

Y Pwyllgor Cyllid

**Ymchwiliad i'r amcangyfrifon
ariannol sy'n mynd gyda
deddfwriaeth**

Hydref 2017



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

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 Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@cynulliad.cymru**
Twitter: **[@SeneddCyllid](https://twitter.com/SeneddCyllid)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2017**

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 difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Y Pwyllgor Cyllid

**Ymchwiliad i'r amcangyfrifon
ariannol sy'n mynd gyda
deddfwriaeth**

Hydref 2017



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Y Pwyllgor Cyllid

Cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 19; swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 18.10 a 18.11; ac ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â Chronfa Gyfunol Cymru.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Simon Thomas AC (Cadeirydd)
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Mike Hedges AC
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Steffan Lewis AC
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru



Eluned Morgan AC
Llafur Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig
Mynwy



Mark Reckless AC
UKIP Cymru
Dwyrain De Cymru



David Rees AC
Llafur Cymru
Aberafan



Cynnwys

Argymhellion	5
01. Cefndir	8
02. Asesiadau Effaith Rheoleiddiol	10
03. Ymgysylltu â rhanddeiliaid	23
04. Ariannu costau deddfwriaethol newydd	26
05. Is-ddeddfwriaeth.....	29
06. Adolygu costau ar ôl gweithredu'r deddfwriaeth	32
07. Atodiad A – Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar	35
08. Atodiad B – Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	36

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod crynodeb o'r wybodaeth ariannol yn cael ei gynnwys mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer pob Bil y mae'n cyflwyno, ac y nodir yn benodol p'un a yw'r costau yn gyfalaf neu'n refeniw. Tudalen 22

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn parhau i ddangos y gwahaniaeth yn eglur rhwng costau ac arbedion arian parod, a'r gwerth ariannol a bennir i gostau a manteision eraill. Tudalen 22

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i bennu cost newid diwylliannol a sicrhau bod hynny'n cael ei asesu a'i ystyried, cyn belled ag y bo modd, mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Dylai gynnwys ehangu ei Hasesiadau Effaith Rheoleiddiol i sicrhau y rhoddir ystyriaeth i ddyheadau'r ddeddfwriaeth ac nid dim ond y prosesau sydd eu hangen i weithredu'r newid. Tudalen 22

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gadarnhau p'un a yw'n bwriadu defnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol fel fframwaith ar gyfer paratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys mesur effaith dros gyfnod hwy. Tudalen 22

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yn drylwyr y goblygiadau ariannol ar gyfer pob rhanddeiliad mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys sicrhau bod y goblygiadau ariannol ar gyfer y sector preifat yn cael eu hystyried yn llawn. Tudalen 22

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gwella ei phrosesau sicrhau ansawdd drwy sicrhau mwy o waith craffu mewnol trylwyr ar Asesiadau Effaith Rheoleiddiol cyn iddynt gael eu gosod. Tudalen 22

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Aelod sy'n Gyfrifol roi crynodeb i'r Pwyllgor Cyllid a'r pwyllgor craffu perthnasol o unrhyw newidiadau i Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar ôl Cyfnod 2, gan gynnwys y goblygiadau ariannol. Tudalen 22

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ddarparu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol drafft fel rhan o'r ymgynghoriad ganddi wrth ddatblygu cynigion deddfwriaethol, ac y dylai adolygu ei strategaeth a'i chyngor ehangach i dimau Biliau ynghylch ymysylltu â rhanddeiliaid, a phwysleisio y dylid gwneud hyn cyn gynted â phosibl..... Tudalen 25

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau y caiff rhanddeiliaid perthnasol eu hymgysylltu â'r broses pan fydd yn creu costau ac y gall rhanddeiliaid roi sylwadau a mewnbwn i'r costau hynny a chadarnhau p'un a ydynt yn cytuno..... Tudalen 25

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y wybodaeth gryno mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn cyfeirio'n benodol at sut y bydd unrhyw gostau a nodir yn yr Asesiad yn cael ei ariannu a chan bwy..... 28

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys cyfnodau gwerthuso yn ei hasesiad o gostau deddfwriaeth er mwyn caniatáu ar gyfer adolygu a gwerthuso cyllid trosiannol. Tudalen 28

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ei hysbysu pan fo is-ddeddfwriaeth a osodir gerbron y Cynulliad yn newid costau'r deddfwriaeth sylfaenol gysylltiedig yn sylweddol..... Tudalen 31

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwmo i ddarparu darlun mor llawn â phosibl o gostau is-ddeddfwriaeth wrth gynnig deddfwriaeth sylfaenol. Tudalen 31

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried opsiynau i fonitro a gwerthuso goblygiadau ariannol deddfwriaeth er mwyn:

- Sicrhau nad yw cyrff cyhoeddus perthnasol yn rheolaidd yn mynd i fwy o gost neu'n cael llai o fanteision nag a ragwelwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol perthnasol;
- Ei sicrhau ei hun o gywirdeb ei phrosesau ar gyfer llunio Asesiadau Effaith Rheoleiddiol a defnyddio'r wybodaeth hon i wella ei thechnegau amcangyfrif (lle bo'n briodol). Tudalen 34

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod costau yn cael eu hystyried mewn adolygiadau ôl-weithredu yn y dyfodol a

bod y Tîm Arfarnu Economaidd yn cymryd rhan pan fo timau polisi yn gwerthuso deddfwriaeth, er mwyn sicrhau bod y costau'n cael eu hystyried..... Tudalen 34

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol yn y dyfodol yn gosod proses glir ar gyfer adolygiad ôl-weithredol o'r amcangyfrifon ariannol, gan gynnwys pryd a beth fydd yn cael ei asesu.

..... Tudalen 34

01. Cefndir

1. Fel sy'n ofynnol gan Reol Sefydlog 26.6, rhaid i wybodaeth ariannol ddigonol gyd-fynd â deddfwriaeth a gyflwynir gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn disgrifio effaith y ddeddfwriaeth o ran costau a manteision/arbedion. Ar gyfer Biliau a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru, darperir y wybodaeth hon yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, sy'n ffurfio rhan o'r Memorandwm Esboniadol.
2. Mae gweithdrefn graffu Cyfnod 1 y Cynulliad ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol yn rhoi cyfle i graffu ar oblygiadau ariannol Bil. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn penderfynu pa lefel o waith craffu y bydd yn ei wneud o ran pob Bil a gall lefel y craffu amrywio o adolygiad o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol i waith craffu ffurfiol gyda'r Aelod sy'n gyfrifol. Gallai'r Pwyllgor wneud argymhellion ynghylch goblygiadau ariannol Bil. Gallai'r Pwyllgor polisi sy'n trafod Bil ystyried goblygiadau ariannol Bil hefyd.
3. Gwnaeth Pwyllgor Cyllid y Pedwerydd Cynulliad dri argymhelliad ynghylch costau deddfwriaeth yn ei **adroddiad etifeddiaeth**:
 - **Argymhelliad 16.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod unrhyw bwyllgor cyfrifol yn y dyfodol yn ystyried sut y gellir craffu ar oblygiadau cost gwelliannau, ac yn argymhell ymhellach y bydd yn Pwyllgor Busnes efallai am ystyried amseriad gwelliannau er mwyn sicrhau y ceir craffu digonol ar welliannau a allai olygu newidiadau sylweddol mewn costau.
 - **Argymhelliad 17.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod unrhyw bwyllgor cyfrifol yn y dyfodol yn gwneud darn o waith i ganfod pa mor gywir oedd costau Deddfau a gyflwynwyd yn ystod y Pedwerydd Cynulliad.
 - **Argymhelliad 18.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod unrhyw bwyllgor cyfrifol yn y dyfodol yn cael cyfle i adolygu adroddiad Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru (PPIW) a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru ar brosesau asesu effeithiau ar ôl iddo gael ei gyhoeddi.
4. O ran Argymhelliad 18, cyhoeddodd Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru ei adroddiad **Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government** ym mis Ebrill 2016.
5. Cytunodd y Pwyllgor i gynnal ymchwiliad i weld pa mor gywir a dibynadwy yw costau amcangyfrifedig a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol sy'n cyd-fynd â deddfwriaeth.
6. Cylch gorchwyl yr ymchwiliad oedd:
 - Trafod costau deddfwriaeth, gan gyfeirio'n benodol at y costau sy'n gysylltiedig â detholiad o Ddeddfau, sef:
 - **Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014**;
 - **Deddf Cymwysterau (Cymru) 2015**;
 - **Deddf Tai (Cymru) 2014**; a
 - **Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015**;
 - Edrych ar y trefniadau cyfredol ar gyfer adrodd ar gostau deddfwriaethol a'u monitro ar ôl gweithredu deddfwriaeth;

- Nodi effeithiolrwydd ac ansawdd yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol sydd wedi’u llunio a sut y maent yn llywio’r gwaith o fonitro costau.

7. Cynhaliodd y Pwyllgor sesiynau tystiolaeth ffurfiol gyda rhanddeiliaid sy’n gysylltiedig â’r deddfwriaeth a amlinellir yn y cylch gorchwyl, yn ogystal â digwyddiad anffurfiol i rhanddeiliaid gyda chynrychiolaeth o ystod eang o gyrff y mae’r pedair Deddf astudiaeth achos yn effeithio arnynt. Yn ogystal â’r pedair Deddf a amlinellir yn y cylch gorchwyl, croesawodd y Pwyllgor dystiolaeth a gwybodaeth yn ymwneud â deddfwriaeth arall.

8. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth hefyd gan rhanddeiliaid oedd â rôl ehangach, gan gynnwys swyddogion Llywodraeth Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru. Roedd y sesiynau hyn yn rhoi trosolwg o sut mae Llywodraeth Cymru yn paratoi ei hamcangyfrifon costau a sut y cânt eu monitro a’u gwerthuso. Yn ei sesiwn dystiolaeth olaf, clywodd y Pwyllgor gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol.

02. Asesiadau Effaith Rheoleiddiol

Paratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol

9. Mae Rheol Sefydlog 26.6(viii) yn nodi pa wybodaeth ariannol sy'n rhaid ei chynnwys yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â Bil, ac yn datgan y dylai nodi'r amcangyfrifon gorau ar gyfer:

- y costau gweinyddol gros, y costau cydymffurfio gros a'r costau gros eraill y byddai darpariaethau'r Bil yn arwain atynt;
- yr arbedion gweinyddol y byddai'r Bil yn arwain atynt;
- costau gweinyddol net darpariaethau'r Bil;
- dros ba gyfnodau amser y disgwyli'd i'r holl gostau ac arbedion hynny godi; ac
- ar bwy y byddai'r costau'n syrthio.

