

Agenda – Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad: I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:
Ystafell Bwyllgora 3 – Senedd Bethan Davies
Dyddiad: Dydd Mercher, 7 Mehefin Clerc y Pwyllgor
2017 0300 200 6372
Amser: 09.30 SeneddCyllid@cynulliad.cymru

Rhag-gyfarfod anffurfiol (9.30)

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau
(9.40)

2 Papur(au) i'w nodi
(9.40)

(Tudalennau 1 – 3)

Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gymunedau a Phlant – Bil Diddymu'r
Hawl i Brynu a Hawliau Cysylltiedig (Cymru) – 17 Mai 2017

(Tudalen 4)

Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol – y Gyllideb
Atodol Gyntaf ar gyfer 2017–18 – 22 Mai 2017

(Tudalennau 5 – 8)

3 Ymchwiliad i'r amcangyfrifon ariannol sy'n cyd-fynd â
deddfwriaeth: sesiwn dystiolaeth 1

(9.40–10.25)

(Tudalennau 9 – 34)

Matthew Mortlock – Cyfarwyddwr Archwilio Perfformiad, Swyddfa Archwilio
Cymru

Martin Peters – Rheolwr Moeseg a'r Gyfraith, Swyddfa Archwilio Cymru

Papur 1 – Swyddfa Archwilio Cymru – tystiolaeth ysgrifenedig

Egwyl (10.25–10.30)



4 Ymchwiliad i'r amcangyfrifon ariannol sy'n cyd-fynd â deddfwriaeth: sesiwn dystiolaeth 2

(10.30–11.15)

(Tudalennau 35 – 70)

Johnathan Price – Prif Economegydd, Llywodraeth Cymru

Andrew Hobden – y Tîm Arfarnu a Dadansoddi Economaidd, Llywodraeth Cymru

Papur 2 – Llywodraeth Cymru – tystiolaeth ysgrifenedig

5 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o weddill y cyfarfod

(11.15)

6 Ymchwiliad i'r amcangyfrifon ariannol sy'n cyd-fynd â deddfwriaeth: trafod y dystiolaeth

(11.15–11.25)

7 Bil Diddymu'r Hawl i Brynu a Hawliau Cysylltiedig (Cymru): trafod yr adroddiad drafft

(11.25–11.40)

(Tudalennau 71 – 79)

Papur 3 – Yr adroddiad drafft

8 Trosolwg o Recriwtio Bwrdd Swyddfa Archwilio Cymru

(11.40–12.10)

(Tudalennau 80 – 81)

Papur 4 – Trosolwg o Recriwtio Bwrdd Swyddfa Archwilio Cymru

Cofnodion cryno – Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad:

Gellir gwyllo'r cyfarfod ar [Senedd TV](#) yn:

Ystafell Bwyllgora 4 – Tŷ Hywel

<http://senedd.tv/cy/4161>

Dyddiad: Dydd Mercher, 17 Mai 2017

Amser: 09.02 – 11.31

Preifat

Yn bresennol

Categori	Enwau
Aelodau'r Cynulliad:	Simon Thomas AC (Cadeirydd) Mike Hedges AC Eluned Morgan AC David Rees AC Steffan Lewis AC Nick Ramsay AC
Staff y Pwyllgor:	Bethan Davies (Clerc) Georgina Owen (Dirprwy Clerc) Gemma Gifford (Dirprwy Clerc) Martin Jennings (Ymchwilydd) Joanne McCarthy (Ymchwilydd) Owen Holzinger (Ymchwilydd) Katie Wyatt (Cynghorydd Cyfreithiol) Gareth Howells (Cynghorydd Cyfreithiol)



1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

1.1 Croesawodd y Cadeirydd yr Aelodau i'r cyfarfod.

2 Papur(au) i'w nodi

2.1 Nododd y Pwyllgor y papurau.

3 Trafod y Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) drafft

3.1 Trafododd y Pwyllgor y Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) drafft, a chytunodd i ysgrifennu at yr Ombwdsmon i ofyn am eglurhad ynghylch defnyddio darpariaethau penodol.

4 Papur cwmpasu: Y broses gyllidebol ar gyfer deddfwriaeth

4.1 Trafododd y Pwyllgor bapur cwmpasu ar y broses gyllidebol ar gyfer deddfwriaeth.

5 Diwygio Rheolau Sefydlog: Proses y gyllideb

5.1 Cytunodd y Pwyllgor i'r Cadeirydd ysgrifennu at y Pwyllgor Busnes gyda phrotocol diwygiedig y gyllideb.

6 Cyllideb Comisiwn y Cynulliad ar gyfer 2016–17 – tanwariant ym Mhenderfyniad y Bwrdd Taliadau

6.1 Cytunodd y Pwyllgor i ysgrifennu at y Comisiwn yn gofyn am ragor o wybodaeth a gwahodd y Prif Weithredwr newydd i un o gyfarfodydd y Pwyllgor.

7 Trosolwg o recriwtio Bwrdd Swyddfa Archwilio Cymru

7.1 Cytunodd y Pwyllgor i ysgrifennu at y Prif Weinidog a Chadeirydd Bwrdd Swyddfa Archwilio Cymru.

8 Cyfyngiadau statudol ar gyflogi cyn–Archwilydd Cyffredinol Cymru

8.1 Cytunodd y Pwyllgor ar y cyfyngiadau a chytunodd i ysgrifennu at Archwilydd Cyffredinol Cymru cyn eu cyhoeddi.

9 Archwilydd Cyffredinol Cymru: Cyfrifon Blynyddol Cyfoeth Naturiol Cymru ar gyfer 2015–16: Trafod yr adroddiad drafft

9.1 Cytunodd y Pwyllgor ar yr adroddiad â rhai mân newidiadau.

10 Ymchwiliad i Fil y Diddymu Mawr a'i oblygiadau i Gymru

10.1 Cytunodd y Pwyllgor i ysgrifennu at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ynghylch meysydd y bydd gan y Pwyllgor Cyllid ddiddordeb ynddynt.

Eitem 2.1

Mark Drakeford AC/AM

Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol
Cabinet Secretary for Finance and Local Government



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Eich cyf/Your ref

Ein cyf/Our ref: MA-P/MD/1691/17

Simon Thomas AC,
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid,
Cynulliad Cenedlaethol Cymru,
Bae Caerdydd,
Caerdydd
CF99 1NA

22 Mai 2017

Annwyl Simon

Ysgrifennais ar 9 Mai yn eich hysbysu am fy mwriad i gyflwyno a chyhoeddi cynnig cyllideb atodol ar 20 Mehefin. Fodd bynnag, bu diwygiad i'r amseroedd.

Byddaf yn awr yn cyflwyno Cyllideb Atodol Gyntaf 2017-18 ar 27 Mehefin. Bydd y drafodaeth yn awr yn cael ei gynnal ar 18 Gorffennaf. Rwy'n deall y bydd y pwyllgor yn cysylltu gyda fy swyddogion i drefnu dyddiad ar gyfer sesiwn graffu ar ôl y gyllideb atodol gyntaf gael ei osod.

Yn gywir

Mark Drakeford AC/AM

Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol
Cabinet Secretary for Finance and Local Government

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

Correspondence.Mark.Drakeford@gov.wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Tudalen y pecyn 4

Carl Sargeant AC/AM
Ysgrifennydd y Cabinet dros Gymunedau a Phlant
Cabinet Secretary for Communities and Children



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: MA-L-CS-0327-17

Simon Thomas AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

17 Mai 2017

Annwyl Simon

BIL DIDDYMU'R HAWL I BRYNU A HAWLIAU CYSYLLTIEDIG (CYMRU)

Diolch am eich llythyr dyddiedig 3 Mai ar ôl imi fod yn bresennol yng nghyfarfod y Pwyllgor yn gynharach y diwrnod hwnnw ynghylch Bil Diddymu'r Hawl i Brynu a Hawliau Cysylltiedig (Cymru).

Yn eich llythyr, roeddech yn gofyn am ragor o fanylion am yr amcangyfrif o gostau staff i Lywodraeth Cymru a'r gwaith modelu a ddefnyddiwyd i fesur effaith ariannol y Bil ar landlordiaid cymdeithasol. Manylir ar y ddau fater hyn yn yr atodiad.

Hoffwn fanteisio ar y cyfle hwn i egluro'r sefyllfa mewn perthynas â'r gwaith ymchwil a gafodd ei drafod yn ystod y cyfarfod (ac a gyfeirir ato ym mharagraffau 60 i 63 o'r trawsgrifiad). Roedd y gwaith ymchwil a wnaed gan Lywodraeth Cymru, a oedd yn edrych ar geisiadau am fudd-daliadau tai, wedi'i seilio ar dai a werthwyd dan gynllun yr Hawl i Brynu yn y gorffennol (ers 1997), a'r gost flynyddol a amcangyfrifwyd i goffrau'r wlad oedd £4.4 miliwn. Ni chafodd y gwaith ymchwil ei ehangu i edrych ar yr arbedion posibl a wneir o atal gwerthiannau'r Hawl i Brynu yn y dyfodol. O ystyried y dystiolaeth yn y gwaith ymchwil, mae'n edrych yn debyg, pe byddai'r Hawl i Brynu yn parhau, y byddai rhai cartrefi a werthid o dan y cynllun yn y dyfodol yn mynd yn rhan o'r sector rhentu preifat yn y pen draw, a byddai modd hawlio budd-daliadau tai amdanynt. Byddai hynny'n ychwanegu at y gost bresennol i goffrau'r wlad.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

Gohebiaeth.Carl.Sargeant@llyw.cymru
Correspondence.Carl.Sargeant@gov.wales

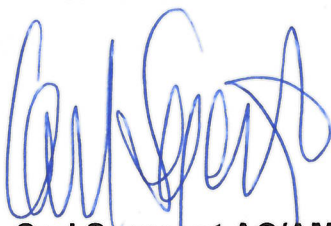
Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

Tudalen y pecyn 5

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Gobeithio bod yr wybodaeth hon o gymorth ichi. Os hoffech ragor o wybodaeth, mae croeso ichi gysylltu â mi.

Yn gywir



Carl Sargeant AC/AM

Ysgrifennydd y Cabinet dros Gymunedau a Phlant
Cabinet Secretary for Communities and Children

Manylion am yr amcangyfrif o gostau staff i Lywodraeth Cymru

Amlinellir isod fanylion y cyfrifiad am amcangyfrif o gostau staff i Lywodraeth Cymru ar gyfer opsiwn 5, sef yr opsiwn a ffeirir, yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol (h.y. £57,000 sy'n cynnwys £42,000 yn 2017-18 a £15,000 yn 2018-19).

Mae'r amcangyfrifon canlynol yn nodi'r costau pontio, sy'n cynnwys: drafftio dogfennau cyfathrebu a'r gwaith cyfathrebu dilynol ynglŷn â'r newid i'r polisi, cynhyrchu canllawiau yn egluro sut y mae'r gyfraith wedi newid fel canlyniad i'r 'Ddeddf', ac effaith y ddeddfwriaeth ar denantiaid tai mewn tai cymdeithasol.

