

Masnachfreinio bysiau: adolygiad o lenyddiaeth yn ymwneud ag arfer rhyngwladol Briff Ymchwil Gwadd

Medi 2024



Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:
ymchwil.senedd.cymru

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Senedd Cymru
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
CF99 1SN

X: **[@SeneddYmchwil](https://twitter.com/SeneddYmchwil)**
Ymchwil y Senedd: **ymchwil.senedd.cymru**
Tanysgrifiwch: **Cylchlythyr**

© **Hawlfraint Comisiwn y Senedd Cymru 2024**

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

Masnachfreinio bysiau: adolygiad o lenyddiaeth yn ymwneud ag arfer rhyngwladol Briff Ymchwil Gwadd

Medi 2024

Awduron:

Daniel Johnson, yr Athro Chris Nash a'r Athro Andrew Smith, Sefydliad Astudiaethau
Trafnidiaeth Prifysgol Leeds

Trosolwg o'r papur:

Mae'r papur briffio hwn yn adolygu llenyddiaeth academaidd a llenyddiaeth arall ar
dulliau rhyngwladol o fasnachfreinio bysiau. Mae wedi'i gomisiynu gan Ymchwil
y Senedd, trwy Raglen Cyfnewid Gwybodaeth y Senedd, i lywio gwaith craffu ar
gynlluniau Llywodraeth Cymru i gyflwyno masnachfreinio yng Nghymru.

Mae'n trafod profiad Prydain a'r dulliau o lywodraethu'r sector bysiau, sut mae
tendro/masnachfreinio cystadleuol wedi'i roi ar waith ledled y byd, a'r dystiolaeth
sydd ar gael ar berfformiad gwahanol gyfundrefnau contractio.

Daw i'r casgliad bod achos cryf dros gynnwys y llywodraeth yn y gwaith o gynllunio
gwasanaethau bysiau o dan gontract, ac mae'n amlygu nifer o gyfaddawdau
allweddol a ffactorau eraill i'w hystyried wrth roi dulliau masnachfrait ar waith.

Eiddo'r awduron yw'r farn a fynegir yma, nid barn Ymchwil y Senedd a'r Senedd.



Contents

| | |
|--|-----------|
| 1. Cyflwyniad | 1 |
| Pam masnachfreinio? | 1 |
| 2. Y profiad Prydeinig ers dadreoleiddio bysiau | 3 |
| Prisiau a lefelau gwasanaeth | 4 |
| Effaith ar ddefnydd | 4 |
| Symud i ail-reoleiddio y tu allan i Lundain | 6 |
| Diwygio bysiau yn Lloegr | 6 |
| Diwygio bysiau yn yr Alban | 7 |
| Gwasanaethau bysiau yng Nghymru a chynigion ar gyfer diwygio | 8 |
| Esblygiad diwygio gwasanaethau bysiau Cymru | 9 |
| 3. Materion tendro cystadleuol a phrofiad | 10 |
| Contractau Cost Net neu Gros | 10 |
| Effaith risg uwch | 11 |
| Ymreolaeth o fewn y contract | 11 |
| Ystyriaethau o ran ansawdd | 12 |
| Dulliau contract eraill | 13 |
| Contractau rheoli | 13 |
| Contractau'n seiliedig ar berfformiad a negodwyd | 13 |

4. Dewis y math o gontract16

Amllder mathau o gontractau16

Trosglwyddo i reoleiddio.....16

Profiad gyda maint a chwmpas contract.....17

Hyd y contract.....18

Profiad o gontractau amrywiol o ran hyd.....19

Tystiolaeth o effaith masnachfreinio ar berfformiad..... 20

Ansawdd gwasanaethau 20

Cost ac effeithlonrwydd..... 20

5. Casgliadau.....21

Beth am Gymru?21

1. Cyflwyniad

Mae gwasanaethau bysiau ym Mhrydain Fawr (y tu allan i Lundain) wedi cael eu 'dadreoleiddio' a'u harwain gan y farchnad ers 1986. Fodd bynnag, yn ystod y blynyddoedd diwethaf mae llywodraethau ledled y DU wedi ceisio cynyddu rôl y sector cyhoeddus o ran darparu gwasanaethau. Mae hyn yn cynnwys symudiadau tuag at fasnachfreinio, lle mae gweithredwyr bysiau yn darparu gwasanaethau o dan contract i awdurdod cyhoeddus.

Ym mis Mawrth 2022, **cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Bapur Gwyn ar ddiwygio gwasanaethau bysiau**, yn canolbwyntio ar fasnachfreinio Cymru gyfan. Disgwylir Bil yn cyflwyno hyn yn nhymor presennol y Senedd.

O ystyried maint y newid hwn, comisiynodd Ymchwil y Senedd Sefydliad Astudiaethau Trafnidiaeth Prifysgol Leeds i gynnal adolygiad o lenyddiaeth yn ystyried dulliau o ddarparu masnachfreinio bysiau er mwyn llywio gwaith craffu'r Senedd ar y Bil.

Yn ystod y 35 mlynedd diwethaf gwelwyd tueddiad byd-eang tuag at gyfranogiad y sector preifat wrth ddarparu ac ariannu llawer o wasanaethau cyhoeddus. Mae'r adolygiad hwn o lenyddiaeth yn nodi achos cryf dros gynnwys y llywodraeth yn y gwaith o ddarparu gwasanaethau bysiau, neu o leiaf nodi'r lefelau gwasanaeth sydd eu hangen.

Pam masnachfreinio?

Mae masnachfreinio yn golygu bod darparwyr gwasanaeth posibl yn cystadlu am y farchnad. Fe'i gelwir hefyd yn gystadleuaeth 'ex ante', ac mae hyn yn gweld gweithredwyr yn gwneud cynnig am hawliau unigryw i ddarparu gwasanaethau bysiau.¹

Mae hyn yn cyferbynnu â'r term 'yn y farchnad' neu 'gystadleuaeth ar y ffordd'. Yma, mae gweithredwyr yn cystadlu'n uniongyrchol â'i gilydd mewn marchnad sydd wedi'i dadreoleiddio i ddarparu gwasanaethau yn unol â'u hasesiad eu hunain o'r farchnad a blaenoriaethau masnachol. Gall y llywodraeth gaffael gwasanaethau cymdeithasol angenrheidiol, nad ydynt yn fasnachol hyfyw.

Mae cystadleuaeth am y farchnad yn golygu y gall y llywodraeth nodi'r hyn y mae am i wasanaethau ei ddarparu, megis llwybrau ac elfennau ansawdd gwasanaeth

1 Er gwybodaeth, at ddiben y papur briffio hwn, rydym yn defnyddio'r termau masnachfrein io, tendro cystadleuol a chonsesiwn yn gyfnewidiol.

fel amllder, amserlenni, prisiau, opsiynau tocynnau ac ansawdd cerbydau. Yna mae'r farchnad yn gwneud cynnig am hawl unigryw i ddarparu'r gwasanaethau hyn ar lwybr neu lwybrau.

Mae'r dull hwn yn osgoi'r posibilrwydd o golli arbedion maint (h.y. arbedion cost uned drwy weithredu mwy o wasanaethau yn gyffredinol) a/neu ddwysedd (h.y. arbedion cost uned drwy redeg mwy o wasanaethau ar lwybr penodol) yn ogystal â gwaith cynllunio integredig cyfyngedig o wasanaethau a phrisiau a awgrymir gan gystadleuaeth yn y farchnad.

Ffigur 1: Llywodraethu wedi'i reoleiddio a'i ddadreoleiddio o wasanaethau bysiau

| Dulliau o ddarparu gwasanaethau bysiau | |
|--|---|
| Cystadleuaeth "ar gyfer y farchnad" (neu gystadleuaeth 'ex ante') | CCystadleuaeth "yn y farchnad" (neu 'gystadleuaeth ar y ffordd') |
| <ul style="list-style-type: none">Rheoleiddir y farchnad drwy gontract gyda'r awdurdod cyhoeddus.Mae'r awdurdod cyhoeddus yn ymwneud* â phennu llwybrau a lefelau / ansawdd gwasanaeth (e.e. prisiau, tocynnau, amllder, cerbydau ac ati).Gellir bwndelu llwybrau i gynnwys cymysgedd o wasanaethau proffidiol ac angenrheidiol yn gymdeithasol sy'n caniatáu traws-gymhorthdal.Dewisir gweithredwyr i weithredu llwybrau dan gontract i safonau gosodedig, yn aml yn dilyn ymarfer tendro. <p>* Mae graddau cyfranogiad awdurdodau cyhoeddus yn amrywio ac mae fel arfer yn fwy mewn contractau cost gros na chost net (gweler ffigur 4 isod).</p> | <ul style="list-style-type: none">Mae'r farchnad wedi'i dadreoleiddio.Mae'r gweithredwyr eu hunain yn asesu anghenion y farchnad, llwybrau a lefelau / ansawdd gwasanaeth ar sail fasnachol.Mae awdurdodau cyhoeddus yn llenwi bylchau, gan ariannu 'gwasanaethau cymdeithasol angenrheidiol' nad ydynt yn cael eu darparu gan weithredwyr masnachol.Dim 'traws-gymhorthdal' rhwng gwasanaethau masnachol a chymdeithasol angenrheidiol. |

Ffynhonnell: Ymchwil y Senedd

Nod cystadleuaeth effeithiol ar gyfer y farchnad yw sicrhau manteision cystadleuaeth, megis arloesedd a gwell gwerth am arian i arianwyr cyhoeddus a theithwyr, drwy'r broses o wneud cynnig. Mae hefyd yn osgoi costau perchnogaeth/darpariaeth gwasanaeth y llywodraeth, er bod cost yn gysylltiedig â sefydlu a rheoli'r contract. Fodd bynnag, gallai manyleb gwasanaeth gyfyngedig fygu rhai datblygiadau arloesol, megis cyflwyno bysiau llai yn rhedeg yn amlach ar rai llwybrau, fel y gwelwyd ym Mhrydain yn dilyn dadreoleiddio.