10. Mae Rheol Sefydlog 26.6(ix) hefyd yn nodi y dylai'r wybodaeth gynnwys “unrhyw fanteision ac anfanteision amgylcheddol a chymdeithasol sy'n deillio o'r Bil na ellir eu mesur yn ariannol”.

11. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth ar broses paratoi Asesiad Effaith Rheoleiddiol Llywodraeth Cymru, gan gynnwys barn rhanddeiliaid o ran cyd-destun, hygrychedd a defnyddioldeb y dogfennau.

12. Amlinellodd Llywodraeth Cymru rolau a chyfrifoldebau ei swyddogion ym mhroses yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Roedd yn nodi mai tîm y Bil perthnasol, yr adran bolisi a'r Uwch Swyddog Cyfrifol am y Bil sy'n gyfrifol am yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a bod y timau polisi yn cael mewnbwn, cyngor a chymorth technegol gan economegwyr Llywodraeth Cymru a thimau dadansoddol arbenigol eraill, gan gynnwys yr is-adran Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi a'r Rhaglen Ddeddfwriaethol a'r Uned Lywodraethu. Mae Llywodraeth Cymru wedi pwysleisio mai timau'r Bil sy'n berchen ar y broses o lunio Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Eglurodd cynrychiolydd o'r tîm Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi:

“Responsibility for preparing each RIA rests with the relevant policy department. They have the specific policy knowledge; they have the relationship with the relevant stakeholders. Our role is to advise and support the policy teams as they develop their RIAs, setting out the requirements at the outset, discussing broad methodology, talking with them about potential alternative options, groups that may be impacted by the proposals, and then discussing potential sources of evidence to help inform their RIA.”¹

13. Clywodd y Pwyllgor fod y tîm canolog yn gweithredu fel “cyfaill beirniadol”² yn ystod y broses o baratoi'r Asesiad ac yn cynnal adolygiad terfynol er mwyn sicrhau ei fod yn bodloni'r Rheolau Sefydlog a gofynion **Llyfr Gwyrdd Trysorlys Ei Mawrhydi**.

14. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor ei fod yn credu mai'r dull hwn yw'r ffordd o gywir o baratoi Asesiad Effaith Rheoleiddiol:

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 132

² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 133

“I think the basic architecture of the way that RIAs are produced is the right one. I do think it is right that the portfolio Minister, and the team of people who support them, have a major responsibility for making sure that explanatory memorandums and the regulatory impact assessments that they contain are as close a reflection as possible of the proposals that the Assembly is scrutinising. I think the work that goes on at the centre should not dilute the responsibilities that portfolio Ministers have for making sure that that information is as good as it can be and that it is regularly updated as the process of scrutiny proceeds.”³

15. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd fod y gwaith a wneir gan economegwyr Llywodraeth Cymru wrth graffu ar y fethodoleg sy'n cael ei mabwysiadu gan dimau wrth baratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn ddibynadwy ac effeithiol iawn o ran y ffordd y'i darperir.⁴ Aeth ati i ddweud wrth y Pwyllgor fod graddau'r oruchwyliaeth o'r canol yn bwysig, ond nad oedd wedi'i ddarbwylllo gan unrhyw awgrym y dylai rhyw fath o uned ganolog gymryd drosodd yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ac fyddai'n gyfrifol am eu llunio ar draws Llywodraeth Cymru.⁵

16. Roedd tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru yn cyfeirio at ei llawlyfr ar Filiau'r Cynulliad, sy'n rhoi canllaw i dimau Biliau wrth baratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Roedd y dystiolaeth yn nodi bod y canllawiau yn cynnwys dull fesul cam i ddatblygu Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys disgwyliad y bydd Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn esblygu drwy gydol proses y Bil wrth i'r polisi ddod yn gliriach, wrth i'r sail tystiolaeth ddatblygu ac wrth i adborth gan randdeiliaid gael eu cynnwys. Mae'n nodi bod y broses yn cynnwys pedwar cam allweddol:

“Datblygu Polisi: Mae'r cam cynnar hwn yn canolbwyntio ar ddiffinio'r broblem mewn perthynas â'r polisi, gan ddangos pam fod angen i'r llywodraeth ymyrryd, nodi'r opsiynau eraill a datblygu'r sail dystiolaeth. Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn awgrymu y dylid gwneud ymdrech gychwynnol i gynnwys dadansoddiad o'r costau a'r manteision, gan amcangyfrif cychwynnol a nodi'r prif bartïon y bydd y cynigion yn effeithio arnynt.

Ymgynghoriad/Asesiad Effaith Rheoleiddiol Drafft: Dylid cyhoeddi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft fel rhan o unrhyw ymgynghoriad neu Fil drafft a gyhoeddir. Dylid ehangu ar y gwerthusiad cychwynnol o'r opsiynau er mwyn creu asesiad manylach, mwy meintiol, o'r costau a'r manteision sydd ynghlwm wrth bob opsiwn.

Asesiad Effaith Rheoleiddiol Terfynol: Dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol ganolbwyntio ar yr opsiwn sy'n cael ei ffafrio gan ddiweddarau'r dadansoddiad o'r costau a'r manteision er mwyn adlewyrchu'r manylion polisi terfynol ac unrhyw dystiolaeth neu adborth a gafwyd gan randdeiliaid yn ystod y broses ymgynghori. Yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n creu Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol, a chaiff ei osod i gyd-fynd â'r Bil.

Cyflwyno gwelliannau: Dylid diwygio'r Memorandwm Esboniadol (gan gynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol) er mwyn adlewyrchu unrhyw

³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 6

⁴ Ibid

⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 8

welliannau a wnaed i'r Bil yn ystod trafodion Cyfnod 2. Mae hyn yn rhoi cyfle hefyd i gynnwys unrhyw dystiolaeth newydd a gyflwynwyd yn ystod y gwaith craffu ar y Bil.”⁶

17. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrth y Pwyllgor fod ei llawlyfr deddfwriaethol wedi'i ddiweddarau i adlewyrchu nifer o newidiadau, gan gynnwys newidiadau i Reolau Sefydlog a wnaed yn y Pedwerydd Cynulliad a'i bod yn bwriadu cyhoeddi'r llawlyfr wedi'i ddiweddarau yn ystod haf 2017. Rhannodd Ysgrifennydd y Cabinet fersiwn drafft o'r canllawiau diweddaraf â'r Pwyllgor er gwybodaeth. Dywedodd swyddog o Dîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd Llywodraeth Cymru wrth y Pwyllgor, wrth ddiwygio'r canllawiau, fod camau ffurfiol y broses wedi'u diwygio i sicrhau bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ystyriaeth allweddol drwy gydol broses y polisi:

“Certainly, in the formal documentation of the evidence it was only required at the end of the process with the introduction of it as part of the explanatory memorandum. The work to develop the evidence base, to look at the costs and benefits, that was certainly being done. But we're trying to formalise the process for there to be key stages when a documented RIA will be required, and, as I say, consulted upon.”⁷

18. Roedd tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru hefyd yn amlinellu sut y mae'n rhagweld y byddai'r broses newydd yn cryfhau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol, yn ogystal â'r broses gyffredinol:

“Mae dilyn y dull cam wrth gam hwn yn cryfhau'r broses a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol mewn sawl ffordd. Yn gyntaf, bydd timau polisi yn cael eu hannog i ddechrau cofnodi eu dadansoddiadau yn gynharach yn y broses o greu polisi, gan sicrhau y gellir defnyddio'r dadansoddiadau hynny yn sail i wneud penderfyniadau ynghylch polisi. Yn ail, bydd cyhoeddi Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft ar y cyd ag unrhyw ddogfen ymgynghori yn gwella'r dull o ymgysylltu â rhanddeiliaid drwy roi cyfle iddynt adolygu'r asesiad a'r rhagdybiaethau sy'n sail iddo a rhoi tystiolaeth ychwanegol neu wahanol a all helpu wrth ddatblygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol. Yn olaf, bydd cyhoeddi gwerthusiad trylwyr o'r opsiynau wrth ymgynghori yn galluogi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol i ganolbwyntio ar gostau a manteision yr opsiwn sy'n cael ei ffafrio (y ddeddfwriaeth arfaethedig). Dylai hyn leihau hyd a chymhlethdod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol.”⁸

19. Dywedodd cynrychiolwyr o Swyddfa Archwilio Cymru wrth y Pwyllgor, ar y cyfan, fod ganddynt rôl gyfyngedig o ran datblygu ac ystyried Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, er y gellir eu gwahodd i edrych ar fersiwn ddrafft o bryd i'w gilydd.⁹ Cyfeiriodd Cyfarwyddwr Archwilio Perfformiad Swyddfa Archwilio Cymru at yr astudiaeth a gynhelir gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n cyd-fynd â Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, a dynnodd sylw at:

⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P2

⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 181

⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P2

⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 13

“broader questions around the processes within Welsh Government for quality review...those were issues that we felt a good-quality quality review process should and could have picked up within the Welsh Government before the RIA and explanatory memorandum were published. So, we wouldn’t routinely do it, but I think there were some issues that fell out from our previous work that raised questions around whether the Welsh Government could itself strengthen that whole process.”¹⁰

Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government

20. Yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, gofynnodd y Prif Weinidog i Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru (PPIW) gynnal adolygiad o system asesu effaith Llywodraeth Cymru. Cafodd canfyddiadau’r adolygiad, dan arweiniad Dr Clive Grace, eu hamlinellu yn yr adroddiad ym mis Chwefror 2016 o’r enw ‘Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government’, sy’n ystyried yr ystod eang o asesiadau effaith a baratowyd gan Lywodraeth Cymru, gan gynnwys, ond nid yn gyfyngedig i, Asesiadau Effaith Rheoleiddiol.

