Grwp Gorchwyl a Gorffen ar Gaffael

Lleoliad:	**Ystafell Bwyllgora 1 - Y Senedd**
Dyddiad:	**Dydd Iau, 2 Chwefror 2012**
Amser:	**09:32 - 12:15**

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Cofnodion Cryno:

Aelodau'r Cynulliad:

Julie James (Cadeirydd)
Eluned Parrott
David Rees
Leanne Wood

Tystion:

Mark Roscrow, Assistant Director Procurement Services, NHS Wales Shared Services Partnership
Nic Cowley, Procurement Services, NHS Wales Shared Services
Vince Hanly, Service Director for Procurement, Rhondda Cynon Taf
Rob Jones, Procurement Manager, Welsh Purchasing Consortium
Paul Charkiw, Pennaeth Effeithlonrwydd a Chaffael, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Sally Collier, Executive Director of Efficiency and Reform Group, Cabinet Office
Martin Leverington, Procurement Policy Advisor, Cabinet Office
Liz Lucas, Head of Procurement, Caerphilly County Borough Council

Staff y Pwyllgor:

Lara Date (Clerc)
Sarah Bartlett (Dirprwy Glerc)

1. Cyflwyniad, ymddiheuriadau a dirprwyon

1.1 Croesawodd y Cadeirydd yr Aelodau. Cafwyd ymddiheuriadau gan Byron Davies. Nid oedd dirprwyon.

2. Ymchwiliad i Ddylanwadu ar y broses o foderneiddio polisi caffael yr Undeb Ewropeaidd: sesiwn dystiolaeth (09.30 - 10.15)

Croesawodd y Cadeirydd Marc Roscrow a Nic Cowley o Bartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru.

Dywedodd GIG Cymru fod ymdrechion i egluro a symleiddio rheolau'r UE o gymorth. Roedd y rheolau wedi dod yn fwy cymhleth ac roeddent yn ymwneud mwy â chydymffurfio nag arloesi a denu busnesau bach a chanolig.

Mae'r Gyfarwyddeb Unioni Cam wedi ei gwneud yn haws i gwmnïau herio canlyniadau, ac yn yr hinsawdd economaidd bresennol roeddent yn llawer mwy parod i wneud hynny. Roedd staff caffael yn teimlo bod angen cynyddol i fuddsoddi mewn cyngor cyfreithiol o ganlyniad i hynny. Cafwyd sawl achos o herio canlyniadau yng Nghymru yn y chwe mis diwethaf, ond ychydig iawn ohonynt sy'n cyrraedd y llys. Yng Ngogledd Iwerddon, cafwyd effaith fwy sylweddol o ran achosion cyfreithiol. Nid yw'r Gyfarwyddeb Unioni Cam yn ei gwneud yn ofynnol bod darparwyr yn mynd i'r llys; gellir cyflwyno ffurflen sy'n dod â'r broses gaffael i ben yn syth, ac efallai y bydd goblygiadau i hynny o ran diogelwch clinigol wrth gaffael nwyddau a gwasanaethau'r GIG. Ymddengys bod rhai rhannau o'r farchnad yn arbennig o barod i gyflwyno achosion cyfreithiol, ee gwasanaethau patholeg. Y dull o ymdrin â'r her hwn yw herio yn ôl, a dim ond mynd â'r broses yn ôl at ble y dechreuodd y broblem, cyn symud ymlaen â'r broses eto. Nid yw'n glir a yw pob swyddog caffael yn mabwysiadu'r dull hwnnw, yn hytrach na mynd yn ôl i gychwyn cyntaf y broses gaffael o ganlyniad i'r ffaith bod achos cyfreithiol wedi'i gyflwyno. Gall gymryd rhwng un diwrnod a sawl wythnos i ddatrys materion, gan ddibynnu ar ba mor gymhleth yw'r achos. Dywedwyd y byddai'r cynnig ar gyfer creu rôl rheoleiddio ar ffurf 'ombwdsmon' yn hunllef fiwrocrataidd pe bai cyflenwyr yn gallu defnyddio hynny fel tacteg ar gyfer oedi.