Yn fyd-eang, yn y rhan fwyaf o achosion, darperir gwasanaethau bysiau naill ai gan gyrff a redir gan y wladwriaeth heb gystadleuaeth, neu drwy gystadleuaeth am y farchnad. O bryd i'w gilydd, lle nad oes cystadleuaeth, mae hyn yn fwriadol er mwyn caniatáu i'r deiliad gadw'r farchnad am gyfnod yn seiliedig ar setliad a negodwyd. Mewn achosion eraill, y rheswm am hyn yw nad yw gwasanaethau cyhoeddus wedi cael eu hagor i gystadleuaeth eto.

Defnyddir tendro cystadleuol ar gyfer yr holl wasanaethau yn Sweden, llawer yn yr Almaen, Norwy, Denmarc, a'r Iseldiroedd, yn ogystal â rhai dinasoedd yn yr Unol Daleithiau, Awstralia a Seland Newydd (**Hensher a Wallis, 2005**).

Mae enghreifftiau cyfyngedig o gystadleuaeth ar y ffordd yn y farchnad fysiau yn fwyaf nodedig, o ran marchnadoedd datblygedig, ym Mhrydain Fawr (y tu allan i Lundain). Fe'i darganfyddir hefyd mewn rhai gwledydd sy'n datblygu ac ar gyfer gwasanaethau bysiau pellter hir yn yr UE. Bu Chile yn destun dadreoleiddio bysiau arddull Prydeinig ar ddiwedd y 1970au, ond yn raddol ail-reoleiddiwyd hyd nes i wasanaethau gael eu masnachfreinio yn y 1990au.

Mae'r adran nesaf yn adolygu profiad diweddar Prydain yn y sector bysiau ac yn trafod beth sy'n digwydd yng Nghymru. Mae'r papur briffio wedyn yn ystyried gweithredu tendro cystadleuol ledled y byd, cyn adolygu tystiolaeth ar berfformiad gwahanol gyfundrefnau contractio.

2. Y profiad Prydeinig ers dadreoleiddio bysiau

Gwelodd **Deddf Trafndiaeth 1985** Prydain yn symud o fodel perchnogaeth gyhoeddus ym 1986. Mae Prydain yn unigryw gan fod y Ddeddf ar yr un pryd wedi cyflwyno cystadleuaeth ar gyfer y farchnad yn Llundain, a chystadleuaeth yn y farchnad am wasanaethau proffidiol yn y farchnad ddadreoleiddiedig y tu allan i Lundain (gyda thendro cystadleuol ar gyfer rhai gwasanaethau nad ydynt yn broffidiol ond yn gymdeithasol angenrheidiol). Roedd y rhan fwyaf o gwmnïau bysiau presennol wedi'u preifateiddio, er bod rhai cwmnïau bysiau sy'n eiddo i

awdurdodau lleol yn parhau.

Mae Gogledd Iwerddon yn parhau i fod yn achos ar wahân gyda gwasanaethau a weithredir yn bennaf gan gwmni dan berchnogaeth gyhoeddus.

Yn y deng mlynedd dilynol, gostyngodd cost gweithredu fesul cilomedr bws 45 y cant mewn termau real yn Llundain ac mewn mannau eraill, gan wrthdroi tuedd hirdymor ar i fyny (**Nash, 1993**). Mae'r gostyngiad hwn yn cael ei orliwio gan y ffaith bod rhai costau (e.e. amserlennu, cyhoeddusrwydd a darparu arosfannau/llochesau bysiau) yn parhau gyda'r awdurdodau lleol, a hefyd bod tueddiad ar gyfer bysiau llai. Fodd bynnag, mae'n amlwg y bu gostyngiad sylweddol iawn mewn costau, dim ond yn rhannol ar draul cyflogau ac amodau staff (Heseltine a Silcock, 1990). Mae'n werth nodi na chynhaliwyd y gostyngiad hwn mewn costau, a rhwng 1996 a 2006 cododd costau yn Llundain ac mewn mannau eraill, ond arhosodd yn llawer is na'r hyn y gellid bod wedi'i ddisgwyl fel arall.

Prisiau a lefelau gwasanaeth

Cododd prisiau a lefelau gwasanaeth (er enghraifft, amllder) i ddechrau o dan y ddwy gyfundrefn. Yn Llundain, mae lefelau gwasanaeth uwch wedi'u cynnal fel polisi awdurdod trafndiaeth lleol bwriadol. Roedd yn ymateb mwy byrdymor yn y farchnad mewn mannau eraill yn y farchnad fasnachol ddadroleiddiedig y tu allan i Lundain.

Y tu allan i Lundain, gydag ychydig eithriadau (gweler er enghraifft **Cowie (2012)²**) mae cystadleuaeth pris yn ymddangos yn gymharol aneffeithiol. Ni ddewisodd teithwyr eu bws ar sail cost – roeddent yn mynd ar y bws cyntaf i gyrraedd yn lle hynny. Felly, roedd amllder gwasanaeth yn bwysicach i gystadleuwyr na phris.

Mae'n werth nodi bod cystadleuaeth effeithiol ar y stryd wedi bod yn gymharol brin. Mae'r rhan fwyaf o wasanaethau bysiau Prydain yn cael eu darparu gan fonopolïau preifat heb eu rheoleiddio - cwmnïau bysiau mawr a ffurfiwyd yn dilyn meddiannu ac uno eang (**Comisiwn Cystadleuaeth, 2011**). Fodd bynnag, mae'r monopolïau hyn o bosibl yn amodol ar fygythiad mynediad gan gystadleuwyr yn y farchnad ddadroleiddiedig.

2 Roedd Cowie (2012) yn canolbwyntio'n bennaf ar effaith y bygythiad o gystadleuaeth yn effeithio ar brisiau hyd yn oed mewn marchnadoedd monopolaidd a chanfuwyd bod effaith, ond dim ond mewn nifer fach o farchnadoedd. Yn yr un modd, mewn nifer cyfyngedig o achosion canfu Cowie fod cystadleuaeth yn effeithio ar brisiau.

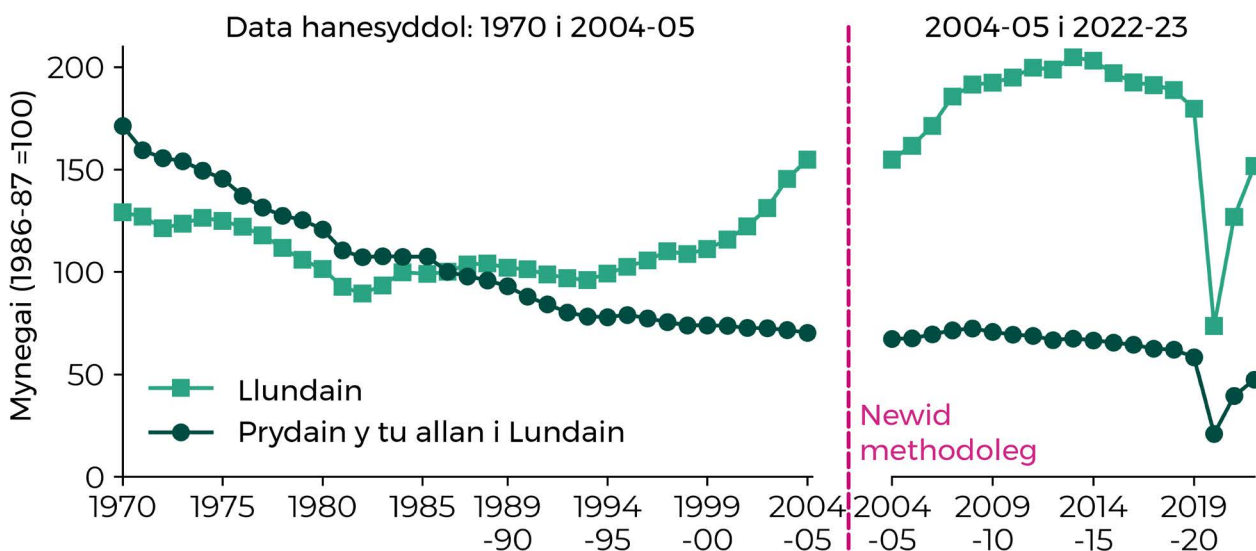
Effaith ar ddefnydd

Yr effaith ar ddefnydd (h.y. nifer y teithwyr) fu'r gwahaniaeth mwyaf rhwng cystadleuaeth am ac yn y farchnad ym Mhrydain.

Fel y dangosir yn Ffigur 2, gwelodd Llundain gynnydd cymedrol yn y defnydd o fysiau dros y deng mlynedd ar ôl cyflwyno masnachfreinio. Yn dilyn hynny, roedd y twf yn llawer cryfach, ond yng nghyd-destun cymorthdaliadau cynyddol i wella'r cymysgedd lefel prisiau a gwasanaeth. Mewn manau eraill ym Mhrydain mae'r nifer sy'n defnyddio bysiau wedi parhau â'i duedd ar i lawr.

