wneud yr hyn rydyn ni wedi bod yn ei wneud erioed', a darparu datganiad polisi clir y gall darparwyr ymateb iddo. Gellid gwneud hyn mewn nifer o wahanol ffyrdd er enghraifft:

- Diffinio'r gwasanaethau na fyddant yn cael eu trefnu drwy gontract allanol ar egwyddor;
- Pennu darpariaeth fewnol fel yr opsiwn diofyn a'i gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus ddangos achos budd cyhoeddus dros drefnu gwasanaethau drwy gontract allanol; neu
- Annog neu hyd yn oed ei gwneud yn ofynnol i bob corff cyhoeddus gaffael pob gwasanaeth cyhoeddus / rhai gwasanaethau cyhoeddus drwy gystadleuaeth.

Mae dadl dros ddatgan mai'r sefyllfa ddiofyn yw bod gwasanaethau yn eiddo i'r sector cyhoeddus ac yn cael eu rheoli'n fewnol ganddo er mwyn gorfodi cyrff cyhoeddus sydd yn trefnu gwasanaethau drwy gontract allanol i roi ystyriaeth ofalus i'r holl wahanol effeithiau. Er

enghraifft, mesur yr effaith ar refeniw trethi, taliadau lles a phŵer gwariant lleol unrhyw ostyngiad mewn swyddi a/neu gyflogau.

Yn ail, gwneud dewisiadau seiliedig ar werthoedd ynglŷn â'r **mathau priodol o ddarparwyr** i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Mae Llywodraeth yr Alban, er enghraifft, wedi cyfyngu mynediad at gontractau i ddarparu gofal maeth i blant sy'n derbyn gofal i fentrau gwirfoddol, cymunedol neu gymdeithasol mewn achosion lle nad yw lleoliadau'n cael eu darparu'n uniongyrchol gan awdurdod lleol (Gorchymyn Deddf Diwygio Gwasanaethau Cyhoeddus (Yr Alban) 2010 (Addasiadau Canlyniadol) 2011; Canllawiau Statudol dan Ddeddf Diwygio Caffael (Yr Alban) 2014; Procurement of care and support services: best practice guidance, Llywodraeth yr Alban, 2016). Fodd bynnag, rhaid cyfuno penderfyniadau fel y rhain sy'n seiliedig ar egwyddor â dealltwriaeth fanwl o'r farchnad ddarparwyr bresennol a sut y gellir trosglwyddo i gronfa newydd o ddarparwyr heb achosi canlyniadau negyddol i'r boblogaeth (agored i niwed yn aml) sy'n ddibynnol ar y gwasanaethau.

Yn drydydd, sefydlu **rheoliadau er mwyn sicrhau bod y dewisiadau ar gyfer trefnu drwy gontract allanol yn dryloyw** a bod atebolrwydd i ddarparwyr ac i gleientiaid y sector cyhoeddus. Y nod yw gwella'r ddarpariaeth gwasanaethau cyhoeddus ac atebolrwydd democrataidd. Er enghraifft, ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus gyhoeddi ac ymgynghori ynglŷn â'r ddadl dros drefnu drwy gontract allanol os ydynt yn symud oddi wrth ddarpariaeth fewnol fel y sefyllfa ddiofyn; a/neu ei gwneud yn ofynnol iddynt fabwysiadu telerau contract penodedig ar gyfer pob contract uwchben lefel de-minimis – trothwy caffael cyhoeddus yr Undeb Ewropeaidd mae'n debyg.

Yn bedwerydd, **sefydlu pa wasanaethau sy'n cael eu darparu orau dros ba diriogaeth ddaearyddol, boed yn cael eu caffael neu'n cael eu rheoli'n uniongyrchol**. Mae Llywodraeth Cymru eisoes wedi dweud bod ei strategaeth gaffael ar gyfer y dyfodol yn debygol o drefnu a/neu gaffael rhai gwasanaethau yn genedlaethol (neu hyd yn oed ar lefel y DU); rhai ar sail ranbarthol neu ddinas-ranbarthol; ac eraill ar lefel leol. Wrth gwrs, mae'n bosibl y bydd rhai gwasanaethau'n cael eu caffael a hyd yn oed eu rheoli ar lefel wahanol i'r lefel y maent yn cael eu cyflenwi. Bydd penderfyniadau ynglŷn â'r materion hyn yn seiliedig ar ystyriaethau gwleidyddol, hunaniaeth ddaearyddol, optimeiddrwydd economaidd, natur y gwasanaeth (gan gynnwys pa mor bwrpasol y gallai fod i gymuned benodol, neu o bosibl oherwydd ei gymhlethdod, a/neu ofynion buddsoddiad cyfalaf) ac ystyriaethau ariannol. Er enghraifft, mae'n bosibl mai'r ffordd orau o drefnu i waredu gwastraff mawr fyddai ar lefel is-ranbarthol, ond y byddai casglu gwastraff cartref yn well pe bai'n cael ei wneud ar sail leol.

Mae'r rhain i gyd yn ddewisiadau gwleidyddol yn y bôn. Mae angen iddynt gael eu gwneud gan arweinwyr gwleidyddol, ac mae angen i ddeddfwriaethau a chynghorau graffu arnynt a'u trafod. Gallai diffyg egwyddorion, polisi a rheoliadau clir mewn strategaeth genedlaethol ar gyfer caffael a threfnu drwy gontract allanol olygu, heb ystyriaeth fwriadol, bod yr arferion blaenorol a'r gwerthoedd trechaf yn parhau. Yn unol â'r syniad o stiwardiaeth, mae ailfeddwl

am y dewisiadau hyn yn rhoi cyfle i arweinwyr gwleidyddol a llunwyr polisiâu yng Nghymru adeiladu ar ysbryd a gofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Gallai hyn sbarduno dadl ar egwyddorion fel y rhai uchod, yn ogystal â'i gwneud yn ofynnol i bob corff caffael cyhoeddus sicrhau bod eu cyflenwyr yn bodloni safonau penodol o ran cyflogaeth, yr amgylchedd a'r gadwyn gyflenwi. Mae'r adroddiad ar gaffael cyhoeddus cynaliadwy a fydd yn cael ei gyhoeddi gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru cyn bo hir yn rhoi sylw manwl i'r materion hyn.

Rydym yn awgrymu bod y broses o ddatblygu'r strategaeth gaffael genedlaethol yn digwydd mewn partneriaeth â'r gymdeithas sifil a sector cyhoeddus ehangach Cymru, yn ogystal â darparwyr sector preifat, elusennau ac undebau llafur. Efallai na fydd hyn yn hawdd, ond gallai methiant i sicrhau cydberchnogaeth o'r strategaeth gael effaith ddifrifol drwy danseilio effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd darparu gwasanaethau cyhoeddus.

Sicrhau capasiti i gaffael a threfnu drwy gcontractau yn effeithiol

Mae stiwardio caffael a threfnu drwy gcontract allanol ar lefel genedlaethol yn golygu bod rhaid derbyn y cyfrifoldeb i sicrhau bod yr arbenigedd a'r capasiti angenrheidiol ar gael i wasanaethau cyhoeddus ym mhob cam o'r broses o drefnu drwy gcontractau allanol, o sicrhau marchnadoedd cyflenwi cystadleuol, i dendro, i osod contractau, i reoli'r contractau hynny a sicrhau tryloywder ac atebolrwydd gwleidyddol.

Fel y nodwyd uchod, mae diffyg capasiti wedi'i nodi fel problem ddifrifol yn llywodraeth Cymru ac yn llywodraeth y DU er gwaetha'r buddsoddiad yng Ngwasanaeth Masnachol y Goron (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a; Public Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018; Walker a Tizard, 2018).

