4 Rhagfyr 2014

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Adolygiad o Asesiad Effaith Rheoleiddiol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Rwyf wedi paratoi a chyhoeddi'r adroddiad hwn yn unol â Deddf Llywodraeth Cymru 1998.

Roedd y tîm fu'n gyfrifol am gyflawni'r gwaith yn cynnwys John Dwight dan gyfarwyddyd Matthew Mortlock.

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn annibynnol o'r Cynulliad Cenedlaethol ac o lywodraeth. Mae'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus a noddir ganddi ac sy'n gysylltiedig â hithau gan gynnwys cyrff y GIG yng Nghymru. Mae ganddo'r pŵer statudol i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol, ynghyd ag archwilwyr penodedig, hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae'n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â'i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi'i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

Am ragor o wybodaeth ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol yn y cyfeiriad uchod, ffôn 02920 320500, e-bost: info@wao.gov.uk, neu gweler y wefan www.wao.gov.uk.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2014

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Rhaid i chi ei ailddefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol cysylltwch â ni gan ddefnyddio'r manylion canlynol: Ffôn 029 2032 0500, e-bost info@wao.gov.uk

Cynnwys

	Crynodeb	4
	Cyd-destun a chwmpas ein hadolygiad o’r archwiliad	5
	Casgliad cyffredinol	7
	Argymhellion	9
1	Mae’r Memorandwm Esboniadol yn rhoi disgrifiad digonol o ddarpariaethau’r Bil ond, yn ein barn ni, mae’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tanddatgan costau’r trefniadau presennol a’r costau gweithredu ychwanegol tebygol ac mae angen i dybiaethau Llywodraeth Cymru gael eu profi ymhellach gyda’r cyrff cyhoeddus dan sylw	12
2	Nid yw’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyflwyno amcangyfrif Llywodraeth Cymru o gost ychwanegol y Bil yn ddigon clir	16
3	Mae rhai gwendidau o ran y manylion am gostau’r Bil a gaiff eu cyflwyno a’u hamcangyfrif gan Lywodraeth Cymru a’r dystiolaeth sylfaenol	20
	Canfyddiadau a sylwadau cyffredinol	22
	Trefniadau cyrff cyhoeddus unigol i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt	26
	Cynllunio cymunedol integredig, drwy fyrddau gwasanaethau lleol/ byrddau gwasanaethau cyhoeddus	31
	Amserlenni i gyrff cyhoeddus penodedig ar gyfer gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt ac amserlenni ar gyfer cynllunio cymunedol integredig	35
	Cynigion ar gyfer Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol	37
	Sylwadau i gloi	40
	Atodiadau	41
	Atodiad 1 – Dulliau archwilio	42
	Atodiad 2 - Llinell amser ar gyfer datblygu a chyhoeddi’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol	43
	Atodiad 3 - Llythyr oddi wrth yr Archwilydd Cyffredinol at Gadeirydd Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd y Cynulliad Cenedlaethol (25 Tachwedd 2014)	45

Adroddiad cryno

Crynodeb

Cyd-destun a chwmpas ein hadolygiad o'r archwiliad

1 Ar 7 Gorffennaf 2014, cyflwynodd y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi [ar y pryd] Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) (y Bil) arfaethedig Llywodraeth Cymru[1]. Dywedir mai diben cyffredinol y ddeddfwriaeth arfaethedig yw *'sicrhau bod trefniadau llywodraethu cyrff cyhoeddus i wella llesiant Cymru yn ystyried anghenion cenedlaethau'r dyfodol'.* Mae'r Datganiad ar Fwriad y Polisi[2] a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru yn amlinellu pedwar diben craidd y Bil (Ffigur 1).

Ffigur 1 – Dibenion y Bil

1 Cryfhau'r trefniadau llywodraethu presennol ar gyfer gwella llesiant Cymru er mwyn sicrhau bod yr anghenion presennol yn cael eu diwallu heb beryglu gallu cenedlaethau'r dyfodol i ddiwallu eu hanghenion hwythau (yr egwyddor datblygu cynaliadwy). Mae'n nodi nodau llesiant y mae awdurdodau cyhoeddus penodedig i geisio eu cyflawni er mwyn gwella llesiant Cymru yn awr ac yn y dyfodol.

2 Nodi sut y mae'r awdurdodau hynny i ddangos eu bod yn gweithio tuag at y nodau llesiant. Mae hefyd, drwy gyflwyno dangosyddion cenedlaethol, yn sicrhau bod y gwahaniaeth sy'n cael ei wneud o ran llesiant Cymru yn cael ei werthuso a'i fesur.

3 Sefydlu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru i fod yn eiriolwr ar gyfer cenedlaethau'r dyfodol, ac a fydd yn cynghori cyrff cyhoeddus Cymru ac yn rhoi cymorth iddynt wrth iddynt gyflawni eu dyletswyddau o dan y Bil.

4 Rhoi Byrddau Gwasanaethau Lleol (Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus) a chynlluniau llesiant ar sail statudol a symleiddio gofynion presennol o ran cynllunio cymunedol integredig.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru, Datganiad ar Fwriad y Polisi, Gorffennaf 2014.

2 Mae'r Bil yn tarddu o ymrwymiad Llywodraeth Cymru i ddeddfu er mwyn ymwreiddio datblygu cynaliadwy ymhob rhan o'r llywodraeth ac ymhob corff cyhoeddus datganoledig fel rhan o'r rhaglen ddeddfwriaethol a gyhoeddwyd gan y Prif Weinidog yn 2011 ac yna yn y Rhaglen Lywodraethu[3]. Mae'r Bil arfaethedig yn berthnasol i'r rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus datganoledig, ond nid pob un ohonynt[4].

1 Llywodraeth Cymru, *Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*, Gorffennaf 2014. Yn dilyn newidiadau i bortffolios y Gweinidogion ym mis Medi 2014, y Gweinidog Cyfoeth Naturiol sy'n gyfrifol am y Bil ar hyn o bryd.
2 Llywodraeth Cymru, *Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) - Bwriad y polisi ar gyfer rheoliadau, cyfarwyddiadau a chanllawiau*, Gorffennaf 2014.
3 Llywodraeth Cymru, *Rhaglen Lywodraethu*, Medi 2011.
4 Dywed paragraff 56 o'r Memorandwm Esboniadol y cafodd y cyrff cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i ddarpariaethau Rhannau 1 i 3 o'r Bil eu dewis ar sail y meini prawf canlynol: mae dros 50% o'u cyllid yn arian cyhoeddus; maent yn cynnal swyddogaethau neu weithgareddau sy'n effeithio ar lesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru neu eu hardal leol; mae ganddynt swyddogaethau strategol; maent yn 'awdurdodau cyhoeddus archwiliadwy' yn unol â diffiniad Atodlen 7 Deddf 2006.

3 O dan adran 79 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, mae gan Weinidogion Cymru ddyletswydd eisoes i baratoi cynllun sy'n nodi sut maent yn bwriadu hyrwyddo datblygu cynaliadwy wrth gyflawni eu swyddogaethau. Mae'n ofynnol iddynt hefyd gyhoeddi adroddiad blynyddol yn nodi sut y cafodd y cynigion yn y cynllun eu rhoi ar waith yn ystod y flwyddyn ariannol flaenorol. Yn ogystal, mae'n rhaid i Weinidogion Cymru lunio adroddiad ar ôl pob un o etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol yn nodi pa mor effeithiol fu eu gwaith i hyrwyddo datblygu cynaliadwy (drwy'r cynllun).

4 Mae Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol[5] a osodwyd gan Lywodraeth Cymru ar y cyd â'r Bil yn cynnwys sylwadau ar y costau amcangyfrifedig a'r buddion sy'n gysylltiedig â'r Bil a dadansoddiad ohonynt - yr 'Asesiad Effaith Rheoleiddiol'. Wrth graffu ar y Bil yn ystod cyfnod 1 yn ddiweddar, cafodd Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd y Cynulliad Cenedlaethol dystiolaeth ar oblygiadau ariannol y Bil, ymhlith pethau eraill.

5 Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, cododd yr Archwilydd Cyffredinol nifer o bryderon am y costau a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Hefyd, mynegodd yr Archwilydd Cyffredinol bryder penodol, a godwyd gan Gadeirydd Swyddfa Archwilio Cymru yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor, nad oedd yr amcangyfrif o gostau ar gyfer gwaith yr Archwilydd Cyffredinol yn briodol a'i fod yn rhy isel yn ôl pob tebyg.

6 Cynhaliwyd trafodaethau ar wahân â Llywodraeth Cymru ar faterion yn ymwneud â rôl yr Archwilydd Cyffredinol ers hynny ac nid dyma yw prif ffocws yr adroddiad hwn. Fodd bynnag, yn yr adroddiad hwn, rydym wedi cynnwys llythyr oddi wrth yr Archwilydd Cyffredinol at Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd sy'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am y trafodaethau hynny, fel yr oedd pethau ar 25 Tachwedd 2014 (Atodiad 3).

7 Ar ôl i'r Archwilydd Cyffredinol ymddangos gerbron y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ar 1 Hydref 2014, gofynnodd y Pwyllgor iddo gynnal archwiliad o'r gwaith costio a ddefnyddiwyd fel sail i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Yn dilyn hynny, cafodd y cais hwnnw ei gymeradwyo gan bwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus a Chyllid y Cynulliad Cenedlaethol[6]. Ar 14 Hydref 2014, ysgrifennodd yr Archwilydd Cyffredinol at Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd yn cadarnhau y byddai'n cynnal astudiaeth o'r fath o dan adran 145A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998.

8 Ar 28 Tachwedd 2014, cyhoeddodd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ei adroddiad ei hun ar ôl craffu ar y Bil yn ystod cyfnod 1[7]. Argymhellodd yr adroddiad hwnnw y dylai Llywodraeth Cymru roi sylw i waith yr Archwilydd Cyffredinol a diweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar sail ei ganfyddiadau.

5 Llywodraeth Cymru, *Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) - Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol*, Gorffennaf 2014.

6 Ar ôl i'r Bil gael ei gyhoeddi, gofynnodd y Pwyllgor Cyllid am rywfaint o wybodaeth ychwanegol gan Lywodraeth Cymru am yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Rhannodd y Pwyllgor Cyllid *Ymateb Llywodraeth Cymru* â'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd er mwyn helpu â'i ymchwiliad. Cyfeiriwn ym mhrif gorff yr adroddiad hwn at faterion a godwyd yn yr ohebiaeth honno.

7 Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1*, Tachwedd 2014.

9 Mae'r adroddiad hwn wedi'i baratoi gan staff Swyddfa Archwilio Cymru ar ran yr Archwilydd Cyffredinol ac mae'n seiliedig ar ein hadolygiad ar y pryd o Asesiad Effaith Rheoleiddiol cychwynnol Llywodraeth Cymru a osodwyd ar y cyd â'r Bil pan gafodd ei gyflwyno ym mis Gorffennaf 2014. Gwnaethom ystyried pa un a yw'r Memorandwm Esboniadol (gan gynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol) yn rhoi asesiad clir a chadarn o gostau tebygol y Bil.

10 Mae Atodiad 1 yn rhoi rhagor o fanylion am gwmpas ein gwaith archwilio a'n dulliau archwilio. Cyfeiriwn at gyrff cyhoeddus drwy gydol yr adroddiad hwn a phan wnawn hynny, rydym yn cyfeirio at y cyrff cyhoeddus hynny y cyfeirir atynt yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac y mae darpariaethau amrywiol y Bil yn effeithio arnynt, er nad ydynt yn berthnasol iddynt bob tro.

11 Dylid ystyried canfyddiadau a chasgliadau'r adroddiad hwn ar y cyd â'r Memorandwm Esboniadol. Drwy gydol yr adroddiad hwn, cyfeiriwn at dablau a pharagraffau wedi'u rhifo o'r Memorandwm Esboniadol ac nid ydym wedi ailadrodd manylion yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn yr adroddiad hwn.

12 Rydym wedi cynllunio a chyflawni'r gwaith archwilio hwn mewn byr amser, gan ein bod yn gwybod nad oes llawer o amser ar gael i'r Bil gael ei ystyried ymhellach gan y Cynulliad Cenedlaethol a'i ddatblygu gan Lywodraeth Cymru. Yn benodol, ein bwriad yw bod yr adroddiad hwn, ar y cyd ag adroddiad diweddar y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, yn helpu i lywio'r ddadl arfaethedig ar y Bil yng nghyfarfod llawn y Cynulliad ar 9 Rhagfyr 2014. Yn ystod y ddadl honno, bydd y Cynulliad yn pleidleisio ar egwyddorion cyffredinol y Bil a'i Benderfyniad Ariannol. Pan fydd Bil yn cynnwys darpariaethau sy'n debygol o gynyddu'r gwariant sy'n daladwy o Gronfa Gyfunol Cymru yn sylweddol, mae angen Penderfyniad Ariannol o dan Reolau Sefydlog y Cynulliad cyn y gellir rhoi trefniadau cyfnod 2 ar waith.

13 Dyma'r tro cyntaf inni adolygu Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer darn o ddeddfwriaeth gan Lywodraeth Cymru. Gan y bu'n rhaid cyfyngu ar gwmpas ein gwaith o ganlyniad i gyfyngiadau amser, ni allwn wneud sylwadau ynglŷn â pha un a yw'r costau wedi'u hamcangyfrif a'u cyflwyno mewn ffordd well neu waeth ar y cyfan o gymharu ag asesiadau effaith rheoleiddiol blaenorol Llywodraeth Cymru.

Casgliad cyffredinol

14 Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, cydnabu'r Archwilydd Cyffredinol, fel y nodir ym mharagraff 326 o'r Memorandwm Esboniadol, na ellir mesur costau a buddion y gweithgareddau a allai ddeillio o'r amcanion corfforaethol a osodir gan gyrff cyhoeddus unigol drwy'r fframwaith cynllunio corfforaethol sy'n ofynnol o dan y Bil. Fodd bynnag, credai hefyd ei bod yn briodol i'r Memorandwm Esboniadol geisio rhoi cost ddangosol am y gweithgareddau gweinyddol a fydd yn deillio o'r Bil. Mae Llywodraeth Cymru wedi mynegi'n glir y dylai llawer o'r costau hyn, yn ei barn hi, gymryd lle costau'r gweithgareddau presennol a gaiff eu disodli neu, yn achos costau ychwanegol, y gallai fod angen eu talu gan ddefnyddio adnoddau presennol.

15 Nid diben yr adroddiad hwn yw rhoi amcangyfrif amgen o gostau tebygol y Bil. Mae Llywodraeth Cymru eisoes wedi datgan yn glir ei bod yn bwriadu diweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol er mwyn adlewyrchu unrhyw welliannau i'r Bil a llywio gwaith craffu pellach gan y Cynulliad Cenedlaethol fel rhan o'r broses ddeddfwriaethol sefydledig. Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn ailystyried rhai o'i thybiaethau sy'n sail i'r proffil costau rhwng 2015-16 a 2019-20, yn rhannol er mwyn ystyried yr effaith bosibl a gaiff cynlluniau i uno awdurdodau lleol.

16 Cydnabyddwn fod rhywfaint o ansicrwydd cynhenid ynglŷn â chostau tebygol y Bil. Er enghraifft, y graddau y gall y costau sydd ynghlwm wrth gyflawni swyddogaethau'r Bil o ran gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt a gwaith byrddau gwasanaethau cyhoeddus ychwanegu at weithgarwch presennol neu'i ddisodli. Mae hyn yn debygol o ddibynnu ar y graddau y mae'r trefniadau presennol yn cyd-fynd â gofynion y Bil.

