Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
Ebost / Email: info@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

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

Ein cyf	HVT/2205/dca
Dyddiad	4 Medi 2014
Tudalen	1 o 1

Annwyl Alun

Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru): Ymgynghoriad ar Egwyddorion Cyffredinol

Diolch yn fawr iawn am y cyfle i gyflwyno tystiolaeth i'r Pwyllgor ar egwyddorion cyffredinol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Rwy'n amgáu ymateb i'ch cwestiynau penodol. Rwyf hefyd yn amgáu atodiad sy'n cyflwyno rhai sylwadau pellach ar gymalau'r Ddeddf a'i Femorandwm Esboniadol.

Gan fod y Bil yn codi rhai materion mewn perthynas â'm swyddogaethau i, gan gynnwys y gwaith adrodd rwy'n ei gyflawni i'r Pwyllgor Materion Cyhoeddus, rwy'n anfon copi o'r ymateb hwn at Darren Millar. At hynny, gan fod goblygiadau canlyniadol o ran ariannu a pherfformio'r gwaith hwnnw, rwy'n anfon copi hefyd at Jocelyn Davies, o gofio cyfrifoldeb y Pwyllgor Cyllid am graffu ar y ffordd rwy'n arfer fy swyddogaethau.

Edrychaf ymlaen at gyflwyno tystiolaeth lafar ar 1 Hydref 2014.

Yn gywir

HUW VAUGHAN THOMAS
Archwilydd Cyffredinol Cymru

Cc *Mr Darren Millar AC*
Ms Jocelyn Davies AC

Llinell Uniongyrchol: 029 2032 **0510** E-bost: huw.vaughan.thomas@wao.gov.uk

Ymateb Archwilydd Cyffredinol Cymru i ymgynghoriad y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ar egwyddorion cyffredinol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)

Crynodeb

1. Rwy'n croesawu diben cyffredinol datganedig y Ddeddf, h.y. "sicrhau bod trefniadau llywodraethu cyrff cyhoeddus i wella llesiant Cymru yn ystyried anghenion cenedlaethau'r dyfodol". Mae hyn yn cynnig cyfle i fynd i'r afael â materion a godwyd yn rhai o'm hadroddiadau, megis *Datblygu cynaliadwy a gwneud penderfyniadau busnes yn Llywodraeth Cynulliad Cymru* (2010), ac yn adroddiad Comisiwn Williams. Rwy'n meddwl bod y ddarpariaeth ar gyfer "bwriad cyffredin" (gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy) yn briodol, er fy mod yn meddwl y dylai'r materion i'w cymryd i ystyriaeth wrth gymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy gynnwys byw o fewn terfynau amgylcheddol. Rwyf hefyd yn credu y byddai dull gweithredu wedi'i seilio'n gliriach ar egwyddorion, yn hytrach nag un sydd wedi'i gymysgu gyda dull gweithredu wedi'i seilio ar nodau ac amcanion, fel y nodir yn y Bil, yn symlach ac, mae'n debyg, yn fwy effeithiol.
2. Rwy'n siomedig bod y Bil yn methu'r cyfle i fynd i'r afael â rhai o'r rhwystrau posibl i'w roi ar waith. Mae hyn yn cynnwys gadael allan diwygio Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, sy'n darparu dull gweithredu cynllunio gwelliant sy'n groes i gysyniad y Bil o ddatblygu cynaliadwy fel yr egwyddor graidd ar gyfer gweithrediadau cyrff cyhoeddus. Yn yr un modd, bydd diffyg swyddogaeth adolygu benodol i'r Archwilydd Cyffredinol yn y Bil yn arwain at fwlch disgwyliad mewn perthynas â threfniadau adolygu na fydd, rwy'n credu, o unrhyw gymorth i gyflawni dibenion y Bil.

Sut y dylai Llywodraeth Cymru ddeddfu er mwyn gosod cynaliadwyedd a datblygu cynaliadwy wrth wraidd y Llywodraeth a'r sector cyhoeddus yn ehangach

3. Rwy'n meddwl ei bod yn briodol y dylai Llywodraeth Cymru geisio deddfwriaeth i osod datblygu cynaliadwy wrth wraidd y llywodraeth a'r sector cyhoeddus yn ehangach. Wedi dweud hynny, byddai'r dull gweithredu seiliedig ar egwyddor a nodwyd ym Mhapur Gwyn Llywodraeth Cymru, *Cymru Gynaliadwy: Dewis Gwell ar gyfer Dyfodol Gwell* (2012), yn hytrach na'r dull gweithredu seiliedig ar nodau ac amcanion a nodir yn y Bil, yn symlach ac, mae'n debyg, yn fwy effeithiol. Rhoddaf ragor o fanylion ar y pwynt hwn isod.