<u>Blwyddyn 1 (2017-18)</u>		<u>Blwyddyn 2 (2018-19)</u>	
Llunio'r polisi – MB2 x 50%	£27,044	Llunio'r polisi – MB2 x 25%	£13,522
Cymorth Tîm x 10%	£ 2,711	Cymorth Tîm x 5%	£ 1,355
Cyfreithiol - G7 x 10%	£ 7,130		
Cyfieithu – MB2 x 5%	£ 2,704		
Cyfathrebu – MB2 x 5%	£ 2,704		
	-----		-----
	£42,293		£14,877
wedi'i dalgrynnu @	£42,000	wedi'i dalgrynnu @	£15,000

Costau gros blynyddol yw'r rhain, sy'n cynnwys argostau (Yswiriant Gwladol a chyfraniad at gynllun pensiwn gan gyflogwyr), gan ddefnyddio'r fethodoleg normadol, sef cost ddyddiol diwrnodau gwaith wedi'i lluosogi gan nifer y diwrnodau gwaith a ddisgwylir ar gyfer pob gradd cyflog.

Mae costau Blwyddyn 2 yn cynnwys gweddill yr ymholiadau a ragwelir, galwadau gan landlordiaid tai cymdeithasol i gael eglurhad, ac ymateb i geisiadau newydd ac ymholiadau/gohebiaeth gan denantiaid, a'r posibilrwydd y bydd angen cymryd camau atodol cyn i'r cyfnod hysbysu o flwyddyn ddod i ben

Yn unol â'r disgrifiad yn y Memorandwm Esboniadol (a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol), amcangyfrifir y bydd y costau i Lywodraeth Cymru yn cynnwys neilltuo cyfnod cymharol fyr o amser gan swyddogion polisi (sef wedi'i gydgrynhoi ar gyfer swyddog unigol mewn swydd bolisi ganolradd) a swyddogion perthnasol eraill, er enghraifft cyfreithwyr, swyddogion cyfathrebu a chyfieithu.

*** Allwedd**

MB2 – Band Rheoli 2
G7 – Gradd 7

Manylion am y gwaith modelu a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru i fesur effaith ariannol y Bil ar landlordiaid cymdeithasol

1. Mae'r gwaith modelu sydd wedi'i gyflwyno yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, yn cymharu'r effaith ar gyllid Awdurdodau Lleol a landlordiaid cymdeithasol cofrestredig yn ôl y gwahanol opsiynau y gellir diddymu'r Hawl i Brynu ag opsiwn sylfaenol sy'n cadw'r Hawl i Brynu.
2. Mae'r gwaith modelu yn tynnu sylw at yr effeithiau ariannol canlynol sy'n anghyson â'i gilydd ac sy'n deillio o werthu eiddo dan gynllun yr Hawl i Brynu. Ar ôl gwerthu eiddo, mae'r landlord yn derbyn derbyniad cyfalaf sy'n cyfateb i werth yr eiddo ar y farchnad *wedi tynnu* unrhyw ddisgownt y mae gan y tenant yr hawl iddo. Yn ychwanegol, ni fydd y landlord yn gyfrifol o hynny allan am reoli neu gynnal a chadw'r eiddo. Ar ben hynny, bydd y landlord cymdeithasol yn ysgwyddo cost ar gyfer gweinyddu cais yr Hawl i Brynu, ac nid yw o hynny allan yn derbyn rhent am yr eiddo.
3. Mae'r model yn cynnwys nifer o newidynnau, gan gynnwys:
 - nifer y gwerthiannau o dan yr opsiwn sylfaenol;
 - gwerth yr eiddo a werthwyd dan gynllun yr Hawl i Brynu ar y farchnad;
 - gwerth y disgownt;
 - rhent yr eiddo (os yw'r eiddo'n cael ei gadw yn y sector cymdeithasol);
 - costau atgyweirio, cynnal a chadw a rheoli a fyddai'n cael eu hysgwyddo os yw'r eiddo'n cael ei gadw yn y sector cymdeithasol;
 - pa mor hir y disgwylir i'r eiddo bara;
 - effaith cyfnod hysbysu o 12 mis ar nifer y gwerthiannau (h.y. y cynnydd sydyn posibl dros dro o ran gwerthu eiddo).
4. Er bod data ar gael ar gyfer y newidynnau hyn yn y gorffennol, mae'n amlwg nad yw nifer y tai a gaiff eu gwerthu dan gynllun yr Hawl i Brynu yn y dyfodol yn hysbys - ac yn yr un modd nid yw priodoleddau'r tai hynny yn hysbys ychwaith (gwerth, oed, cyflwr, rhent etc.) Fel canlyniad, roedd angen tybio llawer. Oherwydd graddau'r ansicrwydd ynglŷn â rhai o'r newidynnau, ystyriwyd y byddai'n ddoeth defnyddio dull modelu wedi'i seilio ar senarios a oedd yn ystyried gwahanol lefelau o ran costau rhenti, atgyweirio a chynnal a chadw a chostau rheoli (amlinellir y senarios hyn ym mharagraffau 6.27 i 6.29 ac yn Nhabl 3 yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol). Cafodd cyfnodau gwahanol o 30, 40 a 50 mlynedd ar gyfer oes ddefnyddiol yr eiddo sy'n weddill (y cyfnod y byddai'r rhent dros ben yn parhau i gronni pe byddai eiddo'n cael ei gadw yn y sector cymdeithasol) eu cynnwys yn y gwaith modelu. Yn olaf, cafodd unrhyw 'gynnydd sydyn dros dro' o 20% a 50% ei gynnwys yn y gwaith modelu i adlewyrchu'r dybiaeth y byddai cynnydd yn nifer y gwerthiannau yn y cyfnod sy'n arwain at ddiddymu'r hawliau.
5. Canlyniad y dull hwn sy'n seiliedig ar senarios yw'r amrediad eang o amcangyfrifon ariannol sydd wedi'u nodi yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Oherwydd yr ansicrwydd sy'n rhan o'r gwaith hwn, mae Llywodraeth Cymru o'r farn mai'r dull modelu hwn yw'r dull gorau, a bod cyflwyno'r effeithiau ariannol posibl fel amrediad eang yn ddull mwy cadarn na chyflwyno amcangyfrif pwynt sengl.

24 Heol y Gadeiriau / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Dyddiad: 24 Mai 2017
Ein cyf: HVT/2717/caf
Tudalen: 1 o 5

Mr Simon Thomas AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Annwyl Simon

YMCHWILIAD I'R AMCANGYFRIFON ARIANNOL SY'N GYSYLLTIEDIG Â DEDDFWRIAETH

Diolch i chi am eich gwahoddiad i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid fel rhan o'i ymchwiliad i'r amcangyfrifon ariannol sy'n gysylltiedig â deddfwriaeth.

Fel y soniais o'r blaen yn fy nhystiolaeth i ymchwiliad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Pedwerydd Cynulliad i 'Deddfu yng Nghymru', (cyflwyniad ysgrifenedig ar 13 Ebrill 2015 a thystiolaeth ar lafar ar 18 Mai 2015), credaf fod archwilio costau deddfwriaeth o bwys mawr, a derbyn swyddogaeth y Cynulliad fel y corff sy'n pennu gwariant cyhoeddus Cymru. Yn amlwg, ni all y pwysigrwydd hwn ond cynyddu gyda datblygiad datganoli cyllidol.

Wrth archwilio costau sampl o ddeddfwriaeth, ynghyd â'r trefniadau adrodd a monitro ar gyfer costau ar ôl gweithredu, a cheisio gweld beth yw effeithiolrwydd ac ansawdd asesiadau effaith rheoliadol, mae'r Pwyllgor wedi gosod maes gorchwyl eang a heriol iddo'i hun. Mae hyd yn oed y gwahoddiad mwy cyfyngedig i mi i roi fy marn ar y broses a ddefnyddir gan Lywodraeth Cymru wrth gasglu asesiadau effaith rheoliadol, ac ar gysondeb a chywirdeb yr amcangyfrifon a ddarperir, yn cyffwrdd â nifer sylweddol o faterion, ac ni allaf felly, ar hyn o bryd, ond cynnig rhai meddyliau cychwynnol.

Ar lefel strategol, y prif bwynt y carwn ei wneud yw fy mod yn meddwl y byddai'n briodol i'r Cynulliad, yn ogystal ag ystyried amcangyfrif o gost deddfwriaeth sy'n cael ei chynnig (er mwyn sicrhau ei fod yn gyfrifol wrth deddfu), hefyd archwilio costau deddfwriaeth yn ôl-weithredol, fel rhan o'i waith craffu yn dilyn deddfu. Yn fy marn i, ni ddylai gwaith craffu o'r fath yn dilyn deddfu fod yn fater o ychydig o ymarferiadau yma ac acw, ond yn

nodwedd reolaidd o fusnes y Cynulliad. Rwyf yn cydnabod, wrth gwrs, fod adnoddau'r Cynulliad, gan gynnwys amser Aelodau'r Cynulliad, yn gyfyngedig.

Cymhlethdod pellach yw nad tasg syml yw ystyried costau deddfwriaeth yn ôl-weithredol. Rhan helaethaf y costau a amcangyfrifir o wneud deddfwriaeth ar gyfer Cymru yw amser y staff yn y sector cyhoeddus (cyflogau). Rwyf yn casglu nad yw'r rhan fwyaf o weithgarwch o'r fath yn cael ei gofnodi'n systematig — yn sicr ddim fel rheol yn cael ei ddyrannu i ddeddfwriaeth neilltuol – ac o ganlyniad nid yw'r ffigurau sy'n dilyn yn gyffredinol yn hawdd eu cael. Felly, ar gyfer cyfrif cost yn ôl-ddeddfwriaethol, mae angen gwaith amcangyfrif, yn debyg iawn i'r ffordd y mae ei angen ar gyfer cyfrif cost cyn-ddeddfwriaethol mewn memoranda esboniadol.

Er bod lle i ddadlau, mae'n debyg, yn achos deddfwriaeth a noddwyd gan Lywodraeth Cymru, sef, wrth gwrs, y rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth, nid wyf yn meddwl y byddai'n realistig i'r Cynulliad gynnal gwaith amcangyfrif o'r fath ei hun. Yn lle hynny, credaf mai Llywodraeth Cymru ddylai gynnal gwaith amcangyfrif o'r fath, fel rhan o'i swyddogaeth o reoli arian cyhoeddus Cymru, o leiaf ar gyfer deddfwriaeth a noddwyd gan Lywodraeth Cymru. Byddai hyn yn ymddangos yn rhan briodol o weithgaredd swyddogaeth Trysorlys Cymru. Rôl briodol y Pwyllgor Cyllid fyddai adolygu gwaith Llywodraeth Cymru. Credaf felly y bydd y Pwyllgor efallai yn dymuno ystyried casglu ffigurau alldro ar gyfer deddfwriaeth a noddwyd gan Lywodraeth Cymru gyda Llywodraeth Cymru.

O ran fy marn am y broses a ddefnyddir gan Lywodraeth Cymru i gasglu asesiadau effaith rheoliadol, nid wyf wedi ymgymryd ag unrhyw waith sylweddol yn y maes hwn ers cynnal f'astudiaeth ar Asesiad Effaith Rheoliadol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac ychydig o waith, oedd yn adeiladu ar hynny a rhai prosesau oedd yn bod eisoes, er mwyn cyfrannu i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i "Deddfu yng Nghymru". Am hynny, nid oes gennyf lawer i'w ychwanegu at y dystiolaeth a roddais i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Gallaf, fodd bynnag, roi rhai sylwadau ar ganlyniadau'r gwaith hwnnw.