17 Serch hynny, rydym wedi dod i'r casgliad bod rhai gwendidau o ran y ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi amcangyfrif a chyflwyno costau tebygol y Bil. Er bod y Memorandwm Esboniadol yn rhoi disgrifiad digonol o ddarpariaethau'r Bil, credwn fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tanddatgan costau'r trefniadau presennol a'r costau gweithredu ychwanegol tebygol a bod angen i dybiaethau Llywodraeth Cymru gael eu profi ymhellach gyda'r cyrff cyhoeddus dan sylw. Hefyd, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyflwyno amcangyfrif Llywodraeth Cymru o gost ychwanegol y Bil yn ddigon clir ac rydym wedi nodi rhai gwendidau cyffredinol a phenodol eraill o ran manylion yr Asesiad. Mae Llywodraeth Cymru wedi derbyn bod angen profi ei thybiaethau ymhellach â'r cyrff cyhoeddus dan sylw ond nid yw'n derbyn bod y costau presennol neu ychwanegol a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi'u tanddatgan o reidrwydd.

18 O ran barn Llywodraeth Cymru y gallai fod angen talu costau ychwanegol y Bil gan ddefnyddio adnoddau presennol, fel y dywedwyd yn ystod sesiwn dystiolaeth y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ar 29 Medi 2014, mae'r ffaith nad yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi'r bwriad hwn yn glir yn wendid yn ein barn ni. Mae talu costau gan ddefnyddio adnoddau presennol yn gost cyfle, yn nhermau'r gweithgarwch arall a gaiff ei hepgor. Dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol nodi'n glir y bwriad i dalu costau ychwanegol yn y ffordd hon.

19 Mae rhai o'r materion y tynnwn sylw atynt yn yr adroddiad hwn eisoes wedi'u cynnwys yn y dystiolaeth a dderbyniwyd gan y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ac, yn rhannol, maent yn adlewyrchu rhai cyfyngiadau sylweddol o ran hyd a lled y gwaith ymgynghori a wnaeth Llywodraeth Cymru gyda rhanddeiliaid allweddol er mwyn llywio'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Yn ogystal â chyfyngiadau amser penodol, mae'n amlwg nad oedd Llywodraeth Cymru yn

awyddus i ddatgelu manylion penodol am ddarpariaethau tebygol y Bil, fel sail i drafodaethau mwy hyddysg, cyn iddo gael ei gyhoeddi. Serch hynny, byddem yn disgwyl y byddai Llywodraeth Cymru wedi ymdrin â rhai o'r materion rydym wedi tynnu sylw atynt yn ystod ei hadolygiad mewnol ei hun o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol cyn ei gyhoeddi.

Argymhellion

20 Mater i Lywodraeth Cymru, gan weithio gyda rhanddeiliaid allweddol, yw rhoi asesiad mor gadarn â phosibl o oblygiadau ariannol tebygol y Bil. Bwriedir i'n hargymhellion, a'r canfyddiadau a'r casgliadau a nodir ym mhrif gorff yr adroddiad hwn, gefnogi'r broses honno.

Cyfraddau costau ac ymrwymiadau amser swyddogion

A1 Dylai Llywodraeth Cymru ailystyried yr holl gostau yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n seiliedig ar dybiaethau yn ymwneud â chyfraddau costau ac ymrwymiadau amser swyddogion. Wrth wneud hynny, dylai Llywodraeth Cymru wneud y canlynol:

- cysylltu â staff Swyddfa Archwilio Cymru i sicrhau bod y tybiaethau cost yn adlewyrchu tystiolaeth briodol o femorandwm yr Archwilydd Cyffredinol ym mis Chwefror 2014 ar dâl uwch reolwyr[8];
- cysylltu â'r cyrff cyhoeddus unigol y mae'r Bil yn effeithio arnynt er mwyn cael eu barn ar ba un a yw'r tybiaethau ynglŷn â nifer y swyddogion dan sylw, y cymysgedd graddau a'r costau cyflog cysylltiedig yn realistig; ac
- ymdrin â rhai o'r anghysondebau ymddangosiadol yn y ffordd y cyfrifwyd cost amser swyddogion (y ffordd y rhennir cyfraddau dyddiol a'r lwfans ar gyfer cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr).

Rhoi dadansoddiad cyffredinol clir o'r costau amcangyfrifedig

A2 Wrth ddiweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, dylai Llywodraeth Cymru lunio un tabl cryno, clir o gost ddangosol y Bil, i'r graddau y gellir pennu'r gost honno. Dylai roi dadansoddiad cyffredinol clir o'r costau amcangyfrifedig gan ddangos sut mae'r costau wedi'u rhannu rhwng y bwriadau polisi gwahanol, blynyddoedd gwahanol a chyrff cyhoeddus gwahanol. Lle bo hynny'n berthnasol, yn y dadansoddiad hwn, dylai Llywodraeth Cymru hefyd nodi amrediad y costau amcangyfrifedig a chyflwyno'r cymariaethau rhwng yr opsiynau 'gwneud dim' a 'cyflwyno deddfwriaeth' mewn ffordd gliriach ar gyfer pob bwriad polisi.

8 Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Tâl uwch reolwyr yn y sector cyhoeddus yng Nghymru*, Chwefror 2014.

Tybiaethau ynglŷn â'r graddau y bydd y Bil yn arwain at gostau ychwanegol

A3 Ar sail gwaith ymgynghori pellach â'r cyrff cyhoeddus dan sylw, dylai Llywodraeth Cymru ailystyried ei thybiaethau ynglŷn â'r graddau y gallai'r gweithgareddau sydd eu hangen i weithredu'r Bil arwain at gostau ychwanegol. Dylai Llywodraeth Cymru wahodd cyrff cyhoeddus a byrddau gwasanaethau lleol i asesu trefniadau presennol yn erbyn gofynion y Bil a nodi'r gost ychwanegol debygol o fodloni gofynion y Bil. Dylai unrhyw asesiad o'r fath ystyried y graddau y gallai fod angen i gyrff cyhoeddus ddatblygu ac, os oes angen, ychwanegu at brosesau cynllunio busnes a gwneud penderfyniadau. Dylai Llywodraeth Cymru hefyd ganiatáu ar gyfer y gost a fydd yn wynebu cyrff cyhoeddus wrth ymgysylltu â'r Comisiynydd a'r Archwilydd Cyffredinol yn ystod eu gwaith.

Trefniadau cynllunio ac adrodd ar gyfer cyrff cyhoeddus unigol a'r byrddau gwasanaethau cyhoeddus arfaethedig

A4 Dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach y graddau y mae'r asesiad a'r proffil costau o ran gofynion cynllunio ac adrodd y Bil yn gyson â'i gilydd a gofynion eraill sydd mewn grym, fel Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009[9] a Fframwaith Cynllunio GIG Cymru[10].

Monitro ac asesu i ba raddau y caiff yr amcanion llesiant eu bodloni

A5 Gan adeiladu ar drafodaethau diweddar (Atodiad 3), dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach oblygiadau ariannol priod rolau'r Archwilydd Cyffredinol, y Comisiynydd a Llywodraeth Cymru o ran monitro ac asesu'r graddau y mae'r amcanion llesiant a bennir gan gyrff cyhoeddus yn cael eu bodloni.

9 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009*, Mehefin 2009.
10 Llywodraeth Cymru, *Fframwaith Cynllunio GIG Cymru 2015-16*, Hydref 2014.

Materion eraill y tynnir sylw atynt yn yr adroddiad hwn	
A6	Dylai Llywodraeth Cymru roi barn tymor hwy ar gostau tebygol y Bil dros y cyfnod y mae'n disgwyl y bydd gofynion y Bil mewn grym, gan gydnabod egwyddor hirdymor gynhenid y Bil ei hun ac adlewyrchu canllawiau perthnasol yn Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM.
A7	Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn dangos yn glir y seiliau a ddefnyddir i lunio'r holl dybiaethau a chyfrifiadau yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi'i ddiweddaru a sicrhau bod adolygiad mewnol trylwyr yn cael ei gynnal o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.
A8	Lle bo hynny'n bosibl, dylai Llywodraeth Cymru geisio ymdrin â'r manylion eraill rydym wedi tynnu sylw atynt yn yr adroddiad hwn wrth ddiweddaru'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Asesiadau effaith rheoleiddiol yn y dyfodol	
A9	Dylai Llywodraeth Cymru adolygu ac atgyfnerthu ei threfniadau cyffredinol i ddatblygu asesiadau effaith rheoleiddiol a'u hadolygu'n fewnol yn y dyfodol. Fel rhan o'r ymarfer hwn, dylai ystyried protocolau ar gyfer ymgysylltu â rhanddeiliaid allweddol wrth ddatblygu asesiadau effaith rheoleiddiol.

Rhan 1

Mae'r Memorandwm Esboniadol yn rhoi disgrifiad digonol o ddarpariaethau'r Bil ond, yn ein barn ni, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tanddatgan costau'r trefniadau presennol a'r costau gweithredu ychwanegol tebygol ac mae angen i dybiaethau Llywodraeth Cymru gael eu profi ymhellach gyda'r cyrff cyhoeddus dan sylw

1.1 Fel man cychwyn i'n gwaith, rydym wedi rhoi ystyriaeth lefel uchel i ba un a yw'r Memorandwm Esboniadol yn cyflawni ei ddiben craidd, sef nodi'n glir ddiben y Bil, sut mae'n ceisio cyflawni'r diben hwnnw a'r costau a'r buddion cysylltiedig tebygol.

1.2 Ar y cyfan, mae'r Memorandwm Esboniadol yn llwyddo i esbonio cysyniadau allweddol y bwriad cyffredin[11] a'r egwyddor datblygu cynaliadwy yn effeithiol[12]. Mae'n rhoi esboniad rhesymol o brif nodweddion y Bil a ddyluniwyd i 'gryfhau'r trefniadau llywodraethu presennol ar gyfer gwella llesiant Cymru'. Mae hefyd yn rhoi esboniad manwl o'r wybodaeth sylfaenol, y profiad a'r broses ymgynghori a ddefnyddiwyd i helpu i ddatblygu a drafftio'r Bil.

1.3 Un nodwedd bwysig yw bod y Memorandwm Esboniadol yn esbonio'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio defnyddio'r cysyniad allweddol o atebolrwydd yn seiliedig ar ganlyniadau wrth ddatblygu'r Bil. Mae'n nodi y bydd hi'n ofynnol i gyrff cyhoeddus 'gydweithio i wella llesiant Cymru drwy geisio gwireddu cyfres o nodau llesiant statudol' (paragraff 46).

1.4 Mae Pennod 8 o'r Memorandwm Esboniadol yn pwysleisio 'er mwyn eu cyflawni, bydd yn rhaid deall bod y nodau'n rhan o set integredig'. Mae adroddiad y *Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus*[13] a gwaith yr Archwilydd Cyffredinol ac eraill, yn tynnu sylw at y problemau sy'n gysylltiedig o hyd â gweithio mewn seilos a'r anawsterau sy'n codi wrth geisio cynllunio a darparu mewn ffordd integredig. Mae Llywodraeth Cymru wedi caniatáu ar gyfer rhai trefniadau trosiannol byrdymor, cul eu ffocws, fel llunio canllawiau, recriwtio Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a sefydlu ei swyddfa. Ond, yn ein barn ni, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tanddatgan yr amser, yr ymdrech a'r adnoddau eraill y mae'n debygol y bydd eu hangen i weithredu gofynion y Bil. Mae Llywodraeth Cymru wedi derbyn bod angen profi ei thybiaethau ymhellach â'r cyrff cyhoeddus dan sylw ond nid yw'n derbyn bod y costau presennol neu ychwanegol a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi'u tanddatgan o reidrwydd.

1.5 Yn benodol, prin mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ystyried yr amser a'r ymdrech ychwanegol y gallai fod eu hangen ar awdurdodau cyhoeddus i ddatblygu ac, os oes angen, ychwanegu at brosesau cynllunio busnes a gwneud penderfyniadau er mwyn eu helpu i gyfrannu cymaint â phosibl at y nodau llesiant. Nid yw ychwaith yn gwneud unrhyw ddarpariaeth ar gyfer hyfforddiant staff na'r amser y gallai cyrff cyhoeddus ei dreulio yn gweithio gyda'r Comisiynydd a'r Archwilydd Cyffredinol wrth gyflawni eu cyfrifoldebau. Cydnabyddwn y gall gwaith y Comisiynydd, a gaiff ei gostio ar wahân yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gyfrannu at hyfforddiant, codi ymwybyddiaeth a newid diwylliannol. Fodd bynnag, nid y Comisiynydd yn unig fydd yn cyfrannu at y gwaith datblygu hwnnw.

11 Gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy.
12 Ceisio sicrhau bod anghenion y presennol yn cael eu diwallu heb beryglu gallu cenedlaethau'r dyfodol iddiwallu eu hanghenion hwythau.
13 Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, *Adroddiad Llawn*, Ionawr 2014.

1.6 Gan ganolbwyntio ar un enghraifft, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif y byddai'r trefniadau cyffredin presennol i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt yn costio tua £7.9 miliwn i gyrff cyhoeddus rhwng 2015-16 a 2019-20[14]. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn seilio'r amcangyfrif hwn ar bwynt canol amrediad costau a gyflwynir ganddo ar gyfer grwpiau gwahanol o gyrff cyhoeddus, ond nid yw'n cyflwyno amrediad ar gyfer Llywodraeth Cymru ei hun[15]. Fel yr eglurwn yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn, ymddengys fod rhai o'r tybiaethau sy'n sail i'r amcangyfrif hwn o'r gost bresennol yn ansicr a'r canlyniad yw bod costau'n cael eu tanddatgan.

1.7 Pe bawn yn cymryd pwynt uchaf yr amrediad costau a gyflwynir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac yn cymhwyso'r un amrediad i gostau Llywodraeth Cymru, byddai hynny wedi ychwanegu £2.0 miliwn at gost amcangyfrifedig bresennol y broses o osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt. Fan lleiaf, a heb ystyried effaith bosibl unrhyw gynlluniau i uno llywodraeth leol, credwn ei bod yn rhesymol tybio y gallai effaith gofynion cynllunio ac adrodd corfforaethol y Bil ar y cyrff cyhoeddus perthnasol gyflwyno cost ychwanegol sydd o leiaf gyfwerth â'r ffigur hwn o £2.0 miliwn rhwng 2015-16 a 2019-20. Hynny yw, cynnydd o 25 y cant o gymharu â chost amcangyfrifedig y trefniadau presennol. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i gyrff cyhoeddus dalu'r gost hon, ond mae'n dal i fod yn gost cyfle.

1.8 Gellid gwrthbwyso rhywfaint o'r gost cyfle hon drwy gynyddu capasiti swyddfa'r Comisiynydd i helpu i roi'r Bil ar waith ond byddai hyn yn creu costau ychwanegol o ran swyddogaethau'r Comisiynydd. Cydnabyddwn hefyd y bydd yr effaith ar gyrff cyhoeddus gwahanol yn dibynnu ar y graddau y mae trefniadau presennol yn gyson â'r rhai sy'n ofynnol o dan y Bil. Fodd bynnag, mae ein gwaith archwilio yn awgrymu bod gwendidau sylweddol o hyd ym mhrosesau cynllunio strategol a gwneud penderfyniadau tymor hwy cyrff cyhoeddus.

