Senedd Cymru
**Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad**

# Adroddiad ar Fil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru)

Ebrill 2023

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:
**www.senedd.cymru/SeneddDCC**

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 Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad**
**Senedd Cymru**
**Bae Caerdydd**
**CF99 1SN**

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddDCC@senedd.cymru**
Twitter: **@SeneddDCC**

**© Hawlfraint Comisiwn y Senedd 2023**
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 y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Senedd Cymru
**Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad**

# Adroddiad ar Fil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru)

Ebrill 2023

# Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mai 2021.
Ceir ei gylch gwaith yn **www.senedd.cymru/SeneddDCC**

## Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

**Cadeirydd y Pwyllgor:**
**Huw Irranca-Davies AS**
Llafur Cymru

**Alun Davies AS**
Llafur Cymru

**James Evans AS**
Ceidwadwyr Cymreig

**Peredur Owen Griffiths AS**
Plaid Cymru

## Mynychodd yr Aelod a ganlyn fel dirprwy wrth graffu ar y Bil.

**Peter Fox AS**
Ceidwadwyr Cymreig

# Cynnwys

**1. Cyflwyniad ..... 5**

Diben y Bil ..... 5

Cefndir deddfwriaethol ..... 6

Cylch gorchwyl y Pwyllgor ..... 8

**2. Cymhwysedd deddfwriaethol ..... 10**

Cyffredinol ..... 10

Ein barn ni ..... 10

**3. Sylwadau cyffredinol ..... 11**

Yr angen am ddeddfwriaeth sylfaenol ..... 11

Hygyrchedd cyfraith caffael sy'n gymwys yng Nghymru ..... 11

Bil Caffael Llywodraeth y DU ..... 11

Y Bil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru) ..... 13

Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth ..... 15

Ymgysylltu â Llywodraeth y DU ..... 18

Ymgynghori i lywio datblygiad y Bil ..... 20

Amseriad cyflwyno'r Bil ..... 21

Fframweithiau cyffredin ..... 21

Rhyngweithio â Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020 ..... 22

Ein barn ni ..... 24

**4. Sylwadau penodol ar adrannau penodol a phwerau i wneud is-ddeddfwriaeth ..... 28**

Adran 2 (Pŵer i ddatgymhwyso rheolau caffael mewn perthynas â chaffael y GIG yng Nghymru) ..... 28

Ein barn ni ..... 29

Adran 3 (Caffael gwasanaethau etc. fel rhan o'r GIG yng Nghymru) ..... 29
Pŵer i wneud rheoliadau ..... 29
Pŵer i gyhoeddi canllawiau ..... 32
Ein barn ni ..... 36

# 1. Cyflwyniad

Ar 13 Chwefror 2023, cyflwynodd Eluned Morgan AS, y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (y Gweinidog) Fil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru) (y Bil),[1] a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig (y Memorandwm Esboniadol).[2]

**1.** Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Senedd y Bil i'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar 24 Ionawr, ac ar 7 Chwefror pennodd 28 Ebrill 2023 fel y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol.[3]

**2.** Ar 13 Chwefror, cyhoeddodd y Gweinidog Ddatganiad o Fwriad Polisi ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth o dan y Bil.[4]

## Diben y Bil

**3.** Yn ôl ei adran trosolwg, bydd y Bil yn gwneud y canlynol:

- diwygio Bil Caffael Llywodraeth y DU[5] (y Bil Caffael) unwaith y caiff ei ddeddfu, i alluogi Gweinidogion Cymru i ddatgymhwyso ei ddarpariaethau mewn perthynas â chaffael gwasanaethau a ddarperir fel rhan o'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru (a ddisgrifir fel "pŵer i ddatgymhwyso" yn y Memorandwm Esboniadol[6]);
- diwygio *Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006*[7] (Deddf GIG Cymru) i alluogi Gweinidogion Cymru i wneud darpariaeth benodol (amgen) ar gyfer caffael y gwasanaethau hynny (a ddisgrifir fel "pŵer creu" yn y Memorandwm Esboniadol[8]).

[1] Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru), fel y'i cyflwynwyd
[2] Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru), Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a Nodiadau Esboniadol, Chwefror 2023
[3] Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyried: Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru), Chwefror 2023
[4] Llywodraeth Cymru, Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru): Datganiad o Fwriad Polisi ar gyfer Is-ddeddfwriaeth, Chwefror 2023
[5] Y Bil Caffael, fel y'i diwygiwyd ym Mhwyllgor Biliau Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin (HC Bill 249), 24 Chwefror 2023
[6] Memorandwm Esboniadol, paragraff 2
[7] Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006 (c 42) (Saesneg yn unig)
[8] Memorandwm Esboniadol, paragraff 2

## Cefndir deddfwriaethol

**4.** Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r canlynol:

> *"Ar hyn o bryd, y prif fframwaith cyfreithiol sy'n llywodraethu caffael gwasanaethau iechyd yng Nghymru a Lloegr yw'r 'gyfundrefn cyffyrddiad ysgafn' a nodir yn rheoliadau 74–78 o Reoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 (Rheoliadau 2015)".*[9]

**5.** Roedd Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 yn gweithredu Cyfarwyddebau'r UE ar gaffael cyhoeddus.[10] Yn dilyn diwedd y cyfnod pontio ar ôl ymadawiad y DU â'r UE ym mis Rhagfyr 2020, cynigiodd Llywodraeth y DU ddiwygiad i ddeddfwriaeth caffael.[11]

**6.** O ganlyniad i'r cynigion hynny, ym mis Mai 2022 cyflwynodd Llywodraeth y DU y Bil Caffael yn Nhŷ'r Arglwyddi. Yn 2021, cyflwynodd Llywodraeth y DU yr opsiwn i Lywodraeth Cymru ddefnyddio'r Bil Caffael i ddiwygio'r gyfraith caffael sy'n gymwys yng Nghymru; opsiwn y penderfynodd Llywodraeth Cymru fynd ar ei drywydd.[12] Ers hynny mae'r Bil Caffael wedi cwblhau trafodion y Cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin; mae ei ddarpariaethau yn ddarostyngedig i broses cydsyniad deddfwriaethol y Senedd.[13]

**7.** Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi bod cynigion, ar wahân, i newid y ffordd y caiff gwasanaethau gofal iechyd eu caffael yn Lloegr o ganlyniad i ddarpariaethau *Deddf Iechyd a Gofal 2022* (y Ddeddf Iechyd a Gofal). Mae'n nodi bod y Ddeddf Iechyd a Gofal, a gafodd Gydsyniad Brenhinol ym mis Ebrill 2022:

> *"... yn diwygio Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol 2006 ac yn galluogi i gaffael gwasanaethau gofal iechyd yn Lloegr gael ei dynnu o gwmpas rheolau caffael sy'n gymwys ar hyn o bryd (a nodir yn Rheoliadau 2015) ac i set newydd o reolau caffael gael ei rhoi ar waith i ddisodli Rheoliadau 2015."*[14]

[9] Memorandwm Esboniadol, paragraff 5
[10] Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 (Saesneg yn unig)
[11] Llywodraeth y DU, Green Paper: Transforming public procurement, Rhagfyr 2020 (Saesneg yn unig)
[12] Llywodraeth Cymru, Datganiad Ysgrifenedig: Y Ffordd Ymlaen ar gyfer Diwygio Caffael yng Nghymru, 18 Awst 2021
[13] Senedd Cymru, Cydsyniad Deddfwriaethol: Bil Caffael
[14] Memorandwm Esboniadol, paragraff 8

**8.** Ym mis Chwefror 2021, cyhoeddodd GIG Lloegr ymgynghoriad cyhoeddus ar gynigion ar gyfer cyfundrefn dethol darparwyr (PSR) newydd wrth gaffael gwasanaethau gofal iechyd y GIG, gan fod ei ymgyngoreion o'r farn:

> *"... the current competition and procurement rules, particularly the PCR, are not well suited to the way healthcare is arranged, and create barriers to integrating care, disrupt the development of stable collaborations, and cause protracted processes with wasteful legal and administration costs."*[15]

**9.** Ym mis Chwefror 2022, cyhoeddodd Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol Llywodraeth y DU ymgynghoriad atodol ar fanylion y cynigion ar gyfer rheoliadau i'w gwneud o dan y pŵer newydd yn *Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol 2006*, i'w mewnosod gan y Ddeddf Iechyd a Gofal,[16] a fyddai'n gweithredu'r PSR.[17] Fel y mae'r Memorandwm Esboniadol yn ei nodi, nid yw canlyniad yr ymgynghoriad hwn wedi'i gyhoeddi eto.[18]

**10.** Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi, i "reoli'r gorgyffwrdd posibl" rhwng y PSR a'r Bil Caffael, bod Llywodraeth y DU wedi cynnwys cymal yn y Bil Caffael i alluogi Gweinidogion Llywodraeth y DU, drwy reoliadau, i "ddatgymhwyso darpariaethau'r Bil lle mae darpariaethau a wneir mewn rheoliadau o dan Ddeddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol 2006 yn gymwys."[19] Er bod y Memorandwm Esboniadol yn nodi, ar adeg ei osod, bod y cymal "wedi'i ddileu'n ddiweddar drwy welliant nad oedd yn welliant gan y llywodraeth",[20] ar 31 Ionawr 2023 cafodd y cymal ei adfer yn y Bil Caffael.[21]

**11.** Yng ngoleuni'r newidiadau hyn, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd "dwy gyfundrefn caffael gwasanaethau gofal iechyd ar wahân" ar waith yng Nghymru a Lloegr, ac mae'n honni, ar ôl ystyried cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer y PSR, y gallai "o bosibl" achosi canlyniadau anfwriadol ar gyfer caffael gwasanaethau iechyd yng Nghymru.[22]