Fel dinas fwyaf Prydain o bell ffordd, mae Llundain yn cynnig amgylchedd mwy ffafriol ar gyfer gweithredu bysiau, gyda phoblogaeth ddwysach a llai o berchenogaeth ceir nag mewn manau eraill. Ond canfu **Fairhurst ac Edwards (1996)** fod y duedd fwy ffafriol hon yn Llundain yn rhannol oherwydd gwasanaethau integredig gwell. Mewn manau eraill, arweiniodd y farchnad ddadreoleiddiedig at ddiffyg cynllunio ynghylch gwasanaethau rheolaidd a strwythurau prisiau cyffredin a oedd yn golygu bod y defnydd yn is na'r hyn y gellid fod wedi'i ddisgwyl fel arall o ystyried y prisiau a'r cilomedrau bysiau a weithredwyd.

Ffigur 2: Mynegai yn cymharu teithiau teithwyr ar wasanaethau bysiau lleol yn Llundain â gweddill Prydain Fawr, 1970 i 2023-24 (Mynegai 1986-87 = 100)



Ffynhonnell: **Llywodraeth y DU - Data'r Adran Drafnidiaeth**, dadansoddiad Ymchwil y Senedd

Er gwybodaeth: defnyddiwyd newid methodoleg i'r data yn 2004-05. Ni ddylid gwneud cymariaethau uniongyrchol cyn ac ar ôl y newid hwn.

Symud i ail-reoleiddio y tu allan i Lundain

Yn sgil y profiad hwn, cyflwynodd Llywodraeth y DU newidiadau i wella ansawdd gwasanaethau a chynllunio. Roedd deddfwriaeth, yn enwedig **Deddf Trafnidiaeth 2000** a **Deddf Trafnidiaeth Leol 2008**, yn darparu adnoddau newydd i awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr (**deddfodd Senedd yr Alban ar wahân**). Cyflwynwyd 'partneriaethau ansawdd' rhwng cwmnïau bysiau ac awdurdodau lleol, a welodd y ddwy ochr yn cytuno i gydweithredu i godi ansawdd gwasanaethau.

Roedd y diwygiadau hefyd yn cynnwys Contractau Ansawdd, math o fasnachfreinio i bob pwrpas. Fodd bynnag, roedd cymhlethdod y dull Contract Ansawdd yn eu gwneud yn anodd eu gweithredu ac yn destun her gyfreithiol. Ni chyflwynwyd yr un ohonynt, ac mae llywodraethau yng Nghymru, Lloegr a'r Alban wedi symud i symleiddio'r broses o roi masnachfreintiau ar waith.

Diwygio bysiau yn Lloegr

Mae **Deddf Gwasanaethau Bysiau 2017** a **Strategaeth Fysiau Genedlaethol (Yr Adran Drafnidiaeth, 2021)** yn anelu at wneud y broses o fabwysiadu masnachfreinio yn Lloegr y tu allan i Lundain yn haws i'w gweithredu. Fodd bynnag, ar hyn o bryd dim ond Awdurdodau Cyfun â Maer all fabwysiadu dull masnachfreinio heb ganiatâd yr Ysgrifennydd Gwladol.

Mae gwasanaethau bysiau yn Lloegr y tu allan i Lundain wedi bod yn dirywio'n ddifrifol yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae **Le Vine a White (2020)** yn pwysleisio rôl ffactorau demograffig tra bod **Cyfeillion y Ddaear (2023)** yn cyfeirio at ostyngiad yng nghyllidebau awdurdodau lleol, gan achosi gostyngiadau sylweddol mewn gwasanaethau a gaiff eu tendro, yn enwedig mewn ardaloedd gwledig.

Er mwyn mynd i'r afael â hyn, roedd y strategaeth genedlaethol ar gyfer bysiau hefyd yn sicrhau bod Grantiau Gwella Gwasanaethau Bysiau ar gael i awdurdodau lleol yn Lloegr sy'n cyflwyno Cynllun Gwella Gwasanaethau Bysiau.

Dim ond i awdurdodau lleol sy'n cyflwyno naill ai masnachfreinio neu bartneriaeth well y mae Grantiau Gwella Gwasanaethau Bysiau ar gael. Mae partneriaeth well yn gytundeb rhwng yr awdurdod lleol a gweithredwyr bysiau yn yr ardal i gytuno ar nodau cyffredin ar gyfer y rhwydwaith bysiau a gosod cynllun ar gyfer sut i'w

cyflawni.

Y ddinas gyntaf y tu allan i Lundain i ddechrau cyflwyno masnachfreinio yw Manceinion. Mae Transport for Greater Manchester, ar ran Awdurdod Cyfun Manceinion Fwyaf, yn cyflwyno masnachfreinio fesul dosbarth gyda'r contractau cyntaf eisoes wedi'u gosod.

Mae Manceinion yn cyflwyno cymysgedd o gontractau cost gros mawr a bach (a eglurir isod) er mwyn galluogi gweithredwyr bach i barhau i gymryd rhan. Ar gyfer contractau mawr, mae'r awdurdod yn cyflenwi'r depos a'r cerbydau trydan lle bo angen; mewn mannau eraill mae gweithredwyr yn cyflenwi depos a cherbydau.

Mae Lerpwl, Gorllewin Swydd Efrog a De Swydd Efrog hefyd yn datblygu cynlluniau masnachfreinio.

Yn dilyn Etholiad Cyffredinol y DU ar 4 Gorffennaf, **mae Llywodraeth newydd y DU wedi nodi** ei bod yn bwriadu dileu 'rhwystrau' i fasnachfreinio, a sicrhau ei fod ar gael yn ehangach i awdurdodau lleol ledled Lloegr.

Diwygio bysiau yn yr Alban

Rhoddodd **Deddf Trafnidiaeth (Yr Alban) 2019** ystod o bwerau mewn perthynas â gwasanaethau bysiau, gan gynnwys ynghylch **Partneriaethau Gwella Gwasanaethau Bysiau** (BSIP) a masnachfreinio gwasanaethau bysiau lleol i awdurdodau trafniadaeth lleol.

Daeth rheoliadau sy'n gweithredu'r elfennau hyn i rym ym mis Rhagfyr 2023. **Dywed Transport Scotland** y bydd rheoliadau pellach yn cael eu gosod yn ystod 2024 a fydd, ochr yn ochr â chanllawiau cynlluniedig, yn rhoi effaith lawn i'r bartneriaeth a'r pwerau masnachfreinio. Roedd y Ddeddf hefyd yn caniatáu sefydlu cwmnïau bysiau trefol (sy'n eiddo i awdurdodau lleol), gyda'r pwerau hyn yn dod i rym ym mis Mehefin 2022.

Mae'r bartneriaeth a'r pwerau masnachfreinio yn Neddf 2019 yn esblygiad o'r dulliau Partneriaeth Ansawdd a Chontract Ansawdd presennol. Ychydig o Bartneriaethau Ansawdd ffurfiol a sefydlwyd, ac ni ddefnyddiwyd darpariaethau'r Contract Ansawdd erioed.

Nid yw'r pwerau newydd wedi'u defnyddio eto. Comisiynodd Strathclyde Partnership for Transport (SPT) ymgynghorwyr trafniadaeth i **ymgyrdd ag astudiaeth**, a gyhoeddwyd yn 2022, i greu cwmnïau bysiau trefol, partneriaethau gwella a masnachfreintiau gwasanaethau lleol. Daeth hyn i'r casgliad bod achos

dros fasnachfreinio fel yr opsiwn gorau i gyflawni ‘newid trawsnewidiol’ ond dywed na ddylai awdurdodau trafnidiaeth lleol fod dan unrhyw gamargraff ac y bydd y broses yn cymryd llawer o amser, yn ddrud ac yn creu risgiau newydd sylweddol i'r awdurdodau nad ydynt yn eu hwynebu ar hyn o bryd.

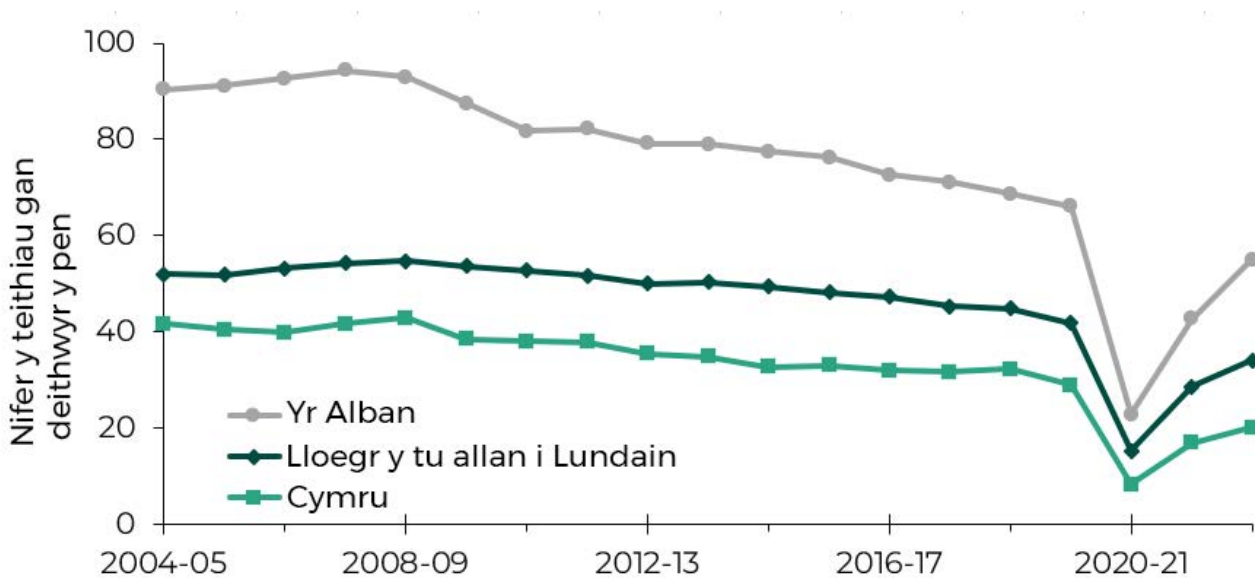
Ymgynghorodd SPT ar gyflwyno gwasanaethau masnachfrait yn ystod mis Ebrill a mis Mai 2024.