1.9 Dywed paragraff 105 o'r Memorandwm Esboniadol 'nid oes bwriad i gyrff cyhoeddus osod amcanion llesiant newydd sy'n ymwneud yn benodol â'r nodau llesiant yn ogystal â'u nodau presennol, ond yn hytrach bod gofynion y Bil yn cael eu hymgorffori i'r prosesau cynllunio busnes a llywodraethu corfforaethol presennol'. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, mae'r Archwilydd Cyffredinol wedi nodi ei fod o'r farn bod gwrthdaro cynhenid yn wynebu llywodraeth leol (ac awdurdodau gwella eraill) rhwng gofynion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 a gofynion arfaethedig y Bil. Yn benodol:

a Mae Mesur 2009 yn nodi bod cynaliadwyedd yn un o saith agwedd[16], tra bod y Bil yn pennu mai datblygu cynaliadwy yw'r brif egwyddor drefniadol.

14 Yn seiliedig ar Dabl 14 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, mae'r ffigur hwn o £7.9 miliwn yn cyfuno'r amcangyfrif ar gyfer Llywodraeth Cymru o dan 'gosod amcanion corfforaethol' ac 'adroddiad blynyddol ar yr amcanion corfforaethol' â'r cyfansymiau ar gyfer y cyrff cyhoeddus penodedig eraill ac yn cynnwys y gofynion adrodd ar gyfer cynghorau tref a chymuned (a eglurir ym mharagraffau 384 a 385).

15 Mae Tablau 3 i 9 yn nodi'r amrediad costau amcangyfrifedig ar gyfer y cyrff cyhoeddus penodedig eraill, yn seiliedig ar y pwynt canol +/- 25 y cant.

16 Wrth osod 'amcanion gwella', rhaid i awdurdodau gwella eu seilio ar o leiaf un o'r agweddau canlynol: effeithiolrwydd strategol; ansawdd gwasanaethau; argaeledd gwasanaethau; tegwch; cynaliadwyedd; effeithlonrwydd; ac arloesedd.

b Mae Mesur 2009 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau gwella osod amcanion gwella sy'n ymwneud ag o leiaf un o'r saith agwedd ar wella, fel ffocws i welliannau ymhob blwyddyn ariannol. Mae'r Bil ar y llaw arall yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus osod amcanion llesiant er mwyn eu helpu i gyfrannu cymaint â phosibl at y nodau llesiant yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy. Ni chaiff amcanion llesiant o dan y Bil eu pennu ar gyfer pob blwyddyn ariannol, yn lle hynny mae'r Bil yn caniatáu dull hirdymor o weithredu.

1.10 Mae'r anghydnawsedd rhwng gofynion Mesur 2009 a gofynion arfaethedig y Bil yn peri risg y bydd prosesau dyblyg yn cael eu rhoi ar waith ar gost ychwanegol. Fel arall, efallai y bydd yn rhaid i awdurdodau gwella dreulio mwy o amser a gwneud mwy o ymdrech i gysoni'r ddwy set o ofynion. Gan nad yw'r risg hon wedi'i chydnabod, nid yw'r gost bosibl wedi'i chydnabod ychwaith. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi cynnwys unrhyw ddarpariaeth yn y Bil i addasu rhan 1 o Fesur 2009 er mwyn cysoni ei ofynion â gofynion y Bil.

Rhan 2

Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyflwyno amcangyfrif Llywodraeth Cymru o gost ychwanegol y Bil yn ddigon clir

2.1 Mae’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn trefnu ei ddadansoddiad o gostau a buddion y Bil ar sail y pedwar prif fwriad polisi:

a gwella trefniadau llywodraethu er mwyn gwella llesiant a datblygu cynaliadwy yng Nghymru;

b gwneud datblygu cynaliadwy yn rhan annatod o waith y cyrff cyhoeddus penodedig;

c hybu’r newid a diogelu buddiannau cenedlaethaur dyfodol; a

ch diwygio cynllunio cymunedol integredig.

2.2 Mae’r pedwar bwriad polisi hyn yn gyson, ar y cyfan, â phedwar diben craidd y Bil (Ffigur 1 ar dudalen 5 o’r adroddiad hwn). Yn gryno, prif ddarpariaethau’r Bil yw:

a ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus penodedig osod, cyhoeddi ac adrodd ar amcanion llesiant sy’n cyfrannu at gyflawni pob un o’r chwe nod llesiant[17] a osodir yn y Bil a gwneud hynny yn unol â’r egwyddor datblygu cynaliadwy;

b sefydlu swydd a swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol i ddisodli’r Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy anstatudol presennol; a

c chyflwyno byrddau gwasanaethau cyhoeddus statudol yn lle’r byrddau gwasanaethau lleol presennol, gan ei gwneud yn ofynnol i’r byrddau newydd hyn gynnal asesiad o lesiant lleol a pharatoi, cyhoeddi ac adrodd ar gynllun llesiant lleol.

2.3 Mae’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ystyried y ddau fwriad polisi cyntaf ar y cyd ac, ar gyfer pob bwriad polisi, mae’n ceisio cymharu costau’r opsiwn ‘gwneud dim’ â chostau’r opsiwn ‘cyflwyno deddfwriaeth’. Mae’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol hefyd yn ystyried diddymu rôl y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy gan drosglwyddo costau eraill sy’n gysylltiedig â chefnogi datblygu cynaliadwy i Lywodraeth Cymru i bob pwrpas. Hefyd, mae’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn trafod ond yn diystyru’r posibilrwydd o ddileu cyfrifoldebau cynllunio cymunedol lleol yn gyfan gwbl ac felly nid yw’n rhoi cost ar gyfer yr opsiwn hwnnw.

2.4 Un o brif wendidau’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yw nad yw’n rhoi asesiad cyffredinol o gyfanswm y costau sy’n gysylltiedig â’r Bil ar draws y pedwar bwriad polisi nac yn rhoi cyfanswm y costau ychwanegol o gymharu â’r opsiwn ‘gwneud dim’. Byddai dadansoddiad o’r fath wedi galluogi Llywodraeth Cymru i esbonio’n gliriach y ffordd y rhennir y costau ychwanegol ar draws y bwriadau polisi gwahanol, blynyddoedd gwahanol a chyrff cyhoeddus gwahanol. Hefyd, yn y dadansoddiad cyffredinol hwn, gellid bod wedi dwyn gwybodaeth ynghyd am amrediad posibl y costau amcangyfrifedig.

17 Cymru lewyrchus; Cymru gydnerth; Cymru iachach; Cymru sy’n fwy cyfartal; Cymru o gymunedau cydlynus; Cymru â diwylliant bywiog lle mae’r Gymraeg yn ffynnu.

2.5 Yn ogystal, mae gwahaniaethau yn y ffordd y caiff costau'r opsiynau 'gwneud dim' a 'cyflwyno deddfwriaeth' eu cyflwyno a'u cymharu yn golygu bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn anodd ei ddilyn. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn anodd ei ddilyn hefyd am nad yw'n darparu cyfeiriadau ar gyfer ffynonellau'r ffigurau a ddefnyddir yn ei dablau ac, mewn rhai achosion, mae'r testun yn cyfeirio at gostau nad ydynt wedi'u cynnwys yn y tablau.

2.6 Mae Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad Cenedlaethol wedi cyfrifo mai £5,015,274 fyddai cyfanswm cost ychwanegol y Bil rhwng 2015-16 a 2019-20[18]. Rydym wedi gwirio a chysoni'r cyfanswm hwnnw â'n dadansoddiad ein hun, yn seiliedig ar y ffigurau a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a heb geisio cywiro unrhyw wallau yn y ffordd y cyflwynir y ffigurau hynny, y disgrifiwn enghreifftiau ohonynt yn Rhan 3 o'r adroddiad hwn.

2.7 Darparodd y Gwasanaeth Ymchwil ddadansoddiad o'r gost ychwanegol ar draws y bwriadau polisi gwahanol ac mae'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd wedi defnyddio'r dadansoddiad hwnnw yn ei adroddiad yntau. Nododd y Gwasanaeth Ymchwil fod £332,000 o gyfanswm y gost ychwanegol wedi'i briodoli i weithgarwch trosiannol yn 2015-16 a 2016-17 a bod y £4.7 miliwn arall yn gostau cylchol.

2.8 Mae Ffigur 2 yn cyflwyno cost ychwanegol amcangyfrifedig y Bil gan ddangos sut mae'r costau hyn yn berthnasol i gyrff cyhoeddus gwahanol. I grynhoi:

a Mae'r costau ychwanegol i Lywodraeth Cymru yn adlewyrchu'n bennaf y gost o sefydlu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a'i swyddfa a gweithrediadau'r Comisiynydd.

b Mae'r costau ychwanegol i'r cyrff cyhoeddus penodedig (ac eraill) yn cynnwys costau sy'n ymwneud â mynychu byrddau gwasanaethau cyhoeddus, adolygiadau craffu o gynlluniau llesiant ardal ac, i rai, cynrychiolaeth ar Banel Cynghori'r Comisiynydd newydd (gan dybio y bydd aelodau'r Panel yn talu eu costau eu hunain).

c Mae'r costau ychwanegol i'r Archwilydd Cyffredinol yn ymwneud â pharatoi ar gyfer gwaith adolygu archwiliadau a gwneud y gwaith hwnnw. Yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, mynegodd Cadeirydd Swyddfa Archwilio Cymru bryder nad oedd yr amcangyfrif o gostau ar gyfer gwaith yr Archwilydd Cyffredinol yn briodol a'i fod yn rhy isel yn ôl pob tebyg. Mae'r ffigurau a gyflwynir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn adlewyrchu amcangyfrifon a ddarparwyd gan staff Swyddfa Archwilio Cymru ar ddechrau'r broses o ddatblygu'r Bil (cam y Papur Gwyn). Fel y nodwyd eisoes, cynhaliwyd trafodaethau ar wahân â Llywodraeth Cymru ar faterion yn ymwneud â rôl yr Archwilydd Cyffredinol (Atodiad 3), ac nid dyma yw prif ffocws yr adroddiad hwn.

18 Gwasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Crynodeb o Fil - Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*, Hydref 2014..

Ffigur 2 – Amcangyfrifon Llywodraeth Cymru o gostau ychwanegol y Bil, 2015-16 i 2019-20 (£oedd)

Awdurdodau perthnasol	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	Cyfansw
Llywodraeth Cymru	855,520	684,551	687,351	709,351	709,351	3,646,124
Cyrff cyhoeddus penodedig (a chyrff cyhoeddus eraill)[1]	13,650	155,750	145,250	145,250	145,250	605,150
Archwilydd Cyffredinol	122,000	252,000	130,000	130,000	130,000	764,000
Cyfanswm	991,170	1,092,301	962,601	984,601	984,601	5,015,274

Nodyn

1 Mae'r costau ychwanegol sy'n gymwys i gyrff cyhoeddus eraill nad ydynt yn ddarostyngedig i ofynion y Bil o ran gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt yn cynnwys y costau i Gomisiynwyr eraill Cymru am fod yn aelodau o Banel Cynghori Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol newydd ac, yn achos cyrff cyhoeddus penodol eraill, eu rôl ehangach ym maes cynllunio cymunedol integredig.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Swyddfa Archwilio Cymru o'r ffigurau a gyflwynwyd yn 'Memorandwm Esboniadol - Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)' gan Lywodraeth Cymru, Gorffennaf 2014.

Rhan 3

Mae rhai gwendidau o ran y manylion am gostau'r Bil a gaiff eu cyflwyno a'u hamcangyfrif gan Lywodraeth Cymru a'r dystiolaeth sylfaenol

3.1 Wrth adolygu manylion yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, rydym wedi canolbwyntio ar y ddau brif opsiwn, sef ‘gwneud dim’ neu ‘cyflwyno deddfwriaeth’. Yn yr adroddiad hwn, rydym wedi ceisio nodi ac amlygu’r prif faterion a gododd yn ystod ein hadolygiad. Fodd bynnag, gan fod amser yn brin, nid ydym wedi cynnal astudiaeth fanwl, fesul llinell, o’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

3.2 Gan ystyried yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ei gyfanrwydd, rydym wedi nodi yn gyntaf rai canfyddiadau a sylwadau cyffredinol sy’n berthnasol i’r bwriadau polisi gwahanol. Er enghraifft, rydym wedi nodi rhai anghysondebau o ran dulliau gweithredu a meysydd lle nad yw’r costau fel pe baent yn adlewyrchu’n llawn yr egwyddorion a nodir yn nogfen Llywodraeth Cymru *Canllawiau ar gynnal Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer Biliau’r Cynulliad*. Cwblhaodd Llywodraeth Cymru y canllawiau hynny ym mis Gorffennaf 2014, ond deallwn fod fersiwn ddrafft wedi bod ar gael i swyddogion wrth iddynt baratoi’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Gwnaed llawer o’r gwaith i ddatblygu costau tebygol y broses o osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt tua diwedd y broses o ddatblygu’r Bil (Atodiad 2).

3.3 Rydym wedi rhannu ein canfyddiadau a’n sylwadau cyffredinol o dan y themâu canlynol:

a costau cyflogaeth (cyflog, cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr, costau eraill);

b trosi amser swyddogion yn gostau;

c amserlenni a chaniatáu ar gyfer newidiadau yng ngwerth arian dros amser;

ch gwahaniaethu rhwng cyrff cyhoeddus o wahanol faint; a

d chyflwyno amrediad o gostau amcangyfrifedig a dewis o’u plith.

3.4 Yn dilyn hynny, rydym wedi nodi amrywiaeth o ganfyddiadau a sylwadau eraill mewn perthynas â’r canlynol:

a trefniadau cyrff cyhoeddus unigol i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt;

b cynllunio cymunedol integredig, drwy fyrddau gwasanaethau lleol/byrddau gwasanaethau cyhoeddus;

c amserlenni i gyrff cyhoeddus penodedig ar gyfer gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt ac amserlenni ar gyfer cynllunio cymunedol integredig; a

ch chynigion ar gyfer Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol.

3.5 Pan fo Llywodraeth Cymru yn adlewyrchu ei chostau mewnol ei hun yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, boed hynny ar gyfer yr opsiwn ‘gwneud dim’ neu ‘cyflwyno deddfwriaeth’, rydym wedi derbyn yr amcangyfrifon hynny fel y maent i raddau helaeth. Nid yw Llywodraeth Cymru yn defnyddio system cofnodi amser ffurfiol. Defnyddiodd y swyddogion a ddatblygodd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wybodaeth a gyflenwyd gan gydweithwyr eraill i lunio’r amcangyfrifon hyn.

3.6 Fodd bynnag, rydym wedi ystyried y ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi cyfrifo cost amser swyddogion ac rydym wedi cwestiynu tybiaethau penodol lle mae Llywodraeth Cymru wedi awgrymu na fydd unrhyw gostau ychwanegol ynghlwm wrth weithgareddau penodol.

Canfyddiadau a sylwadau cyffredinol

Costau cyflogaeth (cyflog, cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr, costau eraill)

3.7 Wrth nodi costau swyddogion Llywodraeth Cymru, er enghraifft yn Nhablau 2, 10 a 15 o'r Memorandwm Esboniadol, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyfrif cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr. Mae hyn yn unol â'r hyn a argymhellir yng nghanllawiau mewnol Llywodraeth Cymru ac mae'n angenrheidiol p'un bynnag er mwyn nodi cost lawn amser swyddogion. Defnyddiwyd costau graddau blynyddol Llywodraeth Cymru yn yr un ffordd i amcangyfrif costau staff ar gyfer swyddfa'r comisiynydd newydd (Tabl 22).