Roedd adroddiad yr ymchwiliad yn cynnwys dyfyniad allan o'm tystiolaeth ysgrifenedig i, oedd yn cynnig awgrym sut y gellid diwygio gofynion Gorchymyn Sefydlog 26.6 er mwyn ei gwneud yn bosibl cyflwyno gwybodaeth ariannol yn gliriach mewn memoranda esboniadol. Adlewyrchwyd y rhan fwyaf o'r agweddau ar yr awgrymiadau hyn yn argymhellion y Pwyllgor Busnes i ddiwygio Gorchymyn Sefydlog 26, a gymeradwywyd gan y Cynulliad ym mis Mawrth 2016. Gwneuthum awgrym penodol bod tabl costau cryno yn ôl templed yn cael ei wneud yn ofynnol mewn memoranda esboniadol ac, er na chafodd yr awgrym hwn ei gynnwys yn y Gorchymyn Sefydlog diwygiedig, rwyf yn nodi bod yr holl Filiau a gyflwynwyd i'r Pumed Cynulliad yn cynnwys tabl cryno o'r fath.

Er nad wyf wedi ymgymryd â gwaith helaeth i asesu ansawdd ac effeithiolrwydd tablau fel hyn, a bod gennyf rai pryderon ynghylch y cyfnodau o amser y mae symiau ailadroddus yn cael eu dadansoddi ar eu cyfer, mae'n ymddangos i mi fod amcangyfrifon o gostau Biliau yn y pumed Cynulliad yn haws o lawer eu gweld oddi wrth eu memoranda esboniadol nag oedd yn wir yn y gorffennol.

Yn dilyn fy adroddiad ar Asesiad Effaith Rheoliadol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), paratôdd Llywodraeth Cymru Femorandwm Esboniadol diwygiedig ar y Bil. Roedd y rhan fwyaf o'r argymhellion yn fy adroddiad yn ymwneud yn benodol â chyflwyno'r Asesiad Effaith Rheoliadol ar gyfer y Bil hwnnw. Fodd bynnag, fe wneuthum argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu ac yn cryfhau ei drefniadau cyffredinol ar gyfer datblygu asesiadau effaith rheoliadol a'u hadolygu'n fewnol yn y dyfodol. Argymhellais hefyd fod yr adolygiad yn ystyried y protocolau ar gyfer ymgysylltu â rhanddeiliaid allweddol wrth ddatblygu asesiadau effaith rheoliadol. Cyfarfu staff Swyddfa Archwilio Cymru â swyddogion Llywodraeth Cymru i drafod datblygu hyn ac argymhellion eraill o'r adroddiad hwnnw a hefyd fy awgrymiadau i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Nid wyf, fodd bynnag, wedi edrych i weld i ba raddau y mae Llywodraeth Cymru wedi gweithredu ar yr argymhelliad hwn.

Dylwn egluro efallai nad wyf, fel mater o arfer, yn edrych ar ansawdd asesiadau effaith rheoliadol. Er y byddai modd i mi archwilio asesiadau wrth arfer fy hawl i gynnal astudiaethau, nid wyf yn ystyried y byddai'n ddefnydd priodol o'r hawl honno i gynnal astudiaethau ynglŷn ag asesiadau yn barhaus. Rwyf yn ystyried mai gwaith Llywodraeth Cymru yn y lle cyntaf yw sicrhau stiwardiaeth dda ar adnoddau cyhoeddus, ac mai elfen bwysig o'r stiwardiaeth honno yw swyddogaeth Trysorlys Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod datblygiadau deddfwriaethol yn gyfystyr â rheolaeth dda ar adnoddau cyhoeddus. Mecanwaith yw f'astudiaethau i, yn bennaf, ar gyfer adrodd i'r Cynulliad a'r cyhoedd am stiwardiaeth Llywodraeth Cymru ar adnoddau. Gallai ddefnyddio'r pwerau astudio fel cymorth arferol i reoli adnoddau olygu ymyrryd â swyddogaeth Llywodraeth Cymru.

Fel y pwysleisiais yn f'adroddiad ym mis Rhagfyr 2014, fy archwiliad o'r Asesiad Effaith Rheoliadol ar gyfer Bill Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol oedd y tro cyntaf i mi archwilio manylion asesiad effaith yn ffurfiol. Am hynny, ni allwn wneud sylwadau ar p'un a oedd amcangyfrif cyffredinol a chyflwyniad y costau yn yr achos hwnnw yn well ynteu'n waeth nag ar gyfer Biliau blaenorol. Nid wyf ychwaith wedi ymgymryd ag adolygiad archwilio cyffelyb o ran unrhyw Fil arall ers hynny.

Eithaf cyfyngedig hefyd yw canolbwynt fy ngwaith arall mewn perthynas â Biliau ac nid yw'n ffynhonnell o wybodaeth helaeth ar ansawdd gwaith cyfrif costau deddfwriaeth. Fel yr eglurais i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, mae dau brif reswm pam yr ydym ni'n adolygu Biliau. Yn gyntaf, rydym yn edrych am ddarpariaethau sy'n ei gwneud yn bosibl codi tâl yn uniongyrchol ar Gronfa Gyfunol Cymru. (Mae darpariaethau

o'r fath yn briodol ar gyfer materion megis indemniadau a phensiynau, lle, er enghraifft, na fyddai'n gwneud synnwyr i wneud eitemau o'r fath yn ddarostyngedig i gynigion cyllideb y Cynulliad). Mae Gorchymyn Sefydlog 26.6 (xi) yn ei gwneud yn ofynnol i mi ddarparu adroddiad ar p'un a yw darpariaethau o'r fath yn rhesymol. Mae'n rhaid inni hefyd fod yn ymwybodol o ddarpariaethau fel hyn er mwyn bod yn barod i ystyried ceisiadau i dynnu ar Gronfa Gyfunol Cymru. Yn ail, rydym yn adolygu Biliau er mwyn bod o gymorth i sicrhau bod darpariaethau archwilio priodol yn eu lle, fel sy'n angenrheidiol, er enghraifft, wrth sefydlu cyrff newydd.

Rydym hefyd yn anelu at ddarparu ymatebion defnyddiol i ymgynghoriadau ar Filiau a'u hasesiadau effaith rheoliadol, ac mae staff Swyddfa Archwilio Cymru yn ymdrechu i ymgysylltu â thimau Biliau er mwyn bod o gymorth i sicrhau, er enghraifft, bod darpariaethau archwilio priodol wedi eu cynnwys. Fel esiampl, ar y Bil Tai (Cymru), darperais ymateb annibynnol i'r ymgynghoriad ar y Bil, oedd yn gwneud sylwadau, yn rhannol, ar faterion oedd yn codi o'r asesiad effaith rheoliadol. Eto, fodd bynnag, er y gall rhai ymatebion gwestiynu absenoldeb rhyw gost neilltuol, neu gwestiynu lefelau amcangyfrifon rhai costau neilltuol, nid yw'r rhain yn ddadansoddiadau cynhwysfawr o ansawdd asesiadau.


Dylwn, serch hynny, sôn efallai fod staff Swyddfa Archwilio Cymru, mewn perthynas â Deddf Cymwysterau Cymru, wedi ymgysylltu â swyddogion Llywodraeth Cymru ynghylch y cymalau ar archwilio yn y Bil. Fodd bynnag, mae'n ymddangos, yn lle gofyn i ni am amcangyfrif o'r ffi archwilio, bod tîm y Bil wedi dyfeisio eu hamcangyfrifon eu hunain: £25,000 yn 2015-16 a £42,000 "wedi hynny" (h.y. bob blwyddyn ddilynol). Y ffi archwilio wirioneddol ar gyfer 2015-16 oedd £20,091 ac mae'r ffi ar gyfer 2016-17 yn cael ei chyfrifo i fod yn £18,141. Er nad yw'r symiau hyn yn gwneud gwahaniaeth ond bychan i gost gyfan y Ddeddf, mae'r esiampl hon yn dangos yr angen i dimau Biliau ymgynghori â phartïon perthnasol er mwyn cael amcangyfrifon rhesymol.

Yn olaf, efallai y bydd gan y Pwyllgor ddiddordeb i wybod fy mod ar hyn o bryd yn bwriadu cynnwys yn fy rhaglen o waith llywodraeth leol am 2018-19 gyfres o astudiaethau sy'n canolbwyntio ar weithredu deddfwriaeth. Yn benodol, Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, Deddf Gynllunio (Cymru) 2015 a Deddf Trais yn erbyn Merched, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015. Mae staff Swyddfa Archwilio Cymru wedi casglu peth tystiolaeth gychwynnol gan gyrff cyhoeddus ar eu hymateb i'r Deddfau hyn yn ystod 2016. Ni wnaethom ofyn am adborth penodol ar faterion yn ymwneud â chostau darparu swyddogaethau newydd, er bod cyrff cyhoeddus, yn rhai achosion, wedi gwneud sylwadau mewn termau cyffredinol am eu pryderon ynghlŷn ag arian ar gael i'w galluogi i gyflawni. Os bydd ymchwiliad y Pwyllgor yn tynnu sylw at broblemau neu bryderon arbennig ynghylch costau gweithredu unrhyw rai o'r tri darn yma o ddeddfwriaeth o gymharu â'r amcangyfrifon gwreiddiol, yna efallai y

bydd yna le i mi ystyried y materion hynny yn fanylach fel rhan o'r gwaith yr wyf yn bwriadu ei ddechrau yn ystod 2018-19.

Gobeithio bod yr ymateb cychwynnol hwn o gymorth i'r Pwyllgor. Rwyf wedi gofyn i'm cydweithwyr drafod gyda chi y posibilrwydd iddynt ddod gerbron y Pwyllgor i roi tystiolaeth ar lafar ar y materion hyn. Serch hynny, hwyrach mai cymharol ychydig fyddant yn gallu ei ychwanegu ar hyn o bryd at y dystiolaeth sydd eisoes ar gael yn y cyfraniadau a wnaethant i gynorthwyo gwaith pwyllgorau eraill yn y Pedwerydd Cynulliad.

Yn gywir



HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

THE FINANCIAL CONTENT OF EXPLANATORY MEMORANDA FOR ASSEMBLY BILLS

1. In order to support wider work on contributing to National Assembly consultations on Assembly Bills, the WAO's Compliance Section has undertaken a brief review of the financial content of the Explanatory Memoranda that have accompanied Assembly Bills since November 2011.
2. Two main findings arise from the review:
 - a. a general lack of clarity in the presentation of estimates of costs and timescales within Explanatory Memoranda regarding the proposed legislation;
 - b. variations in the completeness of estimates of costs, leading to a lack of an overall view of the cost of the legislation
3. This paper explains these findings and suggests some potential means of addressing them.

Lack of clarity of estimates of costs and timescales within Explanatory Memoranda

4. Standing Order 26.6 requires the Member in charge of a Bill to lay an Explanatory Memorandum to accompany the Bill. Standing Order 26.6 (vi) requires the Explanatory Memorandum to set out:

...best estimates of:

 - (a) *the gross administrative, compliance and other costs to which the provisions of the Bill would give rise;*
 - (b) *the timescales over which such costs would be expected to arise; and*
 - (c) *on whom the costs would fall...*
5. This requirement is entirely appropriate, given that the Assembly does not just make laws but also determines overall how much money the Welsh Government and other relevant bodies can spend on particular purposes. Clearly, the Assembly needs information on the expected costs that arise from its legislation if it is to legislate responsibly and for the overall benefit of the people of Wales.
6. The Explanatory Memoranda are all quite extensive documents containing sections labelled "Costs and Benefits". In most cases, those sections together with supporting annexes run to some 30 pages. Yet the information required by Standing Order 26.6(vi) is usually not readily apparent. Much relevant information is provided, but even for a Bill of limited scope, the reader has to do a fair amount of work to arrive at an overall understanding of the estimates of (a) the costs, (b) the timescales and (c) on whom the costs would fall.

