

At: Nick Ramsay AS
Cadeirydd – Y Pwyllgor Cyfrifon
Cyhoeddus
Senedd Cymru
Trwy e-bost:
Nick.ramsay@senedd.cymru

24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 2032 0500
Fax / Ffacs: 029 2032 0600
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Dai Lloyd AS
Cadeirydd Y Pwyllgor Iechyd,
Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon
Senedd Cymru
Trwy e-bost:
dai.lloyd@senedd.cymru

Cyfeirnod: AC/237/caf
Dyddiad cyhoeddi: 15 Rhagfyr 2020

Annwyl Nick a Dai

Caffael a chyflenwi Cyfarpar Diogelu Personol (PPE) yn ystod pandemig COVID-19

Rwyf yn ysgrifennu atoch i roi'r wybodaeth ddiweddaraf i chi am y gwaith y mae Archwilio Cymru yn ei wneud i edrych ar gaffael a chyflenwi Cyfarpar Diogelu Personol (PPE) yn ystod pandemig COVID-19.

Bu cryn ddiddordeb ym mater y PPE ers dechrau'r pandemig. Gwnaeth y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon (PIGCCh) sylwadau ynghylch cyflenwi PPE yn ei adroddiad ym mis Gorffennaf 2020 ar effaith a rheolaeth COVID-19 ym maes iechyd a gofal cymdeithasol. Derbyniodd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus dystiolaeth am gaffael cyfarpar diogelu personol, gan gynnwys cadwyni cyflenwi domestig, ym mis Medi 2020 fel rhan o'i ymchwiliad i gaffael cyhoeddus.

Yn fwy diweddar, cynyddodd diddordeb ymhellach o ganlyniad i gyhoeddi dau adroddiad gan ein cydweithwyr yn y Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Edrychai'r cyntaf o'r rhain ar waith caffael llywodraeth y DU yn ystod pandemig COVID-19, gan ganolbwyntio'n sylweddol ar gaffael cyfarpar diogelu personol ar gyfer iechyd a gofal cymdeithasol yn Lloegr. Rhoddwyd sylw helaeth yn y cyfryngau i ganfyddiadau'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol mewn perthynas â dull deul o ddod o hyd i gyflenwyr, llwybr blaenoriaeth uchel i asesu a phrosesu awgrymiadau PPE posibl gan swyddogion y llywodraeth, swyddfeydd gweinidogion, aelodau seneddol ac aelodau o Dŷ'r Arglwyddi, uwch staff y GIG a gweithwyr iechyd proffesiynol eraill. Edrychai'r ail adroddiad yn fwy eang ar gyflenwi PPE yn Lloegr,

gan roi sylw helaeth i'r cynnydd mawr yng nghost cyfarpar diogelu personol yn ystod y pandemig.

Ynglŷn â'n gwaith

Meddyliais y byddai efallai yn ddefnyddiol esbonio mwy am ein gwaith, sy'n cwmpasu'r un meysydd â'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol: caffael a chyflenwi cyfarpar diogelu personol. Bwriadwn adeiladu ar waith y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon ac ymchwilio'n ddyfnach i rai meysydd penodol, yn enwedig caffael. Disgwylwn i'n gwaith fod yn edrych i'r dyfodol ond yn seiliedig ar ddealltwriaeth gadarn o'r gwersi o gyfnodau cynnar y pandemig.

Mae ein cwmpas yn cynnwys caffael a chyflenwi cyfarpar diogelu personol ar gyfer yr holl wasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, yn ymarferol, ar y GIG a gofal cymdeithasol y byddwn yn canolbwyntio'n bennaf. Hefyd, er ein bod yn cydnabod bod PPE wedi cael ei gaffael yn lleol, ni fydd hyn yn ffocws o bwys yn ein gwaith. Byddwn yn canolbwyntio'n bennaf ar y broses gaffael genedlaethol, dan arweiniad Llywodraeth Cymru a Phartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru (y Cydwasanaethau).

Ar hyn o bryd, rydym yng nghyfnod gwaith maes yr astudiaeth. Rydym eisoes wedi cyfweld nifer o staff Llywodraeth Cymru a'r Cydwasanaethau. Mae gennym fwy eto o gyfweiliadau i'w cynnal dros yr wythnosau sydd i ddod. Rydym hefyd wedi casglu tystiolaeth ddogfennol fanwl.

