

PWYLLGOR CRAFFU AR WAITH Y PRIF WEINIDOG
PAPUR TYSTIOLAETH – Y RHAGLEN DDEDDFWRIAETHOL

Rhagair

1. Mae'r Papur hwn yn cynnig tystiolaeth ysgrifenedig er mwyn rhoi gwybodaeth i'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog am Raglen Ddeddfwriaethol y Llywodraeth.

Y Rhaglen Ddeddfwriaethol

2. Ym mis Gorffennaf 2011 fe gyhoeddais raglen ddeddfwriaethol pum mlynedd y Llywodraeth oedd â'r nod o wella gwasanaethau cyhoeddus a chreu cyfleoedd i bawb. Bryd hynny fe gyhoeddais y byddai'r Llywodraeth yn cyflwyno dros 20 o Filiau yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, ac ym mis Gorffennaf eleni rhoddais ddiweddariad i'r Cynulliad ar ein cynlluniau ar gyfer wyth o'r Biliau hynny a fyddai'n cael eu cyflwyno yn ystod 2012/13.
3. Hyd yma rydym wedi cyflwyno Biliau ar Is-ddeddfau Llywodraeth Leol, Safonau a Threfniadaeth Ysgolion, Archwilio Cyhoeddus a chynllun Sgorio Hylendid Bwyd gorfodol. Cyn diwedd y flwyddyn hon rydym yn bwriadu cyflwyno Bil Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) a Bil Trawsblannu Dynol (Cymru).

Datblygu'r Rhaglen Ddeddfwriaethol

4. Mae'r Gweinidogion yn gwneud cynigion deddfwriaethol unigol yn seiliedig ar waith datblygu polisi'r Adrannau, gan ystyried anghenion Cymru i'r dyfodol, a blaenoriaethau'r Cabinet. Mae'r Cabinet yn cytuno ar y Rhaglen cyn iddi gael ei chyhoeddi yn fy natganiad deddfwriaethol blynyddol. Mae'r Rhaglen yn un uchelgeisiol, ac yn adlewyrchu fy amcanion ar gyfer deddfwriaeth yng Nghymru yng nghyd-destun y pwerau sydd ar gael ar hyn o bryd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Gallu ac arbenigedd

5. Gwireddu'r rhaglen ddeddfwriaethol yw un o brif flaenoriaethau'r Llywodraeth hon, ac rwyf wedi trafod pwysigrwydd hynny i mi gyda gweision sifil, yn unigol ac ar y cyd.
6. Rwy'n cydnabod, fodd bynnag, bod angen cryfhau gallu a chymhwyster ein gwasanaeth sifil er mwyn gwireddu'r rhaglen ddeddfwriaethol. Mae yna lai o swyddogion nag o'r blaen, ac nid yw llawer ohonynt wedi datblygu deddfwriaeth sylfaenol o'r blaen. I'r rheini sydd â phrofiad o ddeddfwriaeth, yn gyffredinol roedd hynny yng nghyd-destun gweithio gydag Adrannau Whitehall ar ddeddfwriaeth i'w phasio gan Senedd y DU ar gyfer Cymru neu mewn perthynas â hi.

7. Mae pwerau deddfu sylfaenol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn rhai newydd, ac rwy'n awyddus i sicrhau bod sgiliau a galluoedd y gweision sifil sy'n gweithio i Lywodraeth Cymru yn cael eu datblygu er mwyn paratoi deddfwriaeth ar gyfer y broses graffu yn y Cynulliad. Mae hyn wedi cynnwys gwella'r galluoedd drafftio yn Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol.
8. Rwy'n croesawu penodiad yr Ysgrifennydd Parhaol newydd a fydd, ar y cyd â'i dîm o uwch swyddogion, yn sicrhau bod sgiliau a galluoedd ein swyddogion yn cael eu datblygu yn ôl y gofyn a bod y trefniadau llywodraethu yn cael eu cryfhau. Dyluniwyd rhaglen hyfforddi newydd ar ddeddfwriaeth a chaiff honno ei chyflwyno yn fuan. Nod y rhaglen hon fydd cefnogi'r sgiliau a'r ymddygiadau sy'n angenrheidiol er mwyn datblygu a chyflwyno deddfwriaeth yng Nghymru. Mae Bwrdd Rhaglen Deddfwriaethol wedi'i sefydlu hefyd, dan oruchwyliaeth Cyfarwyddwr Cyffredinol Perfformiad Strategol, Cyllid a Chynllunio; cyfrifoldeb y Bwrdd yw sicrhau bod y rhaglen ddeddfwriaethol yn cael ei gweithredu.

