

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Caffael a Rheoli Gwasanaethau Ymgynghori

Medi 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopiau caled gan:
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8597 / 8032
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: Pwyllgor.Cyfrifoncyhoeddus@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2013
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Caffael a Rheoli Gwasanaethau
Ymgynghori

Medi 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011.

Pwerau

Nodir pwerau'r Pwyllgor yn Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru a nodir swyddogaethau penodol y Pwyllgor yn Rheol Sefydlog 18 (ar gael yn www.cynulliadcymru.org). Yn benodol, caiff y Pwyllgor ystyried adroddiadau gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar gyfrifon Llywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus eraill, ac ar yr economi, a pha mor effeithlon ac effeithiol y caiff adnoddau eu defnyddio wrth gyflawni swyddogaethau cyhoeddus.

Mae gan y Pwyllgor bwerau statudol penodol hefyd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ynghylch penodi'r Archwilydd Cyffredinol, ei gyllideb ac archwilwyr y swydd honno.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



Darren Millar (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin Clwyd



Mohammad Asghar (Oscar)
Ceidwadwyr Cymreig
Dwyrain De Cymru



Jocelyn Davies
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru



Mike Hedges
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Sandy Mewies
Llafur Cymru
Delyn



Julie Morgan
Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd



Jenny Rathbone
Llafur Cymru
Canol Caerdydd



Aled Roberts
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gogledd Cymru

Cynnwys

Rhagair	5
Argymhellion y Pwyllgor	6
Cyflwyniad	8
Pwy ydym ni?.....	8
Pam y gwnaethom gynnal yr ymchwiliad hwn?.....	8
1. Gwariant	10
Gwariant Llywodraeth Cymru	10
Gwariant gan y sector cyhoeddus ehangach	11
2. Data	13
Dadansoddi a monitro data.....	14
Ansawdd data.....	17
3. Cydweithredu a datblygu'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol	20
Eglurder o ran costau a buddiannau'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol	22
Sicrhau'r gwerth gorau o wariant cyhoeddus i'r sector preifat yng Nghymru	23
4. Asesu gallu	26
5. Achosion busnes	29
6. Opsiynau o ran adnoddau a chynllunio'r gweithlu	32
7. Arferion caffael	37
8. Rheoli contractau	43
Tystion	45
Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	46

Rhagair

Mae gan ymgynghorwyr ran bwysig i'w chwarae mewn llywodraeth. Pan gânt eu rheoli yn effeithiol, gallant gynnig safbwyntiau newydd ynghylch materion a darparu'r sgiliau i ymateb yn ddynamig i heriau newydd. Ond mae gorddibyniaeth ar ymgynghorwyr yn gallu bod yn werth gwael iawn am arian ac atal sefydliad rhag datblygu ei staff ei hun.

Mae tystiolaeth ein hymchwiliad byr, ac ymchwiliad gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, yn nodi'n glir fod cyrff cyhoeddus Cymru yn gwario llai ar ymgynghorwyr. Fodd bynnag, mae hefyd yn glir na all llawer o gyrff cyhoeddus ddangos gwerth am arian wrth gynllunio, derbyn a rheoli gwasanaethau ymgynghori.

O ystyried cyfrifoldebau cyrff cyhoeddus i gyflawni gwerth am arian, byddai hyn yn peri pryder mewn unrhyw flwyddyn. Fodd bynnag, mae'n syndod mawr pan fo cryn bwysau ar gyllidebau.

Mae'r adroddiad hwn yn cynnwys nifer o argymhellion i Lywodraeth Cymru, a fydd, yn ein barn ni, yn helpu i wella'r broses o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori yng Nghymru.

Rydym yn ddiolchgar i'r holl dystion a roddodd dystiolaeth i ni oherwydd ni fyddai wedi bod yn bosibl cwblhau ein hymchwiliad hebddynt.

Argymhellion y Pwyllgor

Mae argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth ategol a'r casgliadau:

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi adroddiad blynyddol ar effaith y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol wrth wella arferion caffael a gwneud arbedion caffael, gan gynnwys dadansoddi ei effaith wrth herio a rheoli'r galw am wasanaethau ymgynghori yn y Sector Cyhoeddus. (Tudalen 12)

Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried costau a buddiannau datblygu gallu ac adnoddau mewnol i lanhau a dadansoddi data ar gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. (Tudalen 17)

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cydweithredu â chyrff eraill yn y sector cyhoeddus er mwyn meithrin dealltwriaeth gyffredin a diffiniad o wasanaethau ymgynghori. (Tudalen 19)

Argymhelliad 4. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda darpar ddefnyddwyr y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ac yn cyflwyno trefniadau monitro cadarn er mwyn sicrhau bod yr arbedion posibl a ddisgwylir gan y Gwasanaeth yn cael eu cyflawni. (Tudalen 23)

Argymhelliad 5. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau mai un o amcanion penodol y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yw sicrhau'r buddiannau mwyaf o wariant cyhoeddus yn y sector preifat yng Nghymru, fel rhan o'i amcanion ehangach i sicrhau'r gwerth mwyaf am arian cyhoeddus. (Tudalen 23)

Argymhelliad 6. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymchwilio i gostau a buddiannau sefydlu Fframwaith Caffael y Llywodraeth i Gymru. (Tudalen 25)

Argymhelliad 7. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn pennu methodoleg gyson er mwyn galluogi cyrff cyhoeddus i ddadansoddi eu perfformiad

wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Rhagwelwn y byddai pecyn cymorth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn cael ei ystyried fel rhan o'r penderfyniad hwn. (Tudalen 28)

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn datblygu canllawiau a thempledi er mwyn sicrhau bod achosion busnes yn bodoli ar gyfer gwahanol ymarferion caffael, a'u bod yn gadarn. (Tudalen 31)

Argymhelliad 9. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn ystyried y posibilrwydd o ddatblygu cofrestr o arbenigedd yn y sector cyhoeddus sydd ar gael am gyngor neu secondiad. (Tudalen 34)

Argymhelliad 10. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yr opsiynau ar gyfer gwella capasiti a gallu sefydliadau yn y sector cyhoeddus er mwyn datblygu'r sgiliau a'r adnoddau sydd eu hangen i fynd i'r afael â heriau parhaus. Os bydd yn llwyddiannus, gallai hyn gynnwys ymchwilio i'r posibilrwydd o atgynhyrchu model Academi Caerdydd ledled Cymru. (Tudalen 36)

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, drwy'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, yn ystyried sut y gall fonitro arferion caffael cyrff cyhoeddus ac adrodd arnynt fel y gellid eu dal i gyfrif yn well. (Tudalen 41)

Argymhelliad 12. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus eraill yn ystyried y potensial i wneud hyfforddiant ar reoli contractau yn ofynnol i'w staff cyn dod yn gyfrifol am gontract. Rhagwelwn y bydd hyfforddiant o'r fath yn rhoi pwyslais ar bwysigrwydd gwerthuso perfformiad ymgynghorwyr fel elfen graidd o waith rheoli contractau effeithiol. (Tudalen 44)

Cyflwyniad

Pwy ydym ni?

1. Mae'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn un o bwyllgorau trawsbleidiol Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n cynnwys wyth Aelod o bob un o'r pedair plaid wleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad. Nid yw'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn rhan o Lywodraeth Cymru. Yn hytrach, rôl y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yw sicrhau y creffir ar wariant Llywodraeth Cymru mewn modd priodol a thrylwyr. Yn benodol, gallwn ystyried adroddiadau a baratowyd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar gyfrifon Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill, ac ar ba mor ddarbodus, effeithlon ac effeithiol y defnyddiwyd adnoddau wrth gyflawni swyddogaethau cyhoeddus.

Pam y gwnaethom gynnal yr ymchwiliad hwn?

2. Mae pob corff yn y sector cyhoeddus yn cyflogi staff. Fodd bynnag, pan wynebir her benodol, efallai y bydd sefydliad o'r farn nad oes ganddo'r staff arbenigol i ymdrin â phryder, prosiect neu fater penodol. Mewn amgylchiadau o'r fath, bydd sefydliadau yn y sector cyhoeddus yn penodi ymgynghorydd dros dro.

3. Cafodd adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol sef *Caffael a Rheoli Gwasanaethau Ymgynghori* ei gyhoeddi ar 21 Chwefror 2013. Nododd yr adroddiad, er bod cyrrff cyhoeddus wedi lleihau eu gwariant ar ymgynghorwyr, o £173 miliwn yn 2007-08 i £133 miliwn yn 2010-11, na allant ddangos gwerth da am arian wrth gynllunio, caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Roedd y graddau y gwnaeth cyrrff cyhoeddus gyrraedd safonau arfer da a dderbynnir yn gyffredinol ar gamau caffael a rheoli ymgynghorwyr gwahanol hefyd yn amrywio'n sylweddol.