Gwasanaethau bysiau yng Nghymru a chynigion ar gyfer diwygio

Tra bod gwasanaethau bysiau Prydain wedi bod dan bwysau ers peth amser, mae'r sefyllfa yng Nghymru yn ymddangos yn fwy heriol nag yn Lloegr a'r Alban.

Fel y dangosir yn Ffigur 3, mae teithiau bws fesul pen yng Nghymru wedi bod yn gyson is o gymharu â rhannau eraill o Brydain dros y ddau ddegawd diwethaf, ac yn arafach i adfer yn dilyn y pandemig.

Ffigur 3: Nifer y teithiau i deithwyr ar wasanaethau bysiau lleol yng Nghymru fesul pen, o gymharu â Lloegr (y tu allan i Lundain) a'r Alban



Ffynhonnell: **Llywodraeth y DU - Data'r Adran Drafnidiaeth**, dadansoddiad Ymchwil y Senedd

Er gwybodaeth: Mae'r teithiau bysiau yn cynnwys teithiau nad ydynt gan breswylwyr, tra bod y boblogaeth ond yn ystyried preswylwyr.

Esblygiad diwygio gwasanaethau bysiau Cymru

Mae diwygio gwasanaethau bysiau wedi'i gynllunio yng Nghymru ers peth amser, ond mae'r dull gweithredu wedi mynd drwy newid sylweddol.

Cyflwynwyd **Bil Gwasanaethau Bysiau (Cymru)** ym mis Mawrth 2020, dim ond iddo gael ei dynnu'n ôl ym mis Gorffennaf, yn bennaf oherwydd y pandemig. Roedd y Bil yn cynnig rhoi adnoddau dewisol i awdurdodau lleol Cymru ymyrryd yn y farchnad ddadreoleiddio drwy Bartneriaethau Ansawdd Gwell a masnachfreinio. At hynny, aeth i'r afael â darparu gwybodaeth, a chynigiodd gael gwared ar gyfyngiadau ar wasanaethau bysiau a gynhelir gan gynghorau.

Newidiodd y pandemig yr amgylchedd yn llwyr. **Ym mis Mai 2023**, wrth i Lywodraeth Cymru ddarparu cymorth brys i'r diwydiant, dywedodd Lee Waters AS, y Dirprwy Weinidog Newid Hinsawdd ar y pryd, y "ffrwydrodd COVID fodel busnes oedd eisoes yn frau" ar gyfer gwasanaethau bysiau, gan amlygu "gwagedd model preifateiddiedig o ddadreoleiddio."

Newidiodd y dull o ddiwygio bysiau yng Nghymru wrth i'r sector cyhoeddus gymryd mwy o rôl wrth ariannu a chynllunio gwasanaethau bysiau yn ystod yr ymateb pandemig brys. **Wrth gyhoeddi cyllid brys ar gyfer gwasanaethau bysiau** ym mis Gorffennaf 2020, dywedodd Llywodraeth Cymru ei bod yn ystyried hwn yn "gyfnod cyntaf cynllun ehangach" lle byddai cyllidwyr cyhoeddus yn "dechrau adennill rheolaeth o fysiau am y tro cyntaf ers dadreoleiddio".

Roedd y **Papur Gwyn ym mis Mawrth 2022 ar ddiwygio gwasanaethau bysiau** yn nodi dull newydd lle nad yw masnachfreinio yn ddewisol mwyach, ond yn cael ei roi ar waith ledled Cymru. Byddai pwerau masnachfreinio yn nwylo Gweinidogion Cymru, yn hytrach nag awdurdodau lleol, a fyddai'n hytrach yn gweithio gyda Trafnidiaeth Cymru a Llywodraeth Cymru ar ddylunio rhwydwaith. Llywodraeth Cymru fyddai'n cario'r risg refeniw, gan dalu ffi i weithredwyr - y model "cost gros" a ddisgrifir isod. Roedd y Papur Gwyn hefyd yn cynnig caniatáu i awdurdodau lleol sefydlu cwmnïau bysiau trefol newydd, a llacio cyfyngiadau ar gwmnïau trefol presennol.

Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru, **"Ein map ffordd i ddiwygio'r bysiau"** ym mis Mawrth 2024, gan nodi rhagor o fanylion am sut y byddai masnachfreinio yn cael ei roi ar waith.

3. Materion tendro cystadleuol a phrofiad

Mae'r adran hon yn ystyried nifer o benderfyniadau allweddol y mae'n rhaid eu gwneud wrth symud i fasnachfreinio/tendro cystadleuol, yr opsiynau sydd ar gael a'r dadleuon damcaniaethol ar gyfer y rhain a dynnwyd o **Nash (2019), Smith a Nash (2021)** ac ystod o ffynonellau academaidd ehangach.

Ym mhob achos, mae angen awdurdod tendro sydd â'r sgiliau a'r adnoddau priodol i lunio contractau priodol, monitro perfformiad a chymryd camau gorfodi pe bai deiliad y fasnachfaint yn methu â chyflawni. Asiantaeth y llywodraeth yw hwn fel arfer, neu gyd-awdurdod rhanbarthol sy'n cwmpasu sawl awdurdod lleol. Mae angen iddo fod yn ddigon mawr i fanteisio ar arbedion maint ym maint tendrau, ond yn ddigon bach i bennu anghenion lleol.

Cyflwynir crynodeb o'r dulliau contractio a ddisgrifir yma yn Ffigur 4 isod.

Contractau Cost Net neu Gros

Mae'r penderfyniad ynghylch a ddylid defnyddio dull cost net neu gros yn allweddol:

- **Contractau cost net:** mae'r gweithredwr yn gwneud cynnig i ddarparu gwasanaethau yn gyfnewid am lefel benodol o gymhorthdal – neu i dalu premiwm yn ôl i'r awdurdod tendro os disgwylir i'r fasnachfaint fod yn broffidiol – ac yn cymryd yr holl risgiau o ran refeniw a chostau.
- **Contractau cost gros:** mae'r gweithredwr yn gwneud cynnig am daliad i redeg y gwasanaeth ac yn talu'r refeniw pris i'r awdurdod, gan ddwyn risg cost yn unig, er enghraifft amrywiadau mewn costau tanwydd a staff. Nid oes unrhyw gymhelliant i gynyddu defnydd neu refeniw oni bai ei fod wedi'i gynnwys yn benodol yn y contract.

Mae contractau cost net yn rhoi cymhellion cryf i'r gweithredwr hybu refeniw (er yn llai felly ar wasanaethau sy'n cael cymhorthdal sylweddol lle mae'r refeniw yn fach o'i gymharu â chostau). Fodd bynnag, maent hefyd yn gwneud y gweithredwr yn agored i risgiau y tu allan i'w reolaeth, gan gynnwys cyflwr yr economi a chyflogaeth leol sy'n benderfynyddion cryf o ran galw. Er bod costau hefyd y tu allan i reolaeth y gweithredwr, yn gyffredinol mae risgiau cost yn llai hanfodol na'r galw i hyfywedd y gwasanaeth masnachfaint.

Ym maes y rheilffordd, roedd enghreifftiau o weithredwyr a oedd dan gost net yn cael eu tynnu oddi ar eu masnachfreintiau am fethu â thalu taliadau contract,

megis Great North Eastern Railway (GNER) yn 2007 a Virgin East Coast yn 2018. Yn gyffredinol, efallai bod hyn yn llai tebygol o fod yn broblem yn y farchnad fysiau gyda contractau byrrach a hefyd llai o siawns o oramcangyfrif twf y galw.

Ar ôl y pandemig, mae Llywodraeth y DU yn newid y contractau rheilffyrdd y mae'n gyfrifol amdanynt i ddull consesiwn sy'n cyd-fynd yn agosach â threfniadau cost gros. Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth yr Alban wedi dewis mynd â'r masnachfreintiau y maent yn gyfrifol amdanynt i berchnogaeth a rheolaeth gyhoeddus.

Gall contractau net gynnwys rhywfaint o amddiffyniad i'r gweithredwr rhag y risgiau galw allanol hyn. Gellir integreiddio cymhellion i gontractau cost gros drwy daliadau sy'n seiliedig ar refeniw (fel yn Llundain), defnydd neu foddhad teithwyr.

