Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig

Ailfeddwl am fwyd yng Nghymru
Caffael Cyhoeddus mewn cysylltiad â Bwyd

Mai 2018

www.cynulliad.cymru

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

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddNHAMG

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

Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddNHAMG@cynulliad.cymru**
Twitter: **@SeneddNHAMG**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2018
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig

Ailfeddwl am fwyd yng Nghymru

Caffael Cyhoeddus mewn cysylltiad â Bwyd

Mai 2018

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 28 Mehefin 2016 i archwilio deddfwriaeth a dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif drwy graffu ar ei gwariant, ei gweinyddiaeth a'i pholisi, yn cwmpasu'r meysydd a ganlyn (ond heb fod yn gyfyngedig iddynt): newid yn yr hinsawdd, ynni, rheoli cyfoeth naturiol; cynllunio; lles anifeiliaid ac amaethyddiaeth.

Cadeirydd y Pwyllgor:

Mike Hedges AC
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Gareth Bennett AC
UKIP Cymru
Canol De Cymru

Dawn Bowden AC
Llafur Cymru
Merthyr Tudful a Rhymni

Jayne Bryant AC
Llafur Cymru
Gorllewin Casnewydd

Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru

David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Simon Thomas AC
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Joyce Watson AC
Llafur Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Roedd yr Aelodau a ganlyn hefyd yn aelodau o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn:

Huw Irranca-Davies AC
Llafur Cymru
Ogwr

Jenny Rathbone AC
Llafur Cymru
Canol Caerdydd

Cynnwys

1. Cyflwyniad **5**

2. Argymhellion a Chasgliadau **7**

3. Yr angen am strategaeth fwyd gyffredinol **10**

4. Caffael bwyd ffres, maethlon, a gynhyrchir yn lleol **15**

5. Llywodraeth Cymru a chaffael y sector cyhoeddus **21**

6. Brexit a chaffael bwyd **27**

1. Cyflwyniad

Ym mis Mehefin 2017, lansiodd y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig ymchwiliad eang i ddyfodol bwyd yng Nghymru. Lansiwyd ein hymchwiliad i "Ailfeddwl am fwyd yng Nghymru" yn Sioe Frenhinol Cymru.

Roedd gennym ddiddordeb mewn canfod sut y gallwn ailfeddwl am fwyd yng Nghymru fel y gallwn sicrhau:

- Bwyd iach, a gynhyrchir yn lleol sy'n hygyrch ac yn fforddiadwy;
- Diwydiant bwyd arloesol sy'n cynnal swyddi o ansawdd da;
- Bwyd a gynhyrchir mewn modd cynaliadwy â safonau amgylcheddol a lles anifeiliaid uchel; a
- Chyrchfan sy'n enwog yn rhyngwladol ar gyfer y rhai sy'n hoff o fwyd?

Roedd rhan gyntaf ein gwaith ar y pwnc hwn yn canolbwyntio ar gaffael bwyd y sector cyhoeddus.

Mae'r papur hwn yn nodi gweledigaeth y Pwyllgor ar gyfer caffael bwyd y sector cyhoeddus yng Nghymru o fewn y sector bwyd ehangach.

Cylch gorchwyl

1. Roedd yr ymchwiliad yn edrych yn fanwl ar:

- Rôl caffael y sector cyhoeddus wrth gefnogi cynnyrch lleol, er mwyn darparu gwell mynediad i'r cyhoedd at fwyd iach, lleol, ac i ddarparu marchnadoedd i gynhyrchwyr;

- Rôl caffael bwyd cynaliadwy yn y sector cyhoeddus o fewn polisïau cyhoeddus ehangach, fel polisi iechyd; ac
- Effaith bosibl Brexit ar drefniadau caffael yn y dyfodol.

Y dull gweithredu

2. Fel rhan o'n gwaith ehangach ar yr ymchwiliad ar fwyd, ymwelwyd â nifer o fusnesau bwyd a diod ledled Cymru. Roedd hyn yn ein galluogi ni i gael gwybodaeth uniongyrchol am y cyfleoedd sydd ar gael i sector bwyd Cymru ac am rai o'r heriau a wyneba. Rydym yn ddiolchgar i'r busnesau a'n croesawodd yn ystod ein hymweliadau.

3. Cynhaliwyd dau gyfarfod i drafod caffael bwyd y sector cyhoeddus yn fanylach, ac rydym yn ddiolchgar i'r rhai a gymerodd ran:

18 Hydref 2017	
Liz Lucas	Rheolwr Caffael, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili
Marcia Lewis	Rheolwr Arlwyo, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili
Keir Warner	Pennaeth Cyrchu, anfeddygol, Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru

26 Hydref 2017	
Yr Athro Roberta Sonnino	Athro mewn Polisi a Chynllunio Amgylcheddol, Cyfarwyddwr Impact, Yr Ysgol Daearyddiaeth a Chynllunio, Prifysgol Caerdydd
Gwyn Howells	Prif Weithredwr, Hybu Cig Cymru
Andy Richardson	Cadeirydd, Bwrdd Diwydiant Bwyd a Diod Cymru

4. Ysgrifennwyd hefyd at Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac at Mark Drakeford, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, gan ei fod yn gyfrifol am y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (GCC , i ofyn am ragor o wybodaeth am faterion a godwyd yn ystod ein sesiynau tystiolaeth lafar.

2. Argymhellion a Chasgliadau

Mae'r adroddiad hwn yn nodi gweledigaeth y Pwyllgor ar gyfer caffael bwyd yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae Pennod 1 yn ystyried cyfeiriad strategol y polisi bwyd ac yn gofyn a yw strategaeth fwyd gyffredinol yn ddymunol ac yn angenrheidiol. Mae'r penodau sy'n weddill yn ystyried yn fanwl sut y gellir cryfhau'r gwaith o gaffael bwyd yn y sector cyhoeddus yng Nghymru.

Argymhelliad

Rhaid i Lywodraeth Cymru adrodd yn ōl i'r Pwyllgor hwn ar bob un o gasgliadau'r adroddiad hwn dim hwyrach na 12 wythnos ar ôl ei gyhoeddi. Os bydd Llywodraeth Cymru yn anghytuno ag un o gasgliadau'r Pwyllgor, dylai nodi ei resymau dros hynny.

Casgliadau

Casgliad 1. Mae Tuag at Dwf Cynaliadwy: Cynllun Gweithredu ar gyfer y Diwydiant Bwyd a Diod 2014-2020 yn amlwg wedi gwneud cynnydd da tuag at gyflawni ei brif amcan - sef tyfu'r sector. Fodd bynnag, o ystyried buddion posibl polisïau bwyd, mae'r ffocws yn rhy gul. Me angen gweledigaeth strategol ar gyfer y sector bwyd yng Nghymru sy'n gwneud cysylltiadau rhwng meysydd polisi gwahanol, fel iechyd, lles a chynaliadwyedd, ynghyd â thwf economaidd. Mae'r heriau yn sgil Brexit yn rhoi hyd yn oed mwy o frys ar hyn. .... Tudalen 13

Casgliad 2. Mae angen strategaeth newydd gyffredinol ar ôl Brexit sy'n ystyried y system gyfan. Dylai'r strategaeth gael ei hategu gan amcanion a nodau Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a dylid llunio cynllun gweithredu i gyd-fynd â'r strategaeth, gan gynnwys mesurau a thargedau. .... Tudalen 13