Wrth edrych am dystiolaeth, rydym hefyd wedi ysgrifennu at sefydliadau a ddarparodd dystiolaeth yn ymwneud â PPE fel rhan o ymchwiliad y Pwyllgor Iechyd, Gwasanaethau Cymdeithasol a Chwaraeon yn gynharach eleni. Rydym wedi gofyn yn benodol am unrhyw dystiolaeth neu faterion newydd y byddant efallai yn dymuno eu rhannu â ni.

Hyd yma, mae ein gwaith maes wedi canolbwyntio ar gaffael cyfarpar diogelu personol. Mae gennym swm sylweddol o waith i'w wneud o hyd i gwblhau'r darlun sy'n dod i'r amlwg ar gaffael a chyflenwi. Ein bwriad yw cwblhau ein gwaith maes a chyhoeddi ein canfyddiadau llawn yn y gwanwyn.

Ffeithiau, ffigurau a rhai canfyddiadau sy'n dod i'r amlwg

Cyn cyhoeddi ein hadroddiad llawn, meddyliais y byddai'n fuddiol rhannu rhai ffeithiau a ffigurau yn ogystal â rhai canfyddiadau cynnar sy'n dod i'r amlwg. Hoffwn bwysleisio mai canfyddiadau cynnar yw'r rhain ac nad ydynt yn ddigyfnewid. Serch hynny, o ystyried lefel uchel diddordeb y cyhoedd yn y materion hyn a'u pwysigrwydd, ystyriaf ei bod yn werth nodi'r ffeithiau ynghylch rhai agweddau ar yr hyn yr ydym wedi'i ganfod i roi gwybodaeth ar gyfer unrhyw waith craffu sy'n parhau.

Ar ddechrau'r pandemig, roedd gan Lywodraeth Cymru 'bentwr o stoc pandemig' o PPE, a ddatblygwyd fel rhan o drefniadau'r DU gyfan, yr oedd yn bwriadu eu dosbarthu i gyrff iechyd a gofal cymdeithasol. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym fod y cyfarpar hwn yn hanfodol yn ystod y don gyntaf. Fodd bynnag, ar

gyfer pandemig fflw yr oedd y pentwr wedi cael ei baratoi. Roedd y canllawiau a ddiweddarwyd ar gyfer amddiffyn staff y GIG rhag y coronafeirws yn gofyn am beth PPE ychwanegol, nad oedd yn y pentwr o gwbl, neu nad oedd yn cael ei gadw mewn symiau digonol i fodloni'r gofynion ychwanegol a achosid gan y coronafeirws. Felly, roedd angen i Lywodraeth Cymru, fel llywodraethau eraill ledled y byd, gaffael eitemau megis gynau gwrth-hylif a pheiriannau anadlu yn gyflym iawn. Ymhellach, deallwn na chyrrhaeddodd rhai danfoniadau disgwylidig oddi wrth rai oedd yn cyflenwi eisoes, gan ddwysáu'r pwysau i gaffael mwy o PPE yn gyflym.

Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn rhagweld yn wreiddiol y byddai yna un dull o gaffael cyfarpar diogelu personol ar gyfer y DU i gyd. Fodd bynnag, o ystyried yr heriau, cytunodd â Llywodraeth y DU y byddai Llywodraeth Cymru yn hytrach yn cael arian drwy fformiwla Barnett ac yn cymryd y cyfrifoldeb am gaffael ei PPE ei hun. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod wedi parhau i weithio gyda Llywodraeth y DU a'r cenhedloedd datganoledig eraill ar gaffael cyfarpar diogelu personol, lle mae cyfleoedd wedi codi.

Arweiniwyd y gwaith o gaffael cyfarpar diogelu personol yn gyflym ar gyfer GIG Cymru gan Bartneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru a swyddogion Llywodraeth Cymru. Mae'r Cydwasanaethau wedi cymryd y cyfrifoldeb am ddarparu cyfarpar diogelu personol i wasanaethau y tu hwnt i'r GIG, yn arbennig i ofal cymdeithasol a chontractwyr annibynnol ym maes sylfaenol.