Effaith risg uwch

Gall bod yn agored i lefelau uchel o risg atal rhai gweithredwyr, yn enwedig y rhai llai na allant gronni risgiau drwy gontractau lluosog, rhag gwneud cynnig o gwbl. Fel arall, gallai'r rhai sy'n gwneud cynnig gynnwys ymyl risg fawr i'w cynigion.

Gall hefyd arwain at lefelau uchel o fethiant masnachfrait, lle mae gweithredwyr yn mynd yn fethdalwyr neu'n arfer hawliau terfynu contract. Mae hyn yn rhoi'r gost a'r her i'r awdurdod o gynnal gwasanaethau (weithiau ar fyr rybudd) a thendro cyn pryd am gontract newydd. I ryw raddau gellir lliniaru risg drwy rannu gwasanaethau'n dendrau llai, fel bod yr effaith ar y grŵp perchennog yn gyfyngedig os bydd y contract yn mynd i drafferthion.

Mae contractau cost net yn Llundain hefyd wedi cymell gweithredwyr i geisio cymryd traffig oddi wrth weithredwyr masnachfreintiau sy'n gorgyffwrdd, drwy rasio neu ddal yn ôl i geisio cyrraedd arosfannau prysur ychydig cyn y gweithredwr arall.

Ymreolaeth o fewn y contract

Mae'r dewis rhwng contractau net a gros yn aml yn gysylltiedig â pha mor bell y caniateir i weithredwyr gynllunio gwasanaethau a gosod prisiau tocynnau.

Os oes gan weithredwyr ryddid sylweddol o dan y contract, yn amodol ar ddarparu lefel gwasanaeth sylfaenol, mae'n arbennig o bwysig eu bod yn cael cynnig cymhellion cryf i gynyddu defnydd a refeniw. Gall contract cost net fod yn fwyaf priodol yn yr amgylchiadau hyn, yn enwedig lle mae gwasanaethau'n fasnachol

hyfyw ac yn gwneud elw.

Fel arall, os yw awdurdod masnachfreinio yn bwriadu pennu amserlenni a phrisiau tocynnau, gan gyfyngu ar allu'r gweithredwr i ddylanwadu ar refeniw, efallai mai contract cost gros gyda rhai cymhellion ansawdd fyddai'r mwyaf priodol. Mae hyn hefyd yn dileu risg o ran refeniw oddi wrth y gweithredwr a gall fod yn ddull contractio mwy sefydlog a diogel, gyda'r contract yn llai tebygol o fethu neu gael ei derfynu.

Ystyriaethau o ran ansawdd

Mae'r graddau y mae ansawdd yn ffactor wrth ddyfarnu'r contract hefyd yn amrywio. Mae 'ansawdd gwasanaeth' yn cynnwys ystod eang o elfennau, o brisiau tocynnau ac opsiynau tocynnau, i amllder ac ansawdd cerbydau.

Fel arfer, mae gweithdrefn rhag-gymhwyso yn diystyru cynigwyr yr ystyrir eu bod yn analluog i ddarparu gwasanaethau o'r ansawdd gofynnol, neu sydd â chyllid annigonol.

Mae'n bosibl y bydd angen cymhellion ychwanegol o bryd i'w gilydd i annog gweithredwyr i leihau costau a gwella ansawdd gwasanaethau, yn enwedig lle mae contractau'n fyr.

Mae cymhellion ochr y galw yn arbennig o bwysig ar gyfer contractau cost gros, lle nad yw'r gweithredwr yn cario'r risg refeniw, er mwyn annog y gweithredwr i wella ansawdd a chynyddu'r defnydd. Fodd bynnag, gallant fod yn berthnasol i'r ddau.

Gall contractau gynnwys cyfres o ddangosyddion perfformiad allweddol sy'n ymdrin â materion fel gorlenwi a dibynadwyedd, a all fod yn gysylltiedig yn uniongyrchol â chymhellion ariannol, neu a all fod yn ofynion cytundebol yn unig. Yn y pen draw, efallai y bydd methu â bodloni dangosyddion perfformiad allweddol yn ei gwneud yn ofynnol i'r awdurdod masnachfreinio gymryd camau adfer, gan gynnwys efallai terfynu contract, os bernir bod camau gweithredu'r gweithredwr yn annigonol.

Yn yr adolygiad byd-eang a oedd yn cynnwys gwledydd gorllewinol datblygedig i raddau helaeth, canfu **Pedro a Macário (2016)** fod 53 y cant o gontractau (o bob math) yn cynnwys cymhellion megis lefel gwasanaeth, perfformiad amgylcheddol neu weithredol. Gall monitro fod drwy ffigurau ansawdd cyhoeddedig, archwiliad neu ddata monitro.

Dulliau contract eraill

Mae dulliau contract eraill ar gael ochr yn ochr ag opsiynau masnachfaint, ac fe'u trafodir yn fyr yma er cyflawnrwydd.

Contractau rheoli

Mae contractau rheoli yn gweld yr awdurdod fel arfer - er nad yw'n ddieithriad - yn cadw perchnogaeth ar ddepos a cherbydau ac yn talu ffi flynyddol i weithredwyr ar sail 'cost a mwy', h.y. telir swm i weithredwyr i dalu eu costau a phremiwm wedi'i negodi heb unrhyw risg cost neu refeniw hirdymor.

Nid yw'r rhain mor gyffredin â chontractau cost net neu gros, er eu bod yn cael eu defnyddio'n helaeth yn Ffrainc ar gyfer gwasanaethau bysiau trefol. Weithiau defnyddir contractau rheoli am gyfnod i gynnal gwasanaethau yn dilyn methiant masnachfaint, er enghraifft fel mewn gwasanaethau rheilffordd ym Mhrydain Fawr.

Contractau'n seiliedig ar berfformiad a negodwyd

Mae **Hensher a Stanley (2010)** yn adrodd bod Contractau'n Seiliedig ar Berfformiad a Negodwyd yn ddatblygiad allweddol yn y llenyddiaeth ryngwladol. Caiff contractau eu hail-negodi gyda gweithredwyr presennol, yn amodol ar fodloni amodau penodol megis targedau o ran defnydd, fel dewis arall (neu olynydd) i dendro.

Gall Contractau'n Seiliedig ar Berfformiad a Negodwyd hefyd gynnig mwy o ryddid i weithredwyr ddatblygu gwasanaethau o gymharu â dulliau tendro.

Cynhelir pwysau perfformiad drwy feincnodi perfformiad a ddilysir yn allanol. Cedwir tendro fel dewis wrth gefn os yw perfformiad yn wael.

Mae'r dull hwn yn canolbwyntio ar berthnasoedd ag ymddiriedaeth rhwng yr awdurdod masnachfreinio a'r gweithredwr er mwyn helpu i gynllunio a darparu gwasanaethau lle gallai sgiliau o'r fath fod yn brin ar y ddwy ochr. Mae'n mynd i'r afael â'r ofn a'r risg i weithredwr effeithlon hyd yn oed y gallent golli'r tendr nesaf, gan gyfyngu ar ymrwymiad a buddsoddiad hirdymor o bosibl. Mae'n bosibl y bydd Contractau'n Seiliedig ar Berfformiad a Negodwyd hefyd yn lleihau costau trafodion gan nad yw'r awdurdod na'r gweithredwr yn mynd i gostau tendro.

Ffigur 4: Crynodeb o ddulliau contractio gwasanaethau bysiau

| Cystadleuaeth o ran dulliau “ar gyfer y farchnad” | | | |
|--|--|--|--|
| Dulliau masnachfrait | | Dulliau eraill | |
| Masnachfrait cost gros | Masnachfrait cost net | Contract rheoli | Contractau’n seiliedig ar berfformiad a negodwyd (NPBC) |
| <ul style="list-style-type: none"> Mae’r awdurdod cyhoeddus yn cadw refeniw prisiau ac yn cymryd y ‘risg refeniw’ os na chaiff targedau teithwyr eu cyrraedd. Mae awdurdodau cyhoeddus yn gyfrifol am farchnata. Mae’r gweithredwr yn darparu gwasanaethau yn gyfnewid am ffi. Mae’r gweithredwr yn cario ‘risg cost’ yn unig (e.e. amrywiadau mewn costau tanwydd neu staff). | <ul style="list-style-type: none"> Mae’r gweithredwr yn cadw refeniw prisiau gan gymryd risg refeniw a chost. Fel arfer mae angen cymhorthdal, gellir dychwelyd premiwm i’r pwrs cyhoeddus mewn masnachfrait broffidiol. Mwy o gymhelliant i’r gweithredwyr leihau costau a chynyddu defnydd. | <ul style="list-style-type: none"> Mae’r awdurdod cyhoeddus yn aml yn berchen ar ddepos a cherbydau. Yr awdurdod cyhoeddus sy’n ysgwyddo’r risg cost a refeniw. Telir ffi i’r gweithredwr ar sail ‘cost plws’ – sy’n cwmpasu costau gweithredu gwirioneddol gyda phremiwm wedi’i negodi. Caiff costau eu hailnegodi yn flynyddol. Ychydig o risg i’r gweithredwr. | <ul style="list-style-type: none"> Ail)negodi contractau gyda gweithredwyr presennol yn amodol ar fodloni amodau. Dewis arall (neu olynydd) i dendro. Caiff perfformiad ac ansawdd eu cymhell drwy’r contract gyda threfniadau meincnodi ac adolygu. Cedwir tendro fel dewis wrth gefn. Gall helpu i reoli ansicrwydd/ materion o ran manyleb contract. |

Cystadleuaeth o ran dulliau “ar gyfer y farchnad”

| Dulliau masnachfrait | | Dulliau eraill | |
|--|-----------------------|--|---|
| Masnachfrait cost gros | Masnachfrait cost net | Contract rheoli | Contractau’n seiliedig ar berfformiad a negodwyd (NPBC) |
| <ul style="list-style-type: none"> Mae’r gweithredwr yn cael ei gymell i leihau costau er mwyn sicrhau’r elw mwyaf posibl ar ei ffi. Llai o gymhelliant i gynyddu refeniw oni bai bod cymhellion perfformiad wedi’u cynnwys yn y contract. | | <ul style="list-style-type: none"> Ychydig o gymhelliant i leihau costau neu gynyddu nifer y bobl sy’n defnyddio’r gwasanaeth oni bai bod y contract yn cynnwys cymhellion. | <ul style="list-style-type: none"> Yn seiliedig ar ymddiriedaeth – defnyddiol lle nad oes gan weithredwr ac awdurdod cyhoeddus sgiliau contractio. Gallai fod yn gost net neu’n gost gros. gross cost, |

Ffynhonnell: Ymchwil y Senedd

4. Dewis y math o gontract

Mae'r adran hon yn nodi rhai ystyriaethau allweddol wrth ddewis y dull contract yn seiliedig ar brofiad rhyngwladol.

