



Pwyllgor Menter a Busnes
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

17^{eg} Mehefin 2015

Effaith Polisi Caffael
Llywodraeth Cymru

Ymateb WLGA

Pwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru – 17^{eg} Mehefin 2015 – Effaith Polisi Caffael Llywodraeth Cymru – Ymateb

Cyflwyniad

Bydd Pwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ystyried effaith polisi caffael Llywodraeth Cymru mewn cyfarfod ar 17^{eg} Mehefin 2015.

Yn 2012, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru adroddiad Adolygiad McClelland ynglŷn â chaffael gwladol. Cyhoeddodd Ddatganiad Polisi Caffael Cymru hefyd. Sefydlodd y Gwasanaeth Caffael Gwladol yn 2013.

Mae gan y pwyllgor ddiddordeb yn effaith y datblygiadau hynny – a rhai eraill – ym maes caffael gwladol ers iddo gyhoeddi ei adroddiad am ddylanwadu ar broses diweddarau polisi caffael Undeb Ewrop yn 2012.

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (WLGA)

Mae WLGA yn cynrychioli buddiannau byd llywodraeth leol ac yn hybu democratiaeth leol yng Nghymru. Mae'n cynrychioli 22 awdurdod lleol y wlad ac mae awdurdodau'r tri gwasanaeth tân ac achub a'r tri pharc cenedlaethol yn aelodau cyswllt.

Meysydd sy'n berthnasol i'r pwyllgor

Mae WLGA yn croesawu cyfle i roi tystiolaeth gerbron Pwyllgor Menter a Busnes y Cynulliad. Mae'n hymateb yn ymwneud â'r meysydd isod.

- Sut mae polisiau caffael cynghorau lleol Cymru wedi newid ers 2012, ac i ba raddau mae hynny wedi'i sbarduno gan Lywodraeth Cymru?

Ymateb:

Mae'r cynghorau lleol wedi cydweithio'n agos â Llywodraeth Cymru ym maes caffael ers iddi gyhoeddi 'Gwell Gwerth i Gymru' fis Chwefror 2001, gan fynd cyn belled â chyfuno eu huned gymorth caffael ag adnoddau Llywodraeth Cymru ar gais Gwerth Cymru. Felly, mae'n polisiau yn y maes hwn yn cyd-fynd ers blynyddoedd lawer. Y cynghorau lleol sy'n gyfrifol am y rhan fwyaf o wariant y sector cyhoeddus ynglŷn â phrynu nwyddau a gwasanaethau. Felly, rydyn ni wedi cyfrannu'n fawr at amcanion polisi caffael Llywodraeth Cymru dros y blynyddoedd o ran arbed arian ac agweddau ehangach fel ei gilydd.

Croesawodd y cynghorau lleol Adroddiad McClelland a Datganiad Polisi Caffael Cymru fel ei gilydd yn ddogfennau amserol gan iddyn nhw dynnu sylw at aeddfedrwydd a thrywydd caffael yng Nghymru ar adeg pan oedd perygl y gallasai fod anghysondeb. Fe roes Adroddiad McClelland a Datganiad Polisi Caffael Cymru eglurhad a chyfeiriad roedd eu gwir angen.

Y farn gyffredinol yw bod yr egwyddorion sydd wrth wraidd Datganiad Polisi Caffael Cymru yn rhai cynorthwyol sy'n cyd-fynd ag amcanion cyfundrefnol a chymunedol ehangach y cynghorau lleol. Felly, mae'r datganiad heb effeithio'n sylweddol ar ddulliau'r cynghorau unigol.

O bennu strategaethau cynnal rhaglenni a gwasanaethau, rhaid darparu ar gyfer amryw flaenoriaethau cymdeithasol, economaidd, daearyddol a diwylliannol yn ogystal ag anghenion cymunedau. Wrth roi ar waith fentrau sydd wedi deillio o Adroddiad McClelland a Datganiad Polisi Caffael Cymru, rhaid i Lywodraeth Cymru gydnabod hynny.