4. Roeddem o'r farn ei bod yn briodol cynnal ymchwiliad byr i'r materion a godwyd yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol.

5. Roeddem yn ymwybodol y gall caffael ymgynghorydd fod yn dra synhwyrol wrth ymdrin â mater neu her benodol. Caiff y pwynt hwn ei wneud yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, sy'n nodi'r canlynol:

“If used effectively, consultants’ knowledge, skills and resources can help deliver new services and initiatives quickly

and expertly. Public bodies also use consultants when they do not have the capacity in-house to carry out work.”¹

6. Yn ein barn ni, roedd penodi ymgynghorydd yn awtomatig fel ymateb rhagosodedig i heriau newydd yn werth gwael am arian cyhoeddus. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn tynnu sylw at y perygl hwn:

“If public bodies do not manage consultancy services effectively, they can be an expensive way to deliver public services and opportunities to make best use of consultants’ skills and to gain new knowledge and skills might be missed.”²

¹ Crynodeb, Para 1

² Crynodeb, Para 2

1. Gwariant

7. Dengys adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol fod gwariant y sector cyhoeddus ar wasanaethau ymgynghori wedi lleihau o £173 miliwn yn 2007-08 i £133 miliwn yn 2010-11.

Gwariant Llywodraeth Cymru

8. Ar sail gymesur, mae Llywodraeth Cymru yn gwneud defnydd llawer mwy helaeth o ymgynghorwyr nag unrhyw gorff arall yn y sector cyhoeddus yng Nghymru (16 y cant o gyfanswm costau cyflogau yn 2010-11, o gymharu â 3.1 y cant mewn llywodraeth leol ac 1.6 y cant ym maes iechyd ar gyfartaledd). Lleihaodd gwariant Llywodraeth Cymru ar wasanaethau ymgynghori o £52 miliwn (22 y cant o gyfanswm costau cyflogau) yn 2007-08 i £42 miliwn (16 y cant o gyfanswm costau cyflogau) yn 2010-11.³

9. Cyfeiriodd adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol at strategaeth Llywodraeth Cymru i arbed arian drwy ei rhaglen *Llwyddo â Llai*, sy'n cael staff i nodi ffyrdd o leihau costau rhedeg. Dywed yr adroddiad fod Llywodraeth Cymru wedi canolbwyntio ar wneud arbedion effeithlonrwydd drwy leihau ei defnydd o ymgynghorwyr. Yn arbennig, mae wedi mwy na haneru ei gwariant ar ymgynghorwyr rheoli, o £10.8 miliwn yn 2009-10 i £4.2 miliwn yn 2010-12, yn bennaf drwy ddefnyddio staff presennol yn lle ymgynghorwyr.⁴

10. Mewn nodyn ysgrifenedig, dywedodd Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad Llywodraeth Cymru wrthym:

“The total savings on the identified cost headings achieved by the programme over three years totalled £25.8m. Managing with Less was a cost reduction initiative introduced by the then Permanent Secretary in response to the reduced budget allocation to Welsh Government.”⁵

11. Croesawn yr arbedion a wnaed gan Lywodraeth Cymru wrth leihau ei gwariant ar ymgynghorwyr. Nid ydym yn glir i ba raddau yr

³ Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Paragraff 1.7 a Ffigur 4 (tudalen 19).

⁴ Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Paragraffau 1.8 i 1.10 a Blwch 3 ar dudalen 19

⁵ Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad, 13 Mai 2013.

ysgogwyd hyn gan y wasgfa dros dro ar gyllidebau, yn hytrach na phwyslais parhaus ar sicrhau gwerth am arian cyhoeddus. Yn ein barn ni, ar ryw adeg yn y dyfodol pan fydd yr hinsawdd economaidd wedi gwella, bydd yr un mor bwysig i gyflawni gwerth am arian wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi datgan:

“we are now moving on to more effectively challenging and managing our demand for the use of consultancy services. The introduction of the National Procurement Services will drive this improvement forward.”⁶

12. Wrth sôn am Llwyddo â Llai, dywedodd Llywodraeth Cymru ei bod:

“almost of its moment and was a cost-reduction exercise because of the pressure that was brought to bear as a consequence of the last spending review. I think that we would like to think that, going forward, there is always room to improve and to drive out better value for money.”⁷

Gwariant gan y sector cyhoeddus ehangach

13. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi bod gwasanaethau ymgynghori yn cyfrif am gyfran fawr o wariant dewisol y sector cyhoeddus yng Nghymru.

14. Mae gwariant y sector cyhoeddus ar wasanaethau ymgynghori wedi lleihau o £173 miliwn yn 2007-08 i £133 miliwn yn 2010-11. Mae Llywodraeth Leol wedi lleihau ei gwariant ar wasanaethau ymgynghori 21% (£24 miliwn) rhwng 2007-08 a 2010-11.⁸ Mae gwariant ar wasanaethau ymgynghori yn y sector iechedd wedi haneru, o £11 miliwn yn 2007-08 i £5.5 miliwn yn 2010-11.⁹

15. Er ein bod yn croesawu'r lleihad mewn gwariant ar wasanaethau ymgynghori, gwnaethom ofyn i Gydwasanaethau'r GIG pam nad oedd y GIG wedi cymryd camau tebyg i raglen *Llwyddo am Lai* Llywodraeth

⁶ Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad, 13 Mai 2013.

⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 221

⁸ Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Paragraffau 1.4, 1.11 a Ffigur 3

⁹ Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Ffigur 3 ar dudalen 18 a pharagraff 1.11

Cymru mewn perthynas â gwneud arbedion effeithlonrwydd.
Ymatebodd Cydwasanaethau'r GIG:

“I think that we have, but under two areas. The purpose of bringing shared services together has been to take that back-office support away from trusts and health boards, to allow them to focus much more on the delivery of clinical services. That has delivered significant professional savings back to the NHS, as well as efficiencies in our overall operational budget. So, at the end of this year, just in procurement, we have delivered £40 million-worth of savings... If you look at individual organisations, you will see that Cwm Taf, for example, has had a turnaround team in to critically examine all of its expenditure. It does not have a name badge, per se, but certainly each organisation has been critically looking at all of its non-pay expenditure under different initiatives.”¹⁰

16. Dywedodd Cydwasanaethau'r GIG wrthym:

“the totality of our non-pay expenditure has been under review. Therefore we are, and have been for the last few years, looking at the totality of what we are spending, looking to reduce that expenditure and critically looking at all our non-pay areas.”¹¹

17. Wrth fynd ymlaen, credwn y dylai'r sector cyhoeddus cyfan fynd ati i herio a rheoli ei alw am wasanaethau ymgynghori mewn modd adeiladol. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi rhoi pwyslais ar rôl y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol wrth hyrwyddo gwelliant, a chredwn ei bod yn bwysig monitro'r gwaith o gyflawni gwelliannau mewn modd effeithiol.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi adroddiad blynyddol ar effaith y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol wrth wella arferion caffael a gwneud arbedion caffael, gan gynnwys dadansoddi ei effaith wrth herio a rheoli'r galw am wasanaethau ymgynghori yn y Sector Cyhoeddus.

¹⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus 18 Ebrill, Para 38

¹¹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus 18 Ebrill, Para 28

2. Data

18. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi bod data ar gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori yn wael yn gyffredinol. Mae hyn yn cynnwys data sylfaenol ar wariant yn ogystal â gwybodaeth reoli bwysig arall sydd ei hangen ar gyrff cyhoeddus i lywio dull strategol o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.¹²

19. Mae'r adroddiad yn tynnu sylw at y ffaith mai prin yw nifer y cyrff cyhoeddus sy'n cymryd camau strategol i gaffael a rheoli ymgynghorwyr a ategir gan ddata dibynadwy.¹³ Gwnaethom nodi y gallai hyn effeithio ar gywirdeb y data a ddefnyddiwyd yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol ei hun.