Casgliad 3. O ystyried bod y ffigurau swyddogol diweddaraf yn amcangyfrif bod gwariant caffael bwyd a diod y sector cyhoeddus yn £74.4 miliwn y flwyddyn, mae'n hanfodol bod buddion ehangach y gwariant hwnnw yn cael eu gwireddu. Defnyddir yr arian hwn i ddarparu bwyd yn ein hysgolion a'n hysbytai, a dylid meddwl amdano fel buddsoddiad mewn iechyd a lles pobl Cymru. Rydym yn

credu y dylai caffael bwyd cyhoeddus fod yn rhan ganolog o strategaeth fwyd ar ôl Brexit... Tudalen 14

Casgliad 4. Cafodd adolygiad Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru o strategaeth a chynllun gweithredu bwyd a diod Llywodraeth Cymru ei gyhoeddi yn 2016. Mae'n dal i fod yn berthnasol ar gyfer polisi a chynllunio a dylid ei ddefnyddio fel sail ar gyfer y dull o wella caffael bwyd yn y sector cyhoeddus. Credwn y byddai'n ddefnyddiol i Lywodraeth Cymru gyhoeddi ei hymateb i'r adroddiad hwnnw. .... Tudalen 14

Casgliad 5. Roeddem yn pryderu gan yr awgrym nad yw cyflenwyr yn ystyried bod caffael yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn ddibynadwy na bod llawer o fri iddo. Byddai strategaeth fwyd gyffredinol, sy'n nodi'r safonau uchaf, yn mynd i'r afael â'r canfyddiad nad oes lawer o fri i gaffael cyhoeddus. Gallai cael cyfeiriad strategol clir hirdymor fynd i'r afael â'r canfyddiad ehangach o ddiffyg dibynadwyedd. Beth bynnag, credwn y dylai Llywodraeth Cymru a'r sector weithio gyda'i gilydd i nodi'r rhesymau dros y canfyddiad hwn a mynd i'r afael â nhw. .... Tudalen 19

Casgliad 6. Mae'n werth ymchwilio i offer a all ddarparu asesiad costau mwy soffistigedig at ddibenion caffael. Er enghraifft, gellid mynegi cyflogaeth leol fel ffactor cost. Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn cynnig sylfaen delfrydol i ddatblygu offer o'r fath a gall fod yn sail i Lywodraeth Cymru, CLlLC a sefydliadau perthnasol eraill ddatblygu dull sy'n adlewyrchu blaenoriaethau Cymru. .... Tudalen 19

Casgliad 7. Mae'r Pwyllgor yn falch iawn bod sefydliadau yng Nghymru, gan gynnwys y Gwasanaeth Caffael Cyhoeddus a nifer gynyddol o awdurdodau lleol, wedi arwyddo cytundeb Courthald 2025. Dylai lleihau gwastraff bwyd fod yn rhan o strategaeth fwyd gyffredinol ac unrhyw gynllun gweithredu cysylltiedig. .... Tudalen 19

Casgliad 8. Dylai strategaeth fwyd gyffredinol gael ei hategu gan fesurau i gynyddu sgiliau ac arbenigedd gweithwyr caffael proffesiynol yng Nghymru, i sicrhau bod yr amcanion yn gallu cael eu cyflawni'n effeithiol. Mae cefnogi hyfforddiant a chyfnewid arfer gorau drwy weithgorau lleol wedi bod yn effeithiol yn y gorffennol...Tudalen 20

Casgliad 9. Mae gan Lywodraeth Cymru ddwy rôl o ran caffael bwyd y sector cyhoeddus. Mae'n gyfrifol am y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (NPS) a hefyd yn gyfrifol am bennu'r fframwaith polisi cyffredinol. Mae'n ymddangos, yn y blynyddoedd diwethaf, fod adnoddau Llywodraeth Cymru wedi cael eu targedu

tuag at ddatblygu'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ar draul darparu cymorth ar gyfer caffael y tu allan i'r NPS. .... Tudalen 26

Casgliad 10. Nid yw caffael canolog o reidrwydd yn anghyson â chefnogi cyflenwyr lleol. Gall strategaeth fwyd gyffredinol, ynghyd ag asesiad cyson o gost sy'n adlewyrchu'r amcanion, gynnwys dulliau caffael canolog a lleol. Fodd bynnag, o ran y dyfodol agos, mae'n ymddangos y bydd sefydliadau cyhoeddus yn parhau i wario swm sylweddol o arian cyhoeddus y tu allan i fframweithiau NPS. Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried sut y gall gefnogi sefydliadau'r sector cyhoeddus i barhau i wella arferion caffael. Cynigiodd cyfranwyr i'r ymchwiliad hwn sawl awgrym o ran sut y gellir datblygu hyn, gan gynnwys gwell cydweithio rhwng y Llywodraeth, caffael cyhoeddus a diwydiant. .... Tudalen 26

Casgliad 11. Mae'r Pwyllgor hwn a Swyddfa Archwilio Cymru wedi clywed pryderon am fframweithiau NPS. Rydym yn pryderu bod y rhagolygon ar gyfer gwariant ym mlwyddyn un y Fframwaith Bwyd NPS 1 yn sylweddol is na'r gwerth a amcangyfrifir a ymddangosodd mewn dogfennau tendr. O ystyried bod Swyddfa Archwilio Cymru hefyd wedi dod i'r casgliad bod y defnydd posibl o Fframweithiau wedi cael eu hamcangyfrif yn ormodol gan yr NPS, rydym yn credu'n gryf y dylai Llywodraeth Cymru barhau i adolygu'r mater hwn. .... Tudalen 26

Casgliad 12. Mae'n ymddangos bod yr NPS wedi ymateb yn gadarnhaol ac adeiladol i bryderon cychwynnol ynghylch strwythur Fframwaith Bwyd NPS 1. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wrthi'n cynnal adolygiad o'r NPS a chredwn y dylai'r fframweithiau bwyd fod yn rhan o'r adolygiad hwnnw. .... Tudalen 26

Casgliad 13. Mae diffyg gwybodaeth ar gael am wariant y sector cyhoeddus ar fwyd. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried sut y gellir mynd i'r afael â hyn. Un dull posibl fyddai cyhoeddi gwybodaeth am wariant trwy gaffael bwyd yn y sector cyhoeddus bob dwy flynedd. Byddai hyn yn golygu y gellir gweld tueddiadau hirdymor a bylchau yn y gadwyn gyflenwi. .... Tudalen 26

Casgliad 14. Mae'r graddau y mae rheoliadau'r UE wedi cyfyngu ar arferion caffael wedi ei gorliwio dros nifer o flynyddoedd. Mae'n amlwg o arferion mewn gwledydd eraill yr UE nad yw'r system yn atal caffael bwyd sy'n cael ei gynhyrchu'n lleol, sy'n iach ac yn gynaliadwy. .... Tudalen 28

Casgliad 15. Mae Brexit yn creu heriau a chyfleoedd y gellir mynd i'r afael â nhw gan bolisïau bwyd newydd yng Nghymru. Mae angen ymchwilio i ba reoliadau, safonau a strwythurau sydd eu hangen i ddisodli'r rhai sy'n deillio o ddeddfwriaeth yr UE ar hyn o bryd. Dylai Llywodraeth Cymru arwain y gwaith hwn fel y mae'n berthnasol yng Nghymru. .... Tudalen 28

3. Yr angen am strategaeth fwyd gyffredinol

Dywedodd cyfranwyr wrthym fod angen strategaeth fwyd gyffredinol newydd yng Nghymru, sy'n cynnwys manteision iechyd, manteision cymdeithasol a manteision amgylcheddol ochr yn ochr â manteision economaidd.

5. Cyflwynwyd strategaeth bwyd a diod, Bwyd i Gymru, Bwyd o Gymru 2010-2020**,** gan Lywodraeth glymblaid Llafur Cymru a Phlaid Cymru yn 2010. Er bod cyfnod y strategaeth yn parhau tan 2020, yn ymarferol, mae wedi ei disodli gan y ddogfen Tuag at Dwf Cynaliadwy: Cynllun Gweithredu ar gyfer y Diwydiant Bwyd a Diod 2014-20 (Tuag at Dwf Cynaliadwy).

6. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Tuag at Dwf Cynaliadwy yn 2014. Mae'r Cynllun Gweithredu yn rhoi sylw i'r meysydd a ganlyn: twf busnes; datblygu'r farchnad; arloesi; datblygu gweithlu medrus; diogelwch bwyd; bwyta'n iach; a diogelu'r cyflenwad bwyd. Prif amcan y cynllun gweithredu yw cynyddu'r trosiant yn y sector blaenoriaeth bwyd a ffermio o'r gadwyn fwyd 30 y cant o linell sylfaen 2013, sef o £5.2 biliwn i £7 biliwn y flwyddyn erbyn 2020. Mae hefyd yn anelu at gynyddu Gwerth Ychwanegol Gros y sector bwyd a ffermio 10 y cant, i £1.4 biliwn y flwyddyn erbyn 2020.

7. Er gwaetha'r ffocws hwn ar dwf economaidd, pwysleisiodd Alun Davies, y Gweinidog ar y pryd, fod y Cynllun Gweithredu yn cynnig "gweledigaeth lawer ehangach", a ddisgrifir fel a ganlyn:

> "Diwydiant sy'n dangos ei fod yn gallu arwain yn gadarn, sy'n tyfu'n gynaliadwy ar sail ymchwil flaengar, arloesi a throsglwyddo gwybodaeth ac sy'n creu cynnyrch sydd ag enw da iddo drwy'r byd am ansawdd a diogelwch. Mae'r weledigaeth hon yn cwmpasu busnesau bwyd o bob maint sy'n cynhyrchu dewis o gynhyrchion sydd wedi'i seilio ar y galw; busnesau ag uchelgais o bob math, rhai'n canolbwyntio ar gwsmeriaid lleol ac eraill yn chwarae rhan flaenllaw mewn marchnadoedd allforio. Gweledigaeth ar gyfer twf gwyrdd yw hon lle y mae busnesau'n geidwaid ar ein hadnoddau naturiol ac yn gweithredu'n gyfrifol o safbwynt amgylcheddol a chymdeithasol ac sy'n cynhyrchu bwyd diogel, er mwyn sicrhau gwelliannau yn iechyd a bywiogrwydd pobl Cymru. Rydym am weld twf yn y diwydiant yn arwain at newid ar draws Cymru, yn ein helpu ni i wireddu ein

huchelgais i drechu tlodi a chreu lle i fwyd wrth galon ein gweledigaeth ar gyfer dyfodol cymdeithas yng Nghymru."

8. Dywedodd Lesley Griffiths, Ysgrifennydd y Cabinet dros Ynni, Cynllunio a Materion Gwledig, **wrth y Cynulliad** ym mis Ionawr 2018 fod "ein diwydiant bwyd a diod yng Nghymru yn parhau i fynd o nerth i nerth". Dywedodd, ers ei diweddariad diwethaf ym mis Tachwedd 2016, fod trosiant gwerthiant y diwydiant wedi cynyddu o £6.1 biliwn i £6.9 biliwn, gan roi'r diwydiant "ar y trothwy" i'r targed o £7 biliwn a nodwyd yn y Cynllun Gweithredu ar gyfer y Diwydiant Bwyd a Diod.

9. Roedd cyfranwyr at yr ymchwiliad yn cydnabod bod Tuag at Dwf Cynaliadwy wedi gwneud cynnydd sylweddol tuag at gyflawni ei nodau. Fodd bynnag, cred llawer o gyfranwyr nad yw'n adlewyrchu'r weledigaeth ehangach a ddisgrifir gan y Gweinidog ar y pryd. Teimlant fod y Cynllun Gweithredu yn canolbwyntio gormod ar weithgarwch y tu hwnt i glwyd y fferm ac effaith economaidd, ar draul edrych yn gyffredinol ar system fwyd gynaliadwy a allai hefyd ddarparu manteision er lles y gymdeithas, er lles iechyd y cyhoedd ac er lles yr amgylchedd.

10. Mae adroddiad Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru (bellach, Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru), sef Polisi Bwyd fel Polisi Cyhoeddus (2016), yn nodi gan gyfeirio at Strategaeth Fwyd Llywodraeth Cymru sydd wedi'i disodli:

> "Roedd Strategaeth Fwyd Llywodraeth Cymru yn nodi gweledigaeth ar gyfer sector bwyd Cymru a geisiodd adlewyrchu'r rhyng-gysylltiadau rhwng bwyd ac amcanion polisi ehangach. Roedd y Cynllun Gweithredu dilynol yn culhau'r ffocws polisi bwyd yng Nghymru. Ar yr un pryd, mae'r agenda bolisi macro-fwyd a'i berthnasedd i les busnesau, cymunedau a phobl Cymru wedi cael effaith llawer mwy eang a dyfnach."

11. Cafwyd cryn gefnogaeth i strategaeth fwyd gyffredinol, i sicrhau bod cydbwysedd rhwng gofynion polisi sy'n cystadlu â'i gilydd fel strategaethau twf yn y farchnad, cynaliadwyedd ac iechyd y cyhoedd. Byddai strategaeth o'r fath yn darparu cyfeiriad clir gan wleidyddion, yn cefnogi parhad, ac yn sicrhau bod polisïau'n cael eu hintegreiddio. Yn y cyd-destun hwn, pwysleisiodd yr Athro Sonnino botensial amlswyddogaethol bwyd, a dywedodd y byddai polisi bwyd cenedlaethol:

> "connected with other policies — transport, housing, environment, the economy and so on. Because the key, and most distinctive, feature of food as a policy area is that it has this capacity to advance so many

> other policy. /……Yn gysylltiedig â pholisïau eraill - trafnidiaeth, tai, yr amgylchedd, yr economi ac ati. Oherwydd y nodwedd allweddol, a'r nodwedd fwyaf nodedig o fwyd fel maes polisi yw bod ganddo'r gallu hwn i hyrwyddo cymaint o nodau polisi eraill."

12. Wrth gyfeirio at a yw strategaeth fwyd gyffredinol yn angenrheidiol, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrth y Pwyllgor:

> "It is entirely necessary that our Government has an overarching strategy for food. This would assist public bodies in Wales in delivering the procurement of food in Wales."

13. Dywedodd yr Athro Sonnino bod yn rhaid i'r strategaeth fod yn hyblyg i ymateb i flaenoriaethau sy'n newid, ac y dylai ganolbwyntio ar newid cynyddol, gan adeiladu ar yr arferion da sydd eisoes ar waith. Dywedodd y dylai targedau cenedlaethol sy'n cyd-fynd â strategaeth fod yn gyfyngedig o ran eu nifer, yn glir, ac wedi'u seilio ar flaenoriaethau o bwys fel mynediad at fwyd da".[1] Pwysleisiodd hefyd bwysigrwydd cysoni targedau cenedlaethol a thargedau lleol.

14. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi ymateb yn gyhoeddus i'r adroddiad Polisi Bwyd fel Polisi Cyhoeddus eto. Dywedodd CLILC ei bod o'r farn y byddai'n ddefnyddiol pe bai ymateb i'r adroddiad yn cael ei gyhoeddi. Byddai hyn, nid yn unig yn cynorthwyo i ddatblygu ffordd dryloyw ymlaen ar gyfer caffael bwyd yng Nghymru, ond byddai hefyd yn dangos bod Llywodraeth Cymru o ddifrif wrth wella'r modd y mae'r sector cyhoeddus yn caffael bwyd i'n dinasyddion mwyaf agored i niwed.

