Rheolaeth rheoliadau mynediad a gwasanaethau fferyllfa adwerthu yn y DU

Ionawr 2003

Crynodeb ac argymhellion

Cyflwyniad

1.1 Mae'r ymchwiliad hwn i'r farchnad yn trafod darpariaeth gwasanaethau fferyllfeydd adwerthu yn y Deyrnas Unedig (DU). Yn benodol, mae'n edrych os yw buddiannau cwsmeriaid yn cael eu gwasanaethu orau gan y rheolaeth gyfredol ar reoliadau derbyniad[1]. Mae'r rheoliadau hyn yn gosod cyfyngiadau ar sut a ble y mae cytundebau i weinyddu presgripsiynau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (GIG) yn y DU yn cael eu dyfarnu.

1.2 Cafodd yr ymchwiliad ei lansio gan y Swyddfa Masnachu Teg (OFT) ym mis Hydref 2001 a chafodd ei gynnal yn unol ag adran 2 y Ddeddf Masnachu Teg 1973. Astudiaethau yn seiliedig ar dystiolaeth yw ymchwiliadau marchnad OFT ac maent yn edrych i weld os yw marchnadoedd yn gweithio'n dda ar gyfer cwsmeriaid, ac yn yr achos hwn yn benodol os yw rheolaeth rheoliadau derbyniad yn gweithredu i rwystro marchnadoedd rhag gweithio'n dda ar gyfer cwsmeriaid. Caiff yr ymchwiliadau eu llywio gan yr egwyddor mai marchnadoedd cystadleuol nad oes rhwystrau derbyniad yn perthyn iddynt sydd, yn gyffredinol, yn gwasanaethu buddiannau cwsmeriaid orau. Wrth lunio ein hargymhelliad, fodd bynnag, rydym wedi cadw mewn cof amcanion polisi cyhoeddus adrannau iechyd yn y DU ar gyfer fferyllfeydd cymunedol (FfG) a chyflenwad meddyginiaethau presgripsiwn y GIG.[2]

[1] Mae rheoliadau rheoli derbyniad yng Nghymru a Lloegr i'w gweld yn Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Gwasanaethau Fferyllol) 1992; yn yr Alban fe'u gwelir yn Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Gwasanaethau Fferyllol) (Yr Alban) 1995; ac yng Ngogledd Iwerddon fe'u ceir yn y Rheoliadau Gwasanaethau Fferyllol (Gogledd Iwerddon) 1997. Cyfeirir atynt fel y 'rheoliadau rheoli derbyniad' yn yr adroddiad hwn.

[2] Mae FfG yn fater sydd wedi ei ddatganoli felly mae ein hargymhellion wedi eu cyfeirio at weinyddiaethau Cymru, Lloegr, Yr Alban a Gogledd Iwerddon.

Pam astudio fferyllfeydd?

1.3 Ar hyn o bryd mae rhyw 12,250 FfG yn y DU ac mae'r marchnadoedd sy'n cael eu gwasanaethu ganddynt yn cynrychioli cyfran helaeth o wariant cwsmeriaid. Mae gan FfGau rôl bwysig i'w chwarae parthed iechyd poblogaethau lleol trwy ddosbarthu meddyginiaethau presgripsiwn, gwerthu meddyginiaethau dros y cownter (OTC) a darparu cyngor proffesiynol.

1.4 Roedd y marchnadoedd ar gyfer presgripsiynau GIG a meddyginiaethau OTC yn unig werth £8.6 biliwn yn 2001. Meddyginiaethau ar bresgripsiwn sy'n gyfrifol am fwyafrif helaeth y swm yma (£6.8 biliwn). Mae meddyginiaethau Fferyllfa yn unig (P) (meddyginiaethau OTC na ellir eu gwerthu yn unman ar wahân i fferyllfa) yn gyfrifol am £0.9 biliwn arall, gyda meddyginiaethau Rhestr Gwerthu Cyffredinol (GSL), y gellir eu gwerthu mewn unrhyw fan, yn gyfrifol am y £0.9 biliwn arall. Mae marchnad fechan, ond arwyddocaol, hefyd ar gyfer presgripsiynau preifat, sef tua £300m.

