



Papur gwyntyllu

Dadansoddi llywodraethu trafnidiaeth gyhoeddus

Dr Didier van de Velde, Prifysgol Technoleg Delft ac ymgynghoriaeth inno-V (Yr Iseldiroedd)

Rhagarweiniad

Gydag ehangu masnachfaint bysiau ledled Ewrop ac yn fyd-eang, mae amrywiaeth eang o drefniadau contractio a thendro wedi dod i'r amlwg. Mae profiad yn dangos nad oes un dull sy'n addas i bawb; yn lle hynny, mae strategaethau contractio a thendro cystadleuol wedi datblygu ac esblygu mewn ymateb i nodau polisi, profiadau'r gorffennol, heriau ac arferion lleol. Mae hyn yn golygu, wrth ddylunio dull masnachfaint bysiau a gwerthuso dewisiadau gweithredu, mai anaml y bydd copïo model arall yn syniad da. Dylid ystyried sawl ffactor allweddol. Mae asesu'r amodau cychwynnol yn hanfodol wrth ddewis model a'i addasu i amgylchiadau lleol. Er enghraifft:

- ble mae gwybodaeth wedi'i lleoli (gyda gweithredwyr neu awdurdodau) ac aeddfedrwydd yr arbenigedd hwnnw;
- nodweddion y farchnad gyflenwyr bresennol;
- natur a photensial y galw;
- trefniadau llywodraethu ymarferol;
- uchelgeisiau polisi a chyllidebau sydd ar gae.

Bydd angen llawer o gyfaddawdau, a dylid osgoi gwahaniaethau syml – fel “modelau cost gros vs modelau cost net”. Mae ffactorau hollbwysig ar gyfer llywio'r farchnad yn llwyddiannus i gyflawni gwerth cyhoeddus yn cynnwys sefydlu perthynas gytbwys rhwng yr awdurdod a gweithredwyr a datblygu contractau sy'n addasadwy ac yn hyblyg yn seiliedig ar amgylchiadau lleol. Dylai'r broses hon gael ei llywio gan brofiad sy'n seiliedig ar ymarfer, gan gydnabod hefyd fod amodau'n debygol o esblygu dros amser, gan olygu bod angen mireinio'r model ymhellach yn ddiweddarach. Nod y fframweithiau a'r cysyniadau a gyflwynir yn y papur hwn yw cefnogi diagnosis a gwerthuso amgylchiadau lleol er mwyn datblygu dull sy'n ymateb i'r cyd-destun hwnnw.

Er mwyn llywio'r trafodaethau parhaus ynghylch y Bil Bysiau yng Nghymru a'i is-ddeddfwriaeth sydd ar ddod, mae'r papur hwn yn cyflwyno'r fframwaith Strategaeth, Tactegau a Gweithrediadau (STO) i gymharu gwahanol fodelau sydd wedi dod i'r amlwg, dangos rôl contractau a chystadleuaeth o fewn y modelau hyn, ac egluro ffactorau llwyddiant allweddol.

Mae gan y papur hwn sawl amcan:

- Rhoi trosolwg eang o'r modelau contractio a thendro cystadleuol presennol.
- Amlinellu ac egluro'r 'dimensiynau' dewis allweddol y mae angen eu hystyried yn ofalus wrth gontractio trafndiaeth gyhoeddus.
- Nodi rhai o'r prif heriau a ffactorau llwyddiant sy'n gysylltiedig â'r modelau hyn yn ymarferol.

Trosolwg o fodelau

Mae trefniadaeth trafndiaeth gyhoeddus leol wedi newid yn sylweddol dros y 30 i 40 mlynedd diwethaf. Hyd at yr 1980au, monopolïau ardal a weithredid gan gwmnïau cyhoeddus oedd yn dominyddu'r sector mewn llawer o ddinasoedd a rhanbarthau Ewropeaidd, tra mewn ardaloedd gwledig, roedd gweithredwyr lleol preifat â chymhorthdal (a oedd yn aml yn cael ei redeg gan deuluoedd) yn aml yn chwarae rhan o dan gyfundrefnau awdurdodi llwybrau. Ers hynny, mae tirwedd wahanol wedi dod i'r amlwg.

Ymddangosodd gweithredwyr preifat rhyngwladol, yn gweithredu ochr yn ochr â gweithredwyr rhanbarthol canolig eu maint, gweithredwyr trefol bwrdeistrefol, a nifer sydd yn lleihau o fusnesau teuluol lleol mewn ardaloedd gwledig (van de Velde, 2016). Ar yr un pryd, mae gweithredwyr sy'n gysylltiedig â chwmnïau rheilffordd sy'n eiddo i'r wladwriaeth wedi chwarae rhan gynyddol mewn trafndiaeth bysiau a rheilffyrdd lleol a rhanbarthol y tu allan i'w gwlad wreiddiol.

Cafodd llawer o'r trawsnewidiad hwn ei yrru gan gynnydd neo-ryddfrydiaeth a Rheolaeth Gyhoeddus Newydd yn y 1990au, a arweiniodd at gystadleuaeth yn chwarae rhan gynyddol mewn darparu a threfnu gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus. Cyflawnwyd hyn yn bennaf trwy dendro cystadleuol contractau ("masnachfreinio") neu drwy ddadreoleiddio. Yn ddiweddarach, anogodd deddfwriaeth Ewropeaidd ar "Rwymedigaethau Gwasanaeth Cyhoeddus" mewn trafndiaeth gyhoeddus (Rheoliad yr UE 1370/2007 PSO) fabwysiadu contractau a dendrwyd yn gystadleuol neu ddulliau marchnad rydd ymhellach.