Trafodwyd pwysigrwydd bod yn gwsmer deallus. Roedd yn hanfodol cynllunio a rheoli'r broses gaffael yn gywir a chael y strategaeth gaffael gywir ym mhob achos. Mae cynllunio annigonol yn fwy o broblem nag yw newid y fanyleb, er ei bod yn bosibl y bydd problemau yn codi lle y bydd clinigwyr nad oes ganddynt arbenigedd ym maes caffael yn cymryd rhan yn y broses. Hefyd, gellir bod pwysau amser mewn perthynas â gwario arian sydd ar gael ar ddiwedd y flwyddyn ariannol, heb fod dealltwriaeth ynghylch faint o amser y mae'n ei gymryd i gynnal ymarfer caffael sy'n cydymffurfio.

Rhaid i hyfforddiant a datblygu mewn perthynas â rheolau caffael fod yn barhaus er mwyn sicrhau nad yw arbenigedd ym maes caffael yn cael ei wanhau o ganlyniad i drosiant staff o fewn awdurdodau contractio. Mae rhannu arferion da yn bwysig iawn hefyd, ond dylid gwneud hynny fesul achos, gan nad yw'r hyn sy'n iawn ar gyfer y GIG o reidrwydd yn addas mewn mannau eraill. Roedd pryder nad yw'r bobl sy'n gyfrifol am gefnogi busnesau bach a chanolig a'u hysbysu am reolau caffael wedi'u cyflogi yn y sector caffael, ac nad oes ganddynt fynediad at y wybodaeth ddiweddaraf efallai. Dylai fod mwy o ryngweithio rhwng yr ymarferwyr ar lawr gwlad a'r gweision sifil a'r ymgynghorwyr sy'n gyfrifol am roi cyngor ac arweiniad i'r sector busnesau bach a chanolig.

Prosesau caffael: mae'r broses deialog gystadleuol yn fwy cymhleth a gall gymryd mwy o amser, ond mae'n cynnig hyblygrwydd er mwyn sicrhau bod y gofyniad yn cael ei ddiwallu gan gynigwyr. Er enghraifft, fe'i defnyddir yn aml fel proses graidd ar gyfer caffael systemau TGCh. Y prif fater o ran deialog gystadleuol a negodi yw'r amser y mae'n rhaid i fusnesau bach a chanolig ei fuddsoddi. Efallai y bydd sawl cyfnod o

drafod wrth gaffael eitemau sydd o werth mawr, ond y broses gyfyngedig a ddefnyddir fwyaf.

Gwella cyfleoedd i fusnesau bach a chanolig a sicrhau eu bod yn fwy cyfarwydd â'r rheoliadau: cydnabuwyd y tensiwn rhwng yr ymgais di-ildio i wneud arbedion effeithlonrwydd a chyfrannu at sicrhau budd i'r economi leol. Mae gan GIG Cymru ddull o ddilyn gwerth y busnes a roddir i fusnesau bach a chanolig yng Nghymru, ond bydd mynediad i gwmnïau yng Nghymru yn dibynnu ar y farchnad ar gyfer cynnyrch neu wasanaeth penodol. Mae gwaith wedi'i wneud gyda Llywodraeth Cymru ar sicrhau bod busnesau bach a chanolig yng Nghymru yn gwybod mwy am feysydd fel caffael bwyd, er enghraifft.

Cyflawni amcanion cymdeithasol drwy gaffael: byddai o gymorth cael cyfres o reoliadau mwy ysgafn a hyblyg ar gyfer cymhwyso meini prawf fel cynaliadwyedd a manteision amgylcheddol a chymunedol. Mae mesurau datblygu cynaliadwy mewn perthynas ag ailgylchu, pecynnu a milltiroedd bwyd yn aml yn rhan o gynllunio'r GIG ym maes caffael, a dylid rhoi pwyslais ar faterion amgylcheddol yn y broses gaffael (ee lleihau nifer y faniau sy'n dosbarthu i un o safleoedd y GIG drwy ddefnyddio storfeydd wedi'u cyfuno). Credwyd y gallai'r rheoliadau newydd roi mwy o hyblygrwydd, ee i alluogi cymal ynghylch yr ôl-troed carbon i gael ei gynnwys yn y meini prawf ar gyfer gwerthuso contractau. Roedd yn bwysig cynyddu'r defnydd o ymarferion e-gaffael, fel e-anfonebu.