15. Roedd adroddiad y Pwyllgor hwn ar ddyfodol rheoli tir yng Nghymru yn trafod cynhyrchu bwyd yng Nghymru ar ôl Brexit. Daeth y Pwyllgor i'r casgliad bod gadael yr Undeb Ewropeaidd yn darparu "cyfle i Gymru ddod yn wlad cynhyrchu bwyd sy'n fwy cydnerth a hunanddibynnol". Er mwyn goresgyn yr heriau sy'n codi yn sgîl Brexit ar gyfer y diwydiant bwyd, argymhellodd:

> "Rhaid i Lywodraeth Cymru ddatblygu diwylliant bwyd yng Nghymru sy'n: rhoi gwerth ar gynnyrch lleol; lleihau milltiroedd bwyd ac ôl-troed carbon; a diogelu safonau uchel o ran iechyd a lles anifeiliaid. Dylai hyn sicrhau mynediad i'r Farchnad Sengl i'n cynhyrchwyr ac yn cynnal ein henw da am nwyddau o ansawdd uchel a wnaed yng Nghymru."

[1] Yr Athro Sonnino

Pwysigrwydd caffael cyhoeddus o ran llunio polisïau bwyd

16. Pwysleisiodd cyfranwyr bwysigrwydd caffael bwyd y sector cyhoeddus o fewn “system” fwyd ehangach. Disgrifiodd yr Athro Sonnino gaffael cyhoeddus fel yr offeryn mwyaf pwerus sydd ar gael i lywodraethau ar gyfer llunio economïau bwyd cynaliadwy. Eglurodd:

> “It’s an enormous percentage of our GDP, normally 13, 14 per cent in European countries, up to 70 per cent in developing countries, so it is a golden opportunity to decide what kind of food markets do we want to create, for whom and how.”

17. Pwysleisiodd CLlLC werth ehangach, cymdeithasol caffael cyhoeddus:

> “There is a significant role as an influencer, because of what public procurement is and where it happens. [...] the public procurement of food products should be considered as a lever within a whole system approach. Public spend is important; not because of its quantity, because of its influence.”

18. Roedd cyfranwyr o’r farn y byddai strategaeth fwyd gyffredinol yn darparu manteision caffael bwyd. Byddai’n sicrhau dull gweithredu cyson a safonau uchel a fyddai, yn ei dro, yn meithrin hyder yn y sector ac ymhlith y cyhoedd yn ehangach. Dywedodd CLlLC y byddai strategaeth fwyd yn rhoi’r cyfarwyddyd angenrheidiol i gyrff cyhoeddus sicrhau y gallent ddarparu bwyd iach, maethlon a diogel i bob maes o’r sector cyhoeddus.

CASGLIADAU

Casgliad 1. Mae Tuag at Dwf Cynaliadwy: Cynllun Gweithredu ar gyfer y Diwydiant Bwyd a Diod 2014-2020 yn amlwg wedi gwneud cynnydd da tuag at gyflawni ei brif amcan - sef tyfu'r sector. Fodd bynnag, o ystyried buddion posibl polisïau bwyd, mae'r ffocws yn rhy gul. Mae angen gweledigaeth strategol ar gyfer y sector bwyd yng Nghymru sy'n gwneud cysylltiadau rhwng meysydd polisi gwahanol, fel iechyd, lles a chynaliadwyedd, ynghyd â thwf economaidd. Mae'r heriau yn sgil Brexit yn rhoi hyd yn oed mwy o frys ar hyn.

Casgliad 2. Mae angen strategaeth newydd gyffredinol ar ôl Brexit sy'n ystyried y system gyfan. Dylai'r strategaeth gael ei hategu gan amcanion a nodau Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru) 2015 a dylid llunio cynllun gweithredu i gyd-fynd â'r strategaeth, gan gynnwys mesurau a thargedau.

Casgliad 3. O ystyried bod y ffigurau swyddogol diweddaraf yn amcangyfrif bod gwariant caffael bwyd a diod y sector cyhoeddus yn £74.4 miliwn y flwyddyn, mae'n hanfodol bod buddion ehangach y gwariant hwnnw yn cael eu gwireddu. Defnyddir yr arian hwn i ddarparu bwyd yn ein hysgolion a'n hysbytai, a dylid meddwl amdano fel buddsoddiad mewn iechyd a lles pobl Cymru. Rydym yn credu y dylai caffael bwyd cyhoeddus fod yn rhan ganolog o strategaeth fwyd ar ôl Brexit.

Casgliad 4. Cafodd adolygiad Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru o strategaeth a chynllun gweithredu bwyd a diod Llywodraeth Cymru ei gyhoeddi yn 2016. Mae'n dal i fod yn berthnasol ar gyfer polisi a chynllunio a dylid ei ddefnyddio fel sail ar gyfer y dull o wella caffael bwyd yn y sector cyhoeddus. Credwn y byddai'n ddefnyddiol i Lywodraeth Cymru gyhoeddi ei hymateb i'r adroddiad hwnnw.

4. Caffael bwyd ffres, maethlon, a gynhyrchir yn lleol

Mae'r bennod hon yn edrych ar y posibilrwydd o ddylanwadu ar y gwaith o gaffael bwyd y sector cyhoeddus i wneud y mwyaf o fanteision cymdeithasol, manteision iechyd a manteision i'r amgylchedd.

19. Roedd yr Adroddiad ar Brynu Bwyd ar gyfer y Sector Cyhoeddus yng Nghymru 2013, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru, yn cynnwys yr amcangyfrifon swyddogol diweddaraf o ran gwariant ar gaffael cyhoeddus. Roedd yn amcangyfrif bod gwariant ar fwyd a diod yn y sector cyhoeddus yn £74.4 miliwn yn 2012, gyda phryniannau gan gwmnïau o Gymru, sy'n cynnwys cynhyrchwyr a dosbarthwyr, yn cyfrif am 63 y cant o'r gwariant, sy'n gyfystyr â £47.2 miliwn.

20. Mae NPS-Food-0068-16 - Fframwaith 1: Cynhyrchion Bwyd a Diodydd Ffres, a fu'n weithredol ers mis Awst 2017, wedi'i rannu'n 14 rhan, gyda phob rhan yn cael ei rhannu'n 33 parth daearyddol. Rhoddodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid wybod i'r Pwyllgor bod oddeutu 73 y cant o'r cyflenwyr a benodwyd i'r fframwaith hwn yn fusnesau bach a chanolig o Gymru. Fodd bynnag, nodwyd nad yw ystadegau o'r fath yn nodi a yw'r cynnyrch yn lleol, dim ond bod y cyflenwr wedi'i leoli yng Nghymru.

21. Pwysleisiodd yr Athro Sonnino fod cyflenwyr a chynhyrchwyr wedi cael eu denu yn draddodiadol at gontractau caffael cyhoeddus oherwydd eu bod yn "ddibynadwy, ac mae hefyd yn farchnad bwysig iawn". Aeth yn ei blaen i ddweud:

> "It's a good marketing strategy to be able to say, 'I supply Welsh schools or Welsh hospitals.' So, these are the two pillars upon which we can build to try to use procurement as a tool to create quality markets for farmers."

22. Fodd bynnag, dywedodd Cadeirydd Bwrdd Diwydiant Bwyd a Diod Cymru nad oedd hyn yn wir yng Nghymru. Eglurodd mai un o'r heriau yr ydym yn eu hwynebu yw nad yw busnesau yn gweld caffael cyhoeddus fel anrhydedd.

