



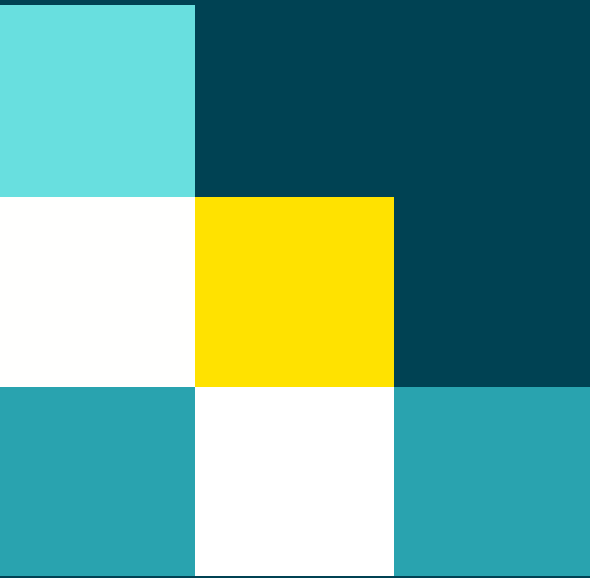
Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Caffael cyhoeddus cynaliadwy

Mair Bell

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Mawrth 2019



Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

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

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

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

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

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

Arianwyr Craidd



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



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



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

Cynnwys

Crynodeb	5
Cyflwyniad	6
Beth yw caffael cyhoeddus cynaliadwy?	7
Cefnogi economi Cymru	7
Cynhwysiant cymdeithasol a gwaith teg	8
Diogelu'r amgylchedd	9
Gweithredu caffael cynaliadwy	12
Cymalau mewn contractau	12
Ymgysylltu â'r farchnad gyflenwyr	12
Cynaliadwyedd fel dull cynhenid	13
Goruchwyllo'r broses gaffael	13
Dewisiadau a heriau wrth weithredu	15
Talu am gynaliadwyedd	15
Cymesuredd mewn contractau	17
Dehongli'r gyfraith	18
Adeiladu gwybodaeth a sgiliau	19
Cydweithio er mwyn cynyddu capasiti	20
Monitro a gwerthuso	21
Arweinyddiaeth wleidyddol a gweithredol	23
Ymddygiad sefydliadol	24
Casgliad	26
Cyfeiriadau	28
Caffael Cyhoeddus Cynaliadwy	3

Crynodeb

- Mae sector cyhoeddus Cymru yn gwario tua £6 biliwn y flwyddyn ar nwyddau, gwasanaethau a gwaith. Mae hyn bron yn un rhan o dair o gyfanswm y gwariant datganoledig ac mae'n bwysig bod trethdalwyr a defnyddwyr gwasanaethau Cymru'n cael y gwerth mwyaf ohono.
- Mae diddordeb cynyddol mewn ffyrdd sy'n galluogi Llywodraeth Cymru a gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddio'u pŵer prynu sylweddol i sicrhau canlyniadau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol. Mae'r dull newydd o graffu ar gaffael yn gyfle i ailfeddwl am dulliau caffael cyrff cyhoeddus.
- Rhaid i gaffael fod yn broses strategol ac mae angen i arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus gael tystiolaeth i ddangos pa dulliau sy'n gweithio orau.
- Mae Caffael Cyhoeddus Cynaliadwy (CCC) yn golygu adeiladu manteision cymdeithasol, amgylcheddol ac economaidd i mewn i weithgareddau caffael cyhoeddus. Drwy hyn gall cyrff cyhoeddus hybu cynhwysiant cymdeithasol, hybu economïau lleol a diogelu safonau amgylcheddol.
- Er mwyn gweithredu CCC mae angen defnyddio cymalau mewn contractau i wneud cynaliadwyedd yn rhan integredig o gaffael; ymgysylltu'n well â'r farchnad gyflenwyr; a rheoli contractau'n fwy effeithiol.
- Rhaid i wleidyddion roi mandad clir i swyddogion i'w galluogi i dderbyn costau ymlaen llaw uwch os oes eu hangen i sicrhau gwerth ychwanegol mwy hirdymor drwy'r system gyfan. Mae tystiolaeth o blaid defnyddio costau oes a chyfrifyddu cost lawn i gefnogi penderfyniadau o'r fath.
- Mae'r fframwaith cyfreithiol presennol yn cefnogi CCC ac yn cynnig cyfle i gryfhau'r arferion presennol. Gellir symleiddio prosesau i annog sefydliadau llai i dendro. Mae angen i gyrff cyhoeddus fod yn fwy hyderus ynglŷn â defnyddio'r dulliau hyn.
- Mae angen buddsoddi mwy mewn datblygiad proffesiynol er mwyn i swyddogion caffael allu mynd i'r afael â diffyg gwybodaeth, sgiliau, capasiti ac adnoddau a defnyddio CCC yn effeithiol.
- Mae digon o enghreifftiau o ymarfer da a chanllawiau ar CCC, ond prin yw'r dystiolaeth o effaith barhaol a gwerth am arian, yn rhannol oherwydd prinder ymchwil, monitro a gwerthuso. Mae'n bwysig dangos effaith CCC, o ran datblygu ymarfer da ac atebolrwydd cyhoeddus.
- I sicrhau caffael cynaliadwy yn sector cyhoeddus Cymru mae angen i uwch hyrwyddwyr bennu gweledigaeth strategol, ymrwymo i sicrhau newid, cymryd perchnogaeth o dargedau a hybu ymarfer da yn eu sefydliadau.

Cyflwyniad

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

Ochr yn ochr â hyn, gwelwyd awydd cynyddol i geisio sicrhau mwy o fudd cymdeithasol ac economaidd o'r £6 biliwn o wariant caffael cyhoeddus blyneddol ledled Cymru. Erbyn hyn mae nifer o fentrau Llywodraeth Cymru yn dweud y dylid defnyddio caffael i ysgogi canlyniadau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ehangach, gan gynnwys creu gwaith teg, hybu economïau lleol, lleihau ôl troed carbon, ac atal masnachu pobl mewn cadwyni cyflenwi (Llywodraeth Cymru, 2017; 2018a; 2018b). Mae caffael hefyd wedi cael ei nodi fel cyfle i hybu canlyniadau amrywiol gan arbenigwyr sy'n gweithio yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru; gan gynnwys effeithlonrwydd, effeithiolrwydd, cynhwysiant a chydaddoldeb (Parken, 2018; Williams, 2017; Green et al., 2017; Marsden et al., 2016; Trickey, 2016).

Mae'n briodol felly i ni ystyried y canlyniadau y gall cyrff cyhoeddus obeithio amdanynt drwy gaffael a'r dulliau y gallant eu mabwysiadu er mwyn gwneud hyn. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod potensial go iawn i 'gael mwy o fudd' o gaffael a'i fod yn cynnig cyfle i fynd i'r afael â rhai o'r problemau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol mwyaf parhaus rydym yn eu hwynebu, yn fyd-eang, yn genedlaethol ac yn lleol. Yn yr adroddiad hwn, rydym yn cyflwyno gwybodaeth seiliedig ar dystiolaeth a fydd gobeithio'n sail i drafodaethau a phenderfyniadau am gaffael a chynaliadwyedd. Rydym yn ystyried beth yw caffael cyhoeddus cynaliadwy; y prif ddulliau o'i sicrhau; sut y gellir gweithredu'r rhain, gan gynnwys trafodaeth am rai o'r heriau a'r cyfnewidiadau; ac rydym yn cloi â'r negeseuon i gyrff cyhoeddus yng Nghymru.

Beth yw caffael cyhoeddus cynaliadwy?

Mae a wnelo Caffael Cyhoeddus Cynaliadwy (CCC) ag adeiladu ystyriaethau cymdeithasol, amgylcheddol ac economaidd i mewn i gontractau'r sector cyhoeddus a sicrhau cydbwysedd rhwng yr ystyriaethau hyn ac ystyriaethau gwerth am arian traddodiadol fel pris ac ansawdd (Morgan a Morley, 2010). Cynsail CCC yw y bydd ei gwneud hi'n ofynnol i gontractwr fodloni safonau penodol – er enghraifft, ei gwneud yn ofynnol i gwmni dalu cyflog byw, neu ddefnyddio cerbydau allyriadau isel neu ddeunydd pacio y gellir ei ailgylchu – yn cael effaith uniongyrchol ar ei weithgareddau, ac o bosibl yn dylanwadu ar ymarfer yn y farchnad ehangach (Rhaglen Amgylchedd y Cenhedloedd Unedig, 2017).

Daeth y cysyniad o gaffael cyhoeddus cynaliadwy i'r amlwg ar droad yr 21ain ganrif, ac ers hynny mae caffael cynaliadwy a moesegol wedi bod yn amcanion blaenoriaeth ymhlith uwch ymarferwyr caffael cyhoeddus ac ysgolheigion (Walker, 2015). Mae nifer o dermau a chysyniadau cysylltiedig: Caffael Cyhoeddus Gwyrdd (CCG), Caffael Cymdeithasol, Caffael Cymdeithasol Gyfrifol, Caffael Gwerth Cymdeithasol ac Ymddygiad Caffael Cynaliadwy (McCrudden, 2004; Lynch et al., heb ei gyhoeddi eto; Furneaux a Barraket, 2014; Morgan a Morley, 2010; Hebb a Hachigian, 2017; Nadeem et al., 2017; Grose et al., 2012). At ddibenion yr adolygiad hwn byddwn yn ystyried pob un o'r rhain dan y term cyffredinol CCC.

Mae dystiolaeth o wahanol rannau o'r UE a thu hwnt yn cydnabod y rôl flaengar y gall caffael ei chwarae drwy annog gweithredu amcanion polisi cysylltiedig yng nghyd-destun heriau amgylcheddol, cymdeithasol ac economaidd a chyllidebau tynn y sector cyhoeddus. Yn bennaf, mae'r dystiolaeth hon ar ffurf astudiaethau achos a chanllawiau ymarfer da, sy'n ddefnyddiol oherwydd eu bod yn dangos gwahanol ffyrdd o ymgorffori cynaliadwyedd mewn contractau sector cyhoeddus a chynnig syniadau ac awgrymiadau i helpu awdurdodau sy'n rhoi gwaith ar gontract i archwilio dulliau gweithredu (Leacock, 2013). Ond adroddiadau disgrifiadol yn bennaf yw'r rhain, ac nid oes llawer o ddata am ganlyniadau, effaith neu werth am arian. Er bod nifer o enghreifftiau o gaffael cynaliadwy ar waith, prin yw'r dystiolaeth am ei effaith (Hebb a Hachigian, 2017; Morgan a Morley, 2010; Sutherland et al., 2015; Lynch et al., heb ei gyhoeddi eto). Ar y llaw arall, nid oes llawer o dystiolaeth o effeithiau negyddol CCC ar gost, ar yr amser y mae'n ei gymryd i osod contractau neu ar amcanion caffael eraill.

Cefnogi economi Cymru

Mae hybu economïau lleol yn uchelgais fawr sy'n hybu llawer o ddulliau CCC. Gall cyrchu'n lleol gan "gwmnïau sefydlog" (Brill et al., 2015), busnesau micro a busnesau bach a chanolog sydd yn aml â'u gwreiddiau mewn cymunedau, gadw arian yn cylchdroi lle mae'n cael ei

fuddsoddi, gan sicrhau cymaint ag sy'n bosibl o gysylltiadau lleol drwy gefnogi cwmnïau a darparu cyflogaeth mewn cymunedau. Mae hyn yn elfen allweddol o'r 'economi sylfaenol', sy'n ystyried darparu nwyddau a gwasanaethau hanfodol y mae dinasyddion yn dibynnu arnynt ac sy'n bodoli ym mhob ardal (e.e. iechyd, gofal cymdeithasol, addysg, tai, cynnal a chadw, cyfleustodau, bwyd a manwerthu). Mae cyfran helaeth o'r gwerth sy'n cael ei gynhyrchu gan y gwasanaethau hyn yn cael ei ddosbarthu drwy gyflogau'r rhai sy'n ymwneud â'u darparu. Mae'r economi sylfaenol felly'n cydraddoli ac yn sefydlogi'r economi, ac mae'n rhan ddynamig a gwydn o bosibl o'r economi (Froud et al., 2019).