**12.** Felly, yn ôl y Memorandwm Esboniadol:

---

[15] GIG Lloegr, NHS Provider Selection Regime: Consultation on proposals, Chwefror 2021 (Saesneg yn unig)
[16] Nid yw'r pŵer galluogi yn y Ddeddf Iechyd a Gofal wedi dod i rym eto.
[17] Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Provider Selection Regime: supplementary consultation on the detail of proposals for regulations, Chwefror 2022 (Saesneg yn unig)
[18] Memorandwm Esboniadol, paragraff 32
[19] Memorandwm Esboniadol, paragraff 8
[20] Memorandwm Esboniadol, paragraff 7
[21] Hansard, Y Pwyllgor Biliau Cyhoeddus, Bil Caffael (Eisteddiad cyntaf), 31 Ionawr 2023
[22] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 17-18

> *"... nod Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru) fydd cyflwyno'r pwerau sydd eu hangen i greu cyfundrefn caffael gwasanaethau iechyd newydd y gellir ei datblygu mewn ffordd sy'n cefnogi cyflawni amcanion strategol Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru ac yn lleihau'r potensial i Gymru fod dan anfantais yn sgil cyflwyno diwygiadau caffael ar gyfer gwasanaethau iechyd yn Lloegr."*[23]

## Cylch gorchwyl y Pwyllgor

**13.** Cylch gwaith y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21 a 26C. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater sy'n ymwneud â deddfwriaeth, datganoli, y cyfansoddiad, cyfiawnder, a materion allanol sydd o fewn cymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â'r cymhwysedd hwnnw, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

**14.** Wrth graffu ar Filiau a gyflwynir yn y Senedd, byddwn yn ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Senedd, gan gynnwys a yw Biliau'n gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol;
- y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn a fydd yn ymddangos mewn is-ddeddfwriaeth;
- a ddewiswyd gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth;
- unrhyw fater arall rydym yn ystyried ei fod yn berthnasol i ansawdd deddfwriaeth.

**15.** Clywsom dystiolaeth gan y Gweinidog ar 6 Mawrth 2023.[24] Yn dilyn y sesiwn dystiolaeth, gwnaethom ysgrifennu at y Gweinidog ar 13 Mawrth 2023 gyda chyfres o gwestiynau ychwanegol mewn perthynas â'r Bil.[25] Cafwyd ymateb gan y Gweinidog ar 24 Mawrth 2023.[26]

[23] Memorandwm Esboniadol, paragraff 20
[24] Pwyllgor y Cyd-bwyllgor Ymgynghorol, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion
[25] Llythyr at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 13 Mawrth 2023
[26] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 24 Mawrth 2023

**16.** Fel rhan o'n hystyriaeth o'r mater, rydym hefyd wedi ystyried gohebiaeth mewn perthynas â'r Bil a rhwng y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol a'r Gweinidog ym mis Mawrth 2023.[27]

[27] Gweler y llythyr gan y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, dyddiedig 9 Mawrth 2023, ac ymateb y Gweinidog, dyddiedig 17 Mawrth 2023.

# 2. Cymhwysedd deddfwriaethol

## Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon y byddai'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.[28]

### Cyffredinol

**17.** Buom yn ystyried y Bil o dan y model cadw pwerau o gymhwysedd deddfwriaethol, fel y'i nodir yn adran 108A o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

**18.** Mewn datganiad ar gymhwysedd deddfwriaethol, amlinellodd y Llywydd, Elin Jones AS, ei barn hi:

> *"Byddai ddarpariaethau Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru) o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd."*[29]

**19.** Cadarnhaodd y Gweinidog mewn tystiolaeth lafar ei bod yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.[30]

### Ein barn ni

**20.** Rydym yn nodi'r dystiolaeth a gafwyd gan y Gweinidog mewn perthynas â materion cymhwysedd deddfwriaethol. Nodwn hefyd fod y Llywydd wedi datgan y byddai darpariaethau'r Bil, yn ei barn hi, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.

[28] Memorandwm Esboniadol, Datganiad yr Aelod, tudalen 2
[29] Datganiad y Llywydd ar Gymhwysedd Deddfwriaethol: Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru), 13 Chwefror 2023
[30] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [23]

# 3. Sylwadau cyffredinol

## Yr angen am ddeddfwriaeth sylfaenol

**21.** Nodir y canlynol yn y Memorandwm Esboniadol:

> *"Er mwyn mynd i'r afael â'r cyfundrefnau caffael anghyson ar gyfer gwasanaethau iechyd rhwng Cymru a Lloegr a fydd yn deillio o gyflwyno'r PSR yn Lloegr, bydd angen pwerau deddfwriaeth sylfaenol newydd ar Weinidogion Cymru er mwyn eu galluogi i wneud is-ddeddfwriaeth ar y mater yn y dyfodol, fel sydd bellach yn cael ei wneud yn Lloegr.*
>
> *Bydd y pwerau a geisir drwy'r Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyflwyno is-ddeddfwriaeth ar gyfer cyfundrefn gaffael newydd ar gyfer gwasanaethau iechyd a ddarperir fel rhan o'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru, sy'n diwallu anghenion y sector orau ac sy'n ystyried effeithiau posibl cael cysondeb â'r dull PSR sy'n cael ei ddefnyddio yn Lloegr, neu ddargyfeirio oddi wrtho.*
>
> *... Os na sicrheir y gallu i gyflwyno cyfundrefn gaffael newydd ar gyfer gwasanaethau iechyd yng Nghymru yn lle'r trefniadau presennol, gall GIG Cymru ac awdurdodau lleol yng Nghymru sy'n caffael gwasanaethau iechyd fod dan anfantais o ganlyniad i effeithiau newidiadau sy'n cael eu gwneud yn Lloegr."*[31]

**22.** Dywedodd y Gweinidog wrthym mai prif ddiben y Bil yw sicrhau bod gan Gymru drefn gaffael sydd mor gyson â Lloegr er mwyn sicrhau bod y ddwy drefn yn gweithredu o bwynt cychwyn cyfartal.[32]

## Hygyrchedd cyfraith caffael sy'n gymwys yng Nghymru

### Bil Caffael Llywodraeth y DU

**23.** Dros gyfnod o 9 mis, rhwng mis Gorffennaf 2022 a mis Mawrth 2023, rydym wedi ystyried cyfres o femoranda cydsyniad deddfwriaethol a osodwyd gan Lywodraeth Cymru mewn perthynas â darpariaethau ym Mil Caffael Llywodraeth y DU. Gwnaethom osod ein hadroddiad cyntaf, ar y memorandwm cyntaf a

[31] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 21–22, 28
[32] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [27]

memorandwm atodol (Memorandwm Rhif 2), ar 26 Hydref 2022.[33] Gosodwyd ein hail adroddiad, ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol atodol pellach (Memoranda Rhif 3, Rhif 4 a Rhif 5), ar 14 Mawrth 2023.[34]

**24.** Ym memorandwm cyntaf Llywodraeth Cymru ar y Bil Caffael, dywedodd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol y canlynol:

> *"Mae angen diwygiad i roi pŵer datgymhwyso i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n cyfateb i bŵer Llywodraeth y DU mewn perthynas â gwasanaethau gofal iechyd. Mae Llywodraeth y DU eisoes wedi ymrwymo i gyflwyno'r gwelliant hwn yng Nghyfnod Pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi mewn llythyr a dderbyniwyd gan y Gweinidog Cyfleoedd Brexit ac Effeithlonrwydd Llywodraeth ar 11 Mai."*[35]

**25.** Fodd bynnag, ym mis Gorffennaf 2022 ac ym Memorandwm Rhif 2, dywedodd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol y canlynol:

> *"Mae Gweinidogion Cymru wedi penderfynu ers hynny beidio â cheisio cynnwys y pŵer hwn yn y Bil ond eu bod yn ystyried opsiynau amrywiol a all gynnwys cymryd y pwerau sydd eu hangen trwy ddeddfwriaeth Senedd Cymru, am ei fod yn faes datganoledig."*[36]

**26.** Mewn llythyr atom ar 8 Chwefror 2023, esboniodd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol pam roedd Llywodraeth Cymru wedi penderfynu peidio â mynd ar drywydd y pŵer datgymhwyso o fewn y Bil Caffael, ac yn lle hynny wedi penderfynu cyflwyno'r Bil Caffael Gwasanaethau Iechyd (Cymru):

> *"Dim ond o fewn y Bil Caffael yr ymrwymodd Llywodraeth y DU i'r pŵer anghymwyso. Bu i weinidogion gydnabod bod angen defnyddio'r ddau bŵer* ["pŵer datgymhwyso" a "phŵer creu"] *er mwyn newid ac felly roedd angen deddfu yng Nghymru o hyd. O ystyried yr angen hwn i ddeddfu, penderfynodd Gweinidogion Cymru y byddai cyflwyno Bil a oedd yn cynnwys y pwerau anghymhwyso a chreu gyda'i gilydd yn darparu'r*

[33] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Caffael, Hydref 2022
[34] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memoranda Rhif 3, Rhif 4 a Rhif 5) ar y Bil Caffael, Mawrth 2023
[35] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol: Y Bil Caffael, 9 Mehefin 2022, paragraff 119
[36] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2): Y Bil Caffael, 11 Gorffennaf 2022, paragraff 11

> *ddeddfwriaeth angenrheidiol ac yn rhoi mwy o gydlyniad a hygyrchedd i'r ddeddfwriaeth."*[37]