Manteision cynigion yr UE: Barn arbenigwyr caffael y GIG oedd y byddai sicrhau bod ymarferion caffael yn cymryd llai o amser yn eu helpu nhw fel awdurdod contractio, oherwydd bod cyfnodau hwy o amser yn ychwanegu costau. Roedd o gymorth cael yr hyblygrwydd i gyfuno'r galw er mwyn gwneud arbedion ariannol, a hefyd i allu rhannu contractau yn gontractau llai a chefnogi busnesau bach a chanolig, fel sy'n briodol i'r farchnad ym mhob achos.

Roedd y trothwyon ar gyfer lle y byddai rheolau'r UE yn gymwys yn rhy isel, a byddai'n well pe baent yn cael eu codi - awgrymwyd £250,000 – a phe baent hefyd yn cael eu huno, gan ei bod yn aml yn anodd gwahaniaethu rhwng nwyddau a gwasanaethau wrth gaffael yn y GIG. Hefyd, nid yw'n gwneud synnwyr bod y trothwyon sy'n gymwys yn y GIG ac mewn awdurdodau lleol yn wahanol yng nghyd-destun mabwysiadu dull cydweithrediadol drwy Gymru gyfan o ymdrin â chaffael.

Roedd cyfarwyddiadau a rheoliadau ariannol sefydlog wedi cael eu safoni ar draws fyrddau iechyd lleol GIG Cymru, ac fe'u defnyddir fel canllaw arfer gorau ym mhob achos wrth gaffael, ac i benderfynu a ddylid cymhwyso rheolau llawn yr UE i gontractau y mae eu gwerth yn is na'r trothwy.

Caffael gwasanaethau a chael gwared ar wahaniaethu rhwng gwasanaethau Rhan A a Rhan B: mewn gwirionedd, roedd y rheoliadau caffael llawn a'r broses briodol yn cael eu defnyddio ar gyfer y ddau fath o wasanaeth wrth gaffael yn y GIG er mwyn sicrhau cywirdeb a rheolaeth ar y broses, er bod rhai agweddau ar gaffael gwasanaethau iechyd y byddai'n well cael mwy o eglurder yn eu cylch.

3. Ymchwiliad i Ddylanwadu ar y broses o foderneiddio polisi caffael yr Undeb Ewropeaidd: sesiwn dystiolaeth (10.15 - 11.00)

Croesawodd y Cadeirydd Vince Hanly, y Cyfarwyddwr Gwasanaeth ar gyfer Caffael yng nghyngor Rhondda Cynon Taf; Rob Jones, Rheolwr Caffael Consortiwm Prynu Cymru;

Liz Lucas, Pennaeth Caffael Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili, a Paul Charkiw, Pennaeth Effeithlonrwydd a Chaffael yng Nghymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

Er bod cynigion yr UE yn cynnwys mesurau ar gyfer symleiddio, ee gwneud prosesau dethol ac ymwybyddiaeth yn fwy eglur a lleihau beichiau'r broses, roedd agweddau eraill a allai ychwanegu haenau o fiwrocratiaeth, fel y cynnig ynghylch cael corff trosolwg. Nodwyd nad yw arferion caffael mor ddatblygedig mewn rhai Aelod-wladwriaethau ag y maent yn y DU, a gellir dehongli rheolau yn wahanol. Fodd bynnag, byddai'n bwysig deall goblygiadau'r cynigion trosolwg hyn i Gymru – y manylion sy'n bwysig.