Dywedir yn aml bod caffael cyhoeddus yn allweddol ar gyfer datblygu economaidd sy'n seiliedig ar le (Vardakoulis et al., 2017; RSA, 2017). Mae'r Ganolfan Strategaethau Economaidd Lleol (CLES) yn pwysleisio pŵer caffael "sefydliadau angori"— fel yr awdurdod lleol, ysbyty, coleg ac ysgolion – a'u rôl wrth "adeiladu cyfoeth cymunedau" drwy gydweithio ar faterion caffael er mwyn cyfeirio gwariant at fusnesau a sefydliadau lleol (CLES, 2017). Drwy gydnabod effaith eu gwariant caffael, newid y broses gaffael a dylanwadu ar ymddygiad cyflenwyr, maent yn dweud bod bron i 60% o'r caffael cyhoeddus ym Manceinion yn gaffael gan fusnesau bach a chanolig eu maint erbyn hyn, a bod cyflenwyr yn gwario bron i £134 miliwn yn economi Manceinion (CLES, 2018). Ac eto mae rhai'n dweud bod angen bod yn bwylllog: yn yr Unol Daleithiau, mae'r Sefydliad Caffael Cyhoeddus (NGIP) yn honni bod amodau dewis lleol yn gallu erydu cystadleuaeth, gostwng safonau ac arwain at laesu dwylo ac, o ganlyniad, nid yw'n "cefnogi defnyddio polisïau dewis lleol fel offeryn priodol i wella economïau lleol" (NGIP, 2015 t.5). Mae rheolau caffael y DU, yr UE a Sefydliad Masnach y Byd yn seiliedig ar y syniad bod cyflenwyr lleol a chyflenwyr pellach i ffwrdd yn cael eu trin yn gyfartal, felly mae angen dealltwriaeth dda o'r fframwaith cyfreithiol wrth weithredu polisïau seiliedig ar le (gweler t.18).

Mae ymchwil yn cyfeirio at yr angen i roi caffael cyhoeddus cynaliadwy ar waith er mwyn elwa o'r manteision economaidd posibl hyn yn ogystal ag osgoi canlyniadau anfwriadol negyddol i economïau lleol. Pan gaiff ei weithredu'n effeithiol, gall CCC feithrin entrepreneuriaeth a datblygiad mewn busnesau bach, yn enwedig yn yr ardaloedd hynny sydd wedi dioddef y 'trallod economaidd' mwyaf (Aschhoff a Sofka, 2009). Ar y llaw arall, gall cynnydd mewn gweithdrefnau biwrocraidaidd ffurfiol a allai ddeillio o ymdrechion i weithredu CCC, pan mae'n cael ei gyfuno â diffiniad cul o werth am arian, gael effaith negyddol ar gyflenwyr bach (Peck a Cabras, 2011).

Cynhwysiant cymdeithasol a gwaith teg

Mae iaith 'gwerth cymdeithasol' wedi bod yn ennill tir mewn cylchoedd caffael ers cyflwyno Deddf Gwasanaethau Cyhoeddus (Gwerth Cymdeithasol) y DU yn 2012, ond mae nodau cymdeithasol wedi cael eu hintegreiddio mewn arferion caffael ers peth amser dan faneri manteision cymunedol, cydlyniant cymdeithasol, cyfalaf cymdeithasol, cyfrifoldeb cymdeithasol neu genhadaeth ddinesig (Cartigny a Lord, 2017).

Mae clwstwr o fesurau sy'n hybu cynhwysiant cymdeithasol a lleihau tlodi yn canolbwyntio ar wella amodau gwaith a chyflogau gweithwyr sy'n cyflawni contractau yn y sector cyhoeddus. Er enghraifft, ei gwneud yn ofynnol i gontractwyr gefnogi hyfforddiant sgiliau a phrentisiaethau i grwpiau sydd dan anfantais, pobl sydd â nodweddion gwarchoddedig a'r rhai pellaf oddi wrth y farchnad lafur. Mae pryder cynyddol am dlodi mewn gwaith hefyd wedi gweld ymgyrch i osod amodau er mwyn mynd i'r afael â chyflogau isel, er enghraifft ei gwneud yn ofynnol i gontractwyr dalu'r gwir gyflog byw (fel sy'n cael ei ddiffinio gan y Living Wage Foundation).

Y tu hwnt i weithluoedd cyflenwyr uniongyrchol, gall cyrff cyhoeddus geisio dylanwadu ar y gadwyn gyflenwi gyfan sy'n sail i'r gwasanaethau a'r nwyddau maen nhw'n eu prynu. Gall defnyddio pŵer prynu'r sector cyhoeddus a'i ddylanwad dros ei gyflenwyr, mewn theori, weld telerau ac amodau mwy ffafriol yn ffrydio i lawr drwy'r gadwyn gyflenwi. Gallai caffael hefyd geisio ymgorffori penderfyniadau ehangach gwaith teg ac ansawdd swyddi, megis mesurau sy'n hybu datblygiad proffesiynol a dyrchafiad, ymreolaeth a llesiant yn y gweithle. Mae rhai cyrff cyhoeddus wedi cyflwyno amodau yn ymwneud â masnach deg a moesegol yn ogystal â hawliau dynol. Mae Deddf Caethwasiaeth Fodern 2015 yn gymwys i Gymru a Lloegr; disgwylir i bob sefydliad sy'n cael arian gan Lywodraeth Cymru dderbyn ei chod ymarfer ar gyflogaeth foesegol mewn cadwyni cyflenwi (2018a); ac yn 2008, â chymeradwyaeth panel o arbenigwyr, sefydlwyd Cymru fel Cenedl Fasnach Deg gyntaf y byd, gan arwain at ymrwymadau gan Lywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill. Gellir defnyddio caffael cyhoeddus hefyd i hybu nwyddau a gwasanaethau priodol o safbwynt diwylliant, er enghraifft drwy ymestyn cydymffurfriad â Deddf yr Iaith Gymraeg i gontractwyr sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus.

Mae rhai cyrff cyhoeddus wedi ceisio cryfhau cymdeithas sifil a llais dinasyddion drwy gaffael. Defnyddir sefydliadau'r trydydd sector a busnesau cymdeithasol (megis mentrau cydweithredol, mentrau cydfuddiannol a mentrau cymdeithasol) i ddarparu nwyddau a gwasanaethau, ac fel cyfrwng i ennyn diddordeb cymunedau a rhanddeiliaid yn y gwaith o gynllunio a gwneud penderfyniadau am wasanaethau lleol. Mae'r ddau nod yn cael eu hybu yn y drefn honno yn Neddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2016 a thrwy egwyddorion cynnwys a chydweithio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Mae Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 yn caniatáu i rai contractau gael eu cadw ar gyfer mentrau cymdeithasol neu ar gyfer rhaglenni cyflogaeth sy'n cefnogi gweithwyr sydd dan anfantais (Rheoliadau 20 a 77, HM Government, 2015).

Diogelu'r amgylchedd

Mae Caffael Cyhoeddus Gwyrdd (CCG) yn cynnwys mesurau amrywiol gyda'r bwriad o ddiogelu a gwella'r amgylchedd ac mae'n cael ei ddefnyddio fwyfwy gan wledydd er mwyn cyflawni amcanion polisi yn y maes hwn (OECD, 2015). Gall CCG ei gwneud yn ofynnol i gontractwyr amddiffyn adnoddau naturiol, hybu bioamrywiaeth, neu ddefnyddio nwyddau

sydd wedi'u cyrchu a'u cynhyrchu mewn ffordd gyfrifol, megis pysgod, bwyd môr, neu bren a phapur wedi'i ardystio gan y Cyngor Stiwardiaeth Forol neu'r Cyngor Stiwardiaeth Coedwigoedd neu gynnyrch neu wasanaethau eraill â label eco. Mae mesurau eraill yn ceisio rheoli defnydd a chynhyrchiant, er enghraifft drwy leihau defnydd o garbon a dŵr, ac maent yn amrywio o ehangu dulliau ailgylchu, datblygu'r economi gylchol¹, cael gwared ar blastig sy'n cael ei ddefnyddio unwaith yn unig a defnyddio cynlluniau sy'n rhoi mwy o gyfrifoldeb ar y cynhyrchwr, i fynd i'r afael ag ansawdd aer gwael, hybu teithio llesol, cerbydau trydan a seilwaith cysylltiedig. Yn ogystal â nodi prosesau cynhyrchu cynaliadwy, gall cyrff cyhoeddus fesur a monitro gwerth amgylcheddol nwyddau a gwaith sy'n cael ei gaffael, er enghraifft drwy feini prawf dyfarnu amgylcheddol (European Commission, 2016), prynu seiliedig ar oes gyfan, a chyfrifyddu cost amgylcheddol lawn y deunyddiau a'r prosesau a ddefnyddir yn ogystal â'u heffaith a'r dulliau gwaredu (gweler t.21).

Gall CCG hybu arloesi, ehangu a thwf mewn marchnadoedd ehangach ar gyfer nwyddau, gwasanaethau a gwaith sy'n ystyriol o'r amgylchedd (Cheng et al., 2017; International Institute for Sustainable Development; 2012); er enghraifft, mae gosod safonau megis BREEAM (Dull Asesu Amgylcheddol y Sefydliad Ymchwil Adeiladu), sy'n ardystio cynaliadwyedd adeiladau, yn arfer cyffredin yn y diwydiant adeiladu erbyn hyn. Mae'r UE yn nodi adeiladu, gwasanaethau iechyd a thrafnidiaeth fel sectorau lle mae llawer o gyfleoedd i elwa o gymhwyso CCG oherwydd y gyfran helaeth o brynwyr cyhoeddus sydd yn y sectorau hynny (European Commission, 2016).

Bydd llenyddiaeth sy'n hybu CCG yn aml yn egluro'r manteision amgylcheddol ac economaidd a allai godi o ganlyniad i leihau aneffeithlonrwydd wrth reoli adnoddau (International Institute for Sustainable Development, 2012). Ond mae sylwebwyr eraill yn anghytuno â'r rhyngwladol bod pawb ar ei ennill â thwf gwyrdd, gan ddweud ei fod yn aml yn cuddio'r cyfnewidiadau economaidd a gwleidyddol a chymhlethdodau ynglŷn â'r diwygiadau sydd eu hangen er mwyn sicrhau cynaliadwyedd amgylcheddol (Jones, 2018; Resnick a Thurlow, 2012). Mae'r Panel Rhynglywodraethol ar y Newid yn yr Hinsawdd yn pwysleisio'r buddsoddiad enfawr sydd ei angen er mwyn cyfyngu cynhesu byd-eang i 1.5 gradd Celsius (IPCC, 2018) ac mae Lundberg a'i gydweithwyr yn amheus iawn i ba raddau y mae caffael yn ysgogydd polisi amgylcheddol effeithiol. Maent yn dod i'r casgliad bod yr ychydig astudiaethau empirig ar CCG sydd ar gael yn dangos "effaith wan ar y gorau" (Lundberg a Marklund, 2018:50), ac yn dod i'r casgliad y gall meini prawf gwyrdd ym maes caffael cyhoeddus gael fawr ddim effaith neu hyd yn oed effaith negyddol (Lundberg et al., 2015; 2016). Mae amheuaeth ynglŷn â'r sail dystiolaeth ar gyfer CCG, a hefyd ynglŷn â'r

¹ Mae Wrap UK yn disgrifio'r economi gylchol fel "dewis arall yn lle economi linol draddodiadol (gwneud, defnyddio, gwaredu) lle rydym yn dal i ddefnyddio adnoddau am gymaint o amser ag sy'n bosibl, yn cael y gwerth mwyaf ohonynt tra maent yn cael eu defnyddio, yna'n adfer ac yn ailgynhyrchu cynnyrch a deunyddiau ar ddiwedd pob oes wasanaeth".

dystiolaeth am effeithiolrwydd y mesurau cymdeithasol ac economaidd a gyflwynwyd uchod; mae hyn oll yn galw am ragor o ymchwil.