3.8 Er y cânt eu cyflwyno fel cyflog, mae bron yr holl gostau amcangyfrifedig yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n ymwneud â swyddogion o gyrff cyhoeddus penodedig eraill yn seiliedig ar dybiaethau ynglŷn â graddau cyfatebol Llywodraeth Cymru. Felly byddai'r ffigurau cyflog a ddefnyddir yn cynnwys lwfans ar gyfer cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, cwestiynodd yr Archwilydd Cyffredinol sail rhai o'r amcangyfrifon cyflog hyn, gan awgrymu y byddai'r costau cyflog gwirioneddol, mewn rhai achosion o leiaf, yn uwch[19]. Codir rhagor o amheuon ynglŷn â dilysrwydd yr amcangyfrifon hyn os ydynt yn cynrychioli mwy na'r cyflog sylfaenol yn unig, fel y dylent.

3.9 Mae canllawiau Llywodraeth Cymru hefyd yn argymell y dylid ystyried costau cyflogaeth eraill, fel costau rhedeg swyddfeydd a chostau TG. Yn ein barn ni, fodd bynnag, nid yw hyn yn briodol o reidrwydd gan ei fod yn seiliedig ar y dybiaeth bod costau o'r fath yn uniongyrchol gymesur â nifer y cyflogeion, yn hytrach nag yn gostau sydd, yn eu hanfod, yn sefydlog dros y tymor canolig. Credwn ei bod yn well nodi costau fel costau swyddfeydd a systemau TG ar wahân pan fo hynny'n bosibl. Felly, credwn fod Llywodraeth Cymru wedi gwneud dewis priodol i beidio â chynnwys costau fel gorbenion cyflogaeth yn achos costau amcangyfrifedig swyddfa'r Comisiynydd newydd gan eu cydnabod ar wahân fel rhan o'r costau swyddfa blynyddol a nodir yn Nhabl 23 yn lle hynny.

19 Am ragor o fanylion, gweler paragraff 3.28 o'r adroddiad hwn.

Trosi amser swyddogion yn gostau

3.10 Mae'r ffordd y mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn trosi amser swyddogion yn gostau amcangyfrifedig ac yn cyflwyno'r wybodaeth honno yn anghyson ac ni chaiff ei hesbonio'n glir bob amser. Er mai effaith gymharol fach a gaiff y gwahaniaethau hyn ar y cyfan, mae'r ffordd y cânt eu cyflwyno yn ddryslyd o bosibl ac yn anodd ei dehongli. Er enghraifft:

a Mae Tablau 3 i 9 yn dangos amser mewn diwrnodau ac mae'r amcangyfrifon o gyfanswm y costau yn seiliedig ar raddfa ddyddiol sy'n rhannu'r cyflog blynyddol a ddyfynnir ar draws 223 o ddiwrnodau gwaith (gan ganiatáu ar gyfer amser nad yw'n amser gweithio ar ffurf gwyliau blynyddol a gwyliau cyhoeddus). Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn egluro'r dull a ddefnyddir.

b Mae Tablau 10 ac 11 yn amcangyfrif yr amser a gymerir ar gyfer gweithgareddau cysylltiedig mewn misoedd yn hytrach na diwrnodau, ac mae'r costau amcangyfrifedig yn seiliedig ar flwyddyn sy'n cynnwys 52 o wythnosau a 260 o ddiwrnodau gwaith.

c Mae Tabl 15 yn cyflwyno amser mewn diwrnodau ar gyfer un gweithgaredd ac yn cyflwyno amser mewn wythnosau ar gyfer gweithgaredd arall. Unwaith eto, ymddengys fod y cyfrifiadau'n seiliedig ar raddfa ddyddiol a gyfrifwyd ar gyfer blwyddyn sy'n cynnwys 260 o ddiwrnodau gwaith. Mae'r costau ar gyfer llunio'r adroddiad gofynnol ar dueddiadau'r dyfodol yn seiliedig ar dybiaethau ynglŷn â chanran yr wythnos waith y byddai tri swyddog ar wahanol raddau yn ei threulio yn gweithio ar yr adroddiad hwn dros gyfnod o chwech i wyth wythnos. Gellid bod wedi cyflwyno'r dadansoddiad hwn mewn ffordd symlach fel amrediad o ddiwrnodau gwaith ar gyfer pob swyddog, fel y gwneir yn Nhablau 3 i 9.

ch Mae papurau gwaith Llywodraeth Cymru yn awgrymu bod y ffigurau a gyflwynir yn Nhabl 25 yn seiliedig ar y dybiaeth bod wythnos waith yn cynnwys 36.2 o oriau. Mae tablau cynharach, er enghraifft Tabl 11, yn awgrymu bod Llywodraeth Cymru yn gweithio ar sail tybiaeth graidd fod wythnos waith yn cynnwys 37 o oriau.

d Drwy'r dadansoddiad ar gyfer bwriad polisi 4 (cynllunio cymunedol integredig) mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyfrifo costau yn seiliedig ar yr ymrwymiad amser amcangyfrifedig drwy rannu'r ffigurau cyflog blynyddol a ddyfynnir ar draws 220 o ddiwrnodau gwaith. Unwaith eto, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn egluro'r dull a ddefnyddir. Yn ogystal, ni cheir esboniad pam y defnyddir ffigurau cyflog blynyddol gwahanol ar gyfer 'dadansoddwyr' o gyrff y GIG (£38,700) ac awdurdodau heddlu ac awdurdodau lleol (£51,900) (Tablau 27-28 a Thablau 38-39).

Amserlenni a chaniatáu ar gyfer newidiadau yng ngwerth arian dros amser

3.11 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ystyried un cyfnod o bum mlynedd: 2015-16 i 2019-20. Fodd bynnag, nid yw'r Bil yn cynnwys cymal i ddirymu ei ddarpariaethau ar ddiwedd 2019-20 ac yn amlwg, bwriedir i'r Bil barhau i fod yn weithredol yn y tymor hir. Er mwyn rhoi darlun llawn o gostau'r Bil, dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ystyried costau yn y tymor hir (am gyhyd ag y mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i ddarpariaethau'r Bil fod yn weithredol). Ymddengys nad yw hepgor ystyriaeth hirdymor o'r fath yn cyd-fynd â sylwedd y Bil, yn enwedig y gofyniad i gyrff cyhoeddus ystyried y tymor hir.

3.12 Mae canllawiau Llywodraeth Cymru yn nodi os bydd cynigion polisi yn cynnwys costau cylchol, bydd angen disgowntio'r costau hyn neu'u haddasu i'r Gwerth Presennol Net (ffordd safonol o ganiatáu ar gyfer lleihad yng ngwerth ffrydiau arian yn y dyfodol). Drwy wneud hyn, gellir cymharu'r costau a'r buddion sy'n codi ar adegau gwahanol ar sail gyson ac mae'n hynod o bwysig ar gyfer dadansoddiadau hirdymor. Caiff y costau yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol eu cyflwyno fel costau presennol, ac nid ystyrir chwyddiant na disgowntiau. Mewn rhai achosion, mae'r amcangyfrifon costau yn seiliedig ar gostau yr aethpwyd iddynt mewn blynyddoedd blaenorol heb ystyried unrhyw gynnydd mewn prisiau. Er enghraifft, mae o leiaf rai o'r costau i Lywodraeth Cymru mewn perthynas â helpu Gweinidogion i osod amcanion corfforaethol yn seiliedig ar gostau yr aethpwyd iddynt yn 2011 yn ôl pob golwg (Tabl 1).

3.13 Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn egluro'r dull a ddefnyddir. Fodd bynnag, nodwn fod canllawiau Llywodraeth Cymru ar asesiadau effaith rheoleiddiol yn nodi y dylai'r cyfnod arfarnu priodol ar gyfer pob polisi gael ei bennu ar gam cynnar. Dylai'r cyfnod arfarnu hwn bara am oes ddisgwyliedig y polisi. Yn ôl y canllawiau, os nad yw'r cyfnod arfarnu priodol yn amlwg ar unwaith, yna defnyddir cyfnod o bum neu ddeng mlynedd fel arfer. Yn ein barn ni, o gofio natur hirdymor y Bil, ac yn unol ag egwyddorion Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM[20], dylai Llywodraeth Cymru nodi costau dros y cyfnod y mae'n disgwyl y bydd gofynion y Bil yn weithredol.

Gwahaniaethu rhwng cyrff cyhoeddus o wahanol faint

3.14 Wrth bennu costau'r amser sydd ei angen i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt (bwriadau polisi 1 a 2), mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn gwahaniaethu rhwng y tri awdurdod lleol mwyaf ar sail poblogaeth a'r 19 o awdurdodau lleol eraill. Yna mae'r Asesiad yn mabwysiadu tybiaethau costio gwahanol ar gyfer y ddau grŵp.

20 Trysorlys EM, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, 2003 (diweddarwyd 2011).

3.15 Pa un a yw amcangyfrifon Llywodraeth Cymru yn gywir ai peidio, ymddengys ei bod yn briodol gwahaniaethu rhwng cost y gweithgareddau hyn er mwyn ystyried maint a chymhlethdod cyrff cyhoeddus. Fodd bynnag, gallai Llywodraeth Cymru fod wedi mynd gam ymhellach. Er enghraifft, nodwn fod Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol yn rhannu awdurdodau lleol yn dri band sy'n cynnwys y tri mwyaf, ail grŵp sy'n cynnwys 12 awdurdod a thrydydd grŵp sy'n cynnwys saith awdurdod. Mae dadl hefyd dros wahaniaethu rhwng y saith bwrdd iechyd a dwy ymddiriedolaeth y GIG[21] sy'n rhan o'r Bil ar sail eu maint a'u cymhlethdod.

3.16 Hefyd, er y gall rhai o'r costau sy'n gysylltiedig â chynllunio cymunedol integredig (bwriad polisi 4) fod yn debyg ledled Cymru, byddem hefyd yn nodi ei bod yn bosibl y byddai angen mwy o adnoddau i ymgysylltu â dinasyddion mewn awdurdodau lleol mwy o faint (yn ôl poblogaeth a/neu ddaearyddiaeth) er mwyn sicrhau bod pawb yn cael eu cynrychioli.

Cyflwyno amrediad o gostau amcangyfrifedig a dewis o'u plith

3.17 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyflwyno amrediad amcangyfrifedig o gostau ar gyfer rhai meysydd ond nid pob un. Mae'n bosibl bod mwy o dystiolaeth i ategu rhai costau nag eraill. Fodd bynnag, ystyriwn y byddai wedi bod yn briodol nodi amrediad o amcangyfrifon costau ar gyfer gweithgareddau penodol eraill. Yn benodol, gellid bod wedi cyflwyno amrediad o amcangyfrifon ar gyfer gweithgareddau sy'n ymwneud â chynllunio cymunedol integredig (bwriad polisi 4) er mwyn adlewyrchu'r dull a fabwysiedir ar gyfer gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt (o dan fwriadau polisi 1 a 2).

3.18 Nodwn fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn defnyddio pwynt canol yr amrediad yn Nhablau 3 i 9 er mwyn llywio'r costau cyffredinol sy'n gysylltiedig â gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt (Tabl 14). Mae hyn yn cyferbynnu â Thabl 22, lle mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn defnyddio'r uchaf o'r ddau amcangyfrif o gostau staff ar gyfer swyddfa'r Comisiynydd newydd. Er nad yw Tabl 24 yn dangos hyn yn glir, mae paragraffau 443 i 444 yn egluro bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn defnyddio'r isaf o'r amrediad costau amcangyfrifedig ar gyfer y panel cynghori a fydd yn cefnogi'r Comisiynydd newydd.

21 Fel y cynigir ar hyn o bryd, ni fyddai gofynion y Bil yn gymwys i Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwlans Cymru.

Trefniadau cyrff cyhoeddus unigol i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt

3.19 Am y tro cyntaf ym mhrosesau deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi ceisio nodi'r costau sy'n gysylltiedig â gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt yn flynyddol. Nodwn, er enghraifft, fod hyn yn cyferbynnu â Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 pan na gyhoeddwyd unrhyw ddadansoddiad i asesu effaith debygol y Mesur. Yn wir, mae'n werth nodi i Lywodraeth Cymru dalu tua £5.9 miliwn i Swyddfa Archwilio Cymru rhwng 2010-11 a 2013-14 er mwyn helpu i dalu am waith a wnaed yn unol â Mesur 2009 ond nododd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer Mesur 2009:

'Mae'r Mesur drafft yn ymwneud â strwythurau awdurdodau lleol a chyrff cyhoeddus eraill o ran cynllunio busnes a chynllunio strategol, llywodraethu, atebolrwydd ac adrodd. Nid oes costau gweinyddol, cydymffurfio na chostau eraill yn deillio o ddarpariaethau'r Mesur arfaethedig'

Yr ymchwil ategol a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru

3.20 Fel y nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, comisiynodd Llywodraeth Cymru PricewaterhouseCoopers (PwC) i'w helpu i asesu effaith weinyddol y Bil. Y gost i Lywodraeth Cymru am y gwaith hwnnw oedd £24,950 heb gynnwys TAW. Nid ydym wedi ystyried trefniadau caffael a rheoli contractau Llywodraeth Cymru.

3.21 Pan luniodd y fanyleb arfaethedig ar gyfer darpar gynigwyr ym mis Hydref 2013, mae'n amlwg bod Llywodraeth Cymru yn gobeithio y byddai'r gwaith wedi'i gwblhau erbyn diwedd mis Ionawr 2014. Cafodd Llywodraeth Cymru ddau gynnig a dyfarnodd y contract i PwC ar 14 Tachwedd 2013.

3.22 Deallwn y profwyd rhai anawsterau wrth baratoi rhywfaint o waith maes y prosiect a chynhaliwyd y gweithdy olaf â rhanddeiliaid, a drefnwyd gan Lywodraeth Cymru, ar ddechrau mis Mawrth 2014. Cyflwynodd PwC adroddiad drafft cychwynnol i Lywodraeth Cymru tua chanol mis Mawrth 2014 a chyflwynodd fersiwn derfynol ar ddechrau mis Mai 2014[22].

3.23 Cyhoeddwyd y fanyleb ar gyfer gwaith PwC ar adeg pan roedd Llywodraeth Cymru yn dal i ragweld y byddai darpariaethau'r Bil yn gymwys i 'benderfyniadau strategol (lefel uchel)'. Nododd y fanyleb y byddai disgwyl i'r contractwr penodedig ystyried opsiynau yn ymwneud â chymhwyso'r ddyletswydd i bob penderfyniad, nid dim ond y penderfyniadau strategol hyn. Wrth ddrafftio'r Bil, ciliodd Llywodraeth Cymru oddi wrth y ffocws hwn ar 'benderfyniadau strategol' gan ganolbwyntio yn lle hynny ar osod amcanion corfforaethol. Trafododd Llywodraeth Cymru y newidiadau i gwmpas y gwaith gyda PwC a chytunodd y ddau arnynt.