21. Clywodd y Pwyllgor y bu oedi wrth gweithredu’r argymhellion a wnaed gan PPIW ers cyhoeddi’r adroddiad yn 2016. Er bod Ysgrifennydd y Cabinet yn derbyn ei bod wedi cymryd peth amser i weithredu, dywedodd wrth y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru yn awyddus iawn i frw ymlaen â’r cyngor yn adroddiad PPIW. Dywedodd:

“Its advice on trying to have a more proportionate and coherent way in which we use impact assessments is something we are very keen to take forward. It is taking a while. It probably is taking longer than we would have liked—. There are always reasons, Eluned, as you will know, why: intervening elections, retirement of one Permanent Secretary, recruitment of another. I think what I’d like to say to the committee is that I believe there is a new energy behind the implementation of some of the recommendations in the PPIW report and that the interest that this committee has taken in it will have played its part in that. I now feel confident that we do have a purposeful plan to make sure that we’re able to respond to the recommendations of that report.”¹¹

Cyflwyno Asesiadau Effaith Rheoleiddiol

22. Mewn tystiolaeth i’r ymchwiliad Deddfu yng Nghymru a gynhaliwyd gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru, mewn nifer o achosion, nad yw’r wybodaeth sy’n ofynnol gan y Rheolau Sefydlog yn hawdd ei weld mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol oherwydd eu hyd a’u cymhlethdod.¹² Oherwydd y materion hyn, a’r opsiynau sy’n cael eu cynnwys yn gyffredinol mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol, daeth Archwilydd Cyffredinol Cymru i’r casgliad a ganlyn:

¹⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraffau 20 a 21

¹¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 76

¹² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [ML20 Atodiad A](#)

“The complex and inconsistent layout means that the reader needs to exercise considerable care to avoid confusing costs that are attributable to other options with those attributable to the Bill as introduced.”¹³

23. Yn yr adroddiad o’i astudiaeth o Fil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol, gwnaeth yr Archwilydd Cyffredinol nifer o argymhellion gan gynnwys ailedrych ar gostau i’w cyflwyno mewn tabl cryno clir. Roedd Llywodraeth Cymru yn derbyn ei bryder ynghylch eglurder a chysondeb Asesiadau Effaith Rheoleiddiol a’r awgrym y dylai crynodeb safonol gael ei gynnwys yn yr Asesiadau. Dywedodd swyddog o Dîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd Llywodraeth Cymru fod y canllawiau wedi’u diwygio ac y byddai pob Asesiad Effaith Rheoleiddiol bellach yn cynnwys tabl cryno:

“We’ve certainly tried to take steps in that direction, and as I say, the standard summary table is intended to set out the additional costs associated with post-legislation cost savings—if there’s compliance cost and if there are any benefits. Those are all recorded separately to try to be as clear as possible. We’ve also tried to improve the signposting within RIAs, so that front summary table will identify which is the preferred option, and where within the detailed RIA the corresponding analysis can be found.”¹⁴

24. Clywodd y Pwyllgor fod yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol a gyhoeddwyd hyd yn hyn yn ystod y Pumed Cynulliad yn mynd beth o’r ffordd i fynd i’r afael â phryderon rhanddeiliaid ynglŷn â’r ffordd yr oedd Llywodraeth Cymru yn eu cyflwyno yn ystod y Pedwerydd Cynulliad. Ailadroddodd Rheolwr Cyfraith a Moeseg y Swyddfa Archwilio y safbwyntiau a nodwyd yn nhystiolaeth ysgrifenedig yr Archwilydd Cyffredinol:

“I would say that the RIAs for Bills in the fifth Assembly are better, certainly on presentational terms. You now have a summary table, which you can relatively easily find in the RIA, which just wasn’t there before.”¹⁵

25. Awgrymodd Dr Clive Grace, awdur adroddiad PPIW, hefyd ei bod yn gam ymlaen i gynnwys tabl cryno mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, ond bod potensial iddo gynnwys syniad llawer ehangach o’r costau a’r manteision. Dywedodd:

“You’ve devised a new finance table at the front of the regulatory impact assessment. Clearly, that’s a step forward. But when I look at that table and I think about what I know legislators here think has value, that table, to me, doesn’t reflect the value that you as legislators bring to your deliberations, ...you’re interested in a much wider range of benefits and potential costs. At the minute, you don’t seem to be able to get into that terrain, and that’s the terrain you ought to get into.”¹⁶

26. Mewn ymateb i ymholiadau gan y Pwyllgor o ran a ddylid nodi costau cyfalaf a refeniw yn benodol yn y wybodaeth gryno a ph’un a ddylai’r effaith ar fusnesau fod yn fwy amlwg, dywedodd y swyddog o Dîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd Llywodraeth Cymru:

¹³ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P1

¹⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 168

¹⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 76

¹⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 247

“the summary table has been designed to reflect Standing Order requirements. So, it’s very much designed to deliver each piece of information required under Standing Orders. There are sections within the table where you can insert text, and certainly you’d expect there to be a differentiation between capital and revenue costs or savings explained within the narrative of the summary table.

The feedback in the fourth Assembly was that the summary table should reflect Standing Orders and clearly set out the information required under Standing Orders.”¹⁷

Costau a manteision

27. Yn ei adroddiad etifeddiaeth, mynegodd Pwyllgor Cyllid y Pedwerydd Cynulliad bryderon ynghylch y dull o gyfrifo costau a manteision mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Yn ystod yr ymchwiliad, awgrymodd cynrychiolydd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) fod cyfrifo’r manteision yn fwy o gelfyddyd na gwyddoniaeth. Aeth ati i ddweud er bod rhai manteision yn haws i’w costio, gan roi’r enghraifft o adrefnu o dan Bil llywodraeth leol drafft, gan bennu gwerth manteision fel ansawdd aer yn cael ei ddisgrifio’n fwy fel arfer economaidd mwy egsotig na dim ond amcangyfrif y gost.¹⁸

28. Roedd Llywodraeth Cymru yn ystyried bod ei dull presennol o bennu gwerth manteision yn unol â dulliau safonol:

“the presentation of monetised benefits alongside costs is a standard approach in economic appraisal and is intended to support the value for money assessment.”¹⁹

29. Fodd bynnag, amlinellodd y swyddog o Dîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd Llywodraeth Cymru sut yr oedd wedi ceisio gwella’r ffordd o gyflwyno Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, gan grybwyll y ffaith fod gwerth ariannol costau a manteision bellach yn cael eu cyflwyno ar wahân yn y wybodaeth gryno.²⁰

30. Hefyd rhoddodd tystion dystiolaeth ynghylch gwahaniaethau yn y costau gwirioneddol a manteision deddfwriaeth, o gymharu â’r amcangyfrifon yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol fod costau ei swyddfa hi wedi bod yn is na’r hyn a ragwelwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Un o’r prif resymau dros hynny oedd bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn datgan costau’r flwyddyn gyntaf fel blwyddyn lawn, er mai dim ond am ddau fis o 2015-16 y sefydlwyd swyddfa’r Comisiynydd. Meddai Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol wrth drafod y proffil cost is:

“My actual set up costs and running costs for the first 14-month period of operation was £1,116,331 which represents 68% of RIA Estimates for 2015-16 and 2016-17 combined. Actual costs are less than estimated largely because whole year estimates figures are provided for 2015-16 and I was in operation for only two months of this financial year. Actual running costs against the estimate for 2016-17 only were over 80 per cent and the underspend relates

¹⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraffau 209 a 2011

¹⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 47

¹⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P2

²⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 166

mainly to the length of time taken to recruit staff during set up and my attempt to drive down the costs of office equipment through a more sustainable approach.”²¹

31. Hefyd, rhoddodd y Comisiynydd wybodaeth am rai o’r amcangyfrifon costau eraill yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol:

“We’ve been through in quite a lot of detail the RIA and the administrative costs in there. Some of them we can’t quite understand the basis upon which they came out. For example, I have no idea why the insurance costs, which were based on Qualifications Wales, I think, were as high as they were.”²²

32. Dywedodd Prif Weithredwr Cymwysterau Cymru wrth y Pwyllgor fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi darparu amcangyfrif eithaf realistig o’r costau sefydlu a chostau a ragwelwyd ar gyfer y dyfodol i’r sefydliad ac aeth ati i ddweud bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn gywir iawn a heb achosi problemau i’r sefydliad.²³

33. Dywedodd Cymwysterau Cymru wrth y Pwyllgor fod peth gwaith wedi’i wneud i sefydlu’r corff ochr yn ochr â’r gwaith o ddatblygu’r ddeddfwriaeth a bod y Prif Weithredwr wedi’i gyflogi gan Lywodraeth Cymru mewn digon o amser i’w alluogi i gymryd rhan mewn penderfyniadau allweddol ynghylch sefydlu’r corff (fel safleoedd eiddo oedd yn cael eu ffafrio, recriwtio staff ac ati).²⁴

34. Clywodd y Pwyllgor hefyd fod strwythur staffio Cymwysterau Cymru wedi’i gytuno ar ôl i’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol gael ei gyhoeddi ac felly ei fod yn wahanol i’r hyn a ragwelwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Esboniodd cynrychiolwyr y sefydliad y gwahaniaethau mewn costau staffio, gan roi enghraifft o’r penderfyniad i oedi recriwtio tîm Ymchwil ac Ystadegau tan ar ôl sefydlu, a oedd yn lleihau costau staffio ar gyfer 2015/16 ac oedi yn y gwariant ymchwil. Nodwyd hefyd fod y costau staffio wedi bod yn uwch na’r hyn a ragwelwyd gan fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi tybio y byddai strwythur y sefydliad newydd yn adlewyrchu’r hyn a oedd yn bodoli yn swyddogaeth cymwysterau Llywodraeth Cymru cyn y Ddeddf, ac nid dyna’r achos.²⁵ Aeth Cymwysterau Cymru yn ei flaen hefyd i ddweud bod un o’r rhagdybiaethau allweddol yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ymwneud â throsglwyddo staff o Lywodraeth Cymru i’r sefydliad newydd ac na ddigwyddodd hynny fel a ragwelwyd yn yr Asesiad.²⁶

35. Yn nigwyddiad y Pwyllgor i randdeiliaid ar 21 Mehefin 2017, clywyd mai barn y Gymdeithas Landlordiaid Preswyl (RLA) oedd nad oedd Llywodraeth Cymru wedi cyfleu’n ddigonol diben a goblygiadau y ddeddfwriaeth i bob rhanddeiliad a sector, gan nodi enghraifft o newidiadau i’r costau yn gysylltiedig â Rhan 1 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014. Dywedodd yr RLA wrth y Pwyllgor nad oeddent wedi cael gwybod am y newidiadau rhwng y cynllun ffi trwyddedu asiant a amlinellwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol fel tua £250, a’r cynllun ffi a weithredwyd - a bennwyd i ddechrau yn £3,728 (ac sydd wedi’i bennu ar hyn o bryd yn o leiaf £1,890).²⁷ Clywodd y Pwyllgor gan Reolwr Gweithredol Rhentu Doeth Cymru fod y cynllun a ystyriwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn wahanol i’r cynllun sy’n cael ei weithredu:

²¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-18-17P3

²² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 225

²³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 292

²⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-17-17P4

²⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 304

²⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 369

²⁷ [Polisi Ffioedd Rhentu Doeth Cymru o 25 Ebrill 2016](#)

“When the memorandum of understanding was first developed, it was very much based on a voluntary accreditation scheme that was in place prior to legislation being brought in. That was effectively a scheme where people volunteered to undertake training. So, the memorandum of understanding that was prepared was really based on a registration scheme where landlords told us of the fact that they were landlords and the properties that they owned and training that was associated with that. But, of course, as the legislation was developed, that very much became more of a licensing scheme, which required far more checks and balances to be put in place and a cost regime associated with that.”²⁸

36. Aeth cynrychiolydd Rhentu Doeth Cymru ymlaen i egluro bod achos llys Hemming v. San Steffan wedi effeithio ar y ffordd y gellid codi tâl.²⁹ Eglurodd, mewn perthynas â chostau'r cynllun, fod Cyngor Caerdydd (sy'n gweithredu'r cynllun ar ran y 22 awdurdod lleol yng Nghymru) wedi creu ei fodel ariannol ei hun, ar wahân, a oedd yn awgrymu bod Asesiad Effaith Rheoleiddiol Llywodraeth Cymru wedi goramcangyfrif cyfanswm y landlordiaid yng Nghymru.³⁰

37. Dywedodd cynrychiolydd Rhentu Doeth Cymru wrth y Pwyllgor hefyd fod ei strwythur staffio yn wahanol i'r hyn a ragwelwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Eglurodd fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif y byddai angen 10 aelod o staff ar y sefydliad, ond ar ei uchaf bydd angen 100 o staff arno. Bydd y ffigur yn newid o flwyddyn i flwyddyn, a'r cyfartaledd yw tua 50 o staff.³¹

38. Dywedodd Dr Clive Grace wrth y Pwyllgor ei fod yn synnu bod ffigurau penodol yn cael eu cynnwys yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn hytrach nag ystod o amcangyfrifon:

“going back to this table at the front of the RIAs, one of the things that surprises me is that these are given as firm numbers. It seems to me the idea that there isn't a range—in some cases, a very significant range, in some cases, a narrow range, but always a range—is one of the things, when I look at it, I think, ‘Well, this doesn't reflect the reality that you deal with as legislators’.”³²

39. Edrychodd y Pwyllgor ar hyn ymhellach gydag Ysgrifennydd y Cabinet, a ddywedodd y byddai defnyddio ystod yn hytrach na ffigur penodol yn caniatáu gwerthfawrogiad gwahanol o risg, gan ychwanegu:

“Maybe that would be a way of trying to make some of this more contestable area more sensibly visible to people.”³³

40. Eglurodd swyddog a ddaeth i'r cyfarfod gydag Ysgrifennydd y Cabinet mai'r rheswm dros gynnwys ffigur penodol oedd oherwydd dehongli'r gofyniad o fewn Rheolau Sefydlog i ddarparu 'amcangyfrif gorau' o gostau, ond awgrymodd y byddai symud tuag at ddarparu ystod yn cael ei ystyried yn y dyfodol.³⁴

²⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 386

²⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 389

³⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 393

³¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraffau 405 - 412

³² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 279

³³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 20

³⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 26

Mesur newid diwylliannol

41. Clywodd y Pwyllgor nifer o enghreifftiau lle roedd effaith newid diwylliannol yn elfen allweddol a oedd yn ofynnol i gyflawni darpariaethau deddfwriaeth, ond lle nad oedd Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wedi pennu costau'r agwedd hon o weithredu yn ddigonol. Cydnabu Llywodraeth Cymru pa mor anodd yw mesur newid diwylliannol, gyda'r Prif Economegydd yn nodi:

“As an economist, I really am very keen on the idea of quantification, putting things in monetary terms, having definite figures, but, on the other hand, there’s an inherent unavoidable uncertainty in a number of these areas. One of the things we do think about and we try and manage is how you balance the need for precision and quantification with an acknowledgement and recognition of the inherent uncertainty.”³⁵

42. Disgrifiodd cynrychiolydd o CLILC hefyd pa mor anodd yw asesu'r newid diwylliannol sy'n gysylltiedig â Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, gan nodi:

“if you look at the fundamental concepts behind the social services and well-being Act, they are very much around a cultural shift. It’s about us having different conversations with people who use our services and, actually, trying to signpost people away from statutory services to services within their own communities, and a huge focus on a preventative agenda, trying to keep people away from statutory services for as long as is practically possible. To go away and do a calculation around the impact of that is hugely, hugely difficult, and it isn’t through lack of trying.”³⁶

43. Clywodd y Pwyllgor fod y mater hwn yn berthnasol hefyd wrth weithredu Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Awgrymodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fod newid diwylliannol yn anodd ei fesur, ond na ddylai Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ganolbwyntio'n unig ar y nodweddion a'r prosesau mecanistaidd sy'n gysylltiedig â deddfwriaeth.³⁷ Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, awgrymodd nad oedd y diwygiadau i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dilyn gwelliannau yng Nghyfnod 2 a'r adolygiad a wnaed gan Archwilydd Cyffredinol Cymru wedi mynd yn ddigon pell ac roedd yn pryderu bod ailasesu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn gyfyngedig, gan ddweud:

“the updated RIA only considered re-calculations of the salary costs of officers as well as the transitional costs associated with additional tasks and activities required to implement and comply with the Act.”³⁸

44. Gan gyfeirio at y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, cyfeiriodd cynrychiolydd o Gymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol (ADSS) Cymru at yr heriau o gynnwys effaith y newid diwylliannol, gan ddweud:

“I think that it’s difficult to cost cultural change. I don’t think that it’s possibly been met fully within the legislation.”³⁹

³⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 154

³⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 62

³⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 169

³⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-18-17P3

³⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2017, paragraff 124

45. Roedd Ysgrifennydd y Cabinet yn cydnabod yr heriau o ran mynegi effaith ariannol y newid diwylliannol yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, ond yn credu y dylid gwneud ymdrech i gael y wybodaeth hon. Dywedodd:

“If I tried to quantify cultural change and behavioural change, I could do it and try, but it would be inherently contestable, wouldn't it? Any one person's thoughts about it are probably no more objectively very viable than anybody else's. So, I think the effort's important and I think we need to keep on doing it, but I think we need a realistic sense of what the limitations will be in trying to turn some of those things into the sort of figure work that an RIA otherwise depends on.”⁴⁰

Amserlenni

46. Clywodd y Pwyllgor mai un o bryderon ynghylch manylion y broses o bennu costau mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol oedd yr amserlenni ar gyfer cynllunio'r costau a'r manteision. Nododd Swyddfa Archwilio Cymru, rhwng yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a oedd yn cyd-fynd â'r Bil Llesiant a Chenedlaethau'r Dyfodol fel y'i cyflwynwyd yng Nghyfnod 1, a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol fel y'i diwygiwyd yn dilyn trafodion Cyfnod 2, ac yn dilyn argymhellion gan Swyddfa Archwilio Cymru, fe wnaeth Llywodraeth Cymru ddiweddarau'r dadansoddiad o bum mlynedd i ddeg mlynedd.⁴¹ Roedd cynrychiolydd o Swyddfa Archwilio Cymru yn cwestiynu a yw cyfnod safonol o bum mlynedd ar gyfer arfarniad yn ddigonol ar gyfer pob Bil:

“The one area that we remain a bit concerned about—and perhaps we weren't clear enough about this at the time when we were talking to the Constitutional and Legislative Affairs Committee—was the tendency to pick a standard five years for costing the effects of the Bill. That doesn't seem, intuitively, terribly meaningful.”⁴²

47. Roedd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn cytuno ac yn ailadrodd y ffaith y dylai Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ystyried y tymor hir, yn hytrach na dim ond y prosesau tymor byr y mae angen eu newid o ganlyniad i'r ddeddfwriaeth:

“So, the regulatory impact assessment needs to look at the longterm cost of meeting the aspirations of a piece of legislation, rather than the short-term mechanistic costs of implementing a process.”⁴³

48. Soniodd y Comisiynydd hefyd fod Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn ystyried cynllunio ar sail cenedlaeth (25 mlynedd).⁴⁴ Aeth un o gynrychiolwyr o swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ymlaen i ddweud:

“It is very challenging, but large corporations regularly plan on that kind of horizon, and if they don't, their investors ask questions. So, there are lessons to be learnt out there. No one's saying it's easy, but we need to start challenging

⁴⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 15

⁴¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraffau 45 a 47

⁴² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 96

⁴³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 252

⁴⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 273

the assumption that we can't do this stuff, and start looking at where we can learn lessons and figure out how to do it.”⁴⁵

49. Awgrymodd CLILC y gallai fod problemau o ran mesur a monitro costau a manteision yn gywir yn y tymor hir. Dywedodd cynrychiolydd wrth y Pwyllgor:

“we were speaking to consultants who had done some work down with Cornwall, where there'd been quite a large, comprehensive reorganisation of that authority. They said, after a couple of years, you can't find—it's difficult to identify the savings, because, actually, other programmes come along, other transformation programmes, and saving streams stop being attributed to the original reorganisation years back. They start to be attributable to other transformation programmes, as these things naturally evolve.”⁴⁶

50. Nododd Llywodraeth Cymru fod y canllawiau ar gyfer asesu amserlenni priodol mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wedi'u cryfhau a'u bod bellach yn pwysleisio “y dylid cyrraedd man sefydlog” o ran costau a manteision cyn diwedd y cyfnod arfarnu.⁴⁷

Alinio â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)

51. Un o'r argymhellion a wnaed yn yr adroddiad gan PPIW oedd y gallai Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ddarparu fframwaith integreiddio ar gyfer asesiadau effaith. Mae'r adroddiad yn nodi'r perygl o ddatblygu fframwaith sy'n rhy fanwl, ond mae'n nodi bod y Ddeddf yn gwneud y canlynol: “leaves the door open to stronger integrated financial reporting and a clearer accountability framework through the review role of the AGW”.