Gweithredu caffael cynaliadwy

Mae astudiaeth data mawr i ddulliau caffael cynaliadwy yn dangos “[nad oes] 'un ffordd orau' o brynu'n gynaliadwy”, ac y “gellir gweithredu polisi caffael cynaliadwy mewn llawer o wahanol ffyrdd” (Grandia a Kruyen, 2017). Yma, ceir trafodaeth fer am y prif dechnegau y gwelwyd tystiolaeth ohonynt yn y llynyddiaeth.

Cymalau mewn contractau

Un dull cyffredin sy'n cael ei ddefnyddio yw cynnwys cymalau manteision cymunedol neu gymdeithasol ym manyleb, tendr a meini prawf y contract a dyrannu pwysoliad cynaliadwyedd ar gyfer rhoi sgôr i'r tendr. Gall cymalau mewn contractau fod yn gymalau clir gan y sefydliad sy'n caffael, er enghraifft y dylid defnyddio pren sydd wedi'i achredu gan y Cyngor Stiwardiaeth Coedwigoedd, neu'n ddarpariaethau mwy agored lle gwahoddir y sawl sy'n gwneud cais i ddangos sut y gall ymgorffori agweddau amrywiol ar gynaliadwyedd yn y contract, ar sail ei arbenigedd ei hun. Mae'r dull olaf yn fwy arloesol ond gall fod yn anodd i'w sgorio a'i gymharu'n dryloyw.

Mae sefydliadau caffael Cymru'n gyfarwydd â chymalau manteision cymunedol ac mae Llywodraeth Cymru yn rhoi cyngor ac arweiniad manwl (Llywodraeth Cymru, 2014; Gwerth Cymru, 2016) ond nid oes gwerthusiad manwl wedi'i wneud o'u defnydd yng Nghymru. Canfu gwerthusiad yn yr Alban eu bod yn cael eu defnyddio fwyfwy mewn contractau sector cyhoeddus yno, a bod mwy a mwy o gontractwyr yn nodi bod arferion cynaliadwy mewn busnes yn un o'r gofynion sylfaenol (Sutherland et al., 2015). Ond er bod dau o bob tri o'r sefydliadau a gymerodd ran yn yr arolwg yn yr Alban wedi defnyddio cymalau manteision cymunedol, dim ond chwarter y rhain oedd yn eu defnyddio'n rheolaidd. Mae pryderon ynglŷn â chyfreithlondeb rhai cymalau manteision cymunedol wedi cyfyngu ar y nifer sy'n eu defnyddio, ond mae Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 yn nodi'n glir y gall cymalau mewn contractau roi sylw i ystyriaethau sy'n ymwneud â'r economi, arloesi, yr amgylchedd, cymdeithas neu gyflogaeth, cyn belled bod telerau o'r fath yn gysylltiedig â phwnc y contract ac yn cael eu hysbysebu ymlaen llaw (Rheoliad 70, HM Government, 2015).

Ymgysylltu â'r farchnad gyflenwyr

Mae ymgysylltu â'r farchnad cyn tendro yn cael ei ystyried yn ymarfer da er mwyn cynhyrchu digon o ymatebion o safon uchel i geisiadau, yn enwedig pan fydd gofynion newydd yn cael eu cyflwyno i gyflenwyr. Mae'r offer a all gefnogi gweithgareddau ymgysylltu â'r farchnad yn cynnwys cyhoeddi datganiadau ynghylch safle yn y farchnad a dylanwad ar y farchnad sy'n crynhoi dadansoddiad o'r cyflenwad, y galw a'r anghenion. Gellir defnyddio holiaduron cyn-gymhwysio i lunio rhestr fer o gyflenwyr i'w gwahodd i dendro fel rhan o weithdrefn dendro gyfyngedig, a gall helpu i sefydlu elfen gynaliadwyedd, strategaeth neu brofiad darparwyr

posibl. Gall darparu matrices cynaliadwyedd neu fframwaith penodol, er enghraifft, rhestrau gwirio a mecanweithiau sgorio yn seiliedig ar hyfforddiant a phrentisiaethau, hefyd roi arweiniad i gyflenwyr ynglŷn â'r blaenoriaethau a'r safonau a ddisgwylir gan sefydliadau sy'n caffael (fel a welwyd wrth ddatblygu safle'r Gwaith ym Mlaenau Gwent).

Mae ymchwil hefyd yn cyfeirio at godau ymddygiad, ardystiad, archwilio wedi'i gomisiynu gan y sefydliad ei hun ac archwilio annibynnol a monitro, fel technegau pwysig ar gyfer caffael cymdeithasol gyfrifol a gwirio cyfrifoldeb cymdeithasol mewn cadwyni cyflenwi (Landmark, 2014).

Cynaliadwyedd fel dull cynhenid

Mae ymchwilwyr yn cytuno y dylai cymalau adeiladu ar flaenoriaethau cymunedol clir, bod yn glir, yn berthnasol ac yn gymesur â'r contract. Er hyn maent yn dadlau bod angen adeiladu cynaliadwyedd yn briodol i mewn i ddull caffael sefydliad yn hytrach na dim ond dyfarnu contractau â chymalau ychwanegol. Dylai hyn ymestyn i'r ffordd y mae contract yn cael ei ddiffinio ac i gymwysterau contractwyr (McCrudden, 2004). Mae eraill yn ehangu ar hyn; mae Sutherland et al. yn dangos Cylch Manteision Cymunedol pedwar cam (2015:19) sy'n nodi'r rhannau hynny o'r broses gaffael lle gellir ychwanegu gwerth:

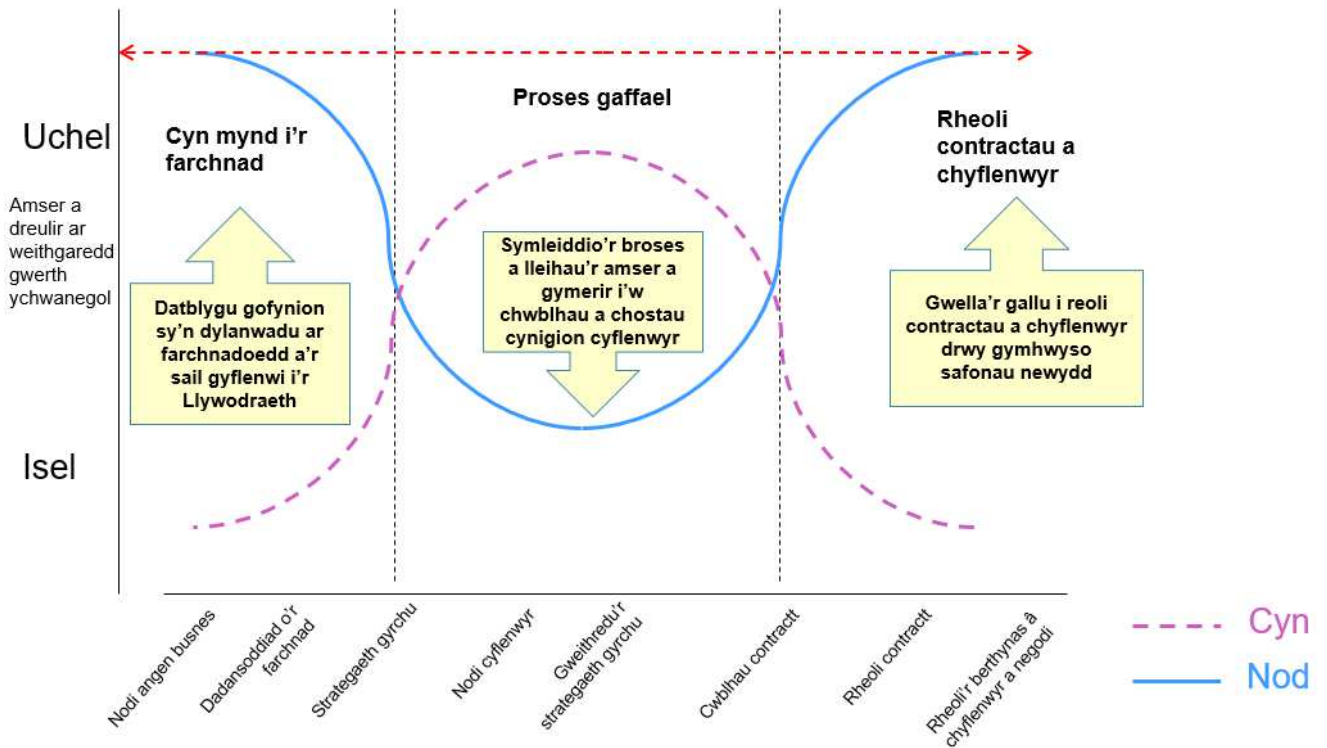
1. Cyn tendr;
2. Gwahoddiad i dendro a phennu cymalau manteision cymunedol;
3. Gwerthuso tendrau;
4. Cyflawni, monitro a gwerthuso cymalau manteision cymunedol.

Maent yn egluro ei bod yn bwysig bod swyddogion caffael yn gweld manteision cymunedol fel 'busnes fel arfer', gan weithio gyda chontractwyr ac egluro cymorth cyflawni lleol sydd ar gael.

Goruchwylio'r broses gaffael

Mae Gwasanaeth Masnachol y Goron yn y DU wedi datblygu model i ddangos yr anghysondeb rhwng lle mae amser yn cael ei dreulio mewn prosesau caffael nodweddiadol ar hyn o bryd a'r gweithgareddau sy'n ychwanegu gwerth. Mae Ffigur 1 yn dangos bod angen symleiddio prosesau traddodiadol caffael cyhoeddus er mwyn rhyddhau capasiti i ganolbwyntio ar y cam cyn caffael a'r cam rheoli contract (gweler yr adran gapasiti t.20). Nod hyn yw cefnogi gweithgareddau ymgysylltu â'r farchnad a gweithgareddau ehangach sy'n dylanwadu ar y farchnad, a gwella gweithrediad y contract a pherthnasoedd gyda chyflenwyr yn ystod y cyfnod gweithredu.

Ffigur 1: Amser a dreulir ar weithgaredd gwerth ychwanegol wrth gaffael



Crown Commercial Service (2015:5)

Dewisiadau a heriau wrth weithredu

Mae corff sylweddol o lenyddiaeth yn trafod y ffactorau a allai atal neu alluogi'r broses o weithredu caffael cyhoeddus cynaliadwy yn llwyddiannus. Mae'r rhain yn cynnwys dewisiadau a chyfnwidiadau a allai fod â goblygiadau pwysig o ran polisi neu faterion ariannol, ac sydd felly'n haeddu arweiniad gwleidyddol ac arweiniad gan uwch swyddogion gweithredol.