Egwyddorion cyffredinol y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a'r angen am ddeddfwriaeth yn y meysydd a ganlyn –

- Y "bwriad cyffredin" a'r "egwyddor datblygu cynaliadwy" a bennir yn y Bil a'r "cyrff cyhoeddus" a nodir

4. Mae'r cyfuniad o'r "bwriad cyffredin" (cymal 2) a'r "egwyddor datblygu cynaliadwy" (cymal 3), yn fy marn i, yn ddull gweithredu tra ystyriol ac ymarferol o sefydlu datblygu cynaliadwy fel prif egwyddor drefniadol y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae'r ailosod y ffrâm gyfeirio ar gyfer gweinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru. O'i rhoi ar waith mewn ffordd drylwyr a chymesur, mae potensial i hon gael effaith gadarnhaol ar ansawdd gwaith gwneud penderfyniadau a llywodraethu yn y cyrff cyhoeddus a ragnodir yng Nghymru.

5. Yn 2005, dywedodd y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd bod gweithredu datblygu cynaliadwy mewn ffordd effeithiol yn galw am, ymysg pethau eraill, cyd-ddealltwriaeth o ddatblygu cynaliadwy. Dylai'r "bwriad cyffredin" a'r "egwyddor datblygu cynaliadwy" gynorthwyo â sefydlu cyd-ddealltwriaeth o'r fath.
6. Er mwyn rhoi cyfeiriad effeithiol ac ymarferol i ddylanwadu ar ymddygiad gwneud penderfyniadau, mae o gymorth bod y Bil yn nodi nifer gyfyngedig o faterion i'w hystyried er mwyn cyflawni'r egwyddor datblygu cynaliadwy (cymal 8(2)). Fodd bynnag, rwy'n barnu mai un mater allweddol sydd ar goll yw gwella llesiant o fewn terfynau amgylcheddol.

- Y dull gweithredu o ran gwella llesiant, gan gynnwys pennu nodau llesiant, pennu amcanion llesiant gan gyrff cyhoeddus a'r dyletswyddau ar gyrff cyhoeddus

7. Nid yw o gymorth bod y Bil yn cymysgu dull gweithredu rheoli yn unol ag amcanion gyda dull gweithredu seiliedig ar egwyddorion. Rwy'n cydnabod bod gosod nodau cenedlaethol yn ymddangos yn ddeniadol ac yn adlewyrchu proses y Cenhedloedd Unedig o bennu nodau Datblygu Cynaliadwy. Mae pennu nodau effeithiol ar lefel genedlaethol yn heriol iawn. Mae'n peri'r risgiau penodol canlynol:
    - mae'n bosibl na fydd y nodau'n ffactorau effeithiol i sbarduno'r newid mae'r Bil yn ceisio ei sicrhau, gan ei bod yn bosibl y bydd cyrff cyhoeddus yn dynodi eu gweithgareddau presennol o dan y nodau hyn, ond
    - mae nodau mwy penodol yn gyfystyr â phennu targedau, a all arwain at arferion aneffeithiol micro-reoli a chwarae yn unol â'r rheolau ond heb gyflawni canlyniadau da mewn gwirionedd[1].
8. Un o fanteision allweddol dull gweithredu seiliedig ar egwyddorion yw y gellir ei gymhwyso ar bob lefel, ac i amrywiaeth o gyrff, mewn ffordd ystyrlon a chymesur. Gellir ei gymhwyso mewn ffordd gymesur i benderfyniadau allweddol, megis cynllunio corfforaethol, pennu cyllidebau a chaffael. Gall cymhwyso mewn ffordd gymesur fel hyn helpu i leihau i'r eithaf risg mwy o fiwrocratiaeth. Yn wir, yn fy marn i byddai'r dull gweithredu wedi'i seilio'n gliriach ar egwyddorion ym Mhapur Gwyn 2012 wedi galluogi cyrff cyhoeddus (a'u rhanddeiliaid) i gymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy i'r gwaith o gytuno ar y canlyniadau maent yn ceisio eu sicrhau, ac i gytuno ar y ffordd y maent yn ceisio cyflawni'r canlyniadau hynny. Rwy'n ofni, yn anffodus, y bydd y cyfuniad o ddull gweithredu rhagnodedig o bennu amcanion yn peri ymddygiad mwy mecanistig, gan arwain at yr anfanteision a nodir uchod.
9. Er bod y meini prawf ar gyfer dewis y nodau, a nodir ym mharagraff 71 (tudalen 24) o'r Memorandwm Esboniadol, yn ymddangos yn dra ystyriol, nid yw'n glir y bydd y nodau a nodir yn y Bil yn "arwain rhyngddynt at Gymru gynaliadwy sy'n parchu'r terfynau amgylcheddol". Nid oes unrhyw sôn am derfynau amgylcheddol yn y nodau nac yn y disgrifiadau ohonynt. Mae amrywiaeth fawr o ymchwil ryngwladol[2] yn nodi mai cyfeirio at derfynau amgylcheddol sy'n gwahaniaethu datblygu cynaliadwy o "fusnes fel arfer".

---

[1] Gweler, er enghraifft, *The nature of planning constraints,* Adroddiad i Bwyllgor Cymunedau a Llywodraeth Leol Tŷ'r Cyffredin, Prifysgol Caergrawnt, Mawrth 2014. Hefyd, *Systematic side effects of over-prescribing goal setting*, Papur Gwaith, Ordóñez et al, Harvard Business School, 2009.