**27.** Cadarnhaodd y Gweinidog y safbwynt hwn inni mewn tystiolaeth lafar.[38]

**28.** Pan ofynnwyd iddi am ei barn ar y dull a ddefnyddiwyd, a fyddai'n golygu bod y Bil yn diwygio darpariaeth yn y Bil Caffael – Bil sydd eto i'w ddeddfu – dywedodd y Gweinidog y canlynol:

> *"It's not ideal, but we're fairly confident that it will land not far off where we are at the moment. It is getting to its final Stages. Again, what we're anxious to avoid is a long time period where we will not be able to provide the kinds of service provisions that exist at the moment."*[39]

**29.** Dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog y canlynol:

> *"... should there be any amendments to that Bill that affect things like the numbering of this Bill, then we'd be able to take those into account."*[40]

## Y Bil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru)

**30.** Mae Bil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru) (y Bil SPPP), a gyflwynwyd i'r Senedd ym mis Mehefin 2022, yn cynnwys darpariaeth mewn perthynas â chaffael cyhoeddus sy'n gymdeithasol gyfrifol. Fe'i pasiwyd gan y Senedd ar 14 Mawrth 2023.[41]

**31.** Pan ofynnwyd iddi pam nad oedd modd gosod darpariaethau'r Bil fod wedi'u mewnosod yn y Bil SPPP, dywedodd y Gweinidog fod y Bil SPPP yn bennaf yn ymwneud ag egwyddorion trefniadol tra bod y Bil yn ymwneud â'r dull ar gyfer caffael.[42] Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud y canlynol:

> *"We've explored every avenue, if I'm honest. We found that it didn't sit comfortably with other Bills, and that's why we've*

[37] Llywodraeth Cymru, Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 8 Chwefror 2023, ymateb i gwestiwn 2a
[38] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [28]
[39] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [60]
[40] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [63]
[41] Senedd Cymru, Bil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru).
[42] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [40]

> *taken this route. We did explore that as an option and found that it wouldn't have worked."*[43]

**32.** Gwnaeth swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog sylwadau ar yr effaith y byddai cyflwyno'r Bil yn ei chael ar hygyrchedd y gyfraith:

> *"... it is a short Bill, with a couple of clauses. When its work will have been done—because, effectively, those two clauses then pass into the two other Acts, the Procurement Act 2023 and the National Health Service (Wales) Act 2006—it will be very accessible at the end of that. But as the Minister said, this was the only route, particularly when we couldn't get a route by joining the UK Government in having both those powers."*[44]

**33.** Pan wnaethom awgrymu i'r Gweinidog y byddai cynnwys darpariaethau ar gyfraith caffael sy'n gymwys yng Nghymru o fewn sawl cyfrwng deddfwriaethol yn cael effaith negyddol ar hygyrchedd y gyfraith, dywedodd y canlynol:

> *"I'd argue that it's the opposite of that. I would argue that, actually, what's going to happen is if you're interested in procurement in the NHS in future, you just go to the NHS Wales Act. That's where you go. You don't have to go to this Bill, it's done. So, I actually think it's much, much simpler following this route. ...*
>
> *NHS procurement is fairly limited, it's fairly unique. The kind of people who are looking at this will know where to go for that information, and they'll know in future that they'll just go straight to the NHS Wales Act and look at what's been amended there."*[45]

**34.** Gwnaethom hefyd awgrymu i'r Gweinidog y byddai edrych ar Ddeddf GIG Cymru sydd newydd ei diwygio, drwy gyfrwng y Bil, yn golygu y byddai angen i wefan legislation.gov.uk gael ei diweddaru'n gyflym, ac nad yw hynny bob amser yn digwydd.[46] Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog:

---

[43] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [43]
[44] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [47]
[45]Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2020, Cofnod y Trafodion [53, 55]
[46] O ran y wefan legislation.gov.uk, mae arferion golygyddol ac amserlenni'r Archifau Cenedlaethol yn nodi ei fod yn anelu at ymgorffori diwygiadau newydd yn nhestun y ddeddfwriaeth o fewn tri mis i'r diwygiadau hynny ddod i rym.

> *"... I don't think this is very complicated. Once you've made the tweak—. You've seen how short the Bill is. It's not a difficult amendment to make, I don't think; it's a very small amendment, really."*[47]

## Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth

**35.** Mae'r Bil yn cynnwys pum adran, ac yn cynnwys dau bŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau, ac un ddyletswydd arnynt i gyhoeddi canllawiau.

**36.** Mae trosolwg o'r pwerau a ddirprwywyd i Weinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth wedi'i gynnwys ym mhennod 5 o'r Memorandwm Esboniadol. Fel y nodwyd eisoes, mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi cyhoeddi datganiad o fwriad polisi ar gyfer is-ddeddfwriaeth i'w gwneud o dan y Bil.

**37.** Dywedodd y Gweinidog wrthym fod y Bil yn 'Fil fframwaith' sy'n rhoi caniatâd i Lywodraeth Cymru wneud pethau o ran rheoliadau.[48]

**38.** Mae pryderon ynghylch y cynnydd canfyddedig yn nifer y Biliau fframwaith a gyflwynir gan lywodraethau – neu ynghylch graddau'r pwerau o fewn Biliau 'galluogi' neu 'amlinellol' o'r fath – wedi'u codi gan y canlynol:

- Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Pedwerydd Cynulliad, yn ei adroddiad yn 2015 *Deddfu yng Nghymru*;[49]
- Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, yn ei adroddiad yn 2018 *The Legislative Process: The Delegation of Powers*;[50]
- Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth Tŷ'r Arglwyddi, yn ei adroddiad yn 2021 *Government by Diktat: A call to return power to Parliament*;[51]

[47] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [239]
[48] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [37]
[49] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (Y Pedwerydd Cynulliad), Deddfu yng Nghymru, Hydref 2015, paragraff 12
[50] Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, The Legislative Process: The Delegation of Powers, 16th Report of Session 2017–19, Papur Tŷ'r Arglwyddi 225, 20 Tachwedd 2018, paragraffau 25, 26, 48 a 58 (Saesneg yn unig)
[51] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth, Government by Diktat: A call to return power to Parliament, 20fed Adroddiad Sesiwn 2021–22, Papur Tŷ'r Arglwyddi 105, 24 Tachwedd 2021 (Saesneg yn unig)

- Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, yn ei adroddiad yn 2021 *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*.[52]

**39.** Rydym wedi lleisio pryderon tebyg mewn perthynas â Biliau fframwaith a gyflwynwyd yn ddiweddar gan Lywodraeth Cymru. Gwnaethom nodi yn ein hadroddiad ar y Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu), ei bod yn "hynod siomedig", yn ein barn ni, bod yr ail ddarn o ddeddfwriaeth sylfaenol a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru yn y Chweched Senedd yn "Fil galluogi sydd yn ei hanfod yn gadael i bob datblygiad neu weithrediad arwyddocaol mewn perthynas â pholisi gael ei bennu gan is-ddeddfwriaeth."[53] Yn yr un modd, canfuom nad oedd dull y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd o ddeddfu mewn perthynas â Bil Amaethyddiaeth (Cymru) – Bil fframwaith y dywedodd y Gweinidog a fyddai'n ymateb i'r angen iddo fod yn addas ar gyfer y dyfodol a bod yn hyblyg – yn enghraifft o arferion deddfwriaethol da ymarfer ac nid oedd yn "un y dylid ei ddilyn".[54]

**40.** Fel y nodwyd yn flaenorol, mae'r Bil yn cynnwys pŵer gwneud rheoliadau ar gyfer Gweinidogion Cymru sy'n cyfateb i bŵer i Weinidogion y DU sydd wedi'i gynnwys yn y Ddeddf Iechyd a Gofal. Amlinellodd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio ('DPRR') Tŷ'r Arglwyddi ei farn ar y pŵer a oedd wedi'i gynnwys yn y Bil Iechyd a Gofal ar y pryd fel a ganlyn:

> *"The Memorandum … states that, although initial consultation has been carried out by NHS England on the content of the* [PSR] *regime, full analysis has not been completed and there has not been time to produce a more developed proposal.*
>
> *We do not accept that the inclusion of regulation-making powers should be a cover for inadequately developed policy."*[55]

**41.** Mewn ymateb, anghytunodd Llywodraeth y DU â datganiad y Pwyllgor DPRR:

[52] Ty'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol, Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive, 12fed Adroddiad Sesiwn 2021–22, Papur Tŷ'r Arglwyddi 106, 24 (Saesneg yn unig)
[53] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Adroddiad ar Fil Ddeddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)., Ebrill 2022, paragraff 88
[54] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Adroddiad ar y Bil Amaethyddiaeth (Cymru), Ionawr 2023, paragraff 65
[55] Tŷ'r Arglwyddi, y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 15fed Adroddiad Sesiwn 2021–22, 16 Rhagfyr 2021 (Saesneg yn unig)

> *"There is a genuine need for the flexibility that will be achieved by the regime being set out in regulations; to allow it to be adapted to reflect the challenges the health services faces over time, and to allow it to be adapted in light of future changes in broader procurement law brought about by the Cabinet Office procurement Bill."*[56]

**42.** Rhoddir cyfiawnhad dros gynnwys y pŵer i Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau yn y Bil yn y Memorandwm Esboniadol:

> *"Nid yw manylion presennol y system hon yn hysbys eto, felly mae angen hyblygrwydd ar Weinidogion Cymru i allu gweithredu cyfundrefn sy'n ystyried y system yn Lloegr. At hynny, mae angen galluogi hyblygrwydd yn y gyfundrefn ar gyfer y dyfodol hefyd. Gan y gall natur y gwasanaeth iechyd a'r heriau y mae'n eu hwynebu newid dros amser, efallai y bydd hi'n briodol newid y gyfundrefn wrth i amser fynd yn ei flaen fel ei bod yn fwy addas i'r gwasanaeth iechyd bryd hynny."*[57]