Amllder mathau o gontractau

Defnyddir amrywiaeth o ffurfiau cytundebol yn Sgandinafia, a'r mwyaf poblogaidd yw contractau cost gros sy'n ymgorffori cymhellion ariannol yn seiliedig ar foddhad cwsmeriaid a nifer y teithwyr (**Rye, 2018**).

Mae awdurdodau'n cynllunio amserlenni integredig a strwythurau prisiau ac yn defnyddio trawsgymhorthdal (h.y. bwndelu llwybrau proffidiol a dielw) i wella gwasanaethau ar lwybrau llai proffidiol. Mae gweithredwyr fel arfer yn darparu'r cerbydau ond yn unol â manylebau llym, gan gynnwys safonau amgylcheddol.

Adroddodd **Preston a Walters (2020)** ar symudiad cyffredinol yn rhyngwladol tuag at gost gros contractau cost net. Yn yr adolygiad byd-eang o gontractio trafndiaeth gyhoeddus, canfu **Pedro a Macário (2016)** mai contractau cost gros oedd y mwyaf cyffredin yn eu sampl ar 44 y cant, gyda 34 y cant o gost net a 10 y cant yn gontractau rheoli, gyda'r gweddill yn rhyw fath o ddyfarniad uniongyrchol.

Yn Lloegr, mewn ardaloedd lle mae gwasanaethau'n cael eu tendro ar hyn o bryd, mae contractau cost net yn aml yn cael eu mabwysiadu mewn ardaloedd gwledig er mwyn defnyddio gwybodaeth leol gweithredwyr mewn gwasanaethau marchnata.

Trosglwyddo i reoleiddio

Yn yr un modd â chyflwyno masnachfreinio'n gyffredinol ym Mhrydain Fawr y tu allan i Lundain, mae Cymru yn bwriadu symud i fasnachfreinio o farchnad fasnachol sydd wedi'i dadreoleiddio. Nid yw hyn yn gyffredin. Mae'r rhan fwyaf o gyfundrefnau contractio wedi'u cyflwyno i ddisodli gwasanaethau a weithredwyd yn gyhoeddus yn flaenorol (fel yn Llundain).

Fodd bynnag, mae Singapore a Seland Newydd wedi symud i gontractio o wasanaethau masnachol.

Mabwysiadodd Model Contract Bysiau (BCM) Singapore - a gynlluniwyd rhwng 2008 a 2014 ac a weithredwyd o 2014 - gymysgedd o gontractau a negodwyd a thendrau cystadleuol yn y cylch cyntaf i gyflawni trosglwyddiad llyfn o drwyddedu

cost net i gontractau cost gros. Roedd y model hwn yn cynnwys cynllun cymhelliant ansawdd yn seiliedig ar fod yn hwyr. Mae'r contractau hyn yn cynnwys darpariaeth gyhoeddus o ddepos, cyfnewidfeydd, bysiau, a systemau cyffredin fel rheoli fflyd a thocynnau (**Preston a Walters, 2020**).

Yn Seland Newydd, mae gwasanaethau Auckland a Wellington yn cael eu rhedeg o dan gyfundrefn dendro gystadleuol cost gros newydd ar gyfer yr holl wasanaethau cymdeithasol angenrheidiol nad ydynt yn fasnachol hyfyw. Defnyddir contractau a negodwyd ar sail tebyg at ei debyg ("trosiannol") ar gyfer y gweddill (**Preston a Walters, 2020**).

Profiad gyda maint a chwmpas contract

Mae maint daearyddol y contract ac a yw'n cwmpasu un dull neu'r holl ddulliau trafndiaeth gyhoeddus yn yr ardal yn faterion o bwys i awdurdodau masnachfreinio (**Smith a Nash, 2021**).

Mae arferion yn amrywio o gontractau i gwmpasu pob dull teithio ar gyfer ardaloedd metropolitan (e.e. Lille), i lawr i lwybrau bysiau unigol (e.e. Ripon-Richmond). Mae angen i faint contract fod yn ddigon mawr i fanteisio ar arbedion maint posibl.

Yn gyffredinol, nodweddir y diwydiant bysiau gan ddarbodion dwysedd ac arbedion maint o bosibl. Gall y rhain ddod i'r amlwg drwy ffactorau fel gwell defnydd o griw a cherbydau, gostyngiadau ar gyfer archebion mwy a rhwyddineb codi cyfalaf.

Mae tystiolaeth anghyson ar raddfa. Canfu **Windle (1988)** dystiolaeth o ddarbodion dwysedd ond nid arbedion maint yn niwydiant bysiau UDA. Dangosodd **De Berger a Kerstens (2008)** fod y canfyddiadau hyn yn gyson dros wahanol fethodolegau a gwledydd. Mewn cyferbyniad, mae **Cambini a Filippini (2003)** yn awgrymu, ar sail arbedion maint yng nghyd-destun yr Eidal, mai'r ffordd orau o dendro yw ar lefel ardal yn hytrach na fesul llwybr.

Mae angen ystyried sut i gynnig cyfleoedd i weithredwyr o wahanol faint mewn ardal masnachfaint. Gall hyn helpu i gynnal rhwydwaith amrywiol o weithredwyr ar draws gwahanol amgylcheddau gweithredu a hybu mwy o gystadleuaeth yn gyffredinol. Er enghraifft, ymddengys bod hyn yn bresennol yn y gwaith cynllunio ar gyfer darparu masnachfreinio ym Manceinion Fwyaf gyda chymysgedd o gontractau gwasanaeth bach a mawr yn cael eu tendro.

Yn Sgandinafia (**Rye, 2018**) mae contractau'n amrywio o ran maint yn gyffredinol ond yn nodweddiadol maent yn cwmpasu sawl llwybr gwahanol i alluogi gweithredwyr llai i gystadlu. Fel arfer, mae tendro cystadleuol yn digwydd ar lefel llwybr neu goridor ond weithiau (er enghraifft, Ffrainc a Sbaen) caiff system trafndiaeth gyhoeddus gyfan y ddinas ei gosod fel un contract.

Yn Auckland a Wellington, defnyddiwyd grwpiau o lwybrau o wasanaethau masnachol blaenorol fel unedau tendro, gyda'r cymhelliant bod marchnadoedd cwsmeriaid adnabyddadwy yn ddeniadol i weithredwyr ac yn adlewyrchu effeithiau rhwydwaith o ryng-gysylltiadau (**Wallis, 2020**).

Hyd y contract

Mae cyfaddawdau anodd i'w gwneud hefyd o ran hyd contract, sydd eto'n rhyngweithio ag agweddau eraill ar y contract.

Mae contractau byr (mor fyr â blwyddyn mewn rhai achosion) yn gwneud y mwyaf o hyblygrwydd yr awdurdod contractio, o ran newidiadau i wasanaethau yn y dyfodol, a chystadleuaeth, drwy roi monopoli byrdymor.

Fodd bynnag, efallai na fyddant yn ddeniadol i weithredwyr, oherwydd rhaid adennill costau gwneud cynigion a chychwyn mewn cyfnod byr iawn. Efallai mai dim ond nifer fach o geisiadau cymharol anghystadleuol y bydd y rhain yn eu denu. Nid ydynt yn rhoi unrhyw gymhelliant ar gyfer buddsoddi, boed mewn asedau ffisegol (a allai gael eu lleihau yn dibynnu ar sut y trefnir perchnogaeth asedau - a drafodir isod) neu wrth farchnata, cynllunio neu wella effeithlonrwydd arferion gwaith. Mae costau cystadleuaeth ar gyfer yr awdurdod sy'n rhedeg y gystadleuaeth a chynigwyr sy'n datblygu cynigion hefyd yn digwydd yn aml.

Fel arall, mae'n bosibl mynd am fasnachfaint hir, cyhyd â 15 mlynedd o bryd i'w gilydd. Mae gan y rhain broblemau hefyd. Mae contractau hir yn rhoi monopoli am gyfnod estynedig o amser. Er y gall pwyntiau torri gael eu cynnwys lle mae parhad y contract yn dibynnu ar berfformiad, os yw'r rhain yn rhy drylwyr gall y gweithredwr ystyried y contract fel cyfres o gytundebau byrrach o safbwynt risg a buddsoddiad.