20. Soniodd yr adroddiad am:

“inability of many participating public bodies to provide the necessary raw data from their financial management systems to support the Spikes Cavell data collection and analysis exercise.”¹⁴

21. Mae'r adroddiad hefyd yn nodi:

“the information from Spikes Cavell only provides a broad estimate of expenditure on consultancy services. This is because the analysis is based on the main activity of the supplier and not the actual services provided. For example, if a supplier’s main business activity is civil engineering, and it also provides consultancy services, any expenditure on consultancy services counts as civil engineering expenditure because that is the company’s main business activity. Despite this limitation, the management information from Spikes Cavell does bring a degree of consistency for benchmarking across public bodies and sectors that is not possible from analysing and comparing

¹² Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Paragraffau 1.17 i 1.22

¹³ Crynodeb, Para 5

¹⁴ Para 1.19

management information provided individually by public bodies.”¹⁵

Dadansoddi a monitro data

22. Gwnaethom ofyn i Lywodraeth Cymru a oedd gan Gwerth Cymru rôl i'w chwarae yn y gwaith o fonitro perfformiad cyrff cyhoeddus wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Ymatebodd Llywodraeth Cymru fel a ganlyn:

“A lot of the monitoring aspect of what happens sits with the Wales Audit Office and the audit functions. Our role is very much to try to drive improvement. The Minister has issued a Wales procurement policy statement. We are looking at increasing our monitoring role. That represents a slight shift in emphasis in terms of our remit, which has been very much about building capacity and encouragement, rather than acting as a checkpoint and asking, ‘Have you done this, this and this?’ We are starting to move more into that whole aspect of reporting and monitoring. So, we will see changes within that remit.”¹⁶

23. Ystyriwn, os oes a wnelo rhan allweddol o rôl Gwerth Cymru â gwelliannau, yna ei bod yn hanfodol sicrhau y gall fonitro perfformiad cyrff cyhoeddus wrth bennu a gyflawnwyd unrhyw welliant o'r fath. Credwn fod methiant i werthuso a monitro gwelliannau yn wendid annatod wrth gyflawni gwelliannau. Wrth fynd ymlaen, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym:

“we will be able to monitor what is being done through the National Procurement Service, through good practice, and which elements of expenditure are not going through there that probably should be. That will also enhance our understanding of what is happening.”¹⁷

24. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol hefyd yn nodi, er mwyn darparu data cyson, fod y sector cyhoeddus yn dibynnu ar Spikes Cavell, sefydliad yn y sector preifat, i lanhau a safoni'r data ar wariant.

¹⁵ Para 1.22

¹⁶ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 367

¹⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 368

Mewn gohebiaeth ysgrifenedig dywedodd Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad Llywodraeth Cymru wrthym:

“The consistency and quality of available procurement related data is patchy across the public sector. Different organisations use different financial management systems and different coding structures. To give a consistent picture of expenditure, Spikes Cavell have been engaged on two separate occasions to undertake a detailed analysis of an extract of creditor ledger data from public bodies across Wales. This exercise analysed £3.8bn of expenditure from 32 public bodies across Wales. A total of 72,872 suppliers data was analysed, consisting of 3,703,938 invoice lines. The use of a web hosted analysis tool allows us to manipulate this large data set to understand at an organisational, sectoral or all-Wales basis issues such as:

- expenditure within local authority postcode regions;
- expenditure with Wales based suppliers;
- expenditure with SMEs;
- expenditure by category;
- common suppliers who have a high Dun and Bradstreet risk rating; and,
- suppliers who are common across a number of organisations.”¹⁸

25. Cawsom ein synnu nad oedd gan Lywodraeth Cymru ei hun yr adnoddau i ddadansoddi data, yn enwedig gan fod hyn yn dasg reolaidd, yn hytrach na thasg annisgwyl. Mewn ymateb i'n cwestiynau, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym:

“everybody is not using the same e-procurement tools and we do not have that mechanism. Within the Spikes Cavell observatory, there are over 80,000 suppliers and you can imagine the amount of records. Doing that analysis is a programming function, which is why we buy it in at the moment. There is an element whereby that might need to continue. As people make more use of e-procurement tools, it will cut down our need to buy things in, so it is a mixture. We

¹⁸ Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad, 13 Mai 2013.

certainly do not have it today, but the more we can get people to use common systems and tools, the less we will need to buy in.”¹⁹

26. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym hefyd:

“the benefits of going into Spikes is that you can then compare across the NHS with local authorities. There is still an element of—they probably would not call it ‘cleansing’—putting data into a common format so that they can be compared. The Welsh Government has SAP, which is equivalent to Oracle. Again, looking purely at SAP data, the quality of that would be dependent on the coding that is done. Different people call the same supplier a slightly different name; that is the sort of cleansing that we are talking about.”²⁰

27. Gwnaethom ofyn i Lywodraeth Cymru, p'un a fyddai, wrth fynd ymlaen, yn ystyried datblygu'r gallu i ddadansoddi data caffael yn fewnol. Ymatebodd Llywodraeth Cymru:

“We will always need a means of analysing the data. Obviously, the cleansing part would reduce down, but you would still want something that you could put data into and extract answers from and do the analysis.”²¹

28. Wrth i'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ddatblygu, ac wrth iddo ystyried y wybodaeth sydd ei hangen arno i gyflawni ei ddyletswyddau'n effeithiol, credwn y dylai Llywodraeth Cymru asesu costau a buddiannau defnyddio gwasanaethau Spikes Cavell o gymharu â chyflwyno'r gwasanaethau yn fewnol. Mewn gohebiaeth ysgrifenedig dywedodd Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad Llywodraeth Cymru wrthym:

“The 2010-11 expenditure analysis exercise conducted by Spikes Cavell cost £282,078.”²²

29. Roeddem yn pryderu y gellid ystyried bod Spikes Cavell yn dominyddu'r maes hwn o waith, ac nad oedd yn cynnig gwasanaeth

¹⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 279

²⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 282

²¹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 305

²² Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad, 13 Mai 2013.

dadansoddi data 'perffaith'. Er enghraifft, er bod Llywodraeth yr Alban hefyd yn defnyddio Spikes Cavell i ddadansoddi data, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym “colleagues in both Scotland and Northern Ireland and they were unable to give us... [a]... direct comparison in terms of percentage of spend as part of total staff costs.”²³

30. Yn yr un modd, dywedodd Cyngor Caerdydd wrthym:

“Part of the challenge, I guess, of using the Spikes Cavell model is that it will take an organisation and categorise it as one type of consultancy. It will not have the ability to differentiate between different types of consultancy delivered by the same organisation. That is one of the challenges that Wales needs to overcome, as a whole, in terms of how we can get to a more consistent approach to categorising spend. In Cardiff, we do not have that issue because we have our category structure.”²⁴

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried costau a buddiannau datblygu gallu ac adnoddau mewnol i lanhau a dadansoddi data ar gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.

Ansawdd data

31. Holodd Cyngor Caerdydd p'un a allai materion ynghylch ansawdd data fod yn ddamweiniol neu'n fwriadol. Dywedodd Jon House:

“In many organisations, you can hide the money wherever you want. You could hide it within agency spend or within project cost, you could outsource it and hide it in another format, or you could put it into another budget. So, would I say that we capture it completely now? I think that we probably do. Did we then? No. Would I say that all organisations in Wales or the UK capture it completely fairly? I doubt it.”²⁵

32. Gwnaethom ofyn i Jon House p'un a oedd ganddo unrhyw dystiolaeth o achosion penodol o arian yn cael ei 'gelu'. Dywedodd nad oedd ganddo, ond:

²³ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 243

²⁴ 30 Ebrill, Para 55

²⁵ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 14

“I know of techniques to do it, and I know that others have discussed those techniques if they need to employ them... I would not trust the data from all organisations across Wales... The reason for that is because we have not had a health check done on how they collect their data. So, it is just as in 2011, when I would not have trusted Cardiff Council’s data—and I did not. You need to have a magnifying glass over it to understand what the category of spend is, how we define it, whether there is a common definition, how we are utilising it, and how we are commissioning it.”²⁶

33. Roedd y sylwadau hyn yn ein pryderu. Credwn ei bod yn gwbl amhriodol i ddata gael ei fanipwleiddio er mwyn rhoi argraff anwir o batrymau gwario corff penodol, o ystyried pwysigrwydd tryloywder a'r cyfle i graffu ar gyrff cyhoeddus.

34. Nododd Llywodraeth Cymru mai rhan o'r her o gael data cywir a chyson ar gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori oedd cael diffiniad cyson o 'wasanaethau ymgynghori'. Nododd Llywodraeth Cymru:

“One of the things that comes out of the WAO report is that one of the challenges for us in Wales, and more broadly, is to be able to find the classification and definition of consultancy on a consistent basis across the piece in order to make reasonable comparisons across other areas... the audit report gives a definition at the beginning that excludes interims, and it is those interims, where you get people not just to give advice but to do some of the activities, that are captured by Spikes—it picks up all of it—and I would suggest that that is equally of interest. So, I would not necessarily want to see that avoided, and those are the things that, as you said, hide under the description of ‘project support’ and ‘tasks’, but it is still important for an understanding of what is brought in and what is done in-house to capture some of that. However, yes, greater consistency of definition would be helpful.”²⁷

35. Roedd Cyngor Caerdydd yr un mor bryderus am yr angen i gael diffiniadau clir.

²⁶ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 16 a 40

²⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 285

“one of the key issues that we identified in a presentation to our senior leadership team in June 2012 was that we needed to be much clearer on definitions—what consultancy was, how that differed from other professional services—so that we could improve the way we capture and report on that information... we have gone for the definition that came through from the work that the National Audit Office did, and the work that came through the consultancy value programme, which is slightly different to the definition within this report. However, it specifically focuses on the advice aspect of consultancy. If you take property and construction as an example, you will have the provision of advice, but you will also have people coming in and actually delivering a kind of interim or specialist role. Our strategy covers all of that.”²⁸

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cydweithredu â chyrff eraill yn y sector cyhoeddus er mwyn meithrin dealltwriaeth gyffredin a diffiniad o wasanaethau ymgynghori.