Mae arsylwi manylach ar brofiad rhyngwladol yn datgelu bod diwygiadau'n amrywio'n fawr o ran natur a chymhelliant. Mae'r diwygiadau hyn yn digwydd ar lefelau cyfreithiol, llywodraethu a chytundebol, gan arwain at greu a diwygio awdurdodau (a'u llywodraethu mewnol); ad-drefnu neu breifateiddio gweithredwyr; a gwahanol ddulliau o lywodraethu gweithredwyr a'r gwasanaethau a ddarparant. Mae deall y dewisiadau a wneir yn gofyn am gydnabod bod diwygiadau'n aml yn seiliedig ar wahanol achosion a chymhellion, megis anfodlonrwydd â'r gwasanaethau trafndiaeth a ddarperir, pryderon ynghylch aneffeithlonrwydd cost, neu ddatganoli polisi sy'n arwain at ailystyried sut mae polisi trafndiaeth gyhoeddus wedi'i ymgorffori mewn amcanion polisi ehangach. Ar ben hynny, anaml y bydd diwygiadau'n ddigwyddiadau untro. Fel arfer, mae mân newidiadau neu hyd yn oed newidiadau mawr yn digwydd yn y tymor byrrach a'r tymor hirach ar ôl y rownd ddiwygio gyntaf. Mae profiadau da a drwg yn arwain at ddysgu a gwella, gan arwain at ddiwygio manylion contractio, dyrannu risg neu fecanweithiau dyfarnu. O ganlyniad, mae amrywiol lwybrau newid yn ymddangos, rhai'n symud yn arafach, rhai'n gyflymach.

Mewn rhai achosion, gellir gweld diwygiadau mawr fel y rhai sydd ar y gweill ar hyn o bryd yng Nghymru a'r DU ehangach, sy'n cynnwys newid o farchnad agored, wedi'i dad-reoleiddio ('cystadleuaeth ar y ffordd') i dendro cystadleuol ('cystadleuaeth am y ffordd'), ac yn wir hefyd gyda gwladoli contractau rheilffyrdd. Mae newidiadau tuag at ac i ffordd o fodelau cystadleuol hefyd yn digwydd mewn gwledydd eraill. Er enghraifft, dros y degawd diwethaf, mae sawl rhwydwaith trafndiaeth gyhoeddus trefol yn Ffrainc wedi rhoi'r gorau i fasnachfreinio ac wedi cael eu hail-ddinesigeiddio (Desmaris a Van de Velde, 2024).

Nodi pwy sydd â'r hawl i fentro

Er mwyn gwahaniaethu, dadansoddi a chymharu modelau trafndiaeth gyhoeddus yn well, mae'n hanfodol deall yn gyntaf pwy sydd â'r "hawl i fentro" wrth greu gwasanaethau trafndiaeth i deithwyr. Mae dau brif deulu, neu gangen, yn bodoli (Van de Velde, 1999):

1. **Menter awdurdod:** Mae gan awdurdodau trafndiaeth y monopoli cyfreithiol ar greu gwasanaethau, gan wneud mynediad awtonomaidd i'r farchnad yn amhosibl yn gyfreithiol. Mae pob gwasanaeth yn deillio o fenter yr awdurdod i naill ai gynhyrchu gwasanaethau yn fewnol neu i ofyn am wasanaethau trwy contractio a thendro (fel y gwelir yn yr Iseldiroedd a Ffrainc).
2. **Menter y farchnad:** Mae gwasanaethau trafndiaeth yn deillio o fynediad awtonomaidd i'r farchnad (fel yn y model bysiau dadreoleiddiedig Prydeinig). Gall y broses hon gynnwys gwahanol raddau o oruchwyliaeth reoleiddiol ar adeg mynediad i'r farchnad. Er enghraifft, nodweddir y model Almaenig gan ganllawiau cryf ar y farchnad.

Mae Cymru ar hyn o bryd ar fin symud o gyfundrefn 'fenter farchnad' wedi'i dad-reoleiddio tuag at gyfundrefn sy'n seiliedig ar 'fenter awdurdod'.

Gall model hybrid hefyd fod yn rhan o'r trefniant. O dan ddull menter awdurdod, gall hawliau cytundebol fod yn rhannol, gan ganiatáu ar gyfer y posibilrwydd o gystadleuaeth reoleiddiedig trwy fynediad ymreolaethol i'r farchnad. Enghraifft o hyn yw gwasanaethau mynediad agored yn sector rheilffyrdd Prydain, sy'n gweithredu ochr yn ochr â masnachfreintiau rheilffyrdd presennol ond sy'n destun goruchwyliaeth gan y Swyddfa Rheilffyrdd a Ffyrdd (ORR). Yn ogystal, gellir cadw darpariaeth trafndiaeth gyhoeddus fewnol yn 'ddisgybledig' trwy gadw'r opsiwn o dendro cystadleuol, gan wasanaethu fel amddiffyniad rhag aneffeithlonrwydd. Defnyddiwyd hyn yn flaenorol mewn trafndiaeth gyhoeddus drefol yn yr Iseldiroedd ac, i ryw raddau, mewn rhai gwasanaethau bysiau yn y Swistir.

