

Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
**Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau**  
**Y Pwyllgor Cyllid**  
**Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg**

---

# Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol

Mawrth 2019



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

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:  
**[www.cynulliad.cymru/pwyllgorau](http://www.cynulliad.cymru/pwyllgorau)**

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

**Gwasanaeth y Pwyllgorau**  
**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
**Bae Caerdydd**  
**CF99 1NA**

Ffôn: **0300 200 6565**  
E-bost: **[Pwyllgorau@cynulliad.cymru](mailto:Pwyllgorau@cynulliad.cymru)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2019**

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

# Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol

Mawrth 2019



# Am y Pwyllgorau

Sefydlwyd y Pwyllgorau yn 2016. Gellir gweld eu cylchoedd gwaith yma:

- **Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau**  
[www.cynulliad.cymru/SeneddCymunedau](http://www.cynulliad.cymru/SeneddCymunedau)
- **Y Pwyllgor Cyllid**  
[www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid](http://www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid)
- **Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg**  
[www.cynulliad.cymru/SeneddPPIA](http://www.cynulliad.cymru/SeneddPPIA)

## Cynnwys

<b>Rhagair y Cadeiryddion .....</b>	<b>5</b>
<b>Argymhellion .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Cefndir .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Beth yw diben asesiad o effaith? .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Integreiddio deddfwriaeth.....</b>	<b>23</b>
<b>Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar .....</b>	<b>28</b>
<b>Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig ac adroddiadau pwyllgor .....</b>	<b>29</b>

## Rhagair y Cadeiryddion

Fel mater o drefn, mae pwyllgorau'r Cynulliad yn craffu ar y modd y mae cynlluniau Llywodraeth Cymru ar gyfer gwariant yn y dyfodol yn effeithio ar y meysydd o ddiddordeb perthnasol. Fel Cadeiryddion, rydym yn cydnabod bod gan bob un o'n pwyllgorau gylch gwaith penodol y mae'n rhaid i'n gwaith ganolbwyntio arno.

Eleni, rydym wedi mynd ati mewn ffordd newydd i fynd i'r afael â her sy'n codi dro ar ôl tro.

Yn ogystal â'r gwaith sy'n benodol i'n portffolio, roeddem am gydnabod a mynd i'r afael â meysydd o ddiddordeb cyffredin. Yn benodol, roeddem am gydweithio i ystyried y modd y mae Llywodraeth Cymru yn asesu effaith ei phenderfyniadau cyllidebol ar bobl Cymru, a beth y gellid ei wneud i wella'r broses honno.

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf mae pob un o'n pwyllgorau wedi crybwyll asesiadau o effaith y gyllideb. Roeddem o'r farn ei bod yn bryd, bellach, i weithio gyda'n gilydd i roi sylw i hyn, gan ganolbwyntio – o ystyried ein cylchoedd gwaith perthnasol – ar effaith penderfyniadau cyllidebol ar gydraddoldeb, plant a phobl ifanc.

O'r broses fer, benodol hon, daethom i gasgliad cyffredinol: mae angen i ni fynd yn ôl at yr egwyddorion sylfaenol. Rydym yn cydnabod ymdrechion Llywodraeth Cymru i roi toreth o wybodaeth mewn un asesiad effaith integredig strategol, ac rydym yn cydnabod nad ar chwarae bach y mae gwneud hyn. Nid peth hawdd na syml yw gwneud cynnydd ar sail prosesau cymhleth a phellgyrhaeddol o'r fath, a chaiff y gwaith ei gymhlethu fwy fyth gan amrywiaeth o ofynion deddfwriaethol. Serch hynny, mae angen sylfaenol o hyd am sefydlu disgwyliadau a dealltwriaeth gyffredin o asesiadau effaith integredig strategol, a'r ffordd y maent yn rhngweithio â'r dirwedd ddeddfwriaethol bresennol, yn enwedig ymhlith ein comisiynwyr statudol arbenigol a'n cynrychiolwyr etholedig.

Credwn y dylid defnyddio asesiadau effaith integredig strategol i hysbysu, llywio a dylanwadu ar newid. Rydym yn pryderu eu bod, i bob golwg, yn cael eu defnyddio ar hyn o bryd i adlewyrchu neu gyfiawnhau penderfyniadau sydd eisoes wedi'u gwneud. At hynny, rydym yn pryderu bod tuedd gynyddol, hyd y gwelwn, i drosglwyddo'r cyfrifoldeb am asesiadau o effaith i gyrff lleol fel byrddau iechyd

neu awdurdodau lleol. Nid oes sail ddeddfwriaethol dros wneud hyn. Er mwyn i asesiadau o effaith fod o unrhyw werth, rhaid iddynt lywio dyraniadau ariannol yn ystyrllon. Fel y maent yn cael eu cyflwyno ar hyn o bryd, nid yw'n glir i ni a ydynt yn cyflawni'r nod hwnnw.