7. Examples of this include:
- a. **The Qualifications Wales Bill Explanatory Memorandum**—this provides a table that, at first reading, could be taken to summarise the costs of the Bill (Table 4 on page 56). However, in order to identify the real cost of the Bill, the totals in Table 1 (on page 52) must be subtracted from the totals in Table 4. The need for this is only evident from a careful reading of para 228, which says, “the highest costs shown relate to staffing costs which, for functional staff, are largely already met from Welsh Government budgets”. Table 4 also does not have a title to make clear what it is setting out, although its position in the text indicates that it is the costs of “option 3”, which is elsewhere indicated as the option pursued by the Bill. And to find the table requires the reader to consider most of the Costs and Benefits section of the Memorandum. The five year period for costs is also not explained, which could lead to an inference that costs will only be incurred for five years, unlikely though that may seem.
 - b. **The Renting Homes (Wales) Bill Explanatory Memorandum**—this identifies costs for 2015-16 to 2019-20 for the Welsh Government, private landlords, community landlords, third sector organisations and legal professionals. It considers these costs in some detail not just in terms of the option represented by the Bill but also in terms of an alternative option, as well giving some cost consideration to the “do nothing option”. Consequently, the cost information covers 27 pages, and unfortunately there is no summary table to encapsulate the estimated cost of the Bill. Again, a five year costing is given without explanation.
 - c. **The Higher Education (Wales) Bill Explanatory Memorandum**—this provides extensive cost analysis for three options. The 36 page “Costs and benefits” section provides 22 tables, and, as a result, table 8, which provides an estimate of the cost of the Bill from 2015-16 to 2019-20, is rather lost in the detail.
8. As indicated by these examples, the cost information provided in Explanatory Memoranda is in practice set out as part of an analysis of options, with such options generally including “do nothing”, “introduce legislation” (ie introduce legislation as per the Bill) and often a mid-way or enhanced variation on this. The complex and inconsistent layout means that the reader needs to exercise considerable care to avoid confusing costs that are attributable to other options with those attributable to the Bill as introduced.
9. Such detailed option analysis is not strictly required by Standing Order 26.6, though it is relevant to Standing Order 26.6(iii), which requires the Explanatory Memoranda to:
- ...set out whether alternative ways of achieving the policy objectives were considered and, if so, why the approach taken in the Bill was adopted...*

10. It therefore appears that, as the detail of the option analysis that meets Standing Order 26.6(iii) provides material that is relevant to requirements of Standing Order 26.6(vi), those who draft Explanatory Memoranda consider that Standing Order 26.6(vi) is adequately met by such option analysis. However, it is arguable that even where such option analysis does contain all the relevant estimates, this is not a satisfactory approach because of the considerable burden it places on the reader, as explained above. It risks creating confusion amongst AMs when considering Bills and hampers effective scrutiny.
11. Given the importance of Assembly Members being informed of the cost of legislation, it is a matter of some concern that identifying the estimates of costs, timescales and those on whom costs fall in respect of individual Assembly Acts and Bills from looking at the Explanatory Memoranda laid before the Assembly is not straightforward. One solution to this problem would be amendment of Standing Order 26.6(vi) so as to provide greater clarity. Such an amendment could specifically require the completion of a table summarising the estimates of (a) the costs of the legislation, (b) the timescales for those costs and (c) on whom the costs would fall. Such a table, in a standard format, should enable all AMs to be clear about the main cost implications of each Bill that they vote on. A potential template is set out in the Annex to this paper.
12. As indicated in the Annex, given the recent passage of the Well-being of Future Generations (Wales) Bill, it might also be appropriate for there to be an additional cell to summarise the environmental and social dis-benefits that cannot be quantified financially. However, this would require an addition to the list of items currently contained in Standing Order 26.6(vi).
13. Though in some cases it might be appropriate to include a summary table for each main policy/Part of a Bill, in any event it would be helpful to have one overall summarising table for each Bill as a whole.

Variations in the completeness of estimates of costs

14. Explanatory Memoranda frequently say that estimates cannot be made for some effects of the legislation, and, as a consequence, no figures are given for those effects. It is certainly the case that it can be difficult to provide estimates when, for example, the level of take-up of a new programme is not known. However, the complete omission of any costing for some effects alongside the provision of detailed figures for other aspects (those that can be relatively easily estimated) can lead to a rather misleading picture of the overall costs of the legislation.
15. For example, the costing set out in the **Explanatory Memorandum for the Local Government (Wales) Bill** of January 2015 does not give a full overview of the likely gross or net costs of the Bill. This is not because of the understandable uncertainty about the future shape of local government in Wales, but because rather than clearly allowing for that uncertainty the Memorandum gives partial and not well-signposted information:

- a. Appendix A on page 104 of the Memorandum has the title “Costing the Options” but appears to be confined solely to the (relatively modest) cost of transition committees;
 - b. Tables 17 and 18 on pages 96 and 97 could be taken to summarise Welsh Government and local government costs, but para 208 on page 95 says “there are a few areas (notably policy intention 4) where it has not been possible to produce an estimate at this stage”;
 - c. The tables give the total additional costs for the Welsh Government and Local Government for the period 2015-16 to 2020-21 as £1.1 million and £1.2 million respectively (i.e. £2.3 million in total) on the basis of one voluntary merger. However, the Bill appears to provide complete primary legislative provision for voluntary mergers, and it would therefore be appropriate for the Explanatory Memorandum to give broad cost estimates for one or more such voluntary mergers (with the uncertainty noted);
 - d. The Memorandum provides no figures for an estimate of ongoing savings.
16. It is worth noting that, in contrast, the Assembly’s Research Service paper on the Local Government (Wales) Bill includes far more comprehensive cost estimates for local government restructuring overall. The Research Service paper refers to Chartered Institute of Public Finance & Accountancy (CIPFA) estimates for the transition costs of local government mergers (in terms of people, property, systems and programme costs) that range between £159.7 million and £267.9 million for nine mergers involving 19 authorities (and annual savings of £64.7 million a year after two or three years).
17. While not included in either CIPFA’s report or the Research Service paper, this would indicate broad brush costs of some £20 million for one merger (and annual savings of some £6 million). This indicates that the Explanatory Memorandum probably rather understates the likely initial cost, while also omitting to provide a figure for ongoing savings.
18. The Auditor General’s *Review of the Regulatory Impact Assessment of the Well-being of Future Generations (Wales) Bill* (4 December 2014), concluded that there was likely cost understatement within the Explanatory Memorandum, and that it did not present the estimates clearly enough. Furthermore, the Welsh Government’s view that the additional costs of the bill may need to be absorbed within existing resources, as expressed during the Environment and Sustainability Committee’s evidence session on 29 September 2014, was not made clear in the Explanatory Memorandum.
19. As the examples above show, there is a tendency for Explanatory Memoranda to provide an incomplete view of overall costs. To be fit for purpose, i.e. so that Assembly Members have an overall idea of the cost of the legislation, Explanatory Memoranda should give overall estimates of the costs. Clearly, this can be difficult for some effects, but it would also be more meaningful and useful for Explanatory Memoranda to give an overall broad brush estimate of a Bill’s gross cost (while acknowledging areas of

considerable uncertainty) than to provide very detailed figures on certain aspects but no overall estimate.

20. The current formulation of Standing Order 26.6 (vi) perhaps does not help ensure that an overall view of costs is given. The Standing Order requires the Explanatory Memorandum to set out "...best estimates of...the gross administrative, compliance and other costs to which the provisions of the Bill would give rise", but it does not specifically require the identification of such costs overall. It would seem relatively straightforward to include such a requirement in the Standing Order.
21. In order to improve the reasonableness of overall cost estimation it may be helpful for the Assembly to undertake or obtain some retrospective reviews of the actual costs arising against the estimates given in the relevant Explanatory Memorandum. Such reviews might well help identify some means of improving the cost estimation processes and presentation used. Another approach that might help ensure that Explanatory Memoranda include appropriate cost information would be for Standing Order 26.6 to require the inclusion of some form of certification that this is the case, as this would help AMs better understand the overall costs of the legislation they are being asked to vote on.

STANDING ORDER 26.6(vi) COST ESTIMATE SUMMARY TABLE TEMPLATE

	One-off amounts (eg initial set up costs, disposal proceeds and decommissioning costs) £M	Average annual recurring amounts £M	Number of years applying to annual recurring amounts	Total lifetime amount (lifetime of the legislation) (at Net Present Value) £M
A. Gross administrative cost of the Bill's provisions (ie the additional public expenditure arising as a consequence of the Bill before any financial savings): i) WG and related bodies, including NHS ii) Welsh local government iii) Other public bodies Total of i), ii) and iii)				
B. Estimate of administrative savings arising from the Bill: i) WG and related bodies, including NHS ii) Welsh local government iii) Other public bodies (specify) Total of i), ii) and iii)				
C. Net administrative cost of the Bill's provisions (i.e. the net additional public expenditure that will arise as a consequence of the Bill): i) WG and related bodies, including NHS ii) Welsh local government iii) Other public bodies Total of i), ii) and iii)				
D. Compliance costs (i.e. costs arising to members of public etc from complying with the Bill's requirements): i) general public; ii) businesses; iii) other non-public sector bodies (eg voluntary organisations) Total of i), ii) and iii)				
E. Any other financial costs (include brief description here)				
F. Brief description of environmental and social dis-benefits arising from the Bill that cannot be quantified financially: i) one-off ii) ongoing (Include estimates of tonnes of CO ₂)				

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon



Swyddfa'r Prif Weinidog a'r Swyddfa Cabinet
Office of the First Minister and Cabinet Office

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Simon Thomas AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

26 Mai 2017

Annwyl Mr Thomas,

Ymchwiliad y Pwyllgor Cyllid - Yr amcangyfrifon ariannol sy'n mynd gyda deddfwriaeth

Diolch am y gwahoddiad i roi tystiolaeth i ymchwiliad y Pwyllgor Cyllid i gywirdeb a dibynadwyedd yr Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol sy'n cael eu paratoi gan Lywodraeth Cymru i fynd gyda deddfwriaeth.

Rwy'n amgáu papur sy'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am y prosesau presennol a'r newidiadau sydd wedi'u gwneud i ganllawiau Llywodraeth Cymru ar Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol ers y Pedwerydd Cynulliad. Edrychaf ymlaen at drafod hyn gyda'r Pwyllgor ar 7 Mehefin.

Yn gywir,

Andrew Hobden
Cynghorydd Economaidd
Trysorlys Cymru

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.