Mae amryw o drefniadau'n dod o dan y categori 'menter awdurdod'. Yr hyn sy'n gwahaniaethu'r trefniadau a amlinellir isod yw'r berthynas rhwng yr awdurdod a'r gweithredwr – yn benodol, y graddau y mae rheolaeth y gwasanaethau a darparu a pherchnogaeth asedau yn nwylo'r awdurdod neu'r gweithredwyr:

- **Consesiynau preifat:** Mae'r gweithredwr yn darparu'r asedau ac yn gweithredu'r gwasanaethau trafndiaeth.
- **Rheolaeth ddirprwyedig:** Mae'r gweithredwr yn defnyddio asedau sy'n eiddo cyhoeddus i ddarparu gwasanaethau trafndiaeth.
- **Rheolaeth gyhoeddus:** Darperir gwasanaethau yn fewnol gan yr awdurdod neu cânt eu dyfarnu'n uniongyrchol i weithredwr cyhoeddus.

Weithiau gellir gweld cyfuniad o'r trefniadau hyn ar y lefel leol, yn dibynnu ar nodweddion y gwasanaethau a chanlyniad amrywiol gyfaddawdau. Er enghraifft, gallai dinas ddefnyddio consesiynau preifat ar gyfer gwasanaethau bysiau, tra bod tramffyrdd yn rhedeg o dan reolaeth ddirprwyedig, a gwasanaethau tanddaearol yn rhedeg o dan reolaeth gyhoeddus.

Nid yw'r gwahaniaethau a gyflwynir yn yr adran hon yn unig yn dal yn llawn y gwahanol ffyrdd y mae gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus yn cael eu contractio a'u tendro ar draws Ewrop a thu hwnt. Mae dealltwriaeth fwy cynhwysfawr yn gofyn am archwilio sut mae contractio a dyfarnu'n cael eu llywodraethu a sut mae rolau a chyfrifoldebau'n cael eu rhannu ar draws partneriaid allweddol.

Deall y lefelau strategol, tactegol a gweithredol

Mae darpariaeth trafndiaeth gyhoeddus yn ei gwneud yn ofynnol i benderfyniadau gael eu gwneud gyda gwahanol orwelion amser. Mae'r fframwaith STO yn gwahaniaethu rhwng tair lefel o wneud penderfyniadau i egluro pa benderfyniadau a wneir, pwy sy'n eu gwneud, a sut maen nhw'n cael eu gwneud (Van de Velde, 1999).

- **Strategol:** Ffurio amcanion cyffredinol a'r prif ddulliau i'w cyflawni ("Beth ydyn ni am ei gyflawni?").
- **Tactegol:** Dylunio gwasanaethau trafndiaeth a phennu'r dulliau angenrheidiol ("Pa wasanaethau all gyfrannu at gyflawni'r nodau hyn?").
- **Gweithredol:** Diffinio cynlluniau cynhyrchu a gwerthu concrit, yn ogystal â gweithgareddau rheoli a chynnal a chadw cysylltiedig ("Sut ydym ni'n cynhyrchu'r gwasanaethau hyn?").

Figure 1: Fframwaith STO

Lefel penderfyniad	Disgrifiad cyffredinol	Penderfyniad	
		"Meddalwedd"	"Caledwedd"
Strategol Hirdymor (5 mlynedd)	<i>Beth ydyn ni eisiau ei gyflawni?</i>	<u>Nodau cyffredinol</u> Polisi Trafndiaeth Cyfran o'r farchnad Proffidioldeb <u>Nodweddion gwasanaeth cyffredinol</u> Ardaloedd Grwpiau targed Rhyngfoddolrwydd	
Tactegol Tymor canolig (1 – 2 flynedd)	<i>Pa wasanaethau all helpu i gyflawni'r nodau hyn?</i>	<u>Nodweddion gwasanaeth manwl</u> Prisiau Delwedd Gwasanaethau ychwanegol Cerbydau Llwybrau mserlan	
Gweithredol Tymor byr (1 – 6 mis)	<i>Sut i gynhyrchu'r gwasanaethau hyn?</i>	<u>Gwerthiannau</u> Gweithgareddau gwerthu Gwybodaeth i'r Cyhoedd	<u>Cynhyrchu</u> Rheoli Seilwaith Rhestru a chynnal a chadw cerybydau Rhestru a rheoli personel

Ffynhonnell: Van de Velde (1999)

Mae'r tair lefel hyn yn cwmpasu amrywiol eitemau y mae angen penderfynu arnynt beth bynnag fo'r drefn gyfreithiol a chystadleuol. Mae penderfyniadau allweddol yn cynnwys nodau polisi, meysydd gwasanaeth, llwybrau, amserlenni, prisiau, mathau o gerbydau, gwerthiannau, hyrwyddo a gweithgareddau cynhyrchu. Fodd bynnag, mae'r endidau sy'n gyfrifol am yr agweddau hyn, yn ogystal â'r cymhellion a'r mecanweithiau penderfynu a ddefnyddir, yn amrywio'n sylweddol yn ôl y fframwaith cyfreithiol a sefydliadol penodol. Ble mae'r hawl i fentro? Sut mae'r awdurdod wedi'i drefnu? Pa fath o lywodraethu a ragwelir ar gyfer y rhwydweithiau trafndiaeth? Pa fath o gontractio a ddefnyddir gyda

gweithredwyr? Mae canfod a deall y gwahaniaethau hyn yn allweddol i ddeall sut mae profiadau'n gweithio wrth gymharu dulliau masnachfaint bysiau a ddefnyddir mewn mannau eraill.