52. Argymhellodd adroddiad PPIW y dylai Llywodraeth Cymru ystyried defnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol fel mecanwaith i integreiddio Asesiadau Effaith yn well ag amcanion polisi cenedlaethol.⁴⁸ Awgrymodd yr adroddiad fod fframwaith perfformiad cenedlaethol Llywodraeth yr Alban yn darparu man cyfeirio sy'n caniatáu ar gyfer cysylltu polisi'n glir â'r hyn a gyflawnir.⁴⁹ Aeth ymlaen i ddweud bod cyrff cyhoeddus ar hyn o bryd yn ceisio deall sut mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn effeithio arnynt, ac y byddai datganiad clir gan Lywodraeth Cymru ynghylch y Ddeddf fel fframwaith cyffredinol o fudd i'r system.⁵⁰

53. Yn nhystiolaeth ysgrifenedig Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, cytunodd â'r argymhelliad a wnaed gan PPIW. Awgrymodd y Comisiynydd y gallai'r **Dangosyddion Cenedlaethol** hefyd fod yn fan cychwyn ar gyfer yr adolygiad ar ôl gweithredu.⁵¹ Ailadroddwyd pa mor bwysig yw hyn gan gynrychiolydd a oedd yn y cyfarfod gyda'r Comisiynydd:

“in terms of the indicators, it's quite important, of course, that the indicators are about tracking the progress of Wales as a whole. So, in terms of review, it's going to be very important for public bodies to come up with meaningful ways of assessing their own progress and how they are maximising their

⁴⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 275

⁴⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 52

⁴⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P2

⁴⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 219

⁴⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 250

⁵⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 253

⁵¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 257

contribution to those overall goals, which are tracked by the national indicators.”⁵²

54. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor ei fod wedi trafod â Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol sut y gellid cymhwyso “lens” Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol i asesiadau effaith amrywiol a ystyrir gan Weinidogion.

Safbwynt y Pwyllgor

55. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r gwelliannau y mae Llywodraeth Cymru wedi'u gwneud i'r dull o gyflwyno Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys defnyddio gwybodaeth gryno yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol a gyhoeddwyd hyd yn hyn yn y Pumed Cynulliad. Mae'n credu y dylai Llywodraeth Cymru barhau i gyflwyno'r wybodaeth fel hyn ym mhob Bil a gyflwynir ganddi yn y dyfodol.

56. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod ystyriaeth o werth ariannol costau a manteision yn rhan annatod o'r darlun cyflawn o'r gwerth wrth bennu costau deddfwriaeth. Mae'n cydnabod yr heriau o ran cyfrifo gwerth rhai o'r manteision y gellir disgwyl fydd yn codi o ganlyniad i ddeddfu ac yn credu y dylai bod mwy o gysondeb yn null Llywodraeth Cymru wrth wneud hyn.

57. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r pwysigrwydd o bennu costau goblygiadau ariannol yn sgil newid diwylliannol, gan gynnwys newidiadau yn y galw o ganlyniad i weithredu deddfwriaeth, ac mae'n croesawu sicrwydd Ysgrifennydd y Cabinet y bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i geisio mesur hyn wrth gynhyrchu ei Hasesiadau Effaith Rheoleiddiol.

58. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth a gafodd ynghylch amcangyfrif costau o fewn ystod i amlygu ansicrwydd, ac yn cydnabod bod amcangyfrif ystod yn caniatáu ar gyfer dealltwriaeth o risg yn gysylltiedig â ffigurau. Mae'n nodi'r rhesymeg dros hyn a ddarparwyd gan swyddog Ysgrifennydd y Cabinet.

59. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth a gafodd ynghylch yr amserlenni y dylai Asesiadau Effaith Rheoleiddiol eu hystyried, ac yn benodol y dystiolaeth gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ynghylch gofynion y Ddeddf i ystyried cynllunio tymor hir. Mae'r Pwyllgor yn rhannu pryderon y gallai amserlenni o dan bum mlynedd fod yn gyfnod rhy fyr er mwyn asesu goblygiadau ariannol deddfwriaeth, ond y bydd cyfnodau gwerthuso yn amrywio rhwng deddfwriaeth. Mae hefyd yn nodi y byddai mesur y goblygiadau dros gyfnod hwy yn cyd-fynd yn well â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.

60. Mae'r Pwyllgor yn nodi nad yw goblygiadau cost deddfwriaeth ar gyfer y sector preifat bob amser wedi'u cynnwys yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, sy'n esgeulustod ym marn y Pwyllgor ond sy'n angenrheidiol er mwyn deall effaith ariannol lawn deddfwriaeth.

61. Er bod y Pwyllgor yn craffu ar oblygiadau ariannol deddfwriaeth yn ystod gwaith craffu Cyfnod 1 ar Fil, mae'n pryderu nad oes gwaith craffu ariannol penodol yn cael ei wneud o'r newidiadau a wnaed i Fil yn ystod y broses ddiwygio. Er ei fod yn cydnabod y bydd yr Aelod sy'n Gyfrifol dros Fil yn debygol o gyhoeddi Memorandwm Esboniadol diwygiedig i ystyried y newidiadau a wnaed yn ystod Cyfnod 2, mae'r Pwyllgor yn pryderu nad yw'n cael gwybod am fanylion unrhyw newidiadau canlyniadol i'r amcangyfrifon ariannol a bod gwaith craffu cyfyngedig ar y newidiadau a wneir i'r costau yn dilyn y cyfnodau diwygio.

⁵² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 262

62. Yn ddiweddar gwnaeth y Pwyllgor waith craffu ariannol ar Fil Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru), a rhoddodd wybod am ei bryderon ynghylch anghysondeb â'r wybodaeth ariannol a ddarparwyd, a arweiniodd at Femorandwm Esboniadol diwygiedig yn cael ei gyhoeddi cyn cytuno ar ddatrysiaid ariannol y Bil hwnnw. Y tro hwnnw, gofynnodd y Pwyllgor i'r Aelod sy'n Gyfrifol ddarparu manylion am sut mae'r wybodaeth ariannol yn y fersiwn diwygiedig wedi newid.

63. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod llawlyfr deddfwriaeth Llywodraeth Cymru, gan gynnwys canllawiau ar baratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, wedi'u diweddarau a'u **cyhoeddi** ym mis Awst 2017, ac mae'n ddiolchgar i Ysgrifennydd y Cabinet am rannu fersiwn drafft i'w helpu gyda'r ymchwiliad hwn. Mae'r Pwyllgor wedi'i galonogi gan sicrwydd Ysgrifennydd y Cabinet y bydd y canllawiau diweddaraf yn gwella ansawdd a chysondeb Asesiadau Effaith Rheoleiddiol.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod crynodeb o'r wybodaeth ariannol yn cael ei gynnwys mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer pob Bil y mae'n cyflwyno, ac y nodir yn benodol p'un a yw'r costau yn gyfalaf neu'n referniw.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn parhau i ddangos y gwahaniaeth yn eglur rhwng costau ac arbedion arian parod, a'r gwerth ariannol a bennir i gostau a manteision eraill.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i bennu cost newid diwylliannol a sicrhau bod hynny'n cael ei asesu a'i ystyried, cyn belled ag y bo modd, mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Dylai gynnwys ehangu ei Hasesiadau Effaith Rheoleiddiol i sicrhau y rhoddir ystyriaeth i ddyheadau'r ddeddfwriaeth ac nid dim ond y prosesau sydd eu hangen i weithredu'r newid.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gadarnhau p'un a yw'n bwriadu defnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol fel fframwaith ar gyfer paratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys mesur effaith dros gyfnod hwy.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yn drylwyr y goblygiadau ariannol ar gyfer pob rhanddeiliad mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, gan gynnwys sicrhau bod y goblygiadau ariannol ar gyfer y sector preifat yn cael eu hystyried yn llawn.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gwella ei phrosesau sicrhau ansawdd drwy sicrhau mwy o waith craffu mewnol trylwyr ar Asesiadau Effaith Rheoleiddiol cyn iddynt gael eu gosod.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r Aelod sy'n Gyfrifol roi crynodeb i'r Pwyllgor Cyllid a'r pwyllgor craffu perthnasol o unrhyw newidiadau i Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar ôl Cyfnod 2, gan gynnwys y goblygiadau ariannol.

03. Ymgysylltu â rhanddeiliaid

Ymgysylltu wrth baratoi deddfwriaeth / Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol

64. Soniodd llawer o randdeiliaid fod problemau o ran strategaeth ymgysylltu Llywodraeth Cymru wrth greu deddfwriaeth a phennu ei chostau. Nododd Llywodraeth Cymru hefyd yn ei thystiolaeth i ymchwiliad y Pwyllgor Cyllid i'r etifeddiaeth gan y Pedwerydd Cynulliad fod ymgysylltu â rhanddeiliaid yn faes y gellid ei wella. Awgrymodd cynrychiolydd o Swyddfa Archwilio Cymru ei bod yn bwysig i Lywodraeth Cymru sicrhau bod rhanddeiliaid yn eglur ynglŷn â bwriad polisi deddfwriaeth:

“certainly based on the experience in the fourth Assembly, I think there was scope to be much more proactive in terms of consulting at an early stage. And also—and we touch on this again in our report on the WFG Bill—there was a sense of: to what extent was the Welsh Government keen to keep its cards close to its chest on what it actually intended doing? So, as part of that consultation, I think there’s a kind of onus on the Welsh Government to be as open as possible, to give those it’s consulting with a fairly clear idea of what it’s actually talking about doing. I think we made an observation in that case that it wasn’t always clear to those it was engaging with what the real policy intent was, or, certainly, that then changed significantly over time.”⁵³

65. Dywedodd y swyddog o Dîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd Llywodraeth Cymru wrth y Pwyllgor fod y canllawiau diwygiedig ar Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol yn awgrymu y dylai Aseiad Effaith Rheoleiddiol drafft gyd-fynd ag unrhyw ymgynghoriad. Eglurodd y rhesymeg dros hynny:

“There’s a number of reasons for that, not least trying to improve stakeholder engagement, and it benefits us—their ability to improve the information within the RIA. It also gives stakeholders the opportunity to scrutinise an RIA at an early stage rather than sometimes just when the Bill is introduced. That, I think, may take time to come in.”⁵⁴

66. Darparodd NFU Cymru ymateb i'r ymgynghoriad a oedd yn cwestiynu ansawdd rhai o'r Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol a oedd yn cyd-fynd â'r ymgynghoriadau:

“NFU Cymru’s concerns about the Welsh Government’s current approach to RIAs are two-fold. Firstly we are concerned about the total lack of RIAs that have accompanied some consultations, even when what is proposed by the consultations gives rise to a significant and extensive regulatory and financial burden. Secondly we would question the quality of RIAs which accompany some consultations.”⁵⁵