Talu am gynaliadwyedd

Costau ymlaen llaw o gymharu â gwerth ychwanegol

Yn draddodiadol, mae contractau sector cyhoeddus wedi cael eu dyfarnu'n bennaf ar sail y cais sydd â'r pris isaf. Mewn egwyddor, mae'r pwyslais hwn wedi newid â chyfarwydddebau caffael cyhoeddus yr UE 2014 a gyflwynodd ddiffiniad llawnach o'r cysyniad o'r Tendr Mwyaf Manteisiol yn Economaidd (MEAT) (Cyfarwydddeb 2014/24/EU). Mae MEAT yn annog ystyriaeth wedi'i phwysoli o gost ochr yn ochr â ffactorau eraill megis nodau amgylcheddol neu gymdeithasol, ansawdd a diogelwch, ac felly'n crynhoi'r syniad ehangach o 'beth sy'n werthfawr'. Mae hyn, o ganlyniad, wedi agor y drws i gyfleoedd i lywodraethau ar draws yr UE ddefnyddio'u prosesau caffael i wella cynaliadwyedd drwy gynnwys meini prawf dyfarnu penodol mewn gwerthusiad MEAT (Grandia a Meehan, 2017). Mae MEAT wedi cael dylanwad uniongyrchol ar ddehongliad Llywodraeth Cymru o werth am arian:

“Dylid ystyried Gwerth am Arian fel y cyfuniad gorau posibl o gostau oes gyfan o ran sicrhau arbedion a chanlyniadau o safon uchel ar gyfer y sefydliad, a hefyd dylai fod o fudd i gymdeithas a'r economi a'r amgylchedd yn awr ac yn y dyfodol.” Datganiad Polisi Caffael Cymru (Llywodraeth Cymru, 2015:4).

Mae ymchwil yn awgrymu bod tendro cost isaf, yn hytrach na MEAT, yn ddigonol pan fo graddau'r ansicrwydd yn isel, er enghraifft, pan fydd cynnyrch sydd wedi cael ei gaffael yn gynnwys wedi'i safoni a'i bod yn hawdd gwirio ei ansawdd (Lundberg a Bergman, 2017). Yn gyffredinol, fodd bynnag, mae'r arbenigwyr yn cytuno bod tendro cost isaf, yn dal yn rhy gyffredin ym maes caffael cyhoeddus ledled y DU:

“Nid yw caffael yn y DU mor arloesol nac mor ystyriol o fentrau bach a chanolig eu maint ag y gallai fod, oherwydd y pwyslais parhaus ar leihau costau a'r duedd i ganolbwyntio ar brosesau yn hytrach na chanlyniadau.” (Semple, 2016).

Gellir egluro hyn yn rhannol drwy ganfyddiadau ynglŷn â chost a gwerth caffael cynaliadwy, a chyfnewidiadau sy'n deillio o hynny. Canfu Swyddfa Archwilio Cymru fod rhai cyrff cyhoeddus wedi mynegi pryder bod caffael nwyddau, gwasanaethau a gwaith cynaliadwy'n codi prisiau, ond hefyd, bod polisiau er mwyn cael prisiau is yn aml yn golygu bod yn rhaid i'r nwyddau deithio ymhellach (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a t.65). Yn ychwanegol at hyn, gellir gweld ychwanegu amodau a mynnu rheolaeth agosach dros contractau ym maes caffael cynaliadwy fel costau gweithredu ac yn groes i agenda effeithlonrwydd y sector cyhoeddus (Morgan a Morley, 2010). Os yw timau caffael yn gorfod gwneud y penderfyniadau cyfnewid hyn, gallant wrth reswm setlo am yr opsiwn y maen nhw'n ei weld fel yr un sydd â'r risg leiaf yn y tymor byr. Mae'n bosibl felly bod angen mandad cliriach gan arweinwyr i annog mabwysiadu caffael cynaliadwy, a thrwy hynny o bosibl i dderbyn costau uniongyrchol uwch (NAO, 2013).

Gwerth ychwanegol hirdymor ac anuniongyrchol

Mae rhai o gefnogwyr CCG yn dadlau y gellir cyflawni nodau cynaliadwyedd *heb* unrhyw gostau ychwanegol i'r prynwr ac, mewn rhai achosion, y gall arwain at brynu rhatach (Rhaglen Amgylchedd y Cenhedloedd Unedig, 2017). Mae eraill yn cydnabod ei bod yn bosibl y bydd rhagor o gostau ymlaen llaw ond yn credu bod y rhain yn cael eu cydbwysu gan y gwerth cymdeithasol, economaidd neu amgylcheddol ehangach a geir naill ai'n anuniongyrchol neu dros y tymor hwy ac yn dadlau bod angen gwell diffiniad o 'beth sy'n werthfawr' er mwyn sicrhau caffael cynaliadwy (Morgan a Morley, 2010).

Yn wir, mae canllawiau ar ddeddfwriaeth caffael cyhoeddus yn cydnabod bod cost yn dal yn bwysig ac, o ganlyniad, yn argymhell mabwysiadu dull sy'n seiliedig ar gosteffeithiolrwydd wrth ddyfarnu contractau, megis Costio Oes Gyfan neu gyfrifyddu cost lawn (Crown Commercial Service, 2016). Mae nifer o offer rhad ac am ddim sy'n cydymffurfio â rheolau caffael y DU a'r UE ar gael i gyfrifo costau oes gyfan wrth gaffael. Fodd bynnag, gall sicrhau bod dulliau o'r fath yn cael eu deall a bod y safbwyntiau hirdymor yn cael eu cydnabod fod yn dipyn o her dan y strwythurau presennol – er enghraifft, pan mae penderfyniadau gwario awdurdodau lleol yn cael eu gwneud gan bwyllgorau cyllid nad ydynt yn gyfarwydd ag arferion o'r fath; pan fydd cyllidebau'n cael eu pennu'n flynyddol; neu pan mae manteision CCG yn crynhoi y tu allan i'r corff cyhoeddus a fydd yn ysgwyddo'r gost ymlaen llaw uwch (y cyfeirir ati fel problem 'cymhellion rhanedig'). Mae hyn wedi arwain at alwadau am gyfrifyddu ar gyfer gwerth drwy'r system gyfan. Er enghraifft, mae Dark Matter Laboratories yn ceisio ailgynllunio seilwaith sefydliadol, oddi wrth ganlyniadau cyfundrefnol a sefydliadol a chyfrifyddu cost, tuag at fantolenni system gyfan, yng nghyd-destun gofal plant a systemau'r blynyddoedd cynnar (Radical Childcare, 2018).

Mae tystiolaeth yn awgrymu y dylai arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus, er mwyn cael asesiad llawn o'r costau caffael presennol, y costau arfaethedig a'r costau yn y

dyfodol, fynnu bod costio oes gyfan a chyfrifyddu cost lawn yn dod yn arfer safonol wrth baratoi adroddiadau a gwneud penderfyniadau ariannol, tra'n cydnabod manteision CCC ar draws y system.

Cymesuredd mewn contractau

Mae natur amlweddol cynaliadwyedd yn golygu bod perygl i gaffael cyhoeddus cynaliadwy gael ei lethu gan amodau sy'n rhy niferus, yn rhy amrywiol neu'n rhy sylweddol. Canfu ymgynghoriad â'r diwydiant adeiladu yng Nghymru fod contractwyr yn cefnogi manteision cymunedol a chyfrifoldeb cymdeithasol corfforaethol mewn contractau, ond bod pryder y gallai'r rhain ar adegau gael blaenoriaeth dros ddeilliannau craidd eraill neu y gallai gormod o gymalau cymdeithasol droi cynigwyr ymaith (CITB Cymru Wales, 2015). O ganlyniad, mae rheoliadau caffael cenedlaethol erbyn hyn yn cynnwys dyletswydd i sicrhau 'cymesuredd' sy'n ceisio symleiddio prosesau caffael a pheidio â gorlwytho contractau bach neu golli golwg ar brif amcan y nwyddau, gwasanaethau neu waith sydd i'w brynu.

Mae rhai arbenigwyr yn dadlau y bydd ychwanegu *unrhyw* ofynion sy'n anuniongyrchol, yn eilaidd neu nad ydynt yn greiddiol yn arwain at gostau ychwanegol, ac maent yn amau gwerth ceisio cyflawni'r nodau ehangach hyn ar gyfer caffael o gwbl (Telles ac Ølykke, 2017). Gall cynaliadwyedd olygu costau i'r sefydliad sy'n caffael a'r cwmni sy'n cynnig. Yn yr un modd, mae Lundberg a Marklund yn amau a all CCG mewn gwirionedd gyflawni amcanion amgylcheddol, gan nodi y gallai'r meini prawf gwyrdd ar gyfer caffael bwyd gynnwys pob math o faterion, yn amrywio o fwyd organig, deunydd pecynnu wedi'i ailgylchu, defnyddio dyframaeth a chynnyrch môr cynaliadwy, i gynhyrchu integredig a llesiant anifeiliaid. Eu cyngor hwy yw y dylai sefydliadau sy'n caffael nwyddau cyhoeddus ganolbwyntio ar un amcan sydd mor agos ag sy'n bosibl at y pwnc caffael a bod yn benodol iawn wrth gyfateb y maen prawf a'r amcan (Lundberg a Marklund, 2018). Maent yn beirniadu'r agwedd "gorau po fwyaf" at CCG sy'n deillio o astudiaethau nad ydynt yn rhoi sylw i gostau cyfle sy'n gysylltiedig â mabwysiadu CCG tra'n anwybyddu offer polisïau amgylcheddol mwy uniongyrchol o bosibl megis cymhellion uniongyrchol i gyflenwyr, neu ddeddfwriaeth a gorfodaeth.

Mae'r dadleuon hyn yn dangos cymhlethdod y pwnc. Mae Storsjö a Kachali er enghraifft, yn cydnabod dilysrwydd yr honiadau hyn ond yn nodi "o ystyried bod adnoddau ariannol awdurdodau cyhoeddus yn brin, ac mai'r un awdurdodau sy'n ymwneud â sicrhau gwasanaeth cyhoeddus effeithiol, arloesedd, a pharodrwydd sifil, mae ymdrin â'r elfennau hyn mewn dull integredig yn gwneud synnwyr". (2017, t.354)

Dylai'r ddyletswydd gymesuredd a symleiddio prosesau caffael helpu sefydliadau llai i reoli a chynnig am contractau. Golyga hyn fod angen i gyrff cyhoeddus fod yn ddewisol ac ystyried pa ganlyniadau cynaliadwy y mae arnynt eu hangen ar gyfer pob

contract. Mae'n amlwg nad caffael yw'r unig ffordd o gyflawni amcanion cynaliadwy, a gallai offer polisi gwahanol fod yn well ar gyfer rhai.

Dehongli'r gyfraith

Mae cydymffurfio â chyfraith cystadleuaeth a chaffael yn aml yn cael ei bortreadu fel rhwystr sy'n atal ystyriaethau cynaliadwyedd rhag cael eu cynnwys mewn contractau cyhoeddus (Brammer a Walker, 2011). Yn 2014 fodd bynnag, cafodd fersiynau wedi'u diweddarau o gyfarwydddebau'r UE ar gaffael eu trosi i gyfraith Lloegr, Cymru a Gogledd Iwerddon dan Reoliadau Contractau Cyhoeddus 2015. Nod y cyfarwydddebau newydd oedd annog caffael cynaliadwy drwy leihau biwrocratiaeth, creu rhagor o gyfleoedd i fusnesau bach a chanolig eu maint, ac ehangu cyfleoedd i ddefnyddio caffael fel offeryn polisi (Landmark, 2014; Semple, 2015; Grandia a Meehan, 2017; European Commission, 2016). Maent yn caniatáu cyfleoedd newydd i neilltuo contractau i sefydliadau sy'n cyflogi pobl anabl neu bobl sydd dan anfantais; i gynnwys safonau masnach deg mewn meini prawf dyfarnu (fel sydd i'w weld mewn cyfraith achosion yn ddiweddar); ac i eithrio cyflogwyr anfoesol o dendrau, er enghraifft rhai sydd wedi'u dyfarnu'n euog o droseddau llafur plant neu fasnachu pobl, neu sydd heb dalu trethi neu nawdd cymdeithasol (Semple, 2017).