Agwedd bwysig ond sy'n aml yn cael ei hanwybyddu o gymhariaethau rhyngwladol yw deall y trefniant 'mewnol' ar ochr yr awdurdod, yn bennaf yn llywodraethu'r berthynas Strategol-Dactegol. A ragwelir cydweithrediad rhwng gwahanol haenau o lywodraeth leol a rhanbarthol? (Mae Cymru'n ystyried dull cydweithredol sy'n cynnwys awdurdodau lleol, Llywodraeth Cymru, Trafnidiaeth Cymru, a Phwyllgorau Corfforaethol ar y Cyd). Sut mae'r awdurdod wedi'i drefnu'n fewnol a'i lywodraethu? A yw biwro trafnidiaeth gyhoeddus ar wahân wedi'i sefydlu ochr yn ochr â'r awdurdod gwleidyddol? (Mae Trafnidiaeth Cymru, fel corff cynllunio gwasanaethau, yn gweithredu o dan ddogfennau fframwaith penodol a'r Ddeddf Cwmnïau, gyda llythyrau cylch gwaith a gyhoeddir gan Lywodraeth Cymru). Mae trefniadau llywodraethu mewn awdurdodaethau eraill yn amrywio'n fawr. Mae rhai'n profi'n bwerus iawn ac yn ffafriol i addasu'n gyflym i amgylchiadau sy'n newid, tra bod eraill yn profi'n llai effeithiol. Mae ffactorau penderfynol allweddol yn cynnwys nifer yr awdurdodaethau dan sylw, pwerau trethu lleol, a hawliau pleidleisio.

Archwilio'r contractau gyda'r gweithredwyr

Y contract rhwng yr awdurdod – beth bynnag fo'i drefniant mewnol – a'r gweithredwr(wyr) fydd yn llywio ac yn llunio'r farchnad. Mae'n pennu'r berthynas Dactegol-Weithredol, ond gall wneud hynny mewn sawl ffordd wahanol. Er y gellir gweld amrywiad sylweddol mewn dulliau contractio ar gyfer masnachfreinio bysiau yn fyd-eang, mae meysydd allweddol y mae'n rhaid i bob model fynd i'r afael â nhw, megis cyfrifoldebau cynllunio, dyrannu risg, mecanweithiau cymhelliant, ystyriaethau amgylcheddol, perchnogaeth asedau, mecanweithiau dyfarnu, a materion pontio.

Gan adeiladu ar y fframwaith STO a amlinellwyd yn flaenorol, mae dau brif ddiben y gellir defnyddio contractio ar eu cyfer mewn modelau menter awdurdod:

- **Contractio ar gyfer 'gwneud y peth yn iawn'** (yn canolbwyntio'n bennaf ar effeithlonrwydd cynhyrchol): Mae hyn yn cael ei enghreifftio gan y drefn gontractio 'gyflawn' ar gyfer bysiau Llundain, a elwir hefyd yn 'fodel Sgandinafaidd,' a ddefnyddir yn helaeth yng Ngogledd Ewrop. Dyma gontractau lle mae llwybrau, arosfannau, amleddau, amserlenni a phrisiau'n cael eu gosod gan yr awdurdod yn seiliedig ar nodau masnachol a chymdeithasol. Rhaid i'r gweithredwr ddarparu'r gwasanaethau hynny fel y nodir, gan gael ei fonitro a'i gymell i ddarparu'r holl wasanaethau mor brydlon â phosibl ac yn unol â safonau ansawdd a ddiffiniwyd ymlaen llaw. Mae contractau o'r fath fel arfer yn 'gost gros' eu natur, lle mae'r gweithredwr yn dwyn y risg cost cynhyrchu, tra bod yr awdurdod yn cymryd y risg reffeniwr.
- **Contractio ar gyfer 'gwneud y peth iawn'** (yn canolbwyntio'n bennaf ar effeithlonrwydd dyrannu): Mae'r dull hwn yn cael ei enghreifftio gan gyfundrefnau tendro cystadleuol 'swyddogaethol' (neu 'ganolraddol') yn Ffrainc a'r Iseldiroedd. Yn bwysig, mae contractio o'r fath yn cynnwys y diffiniad o 'rwymedigaethau gwasanaeth cyhoeddus' sy'n gorfodi'r gweithredwr i ddarparu gwasanaethau mewn lleoliadau ac ar adegau na fyddent o reidrwydd yn cael eu gwasanaethu pe bai'r gweithredwr yn ystyried ei fuddiant masnachol yn unig. Fel arfer, contractau yw'r rhain lle mae'r lefel gwasanaeth i'w darparu (megis yr amledd sylfaenol) a lefel y sylw a hygyrchedd y rhwydwaith (megis y pellter cerdded mwyaf i'r arhosfan bws agosaf ar gyfer y rhan fwyaf o drigolion yr ardal gontractio) wedi'i diffinio ymlaen llaw gan yr awdurdod, tra bod yn rhaid i'r gweithredwr ddylunio gwasanaethau sy'n cyflawni o leiaf y lefelau gwasanaeth 'swyddogaethol' hynny. Y contractau hyn hefyd yw lle mae gwahanol fathau o 'gontractio cydweithredol' wedi'u profi, gan ganiatáu i'r awdurdod a'r gweithredwr gyfrannu cynigion dylunio

gwasanaeth wrth dendro neu yn ystod cyfnod y contract, fel y gwelir yn Ffrainc a'r Iseldiroedd. Mae'r contractau hyn fel arfer yn 'gost net' eu natur, gyda'r gweithredwr yn cymryd risg cost cynhyrchu a risg refeniw.