67. Dywedodd CLILC mai un o nodweddion allweddol arfer da wrth gyflwyno deddfwriaeth yw ymgysylltu'n gynnar â'r holl randdeiliaid. Dywedodd CLILC wrth y Pwyllgor mai'r tro cyntaf, yn gyffredinol, i CLILC weld Aseiad Effaith Rheoleiddiol fydd pan gaiff ei gyhoeddi, a'u bod yn cael eu

⁵³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 81

⁵⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 179

⁵⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FEAL01, NFU Cymru

cyflwyno fel “fait accompli” fel arfer.⁵⁶ Amlinellodd cynrychiolydd sut mae CLILC yn rhoi adborth i Lywodraeth Cymru:

“We might feed back through an early outing of the legislation at one of the scrutiny committees; I think this happened with the welfare of future generations Bill. Otherwise, to be perfectly honest, it tends to be when the RIA’s published in the draft Bill. There generally isn’t that early engagement and, by the time we do engage, it can be quite an exercise, even if we can identify those costs, to get it done in short order.”⁵⁷

68. Roedd Ysgrifennydd y Cabinet yn cydnabod bod ymgysylltu â rhanddeiliaid yn faes lle gallai Llywodraeth Cymru ddysgu o’i phrofiad i wella’r ffordd mae’n gweithio. Dywedodd wrth y Pwyllgor y byddai diweddarau’r llawlyfr deddfwriaeth yn ceisio rhoi mwy o bwyslais ar gynhyrchu amcangyfrifon ariannol yn gynharach yn y broses datblygu polisi:

“So, we’ve tended to focus RIA activity around the publication of the Bill itself, and one of the ways I think that we’ve learned about stakeholder engagement is that, if we were to publish a draft RIA, either alongside a draft Bill or even alongside a White Paper, then there would be much better opportunities for stakeholders to be able to see the way the thinking is developing, and then to be able to provide their advice as to whether or not we are identifying the right costs, the right benefits, and whether we are attaching values to those in a way that stakeholders would regard as reasonable.”⁵⁸

69. Aeth Ysgrifennydd y Cabinet ati i egluro y byddai cyhoeddi Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft yn rhoi cyfle i edrych ar gostau opsiynau polisi ehangach ar gyfnod cynharach, gan ganiatáu i’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol ganolbwyntio ar gost yr opsiwn polisi sy’n cael ei ffafrio. Dywedodd:

“A second benefit, we think, of the new process in the chapter is that if you have a wider range of policy options at draft RIA stages, by the time we come to the actual Bill, the RIA in the Bill would be able to focus more on the option that has now been decided upon for the Bill. So, I think another criticism that you have heard and which, again, I think we recognise and would like to respond to, is that if you reserve your RIA until the Bill period, they can often be very unwieldy, because they’ve got to not simply show the preferred option; they’ve got to show the do-nothing option, and sometimes they’ve got two or three other options as well. From the point of view, certainly, of a general reader, they can be very unwieldy and difficult to find your way through. So, if we were to move to a wider exploration of RIA possibilities earlier in the process, we’d then be able to focus more in the final RIA on the preferred option and the do-nothing option, and therefore they ought to be more accessible and easier for committees and other stakeholders to follow.”⁵⁹

⁵⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 15

⁵⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 77

⁵⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 48

⁵⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 52

Safbwynt y Pwyllgor

70. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r gydnabyddiaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet y gellid gwella gwaith ymgysylltu Llywodraeth Cymru â rhanddeiliaid ar y gost o weithredu ei deddfwriaeth, ac yn croesawu'r dyhead a ddangoswyd gan Ysgrifennydd y Cabinet i wneud hynny. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi'r cynnig i gyhoeddi Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft fel rhan o'r ymgynghoriad ar Fil, ac yn credu bod hyn yn fesur o arfer da y byddai'n disgwyl gweld fel rhan o bob ymgynghoriad yn y dyfodol. Bydd lefel y manylion a'r hygyrchedd mewn Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn hanfodol wrth alluogi rhanddeiliaid i asesu cywirdeb y wybodaeth a ddarparwyd yn effeithiol.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ddarparu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol drafft fel rhan o'r ymgynghoriad ganddi wrth ddatblygu cynigion deddfwriaethol, ac y dylai adolygu ei strategaeth a'i chyngor ehangach i dimau Biliau ynghylch ymgysylltu â rhanddeiliaid, a phwysleisio y dylid gwneud hyn cyn gynted â phosibl.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau y caiff rhanddeiliaid perthnasol eu hymgysylltu â'r broses pan fydd yn creu costau ac y gall rhanddeiliaid roi sylwadau a mewnbwn i'r costau hynny a chadarnhau p'un a ydynt yn cytuno.

04. Ariannu costau deddfwriaethol newydd

Pwysau o ran cyllid

71. Mae CLILC yn amlinellu y gall cyni, ynghyd â mwy o bwysau gan ddeddfau a wneir gan ddeddfwrfeydd Cymru, y DU ac Ewrop, gael effaith o'r un faint os byddant yn creu pwysau y bydd rhaid i lywodraeth leol ei amsugno yn y pen draw. Mae'n mynd ymlaen i ddweud bod yr agwedd fypwyol at bennu costau ac ariannu deddfwriaethol newydd (a "beichiau newydd") yn creu risg y bydd gwasanaethau'n dioddef os na ddarperir digon o gyllid.⁶⁰

72. Crybwyllodd Swyddfa Archwilio Cymru nad yw Llywodraeth Cymru bob amser yn glir a oes cyllid i gyd-fynd â swyddogaethau newydd, neu a fydd cyllid yn ofynnol ar eu cyfer. Wrth gyfeirio at Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, dywedodd cynrychiolydd:

"in some of our value for money reporting recently, we've been commenting on situations where public bodies like Natural Resources Wales, for example, through various pieces of legislation, have been required to take on new functions, and one of the challenges for them is: is there clarity around whether any additional resources are coming with those new functions, or are they being expected to absorb that?"

I think even, again, with WFG Bill, there was a sense of the Welsh Government saying, 'Well, this will replace what people are already doing,' but the argument was, 'Well, actually, do they need to do something differently and better and do more of something?' But it then becomes a question of: if there aren't additional resources—so, if you can only afford it by not doing something else—what's the disbenefit? What are you losing by not doing the other stuff that you might otherwise be doing with that resource as well?"⁶¹

73. Wrth drafod mentrau buddsoddi i arbed, cododd CLILC y potensial ar gyfer costau cyfle o ganlyniad i ddiffyg ffrydiau ariannu clir ar gyfer deddfwriaethol newydd:

"If there isn't a cashable saving from upfront invest-to-save funding, then Dave's absolutely right—there's an opportunity cost, and it's a cut somewhere else."⁶²

74. Roedd CLILC yn cynnwys rhestr o feichiau heb eu hariannu'n ddigonol yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, a oedd yn nodi, oherwydd cynigion Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, y bydd awdurdod lleol nodweddiadol yn wynebu pwysau heb ei ariannu o £7.9 miliwn yn 2017-18, £10.6 miliwn yn 2018-19 a £13.3 miliwn yn 2019-20. Awgrymodd CLILC na ddylid ystyried y goblygiadau ariannol hyn ar wahân, ac y dylid ailosod yn eglur gyfres o egwyddorion craidd ar gyfer ariannu beichiau newydd.⁶³ Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, ailadroddodd Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol (SOLACE) farn CLILC y dylai Llywodraeth Cymru ymrwymo i ariannu rhwymedigaethau deddfwriaethol newydd yn llawn.⁶⁴

⁶⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-16-17P1

⁶¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 40

⁶² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 69

⁶³ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-16-17P1

⁶⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-19-17P2

75. Yn ystod sesiwn y Pwyllgor i ymgysylltu â rhanddeiliaid, mynegwyd pryderon ynghylch cyllid trosiannol. Teimlai rhanddeiliaid y gallai arian trosiannol fod yn ofynnol y tu hwnt i'r cyfnod gweithredu mewn rhai sefyllfaoedd, ac awgrymwyd y dylai Llywodraeth Cymru bob hyn a hyn asesu'r arian hwn ac, os bydd angen, ystyried ymestyn neu leihau'r arian, os nodir bod angen hynny. Yn benodol, clywodd y Pwyllgor fod arian o'r Gronfa Gofal Canolraddol yn cael ei ddefnyddio i ariannu'r model tîm integredig sy'n ofynnol o dan Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant. Roedd cyfranogwyr yn nodi bod y Gronfa yn cael ei dyrannu'n flynyddol ac nad oedd sicrwydd o'r arian hwn ar gyfer y dyfodol, a oedd yn rhoi ansicrwydd i'r cyrff hynny sy'n dibynnu ar y grantiau.

76. Clywodd y Pwyllgor ddau safbwynt cyferbyniol ynghylch ariannu sefydliadau newydd a sefydlwyd drwy ddeddfwriaeth. O ran y costau gweithredol amcangyfrifol a amlinellwyd yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol perthnasol, dywedodd Cymwysterau Cymru fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn darparu amcangyfrif eithaf realistig⁶⁵ ond dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol perthnasol yn bell o'r nod. Yn nhystiolaeth ysgrifenedig y Comisiynydd, mae hi'n nodi:⁶⁶

“The staffing cost estimate for my Office was based on the Office of the Older People’s Commissioner and yet my statutory remit and functions are very different. Whilst the Older People’s Commissioner, like other Commissioners does have a casework and enforcement function, which I do not, the area of focus of the role overall is considerably narrower in scope.”⁶⁷

77. Roedd tystiolaeth ysgrifenedig y Comisiynydd yn nodi hefyd:

“It appears that little consideration has been given to the breadth of this remit in the RIA estimates nor to the level of support that some public bodies might require in order to change embedded behaviours which have grown over very many years.”⁶⁸

78. Darparodd y Comisiynydd asesiad o gost dyfodol amcangyfrifedig yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ei swyddfa hefyd. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd:

“Moving forward I do not believe that the estimate for the annual running of my office matches the actual costs of meeting the statutory duties conveyed on me. Clearly, I can only work within the budget provided and have already implemented innovative ways of securing additional resources through partnership working but it remains the case that delivering again the breadth of the role in policy and functional terms is very challenging based on the allocated budget.”⁶⁹

Safbwynt y Pwyllgor

79. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gall deddfwriaeth sy'n cael ei phasio gan y Cynulliad Cenedlaethol fod yn faich ariannol i'r rhai sy'n gyfrifol am y gofyniad i weithredu'r darpariaethau, yn enwedig llywodraeth leol. Mae'n ymwybodol o'r cytundeb rhwng llywodraethau blaenorol Cymru â

⁶⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 29 Mehefin 2017, paragraff 292

⁶⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 5 Gorffennaf 2017, paragraff 223

⁶⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-18-17P3

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ Ibid

CLILC i ariannu cyfrifoldebau newydd cyn iddynt gael eu pasio i lywodraeth leol, ac argymhellodd yn flaenorol yn ei adroddiad ar oblygiadau ariannol Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) y dylai Llywodraeth Cymru ddarparu arian ychwanegol i dalu am gostau ychwanegol y mae llywodraeth leol yn eu hwynebu o ganlyniad i weithredu rhwymedigaethau o'r Bil hwnnw.