1.5 Mae rheoli rheoliadau derbyniad yn cael effaith nid yn unig ar bresgripsiynau'r GIG, ond hefyd ar werthiant meddyginiaethau OTC. Mae'n anodd dros ben i fferyllfeydd fod yn ddichonol heb gytundeb i weinyddu presgripsiynau GIG. Mae gweini presgripsiynau GIG yn gyfrifol am ryw 80% o fusnes FfG nodweddiadol ar gyfartaledd. Yn wir, dim ond rhyw 130 o FfGau (neu ychydig dros un y cant) sy'n gweinyddu heb gytundeb o'r fath.

1.6 Ers 1987 mae nifer a lleoliad fferyllfeydd sydd â chytundeb GIG yn y DU wedi cael eu cyfyngu dan y rheoliadau rheoli derbyniad. Yn nodweddiadol, mae cyfyngu derbyniad at unrhyw farchnad yn arwain at brisiau uwch, llai o arloesedd a gwaeth ansawdd gwasanaeth. Mae'r adroddiad hwn yn ymchwilio os yw trefniadau rheoli derbyniad ar gyfer fferyllfeydd cymunedol wedi cael effeithiau fel hyn, ac os felly, p'un ai os mai cadw'r rheolau hyn er gwaethaf hynny yw'r peth gorau i fuddiannau cwsmeriaid.

Y dystiolaeth a gasglwyd gennym

1.7 Yn ogystal â chywain barn fferyllwyr, a chynnal arolygon gyda hwy, buom yn ymgynghori yn eang gan gynnwys cyrff cynrychioliadol a chyrff proffesiynol, perchnogion fferyllfeydd cymunedol a chadwynau, archfarchnadoedd, grwpiau cwsmeriaid, yr Adran Iechyd a gweinyddiaethau datganoledig Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon[3]

Fe wnaethom ein gwaith dadansoddi ein hunain ar y rheoliadau a sut y maent yn gweithio ac ar y marchnadoedd ar gyfer meddyginiaethau heb bresgripsiwn neu OTC.

---

[3] Mae rhestr o'r sefydliadau y buom yn ymgynghori â hwy yn atodiad 1.

Buom yn gyfrifol am gomisiynu rhychwant eang o ymchwil feintiol ac ansoddol, yn cynnwys:

- arolwg ymysg cwsmeriaid ar ddefnyddio fferyllfeydd
- mapio fferyllfeydd yn genedlaethol
- modelu derbyniad ac ymadawiad fferyllfeydd
- astudio graddau cystadleuaeth pris a chystadleuaeth arall rhwng fferyllfeydd
- adroddiad ar werthuso fferyllfeydd cymunedol
- astudiaethau achos ar effaith y rheoliadau yn lleol
- astudiaeth gymharol o reoliadau fferyllfeydd dramor
- adroddiad ar faterion gweithlu fferyllfeydd.

Mae canlyniadau'r ymchwil hon i'w gweld yn yr atodiadau, yng nghyfrolau 2 a 3 yr adroddiad hwn.

1.8 Mae'r adran isod yn amlinellu ein prif ganfyddiadau a'n hargymhelliad. Mae ein hadroddiad yn asesu effaith y rheolau hyn ar y farchnad ac ar gwsmeriaid yn nhermau prisiau, arloesedd, derbyniad a chostau.

Canfyddiadau

Cystadleuaeth a derbyn fferyllfeydd newydd

1.9 Ers 1987, pan gafodd y rheoliadau rheoli derbyniad eu cyflwyno, ychydig iawn o newid a fu yn nifer y fferyllfeydd wrth eu mesur naill ai drwy fynediad gros neu fynediad net. Yn ystod y deng mlynedd ar ôl 1990, pedwar oedd cyfartaledd y newid net blynyddol yn nifer y fferyllfeydd â chytundeb gyda'r GIG yng Nghymru a Lloegr. Mewn cyferbyniad, yn y pum mlynedd cyn 1985 (dwy flynedd cyn i reolau derbyniad gael eu cyflwyno), roedd cyfartaledd y cynnydd net blynyddol yn 130 o fferyllfeydd â chytundeb bob blwyddyn.