22 PricewaterhouseCoopers, *Llywodraeth Cymru - Bil Cenedlaethau'r Dyfodol: Arfarniad Effaith Gweinyddol*, Mai 2014. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cyfeirio'r darllenydd at yr adroddiad terfynol. Fodd bynnag, mae'r ddolen a geir yn y Memorandwm Esboniadol yn cyfeirio'r darllenydd at rywfaint o wybodaeth gyffredinol am y Bil ac nid adroddiad PwC ei hun.

3.24 Mae adroddiad PwC yn darparu tystiolaeth sy'n berthnasol i'r darpariaethau hynny yn y Bil sy'n ymwneud â gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt a chynllunio cymunedol integredig, gan gynnwys astudiaethau achos penodol. Mae canfyddiadau'r adroddiad yn seiliedig ar waith PwC gyda sampl o randdeiliaid. Fodd bynnag, fel y noda'r Memorandwm Esboniadol, ni lwyddodd PwC i lunio asesiad mesuredig o gostau tebygol y Bil, a hynny'n rhannol am fod sefydliadau yn ei chael hi'n anodd mesur eu haeddfedrwydd o ran eu lefelau cydymffurfiaeth ar y pryd. Daw adroddiad PwC i'r casgliad: *'Yn gyffredinol, roedd y canfyddiadau yn awgrymu y byddai effeithiau gweinyddol negyddol gweithredu gofynion Bil Cenedlaethau'r Dyfodol yn fach iawn o gymharu â'r cyfleoedd a'r manteision a allai ddeillio o weithredu dyletswyddau arfaethedig y Bil'*.

Amcangyfrifon Llywodraeth Cymru o amser a chostau

3.25 Wrth rannu ei adroddiad drafft â Llywodraeth Cymru, awgrymodd PwC y gallai Llywodraeth Cymru ystyried ymgysylltu ymhellach â rhanddeiliaid er mwyn llunio asesiad cliriach o effaith weinyddol debygol y Bil. Fel rhan o'i waith, roedd PwC wedi paratoi adnodd asesu matrics aeddfedrwydd i'w ddefnyddio a'i gymhwyso o bosibl yn y dyfodol. Er bod adroddiad PwC yn cyfeirio at ffigurau cost penodol, roedd PwC wedi pwysleisio i Lywodraeth Cymru bod y ffigurau hyn yn seiliedig ar adborth gan randdeiliaid ac y dylid craffu arnynt ymhellach.

3.26 Roedd swyddogion Llywodraeth Cymru yn obeithiol y byddai'r gwaith ymgynghori yn rhoi mesur clir o effaith weinyddol debygol y Bil er mwyn eu helpu i ddatblygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Ar ôl iddynt gael adroddiad PwC, deallwn i swyddogion Llywodraeth Cymru lunio eu hamcangyfrifon eu hunain o'r amser y byddai'n ei gymryd i gyrff cyhoeddus penodedig eraill wneud y gweithgarwch angenrheidiol i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt yn seiliedig ar drefniadau Llywodraeth Cymru ei hun (yn benodol, y gwaith o ddatblygu'r Rhaglen Lywodraethu ac adrodd arni).

3.27 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi i Lywodraeth Cymru ddefnyddio ymchwil PwC i'w helpu i ddatblygu'r amcangyfrifon hynny, sy'n dangos yr amrediad costau posibl ar gyfer cyrff cyhoeddus unigol (Tablau 3 i 9). Er enghraifft, mae Tabl 3 yn amcangyfrif y bydd y broses o osod amcanion corfforaethol, ar gyfer awdurdod lleol mawr, yn cymryd rhwng 7.5 a 12.5 o ddiwrnodau i bob cyfarwyddwr a phennaeth gwasanaeth, rhwng 3.75 a 6.25 diwrnod i bob rheolwr gweithredol a rhwng 15 a 25 o ddiwrnodau o ran cymorth gweinyddol. Nid ymgynghorodd Llywodraeth Cymru ymhellach â chyrff cyhoeddus i lywio'r amcangyfrifon hyn. Mae llythyr y Gweinidog Cyfoeth Naturiol at y Pwyllgor Cyllid ym mis Medi 2014 yn nodi na fu modd gwneud gwaith ymgynghori pellach cyn y broses graffu oherwydd cyfyngiadau amser.

3.28 O ran yr amcangyfrifon cost a gyflwynwyd ar gyfer y broses o osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt ar draws cyrff cyhoeddus penodedig, ystyriwn y byddai wedi bod yn fuddiol iawn eu hystyried a'u profi ymhellach â'r cyrff cyhoeddus dan sylw. Ar ôl adolygu'r wybodaeth a geir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, byddem yn nodi:

a Nid yw'r ffigurau hyn yn cynnwys unrhyw ddarpariaeth ar gyfer cyfraniad aelodau/swyddogion anweithredol at y broses o osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt. Nid ydynt ychwaith yn cynnwys unrhyw ddarpariaeth ar gyfer mewnbwn gan Brif Weithredwr neu bennaeth cyfatebol pob corff cyhoeddus. Yn yr un modd, nodwn nad yw costau Llywodraeth Cymru am redeg ei changen datblygu cynaliadwy yn cynnwys unrhyw ddarpariaeth ar gyfer goruchwyliaeth gan gyfarwyddwr/cyfarwyddwr cyffredinol (Tabl 2).

b Mae llawer o'r ffigurau cyflog a nodir yn Nhablau 3 i 9 wedi'u tanddatgan yn sylweddol o gymharu â'r dystiolaeth a oedd yn ategu memorandwm yr Archwilydd Cyffredinol ym mis Chwefror 2014 ar *Dâl uwch reolwyr yn y sector cyhoeddus yng Nghymru.* Ystyriwn fod llawer o'r ffigurau a ddefnyddir yn Nhablau 3 i 9 yn debygol o fod yn llawer uwch na £100,000, yn enwedig pan ystyrir argostau eraill[23]. Mae rhai o'r ffigurau ar gyfer nifer y cyfarwyddwyr wedi'u tanddatgan hefyd, yn ein barn ni. Er enghraifft, nododd y memorandwm ar dâl uwch reolwyr fod 63 o gyfarwyddwyr yn y saith bwrdd iechyd lleol, sy'n rhoi cyfartaledd o naw o gymharu â'r ffigur o bump a nodir ar gyfer byrddau iechyd ac ymddiriedolaethau'r GIG yn Nhabl 5. Nid oes gennym ddigon o ddata i lunio barn glir ar nifer y swyddogion islaw lefel cyfarwyddwr a all fod ynghlwm wrth brosesau cynllunio ac adrodd corfforaethol.

3.29 Tra bod y costau amcangyfrifedig ar gyfer gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt o dan yr opsiwn 'gwneud dim' yn annhebygol o adlewyrchu'r sefyllfa bresennol yn llawn, mae'r opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth' yn tybio y bydd darpariaethau'r Bil yn newid dull cyrff cyhoeddus o weithredu yn hytrach na chreu costau ychwanegol. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi rhai costau ychwanegol o dan fwriadau polisi 1 a 2 sy'n dod i gyfanswm o tua £665,000 rhwng 2015-16 a 2019-20 allan o gyfanswm costau o £9,949,200. Fodd bynnag, costau i Lywodraeth Cymru a'r Archwilydd Cyffredinol yn unig yw'r rhain.

3.30 Fel y nodwyd eisoes ym mharagraffau 1.5 i 1.10 o'r adroddiad hwn, rydym yn cwestiynu tybiaeth Llywodraeth Cymru na fydd unrhyw gostau ychwanegol i'r cyrff cyhoeddus penodedig mewn perthynas â gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt a'i honiad na fydd prosesau cynllunio busnes yn cael eu heffeithio yn uniongyrchol. Cydnabyddwn y gall faint o waith ychwanegol sydd ei angen amrywio yn dibynnu ar gydnawsedd y trefniadau presennol â gofynion y Bil ac y bydd gwaith y Comisiynydd, sydd wedi'i gostio ar wahân, yn cyfrannu at hyfforddiant, codi ymwybyddiaeth a newid diwylliannol.

23 Fel y nodir ym mharagraff 3.8 o'r adroddiad hwn, mae'r cyfraddau cyflog hyn wedi'u seilio ar raddau Llywodraeth Cymru, gan gynnwys lwfans ar gyfer cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr.

3.31 Mae ein sylwadau eraill ar yr amcangyfrifon ar gyfer gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt yn cynnwys:

a Nid yw'n ymddangos bod y gost o bennu amcanion corfforaethol ar hyn o bryd i'r cyrff cyhoeddus penodedig ar wahân i Lywodraeth Cymru yn nodi'n glir unrhyw gostau sy'n ymwneud â chyhoeddi'r amcanion hyn (Tablau 3 i 9). Mae Tabl 1 yn cynnwys costau o'r fath ar gyfer Llywodraeth Cymru.

b O dan y Bil, mae'n ofynnol i'r cyrff cyhoeddus penodedig gyhoeddi datganiad sy'n egluro eu hamcanion llesiant. Er na nodir hynny'n benodol, tybiwn fod cost hyn o ran amser staff wedi'i chynnwys yn yr amcangyfrifon amser ar gyfer gosod amcanion corfforaethol yn Nhablau 3 i 9. Fodd bynnag, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ystyried unrhyw gostau sy'n gysylltiedig â deunyddiau cyhoeddus a baratoir gan gyrff eraill, o dan yr opsiwn 'gwneud dim' na'r opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth'.

c Mae Tabl 13 yn ymdrin â llunio'r adroddiad blynyddol ar ddatblygu cynaliadwy ac yn cynnwys cost o £1,550 am 'gefnogi'r Comisiynydd'. Caiff y costau hyn eu cynnwys hefyd fel rhan o'r costau cyffredinol sy'n ymwneud â'r Comisiynydd o dan fwriad polisi 3 (Tabl 18), ac felly ymddengys eu bod wedi'u cyfrif ddwywaith wrth bennu costau cyffredinol y trefniadau presennol.

ch Mae costau Llywodraeth Cymru yn Nhabl 14 yn cynnwys amcangyfrifon o £22,100 ar gyfer y gost bresennol o lunio adroddiadau blynyddol ar ddatblygu cynaliadwy a £348,700 ar gyfer llunio adroddiadau blynyddol ar amcanion corfforaethol. Mae'r costau blynyddol hyn wedi'u cynnwys ar gyfer y cyfnod rhwng 2016-17 a 2019-20 ond dylid bod wedi eu cynnwys ar gyfer 2015-16 hefyd.

d Mae paragraff 373 yn nodi'r gost o lunio canllawiau ar gyfer y Bil, sef £10,000. Dywed yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol y câi'r gost hon ei thalu fel rhan o gostau'r gangen datblygu cynaliadwy bresennol a nodir yn Nhabl 2. Ymddengys nad yw'r amcangyfrif hwn yn cynnwys darpariaeth ar gyfer unrhyw fewnbwn gan adrannau eraill Llywodraeth Cymru, er enghraifft, er mwyn helpu i gysoni'r canllawiau hynny â chanllawiau perthnasol a chyfredol eraill sy'n rhan o'u meysydd cyfrifoldeb.

dd Mae paragraffau 373-374 yn tybio na fydd unrhyw gostau ychwanegol yn gysylltiedig â datblygu set o fesurau cynnydd cenedlaethol ar gyflawni'r nodau llesiant hirdymor cyffredin i Gymru a diweddaru'r mesurau cynnydd cenedlaethol. Ymddengys yn annhebygol bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn adlewyrchu'n llawn y gwaith ychwanegol y gall fod angen ei wneud yn hyn o beth. Nodwn y sylwadau a'r argymhellion yn adroddiad y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ynglŷn â datblygu'r dangosyddion cenedlaethol a'r goblygiadau ariannol cysylltiedig posibl.

e Mae paragraffau 384-385 yn tybio na fydd unrhyw gostau ychwanegol i gynghorau tref a chymuned am y byddai'r gofyniad iddynt adrodd ar gynnydd wrth gyflawni eu cynllun llesiant lleol yn disodli trefniadau llunio adroddiadau blynyddol sydd ar waith ar hyn o bryd. Nid oes unrhyw drefniadau ffurfiol ar waith ar hyn o bryd i gynghorau tref a chymuned lunio adroddiadau blynyddol, heblaw am gyfrifon blynyddol. Credwn y byddai'r trefniadau adrodd a ragwelir yn y Bil, yn eu hanfod, yn arwain at gostau ychwanegol i gynghorau tref a chymuned.

f Mae paragraff 385 yn nodi y bydd y dyletswyddau ond yn gymwys i gynghorau tref a chymuned sydd ag incwm gros o £200,000 o leiaf ym mhob un o'r tair blynedd flaenorol. Wrth gostio'r opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth', mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y byddai'r Bil yn gymwys i 73 o gynghorau tref a chymuned. Mae'r nifer wirioneddol yn debygol o fod yn is. Noda'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol fod y ffigur o 73 yn seiliedig ar adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol ym mis Medi 2013 ar lywodraethu a rheolaeth ariannol ymhlith cynghorau tref a chymuned[24]. Fodd bynnag, cydnabyddwn fod gwallau yn yr adroddiad gwreiddiol a gyflwynwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol. Mae'r adroddiad wedi'i gywiro ac mae bellach yn nodi bod gan 49 o gynghorau incwm blynyddol o £200,000 neu fwy yn 2011-12.

ff Yn olaf, mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi adroddiad yn asesu i ba raddau y maent wedi llwyddo i hyrwyddo datblygu cynaliadwy, drwy eu cynllun datblygu cynaliadwy. O dan yr opsiwn 'gwneud dim', mae Tabl 14 yn amcangyfrif bod yr ymarfer hwn yn costio £25,000, gyda'r adolygiad nesaf i'w gynnal yn 2016-17. Ymddengys fod yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth' yn tybio y gellir cynnwys y ddyletswydd hon o fewn gweithgareddau eraill, fel adroddiadau blynyddol Gweinidogion Cymru ar gynnydd wrth gyflawni eu hamcanion llesiant, ac felly caiff y costau eu hepgor (Tabl 17). Yn ein barn ni, mae'r dyletswyddau o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn dal i fod mewn grym ac ni ellir eu bodloni'n hawdd drwy weithgareddau eraill heb wneud gwaith ychwanegol, felly dylai'r costau hyn fod wedi'u cynnwys o dan yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth'. Fodd bynnag, nodwn fod Llywodraeth Cymru bellach yn ceisio cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad Cenedlaethol ddiwygio'r adran berthnasol (79) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

24 Archwilydd Cyffredinol Cymru, *Gwella Llywodraethu a Rheolaeth Ariannol: Materion yn deillio o Archwilio Cyfrifon Cyngor Cymuned 2011-12*, Medi 2013.

Cynllunio cymunedol integredig, drwy fyrddau gwasanaethau lleol/byrddau gwasanaethau cyhoeddus

3.32 O dan fwriad polisi 4, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn asesu'r costau presennol sy'n gysylltiedig â'r canlynol:

- a mynd i gyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol;
- b cymorth i weithio mewn partneriaeth (yn seiliedig yn bennaf ar grantiau a ddarperir i awdurdodau lleol);
- c paratoi asesiad strategol o anghenion unwaith bob pum mlynedd a'i ddiweddaru yn ystod y pedair blynedd ganlynol;
- ch paratoi cynllun integredig sengl ac adrodd arno yn flynyddol;
- d ymgysylltu â dinasyddion, yn fanwl unwaith bob pum mlynedd gan ymgysylltu ar lefel is yn ystod y pedair blynedd ganlynol;
- dd craffu ar fyrddau gwasanaethau lleol (gan gynnwys costau cadeiryddion ac aelodau etholedig pwyllgorau); a
- e chymorth gan Lywodraeth Cymru i fyrddau gwasanaethau lleol a chynllunio integredig (yn ychwanegol at fynd i gyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol).