BUDDSODDWYR | **INVESTORS**
MEWN POBL | **IN PEOPLE**

Trysorlys Cymru • Welsh Treasury
Parc Cathays • Cathays Park
Caerdydd • Cardiff
Tudalen y pecyn 35 CF10 3NQ

Ffôn • Tel: 03000253349
andrew.hobden@wales.gsi.gov.uk
Gwefan • website: www.llyw.cymru
www.gov.wales

Papur i'r Pwyllgor Cyllid am Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol

Cyflwyniad

1. Mae'r papur hwn yn rhoi diweddariad yn dilyn papur blaenorol gan Lywodraeth Cymru am Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol a gyflwynwyd i'r Pwyllgor Cyllid blaenorol ym mis Ionawr 2016.
2. Mae'r Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad, sef dogfen ganllaw gan Lywodraeth Cymru i'w staff, wedi cael ei ddiwygio er mwyn adlewyrchu nifer o newidiadau, fel y rheini a wnaed i'r Rheolau Sefydlog ers y Pedwerydd Cynulliad. Mae hyn yn cynnwys y bennod ar Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol, sy'n adlewyrchu newidiadau i Reol Sefydlog 26.6. Y bwriad yw cyhoeddi'r llawlyfr diwygiedig yn yr haf.
3. At hynny, mae nifer o newidiadau wedi'u gwneud i'r canllawiau a'r prosesau sy'n ymwneud ag Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol er mwyn adlewyrchu adborth a gafwyd yn ystod y Pedwerydd Cynulliad.

Rolau a chyfrifoldebau

4. Tîm y Bil yn yr adran bolisi berthnasol, ynghyd â'r Uwch-swyddog Cyfrifol ar gyfer y Bil, sy'n gyfrifol am baratoi'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer Bil Cynulliad. Mae economegwyr a thimau dadansoddi eraill Llywodraeth Cymru (fel y Gyfarwyddiaeth Ystadegol a'r tîm ymchwil cymdeithasol) yn rhoi cyngor a chymorth technegol i'r timau polisi.
5. Cyn cyflwyno Bil, mae tîm y Prif Economegydd yn gyfrifol am adolygu pob Aseiad Effaith Rheoleiddiol ar ran y Swyddog Cyfrifyddu/Swyddog Cyfrifyddu Ychwanegol er mwyn sicrhau bod yr Aseiad yn ateb gofynion Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM a gofynion y Rheolau Sefydlog. Diben yr adolygiad hwn yw rhoi sicrwydd bod y fethodoleg a ddefnyddiwyd i ganfod ac asesu'r costau a'r manteision yn briodol; bod y dystiolaeth sy'n sail i'r costau a'r manteision wedi'i chyflwyno mewn ffordd gymesur a chytbwys; a bod unrhyw elfennau ansicr o bwys ac unrhyw effeithiau nad oedd modd eu mesur wedi cael eu nodi'n glir. Nid yw'r adolygiad yn golygu archwilio'r cyfrifiadau unigol na gwirio'r data crai a ddefnyddiwyd mewn aseiad.

Y broses ar gyfer datblygu Aseiad Effaith Rheoleiddiol

6. Dylai'r gwaith o ddatblygu Aseiad Effaith Rheoleiddiol fod yn rhan barhaol o'r broses o wneud polisi a dylai'r gwaith hwn ddechrau mor gynnar â phosibl. Er mwyn pwysleisio hyn, mae'r canllawiau diwygiedig yn disgrifio proses sydd wedi'i diffinio'n gliriach, a honno'n symud fesul cam, ar gyfer datblygu Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol. Disgwylir y bydd yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn esblygu yn ystod proses y Bil wrth i'r polisi ddod yn gliriach; y bydd y sail dystiolaeth yn cael ei datblygu; ac y bydd adborth gan randdeiliaid yn cael ei gynnwys. Dyma grynodedb o'r prif gamau yn y broses:

- i. **Datblygu Polisi** - dylai gwaith ar yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ddechrau'n gynnar yn y broses o greu polisi. Dylai'r cam cyntaf ganolbwyntio ar ddiffinio'r broblem mewn perthynas â'r polisi, gan ddangos pam fod angen i'r llywodraeth ymyrryd, nodi'r opsiynau eraill (drwy ddeddfu a heb ddeddfu) a datblygu'r sail dystiolaeth. Dylid gwneud ymdrech gychwynnol hefyd i gynnwys dadansoddiad o'r costau a'r manteision, gan gynnwys nodi'r prif bartion y bydd y cynigion yn effeithio arnynt ac amcangyfrif cychwynnol o'r costau a'r manteision tebygol.
 - ii. **Ymgynghoriad/Asesiad Effaith Rheoleiddiol Drafft** – dylid ehangu ar y gwerthusiad cychwynnol o'r opsiynau er mwyn creu asesiad manylach, mwy meintiol, o'r costau a'r manteision sydd ynghlwm wrth bob opsiwn. Dylid cyhoeddi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft fel rhan o unrhyw ymgynghoriad neu Fil drafft a gyhoeddir.
 - iii. **Asesiad Effaith Rheoleiddiol Terfynol** – yn y cam hwn, dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ganolbwyntio ar yr opsiwn sy'n cael ei ffafrio gan ddiweddarau'r dadansoddiad o'r costau a'r manteision er mwyn adlewyrchu'r manylion polisi terfynol ac unrhyw dystiolaeth neu adborth a gafwyd gan randdeiliaid yn ystod y broses ymgynghori. Yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n creu Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol, a chaiff ei osod i gyd-fynd â'r Bil.
 - iv. **Cyflwyno gwelliannau** – Dylid diwygio'r Memorandwm Esboniadol (gan gynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol) er mwyn adlewyrchu unrhyw welliannau a wnaed i'r Bil yn ystod trafodion Cyfnod 2. Mae hyn yn rhoi cyfle hefyd i gynnwys unrhyw dystiolaeth newydd a gyflwynwyd yn ystod y gwaith craffu ar y Bil.
7. Mae dilyn y dull cam wrth gam hwn yn cryfhau'r broses a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol mewn sawl ffordd. Yn gyntaf, bydd timau polisi yn cael eu hannog i ddechrau cofnodi eu dadansoddiadau yn gynharach yn y broses o greu polisi, gan sicrhau y gellir defnyddio'r dadansoddiadau hynny yn sail i wneud penderfyniadau ynghylch polisi. Yn ail, bydd cyhoeddi Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft ar y cyd ag unrhyw ddogfen ymgynghori yn gwella'r dull o ymgysylltu â rhanddeiliaid drwy roi cyfle iddynt adolygu'r asesiad a'r rhagdybiaethau sy'n sail iddo a rhoi tystiolaeth ychwanegol neu wahanol a all helpu wrth ddatblygu'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol. Yn olaf, bydd cyhoeddi gwerthusiad trylwyr o'r opsiynau wrth ymgynghori yn galluogi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol i ganolbwyntio ar gostau a manteision yr opsiwn sy'n cael ei ffafrio (y ddeddfwriaeth arfaethedig). Dylai hyn leihau hyd a chymhlethdod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol terfynol.

Gwella pa mor glir a chyson yw Asesiadau Effaith Rheoleiddiol

8. Yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, mewn tystiolaeth a gyflwynodd i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i Ddeddfu yng Nghymru, mynegodd Archwilydd Cyffredinol Cymru bryder ynghylch pa mor glir a chyson oedd Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ac awgrymodd y gellid gwella hyn drwy gynnwys tabl crynhoi i gyd-fynd â phob Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

9. Derbyniodd Llywodraeth Cymru yr awgrym hwn, gan benderfynu creu tabl crynhoi safonol, ac mae hwn wedi'i ddefnyddio ar gyfer pob Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n cyd-fynd â'r Biliau sydd wedi'u cyflwyno gan Lywodraeth Cymru yn ystod y Cynulliad presennol. Mae'r tabl crynhoi wedi'i gynnwys ar ddechrau pob Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac wedi'i ddylunio i gyflwyno'r holl wybodaeth sy'n ofynnol o dan y Rheolau Sefydlog yn ogystal â gwybodaeth bwysig o safbwynt gwerth am arian. Mae rhywfaint o destun esboniadol cryno wedi'i gynnwys er mwyn helpu'r darllenydd i ddeall y costau a'r manteision heb orfod edrych ar y dadansoddiadau manwl.
10. Mae Memoranda Esboniadol sy'n cael eu creu ar gyfer Biliau yn y Cynulliad hwn hefyd wedi cynnwys gwell 'mynegbyst'. Yn achos yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, mae hyn wedi cynnwys cyfeirio'n glir at yr opsiwn sy'n cael ei ffafrio yn y tabl crynhoi a chyfeirio'r darllenydd at y man perthnasol yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ble gellir dod o hyd i'r dadansoddiad o'r costau a'r manteision.

Is-ddeddfwriaeth

11. Pryder arall a godwyd yn ystod y Pedwerydd Cynulliad oedd nad oedd yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol bob amser yn cynnwys asesiad o'r costau a'r manteision sy'n gysylltiedig ag is-ddeddfwriaeth, a bod hyn yn tansilio gallu'r Cynulliad i graffu ar y ddeddfwriaeth yn effeithiol.
12. Dylai Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wastad gynnwys yr amcangyfrif gorau o gostau a manteision unrhyw is-ddeddfwriaeth gysylltiedig, ac mae'r darn perthnasol yn y canllawiau ar gyfer creu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wedi'i ailysgrifennu er mwyn pwysleisio hyn. Bydd disgwyl i dimau polisi (yn y rhan fwyaf o achosion) baratoi Asesiad Effaith Rheoleiddiol i gyd-fynd â'r is-ddeddfwriaeth pan gaiff honno ei gosod gerbron y Cynulliad. Mae hyn yn unol â Chod Asesiad Effaith Rheoleiddiol Gweinidogion Cymru.
13. Er y gwneir pob ymdrech resymol i fynegi costau a manteision mewn termau ariannol, mewn rhai amgylchiadau mae'n anodd iawn cyflwyno costau neu fanteision penodol mewn termau o'r fath gydag unrhyw fanylder – er enghraifft, pan fydd elfen sylweddol o ansicrwydd ynghylch effaith bosibl cynnig neu pan fydd y manylion mewn is-ddeddfwriaeth yn dibynnu ar benderfyniadau sydd heb gael eu gwneud eto. Yr opsiynau mewn amgylchiadau o'r fath yw rhoi amrediad o'r gwerthoedd ariannol posibl, neu, mewn achosion eithriadol, mynegi'r effeithiau mewn termau ansoddol. Mae'n bwysig bod yn dryloyw ynghylch bodolaeth a natur effeithiau posibl o'r fath.

Cyflwyno'r costau a'r manteision

14. Yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, mynegodd Archwilydd Cyffredinol Cymru a'r Pwyllgor Cyllid bryder bod cyflwyno costau a manteision mewn termau ariannol mewn rhai Asesiadau Effaith Rheoleiddiol penodol o bosibl yn gamarweiniol. Fel yr eglurwyd ar y pryd, mae cyflwyno'r manteision mewn termau ariannol ochr yn ochr â'r costau yn batrwm safonol wrth wneud gwerthusiadau economaidd, a'r nod yw helpu i asesu'r gwerth am arian.