[2] Er enghraifft, *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*, golygwyd gan William M. Lafferty, Edward Elgar, Cheltenham, y Deyrnas Unedig, 2004

- Y dull gweithredu o ran mesur cynnydd tuag at gyrraedd y nodau llesiant a chyflwyno adroddiadau ar gynnydd

10. Rwy'n barnu bod darpariaethau'r Bil ar gyfer dangosyddion cenedlaethol ac adroddiad llesiant blynyddol yn briodol. Mae'r fath ddangosyddion a gwaith adrodd yn bwysig i gynyddu gallu pobl a'r llywodraeth i olrhain cynnydd, hyd yn oed os mewn termau bras yn unig. Fodd bynnag, mae'n bwysig bod yn realistig ynghylch y dangosyddion hyn: mae pennu dangosyddion defnyddiol a phriodol yn dasg anodd, ac ni all darpariaethau'r Bil ynddynt eu hunain warantu y byddant yn berthnasol, yn fesuradwy ac yn fanwl gywir. Mae'n galonogol gweld bod Llywodraeth Cymru wedi ymgysylltu â'r Swyddfa Ystadegau Gwladol ac wedi manteisio ar arferion da rhyngwladol i lywio ei dull gweithredu.
11. Mae hefyd yn bwysig cofio na all y sector cyhoeddus ar ei ben ei hun gyflawni'r nodau, fel maent wedi'u llunio ar hyn o bryd. Mae hyn yn anochel. (Ni fyddai eu hail-lunio yn nhermau cyflawniad gan y sector cyhoeddus ar ei ben ei hun yn realistig nac yn briodol, gan y byddai'n annhebygol o arwain at nodau sy'n cynrychioli gwelliant helaeth o ran llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol.) Yn gysylltiedig â hyn, mae'n debygol o fod yn anodd iawn gwahanu cyfraniad y sector cyhoeddus o gyfraniad sectorau eraill. Felly, yn gyffredinol, ni ellir defnyddio dangosyddion ond i olrhain cynnydd Cymru neu, mewn rhai achosion, rhannau o Gymru. At ei gilydd, ni fydd modd dibynnu ar ddangosyddion i asesu perfformiad cyrff cyhoeddus penodol o ran cyflawni nodau.
12. Yn y fan hon dylwn nodi nad oes angen bod â nodau er mwyn bod â dangosyddion defnyddiol. Gellir defnyddio dangosyddion i olrhain cynnydd tuag at ganlyniadau a ddymunir heb bennu'r fath ganlyniadau fel nodau (neu dargedau) penodol. Fel y dywedir uchod, mae pennu nodau penodol yn peri risg ymddygiad gwrthnysig, megis chwarae yn unol â'r rheolau heb gyflawni canlyniadau da, oherwydd y pwyslais penodol ar newidiadau penodol a'r disgwyliad i sefydliadau gael eu gweld yn cyfrannu at y newidiadau hynny. Gall dangosyddion ganiatáu olrhain cynnydd bras heb gymaint o risg ymddygiad gwrthnysig o'r fath.

- Sefydlu swydd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ar gyfer Cymru, rôl, pwerau, cyfrifoldebau, llywodraethiant ac atebolrwydd y Comisiynydd

13. Fe gefnogais y dull gweithredu o sefydlu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fel y nodwyd ym Mhapur Gwyn 2012. Roedd y dull gweithredu'n cynnig rôl oedd yn cyfuno rôl cynnull ar draws y gymdeithas sifil gyda chyfathrebu ac adeiladu ar ddealltwriaeth o'r hyn mae cymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy'n ei olygu'n ymarferol, comisiynu a manteisio ar ymchwil ac arferion da o Gymru a'r tu hwnt, darparu cymorth a chyngor, a darparu "adroddiad cyflwr y genedl". Byddai Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a fyddai'n cyflawni'r rôl hon wedi darparu arbenigedd gwerthfawr ar ddatblygu cynaliadwy i gyrff cyhoeddus fanteisio arno. Fel y'u nodwyd ym Mhapur Gwyn 2012, roedd rolau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Archwilydd Cenedlaethol yn gydategol wrth gryfhau atebolrwydd am gyflawni'r ddyletswydd.
14. Fel y'i cynigir yn y Bil, rôl Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fydd monitro ac asesu'r ffordd mae cyrff cyhoeddus yn cyflawni amcanion llesiant. Mae hyn yn codi dwy broblem: gallu

cyfyngedig a gwrthdaro rhwng rolau. O ran gallu, os oes yn rhaid i'r Comisiynydd neilltuo adnoddau i waith monitro ac asesu cyflawniad, bydd gan y Comisiynydd lai o adnoddau i'w neilltuo i waith hybu gwybodaeth. Y cymhlethdod o ran gwrthdaro rolau yw bod cyfuno monitro gyda hybu gwybodaeth yn debygol o beri i gyrff cyhoeddus fod yn llai agored wrth geisio cyngor a thrafod problemau gyda'r Comisiynydd. Mae problem o'r fath yn amlwg o'n profiad ein hunain o ddatblygu deunyddiau ar gyfer ein Cyfnewidfa Arfer Da. Yn aml mae cyrff sy'n cael eu harchwilio'n amharod i drafod eu profiadau rhag ofn darparu deunydd a allai fod yn destun beirniadaeth gan y cyhoedd. Felly rwy'n pryderu y bydd gallu'r Comisiynydd i gyflawni rôl cynnull effeithiol, ac felly bod yn ganolbwynt ar gyfer gwybodaeth arbenigol ym maes datblygu cynaliadwy, yn cael ei beryglu gan bwysau gweithdrefnol gwaith monitro ac asesu.