Mae'n anochel bod angen mecanwaith ar weithredwyr ac awdurdodau cyhoeddus sy'n caniatáu i'r contract gael ei ddiweddarau yn sgil datblygiadau yn y farchnad a allai newid y gwasanaethau sydd eu hangen ac effeithio ar elfennau ariannol y contract. Ni ellir pennu'r rhain yn synhwyrol ar gyfer cyfnod llawn y contract mewn contract hir. Gall hyn fod yn fater sy'n cymryd llawer o amser ac yn fater cynhennus,

os yw'r ddwy ochr yn ceisio manteisio ar y sefyllfa.

Mae perchnogaeth asedau, er enghraifft bysiau a depos, yn allweddol wrth ystyried hyd contract. Os yw'r rhain yn cael eu cyflenwi gan y gweithredwr, yna mae'n amlwg bod angen contract hir, neu ffordd arall o leddfu'r risg gwerth gweddilliol i'r gweithredwr. Er enghraifft, gwarantu bod y gweithredwr olynol yn cymryd yr asedau drosodd am bris teg. At hynny, bydd perchnogaeth yr asedau yn rhoi mantais gref i'r deiliad presennol mewn unrhyw broses gynnig. I'r gwrthwyneb, efallai y bydd gan weithredwr yn y sector preifat fwy o gymhelliant i ddewis asedau'n effeithlon nag awdurdod masnachfreinio cyhoeddus.

Profiad o gontractau amrywiol o ran hyd

Yn Sgandinafia (**Rye, 2018**), mae masnachfreintiau cost gros yn rhedeg am 1-10 mlynedd, gydag opsiynau i ymestyn ar gontractau byrrach. Yn Seland Newydd (**Wallis, 2020**), hyd y contract oedd tua naw mlynedd ar gyfer contractau a dendrwyd a 6-12 mlynedd ar gyfer contractau a negodwyd (12 lle'r oedd gweithredwyr masnachol eisoes yn rhedeg gwasanaethau).

Yn Ffrainc mae gofyniad cyfreithiol i dendro bob chwe blynedd (**Gautier ac Yvrande-Billon, 2013**). Yn yr Iseldiroedd, roedd **Preston a Walters (2020)** yn adrodd am gontractau cost gros hyd at 15 mlynedd i gefnogi buddsoddiad mewn cerbydau allyriadau isel, ond nid o reidrwydd mor hir ag asedau a ddelir gan yr awdurdod cyhoeddus.

Yn Ewrop yn fwy cyffredinol, roedd **Nash a Wolanski (2010)** yn awgrymu contract bws optimaidd o tua wyth mlynedd lle mae angen bysiau newydd. Mae contractau gwasanaeth cyhoeddus Ewrop fel arfer yn cael eu rheoleiddio, ac o dan gyfraith yr UE (ar farchnadoedd mewnol a chymorth gwladwriaethol) ni chaiff y rhan fwyaf ohonynt fod yn hwy na 10 mlynedd ar gyfer gwasanaethau bysiau a choetsys (**Pedro a Macário (2016)**).

Fodd bynnag, mae'r gost lawer is a'r farchnad ail law fwy gweithredol mewn bysiau yn golygu hyd yn oed pan fo'n ofynnol i'r gweithredwr ddarparu'r bysiau, mae contractau o bum mlynedd neu lai yn gyffredin. Ym Manceinion, mae contractau'n rhedeg am bum mlynedd gydag estyniadau dewisol.

Yn olaf, gall contractau hirach gynyddu'r risg i weithredwyr, yn enwedig lle maent yn cadw'r risg refeniw a nifer y teithwyr yn troi allan yn is na'r disgwyl.

Tystiolaeth o effaith masnachfreinio ar berfformiad

Ansawdd gwasanaethau

Mae masnachfreinio yn Sgandinafia yn cael ei ystyried yn llwyddiant yn gyffredinol (**Rye, 2018**); mae'r defnydd o wasanaethau yn cynyddu ar y cyfan, ond felly hefyd lefel y cymhorthdal sy'n ofynnol o ganlyniad i amlder gwasanaethau cynyddol.

Yn sgil masnachfreinio gwasanaethau bysiau Sweden yn gynnar yn yr 1980au, gwelwyd cynnydd o 20 y cant yn y cyflenwad, a 30 y cant yn y defnydd. Parhaodd codiadau lefel is yn ddiweddarach. Mae gostyngiadau costau gweithredu o tua 10 y cant yn Norwy wedi cael eu hailfuddsoddi i wella lefelau gwasanaeth.

Mae Skåne yn Sweden wedi gweld llu o welliannau i drafnidiaeth gyhoeddus yn cael eu cyflwyno, gan gynnwys systemau tocynnau cerdyn call amlfodd, cerbydau allyriadau isel llawr isel modern a gwell amlder sy'n arwain at ddyblu'r defnydd.

Dywedodd Rye na fyddai unrhyw fysiau wedi'u pweru gan ddisel yn Oslo ac y byddai fflyd fysiau Skåne yn rhydd o danwydd ffosil erbyn 2020.

Yr unig astudiaeth y gallem ddod o hyd iddi yn ymwneud ag agweddau darparu gwasanaeth o wahanol fathau o gontract oedd **Ida (2018)** yn seiliedig ar Israel. Ni chanfu hyn unrhyw wahaniaeth sylweddol yn y ddarpariaeth gwasanaeth rhwng contractau cost net a gros o gymharu â'r hyn a gynlluniwyd (h.y., cilomedrau cerbyd gwirioneddol a weithredwyd o gymharu â'r hyn a nodwyd yn y tendr). Fodd bynnag, roedd y sgôr ansawdd gwasanaeth cyffredinol, yn seiliedig ar wro oddi wrth lefelau gwasanaeth a nodir yn y tendr mewn perthynas ag amlder, gwybodaeth a dibynadwyedd, yn sylweddol well o dan gontractau cost gros. Priodolwyd hyn i integreiddio taliadau cymhellant o dan gontractau cost gros.

Cost ac effeithlonrwydd

Canfu **Hensher a Stanley (2010)** lenyddiaeth ryngwladol gyffredinol yn dangos arbedion o 10-50 y cant o dendro cystadleuol lle darparwyd gwasanaethau gan y wladwriaeth yn wreiddiol (nid yw hyn yn wir yng Nghymru). Fodd bynnag, mae hyn yn dibynnu ar gael digon o gynigwyr ac ar ddyluniad/rheolaeth y broses dendro.

Mae'r llenyddiaeth yn dangos bod costau wedi cynyddu mewn tendrau dilynol mewn rhai achosion. Gallai hyn fod oherwydd cynigion anghynaliadwy yn y rownd gyntaf, diffyg cynigwyr mewn rowndiau diweddarach, neu oherwydd bod yr arbedion a gyflawnwyd wedi'u disbyddu.

Y perygl yw ffocws ar gost yn hytrach na'r hyn y bwriedir i'r system fysiau ei gyflawni – felly mae dewisiadau amgen fel Contractau Seiliedig ar Berfformiad a Negodwyd yn cael eu defnyddio ledled y byd gan gyflawni canlyniadau tebyg i dendro ond gan osgoi costau trafodion uchel a chynnwys nodau perfformiad. Mae'r awduron hefyd yn tynnu sylw at brofiad yr Iseldiroedd o symud o drefniadau tendro cystadleuol i ddull contract a negodwyd. Roedd hyn er mwyn mynd i'r afael â diffyg cymhellion canfyddedig i weithredwyr, gan gynnwys hyd contractau byr, ond hefyd materion diwylliannol (e.e. gwahaniaethau mewn arddulliau rheoli rhwng gweithredwyr ac awdurdodau) a materion gweithredol yn y cyd-destun penodol hwn.

Canfu **Hensher a Wallis (2005)** ostyngiadau o 20-30 y cant mewn costau byrdymor pan ddefnyddiwyd trefniadau tendro cystadleuol i ddyfarnu contractau gwasanaeth bysiau cyhoeddus monopoli a oedd yn eiddo cyhoeddus yn bennaf. Unwaith y cyrhaeddir cost-ffeithlonrwydd, mae tendro dilynol yn aml yn arwain at gynnydd ym mhrisiau cynnig. Mae hyn yn adleisio **Nash a Wolanski (2010)**; **Wallis et al (2010)**; **Aarhaug et al (2018)**.

5. Casgliadau

Mae angen llawer o ddewisiadau wrth weithredu tendro cystadleuol. Mae'r rhain yn aml yn golygu cyfaddawdu anodd. Er enghraifft, rhwng masnachfreintiau cost net hir, gyda gweithredwyr yn berchen ar asedau ac yn cael rhyddid sylweddol wrth gynllunio gwasanaethau a phrisiau, a masnachfreintiau cost gros byr gyda'r awdurdod masnachfreinio yn darparu'r asedau ac yn pennu amserlenni a phrisiau tocynnau yn dynn.