Effaith y ddeddfwriaeth

9. Un elfen allweddol o'r broses o ddatblygu polisi yw asesu effaith deddfwriaeth ar y rheini y mae'n effeithio arnynt. Yn benodol, ac yn enwedig yn y cyfnod hwn o gyfyngu sylweddol ar gyllid, mae'n rhaid i ni allu dynodi a mesur goblygiadau ariannol ein holl gynigion - beth ydynt a ble byddant i'w teimlo. Mae gennym ni weithdrefn ar gyfer gwneud hynny – yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol o fewn y Memorandwm Esboniadol – sy'n gymwys i bob darn o ddeddfwriaeth a gynhyrchir gennym. Wrth ddilyn hwn byddwn yn sicrhau ein bod yn datblygu ac yn cyhoeddi arfarniad opsiynau gyda chostau, ar y cyd â'r cyfiawnhad dros y Bil â'r sail resymegol drosto.
10. Gellir gweld effaith hyn yn ein holl Filiau. Rwy'n derbyn, fodd bynnag, ei bod yn bosibl nad ydym wedi cael yr agwedd hon o'n paratodau deddfwriaeth yn hollol iawn bob amser, a bod rhai o'n rhanddeiliaid yn teimlo y gallem wneud mwy i ymgysylltu â hwy yn gynharach.
11. Mae paratoi polisi cydlynol yn greiddiol i unrhyw Fil, ac mae'r swyddogion yn gweithio'n hynod galed i sicrhau hynny. Mae gofyn gwneud gwaith dadansoddi manwl er mwyn ystyried effeithiau ymarferol y cynigion hynny, a gwerthuso'r holl oblygiadau. Yn y gorffennol rydym wedi rhoi blaenoriaeth i hyn, a hynny'n gwbl briodol, ond mae'n golygu nad ydym bob amser wedi mynd i'r afael â'r goblygiadau ariannol manwl tan yn gymharol hwyr yn y broses. Tynnwyd sylw at hyn yn adolygiad y Cwnsler Cyffredinol ar ddiwedd y Cynulliad diwethaf.
12. Rydym yn ceisio sicrhau, felly, bod yr amserlen ar gyfer paratoi'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cael ei gynnwys yn y broses ddeddfwriaethol mewn modd mwy realistig. Ni fydd addasu'r amserlen yn unig, fodd bynnag, yn gwella ansawdd na chadernid y cynnyrch, sy'n angenrheidiol er mwyn cynnal hygredd Bil drafft yn ehangach. Mae angen i ni ymgysylltu â rhanddeiliad hefyd.

Ymgysylltu

13. Mewn egwyddor, rwyf wedi ymrwymo i sicrhau bod yna ymgysylltu cynnar ac agored â'r rheini y bydd ein deddfwriaeth yn effeithio arnynt, megis awdurdodau lleol, y gwasanaeth iechyd neu fusnesau. Mae'n anorfod, fodd bynnag, y bydd ein hagwedd at y polisi yn newid wrth i'r papurau Gwyrdd a Gwyn gael eu paratoi, yna'r Bil ei hun, ac eto wrth i'r Cynulliad graffu arno. O ganlyniad bydd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, y goblygiadau ariannol ac, i ryw raddau, mantol yr arfarniad opsiynau, yn newid hefyd. Mae'n bwysig felly ein bod yn gallu gwneud yr addasiadau hyn mewn modd niwtral, yn hytrach na chael ein gweld yn newid ein hagwedd at y polisi yn sylfaenol.
14. Mae hyn yn codi cwestiynau am natur yr ymgysylltu â rhanddeiliaid. Rwy'n ystyried bod yna ddwy elfen benodol i ymgysylltu - yn gyntaf yr elfen dechnegol a gweithredol y cynhyrchir ac yr addesir yr Asesiad ar ei sail; ac yn ail y drafodaeth briodol drwy ymgynghori a chraffu. Mae'n bwysig bod yn ddwy'n gallu datblygu ar wahân i'w gilydd (ond yn gyfochrog yn aml), a bydd hynny'n gofyn am ddisgyblaeth - a hyder - o du'r Llywodraeth a'r rhanddeiliaid fel ei gilydd. Hefyd, bydd yn rhaid i'r trafodaethau technegol a gweithredol hynny ddigwydd mewn amgylchedd o ymddiriedaeth a pharch er mwyn sicrhau y gellir mynegi barn yn agored ac yn rhydd, gan osod y sylfeini ar gyfer casgliadau gwirioneddol gadarn.
15. Mae'r Llywodraeth, hyd yma, wedi ymgynghori ar dri Bil drafft, saith Papur Gwyn, pedwar Papur Gwyrdd, a naw o ymgynghoriadau pellach sy'n gysylltiedig â chynigion deddfwriaethol. Hoffwn ddiolch yn swyddogol i'r unigolion a'r sefydliadau hynny sydd wedi rhoi o'u hamser i ddod i'r digwyddiadau ymgynghori, i ysgrifennu at Lywodraeth Cymru neu i roi tystiolaeth i'r Cynulliad wrth iddo graffu ar ein deddfwriaeth. Bu'r ymgysylltu hwn yn hynod fuddiol wrth ddeall effeithiau'r cynigion, y materion y mae gofyn eu hystyried er mwyn eu datblygu'n effeithiol, a pharatoi ar gyfer helpu i'w gweithredu.
16. Rwy'n hyderus y bydd ein rhaglen deddfwriaethol uchelgeisiol yn cael ei gwireddu yn llawn yn ystod y Pedwerydd Cynulliad.