15. Sut bynnag y caiff rôl y Comisiynydd ei diffinio, byddai'n well pe câi'r Comisiynydd ei benodi gan y Cynulliad Cenedlaethol, yn hytrach na Lywodraeth Cymru. Byddai cael ei benodi gan y Cynulliad Cenedlaethol yn rhoi mwy o annibyniaeth i'r Comisiynydd, a byddai'n cyfleu pwysigrwydd y rôl yn well.

- Sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus Statudol, asesiadau llesiant lleol a datblygu/gweithredu cynlluniau llesiant lleol

16. Rwy'n croesawu darpariaeth y Bil mai 'bwriad lleol" byrddau gwasanaethau cyhoeddus yw "gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol" eu hardaloedd yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy a bod byrddau gwasanaethau cyhoeddus i gyfrannu at ymgyrraedd at y "bwriad cyffredin" (cymal 34). Fodd bynnag, mae'r darpariaethau sy'n ymwneud â Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn fanwl iawn, yn rhagnodol ac yn canolbwyntio ar broses. At hynny, ymddengys eu bod yn awgrymu pwyslais mawr ar agwedd gymdeithasol y bwriadau lleol a chyffredin, ar draul yr agweddau economaidd ac amgylcheddol. Mae Cymal 36(3) yn enghraifft dda o hyn. Wrth restru saith asesiad cymdeithasol penodol y mae'n rhaid eu hystyried wrth baratoi asesiadau o lesiant lleol, ymddengys fod y cymal yn groes i gydbwysedd y "bwriad cyffredin"—nid oes unrhyw ddarpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol ystyried asesiadau sy'n uniongyrchol berthnasol i lesiant economaidd ac amgylcheddol. Dull gweithredu mwy cytbwys a galluogol fyddai ei gwneud yn ofynnol i'r bwrdd ystyried amrywiaeth o asesiadau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol, mewn modd cytbwys ac integredig.

Pa mor effeithiol y mae'r Bil yn mynd i'r afael â rhwymedigaethau rhyngwladol Cymru o ran datblygu cynaliadwy

17. Yn ôl fy nealltwriaeth i o'r sefyllfa, a bod yn fanwl gywir, nid oes rhwymedigaethau ar Gymru o dan gytuniad neu brotocol rhyngwladol mewn perthynas â datblygu cynaliadwy. Mae rhwymedigaethau o'r fath ar Lywodraeth y Deyrnas Unedig, ac yn unol â hynny mae'n ofynnol i Lywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus eraill yn y Deyrnas Unedig gydymffurfio â Deddf Newid yn yr Hinsawdd 2008, sef prif ffordd Llywodraeth y Deyrnas Unedig o gyflawni'r ymrwymiadau y cytunwyd arnynt yn Uwchgynhadledd y Cenhedloedd Unedig ar yr Amgylchedd a Datblygu yn 1992. Er gwaethaf hyn, yn ymarferol ac yn fwy bras, mae'n amlwg bod gan Gymru ran i'w chwarae wrth gyflawni rhwymedigaethau rhyngwladol a dderbynnir yn fwy cyffredinol.

18. Mae'r Bil yn mynd rhywfaint o'r ffordd tuag at gyfraniad priodol. Mae hyn yn amlwg o'r ffaith fod diffiniad y Bil o ddatblygu cynaliadwy yr un peth yn ei hanfod â'r diffiniad a luniwyd gan Gomisiwn y Byd ar Ddatblygu Cynaliadwy. Fodd bynnag, mae diffyg pwyslais yn y bil ar fyw o

fewn terfynau amgylcheddol yn tanseilio'r cyfraniad hwn. Mae hyn oherwydd bod goblygiadau rhyngwladol sylweddol i ganlyniadau peidio â byw o fewn terfynau amgylcheddol.

Unrhyw rwystrau posibl rhag rhoi'r darpariaethau hyn ar waith ac a yw'r Bil yn eu hystyried