Nid yw'r dehongliad o'r gyfraith ar eithrio a dewis meini prawf yn syml, ac nid amddiffyn marchnadoedd lleol yw bwriad y cyfarwydddebau. Mae diffynnaeth yn cael ei hystyried yn wrth-gystadleuol a gall defnyddio meini prawf cynaliadwyedd fel offeryn i hybu ffafrio cyflenwyr lleol erydu'r cymhelliant i ddarpar gynigwyr eraill wella'u harferion cynaliadwyedd.

“Efallai mai amcan meini prawf amgylcheddol a chymdeithasol yn rhannol yw cadw cyflenwyr 'drwg' allan – ond maent yn llawer mwy pwerus pan maent yn gallu cael dylanwad cadarnhaol ar arferion diwydiant, er enghraifft i leihau allyriadau” (Semple, 2016).

Nid ffafrio cyflenwyr lleol yw prif bwrpas defnyddio meini prawf cynaliadwyedd ym maes caffael cyhoeddus – fel y crybwyllwyd uchod mae'n gwrthdaro â chyfraith cystadleuaeth a chaffael. Mae dulliau eraill yn fwy priodol ar gyfer adeiladu marchnadoedd lleol, megis ymgysylltu a rhoi cefnogaeth barhaus i gyflenwyr lleol er mwyn eu galluogi i ennill caffaeliadau cystadleuol (Bloomfield, 2015; Morgan et al., 2017). Yn wir, mae gweithgareddau ymgysylltu â'r farchnad yn cael eu hannog yng nghyfarwydddebau caffael 2014 yr UE ac mae angen adborth tryloyw yn dilyn penderfyniadau tendro. Fodd bynnag, mae ymchwil yn dangos at ei gilydd nad yw rhoi adborth ac adrodd yn ôl i'r cyflenwyr, er ei fod yn ymarfer da mewn caffael sy'n ystyriol o fusnesau bach a chanolig, yn cael ei weithredu'n dda yn y DU (Evans a Cahill, heb ei gyhoeddi eto).

Mae Llywodraeth Cymru yn herio llawer o'r rhwystrau y cyfeirir atynt yn aml fel rhai sy'n atal cyrchu lleol, megis rheolau cymorth gwladol, canllawiau caffael a chyfraith contractau, mewn pedwar prosiect peilot sy'n ceisio sefydlu mentrau a chreu swyddi mewn ardaloedd lle mae

diweithdra'n uchel yng Nghymoedd y De. Bydd y cynlluniau peilot hyn, "Swyddi Gwell yn Nes Adref" yn neilltuo contractau ar gyfer mathau penodol o gyflogwyr y credir y byddent mewn sefyllfa dda i allu cefnogi'r nod cymdeithasol o gynyddu cyflogadwyedd hirdymor (James, 2018).

Mae angen lefel benodol o arbenigedd ymhlith swyddogion caffael proffesiynol i allu dehongli a chymhwyso'r fframwaith cyfreithiol yn hyderus wrth wneud caffaeliadau newydd. Er bod ansicrwydd ynglŷn â pha safonau fydd yn rheoli caffael ar ôl i'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd, mae'r amgylchedd cyfreithiol presennol yn dangos y gall ystyriaethau amgylcheddol a chymdeithasol gydfodoli â chystadleuaeth a chosteffeithiolrwydd ym maes caffael (Semple, 2016). Mae rhai arbenigwyr felly'n awgrymu y dylai sefydliadau caffael cyhoeddus ganolbwyntio llai ar osgoi'r gwrthdaro cyfreithiol a rhoi mwy o sylw i dechnegau polisi megis cynllunio meini prawf sgorio tendrau (Lundberg a Bergman, 2017).

Mae'r fframwaith cyfreithiol presennol yn cefnogi caffael cynaliadwy ac yn cynnig cyfle i gryfhau'r arferion presennol. Er hyn mae angen edrych yn fanwl arno a gall deall ei nodau a'i fanylion roi hyder i'r rhai sy'n ei ddehongli a'i gymhwyso i weithgareddau caffael.

Adeiladu gwybodaeth a sgiliau

Diffyg ymwybyddiaeth, gwybodaeth a sgiliau yw'r rhwystrau mwyaf sy'n atal caffael cyhoeddus cynaliadwy ymarferol. Yn yr Alban, ansicrwydd ynglŷn â chyfreithlondeb cymalau manteision cymunedol yw un o'r rhesymau a roddwyd gan gyrff cyhoeddus yn yr Alban am beidio â'u defnyddio. Fodd bynnag, y prif resymau oedd nad oeddent yn cael eu gweld yn berthnasol i'r mathau o gontractau y maent yn gweithio gyda hwy, pryderon ymarferol am reoli contractau, ac roedd rhai heb glywed am gymalau manteision cymunedol o gwbl (Sutherland, 2015). Mae hyn wedi cael ei gydnabod ar lefel Ewropeaidd hefyd, â strategaeth i wella sgiliau caffael proffesiynol yn cael ei lansio yn 2017 (European Commission, 2017).

Mae arbenigedd caffael proffesiynol cyfyngedig mewn cyrff cyhoeddus yn broblem y cyfeirir ati'n aml (Barrett a Rees, 2016; McClelland, 2012). Yn 2005, argymhellodd Tasglu Caffael Cynaliadwy y DU y dylid creu hyfforddiant ychwanegol (a sicrhau bod pobl yn manteisio arno), a hwnnw'n hyfforddiant wedi'i deilwra ar gyfer uwch reolwyr, arbenigwyr caffael a staff cyffredinol i helpu i fynd i'r afael â dryswch a helpu mwy o bobl sy'n ymwneud â chaffael ar draws sefydliadau i fewnoli a gweithredu ymarfer da (DEFRA, 2005). Yng Nghymru, mae Morgan a Morley (2010:34) yn nodi bod gan weithwyr caffael proffesiynol ganllawiau polisi clir yn nodi *pam* y dylent ymwneud â chaffael cynaliadwy, ond nad oes llawer o gyngor ynglŷn â *sut* y dylid ei weithredu, ac maent yn dod i'r casgliad bod 'diffyg gwybodaeth' ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru.

“Mae cael y polisi a’r ymrwymiad yn bwysig ond mae cael digon o bobl sydd wedi’u hyfforddi’n dda i weithredu [CCC] yn hollbwysig hefyd.” Rhaglen Amgylchedd y Cenhedloedd Unedig, 2017:41).

Nid oes rhaid i gyrrff cyhoeddus edrych yn bell o reidrwydd am dystiolaeth o’r hyn sy’n gweithio a’r arferion gorau. Mae Morgan a Sonnino (2008) yn nodi bod anghysondeb mawr rhwng arferion caffael awdurdodau cyfagos, a degawd yn ddiweddarach mae Morgan (2018) yn dal i weld “arweinwyr ac oedwyr” yn agos at ei gilydd ac mae’n holi pam nad yw arfer da’n teithio’n dda. Mae Walker (2015) yn awgrymu y gallai’r sector cyhoeddus ddysgu gwersi gan y sector preifat ac y gallai fod yn fuddiol iddo fabwysiadau arferion penodol mewn meysydd megis rheoli’r gadwyn gyflenwi yn gynaliadwy.

Dylai datblygiad proffesiynol parhaus yn ymwneud â’r swyddogaeth gaffael ar draws cyrrff cyhoeddus yng Nghymru, drwy hyfforddiant parhaus ac achrediad, hybu gwybodaeth a sgiliau a helpu i roi CCC ar waith.

Cydweithio er mwyn cynyddu capasiti

Er mwyn defnyddio cymalau manteision cymunedol yn effeithiol mae angen capasiti caffael a systemau rheoli contractau, ac yn aml iawn nid yw’r rhain ar gael yn rhwydd (Jaehrling et al., 2018). Er enghraifft, efallai mai cyfrifoldeb y contractwr yw casglu data, ond mae angen i sefydliadau contractio fod â’r awdurdod a’r capasiti i goladu, dadansoddi, gwirio ac adrodd am y data hyn. Nid yw llawer o gyrrff cyhoeddus yn darparu digon o adnoddau i alluogi’r swyddogaeth gaffael i wneud hyn (Sutherland et al., 2015) a gallai gwrthio dyletswyddau monitro ac adrodd i’r contractwr roi sefydliadau llai dan anfantais oherwydd mae’n bosibl na fyddant yn gallu cyflawni gofynion ychwanegol o’r fath (Hebb a Hachigian, 2017).

Yn ôl y Cenhedloedd Unedig mae cydweithio rhwng gwahanol leoedd a rhwng gwahanol sectorau yn hollbwysig er mwyn sicrhau caffael cyhoeddus cynaliadwy ar raddfa fwy (Rhaglen Amgylchedd y Cenhedloedd Unedig, 2017). Mae’n nodi na ellir trawsnewid patrymau cynhyrchu a defnyddio os nad yw pawb yn y gadwyn werth yn cydweithio, hynny yw, mae angen llawer iawn o gydweithio rhwng y sector cyhoeddus a’r sector preifat. Yn aml iawn hefyd mae cydweithio’n cael ei werthu fel ffordd o oresgyn problemau capasiti. Mewn astudiaethau amrywiol o gaffael yn y GIG yng Nghymru, mae ymchwilyr yn ymchwilio i’r posibilrwydd o uno ar draws awdurdodau i greu timau caffael cydweithredol rhanbarthol, er mwyn cyfuno adnoddau a capasiti, lleihau costau ac ychwanegu gwerth (Morgan et al., 2010; Bloomfield, 2015; Papanagnou a Shchaveleva, 2018).

Mae Swyddfa Archwilio Cymru yn cyfeirio at gwmni masnachu gan Gyngor Caerdydd, sy’n gwerthu gwasanaethau caffael a gwasanaethau masnachol i sefydliadau yn y sector cyhoeddus a’r sector preifat; a’r trefniant cydwasanaethau rhwng Cyngor Sir Penfro a Choleg Penfro, lle mae’r coleg yn talu am gyngor a chefnogaeth gan swyddog caffael y cyngor, y

swyddog manteision cymunedol a'r pennaeth caffael (Swyddfa Archwilio Cymru, 2017a). Mae astudiaethau achos o rannau eraill o Ewrop hefyd yn dangos y gall awdurdodau sy'n cydweithio arbed costau a sicrhau rhagor o ganlyniadau pwysig ar draws nifer o awdurdodau lleol a rhanbarthol. Enghraifft o hyn yw gweithgorau'n dod at ei gilydd i brynu systemau monitro a gwirio cydymffurfiad, rhannu data, neu ddod ag adnoddau dynol ac ariannol at ei gilydd (Landmark, 2014).

Mae trefniadau caffael cydweithredol yn bodoli ledled Cymru ond maent yn drefniadau ad-hoc ac at ei gilydd nid ydynt yn cael eu cydnabod. Gall cofnodi a rhannu profiadau o'r gwahanol fodolau cydweithio a dysgu sy'n bodoli mewn rhai ardaloedd a chategoriâu prynu helpu i fynd i'r afael â phroblemau adnoddau a chapasiti mewn sefydliadau cyhoeddus a chynorthwyo swyddogion caffael proffesiynol i gwrdd â'r cynnydd yn yr hyn a ddisgwylir ganddynt o ran caffael yn gynaliadwy a chymryd rhan mewn gweithgareddau cyn caffael, gweithgareddau ar gyfer cyflenwyr a gweithgareddau rheoli contractau.