Dylai stiwardio caffael a threfnu drwy gcontract allanol ar lefel genedlaethol gynnwys sicrhau bod digon o arbenigedd a chapasiti i alluogi cyrff cyhoeddus Cymru i weithredu, ar y cyd ac yn annibynnol, fel **'cleient deallus'** (NAO, 2016). Mae angen i gyrff cyhoeddus gael mynediad at arbenigedd o'r fath ar adegau gwahanol, ac mae'n bosibl y bydd llawer o gyrff cyhoeddus ar hyd a lled Cymru yn cael anhawster i gynnal adnoddau priodol yn fewnol. Un ymateb posibl i hyn fyddai gwasanaeth a rennir, neu rwydwaith o wasanaethau a rennir, i gyfnewid profiad heb leihau awdurdod annibynnol cyrff cyhoeddus i wneud penderfyniadau. Yn wir, mae trefniadau lleol o'r fath eisoes yn dod i'r amlwg (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a) a gallant wella ansawdd penderfyniadau o'r fath a'u gweithreidiad. Er hyn, er mwyn cael dull gweithredu o'r fath mae angen i bob uwch swyddog sy'n gwneud penderfyniadau gael rhywfaint o ddealltwriaeth fasnachol fel nad yw pob penderfyniad yn cael ei adael i dimau caffael a masnachol arbenigol.

Stiwardio'r farchnad

Os yw gwasanaethau'n mynd i gael eu trefnu drwy contractau allanol, mae'n bwysig bod y llywodraeth yn sicrhau bod y marchnadoedd y maent yn dibynnu arnynt, a'r darparwyr y mae arnynt eu hangen i ddarparu gwasanaethau hanfodol yn gweithio'n dda. Mae trafodaethau o ddydd i ddydd am gaffael a threfnu drwy contract allanol yn tueddu i ganolbwyntio ar drafodion unigol. Fodd bynnag, mae trefnu i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus drwy contract yn effeithiol yn dibynnu ar bresenoldeb digon o ddarparwyr â'r gallu priodol, y capasiti, yr ethos a'r sefydlogrwydd ariannol i wneud cais am contract. Mae'r Sefydliad dros Lywodraeth (*Institute for Government*) (2015) yn disgrifio stiwardio marchnad gwasanaethau cyhoeddus fel a ganlyn:

“Mae stiwardio'r farchnad yn cymryd safbwynt ehangach – ystyried sut i bennu rheolau'r farchnad fel bod cystadleuaeth rhwng y darparwyr hynny'n gweithio'n effeithiol.”

Mae llawer o farchnadoedd gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu llywio gan nifer fach o contractwyr (NAO, 2013); mae eraill, megis y farchnad gofal cartref i oedolion yng Nghymru, yn dameidiog ac yn ansefydlog (Moultrie a Rattle, 2015). Yn Lloegr, roedd Deddf Gofal 2014 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol hwyluso marchnad ddarparwyr amrywiol, gynaliadwy o safon uchel, gyda'r bwriad o gefnogi'r uchelgais polisi o hybu llesiant y boblogaeth leol yn ei chyfanrwydd, nid yn unig y rhai sy'n derbyn cymorth ar hyn o bryd (Institute of Public Care, 2016). Mae rhywfaint o bryder fodd bynnag bod cynghorau'n cael anhawster i gyflawni'r cyfrifoldeb hwn gan fod pŵer prynu awdurdodau unigol yn gymharol wan yn y marchnadoedd hyn (Cordis Bright, 2015; ADSS, 2017).

Yng Nghymru, gallai stiwardio'r farchnad fod yn fwy effeithiol ar y lefel genedlaethol a gallai gynnwys cyfrifoldeb am gynhyrchu gwybodaeth am y farchnad; dylanwadu ar y farchnad gyflenwi; ac, os yw rheoliadau cymorth gwladol a rheoliadau eraill yn caniatáu, cefnogi datblygiad cwmnïau newydd sy'n ymuno â'r farchnad gyflenwi (gan gynnwys busnesau newydd, mentrau gwirfoddol, cymunedol a chymdeithasol a mentrau cydweithredol defnyddwyr a/neu staff). Os yw contractwyr yn gweithredu ar draws ffiniau gwledydd, rhaid i'r gwaith o ddylanwadu ar y farchnad yng Nghymru roi sylw hefyd wrth gwrs i farchnadoedd sector cyhoeddus y tu allan i Gymru.

Ym mhen arall y raddfa, mae'n dal yn bosibl i stiwardio'r farchnad ar lefel genedlaethol fod yn gyfle i ddylanwadu ar y farchnad leol, a gallai hynny alluogi cyrff cyhoeddus lleol i gyflawni rhagor o amcanion cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol penodol drwy eu gweithgareddau contractio (gweler yr adran isod ar drefnu drwy contract lleol ar sail lle).

‘Llyfr Domesday’ o gontractau gwasanaethau cyhoeddus

Er mwyn stiwardio marchnadoedd gwasanaethau cyhoeddus, yn genedlaethol ac yn lleol, mae angen gwybodaeth gyfredol am gyflwr y marchnadoedd hynny – pwy sy’n gweithredu ynddynt, pa gontractau y maent yn eu dal, a’u gwytnwch gweithredol ac ariannol. Dim ond â’r wybodaeth hon y gall llywodraethau fonitro gwasgariad darparwyr, rhagweld risgiau, ac ymyrryd mewn pryd os yw’n ymddangos bod risg nad yw contract yn debygol o gael ei gyflawni. Mae angen gwybodaeth a dadansoddiad manwl ac eang ar gyfer hyn, ac nid yw ar gael ar hyn o bryd ar gyfer y rhan fwyaf o’r marchnadoedd gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, nac yn y DU o ran hynny.

“Prin iawn yw’r data da am gaffael a threfnu drwy contract allanol ... Mae gwella pensaernïaeth data’r llywodraeth yn gostus, ond bydd cost peidio â gweithredu yn fwy fyth.” (Davies et al., 2018:36)

Byddai datblygu cronfa ddata - ‘Llyfr Domesday’ – o’r holl gontractau darparu gan gyflenwyr allanol o bwys (Walker a Tizard, 2018) ar draws gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn llenwi’r bwlch hwn, yn darparu gwybodaeth i’r llywodraeth am bob gwasanaeth sy’n cael ei ddarparu gan gyflenwyr allanol; manylion busnes y contractwr; gwerth y contract; a’i ddyddiadau cychwyn a gorffen; amcanion y contract; a gwybodaeth am berfformiad. Mae rhai blociau adeiladu yn eu lle, megis cronfa ddata Aemis Llywodraeth Cymru o bosibl, ac o ongl wahanol, y model a sefydlwyd yng Nghonsortïwm Comisiynu Plant Cymru, consortïwm o awdurdodau lleol yng Nghymru sy’n cydweithio er mwyn comisiynu lleoliadau ar gyfer plant sy’n derbyn gofal.

Gellid cynllunio’r gronfa ddata mewn partneriaeth â chyrff cyhoeddus, er mwyn sicrhau ei bod yn diwallu anghenion defnyddwyr lleol yn ogystal â rhai cenedlaethol. Bydd yn bwysig bod pob partner gwasanaeth cyhoeddus yn ymrwmo i ddiweddarau’r gronfa ddata â phob contract sylweddol yn y dyfodol, ond dylai cysylltu data o borth GwerthwchiGymru (Contracts Finder yn Lloegr) hwyluso hyn. O ystyried y cysylltiadau rhwng marchnadoedd gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ac mewn rhannau eraill o’r DU, gallai’r llywodraeth hefyd annog llywodraethau’r DU, yr Alban a Gogledd Iwerddon i sefydlu Llyfrau Domesday cyd-gysylltiedig tebyg. Mesur interim posibl fyddai cytuno i ddefnyddio cronfa ddata Swyddfa’r Cabinet ar gyfer contractau mawr sy’n cael eu dyfarnu gan San Steffan i gyflenwyr allanol a bydd yn bwysig sylwi ar yr argymhellion a nodwyd yn adroddiad y Sefydliad dros Lywodraeth yn ddiweddar ar faint a natur contractio yn y DU ynglŷn â sut i wella ansawdd data caffael (Davies et al., 2018).

Byddai Llyfr Domesday ar gyfer trefnu drwy contract allanol yn rhoi trosolwg i weinidogion, swyddogion, arweinwyr cynghorau ac arweinwyr eraill yn y sector cyhoeddus o’r trefniadau presennol a’r trefniadau sydd ar y gweill ar gyfer rhoi contractau i gyflenwyr allanol, a gallai fod yn sail i benderfyniadau ynglŷn â chontractio a rheoli risg, a’u galluogi i werthuso pa bryd

y mae'n fwyaf effeithiol trefnu drwy gontract allanol (e.e. yn ôl math o wasanaeth, math o ddarparwr, math o gaffael neu fath o gontract).