Er mwyn darparu sylfaen gredadwy ar gyfer craffu, mae angen i asesiadau o effaith ddangos yn glir y dystiolaeth y seiliwyd yr asesiad arni, a rhoi cyfrif tryloyw o effeithiau negyddol y dyraniadau cyllidebol yn ogystal â'r rhai cadarnhaol. Rydym yn cydnabod bod yn rhaid gwneud penderfyniadau anodd, a chredwn, yn yr hinsawdd ariannol sydd ohoni, fod asesu effaith gwariant yn bwysicach nag erioed. Mae bod yn onest am y cyfaddawdau anodd y mae'n rhaid eu gwneud yn hanfodol er mwyn meithrin hyder y cyhoedd yn ein prosesau gwneud penderfyniadau.

Ein nod wrth wneud y gwaith hwn yw helpu i hybu deialog adeiladol, gadarnhaol a blaengar am y modd yr ydym yn asesu effaith penderfyniadau cyllidebol yn y dyfodol. Mae'r modd yr ydym yn cysylltu asesiadau unigol, manwl, â'r asesiad strategol, cyffredinol, yn allweddol, ac edrychwn ymlaen at weithio gyda'r comisiynwyr perthnasol a Gweinidogion Cymru i gyflawni ein nod cyffredin o wella ein gallu i asesu effaith penderfyniadau ariannol y Llywodraeth.

**John Griffiths AC**

Cadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau

**Llyr Gruffydd AC**

Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

**Lynne Neagle AC**

Cadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg

## Argymhellion

**Argymhelliad 1.** Bod Llywodraeth Cymru yn nodi'n glir y broses asesiad effaith integredig strategol (yn fanylach na'r hyn a ddarparwyd yn flaenorol), ei diben a'r canlyniadau disgwylidig, yn dilyn ymgysylltu â'r comisiynwyr statudol perthnasol a chael eu cytundeb..... Tudalen 21

**Argymhelliad 2.** Bod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ei holl asesiadau effaith unigol mewn man canolog, fel y gall yr asesiad effaith integredig strategol gyfeirio atynt wedyn..... Tudalen 22

**Argymhelliad 3.** Bod Llywodraeth Cymru, ar ddiwedd y Cynulliad hwn, yn comisiynu darn penodol o waith i ystyried y cynnydd a wnaed mewn perthynas ag asesiadau effaith integredig strategol. Dylai ystyried materion fel cymhlethdod cymharol yr offeryn, sut y mae'r offeryn wedi mynd i'r afael â phwysoli hawliau ac effeithiau lluosog, a'r defnyddiau a wnaed o allbynnau'r offeryn (ond ni ddylid cyfyngu'r darn o waith i hyn)..... Tudalen 22

**Argymhelliad 4.** Bod Llywodraeth Cymru yn ymrwmo i ddefnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn fframwaith ar gyfer yr asesiad effaith integredig strategol. O ystyried y meysydd y mae ein pwyllgorau'n canolbwyntio arnynt, credwn y dylid rhoi blaenoriaeth i weithio gyda'r Comisiynydd Plant a'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol i sicrhau bod y gofynion deddfwriaethol mewn perthynas â chydaddoldeb a hawliau plant yn cael eu hadlewyrchu'n llawn ac yn effeithiol yn y broses asesu..... Tudalen 26

**Argymhelliad 5.** Bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgorau am ganlyniadau cyfarfod y comisiynwyr ym mis Tachwedd 2018, a pha bryd y rhagwelir y bydd yr ymchwil a gomisiynwyd ar integreiddio dyletswyddau yn cael ei chyhoeddi..... Tudalen 26



## 1. Cefndir

Bob blwyddyn, mae pwyllgorau'r Cynulliad yn craffu ar gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru. Cyfanswm y gyllideb ddrafft ar gyfer 2019-20 yw £18.3 biliwn.