19. Fel y nodais yn f'ymateb i Bapur Gwyn 2012, mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn pennu cynaliadwyedd fel un o'r saith "agwedd ar wella", ac yn gosod dyletswyddau helaeth o ran cynllunio ac adrodd am welliant ar awdurdodau lleol yn nhermau'r saith egwyddor hynny. Mewn gwirionedd, mae Mesur 2009 yn gwneud datblygu cynaliadwy'n un o saith blaenoriaeth a allai gystadlu yn erbyn ei gilydd, sy'n anghyson â'r Bil, sy'n sefydlu datblygu cynaliadwy fel yr egwyddor graidd ar gyfer gweithrediadau cyrff cyhoeddus (gweler paragraff 408 o'r Memorandwm Esboniadol). Mae'r gwrthdaro hwn rhwng y ddwy ddeddf yn debygol o arwain at ddryswch mewn llywodraeth leol, ac felly bydd Mesur 2009 yn gweithredu fel rhwystr rhag rhoi'r Bil ar waith.
20. Mae Mesur 2009 hefyd yn gosod dyletswyddau ar Archwilydd Cyffredinol Cymru i archwilio ac asesu cydymffurfiaeth awdurdodau â dyletswyddau cynllunio ac adrodd ar welliant. Yn f'ymateb i Bapur Gwyn 2012, awgrymais y byddai'n briodol diwygio Mesur 2009 er mwyn ei gwneud yn fwy cyson â datblygu cynaliadwy fel y brif egwyddor drefniadol. Ymysg pethau eraill, byddai lleihau'r gofynion helaeth o ran asesu a osodwyd ar yr Archwilydd Cyffredinol gan Fesur 2009 ac yn eu lle gosod dyletswydd i gyflawni archwiliadau o waith datblygu cynaliadwy (cynigiwyd dyletswydd o'r fath yn y Papur Gwyn) yn golygu y gallai'r Archwilydd Cyffredinol ganolbwyntio'n briodol ar gydweithredu rhwng awdurdodau, yn hytrach na chael ei gyfyngu i asesu awdurdodau unigol.
21. Fel y nodir uchod, cynigiodd Papur Gwyn 2012 "roi dyletswydd ar Archwilydd Cyffredinol Cymru, i gynnwys archwiliad o'r modd y mae sefydliadau wedi sefydlu egwyddorion datblygu cynaliadwy fel eu prif egwyddorion trefniadol mewn perthynas â'r ddyletswydd". Fodd bynnag, nid yw'r Bil y gosod dyletswydd o'r fath ar yr Archwilydd Cyffredinol, er gwaethaf y ffaith fod dyletswydd o'r fath o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae Paragraff 390 o'r Memorandwm Esboniadol yn dweud, yn wallus (yn ei hanfod) bod adrannau 17 a 61 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 yn golygu bod "dyletswydd ar ACC i ystyried a yw adnoddau wedi'u defnyddio'n effeithiol ac yn effeithlon gan y rhan fwyaf o'r cyrff sydd o fewn cwmpas y Bil wrth gyflawni'r dyletswyddau sydd ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (ymysg eu swyddogaethau eraill) – sef gosod amcanion llesiant a chymryd pob cam rhesymol i gyflawni'r amcanion mewn modd sy'n gyson â'r egwyddor datblygu cynaliadwy – bob blwyddyn fel rhan o'r gwaith o archwilio cyfrifon."
22. Mae'n ofid imi orfod dweud wrth y Pwyllgor nad yw hyn yn gywir. Mae'r dyletswyddau yn adrannau 17 a 61 o Ddeddf 2004 yn ei gwneud yn ofynnol adolygu'r trefniadau ar gyfer sicrhau gwerth am arian, nid rhoi ar brawf a yw'r defnydd o adnoddau ei hun wedi profi, neu heb brofi, yn effeithiol. At hynny, gan mai dim ond at gyrff llywodraeth leol mae adran 17 o Ddeddf 2004 yn berthnasol, ac mai dim ond cyrff y GIG mae adran 61 o Ddeddf 2004 yn berthnasol, byddai dibynnu ar yr adrannau hyn yn golygu na fyddai cyrff y llywodraeth ganolog (Llywodraeth Cymru a'r cyrff a noddir ganddi) yn cael eu hadolygu. Er bod adrannau 17 a 61 o Ddeddf 2004 yn ddefnyddiol, nid ydynt ynddynt eu hunain yn darparu ar gyfer y math o adolygiad y mae Llywodraeth Cymru'n barnu eu bod yn ei ddarparu yn ôl pob golwg.

23. Mae fy mhwerau presennol o ran astudiaethau, yn arbennig y rheiny o dan adran 41 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 ac adran 145A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, yn caniatáu (ond o bosibl yn achlysurol yn unig) darparu'r math o adolygiad sydd gan Lywodraeth Cymru mewn golwg. Rwy'n dweud "o bosibl yn achlysurol yn unig" oherwydd bod astudiaethau o'r fath ar fy nisgresiwn. Er y gallwn efallai barnu bod adolygiadau o gynnydd o ran datblygu cynaliadwy'n bwysig, mae'n bosibl na fydd f'olynydd o'r un farn, a, beth bynnag, byddai angen i adolygiad o'r fath gael ei ystyried yn erbyn meysydd pwnc astudiaethau eraill. At hynny, wrth benderfynu pa astudiaethau i'w cyflawni, rhaid imi hefyd ystyried barn y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (neu ar gyfer astudiaethau llywodraeth leol, cymdeithasau awdurdodau), ac mae'n gwbl bosibl y byddai astudiaethau eraill yn cael mwy o gefnogaeth. Gan nad yw'r pŵer gan Lywodraeth Cymru i fynnu y caiff astudiaethau penodol eu cyflawni, os mai bwriad polisi Llywodraeth Cymru yw y dylid cyflawni astudiaethau o'r fath yn y dyfodol, mewn gwirionedd, yna dylid gwneud darpariaeth benodol ar gyfer hyn yn y Bil.
24. Mae diffyg y fath ddarpariaeth benodol ar gyfer adolygu priodol yn golygu nad yw'r trefniadau adolygu a chraffu y mae eu hangen i helpu i sicrhau rhoi'r darpariaethau ar waith yn llwyddiannus mor gryf ag y gallent fod. Mae gadael hon allan felly yn rhwystr arall rhag rhoi'r darpariaethau ar waith yn llwyddiannus.
25. Hoffwn hefyd nodi bod y cyrff cyhoeddus penodedig yn cynnwys y rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus yng Nghymru y byddid yn disgwyl iddynt chwarae rhan allweddol mewn perthynas â'r Bil. Felly, ymddengys fod gadael allan unrhyw angen i roi sylw i'r "bwriad cyffredin" neu'r egwyddor datblygu cynaliadwy ar ran cyrff adolygu, megis Estyn a minnau, yn wendid posibl. Byddai darparu am i'r bwriad cyffredinol a'r egwyddor datblygu cynaliadwy fod yn berthnasol i gyrff adolygu yn helpu i sicrhau bod swyddogaethau adolygu'n ystyried yn ddyledus a yw cyrff eraill yn cyflawni eu swyddogaethau'n unol â'r Bil.