Monitro a gwerthuso

Mae llawer o awdurdodau'n defnyddio CCC oherwydd eu bod yn ei weld fel 'y peth iawn i'w wneud' ond nid ydynt yn poeni llawer am fesur yr union effaith mae'n ei gael. Fodd bynnag, gallai peidio â gwerthuso'r effaith eu gwneud yn agored i 'wyrddgalchu'² neu fanteision cymdeithasol amheus sy'n cael eu hybu gan gyflenwyr. Gall monitro prosesau caffael cynaliadwy a gwerthuso eu heffaith fod yn ffordd bwerus o gynhyrchu tystiolaeth sydd wir ei hangen i geisio deall manteision, costau, rhwystrau a galluogwyr ac, o ganlyniad, i wella'r broses o wneud penderfyniadau. Gellir defnyddio'r wybodaeth hon hefyd i ddangos atebolrwydd ariannol a chosteffeithiolrwydd i drethdalwyr.

Nid oes un dull gwerthuso cytunedig sy'n gweithio orau ym mhob cyd-destun caffael, a chanlyniad hynny yw llawer o wahanol dulliau. Fodd bynnag, mae amcanion clir, atebolrwydd a thryloywder, a safoni a'r gallu i gymharu yn cael eu cydnabod fel egwyddorion sy'n sail i werthuso da (Hebb a Hachigian, 2017:38).

“Mae rhai arbenigwyr yn awgrymu bod y dulliau a'r metrigau gwerthuso tameidiog hyn yn dangos agwedd iach, o'r gwaelod i fyny at gynllunio gwerthuso mewn ffyrdd sy'n addas i gyd-destunau lleol ac y gellir eu defnyddio ar gyfer amcanion amrywiol. Mae eraill yn mynegi rhwystredigaeth

² Mae gwyrddgalchu yn digwydd pan fydd sefydliad yn hyrwyddo'i hun drwy roi delwedd gyhoeddus sy'n ystyriol o'r amgylchedd, er nad yw ei weithgareddau mewn gwirionedd yn cyrraedd y safonau y mae'n sôn amdanynt.

a phryder nad oes digon o arweiniad yn cael ei roi ar gyfer dewis methodoleg ac offer priodol.” (Hebb a Hachigian, 2017:10-11).

Mae llawer o ddadlau ynglŷn â'r ffordd orau o fesur gwerth cymalau sy'n ymwneud â chynaliadwyedd mewn contractau. Mae Morgan (2015) yn gwahaniaethu rhwng asesiadau empirig o effeithiau contract, a sut y mae cymuned yn mesur gwerth yr effeithiau hynny yn oddrychol. Mae Cartigny a Lord (2017) yn ystyried sut y mae cynnwys cymalau manteision cymdeithasol yn “darparu gwerth ychwanegol, nid yn ystyr ariannol y gair, ond fel effaith ehangach ar yr ardal leol” (t.111). Maent yn dadlau mai “ymdrech ofer” yw edrych ar werth cymdeithasol fel rhywbeth ariannol, gan honni na ellir mesur cysylltiadau, teimladau a chanfyddiadau pobl yn ariannol (ibid).

Er hyn, mae offer ar gael i gyfrifo enillion cymdeithasol ar fuddsoddiad (SROI) ar gyfer caffaeliadau cyhoeddus cynaliadwy. Mae'r Social Value Portal, er enghraifft, wedi datblygu offeryn TOMS y gellir ei ddefnyddio i gyfrifo gwerth ariannol y gwerth cymdeithasol sy'n cael ei ddarparu (2018). Ac eto, gall asesiadau SROI fod yn feichus ac nid oes gan y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus ddigon o sgiliau ac adnoddau i'w gweithredu; er enghraifft, mae'r Social Value Portal yn nodi 1,150 metrig ar gyfer gwerth cymdeithasol. O ganlyniad, gwelir symudiad oddi wrth SROI at ddulliau symlach, er mwyn annog defnydd ohono a hefyd oherwydd bod swyddogion caffael a chontractwyr yn amau pa mor wrthrychol yw procsis ariannol (Hebb a Hachigian, 2017:36).

Hyd yn hyn, mae'r rhan fwyaf o'r gwerthusiadau wedi canolbwyntio ar allbynnau a chanlyniadau tymor byr, megis nifer y mentrau cymdeithasol neu fusnesau lleol y dyfernir contractau iddynt; yn hytrach na'r effeithiau cymdeithasol, amgylcheddol ac economaidd hirdymor. Yn yr un modd, mae gwerthusiadau'n canolbwyntio mwy ar gamau cynnar y broses gaffael, megis y cam cyn caffael a thendro, nag ar y cam rheoli contract er mwyn sicrhau bod contractwyr yn cyflawni eu hamcanion (Hebb a Hachigian, 2017:10). Mae rhesymau dilys dros hyn. Un o'r prif resymau yw'r her o ganfod a chofnodi effaith: er bod timau caffael yn rheoli camau cynnar y broses gaffael, at ei gilydd mae ganddynt lai o ddylanwad ar ôl i'r contract gael ei ddyfarnu a'i drosglwyddo i gael ei reoli gan gydweithwyr, y gallai darparu'r nwyddau, gwasanaethau neu waith fod yn fwy o flaenoriaeth iddynt hwy na materion cynaliadwyedd.

Er hyn, mae rhai gwerthusiadau effaith wedi cael eu cynnal. Enghreifftiau o'r rhain yw'r rhai sydd wedi asesu arbedion cyhoeddus, twf busnesau lleol a gwariant lleol (gweler gwaith gan CLES 2017; 2018). Ond mae'n anodd gwerthuso amcanion cymdeithasol ehangach a manteision na ellir eu troi'n arian, megis llesiant a lleihau tlodi, yn bennaf oherwydd prinder adnoddau a data (Sutherland et al., 2015; Grandia a Kruey, 2017).

Mae dangos effaith penderfyniadau caffael cynaliadwy yn hollbwysig er mwyn datblygu ymarfer da ac atebolrwydd cyhoeddus, ond gall gwneud hynny'n effeithiol

fod yn dipyn o her. Mae ymdrechion cynyddol i ddatblygu fframweithiau ac offer priodol i ganfod a chofnodi gwerth ychwanegol, ond nid oes cytundeb ynglŷn â'r dull gorau ar hyn o bryd.

Arweinyddiaeth wleidyddol a gweithredol

Mae astudiaethau rhyngwladol yn cadarnhau bod caffael cyhoeddus cynaliadwy yn cael ei ysgogi'n rhannol gan gyd-destun polisi a deddfwriaethol cryf. Lle mae hyn yn bodoli, ymddengys bod caffael cynaliadwy yn cael ei weithredu'n eang gan sefydliadau'r sector cyhoeddus. Fodd bynnag, os yw'r cyfarwyddbau'n fwy gwirfoddol eu natur, mae angenrheidiau a blaenoriaethau sy'n cystadlu yn erbyn caffael cynaliadwy yn aml yn cael y llaw uchaf. Am y rheswm hwn, ystyrir bod arweinyddiaeth wleidyddol a strategol yn hollbwysig er mwyn galluogi caffael cyhoeddus cynaliadwy i ffynnu (Brammer a Walker, 2011; Rhaglen Amgylchedd y Cenhedloedd Unedig, 2017). Yng Nghymru, mae adolygiad McClelland yn egluro:

“Roedd y dylanwad i'w weld yn fwy mewn achosion lle roedd Prif Weithredwyr a Phenathiaid Cyllid yn rhoi gwerth priodol i rôl caffael. Mae i'w weld yn is os yw'r swyddogaeth yn cael ei hystyried fel un weinyddol, ac oherwydd hynny, yn cael ei lleoli mewn sefydliad gweinyddol.” (McClelland, 2012:32).

Mae caffael cynaliadwy yn croesi swyddogaethau sefydliadol (Morgan a Morley, 2010) ac yn ymestyn ar draws partneriaid a chymunedau. Mae ymchwil CLES yn awgrymu bod hyn yn golygu bod angen “dull creadigol, arloesol a chyfannol, mewn nifer o feysydd” er mwyn gwneud caffael cyhoeddus yn gynaliadwy, a bod angen i uwch reolwyr sicrhau'r newid hwn mewn diwylliant:

Ni all hyn ddigwydd pan mae swyddogion caffael yn gweithio ar eu pen eu hunain; mae angen i holl adrannau awdurdod lleol ymuno ac ymgorffori caffael a manteision cymunedol cysylltiedig yn eu cynlluniau gwasanaeth a'u targedau canlyniadau (Jackson, 2010:8).

Mae tystiolaeth o astudiaethau achos yng Nghymru yn awgrymu bod swyddogion caffael proffesiynol yn teimlo bod ganddynt y grym i weithredu a defnyddio'r offer sydd ar gael er mwyn cyflawni blaenoriaethau corfforaethol pan fydd aelodau etholedig ac uwch reolwyr yn ymwneud â'r agenda (Morgan a Morley, 2010). Fodd bynnag, gall uwch reolwyr fod yn dawedog ynglŷn â chaffael cyhoeddus cynaliadwy oherwydd ansicrwydd ynglŷn â chanlyniadau, sy'n arwain at gyndrynrydd i dderbyn cyfrifoldeb, a hefyd oherwydd diffyg eglurder mewn rhai sefydliadau ynglŷn ag atebolrwydd am gyflawni canlyniadau polisi (Storsjö a Kachali, 2017). Un ffordd o annog aelodau etholedig ac uwch reolwyr i gymryd CCC yn fwy o ddifri fyddai eu gwneud yn atebol am dargedau cynaliadwyedd sy'n seiliedig ar

weledigaeth strategol glir (Sustainable Procurement Task Force, 2005; Morgan a Morley, 2010).

Mae tystiolaeth yn awgrymu bod angen i gaffael cyhoeddus cynaliadwy gael eiriolwyr ar y lefel uchaf er mwyn pennu'r weledigaeth strategol, cymryd perchnogaeth dros dargedau a hybu ymarfer da ym mhob rhan o'u sefydliadau.

Ymddygiad sefydliadol

Yn ôl arolwg o gaffael cyhoeddus yn y DU, “diwylliant a chanfyddiad” awdurdodau lleol oedd un o'r prif ffactorau a nodwyd gan yr awdurdodau lleol eu hunain fel rhwystrau a oedd yn eu hatal rhag sicrhau manteision cymunedol o gaffael cyhoeddus (45%) (Jackson et al, 2010). Mae corff helaeth o lenyddiaeth yn ymwneud â newid ymddygiad sefydliadol sy'n ymddangos yn berthnasol i gaffael cyhoeddus cynaliadwy, gan roi sylw penodol i'r angen i newid diwylliannau mewn sefydliad er mwyn croesawu a sefydlu gweledigaeth ac ymarfer. Mae ymchwil wedi'i wneud i ymddygiadau caffael cynaliadwy, gwerthoedd personol, dulliau arwain a diwylliant sefydliadol (Nadeem et al, 2017); rheoli newid er mwyn goresgyn rhwystrau sefydliadol (Blair a Wright, 2012); a chymhwyso theori newid ymddygiad i werthoedd, agweddau, normau ac ymddygiadau sy'n newid (Grose et al., 2012). Mae astudiaethau'n awgrymu bod lefelau caffael cynaliadwy'n amrywio o'r naill brosiect caffael i'r llall a hyd yn oed o fewn sefydliadau cyhoeddus unigol. Mae dadansoddiad o arolwg o sefydliadau caffael cyhoeddus yn llywodraeth yr Iseldiroedd yn awgrymu mai'r hyn y dylid ei wneud er mwyn hybu gweithgaredd caffael cynaliadwy ar draws sefydliadau yw canolbwyntio ar gynyddu gwybodaeth am gynaliadwyedd a'r amgylchedd, ymrwymiad affeithiol i newid, drwy apelio at emosiynau, ac ymddygiad caffael cynaliadwy (Grandia, 2016).