**43.** Cyfeiriodd y Gweinidog at y pwyntiau hyn eto pan wnaethom ofyn pam yr ystyrir mai is-ddeddfwriaeth yw'r mecanwaith priodol ar gyfer cyflwyno trefn gaffael newydd ar gyfer gwasanaethau iechyd yng Nghymru, ac a oedd wedi ystyried defnyddio Deddf gan y Senedd at y diben hwn. Dywedodd y Gweinidog:

> *"Just to remind ourselves, the primary purpose of this is to make sure we've got as consistent a procurement regime as England, and the problem is that, at the moment, we don't know what the detail of what that procurement* [regime in England] *will look like, and so what we need is flexibility. We need to be able to respond, and if we were to put things on the face of the Bill now, it's pretty clear we're unlikely to get that—to just guess that whatever they're going to put down in terms of regulations will provide us with that level playing field—which is why what we need to do now is to wait for those regulations to come through from England, and at that point we will decide. And the point is that we will have the flexibility to decide, 'Right, actually, maybe that bit of the level playing field we don't particularly like'. We will have the flexibility to decide that ourselves, whereas if we'd*

[56] Ty'r Arglwyddi, y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 16eg Adroddiad Sesiwn 2021–22, 12 Ionawr 2022 (Saesneg yn unig)
[57] Memorandwm Esboniadol, tudalennau 18–19

> *just hooked onto an English Bill, we wouldn't have had that flexibility at all."*[58]

**44.** Pan wnaethom awgrymu y gallai sylwadau'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio mewn perthynas â'r Bil Iechyd a Gofal (Deddf erbyn hyn) fod yn berthnasol o ran cynnwys y pŵer yn y Bil, dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog y canlynol:

> *"... timing and urgency are the reasons for the inclusion of the regulation-making powers in this case, rather than poorly developed policy."*[59]

**45.** Pan ofynnwyd iddi a oedd yn cytuno y byddai'n fuddiol pe bai Aelodau o'r Senedd yn gallu cyflwyno gwelliannau i gynigion caffael iechyd, dywedodd y Gweinidog:

> *"In an ideal world, I can see that would be useful, but what we're talking about is an affirmative procedure* [for the regulations] *where, obviously, committees like yours would have the opportunity to look at those in detail. But you're right ... it's not quite the same as the ability to amend."*[60]

## Ymgysylltu â Llywodraeth y DU

**46.** Dywedodd y Gweinidog wrthym nad oedd Llywodraeth y DU wedi rhoi llawer o gymorth i Lywodraeth Cymru yn ystod datblygiad y Bil, er nad oedd yn rhwystro gwaith.[61]

**47.** Awgrymodd y Gweinidog hefyd nad oedd Llywodraeth y DU yn rhoi llawer o fanylion i Lywodraeth Cymru ynglŷn â'r rheoliadau drafft yn nodi'r gyfundrefn dethol darparwyr a fyddai'n gymwys yn Lloegr.[62] Cadarnhaodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog fod Llywodraeth y DU wedi rhannu rhywfaint o wybodaeth am y rheoliadau drafft, ond:

> *"We don't know how many changes there will be from early discussions and early drafting work to, effectively, regulations that are laid. That's why we need to understand what regulations are laid, to understand what is in, what is out, what*

[58] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [83]
[59] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [104]
[60] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [90]
[61] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2020, Cofnod y Trafodion [31, 33]
[62] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [121]

> *is different. What we don't want to try and do, effectively, is work on something that doesn't come to pass because we're trying to do this mirroring. So, yes, we're working with DHSC, but I think, as we said, we do need to understand where they finally settle, because there could be quite a few differences and changes in terms of those final regulations."*[63]

**48.** Dywedodd y swyddog hefyd nad oedd dim i awgrymu na fyddai Llywodraeth y DU yn rhannu fersiynau terfynol o'r rheoliadau gyda Llywodraeth Cymru.[64]

**49.** Gwnaethom awgrymu i'r Gweinidog y gallai sefyllfa godi lle bydd Llywodraeth y DU yn rhannu fersiynau terfynol o'i rheoliadau o fewn cyfnod byr cyn eu gosod. Dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog:

> *"We are having discussions with officials from DHSC, as you can imagine, but, in those discussions with officials, as the Minister has said, we do actually need to understand, finally, where that policy and regulations land, before acting or moving in Wales. So, whilst we understand it, we still need to understand where those regulations will lie, for Wales to understand how we respond".*[65]

**50.** Mewn llythyr at y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, dywedodd y Gweinidog fod yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol yn cynghori rhanddeiliaid na ddisgwylir i'r PSR gael ei defnyddio cyn mis Gorffennaf 2023.[66]

**51.** Yn ei gohebiaeth atom ni, dywedodd y Gweinidog hefyd, ar yr adeg pan gafodd y Ddeddf Iechyd a Gofal Gydsyniad Brenhinol, y cafwyd "rhyngweithio cyfyngedig" rhwng yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol a swyddogion y Gweinidog ynglŷn â'r PSR a "chyfyngedig oedd gwerthfawrogiad yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol o effaith weithredol ganfyddedig caffael y gwasanaeth iechyd yng Nghymru." Fodd bynnag, ers hynny, roedd yr ymgysylltu wedi gwella:

> *"Ers hynny mae fy swyddogion a'u cymheiriaid yn yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi meithrin perthynas waith ardderchog. Mae'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi cadw mewn cysylltiad rheolaidd â'm swyddogion ynghylch hynt y Gyfundrefn Dethol Darparwyr ac mae fy swyddogion*

[63] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [127]
[64] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [131]
[65] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [119]
[66] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol at y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 17 Mawrth 2023, ymateb i gwestiwn 1a

> *wedi trafod cyflwyno Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru). Lle bo'n briodol i wneud hynny, mae'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi rhoi gwybodaeth ddrafft i'm swyddogion ar y cynigion ar gyfer y Gyfundrefn Dethol Darparwyr, gan gynnwys gweld y rheoliadau drafft, a rannwyd yn gyfrinachol yn gynnar yn eu datblygiad. Mae'r berthynas waith agos hon yn parhau ac rydym yn rhagweld y bydd yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol yn rhannu copïau o'r rheoliadau gorffenedig pan fyddant wedi'u cwblhau ac yn barod i'w gosod."*[67]

## Ymgynghori i lywio datblygiad y Bil

**52.** Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi, er bod "ymgysylltiad rhagweithiol â ffocws" wedi'i gynnal â rhanddeiliaid allweddol yn ystod datblygiad y Bil, ni chynhaliwyd ymgynghoriad agored ffurfiol ar fersiwn ddrafft o'r Bil am y rhesymau a ganlyn:

- natur arbenigol y pwnc;
- y brys i ymateb i effeithiau'r diwygiadau arfaethedig i drefniadau caffael yn Lloegr; a
- y farn mai dim ond GIG Cymru a sectorau penodol o'r gwasanaeth iechyd y mae'r pwerau a grëwyd gan y Bil yn effeithio arnynt.[68]

**53.** Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi y bydd gwaith ymgynghori â grwpiau economaidd a byd diwydiant yn cael ei gynnal yng ngwanwyn 2023.[69]

**54.** Pan ofynnwyd iddi a hi oedd o'r farn y byddai diffyg ymgynghoriad ffurfiol agored yn ystod y broses o ddatblygu'r Bil yn cael unrhyw effeithiau negyddol, dywedodd y Gweinidog:

> *"I don't think so, because we have anticipated the kind of people who would be affected by this Bill, and we have consulted with them informally … those people who will be affected by the legislation know that it's coming."*[70]

[67] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 24 Mawrth 2023, gwybodaeth atodol ychwanegol
[68] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 35–39
[69] Memorandwm Esboniadol, paragraff 50
[70] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [73]

**55.** Dywedodd y Gweinidog hefyd fod "dim pwynt" cynnal ymgynghoriad cyhoeddus i lywio'r gwaith o ddatblygu rheoliadau i'w gwneud o dan y Bil "cyn ein bod ni'n gwybod ble mae'r rheoliadau'n mynd i landio yn San Steffan."[71]

## Amseriad cyflwyno'r Bil

**56.** Fel y nodwyd yn flaenorol ym Mhennod 1, cyflwynwyd y Bil ym mis Chwefror 2023 mewn ymateb i gyflwyno'r Bil Caffael ym mis Mai 2022, a phasio'r Ddeddf Iechyd a Gofal ym mis Ebrill 2022.