23. Dywedodd cynrychiolydd Cyngor Bwrdeistref Caerffili fod diffyg ymddiriedaeth gynyddol rhwng cyflenwyr a chyrff cyhoeddus. Dywedodd fod hyn yn rhannol oherwydd anallu cyrff caffael i ddatblygu perthynas hirdymor gyda chyflenwyr a chynhyrchwyr. Dywedodd:

> "when we are talking about building sustainable jobs, sustainable businesses that can grow, we've got to give a commitment. And I suppose one of the barriers could be they're seeing that we put these large frameworks out … and people may never, ever get any work from them. So, how can you ask anybody to invest into their business if we are not giving a commitment?"

Datblygu asesiad mwy soffistigedig o gost

24. Dywedodd yr Athro Sonnino fod angen newid diwylliannol, fel bod caffael bwyd yn cael ei ystyried o ran buddsoddiad, yn hytrach na chost. Dywedodd:

> "How much money are we actually saving in other budgetary accounts by investing in public food services, human health and, I would add, environmental health as well, if we do get good food on the plate?"

25. Pwysleisiodd cyfranwyr yr ymchwiliad bwysigrwydd cydbwyso ansawdd a chost, ac mai gwerth, yn hytrach na phris, ddylai fod y ffactor mwyaf amlwg wrth wneud penderfyniadau caffael.

26. Mae'r fframwaith GCC sy'n ymwneud â chynhyrchion Bwyd a Diod Ffres (NPS-Food-0068-16 Fframwaith 1: Cynhyrchion Bwyd a Diodydd Ffres) yn gofyn am bwysoliad o 70 y cant ar ansawdd a 30 y cant ar bris.

27. O ran pwysoli ffactorau eraill, fel gwerth o ran maeth neu darddiad, dywedodd CLlLC wrth y Pwyllgor fod "yr agwedd arfer caffael ar hyn ym mhroses y fanyleb. Dywedodd y gellir manylu ar bob un o'r gofynion hyn, a dyfarnu ar bob un. Mae p'un a ydynt wedi'u pennu yn dibynnu ar anghenion y sefydliad, ar argaeledd y cyflenwad ac ar y gwerth cymharol a briodolir iddynt, meddai.

28. Mae Datganiad Polisi Caffael Llywodraeth Cymru (2015)[2] yn nodi'r arferion caffael y mae Llywodraeth Cymru yn gofyn amdanynt gan gyrff cyhoeddus sy'n prynu nwyddau, gwaith a gwasanaethau yng Nghymru. Mae'r polisi'n nodi bod y Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn rhoi cyfle i "sicrhau canlyniadau mwy cynaliadwy o'n caffael". Mae'r polisi'n nodi sawl egwyddor i'w dilyn, gan gynnwys Egwyddor "Effaith Economaidd, Gymdeithasol ac Amgylcheddol". Mae'n dweud y dylai'r sector cyhoeddus ddefnyddio dull costio oes gyfan sy'n ystyried y "budd i gymdeithas a'r economi a'r amgylchedd yn awr ac yn y dyfodo"'.

29. Roedd cyfrifo cost bwyd at ddibenion caffael yn fater allweddol. Esboniodd cynrychiolydd Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili eu dull yn hyn o beth:

[2] Datganiad Polisi Caffael Cymru (2015)

> "one thing that people forget is that there is a cost for a product, but a product that is procured locally will have another benefit, which is the social and economic benefit. So when we benchmark and people look at cost, they will take into consideration that it's local. So, there may be an extra cost for delivery of our milk, for instance; it may cost us a penny more because we use a local distributor, and we've decided in our award criteria that's acceptable to Caerphilly. However, what does that penny more per pint of milk do to the local economy? Because that local milk distributor will go and buy a van, hopefully from a local supply chain within Caerphilly, and he will employ people to deliver that milk. So, it's about keeping that Welsh pound, or the Caerphilly pound, as we call it, in Caerphilly, or in the surrounding areas…"

30. Dywedodd CLlLC fod angen dull mwy soffistigedig o benderfynu ar wir gost neu werth bwyd, ac awgrymwyd fframwaith canlyniad a mesur a oedd yn seiliedig ar Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Dywedasant y gallai'r offeryn Themâu, Canlyniadau a Mesuriadau (TOMS) a lansiwyd ym mis Tachwedd 2017 i gefnogi'r Ddeddf Gwerth Cymdeithasol yn Lloegr fod yn sail i ddull newydd yng Nghymru.

31. Mae mesur enghreifftiol o fewn yr offer TOMS yn ymwneud â nifer y bobl leol a gyflogir o ganlyniad i gontract perthnasol, ac y mynegir hwn fel cost neu fudd. Mae CLlLC ar ganol y broses o werthuso'r offer TOMS ar y cyd â rhwydwaith Penaethiaid Caffael Cymru.

Y rhaglen Bwyd am Oes

32. Cyfeiriodd adolygiad y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru o Strategaeth a Chynllun Gweithredu ar gyfer y Diwydiant Bwyd a Diod, Llywodraeth Cymru, at gynllun achredu Bwyd am Oes, Cymdeithas y Pridd, ar gyfer bwyd iach a chynaliadwy. Roedd yr adolygiad yn argymell:

- y dylid mabwysiadu Marc Arlwyo Bwyd am Oes ar draws gwasanaeth arlwyo Llywodraeth Cymru, a'i hyrwyddo ymhlith partneriaid cyflenwi Llywodraeth Cymru.
- y dylid mabwysiadu Model Partneriaeth Bwyd am Oes yn y sector addysg. Byddai hwn yn ddull gweithredu ysgol gyfan at fwyd, sy'n cyfuno darpariaeth bwyd ysgol gyda negeseuon addysgol o ran tyfu, coginio a dewisiadau bwyd.

33. Rhoddodd CLlLC wybod i'r Pwyllgor nad yw'r mwyafrif o awdurdodau lleol Cymru yn cymryd rhan yn y rhaglen Bwyd am Oes. Mae Cyngor Sir y Fflint wedi

mabwysiadu'r rhaglen, ond nid yw awdurdodau eraill wedi'u hargyhoeddi ei bod yn cynnig gwerth am arian. Dywedodd CLlLC:

> "The catering aspect of the programme (previously called 'Catering Mark' now called 'Food for Life Served Here') comes at a cost of £2,388 per year (£1,194 for primary school menu + £1,194 for secondary school menu)."

34. Aethant ymlaen i ddweud bod polisïau lleol eisoes yn adlewyrchu nodau'r rhaglen. Er enghraifft, roedd awdurdodau lleol yn ymwneud â Chynlluniau Ysgolion Iach - Rhwydwaith Cymru (sy'n seiliedig ar ddull gweithredu ysgol gyfan o ran iechyd, gan gynnwys bwyd).

35. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid wrth y Pwyllgor fod fframweithiau'r GCC ar gyfer caffael bwyd wedi'u cynllunio i allu cynnwys cynlluniau fel Bwyd am Oes.

Gwastraff bwyd

36. Dywedwyd wrth y Pwyllgor fod y GCC wedi ymuno ag Ymrwymiad Courtald gwirfoddol 2025, a'i amcan yw torri'r adnoddau sydd eu hangen i ddarparu bwyd a diod o un rhan o bump mewn deng mlynedd. Y canlyniadau cyffredinol yr anelir atynt o 2015 i 2025, a gyfrifir fel gostyngiad cymharol fesul pen o'r boblogaeth yw:

- Gostyngiad o 20 y cant yn y gwastraff bwyd a diod yn y DU;
- Gostyngiad o 20 y cant yn nwyster nwyon tŷ gwydr [GHG] bwyd a diod a ddefnyddir yn y DU;
- Lleihad yn yr effaith sy'n gysylltiedig â defnyddio dŵr yn y gadwyn gyflenwi.

37. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod y canlyniadau hyn wedi llywio'r gwaith o ddatblygu'r manylebau ar gyfer fframweithiau bwyd yr NPS, ac y caiff allyriadau Nwyon Tŷ Gwydr, y defnydd o ddŵr, gwastraff bwyd, a gwastraff pecynnu ei fesur i nodi tueddiadau a meysydd i'w gwella.