1.10 Mae strwythur y farchnad fferyllol wedi newid rhywfaint ers 1987. Er nad yw cyfran y farchnad genedlaethol yn cael ei goruchafu gan un neu ddau o gadwyni, mae cadwyni cenedlaethol o fferyllfeydd ac archfarchnadoedd wedi cynyddu eu cyfran o'r farchnad yn sylweddol, ac ers 1990 mae un gadwyn genedlaethol newydd wedi dod i mewn (Superdrug Cyf).

1.11 Serch hynny, effaith y rheoliadau derbyniad fu cyfyngu ar newidiadau o'r fath. Yn neilltuol, mae'r rheoliadau wedi gweithio i atal derbyniad ac ehangiad gan fferyllfeydd

sy'n cynnig prisiau is i gwsmeriaid, neu amserau agor mwy cyfleus neu wasanaethau sy'n cael eu gwerthfawrogi neu sy'n arloesol. Ar ben hyn, drwy gyfyngu ar nifer a lleoliad fferyllfeydd mewn ardal leol, mae'r rheoliadau wedi cyfyngu ar y gystadleuaeth rhwng fferyllfeydd, a hynny yn nhermau prisiau ac ansawdd eu gwasanaeth.

1.12 Mae'n anodd amcangyfrif yn union beth fyddai'r manteision dichonol i gwsmeriaid yn sgîl dadreoleiddio, yn nhermau cynnydd mewn cystadleuaeth prisiau ac ansawdd. Nodwn, fodd bynnag, fod rhai o'r cadwyni cenedlaethol o fferyllfeydd archfarchnadoedd yn cynnig arbedion sylweddol o hyd ar 30% ar feddyginiaethau OTC. Ar hyn o bryd, mae mynediad at fferyllfeydd gyda phrisiau mor isel yn gyfyngedig. Fodd bynnag, gyda derbyniad rhydd i'r farchnad, amcangyfrifwn y byddai'r cynnydd mewn gwerthiant mewn fferyllfeydd archfarchnadoedd lle mae'r prisiau mor isel yn arwain at arbedion i gwsmeriaid o rhwng £20 a 25 miliwn ar feddyginiaethau-P, a £5 miliwn ychwanegol ar feddyginiaethau GSL.

1.13 Pe byddai dadreoleiddio yn cynyddu'r gystadleuaeth rhwng fferyllfeydd yn fwy cyffredinol, byddem yn disgwyl gweld arbedion sylweddol uwch i gwsmeriaid yn sgîl prisiau isel a hefyd gwelliannau yn ansawdd y gwasanaeth. Mae'r taliadau y mae'r cwsmer yn eu talu (os yw'n eu talu) yn rhai penodedig, ac o'r herwydd ni fyddai rhywun yn disgwyl gweld unrhyw fanteision uniongyrchol mewn prisiau yn syth yn sgîl dadreoleiddio derbyniad yn y maes hwn. Serch hynny, byddai unrhyw welliannau mewn ansawdd gwasanaeth hefyd yn fanteisiol i gwsmeriaid presgripsiynau GIG, ac yn y tymor hirach gellid disgwyl y byddai gwelliannau mewn effeithlonrwydd fferyllfeydd yn arwain at leihau cost gyffredinol system bresgripsiynau GIG i'r trethdalwr.