Gwariant a dosbarthu cyfarpar diogelu personol

Fel y nodwyd yn ein [Hofferyn Data Cyllid GIG Cymru](#) yn ddiweddar, erbyn diwedd mis Medi 2020 roedd y GIG wedi gwario £130 miliwn ar PPE i Gymru. Mae hyn yn cynnwys £17 miliwn mewn caffael lleol gan fyrddau iechyd ac ymddiriedolaethau ar ben y £113 miliwn a wariwyd gan y Cydwasanaethau ar PPE. Mae cyfanswm y Cydwasanaethau yn cynnwys £37 miliwn ar gyfer cyflenwi cyfarpar diogelu personol i wasanaethau gofal cymdeithasol a gofal sylfaenol, megis meddygon teulu, fferyllwyr ac optegwyr.

Mae'r Cydwasanaethau yn disgwyl gwario £239 miliwn ar gyfarpar diogelu personol i Gymru erbyn diwedd mis Mawrth 2021, gyda gofal cymdeithasol a gofal sylfaenol yn cyfrif am 43% (£104 miliwn) o'r gwariant hwn.

Yn ogystal â'r gwariant ar PPE i Gymru, erbyn diwedd mis Medi, roedd Llywodraeth Cymru wedi gwario £37 miliwn ar PPE ar ran rhannau eraill o'r DU. Mae'n disgwyl adennill y gwariant hwn. Nid ydym eto wedi archwilio'r trefniadau ariannol sydd yn eu lle gyda'r gwledydd eraill.

Mae adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ar gyflenwi PPE yn tynnu sylw at y cynnydd sylweddol yng nghost PPE ar ddechrau'r pandemig. Dywedodd y Cydwasanaethau wrthym mai 'marchnad y gwerthwyr' oedd hi o ran llawer o eitemau, gyda llywodraethau ar draws y byd yn cystadlu am y cyflenwad prin. Byddwn yn edrych yn fanylach ar gostau cymharol eitemau cyn y pandemig ac yn ystod y pandemig. Lle bo'n briodol gwneud hynny, byddwn yn ceisio cymharu â'r prisiau a dalwyd gan rannau eraill o'r DU.

Erbyn 29 Tachwedd 2020, roedd y Cydwasanaethau wedi dosbarthu ychydig o dan 480 miliwn o eitemau o PPE ers 9 Mawrth 2020¹ gydag oddeutu 240 miliwn o'r rhain wedi cael eu rhoi i'r sector gofal cymdeithasol. Mae'r 480 miliwn o eitemau'n cynnwys 90.5 miliwn o ffedogau, 120 miliwn o fygydau², 4 miliwn o feisorau wyneb, 255 miliwn o fenig a 2 filiwn o ynau³.

Bwriadai Llywodraeth Cymru a'r Cydwasanaethau adeiladu stoc glustogi 24 wythnos o PPE erbyn diwedd mis Tachwedd 2020. Dywedodd y Cydwasanaethau wrthym fod y stoc glustogi o PPE yn ei lle i raddau helaeth ar ddiwedd mis Tachwedd. Roeddent yn disgwyl derbyn peiriannau anadlu FFP3, a gynhyrchid gan frand arbennig, sydd wedi bod yn anodd eu caffael ledled y byd, ac roeddent yn disgwyl derbyn menig oedd wedi cael eu harchebu. Ymwelsom â'r warws, lle y cedwir cyfran o'r stoc glustogi. Cadarnhaodd yr ymweliad hwn inni faint enfawr y gweithrediad logistaidd. Ond nid ydym eto wedi adolygu'r modelu a ddefnyddiwyd i asesu a yw'r stoc glustogi yn ddigonol am 24 wythnos a byddwn yn gwneud hynny fel rhan o'n gwaith maes yn ystod yr wythnosau i ddod.

Dull contractio

O dan Reoliadau Contractau Cyhoeddus 2015 a chanllawiau cysylltiedig⁴ caiff cyrff cyhoeddus wneud contractau heb gystadleuaeth na hysbysebu cyn belled â bod rhesymau dilys dros frys eithafol. Defnyddiodd Llywodraeth Cymru, drwy'r Cydwasanaethau, yr eithriadau brys hyn ar gyfer caffael cyfarpar diogelu personol. Mae rhai manylion am gontractau wedi cael eu gosod yn ôl-weithredol ar wefan GwerthwchiGymru. Fel rhan o'n gwaith byddwn yn cadarnhau bod y gweithdrefnau cywir i hysbysu am gontractau yn cael eu dilyn.