Atebolrwydd cenedlaethol cryfach

Er mwyn stiwardio systemau gwasanaethau cyhoeddus ar lefel genedlaethol mae angen sefydlu'r fframwaith polisi a deddfwriaethol angenrheidiol, y gallu gweithredol, a churadu a dadansoddi data, i alluogi'r systemau hynny i weithio'n dda. Fel gweithgaredd gwleidyddol a strategol dylid craffu'n briodol ar hyn hefyd wrth gwrs.

Gan fod un rhan o dair o gyllideb Llywodraeth Cymru yn cael ei gwario ar ddarpariaeth allanol, rydym yn awgrymu y dylid ystyried gwneud caffael a threfnu drwy gontract allanol yn thema graffu drawsbynciol barhaol. Gellid grymuso pwyllgorau dethol Cynulliad Cymru i adolygu systemau gwasanaethau cyhoeddus penodol, marchnadoedd, neu hyd yn oed berthnasoddd contractio mawr; â'r hawl i alw am dystiolaeth a thystion gan y cleient sector cyhoeddus, y darparwr, arbenigwyr a rhanddeiliaid eraill. Dylai adolygiadau ac ymchwiliadau o'r fath roi sylw i faterion megis manteision cymunedol (e.e. yr effaith ar economïau lleol, cynaliadwyedd, staff a chymunedau), ynghyd ag ystyriaethau ar gyfer gwerth am arian.

Stiwardiaeth sy'n seiliedig ar le

Rhaid i awdurdodau lleol a chyrff cyhoeddus lleol eraill benderfynu beth yw eu safbwynt polisi ynglŷn â threfnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontractau allanol yn yr un modd ag a awgrymwyd ar gyfer llywodraeth leol, gan eu bod wrth gwrs yn mabwysiadu eu polisïau eu hunain ar gaffael cyhoeddus a threfnu drwy gontract allanol, gan ymateb i'w cyd-destunau cymdeithasol, economaidd a gwleidyddol lleol, ac unrhyw fframwaith polisi a rheoleiddio cenedlaethol. Rydym yn tynnu sylw yma at ddau brif opsiwn strategol y dylai arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus roi sylw iddynt, yn hytrach na chynnig 'ateb' cynhwysfawr.

Polisi a dull gweithredu sy'n seiliedig ar le

Os oes polisi o drefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontract allanol mewn ardal mae'n bwysig bod hyn yn cael ei ystyried fel rhan o'r cysyniad o stiwardio gwasanaethau cyhoeddus yn lleol. Mae gan bob corff cyhoeddus gyfrifoldeb i sicrhau bod ei ddull o drefnu drwy gontract allanol a chaffael yn cyflawni ei amcanion cymdeithasol, economaidd ac ariannol. Gallai awdurdodau lleol Cymru ddangos y ffordd drwy gydlyn dull gweithredu ar y cyd ar gyfer asiantaethau lleol, o ystyried eu dilyswydd democrataidd a'u rôl o ddylanwadu ar leoedd (Davies, 2018). Gallai hyn olygu bod pob cyngor yn brocera cytundeb ar draws y sector cyhoeddus yn ei ardal, gan gynnwys drwy'r Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus, a hefyd yn ffurfio partneriaeth gyda chyrff eraill, â'r nod o fabwysiadu dulliau cyffredin o

stiwardio gwasanaethau cyhoeddus gan gynnwys caffael a threfnu drwy gontract allanol. Os yw'n bosib y gallai fod o werth, gellir ystyried cydweithio ar lefel ranbarthol hefyd yn unol ag egwyddorion y fframwaith polisi cenedlaethol.

Gall dulliau sy'n seiliedig ar le wella gwasanaethau lleol drwy alluogi systemau seiliedig ar le sy'n gallu ymateb yn well i anghenion lleol i ddatblygu (Ham ac Alderwick, 2015; IPC, 2016). Gellir hefyd eu cynllunio i gefnogi'r economi leol, datblygu ac adeiladu capasiti lleol busnesau bach a chanolig eu maint a mentrau gwirfoddol, cymunedol a chymdeithasol, sicrhau cyflenwad lleol o nwyddau, hybu cyflogaeth leol, gweithredu polisïau amrywiaeth a chreu ymdeimlad o falchder bro. Darparwyd rhywfaint o wybodaeth gan y model "Total Place" yn Lloegr a gafodd ei dreialu tua diwedd Llywodraeth Lafur ddiwethaf y DU (H.M. Treasury and Department for Communities and Local Government, 2010). Yn fwy diweddar, gallai'r dull Adeiladu Cyfoeth yn y Gymuned Leol a fabwysiadwyd gan Gyngor Bwrdeistref Preston ddarparu model i rai ardaloedd yng Nghymru (CLES, n.d.). Ei brif egwyddorion ar gyfer caffael sy'n seiliedig ar le yw:

- **Y cyfoeth sydd yno** – defnyddio pŵer yr arian y mae sefydliadau cyhoeddus allweddol yn ei wario ar gaffael nwyddau a gwaith. Ceisio lleoli cymaint ag sy'n bosibl, gan sicrhau buddsoddiad mewn cadwyni cyflenwi lleol a gwella cystadleurwydd economaidd lleol.
- **Gweithlu** – cynyddu manteision buddsoddi mewn staff drwy adeiladu gweithlu medrus ac ymrwymedig a dangos esiampl i fusnesau lleol. Talu Cyflog Byw o leiaf i bob gweithiwr ac annog staff i wario'n lleol a chynilo'n lleol, gan gynnwys drwy undebau credyd.
- **Tir, Eiddo a Buddsoddiadau** – defnyddio asedau sefydliad angori i ysgogi rhagor o fuddsoddiad, er mwyn annog datblygiad busnesau newydd a chefnogi dulliau cyfryngu ariannol newydd. Ystyried trosglwyddo ased i'r gymuned neu i'r sector preifat os yw hynny er pennaf les y gymuned ehangach.
- **Democratiaeth economaidd** – cefnogi twf modelau llywodraethu economaidd amgen sy'n rhoi mwy o fuddsoddiad i ddinasyddion yn eu dyfodol economaidd a mwy o reolaeth drosto. Gall hyn olygu datblygu mentrau cydweithredol newydd yn ogystal â ffyrdd eraill o helpu pobl i deimlo bod asedau a phrosesau gwneud penderfyniadau yn eu dwylo hwy.

Gallai dull seiliedig ar le olygu mabwysiadu sefyllfa ddiofyn lle mae gan wasanaethau sy'n cael eu rheoli gan y sector cyhoeddus ac sy'n eiddo iddo ddyletswydd i ddangos, drwy broses wneud penderfyniadau strategol "gwneud neu brynu", mai trefnu drwy gontract allanol sydd o'r budd cyhoeddus mwyaf, os dewisir yr opsiwn hwn. Mewn gwirionedd, mae dull gweithredu Preston yn ymwneud â chaffael nwyddau a gwaith yn unig, gan eu bod wedi ymrwymo i reoli gwasanaethau cyhoeddus yn fewnol. Er hyn, os bydd gwasanaethau'n cael eu trefnu drwy gontract allanol, gellid ystyried egwyddor caffael lleol fel ffordd o gysoni

darparu gwasanaethau cyhoeddus â datblygu busnesau newydd, gan gynnwys mentrau cymdeithasol a mentrau cydweithredol, cefnogi a chynnwys grwpiau gwirfoddol a chymunedol pwrpasol a chynrychioladol a datblygu'r economi.