A oes unrhyw ganlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil

26. Gall y rhwystrau a nodir o dan y cwestiwn blaenorol fod yn ganlyniadau anfwriadol i'r Bil fel y'i drafftiwyd.

Goblygiadau ariannol y Bil (fel y'u nodir yn Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, sy'n amcangyfrif y costau a'r buddion o roi'r Bil ar waith)

27. Rwy'n cydnabod, fel y dywedir ym mharagraff 326 o'r Memorandwm Esboniadol, nad yw'n bosibl mesur costau a buddion y gweithgareddau a'r newidiadau sy'n deillio o amcanion cyrff cyhoeddus, nad ydynt wedi'u pennu eto. Fodd bynnag, rwyf yn barnu ei bod yn briodol i'r Memorandwm Esboniadol geisio nodi cost ddangosol ar gyfer y gweithgareddau gweinyddol fydd yn deillio o'r Bil, megis pennu amcanion, adrodd yn flynyddol ar amcanion, gwaith archwilio ychwanegol canlyniadol, gwaith Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a gwaith Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.
28. Fodd bynnag, ymddengys fod y dangosiadau costau ar gyfer y fath drefniadau gweinyddol wedi cael eu tanamcangyfrif rywfaint, am y rhesymau canlynol:
    a. Ymddengys nad ystyrir gwaith y bydd ei angen er mwyn newid o'r prosesau presennol ar gyfer pennu ac adrodd ar amcanion corfforaethol i bennu ac adrodd ar amcanion i

gydymffurfio â'r Bil. (Er enghraifft, mae costau awdurdodau lleol ar gyfer amcanion corfforaethol yn 2015-16 yn nhabl 17 ar dudalen 91 (h.y. ar ôl i'r Bil ddod i rym) yr un peth â'r costau hynny yn nhabl 14 (h.y. heb y Bil).) Man lleiaf, bydd angen i staff perthnasol cyrff cyhoeddus gyflawni rhywfaint o waith ychwanegol yn y ddwy flynedd gyntaf er mwyn deall gofynion newydd y Bil o ran pennu ac adrodd ar amcanion. At hynny, o gofio'r gwrthdaro rhwng y saith agwedd gwella ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 a'r egwyddor datblygu cynaliadwy yn y Bil, fel y nodir ym mharagraff 19 uchod, bydd yn rhaid i staff awdurdodau dreulio rhywfaint o amser yn gweithio trwy'r ffordd y gellir cysoni'r gofynion gwahanol hyn (os, yn wir, y gellir gwneud hynny).

b. Yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol trwyddi draw, lle mae'r Llywodraeth wedi ceisio cyfrifo costau ar sail amser staff a'u cyflogau (er enghraifft, tabl 3 ar dudalen 75), ymddengys ei bod wedi defnyddio costau cyflogau gros ond nad yw wedi cynnwys argostau anochel, megis Yswiriant Gwladol a chyfraniadau pensiwn y cyflogwr. Os yw hyn yn wir, yna mae'r fath ddangosyddion cost yn rhy isel o ryw 30 y cant.

c. Ymddengys fod y cyfraddau cyflogau awdurdodau lleol yn rhy isel mewn llawer o achosion. Er enghraifft, nodir mai £75,000 yw cyflog blynyddol cyfarwyddwr i awdurdod lleol mawr yn nhabl 3 ar dudalen 75. Fodd bynnag, mae'r datganiad ar bolisïau tâl 2014-15 ar gyfer Sir a Dinas Caerdydd yn dweud mai £120,000 yw cyflog cyfarwyddwr o 1 Ebrill 2013, ac mae'r datganiad ar gyfer Dinas a Sir Abertawe yn nodi graddfa o £95,000 i £110,000 o 1 Ebrill 2014 ymlaen. (Mae'r Memorandwm yn dweud bod tabl 3 hefyd yn berthnasol i awdurdod Rhondda Cynon Taf, ond nid oes datganiad tebyg ar bolisïau tâl ar gael hwnnw.)