3.33 O dan yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth', sy'n sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol, mae paragraff 514 yn dangos bod y prif gostau ychwanegol yn gysylltiedig â'r canlynol:

- a costau trosiannol i Lywodraeth Cymru yn 2015-16 sy'n gysylltiedig â pharatoi cod ymarfer a chanllawiau statudol i fyrddau gwasanaethau cyhoeddus ac ymgysylltu gyda hwy yn ystod eu camau gweithredol cynnar;
- b costau i bartneriaid statudol a chyfranogwyr gwadd nad ydynt yn mynychu'r holl fyrddau gwasanaethau lleol ar hyn o bryd;
- c costau eraill ar gyfer y cyfraniad ychwanegol y disgwylir y bydd ei angen oddi wrth Cyfoeth Naturiol Cymru mewn perthynas â threfniadau cynllunio cymunedol integredig; a
- ch chostau ychwanegol am waith craffu gan awdurdodau lleol ar fyrddau gwasanaethau cyhoeddus.

Mynd i gyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol a chyfrannu at agweddau eraill ar waith cynllunio cymunedol integredig

3.34 Mae'r dadansoddiad o'r costau sydd ynghlwm wrth fynd i gyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol yn seiliedig ar amcangyfrifon a ddarparwyd gan swyddogion Llywodraeth Cymru sy'n mynd i'r cyfarfodydd hyn. Nid yw'r ffigurau hyn yn seiliedig ar waith ymgynghori uniongyrchol ag aelodau byrddau gwasanaethau lleol, er i Cyfoeth Naturiol Cymru ddarparu rhywfaint o wybodaeth berthnasol er mwyn llywio adolygiad PwC.

3.35 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cyflwyno amcangyfrif yn seiliedig ar gyfartaledd o chwe chyfarfod y flwyddyn, sy'n para dwy awr yr un. Fel y nodwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, byddem yn amau p'un a yw'r ffigur cyfartalog hwn yn adlewyrchiad cywir o drefniadau byrddau gwasanaethau lleol a byddem yn nodi nad yw'r amcangyfrifon cost yn cynnwys darpariaeth ar gyfer unrhyw orbenion, fel amser paratoi a theithio.

3.36 Mae rhai o'r costau am fynd i gyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol a nodir yn Nhabl 25 yn seiliedig ar raddau tâl cyfatebol Llywodraeth Cymru ac, fel y nodir ym mharagraff 3.8 o'r adroddiad hwn, maent yn cynnwys lwfans ar gyfer cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr. Fodd bynnag, mae rhai o'r costau hyn yn seiliedig ar raddfeydd cyflog ar gyfer 2012-13 yn unig, gan ddefnyddio ffigurau a nodwyd ym memorandwm yr Archwilydd Cyffredinol ar dâl uwch reolwyr ym mis Chwefror 2014. Yn achos y ffigurau hynny sy'n seiliedig ar femorandwm yr Archwilydd Cyffredinol, hoffem wneud y sylwadau canlynol:

a Mae'r cyflog cyfartalog o £164,000 a gyflwynir ar gyfer Cyfarwyddwr Iechyd y Cyhoedd bwrdd iechyd lleol yn seiliedig ar y ffigurau a nodwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol ar gyfer prif weithredwyr deg corff y GIG yng Nghymru, gan gynnwys Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwlans Cymru, nad yw'n gorff cyhoeddus penodedig. Ar y sail honno, mae'n debygol bod y raddfa gyflog wedi'i gorddatgan, heb ystyried y ffaith mai tua £178,600 oedd y cyflog cyfartalog a nodwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol ar gyfer prif weithredwyr byrddau iechyd lleol.

b Ymddengys fod cyflog cyfartalog prif uwch-arolygydd yr heddlu, sef £112,500, yn seiliedig ar bwynt canol yr amrediad canol o gyflogau a gyflwynir ym memorandwm yr Archwilydd Cyffredinol ar gyfer swyddfeydd prif gwnstabliaid yr heddlu.

c Mae'r cyflog cyfartalog ar gyfer dirprwy brif swyddog tân, sef £92,000, yn seiliedig ar gyfradd dâl ganolrifol uwch swyddogion (ac eithrio'r prif swyddog tân) ym memorandwm yr Archwilydd Cyffredinol. Ar gyfer y dirprwy brif swyddog tân, gallai fod wedi bod yn rhesymol defnyddio'r gyfradd dâl uchaf ar gyfer uwch swyddogion yn lle hynny, a fyddai wedi rhoi cyflog cyfartalog o £96,800.

3.37 Mae Tabl 26 yn dangos y graddau y byddai disgwyl i unigolion amrywiol gymryd rhan yng nghyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol. Nid ydym wedi cadarnhau cywirdeb y tybiaethau hyn. Fodd bynnag, yn ystod y broses o ddatblygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, gwyddom fod Cyfoeth Naturiol Cymru wedi rhoi gwybodaeth i PwC a Llywodraeth Cymru yn datgan ei fod yn cymryd rhan mewn wyth bwrdd gwasanaethau lleol ar y pryd, nid 10 fel y nodir yn Nhabl 26. O ganlyniad, mae'r costau ychwanegol i Cyfoeth Naturiol Cymru o fynychu byrddau gwasanaethau lleol ychwanegol, sef £3,600 yn ôl Tabl 36, yn debygol o fod ychydig yn rhy isel. Seiliodd Llywodraeth Cymru ei hamcangyfrif ar ei dealltwriaeth ei hun o fewnbwn Cyfoeth Naturiol Cymru.

3.38 Ar ôl gweld yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r manylion sy'n dod i'r amlwg am y ffordd y gallai'r byrddau gwasanaethau cyhoeddus weithio, mae Cyfoeth Naturiol Cymru wedi nodi ei bod yn bosibl nad yw'r costau a ddyfynnir am ei gyfraniad at waith cynllunio cymunedol cysylltiedig yn adlewyrchu'n gywir y baich gwaith ar y staff dan sylw na'u cymysgedd graddau. Mae Cyfoeth Naturiol Cymru wedi nodi amryw o gostau amcangyfrifedig yr hoffai eu deall yn well ac mae'n ystyried y gydberthynas rhwng gofynion a chostau gweinyddol canlyniadol y Bil hwn a rhai Bil yr Amgylchedd (Cymru).

3.39 Ac eithrio'r mewnbwn ychwanegol gan Cyfoeth Naturiol Cymru, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio na fydd y costau sy'n gysylltiedig â chynnal asesiadau o lesiant lleol, paratoi cynlluniau llesiant lleol ac ymgysylltu â dinasyddion yn newid o gymharu â'r trefniadau presennol ar gyfer paratoi cynlluniau integredig sengl. O ystyried, er enghraifft, y gofynion ymgynghori statudol sylweddol a geir yn narpariaethau'r Bil o ran paratoi cynlluniau llesiant, nid yw'n glir p'un a yw'r dybiaeth hon yn rhesymol. Yn yr un modd â threfniadau cyrff cyhoeddus unigol i osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt, credwn fod angen i'r amcangyfrifon a gyflwynir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer cynllunio cymunedol integredig gael eu hystyried a'u profi ymhellach gyda'r cyrff cyhoeddus dan sylw[25].

3.40 Nodwn fod Llywodraeth Cymru, yn Nhabl 42, wedi caniatáu ar gyfer costau trosiannol untro o £35,500 er mwyn paratoi canllawiau statudol ar weithredu byrddau gwasanaethau cyhoeddus a pharatoi cynlluniau llesiant lleol ac er mwyn hwyluso dau weithdy ychwanegol gyda swyddogion cymorth a rhanddeiliaid eraill. Mae'r costau hyn yn ychwanegol at y gost flynyddol bresennol o £47,000 y mae Llywodraeth Cymru yn ei thalu am gymorth i fyrddau gwasanaethau lleol (Tabl 34)[26].

25 Er enghraifft, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod awdurdodau tân ac achub yn mynychu 12 o fyrddau gwasanaethau lleol (Tabl 26). Ni thybir eu bod yn paratoi asesiadau strategol o anghenion (Tablau 27 a 28), ond tybir eu bod yn gweithio ym mhob un o'r byrddau gwasanaethau lleol i baratoi'r cynllun integredig sengl ac adrodd arno (paragraffau 476-477 a Thablau 29 a 30) ac ymgysylltu â dinasyddion (paragraff 482 a Thablau 31 a 32).

26 Nid yw'r gost bresennol honno o £47,700 yn cynnwys y gost i Lywodraeth Cymru o fynychu cyfarfodydd byrddau gwasanaethau lleol, sef £11,400 yn ôl Tabl 26, na'r arian grant a delir ganddi am swyddog cymorth pob bwrdd gwasanaethau lleol, sef £1.1 miliwn y flwyddyn yn ôl paragraff 467.

3.41 Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod unrhyw un o'r costau hyn yn caniatáu ar gyfer y costau y bydd yn rhaid i gyrff cyhoeddus eraill eu talu am gydymffurfio â'r trefniadau cymorth, er enghraifft, y gweithdai ychwanegol neu adolygu a deall y canllawiau newydd. Mae'n bosibl y caiff rhai o'r costau hyn, ond nid pob un ohonynt o reidrwydd, eu cynnwys mewn mannau eraill. Er enghraifft, mae paragraffau 466-477 a 498 eisoes yn cydnabod y gost o gyflogi swyddogion cymorth ar gyfer byrddau gwasanaethau lleol/byrddau gwasanaethau cyhoeddus. Er hyn, mae'r gweithgarwch hwn yn gost cyfle. Hefyd, ymddengys fod cost y gweithdai ychwanegol wedi'i thanddatgan ychydig. Mae Tabl 34 yn nodi costau o £2,500 ar gyfer chwe gweithdy (£416 fesul gweithdy, ar gyfartaledd) ac mae Tabl 42 yn nodi £700 ar gyfer dau weithdy (£350 fesul gweithdy, ar gyfartaledd).

Gwaith craffu awdurdodau lleol

3.42 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cynnwys amcangyfrif o'r costau presennol am graffu ar fyrddau gwasanaethau lleol i'r 22 o awdurdodau lleol. Mae'r costau hyn yn cynnwys cymorth gan swyddog craffu a dadansoddwr, cadeirydd pwyllgor craffu ac amser aelodau (Tabl 33). Amcangyfrifir bod y trefniadau presennol yn costio cyfanswm o £4,500 y flwyddyn fesul awdurdod lleol ac yn costio £99,000 i gyd.

3.43 O dan yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth', mae tybiaeth y bydd y baich craffu a chostau cysylltiedig yn dyblu o 2016-17 ymlaen, i £9,000 fesul awdurdod lleol (£198,000 i gyd) (Tabl 41). Nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn rhoi unrhyw resymau i gefnogi'r dybiaeth y bydd costau presennol yn dyblu o dan y Bil[27].

3.44 Mae paragraff 487 yn tybio y bydd swyddog cymorth y bwrdd gwasanaethau lleol yn cyfrannu at y broses graffu, ond ni chaiff y costau hynny eu cynnwys ar gyfer yr opsiwn 'gwneud dim' yn Nhabl 33 oherwydd cânt eu cynnwys eisoes yn y costau ar gyfer cymorth i weithio mewn partneriaeth (paragraffau 466 i 477). Mae'r amcangyfrif ar gyfer yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth' yn tybio na fydd costau cymorth i weithio mewn partneriaeth yn newid o ganlyniad i'r Bil. Fodd bynnag, nid yw Tabl 41 yn caniatáu ar gyfer unrhyw gost cyfle sy'n deillio o gynnydd yn y baich ar swyddog cymorth y bwrdd gwasanaethau lleol, er ei fod yn ystyried y ffaith y bydd y costau ar gyfer dadansoddwyr a swyddogion craffu awdurdodau lleol yn dyblu.

27 O dan fwriad polisi 1, mae paragraff 398 yn nodi'n anghywir y caiff y costau craffu ychwanegol hyn eu cynnwys yn Nhabl 15.

Amserlenni i gyrff cyhoeddus penodedig ar gyfer gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt ac amserlenni ar gyfer cynllunio cymunedol integredig

3.45 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn seilio ei ddadansoddiad o'r gost o osod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt ar dybiaeth safonol, sef y bydd y cyrff cyhoeddus penodedig, ac eithrio cynghorau tref a chymuned, yn cynnal ymarfer manwl i osod amcanion corfforaethol unwaith yn ystod y cyfnod o bum mlynedd rhwng 2015-16 a 2019-20. Mae ein sylwadau ym mharagraffau 3.11 a 3.13 o'r adroddiad hwn ynglŷn â'r ffaith na cheir dadansoddiad hirdymor o gostau, yn arbennig o berthnasol yn y cyd-destun hwn. Oni bai mai bwriad Llywodraeth Cymru yw y bydd y Bil ond yn weithredol am un cyfnod o bum mlynedd, rhywbeth na nodir yn y Memorandwm Esboniadol, yna mae'r costau cyffredinol wedi'u tanddatgan.

3.46 Yna mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y bydd trefniadau diweddaru ac adrodd blynyddol ar waith ym mhob un o'r pedair blynedd ganlynol. Mae Tabl 14 yn crynhoi'r tybiaethau cost cysylltiedig dros y cyfnod rhwng 2015-16 a 2019-20. O fewn y proffil hwn, mae'r tybiaethau fel a ganlyn:

a bydd Llywodraeth Cymru yn cynnal ymarfer 'gosod amcanion corfforaethol' yn 2016-17 (ar ôl etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol ym mis Mai 2016); a

b bydd yr holl gyrff cyhoeddus penodedig eraill yn cynnal ymarfer 'gosod amcanion corfforaethol' yn 2015-16, gan eu diweddaru ac adrodd arnynt yn flynyddol yn ystod y pedair blynedd ganlynol.

3.47 Mae'r cylch pum mlynedd yn seiliedig ar drefniadau Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru ond mae'n annhebygol o fod yn adlewyrchiad cywir o'r trefniadau presennol ar gyfer cyrff cyhoeddus penodedig eraill. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cydnabod bod gan rai o'r cyrff cyhoeddus gylch cynllunio tair blynedd ar hyn o bryd. Fodd bynnag, credwn nad yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, yn ei asesiad a'i broffil o gostau, yn ymdrin yn ddigonol â'r gydberthynas rhwng y gofynion cynllunio a gyflwynir gan y Bil ar gyfer cyrff cyhoeddus unigol a threfniadau presennol.

3.48 Rydym eisoes wedi gwneud sylwadau ar faterion yn ymwneud â Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. Fodd bynnag, gall fod gwrthdaro hefyd â'r gofynion sy'n gymwys i gyrff cyhoeddus eraill ar hyn o bryd. Mae Deddf y GIG (Cymru) 2014 yn ei gwneud yn ofynnol i fyrddau iechyd lleol baratoi cynlluniau sy'n nodi eu strategaeth i gydymffurfio â dyletswydd ariannol dros gyfnod o dair blynedd tra'u bod hefyd yn gwella iechyd y bobl y maent yn gyfrifol amdanynt ac yn darparu gofal iechyd iddynt. Eglurir y trefniadau hyn yn nogfen Llywodraeth Cymru *NHS Wales Planning Framework 2015-16*, sy'n ymestyn y gofyniad cynllunio hwn i ymddiriedolaethau'r GIG yng Nghymru. Er bod y nodau llesiant a bennir yn y Bil yn cynnwys 'Cymru iachach', fel yn achos cyrff cyhoeddus penodedig eraill, bydd hi'n ofynnol i gyrff y GIG osod amcanion llesiant ar gyfer pob un o'r nodau llesiant.