Dylid nodi bod y fframwaith cyfreithiol ar gyfer caffael yn gofyn am gystadleuaeth agored a theg am gontractau ac, o ganlyniad, nad yw'n caniatáu gwahaniaethu yn erbyn cyflenwyr nad ydynt yn lleol (Cyfarwydddeb Contractau Cyhoeddus yr UE 2014; Rheoliadau Contractau Consesiwn yr UE 2016; Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015; Deddf Caethwasiaeth Fodern 2015; Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015). Yn wir, byddai'r rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth hon yn dal yn gymwys pe bai'r DU yn gadael yr UE. Er hyn, gall sefydliadau caffael lleol nodi meini prawf gwrthrychol ar gyfer dyfarnu contractau a fydd yn galluogi darparwyr gwasanaethau megis mentrau gwirfoddol, cymunedol a chymdeithasol a busnesau bach a chanolig lleol i gynnig gwerth ychwanegol, yn gysylltiedig ag ansawdd gwasanaethau. Dylai'r rhain fod yn gyson â blaenoriaethau cymdeithasol ac amgylcheddol y corff contractio, gan gynnwys ei bolisiâu datblygu economaidd ei hun. Trafodir hyn yn fanylach yn yr adroddiad ar gaffael cyhoeddus cynaliadwy a fydd yn cael ei gyhoeddi cyn bo hir gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Golyga hyn fod angen canolbwyntio ar amcanion economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol mwy hirdymor ac, o ganlyniad, mae angen dod â gwleidyddion lleol, arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus, contractwyr posibl a defnyddwyr gwasanaethau at ei gilydd i gymryd rhan mewn trafodaethau er mwyn cael dealltwriaeth newydd o'r anghenion, a meddwl am ffyrdd o ddiwallu'r rhain yn lleol (Uyarra et al., 2017). Lle bo'n briodol, gellir ymestyn trafodaethau i bartneriaid rhanbarthol er mwyn cydweithio ar ddulliau gweithredu newydd, ac er mwyn rhannu a dal i ddysgu.

Atebolrwydd lleol cryfach

Wrth i wasanaethau cyhoeddus fynd yn fwy integredig, ac yn fwy cymhleth, mae'n hanfodol bod trefniadau atebolrwydd yn dal i fyny (Guerin et al., 2018). Mae pwyllgorau craffu awdurdodau lleol yn gyfrifol am graffu ar Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ac mae'r canllawiau statudol sy'n gysylltiedig â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn nodi caffael fel gweithgaredd sefydliadol creiddiol ym mhob corff cyhoeddus ac, o ganlyniad, fel ffactor allweddol i hybu egwyddor datblygu cynaliadwy (Llywodraeth Cymru, 2016). Er hyn, nid yw'r canllawiau ar gyfer craffu ar Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn sôn dim am gaffael a threfnu drwy gontractau allanol (Llywodraeth Cymru, 2017b).

Gellid cymhwyso'r egwyddor a sefydlwyd drwy ymestyn gwaith craffu ar lywodraeth leol yng Nghymru i Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus er mwyn craffu ar bob gwariant cyhoeddus lleol drwy gaffael a threfnu drwy gontract allanol. Gellid sicrhau bod pob corff cyhoeddus yn atebol am drefnu drwy gontract allanol er budd cyhoeddus yn lleol gyda'r nod o gynyddu

effaith eu gwariant ar gymunedau lleol a sicrhau mwy o werth am arian. Yn ymarferol gallai hyn olygu:

- Galluogi pwyllgorau craffu awdurdodau lleol i wneud cais am dystiolaeth, adolygu a gwneud sylwadau ynglŷn â phrosesau caffael a threfnu drwy gontract allanol pob corff cyhoeddus sy'n gweithredu yn eu hardal; â'r hawl i wneud cais am dystiolaeth a thystion gan y sector cyhoeddus, y darparwyr a rhanddeiliaid eraill gan gynnwys grwpiau defnyddwyr ac undebau llafur;
- Sicrhau bod pwyllgorau craffu yn cael mynediad at gyngor arbenigol am gaffael, contractio, safonau gwasanaeth a materion masnachol a bod ganddynt ddealltwriaeth o'r hyn sy'n bosibl dan y fframwaith cyfreithiol presennol;
- Mae cyhoeddi manylion am gaffael a threfnu drwy gontract allanol, a data am berfformiad gweithredol ac ariannol yn rhoi dyletswydd ar awdurdodau lleol a chyrrff cyhoeddus eraill i gyfrannu at 'Lyfr Domesday' cenedlaethol;
- Annog diddordeb ymhlith y cyfryngau lleol a phobl yn gyffredinol mewn data o'r fath a'r dewisiadau polisi sy'n sail iddynt.

Bydd naws atebolrwydd lleol yn bwysig hefyd. Os yw'n dod yn fecanwaith i daflu bai yn hytrach na gwelliant cefnogol, mae perygl y bydd sicrhau newid yn dasg anoddach fyth wrth i swyddogion neu wleidyddion geisio osgoi cerydd (Hood, 2007).

Arferion sefydliadol

Bydd pob corff cyhoeddus, cenedlaethol neu leol, sy'n ystyried y posibilrwydd o drefnu gwasanaeth cyhoeddus drwy gontract neu adolygu trefniadau presennol ar gyfer darparu drwy gyflenwyr allanol, yn awyddus i sicrhau eu bod yn cael y gwerth cyhoeddus mwyaf. Yn yr adran hon, rydym yn nodi arferion sefydliadol y gellid eu mabwysiadu er mwyn sicrhau'r canlyniadau hyn.

Sefydlu meini prawf strategol wrth drefnu drwy gontract allanol

O fewn fframwaith egwyddorion y polisi cenedlaethol a'r dull seiliedig ar le sy'n cael ei gynnig uchod, gallai pob corff cyhoeddus fabwysiadu ei feini prawf strategol 'gwneud neu brynu' wedi'u teilwra ar gyfer ei flaenoriaethau. Gellid defnyddio'r rhain i benderfynu rhwng nifer o wahanol ddulliau darparu, gan gynnwys trefnu drwy gontract allanol, darpariaeth fewnol, cyllid grant a phartneriaethau.

Byddai cyhoeddi meini prawf clir yn helpu i lywio penderfyniadau, er enghraifft pryd y dylid trefnu drwy gontract allanol (h.y. ar gyfer pa fath neu gategori o wasanaethau), ac achosion penodol pan ddylid gwneud hynny a phan na ddylid gwneud hynny, a all fod yn seiliedig ar werth (e.e. gwasanaethau personol megis gwasanaethau plant neu blismona craidd). Bydd yr ystyriaethau ymarferol yn cynnwys:

- Iechyd y farchnad (y cyflenwad sydd ar gael, ansawdd ac ethos cyflenwyr eraill posibl);
- Ansawdd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y gwasanaeth presennol;
- Capasiti ac arbenigedd y corff cyhoeddus i drefnu a rheoli contractau allanol;
- Costau gweithrediadol caffael a rheoli contractau;
- Profiad ehangach a thystiolaeth o drefnu'r gwasanaeth drwy gyrff cyhoeddus eraill a chontractwyr posibl;
- Yr effaith gyfannol ar economïau lleol, staff a gwariant cyhoeddus;
- Goblygiadau ar gyfer amcanion polisi cyhoeddus ehangach;
- Cydymffurfio â pholisi a rheoliadau; a
- Dewisiadau gwleidyddol.

Contractio er budd cyhoeddus

Os penderfynir trefnu gwasanaeth cyhoeddus drwy gontract allanol, dylai'r corff cyhoeddus sy'n gwneud y contract ystyried y telerau a fydd yn gymwys. Mae mwy a mwy o gontractau sy'n cael eu rhoi i gyflenwyr allanol yn cynnwys telerau sy'n hybu twf lleol cynaliadwy a hawliau ac amodau cyflogaeth er mwyn cadarnhau gwerth cymdeithasol ac economaidd. Dylai telerau'r contract hefyd gynnwys mesurau i annog tryloywder mewn adroddiadau ac atebolrwydd, a rhestrir enghreifftiau penodol yn Atodiad I.

Gallai cyrff cyhoeddus hefyd geisio negodi er mwyn cynnwys mesurau o'r fath mewn contractau sy'n bodoli'n barod, ond gallai hyn fod yn gostus. Yn yr un modd, efallai y byddant yn awyddus i ystyried i ba raddau y maent yn annog neu y mae arnynt eisiau i'r rhain ddigwydd drwy gydol cadwyn gyflenwi darparwr, a sut y byddai'n rhesymol iddynt orfodi gofynion o'r fath.