Mewn gwirionedd, nid yw'r ddau duedd cytundebol hyn bob amser yn ffitio'n daclus i categorïau gwahanol. Mae'r ddeuliaeth rhyngddynt yn gor-symleiddio'r amrywiaeth eang o ddulliau ar gyfer dyrannu breintiau cynllunio rhwydwaith, cyfundrefnau cymhelliant, a dyrannu risg ariannol rhwng yr awdurdod (neu ei gorff cynllunio) a gweithredwyr. Er enghraifft, mae cytundebau rhannu risg ac elw gyda throthwyon amrywiol hefyd yn bodoli rhwng awdurdodau a gweithredwyr. Ym mhob achos, rhaid gwneud llawer o benderfyniadau wrth ddylunio cyfundrefn contractio, sy'n ymwneud yn bennaf â dau brif faes: y contract ei hun a'r weithdrefn gaffael. Darperir rhestr lawn o'r dewisiadau y mae angen eu gwneud wrth ddylunio cyfundrefn contractio yn Nhabl 1, isod.

Tabl 1: Dewisiadau allweddol wrth ddylunio cyfundrefn contractio

Gweithdrefn gaffael	Contractio
Sut i rannu'r gwasanaethau yn unedau cytundebol - Dewis y dyraniad: o un llwybr i fwndel o lwybrau neu rwydwaith cyfan - Dewis hyd contractau: wedi'u cysylltu ag amorteiddio asedau neu fyrrach - Optimeiddio cyfnodoldeb cyfleoedd cystadleuol: cyfleoedd mynych (misol), blynyddol i bob 15 mlynedd Sut i ddewis yr enillydd - Dewis y math o weithdrefn ddyfarnu (deialog gystadleuol, gweithdrefn wedi'i thrafod, gweithdrefn syml, dyfarnu uniongyrchol, ac ati.) - Cyfansoddi eitemau'r model dyfarnu (pris, gwarantiau ansawdd, cynigion gwella ar gostau a refeniw,...), dewis y sgorio a phwysoli pob eitem Sut i reoli'r farchnad gystadleuol - Creu / rheoli marchnad (yn dibynnu ar y safle cychwyn lleol) - Sut i wahodd cystadleuwyr posibl (rhag-ddewis, system gymhwyso, cytundeb fframwaith) o fewn y drefn gaffael Sut i reoli cystadleuaeth (rheoli safleoedd dominyddol)	Asedau (cerbydau, garejys, systemau TG) - Manylebau - Cyfundrefn perchnogaeth, buddsoddi a throsglwyddo Personél - Sgiliau - Trosglwyddo personél Diffiniad gwasanaeth - Cyfrifoldebau datblygu gwasanaethau - Pa gymhellion? Beth sy'n gweithio ? - Hyblygrwydd y drefn yn ystod y contract Refeniw - Diffiniad pris tocyn - Rheoli refeniw Dyrannu risgiau cytundebol - Costau, refeniw, buddsoddiadau, ffactorau allanol - Cymalau lliniaru (mynegeoio, rhannu risg) System rheoli ansawdd - Categorïau o gymhellion - Cyfundrefn gymhellion (gweithdrefnau monitro a gwella parhaus, agwedd rheoli contractau, cyfarfodydd gwerthuso, graddnodi cosbau ac ati.)

Llunio'r weithdrefn gaffael:

- Sut i rannu gwasanaethau yn sypiau contractio:** Bydd hyn yn dylanwadu'n gryf ar farchnad y darpar ymgeiswyr (megis y cyfleoedd i fusnesau bach a chanolig ac atyniad y contract i grwpiau rhyngwladol). Dylid ystyried hyn yn ofalus ar y cyd â'r dewisiadau eraill a wneir.
- Sut i ddewis y gweithredwr:** Mae amryw o opsiynau'n bodoli, pob un yn dibynnu ar yr hyn a ganiateir gan y cyd-destun cyfreithiol lleol. Gall hyn amrywio o ddyfarniadau mewnol neu uniongyrchol (h.y., dim cystadleuaeth) i wahanol fathau o gaffael cystadleuol gorfodol (fel mewn llawer o wledydd Ewropeaidd), er bod hyn weithiau'n cael ei wneud yn amodol ar basio meincnod

ar berfformiadau'r gorffennol (fel mewn contractau perfformiad wedi'u negodi yn Awstralia). Gall gweithdrefnau cystadleuol, er bod yn rhaid iddynt gydymffurfio â gofynion cyfreithiol lleol yn amlwg, gynnwys sawl cam o ymgynghori neu negodi rhwng y corff tendro a gweithredwyr posibl. Mae trafodaethau'n rhan annatod o lawer o fodelau contractio cystadleuol, fel y rhai yn Sgandinafia a Ffrainc, ond maent yn absennol mewn eraill, fel yr Iseldiroedd, lle mae contractau cymhleth yn cael eu dyfarnu heb drafodaethau, gan roi mwy o le ar gyfer ymgynghoriadau ymlaen llaw ac addasu gwasanaethau'n ddiweddarach. Wrth ddefnyddio tendro cystadleuol, mae'r model dyfarnu yn allweddol ac mae angen iddo fod yn unol â nodau contractio a sgiliau gweithredwyr presennol.