15. Serch hynny, mae Llywodraeth Cymru wedi ystyried sut y mae'n cyflwyno costau a manteision mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol. Er mwyn bod yn gwbl dryloyw, mae'r tabl crynhoi safonol yn yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wedi'i ddylunio i gyflwyno costau, arbedion a manteision ar wahân a hynny mewn termau heb ddisgownt a chan roi'r gwerth presennol. Mae'r gwerth presennol net hefyd yn cael ei gofnodi yn y tabl crynhoi er mwyn helpu i asesu'r gwerth am arian. Bydd dull tebyg yn cael ei ddilyn wrth gofnodi'r costau a'r manteision ym mhrif gorff yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Cyfnod gwerthuso

16. Bydd ystyriaeth yn cael ei rhoi i'r cyfnod gwerthuso perthnasol yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a hynny fesul achos. Er bod disgwyl i'r cyfnod gwerthuso safonol fod rhwng pum a deng mlynedd, rhaid cydnabod mewn rhai achosion – pan fydd y ddeddfwriaeth yn ymwneud â'r tymor hwy yn benodol – byddai'n fwy priodol i'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol gynnwys cyfnod gwerthuso hwy. Mae'r canllawiau ar gyfer creu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wedi'u cryfhau er mwyn rhoi sylw i hyn.

17. Y prif beth a eglurir yn y canllawiau yw y dylid cyrraedd man sefydlog o ran y costau a'r manteision cyn diwedd y cyfnod gwerthuso. Pan fydd disgwyl i'r costau a'r manteision barhau y tu hwnt i'r cyfnod gwerthuso, caiff hyn ei esbonio yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Adroddiad y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru ar asesiadau o'r effaith

18. Ym mis Ebrill 2016, cyhoeddodd y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru asesiad yn edrych ar y defnydd o brofion effaith Llywodraeth Cymru¹. Fe'i comisiynwyd gan yr Ysgrifennydd Parhaol ar y pryd fel rhan o'r rhaglen i leihau cymhlethdodau. Er bod y prosiect yn rhoi sylw i Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, roedd yn canolbwyntio'n bennaf ar asesiadau o'r effaith yn fwy cyffredinol, gan gynnwys y rheini sy'n ymwneud â chydardoldebau, hawliau plant a phobl ifanc, y Gymraeg a bioamrywiaeth.

19. Cyfeiriodd yr adroddiad at gymhlethdod y system sy'n cael ei defnyddio i gynnal asesiadau o'r effaith yng Nghymru, gyda mwy o asesiadau'n ofynnol nag yn unrhyw un o'r awdurdodaethau eraill yr edrychodd yr awdur arnynt. Y teimlad oedd bod cymhlethdod y system yn golygu nad oedd asesiadau o'r effaith yn cael eu cwblhau ar yr adeg iawn neu yn y modd iawn, a bod hynny'n tanseilio gwerth yr asesiadau wrth greu polisi.

20. Gwnaeth yr adroddiad nifer o argymhellion gan gynnwys gwella stiwardiaeth gyffredinol dros broses yr asesiadau o'r effaith yng Nghymru; datblygu datganiad o ddiben cliriach ar gyfer asesiadau o'r effaith; sicrhau bod y prosesau ar gyfer cynnal asesiadau o'r effaith yn cyd-fynd â gofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015; a gwella'r modd y mae asesiadau o'r effaith yn cael eu hintegreiddio a'u cynllunio.

¹ http://ppi.w.org.uk/files/2014/10/Reducing-Complexity-and-Adding-Value_FINAL-30-Apr.pdf

21. Sefydlodd yr Ysgrifennydd Parhaol blaenorol weithgor yn Llywodraeth Cymru er mwyn ystyried adroddiad y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru ac i fwrw ymlaen â'r gwaith hwn. Mae nifer o ffrydiau gwaith wedi cael eu sefydlu i ail-ddylunio'r prosesau ar gyfer cynnal asesiadau o'r effaith, i wella'r modd y maent yn cael eu hintegreiddio yn y broses o greu polisi, ac i wella hyfforddiant. Mae disgwyl i elfennau'r gwaith hwn sy'n ymwneud ag asesiadau o'r effaith yn fwy cyffredinol gael eu cwblhau erbyn gwanwyn 2018. Y gobaith yw y bydd y gwelliannau a wneir i'r modd y caiff asesiadau o'r effaith eu cynnal yn cael effaith gadarnhaol ar y modd y caiff Asesiadau Effaith Rheoleiddiol eu cynnal yn y dyfodol.

Adolygiadau ar ôl gweithredu deddfwriaeth

22. Fel y nodwyd yn y papur blaenorol, mae nifer o elfennau gwahanol a allai fod yn rhan o adolygiad ar ôl gweithredu deddfwriaeth, a bydd cwmpas ac amseru unrhyw adolygiad a'r hyn y bydd yn edrych arno yn amrywio o un darn o ddeddfwriaeth i'r llall.

23. Ar gyfer y darn hwn o'r papur, gofynnwyd i adrannau polisi Llywodraeth Cymru roi diweddariad am adolygiadau sydd wedi cael eu cynnal ar ôl gweithredu deddfwriaeth. Dyma grynodedb o'r adolygiadau sydd wedi'u cwblhau neu ar fin cael eu cwblhau:

- Mae adolygiad o Ddeddf Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth) (Cymru) 2014 wedi cael ei gynnal ac fe'i cyhoeddwyd ym mis Awst 2016;
- Mae sut y mae Deddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014 yn cael ei gweithredu yn cael ei adolygu ar hyn o bryd yn unol â'r gofyniad statudol sydd yn y Ddeddf honno. Bydd yr adolygiad yn cynnwys yr effaith ar weithwyr a chyflogwyr amaethyddol a'r sector amaethyddol yn gyffredinol. Mae disgwyl cyhoeddi'r adroddiad yn yr hydref;
- Mae adolygiad annibynnol wrthi'n cael ei gynnal sy'n edrych ar Ddeddf Rheoli Ceffylau (Cymru) 2014;
- Mae adolygiadau wedi cael eu comisiynu o rannau o Ddeddf Tai (Cymru) 2014:
 - Mae PACEC wedi cael ei gomisiynu i gynnal gwerthusiad o Ran 1 o'r Ddeddf (Rhentu Doeth Cymru), ac mae disgwyl cyhoeddi'r adroddiad terfynol yn yr hydref.
 - Mae Prifysgol Salford yn y broses o werthuso Rhan 2 o'r Ddeddf (digartrefedd). Mae disgwyl adroddiad interim cyn hir, ac mae disgwyl cyhoeddi'r adroddiad terfynol erbyn gwanwyn 2018.
- Mae GfK wrthi'n cynnal gwerthusiad o'r effaith o Ddeddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013 a bydd hwn yn cael ei gwblhau erbyn Rhagfyr 2017. Mae gwaith ansoddol sy'n cynnwys aelodau o'r cyhoedd a staff meddygol hefyd wedi'i wneud, ac mae disgwyl i'r adroddiad terfynol ar y darn hwn o'r gwaith gael ei gyhoeddi erbyn yr haf.

24. Mae nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth a basiwyd yn ystod y Pedwerydd Cynulliad yn y broses o gael eu gweithredu, a chynhelir adolygiadau o'r rhain pan fydd yn briodol. Ac ystyried mai megis dechrau y mae'r gwaith hwn, nid oes unrhyw

gasgliadau cyffredinol o'r adolygiadau hyn ar hyn o bryd. Mae hyn yn rhywbeth y byddwn yn ei ystyried wrth i'r corff o dystiolaeth gynyddu.

25. Mae'r adran yn y llawlyfr deddfwriaeth sy'n rhoi sylw i adolygiadau ar ôl gweithredu deddfwriaeth wedi'i diweddarau gan y tîm ymchwil cymdeithasol yn y Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi. Mae'r rhestr o faterion y gellid eu cynnwys mewn adolygiadau o'r fath yn cynnwys ystyried yr effeithiau ariannol ac a oes gwahaniaethau sylweddol rhwng y costau, yr arbedion a'r manteision a ragwelwyd, a'r gwir gostau, arbedion a manteision maes o law.

Llywodraeth Cymru
Mai 2017

Syr Derek Jones KCB
Ysgrifennydd Parhaol
Permanent Secretary



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Annwyl Jocelyn,

20fed

Ionawr 2016

Etifeddiaeth y Pwyllgor Cyllid – Craffu ariannol ar ddeddfwriaeth

Rwy'n ddiolchgar i'r Pwyllgor Cyllid am y cyfle hwn i roi tystiolaeth ar y pynciau pwysig o ran sut y mae costau, manteision ac effeithiau ariannol eraill Rhaglen Ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn y Pedwerydd Cynulliad wedi'u hasesu a sut y byddant yn cael eu hadolygu. Mae'r papur sydd ynghlwm yn cynnwys ymateb ar bob un o'r pwyntiau hyn.

Dyma'r tymor cyntaf lle'r oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau deddfu sylfaenol llawn ac rwy'n falch iawn o'r cyfraniad helaeth y mae'r gwasanaeth sifil wedi'i wneud i gefnogi Gweinidogion i gyflwyno 26 o Filiau a gynigiwyd gan y Llywodraeth y tymor hwn. O'r rhain, mae 22 bellach yn Ddeddfau'r Cynulliad. Ni ddylid tanbriso'r llwyddiant hwn. Er fy mod yn cydnabod ac yn cefnogi barn y Pwyllgor mai ansawdd, ac nid nifer, sy'n bwysig mae'n wir fod y sefydliad wedi gorfod datblygu'i gapasiti deddfu'n sylweddol i gyflawni'r rhaglen hon, a bu'n rhaid dysgu'n gyflym iawn ar adegau. Ar y cyfan, rwy'n credu bod fy nghydweithwyr wedi cyflawni cryn dipyn i gefnogi Gweinidogion i gynnis cyfreithiau newydd er budd pobl Cymru.



BUDDSODDWR | INVESTORS
MEWN POBL | IN PEOPLE

Parc Cathays • Cathays Park
Caerdydd • Cardiff
CF10 3NQ

Ffôn • Tel 02920 823289
PS.PermanentSecretary@wales.gsi.gov.uk
Gwefan • Website: www.cymru.gov.uk

Ar yr un pryd, dyma'r tymor cyntaf lle mae hyn wedi'i wneud ac mae'n golygu bod angen dysgu a gwella llawer. Yn ei hanfod, barn wleidyddol yw'r deddfwriaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru. Ond, rwyf wedi ymrwymo i barhau i wella'r ffordd weinyddol o gynllunio, rheoli a chyflawni deddfwriaethau a chefnogi Gweinidogion mor effeithiol â phosibl wrth iddynt lunio'u barn. Mae mireinio ein dull o asesu costau, manteision ac effeithiau eraill deddfwriaeth sylfaenol yn rhan bwysig o'r dysgu hwnnw, ac fell rwy'n croesawu diddordeb parhaus y Pwyllgor yn y maes hwn.