**57.** Cyn i'r Bil gael ei gyflwyno, lleisiodd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol bryderon i'r Pwyllgor Busnes ynghylch y cyfnod byrrach arfaethedig ar gyfer Cyfnod 1 o fewn yr amserlen gyffredinol ar gyfer craffu ar y Bil; amserlen y cytunwyd arni'n ddiweddarach heb ei hadolygu.[72]

**58.** Pan ofynnwyd iddi roi esboniad am amseriad cyflwyno'r Bil, tra hefyd yn ystyried yr amserlen fer ar gyfer craffu arno, dywedodd y Gweinidog:

> *"The Department of Health and Social Care consulted on their proposals last spring, and, since then, my officials have been spending their time consulting with the NHS, in terms of 'Right, what does this mean for us? What we need to do? How would any changes in England under the provider selection regime impact on health services in Wales?' What we've done here is to respond to that, and to find the earliest stand-alone legislative slot to minimise that time gap that I was talking about, to avoid having what is an unequal playing field.*
>
> *... this is a very, very short Bill, as you'll be aware. And this is a framework Bill, so the key thing to remember is that this gives us the permission to then do things when it comes to regulations. So, in terms of the real scrutiny, I think, the important bit will come when we're laying the regulations.*[73]

## Fframweithiau cyffredin

**59.** Yn dilyn ymadawiad y DU â'r UE, sefydlwyd fframweithiau cyffredin ar gyfer y DU gyfan i reoli gwahaniaethau mewn meysydd polisi penodol a oedd gynt yn cael eu llywodraethu neu eu cydlynu ar lefel yr UE, ond sydd fel arall yn dod o

[71] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [79]
[72] Y Pwyllgor Busnes, 7 Chwefror 2023, cofnodion, eitem 4.1
[73] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [35, 37]

fewn meysydd cymhwysedd datganoledig. Rydym wedi bod yn ystyried materion cyffredinol sy'n deillio o'r gwaith craffu ar fframweithiau cyffredin gan bwyllgorau'r Senedd.[74]

**60.** Cyhoeddwyd y Fframwaith Cyffredin dros dro ar gyfer Caffael Cyhoeddus am y tro cyntaf ym mis Mawrth 2021, a chafodd ei ddiweddaru wedyn ym mis Ionawr 2022.[75]

**61.** Pan ofynnwyd iddi am sut y byddai'r Bil yn rhyngweithio â'r fframwaith cyffredin a chyfraith caffael mewn mannau eraill yn y DU, dywedodd y Gweinidog:

> *"We are taking a different approach to Scotland. You'll be aware that Scotland is trying to keep as much of their rules alongside the rules of the EU, whereas, actually, we are now going to be moving towards trying to keep a level playing field with England, which is a different approach. Northern Ireland have decided to join the UK Government's procurement Bill, so they're going to be under the light-touch regime for public contracts. So, they're in a slightly different position again."*[76]

**62.** Dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog y canlynol:

> *"The Bill itself doesn't directly impact on the common framework. We have had discussions under the common frameworks, and they're important methods for managing that. So, we recognise that, and we'll continue to use the framework mechanisms for discussions with the other nations."*[77]

## Rhyngweithio â Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020

**63.** Mae *Deddf Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig 2020* ('Deddf Marchnad Fewnol y DU') wedi sefydlu dwy egwyddor mynediad i'r farchnad sy'n berthnasol i nwyddau a gwasanaethau:

- bod yr egwyddor o gydnabyddiaeth gilyddol yn sicrhau nad yw gofynion perthnasol o un rhan o'r DU yn atal nwyddau a gwasanaethau o ran arall o'r DU rhag cael eu gwerthu yn y wlad honno;

[74] Gweler y dudalen we ar gyfer y fframweithiau cyffredin i gael rhagor o wybodaeth.
[75] Llywodraeth y DU, Public Procurement: Provisional Common Framework (Saesneg yn unig)
[76] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [57]
[77] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [58]

- mae'r egwyddor o beidio â gwahaniaethu yn cefnogi cwmnïau sy'n masnachu yn y DU, ni waeth ble yn y DU y maent wedi'u lleoli, drwy atal rheoleiddio sy'n gwahaniaethu mewn ffordd afresymol.[78]

**64.** Gofynnodd Llywodraeth Cymru am wneud cais am adolygiad barnwrol o Ddeddf Marchnad Fewnol y DU; cafodd ei chais ei wrthod yn ddiweddarach gan y Goruchaf Lys ar y sail ei fod yn rhy gynnar.[79] Mae Llywodraeth Cymru wedi datgan dro ar ôl tro nad yw'r Ddeddf yn cael unrhyw effaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, ac er ein bod wedi dadlau y bydd y Ddeddf yn cael effaith ymarferol ar ddeddfwriaeth a gaiff ei phasio gan y Senedd – yr enghraifft gyntaf o hynny yw Bil Diogelu'r Amgylchedd (Cynhyrchion Plastig Untro) (Cymru) – mae Llywodraeth Cymru wedi datgan bod deddfwriaeth o'r fath yn "gwbl effeithiol ac yn orfodadwy".[80]

**65.** O ran effaith Deddf Marchnad Fewnol y DU ar effaith ymarferol darpariaethau'r Bil, dywedodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog y canlynol:

> *"The Welsh Government's clear position in relation to the UK internal market Act is that, when the Senedd legislates in a non-reserved area, it does so free from the requirements of the Act. This includes a situation where the Senedd legislates to confer regulation-making powers on the Welsh Ministers. Those regulation-making powers will in future also be exerciseable free from the requirements of the Act. Therefore, whilst the detail of any future regulations have yet to be decided, we are clear that the provisions relating to the procurement of goods connected to healthcare services contained in both the Bill and any future regulations made using the powers in this Bill will not engage the UK internal market Act."*[81]

**66.** Gofynnodd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol am ragor o eglurder gan y Gweinidog ynghylch y datganiad hwn; dyma ei hymateb:

> *"Safbwynt Llywodraeth Cymru yw nad yw Ddeddf Marchnad Fewnol y DU yn effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd – h.y. nid yw'n atal y Senedd rhag gwahardd neu reoleiddio gwerthu amrywiaeth o nwyddau yng Nghymru, er*

[78] Llywodraeth Cymru, Cyfraith Cymru: Deddf Marchnad Fewnol y DU 2020, Mehefin 2022
[79] Llywodraeth Cymru, Datganiad Ysgrifenedig: Her gyfreithiol i Ddeddf Marchnad Fewnol y DU 2020, 18 Awst 2022
[80] Llythyr gan y Gweinidog Newid Hinsawdd, 9 Rhagfyr 2022
[81] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [153]

*enghraifft, oni bai bod yr un eitemau hefyd yn destun gwaharddiadau neu reoleiddio cyfatebol ledled y DU, neu am fod Llywodraeth y DU wedi cytuno i waharddiad penodol ar fater. Byddai cyflawni hyn, o gofio statws Deddf Llywodraeth Cymru 2006 fel statud cyfansoddiadol, yn gofyn am ddiwygio rhannau helaeth o gymhwysedd presennol y Senedd. Nid yw Deddf Marchnad Fewnol y DU yn gwneud hyn. Mae gwneud fel arall – i ddiwygio cymhwysedd trwy ymhlygiad – yn groes i'r egwyddor o gyfreithlondeb. Dyma pam na fydd y Bil ac unrhyw reoliadau yn y dyfodol yn ymgysylltu â Deddf Marchnad Fewnol y DU."*[82]

## Ein barn ni

**67.** Rydym yn cydnabod esboniadau'r Gweinidog am yr angen am y Bil.

**68.** Fodd bynnag, fel yr ydym wedi'i nodi yn ein hadroddiadau ar y memoranda cydsyniad deddfwriaethol a osodwyd mewn perthynas â'r Bil Caffael, credwn y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi cyflwyno ei deddfwriaeth sylfaenol ei hun i ddiwygio'r prosesau sy'n sail i gaffael yng Nghymru. Gallai darpariaethau o'r fath fod wedi'u cynnwys yn y Bil SPPP yn ystod cyfnod datblygu'r Bil hwnnw, a gallai Llywodraeth Cymru fod wedi defnyddio'r Fframwaith Cyffredin ar Gaffael Cyhoeddus i sicrhau bod ei chynigion yn cyd-fynd â rhai'r Bil Caffael, tra hefyd yn caniatáu ar gyfer gwahaniaethau lle nad oedd cynigion Llywodraeth y DU yn cyd-fynd â gwerthoedd Llywodraeth Cymru. Byddai deddfu cyfochrog yn y modd hwn wedi sicrhau deddfwriaeth gwbl hygyrch, sydd ar gael yn Gymraeg ac yn Saesneg, a byddai wedi osgoi'r angen am darn o ddeddfwriaeth ar wahân ar y llyfr statud ar ffurf y Bil hwn.

**69.** Credwn fod ein barn ar ddull gweithredu Llywodraeth Cymru yn cael ei grisialu gan ddatganiad y Gweinidog 'nad yw'n ddelfrydol' bod y Bil – yn anarferol – yn diwygio darpariaeth nad yw eto ar y llyfr statud.

**70.** Mae honiad y Gweinidog y bydd y rhai sydd â diddordeb yn y ddeddfwriaeth hon yn gwybod ble i fynd – i Ddeddf GIG Cymru, fel y'i diwygiwyd gan y Bil – yn ddibynnol ar wefan legislation.gov.uk yn cael ei diweddaru'n gyflym. Nid yw hyn bob amser yn digwydd; mae'r Archifau Gwladol yn nodi y gall gymryd hyd at dri mis i ddiwygiadau i ddeddfwriaeth ymddangos, ac mae Llywodraeth Cymru wedi nodi mewn man arall y gallai fod angen diweddaru "bron i 6,000 o eitemau" o

[82] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol at y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, 17 Mawrth 2023, ymateb i gwestiwn 3

ddeddfwriaeth Cymru ar y wefan.[83] Felly, pan fo angen gweithredu deddfwriaeth ar frys, fel y mae'r Gweinidog yn dadlau yw'r sefyllfa yn yr achos hwn, credwn ei bod yn hollbwysig sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn hygyrch.

**71.** At hynny, rydym o'r farn y byddai'n rhaid i'r rhai sydd â diddordeb mewn caffael gofal iechyd yng Nghymru ystyried y canlynol:

- Deddf GIG Cymru, fel y'i diwygiwyd gan y Bil, ar gyfer y pŵer sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau mewn perthynas â chaffael gwasanaethau iechyd;
- y rheoliadau sydd i'w gwneud gan Weinidogion Cymru mewn perthynas â chaffael gwasanaethau iechyd;
- y Bil Caffael, ar gyfer darpariaethau mewn perthynas â chaffael nwyddau gan y gwasanaeth iechyd yng Nghymru.