1.14 Buom yn adolygu data a gyhoeddwyd a data ychwanegol ar gyfer y tair cadwyn genedlaethol fwyaf, ac fe gomisiynwyd astudiaeth gennym i werthuso fferyllfeydd llai. Ni fu'r gwaith hwn yn gyfrwng i roi tystiolaeth o borffidioldeb gormodol mewn gweithgareddau fferyllol. Ar adegau mae prisiau uchel yn cael eu talu am gytundebau GIG, gan archfarchnadoedd yn enwedig, ond gall y rhain adlewyrchu nifer o ffactorau gwahanol, gyda phorffidioldeb yn un ohonynt yn unig, ac o'r herwydd ni ellir cymryd hyn i fod yn dystiolaeth o borffidioldeb gormodol.

Derbyniad

1.15 O safbwynt daearyddol mae'r DU yn cael ei gwasanaethu'n dda gan fferyllfeydd ar hyn o bryd. Mae'r rhan fwyaf o bobl yn byw yn weddol agos i FfG. Yn wir, mae 79% o bobl Prydain yn byw o fewn un cilomedr i FfG, ac mae 47% yn byw o fewn 500 medr i FfG. Ar ben hyn, mae rhyw naw allan o bob deg person yn ystyried ei bod hi'n hawdd cyrraedd fferyllfa o'u cartref ac mae 86% yn credu bod mynediad at fferyllfa yn hawdd o Feddygfa eu Meddyg Teulu. Mewn gwirionedd, mewn o leiaf hanner yr achosion, caiff presgripsiynau eu pigo i fyny o fferyllfa sy'n agos at y feddygfa yn dilyn ymweliad â'r Meddyg Teulu. Mae gan rhyw 98% o Feddygon Teulu fferyllfa gymunedol o fewn un cilomedr i'w meddygfa ac mae gan 75 ohonynt fferyllfa o fewn taith gerdded fer o 300 llath.

1.16 Mae cymariaethau rhyngwladol yn dangos mai dim ond ychydig yn uwch na'r cyfartalog yw lleoliad y DU parthed nifer y fferyllfeydd y pen. Mae gan Ffrainc, Iwerddon, Yr Eidal, Awstralia, Yr Almaen a Chanada i gyd fwy o fferyllfeydd y pen na'r DU.

1.17 Serch hynny, nid yw'r darlun yn gyson gryf ar draws pob agwedd sy'n ymwneud â mynediad. Nid yw lleoliad fferyllfeydd cymunedol y DU wedi ei newid yn ei hanfod ers i reolaeth y system derbyniad gael ei gyflwyno ym 1987. Mae hyn er gwaethaf y newidiadau yn nosbarthiad lleoliad cartrefi pobl a newidiadau i arferion cwsmeriaid. Ceir nifer o ardaloedd lle gellid gwella mynediad mewn ffyrdd defnyddiol, yn enwedig parthed oriau agor.

1.18 Heb reolau derbyniad, byddem yn disgwyl gweld rhagor o gwmnïau yn dod i mewn i'r farchnad dros gyfnod o amser gan gynnig ystod ehangach o wasanaethau ac o oriau agor. Dros amser hefyd, byddem yn disgwyl gweld rhai fferyllfeydd presennol yn gadael y farchnad, fel sy'n digwydd mewn unrhyw farchnad gystadleuol. Er hynny, ni fyddem yn disgwyl gweld ymadawiad *net* o fferyllfeydd. Mae dadansoddiad o fynediad ac ymadawiad fferyllfeydd yn ddiweddar – a synnwyr cyffredin hefyd – yn cefnogi'r farn bod mynediad i ardal arbennig yn tueddu i gynyddu cyfanswm y mannau gwerthu yn yr ardal honno.

1.19 Ymhellach, mae creu modelau empirig o amrywiaeth o senarios derbyniad ac ymadael yn dangos mai lleihad cyfyngedig fyddai'n digwydd i fynediad lleol hyd yn oed mewn senario eithafol lle mae fferyllfeydd yn cael eu hagor ym mhob archfarchnad fawr neu ganolig ei maint a bod y **ddau** fferyllydd cymunedol agosaf yn cau o ganlyniad i bob un newydd sy'n agor. Canfu'r modelu senario hyn hefyd fod yr effaith ar fynediad yn gyffredinol debyg ar gyfer grwpiau incwm isel ac i'r henoed ag yw i'r boblogaeth yn gyffredinol.