Mae'n werth nodi hefyd nad oes yr un sefydliad yn gweithredu'n annibynnol ar ei gyd-destun ehangach, felly mae'n bwysig ystyried normau cymunedol, sy'n bodoli'n annibynnol ar y sefydliad. Mae ymchwil yn awgrymu bod caffael cymdeithasol gyfrifol ar ei orau os yw'n cael ei gefnogi gan undebau a gwleidyddion, ac yn cael ei gryfhau gan reoliadau presennol y farchnad (Jaehrling et al., 2018).

“Er mwyn sicrhau cydweithrediad ac integreiddio amcanion polisi cysylltiedig, mae gweithredu a newid yn ddibynnol ar newid diwylliant, ymddygiad a systemau yn y gadwyn gyflenwi gyfan ac ar draws meysydd polisi, ac nid mewn polisi ac ymarfer caffael cyhoeddus yn unig.” (Leacock, 2013:44)

Mae diwylliannau, gwerthoedd a normau yn dylanwadu ar ymddygiad caffael cynaliadwy mewn sefydliadau. O ganlyniad, rhaid i uwch arweinwyr mewn cyrff

cyhoeddus fod wedi ymrwymo i sicrhau newid, gan gydnabod y cyfyngiadau cyd-destunol y maent yn gweithredu o'u mewn.

Casgliad

Mae'r adroddiad hwn yn crynhoi tystiolaeth allweddol sy'n ddefnyddiol i arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus wrth ymwneud ag uchelgeisiau ac arferion cynaliadwyedd eu sefydliadau. Mae pob corff cyhoeddus yng Nghymru yn atebol am ei weithgareddau a'u heffaith, ac mae ganddo ddyletswydd i adrodd arnynt, dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Mae'r canllawiau statudol sy'n gysylltiedig â'r ddeddf hon yn nodi caffael fel gweithgaredd sefydliadol creiddiol sydd, o ganlyniad, yn allweddol er mwyn hybu egwyddor datblygu cynaliadwy (Llywodraeth Cymru, 2016a). Mae CCC felly'n atyniadol i lunwyr polisi gan ei fod yn cynnig ffordd o helpu i fynd i'r afael â phroblemau cymdeithasol ehangach ac yng Nghymru mae cyfeiriad polisi cryf a phocedi o ymarfer da i gefnogi ei fabwysiadu a'i ddatblygu.

Er hyn, mae'r graddau y mae'n cael ei ddefnyddio'n amrywio'n fawr ac nid oes llawer o dystiolaeth o safon sy'n dangos llwyddiant CCC y gellir ei ddefnyddio fel sail i weithredu. Mae'r ffaith nad oes gwerthusiad o'i effaith yn golygu bod rhai arbenigwyr yn dal i amau a yw caffael cyhoeddus yn offeryn polisi effeithiol o gwbl (Grandia a Meehan, 2017). Er mwyn goresgyn y broblem hon mae angen cynhyrchu tystiolaeth ynglŷn â 'beth sy'n gweithio' ym maes CCC mewn cyd-destunau penodol.

Mae'r dystiolaeth sydd ar gael ynglŷn â sut i weithredu CCC yn awgrymu bod angen arweinyddiaeth a gweledigaeth sy'n deillio o'r sefydliad sy'n caffael er mwyn sicrhau'r canlyniadau a geisir. Hyd yn oed os yw swyddogion caffael proffesiynol yn meddu ar yr offer i weithredu'r agenda hon, bydd angen iddynt gael eu grymuso gan y rhai sy'n gwneud penderfyniadau, lle mae'r cyfrifoldeb a'r atebolrwydd, i'w wneud yn flaenoriaeth, ynghyd â'r buddsoddiad cysylltiedig mewn adnoddau.

Gallai'r dylanwad y gall cyrff cyhoeddus ei gael wrth fabwysiadu agwedd flaengar a rhagweithiol at gaffael cynaliadwy fod yn bellgyrhaeddol. Drwy ailadrodd eu hagenda'u polisi a'u gwerthoedd mewn cytundebau contractio, i'r graddau y mae hynny'n bosibl, gallant sicrhau bod safonau cynaliadwyedd yn cael eu sefydlu ym mhob rhan o'r gadwyn gyflenwi, yn sefydliadau'r sector preifat ac yn sefydliadau'r trydydd sector. Gall ysgogi galw am nwyddau a gwasanaethau ag elfen gynaliadwyedd gref annog creu darparwyr newydd, economi gymysg, marchnad wedi'i harallgyfeirio a chyflenwad di-dor.

Mae'r dystiolaeth hefyd yn dangos bod CCC yn dibynnu ar adeiladu perthnasoedd, cydweithio a rhannu dysgu, gyda darparwyr, defnyddwyr gwasanaethau a phartneriaid sector cyhoeddus eraill. Er mwyn derbyn ffyrdd newydd o weithio a sicrhau creadigrwydd, uchelgais ac arloesi wrth gaffael – wrth gaffael nwyddau a gwaith (e.e. bwyd, adeiladu), a hefyd wrth hwyluso manteision system gyfan ar draws gwasanaethau cyhoeddus cymhleth (e.e. iechyd a gofal cymdeithasol) – mae angen cefnogaeth arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus deallus.

Mae nifer o argymhellion yn cael eu nodi yn adran “dewisiadau a heriau” yr adroddiad hwn. Yn y lle cyntaf, fodd bynnag, rydym yn awgrymu bod cyrff cyhoeddus yng Nghymru yn:

- Ailystyried ac adolygu eu gweithgareddau caffael, er mwyn nodi cyfleoedd i sicrhau bod penderfyniadau gwariant yn cael yr effaith gymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol fwyaf;
- Cynnwys canlyniadau'r adolygiad hwn yn yr adroddiadau y byddant yn eu paratoi dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a gwerthuso ei weithrediad a'i effaith yn llawn er mwyn helpu i gynhyrchu tystiolaeth o 'beth sy'n gweithio' yng Nghymru ac mewn cyd-destunau lleol;
- Cynnwys arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus a'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau er mwyn eu cael i weld potensial CCC, i wella proffil caffael a galluogi ac awdurdodi swyddogion caffael proffesiynol i ddefnyddio ffyrdd newydd o weithio;
- Cynyddu'r safonau cymdeithasol ac amgylcheddol sy'n ofynnol mewn trefniadau contract gyda chyflenwyr er mwyn dylanwadu ar y gadwyn gyflenwi ehangach; ac
- Adeiladu sgiliau a chapasiti caffael ar draws y sefydliad, a chydweithio gydag eraill er mwyn rhannu ymarfer da gyda'r bwriad o hybu uchelgais, capasiti a gallu i fabwysiadu arferion caffael cynaliadwy.

Cyfeiriadau

Aschhoff, B. a Sofka, W. (2009). **Innovation on demand - Can public procurement drive market success of innovations?** *Research policy* 38(8), 1235-1247.

Barrett, A. a Rees, D. (2016). **Public Sector Procurement – the challenges facing a small country.** *Public Finance Quarterly*, 2, 170-177. Cyrchwyd o:
https://www.asz.hu/storage/files/files/public-finance-quarterly-articles/2016/barrett_2016_2_a.pdf?download=true

Blair, F. a Wright, D. (2012). **Implementing sustainable procurement: overcoming common barriers.** European Pathway to Zero Waste. Cyrchwyd o:
<http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Implementing%20sustainable%20procurement%20-%20summary%20v2.pdf>

Bloomfield, C. (2015). **Putting sustainable development into practice: hospital food procurement in Wales.** *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 552-558.

Brammer, S. a Walker, H. (2011). **Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study.** *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452-476. Cyrchwyd o:
<https://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/01443571111119551>

Brill, L., Cowie, L., Folkman, P., Froud, J., Johal, S., Leaver, A., Moran, M. a Williams, K. (2015). **What Wales Could Be.** CRESC for FSB Wales. Cyrchwyd o:
[https://www.fsb.org.uk/docs/default-source/fsb-org-uk/final-cresc-fsb-report-for-release-\(1\).pdf?sfvrsn=1](https://www.fsb.org.uk/docs/default-source/fsb-org-uk/final-cresc-fsb-report-for-release-(1).pdf?sfvrsn=1)

Cartigny, T. a Lord, W. (2017). **Defining Social value in the UK Construction industry.** *Management, Procurement and Law*, 170(3), 107-114.

Cheng, W., Appollon, A., D'Amato, A. a Zhu, Q. (2018). **Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review.** *Journal of Cleaner Production* 176, 770-784.

CITB Cymru Wales (2015). **The impact of procurement policy in Wales – a summary of consultation responses.** Report by the cross-party group on construction.

CLES (2017). **Community Wealth Building through Anchor Institutions.** Cyrchwyd o:
https://cles.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/Community-Wealth-Building-through-Anchor-Institutions_01_02_17.pdf

CLES (2018). **Manchester City Council Spend Analysis 2016/17**. Cyrchwyd o:
<https://cles.org.uk/publications/manchester-city-council-spend-analysis/>

Cox, E., Broadbridge, A. a Raikes, L. (2014). **Building Economic Resilience? An analysis of Local Enterprise Partnerships' plans**. IPPR North. Cyrchwyd o:
https://www.ippr.org/files/publications/pdf/Building-economic-resilience_May2014.pdf?noredirect=1

Crown Commercial Service (2015). **EU Procurement Directives training: slideset**. Cyrchwyd o:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/361006/Final_Trainer_Slideset_-_EU_Procurement_Directives_Training.ppt

Crown Commercial Service (2016). **The Public Contracts Regulations 2015 & The Utilities Contracts Regulations 2016 Guidance on Awarding Contracts: Overview, Key Points and Frequently Asked Questions**. Cyrchwyd o:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560263/Guidance_on_Awarding_Contracts_-_Oct_16.pdf

Department for Environment, Food and Rural Affairs (2005). **Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force**. Cyrchwyd o:
<https://www.gov.uk/government/publications/procuring-the-future>

Drakeford, M. (2018). **Datganiad Ysgrifenedig – Adolygiad o'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol a Gwerth Cymru**. 5 Medi. Cyrchwyd o:
<https://llyw.cymru/about/cabinet/cabinetstatements/2018/reviewofnpsvwcommenceorder/?skip=1&lang=cy>

European Commission (2016). **Buying green! A handbook on green public procurement**. 3rd Ed. Cyrchwyd o: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>

European Commission (2017). **Making public procurement work in and for Europe**. Cyrchwyd o: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en

Evans, C. a Cahill, D. (Heb ei gyhoeddi eto). **Feedback and supplier debriefing...the unloved child of SME-friendly procurement practice**. *Public Contract Law Journal* (Wedi'i Dderbyn/Yn y Wasg).

Froud, J., Haslam, C. and Williams, K. (2019). **Introducing the foundational economy**. Cyflwyniad i ddiwyddiad economi sylfaenol Llywodraeth Cymru. Caerdydd, 15 Chwefror.

Cyrchwyd o: <https://foundationaleconomycom.files.wordpress.com/2019/02/wg-cardiff-fe-event-feb-2019.pptx>

Furneaux, C. a Barraket, J. (2014) **Purchasing Social Good(s): A definition and typology of social procurement.** Cyrchwyd o:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2014.920199>

Grandia, J. (2016). **Finding the missing link: examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour.** *Journal of Cleaner Production*, 124, 183-190.

Grandia, J. a Meehan, J. (2017). **Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society.** *The International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 302-309.