38. Dywedodd CLlLC wrth y Pwyllgor ei bod yn annog awdurdodau lleol i ymuno â chytundeb Courthauld 2025. Mae Cyngor Caerdydd a Chyngor Sir Fynwy wedi bod ymysg y rhai cynharaf i fabwysiadu'r cytundeb.

Gweithlu

39. Cyfeiriodd adolygiad gan y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru hefyd bod angen buddsoddi'n ddigonol mewn adnoddau staffio caffael. Dywed yr adroddiad:

> "Procurement professionals have to be afforded the status and provided with the skills necessary to maximise the state's purchasing power, not just in terms of value for money but also 'values' for money; in other words, social, environmental and economic benefit."

40. Roedd cynrychiolydd Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili yn credu bod problem o ran medrusrwydd a gallu ym maes caffael yng Nghymru, a phwysleisiodd pa mor bwysig yw gweithlu caffael medrus. Rhybuddiodd fod cyfyngiadau ar y gyllideb wedi effeithio'n ddifrifol ar lefelau staffio y cynghorau, ac y gwelwyd gostyngiad o'r 28 o staff gynt, i lai na 13 o staff bellach yng Nghaerffili.

CASGLIADAU

Casgliad 5. Roeddem yn pryderu gan yr awgrym nad yw cyflenwyr yn ystyried bod caffael yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn ddibynadwy na bod llawer o fri iddo. Byddai strategaeth fwyd gyffredinol, sy'n nodi'r safonau uchaf, yn mynd i'r afael â'r canfyddiad nad oes llawer o fri i gaffael cyhoeddus. Gallai cael cyfeiriad strategol clir hirdymor fynd i'r afael â'r canfyddiad ehangach o ddiffyg dibynadwyedd. Beth bynnag, credwn y dylai Llywodraeth Cymru a'r sector weithio gyda'i gilydd i nodi'r rhesymau dros y canfyddiad hwn a mynd i'r afael â nhw.

Casgliad 6. Mae'n werth ymchwilio i offer a all ddarparu asesiad costau mwy soffistigedig at ddibenion caffael. Er enghraifft, gellid mynegi cyflogaeth leol fel ffactor cost. Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn cynnig sylfaen delfrydol i ddatblygu offer o'r fath a gall fod yn sail i Lywodraeth Cymru, CLlLC a sefydliadau perthnasol eraill ddatblygu dull sy'n adlewyrchu blaenoriaethau Cymru.

Casgliad 7. Mae'r Pwyllgor yn falch iawn bod sefydliadau yng Nghymru, gan gynnwys y Gwasanaeth Caffael Cyhoeddus a nifer gynyddol o awdurdodau lleol, wedi arwyddo cytundeb Courthald 2025. Dylai lleihau gwastraff bwyd fod yn rhan o strategaeth fwyd gyffredinol ac unrhyw gynllun gweithredu cysylltiedig.

Casgliad 8. Dylai strategaeth fwyd gyffredinol gael ei hategu gan fesurau i gynyddu sgiliau ac arbenigedd gweithwyr caffael proffesiynol yng Nghymru, i sicrhau bod yr amcanion yn gallu cael eu cyflawni'n effeithiol. Mae cefnogi hyfforddiant a chyfnewid arfer gorau drwy weithgorau lleol wedi bod yn effeithiol yn y gorffennol.

5. Llywodraeth Cymru a chaffael y sector cyhoeddus

Mae gan Lywodraeth Cymru ddwy rôl mewn cysylltiad â chaffael bwyd yn y sector cyhoeddus. Ei phrif gyfrifoldeb yw gosod y fframwaith polisi. Yn ail, mae'n gyfrifol am y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (GCC / NPS).

41. Mae'r ddogfen Tuag at Dwf Cynaliadwy: Cynllun Gweithredu ar gyfer y Diwydiant Bwyd a Diod 2014-2020, yn cynnwys un cam gweithredu sy'n ymwneud â chaffael bwyd yn y sector cyhoeddus (Cam Gweithredu 30). Mae'n:

> "Sicrhau bod modd datblygu cyfleoedd ym marchnad y sector cyhoeddus i'r diwydiant bwyd ac, yn benodol, i fusnesau bwyd bach a chanolig a microfusnesau bwyd."

42. Mae Tuag at Dwf Cynaliadwy, yn dweud y bydd y GCC yn cael ei fesur yn ôl y cynnydd ym mhob un o'r elfennau canlynol:

- y cyfleoedd i fusnesau bwyd gyflenwi'r sector cyhoeddus;
- nifer y cyflenwyr a swm / amrywiaeth y cynnyrch a gyflenwir; a
- y manteision i gynhyrchwyr bwyd sy'n targedu'r farchnad hon.

43. Mewn ymateb i gwestiwn ynghylch sut mae cynnydd wedi'i asesu yn erbyn cam gweithredu 30, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> "Mae cam gweithredu 30 yn disgrifio'r ffordd y dylid datblygu cyfleoedd ym marchnad y sector cyhoeddus ar gyfer y diwydiant bwyd ac, yn benodol, BBaChau a microfusnesau bwyd. Wrth ddatblygu ei fframweithiau, cafodd hyn ei gefnogi gan y GCC drwy'r mesurau a ddisgrifir isod:
>
> Cynnal 12 o ddigwyddiadau ymgysylltu â'r farchnad cyn caffael yng Nghymru er mwyn nodi materion yn ymwneud â'r farchnad a helpu busnesau llai i baratoi i wneud cynnig.
>
> Cynnal gweithdai sut i dendro yn ystod y broses gaffael er mwyn helpu busnesau llai i ddeall y gofynion tendro yn well.

> Gweithredu strwythur parth daearyddol fel rhan o'r broses gaffael a fyddai'n galluogi busnesau llai i wneud cynnig i gyflenwi yn lleol.
>
> Un o fesurau llwyddiant allweddol y camau gweithredu hyn yw'r ffaith bod 73% o'r cyflenwyr a benodwyd i fframwaith bwyd ffres y GCC yn BBaChau yng Nghymru."

44. Roedd sawl cyfrannwr at yr ymchwiliad o'r farn bod Llywodraeth Cymru wedi cymryd llai o rôl arweiniol yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Dywedodd cynrychiolydd Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru fod dirywiad clir yn y gefnogaeth a gânt gan Lywodraeth Cymru. Dywedodd fod tîm bwyd y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn fforwm i ymdrin â materion gweithredol. Fodd bynnag, roedd diffyg mecanwaith i ddangos arweinyddiaeth.

45. Dywedodd y cynrychiolydd o Gyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili:

> "going back 10 years ago, there were a number of initiatives on procurement within Wales, and, obviously, we've seen the benefits of what procurement could bring in terms of social and economic regeneration, and there was a big push on it. Of late, I don't think that has been to the same standard as what we've experienced previously. There needs to be more direction, and there needs to be some overarching strategy in terms of what food we want to procure and how we're going to procure it. And there needs to be a far more joined-up and collaborative approach."

46. Cyfeiriodd Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru a Chyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili at y cynllunydd i gaffael, a "chynllunydd llwybrau bwyd" y grŵp bwyd Gwerth Cymru fel mentrau a ddaeth i ben yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Dywedodd CLlLC wrth y Pwyllgor fod y cynllunydd llwybr bwyd wedi'i ddatblygu gydag awdurdodau lleol, ac wedi darparu dull arfer gorau o gaffael bwyd. Fodd bynnag, roedd bellach wedi dyddio ac ni ddiweddarwyd ef.