3.49 Ar gyfer CCAUC a'r cyrff eraill a noddir gan Lywodraeth Cymru a gaiff eu cynnwys o dan y Bil, deallwn fod y 'ddogfen fframwaith' berthnasol yn ei gwneud yn ofynnol iddynt osod amcanion blynyddol mewn ymateb i 'lythyr cylch gwaith' blynyddol sy'n nodi nodau polisi a dangosyddion perfformiad allweddol Llywodraeth Cymru a llunio adroddiad blynyddol. Yn ymarferol, mae'n debygol y bydd y cyrff hyn hefyd yn paratoi amcanion corfforaethol tymor hwy ar gyfer cyfnod o'u dewis. Gellid disgwyl yn rhesymol y bydd prosesau'r cyrff a noddir i ddiweddaru amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt yn flynyddol o dan ddarpariaethau'r Bil yn dilyn patrwm y trefniadau presennol, gan dybio bod nodau polisi a dangosyddion perfformiad Llywodraeth Cymru ei hun yn gyson â'r nodau llesiant.

3.50 Wrth broffilio costau sy'n gysylltiedig â byrddau gwasanaethau lleol neu'r byrddau gwasanaethau cyhoeddus sydd i ddod o dan yr opsiynau 'gwneud dim' a 'cyflwyno deddfwriaeth', dim ond un cyfnod o bum mlynedd a gaiff ei ystyried yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Unwaith eto, oni bai mai bwriad Llywodraeth Cymru yw y bydd darpariaethau'r Bil o ran byrddau gwasanaethau cyhoeddus ond yn weithredol am un cyfnod o bum mlynedd, rhywbeth na nodir yn y Memorandwm Esboniadol, yna mae costau cyffredinol y darpariaethau hyn wedi'u tanddatgan.

3.51 Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tybio y cynhelir asesiad manwl o anghenion/llesiant yn 2016-17 a ddilynir gan gynllun integredig sengl diwygiedig, neu gynllun llesiant lleol newydd yn 2017-18. O gofio bod proffil costau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dangos y bydd gweithgarwch ymgysylltu â dinasyddion ar ei anterth yn 2017-18 er mwyn llywio'r cynllun llesiant lleol newydd (Tabl 43)[28], mae'n rhesymol tybio na châi'r cynllun ei gwblhau tan yn ddiweddarach yn y flwyddyn.

3.52 Wrth ysgrifennu at y Pwyllgor Cyllid ym mis Medi 2014, cadarnhaodd y Gweinidog Cyfoeth Naturiol y byddai disgwyl i'r awdurdodau lleol hynny nad yw'r cynigion yn y Papur Gwyn *Diwygio Llywodraeth Leol*[29] ym mis Gorffennaf 2014 yn effeithio arnynt fod wedi cyhoeddi eu hasesiad lleol o lesiant ym mis Ebrill 2017 a'u cynllun llesiant lleol erbyn diwedd mis Ebrill 2018. Mae'r amserlen hon yn codi'r cwestiwn a fyddai cyrff cyhoeddus unigol, lle bo hynny'n berthnasol, yn ceisio cynnal diweddariad manylach o'u hamcanion corfforaethol yn 2017-18 nag a ragwelir gan yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar hyn o bryd, er mwyn cyd-fynd â'r gwaith o ddatblygu'r cynllun llesiant lleol. Waeth beth fo'r amserlen ar gyfer y cynlluniau llesiant lleol, mae awdurdodau cyhoeddus yn debygol o fyfyrio'n fwy trylwyr ar eu hamcanion corfforaethol os daw unrhyw weinyddiaethau newydd i rym ar ôl yr etholiadau llywodraeth leol ym mis Mai 2017, gydag unrhyw benderfyniadau ar gynlluniau gwariant a chyllidebol yn debygol o fod yn weithredol o 2018-19[30].

28 Mae'r ddogfen Saesneg yn cynnwys dau Dabl 43, un ar dudalen 123 a'r llall ar dudalen 124. Mae'r tabl ar dudalen 123 yn dangos y proffil costau ar gyfer yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth'.
29 Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Papur Gwyn – Diwygio Llywodraeth Leol*, Gorffennaf 2014.
30 Nid ydym wedi ceisio ystyried yma unrhyw faterion ehangach mewn perthynas â'r gweithgarwch a all fod ei angen i gysoni amcanion corfforaethol neu gynlluniau llesiant lleol cyrff cyhoeddus â strategaethau a chynlluniau eraill ar lefel ranbarthol, fel y rhai ar gyfer 'dinas-ranbarthau'.

3.53 Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y gall gofynion y Bil gael eu rhoi ar waith yn ymarferol a'r goblygiadau o ran proffiliau cost yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Deallwn fod swyddogion yn gwneud hynny eisoes, gan ystyried unrhyw effaith a gaiff y cynigion yn y Papur Gwyn ar lywodraeth leol. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y Papur Gwyn ar lywodraeth leol ddiwrnod ar ôl y Bil. Yn ei ohebiaeth â'r Pwyllgor Cyllid, nododd y Gweinidog Cyfoeth Naturiol mai dull safonol Llywodraeth Cymru o ddatblygu Asesiad Effaith Rheoleiddiol oedd adlewyrchu newidiadau polisi a oedd wedi'u cadarnhau yn unig.

3.54 Yn ei hymateb[31] i adroddiad y *Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus*, mae Llywodraeth Cymru yn nodi ei bod yn ffafrio lleihau nifer yr awdurdodau lleol i 12 ledled Cymru. Ar sail y dybiaeth hon, nododd y Gweinidog yn ei lythyr at y Pwyllgor Cyllid rai o'r arbedion posibl y gellid eu gwneud o ran cynllunio cymunedol integredig drwy ddiwygio llywodraeth leol. Cyfeiriodd y Gweinidog at arbedion posibl o hyd at £496,800 o gymharu â'r sefyllfa bresennol. Er nad oedd ymateb y Gweinidog yn cyfeirio at yr effaith bosibl ar amcangyfrifon yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol i awdurdodau lleol o ran gosod amcanion corfforaethol ac adrodd arnynt, mae Llywodraeth Cymru yn ystyried y mater hwnnw ymhellach hefyd.

Cynigion ar gyfer Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol

3.55 O dan fwriad polisi 3, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn asesu'r costau presennol i Lywodraeth Cymru mewn perthynas â'r canlynol:

a talu costau teithio a chynhaliaeth y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy presennol;

b contract tair blynedd â Cynnal Cymru i ddarparu cymorth allanol ar ddatblygu cynaliadwy, a chefnogi'r Comisiynydd presennol; a

c monitro gweithgareddau'r Comisiynydd i sicrhau eu bod yn darparu gwerth am arian.

3.56 Amcangyfrifir bod yr opsiwn 'gwneud dim' yn costio £662,780 y flwyddyn (Tabl 18). Roedd contract Cynnal Cymru i fod i ddod i ben ar ddiwedd 2014-15. Mae swyddogion Llywodraeth Cymru wedi dweud wrthym eu bod yn disgwyl y byddai trefniadau tebyg yn parhau o dan yr opsiwn 'gwneud dim'. Fodd bynnag, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn rhoi cost ar gyfer y gwaith o drefnu contract newydd. Nid ystyrir effeithiolrwydd y trefniant cytundebol presennol.

3.57 O dan yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth', câi Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol statudol ei benodi a gaiff ei gynorthwyo gan Banel Cynghori ac a fydd yn cyflawni dyletswyddau penodol fel a ganlyn:

a craffu ar strategaethau a chynlluniau llesiant cenedlaethol a lleol;

31 Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru*, Gorffennaf 2014.

b rhoi cyngor a chymorth, gan gynnwys gofyn am wybodaeth a gwneud argymhellion;

c ymgysylltu ac ymgynghori;

ch llunio adroddiad blynyddol; a

d llunio Adroddiad Cenedlaethau'r Dyfodol o leiaf 12 mis cyn etholiad cyffredinol.

3.58 Wrth amcangyfrif costau'r Comisiynydd newydd a'i swyddfa, defnyddiodd Llywodraeth Cymru ei chostau staff ei hun, y gweithgareddau a gynhelir ar hyn o bryd gan y Comisiynydd a Cynnal Cymru a chymariaethau â swyddfa'r Comisiynydd Pobl Hŷn. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru iddynt hefyd ystyried gwybodaeth am waith y comisiynwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill yng Nghymru (Comisiynydd Plant a Chomisiynydd y Gymraeg) ond, yn eu barn nhw, y Comisiynydd Pobl Hŷn oedd yn darparu'r gymhariaeth orau.

3.59 Bu'n bosibl hefyd i Lywodraeth Cymru ystyried gwybodaeth a ddarparwyd gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru am gostau cymorth y 'Fframwaith Datblygu Cynaliadwy' a ddarparwyd i Gyngor Dinas a Sir Abertawe yn 2011-12, 2012-13 ac am ran o 2013-14. Fodd bynnag, eglurodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym fod y cymorth a ddarparwyd i Gyngor Abertawe yn ymwneud â materion sydd y tu hwnt i ddarpariaethau'r Bil.

3.60 Yn ôl ein dealltwriaeth ni, mater i'r Comisiynydd newydd fydd penderfynu ar strwythur ei swyddfa, cyfraddau cyflog staff a'r adnoddau a ddyrennir i weithgareddau gwahanol. Serch hynny, byddai wedi bod yn ddefnyddiol cynnwys rhyw fath o ystyriaeth o fodelau strwythur eraill yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol[32]. Fel arall, gallai'r Comisiynydd ddewis defnyddio dull gweithredu a fyddai'n golygu y byddai'n rhaid comisiynu arbenigedd arbenigol i gefnogi cyrff cyhoeddus o hyd, gyda swyddfa lai o faint. Gall fod cyfleoedd hefyd i rannu swyddogaethau/costau cefn swyddfa â sefydliadau eraill.

3.61 Ar ôl ystyried costau'r rhan hon o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, byddem hefyd yn gwneud y sylwadau canlynol ar yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth':

a Mae Tabl 24 yn dwyn ynghyd gostau blynyddol cylchol a chostau trosiannol ond, o ganlyniad, nid yw'n glir ac nid yw'r ffigurau'n adio i fyny yn gywir. Yn benodol:

- ni chaiff y gost o £40,669 am ddefnyddio un o swyddogion Llywodraeth Cymru i reoli'r cyfnod pontio ei hesbonio yn y naratif ategol;

- ni chaiff y costau trosiannol o £2,500 a nodir ym mharagraff 436 eu cynnwys;

32 Nodwn hefyd fod y rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gafodd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd yn ffafrio'r cynnig y dylai'r Comisiynydd newydd gael ei benodi gan y Cynulliad Cenedlaethol yn hytrach na Llywodraeth Cymru.

33 Yn ystod trafodaethau cynnar â'r Comisiynydd presennol, trafododd staff Swyddfa Archwilio Cymru amrywiaeth o opsiynau, gan gynnwys model Canada lle caiff rôl gyfatebol y Comisiynydd ei chynnwys fel un o swyddogaethau'r corff archwilio cenedlaethol.

- fel y'u cyflwynir, dylai'r costau trosiannol a chylchol roi cyfanswm o £1,424,300 ac nid y ffigur o £1,460,250 a ddangosir; ac
- os cânt eu dangos ar eu pen eu hunain, £1,358,300 fyddai cyfanswm costau staff a swyddfa cylchol blynyddol y Comisiynydd.

b Mae paragraffau 435 a 436 yn cyfeirio at gostau trosiannol sy'n ymwneud â phenodi'r Comisiynydd, cyfathrebu a brandio. Fodd bynnag, nid yw'r costau trosiannol yn Nhabl 24 yn cynnwys costau untro eraill, fel y gost o recriwtio staff, prynu systemau a/neu drwyddedau TG, ac unrhyw gostau cyfreithiol neu 'sefydlu' eraill sy'n gysylltiedig â chael a dodrefnu swyddfeydd. Er y gallai rhai o'r costau hyn gael eu talu fel rhan o'r costau rhedeg blynyddol yn ystod y pum mlynedd cyntaf, byddai hyn yn awgrymu y byddai llai o adnoddau ar gael i weithgareddau eraill. Byddai wedi bod yn ddefnyddiol rhoi proffil clir o'r costau disgwyliedig dros oes ddisgwyliedig y swyddfa, gan gynnwys tybiaethau ynglŷn â'r amserlen ar gyfer penodi'r Comisiynydd newydd cyntaf (a phenodiadau dilynol) a sefydlu ei swyddfa.

c Mae'r amcangyfrif cost ar gyfer y Panel Cynghori yn defnyddio cyfradd ddyddiol safonol o £350 ar gyfer yr aelodau penodol a nodir (Tabl 24). Ar sail ein gwybodaeth am gyfraddau cyflog comisiynwyr eraill Cymru, ymddengys fod y cyfraddau dyddiol hyn yn rhy isel os ydynt hefyd yn ystyried cyfraniadau pensiwn ac yswiriant gwladol cyflogwyr. Hefyd, nid yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn gwneud unrhyw ddarpariaeth am y gost o recriwtio aelodau ychwanegol.

ch Nid yw'r costau blynyddol cylchol ar gyfer yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth' yn cynnwys unrhyw waith monitro parhaus o ran gweithgareddau'r Comisiynydd gan Lywodraeth Cymru. Mae'r opsiwn 'gwneud dim' (paragraff 425 a Thabl 18) yn nodi cost flynyddol o £28,500 i Lywodraeth Cymru mewn perthynas â'r trefniadau presennol a byddem wedi disgwyl i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol gynnwys rhywfaint o ddarpariaeth ar gyfer gweithgarwch tebyg o dan yr opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth'. Fodd bynnag, mae'n bosibl y byddai'r costau hyn wedi'u cyfrif ddwywaith p'un bynnag, o gofio y caiff costau'r gangen datblygu cynaliadwy eu cynnwys o dan fwriad polisi 1. Gallai'r opsiwn 'cyflwyno deddfwriaeth' fod wedi ystyried y posibilrwydd o graffu allanol gan y Cynulliad Cenedlaethol.

3.62 Yn olaf, yng nghyd-destun y trafodaethau sy'n mynd rhagddynt â Llywodraeth Cymru o ran rôl yr Archwilydd Cyffredinol (Atodiad 3), ystyriwn fod angen ystyried ymhellach briod rolau'r Archwilydd Cyffredinol, y Comisiynydd a Llywodraeth Cymru wrth roi'r Bil ar waith. Bydd unrhyw newidiadau i'r swyddogaethau a'r rolau arfaethedig yn effeithio ar y costau a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Sylwadau i gloi

3.63 Rydym wedi tynnu sylw'r swyddogion hynny o fewn Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am ddatblygu'r Bil at nifer o faterion cymharol fach eraill sy'n codi o'n hadolygiad o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Rydym yn ddiolchgar i'r swyddogion hynny a swyddogion eraill yn Llywodraeth Cymru am y cymorth a roesant i'n galluogi i gwblhau ein gwaith mewn byr amser.