²⁸ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 50 a 56

3. Cydweithredu a datblygu'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol

36. Yn ôl adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol ychydig iawn o gydweithredu sydd rhwng cyrff cyhoeddus mewn perthynas â chaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.²⁹ Roedd Cyngor Caerdydd yn cytuno, er bod cryn gydweithredu o fewn y sector cyhoeddus ar gaffael, a gwasanaethau ymgynghori yn benodol, "at this time, I would have to say that collaboration around consultancy is limited."³⁰

37. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi nifer o feysydd lle gellid cydweithredu wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori yn y sector cyhoeddus:

Meysydd lle Gellid Cydweithredu	Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o wariant 2010-11
Rheoli'r trysorlys	Contractau â 13 o sefydliadau llywodraeth leol a Gwasanaethau Tân ac Achub, yn cyfateb i £700,000 o wariant. Roedd gan bob un o'r 13 o sefydliadau gontract ar wahân â Sector Treasury Services Ltd, rhan o Grŵp Capita.
Gwasanaethau cymorth busnes	Contractau â 42 o gyflenwyr gwahanol, yn cyfateb i £8.5 miliwn o wariant. Roedd 22 o gyrff cyhoeddus, ymhob sector, wedi defnyddio PricewaterhouseCoopers.
Ymgynghoriaeth eiddo ac adeiladu	Er bod gwahanol gytundebau fframwaith yn bodoli ar gyfer ymgynghoriaeth adeiladu, gellid cydweithredu'n fwy. 345 o gyflenwyr gwahanol, yn cyfateb i £54 miliwn o wariant. 14 o gontractau cyrff cyhoeddus â Capita, yn cyfateb i £11.5 miliwn o wariant.
Marchnata a chyfathrebu	Chwe chorff cyhoeddus â chontract â Euro RSCG Riley, yn cyfateb i £1.5 miliwn o wariant.
Ymgynghoriaeth reoli	Contractau â 488 o gyflenwyr gwahanol, yn cyfateb i £46 miliwn o wariant. 24 o gontractau cyrff cyhoeddus â Capita, yn cyfateb i £5.5 miliwn.

- Ffynhonnell: Gwaith maes Swyddfa Archwilio Cymru a dadansoddiad o ddata Spikes Cavell.³¹

38. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi y dylai'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol a'r Gwasanaeth Cyngor Ymgynghori arfaethedig roi cyfleoedd i gyrff cyhoeddus ddysgu oddi wrth ei gilydd

²⁹ Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Rhan 2.

³⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 70

³¹ Ffigur 6 - Meysydd cydweithredu posibl ar gyfer gwasanaethau ymgynghori

a chydweithredu'n fwy effeithiol wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori ac amrywiaeth o nwyddau a gwasanaethau eraill.³²

39. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi y bydd y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn seiliedig ar egwyddorion rheoli categorïau.³³ Pwysleisiodd Jon House y byddai yn:

“urge that the National Procurement Service employs decent category management and decent heads of procurement to be able to deliver this for Wales. If we do not, we will be had over by the market very quickly.”

40. Roedd Cydwasanaethau'r GIG yn cefnogi'r gwaith o ddatblygu'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol:

“The idea of the NPS is that that organisation will take that common area of expenditure and look to do procurements that are consistent across the Welsh public sector and drive financial benefit. The Welsh Government is also keen to ensure that any economic benefit is derived from that expenditure. The business case was accepted on the assumption that there will be further financial savings that will come out of that approach.”³⁴

41. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym y byddai'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn fyw ac yn weithredol o fis Tachwedd 2013:

“The Welsh Government will be the host organisation for the national procurement service, and we are currently undertaking a piece of work to plan the forward work programme and priority areas of activity for when the service goes live. The consultancy advice service will, essentially, be one of the category areas, so the NPS will work across 16 areas of what we have classed as common and repetitive spend across Wales.”³⁵

³² Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, paragraffau 2.6 i 2.7 a 2.14 i 2.16.

³³ Caffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori, Swyddfa Archwilio Cymru, Para 2.14

³⁴ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 66

³⁵ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 324

Eglurder o ran costau a buddiannau'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol

42. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi bod achos busnes Gwerth Cymru yn amcangyfrif y gallai'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol arbed rhwng £1.4 miliwn a £5.6 miliwn ar wasanaethau ymgynghori.³⁶ Mae'r achos busnes yn nodi, drwy'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol sy'n nodi meysydd gwariant cyffredin a mynych ymhlith pob corff cyhoeddus, ac yna'n prynu rhwng 20 a 30% o nwyddau a gwasanaethau drwy'r cydwasanaeth, y gellid arbed rhwng £9.2 miliwn a £24.6 miliwn.³⁷

43. Gwnaethom nodi datblygiad y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, a'r effaith roedd amryw o dystion yn disgwyl iddo ei chael ar wella'r broses o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Mae'n bwysig bod y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn bodloni'r disgwyliadau hyn, ac nad yw'n syml yn dyblygu gwasanaethau sy'n bodoli eisoes, fel y rhai a ddarperir gan Consortiwm Prynu Cymru a Phartneriaeth Caffael Gogledd Cymru. Fel y cyfryw, mae'n bwysig bod yn eglur ynghylch costau'r Gwasanaeth a'r arbedion a welir. Dynododd Llywodraeth Cymru ei bod yn disgwyl i'r Gwasanaeth ariannu ei hun ar ôl y tair blynedd gyntaf:

“the Welsh Government will be the host for the National Procurement service. It will be funded in its first three years through the Welsh Government Invest-to-Save fund. After that, from year 4 onwards, it will revert to the self-financing supply and rebate model, which is similar to how the Government procurement service frameworks operate.”³⁸

44. Fel un o ddefnyddwyr unigol y gwasanaeth, nid oedd Cyngor Caerdydd yn ymddangos fel petai'n barod i amcangyfrif yr arbedion roedd yn disgwyl y gallai eu gwneud drwy'r gwasanaeth. Pan wnaethom ofyn i Gyngor Caerdydd p'un a oedd ganddo amcangyfrif o'r fath, dywedodd wrthym:

³⁶ Para 2.16

³⁷ Para 2.14 (a)

³⁸ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 338

“Not at the moment; we need to be careful and see what it will be able to deliver on and how quickly it can get set up.”³⁹

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda darpar ddefnyddwyr y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ac yn cyflwyno trefniadau monitro cadarn er mwyn sicrhau bod yr arbedion posibl a ddisgwylir gan y Gwasanaeth yn cael eu cyflawni.

Sicrhau'r gwerth gorau o wariant cyhoeddus i'r sector preifat yng Nghymru

45. Roedd ein tystion amrywiol yn ymddangos fel petaent yn awgrymu y byddai'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn canolbwyntio'n bennaf ar sicrhau gwell gwerth am arian o ran gwariant y sector cyhoeddus ar ymgynghorwyr. Er bod hyn yn cael ei groesawu'n amlwg, credwn ei bod hefyd yn bwysig i'r Gwasanaeth geisio sicrhau'r buddiannau mwyaf o wariant cyhoeddus yng Nghymru ar gyfer y sector preifat yng Nghymru, o fewn fframwaith rheolau caffael yr UE. Yn amlwg, bydd weithiau achosion lle gallai cwmnïau lleol yng Nghymru ddarparu gwasanaeth i'r un safon (neu hyd yn oed yn well) â chwmni amlgenedlaethol mawr, ond efallai na ellir gwneud hynny ar sail pris. Wrth gyflawni gwerth am arian cyhoeddus, credwn na ddylai'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol anwybyddu gwerth gwariant y sector cyhoeddus i'r sector preifat yng Nghymru. Nododd Cyngor Caerdydd ei fod o'r farn, yn ogystal â nodi,

“the best deals for the public sector in Wales... [the National Procurement Service] can also protect local businesses in Wales. At the moment, what happens is that large amounts of spend go outside of Wales. I think that only around 15% of spend stays in Wales. A large amount goes outside Wales, and the role of the national procurement service will be to ensure that we get the best deal for the public sector and, therefore, the taxpayer, but also the best deal for local companies, to ensure that the local economy is driven as well.”⁴⁰

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau mai un o amcanion penodol y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yw sicrhau'r

³⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 77

⁴⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 73

buddiannau mwyaf o wariant cyhoeddus yn y sector preifat yng Nghymru, fel rhan o'i amcanion ehangach i sicrhau'r gwerth mwyaf am arian cyhoeddus.