Mae'r Cydwasanaethau wedi cytuno ar gontractau gyda thua 100 o ddarparwyr gwahanol. Fodd bynnag, gwerthoedd cymharol isel sydd i lawer o'r rhain. Mae gan oddeutu tri chwarter y cyflenwyr gontractau gwerth llai nag £1 filiwn ac mae tua hanner yn llai na £150,000. Roedd tua 94% o'r gwariant tan ddiwedd mis Medi 2020, gan gynnwys y gwariant ar ran rhannau eraill o'r DU, gyda phum cyflenwr.

Er bod y rhan fwyaf o'r contractau PPE yn uniongyrchol gyda chyflenwyr, mae rhai o'r contractau mwy yn cynnwys asiantau sy'n gweithredu fel cyfryngwyr gyda

¹ Ffynhonnell y data – [Ystadegau Cymru](#): Nifer wythnosol yr eitemau cyfarpar diogelu personol a ddosbarthwyd fesul dyddiad. Mae'r adroddiadau am yr eitemau PPE a ddosbarthwyd yn seiliedig ar unedau unigol, ac eithrio: menig lle yr adroddir am uned ar sail maint uned pecyn, a glanweithydd dwylo lle mae'r uned yn botel, waeth beth fo'i maint.

² Mae'r ffigur hwn yn cynnwys: Mwgwd Math I a Math II, mygydau Math IIR, mygydau FFP2, mygydau FFP3.

³ Mae'r ffigur hwn yn cynnwys: Gynau (gwrth-hylif) a Gynau (eraill).

⁴ Rheoliad 32 a Nodyn Polisi Caffael 01/20: Ymateb i COVID-19 – Mawrth 2020

gweithgynhrychwyr tramor. Fel rhan o'n gwaith maes, rydym yn archwilio ymhellach y defnydd o asiantau a'r costau cysylltiedig.

Er bod y rhan fwyaf o'r cyfarpar diogelu personol yn dod oddi wrth gyflenwyr rhyngwladol, gweithiodd Llywodraeth Cymru a'r GIG gyda gweithgynhrychwyr Cymru i ddatblygu cadwyni cyflenwi lleol. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym fod hyn yn cynnwys cydweithio o fewn Llywodraeth Cymru, y GIG a Diwydiant Cymru drwy'r tîm peirianeg gofynion cyfarpar hanfodol (CERET). Bwriadwn ymchwilio'n fanylach i'r agwedd hon ar y broses gaffael yn ystod yr wythnosau nesaf.

Trefniadau gwirio a chymeradwyo

Dywedodd y Cydwasanaethau a Llywodraeth Cymru wrthym nad ydynt erioed wedi cael yr hyn fyddai'n cyfateb i'r dull 'llwybr blaenoriaeth uchel' dau drac o ganfod cyflenwyr posibl, a ddisgrifid gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn ei hadroddiad ar gaffael COVID-19 yn Lloegr. Yng Nghymru, chwaraeodd yr Hwb Gwyddorau Bywyd rôl allweddol fel pwynt cyswllt cyntaf ar gyfer cyflenwyr a gweithgynhrychwyr posibl oedd yn cael eu cyfeirio, lle roedd yn briodol, at y Cydwasanaethau. Dywedodd y Cydwasanaethau wrthym eu bod hefyd wedi canfod cyflenwyr newydd drwy eu rhwydweithiau presennol, drwy rai cyflenwyr eu hunain yn dod i gysylltiad â hwy, a thrwy atgyfeiriadau eraill. Er bod atgyfeiriadau wedi cael eu gwneud gan wleidyddion, dywedodd y Cydwasanaethau wrthym fod y rhain wedi mynd drwy'r un broses, craffu a blaenoriaethu, ag unrhyw gysylltiadau eraill. Rydym wrthi'n gwneud gwaith i ddeall yn llawnach sut yr oedd cyflenwyr yn cael eu nodi a sut y câi atgyfeiriadau eu rheoli.