80. Mae'r Pwyllgor yn nodi gyda pheth pryder brofiad cyferbyniol dau sefydliad a sefydlwyd drwy ddeddfwriaeth ddiweddar a gafodd ei phasio gan y Cynulliad Cenedlaethol. Mae'n ymwybodol, yn achos Cymwysterau Cymru, fod gwaith wedi'i wneud ochr yn ochr â'r ddeddfwriaeth yn cael ei datblygu a bod ei Brif Weithredwr wedi'i gyflogi gan Lywodraeth Cymru mewn da bryd i'w alluogi i gael eu cynnwys mewn penderfyniadau allweddol ynghylch sefydlu'r sefydliad, ond roedd costau amcangyfrifedig ar gyfer sefydlu swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn seiliedig ar gymariaethau â chyrrff eraill yr ystyrir eu bod yn debyg, fel Cymwysterau Cymru a'r Comisiynydd Pobl Hŷn. Mae'r Pwyllgor yn pryderu y gallai'r dull hwn beryglu ystyriaeth annigonol o ddiben y darn perthnasol o ddeddfwriaeth.

81. Er ei fod yn cydnabod y ffyrdd arloesol y mae sefydliadau yn ariannu eu rhwymedigaethau deddfwriaethol newydd, fel defnyddio'r Gronfa Gofal Canolraddol, mae'r Pwyllgor yn pryderu nad yw hyn yn cynnig dull cynaliadwy o ariannu yn y tymor hwy.

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y wybodaeth gryno mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn cyfeirio'n benodol at sut y bydd unrhyw gostau a nodir yn yr Asesiad yn cael ei ariannu a chan bwy.

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys cyfnodau gwerthuso yn ei hasesiad o gostau deddfwriaeth er mwyn caniatáu ar gyfer adolygu a gwerthuso cyllid trosiannol.

05. Is-ddeddfwriaeth

Cod ymarfer ar gyfer is-ddeddfwriaeth

82. Mae adran 76(2) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru lunio a gosod Cod Ymarfer sy'n nodi ei pholisi ar gynnal Asesiadau Effaith Rheoleiddiol mewn cysylltiad ag is-ddeddfwriaeth Gymreig. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei Chod Ymarfer ym mis Hydref 2009.

83. Mae adroddiad PPIW yn nodi bod gan ddisgrifiad y Cod o Asesiad Effaith Rheoleiddiol y potensial i fod yn ddatganiad pwysig a grymus, ond nad yw'n ymddangos, yn ymarferol, fel pe bai'n cael ei ddefnyddio rhyw lawer heblaw fel canllaw ar gyfer penderfynu a oes angen Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer darn o is-ddeddfwriaeth arfaethedig.⁷⁰

84. Amlinellodd Ysgrifennydd y Cabinet i'r Pwyllgor ei fod yn bwriadu adolygu'r Cod a sut bydd yn cael ei gymhwyso:

“Well, Chair, the code is, in our terms, fairly elderly. It was produced in 2009. It is being revised. It needs to be revised. There's been lots more experience since then, and I'm happy to say today that we'll take the opportunity of that revision to look actively at the question of whether or not it should apply not just to secondary but to primary legislation too.”⁷¹

Pwerau i wneud rheoliadau ac Asesiadau Effaith Rheoleiddiol

85. Cafodd y Pwyllgor wybodaeth gan dystion ynghylch pa mor anodd yw asesu deddfwriaeth sy'n cynnwys darpariaethau i wneud rheoliadau, heb fod costau wedi'u pennu ar eu cyfer. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd ADSS Cymru ei bod yn anodd dadansoddi gwir gostau Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn gywir, oherwydd ei bod yn Ddeddf sy'n galluogi. Ailadroddodd SOLACE y materion hynny yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

“In some respects of course primary legislation is largely enabling in that it outlines principles and outcomes which it will enable. The Well-being of Future Generations (Wales) Act 2014 is a classic example as is the Social Services and Well-being (Wales) Act 2014 both fall into this category, with the latter containing rather more in the form of how the outcome is to be achieved than the former.”⁷²

86. Nododd SOLACE hefyd fod perygl, pan fo manylion y costau yn cael eu cynnwys mewn is-ddeddfwriaeth y gallai arwain at gostau heb eu nodi sy'n cynyddu'n raddol.

87. Un prif fater a godwyd gan randdeiliaid mewn cysylltiad â Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 oedd y diffyg gwybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol oherwydd ei bod yn ddeddfwriaeth sy'n galluogi, ac oherwydd y diffyg gwybodaeth am newid diwylliannol. Cododd ADSS Cymru bryderon ynghylch costau'r ddeddfwriaeth:

⁷⁰ Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government, Ebrill 2016

⁷¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 93

⁷² Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-19-17P2

“ADSS Cymru and the Welsh Local Government Association (WLGA) are very supportive of the principles and ambitions of the Act, but believed the costs were understated. In evidence to the Health and Social Care Committee, during scrutiny of the SSWB Bill, serious concerns were expressed about resource impacts of the Bill. The enabling nature of the legislation meant that it was difficult to analyse, with any degree of accuracy, true costs involved.”⁷³

88. Nododd ADSS Cymru hefyd fod cwmpas yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn gyfyngedig:

“We highlighted concerns over the limited scope of the RIA in that it underestimated the financial impact of the proposed changes. The costs identified in the Bill’s RIA were limited to analysis around additional training costs and cost benefits in relation to reduced administration, complaints and litigation.”⁷⁴

89. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru y byddant, pan fo modd, yn cynnwys amcangyfrif gorau o’r costau sy’n gysylltiedig ag is-ddeddfwriaeth. Dywedodd y swyddog o’r Tîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd fod canllawiau Llywodraeth Cymru yn awgrymu y dylai costau unrhyw is-ddeddfwriaeth berthnasol gael eu nodi yn Asesiad Effaith Rheoleiddiol y darn perthnasol o ddeddfwriaeth sylfaenol:

“We recognise that, for effective scrutiny of a Bill, you need to have an understanding of the costs associated with the subordinate legislation. So, the guidance is clear that, as far as possible, the costs and benefits of any associated subordinated legislation should be included within the RIA for the Bill.”⁷⁵

90. Ateggodd Ysgrifennydd y Cabinet ymrwymiad Llywodraeth Cymru, wrth gynhyrchu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol o’r strategaeth sylfaenol o’r geisio’r canlynol:

“as much as possible, to provide an estimate of the costs of subordinate legislation as well.”⁷⁶

91. Fodd bynnag, roedd Ysgrifennydd y Cabinet yn cydnabod nad oedd hi bob amser yn ymarferol darparu amcangyfrif o gostau is-ddeddfwriaeth yn y cyfnod deddfwriaeth sylfaenol. Cyfeiriodd at y Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) fel enghraifft lle nad oedd hi’n bosibl gwneud darpariaeth am brawf penodol o fewn deddfwriaeth sylfaenol gan nad oedd y prawf wedi’i ddatblygu’n llawn, felly byddai angen is-ddeddfwriaeth er mwyn deddfu ar gyfer y prawf hwnnw.⁷⁷

92. Aeth Ysgrifennydd y Cabinet ymlaen i egluro pan gaiff is-ddeddfwriaeth ei chyflwyno o dan weithdrefn gadarnhaol, byddai angen Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar wahân i gyd-fynd â’r deddfwriaeth honno.

⁷³ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-19-17P1

⁷⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-19-17P1

⁷⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 246

⁷⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 79

⁷⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 79

Safbwynt y Pwyllgor

93. Mae'r Pwyllgor wedi sôn yn flaenorol mewn rhai adroddiadau ar oblygiadau ariannol Biliau unigol am y diffyg craffu cadarn digonol gan y Cynulliad wrth ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth. Yn ei adroddiad ar y Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru), argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu dull mwy cyson ar draws Ffiliau i ddarparu costau yn gysylltiedig ag is-ddeddfwriaeth. Felly, mae'r Pwyllgor yn croesawu bwriad Llywodraeth Cymru i gryfhau ei chanllawiau ym maes pennu costau is-ddeddfwriaeth mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, ac argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwmo i roi darlun mor gyflawn ag y bo modd o gostau is-ddeddfwriaeth wrth gynnig deddfwriaeth sylfaenol.

94. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y pwynt a wnaed gan Ysgrifennydd y Cabinet mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth yn cael ei gyflwyno o dan weithdrefn gadarnhaol yn golygu Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar wahân, ond ni fyddai'r Pwyllgor Cyllid yn cael gwybod fel mater o drefn p'un a yw'r deddfwriaeth honno yn newid costau deddfwriaeth sylfaenol yn sylweddol.

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ei hysbysu pan fo is-ddeddfwriaeth a osodir gerbron y Cynulliad yn newid costau'r deddfwriaeth sylfaenol gysylltiedig yn sylweddol.

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwmo i ddarparu darlun mor llawn â phosibl o gostau is-ddeddfwriaeth wrth gynnig deddfwriaeth sylfaenol.