46. Gwnaethom nodi bod nifer o gyrff cyhoeddus yng Nghymru yn defnyddio Fframwaith Caffael Llywodraeth y DU. Dywedodd Cyngor Caerdydd wrthym:

“we use the collaborative contracts that are put in place by the Government Procurement Service, formerly the Office of Government Commerce, in buying solutions. We use those generally to run mini-tenders, so they would have already gone out to the market and shortlisted a number of organisations, and we would then look to mini-tender against those in terms of our requirements.”⁴¹

47. Er y gallai'r defnydd o Fframwaith Caffael Llywodraeth y DU sicrhau gwerth am arian cyhoeddus yn amlwg, gwnaethom ofyn p'un a oedd cyfle i ddatblygu Fframwaith Caffael i Gymru, er mwyn sicrhau bod gwariant cyhoeddus yng Nghymru yn cael cymaint o effaith â phosibl. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn defnyddio:

“the Government procurement service and professional services frameworks, but we do our own individual procurements. Last year, as an average across all of the Government procurement services—not specifically professional and consultancy services—only about 11% of our total procurement activity was drawn from UK-wide frameworks; the rest of our procurement activity was conducted by us through tendering activity.”⁴²

48. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym hefyd:

“We sometimes ask all bidders to talk about how they are going to work with a Welsh university to deliver something. We say that we are encouraging them to do that, and that they will get extra marks if they can show that. This is where we start to look into the supply chain, which is linked to the community benefits policy. It is the type of approach where you can look at the impact within the spend. Another opportunity would be the

⁴¹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 70

⁴² Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 328

fact that we are looking at how you go to market. It is about going in in a way that makes it more possible for smaller suppliers to present ideas. Some of the work on the small business research initiative would be an example of that.”⁴³

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymchwilio i gostau a buddiannau sefydlu Fframwaith Caffael y Llywodraeth i Gymru.

⁴³ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 433

4. Asesu gallu

49. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi peth arfer da y dylai cyrff yn y sector cyhoeddus fod yn ei ddilyn er mwyn cyflawni gwell gwerth am arian o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Mae cryn dipyn o'r arfer hwn yn berthnasol, nid yn unig i wasanaethau ymgynghori, ond hefyd i gaffael a rheoli contractau nwyddau a gwasanaethau yn gyffredinol.⁴⁴

50. Yn arbennig, mae'r adroddiad yn nodi y gellid gwneud £23 miliwn o arbedion effeithlonrwydd amcangyfrifedig petai pob corff cyhoeddus yng Nghymru yn cyflawni arfer da wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.⁴⁵ Mae'r adroddiad hefyd yn disgrifio Pecyn Cymorth Hunanasesu Gwasanaethau Ymgynghori a ddatblygwyd gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, sy'n darparu methodoleg er mwyn galluogi cyrff cyhoeddus i ddadansoddi eu perfformiad wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.⁴⁶

51. Mynegodd sawl un o'r tystion y gwnaethom siarad â hwy fel rhan o'n hymchwiliad beth amharodrwydd i ddefnyddio'r pecyn cymorth hwn. Roedd Cydwasanaethau'r GIG yn derbyn y byddai pecyn cymorth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn adnodd defnyddiol i asesu gwerth am arian a pherfformiad gwaith caffael lle mae cryn dipyn o arian dan sylw neu lle gweithredir mewn maes cymhleth. Fodd bynnag, roeddent o'r farn:

“If you had spent a relatively small amount of money on an external view of something, it probably would not be appropriate... it is quite a big tool, so you need to work through the evaluation process. There is a RAG—a red, amber or green—rating against a number of aspects within the model, which would require you to work through all of the different areas of that to RAG rate it. What I am trying to say is that, if you have spent £1,000 on an external view of something, to apply that model to that £1,000 looks a bit disproportionate to me.”⁴⁷

⁴⁴ Rhan 3

⁴⁵ Paragraffau 3.3 i 3.6 a Ffigur 7 ar dudalen 35

⁴⁶ Blwch 8 ar dudalen 33 ac Atodiad 2

⁴⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 92

52. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig ddilynol, dywedodd Cydwasanaethau'r GIG:

“The toolkit is not widely used within the NHS, and this in part relates to the relatively low level of individual areas of expenditure which would not necessarily warrant the full use of the comprehensive self-assessment toolkit. There are, however, some illustrations of the principles of the model being utilised.”⁴⁸

53. Roedd Llywodraeth Cymru hefyd o'r farn, er y gallai'r pecyn cymorth fod o fudd:

“There is a range of different toolkits that you can use. I think that it is a valuable one, but there are others of equal value and I think that part of the challenge for the national procurement service is to find an appropriate toolkit for Wales, to make sure that we get the right measures in place.”⁴⁹

54. Nododd Llywodraeth Cymru hefyd, er nad oedd yn defnyddio pecyn cymorth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol fel y cyfryw “the template that our divisions use to justify their case for consultancy use mirrors the stages within that.”⁵⁰ Mewn gohebiaeth ysgrifenedig ddilynol, dywedodd Llywodraeth Cymru:

“the estimated £23.4 million a year savings figure (calculated at Appendix 3 of the report) was based on an analysis of the findings from site visits and related survey information relating to the seven public bodies visited by the WAO, which included the Welsh Government and was then extrapolated across the Welsh public sector. As also noted in paragraph 3.6 of the report, the efficiency savings calculator is only as reliable as the quality of the information and the judgements that form the basis of the calculation. As such, it provides only a broad indication of the scale of overall efficiency savings that might be possible. Accordingly, the WAO did not attempt to provide separate analyses for individual public bodies. However, after the site visit to Welsh Government, the WAO did use the tool to make their own assessment of Welsh Government and

⁴⁸ Tystiolaeth ychwanegol a roddwyd gan Gydwasanaethau'r GIG - Tudalen 1

⁴⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 346

⁵⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 357

identified a potential for annual savings up to £7.4 million, based on annual expenditure of £42 million. The reduction in expenditure across Welsh Government on Management Consultancy alone between 2009-10 and 2011-12 totalled £7 million.”⁵¹

55. Wrth edrych ymlaen, credwn ei bod yn bwysig i'r gwasanaeth caffael cenedlaethol bennu pecyn cymorth cyson a phriodol ar gyfer Cymru er mwyn sicrhau gwerth am arian wrth wario arian cyhoeddus ar wasanaethau ymgynghori. Yn ein barn ni, byddai pecyn cymorth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn opsiwn gwerthfawr i gyflawni'r nod hwn, ond nodwn hefyd dystiolaeth ein tystion fod pecynnau cymorth eraill ar gael.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn pennu methodoleg gyson er mwyn galluogi cyrff cyhoeddus i ddadansoddi eu perfformiad wrth gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. Rhagwelwn y byddai pecyn cymorth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn cael ei ystyried fel rhan o'r penderfyniad hwn.

⁵¹ Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad, 13 Mai 2013.

5. Achosion busnes

56. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn tynnu sylw at ansawdd gwael achosion busnes sy'n gysylltiedig â chaffael gwasanaethau ymgynghori yng Nghymru. Mae'r adroddiad yn nodi y dylai achosion busnes amlinellu'r canlynol yn glir:

- y cyfiawnhad dros ddefnyddio ymgynghorwyr;
- cwmpas y prosiect;
- opsiynau cyflawni;
- buddiannau rhagweledig;
- amseru;
- adrodd;
- trefniadau llywodraethu.

57. Fodd bynnag, mae'r adroddiad yn nodi, nid yn unig mai prin y defnyddir achosion busnes gan gyrff cyhoeddus yng Nghymru, ond lle cânt eu defnyddio, eu bod yn amrywio o ran ansawdd.⁵² Roedd hyn yn peri pryder arbennig i ni, oherwydd credwn fod achosion busnes effeithiol yn lleihau'r risgiau a nodwyd gan Jon House sef:

“many organisations have consultants working for them who are either previous employees of that organisation, or other Welsh organisations, or friends of friends. That is a very dangerous place in which to be, and we need to be procuring good, professional services where the risk is shared by the consultancy company.”⁵³

58. Dywedodd ein tystion eu bod yn credu bod achosion busnes ynghlwm wrth ymarferion caffael unigol eu sefydliadau. Er enghraifft, gwnaethom ofyn i Gydwasanaethau'r GIG p'un a oeddent yn hyderus bod gan 100% o ymarferion caffael ryw fath o achos busnes neu gyfiawnhad ariannol. Mewn ymateb, dywedodd Cydwasanaethau'r GIG:

⁵² Paragraffau 3.12 i 3.19

⁵³ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 89

“There will be a form of justification... everything over £5,000 that procurement is involved in ahead of the procurement will have some form of justification.”⁵⁴