d. Ymddengys fod maint y gwaith y mae rhai o'r prosesau gwaith yn galw amdano wedi cael ei danamcangyfrif. Er enghraifft, mae paragraff 464 o'r Memorandwm Esboniadol yn dweud bod Byrddau Gwasanaethau Lleol yn cyfarfod ar gyfartaledd chwe gwaith y flwyddyn am ddwy awr, ond nid ystyrir unrhyw amser ar gyfer paratoi at gyfarfodydd na theithio. Ymddengys fod hyd cyfartalog cyfarfodydd, sef dwy awr, braidd yn fyr hefyd. Er nad wyf wedi gwneud adolygiad o hyd y fath gyfarfodydd, rwy'n casglu o brofiad cyffredinol eu bod yn cymryd rhyw bump neu chwe awr fel arfer.

e. Fel y dywedir yn sylwadau Cadeirydd Swyddfa Archwilio Cymru i'r Pwyllgor, nid yw'r amcangyfrif costau a geir ar gyfer yr Archwilydd Cyffredinol (ar gyfer gwaith ym mhob sector, nid yn unig llywodraeth leol) yn y Memorandwm Esboniadol yn briodol ac yn ôl pob tebyg yn rhy isel.

f. Fel y dywedir hefyd yn sylwadau Cadeirydd Swyddfa Archwilio Cymru (ac uchod), mae'n bosibl y bydd yr anghysonder rhwng disgwyliadau Llywodraeth Cymru ynghylch y math o adolygiad y gellir ei ddarparu o fewn swyddogaethau presennol yr Archwilydd Cyffredinol a dehongliadau eraill o'r swyddogaethau hynny'n achosi dadleuon ynghylch ffioedd ac adnoddau eraill. Bydd y dadleuon hynny ynddynt eu hunain yn defnyddio adnoddau.

29. Dylwn egluro bod fy sylwadau wedi'u seilio ar ddarllen y Memorandwm Esboniadol yn unig, yn hytrach nag archwiliad o'r papurau gwaith sylfaenol. (Byddai archwiliad o'r fath yn bosibl, ond byddai angen ei drefnu, gan gynnwys yn nhermau barn y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ar waith

o’r fath ac, mewn termau ymarferol, trefniadau mynediad gweinyddol gyda Llywodraeth Cymru yn ystod y broses ddeddfwriaethol.)

Priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (fel y nodir ym Mhennod 5 o Ran 1 o’r Memorandwm Esboniadol, sy’n cynnwys tabl sy’n rhoi crynodeb o bwerau Gweinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth).

30. Yn gyffredinol, mae’r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth yn ymddangos yn briodol yng nghyd-destun y Bil. Fodd bynnag, o gofio pwysigrwydd Adroddiad Cenedlaethau’r Dyfodol (cymal 21), ymddengys y byddai’n fwy priodol i’r ddarpariaeth ar gyfer diwygio’r diffiniad o’r cyfnod adrodd wneud gweithdrefn gadarnhaol yn ofynnol, fel bod newidiadau o’r fath yn cael eu cymeradwyo mewn Cyfarfod Llawn.

Atodiad: Sylwadau eraill Archwilydd Cyffredinol Cymru ar Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a'i Femorandwm Esboniadol

Y Bil

Cymalau 13 ac 14, Adroddiadau blynyddol gan Weinidogion Cymru ac adroddiadau blynyddol gan gyrff cyhoeddus eraill

1. Nid oes unrhyw ddarpariaeth yn y Bil ar gyfer unrhyw adolygu allanol o adroddiadau blynyddol er mwyn gwirio eu cywirdeb. Heb adolygu o'r fath, mae'n bosibl y bydd cyrff yn cyhoeddi adroddiadau blynyddol sy'n camarwain y cyhoedd ac eraill. Ymddengys fod y fath waith adolygu y tu allan i ddyletswyddau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, gan gynnwys y ddyletswydd o dan gymal 17(b) i "fonitro ac asesu cyflawniad yr amcanion llesiant a osodir gan gyrff cyhoeddus". Mae'r fath waith adolygu hefyd y tu allan i ddyletswyddau presennol yr Archwilydd Cyffredinol. Byddai'n agored i'r Archwilydd Cyffredinol gyflawni adolygiadau o adroddiadau blynyddol o dan bwerau presennol yr Archwilydd Cyffredinol dros astudiaethau, ond, o gofio'r galwadau sy'n cystadlu â'i gilydd am adnoddau astudiaethau, ni fyddai digon o flaenoriaeth gymharol i'r fath waith, o angenrheidrwydd, iddo gael ei ddewis i'w gyflawni.

Cymal 23, Cydweithio

2. Mae Cymal 23 yn darparu darpariaethau cydweithio sy'n gymwys os yw'r Comisiynydd yn bwriadu darparu cyngor neu gymorth sy'n ymwneud â mater sy'n debyg i bwnc adolygiad gan y Comisiynydd Plant, y Comisiynydd Pobl Hŷn neu Gomisiynydd y Gymraeg. Efallai y byddai'n briodol gwneud darpariaeth debyg mewn perthynas â materion sy'n destun gwaith adolygu gan yr Archwilydd Cyffredinol.