Mae methiant cwmni Carillion, i enwi dim ond un, yn dangos bod yn rhaid i gyrff cyhoeddus ystyried arferion busnes mewnol contractwyr: gall y rhain fod yn berthnasol i berfformiad ac ymddygiad sefydliad, ac yn berthnasol felly o safbwynt budd cyhoeddus. Yn achos cwmni Carillion, a oedd yn achos eithafol, credir bod cyfarwyddwyr y cwmni wedi rhoi eu buddiannau ariannol personol yn gyntaf a'u bod yn "gyfrifol ac ar fai" am gwymp y cwmni (Business, Energy and Industrial Strategy and Work and Pensions Committees, 2018:3).

Mae craffter masnachol yn hanfodol wrth asesu darparwyr, ac mae ei angen er mwyn mesur y ffactorau amrywiol a allai ddylanwadu ar ymddygiad, er enghraifft:

- Mae strwythur sefydliadol a pherchnogaeth, e.e. dylanwad buddsoddwyr, yn golygu bod disgwyl i gwmnïau ecwiti preifat fel arfer wneud mwy o elw o fuddsoddiad na chwmnïau eraill, a hynny'n gyflymach;
- Cynlluniau cymhelliant i reolwyr ac uwch swyddogion gweithredol;
- Iechyd masnachol cyffredinol darparwr, yn cynnwys gweithgareddau busnes ehangach cwmni, a'r risg o fethiant neu y bydd rhywun yn cymryd y cwmni drosodd.

Mae pob un o'r mesurau sy'n cael eu hawgrymu yma yn seiliedig ar y bwriad o wella contractio er budd cyhoeddus. Er hynny, dylent gael eu cyflwyno mewn ffordd sy'n gymesur ac yn sensitif i risg, sy'n dibynnu ar ddealltwriaeth gadarn o allu darparwyr i ymateb.

Adolygu capasiti

Ar hyn o bryd, mae adnoddau'n brin mewn llawer o gyrff cyhoeddus ac nid oes ganddynt y sgiliau a'r arbenigedd angenrheidiol i weithredu ar eu pen eu hunain heb gefnogaeth allanol. Nid yw'r her hon wedi'i chyfyngu i Gymru, nac i'r llywodraeth genedlaethol (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a; Jacobs, 2018). Yng nghyd-destun cyfrifoldeb stiwardiaeth genedlaethol i sicrhau capasiti, rhaid i arweinwyr gwleidyddol a gweithredol lleol ddeall y capasiti proffesiynol a'r arbenigedd sydd ei angen ar gyfer gwaith trefnu a rheoli contractau allanol y maent yn ymrwymo iddynt, o ystyried eu maint a'u cymhlethdod. Mae hyn yn pwysleisio'r angen i fuddsoddi mewn prosesau recriwtio a chadw staff mewnol a/neu drefniadau ar y cyd i rannu arbenigedd. Enghreifftiau o'r fath yw cwmni masnachu Cyngor Caerdydd a'r trefniant cydwasaethau rhwng Cyngor Sir Penfro a Choleg Sir Benfro (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a).

Adolygu contractau sy'n bodoli'n barod

Yn rhy aml o'r hanner, mae trafodaethau ynglŷn â threfnu drwy contract allanol yn canolbwyntio ar y dyfodol, ac nid oes digon o sylw'n cael ei roi i'r gwasanaethau sydd eisoes yn cael eu darparu drwy contract. Mae stiwardio effeithiol hefyd yn golygu bod angen i arweinwyr gwleidyddol a gweithredol fonitro contractau sy'n *bodoli'n barod* yn rhagweithiol: gofyn cwestiynau'n barhaus a phrofi beth sydd er budd cyhoeddus. Mae hefyd yn galw am yr un wybodaeth a'r trefniadau craffu ar wasanaethau mewnol, a ddylai gyrraedd yr un safonau â'r rhai sy'n cael eu darparu drwy contractau allanol.

Dylai'r dull a ddefnyddir i adolygu contractau fod yn benderfyniad gwleidyddol, gydag adolygiadau'n cael eu gwneud gan swyddogion cyhoeddus, a fydd yn cysylltu â rhanddeiliaid allweddol gan gynnwys defnyddwyr gwasanaeth a'u cynrychiolwyr, staff a'u hundebau llafur.

Dylai'r broses fod yn dryloyw. Dylid cyhoeddi'r canlyniadau a dylent fod ar gael i rywun graffu arnynt. Gweler Ffigur 1.

Ffigur 1: Ystyriaethau adolygu posibl

Adolygu contractau unigol	Adolygu'r portffolio
• Perfformiad gweithredol • Gwerth ac effaith gymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol (gan gynnwys y gwerth a'r effaith ar yr economi leol) • Perfformiad ariannol, gan gynnwys gwerth am arian (am ganllawiau ar arfarnu a gwerthuso gweler HM Treasury, 2018) • Telerau ac amodau staff • Effeithiolrwydd a chost rheoli contract • Canlyniadau bwriadol neu anfwriadol i gyllidebau gwariant cyhoeddus eraill • Y cyfnod o'r contract sydd ar ôl, risgiau a threfniadau gadael (gan gynnwys y goblygiadau o ran cost a gwasanaeth)	• Blaengynllun yn dangos pa bryd y mae contractau'n dod i ben ar draws y portffolio lleol • Trosolwg o ba mor dda mae contractau'n cael eu cyflawni – gan nodi risgiau cyffredin a'r rhai sy'n berthnasol i ddarparwyr penodol • Trosolwg o gyflwr y farchnad leol • Map ffordd yn dangos sut y gellir bodloni egwyddorion polisi cenedlaethol a meini prawf 'gwneud neu brynu' lleol o'r sefyllfa bresennol • Dull o sicrhau amcanion polisi ehangach

Gallai adolygiadau o'r fath arwain at ailnegodi contractau, gwella trefniadau rheoli perfformiad contractau, neu derfynu contract os gellir dangos y byddai hynny'n sicrhau budd cyhoeddus a/neu werth am arian.

Sylwadau cloi

Mae gwir awydd i sicrhau cymaint ag sy'n bosibl o 'enillion cymdeithasol' o'r £6 biliwn o'r gyllideb ddatganoledig yr amcangyfrifir ei fod yn cael ei wario'n flynyddol drwy gaffael a threfnu drwy gontractau allanol yng Nghymru heddiw. Yn yr adroddiad hwn, rydym wedi ceisio nodi rhai cynigion ymarferol ar gyfer trefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontract allanol, yn genedlaethol ac yn lleol, ar sail y syniad o *stiwardiaeth gwasanaethau cyhoeddus*.

Er mwyn stiwardio gwasanaethau cyhoeddus mae angen i lunwyr polisi cenedlaethol ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus dderbyn cyfrifoldeb am iechyd a chywirdeb hirdymor systemau gwasanaethau cyhoeddus ac, o ganlyniad, amlinellu dull bwriadol o drefnu drwy gontract allanol a chaffael. Mae gwersi a ddysgwyd yn ddiweddar wedi dangos nad yw trefnu drwy gontract allanol yn trosglwyddo risg yn llwyr i'r darparwr, felly mae angen cadw'r capasiti i oruchwylio darparwyr a'u dal yn atebol o fewn y corff cyhoeddus fel y cleient, ac adeiladu a chynnal perthnasoedd gyda chyflenwyr. Mae hefyd yn galw am ailystyried y dybiaeth y bydd cystadleuaeth rhwng cyflenwyr yn arwain at wella canlyniadau a lleihau costau.

Rydym yn awgrymu bod dull strategol o drefnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontractau allanol, fel un mecanwaith ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus, yn cael ei weld fel cyfrifoldeb stiwardio. Yn y papur hwn rydym wedi awgrymu y dylai polisi strategol ar ddulliau o ddarparu a threfnu gwasanaethau cyhoeddus drwy gontractau allanol gael ei bennu ar lefelau cenedlaethol, rhanbarthol, lleol a sefydliadol. Gallai'r camau allweddol a ganlyn sicrhau bod contractio'n digwydd er budd cyhoeddus a'i fod felly'n cefnogi mwy o werth cymdeithasol ac economaidd yn yr hirdymor o wariant caffael cyhoeddus.