Cozïon cynnes,

Derek



BUDDSODDWYR | **INVESTORS**
MEWN POBL | **IN PEOPLE**

Parc Cathays • Cathays Park
Caerdydd • Cardiff
CF10 3NQ

Ffôn • Tel 02920 823289
PS.PermanentSecretary@wales.gsi.gov.uk
Gwefan • website: www.wales.gov.uk

Papur y Pwyllgor Cyllid ar Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol (RIA)

Cyflwyniad

1. Pwrpas Aseiad Effaith Rheoleiddiol (RIA) yw darparu aseiad o effeithiau tebygol deddfwriaeth i Weinidogion Cymru, y Swyddog Cyfrifyddu a rhanddeiliaid. Mae aseiad o'r fath yn hanfodol er mwyn craffu'n effeithiol ar newidiadau polisi arfaethedig.
2. Nod pob RIA hefyd yw bodloni gofynion Rheol Sefydlog 26.6(vi) drwy gyflwyno'r amcangyfrif gorau o gostau deddfwriaeth arfaethedig, gan nodi pwy fydd i ysgwyddo'r costau hynny ac am ba hyd y disgwylir iddynt fod angen eu talu.
3. Er nad yw Gorchmynion Sefydlog yn ei gwneud yn ofynnol i asesu amryw o opsiynau neu nodi manteision yn benodol, mae eu cynnwys yn rhan bwysig o'r aseiad o safbwynt Gwerth am Arian (VFM), sy'n ceisio rhoi gwybod i'r Cynulliad a rhanddeiliaid sut y gallai'r manteision sy'n gysylltiedig â chynnig deddfwriaethol helpu i wneud iawn am gostau ychwanegol. Felly mae'r gofyniad sy'n sail i Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn debyg iawn i'r gofyniad a roddir ar Swyddogion Cyfrifyddu i asesu Gwerth am Arian holl gamau gweithredu'r llywodraeth yn wrthrychol (deddfwriaeth, rheoliadau, polisïau, rhaglenni a phrosiectau). O ganlyniad, mae'r broses ar gyfer datblygu RIA yn adlewyrchu'r egwyddorion sydd yn "Llyfr Gwyrdd" Trysorlys EM ar sicrhau bod gwerth am arian wedi cael ei gyflawni a'i arddangos.
4. Mae proses, strwythur a chynnwys RIA wedi'u hystyried mewn dau adolygiad diweddar:
 - Gwnaeth y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol nifer o argymhellion ynglŷn â'r strwythur a chynnwys Memoranda Esboniadol ac Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol yn 'Deddfu yng Nghymru' (cyhoeddwyd Hydref 2015).
 - Mae'r Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru (PPIW) wedi cael ei gomisiynu i adolygu prosesau asesu effaith (gan gynnwys RIAs) yng Nghymru fel rhan o'r agenda lleihau cymhlethdodau. Disgwylir i'r adolygiad, sy'n cael ei arwain gan Dr Clive Grace, gyflwyno ei adroddiad yn Ionawr 2016.

Y broses a ddilynr wrth gynnal Aseiad Effaith Rheoleiddiol o Filiau'r Cynulliad a gynigir gan y Llywodraeth

5. Mae'r RIA ar gyfer Biliau'r Cynulliad a gynigir gan y Llywodraeth wedi'i gwblhau gan y tîm polisi perthnasol yn y rhan fwyaf o achosion hyd yma - yn aml gyda mewnbwn arbenigol gan economegwyr Llywodraeth Cymru a'r timau dadansoddol eraill - er mewn rhai achosion mae'r tîm polisi wedi comisiynu ymgynghorwyr allanol i ymgymryd â'r aseiad. Mae economegwyr Llywodraeth Cymru wedi cynhyrchu canllawiau ar gynnal aseidiadau RIA ar gyfer timau polisi sy'n gweithio ar Filiau'r Cynulliad. Mae'r canllawiau hyn yn dilyn y dulliau sydd yn Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM: *Appraisal and Evaluation in Central Government*. Mae'r canllawiau'n cael eu hadolygu ar hyn o bryd a

chânt eu cyhoeddi fel rhan o'r Llawlyfr Deddfwriaeth diwygiedig ar Filiau'r Cynulliad.

6. Mae'r canlynol yn grynodeb o'r broses ar gyfer datblygu RIA fel y nodir yn y canllawiau cyfredol:
- Cam cyntaf y broses RIA yw rhestru'r holl opsiynau credadwy a allai gyflawni'r amcanion polisi a nodir. Bydd y rhestr o opsiynau yn cynnwys opsiwn 'gwneud dim' i'w ystyried fel senario sylfaenol. Argymhellir y dylai timau polisi ystyried unrhyw opsiynau realistig i 'wneud cyn lleied â phosibl' hefyd er mwyn asesu a allai cyfran fawr o'r manteision yr honnir a geir o dan yr opsiwn a ffeirir gael eu cyflwyno am lai o gost.
 - Ar ôl nodi set o opsiynau, y cam nesaf yw ystyried pa sefydliadau a/neu sectorau sy'n debygol o gael eu heffeithio o dan bob opsiwn. Gallent gynnwys y sector cyhoeddus, busnesau preifat, y sector gwirfoddol a'r cyhoedd yn gyffredinol. Er y dylai'r RIA ganolbwyntio ar effeithiau yng Nghymru, dylai'r asesiad ystyried effeithiau ar lefel y DU hefyd (er enghraifft, os yw'r cynigion yn effeithio ar y Weinyddiaeth Gyfiawnder).
 - Nod pob RIA yw canfod y gost yn y senario 'gwneud dim' (neu'r senario sylfaenol) a'r costau ychwanegol sy'n gysylltiedig â phob opsiwn. Gall y costau hyn fod yn economaidd, yn gymdeithasol neu'n amgylcheddol a gall fod yn drosiannol neu ddigwydd dro ar ôl tro. Y dull a ffeirir yw pennu gwerth ariannol yr holl gostau, er bydd disgrifiad ansoddol o gostau yn cael ei gynnwys pan nad yw pennu gwerth ariannol yn ymarferol. Caiff cyfnod arfarnu ei ddewis sy'n cael ei ystyried yn ddigon hir i gyrraedd 'cyflwr sefydlog' o safbwynt costau. Ar gyfer y rhan fwyaf o asesiadau RIA yn y Cynulliad, mae hyn wedi tueddu i fod yn bum mlynedd er bod hyn wedi cael ei ymestyn i ddeng mlynedd ar gyfer rhai RIAs. Lle mae disgwyl i gostau barhau y tu hwnt i'r cyfnod arfarnu a ddewiswyd, caiff hyn ei grybwyll yn y naratif yr RIA.
 - Ar ôl nodi a phennu gwerth ariannol pob opsiwn, rhan nesaf y dadansoddiad yw asesu'r manteision disgwylieidig. Fel gyda chostau, gall y manteision fod yn economaidd, yn gymdeithasol neu'n amgylcheddol. Mae'r manteision yn cael eu trosi'n werth ariannol lle bo modd er mwyn i benderfyniad gwrthrychol allu cael ei wneud ar werth am arian, er yn ymarferol mae hyn yn tueddu i fod yn fwy anodd na phennu gwerth ariannol. Lle nad yw'n bosibl pennu gwerth ariannol manteision, disgwylir i RIAs ddarparu'r dystiolaeth orau bosibl ynglŷn â natur a graddfa'r manteision hynny er mwyn sicrhau bod y cyfaddawd rhwng costau a manteision y gwahanol opsiynau yn cael eu gwneud mor eglur ag y bo modd.
 - Rhoddir gostyngiad ar gostau a manteision ar ôl pennu eu gwerth ariannol (gan ddefnyddio cyfradd ddisgownt ganolog Trysorlys EM) i adlewyrchu'r gyfradd amser dewisol gymdeithasol¹. Mae hwn yn ddull safonol mewn gwerthusiadau economaidd.

¹ Mae yna dystiolaeth sy'n dangos bod yn well gan gymdeithas dderbyn nwyddau a gwasanaethau yn awr yn hytrach nag yn ddiweddarach yn gyffredinol a gohirio gwariant tan flynyddoedd diweddarach. Amser dewisol

- Yn ogystal â'r dadansoddiad cost a budd, mae nifer o asesiadau effaith ar bolisiau penodol yn rhan o'r broses o ddatblygu polisi. Mae rhai o'r asesiadau effaith hyn yn ofynion cyfreithiol (er enghraifft, 'Cydraddoldeb a Hawliau Dynol' a 'Phlant a Phobl Ifanc') tra bod eraill (er enghraifft, yr asesiad o gystadleuaeth) yn adlewyrchu arferion polisi da. Gellid ystyried yr asesiadau atodol hyn fel modd o ddarparu mwy o fanylion ar ddsbarthiad costau a manteision ar draws grwpiau a sectorau penodol, ac felly maent yn gyson â'r dadansoddiad cost a budd, ac yn defnyddio'r un ffynonellau tystiolaeth.
 - Caiff yr opsiwn a ffeirir ei ddewis ar sail yr asesiad uchod gyda'r penderfyniad yn cael ei egluro yn yr RIA.
 - Mae pennod olaf yr RIA yn ymwneud â'r Adolygiad Ôl-weithredu, ac mae'n nodi'r dull y bwriedir ei ddefnyddio i fonitro, adolygu a gwerthuso'r polisi. Paratowyd y canllawiau cyfredol ar y bennod hon o'r RIA yn y Llawlyfr Deddfwriaeth ar y cyd ag Is-adran Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddol Llywodraeth Cymru. Un o'r meysydd a nodwyd yn y canllawiau fel un sy'n briodol i'w ystyried yw a yw'r costau a'r manteision amcangyfrifedig wedi'u gwireddu, a lle bo'n briodol, y rheswm dros unrhyw amrywiad. Mae'r Prif Weinidog wedi ymrwymo i adolygu'r Llawlyfr Deddfwriaeth cyfredol ar Ffiliau'r Cynulliad ac i gyhoeddi'r fersiwn ddiwygiedig yn ei ymateb yn ei adroddiad i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar Ddeddfu yng Nghymru.
7. Yn y rhan fwyaf o achosion, oherwydd natur RIA, sef edrych tua'r dyfodol, bydd rhywfaint o ansicrwydd yn yr asesiad o gostau a manteision a bydd angen gwneud nifer o ragdybiaethau. Pan fydd hyn yn wir, bydd y lefelau a'r meysydd lle mae ansicrwydd yn cael eu hesbonio yn yr RIA. Lle bo'n briodol, caiff amcangyfrifon o gostau eu cyflwyno mewn amrediadau a/neu bydd dadansoddiad o sensitifrwydd yn cael ei wneud.
 8. Mae'r dystiolaeth sydd ei hangen i lywio'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amrywio o un Bil i'r llall a daw o ffynonellau amrywiol fel arfer. Yr hyn sy'n allweddol i ddatblygiad RIA ystyrion yw cyfranogiad rhanddeiliaid. Er bod rhanddeiliaid yn cyfrannu at ddatblygiad Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar hyn o bryd, mae hwn yn faes y gellid ei wella ymhellach.
 9. Er mwyn ychwanegu'r gwerth mwyaf posibl, dylai datblygiad yr RIA fod yn broses barhaus. Dylid cwblhau asesiad effaith cychwynnol yn gynnar yn y broses llunio polisi, a dylid mireinio'r asesiad yn ystod cyfnodau allweddol trwy gydol y broses (er enghraifft, ymgynghori, Bil drafft a chyflwyno). Yn wir, efallai mai'r ffordd orau o ystyried yr RIA fyddai fel cofnod ffurfiol o'r dystiolaeth sydd ei hangen i sicrhau bod y ddeddfwriaeth berthnasol wedi'i chreu i fod yn addas i'r diben.

yw'r enw ar hyn. Mewn gwerthusiad economaidd mae pwysau sy'n gostwng yn cael ei gysylltu â chostau a manteision sy'n digwydd yn y dyfodol i adlewyrchu'r amser dewisol hwn.

10. Yn ei ymateb i'r adroddiad Deddfu yng Nghymru mae'r Prif Weinidog wedi dweud y bydd yn ofynnol i dimau polisi gyhoeddi asesiad ariannol drafft law yn llaw ag unrhyw Fil drafft fel arfer. Mae yna RIA drafft yn cyd-fynd â'r Biliau drafft diweddar ar Anghenion Dysgu Ychwanegol ac Isafbris Uned o Alcohol.
11. Disgwylir i ystyriaeth gynharach a chynnwys rhanddeiliaid yn fwy effeithiol arwain at welliant yn ansawdd RIAs pan fydd Biliau'n cael eu cyflwyno yn y Cynulliad.