Cymalau 33(2)(c), 35(6)(c), 37(8)(c), 43(6)(c) a 44(5)(c)

3. Mae'r darpariaethau hyn yn galw am i gruglwyth o ddogfennau yn ymwneud â byrddau gwasanaethau lleol gael eu hanfon at yr Archwilydd Cyffredinol:
    a) Adroddiadau ac argymhellion pwyllgorau trosolwg a chraffu awdurdodau lleol mewn perthynas â byrddau gwasanaethau lleol;
    b) Asesiadau llesiant lleol byrddau gwasanaethau lleol;
    c) Cynlluniau llesiant lleol byrddau gwasanaethau lleol;
    d) Cynlluniau llesiant lleol diwygiedig byrddau gwasanaethau lleol;
    e) Adroddiadau cynnydd blynyddol byrddau gwasanaethau lleol.
4. Er y bydd y deunydd hwn efallai'n wybodaeth gyd-destunol ddefnyddiol ar gyfer astudiaethau a gwaith arall yr Archwilydd Cyffredinol, gan nad oes gan yr Archwilydd Cyffredinol unrhyw swyddogaethau mewn perthynas â byrddau gwasanaethau lleol fel y

cyfryw, nid yw'n glir pa ddibenion penodol mae'r gofynion hyn i anfon dogfennau yn eu hateb, na beth y disgwylid i'r Archwilydd Cyffredinol ei wneud â hwy. Mae diffyg darpariaeth yn ymwneud â pha swyddogaethau y dylai'r Archwilydd Cyffredinol eu cyflawni mewn perthynas â'r dogfennau'n achosi perygl bwlch rhwng disgwyliadau Llywodraeth Cymru (ac efallai eraill) a'r hyn mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ei ddarparu.

Cymalau 37 a 44, cyhoeddi cynlluniau llesiant ac adroddiadau cynnydd blynyddol

5. Mae Cymal 37 yn ei gwneud yn ofynnol i fyrddau gwasanaethau cyhoeddus gyhoeddi ei eu cynlluniau llesiant cyntaf heb fod yn hwyrach nag un flwyddyn ar ôl yr etholiad arferol nesaf (ac mae cymal 43 yn caniatáu i gynlluniau llesiant gael eu diwygio ar unrhyw adeg). Mae Cymal 44 yn ei gwneud yn ofynnol i fyrddau gwasanaethau cyhoeddus gyhoeddi adroddiadau cynnydd blynyddol heb fod yn hwyrach nag un flwyddyn ar ôl cyhoeddi eu cynlluniau llesiant ac wedi hynny heb fod yn hwyrach nag un flwyddyn ar ôl cyhoeddi'r adroddiad blaenorol. O ganlyniad, bydd cynlluniau llesiant ac adroddiadau cynnydd ar gyfer gwahanol fyrddau gwasanaethau cyhoeddus yn ymdrin â gwahanol gyfnodau o 12 mis, fydd yn llesteirio neu atal cymhariaeth deg rhwng byrddau gwasanaethau cyhoeddus. Mae perygl na fydd cynlluniau llesiant ac adroddiadau cynnydd nad ydynt yn cyd-fynd ag adrodd fesul blwyddyn ariannol yn cael eu hystyried yn rhan o waith adrodd busnes prif ffrwd.

Paragraff 5(3) o Atodlen 2 (darpariaeth pensiynau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol)

6. Ymddengys fod Paragraff 5(3)(b) o Atodlen 2 yn darparu am i Weinidogion Cymru dalu cyfraniadau pensiwn mewn perthynas â chyn-Gomisiynwyr (yn lle Comisiynwyr presennol), neu fod darpariaeth am dalu cyfraniadau pensiwn mewn perthynas â Chomisiynwyr presennol wedi cael ei gadael allan.

Paragraff 9 o Atodlen 2, staff Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol

7. Mae Paragraff 9(5) yn ei gwneud yn ofynnol i'r Comisiynydd gael cymeradwyaeth Gweinidogion Cymru am nifer, telerau ac amodau, a thâl staff. Byddai'r Comisiynydd yn fwy annibynnol pe bai ei adnoddau'n destun trosolwg uniongyrchol gan y Cynulliad Cenedlaethol yn lle hynny.

Paragraffau 11 ac 16 o Atodlen 2, gweithdrefn gwynion ac adroddiad blynyddol Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol

8. Ymddengys braidd yn ormodol i'r Bil ragnodi bod yn rhaid i'r Comisiynydd sefydlu gweithdrefnau cwynion (paragraff 11). Ymddengys yn rhy fiwrocrataidd ei gwneud yn ofynnol i'r Comisiynydd gynnwys crynodeb o gwynion yn ei adroddiad blynyddol (paragraff 16).

Y Memorandwm Esboniadol

9. Paragraff 316 – Mae hwn yn cyfeirio at adroddiadau'r Archwilydd Cyffredinol er budd y cyhoedd mewn perthynas â Chaerffili, Sir Gâr a Sir Penfro. Dylid nodi mai gan yr archwilydd penodedig yr oedd yr adroddiadau hyn, nid yr Archwilydd Cyffredinol.