Fodd bynnag, byddai'r cynigion deddfwriaethol yn creu mwy o hyblygrwydd o ran cael deialog â chyflenwyr, sy'n hanfodol o ran sicrhau bod prosiectau'n fwy arloesol.

Mae hefyd amrywiaeth o ran pa mor aeddfed yw ymarferion caffael a dulliau o reoli risg yn y 22 awdurdod lleol yng Nghymru, ac roedd yn bwysig sicrhau bod y sefyllfa'n deg i bawb. Byddai rhagor o ganllawiau a rhannu arferion da rhwng awdurdodau lleol yn cael eu croesawu, yn enwedig canllawiau ar gaffael pan fydd y gwerth yn is na'r trothwy.

Hysbysodd y tystion y grŵp am ddatblygiadau o ran safoni Rheolau Sefydlog contractau ar reolau caffael ym mhob awdurdod lleol. Buont yn siarad am seilwaith sy'n addas at y diben o ran e-gaffael sydd ar gael i'r farchnad, awdurdodau lleol a'r cyhoedd yng Nghymru.

Bu'r tystion yn trafod y systemau gwahanol a ddefnyddir i gyflwyno tendr, a gwnaethant nodi hefyd faterion mewn perthynas â rhaglen e-gaffael cyfnewidcymru. Roedd ansicrwydd ynghylch dyfodol y rhaglen yn rhwystro rhai awdurdodau lleol rhag gwneud cynnydd. Roedd tystiolaeth a oedd yn dangos bod e-gaffael yn llwyddiannus iawn mewn rhai rhannau o'r farchnad yng Nghymru, ond rhaid i'r strategaeth e-gaffael ar gyfer Cymru fod yn addas at y diben, ac mae angen rhoi digon o gymorth i fusnesau bach a chanolig i'w rhoi ar waith.

Defnyddio cymalau cymdeithasol: mae hyn wedi cynyddu dros y 12 mis diwethaf. Nodwyd y prosiect i adeiladu'r ffordd newydd ym Mhentref Eglwys fel enghraifft o arfer gorau.

Yn gyffredinol, mae diwylliant o osgoi risg yn y DU, ac mae'r Gyfarwyddeb Unioni Cam wedi gwneud i swyddogion gymryd cam yn ôl a bod yn fwy cyndyn o gymryd risg. Nid yw'r Gyfarwyddeb hon yn helpu i ddatblygu caffael ac nid yw'n hyrwyddo arloesedd. Gallai cyngor cyfreithiol mewnol dueddu i fod yn bwyllog iawn, a gallai bwlch sgiliau a/neu ddiffyg statws gweithwyr proffesiynol ym maes caffael yn yr awdurdod lleol arwain at sefyllfa lle mae pobl yn fwy cyndyn o gymryd risg.

Roedd yr afer o rannu contractau'n gontractau llai yn cael ei groesawu. Mae'n addas ar gyfer awdurdodau lleol o ran cydweithio. Roedd yn amheus a oedd geiriad cynigion yr UE ynghylch cydwasanaethau a thrafodion rhwng awdurdodau yn cefnogi'r model Cymreig o gydweithio. Mae'r cynigion yn cyfeirio at hawliau a rhwymedigaethau dwyochrog, na fyddai efallai'n addas ar gyfer awdurdodau lleol yng Nghymru o faint gwahanol, sydd ag adnoddau gwahanol, ac sy'n gweithio mewn partneriaeth i ddarparu gwasanaethau cyffredinol yn hytrach nag ymgymryd ag ymarfer cystadleuol.

Testun dadl o hyd o fewn llywodraeth leol oedd a fyddai'r cynigion ar gyfer cael gwared ar wahaniaethu rhwng gwasanaethau Rhan A a Rhan B o unrhyw fudd i'r

awdurdodau contractio a chyflenwyr. Roedd dadl o blaid cadw gwasanaethau cymdeithasol yn Rhan B oherwydd, yn achos contractau ar gyfer plentyn sy'n derbyn gofal, weithiau y plentyn sy'n gwneud penderfyniad ar y contractau hynny, ac nid y gweithwyr cymdeithasol o reidrwydd, ac ni ellir gwneud y penderfyniadau hynny ar sail ariannol. Roedd lle i ddatblygu rhagor o ganllawiau ar gyfer awdurdodau lleol ar sut y dylent ddehongli'r rheolau presennol ar wasanaethau Rhan B mewn modd cyson.