59. Yn yr un modd, nododd Llywodraeth Cymru:

“the control mechanisms that the Welsh Government has in place for looking for a business case and justification mean that they are signed off by directors general. There are quite strong control mechanisms in place, so I would be surprised if the business case aspect and the controls were not properly dealt with within the Welsh Government.”⁵⁵

60. Fodd bynnag, awgrymodd tystiolaeth ein tystion nad yw achosion busnes yn gadarn iawn o bosibl. Dywedodd Cydwasanaethau'r GIG:

“there may not be a full-blown business case—that depends on the value and complexity—but there will be business-case documentation to support every one of those. So, depending on the value and complexity, it could be a simple justification on an A4 sheet, or something that follows the five-case business model that has come out of the Welsh Government.”⁵⁶

61. Soniodd Llywodraeth Cymru na fyddai, mewn rhai achosion, yn “make a comment on the quality of the business case.”⁵⁷ Gofynnodd Jon House y cwestiwn rhethregol:

“Am I surprised that other organisations do not go through the full business case? Not really, no, because I can imagine that many of them feel under pressure to deliver pieces of work very quickly. They feel, ‘Oh, I know the person who can do this’, and they go quickly to someone who has perhaps delivered something somewhere else before. So, they have probably just gone and thought, ‘Right, this is the answer; let’s throw some money at it’. That could well be the situation—and that is not just in Wales; it is in any organisation: throw some money at it to make the problem go away. I think that a much clearer

⁵⁴ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 142 a 148

⁵⁵ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 377

⁵⁶ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 138

⁵⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 381

business case, and a business justification case, has to be done in every single case.”⁵⁸

62. Wrth ymdrin â'r pryderon hyn, gwnaethom nodi gwybodaeth gan Gydwasaethau'r GIG:

“NHS Wales has, through and with the Welsh Government, a standard business case template. There is further guidance forthcoming—I am not exactly sure when it is coming back out from the Welsh Government—on the production of business cases and business justification documents. So, there is a prescribed process and set of documentation that the NHS is and will be asked to complete to support that process of the creation of business cases, whether it is to seek funding or whatever the business case justification document is attempting to address.”⁵⁹

63. Nid yw'n dderbyniol i unrhyw sefydliad fod heb achos busnes cadarn i gyfiawnhau'r defnydd o ymgynghorydd.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn datblygu canllawiau a thempledi er mwyn sicrhau bod achosion busnes yn bodoli ar gyfer gwahanol ymarferion caffael, a'u bod yn gadarn.

⁵⁸ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 109

⁵⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 121

6. Opsiynau o ran adnoddau a chynllunio'r gweithlu

64. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn nodi nad yw cyrff cyhoeddus bob amser yn edrych am opsiynau adnoddau mewnol cyn caffael gwasanaethau ymgynghori allanol.⁶⁰ Mae'r adroddiad yn mynd ymlaen i ddweud y gallai cyrff cyhoeddus wneud mwy, drwy waith cynllunio'r gweithlu effeithiol, er mwyn lleihau eu dibyniaeth ar wasanaethau ymgynghori yn y dyfodol.⁶¹

65. Dywedodd Cyngor Caerdydd, cyn ystyried caffael ymgynghorwyr allanol, ei bod yn hanfodol i gyrff cyhoeddus edrych yn gyntaf ar b'un a oedd ganddynt adnoddau mewnol i ymdrin â heriau penodol:

“we have done a great deal of training with our senior managers to make sure that they understand that, before they do any requests for any consultancy, they look in-house to see what expertise we have, and we have around 50 people in our business change units who we can draw upon for expertise. We can share and second people around the organisation—we are one of the largest organisations in Wales, so we have a good set of staff with good expertise, who we can move around to be able to do a piece of work. So, we encourage them to do that first.”⁶²

66. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn disgrifio sut mae cronfa staff Atebion Llywodraeth Cymru ar gael i weithio yn unrhyw ran o'r sefydliad, a allai arwain at leihau'r angen i brynu gwasanaethau ymgynghori.⁶³ Mewn tystiolaeth lafar, dywedodd Llywodraeth Cymru:

“we are developing an organisation-wide workforce-planning approach, utilising a small taskforce of civil servants within the Welsh Government. We will be piloting that within central services over the next 12 months. We hope that that will start to identify the skills needed for a particular post and the training needed to deliver the skills in that post, and start to

⁶⁰ Paragraffau 3.24 i 3.26

⁶¹ Paragraffau 3.27 a 3.28

⁶² Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 102

⁶³ Astudiaeth Achos 3 ar dudalen 40

focus on whether we have those skills in place. It is about having a sort of red/amber/green rating, more locked on the overall delivery of the plan, rather than asking, 'Have you got the right skills?'"⁶⁴

67. Gwnaethom ofyn i'n tystion p'un a allent - fel cyrff yn y sector cyhoeddus - hefyd ystyried penodi pobl o gyrff cyhoeddus eraill ar secondiad, yn lle contractio ymgynghorwyr preifat. Nododd Cydwasanaethau'r GIG werth hyn, ac mewn gohebiaeth ysgrifenedig dywedodd:

"There are a number of examples... where NHS bodies have used secondments / sharing of staff to effectively reduce their dependency on consultancy staff... [for example] NHS Wales Informatics Service (NWIS) acquired technical skills for a product specialist on Integration Services - ordinarily this requires specific skills sets which in the past have required Consultants. ABMU offered a secondment at a Band 7 for 2 years - normal Consultancy rates are circa £450 per day for these skill sets (equates to £112k per annum). Top band 7 circa £40k. Potential estimated saving of £72k per annum."⁶⁵

68. Fodd bynnag, dywedodd Cydwasanaethau'r GIG fod eu gallu i secondio pobl yn y fath fodd yn gyfyngedig, oherwydd:

"What we do not have is a reservoir of what organisations have in terms of available skills and what resource capability and capacity may exist."⁶⁶

69. Ar sail y sylw hwn, gwnaethom ofyn i Lywodraeth Cymru p'un a allai ddatblygu rhyw fath o gofrestr genedlaethol o weithwyr proffesiynol neu arbenigedd yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mewn ymateb, nododd Llywodraeth Cymru:

"We will do whatever we can to make that a more effective way of using our existing experience in the public sector, rather than drawing down consultancy; we will work on anybody's ideas... There are some examples of it happening: the Legal

⁶⁴ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 262

⁶⁵ Gwybodaeth Ychwanegol ar gyfer Ymchwiliad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, Cydwasanaethau'r GIG.

⁶⁶ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 158

Services shared-services approach is an attempt to do that. There are discussions going on in particular functions, through some of the Simpson work, particularly looking at transport, technical services and trading standards. There are areas where it is happening, but I would not suggest that they have solved the problem yet.”⁶⁷

70. Fodd bynnag, mynegodd Cyngor Caerdydd bryder ynghylch p'un a oedd y syniad o gofrestr genedlaethol yn:

“workable. There will often be experts in many different organisations, but they are valued because they work hard in their own organisation; I would be surprised if they wanted to be exported to another organisation. I believe that it could happen in several specific examples, but, on a more global and greater scale, I believe that you would struggle to see people seconding people around different organisations in Wales—I believe that that would be a challenge for them.”⁶⁸

71. Cydnabyddwn bryder Cyngor Caerdydd y byddai angen i gofrestr o weithwyr proffesiynol neu arbenigedd ystyried p'un a oedd eu sefydliadau cyflogi yn barod i'w rhyddhau. Yn ein barn ni, byddai'n fuddiol i Lywodraeth Cymru ymchwilio i'r syniad hwn ymhellach, naill ai i ddatblygu cronfa ddata genedlaethol o arbenigedd, neu lunio cronfeydd data dethol ar gyfer setiau penodol o sgiliau.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn ystyried y posibilrwydd o ddatblygu cofrestr o arbenigedd yn y sector cyhoeddus sydd ar gael am gyngor neu secondiad.

72. Rydym hefyd yn cydnabod, hyd yn oed os caiff cronfa ddata o'r fath ei datblygu, y bydd, yn anochel, sefyllfaoedd lle nad oes, i ddechrau, unrhyw opsiynau hygyrch o ran adnoddau ar gyfer ymdrin â her benodol yn y sector cyhoeddus. Mewn amgylchiadau o'r fath, mae'n gwbl briodol i gontractio gwasanaethau ymgynghori. Fodd bynnag, os oes angen parhaus i ymdrin â her benodol, bydd angen i gyrff cyhoeddus ystyried a oes mwy o werth am arian ynghlwm wrth fod yn ddibynnol ar ymgynghorwyr yn yr hirdymor, neu ddatblygu

⁶⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 256

⁶⁸ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 115

arbenigedd mewnol i ymdrin â'r mater. Yn nodedig, dywedodd Cyngor Caerdydd wrthym:

“sometimes need [for] an injection of pace, but you cannot let it stay too long. The biggest concern for me is when consultants who are interim managers come in for two, three or four months but end up staying for two, three or four years.”