1.20 Pa un bynnag, mae mwy i fynediad na lleoliad yn unig. Mae oriau agor, bod yn gyfleus a gwasanaethau eraill megis dosbarthu i'r cartref, hefyd yn bwysig. Mae cryn le i wella ar yr agweddau hyn o fynediad. Er enghraifft, mae'r fferyllfa annibynnol arferol ar agor am ryw 50 awr yr wythnos. Mynediad cymharol gyfyngedig sy'n cael ei ddarparu gan yr oriau hyn o'i gymharu, er enghraifft, â fferyllfeydd mewn archfarchnadoedd sy'n tueddu i fod ar agor am oriau llawer hirach – rhyw 80 awr yr wythnos ar gyfartaledd. Byddem yn disgwyl y byddai dod â rheolau derbyniad i ben yn esgor ar fanteision sylweddol i gwsmeriaid yn nhermau'r elfennau eraill hyn o fynediad at fferyllfeydd a'u gwasanaethau. Byddai cwsmeriaid yn defnyddio'r fferyllfeydd hynny sydd fwyaf cyfleus iddynt, ac sy'n cynnig y gwasanaethau y maent yn eu gwerthfawrogi fwyaf.

1.21 Drwyddi draw felly, credwn y bydd mynediad lleol yn gwella yn dilyn dadreoleiddio. Ymhellach, os bydd problemau lleoledig yn digwydd, mae mecanweithiau eraill – megis y Cynllun Fferyllfeydd Bychan Hanfodol (CFfBH) – wedi eu targedu llawer gwell at ardaloedd lle mae problemau na'r rheolaeth gyffredinol a geir drwy'r rheoliadau derbyniad.

1.22 Ymhellach, mewn ardaloedd lle nad oes fferyllfeydd gweinyddu GIG, mae gweinyddu gan Feddygon Teulu yn cynnig mecanwaith pellach i sicrhau mynediad priodol at feddyginiaethau presgripsiwn. Byddem yn disgwyl i'r amddiffyniad pwysig hwn gael ei gadw wedi dadreoleiddio fferyllfeydd cymunedol.

Costau'r system gyfredol

1.23 Mae arbedion gweinyddol sylweddol hefyd i'w hennill yn sgîl dadreoleiddio derbyniad. Rhaid i unrhyw amcangyfrif o gostau gweinyddu'r system gyfredol, o anghenraid, fod yn frasamcan. O gwmpas £26 miliwn yw ein hamcangyfrif canolog o'r costau blynyddol i fusnesau a threthdalwyr y gellir eu priodoli yn uniongyrchol i reoli'r system derbyn. Mae hyn yn cynnwys £10m mewn costau gweinyddu'r GIG ac o gwmpas £16m mewn costau cydsynio i fusnesau. Y trethdalwr a'r fferyllfeydd sy'n cario baich y taliadau hyn, ac, yn anuniongyrchol, cwsmeriaid y fferyllfeydd.

Ymatebion amgen

1.24 Yn ystod ein gwaith ymchwil awgrymwyd nifer o ymatebion amgen i ni. Fodd bynnag, yn ein barn ni, ni fyddai newidiadau sy'n syrthio'n fyr o ddiddymu rheoli rheoliadau derbyniad ar gyfer fferyllfeydd cymunedol yn mynd i'r afael â methiannau'r system bresennol a'r costau y mae'n eu gosod ar fusnesau ac ar gwsmeriaid. Byddai newidiadau llai yn ychwanegu cymhlethdod i broses sydd eisoes yn gymhleth ac yn llafurus.

Argymhelliad

1.25 Argymhellwn y dylid dod â rheolaeth rheoliadau mynediad ar gyfer fferyllfeydd cymunedol yn y DU i ben. Byddai hynny'n golygu y gallai pob fferyllfa gofrestredig gyda staff cymwys weinyddu presgripsiynau'r GIG.