**72.** Felly, rydym yn anghytuno â honiad y Gweinidog y bydd y dull a ddefnyddir o ran cyflwyno'r Bil yn arwain at gyfraith hygyrch.

**73.** Yn yr un modd, mae'n anffodus bod y Bil yn Fil fframwaith arall a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru yn y Senedd hon. Credwn fod y dull hwn yn parhau i fod yn arwydd o duedd anffodus o Weinidogion Cymru yn cymryd pwerau gweithredol ychwanegol a bod hyn yn golygu llai o graffu gan y Senedd. Mae'r Gweinidog yn nodi y byddai'n ddefnyddiol, mewn 'byd delfrydol', i Aelodau o'r Senedd allu cyflwyno gwelliannau i'r gweithdrefnau sy'n sail i brosesau caffael gwasanaethau iechyd yng Nghymru, fel y'u galluogir gan y Bil hwn. I ni, mae'r dull gweithredu y mae Llywodraeth Cymru yn ei gymryd yn golygu ein bod yn mentro ymhellach ac ymhellach i ffwrdd o'r sefyllfa ddelfrydol honno.

**74.** Rydym yn nodi dadleuon y Gweinidog bod angen hyblygrwydd i alluogi Gweinidogion Cymru i ymateb yn ystwyth i newidiadau i gyfraith caffael a wneir dros y ffin. Fodd bynnag, mae'n destun pryder ei bod yn ymddangos bod Llywodraeth Cymru yn teimlo bod rhaid iddi ddeddfu mewn modd adweithiol i newidiadau gan Lywodraeth y DU sy'n gymwys yn Lloegr. Gobeithiwn na fydd hyn yn troi'n duedd a allai gyfyngu ar yr amser sydd ar gael yn rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru i ddeddfu ar ei liwt ei hun i wella bywydau pobl Cymru.

[83] Gweler paragraff 7 o adroddiad Llywodraeth Cymru, Dyfodol cyfraith Cymru: Rhaglen ar gyfer 2021 i 2026: adroddiad blynyddol 2021 i 2022, dyddiedig Tachwedd 2022. Mae paragraff 23 hefyd yn nodi bod tua 46,000 o "effeithiau" (newidiadau i'r llyfr statud) eto i'w cyflwyno i destunau cyfraith Cymru ar y safle.

**75.** Mae deddfu yn y modd ymatebol hwn hefyd yn creu dibyniaeth ar ewyllys da Llywodraeth y DU i rannu ei chynigion deddfwriaethol mewn da bryd, er mwyn caniatáu digon o amser i graffu ar ddeddfwriaeth a gyflwynir i'r Senedd. Mae'n siomedig felly na chafwyd llawer o ymgysylltu gan Lywodraeth y DU i ddechrau, ac nad oedd wedi gwerthfawrogi ryw lawer yr effaith y gallai ei deddfwriaeth ei chael ar Gymru. Er ei bod yn galonogol bod lefel yr ymgysylltu rhynglywodraethol wedi gwella yn ôl pob golwg, nid yw'n glir i ba raddau y mae hyn wedi digwydd: er i'r Gweinidog ddweud wrthym mewn tystiolaeth lafar nad oedd Llywodraeth y DU wedi rhoi llawer o gymorth i Lywodraeth Cymru yn ystod datblygiad y Bil, mewn gohebiaeth ddilynol nododd fod yr ymgysylltu wedi bod yn "ardderchog".

**76.** Rydym yn nodi rhesymau'r Gweinidog dros beidio â chynnal ymgynghoriad cyn cyflwyno'r Bil. Fodd bynnag, gan fod darpariaethau'r Bil i bob pwrpas yn adlewyrchu'r rheini yn y Ddeddf Iechyd a Gofal a'r Bil Caffael, a oedd ar gael yn gyhoeddus mewn rhyw ffurf mor gynnar â mis Mai 2022 o leiaf, rydym o'r farn y gallai ac y dylai'r Gweinidog fod wedi ymgynghori ar y darpariaethau hynny cyn cyflwyno'r Bil.

**77.** At hynny, gan fod Llywodraeth y DU wedi rhannu'r egwyddorion yr oedd yn eu ffafrio fel sail i'r gyfundrefn dethol darparwyr ym mis Chwefror 2022, rydym hefyd o'r farn y gallai'r Gweinidog fod wedi ceisio barn rhanddeiliaid ehangach ar yr egwyddorion hynny, ac i ba raddau y gellir eu cymhwyso i Gymru. Credwn y gallai cynnal yr ymgynghoriad hwn cyn cyflwyno'r Bil fod wedi golygu y gellid rhoi mwy o wybodaeth am gwmpas y rheoliadau ar wyneb y Bil.

**78.** Rydym o'r farn bod y dull deddfwriaethol cyffredinol a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Cymru ar gyfer diwygio'r gyfraith gaffael sy'n gymwys yng Nghymru yn anfoddhaol. Rydym o'r farn bod dilyn yn agos y dull a fabwysiadwyd gan Lywodraeth y DU yn cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru – ac, yn bwysicach, rhanddeiliaid yng Nghymru – i ddylanwadu ar y dull hwnnw. At hynny, mae'n cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru i brif ffrydio ei gwerthoedd craidd mewn deddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru.

**Casgliad 1.** Er ein bod yn cydnabod yr angen am y Bil hwn, mae'n anffodus bod yr angen hwn wedi codi o ganlyniad i'r hyn sydd, yn ein barn ni, yn ddull deddfwriaethol anfoddhaol a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Cymru ar gyfer diwygio'r gyfraith caffael sy'n gymwys yng Nghymru.

**79.** Rydym yn nodi'r dystiolaeth a ddarparwyd gan y Gweinidog a'i swyddogion mewn perthynas ag effaith y Bil ar fframweithiau cyffredin, sef nad yw'n effeithio ar y fframweithiau, a bod Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd

Iwerddon ill dau yn mabwysiadu dulliau gwahanol ar gyfer ymdrin â chyfraith caffael Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru.

**80.** Fodd bynnag, credwn fod y dystiolaeth a ddarparwyd gan y Gweinidog mewn perthynas ag effaith ymarferol y Ddeddf Marchnad Fewnol ar y Bil, a'r rheoliadau sydd i'w gwneud oddi tani, yn anfoddhaol. Er bod y Gweinidog yn nodi nad yw'r Ddeddf Marchnad Fewnol yn effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, mae gennym bryderon ynghylch effaith bosibl y Ddeddf ar effaith ymarferol deddfwriaeth a gaiff ei phasio gan y Senedd. Yn hyn o beth, nid yw'n glir o ymateb y Gweinidog a allai rheoliadau a wneir o dan y Bil mewn perthynas â chaffael nwyddau sy'n gysylltiedig â gwasanaethau gofal iechyd fod yn gyfyngedig o ran eu heffaith ymarferol os ydynt yn sbarduno'r egwyddor peidio â gwahaniaethu ar gyfer nwyddau a amlinellir yn y Ddeddf Marchnad Fewnol.

# 4. Sylwadau penodol ar adrannau penodol a phwerau i wneud is-ddeddfwriaeth

## Adran 2 (Pŵer i ddatgymhwyso rheolau caffael mewn perthynas â chaffael y GIG yng Nghymru)

**81.** Mae adran 2 o'r Bil yn mewnosod adran 116A newydd yn y Bil Caffael, ar ôl iddo ddod i rym, i alluogi Gweinidogion Cymru i ddatgymhwyso ei darpariaethau mewn perthynas â chaffael gwasanaethau a ddarperir fel rhan o'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru.

**82.** Mae'r adran 116A newydd yn darparu bod caffael o'r fath yn cynnwys yr hyn a wneir gan "awdurdod perthnasol", a ddiffinnir yn adran 10A newydd Deddf GIG Cymru sydd i'w mewnosod gan adran 3 o'r Bil. Diffinnir "awdurdod perthnasol" yn yr adran 10A newydd fel awdurdod lleol, bwrdd iechyd lleol, ymddiriedolaeth GIG neu awdurdod iechyd arbennig.

**83.** Fodd bynnag, mae pennawd yr adran 116A newydd sydd i'w mewnosod yn y Bil Caffael fel a ganlyn:

> *"Power to disapply this Act in relation to procurement by NHS in Wales"* [ychwanegwyd pwyslais].

**84.** Gwnaethom ofyn felly i'r Gweinidog a yw'r pennawd yn adlewyrchu'r ddarpariaeth yn gywir, o ystyried y gallai darpariaethau'r Bil Caffael, ar ôl iddo ddod i rym, gael eu datgymhwyso gan y Bil mewn perthynas â chaffael gwasanaethau iechyd gan awdurdodau lleol, yn ogystal â sefydliadau'r GIG yng Nghymru. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog:

> *"I think it's acknowledged that the powers in 116A apply to local authorities, but they only apply when they're procuring health services as a part of the NHS. So, it is, actually, quite limited, once again. It's very tightly defined. So, for example, a local authority may be working with a health board to procure services for veterans, for example—mental health support for veterans—so that would be an example where you might do that together, and they would, therefore, fall under this Bill.*
>
> *... it just replicates what's being said in England, so the whole point is we're trying to replicate everything, so we're not going too far away from what they're suggesting there. So, it's all*

*about consistency, really; consistency in the drafting here and in Westminster."*[84]

**85.** Ychwanegodd swyddog a ddaeth i'r Pwyllgor gyda'r Gweinidog:

*"If we put something different here, people could ask the question, effectively: were we intending to do something different? So, as I say, it is for those health and NHS services, and we thought it sensible to have the same wording that England had used as well to make the accessibility easier, so people weren't confused."*[85]

### Ein barn ni

**86.** Nodwn fod y Gweinidog i'w gweld yn awgrymu mai dull Llywodraeth Cymru mewn perthynas ag adran 2 o'r Bil yw atgynhyrchu darpariaethau'r Bil Caffael er mwyn sicrhau cysondeb wrth ddrafftio.