Stiwardiaeth genedlaethol:

- Sefydlu fframwaith polisi clir sy'n diffinio cwrmpas y gwasanaethau sy'n agored i gael eu trefnu drwy gontract allanol; y mathau o ddarparwyr sy'n cael eu ffafrio; mecanweithiau er mwyn sicrhau tryloywder; a pha wasanaethau fydd yn cael eu contractio ar lefel leol, ranbarthol a chenedlaethol;
- Sicrhau capasiti i drefnu drwy gontract allanol yn effeithiol;
- Stiwardio marchnadoedd gwasanaethau cyhoeddus yn gyson;
- Cadw Llyfr Domesday o gontractau gwasanaethau cyhoeddus;
- Cryfhau trefniadau atebolrwydd.

Stiwardiaeth leol sy'n seiliedig ar le:

- Canolbwyntio ar system yr economi leol a gwasanaethau cyhoeddus
- Datblygu'r partneriaethau presennol er mwyn sicrhau gweledigaeth gyffredin o fanteision cymunedol;
- Cryfhau atebolrwydd lleol am drefnu drwy gontractau allanol.

Pob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus:

- Sefydlu meini prawf 'gwneud neu brynu' cyson;

- Adolygu capasiti i drefnu drwy gontractau allanol yn dda, ac adolygu'r contractau sy'n bodoli'n barod;
- Sicrhau bod y sefydliad yn contractio er budd cyhoeddus.

Nid yw'r cynigion hyn yn hollgynhwysfawr. Yn hytrach, rydym wedi ceisio nodi rhai o'r prif gyfleoedd. Wrth wneud hynny, nid siarad o blaid rhagor neu lai o drefnu drwy gontractau allanol yw ein bwriad, ond dadlau y dylai cyrff cyhoeddus, os ydynt yn caffael gwasanaethau drwy gontractau allanol, wneud hynny'n fwriadol, yn ofalus ac yn dryloyw; ar sail tystiolaeth a phrofiad.

Mae caffael a threfnu drwy gontract allanol yn aml yn cael eu trin yn anghywir fel materion cwbl dechnocratig. Er bod angen arbenigedd proffesiynol i'w gweithredu, dylai'r strategaeth a'r egwyddorion arweiniol adlewyrchu gwerthoedd a bennwyd yn ddemocrataidd. Rydym yn nodi bod y broses o wneud penderfyniadau'n cael ei dylanwadu'n wleidyddol ac rydym yn gobeithio y bydd y syniadau rydym wedi'u cyflwyno'n ysgogi dadl ymhlith cydweithwyr sy'n ymwneud yn uniongyrchol â'r gwaith o ddatblygu strategaeth gaffael genedlaethol nesaf Cymru, ond hefyd ar draws y gymdeithas ddinesig ehangach.

Atodiad I: Contractio er budd cyhoeddus

Efallai mai darparu gwasanaethau cyhoeddus yn fewnol yw'r sefyllfa ddiofyn, ond os penderfynir trefnu gwasanaeth cyhoeddus drwy gontract allanol – ar lefel genedlaethol, ranbarthol neu leol – dylai'r corff cyhoeddus sy'n gwneud y contract ystyried y telerau a fydd yn gymwys. Mae enghreifftiau i'w gweld isod² o delerau contract y gellid eu cyflwyno er mwyn cadarnhau mathau allweddol o werth cymdeithasol ac economaidd y gofynnir amdanynt ffwf mewn gwasanaethau sy'n cael eu trefnu drwy gontract allanol, ynghyd â mesurau i annog tryloywder mewn adroddiadau a threfniadau atebolrwydd. Mae angen ystyried pob un yn ofalus cyn ei gyflwyno, ond maent yn dangos y nifer cynyddol o wahanol ddulliau sy'n cael eu trafod yn y maes cyhoeddus.

- **Twf lleol cynaliadwy:**

- o Nodi bod rhaid prynu nwyddau sydd wedi'u cynhyrchu mewn ffordd gynaliadwy – e.e. cynnyrch papur wedi'i ardystio gan y Cyngor Stiwardiaeth Coedwigoedd;
- o Telerau dyfarnu contract yn cynnwys blaenoriaethau cymdeithasol, sydd er enghraifft yn hybu cyflogi gweithwyr sydd dan anfantais, a allai gynnwys pobl leol ddi-waith.

- **Hawliau ac amodau cyflogaeth:**

- o Talu 'cyflog byw go iawn' neu fwy i'r holl staff, a phensiynau gwarantedig;
- o Staff newydd sy'n cael eu recriwtio i gael eu cyflogi ar delerau sy'n cyfateb i'r rhai a drosglwyddwyd o'r sector cyhoeddus (yn unol â'r Rheoliadau Trosglwyddo Ymgymeriadau);
- o Cymhwyso'r amodau hyn ym mhob rhan o gadwyn gyflenwi'r contractwr, yn unol â'r 'Cod Ymarfer ar Gyflogaeth Foesegol mewn Cadwyni Cyflenwi' a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru (Llywodraeth Cymru, 2018a).

- **Adrodd:**

- o Cyhoeddi a chyflwyno adroddiadau tryloyw am berfformiad gweithredol ac ariannol, o gymharu â'r amcanion a'r targedau gwreiddiol;
- o Cyflwyno adroddiadau tryloyw am bolisi treth a chyflogau'r darparwr; safonau llywodraethau; a dangosyddion tebyg ar gyfer eu sail foesegol;
- o Unrhyw newidiadau i strwythur perchnogaeth y darparwr (Davies et al., 2018);
- o Cyfrifyddu 'llyfr agored' yn unol â safonau cenedlaethol ag archwiliadau annibynnol ac sy'n darparu mecanwaith ar gyfer capio neu rannu elw os yw'n briodol.

² Mae'r adroddiad ar gaffael cyhoeddus cynaliadwy a fydd yn cael ei gyhoeddi gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru cyn bo hir yn edrych yn fanylach ar rai o'r mesurau hyn.

- **Cryfhau atebolrwydd:**

- o Contractwr/contractwyr i gymhwyso gofynion Rhyddid Gwybodaeth ar yr un sail â'r sector cyhoeddus;
- o Swyddogaethau a data contractwr/contractwyr a'r cleient cyhoeddus i gael eu harchwilio gan archwilwyr ac arolygiaethau cyhoeddus;
- o Contractwr/contractwyr i roi tystiolaeth i'r Cynulliad a phwyllgorau goruchwyllo a chraffu awdurdodau lleol pan ofynnir am hynny;
- o Staff, undebau llafur, defnyddwyr gwasanaeth a grwpiau cynrychioladol i ymwneud â monitro ac adolygu'r gwaith o gynllunio gwasanaethau a pherfformiad gwasanaethau, gyda darparwyr;
- o Contractwr/contractwyr i gael polisi chwythu'r chwiban sy'n caniatáu i'r staff rybuddio comisiynwyr y sector cyhoeddus a'r cyfryngau, yn ogystal â'r contractwr sy'n cyflogi;
- o Ychwanegu cymal terfynu dewisol pe bai perchnogaeth contractwr yn newid, pe bai newid sylweddol i fodel busnes mewnol contractwr, neu pe bai'r contractwr yn wynebu problemau masnachol mawr.

Cyfeiriadau

ADSS (2017). **Top Tips for Directors of Adult Social Services: Home Care Sustainability.** Cyrchwyd o: <https://www.adass.org.uk/top-tips-for-directors-of-adult-social-services-home-care-sustainability>

Andrews, R. a Martin, S. (2010). **Regional variations in public service outcomes: the impact of policy divergence in England, Scotland and Wales.** *Regional Studies*, 44(8), 919-934.

Arvato (2018). **Government outsourcing bounces back despite overall UK market softening.** Arvato Bertelsmann. Cyrchwyd o: <https://www.arvato.com/uk/insights/outsourcing-index/q2-2018.html>

Bovaird, T. (2016) **The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years?** *Public Money & Management*, 36:1.