- **Sut i reoli'r farchnad gystadleuol:** Mae osgoi monopoleiddio a sicrhau lefel iach o gystadleuaeth, yn y tymor byr a'r tymor hir, yn hanfodol wrth ddylunio model caffael.

Llunio'r contract:

- **Asedau:** Mae penderfynu pa barti sy'n gyfrifol am ddarparu bysiau a depos yn effeithio'n sylweddol ar yr ystod o weithredwyr sy'n gallu cyflwyno cynigion. Dylid rhoi sylw penodol i drydaneiddio fflyd a thechnoleg sy'n esblygu.
- **Personél:** Mae sicrhau bod personél medrus ar gael neu y gellir eu trosglwyddo yn ffactor arall sy'n pennu lefel y gystadleuaeth y gellir ei disgwyl.
- **Diffiniad gwasanaeth:** Mae pennu rolau priodol yr awdurdod a'r gweithredwyr mewn perthynas â'r diffiniad ar ddechrau'r contract ac esblygiad gwasanaethau yn ystod cyfnod y contract yn pennu'r prif bwrpas cytundebol (gweler uchod). Dylai hyn fod ynghyd â mecanweithiau talu teg sy'n caniatáu'r hyblygrwydd cytundebol angenrheidiol.
- **Refeniw:** Dylid sefydlu mecanweithiau i reoli casglu refeniw a gosod ffiniau ar bennu prisiau gan y gweithredwr (mewn contractau lle mae hyn yn rhan o gyfrifoldebau'r gweithredwr).
- **Dyrannu risgiau cytundebol (risg buddsoddi, risg cost, risg refeniw):** Dylid cynllunio'r nodwedd gytundebol ganolog hon yn ofalus i sicrhau risgiau cytbwys a rheoladwy'n effeithiol i'r ddwy ochr i'r contract.
- **System rheoli ansawdd:** Mae diffinio gweithdrefnau monitro a chymhellion cytundebol mewn perthynas ag ansawdd y gwasanaethau a ddarperir yn nodweddion cytundebol hanfodol pellach. Yn bwysig, mae angen i hyn fod yn ddibynnol ar alluoedd monitro a rheoli realistig, gan gofio y bydd y rhain yn esblygu o ganlyniad i'r cymhellion cytundebol eu hunain.

Yn bwysig, mae'r rhan fwyaf o'r dewisiadau hyn yn gofyn am wneud cyfaddawdau rhwng yr eitemau amrywiol, gan sicrhau cydlyniant llwyr rhwng y dewisiadau cytundebol a wneir a'r nodau polisi trafnidiaeth cyffredinol (megis symudedd, hygyrchedd, fforddiadwyedd, a chynaliadwyedd amgylcheddol).

Mewnwelediadau a myfyrdodau allweddol ar contractio a dyfarnu

Mae dulliau contractio wedi bod yn ddeinamig, a gellir gweld esblygiadau sylweddol dros amser. Mae rhai modelau, fel contractio mwy 'penodedig' yn seiliedig ar ddiffiniad gwasanaeth penodedig ymlaen llaw, yn tueddu i fod yn fwy sefydlog nag eraill. Mae contractio 'swyddogaethol' (h.y. lle mae'r gweithredwr yn ymwneud â chynllunio gwasanaethau) yn aml yn cyflwyno heriau mwy i'r awdurdod a'r gweithredwr, gan arwain at newidiadau amlach, fel y gwelir yn Sweden.

Waeth beth fo'r model a ddewisir a'r graddau y dirprwyir cyfrifoldebau cynllunio i'r gweithredwr, mae profiad yn dangos ei bod yn hanfodol cael awdurdod sydd â'r offer priodol. Mae buddsoddi mewn

datblygu a chynnal gwybodaeth yn hanfodol. Fodd bynnag, bydd y cyfleoedd ar gyfer hyn, a ffyrdd o wireddu hyn, yn dibynnu'n fawr ar y model a ddewisir. Bydd rhai dulliau'n caniatáu dolenni dysgu cyflymach, eraill yn llai felly. Mewn perthynas â hyn, bydd rhai dulliau fel arfer yn fwy dibynnol ar wybodaeth allanol a logir nag eraill (megis pan fydd awdurdodau'n tendro consesiynau mawr yn anaml, e.e. eu rhwydwaith cyfan bob 10 mlynedd).

Mater sy'n codi dro ar ôl tro mewn llawer o fodelau yw cydbwysedd pŵer rhwng gwleidyddion a chynllunwyr proffesiynol. Mae diffyg perthynas glir a chytbwys ar y lefel strategol-dactegol hon – uwchlaw lefel y contract gyda'r gweithredwyr – yn ffynhonnell gyffredin o wrthdaro a chamweithrediad gyda'r prif risg y bydd y cynllunwyr yn cael eu gweld gan y gwleidyddion fel gwladwriaeth o fewn y wladwriaeth heb reolaeth arni.