Mae'r newidiadau yn y gyfraith yn sgîl diwygio Cyfarwyddeb Caffael Undeb Ewrop (ar ffurf Rheoliadau Cytundebau Cyhoeddus 2015 y Deyrnas Gyfunol bellach) yn cynnig cyfle inni gael gwell gwerth trwy gaffael gwladol. Mae'r egwyddorion eglur a syml a oedd wrth wraidd yr adolygiad yn cyd-fynd â thrywydd polisiau Llywodraeth Cymru a'r cynghorau lleol. Un o brif egwyddorion adolygiad Undeb Ewrop oedd cydnabod nifer y cwmnïau bychain a chanolig eu maint ledled Ewrop ac effaith y deddfu arnyn nhw. Dylai'r rheoliadau sydd wedi deillio o hynny alluogi'r sector cyhoeddus i brynu nwyddau a gwasanaethau yn haws. Fe ddylai Cymru ystyried yn ofalus sut y gallai ddefnyddio'r hyblygrwydd a'r posibiladau i ysgogi a defnyddio'r prif gyflenwyr, sef cwmnïau bychain a chanolig eu maint – yn arbennig ynglŷn â chaffael o dan lefel Cylchgrawn Swyddogol Undeb Ewrop.

Gallai fod angen ailasesu dadleuon y cyflenwyr ynglŷn â defnyddio fframweithiau a chydgasglu cyffredinol heb ymrwymo i archebu ymlaen llaw.

Dylid ystyried ffyrdd o drin a thrafod cyfrifoldebau a rhaglenni – megis y rhai sydd wedi'u nodi yng Nghynllun Buddsoddi yn Isadeiledd Cymru – mewn modd amryfal ynglŷn â darpar ddulliau arloesol. Gall hynny ychwanegu gwerth trwy arbedion maint ac, mewn rhai achosion, gall fod yn sylfaen datblygu cwmnïau bychain a chanolig eu maint trwy raglenni pecynnu a dyrannu ar lefel Cylchgrawn Swyddogol Undeb Ewrop ac yn is fel ei gilydd.

- Beth yw'ch barn am gryfderau/gwendidau polisi caffael Llywodraeth Cymru? Oes unrhyw fentrau sydd wedi bod yn arbennig o fanteisiol neu anfanteisiol?

Ymateb:

Rhaid mesur cryfder polisi yn ôl ein gallu i lunio dulliau ar y cyd yng Nghymru, ac mae'r cynghorau lleol wedi ymrwymo i gydweithio o'r fath.

Mae'n bwysig cydnabod bod sefydliadau'r sector cyhoeddus wedi ysgwyddo'r rhan fwyaf o risgiau cynlluniau arbrofol megis buddion cymunedol. Mae'n bwysig parhau i gynorthwyo sefydliadau trwy fentrau o'r fath a dylai Llywodraeth Cymru rannu neu warantu rhai risgiau wrth gynnal a datblygu'r arbrofion a rhoi'r canlyniadau ar waith wedyn. Gallai hynny fod yn fwy perthnasol ar ôl llunio ffyrdd newydd o weithio yn ymateb i'r rheoliadau ynghyd â'r ymdrech i arbed rhagor a chydweithio'n ehangach.

Mae modd dadlau bod llawer o'r caffael yn mynd rhagddo trwy raglenni strategol cymhleth lle nad oes ond hyn a hyn o fewnbyn gan 'broffesiynolion caffael'. Mae hynny wedi'i adlewyrchu yn Adroddiad McClelland gan yr awgrym y gallai fod modd rhyddhau adnoddau i'w defnyddio mewn prosiectau mwy cymhleth trwy sefydlu corff (y Gwasanaeth Caffael Gwladol) fyddai'n ymwneud â gwariant cyffredin ac arferol.