Sut mae costau a manteision yn cael eu cyflwyno mewn Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar hyn o bryd

12. Ar gyfer Biliau mwy cymhleth, megis y rhai sy'n cynnwys nifer o newidiadau polisi arfaethedig eithaf gwahanol, argymhellir bod RIA ar wahân yn cael ei gwblhau ar gyfer pob cynnig. Cydnabyddir bod hyn wedi arwain at Femoranda Esboniadol eithaf hir a chymhleth mewn rhai achosion.
13. Er mwyn cynorthwyo'r darlennydd, mae pob RIA wedi cynnwys tabl(au) crynodeb sy'n dwyn costau a manteision y dewis(iadau) a ffeirir ynghyd a, lle y mae mwy nag un cynnig, mae wedi cyflwyno cost gyffredinol Bil. Mae'r costau'n cael eu cyflwyno heb ddisgownt ac yn nhermau gwerth presennol. Mae Llywodraeth Cymru'n cydnabod bod pryderon wedi cael eu codi gan Archwilydd Cyffredinol Cymru a'r Pwyllgor Cyllid ynglŷn â'r ffordd y cyflwynir costau a manteision mewn RIA, ac yn benodol bod y ffordd y cyflwynir gwerth ariannol manteision ochr yn ochr â chostau arian yn gamarweiniol o bosibl - yn sicr nid dyma'r bwriad. Mae cyflwyno gwerth ariannol manteision ochr yn ochr â chostau yn ddull safonol mewn gwerthusiadau economaidd a'i fwriad yw cefnogi'r asesiad Gwerth am Arian.
14. Yng ngoleuni'r argymhellion a wnaed ar Ffiliau diweddar gan y Pwyllgor Cyllid a'r rhai a wnaed gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ei adroddiad ar Ddeddfu yng Nghymru, mae swyddogion Llywodraeth Cymru'n cynnal adolygiad o strwythur, cynnwys a'r ffordd y cyflwynir RIAs a'r ffordd orau i fodloni'r gofynion o dan Reol Sefydlog 26.6(vi). Fodd bynnag, bydd angen i'r adolygiad sicrhau bod elfen Gwerth am Arian yr asesiad yn cael ei chadw. Fel rhan o'r broses, mae cyfarfod cychwynnol wedi'i gynnal gyda Swyddfa Archwilio Cymru i drafod y dystiolaeth y maent wedi'i rhoi ar wahanol RIAs ac i ystyried sut y gellid cyflwyno'r wybodaeth yn well. Mae'r adolygiad yn parhau a bydd angen ystyried unrhyw newidiadau i'r Rheolau Sefydlog mewn perthynas â Memoranda Esboniadol hefyd a allai ddeillio o argymhellion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r Pwyllgor Busnes yn yr adroddiad ar Ddeddfu yng Nghymru ac unrhyw argymhellion yn adroddiad y Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru. Bydd y canllawiau ar Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn cael eu ddiweddarau'n unol â hynny fel rhan o'r Llawlyfr Deddfwriaeth diwygiedig ar Ffiliau'r Cynulliad ac yna bydd yn cael eu gyhoeddi.

Y broses ar gyfer diweddarau Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wrth ddrafftio a chostio is-ddeddfwriaeth

15. Lle bo modd, bydd amcangyfrif gorau o gost unrhyw is-ddeddfwriaeth gysylltiedig yn cael ei gyflwyno yn yr RIA sy'n cyd-fynd â Bil Cynulliad. Lle na fu hyn yn bosibl, gan amlaf roedd hynny oherwydd nad oedd manylion yr is-ddeddfwriaeth yn hysbys adeg cynhyrchu RIA y Bil.
16. Mae Adran 76 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru lunio cod ymarfer yn nodi eu polisi ar gynnal Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Mae'r cod hwn yn nodi nifer cyfyngedig o eithriadau lle na fyddai angen RIA ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, ym mwyafrif yr achosion, caiff Asesiad Effaith Rheoleiddiol ei gwblhau ar gyfer is-ddeddfwriaeth.
17. Mae'r dull a ddefnyddir wrth ddatblygu Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer is-ddeddfwriaeth yn eithaf tebyg i'r hyn a nodir uchod ar gyfer Biliau'r Cynulliad. Mewn rhai achosion, lle mae'r is-ddeddfwriaeth yr un fath â'r hyn a ragwelwyd pan gyflwynwyd y Bil, mae'r RIA sy'n cyd-fynd â'r is-ddeddfwriaeth yr un fath ag RIA y Bil. Mewn achosion eraill, bydd mwy o fanylion yn cael eu cynnwys, neu bydd angen gwneud newidiadau mwy sylweddol yn yr RIA sy'n cyd-fynd â'r is-ddeddfwriaeth. Er enghraifft, mae'r RIA sy'n cyd-fynd â'r is-ddeddfwriaeth ar Ddatblygiadau o Bwys Cenedlaethol yn adlewyrchu gwaith ymgysylltu pellach â rhanddeiliaid a gwaith mireinio polisi pellach a wnaed yn dilyn deddfiad Deddf Cynllunio (Cymru) 2015.
18. Nid yw Llywodraeth Cymru'n ailystyried a diweddarau Asesiad Effaith Rheoleiddiol a gynhyrchwyd ar gyfer Deddf Cynulliad unwaith y bydd is-ddeddfwriaeth wedi'i drafftio a'i chostio.

Pa asesiadau ydych chi wedi'u gwneud eisoes ynglŷn â chywirdeb RIAs ar gyfer Biliau a basiwyd gan y Cynulliad hwn?

19. Yn y tymor cyfredol, mae'r pwyslais wedi bod ar wneud yr RIA a gyhoeddir wrth gyflwyno deddfwriaeth arfaethedig mor gywir â phosibl. Caiff y broses RIA ei goruchwyllo gan economegwyr Llywodraeth Cymru gyda mewnbwn gan y Rhaglen Ddeddfwriaethol a'r Uned Lywodraethu. Diben hyn yw ceisio sicrhau dull cyson o ymdrin â RIAs; defnydd priodol a chytbwys o ddata a thystiolaeth; a chydymffurfiaeth â gofynion Rheolau Sefydlog a Llyfr Gwyrdd Trysorlys Ei Mawrhydi.
20. Hyd yn hyn, nid oes asesiad ôl-weithredol o gywirdeb RIAs wedi cael ei wneud gan Lywodraeth Cymru. Fel yr eglurir yn yr adran isod, ystyrir ei bod yn rhy gynnar i fod wedi cynnal adolygiad ôl-weithredu ar lawer o'r darnau o ddeddfwriaeth sylfaenol a basiwyd yn ystod y tymor cyfredol.

Sut ydych chi'n bwriadu ymgymryd â gwaith craffu ar ôl deddfu o gost y ddeddfwriaeth a ddeddfwyd yn y Pedwerydd Cynulliad

21. Mae'r Llawlyfr Deddfwriaeth yn nodi y dylai'r Memorandwm Esboniadol sy'n cael ei gwblhau ar gyfer pob Bil Cynulliad amlinellu'r dull a fwriedir ar gyfer adolygiad ôl-weithredu'r ddeddfwriaeth. Mae yna nifer o wahanol agweddau y gallai adolygiad ôl-weithredu eu cwmpasu a bydd graddfa a chwmpas hynny'n amrywio o un darn o ddeddfwriaeth i'r llall.
22. Mae'r Llawlyfr Deddfwriaeth yn darparu canllawiau i'r timau polisi ar gynllunio ar gyfer adolygiad ôl-weithredu, ac mae'r canllawiau hyn yn gyson â "Llyfr Magenta" Trysorlys EM. Fel y soniwyd uchod, mae'r Llawlyfr Deddfwriaeth yn cael ei adolygu ac yna caiff ei gyhoeddi.
23. Mewn rhai achosion gall yr adolygiad ôl-weithredu gynnwys adolygiad o gostau a manteision disgwylidig y ddeddfwriaeth: er enghraifft, o ran Mesur Iechyd Meddwl (Cymru) 2010 mae'r Gweinidog dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol wedi cadarnhau y gwneir dadansoddiad cost a budd mewn ffordd gymesur, a bydd yn manteisio ar y dystiolaeth ymchwil a'r data sydd ar gael yn ehangach, sydd wedi ei gasglu fel mater o drefn ers i'r Mesur gael ei weithredu.
24. Yng nghyswllt llawer o'r darnau o ddeddfwriaeth a ddeddfwyd yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, nid ydym wedi cyrraedd sefyllfa eto lle byddai adolygiad ôl-weithredu yn cael ei ystyried yn briodol. Er enghraifft, Deddf Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012 oedd y Bil cyntaf i gael ei gynnig gan y Llywodraeth i ddod yn Ddeddf Cynulliad: derbyniodd Gydsyniad Brenhinol ar 29 Tachwedd 2012 ond ni chafodd ei gyhwyn yn llawn tan 30 Mawrth 2015.

Sut mae cost gronnus deddfwriaeth yn y Pedwerydd Cynulliad yn cael ei mesur

25. Mae'r naratif sy'n cyd-fynd â chyllidebau drafft 2015-16 a 2016-17 wedi cynnwys asesiadau o gost ychwanegol deddfwriaeth (yn y flwyddyn berthnasol) i Lywodraeth Cymru (gan gynnwys deddfwriaeth a deddfwyd a Biliau a gyflwynwyd yn y Cynulliad). Mae'r asesiadau'n cynnwys cyllid ychwanegol a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru, er enghraifft, i awdurdodau lleol a'r GIG i weithredu deddfwriaeth. Mae'r naratifau'n seiliedig yn bennaf ar wybodaeth yn yr RIAs ond hefyd yn adlewyrchu unrhyw newidiadau a wnaed i'r costau ar ôl cyhoeddi RIA.
26. Codwyd mater cost gronnus deddfwriaeth gan y Pwyllgor Cyllid mewn gohebiaeth gyda Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth yn ystod 2015.

Mae'r dyfyniad canlynol, o lythyr y Gweinidog ar 10 Mehefin, 2015, yn ddilys o hyd:

“Nid yw'n ofyniad cyffredinol o'r broses Asesiad Effaith Rheoleiddiol i asesu effaith gronnu newidiadau polisi a deddfwriaeth newydd Cymru ar y sector preifat yn gyffredinol. Byddai cael hyn ym mhob achos yn anghymesur. Ond, mae Asesiadau Effaith Rheoleiddiol wedi ystyried effaith gronnu polisi lle mae sector penodol wedi ei heffeithio gan nifer o bolisiau newydd neu newidiadau i'r deddf. Mae'r dull hwn yn unol â'r canllawiau cyfredol gan Drysorlys ei Mawrhydi.”

27. Mae'r broses ymgynghori'n rhoi cyfle i randdeiliaid dynnu sylw Llywodraeth Cymru at unrhyw achosion lle maent yn credu y gall effeithiau gael effaith gronnu ar sector penodol, a bydd Llywodraeth Cymru'n parhau i wneud asesiad o effeithiau o'r fath fesul achos.

Llywodraeth Cymru
Ionawr 2016

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Eitem 8

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon