Senedd Cymru
Ymchwil y Senedd

Fframwaith cyffredin dros dro: Caffael cyhoeddus

Papur briffio

Awst 2022

www.senedd.cymru

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

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

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

Senedd Cymru
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
CF99 1SN

Ffôn: **0300 200 7571**
E-bost: **Lucy.Valsamidis@senedd.cymru**
Twitter: **@SeneddYmchwil**
Ymchwil y Senedd: **ymchwil.senedd.cymru**
Tanysgrifiwch: **Diweddariadau mewn amser real** | **Diweddariadau wythnosol a misol**

© Hawlfraint Comisiwn y Senedd Cymru 2022
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 Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Senedd Cymru
Ymchwil y Senedd

Fframwaith cyffredin dros dro: Caffael cyhoeddus
Papur briffio

Awst 2022

Awduron:
Lucy Valsamidis a Sara Moran

Cyhoeddodd Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig y **fframwaith cyffredin dros dro ar gaffael cyhoeddus** ym mis Ionawr 2022, yn dilyn fersiwn gynharach ym mis Mawrth 2021.

Mae fframweithiau cyffredin yn gytundebau rhwng Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig ar sut i gydweithio a rheoli gwahaniaethau mewn meysydd a lywodraethwyd yn flaenorol ar lefel yr UE.

Mae fframweithiau cyffredin dros dro yn cael eu cyhoeddi ar gyfer gwaith craffu. Ar ddechrau 2022, bu **Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus** y Senedd yn craffu ar y fframwaith cyffredin dros dro ar gaffael cyhoeddus, a gwnaeth argymhellion arno i Lywodraeth Cymru.

Unwaith y bydd pob senedd wedi cwblhau'r gwaith craffu, mae Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig yn bwriadu ymateb i'r argymhellion a chytuno ar fersiwn derfynol.

Mae'r papur briffio hwn yn rhoi trosolwg o'r fframwaith cyffredin dros dro ar gaffael cyhoeddus.

Cynnwys

Crynodeb 1

1. Cefndir 2

Deddfwriaeth 2

Rhwymedigaethau rhyngwladol 5

2. Y fframwaith cyffredin 10

Egwyddorion 10

Ystyried cynigion polisi 11

Gwneud penderfyniadau 12

Rheoli'r rhwymedigaethau rhyngwladol 12

Datrys anghydfodau 14

Monitro, adolygu a diwygio 14

Tryloywder ac atebolrwydd 15

Crynodeb

Nod cyfraith yr UE ar gaffael cyhoeddus yw sicrhau bod marchnad caffael cyhoeddus yr UE yn agored ac yn gystadleuol a bod cyflenwyr yn cael eu trin mewn ffordd sy'n gyfartal, yn anwahaniaethol, yn gymesur ac yn dryloyw. Gan fod cyfnod pontio Brexit bellach wedi dod i ben, gall Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig ('y llywodraethau' o hyn ymlaen) ddilyn trywydd gwahanol o ran cyfraith caffael cyhoeddus. Mae Llywodraeth y DU wedi cyflwyno'r Bil Caffael i ddiwygio cyfraith caffael. Mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r Bil hwn i newid y rheolau caffael ar gyfer awdurdodau cyhoeddus datganoledig.

Mae'r fframwaith cyffredin dros dro ar gaffael cyhoeddus ('y fframwaith') yn nodi sut y bydd y llywodraethau'n cydweithio i reoli gwahaniaethau mewn cyfraith caffael sy'n deillio o gyfraith yr UE. Mae'r llywodraethau'n cytuno fel arfer i hysbysu ac ymgynghori â'r llywodraethau eraill am fentrau polisi newydd sy'n effeithio arnynt gan roi o leiaf mis o rybudd. Eu nod yw hysbysu ei gilydd ac ymgynghori ynghylch cyflwyno deddfwriaeth sylfaenol neu wneud is-ddeddfwriaeth gan roi o leiaf dri mis o rybudd.

Bydd y llywodraethau yn ceisio cytuno a ddylid mabwysiadu'r un agwedd at gyfraith a pholisi ynteu a ddylid ymwahanu. Os na fydd y llywodraethau'n cytuno a ddylid mabwysiadu'r un dull neu ddilyn trywydd gwahanol, byddant yn ceisio datrys yr anghydfod ar y lefel isaf bosibl. Yna bydd modd iddynt drosglwyddo'r anghydfod i uwch-swyddogion ac i Weinidogion.

Mae'r llywodraethau hefyd yn cytuno i gydweithio ar rwymedigaethau UE a rhwymedigaethau rhyngwladol drwy'r fframwaith. Pan fydd agenda cyfarfod rhwng y DU a'r UE yn cynnwys eitem sy'n ymwneud â gweithredu mewn maes sydd o fewn cymhwysedd datganoledig, mae Llywodraeth y DU yn cytuno i hwyluso presenoldeb cynrychiolwyr y llywodraethau datganoledig ar lefel debyg i bresenoldeb cynrychiolwyr Llywodraeth y DU. Os yw Llywodraeth y DU yn bwriadu ymyrryd mewn cyfarfod **Pwyllgor GPA yn Sefydliad Masnach y Byd** (GPA), bydd yn cynnwys y llywodraethau datganoledig ac yn ceisio cytuno ar y dull a'r geiriad.

Nid yw'r fframwaith yn cynnwys gofyniad i'r llywodraethau roi'r wybodaeth ddiweddaraf i seneddau a rhanddeiliaid am ei weithrediad. Nid oes gofyniad ychwaith i gynnwys seneddau a rhanddeiliaid yn y broses o adolygu a diwygio'r fframwaith. Mae'r llywodraethau wedi cytuno mewn egwyddor i adrodd yn rheolaidd i'r seneddau ar fframweithiau cyffredin. Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi cytuno'n unochrog i gyflwyno adroddiadau i'r Senedd ar fframweithiau cyffredin ac i ymgynghori â'r Senedd a rhanddeiliaid wrth adolygu a diwygio.

1. Cefndir

Tra roedd y DU yn aelod o'r UE, roedd rhannau helaeth o gyfraith caffael y DU yn deillio o gyfraith yr UE.

Nawr bod y cyfnod pontio wedi dod i ben, gall y llywodraethau ddiwygio'r gyfraith o fewn eu cymhwysedd sy'n deillio o gyfraith yr UE ar gaffael. Bydd yn rhaid iddynt hefyd barhau i gydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU, gan gynnwys Cytundeb Sefydliad Masnach y Byd ar Gaffael y Llywodraeth, cytundebau masnach y DU a chytundebau ôl-Brexit â'r UE.

Deddfwriaeth

Deddfwriaeth sy'n deillio o'r UE

Nod cyfraith yr UE yw sicrhau bod marchnad caffael cyhoeddus yr UE yn agored ac yn gystadleuol a bod cyflenwyr yn cael eu trin mewn ffordd sy'n gyfartal, yn anwahaniaethol, yn gymesur ac yn dryloyw.

Mae Cytuniadau'r UE yn gosod egwyddorion lefel uchel ar gyfer caffael, ac mae Cyfarwyddebau'n llywodraethu sut mae contractau cyhoeddus a chyfleustodau dros rai gwerthoedd yn cael eu dyfarnu'n fanylach.

Trosir y Cyfarwyddebau yn gyfraith ddomestig drwy reoliadau. Mae'r rheoliadau hyn yn gymwys yng Nghymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon. Mae rheoliadau ar wahân yn trosi'r un cyfarwyddebau yn yr Alban mewn ffordd debyg:

- Mae **Rheoliadau Contractau Cyhoeddus 2015** yn gweithredu'r **Gyfarwyddeb Caffael Cyhoeddus 2014/24/EU**. Mae'r Gyfarwyddeb hon yn nodi'r gweithdrefnau y mae'n rhaid i gontractwyr eu dilyn cyn dyfarnu contractau, pan fo gwerth y contract yn fwy na throthwyon penodol a chydag eithriadau penodol.
- Mae **Rheoliadau Contractau Consesiwn 2016** yn gweithredu'r **Gyfarwyddeb Consesiynau 2014/23/EU** ar ddyfarnu contractau consesiwn.
- Mae **Rheoliadau Contractau Cyfleustodau 2016** yn gweithredu'r **Gyfarwyddeb Cyfleustodau 2014/25/EU** ar gaffael drwy gontractio cyfleustodau yn y sectorau dŵr, ynni, trafnidiaeth a gwasanaethau post.

Newidiadau ar ôl diwedd y cyfnod pontio

Yn dilyn diwedd y cyfnod pontio, mae'r rheoliadau sy'n trosi Cyfarwyddebau'r UE wedi'u cadw fel cyfraith yr UE a ddargedwir o dan *Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018*. Gall y llywodraethau nawr wneud newidiadau iddynt.

Er mwyn sicrhau y byddai cyfraith yr UE a ddargedwir yn parhau i weithredu ar ôl diwedd y cyfnod pontio, diwygiodd Llywodraeth y DU y rheoliadau sy'n trosi'r Cyfarwyddebau yn y **Rheoliadau Caffael Cyhoeddus (Diwygio etc.) (Ymadael â'r UE) 2020**. **Cydsyniodd Llywodraeth Cymru** i'r rheoliadau. Diwygiodd Llywodraeth yr Alban hefyd reoliadau cyfatebol yr Alban.

Nod y rheoliadau cywiro yw sicrhau y gall cyfraith caffael y DU barhau i weithredu ar ôl diwedd y cyfnod pontio. Y prif newid ymarferol yw bod yn rhaid i awdurdodau contractio bellach anfon hysbysiadau o gyfleoedd contractio i wasanaeth hysbysu yn y DU, yn hytrach na Swyddfa Cyhoeddiadau'r UE. Mae'r rheoliadau hefyd yn trosglwyddo pwerau penodol o'r Comisiwn Ewropeaidd i Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU.

Ers 2008, mae Llys Cyfiawnder yr UE wedi pennu bod y rheolau a'r egwyddorion cyffredinol a geir yn y Cytuniad ar Weithrediad yr UE yn gymwys i achosion lle mae caffaeliad islaw'r trothwy o ddiddordeb trawsffiniol penodol (yn fwyaf diweddar yn nyfarniad **Tecnoedi** yn 2016). Mae egwyddorion triniaeth gydradd a pheidio â gwahaniaethu ar sail cenedligrwydd, a'r rhwymedigaeth ddilynol ynghylch tryloywder, yn gymwys i gontractau o'r fath sydd y tu allan i Gyfarwyddebau'r UE a restrir uchod.

Peidiodd y Cytuniad ar Weithrediad yr UE a'i egwyddorion â bod yn gymwys i Brydain Fawr ar ôl diwedd y cyfnod pontio ac eithrio i'r graddau y maent wedi'u trosglwyddo i gyfraith ddomestig. O ran caffael, mae hyn yn golygu y bydd rhai hawliau'n parhau, gan gynnwys rhyddid i symud nwyddau a rhyddid i ddarparu gwasanaethau. Fodd bynnag, ni ellir cyflwyno heriau cyfreithiol mwyach ar sail yr egwyddorion fel y maent yn bodoli yn y Cytuniad ar Weithrediad yr UE.

Nid oes angen mwyach i gaffaeliadau yng Nghymru, Lloegr a'r Alban sydd islaw trothwyon sefydledig y DU (a drafodir isod) gydymffurfio â'r egwyddorion a ddisgrifir uchod, waeth beth fo'u diddordeb trawsffiniol posibl i Aelod-wladwriaethau'r UE.

Fodd bynnag, mae egwyddorion y Cytuniad ar Weithrediad yr UE yn parhau i fod yn berthnasol i'r DU mewn perthynas â Gogledd Iwerddon. Yn ymarferol, mae hyn yn golygu y bydd yr egwyddorion hynny yn parhau i fod yn gymwys i gaffaeliadau

is na'r trothwy sydd o ddiddordeb trawsffiniol sy'n ymwneud â darparu nwyddau i Ogledd Iwerddon. Byddai'r trefniant hwn yn ddarostyngedig i Fil Protocol Gogledd Iwerddon, ac yn cael ei effeithio ganddo, pe bai'n cael ei basio.

Diwygio cyfraith gaffael sy'n deillio o gyfraith yr UE

Ym mis Mai 2022, cyflwynodd Llywodraeth y DU fil i ddiddymu a disodli cyfraith gaffael sy'n deillio o gyfraith yr UE, yn dilyn yr ymgynghoriad ar **Drawsnewid Caffael Cyhoeddus**.

Nod y **Bil Caffael** yw cyflymu a symleiddio prosesau caffael cyhoeddus, gwneud gwerth am arian yn ganolog iddynt a chreu mwy o gyfleoedd i fusnesau bach a mentrau cymdeithasol arloesi wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus.

Mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r Bil i ddiwygio'r rheolau ar gyfer awdurdodau cyhoeddus datganoledig Cymru. Yn y memorandwm cydsyniad deddfwriaethol ar y Bil, dywedodd **y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol**:

> Mae fy swyddogion wedi gweithio'n agos gyda swyddogion yn Swyddfa'r Cabinet i sicrhau bod amcanion polisi Cymru wedi'u cynnwys ac rwyf o'r farn y byddai'r darpariaethau hyn yn darparu cyfundrefn gaffael symlach a thryloyw yng Nghymru.

Mae Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon hefyd yn cymryd darpariaeth ar gyfer awdurdodau datganoledig yn y Bil Caffael, ond nid yw Llywodraeth yr Alban. Gallai hyn gynyddu'r tebygolrwydd o wahaniaethau o fewn y DU, a rhwng y DU a'r UE.

Polisi a deddfwriaeth Llywodraeth Cymru

Mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno **Bil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru)** i'r Senedd.

Bydd y Bil yn gosod dyletswydd statudol ar gyrff cyhoeddus penodol i ystyried defnyddio prosesau caffael cyhoeddus cymdeithasol gyfrifol wrth gyflawni gwaith caffael, i bennu amcanion mewn perthynas â nodau llesiant, ac i gyhoeddi strategaeth gaffael;

Ym mis Awst 2021, **dywedodd Llywodraeth Cymru** ei bod wedi ceisio a chael sicrwydd ysgrifenedig gan Lywodraeth y DU na fyddai'r Bil Caffael "yn llesteirio ein gallu i gyflawni'r canlyniadau polisi pwysig a geisiwn drwy Fil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru)".

Mae **polisi caffael cyfredol Llywodraeth Cymru** yn canolbwyntio ar gyflawni'r

nodau yn *Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015* drwy bolisi caffael, gan gynnwys drwy:

- sicrhau'r gwerth cymdeithasol ac economaidd mwyaf posibl;
- cefnogi trefniadau caffael mwy cynaliadwy i leihau allyriadau carbon; a
- chefnogi trefniadau caffael sy'n 'seiliedig ar leoedd' (cenedlaethol, rhanbarthol a lleol).

Mae **polisi caffael Llywodraeth y DU** ar gyfer Lloegr ac awdurdodau neilltuedig yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau contractio ddilyn canlyniadau sy'n flaenoriaeth cenedlaethol o ran creu busnesau, swyddi a sgiliau newydd; mynd i'r afael â newid hinsawdd a lleihau gwastraff; a gwella amrywiaeth, arloesedd a gwydnwch cyflenwyr.

Rhwymedigaethau rhyngwladol

Cyfraith ryngwladol

Mae caffael cyhoeddus yn cael ei reoleiddio'n bennaf gan gyfraith ryngwladol gyhoeddus yn y ffyrdd a ganlyn:

Sefydliad Masnach y Byd

Yn ôl **Sefydliad Masnach y Byd**, mae caffael y llywodraeth yn cyfrif am 10-15 y cant o GDP economi ar gyfartaledd. Mae tri phrif ardal y mae Sefydliad Masnach y Byd wedi gweithio ynddynt i ddatblygu rhyddfrydoli trefniadau caffael.

Cytundeb ar Gaffael y Llywodraeth (y GPA)

Mae'r prif gytundeb rhyngwladol, y **Cytundeb ar Gaffael y Llywodraeth (y GPA),** yn berthnasol i gontractau uwchlaw trothwyon penodol yn unig. Mabwysiadwyd fersiwn ddiweddaraf y GPA yn 2012 a daeth i rym yn 2014. Disodlodd gytundeb gwreiddiol 1994.

Mae dwy nodwedd i'r GPA – testun y cytundeb ei hun ac atodlenni ymrwymiadau mynediad marchnad y partïon. Mae **Sefydliad Marchnad y Byd** yn manylu ar hyn:

> The text of the Agreement establishes rules requiring that open, fair and transparent conditions of competition be ensured in government procurement. However, these rules do not automatically apply to all procurement activities of each party. Rather, the coverage schedules play a critical role in determining whether a procurement activity is covered by the Agreement or not.

> Only those procurement activities that are carried out by covered entities purchasing listed goods, services or construction services of a value exceeding specified threshold values are covered by the Agreement.

Mae amserlenni'r DU **ar gael** yn gyhoeddus. Fe'u trefnir fel 'endidau llywodraeth ganolog' (Atodiad 1) ac endidau llywodraeth is-ganolog (Atodiad 2). Mae ardaloedd awdurdodau lleol Cymru wedi'u rhestru fel 'Unedau Tiriogaethol' at ddibenion Atodiad 2 ac Atodiad 3 (Endidau eraill) ac yn Atodiad 7.

Gan fod trothwyon y DU yn cael eu gosod o dan drefn Sefydliad Masnach y Byd, ni wnaethant newid o ganlyniad i Brexit.

Llywodraethu'r GPA

Mae **48 aelod-wladwriaeth Sefydliad Masnach y Byd** yn rhan o'r GPA. Mae gan tua 35 o wladwriaethau nad ydynt wedi cadarnhau'r GPA yn meddu ar statws arsylwi yn y pwyllgor gweinyddu, sef y **Pwyllgor ar Gaffael y Llywodraeth**, ochr yn ochr â phedwar sefydliad rhyngwladol (Y Gronfa Ariannol Ryngwladol (IMF), y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD), Cynhadledd y Cenhedloedd Unedig ar Fasnach a Datblygu a'r Ganolfan Masnach Ryngwladol).

Mae trefniadau gorfodi'r Pwyllgor yn dibynnu **ar ddau fecanwaith**; y mecanwaith adolygu domestig a mecanwaith datrys anghydfodau Sefydliad Masnach y Byd ar lefel ryngwladol.

Mecanweithiau eraill Sefydliad Masnach y Byd

Mae gan Sefydliad Masnach y Byd ddau fecanwaith pellach o bwys, er eu bod yn llawer llai datblygedig:

- Y cyntaf yw Gweithgor **Agenda Datblygu Doha (DDA)** ar Dryloywder yn y Llywodraeth (a elwir yn Rownd Doha), a gynhaliwyd rhwng 2001-2015 ac a ddisgrifiwyd **gan Sefydliad Masnach y Byd** i fod yn 'anweithredol ar hyn o bryd';
- Yr ail yw'r **Trafodaethau Cytundeb Cyffredinol ar Fasnach mewn Gwasanaethau** ar gaffael y llywodraeth, sy'n faes y mae anghydfod yn ei gylch.

Cytundebau dwyochrog

Mae darpariaethau caffael yn nodwedd gyffredin o gytundebau rhyngwladol dwyochrog. Maent yn ymddangos amlaf mewn cytundebau masnach, megis y Cytundeb Masnach a Chydweithredu rhwng y DU a'r UE, y disgrifir ei ddarpariaethau isod.

Comisiwn y Cenhedloedd Unedig ar Gyfraith Masnach Ryngwladol (UNCITRAL)

Cafodd **Comisiwn y Cenhedloedd Unedig ar Gyfraith Masnach Ryngwladol,** neu UNCITRAL, ei sefydlu ym 1966 a dyma gorff cyfreithiol y Cenhedloedd Unedig ym maes cyfraith masnach ryngwladol. Mae'n chwarae rhan bwysig wrth hyrwyddo'r defnydd o offerynnau cyfraith masnach ryngwladol deddfwriaethol ac anneddfwriaethol. Ers 1993, mae **UNCITRAL wedi cyhoeddi** nifer o ddeddfau, canllawiau a thestunau esboniadol enghreifftiol yn ymwneud â chaffael.

Llywodraeth Cymru

Ar 25 Mai 2021, dywedodd Llywodraeth Cymru ei bod wedi cydsynio i reoliadau Llywodraeth y DU sy'n diwygio deddfwriaeth gaffael bresennol fel bod rhwymedigaethau caffael rhyngwladol yn cael eu gweithredu'n llawn ledled y DU. Yn **y datganiad**, mae Llywodraeth Cymru yn esbonio:

> Nid oes gwahaniaeth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU o ran y polisi ar gyfer y cywiriad. Felly, byddai gwneud OSau ar wahân yng Nghymru a Lloegr yn arwain at ddyblygu a chymhlethdod diangen

Fodd bynnag, mae rhai gwelliannau'n dibynnu ar atodiadau GPA, y gall Llywodraeth y DU eu newid. Nid oes angen cydsyniad y llywodraethau datganoledig na deddfwrfeydd ar gyfer y broses hon. Gallai hyn felly gyflwyno rhwymedigaethau newydd yn y dyfodol nad yw Llywodraeth Cymru yn eu cefnogi.

Rhwymedigaethau sy'n deillio o'r berthynas newydd rhwng y DU a'r UE

Cytunodd y DU a'r UE ar drefniadau newydd ar gaffael cyhoeddus fel rhan o'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu. Mae dwy elfen i'w hamcan:

- Sicrhau bod gan gyflenwyr y DU a'r UE fynediad at fwy o gyfleoedd i gymryd rhan mewn gweithdrefnau caffael cyhoeddus; a
- Gwella tryloywder gweithdrefnau caffael cyhoeddus.

Mae'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu yn ymgorffori rhannau o GPA Sefydliad Masnach y Byd. Mae'n cynnwys cymysgedd o reolau GPA presennol a rheolau newydd sy'n adeiladu ar ofynion GPA neu'n diffinio darpariaethau GPA nad ydynt wedi eu diffinio.

Ceir isod rai enghreifftiau o ddarpariaethau'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu, sy'n:

- nodi'r gofynion ar gyfer cyhoeddiadau electronig
- lleddfu'r gofynion ar gyflenwyr i ddarparu tystiolaeth ategol er mwyn eu hatal rhag cael eu gwahardd
- lleddfu amodau ar gyfer cyfranogiad i gyflenwyr fel nad oes angen iddynt, os oes angen iddynt ddangos profiad blaenorol, fod â phrofiad blaenorol yn nhiriogaeth y Parti arall
- ei gwneud yn ofynnol i'r DU a'r UE ganiatáu i'w hendidau caffael roi ystyriaeth i agweddau amgylcheddol, cymdeithasol a llafur.
- ei gwneud yn ofynnol i'r DU a 27 Aelod-wladwriaeth yr UE drin cyflenwyr ei gilydd fel rhai nad ydynt yn llai ffafriol na'r driniaeth fwyaf ffafriol a roddir iddynt hwy eu hunain wrth gaffael ac i gyflenwyr fel personau cyfreithiol
- ymrwymo'r DU a'r UE i sicrhau bod ystadegau blynyddol ynghylch trefniadau caffael a gwmpesir ar gael i'w gilydd

Addasiadau neu gywiriadau

Mae'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu yn nodi gweithdrefn newydd ar gyfer gwneud addasiadau a chywiriadau i ymrwymiadau mynediad i'r farchnad y naill barti neu'r llall, gan gynnwys y posibilrwydd o orfod gwneud 'newidiadau cydadferol priodol' ar gyfer addasiadau.

Mae'r darpariaethau'n cynnwys gweithdrefn newydd ar gyfer anghydfodau yn ymwneud ag addasiadau neu gywiriadau a all arwain maes o law at atgyfeirio'r mater i weithdrefn datrys anghydfodau cyffredinol y Cytundeb Masnach a Chydweithredu.

Amodau ac eithriadau

Mae'r DU a'r UE yn cynnwys rhestrau o'r caffaeliadau a gwmpesir fel Atodiad 25. Mae'r rhestrau'n nodi amodau ar gyfer pryd/sut mae'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu yn gymwys i'r sectorau canlynol:

> Mae gwasanaethau gwestai a bwytai, gwasanaethau gweini bwyd a diod a chontractau gwasanaethau addysg i'w cynnwys yn y weithdrefn driniaeth genedlaethol (ar gyfer cyflenwyr) lle mae'r trothwyon ar gyfer y gwasanaethau hyn naill ai'n EUR 750,000 (GBP 663,540) neu EUR 1,000,000 (GBP 884,720) yn dibynnu ar y darpariaethau GPA y cânt eu dyfarnu oddi tanynt.

1. Mae eithriadau yn gymwys i gyflenwad nwy neu wres.

2. Yr unig feysydd nad yw'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu yn gymwys iddynt yw wrth gaffael:

- gwasanaethau iechyd bodau dynol;
- gwasanaethau iechyd gweinyddol;
- gwasanaethau cyflenwi personél nyrsio; a
- gwasanaethau cyflenwi personél meddygol.

Llywodraethiant

Bydd y trefniadau newydd yn cael eu gweinyddu a'u goruchwylio gan **drefniadau llywodraethu newydd y DU a'r UE**.

Mae Pwyllgor Masnach Arbenigol newydd ar Gaffael Cyhoeddus yn un o ddeg pwyllgor o'r fath a sefydlwyd gan y Cytundeb Masnach a Chydweithredu.

Yn ôl **dadansoddiad a wnaed gan Ymchwil y Senedd**, nid oedd Llywodraeth Cymru yn rhan o ddirprwyaeth y DU yn y cyfarfod cyntaf a'r unig gyfarfod Pwyllgor Masnach Arbenigol ar gaffael cyhoeddus a gynhaliwyd hyd yma, a gynhaliwyd ym mis Tachwedd 2021.

Mae Pwyllgorau Masnach Arbenigol yn cael eu goruchwylio gan y Pwyllgor Partneriaeth Masnach, sydd yn ei dro yn cael ei oruchwylio gan Gyngor Partneriaeth trosfwaol y DU-UE.

Mae gan Bwyllgorau Masnach Arbenigol y pŵer i fonitro ac adolygu gweithrediad y Cytundeb Masnach a Chydweithredu ac ategu cytundebau, cynorthwyo ac adrodd i'r Pwyllgor Partneriaeth Masnach. Bydd y Pwyllgorau Arbenigol Masnach yn cael eu cyd-gadeirio gan gynrychiolwyr o'r DU a'r UE a byddant yn cyfarfod o leiaf unwaith y flwyddyn, oni bai y darperir ar eu cyfer yn y Cytundeb Masnach a Chydweithredu, neu oni bai bod y cyd-gadeiryddion yn penderfynu fel arall.

Datblygiadau mewnol yr UE

Ar 2 Mehefin 2021, cytunodd Aelod-wladwriaethau'r UE ar fandad ar gyfer trafodaethau â Senedd Ewrop i greu Offeryn Caffael Rhyngwladol (IPI) yn seiliedig ar **gynnig diwygiedig** o 2016.

Mae **papur briffio cefndirol** yn disgrifio'r Offeryn Caffael Rhyngwladol fel a ganlyn:

> The IPI is a trade policy tool aimed at discouraging the discrimination of EU companies in procurement markets in third countries. It would

> enable the EU to limit or exclude access to its public procurement market for economic operators from countries that apply discriminatory restrictions to EU businesses.
>
> The main objectives of this regulation are to improve the level playing-field, increase the participation of EU businesses in procurement markets in third countries and provide leverage for the EU in the context of negotiations for opening markets in third countries.

Mae'r **datganiad i'r wasg ategol** yn pwysleisio na fydd trefniadau allanol presennol yr UE, megis y GPA a chytundebau dwyochrog yr UE, yn cael eu heffeithio. Fodd bynnag, os caiff ei gwblhau, gallai'r Offeryn Caffael Rhyngwladol ddylanwadu ar ddatblygiadau yn y dyfodol, yn enwedig os bydd cytundebau dwyochrog yr UE yn cael eu hailnegodi, eu diwygio neu eu hadolygu. Mae hyn yn cynnwys y Cytundeb Masnach a Chydweithredu rhwng y DU a'r UE, a adlewyrchir yn rhwymedigaethau rhyngwladol Fframweithiau Cyffredin mewnol y DU.

Cytunodd Senedd Ewrop **ar yr offeryn**, a elwir yn 'adroddiad Caspary', ar 14 Rhagfyr 2021 gyda mwyafrif sylweddol. Cafodd cytundeb dros dro, datganiad ar y cyd a datganiad y Comisiwn eu cymeradwyo **ar 22 Mehefin 2022**. Dyma oedd diwedd darlleniad cyntaf Senedd Ewrop. Bydd yr offeryn yn awr **yn cael ei ystyried gan y Cyngor** i'w fabwysiadu a'i ddiwygio.

2. Y fframwaith cyffredin

Cyhoeddwyd **y fframwaith cyffredin dros dro ar gaffael cyhoeddus** ('y fframwaith') ar 27 Ionawr 2022, yn dilyn fersiwn gynharach a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2021. Mae'r llywodraethau'n bwriadu cytuno ar y fframwaith yn ffurfiol trwy gyfnewid llythyrau gweinidogol.

Mae'r fframwaith yn nodi sut y dylai'r llywodraethau gydweithio i reoli gwahaniaethau mewn cyfraith a pholisi caffael cyhoeddus ar ôl diwedd y cyfnod pontio.

Egwyddorion

Mae'r fframwaith yn cadarnhau'r **egwyddorion ar gyfer fframweithiau cyffredin** y cytunwyd arnynt gan Gyd-bwyllgor y Gweinidogion (Negodiadau Ewropeaidd) ym mis Hydref 2017.

Cytunodd Cyd-bwyllgor y Gweinidogion (Negodiadau Ewropeaidd) y dylai fframweithiau 'fan leiaf gynnal yr hyblygrwydd cyfatebol ar gyfer teilwra polisïau i anghenion penodol pob tiriogaeth â'r hyn a roddir gan reolau presennol yr UE'

a 'pharchu'r setliadau datganoli ac atebolrwydd democrataidd y deddfwrfeydd datganoledig'.

Mae'n ymddangos bod y fframwaith yn gosod y rhan fwyaf o bwysau ar dri maen prawf cyntaf Cyd-bwyllgor y Gweinidogion (Negodiadau Ewropeaidd) ar gyfer pryd y dylid sefydlu fframweithiau, o ran:

- galluogi marchnad fewnol y DU i weithredu, ond gan gydnabod achosion o ymwahanu o ran polisi;
- sicrhau cydymffurfiaeth â rhwymedigaethau rhyngwladol; a
- sicrhau y gall y DU drafod cytundebau masnach a chytundebau rhyngwladol newydd, ymrwymo iddynt a'u rhoi ar waith.

Mae'r fframwaith yn cydnabod y 'gall awdurdodau contractio a busnesau'r DU elwa ar ddulliau cyson o ymdrin â pholisi a rheoleiddio caffael cyhoeddus' ac mae'n cydnabod yr angen i lywodraethau gydweithio ar faterion rhyngwladol.

Mae'n nodi nad yw '[i]reolaeth adnoddau cyffredin yn rhan o'r rhesymeg dros y Fframwaith Cyffredin hwn'. Dywedodd **Llywodraeth Cymru wrth y Senedd** mai'r rheswm am hyn yw "nid yw'r cyfle i rannu adnoddau yn berthnasol."

Ystyried cynigion polisi

Mae'r llywodraethau'n cytuno i gynnal cyfarfodydd lefel swyddogol misol i drafod cyfraith a pholisi caffael.

Maent yn cytuno i anelu fel arfer at hysbysu ac ymgynghori â'r llywodraethau eraill am fentrau polisi newydd sy'n effeithio ar lywodraethau eraill gydag o leiaf mis o rybudd, ac am gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol neu wneud is-ddeddfwriaeth gydag o leiaf dri mis o rybudd.

Nid yw'n glir sut y bwriedir i'r llywodraethau benderfynu a fydd polisi yn cael effaith ar lywodraethau eraill ac felly mae o fewn cwmpas y fframwaith.

Mae egwyddorion Cyd-bwyllgor y Gweinidogion yn nodi y dylai fframweithiau cyffredin cynnal, fel isafswm, hyblygrwydd cyfatebol ar gyfer teilwra polisïau i anghenion penodol pob tiriogaeth fel y mae rheolau cyfredol yr UE yn ei ganiatáu; Gallai hyn awgrymu mai dim ond cynigion ar gyfer dargyfeirio na fyddai wedi bod yn bosibl o fewn yr UE fydd yn cael eu hystyried o fewn y cwmpas. Fodd bynnag, nid yw hyn yn cael ei egluro.

Mae **Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus y Senedd wedi argymell** y dylai Llywodraeth Cymru ofyn am gytundeb na ddylai'r fframwaith wanhau rôl seneddau a rhanddeiliaid wrth wneud cyfreithiau a pholisïau, y tu hwnt i gyfyngiadau yn yr UE. Mae **Llywodraeth Cymru wedi dweud** nad yw'r fframwaith yn cyfyngu ar bwerau'r Senedd.

Gwneud penderfyniadau

Mae proses wedi'i gosod allan i'r llywodraethau wneud penderfyniadau ynghylch a ddylid mabwysiadu'r un dull polisi neu ymwahanu.

- **Os bydd y llywodraethau'n defnyddio'r un dull polisi,** rhaid iddynt wneud hyn ar sail cytundeb.
- **Os bydd un llywodraeth yn penderfynu mabwysiadu dull dargyfeiriol,** dylai asesu effaith y cynnig hwnnw ar y llywodraethau eraill ac a yw'n gydnaws ag egwyddorion y fframweithiau. Dylai wedyn hysbysu'r llywodraethau eraill. Os bydd unrhyw lywodraeth arall yn credu nad yw'r cynnig yn gyson ag egwyddorion y fframwaith, dylai'r llywodraethau anelu at gytuno ar ddull arall a fyddai'n sicrhau'r un canlyniad. Os nad ydyn nhw'n cytuno, caiff y broses ddatrys anghydfod ei sbarduno.

Nid yw'r fframwaith yn rhoi manylion am sut y bydd y llywodraethau'n penderfynu a yw cynnig yn gydnaws ag egwyddorion y fframwaith ai peidio.

Rheoli'r rhwymedigaethau rhyngwladol

Mae'r fframwaith yn nodi'r trefniadau ar gyfer cynrychiolaeth y DU mewn fforymau rhyngwladol a'r DU-UE.

Mae'r fframwaith yn cydnabod bod y llywodraethau wedi bod yn adolygu cysylltiadau rhynglywodraethol yn sgil ymadawiad y DU â'r UE. Mae'n awgrymu y byddant yn cydweithio ar sail Concordat Cysylltiadau Rhyngwladol wedi'i ddiweddaru ar ôl i'r adolygiad hwnnw ddod i ben.

Cafodd y **Concordat Cysylltiadau Rhyngwladol** ei ddiweddaru ddiwethaf yn 2013; ni chafodd ei ddiwygio fel rhan o'r Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol. Nid yw'r Concordat yn adlewyrchu'n benodol rôl gynyddol Llywodraeth y DU o ran cytuno ar rwymedigaethau rhyngwladol ar ôl Brexit mewn meysydd a oedd o fewn cymhwysedd yr UE gynt, megis masnach.

Rheoli rhwymedigaethau DU-UE

Mae'r fframwaith yn nodi'r trefniadau i'r llywodraethau datganoledig gymryd rhan mewn trafodaethau rhwng y DU a'r UE ar weithredu'r TCA.

Mae'r trefniant hwn yn adlewyrchu'r rheini **cael eu cyfleu i'r llywodraethau datganoledig** gan Lywodraeth y DU ym mis Mai 2021 yn ymwneud â llywodraethu TCA. Mae Ymchwil y Senedd yn disgrifio'r **rôl y llywodraethau datganoledig** mewn strwythurau llywodraethu newydd rhwng y DU a'r UE, gan gynnwys dadansoddi cyfarfodydd a fynychwyd gan Lywodraeth Cymru.

Yr UE cyntaf **cyfarfod ar gaffael cyhoeddus** digwydd ar 12 Hydref 2021. Dyma'r unig gyfarfod hyd yma. Nid oedd Llywodraeth Cymru yn bresennol, er bod swyddogion wedi bod yn bresennol yn y rhan fwyaf o gyfarfodydd eraill.

Mae'r fframwaith yn cadarnhau, lle mae agenda cyfarfod rhwng y DU a'r UE yn cynnwys eitem sy'n ymwneud â gweithredu mewn maes cymhwysedd datganoledig, fod Llywodraeth y DU yn cytuno i hwyluso presenoldeb y llywodraethau datganoledig ar lefel debyg i gynrychiolwyr Llywodraeth y DU. Cyd-gadeirydd y DU fydd yn gwneud y penderfyniad terfynol.

Mae Llywodraeth y DU yn cytuno i ymgysylltu mor llawn â phosibl â'r llywodraethau datganoledig ar baratoi ar gyfer cyfarfodydd ac ar weithredu.

Sefydliad Masnach y Byd

Bydd Llywodraeth y DU yn cynrychioli buddiannau pob parti i'r fframwaith ym Mhwyllgor GPA y WTO.

Mae Llywodraeth y DU yn cytuno i rannu eitemau ar yr agenda ar feysydd cymhwysedd datganoledig cyn gynted â phosibl ar ôl eu derbyn gan Sefydliad Masnach y Byd, ac i ymgynghori â'r llywodraethau datganoledig ar sut y dylent gymryd rhan.

Os yw Llywodraeth y DU yn bwriadu ymyrryd mewn cyfarfod Pwyllgor GPA, bydd yn cynnwys y llywodraethau datganoledig ac yn ceisio cytuno ar y dull gweithredu a'r geiriad. Mae'r llywodraethau datganoledig yn cytuno i ddarparu gwybodaeth amserol i gefnogi ymyriadau.

Mae Llywodraeth y DU yn parhau i fod yn gyfrifol am ddosbarthu a chlirio'n derfynol ddeunyddiau, diweddariadau a gwybodaeth Pwyllgorau'r GPA i'r llywodraethau datganoledig.

Datrys anghydfodau

Mae'r fframwaith yn cynnwys proses ar gyfer datrys anghydfodau. Gellid defnyddio'r broses hon os yw'r llywodraethau'n anghytuno ynghylch a ddylent allu cymryd ymagweddau gwahanol, neu os ydynt yn anghytuno ar ddiwygiadau arfaethedig i'r fframwaith.

Mae'r llywodraethau'n cytuno y byddan nhw ond yn defnyddio'r broses datrys anghydfod os "na ellir dod i gytundeb gwirioneddol a byddai gwahaniaeth yn effeithio ar y gallu i fodloni egwyddorion y fframwaith."

Os yw llywodraeth yn dymuno codi anghydfod, bydd yn hysbysu'r llywodraethau eraill yn ysgrifenedig. Nod y llywodraethau fydd datrys yr anghydfod ar lefel swyddogol, trwy grŵp y swyddogion. Os na chaiff yr anghydfod ei ddatrys, caiff ei uwchgyfeirio i uwch swyddogion ac yn olaf i Weinidogion. Pam nad oes terfynau amser wedi'u pennu ar gyfer datrys anghydfodau?

Os na ellir datrys yr anghydfod drwy'r broses hon, gellir ei uwchgyfeirio i'r broses datrys anghydfod rhyngweinidogol a nodir yn y **casgliadau i'r Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol**, a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2022.

Os na cheir cytundeb, efallai y gofynnir am gyngor trydydd parti a gall yr anghydfod gael ei gyfeirio at y Prif Weinidog a Chyngor Penaethiaid y Llywodraethau Datganoledig.

Nid yw'r fframwaith yn darparu ar gyfer hysbysu seneddau neu randdeiliaid am anghydfodau. Fodd bynnag **mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo** i hysbysu'r Senedd am anghydfodau.

Monitro, adolygu a diwygio

Bydd swyddogion o Lywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig yn cynnal cyfarfod cyswllt fframwaith ddwywaith y flwyddyn. Bydd yn ystyried:

- cyflwr cydweithredu rhynglywodraethol ar gaffael;
- cydymffurfio ag egwyddorion y fframwaith;
- effaith dargyfeirio; a
- a oes angen unrhyw newidiadau i'r fframwaith o ganlyniad i anghydfodau rhwng y llywodraethau.

Bydd cadeirio'r cyfarfod hwn yn cael ei gylchdroi rhwng llywodraethau.

Bydd y grŵp cyswllt yn adolygu'r fframwaith flwyddyn ar ôl iddo ddod i rym a phob tair blynedd wedi hynny. Bydd adolygiad yn ymdrin ag 'a yw agweddau llywodraethu a gweithredol y Fframwaith Cyffredin yn gweithio'n effeithiol, ac a oes angen i benderfyniadau a wnaed dros y tair blynedd flaenorol gael eu hadlewyrchu mewn cytundeb anneddfwriaethol wedi'i ddiweddaru.'

Bydd adolygiad hefyd os bydd 'mater arwyddocaol' yn codi sy'n cael 'effaith sylfaenol' ar weithrediad y fframwaith. Ni ellir trafod yr un mater arwyddocaol o fewn chwe mis i ddiwedd y drafodaeth.

Yn dilyn adolygiad, caiff y llywodraethau gytuno i drafod diwygiadau posibl os bydd cytundeb unfrydol. Mae'n rhaid cytuno'n unfrydol ar ddiwygiadau i'r fframweithiau. Os na fydd cytundeb, gellir defnyddio'r broses datrys anghydfodau.

Tryloywder ac atebolrwydd

Nid yw'r fframwaith yn nodi a ymgynghorwyd â rhanddeiliaid ynghylch ei gynnwys na sut. Mae **Llywodraeth Cymru wedi dweud** y cynhaliwyd ymarfer ymgysylltu 'lefel isel' â rhanddeiliaid ym mis Hydref 2020.

Mae'r fframwaith yn nodi y bydd y llywodraethau'n parhau i ymgynghori â thrydydd partïon ar bolisi caffael ac ymgysylltu â rhanddeiliaid. Fodd bynnag, mae'n darparu y bydd y llywodraethau'n cydweithio ar sail cyfrinachedd ac nid yw'n rhoi unrhyw rôl i randdeiliaid allanol yn y prosesau ar gyfer gwneud penderfyniadau neu ddatrys anghydfodau.

Mae'r fframwaith yn nodi bod 'opsiwn i ymgynghori' â rhanddeiliaid ar ddiwygio'r fframwaith, ond nid yw'n gorfodi'r llywodraethau i wneud hyn.

Nid oes unrhyw ymrwymiad i gynhyrchu na chyhoeddi adroddiadau ar weithrediad y fframwaith. Mae **Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo** yn unochrog i adrodd yn flynyddol ar y fframweithiau. Ym mis Tachwedd, **dywedodd y Cwnsler Cyffredinol** fod y Llywodraethau oll wedi cytuno i adrodd i'r Seneddau ar y fframweithiau cyffredin yn y dyfodol.

Nid oes unrhyw ymrwymiadau i roi rôl i seneddau o ran monitro gweithrediad y fframwaith na chraffu ar welliannau. Dywed y fframwaith y gall y llywodraethau ddefnyddio trydydd partïon i gynghori ar adolygu a diwygio'r fframwaith. Gallai hyn gynnwys cyrff llywodraeth neu randdeiliaid allanol. Ym mis Mawrth, **ymrwymodd y Cwnsler Cyffredinol** i hysbysu'r Senedd a rhanddeiliaid pan gaiff fframwaith cyffredin ei adolygu, a thrafod eu hargymhellion cyn i'r broses adolygu ddod i ben.