

Y Pwyllgor Cyllid

Bil Bwyd (Cymru)

Papur gan y Gweinidog dros Faterion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd

Crynodeb

1. Mae Llywodraeth Cymru yn gwrthwynebu Bil Bwyd (Cymru) ar y sail ei fod yn ddiangen, y byddai'n achosi biwrocratiaeth a chostau ychwanegol i nifer o gyrff cyhoeddus. Yn bwysicaf oll, byddai'r Bil yn tanseilio'r fframwaith deddfwriaethol a llywodraethu sydd eisoes wedi'i sefydlu yng Nghymru ac a roddwyd ar waith gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ar gyfer cynllunio strategol, llunio polisiau a champau gweithredu hirdymor.
2. Mae'r papur hwn yn cyflwyno sylwadau cyffredinol ynghylch y gwerth am arian y byddai'r Bil yn ei roi petai'n cael ei basio, yn ogystal â sylwadau penodol ynghylch y costau a amcangyfrifir yn rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol.

Gwerth am arian

3. Dim ond dau opsiwn y mae'r Memorandwm Esboniadol yn ei gynnig, 'gwneud dim' neu 'deddfu'. Nid oes unrhyw ystyriaeth, nac hyd yn oed amlinelliad o wahanol opsiynau i wella'r gwaith o lunio polisiau a chyd-gysylltu'r gwaith o'u cyflawni gan ddefnyddio'r fframwaith deddfwriaethol sydd eisoes yn bodoli drwy Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi¹ bod y Bil yn cael ei ddrafftio i fod yn gyson â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Fodd bynnag, nid yw'n ymhelaethu ar sut y gellir defnyddio'r fframwaith a sefydlwyd gan y Ddeddf honno mewn modd nad yw ar waith eisoes, neu a ellid newid agweddau ar sut y caiff ei roi ar waith er mwyn, yn lle hynny, fynd i'r afael â nodau'r Bil. Yn absenoldeb y ffaith nad oes ystyriaeth i'r opsiynau anneddfwriaethol hyn, nid yw'n bosibl ystyried y cwestiwn yn llawn ynghylch a yw'r Bil yn cynnig gwerth am arian o'i gymharu â'r ystod lawn o opsiynau eraill sy'n bosibl.
4. O ran y cwestiwn llai ynghylch costau'r opsiynau a gyflwynir yn y Memorandwm Esboniadol, gan basio'r Bil fel ag y mae wedi'i ddrafftio neu wneud dim, barn Llywodraeth Cymru yw nad yw'r gost a amcangyfrifir yn werth da am arian. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cyflwyno costau a amcangyfrifir cynnil iawn sef rhwng £4,729,250 ac £8,584,370². Mae'r rhain yn gostau newydd a rheolaidd. Rwy'n rhoi sylwadau ar fanylder y costau ymhellach ymlaen ond gan eu cymryd fel ag y maent, byddai'r ffigurau uchaf hyn yn achosi gwariant cyhoeddus ychwanegol amlwg heb unrhyw warant o ganlyniadau gwell i'r cyhoedd. Byddai'r

¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 148.

² Memorandwm Esboniadol, paragraff 325, tabl 3.

Bil yn creu dull wedi'i gysylltu o ran gosod targedau, cynllunio ar lefelau cenedlaethol a lleol, adrodd ac adolygu. Er hynny, nid oes dim yn y Bil nac yn y Memorandwm Esboniadol sy'n rhoi sicrwydd pendant ynghylch sut y byddai gweithdrefnau o'r fath yn gwella gweithgareddau sydd eisoes ar waith yn benodol neu weithgareddau nad ydynt ar waith ond y gellid eu gweithredu o dan y fframwaith deddfwriaethol presennol. Yn syml, mae perygl y gallai'r dyletswyddau a osodir achosi biwrocratiaeth o ran system ailadroddus o gynllunio ac adrodd. Gallai hynny dynnu sylw ac adnoddau cyrff cyhoeddus oddi wrth bolisiau presennol a pholisiau arfaethedig gan arwain, o bosibl, at allbynnau a chanlyniadau nad ydynt yn ychwanegu unrhyw beth sy'n ychwanegol neu'n wahanol yn faterol. Byddai'r sefyllfa yn cael ei chymhlethu yn sgil sefydlu Comisiwn Bwyd Cymru gyda'i swyddogaethau i ddarparu cyngor, hysbysu, cefnogi a goruchwylio. Mae'r diffyg eglurder rhwng swyddogaethau Comisiwn Bwyd Cymru ac er enghraifft Comisiynydd Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Asiantaeth Safonau Bwyd hefyd yn risg y gellid achosi sefyllfa o wastraffu ymdrechion neu arwain at ganlyniadau na fwriedir.