Lefelau trothwy: Byddai o gymorth uno'r trothwyon ar gyfer gwahanol fathau o gaffael fel eu bod yn ddarostyngedig i holl reolau'r UE. Roedd lle i godi'r trothwyon ar gyfer gwasanaethau caffael, er y pwysleisiwyd na ddylai hyn arwain at osgoi hysbysebu contractau y mae eu gwerth yn is na'r trothwyon, gan fod nifer o fusnesau yng Nghymru sydd am gael contractau awdurdodau lleol y mae eu gwerth yn is na'r trothwy. Ar y llaw arall, ystyriwyd bod y trothwy ar gyfer contractau adeiladu yn rhy uchel, gan fod gwerth llawer o waith ailwampio yng Nghymru yn is na'r trothwy presennol.

4. Ymchwiliad i Ddylanwadu ar y broses o foderneiddio polisi caffael yr Undeb Ewropeaidd: sesiwn dystiolaeth (11.15 - 12.00 drwy gynhadledd fideo)

Croesawodd y Cadeirydd Sally Collier, Cyfarwyddwr Gweithredol y Grŵp Effeithlonrwydd a Diwygio yn Swyddfa'r Cabinet, a Martin Leverington, Cynghorydd ar y Polisi Caffael, Swyddfa'r Cabinet.

Roedd Swyddfa'r Cabinet o blaid y diwygiadau deddfwriaethol arfaethedig yn gyffredinol, ond mynegodd rai pryderon. Ystyriwyd bod y cynnig ar gyfer cael un corff trosolwg cenedlaethol yn rhy ragnodol, gan gymryd rhai pwerau lled-farnwrol. Nododd y grŵp fod tystiolaeth gan randdeiliaid o Gymru wedi codi pryderon y gallai gyflwyno haen ddiangen o fiwrocratiaeth.

Lefelau cydymffurfio â'r rheolau ar draws yr UE ac osgoi risg: Roedd ymchwiliad ffurfiol gan Lywodraeth y DU wedi dangos nad yw gwledydd eraill yn yr UE yn torri'r rheolau'n fwy aml nag y mae'r DU, a bod nifer gymharol isel o achosion yn y DU sy'n cael eu trafod mewn llysoedd domestig, ac o achosion o dorri rheolau. Fodd bynnag, mae gwahaniaeth yn y modd y caiff manylion y rheolau eu cymhwyso, ac mae'r DU yn sicr yn llawer mwy cyndyn o gymryd risg o ran sut y mae'n cymhwyso ac yn dehongli rheolau. Mae'r rhaglen i ddiwygio'r broses gaffael sy'n mynd rhagddi yn y DU yn ceisio mynd i'r afael â'r mater hwn.

Deialog cyn caffael: chwedl oedd y gred nad yw'n bosibl siarad â diwydiannau cyn i'r broses gaffael ddechrau. Anogir cael deialog cyn dechrau'r broses gaffael i sicrhau bod cwmnïau yn y DU yn gwybod am ymarferion caffael arfaethedig, gan gynnwys cyhoeddi manylion am ymarferion sydd ar y gweill mewn 31 sector.

Roedd y cynnig ar gyfer cael pasbort caffael Ewropeaidd yn un synhwyrol, ond mae Swyddfa'r Cabinet yn falch nad yw'r cynnig yn anelu'n uwch na gofyn am i wybodaeth safonol gael ei darparu.

Mae'r holiadur cyn-gymhwyso mewn perthynas â'r trothwy, ar gyfer contractau y mae eu gwerth yn is na'r trothwy, wedi cael ei ddiddymu gan y Llywodraeth ganolog; uwchlaw'r trothwy, roedd yn symud tuag at safbwynt a oedd yn tybio y byddai'r broses gaffael yn defnyddio'r weithdrefn agored.