06. Adolygu costau ar ôl gweithredu'r ddeddfwriaeth

Yr angen i adolygu a gwerthuso

95. Clywodd y Pwyllgor fod angen gwerthuso costau gwirioneddol rhoi deddfwriaeth ar waith, a dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn ei dystiolaeth ysgrifenedig fod “archwilio costau deddfwriaeth o bwys mawr, a derbyn swyddogaeth y Cynulliad fel y corff sy'n pennu gwariant cyhoeddus Cymru”. Awgrymodd y dylai'r gwaith hwn fod yn nodwedd reolaidd o fusnes y Cynulliad, yn hytrach nag “ychydig o ymarferiadau yma ac acw”.⁷⁸ Roedd yr adroddiad gan PPIW yn nodi y dylid integreiddio'r prosesau cyn ac ar ôl sy'n gysylltiedig ag Asesiadau Effaith er mwyn cynnal prawf empiraidd o gywirdeb rhagfynegiadau'r Asesiadau o safbwynt yr opsiwn polisi/deddfwriaethol a ddewiswyd, ac fel cymorth i werthuso yn gyffredinol. Awgrymodd CLILC hefyd fod angen monitro costau deddfwriaeth i ddeall pa mor gywir ydynt, o gofio'r polisi cyni.⁷⁹

96. Dywedodd Prif Economegydd Llywodraeth Cymru wrth y Pwyllgor fod y cyfrifoldeb am olrhain y costau a'r manteision sy'n deillio o ddeddfwriaeth yn hollol greiddiol i swyddogaeth y tîm polisi.⁸⁰ Pan ofynnwyd a fyddai gwahaniaethau sylweddol rhwng yr amcangyfrifon a chostau gwirioneddol deddfwriaeth yn rhywbeth y byddai'r tîm canolog yn ei ystyried, dywedodd y Prif Economegydd:

“That would be a matter for the accounting officer and the Minister in that department. Sorry—I don't mean to come back to the same point, but they're allocated the money and are responsible for the way that money is spent. So, if it turns out that legislation is not working in the way it was intended, they would need to assess that and make a judgment about whether to revise the legislation, to change it in some way, or to put in place some other policy measures.”⁸¹

Prosesau posibl

97. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, cyfeiriodd Archwilydd Cyffredinol Cymru at y broses o graffu ar gostau ar ôl deddfu gan ddweud “nad tasg syml” ydyw, yn bennaf oherwydd bod swm sylweddol o'r costau sylfaenol mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn annhebygol o gael eu cofnodi fel mater o drefn gan randdeiliaid (er enghraifft costau sy'n gysylltiedig ag amser staff). Aeth y dystiolaeth ysgrifenedig ati i ddweud:

“Felly, ar gyfer cyfrif cost yn ôl-ddeddfwriaethol, mae angen gwaith amcangyfrif, yn debyg iawn i'r ffordd y mae ei angen ar gyfer cyfrif cost cyn-ddeddfwriaethol mewn memoranda esboniadol.”⁸²

98. Yn ôl yr Archwilydd Cyffredinol, dull mwy priodol ar gyfer adolygiadau ôl-ddeddfwriaethol o ddeddfwriaeth Llywodraeth Cymru fyddai i Lywodraeth Cymru wneud gwaith amcangyfrif ôl-weithredol, ac mai swyddogaeth y Pwyllgor Cyllid o fewn y broses hon fyddai craffu ar yr amcangyfrifon hyn. Awgrymodd cynrychiolydd o Swyddfa Archwilio Cymru y dylai Llywodraeth Cymru fod yn gyfrifol am lunio'r wybodaeth hon:

⁷⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P1

⁷⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 50

⁸⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 216

⁸¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 222

⁸² Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P1

“we would see it as the responsibility of Government to produce the analysis to inform scrutiny in that regard, rather than those scrutinising having to almost generate that information through the scrutiny process itself.”⁸³

99. Dywedodd y Prif Economegydd wrth y Pwyllgor fod disgwyliad yn y canllawiau deddfwriaethol a luniwyd gan Lywodraeth Cymru y byddai costau'n cael eu hadolygu ar ôl gweithredu'r ddeddfwriaeth, er y bydd yr amseru yn dibynnu ar y ddeddfwriaeth sydd dan sylw ac y bydd yn fwy tebygol o fod yn adolygiad o bryd i'w gilydd yn hytrach na monitro rheolaidd:

“there is an expectation in guidance. Guidance sets out a requirement for post-implementation reviews to take place. But the question is—. But that's not a matter of collecting data through some kind of repeated return. This would be an episodic process, where you would review the legislation and you would look at the implications in terms of costs and benefits.”⁸⁴

100. Awgrymodd cynrychiolydd o CLILC y dylai unrhyw adolygiad o gostau deddfwriaeth gael ei gynnal yn annibynnol ar y tîm polisi, gan ddatgan:

“I think when we said ‘independent’, it could be—I mean, that could be civil servants doing that, it could be the—I've forgotten the name of it; the KAS team, knowledge and analytical services. They're all professionals, who have—. I think the framework for the way they work means that they have a degree of objectivity.”⁸⁵

101. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru yn cydnabod bod gwerthuso ôl-ddeddfwriaeth yn faes y gellir ei wella, gan ddweud bod yna:

“a varied pattern of how post-legislative evaluation has been planned into the pieces of legislation that have gone through the National Assembly.”⁸⁶

102. Aeth ati i ddweud pan fo gwerthusiad wedi digwydd, roedd yn canolbwyntio ar effaith y polisi yn hytrach nag olrhain p'un a yw'r costau a bennwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dod yn gostau yr eir iddynt wrth weithredu, gan ychwanegu bod y gwaith a wneir i ddiweddarau'r canllawiau yn y llawlyfr wedi'i anelu at:

“draw that more to the surface and make that a more routine part of the way that we do evaluation in the future.”⁸⁷

Gweithgareddau adolygu a gwerthuso eraill sy'n cael eu cynnal

103. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Swyddfa Archwilio Cymru ynghylch gweithgareddau adolygu ar ôl gweithredu, rhai sydd naill ai wedi'u cynllunio, neu sydd ar y gweill neu sydd wedi'u cwblhau. Dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru ei bod yn cynnal gwaith yn 2018-19 i asesu gweithrediad darnau penodol o ddeddfwriaeth yng nghyd-destun llywodraeth leol. Er nad yw'n fwriad

⁸³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 117

⁸⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 234

⁸⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017, paragraff 119

⁸⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 108

⁸⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Gorffennaf 2017, paragraff 110

i'r adolygiadau hyn ystyried goblygiadau ariannol deddfwriaeth ar hyn o bryd, nododd cynrychiolydd o Swyddfa Archwilio Cymru y byddent yn ystyried ehangu cwmpas yr astudiaethau pe byddai angen.⁸⁸

104. Amlinellodd Llywodraeth Cymru hefyd bum maes lle y mae gwaith adolygu ar ôl gweithredu deddfwriaeth ar y gweill ar hyn o bryd neu wedi'i gwblhau.⁸⁹

105. Rhoddodd Ysgrifennydd y Cabinet ragor o dystiolaeth ysgrifenedig yn amlinellu'r gweithgarwch adolygu ar ôl gweithredu sydd ar y gweill neu sydd ar fin cael ei gynnal mewn cysylltiad â'r pedair Deddf y mae'r Pwyllgor wedi'u defnyddio fel astudiaethau achos yn ystod yr ymchwiliad hwn.⁹⁰

Safbwynt y Pwyllgor

106. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod Ysgrifennydd y Cabinet yn derbyn bod gwerthuso ar ôl deddfwriaeth yn faes lle gall Llywodraeth Cymru wella, ac yn cydnabod y bwriad i ganolbwyntio mwy ar olrhain costau gwirioneddol yn erbyn amcangyfrifon yn y canllawiau wedi'u diweddarau.

107. Mae'r Pwyllgor yn credu bod deall costau gwirioneddol deddfwriaeth yn rhan annatod o asesu pa mor dda mae Llywodraeth Cymru yn rheoli ei hadnoddau ac y byddai proses i ystyried hyn yn cynnig gwersi gwerthfawr a fyddai'n helpu i wella'r broses pennu costau gyffredinol. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai pwyslais ar weithredu'r goblygiadau ariannol gael eu cynnwys yn y gwerthusiad ôl-ddeddfwriaeth a wneir gan Lywodraeth Cymru ar bob darn o ddeddfwriaeth y mae'n cyflwyno a dderbyniwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol.

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried opsiynau i fonitro a gwerthuso goblygiadau ariannol deddfwriaeth er mwyn:

- Sicrhau nad yw cyrff cyhoeddus perthnasol yn rheolaidd yn mynd i fwy o gost neu'n cael llai o fanteision nag a ragwelwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol perthnasol;
- Ei sicrhau ei hun o gywirdeb ei phrosesau ar gyfer llunio Asesiadau Effaith Rheoleiddiol a defnyddio'r wybodaeth hon i wella ei thechnegau amcangyfrif (lle bo'n briodol).

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod costau yn cael eu hystyried mewn adolygiadau ôl-weithredu yn y dyfodol a bod y Tîm Arfarnu Economaidd yn cymryd rhan pan fo timau polisi yn gwerthuso deddfwriaeth, er mwyn sicrhau bod y costau'n cael eu hystyried.

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn y dyfodol yn gosod proses glir ar gyfer adolygiad ôl-weithredol o'r amcangyfrifon ariannol, gan gynnwys pryd a beth fydd yn cael ei asesu.

⁸⁸ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2017, paragraff 122

⁸⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-15-17P2

⁹⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, [FIN\(5\)-20-17PTN1](#)

07. Atodiad A – Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgriadau'r holl sesiynau tystiolaeth lafar ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
7 Medi 2017	Matthew Mortlock, Swyddfa Archwilio Cymru Martin Peters, Swyddfa Archwilio Cymru Jonathan Price, Llywodraeth Cymru Andrew Hobden, Llywodraeth Cymru
21 Mehefin 2017	Jon Rae, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru Dave Street, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili Chris Moore, Cyngor Sir Caerfyrddin
29 Mehefin 2017	Dr Clive Grace, UK Research and Consultancy Services Ltd Dan Bristow, Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru Philip Blaker, Cymwysterau Cymru Kerry Price, Cymwysterau Cymru Alison Standfast, Cymwysterau Cymru Bethan Jones, Rhentu Doeth Cymru
5 Gorffennaf 2017	Sophie Howe, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru Michael Palmer, Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru
13 Gorffennaf 2017	Jenny Williams, Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru Alwyn Jones, Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru Dilwyn Williams, Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol
19 Gorffennaf 2017	Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol Jonathan Price, Llywodraeth Cymru Andrew Hobden, Llywodraeth Cymru

08. Atodiad B – Rhestr o’r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a’r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i’r Pwyllgor. Mae’r holl ymatebion i’r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Sefydliad	Cyfeirnod
Undeb Cenedlaethol Amaethwyr Cymru	FEAL 01
Cymdeithas Landlordiaid Preswyl	FEAL 02
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	FEAL 03
Rhentu Doeth Cymru	FEAL 04
Cymwysterau Cymru	FEAL 05
Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru	FIN(5)-18-17 P3
Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru	FIN(5)-19-17 P1
Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol	FIN(5)-19-17 P2
Gwybodaeth ychwanegol	Cyfeirnod
<u>Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol – Gorffennaf 2017</u>	FIN(5)-20-17PTN1
<u>Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol Cymru – 21 Gorffennaf 2017</u>	FIN(5)-21-17PTN10