Mae'r dull gorau yn debygol o amrywio'n fawr yn ôl yr amgylchiadau. Yr hyn sy'n dilyn yw bod masnachfreinio yn fusnes medrus ar ochr y prynwr, sy'n gofyn am staff sydd â'r gallu a'r profiad priodol. Lle caiff ei gyflawni gan lawer o wahanol gyrff lleol neu ranbarthol, bydd rhannu data a phrofiad yn bwysig er mwyn sicrhau ei fod yn cael ei wneud yn effeithlon. Felly, **yng Nghymru, efallai y byddai'n synhwyrol canolbwyntio ar fasnachfreinio ar lefel Trafnidiaeth Cymru; gyda mewnbwn cryf gan awdurdodau lleol sy'n darparu gwybodaeth leol.**

Mae tendro gwasanaethau bysiau yn gyffredin yn Ewrop, a hefyd i'w gael mewn mannau eraill. **Mae'r dystiolaeth yn cefnogi'r rhagfynegiad damcaniaethol y bydd tendro yn lleihau costau**, er bod yr arbedion a gyflawnir yn amrywiol ac yn tueddu i fod yn is pan fo'r deiliad eisoes yn gwmni preifat, fel yng Nghymru.

Mae tendro cystadleuol wedi'i roi ar waith yn gyffredinol i fynd i'r afael ag aneffeithlonrwydd yn y ddarpariaeth gwasanaethau cyhoeddus, ac felly **ychedig o dystiolaeth gadarn sydd o gostau neu welliannau lefel gwasanaeth wrth symud o wasanaethau masnachol i fasnachfreinio**. Ym Mhrydain Fawr, darperir gwasanaethau bysiau lleol gan gystadleuaeth am y farchnad (masnachfaint yn Llundain) a chystadleuaeth yn y farchnad (y farchnad ddadroleiddiedig mewn mannau eraill ym Mhrydain).

O'r enghraifft hon, ymddengys bod cystadleuaeth ar gyfer y farchnad wedi gweithio'n well o ran defnydd, oherwydd cydgysylltu gwell o ran gwasanaethau. Fodd bynnag, mae'r gwahaniaethau amlwg rhwng Llundain a gweddill Prydain Fawr, er enghraifft dwysedd rhwydwaith, lefelau galw a mesurau sy'n annog pobl i beidio â defnyddio ceir preifat, yn gwneud y casgliad hwnnw'n betrus.

Mae'r Comisiwn Cystadleuaeth, er enghraifft, wedi dogfennu'n dda nad yw cystadleuaeth wedi'i dadroleiddio yn y farchnad wedi arwain at amgylchedd cystadleuol gwirioneddol sy'n gweithio'n dda i'r defnyddiwr.

Mae tystiolaeth o gymhwyso masnachfreinio yn llwyddiannus o lawer o wledydd, yn ogystal â Llundain. Ond ymddengys bod ystod eang o ddulliau wedi'u mabwysiadu heb unrhyw dystiolaeth glir o'r hyn sy'n gweithio orau mewn gwahanol amgylchiadau.

Ymddengys fod **tuedd tuag at gontractau cost gros, yn enwedig mewn dinasoedd gydag awdurdodau cyhoeddus yn gyfrifol am rwydwaith cynlluniedig ac integredig o wasanaethau a phrisiau**. Dyma'r dull a ddefnyddiwyd ym Manceinion gydag amrywiaeth o batrymau o ran maint contract a pherchnogaeth depos a cherbydau.

Mae **Hensher a Stanley (2010)** yn crynhoi profiad ugain mlynedd o gyfundrefnau contractio a chyflwyno ffactorau llwyddiant perthnasol. Mae'r rhain yn dibynnu ar ddealltwriaeth gweithredwyr ac yn ymddiried mewn nodau polisi contractwyr a bod ganddynt ymdeimlad clir o gyfeiriad ar gyfer datblygu gwasanaethau a'r rolau a'r cyfrifoldebau cymharol rhwng y gweithredwr a'r contractwr. Amlygir hefyd y gofyniad am brynwr medrus a gwybodus. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth yn awgrymu nad yw tonnau olynol o dendro yn cyflawni arbedion pellach o gymharu â'r cyntaf, ac yn wir mae rhai o'r enillion cychwynnol yn cael eu colli. Mae hynny wedi arwain at yr awgrym y **gall contractau a negodwyd, gyda meincnodi i wirio costau a chymhellion cytundebol cryf, fod yn opsiwn da ar ôl y rownd dendro gychwynnol**.

Mae tendro cystadleuol yn sicr yn cynnig potensial ar gyfer arbedion cost, buddion lefel gwasanaeth a gwasanaethau mwy integredig sy'n mynd i'r afael ag amcanion cymdeithasol ac economaidd. Gellid ei ystyried hefyd yn gam defnyddiol tuag at ddarpariaeth breifat a reoleiddir drwy gytundebau ar sail perfformiad wedi'u negodi ar gyfer gweithredwyr presennol llwyddiannus.

Beth am Gymru?

Mae Papur Gwyn Llywodraeth Cymru a'r Map Ffordd i Ddiwygio'r Bysiau yn rhoi syniad o'r dull gweithredu sydd i'w fabwysiadu yng Nghymru a sut y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu mynd i'r afael â rhai o'r materion a godwyd uchod.

Mae'r map ffordd yn nodi'n glir y bydd Cymru yn mabwysiadu "model costau gros sy'n seiliedig ar gymhellion," gyda chaffael yn cael ei arwain gan Trafnidiaeth Cymru yn cydweithredu â Llywodraeth Cymru, a strwythurau llywodraeth leol rhanbarthol (Cyd-bwyllgorau Corfforaethol) yn ogystal â gweithredwyr a rhanddeiliaid eraill.

Bydd Trafnidiaeth Cymru yn cael refeniw prisiau ac yn talu swm penodol i weithredwyr i redeg gwasanaethau penodedig, ac yn defnyddio cymhellion ansawdd. Bydd awdurdodau lleol yn parhau i fod yn gyfrifol am arosfannau/gorsafoddd bysiau a mesurau blaenoriaeth i fysiau, yn ogystal â meysydd cysylltiedig fel trafniadaeth ysgol. Mae'r map ffordd yn rhagweld y bydd Trafnidiaeth Cymru "yn y pen draw" yn caffael ac yn berchen ar y bysiau a ddefnyddir, ond yn y byrdymor bydd y rhain yn gymysgedd o fysiau cyhoeddus a phreifat.

Yn seiliedig ar y dystiolaeth a ddarparwyd yn yr adroddiad hwn **ymddengys mai contractau cost gros sy'n darparu'r cydbwysedd gorau rhwng rhoi mwy o sicrwydd i weithredwyr ond yn dal i ysgogi defnydd ac effeithlonrwydd drwy gymhellion**. Efallai y bydd gweithredwyr hyd yn oed yn fodlon cyfnewid rhywfaint o elw ar gyfer risg is. Yn unol â'n canfyddiadau o'r lenyddiaeth, lle Trafnidiaeth Cymru sy'n berchen ar fysiau, **gellid ystyried contractau byrrach hyd at bum mlynedd**.

Mae'r Map Ffordd hefyd yn amlinellu materion o bwys fel y broses drawsnewid a'r amserlen, gan awgrymu dull tebyg i Fanceinion gyda masnachfreinio yn cael ei gyflwyno'n rhanbarthol, gyda chyfres o fasnachfreintiau ym mhob rhanbarth. Mae hefyd yn pwysleisio'r angen am ystod amrywiol o weithredwyr, gan gynnwys gweithredwyr bach a chanolig eu maint. Fodd bynnag, mae'n amlwg bod gwaith sylweddol yn mynd rhagddo i ddatblygu a phrofi'r dull gweithredu.

Mae poblogaeth Cymru yn fwy ac mae'n llawer mwy o ran arwynebedd na

Manceinion Fwyaf ac mae gan Trafnidiaeth Cymru eisoes brofiad o gaffael a rheoli masnachfaint rheilffyrdd Cymru, a ddylai drosglwyddo i fasnachfaint bysiau. Ond bydd y dull manwl o ddatblygu pecynnau masnachfaint, gan weithio ar y cyd â gweithredwyr a rhanddeiliaid allweddol eraill, yn hanfodol i sicrhau bod gwybodaeth leol yn cael ei hadlewyrchu wrth gynllunio gwasanaethau.

Mae amrywiaeth Cymru, er enghraifft o ran ardaloedd trefol a gwledig, dwysedd poblogaeth ac ati, yn amlwg yn llawer mwy na Manceinion Fwyaf. Mae ardaloedd dinesig De Cymru yn debyg i rai Manceinion Fwyaf, er eu bod yn llai, ac felly rydym yn awgrymu mabwysiadu dull tebyg yno. **Rydym yn awgrymu contractau mwy ar gyfer ardaloedd trefol gyda'r posibilrwydd o arbedion maint a hefyd manteision i deithwyr o rwydweithiau lleol integredig, sydd wedi'u cysylltu'n dda.**

Ar y llaw arall, efallai mai'r broblem mewn ardaloedd gwledig yw sut i ddenu cynigwyr ac yn arbennig gweithredwyr lleol bach, a allai fod â gwybodaeth leol arbenigol fel deiliaid presennol. Efallai y bydd angen cael contractau bach ar gyfer dim ond un neu nifer fach o lwybrau sy'n gyson â maint y gweithrediadau y gall cwmnïau bach eu darparu.

Yn ysbryd y contractau a drafodwyd yma, mae hefyd yn bwysig cael llinellau cyfathrebu agored rhwng gweithredwyr ac awdurdodau, a chael yr hyblygrwydd i wneud addasiadau i gontractau yn ôl yr angen, yn enwedig yn ystod cyfnod trosiannol y masnachfreintiau cynnar.