Efallai bod y rhaglenni gwaith hynny wedi llwyddo o ganlyniad i gydweithio ymhlith proffesiynolion medrus a llunio rhagor o fedrau cyffredinol, fodd bynnag, fel y byddai cyfle i fanteisio ar ragor o hyblygrwydd a syniadau arloesol. Gallai fod eisiau ystyried y ffordd orau o gyfuno caffael â gwaith o'r fath – y cam pwysig nesaf i'r cynghorau lleol ar ôl sefydlu'r Gwasanaeth Caffael Gwladol.

Ers cyhoeddi 'Gwell Gwerth i Gymru' yn 2001, rydyn ni wedi sefydlu llawer o'r dulliau a'r arferion y bydd angen eu defnyddio ar gyfer polisi Llywodraeth Cymru. Ein barn ni yw bod angen symleiddio'r 'diwydiant' o gwmpas 'Gwerth Cymru' bellach i helpu'r cynghorau i ganolbwyntio ar ddeilliannau yn hytrach na phrosesau.

Ymunodd y cynghorau lleol â'r Gwasanaeth Caffael Gwladol fis Rhagfyr 2012 yn ôl y buddion oedd wedi'u darogan (o wario tua £900 miliwn) a'r addewid isod:

'Ar ôl iddo aeddfedu, mae disgwyl y bydd yn arbed tua £25 miliwn y flwyddyn trwy godi cwestiynu a dylanwad ar yr hyn rydyn ni'n ei brynu a thrwy ei brynu'n well. Fe fydd yr arbedion yn ein galluogi i gryfhau gwasanaethau rheng flaen.'¹

Ar ben hynny:

Bydd modd '**arbed arian**' trwy gwtogi ar gost prynu nwyddau a gwasanaethau dro ar ôl tro. Byddwn ni'n gwneud hynny trwy fanteisio ar ehangder a grym y sector cyhoeddus (ynghlŷn â phrynu) a chysoni gofynion ymhlith y defnyddwyr. O roi ar waith y strategaethau caffael sydd wedi'u nodi, gallai sector cyhoeddus Cymru arbed rhwng **£9.2 miliwn a £24.6 miliwn** y flwyddyn neu **£74.8 miliwn dros bum mlynedd** yn ôl gwerth net presennol o 3.5%.²

Mae'r cynghorau lleol yn cefnogi'r Gwasanaeth Caffael Gwladol o hyd, nid lleiaf am ei fod yn rhoi cyfle i ganolbwyntio ar orchwylion caffael cymhleth, uwch eu gwerth.

Er mwyn i hynny ddigwydd, rhaid i'r gwasanaeth ychwanegu gwerth at y trefniadau mae wedi'u hetifeddu yn y sector cyhoeddus a sefydlu rhai newydd, hefyd. I wneud hynny, dylai fod yn effro i anghenion ei glientiaid, sef y sefydliadau cyhoeddus.

Mae'r cynghorau lleol yn derbyn na fydd y gwasanaeth ar waith yn gyfangwbl cyn 2016-17 ac maen nhw'n deall bod y problemau cychwynnol yn ystod y cyfnod hwn yn cael eu datrys trwy feithrin perthynas dda i ddibenion cydweithio.

Mae ar y gwasanaeth gyfrifoldebau gwerth £2.2 biliwn bellach (dros ddwbl ei wariant gwreiddiol) ac mae bwriad i ddyblu ei staff a'i adnoddau fel ei gilydd o'u cymharu â'r cynigion gwreiddiol. Felly, mae'n bwysig iddo gyflawni ei dargedau (o ran arbedion)

¹ Datganiad ar lafar gan y Gweinidog Ariannol, Jane Hutt, 07/05/2013

² Dadl o blaid gwasanaeth caffael gwladol (fersiwn 1.0): 12/09/2012

a rhoi'r arian sydd wedi'i arbed yn ôl ar gyfer gwasanaethau rheng flaen. Mae'r cynghorau lleol am weithio'n fwy effeithlon yn y sefyllfa economaidd sydd ohoni.

- Pa feini tramgwydd sy'n rhwystro awdurdodau lleol rhag prynu gwasanaethau a nwyddau i sector cyhoeddus Cymru?