Atodiadau

Atodiad 1 - Dulliau archwilio

Atodiad 2 - Llinell amser ar gyfer datblygu a chyhoeddi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol

Atodiad 3 - Llythyr oddi wrth yr Archwilydd Cyffredinol at Gadeirydd Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd y Cynulliad Cenedlaethol (25 Tachwedd 2014)

Atodiad 1 - Dulliau archwilio

Fel y nodir ym mharagraffau 7 i 13 o'r crynodeb i'r adroddiad hwn, rydym wedi cynllunio a chyflawni ein gwaith archwilio mewn byr amser er mwyn helpu i lywio'r broses ddeddfwriaethol yn dilyn cais gan Bwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd y Cynulliad Cenedlaethol.

Y prif faterion a ystyriwyd gennym wrth wneud y gwaith archwilio hwn oedd:

- Pa un a yw'r amcangyfrifon cost yn y Memorandwm Esboniadol yn seiliedig ar ddehongliad realistig o ofynion y Bil.
- Pa un a yw Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno cost ychwanegol amcangyfrifedig ei hopsiwn dewisol, sef 'cyflwyno deddfwriaeth', mewn ffordd glir.
- Pa un a yw'r amcangyfrifon cost yn realistig - o ran eu cyflawnder, eu hamseriad a'u maint.
- Pa un a ddefnyddiodd Llywodraeth Cymru broses resymol i ddatblygu ei hamcangyfrifon cost. Rydym wedi ystyried, ar lefel uchel, yr amser a'r adnoddau a ymrwymwyd i'r broses, yr ymchwil ategol a gomisiynwyd, ymgynghoriadau mewnol ac allanol, a pha un a oedd y broses yn cyd-fynd â chanllawiau perthnasol.

Wrth ystyried cwmpas ein gwaith, gwnaethom adolygu cyfres o adroddiadau perthnasol gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ar Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar draws Llywodraeth y DU[34]. Rydym hefyd wedi ystyried dogfennau Llywodraeth Cymru ei hun 'Legislation Handbook Volume 1: Assembly Bills (Edition 2) January 2014' a 'Guidance on undertaking Regulatory Impact Assessments for Assembly Bills'.

Rydym wedi cyfarfod â swyddogion o Lywodraeth Cymru a helpodd i ddatblygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Rydym hefyd wedi adolygu ystod o ddogfennau sy'n gysylltiedig â datblygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Cyflenwyd y wybodaeth honno gan swyddogion Llywodraeth Cymru, gan ystyried cwmpas ein gwaith ac mewn ymateb i ymholiadau penodol y gwnaethom eu cyflwyno iddynt. O gofio amserlen ein gwaith, nid oedd yr adolygiad hwn o ddogfennau yn un manwl.

Nid ydym wedi ceisio ymgysylltu'n eang â rhanddeiliaid eraill ac rydym wedi cadw mewn cof bod y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd eisoes wedi cael amrywiaeth o dystiolaeth ysgrifenedig a llafar am y Bil drwy ei ymchwiliad ei hun. Yn lle hynny, rydym wedi canolbwyntio ar ddeall y broses a'r gwaith dadansoddi sy'n sail i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Fodd bynnag, gwnaethom ofyn am dystiolaeth ychwanegol gan Cyfoeth Naturiol Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a'r Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy. Rydym hefyd wedi cael trafodaethau â staff o PricewaterhouseCoopers (PwC) ynglŷn â'r gwaith a wnaethant ar ran Llywodraeth Cymru i ystyried effaith weinyddol y Bil.

34 Er enghraifft ac yn fwyaf diweddar: Swyddfa Archwilio Genedlaethol, *Delivering High Quality Impact Assessments*, Ionawr 2009.

Atodiad 2 - Llinell amser ar gyfer datblygu a chyhoeddi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol

Darparwyd y llinell amser isod gan Lywodraeth Cymru, ond mae'r rhan fwyaf o'r digwyddiadau a restrir wedi'u cynnwys yn y dystiolaeth ddogfennol a adolygwyd gennym.

Dyddiad	Carreg filltir/gweithgarwch
Mehefin 2013	Casglu tystiolaeth ragarweiniol oddi wrth swyddogion polisi'r gangen datblygu cynaliadwy ynglŷn â darpariaethau'r Bil, er enghraifft, mewn perthynas â Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru.
Medi/Hydref 2013	Gwneud penderfyniad i amlinellu'r nodau llesiant yn y Bil yn hytrach na gadael i Weinidogion Cymru osod yr agenda yn ôl eu disgresiwn.
Hydref 2013	Cynnal gweithdy mewnol ffurfiol i gomisiynu adrannau drafft cyntaf yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.
Tachwedd 2013	Comisiynu arfarniad effaith gweinyddol gan PwC.
Rhagfyr 2013	Datblygu drafft cyntaf y Memorandwm Esboniadol, heb gostau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar hyn o bryd.
Ionawr/Chwefror 2014	Trefnu a chynnal gweithdai gyda chyrff cyhoeddus i arfarnu'r effaith weinyddol, fel rhan o waith PwC.
Ionawr/Chwefror 2014	Cabinet yn cytuno ar y nodau drafft ar gyfer ymarfer ymgynghori 'Y Gymru a Garem' a gynhelir gan y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy (lansiwyd ym mis Chwefror 2014).
Ionawr/Chwefror 2014	Tîm polisi yn mireinio'r opsiynau i'w dadansoddi yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a chomisiynu timau mewnol eraill er mwyn cael tystiolaeth.
Mawrth/ Ebrill/ Mai 2014	Lleihau'r opsiynau, gan gynnwys lleihau cwmpas y Bil i ganolbwyntio ar osod amcanion corfforaethol a phennu cyllideb. Nodwn nad yw'r Bil na'r Memorandwm Esboniadol fel y'u cyhoeddir yn cyfeirio'n benodol at bennu cyllideb. Cytuno ar strwythur yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a chynnwys costau.
Mawrth 2014	Adroddiad drafft PwC.
Mai 2014	Is-gangen yr economi yn rhoi ei barn ar fesur 'costau gweinyddol' yn unig o fewn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

35 Llywodraeth Cymru, *Y Gymru a Garem erbyn 2050*, Chwefror 2014.

Dyddiad	Carreg filltir/gweithgarwch
Mai 2014	Yr adran cyllidebu strategol yn gwneud sylwadau ar yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac yn ei gymeradwyo.
Mai 2014	Adroddiad terfynol PwC.
Mai/Mehefin 2014	Gweinidogion a'r Prif Weinidog yn cymeradwyo'r Bil, y Memorandwm Esboniadol a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.
Mehefin 2014	Cyflwyno'r Bil a'r Memorandwm Esboniadol/Asesiad Effaith Rheoleiddiol i Swyddfa Gyflwyno Cynulliad Cenedlaethol Cymru.
Mehefin 2014	Ymateb i ymholiadau gan y Swyddfa Gyflwyno.
Gorffennaf 2014	Gosod y Bil a’r Memorandwm Esboniadol/Asesiad Effaith Rheoleiddiol gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Y Datganiad ar Fwriad y Polisi yn cael ei anfon at y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd a’i gyhoeddi ganddo.

Atodiad 3 - Llythyr oddi wrth yr Archwilydd Cyffredinol at Gadeirydd Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd y Cynulliad Cenedlaethol (25 Tachwedd 2014)

Mr Alun Ffred Jones AC
Cadeirydd, y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Dyddiad: 25 Tachwedd 2014
Ein cyf:HVT/2238/fgb
Tudalen:1 o 3

Annwyl Alun

Bil llesiant cenedlaethau'r dyfodol (cymru): trafodaethau rhwng y gweinidog cyfoeth naturiol a'r archwilydd cyffredinol

Rwy'n ysgrifennu i roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am y trafodaethau rhwng fy nghyfreithwyr a'm swyddogion polisi i a rhai Llywodraeth Cymru, yn dilyn y cyfarfod rhyngof i a'r Gweinidog ar 4 Tachwedd 2014.

Y prif faterion a drafodwyd fu ein hanghytundeb ynglŷn â gofynion y dyletswyddau archwilio presennol mewn perthynas â'r Bil a'n hanghytundeb ynglŷn â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i osod dyletswyddau newydd ar yr Archwilydd Cyffredinol mewn perthynas â'r Bil:

- O ran yr anghytundeb ynglŷn â dyletswyddau archwilio presennol, safbwynt Llywodraeth Cymru oedd bod dyletswyddau presennol yr Archwilydd Cyffredinol o ran archwilio cyfrifon llywodraeth leol a chyrff y GIG yn golygu bod dyletswydd arno i ystyried effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd wrth "[g]osod amcanion llesiant a chymryd pob cam rhesymol i gyflawni'r amcanion" (paragraff 390 o'r Memorandwm Esboniadol).

- O ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, safbwynt Llywodraeth Cymru oedd bod gosod dyletswydd newydd ar yr Archwilydd Cyffredinol mewn perthynas â darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y tu hwnt i'r cymhwysedd hwn.

Fel y gŵyr y Pwyllgor, awgryma'r cyngor a ddarparwyd imi gan Peter Oldham CF nad yw'r naill na'r llall o safbwyntiau Llywodraeth Cymru ar y gyfraith yn gywir.

Cyfarfûm â'r Gweinidog i drafod y materion hyn ar 4 Tachwedd. Ar ôl y cyfarfod defnyddiol hwn, cyfarfu ein priod gyfreithwyr ar 17 Tachwedd a chynhaliwyd cyfres o gyfarfodydd rhwng ein swyddogion rhwng 19 a 25 Tachwedd. O ganlyniad i'r trafodaethau hynny, mae'r Gweinidog a minnau wedi cytuno ar Nodyn Polisi, y mae copi ohono yn atodedig i'r llythyr hwn.

Croesawaf gynnig Llywodraeth Cymru i gyflwyno dyletswydd gan ei fod yn gydnabyddiaeth ymhlyg bod angen dyletswydd newydd ar yr Archwilydd Cyffredinol, gan nad oes ganddo unrhyw ddyletswydd ar hyn o bryd i adolygu effeithiolrwydd wrth gydymffurfio â'r Bil. Mae hefyd yn fodd o gydnabod nad oes dyletswydd ar yr Archwilydd Cyffredinol ar hyn o bryd i archwilio effeithiolrwydd y broses o bennu amcanion llesiant (ac mae Llywodraeth Cymru wedi cytuno i ddiwygio paragraff 390 o'i Memorandwm Esboniadol yn unol â hynny). Croesawaf hefyd y ffaith bod Llywodraeth Cymru wedi derbyn fy awgrym, er mwyn llunio adroddiadau amserol a chymesur, na ddylai'r darpariaethau ar gyfer adrodd ar berfformiad wrth gyflawni dyletswydd o'r fath fod yn seiliedig ar gylch blynyddol ond y dylent gyd-fynd i ryw raddau ag adroddiad Cenedlaethau'r Dyfodol gan y Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol.

Yn fy marn i, mae'r Nodyn Polisi amgaeedig yn nodi rôl i'r Archwilydd Cyffredinol a fydd yn golygu y caiff y broses o osod a chyflawni amcanion llesiant yn y sector cyhoeddus yng Nghymru ei harchwilio i raddau rhesymol. Mae'r Gweinidog wedi dweud wrthyf y bydd y Llywodraeth yn trosi'r Nodyn Polisi yn welliant priodol i'r Bil, ac arhosaf i weld union eiriad y ddyletswydd arfaethedig.

Byddwn yn falch i roi esboniad pellach pe bai hynny o gymorth i'r Pwyllgor.

O gofio diddordebau'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a'r Pwyllgor Cyllid, anfonaf gopi o'r ymateb hwn at Darren Millar AC a Jocelyn Davies AC. Anfonaf gopi hefyd at Gareth Jones yn Llywodraeth Cymru.

Yn gywir

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru

Amg: Atodiad: Nodyn polisi y cytunodd y Gweinidog Cyfoeth Naturiol ac Archwilydd Cyffredinol Cymru arno

cc Mr Darren Millar AC
Ms Jocelyn Davies AC
Mr Gareth Jones OBE

Atodiad: nodyn polisi y cytunodd y gweinidog cyfoeth naturiol ac archwilydd cyffredinol cymru arno

Bil llesiant cenedlaethau'r dyfodol

Fel yr awgrymodd yr Archwilydd Cyffredinol i'r Pwyllgor, cytunwn y dylid gosod dyletswydd newydd ar yr Archwilydd Cyffredinol sy'n ei gwneud yn ofynnol iddo archwilio'r dulliau llywodraethu a ddefnyddir gan gyrff cyhoeddus wrth osod a chyflawni amcanion, ac adrodd ar y dulliau hynny. Cytunwn hefyd y dylai'r Archwilydd Cyffredinol osod adroddiad gerbron y Cynulliad ar ganfyddiadau'r archwiliadau hynny mewn ffordd sy'n galluogi'r adroddiadau i ategu adroddiad Cenedlaethau'r Dyfodol gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a gosod (ac, felly, gyhoeddi) yr adroddiadau.

Rôl Arfaethedig yr Archwilydd Cyffredinol

Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnig y byddai'r Archwilydd Cyffredinol yn archwilio'n rheolaidd y ffordd y mae'r cyrff wedi defnyddio'r pum dull llywodraethu a nodir mewn perthynas â datblygu cynaliadwy. Mae hyn yn golygu edrych ar y trefniadau sydd ganddynt ar waith i sicrhau eu bod yn ystyried y tymor hir, yr angen i weithio mewn ffordd integredig, gweithio gydag eraill, cynnwys pobl a gweithredu mewn ffordd ataliol wrth osod eu hamcanion llesiant a chymryd camau i'w cyflawni.

Felly, byddai'r Archwilydd Cyffredinol yn gallu ystyried materion fel p'un a all y corff ddangos bod ganddo ddulliau a gweithdrefnau clir ar waith a ph'un a yw'r rhain yn cael eu defnyddio mewn gwirionedd, hynny yw, a ddefnyddir y dulliau llywodraethu pan fo'r corff yn gwneud penderfyniadau allweddol am osod amcanion llesiant a hefyd pan fo'n cymryd camau i'w cyflawni.

Nid ymarfer ticio blychau syml fyddai hwn i adolygu p'un a yw'r corff wedi gosod amcanion llesiant mewn gwirionedd, yn hytrach fe'i defnyddir i archwilio i ba raddau y mae'r sector cyhoeddus yn cymryd datblygu cynaliadwy o ddifrif. Yr Archwilydd Cyffredinol a ddylai benderfynu sut y bydd yn cynnal yr archwiliad hwn fel bod ganddo'r hyblygrwydd i wneud hynny mewn ffordd gymesur.

Ni ragwelir y byddai'r Archwilydd Cyffredinol o dan y ddyletswydd hon yn ystyried a yw'r amcanion yn 'gywir', yn hytrach byddai'n canolbwyntio ar asesu p'un a yw'r corff cyhoeddus wedi gweithredu yn y ffordd gywir, h.y. wedi ymgorffori'r dulliau llywodraethu yn y broses o osod yr amcanion a'u cyflawni.

Wales Audit Office
24 Cathedral Road
Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500
Fax: 029 2032 0600
Textphone: 029 2032 0660

E-mail: info@wao.gov.uk
Website: www.wao.gov.uk

Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500
Ffacs: 029 2032 0600
Ffôn Testun: 029 2032 0660

E-bost: info@wao.gov.uk
Gwefan: www.wao.gov.uk