**87.** Fodd bynnag, credwn fod sicrhau bod deddfwriaeth a wneir yng Nghymru yn glir o ran ei heffaith yn bwysicach na cheisio atgynhyrchu cyfraith a wneir gan ddeddfwrfa arall, lle nodwyd efallai nad yw'r gyfraith yn gwbl glir o ran ei heffaith.

**88.** Ein barn ni, felly, yw y dylid diwygio pennawd yr adran 116A newydd i'w gwneud yn glir y gallai darpariaethau'r Bil Caffael, ar ôl iddo ddod i rym, gael eu datgymhwyso mewn cysylltiad â chaffael gwasanaethau iechyd gan sefydliadau'r GIG ac awdurdodau lleol yng Nghymru.

**Argymhelliad 1.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i newid pennawd yr adran 116A newydd yn *Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006*, sydd i'w fewnosod gan adran 2 o'r Bil, i'w gwneud yn glir y gall darpariaethau'r Bil Caffael, ar ôl iddo ddod i rym, gael eu datgymhwyso mewn perthynas â chaffael gwasanaethau iechyd gan sefydliadau'r GIG ac awdurdodau lleol yng Nghymru.

## Adran 3 (Caffael gwasanaethau etc. fel rhan o'r GIG yng Nghymru)

### Pŵer i wneud rheoliadau

**89.** Mae adran 3 o'r Bil yn mewnosod adran 10A newydd yn Neddf GIG Cymru i alluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Byddai'r rheoliadau'n sefydlu'r prosesau i'w dilyn, a'r amcanion i'w

[84] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2020, Cofnod y Trafodion [232, 234]
[85] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [235]

cyflawni, wrth gaffael gwasanaethau a ddarperir fel rhan o'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru.

**90.** Gwnaethom ofyn i'r Gweinidog a oedd hi'n credu bod y weithdrefn gadarnhaol yn darparu digon o graffu ar y rheoliadau, ac a roddwyd ystyriaeth i roi amser ychwanegol ar wyneb y Bil ar gyfer craffu o'r fath. Wrth ymateb, dywedodd y canlynol:

> *"... we'll follow the normal procedures that we use in the Senedd. So, this is not going to be exceptional, it's not going to be any different from any other framework agreements that have happened in the past. The kind of time frame we're talking about will be the same as consultation exercises elsewhere. So, there's nothing new, nothing interesting to see here."*[86]

**91.** Cadarnhaodd y Gweinidog hefyd ei bod yn fodlon y byddai rheoliadau sydd i'w gwneud o dan adran 3 o'r Bil yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.[87]

**92.** Mewn gohebiaeth, nododd y Gweinidog yr amserlen ddisgwyliedig ar gyfer gosod rheoliadau:

> *"Rydym yn rhagweld gosod rheoliadau ar ddechrau 2024 gan ddilyn y 'weithdrefn gadarnhaol ddrafft' i roi cyfle i'r Senedd graffu ar y rheoliadau. Y nod yw y daw'r rheoliadau hynny i rym yn ystod Gwanwyn 2024, yn amodol ar gael cymeradwyaeth y Senedd.*
>
> *Nod y llinell amser arfaethedig hon yw cyd-fynd cyn belled ag y bo modd â newidiadau diwygio caffael ehangach o ganlyniad i Fil Caffael Llywodraeth y DU i leihau'r effaith weithredol ar 'awdurdodau perthnasol' a fydd yn rhoi'r cyfundrefnau caffael newydd ar waith."*[88]

[86] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [95]
[87] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [96–97]
[88] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 24 Mawrth 2023, ymateb i gwestiwn 1

## Ymgynghoriad i lywio datblygiad y rheoliadau

**93.** Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd "ymgynghoriad 12 wythnos cyhoeddus agored llawn" yn cael ei ddefnyddio i lywio datblygiad y rheoliadau.[89]

**94.** Yn ei llythyr dyddiedig 24 Mawrth, rhannodd y Gweinidog ei disgwyliadau o ran amseriad yr ymgynghoriad:

> *"Ar hyn o bryd ac yn amodol ar gymeradwyaeth y Senedd, disgwylir i'r Bil gael Cydsyniad Brenhinol ym mis Awst.*
>
> *Wedi iddo gael Cydsyniad Brenhinol, bwriedir cynnal ymgynghoriad cyhoeddus am 12 wythnos gan ddechrau cyn gynted ag y bo'n ymarferol. Mae'n debygol o ddechrau yn gynnar yn yr Hydref. Fodd bynnag, mae'r amseru hwn yn amodol ar weld y Rheoliadau terfynol a'r canllawiau statudol ar y Gyfundrefn Dethol Darparwyr o'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol yn ystod y misoedd nesaf."*[90]

**95.** Nododd y Gweinidog hefyd y dull yr oedd Llywodraeth Cymru yn disgwyl ei ddefnyddio:

> *"Bydd yr ymgynghoriad yn canolbwyntio ar egwyddorion gweithredol y gyfundrefn gaffael newydd ar gyfer Cymru, yn seiliedig ar sut bydd y Gyfundrefn Dethol Darparwyr yn gweithredu yn Lloegr ac a yw hwn yn ddull y dylem ei atgynhyrchu yng Nghymru, i raddau mwy neu lai, lle bo'n briodol.*
>
> *Bydd canlyniad yr ymarfer ymgynghori yn helpu i lywio datblygiad rheoliadau a chanllawiau statudol yn y dyfodol (a gaiff eu datblygu mewn partneriaeth â GIG Cymru). O'r herwydd, nid ydym yn cynnig ymgynghori ar hyn o bryd ar reoliadau a chanllawiau statudol gwirioneddol Cymru."*[91]

**96.** Pan wnaethom ofyn pam nad oedd dyletswydd i ymgynghori ar y rheoliadau wedi'i chynnwys ar wyneb y Bil, dywedodd y Gweinidog:

---

[89] Memorandwm Esboniadol, paragraff 36
[90] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 24 Mawrth 2023, ymateb i gwestiwn 1
[91] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 24 Mawrth 2023, ymateb i gwestiwn 1

> *"I thought that was usual practice … there's statutory guidance that you do a 12-week consultation, so we're doing a 12-week consultation. So, I didn't think it was needed on the face of the Bill."*[92]

## Pŵer i gyhoeddi canllawiau

**97.** Mae'r adran 10A newydd o Ddeddf GIG Cymru, sydd i'w mewnosod gan y Bil, hefyd yn darparu bod yn rhaid i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau ynghylch cydymffurfio â'r rheoliadau o dan yr adran.

**98.** Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y byddai'r ymgynghoriad 12 wythnos i lywio datblygiad y rheoliadau o dan adran 3 hefyd yn cael ei ddefnyddio i lywio'r gwaith o baratoi'r canllawiau statudol.[93]

**99.** Dywedodd y Gweinidog y bydd y canllawiau statudol yn cwmpasu'r egwyddorion gweithredol sy'n sail i'r rheoliadau, a rhoddodd y swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog ragor o fanylion am y broses o'i ddatblygu a'i gynnwys arfaethedig:

> *"Again, we would look at the statutory guidance that England produced, and look to see what's different. But that guidance we would expect to make quite clear, for instance, when different parts of the provider selection regime could be used, and also that guidance would make clear how it related to the Procurement Bill as well."*[94]

**100.** Cadarnhaodd y Gweinidog y bydd y canllawiau statudol yn cael eu llunio ochr yn ochr â'r rheoliadau,[95] a'u cyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cymru.[96]

**101.** Gwnaethom ofyn i'r Gweinidog egluro pam nad oedd dyletswydd i ymgynghori ag awdurdodau perthnasol a chyrff eraill yn ystod y broses o ddatblygu'r canllawiau statudol wedi'i chynnwys ar wyneb y Bil, yn enwedig o ystyried bod y Bil yn darparu bod yn rhaid i awdurdodau perthnasol ystyried y canllawiau. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog:

[92] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [146]
[93] Memorandwm Esboniadol, paragraff 36
[94] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [163]
[95] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [160]
[96] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [237]

> *"... I think this is just usual consultation duties—we think that's sufficient under these circumstances ... The statutory guidance, obviously, is subject to that 12-week consultation."*[97]

**'Caffael cymysg'**

**102.** Nododd yr ymgynghoriad a gyhoeddwyd gan Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol Llywodraeth y DU yn 2022 ar ei chynigion ar gyfer rheoliadau sy'n amlinellu'r gyfundrefn dethol darparwyr:

> *"Inevitably, some procurements may contain multiple elements, some of which are clearly within the scope of the Provider Selection Regime, and other elements that are within the scope of the wider procurement regulations* [or the Procurement Bill, once enacted]."[98]

**103.** Cynigiodd y canlynol felly:

> *"... the regulations setting out the Provider Selection Regime should allow for the arrangement of a service for which the primary aim is to deliver a healthcare service, even if some services within the contract are not healthcare but are essential to deliver the healthcare element of the contract safely and effectively.*
>
> *We propose that mixed contracts of healthcare and social care services (when those services are provided directly to an individual) may be arranged under the Provider Selection Regime when both of the following apply:*
>
> - *the main subject matter of the contract is the delivery of healthcare services to individuals*
> - *procuring these services under separate regimes in separate contracts would adversely impact care quality, lead to overall contract aims remaining unfulfilled, or*

[97] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [179]
[98] Yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Provider Selection Regime: supplementary consultation on the detail of proposals for regulations, Chwefror 2022, Cynigion: caffael cymysg (Saesneg yn unig)