Ymateb:

Yn ystod proses adolygu Cyfarwydddeb Caffael Undeb Ewrop, dadleuodd cynghorau lleol o blaid egluro a symleiddio, lleddfu baich gweinyddu a rhoi cyfle i weithredu'n ymarferol yn ôl eu hamcanion ac egwyddor Undeb Ewrop y dylai grym fod mor agos at y bobl ag y bo modd.

Dyma egwyddor mae'r cynghorau lleol i gyd yn ei derbyn ac mae'n cyd-fynd â nodau ehangach polisiau Llywodraeth Cymru. Yn aml, mae'r duedd i ganolbwyntio ar nifer o sectorau, galwedigaethau a phrosesau yn ein rhwystro rhag cydweithio i gyflawni amcanion er lles cymunedau. Fel sydd wedi'i nodi yn yr ateb i'r cwestiwn blaenorol, mae llawer o'r dulliau a'r arferion priodol wedi'u sefydlu bellach a dyma'r adeg inni ganolbwyntio ar bolisiau cyfun fydd yn galluogi sefydliadau cyhoeddus i gael y maen i'r wal.

Elfen hanfodol arall i Lywodraeth Cymru yw galluogi a chynorthwyo cwmnïau bychain a chanolig eu maint, yn arbennig rhai newydd, i gael eu traed tanynt yn y farchnad a datblygu eu gallu a'u hadnoddau fel y gallan nhw gystadlu'n effeithiol.

- Pa mor llwyddiannus fu mentrau Llywodraeth Cymru i helpu mudiadau yn y trydydd sector/cwmnïau lleol/ cwmnïau bychain a chanolig eu maint i ennill cytundebau? Sut y gallen ni wella'r ymdrechion hynny?

Ymateb:

Mae ystadegau diweddar yn awgrymu bod rhagor o gwmnïau yng Nghymru yn ennill cytundebau'r sector cyhoeddus (dros 50% bellach). Dyma sylfaen cadarn ar gyfer twf economi'r wlad. Rhaid ei ystyried yng nghyd-destun ehangach twf economaidd, datblygiad busnes a chydbwysedd da rhwng mewnfario ac allfario, fodd bynnag. Yn y cyd-destun hwnnw, gallai fod o fantais pe baech chi'n gofalu nad yw cwmnïau lleol yn ei gymryd yn ganiataol y byddan nhw'n ennill cytundebau. Trwy helpu cwmnïau i gystadlu'n effeithiol am waith y tu allan i Gymru yn ogystal â'r tu mewn iddi, gallen ni ofalu y byddan nhw'n parhau i ragori.

Mae canlyniadau ymchwil Prifysgol Morgannwg³ ar ran Gwerth Cymru fis Ebrill 2012 yn ddiddorol ynglŷn â buddion llai o hysbysebu, fodd bynnag. Yn ôl y polisi cyfredol, rhaid hysbysebu pob caffael dros £25,000 yn rhyngwladol trwy gyfrwng sell2wales. Gallai fod yn werth ailasesu effaith y polisi hwnnw am fod cwmnïau yng Nghymru yn ennill dros 50% o gytundebau'r sector cyhoeddus bellach.

³ The Impact Of Low-Value Advertising On SME Access To Public Sector Procurement In Wales';

- Sylwadau WLGA am ddefnyddio polisiau caffael i hwyluso 'buddion cymunedol' yn ôl dyheadau Llywodraeth Cymru.

Ymateb:

Mae'n amlwg bod modd defnyddio 'caffael' ar gyfer amcanion ehangach.

Mae hynny'n hysbys ers tro ac mae'r cynghorau lleol yn ei wneud i raddau helaeth. Er y gallai fod modd cyflawni rhagor, fodd bynnag, nid dim ond â maes caffael mae hynny'n ymwneud o reidrwydd.

Fe ddylai fod yn ddigonol gofalu bod 'polisiau gwladol eraill' wrth wraidd amcanion a strategaethau cyfundrefnol a chorfforaethol fydd yn cyfeirio'r amryw wasanaethau a rhaglenni.