Y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (GCC /NPS)

47. Sefydlodd Llywodraeth Cymru y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn 2013 er mwyn sicrhau y caiff nwyddau cyffredin ac ailadroddus eu prynu unwaith yn unig. Mae pob awdurdod lleol, y GIG, pob sefydliad addysg uwch ac addysg bellach, y pedwar gwasanaeth heddlu, y tri gwasanaeth tân, y naw corff a noddir gan Lywodraeth Cymru, Llywodraeth Cymru ei hun a'r Cynulliad i gyd wedi cytuno i brynu nwyddau a gwasanaethau sydd o fewn cylch gwaith y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol.

48. Yn 2017, cyhoeddodd Swyddfa Archwilio Cymru **adroddiad** ar berfformiad y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol. Mae ffigurau dangosol yn dangos bod cyrff cyhoeddus yng Nghymru wedi gwario £234 miliwn drwy fframweithiau a chytundebau'r Gwasanaeth yn 2016-17. Fodd bynnag, daeth yr adroddiad i'r casgliad nad yw cyrff cyhoeddus yn defnyddio fframweithiau'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol gymaint ag y rhagwelwyd, a bod hyn wedi arwain at bryderon ynghylch ei gyllid, arbedion llai na'r disgwyl – nodwyd £14.8 miliwn o arbedion ar gyfer 2016-17, ynghyd â bod llawer o'i aelodau'n anfodlon â'r gwasanaeth a gânt.

49. Mynegodd nifer o gyfranwyr at ymchwiliad y Pwyllgor amheuon ynghylch priodoldeb bwyd fel nwyddau "ailadroddus" ar gyfer caffael drwy'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol. Dywedodd CLlLC wrth y Pwyllgor:

> "There are however now concerns among officers that the issues experienced with the food category reflect some difficult truths; that food does not suit aggregation and needs to be an exception to the 'buying once for Wales' philosophy."

50. Cymeradwyodd Hybu Cig Cymru gysyniad y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, ond roedd o'r farn ei bod yn amser priodol i adolygu cynnydd.

51. Mae adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru ar berfformiad y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol yn cynnwys data am bedwar fframwaith sy'n ymwneud â chaffael bwyd. Y pedwar fframwaith yw:

- Cyflenwi a Dosbarthu Brechdanau Parod a Llenwadau Brechdanau;
- Cyflenwi Prydau Rhewedig ar Blât, Prydau wedi'u Llyfnhau, Cawl a Bwydydd Ar yr Ochr;
- Fframwaith 1: Cynhyrchion Bwyd a Diodydd Ffres; a
- Chytundeb Fframwaith Consortiwm Prynu Cymru ar gyfer Cyflenwi Cigoedd Ffres, Cigoedd wedi'u Rhewi a Chigoedd wedi'u Coginio (Fframwaith wedi'i etifeddu yw hwn).

NPS-Food-0034-15 – Cyflenwi a Dosbarthu brechdanau wedi'u paratoi, llenwadau brechdanau

52. Mae'r fframwaith hwn yn ymdrin â chyflenwi a dosbarthu llenwadau brechdanau, brechdanau wedi'u paratoi ymlaen llaw a bwffe. Mae'r fframwaith wedi bod ar waith ers mis Tachwedd 2016 ac mae'n dod i ben ym mis Tachwedd

2018. Yn 2016-17, defnyddiodd 6 o sefydliadau y fframwaith hwn. Roedd hyn yn gyfanswm o wariant o £121,317.

NPS-Food-0038-15 – Cyflenwi Prydau Rhewedig ar Blât, Prydau wedi'u Llyfnhau, Cawl a Bwydydd Ar yr Ochr

53. Mae'r fframwaith hwn yn ymdrin â darparu prydau rhewedig ar blât, prydau wedi'u llyfnhau, cawl a bwydydd ar yr ochr. Mae'r fframwaith wedi bod ar waith ers mis Tachwedd 2016 ac mae'n dod i ben ym mis Tachwedd 2018. Yn 2016-17, defnyddiodd 12 o sefydliadau y fframwaith hwn. Roedd hyn yn gyfanswm o wariant o £544,587.

NPS-Food-0068-16 – Fframwaith 1: Cynhyrchion Bwyd a Diodydd Ffres

54. Mae'r fframwaith hwn yn ymdrin â "chig ffres (gan gynnwys dofednod ac wyau), bara, rholiau, cacennau a chynhyrchion cysylltiedig, ffrwythau a llysiau ffres, llaeth ffres". Mae'r fframwaith wedi bod ar waith ers mis Awst 2017 ac mae i ddod i ben ym mis Awst 2019. Oherwydd bod y fframwaith wedi'i gyflwyno ond yn ddiweddar iawn, nid oes data ar gael eto.

55. Rhoddodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid wybod i'r Pwyllgor fod 25 o sefydliadau'n defnyddio, neu wedi nodi y byddant yn defnyddio'r fframwaith hwn yn rhannol neu'n llawn. Mae dau sefydliad wedi dewis yn ffurfiol i beidio â defnyddio'r fframwaith, ond maent wedi cadw'r hawl i ymuno â'r fframweithiau yn nes ymlaen.

56. Amcangyfrifodd Llywodraeth Cymru mai gwerth y fframwaith hwn yw £135 miliwn, ac eithrio TAW, dros gyfnod o ddwy flynedd y fframwaith. Fodd bynnag, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor mai amcanestyniad gwariant y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ar draws y fframwaith ar gyfer 2018/19 yw £9 miliwn. Roedd yr amcanestyniad hwn yn seiliedig ar nodi'r sefydliadau hynny a fydd yn trosglwyddo i gytundebau'r GCC pan fydd eu cytundebau presennol yn dod i ben. Dywedodd y bydd amcanestyniadau ar gyfer 2019/20 ar gael "wrth i ddata grisialu ymhellach".

57. Dywedwyd wrth y Pwyllgor fod Awdurdodau Lleol wedi mynegi pryderon ynghylch y GCC ar gyfer caffael bwyd. Cydnabu Ysgrifennydd y Cabinet bod pryderon wedi'u nodi, yn enwedig o ran parthau daearyddol, ond bod pethau wedi'u datrys, a bod y model wedi'i newid i groesawu cyflenwadau lleol.

58. Pwysleisiodd fod y fframweithiau wedi'u dylunio gan grŵp o randdeiliaid a oedd yn cynnwys arbenigwyr arlwyo a chaffael awdurdodau lleol yn bennaf. Yna, roedd y fframweithiau'n destun adolygiad cymheiriaid gan Grŵp Darparu'r GCC, a

oedd yn cynnwys cynrychiolwyr o blith pedwar arweinydd caffael awdurdodau lleol.

59. Mewn ymateb i gwestiwn ynghylch a fyddai'r GCC yn elwa yn sgîl strategaeth fwyd gyffredinol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> "Ar hyn o bryd, mae'r GCC yn canolbwyntio ar roi amrywiaeth o bolisïau a mentrau ar waith, ac nid ydym ar hyn o bryd am droi'r sylw hwnnw at ddatblygu polisi newydd."

Gwariant ar fwyd a diod yn y sector cyhoeddus

60. Nid oes ffynhonnell gyhoeddus ar gyfer darparu ffigurau cywir a chyfoes ar gaffael bwyd yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Awgrymwyd y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y wybodaeth hon yn cael ei diweddaru a'i chyhoeddi'n rheolaidd.

61. Nid oedd Ysgrifennydd y Cabinet yn gwrthwynebu hyn ac awgrymodd y byddai cylch adrodd dwy flynedd yn caniatáu i rywun olrhain newidiadau yn effeithiol a nodi patrymau sy'n dod i'r amlwg. Byddai sicrhau bod y wybodaeth hon ar gael yn gyhoeddus "yn helpu i dynnu sylw at y gwariant sylweddol gyda chyflenwyr yng Nghymru ac, o bosibl, yn annog cyflenwyr eraill i ystyried gwneud cynnig am gyfleoedd yn y dyfodol neu i gyflenwi cynhyrchion lleol fel rhan o weithgarwch yn ail haen y gadwyn gyflenwi".

62. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru y dylid cyhoeddi gwybodaeth am wariant caffael bwyd y sector cyhoeddus yn rheolaidd:

> "Responsible publication of properly qualified information would allow local authorities, suppliers and the public alike the opportunity to understand the category area. It would facilitate planning and production and could address supply voids."

63. Fodd bynnag, rhybuddiodd y Gymdeithas:

> "As with any publication of data, there needs to be a reasonable balance between the cost and effort of acquiring the information and the utility of its use. Public access will also need to be appropriate to the content and its intended application."

CASGLIADAU

Casgliad 9. Mae gan Lywodraeth Cymru ddwy rôl o ran caffael bwyd y sector cyhoeddus. Mae'n gyfrifol am y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol (NPS) a hefyd yn gyfrifol am bennu'r fframwaith polisi cyffredinol. Mae'n ymddangos, yn y blynyddoedd diwethaf, fod adnoddau Llywodraeth Cymru wedi cael eu targedu tuag at ddatblygu'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol ar draul darparu cymorth ar gyfer caffael y tu allan i'r NPS.

Casgliad 10. Nid yw caffael canolog o reidrwydd yn anghyson â chefnogi cyflenwyr lleol. Gall strategaeth fwyd gyffredinol, ynghyd ag asesiad cyson o gost sy'n adlewyrchu'r amcanion, gynnwys dulliau caffael canolog a lleol. Fodd bynnag, o ran y dyfodol agos, mae'n ymddangos y bydd sefydliadau cyhoeddus yn parhau i wario swm sylweddol o arian cyhoeddus y tu allan i fframweithiau NPS. Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried sut y gall gefnogi sefydliadau'r sector cyhoeddus i barhau i wella arferion caffael. Cynigiodd cyfranwyr i'r ymchwiliad hwn sawl awgrym o ran sut y gellir datblygu hyn, gan gynnwys gwell cydweithio rhwng y Llywodraeth, caffael cyhoeddus a diwydiant.

Casgliad 11. Mae'r Pwyllgor hwn a Swyddfa Archwilio Cymru wedi clywed pryderon am fframweithiau NPS. Rydym yn pryderu bod y rhagolygon ar gyfer gwariant ym mlwyddyn un y Fframwaith Bwyd NPS 1 yn sylweddol is na'r gwerth a amcangyfrifir a ymddangosodd mewn dogfennau tendr. O ystyried bod Swyddfa Archwilio Cymru hefyd wedi dod i'r casgliad bod y defnydd posibl o Fframweithiau wedi cael eu hamcangyfrif yn ormodol gan yr NPS, rydym yn credu'n gryf y dylai Llywodraeth Cymru barhau i adolygu'r mater hwn.

Casgliad 12. Mae'n ymddangos bod yr NPS wedi ymateb yn gadarnhaol ac adeiladol i bryderon cychwynnol ynghylch strwythur Fframwaith Bwyd NPS 1. Nodwn fod Llywodraeth Cymru wrthi'n cynnal adolygiad o'r NPS a chredwn y dylai'r fframweithiau bwyd fod yn rhan o'r adolygiad hwnnw.

Casgliad 13. Mae diffyg gwybodaeth ar gael am wariant y sector cyhoeddus ar fwyd. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried sut y gellir mynd i'r afael â hyn. Un dull posibl fyddai cyhoeddi gwybodaeth am wariant trwy gaffael bwyd yn y sector cyhoeddus bob dwy flynedd. Byddai hyn yn golygu y gellir gweld tueddiadau hirdymor a bylchau yn y gadwyn gyflenwi.

6. Brexit a chaffael bwyd

64. Trafodwyd yr effaith a'r cyfleoedd posibl sy'n deillio yn sgîl ymadael â'r Undeb Ewropeaidd gyda'r Pwyllgor. O gofio bod Cyfarwyddebau'r UE sy'n ymwneud â chaffael wedi'u trosi i gyfraith y DU, mae'n debygol na fydd cyfraith caffael yn newid ar unwaith o'r dyddiad y mae'r DU yn gadael yr UE.

65. Ar 12 Medi 2017, cyhoeddodd Mark Drakeford, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol ddatganiad ysgrifenedig ar "Addasu'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol a Gwerth Cymru". Ynddo, roedd yn cyhoeddi ei fod am ail-nodi ffocws y GCC a Gwerth Cymru i "fanteisio ar unrhyw newidiadau i reolau caffael ar ôl inni ymadael â'r Undeb Ewropeaidd".

66. Awgrymwyd wrth y Pwyllgor y byddai'n amserol adolygu deddfwriaeth sy'n ymwneud â chaffael er mwyn sicrhau bod trefniadau priodol ar waith pan fydd y DU yn ymadael â'r UE. Awgrymwyd y dylai'r adolygiad ystyried:

- P'un ai a sut y gallai rheolau cymorth gwladwriaethol fod yn berthnasol, yn enwedig yng nghyd-destun consesiynau gwasanaeth.
- P'un a all y ddeddfwriaeth hwyluso rhagor o hyblygrwydd i ganiatáu hyrwyddo cyflenwyr lleol.

67. Roedd cyfranwyr at yr ymchwiliad yn unfrydol eu barn nad oedd deddfwriaeth yr UE yn rhy gyfyngedig. Cytunodd cynrychiolwyr Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru a Chyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili nad oedd deddfwriaeth Ewropeaidd yn rhwystr i gaffael cynnyrch iach. Wrth gyfeirio at fframwaith deddfwriaethol presennol yr UE, dywedodd yr Athro Sonnino:

> "the current European legislation is very environmentally friendly. So, for example, it's enabled a lot of countries and a lot of cities around Europe to emphasise organic food on environmental grounds for environmental reasons. It's a bit more complex when it comes—as you were asking—to local food."

68. Awgrymodd fod ymadael â'r UE yn gyfle i sicrhau bod y system fwyd yn dod yn lleol unwaith eto, oherwydd:

> "Imports are bound to become more expensive, trade patterns are going to change and there is going to be a need to build on the local supply base. So, I can see, in terms of opportunities, the possibility of emphasising freshness and seasonality, which are very important

quality attributes when it comes to food and public health in particular."

69. Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn adleisio'r awgrym hwn, ac yn dweud efallai y bydd cyfle i nodi dulliau gweithredu mwy lleol o ran tendrau, a fyddai'n caniatáu'r hyblygrwydd y mae'i angen arnom, er mwyn sicrhau bod y gadwyn gyflenwi bwyd yng Nghymru yn cymryd rhan yn y broses yn llawn.

CASGLIADAU

Casgliad 14. Mae'r graddau y mae rheoliadau'r UE wedi cyfyngu ar arferion caffael wedi ei gorliwio dros nifer o flynyddoedd. Mae'n amlwg o arferion mewn gwledydd eraill yr UE nad yw'r system yn atal caffael bwyd sy'n cael ei gynhyrchu'n lleol, sy'n iach ac yn gynaliadwy.

Casgliad 15. Mae Brexit yn creu heriau a chyfleoedd y gellir mynd i'r afael â nhw gan bolisïau bwyd newydd yng Nghymru. Mae angen ymchwilio i ba reoliadau, safonau a strwythurau sydd eu hangen i ddisodli'r rhai sy'n deillio o ddeddfwriaeth yr UE ar hyn o bryd. Dylai Llywodraeth Cymru arwain y gwaith hwn fel y mae'n berthnasol yng Nghymru.