Business, Energy and Industrial Strategy and Work and Pensions Committees (2018). **Carillion.** Tŷ'r Cyffredin. Cyrchwyd o: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/769/76902.htm>

Centre for Local Economic Strategies (n.d.). **Community wealth building.** CLES. Cyrchwyd o: <https://cles.org.uk/tag/community-wealth-building/>

Cole, A. a Stafford, I. (2015). **Devolution and Governance: Wales between Capacity and Constraint.** Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Confederation of British Industry a Browne Jacobsen (2018). **Partnering for Prosperity.** CBI. Cyrchwyd o: http://www.cbi.org.uk/index.cfm/_api/render/file/?method=inline&fileID=B1F0FFBD-281E-4D1A-8482FCACE69CF718

Cordis Bright (2015). **Assessing Social Care Market and Provider Sustainability Part A: A Guide for Local Authorities.** Department of Health, Local Government Association, and the Association of Directors of Adult Social Services.

Cram, C. (2014). **How to outsource public services: a guide to avoiding scandal.** The Guardian. Mawrth 28. Cyrchwyd o: <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/mar/28/outsourcing-public-services-atos-risk-scandal>

Crouch, C. (2015). **The Paradoxes of Privatisation and Public Service Outsourcing.** *The Political Quarterly*, 86, 56-171.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2018). **Caffael Cyhoeddus**. Cyrchwyd o:
<http://www.senedd.cynulliad.cymru/mglIssueHistoryHome.aspx?lId=20119>

Davies, A. (2018). **Datganiad Ysgrifenedig: Gweithgor Diwygio Llywodraeth Leol**. Gorffennaf 20. Llywodraeth Cymru. Cyrchwyd o: <https://beta.llyw.cymru/node/6339>

Davies, N., Chan, O., Cheung, A. a Freeguard, G. (2018). **Government procurement: The scale and nature of contracting in the UK**. Institute for Government. Cyrchwyd o:
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/government-procurement>

Davies, S. (2011). **Outsourcing, public sector reform and the changed character of the UK state-voluntary sector relationship**. *International Journal of Public Sector Management*, 24(7), 641-649.

Drakeford, M. (2018). **Datganiad Ysgrifenedig – Adolygiad o'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol a Gwerth Cymru**. Llywodraeth Cymru. Cyrchwyd o:
<https://llyw.cymru/about/cabinet/cabinetstatements/2018/reviewofnpsvwcommenceorder/?skip=1&lang=cy>

Gash, T. (2017). **Building government's commercial capability**. Institute for Government. Cyrchwyd o:
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_commercial%20paper_WEB_02_17.pdf

Gash, T. a Roos, T. (2012). **Choice and competition in public services: learning from history**. Institute for Government. Cyrchwyd o:
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Choice%20and%20competition%20in%20public%20services_0.pdf

Gash, T., Panchamia, N., Sims, S. a Hotson, L. (2013). **Making public service markets work: Professionalising government's approach to commissioning and market stewardship**. Institute for Government. Cyrchwyd o:
http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making_public_service_markets_work_final_0.pdf

Gorchymyn Deddf Diwygio Gwasanaethau Cyhoeddus (Yr Alban) 2010 (Addasiadau Canlyniadol) 2011. Cyrchwyd o:
https://www.legislation.gov.uk/ssi/2011/211/pdfs/ssi_20110211_en.pdf

Guerin, B., McCrae J., a Shepherd, M. (2018). **Accountability in modern government: what are the issues? A discussion paper**. Institute for Government. Cyrchwyd o:
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG%20accountability%20discussion%20paper%20april%202018.pdf>

H.M. Treasury (2018). **The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation**. Cyrchwyd o:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

H.M. Treasury and Department for Communities and Local Government (2010). **Total place: a whole area approach to public services.** Cyrchwyd o:

https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130125093102/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/total_place_report.pdf

Hallsworth, M. (2011). **System Stewardship.** Institute for Government. Cyrchwyd o:

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.pdf>

Ham, C. ac Alderwick, H. (2015). **Place-based systems of care: A way forward for the NHS in England.** Kings Fund. Cyrchwyd o:

https://www.kingsfund.org.uk/sites/default/files/field/field_publication_file/Place-based-systems-of-care-Kings-Fund-Nov-2015_0.pdf

Harland, C., Knight, L., Lamming, R., a Walker, H. (2005). **Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations.** *International Journal of Operations & Production Management*, 25(9), 831-850.

Hood, C. (2007). **What happens when transparency meets blame-avoidance?** *Public Management Review*. 9(2), 191-210.

Humphrys, J. (2018). **John Humphrys - Carillion Collapses: a 'Watershed' for Outsourcing?** YouGov. Ionawr 16. Cyrchwyd o:

<https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2018/01/16/john-humphrys-carillion-collapses-watershed-outsou>

Hutt, J. (2011). **Datganiad Ysgrifenedig: Caffael Cyhoeddus yng Nghymru.** Llywodraeth Cymru. Chwefror 18. Cyrchwyd o: <https://beta.gov.wales/written-statement-public-procurement-wales>

Hutt, J. (2015). **Datganiad llafar: Cryfhau polisi caffael.** Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mawrth 24. Cyrchwyd o: <http://www.assembly.wales/en/bus-home/pages/rop.aspx?meetingid=3117&assembly=4&c=Record%20of%20Proceedings&startDt=24/03/2015&endDt=24/03/2015#C210046>

Innes, A. (2018). **Why public sector outsourcing is less efficient than Soviet central planning.** LSE. Mehefin 13. Cyrchwyd o:

<http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2018/06/13/why-public-sector-outsourcing-is-less-efficient-than-soviet-central-planning/>

Institute for Government. (2015). **What is market stewardship?** in Public Service Markets - A Practical Guide. Cyrchwyd o:

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/what-market-stewardship>

Institute for Welsh Affairs (2010). **Creating a Positive Business Environment for Wales.**

IWA. Cyrchwyd o: https://www.iwa.wales/wp-content/uploads/2010/03/create_pos_bus_env.pdf

Institute of Public Care (2016). **Market Shaping Review - Place-based Market Shaping: Co-ordinating health and social care.** Cyrchwyd o: <https://ipc.brookes.ac.uk/docs/market-shaping/Place-based%20Market%20Shaping%20-%20co-ordinating%20health%20and%20social%20care.pdf>

Jacobs, K. (2018). **More than half of employers struggling to find procurement talent.** Supply Management. CIPS. Ebrill 26. Cyrchwyd o: <https://www.cips.org/en-GB/supply-management/news/2018/april/more-than-half-of-employers-struggling-to-find-procurement-talent/>

Julius, D. (2008). **Public Services Industry Review: Understanding the Public Services Industry: How Big, How Good, Where Next?** Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform. Cyrchwyd o: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121205102248/http://www.bis.gov.uk/files/file46965.pdf>

Justice Committee (2018). **Transforming Rehabilitation.** Tŷ'r Cyffredin. Cyrchwyd o: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmjust/482/482.pdf>

Kapitsinis, N. (2018). **Income and funding of the Welsh voluntary sector in the post-2010 austerity period.** Wales Public Services 2025. Cyrchwyd o: <http://www.walespublicservices2025.org.uk/files/2018/08/Income-and-funding-of-the-Welsh-voluntary-sector-in-the-post-2010-austerity-period.pdf>

King, A., a Crewe, I. (2014). **The blunders of our governments.** Oneworld Publications.