Ar draws holl swyddogaethau'r cynghorau lleol, bydd gallu gwahanol fathau o gaffael i helpu i gyflawni amcanion 'polisiau eraill' yn amrywio yn ôl y gwerth, yr ehangder, y cymhlethdod a'r canolbwynt. Er enghraifft, gallai rhaglen adfywio gostus gynnwys llawer mwy o amcanion na chytundeb ar gyfer ymgynghorydd cyfrifeg. Felly, rhaid pennu'r blaenoriaethau a'r raddfa yn ôl anghenion lleol. Ar ôl pennu amcanion ar y lefel briodol, bydd modd eu blaenoriaethu a'u cyflawni yn unol ag arferion da.

Gallai Deddf 'Lles Cenedlaethau'r Dyfodol' Cymru 2015 a'r mesur amgylcheddol sydd ar y gweill fod yn enghreifftiau o drefn briodol i amcanion o'r fath lle byddan nhw'n cael eu pennu, eu hadlewyrchu a'u rhaedru trwy sefydliadau yn ôl y gofynion i'w cyflawni. Gallai arferion da maes caffael gynnwys yr amcanion hynny yn rhan o'r hyn sydd i'w gyflawni. Felly, fydd dim angen polisi arall yn y maes hwn i gyfnerthu'r gofyn i'w cynnwys.

- Unrhyw arferion da sydd wedi'u lledaenu ar draws ffiniau awdurdodau lleol a rhwng awdurdodau cytundebu ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus gan gynnwys trwy gymorth cymheiriaid a mentora.

Ymateb:

Mae ym maes llywodraeth leol nifer helaeth o rwydweithiau sy'n lledaenu arferion da ac yn cydweithio mewn sawl mater megis:

Ynni – Cydweithio â phartneriaethau lleol a Llywodraeth Cymru i baratoi cynllun isadeiledd gwyrdd cyfun ar draws y 22 awdurdod.

Rheoliadau Cytundebau Cyhoeddus 2015 – Llawlyfr Llywodraeth Leol – Cydweithio â Chymdeithas Llywodraeth Leol Lloegr, partneriaethau lleol a swyddogion materion Ewrop i lunio arferion da fydd yn berthnasol i'r rheoliadau newydd.

Rhaglen Buddsoddi yn Isadeiledd Cymru a Rhaglen y Cyfalaf – ymateb y 22 gyngor lleol i'r cyfleoedd mae'r amryw gynlluniau cyfun yn eu cynnig.

Mae cylchoedd comisiynu gofal cymdeithasol wedi sefydlu trefniadau cydweithio eang boed rannu gwasanaethau, arferion neu dechnoleg gwybodaeth.

Mae digon o gydweithio ym maes technoleg gwybodaeth megis galluogi cynghorau lleol i weithio ar y cyd trwy gylchoedd proffesiynol, pennu anghenion sy'n gyffredin er cysondeb ym mhrosiectau Rhwydwaith y Gwasanaethau Cyhoeddus/Cydgasglu Band Eang y Gwasanaethau Cyhoeddus a chymryd rhan ym mhrosiect caffael electronig Llywodraeth Cymru.

Rheolau Gweithdrefnau Cytundebau – Ar y cyd â chylch gorchwyl a gorffen ac ynddo reolwyr caffael amryw gynghorau lleol, mae WLGA wedi llunio rheolau arfaethedig ar gyfer gweithdrefnau cytundebau er mwyn hyrwyddo cydgyfeirio a chysondeb. Mae gan bob cyngor lleol ei reolau ei hun o hyd ond mae fersiwn safonol i gyfeirio ato bellach. Mae'r rheolau arfaethedig ar wefan WLGA a bydd y cynghorau lleol yn eu defnyddio i ddiweddarau eu rheolau hwythau. Mae bwriad i ddiweddarau'r fersiwn safonol bob hyn a hyn, hefyd.

Mae ar wefan WLGA gasgliad o brosiectau cydweithio a rhai astudiaethau o arferion da ym maes caffael.