Grandia, J. a Kruyen, P. (2017). **Sustainable Procurement: A big-data study into the level of sustainability of more than 140,000 published procurement contract notices by Belgian contracting authorities.** Federal Institute for Sustainable Development (Belgium). Cyrchwyd o:

http://gidsvoorduurzameaankopen.be/sites/default/files/content/download/files/fisd_belgium_report_sustainable_procurement_2017_en.pdf

Green, A., Sissons, P. a Lee, N. (2017). **Harnessing Growth Sectors for Poverty Reduction: The Role of Policy.** Public Policy Institute for Wales. Cyrchwyd o: <https://www.wcpp.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/Harnessing-Growth-Sectors-for-Poverty-Reduction-Policy-Paper.pdf>

Grose, J., Bennallick, M., Nichols, A., Pahl, S. a Richardson, J. (2012). **Facilitating Sustainable Waste Management Behaviours Within the Health Sector: A Case Study of the National Health Service (NHS) in Southwest England, UK.** *Sustainability*, 4, 630-642.

Gwerth Cymru (2016). **Canllaw Cynllunio Caffael.** Cyrchwyd o:

<https://prp.gov.wales/toolkit/?skip=1&lang=cy>

Hebb, T. a Hachigian, H. (2017). **Social Value Procurement Measurement and Evaluation.** Cyrchwyd o: https://carleton.ca/3ci/wp-content/uploads/SVP-Evaluation_Final_April_13_2017.pdf

HM Government (2015). **The Public Contracts Regulations 2015.** Cyrchwyd o:

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/102/contents/made>

Institute for Public Procurement NIGP (2015). **Local Preference in Public Procurement: A position paper from the NIGP on the importance of applying best value analysis when government has adopted local procurement preferences.** Cyrchwyd o:

<http://www.nigp.org/docs/default-source/New-Site/position-papers/localpreferencepositionpaper2015cap>

Intergovernmental Panel on Climate Change (2018). **Global warming of 1.5°C: Summary for Policymakers**. Cyrchwyd o:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_High_Res.pdf

International Institute for Sustainable Development (2012). **Procurement, Innovation and Green Growth: The story continues**. Cyrchwyd o:

https://www.iisd.org/pdf/2012/procurement_innovation_green_growth_continues.pdf

Jackson, M. (2010). **The power of procurement**. Manchester: Centre for Local Economic Strategies. Cyrchwyd o: <http://www.reconomy.org/wp-content/uploads/2013/12/CLES-Power-of-Procurement-Manchester.pdf>

Jackson, M., Arnold, J. a Bramah, M. (2010). **More bang for the public buck: A guide to using procurement to achieve community benefits**. Association for Public Service Excellence and Centre for Local Economic Strategies. Cyrchwyd o:

<http://www.apse.org.uk/apse/index.cfm/research/current-research-programme/more-bang-for-the-public-book/more-bang-for-the-public-book/>

Jaehrling, K., Johnson, M., Larsen, T., Refslund, B. a Grimshaw, D. (2018). **Tackling Precarious Work in Public Supply Chains: A Comparison of Local Government Procurement Policies in Denmark, Germany and the UK**. *Work, Employment and Society*, 32(3), 546–563.

James, J. (2018). **Datganiad Llafar – Diweddariad ar y Rhaglen Swyddi Gwell yn Nes Adref**. 5 Mehefin. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Cyrchwyd o:

<http://record.assembly.wales/Plenary/4987#A43887>

Jones, G. (2018). **Has Environmental Sustainability Lost its Relevance?** Harvard Business School: Working Knowledge. 19 Mehefin. Cyrchwyd o:

<https://hbswk.hbs.edu/item/has-sustainability-lost-its-relevance>

Landmark Consortium (2014). **Success stories in socially responsible public procurement using public spending to drive improvements for workers in global supply chains**. Cyrchwyd o: http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/LANDMARK_Success_Stories_2014_-_eng.pdf

Leacock, V. (2013). **Public Procurement Reform – a rapid evidence review**. Scottish Government. Cyrchwyd o: <https://www2.gov.scot/Resource/0043/00430602.pdf>

Lundberg, S., Marklund, P., Strömbäck, E. a Sundström, D. (2015). **Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis.** *Environmental Economics Policy Studies*, 17, 487–520.

Lundberg, S., Marklund, P. a Strömbäck, E. (2016). **Is Environmental Policy by public procurement effective?** *Public Finance Review*, 44(4), 478-499.

Lundberg, S. a Bergman, M. (2017). **Tendering design when price and quality is uncertain.** *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 310-327.

Lundberg, S. a Marklund, P. (2018). **Green public procurement and multiple environmental objectives.** *Economia e Politica Industriale*, 45, 37–53.

Lynch, J., Harland, C a Walker, H. (Heb ei gyhoeddi eto). **Leveraging social public procurement to deliver public value through community benefits clauses: An international study** yn Lindgreen, A., Koenig-Lewis, N. Kitchener, M., Brewer, J., Moore, M., a Meynhardt, T. (Gol.) *Public Value: Deepening, Enriching, and Broadening the Theory and Practice*. Llundain: Llundain.

Llywodraeth Cymru (2014). **Budd i'r Gymuned: Sicrhau'r Gwerth Gorau am Arian Cymru – 2014.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/dpsp/publications/valuewales/140904-community-benefit-report-cy.pdf>

Llywodraeth Cymru (2015). **Datganiad Polisi Caffael Cymru.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/prp/toolkit/procurement-policy-statement-2015-cy.pdf>

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

Llywodraeth Cymru (2017). **Cynllun Gweithredu ar yr Economi.** Cyrchwyd o: <https://llyw.cymru/docs/det/publications/171213-economic-action-plan-cy.pdf>

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

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

Marsden, T., Morgan, K. a Morley, A. (2016). **Food Policy as Public Policy.** Public Policy Institute for Wales. Cyrchwyd o: <https://www.wcpp.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/PPIW-Report-Food-Policy-as-Public-Policy.pdf>

McClelland, J. (2012). **Maximising the Impact of Welsh Procurement Policy**. Cyrchwyd o: <https://gov.wales/docs/dpsp/publications/valuewales/120917mcclellandreviewfullfinal.pdf>

McCrudden, C. (2004) **Using public procurement to achieve social outcomes**. Natural Resources Forum: United Nations. 28(4), 257-267.

Morgan, K. (2018). **Why good practice must be the norm in Drakeford's government**. Western Mail. 14 Rhagfyr.

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

Morgan, K. a Morley, A. (2010). **Sustainable public procurement: From good intentions to good practice**. Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

Morgan, K., Munday, M. a Roberts, A. (2010). **The Economic Impact of NHS Procurement: A Study of the Aneurin Bevan Health Board**. Adroddiad i Gyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili a Chyngor Dinas Casnewydd.

Morgan, K., Munday, M. a Roberts, A. (2017). **Local economic development opportunities from NHS spending: Evidence from Wales**. *Urban Studies*, 54(13), 3138–3156.

Morgan, K. a Sonnino, R. (2008). **The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development**. Llundain: Earthscan.

Morgan, R. (2015). **Calculating Social Value How can the social value of social purpose organisations be measured?** Leverhulme Centre for the Study of Value, working paper series no. 13. Cyrchwyd o: <http://thestudyofvalue.org/wp-content/uploads/2015/09/Morgan-2015-Calcluating-Social-Value.pdf>

Nadeem, S., Mohamad, M. ac Abdullah, N. (2017). **Sustainable Procurement Behavior: A Case of Government Departments**. *International Journal of Economic Perspectives*, 11(1), 402-416.

National Audit Office (2013). **Sustainable procurement in government: Briefing for the House of Commons Environmental Audit Select Committee**. Cyrchwyd o: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/EAC_briefing_sustainable_procurement_government.pdf

OECD (2015). **Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement**. Cyrchwyd o: https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf

Papanagnou, C. a Shchaveleva, N. (2018). **Investigation of current perspectives for NHS Wales sustainable development through procurement policies.** *Public Money & Management*, 38:7, 493-502.

Parken, A. (2018). **Rhoi cydraddoldeb wrth wraidd penderfyniadau: Adolygiad o Gydraddoldeb Rhywiol. Cam Un: Polisi ac Arfer Rhyngwladol.** Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru: <https://www.wcpp.org.uk/wp-content/uploads/2018/07/Rhoi-cydraddoldeb-wrth-wraidd-penderfyniadau.pdf>

Peck, F. a Cabras, I. (2011) **The impact of local authority procurement on local economies: The case of Cumbria, North West England.** *Public Policy and Administration* 26(3), 307–331.

Radical Childcare (2018). **The Boring Revolution.** Gwedudalen prosiect Radical Childcare System Lab. Cyrchwyd o: <https://www.radicalchild.care/the-boring-revolution/>

Resnick, D. a Thurlow, J. (2012). **Green Growth: A Win-Win Approach to Sustainable Development?** Blog United Nations University. 11 Medi. Cyrchwyd o: <https://unu.edu/publications/articles/green-growth-a-win-win-approach.html>

Rhaglen Amgylchedd y Cenhedloedd Unedig (2017). **Global Review of sustainable public procurement.** Cyrchwyd o: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y

RSA (2017). **Inclusive Growth Commission: Making our Economy Work for Everyone.** Cyrchwyd o: https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/rsa_inclusive-growth-commission-final-report-march-2017.pdf

Semple, A. (2015). **Stealing credibility: Protectionism is not the same as sustainability.** Procurement Analysis. Blog 22 Rhagfyr. Cyrchwyd o: <https://www.procurementanalysis.eu/>

Semple, A. (2016). **Thoughts on Brexit - Five Predictions for Public Procurement.** Procurement Analysis. Blog 15 Awst. Cyrchwyd o: <https://www.procurementanalysis.eu/>

Semple, A. (2017). **Socially responsible public procurement after Brexit: Will it get easier?** Procurement Analysis. Blog 6 Mehefin. Cyrchwyd o: <https://www.procurementanalysis.eu/>

Social Value Portal (2018). **The National TOMS Framework 2019.** Cyrchwyd o: <https://socialvalueportal.com/national-toms/>

Storsjö, I. a Kachali, H. 2017. **Public procurement for innovation and civil preparedness: a policy-practice gap.** *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 342-356.

Sutherland, V., McTier, A., Glass, A. a McGregor, A. (2015) **Analysis of the impact and value of community benefit clauses in procurement.** Cyrchwyd o: <https://www.socent.ie/wp-content/uploads/2015/09/scotgov3.pdf>

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

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

Telles, P. a Olykke, G. (2017) **Sustainable procurement: A compliance perspective of EU public procurement law.** *European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL)*, 12(3). Cyrchwyd o: <https://ssrn.com/abstract=3042673>

Trickey, M. (2016). **Efficiency and the NHS Wales Funding Gap.** Public Policy Institute for Wales. Cyrchwyd o: <https://www.wcpp.org.uk/wp-content/uploads/2018/04/Efficiency-and-the-NHS-Wales-Funding-Gap.pdf>

Vardakoulias, O., Coote, A. a Pendleton, A. (2017). **People and Places First: An Industrial Strategy to Rebalance the Economy.** New Economics Foundation. Cyrchwyd o: <https://neweconomics.org/2017/11/people-places-first>.

Walker, H. (2015). **New development: Public procurement research at IPSERA: aligning research and practice, and future trends.** *Public Money and Management* 35 (2), 141-144.

Williams, E. (2017). **Achieving Inclusive Growth in Wales.** Public Policy Institute for Wales. Cyrchwyd o: <https://www.wcpp.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/Achieving-Inclusive-Growth-in-Wales.pdf>

Wrap UK (Dim dyddiad). **WRAP and the circular economy.** Cyrchwyd o: <http://www.wrap.org.uk/about-us/about/wrap-and-circular-economy>

Manylion yr Awdur

Mae **Mair Bell** yn uwch swyddog ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Diolchiadau

Hoffai Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ddiolch i Abby Semple a John Tizard am eu cyngor a'u harweiniad ar y pwnc hwn.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Helen Tilley

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

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



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