Dylai'r contract gyda'r gweithredwyr gydweddu nodau'r gweithredwr â rhai'r awdurdod. Yn hyn o beth, mae'n bwysig gosod uchelgeisiau realistig a sicrhau bod targedau cytundebol yn gyraeddadwy. Mae hyn yn gofyn am ddyrannu risgiau i'r rhai sy'n gallu eu rheoli, ac mae'n gofyn am fodel dyfarnu sy'n atal sefyllfaoedd rhag arwain at 'felltith yr enillydd'.

Mae perygl ffurfioldeb gormodol wrth sefydlu a rheoli cytundebau yn fater arall sydd angen sylw arbennig. Mae trin gweithredwyr yn deg, meithrin partneriaethau lle bo modd, a chydbwyso dealltwriaeth o anawsterau pan fo angen gan osgoi hunanfodlonrwydd yn bwysig i greu perthynas ymddiriedus.

Mae addasrwydd y berthynas gytundebol yn fater tymor hir a thymor canolig. Yn y tymor hir, dylid gwella'r dull contractio dros amser, tra yn y tymor canolig, rhaid i wasanaethau addasu i ddiwallu'r galw sy'n newid. Dylid ystyried yr agweddau hyn yn ofalus o fewn y contract ei hun. Bydd angen diwygio'r gwasanaethau a archebir yn ystod cyfnod y contract, yn enwedig mewn contractau hirach. Mae cymalau addasu taliadau amhriodol yn ffynhonnell gyffredin o densiwn a darpariaeth gwasanaeth gwael. Mae sicrhau bod gweithredwyr yn cael eu trin yn deg yn hanfodol, ac mae hyn yn gofyn am ddyfeisio cymalau talu sy'n unol â chostau teg, sy'n cynnwys diffinio cymalau mynegeo costau priodol ar gyfer y taliadau a wneir i weithredwyr.

Casgliad

Nid oes angen i ddulliau o dendro cystadleuol aros yn sefydlog am gyfnod amhenodol. Efallai y bydd angen adolygu'r hyn sy'n optimaidd ar un adeg yn ddiweddarach. Dylid dysgu o gamgymeriadau ac arwain at welliannau. Yn bwysicach fyth, dylid cydnabod y bydd gweithredu cyfundrefn benodol ynddo'i hun yn arwain at newidiadau ar ochr cyflenwyr ac awdurdodau. Dros amser, bydd sgiliau newydd yn datblygu gyda phrofiad, mewn ymateb i gymhellion a gynhwysir yn y gyfundrefn gychwynnol. Bydd hyn, yn ei dro, yn creu cyfleoedd i wella'r gyfundrefn. Enghraifft glir o hyn yw'r angen i ddatblygu rheoli ansawdd yn raddol, yn unol â thwf sgiliau ar y lefel leol. Mae ceisio gweithredu o'r diwrnod cyntaf y system soffistigedig sydd wedi dod i'r amlwg dros amser mewn mannau eraill, yn debygol o arwain at fethiant.

I gefnogi'r archwiliad o fodelau eraill a dyluniad y dull Cymreig o dendro cystadleuol, mae Atodiad 1 yn adeiladu ar lawer o'r pwyntiau allweddol a wnaed yn y papur hwn. Mae'r tabl a ddarperir yn Atodiad 1 (gweler Van de Velde, 2019, 175-196) yn amlinellu'r prif themâu, cwestiynau, a materion cyfreithiol neu reoleiddiol cysylltiedig y mae angen myfyrio'n feirniadol arnynt wrth ddatblygu'r trefniant llywodraethu a chytundebol rhwng yr awdurdod a'r gweithredwr.

Cyfeiriadau

Desmaris, C., a Van de Velde, D. (2024). **Why and how often do authorities remunicipalise urban public transport?** The case of France. *Local Government Studies*, 1–23.

<https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2324773>

Van de Velde, D. M. (1999). **Organisational forms and entrepreneurship in public transport (Part 1: Classifying organisational forms)**. *Transport Policy*, 6, 147–157. [https://doi.org/10.1016/s0967-070x\(99\)00016-5](https://doi.org/10.1016/s0967-070x(99)00016-5)

Van de Velde, D. M. (2016). **Local public transport**. Yn M. Finger a C. Jaag (Goln.), *The Routledge Companion to Network Industries* tt. 241–253). Routledge.

Van de Velde, D. M. (2019). **Competition in public transport—An Exploratory Research in Institutional Frameworks in the Public Transport Sector** [Traethawd PhD]. Prifysgol Technoleg Delft.

Ynglŷn â'r awdur

Mae Dr Didier van de Velde yn arbenigwr rhyngwladol gyda 30 mlynedd o brofiad mewn ymchwil ac ymgynghori ar ddiwygiadau sefydliadol mewn trafndiaeth gyhoeddus a rheilffyrdd. Ef yw Cyfarwyddwr inno-V, cwmni ymgynghori o'r Iseldiroedd sy'n arbenigo mewn cynghori a chefnogi awdurdodau trafndiaeth lleol, cenedlaethol a rhyngwladol (yn bennaf ledled Ewrop) i wella gweithrediad trafndiaeth gyhoeddus. Yn ogystal, mae'n darlithio ym Mhrifysgol Technoleg Delft yn yr Iseldiroedd ac yn cynnal ymchwil ar lywodraethu trafndiaeth drefol a rhanbarthol a'r sector rheilffyrdd.