> *would not be in the best interests of patients, taxpayers, and the population".*[99]

**104.** Gwnaeth swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog roi enghraifft o gaffael cymysg lle byddai darparu gwasanaethau gofal iechyd yn brif ffocws (caffael gwasanaeth imiwneiddio), a nododd:

> *"... there is an element within the provider selection regime to have some mixed procurement, but that will be very specific, because that is the part that needs to be very clear between what has been taken out and what will, for the vast majority of things, still be left in the Procurement Bill as goods and other services. So, they will need to sit tidily together, and the statutory guidance both in England and here will need to make it very clear as to when you're able to use the two routes."*[100]

**105.** Rhoddodd y Gweinidog ragor o wybodaeth i ni am gymhwyso darpariaethau'r Bil mewn perthynas â chaffael cymysg:

> *"Mae'r diffiniad o 'wasanaethau iechyd' a geir yn y Bil yn ymwneud â 'gwasanaethau iechyd '**clinigol**" fel y'u disgrifiwyd gan adrannau 1 a 3 o Ddeddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006. Bydd y gwasanaethau iechyd clinigol yn cael eu diffinio mewn rheoliadau yn y dyfodol gan godau Geirfa Gaffael Gyffredin ("codau CPV"). Er enghraifft, mae rhestr **ddrafft** o godau CPV arfaethedig o dan Gyfundrefn Dethol Darparwyr yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol yn Lloegr i'w gweld **yma**. Wedi inni weld y rhestr y cytunwyd arni o godau CPV yn rheoliadau terfynol yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, bydd fy swyddogion a minnau'n ystyried a fyddwn yn dewis efelychu'r un codau CPV yn y rheoliadau arfaethedig yn y dyfodol.*
>
> *Felly, nid yw'r Bil yn ymdrin â chaffael 'gwasanaethau nad ydynt yn glinigol' na nwyddau **ar wahân** (fel bwyd). Bydd nwyddau a gwasanaethau eraill ar wahân a gafodd eu caffael gan y sector iechyd yng Nghymru yn parhau i fod yn ddarostyngedig i'r rheoliadau caffael presennol, hyd nes bydd y*

[99] Yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Provider Selection Regime: supplementary consultation on the detail of proposals for regulations, Chwefror 2022, Cynigion: caffael cymysg (Saesneg yn unig)
[100] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 6 Mawrth 2023, Cofnod y Trafodion [205]

*rhain yn cael eu disodli gan y diwygiadau caffael ehangach o dan Fil Caffael Llywodraeth y DU sydd ar ddod.*

*Mae Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru) fodd bynnag yn gwneud darpariaeth ar gyfer caffael nwyddau neu wasanaethau eraill sydd wedi'u '**cysylltu â**' gwasanaethau iechyd clinigol (h.y. caffael cymysg). Bydd angen i ddarpariaethau ynghylch caffael cymysg fod yn gyson â rheolau a nodir mewn darpariaethau o dan reoliadau caffael a diwygiadau presennol o dan Fil Caffael Llywodraeth y DU sydd ar ddod.*

*Rhagwelir y bydd 'caffael cymysg' o fewn Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru) yn berthnasol o fewn set ddiffiniedig o reolau ac o dan amgylchiadau penodol yn unig. Er enghraifft, gallai hyn fod yn berthnasol i drefniadau lle mai'r prif destun dan sylw yw 'gwasanaeth iechyd clinigol' ac ni ellir gwahanu caffael y nwyddau neu'r gwasanaethau cysylltiedig, neu byddai caffael nwyddau a gwasanaethau o'r fath ar wahân yn cael effaith andwyol ar gyflawni'r 'gwasanaeth iechyd clinigol'.*

*Mae'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol yn ystyried safbwynt tebyg ar 'gaffael cymysg' yn eu Cyfundrefn Dethol Darparwyr a'r amgylchiadau a chwmpas pan fydd rheolau o'r fath yn berthnasol. Mae gwybodaeth am ddull gweithredu'r Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar gyfer ymdrin â'r mater hwn wedi'i gynnwys yma ac fel y manylir yn nadl Tŷ'r Arglwyddi ar Fesur Caffael Llywodraeth y DU fis Tachwedd y llynedd."*[101]

*I grynhoi, bydd fy swyddogion a minnau yn ystyried y manylion gweithredol ynghylch sut y bydd 'caffael cymysg' yn gweithio'n ymarferol fel rhan o ddatblygiad rheoliadau i'r dyfodol a chanllawiau cyfundrefn gaffael newydd y gwasanaeth iechyd yng Nghymru."*[102] [pwyslais gwreiddiol]

[101] Hansard, Dadl Tŷ'r Arglwyddi, Vol 825 Cols. 1588–1594, 28 Tachwedd 2022 (Saesneg yn unig)
[102] Llythyr gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, 24 Mawrth 2023, ymateb i gwestiwn 3

## Ein barn ni

**106.** Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog na fyddai rheoliadau sydd i'w gwneud o dan adran 10A newydd Deddf GIG Cymru, i'w mewnosod gan y Bil, yn 'eithriadol' ac nad yw hyn yn beth newydd na diddorol. Fodd bynnag, credwn y dylai rheoliadau o'r fath sy'n llywodraethu gwariant ar wasanaethau a ddarperir ar ran y sector cyhoeddus yng Nghymru fod yn nodedig ac yn destun craffu manylach.

**107.** Nodwn mai bwriad presennol y Gweinidog yw cynnal ymgynghoriad cyhoeddus ar yr egwyddorion gweithredol sy'n sail i'r rheoliadau, unwaith y bydd Llywodraeth Cymru wedi gweld fersiynau terfynol o reoliadau Llywodraeth y DU. Fodd bynnag, yn absenoldeb manylion ar wyneb Bil cynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer caffael gwasanaethau iechyd yng Nghymru, rydym o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru ymgynghori ar fersiynau drafft o'i rheoliadau o ystyried eu bod yn debygol o fod yn sylweddol ac yn gymhleth. Rydym o'r farn, felly, y byddai craffu ar reoliadau drafft yn helpu i sicrhau eu bod yn addas i'r diben a'u bod yn adlewyrchu gwerthoedd Cymreig, ac yn sicrhau eu bod yn cael eu gweithredu'n ddidrafferth o fewn terfynau amser heriol.

**Argymhelliad 2.** Dylai'r Gweinidog rannu, ar gyfer ymgynghori cyhoeddus, fersiynau drafft o'r rheoliadau sydd i'w gwneud o dan yr adran 10A newydd yn Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006, er mwyn llywio eu datblygiad pellach cyn gosod rheoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft yn y Senedd.

**108.** At hynny, rydym o'r farn y dylid rhoi amser ychwanegol ar gyfer craffu ar y rheoliadau yn y Senedd. Byddai hyn yn caniatáu amser i bwyllgorau'r Senedd graffu ar reoliadau sy'n debygol o fod yn sylweddol ac yn gymhleth, a fydd yn helpu i lywio penderfyniad Aelodau o'r Senedd ynghylch a ddylid cymeradwyo'r rheoliadau yn eu ffurf bresennol.

**Argymhelliad 3.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i'w gwneud yn ofynnol i beidio â gwneud rheoliadau o dan yr adran 10A newydd yn *Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006* nes bod 60 diwrnod wedi mynd heibio ers gosod y rheoliadau drafft.

**109.** Rydym hefyd yn nodi bod y Gweinidog o'r farn nad oes angen dyletswydd i ymgynghori ar y rheoliadau a'r canllawiau statudol cysylltiedig ar wyneb y Bil, gan mai'r drefn arferol yw cynnal ymgynghoriad 12 wythnos. Fodd bynnag, gan fod y Gweinidog wedi ymrwymo i gynnal ymgynghoriad o'r fath, nid ydym yn gweld unrhyw reswm pam na ellir ychwanegu dyletswydd at wyneb y Bil felly. At hynny,

rydym o'r farn y byddai cynnwys dyletswyddau o'r fath yn cyd-fynd â'r rhai sydd wedi'u cynnwys yn y Bil SPPP, fel y'i pasiwyd yn ddiweddar gan y Senedd.[103]

**Argymhelliad 4.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddarparu bod yn rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori ag unrhyw bersonau eraill y maent yn eu hystyried yn briodol wrth baratoi rheoliadau i'w gwneud o dan yr adran 10A newydd yn *Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006*, i'w mewnosod gan y Bil.

**Argymhelliad 5.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddarparu bod yn rhaid i Weinidogion Cymru ymgynghori ag unrhyw bersonau eraill y maent yn eu hystyried yn briodol wrth baratoi canllawiau ynglŷn â chydymffurfio â rheoliadau a wneir o dan yr adran 10A newydd yn *Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006*, i'w mewnosod gan y Bil.

**110.** Rydym yn cydnabod y manylion a ddarparwyd gan y Gweinidog o ran cymhwyso'r Bil, a'r rheoliadau sydd i'w gwneud oddi tano, at gaffael cymysg. Rydym yn cytuno y bydd angen i ganllawiau statudol sy'n cyd-fynd â'r rheoliadau nodi'n glir iawn yr amgylchiadau pan fo caffaeliad yn cael ei wneud o dan drefn y Bil Caffael, a lle y cynhelir proses gaffael yn unol â'r prosesau a sefydlwyd gan reoliadau a wneir o dan ddarpariaethau'r Bil.

[103] Mae Adrannau 16(4), 32(3) a 43(4) o'r Bil Partneriaeth Cymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru), fel y'i pasiwyd, yn cynnwys dyletswyddau i Weinidogion Cymru ymgynghori cyn cyhoeddi canllawiau a chod.