Rhoddodd Llywodraeth Cymru a'r Cydwasanaethau drefniadau llywodraethu diwygiedig yn eu lle ynghylch gosod contractau cyfarpar diogelu personol. Ar gyfer pob archeb oedd yn werth dros £1 filiwn roedd yn rhaid eisoes cael cymeradwyaeth Llywodraeth Cymru ymlaen llaw. At hynny, cyflwynwyd system o wiriadau diwydrwydd dyladwy, trefniadau craffu a hierarchaeth o gymeradwyaeth yn cynnwys bwrdd Ymddiriedolaeth GIG Felindre, sy'n cynnal y Cydwasanaethau, ac yn dibynnu ar werth a natur y contract. Sefydlodd y Cydwasanaethau Grŵp Llywodraethu Cyllid newydd i hyrwyddo gwneud penderfyniadau'n gyflym. Roedd y Grŵp hwn yn cynnwys uwch reolwyr yn y GIG gan gynnwys arbenigwyr mewn meysydd fel archwilio, atal twyll, caffael, cyfrifyddiaeth a'r gyfraith.

Dywedodd Llywodraeth Cymru a'r Cydwasanaethau wrthym fod natur y farchnad yn ystod y pandemig yn golygu bod cyflenwyr mewn rhai achosion yn gofyn am flaendaliad. Er mwyn rheoli'r risgiau, mewn nifer fechan o achosion, gwnaeth y Cydwasanaethau y taliadau hyn drwy gyfrif cytundeb annibynnol. Dywedodd y Cydwasanaethau a Llywodraeth Cymru wrthym fod y dull hwn yn golygu y gallai'r cyflenwyr weld bod y cyllid ar gael ond na allent dynnu'r arian i lawr hyd nes yr oedd y Cydwasanaethau wedi derbyn y nwyddau ac wedi gwirio eu bod yn bodloni'r safonau ansawdd gofynnol. Roedd yn rhaid i'r holl flaendaliadau gael eu cymeradwyo gan y Grŵp Llywodraethu Cyllid, gyda'r Grŵp yn atgyfeirio blaendaliadau o fwy na 25% o werth contract at Lywodraeth Cymru i'w

cymeradwyo ymlaen llaw. Byddwn yn edrych yn fanylach ar y ffordd yr oedd y system hon yn gweithio'n ymarferol yn ogystal â'r gwaith i wirio ansawdd, oedd yn cynnwys y Labordy Profi Deunyddiau Llawfeddygol (SMTL) ym Mhen-y-bont ar Ogwr.

Cynhaliodd gwasanaeth Archwilio Mewnol y GIG adolygiad o Drefniadau Llywodraethu Ariannol yn ystod Pandemig COVID-19, gan ganolbwyntio ar PPE, rhwng mis Mawrth a mis Awst 2020. Canfu, ym mhob achos, y cydymffurfiwyd â'r gweithdrefnau sy'n ymwneud â gwiriadau cefndir, cymeradwyaeth a chofnodi penderfyniadau, yr oedd Llywodraeth Cymru a'r GIG wedi eu rhoi yn eu lle. Nododd hefyd fod rhai gwelliannau wedi cael eu gwneud i'r trefniadau llywodraethu ariannol ac ansawdd y ddogfennaeth dros y cyfnod. Fel rhan o'n gwaith rydym yn bwriadu rhoi prawf ar sampl o gontractau. Wrth wneud hynny, bwriadwn ddibynnu ar waith yr Archwilio Mewnol o ran dilysu cydymffurfiaeth, tra byddwn ni'n gofyn cwestiynau ehangach ynglŷn â gwerth am arian.

Y camau nesaf

Dros yr wythnosau i ddod, bwriadwn gwblhau ein gwaith ar gaffael ac wedi hynny dechrau edrych yn fanylach ar y materion sy'n ymwneud â chynnal cyflenwad i staff y rheng flaen. Byddwn wedyn yn dechrau ffurfio ein casgliadau, llunio ein hadroddiad a mynd drwy ein proses arferol o'i glirio am gywirdeb ffeithiol gyda Llywodraeth Cymru a'r partïon eraill a enwyd.

Yn y cyfamser, os oes yna unrhyw beth arall y gallwn ei wneud i'ch helpu chi a'ch pwyllgorau ar y mater hwn, rhowch wybod imi, os gwelwch yn dda.

Yn gywir



ADRIAN CROMPTON
Archwilydd Cyffredinol Cymru