73. I ymdrin â'r mater hwn, gwnaethom nodi bod Cyngor Caerdydd wedi:

“recently put the Cardiff Academy in place, which has developed those skills, and we now have 50 people within the organisation who can do those jobs. So, if we were to go out right now for those projects, we would go to the Academy and we would probably satisfy ourselves at 80% or 90% of the people we could get internally. Previously, when that has been done, we have not been in that place.”⁶⁹

74. Mewn gohebiaeth ysgrifenedig ddilynol, rhoddodd Cyngor Caerdydd fanylion am lansio:

“the Cardiff Academy in 2011 to bring together all generic Learning & Development activity across the Council into a single and integrated framework. The Cardiff Academy delivers policy and skill related training as well as courses leading to nationally recognised qualifications. It also develops leadership skills across the Council and takes the lead in the development of business skills. This approach provides the platform through which the Council builds capability and capacity for new ways of working managing and nurturing its talent... There is potential for this model to be replicated across Wales. This would enable the Welsh public sector to evidence that they are improving the capability and skills of their workforces whilst delivering savings both in the reduced costs of providing the training but also in reducing the requirement to employ consultants to help deliver change.”⁷⁰

⁶⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 127

⁷⁰ Gohebiaeth gan Steve Robinson, Rheolwr Gweithredu Comisiynu a Chaffael, Cyngor Sir Caerdydd: The Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarfod y Pwyllgor 30 Ebrill 2013.

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yr opsiynau ar gyfer gwella capasiti a gallu sefydliadau yn y sector cyhoeddus er mwyn datblygu'r sgiliau a'r adnoddau sydd eu hangen i fynd i'r afael â heriau parhaus. Os bydd yn llwyddiannus, gallai hyn gynnwys ymchwilio i'r posibilrwydd o atgynhyrchu model Academi Caerdydd ledled Cymru.

7. Arferion caffael

75. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn tynnu sylw at y ffaith mai dim ond 20% o gyrff cyhoeddus a ddywedodd fod ganddynt strategaeth benodol i gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori. At hynny, mewn sawl achos lle nodwyd bod strategaethau yn bodoli, roedd yr adroddiad o'r farn nad oeddent yn fwy na chanllawiau neu bolisi ar sut i brynu gwasanaethau ymgynghori, yn hytrach na dull strategol o gaffael a rheoli gwasanaethau ymgynghori.

76. Mae'r adroddiad yn nodi, hyd yn oed lle cafwyd canllawiau a pholisïau, eu bod yn hen weithiau,⁷¹ neu nad oedd rhannau o'r sefydliad yn ymwybodol ohonynt.⁷² Mae'r adroddiad hefyd yn nodi na ddilynwyd canllawiau bob amser:

“We found a clear preference amongst public bodies for using fixed price contracts, but many admitted that there were occasions when time and materials contracts had to be used, particularly where the project specification was not clear enough.”⁷³

77. Daeth adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol o hyd i rai arferion annymunol wrth gaffael gwasanaethau ymgynghori o fewn cyrff cyhoeddus. Yn eu plith roedd methiant i ddefnyddio gweithwyr caffael proffesiynol cymwys neu brofiadol, methu â dilyn rheolau caffael, defnyddio cam tendr unigol ac uwch reolwyr yn diystyru canllawiau caffael.⁷⁴ Nododd ymchwilydd yr Archwilydd Cyffredinol:

“three examples of where senior managers overrode their organisation’s internal procurement guidance and standing orders to secure the use of consultants.”⁷⁵

78. Mae'r adroddiad hefyd yn tynnu sylw at risgiau a phroblemau cam tendr unigol.⁷⁶ Dywed yr adroddiad fod cryn dipyn o gamau tendr unigol yn y ddau fwrdd iechyd yr ymwelodd Swyddfa Archwilio Cymru

⁷¹ Para 1.15

⁷² Para 1.16

⁷³ Crynodeb, Para 21

⁷⁴ Paragraffau 3.29 i 3.49

⁷⁵ Para 3.44

⁷⁶ Paragraffau 3.40 i 3.43

â hwy,⁷⁷ a rhoddir enghraifft o Brif Weithredwr Bwrdd Iechyd Cwm Taf yn diystyru canllawiau caffael mewnol a rheolau sefydlog er mwyn cyflogi ymgynghorydd yn uniongyrchol.⁷⁸

79. Mynegodd sawl un o'n tystion hyder yn eu harferion caffael. Er enghraifft, dywedodd Cydwasanaethau'r GIG:

“our processes are being standardised across everything that we do. We have a term that we use from our systems of ‘common operating model’, so there is a common way of doing things, and we have standard processes and procedures that are being adapted and rolled out across the NHS.”⁷⁹

80. Nododd Cydwasanaethau'r GIG fod y systemau cyffredin hyn yn cael eu harchwilio⁸⁰ ac roeddent o'r farn:

“the NHS is much more harmonious in terms of our standard approaches, but you will have differences depending on what bit of procurement that you are doing.”⁸¹

81. Roedd Cyngor Caerdydd i'w weld yr un mor hyderus am ei arferion caffael, gan nodi:

“We have agreed that all procurements in excess of £10,000 must be signed off, at a minimum, by the operational manager. Single-tender actions can only be signed off by the head of commissioning and procurement, and that is something above £150,000. The new business justification forum recommends single-tender sign-off at corporate director level.”

82. I'r gwrthwyneb, mewn tystiolaeth lafar, cydnabyddodd swyddogion Llywodraeth Cymru bryderon “over looking back into the reasons for some of the departures,”⁸² o fewn Llywodraeth Cymru. Roedd y pryderon hyn yn bodoli er gwaethaf gorchymyn Llywodraeth Cymru bod:

⁷⁷ Para 3.42

⁷⁸ Para 3.45

⁷⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 42

⁸⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 44

⁸¹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 48

⁸² Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 381

“expenditure on management consultancy of any value, requires approval by the Director General prior to the expense being incurred.”⁸³

83. O ystyried bod Llywodraeth Cymru wedi cydnabod bod lle i wella ei phrosesau caffael ei hun, credwn y gall cyrff eraill yn y sector cyhoeddus fod mewn perygl o orffwys ar eu rhwyfau yn hyn o beth. Wrth wneud y sylw hwn, rydym yn cydnabod y bydd adegau pan ei bod yn briodol gwyro oddi wrth arferion a gweithdrefnau arferol. Nododd swyddogion Llywodraeth Cymru:

“There are some issues that an organisation or a Minister may think is so important that getting them fixed as quickly as possible is almost like an overriding drive. An example of that, which you may not agree with, is that, last year, we had the Programme for International Student Assessment results and there was a need to respond very quickly to that. The Minister wanted to call in particular specialists, and you are then in that single departure, need-to-do-it quickly situation, versus ‘Well, actually, we also need to look at what the options are’.”⁸⁴

84. Fodd bynnag, mewn amgylchiadau o'r fath credwn ei bod yn hanfodol sicrhau bod cyfiawnhad cadarn dros gam tendr unigol.

85. Mae ein hofn y gallai cyrff yn y sector cyhoeddus orffwys ar eu rhwyfau yn mynd law yn llaw â phryder nad ymddengys fod Llywodraeth Cymru, sydd, yn y pen draw, yn gyfrifol am ariannu'r sector cyhoeddus ledled Cymru, yn barod i ddefnyddio unrhyw fath o 'ffon' i wella arferion caffael. Er ei bod yn amlwg bod Llywodraeth Cymru wedi darparu canllawiau ar 'sut' y dylid mynd ati i gaffael, nid oedd yn ymddangos ei bod yn gallu gorfodi hynny. Dywedodd Alison Standfast, Dirprwy Gyfarwyddwr Caffael Gwerth Cymru, wrthym:

“procurement practices are a lot better now than they were perhaps 10 years ago. I will just lead with that. The key issue for having the right procurement practices is a degree of control that an organisation has over what it does. That is not in my gift. We can say how it should be done, we can start to assess whether people are following that, and we can highlight

⁸³ Procurement and Management of Consultancy Services, Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad, 13 Mai 2013.

⁸⁴ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 419

issues. As we already know, through McClelland, we have a fair idea of which organisations we want to target in order to grow that capacity and control. Procurement decisions, ultimately, are decisions for each individual organisation.”⁸⁵

86. Gwnaethom herio Ms Standfast ynghylch hyn, a dywedodd un o'n Haelodau:

“I am thinking of the collapse of Icelandic banks and the way in which local government was caught out by what seemed to be too good to be true, and which turned out to be exactly that. You may not be responsible, but the Welsh Government must have a huge interest in ensuring that that sort of thing does not happen again.”⁸⁶

87. Yn wir, awgrymodd Cyngor Caerdydd fod angen i Lywodraeth Cymru gymryd rhyw fath o 'gamau gorfodi' er mwyn sicrhau bod ei chanllawiau amrywiol yn cael eu dilyn mewn gwirionedd.