Costau a amcangyfrifir

5. Mae Llywodraeth Cymru yn derbyn bod y cyfrifiadau technegol a wneir yn rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol yn ymddangos yn gywir ar y cyfan. Er hynny, awgrymwn y byddai'n well defnyddio cyfnod arfarnu deng mlynedd o hyd er mwyn talu am y cylch costau yn fwy llawn yn hytrach na defnyddio'r dull pum mlynedd o hyd a fabwysiedir³. Fodd bynnag, mae'r amcangyfrifon yn amcangyfrif y gwaith sydd ynghlwm yn rhy isel ac o ganlyniad felly, yr adnoddau sydd eu hangen. Ar y cyfan, mae Llywodraeth Cymru yn awgrymu y byddai'r Bil yn costio llawer mwy i'w weithredu na amcangyfrifir.
6. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan nad yw'n bosibl cyfrifo arbedion sy'n deillio o'r Bil a hynny oherwydd y bydd y rhain yn cael eu llywio gan gynnwys y strategaeth fwyd genedlaethol⁴. Mae'n datgan hefyd nad yw'n bosibl amcangyfrif yr arbedion o ran costau sy'n deillio o waith yn Llywodraeth Cymru na fydd ei angen mwyach yn sgil gweithredu polisiau yn well neu yn sgil elwa arnynt⁵. Mae Llywodraeth Cymru yn dadlau na fyddai arbedion yn dod i'r amlwg oherwydd y bydd angen parhau i gyflawni polisiau presennol a pholisiau a gynlluniwyd ynghyd â'r holl waith canlyniadol sy'n deillio o fewn Llywodraeth Cymru neu rhwng timau Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid. Ni all strategaeth fwyd genedlaethol gymryd lle'r gwaith manwl o lunio polisiau a chynlluniau gweithredol. Rydym yn rhagweld y bydd angen i gyrff cyhoeddus eraill barhau i wneud yr hyn y maent yn ei wneud ar hyn o bryd ac na fyddai unrhyw arbedion o ran ymdrech na chostau.

³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 325, tabl 4

⁴ ibid (diwedd y cynnwys ynglŷn ag 'arbedion o ran costau' t72).

⁵ Ibid a pharagraff 327.