Roedd Swyddfa'r Cabinet yn awyddus i weld y trothwyon yn cynyddu, ond ni fyddai modd cyflawni hyn oherwydd roedd yn gysylltiedig â chytundeb Sefydliad Masnach y Byd a chytundeb y Llywodraeth ar gaffael. Bydd Swyddfa'r Cabinet yn pwyso am i drothwyon cytundeb y Llywodraeth ar gaffael gael eu cynyddu i ddechrau ac i drothwy'r Gyfarwyddeb gael ei adolygu wedyn.

Mae Swyddfa'r Cabinet yn pryderu ynghylch y bwriad i gael gwared ar y gwahaniaeth rhwng gwasanaethau Rhan A a Rhan B, a byddai'n hoffi bod cyfundrefn ysgafnach ar gyfer caffael cyhoeddus.

O ran y tensiwn rhwng cyfuno er mwyn gwneud arbedion effeithlonrwydd a gwella mynediad busnesau bach a chanolig i'r farchnad, croesawyd y cynnig i rannu contractau yn gontractau llai. Roedd tystiolaeth hefyd fod cwmnïau llai wedi ennill contractau mewn sectorau lle y rhoddwyd y contractau i gwmnïau mwy yn draddodiadol. Rhoddwyd enghraifft o gontract Llywodraeth ganolog ynghylch rheoli teithio.

Contractau wedi'u diogelu: Roedd Swyddfa'r Cabinet yn croesawu'r hyblygrwydd yn y Gyfarwyddeb ddrafft i ffafrio pobl ddifreintiedig, materion integreiddio cymdeithasol, a'r broses o amddiffyn yr amgylchedd, gan ymestyn hen erthygl 19, y mae ei diffiniad ar hyn o bryd yn eithaf rhwystrol.

Cynigion ynghylch cyfyngu ar ofynion mewn perthynas â throsiant: Roedd Swyddfa'r Cabinet yn deall penderfyniad y Comisiwn Ewropeaidd i nodi hyn yn y Gyfarwyddeb ddrafft er mwyn atal gofynion anghymesur o ran trosiant, ond roedd hefyd yn honni y byddai pennu ffigur pendant yn creu risg y byddai'r uchafswm a nodwyd yn cael ei ddefnyddio o hyd.

Gweithdrefnau caffael arfaethedig newydd: Roedd y weithdrefn partneriaeth arloesedd newydd yn cael ei chroesawu gan ei bod yn faes lle y gellid gweld twf mawr, ond roedd angen egluro geiriad y cynnig. Nododd Swyddfa'r Cabinet y byddai'r DU, fel rhai Aelod-wladwriaethau eraill, wedi hoffi gweld un weithdrefn, ond roedd yn deall bod y Comisiwn wedi cynnig rhoi hyblygrwydd i Aelod-wladwriaethau ynghylch pa rai o'r pedair gweithdrefn a gaiff eu trawsosod. Roedd Llywodraeth y DU wedi cefnogi deialog gystadleuol o'r blaen ond roedd hyn wedi cael ei gamddefnyddio, gan arwain at brosesau caffael hirfaith. Nid oedd Llywodraeth y DU o blaid deialog gystadleuol bellach; felly, roedd am weld rhyw fath o negodi yn y gweithdrefnau eraill a gynigiwyd gan y Comisiwn Ewropeaidd. Credwyd bod y mwyafrif o'r Aelod-wladwriaethau yn pwyso am i'r weithdrefn y cytunwyd arni gael ei hagor ymhellach, ond roedd yn rhaid aros er mwyn gweld sut y byddai'r trafodaethau'n datblygu. Byddai'r rheolau'n ei gwneud yn ofynnol trawsosod y gweithdrefnau agored a chyfyngedig, ond gallai Aelod-wladwriaethau benderfynu ar ba rai o'r gweithdrefnau i'w trawsosod.