“We have developed a draft category strategy, procedural note and business justification for consultancy, interim and specialist staff, based on the work done by the National Audit Office and the consultancy value programme. The Welsh Government has done a very useful piece of work. I would be interested to know how the Welsh Government will enforce it across other local authorities.”⁸⁷

88. Mewn ymateb i'n pryderon, dywedodd Ms Standfast y bydd y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn:

“put a spotlight on performance to a greater extent, and that will help in the drive towards eliminating bad practice. It would be unreasonable to say that it will fully eliminate this. A lot of this is to do with the responsibility that an organisation has to run itself properly.”⁸⁸

89. Er i ni nodi rôl y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn 'tanlinellu' perfformiad, roeddem yn siomedig na allai Llywodraeth Cymru

⁸⁵ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 414

⁸⁶ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 415

⁸⁷ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 32

⁸⁸ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 426

ddangos tystiolaeth o'i methodoleg i gymryd camau systematig i herio arferion caffael gwael a mynd i'r afael â hwy.

90. Dynododd Cydwasanaethau'r GIG hefyd nad oedd ganddynt yr awdurdod i orfodi arferion caffael effeithiol ar Fyrddau Iechyd.

“Ultimately, procurement decisions and governance arrangements are the responsibility of each health board or trust. That does not fall within our remit. However, we have a number of local teams, which Adele heads up, which give regular advice and work with officers within health boards and trusts in order to try to ensure that the procurement is done appropriately. We are there to offer support; we cannot force them to do something that they do not want to do.”⁸⁹

91. Nododd Cydwasanaethau'r GIG:

“we have no power to stop a health board or trust from doing something that it decides that it wants to do that may contravene procurement rules or EU rules. We have no power to stop them doing that. There is no power within our shared services governance structure that gives us that authority... The standing financial instructions, which the Welsh Government has agreed and given to NHS Wales, are consistent, but they allow chief executives and directors of finance to circumvent the standing orders if they deem that there is a reason so to do.”⁹⁰

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru, drwy'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, yn ystyried sut y gall fonitro arferion caffael cyrff cyhoeddus ac adrodd arnynt fel y gellid eu dal i gyfrif yn well.

92. Nodwn, heb fod her weithredol gan Lywodraeth Cymru, fod cryfder arweinyddiaeth wleidyddol o fewn corff cyhoeddus yn dod yn bwysig iawn. Bydd arweinwyr gwleidyddol gwahanol yn gyfrifol am bennu a chraffu ar fframweithiau cyffredinol arferion caffael. Dangosodd tystiolaeth gan Gyngor Caerdydd pa mor bwysig yw arweinyddiaeth wleidyddol yn hyn o beth:

⁸⁹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 179

⁹⁰ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 187 a 189

“the administration that came in in 2012 took a different view on senior management and consultancy. The previous administration had wanted a slim senior management, bringing in consultancy to deal with particular issues at particular times. The current administration wants to employ managers who are fit to do the job, are paid the right money and are able to provide advice without necessarily going externally to source that advice. Both of those models are fair, and both work; it is just a different political view on what they wanted to do... The administration very quickly came in and said, ‘We do not want to employ consultants’. That was a fairly big steer. Therefore, we stripped out the level of consultancy that we had used in the past, and we focused on getting managers in place who were paid employees of the organisation. We now only use consultants where there is a specific skill that we do not have in-house—and that we cannot identify in-house—and that we cannot get elsewhere and could not get from another local authority. Sometimes, we use the WLGA for interim consultancy support, and we will use it in several cases. Therefore, we look to keep it within the public sector, before we go out to the private sector.”⁹¹

⁹¹ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 30 Ebrill 2013 Para 113

8. Rheoli contractau

93. Dywed adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol fod safonau rheoli contractau o fewn cyrff cyhoeddus yn amrywio, nad oes fawr ddim gwaith rheoli perfformiad, bod y broses o drosglwyddo sgiliau yn cael ei hanwybyddu'n aml ac mai prin y caiff buddiannau gwasanaethau ymgynghori eu gwerthuso fel mater o drefn.⁹²

94. Rhydd yr adroddiad fanylion hyfforddiant rheoli contractau Llywodraeth Cymru sydd wedi bod ar waith ers mis Ebrill 2011.⁹³ Mewn tystiolaeth lafar dywedodd Kerry Wilson o Lywodraeth Cymru wrthym:

“The current contract management offering is available, over and above the numbers quoted in the report: an additional 46 officers have gone through that training up until the end of last December. We deliver a lower-level procurement awareness programme to internal Welsh Government staff. The procurement fitness health checks that were mentioned earlier, which will be undertaken across organisations across Wales in the coming year, will result in the identification of an improvement plan, which will cover skills and capacity. That means that once we have the improvement plans, the role then is to match the needs identified in the improvement plan with the training that is available to fill those gaps and satisfy those needs.”⁹⁴

95. Fodd bynnag, mae'r adroddiad hefyd yn awgrymu mai nifer fach iawn o gyrff cyhoeddus eraill a wnaeth asesu profiad a gallu staff i reoli contractau neu ddarparu hyfforddiant ar reoli contractau.⁹⁵ Cydnabyddodd Cydwasanaethau'r GIG:

“Contract management is variable, to be honest, and there are some contracts that require better management than others and some that potentially do not. It comes back to the definition of ‘contract management’. I do not think that we have had enough resource, historically, going into contract

⁹² Paragraffau 3.50- 3.64

⁹³ Astudiaeth Achos 9 ar dudalen 51

⁹⁴ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 436

⁹⁵ Para 3.53

management in some areas. That is something with which we could probably do more.”⁹⁶

96. Yn groes i ganllawiau mewnol Llywodraeth Cymru ei hun, ni welodd adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru ei hun unrhyw dystiolaeth bod swyddogion Llywodraeth Cymru yn mynd ati'n rheolaidd i werthuso perfformiad ymgynghorwyr er mwyn dangos gwerth am arian a dysgu gwersi at y dyfodol.⁹⁷ Gwnaethom ofyn i swyddogion Llywodraeth Cymru p'un a fyddai'n ddefnyddiol i hyfforddiant ar reoli contractau fod yn ofynnol i reolwyr contractau. Dywedodd Kerry Wilson o Lywodraeth Cymru wrthym:

“I think that it would be helpful. I would like to see a stronger definition of what skills are required for a role that undertakes procurement. We have to recognise that in a lot of instances, procurement will not be the whole of somebody’s job. Obviously, there are a number of those roles, but in a lot of instances, particularly where organisations have devolved procurement activity, somebody is doing it as a bit of their day job. So, we need to be careful to be proportionate as to the amount of training that they realistically need. However, contract management is a particular requirement, because, often, you will find that the procurement of something is done by somebody with a qualification or with experience, but then the contract management is handed over to an official who is dealing with that particular thing on a day-to-day basis but who will not have been involved in the procurement. Contract management training is particularly important.”⁹⁸

Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill yn ystyried y potensial i wneud hyfforddiant ar reoli contractau yn ofynnol i'w staff cyn dod yn gyfrifol am gontract. Rhagwelwn y bydd hyfforddiant o'r fath yn rhoi pwyslais ar bwysigrwydd gwerthuso perfformiad ymgynghorwyr fel elfen graidd o waith rheoli contractau effeithiol.

⁹⁶ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 212

⁹⁷ Para 3.63

⁹⁸ Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 18 Ebrill 2013 Para 440

Tystion

Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan y tystion a ganlyn ar y dyddiadau a nodir isod.

5 Mawrth 2013

Swyddfa Archwilio Cymru

Huw Vaughan Thomas	Archwilydd Cyffredinol Cymru
Paul Dimblebee	Cyfarwyddwr Grŵp
Jeremy Morgan	Arbenigwr Perfformiad

18 Ebrill 2013

Partneriaethau Cydwasanaethau'r GIG

Neil Frow	Cyfarwyddwr
Mark Roscrow	Cyfarwyddwr Cynorthwyol Gwasanaethau Caffael
Adele Cahill	Arweinydd Prosiect Partneriaeth Cydwasanaethau'r GIG

Llywodraeth Cymru

Michael Hearty	<i>Cyfarwyddwr Cyffredinol Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad</i>
Alison Standfast	<i>Dirprwy Gyfarwyddwr Caffael Gwerth Cymru</i>

30 Ebrill 2013

Cyngor Caerdydd

Jonathan House	, Prif Weithredwr, Cyngor Caerdydd
----------------	------------------------------------

Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Darparodd yr unigolion a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor.

Swyddfa Archwilio Cymru

Huw Vaughan Thomas

Cyfeirnod

PAC(4) 07-13 -
Paper 1