7. Ar hyn o bryd, nid yw'r costau na'r manteision yn sgil gweithredu'r strategaeth genedlaethol a chynlluniau lleol yn hysbys. Gan ystyried yr ansicrwydd ynghylch manylion y cynlluniau hynny, mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod y byddai risg uchel o lunio amcangyfrifon anghywir a rhai a allai fod yn gamarweiniol wrth gwblhau unrhyw ymgais i asesu costau a manteision ar y pwynt hwn. Fodd bynnag, byddem wedi disgwyl gweld rhywfaint o wybodaeth am sut y bydd ystyriaethau gwerth am arian yn cael eu hymgorffori i'r gwaith o ddatblygu'r strategaeth genedlaethol a chynlluniau lleol.
8. Mae rhan helaeth o'r costau a amcangyfrifir wedi'u clustnodi ar gyfer Comisiwn Bwyd Cymru ond dim ond amcangyfrif bras o £0.75 miliwn hyd at £1.5 miliwn y flwyddyn a roddir⁶. Mae hyn yn seiliedig ar amcangyfrifon ar gyfer corff tebyg yn yr Alban nad yw'n weithredol hyd yma, yn ogystal â chymhariaeth lefel uchel o gostau parhaus ar gyfer Comisiynwyr presennol Cymru⁷. Mae'r rhain yn gymariaethau perthnasol ond mae'r ystod o'r costau a amcangyfrifir yn adlewyrchu'r ansicrwydd ynghylch graddfa a chwmpas unrhyw Gomisiwn newydd a fyddai'n destun cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a chadeirydd y Comisiwn. Gall Llywodraeth Cymru ond ddod i'r casgliad y byddai Comisiwn Bwyd Cymru yn gost ychwanegol sylweddol, heb unrhyw hyder y byddai'n sicrhau unrhyw arbedion. Dim ond drwy asesu manwl pellach ynghylch yr union fodel a gynigir ar gyfer Comisiwn Bwyd Cymru y gellid sicrhau rhagor o sicrwydd ynghylch y costau.
9. Mae'r costau a amcangyfrifir o ran adnoddau Llywodraeth Cymru i lunio'r strategaeth fwyd genedlaethol a 'chyflawni gwaith perthnasol'⁸ ymhell o'r hyn a fyddai'n debygol o fod ei angen. Dehonglwn 'cyflawni gwaith perthnasol' i olygu cyflawni swyddogaethau i lunio targedau a'u gosod gerbron y Senedd, yn ogystal â sefydlu Comisiwn Bwyd Cymru ac ymgynghori gydag ef. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn amcangyfrif mai ond tri swyddog rhan amser fyddai eu hangen (pumed o amser swyddog Gradd 7, pumed o amser Swyddog Gweithredol Uwch, ac un diwrnod o amser Dirprwy Gyfarwyddwr) gyda chost o £29,170⁹. Nodwn fod y Memorandwm Esboniadol wedi defnyddio gwybodaeth gan Lywodraeth yr Alban, fodd bynnag, ein dealltwriaeth ni gan Lywodraeth yr Alban ar hyn o bryd yw bod y gwaith o weithredu Deddf Cenedl Bwyd Da (yr Alban) 2022 yn gofyn am ragor o adnoddau staff na'r disgwyl. Addysgiadol yw cymharu'r adnoddau sydd eu hangen i lunio cynigion ar gyfer strategaeth newydd i'r diwydiant gweithgynhyrchu a phrosesu bwyd a diod yng Nghymru a chynnal [ymgyngoriad](#) ar hynny. Ym mis Ebrill 2018, dechreuwyd ar y gwaith o ymchwilio i bolisïau a llywio cynigion a'u profi gan arwain at ddogfen ymgynghori a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2019 (oddeutu 15 mis). Roedd y gwaith yn cynnwys yr adnoddau a'r costau craidd blyneddol canlynol¹⁰:

⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 325, tabl 4 ac o baragraff 364 ymlaen.

⁷ Paragraff 365.

⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 374.

⁹ Ibid a Thabl 7.1.

¹⁰ Gan ddefnyddio costau gros cyfartalog blyneddol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2022-23.

Oddeutu 0.3 Gradd 7 - £26,019

1 Uwch-swyddog Gweithredol llawn amser - £66,364

1 Swyddog Gweithredol Uwch llawn amser - £52,774

0.95 Swyddog Gweithredol Uwch - £50,135

(Yn ogystal, rhoddwyd cefnogaeth o dro i dro gan swyddogion cyfathrebu, dylunio graffeg, economegwyr, amser gan dimau polisi y mae eu gwaith yn gysylltiedig i raddau â pholisi bwyd, yn ogystal â rhywfaint o fewnbwn ar lefel Dirprwy Gyfarwyddwr.)

Gan ddefnyddio costau gros cyfartalog blynyddol Llywodraeth Cymru, roedd gan y prosiect gostau craidd tybiannol o £195,292 y flwyddyn, sy'n cyfateb i £244,115 dros gyfnod o 15 mis.

10. Yn ychwanegol i'r uchod, elfen sylweddol o'r gwaith i'w gwblhau bydd drafftio a gosod rheoliadau ynghylch y targedau¹¹ yn sgil y weithdrefn gadarnhaol. Bydd hyn yn gofyn am adnoddau cyfreithiol na'u hystyriwyd yn y Memorandwm Esboniadol.
11. Nid yw Llywodraeth Cymru yn gwneud unrhyw sylw ynghylch y costau a amcangyfrifir i gyrff cyhoeddus weithredu'r strategaeth fwyd genedlaethol a llunio cynlluniau bwyd lleol¹². Er hynny, nodwn fod y rhain yn gostau ychwanegol nad ydynt wedi eu cynllunio ar eu cyfer ar hyn o bryd yng nghyllideb Llywodraeth Cymru. Nid yw'n glir o'r Memorandwm Esboniadol a yw cynigydd y Bil wedi trafod â chyrrff cyhoeddus yn fanwl ynghylch y costau a amcangyfrifir na sut y byddent yn cael eu cyllido.

Lesley Griffiths AS

**Y Gweinidog dros Faterion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd
3 Chwefror 2023**

¹¹ Y Bil, adran 4.

¹² Memorandwm Esboniadol, paragraff 387 a Thablau 8 a 9.