Ynglŷn â Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i ddarparu tystiolaeth o ansawdd uchel a chyngor annibynnol i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Wedi'i ariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol, Llywodraeth Cymru, a Phrifysgol Caerdydd, mae'r Ganolfan wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac yn aelod o Rwydwaith Beth Sy'n Gweithio'r DU.

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, Sbarc/Spark, Ffordd Maindy, Caerdydd CF24 4HQ

 www.wcpp.org.uk/cy

 029 2087 5345

 info@wcpp.org.uk

 @WCfPP



Atodiad 1

Mae'r themâu canlynol (sy'n gysylltiedig yn agos â'r fframwaith STO ac yn seiliedig ar Van de Velde, 2019) yn cysylltu â'r prif gwestiynau a materion gwahaniaethol sy'n ddefnyddiol i'w cofio wrth astudio (neu ddylunio) ffurfweddiadau amgen o lywodraethu a threfniadau cytundebol rhwng awdurdod a gweithredwr.

Prif themâu	Prif gwestiynau	Materion cyfreithiol/rheoleiddiol cysylltiedig
Thema 0 Yr hawl i fentro i greu gwasanaethau	- A oes gan awdurdodau trafndiaeth yr holl hawliau eiddo ar y farchnad i greu gwasanaethau cludo teithwyr neu a oes gan actorion marchnad awtonomaidd yr hawl i greu gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus? - A ragwelir hybridedd rhwng y ddau gyfluniad?	<i>Lleoliad cyfreithiol sylfaenol (dewis sylfaenol rhwng menter awdurdod a menter marchnad): pa mor sefydlog yw hyn?</i>
Thema 1 Sefydlu'r awdurdod(au) (trafnidiaeth)	- Pa fath o awdurdod sy'n gyfrifol am y system drafndiaeth gyhoeddus? - A oes sawl awdurdod yn gysylltiedig? - A ydyn nhw'n cydweithio neu'n rhannu cyfrifoldebau? Sut? Ar bob maes polisi perthnasol neu ar drafndiaeth gyhoeddus yn unig?	<i>Lleoliad cyfreithiol ychwanegol a dewis ar gyfer trefniant sefydliadol o fewn y lleoliad hwnnw (haenog ai peidio): pa mor sefydlog neu hyblyg yw hyn?</i>
Thema 2 Trefniant llywodraethu'r awdurdod	- Sut mae'r awdurdod wedi'i drefnu: fel gwasanaeth gweinyddol mewnol, fel cwmni sector cyhoeddus ar wahân, fel arall? - Beth yw natur ei berthynas â'r lefel wleidyddol: e.e. llywio gwleidyddol uniongyrchol drwy fwrdd a benodwyd yn wleidyddol, sefydliad 'hyd braich' o dan gontract, arall?	<i>Trefn fewnol awdurdod a'i lywodraethu: sut mae hyn yn cael ei reoleiddio, ei fonitro a'i ddiogelu?</i>
Thema 3 Rhannu cyfrifoldebau marchnata	- Sut mae cyfrifoldebau marchnata wedi'u rhannu rhwng yr 'awdurdod' a gweithredwyr? (diffinnir marchnata yn yr ystyr eang fel datblygu cyfuniadau cynnyrch-marchnad, gwerthu a hyrwyddo gwasanaethau) - Sut mae cydlynu rhwng actorion wedi'i drefnu?	<i>Cyfranogiad yr awdurdod a'r gweithredwyr mewn cynllunio gwasanaethau (wrth gontractio ac yn ystod y contract): pa mor sefydlog yw hyn (mewn amser a lle)? Sut mae'r wybodaeth angenrheidiol yn cael ei sicrhau ar ochr yr awdurdod?</i>

Prif themâu	Prif gwestiynau	Materion cyfreithiol/rheoleiddiol cysylltiedig
Thema 4 Y math o berthynas â'r gweithredwr(wyr)	- Beth yw natur y berthynas â'r gweithredwyr: cytundebol, rheoleiddiol, arall? - A ddefnyddir cystadleuaeth i ddewis gweithredwyr ai peidio? Sut? (tendro cystadleuol, negodi, meincnodi, ...) (Pa fath o weithredwyr sy'n cael eu caniatáu?) - Sut mae nodau'n cael eu diffinio? - Sut mae perfformiad yn cael ei fonitro?	<i>Rôl contractio a rôl cystadleuaeth: Faint o ryddid sydd i'r awdurdod drefnu'r berthynas hon (a yw'r rheolau caffael cyhoeddus yn ddigonol)?</i>
Thema 5 Yr asedau sydd â hyd oes hir	- Sut mae asedau hirdymor yn cael eu rheoli? (seilwaith, cerbydau, gorsafoedd, ac ati) - Pa actor sy'n ariannu/berchen ar/cynnal pa asedau? - Pa actor sy'n gyfrifol am ddigonolrwydd buddsoddiadau?	<i>Lleoliad asedau yn y drefn sefydliadol: Faint o hyblygrwydd sydd i'r awdurdod drefnu hyn?</i>