Leadership Development Centre (2017). **Stewardship of the System: A New Zealand public sector leadership imperative in a digital age.** Leadership Development Centre. Cyrchwyd o: <https://www ldc.govt.nz/assets/Uploads/Stewardship-of-the-System.pdf>

Llywodraeth Cymru (2006). **Creu'r Cysylltiadau – Cyflawni ar draws Ffiniau: Gweddnewid Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru.** Cyrchwyd o: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080109181520/http://new.wales.gov.uk/dps/publications/policies/delivering/Responsee?lang=en>

Llywodraeth Cymru (2014a). **Budd i'r Gymuned: Sicrhau'r Gwerth Gorau am Arian Cymru.** Cyrchwyd o: <http://prp.llyw.cymru/docs/prp/toolkit/140815communitybenefitreportwelshwebupdate.d.pdf>

Llywodraeth Cymru (2014b). **Cynllun y Trydydd Sector.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/dsjlg/publications/comm/140130-third-sector-scheme-cy.pdf>

Llywodraeth Cymru (2016). **Rhannu Pwrpas: Rhannu Dyfodol** Canllawiau statudol ar Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/desh/publications/160915-spsf-1-core-guidance-cy.pdf>

Llywodraeth Cymru (2017a). **Ffyniant i Bawb: y cynllun gweithredu ar yr economi.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/det/publications/171213-economic-action-plan-cy.pdf>

Llywodraeth Cymru (2017b). **Canllawiau ar gyfer Pwyllgorau Craffu Awdurdodau Lleol ar graffu ar Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/dpsp/publications/170817-public-services-boards-guidance-cy.pdf>

Llywodraeth Cymru (2018a). **Cod ymarfer: Cyflogaeth foesegol mewn cadwyni cyflenwi.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/topics/improving-services/bettervfm/code-of-practice/?skip=1&lang=cy>

Llywodraeth Cymru (2018b). **Cynllun Cyflogadwyedd.** Cyrchwyd o: <https://beta.llyw.cymru/sites/default/files/publications/2018-04/Cynllun-cyflogadwyedd.pdf>

Maddox, B. (2018). **Bronwen Maddox: The case for saving outsourcing.** Civil Service World. Ebrill 18. Cyrchwyd o: <https://www.civilserviceworld.com/articles/opinion/bronwen-maddox-case-saving-outsourcing>

Maklouf, G. (2017). **The Importance of Stewardship for Public Sector Productivity.** New Zealand Treasury. Cyrchwyd o: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2014-01/sp-stewardship-11apr17.pdf>

Martin, S., Downe, J., Grace, C. a Nutley, S. (2013). **All change? Performance assessment regimes in UK local government** *Public Money and Management*. 33(4), 277-281.

Morgan, K. a Lynch, J. (2017). **Transforming public services through innovative procurement.** Nesta. Cyrchwyd o: <https://www.nesta.org.uk/blog/transforming-public-services-through-innovative-procurement/>

National Audit Office (2013). **The role of major contractors in the delivery of public services.** Cyrchwyd o: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/11/10296-001-Delivery-of-public-services-HC-8101.pdf>

National Audit Office (2016). **Government Commercial and Contracting: an overview of the NAO's work**. Cyrchwyd o: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/Government-Commercial-and-Contracting-overview-NAOs-work.pdf>

National Audit Office (2018). **Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion**. Cyrchwyd o: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Investigation-into-the-governments-handling-of-the-collapse-of-Carillion-Summary.pdf>

Ní Lochlainn, A., & Collins, M. (2015). **Outsourcing in the public sector: A value for money perspective**. NERI. Cyrchwyd o: https://www.nerinstitute.net/download/pdf/outsourcing_in_the_public_sector_neri_wp22.pdf

Nimmo, J. (2018). **Outsourcing has gone too far - says Sir Rod Aldridge, the ex-Capita boss who started the revolution**. Daily Mail. Tachwedd 24. Cyrchwyd o: <https://www.dailymail.co.uk/money/news/article-6425099/Outsourcing-gone-far-says-Sir-Rod-Aldridge-ex-Capita-boss-started-revolution.html>

Oliver, D. (2017). **Constitutional Stewardship: A role for state or public sector bodies?** The Constitution Society. Cyrchwyd o: <https://consoc.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/Constitutional-Stewardship-web.pdf>

Oxford Economics (2015). **The UK market for business services: The national, regional and constituency picture in 2013**. Business Services Association. Cyrchwyd o: <http://www.bsa-org.com/wp-content/uploads/2017/04/OE-BSA-report.pdf>

Petersen, O., Hjelm, U. and Vrangbæk, K. (2018). **Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014**. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.

Plimmer, G. (2015). **Public service outsourcing jumps under coalition**. Financial Times. Ebrill 30. Cyrchwyd o: <https://www.ft.com/content/244f0bd8-eccb-11e4-a81a-00144feab7de>

Plimmer, G. (2018). **How outsourcing fell out of fashion in the UK**. Financial Times. Chwefror 9. Cyrchwyd o: <https://www.ft.com/content/983c4598-0d88-11e8-839d-41ca06376bf2>

Preston City Council (n.d.). **What is Community Wealth Building?** Cyrchwyd o: <https://www.preston.gov.uk/thecouncil/the-preston-model/community-wealth-building/>

Public Accounts Committee (2014). **Contracting out public services to the private sector.** Tŷ'r Cyffredin. Cyrchwyd o: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubacc/777/77702.htm>

Public Accounts Committee (2018). **The monitoring, inspection and funding of Learndirect Ltd.** Tŷ'r Cyffredin. Cyrchwyd o: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubacc/875/875.pdf>

Public Administration and Constitutional Affairs Committee (2018). **After Carillion: Public sector outsourcing and contracting.** Tŷ'r Cyffredin. Cyrchwyd o: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/748/74802.htm>

Ring S. (2018). **Britain's Debate Over Outsourcing Services Heats Up.** Bloomberg. Hydref 9. Cyrchwyd o: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-09/britain-s-debate-over-outsourcing-services-heats-up>

Sturges, G. (2016). **Reflections on the Public Service Economy.** The Annual Lecture of the Business Services Association. Cyrchwyd o: http://www.academia.edu/26092813/Reflections_on_the_Public_Service_Economy

Swyddfa Archwilio Cymru (2017a). **Caffael Cyhoeddus yng Nghymru.** Cyrchwyd o: http://www.archwilio.cymru/cy/system/files/publications/Public-Procurement-in-Wales-2017-Welsh_0.pdf

Swyddfa Archwilio Cymru (2017b). **Y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol.** Cyrchwyd o: <http://www.archwilio.cymru/cy/system/files/publications/The-National-Procurement-Service-2017-Welsh-Amendment.pdf>

Terry, L. D. (2015). **Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator.** Efrog Newydd: Routledge.

Trades Union Congress and New Economics Foundation (2015). **Outsourcing Public Services.** TUC. Cyrchwyd o: <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/TUC%20and%20NEF%20Outsourcing%20Public%20Services.pdf>

The Economist (2018). **The good, the dumb and the desperate: Britain's outsourcing model, copied around the world, is in trouble.** Mehefin 28. Cyrchwyd o: <https://www.economist.com/britain/2018/06/28/britains-outsourcing-model-copied-around-the-world-is-in-trouble>

Uyarra, E., Flanagan, K., Magro, E. a Zabala-Iturriagagoitia, J. (2017). **Anchoring the innovation impacts of public procurement to place: The role of conversations.** *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(5), 828–848.

Walker, D. a Tizard, J. (2018). **Out of Contract: time to move on from the love-in with outsourcing and PFI.** The Smith Institute. Cyrchwyd o: <http://www.smith-institute.org.uk/book/contract-time-move-love-outsourcing-pfi/>

Walker, T. a Lawson, S. (2018). **From Transactions to Changemaking: Rethinking Partnerships between the Public and Private Sectors.** New Local Government Network. Cyrchwyd o: <http://www.nlgn.org.uk/public/wp-content/uploads/From-Transactions-to-Changemaking-1.pdf>

Wearden, G. (2011). **The rise and fall of Southern Cross.** The Guardian. 1 Mehefin. Cyrchwyd o: <https://www.theguardian.com/business/2011/jun/01/rise-and-fall-of-southern-cross>

Work and Pensions Committee. **PIP and ESA assessments.** Tŷ'r Cyffredin. Cyrchwyd o: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/829/82902.htm>

Manylion yr Awduron

Mae **John Tizard** yn gynghorydd strategol annibynnol ac yn sylwebydd ar bolisi cyhoeddus, wasanaethau cyhoeddus a llywodraethiant.

Roedd **Dr. Megan Mathias** yn Uwch Gymrawd Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Mair Bell

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OGL Trwyddedwyd yr adroddiad hwn o dan delerau Trwydded Agored y Llywodraeth



**Wales Centre
for Public Policy**
**Canolfan Polisi
Cyhoeddus Cymru**