- 1.** Rydym yn edrych ar y gyllideb ddrafft o safbwynt ein portffolios ein hunain. Rydym yn craffu ar y modd y mae Gweinidogion Cymru yn blaenoriaethu adnoddau, yn asesu pa mor fforddiadwy yw'r gwasanaethau, yn sicrhau gwerth am arian, ac yn darparu cyllideb ddrafft glir a thryloyw i Gymru o fewn eu cylchoedd gwaith perthnasol.
- 2.** Eleni, penderfynodd tri phwyllgor ymgymryd â darn ychwanegol o waith craffu trawsbynciol ar y gyllideb. Gan gydnabod mor bwysig yw asesu effaith cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru ar bobl Cymru, penderfynodd y Pwyllgor Cyllid, y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau gyfarfod i edrych yn fanylach ar y modd y mae Llywodraeth Cymru yn asesu effaith ei chyllideb ddrafft.
- 3.** Mae pob Pwyllgor wedi gwneud nifer o argymhellion ar wahân yn ystod y blynyddoedd diwethaf am ddull Llywodraeth Cymru o wneud asesiadau o effaith y gyllideb ddrafft. Eleni, penderfynwyd cydweithio mewn ffordd gydgysylltiedig, ac ar draws portffolios, er mwyn ceisio gwella'r dull gweithredu.
- 4.** Dyma'r tro cyntaf i ni gydweithio ar y gyllideb ddrafft. Fel man cychwyn, buom yn ystyried y modd y mae asesiadau effaith Llywodraeth Cymru yn rhoi sylw i faterion sy'n ymwneud â chydraddoldeb a phlant. Yn y dyfodol, gobeithiwn y bydd ein gwaith yn batrwm defnyddiol i bwyllgorau eraill gydweithio ar feysydd sydd o ddiddordeb i'r naill a'r llall, gan gynnwys materion fel yr amgylchedd, iechyd, yr economi a'r Gymraeg.
- 5.** Gan ein bod yn canolbwyntio ar gydraddoldeb a phlant, buom yn casglu tystiolaeth ar y cyd gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, Comisiynydd Plant Cymru, Mark Drakeford AC, cyn-Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, a Julie James AC, cyn-Arweinydd y Tŷ â chyfrifoldeb am gydraddoldeb. Hoffem ddiolch iddynt am y ffordd adeiladol y buont yn ymgysylltu â ni yn ystod ein harbrawf, ac edrychwn ymlaen at adeiladu ar yr arloesedd hwn yn y dyfodol.
- 6.** Rydym yn cyflwyno adroddiad ym mis Mawrth 2019 er mwyn rhoi digon o amser i'n casgliadau lywio gwaith Llywodraeth Cymru wrth iddi baratoi Cyllideb Ddrafft 2020-21 a'r asesiad cysylltiedig o'i heffaith. Edrychwn ymlaen at gael

ymateb i'r adroddiad hwn maes o law a gobeithiwn weithio gyda Llywodraeth Cymru a Chomisiynwyr statudol perthnasol i barhau â'n gwaith trawsbynciol yn y maes hwn yn y blynyddoedd ariannol nesaf.

## 2. Beth yw diben asesiad o effaith?

Mae Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi asesiad o effaith bob blwyddyn i gyd-fynd â'i chyllideb ddrafft.

**7.** Mae'r asesiad o effaith y gyllideb ddrafft wedi newid yn sylweddol yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Yn 2011-12, Llywodraeth Cymru oedd y llywodraeth gyntaf yn y Deyrnas Unedig i gyhoeddi asesiad o effaith ei chyllideb ar gydraddoldeb, ac yn 2010 cyhoeddodd ddadansoddiad o'i gwariant ar bob grŵp oedran am y tro cyntaf (a'r olaf). Yn 2015-16, cyfunwyd llawer o wahanol asesiadau o effaith yn un (yr "asesiad effaith integredig strategol").

**8.** Mae'r asesiad effaith integredig strategol presennol yn anelu at asesu'r gyllideb gyfan o ran ei heffaith ar:

- gydraddoldeb a hawliau dynol;
- hawliau plant;
- y Gymraeg;
- y newid yn yr hinsawdd;
- prawfesur gwledig;
- iechyd;
- bioamrywiaeth; a
- datblygu economaidd, gydag anfantais economaidd-gymdeithasol fel ystyriaeth greiddiol.

**9.** Mae gan Lywodraeth Cymru amryw rwymedigaethau cyfreithiol i asesu effaith ei pholisïau a'i chyllidebau, gan gynnwys:

- **Dyletswyddau cydraddoldeb penodol y sector cyhoeddus yng Nghymru,** sy'n pennu bod yn rhaid i gyrrff cyhoeddus datganoledig asesu effaith polisiau ac arferion arfaethedig ar gydraddoldeb, cyhoeddi adroddiadau o asesiadau lle maent yn dangos effaith sylweddol, a monitro'r effaith barhaus. Mae'r dyletswyddau'n mynnu bod yn rhaid i'r asesiadau effaith nodi: pwrpas y polisi neu'r arfer, y fethodoleg asesu (gan gynnwys ymgysylltu), y dystiolaeth a ddefnyddiwyd i wneud yr asesiad, canlyniadau, a'r penderfyniadau a gymerwyd.

- O dan **Fesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011**, mae dyletswydd ar holl Weinidogion Cymru i roi sylw dyledus i'r hawliau a'r rhwymedigaethau yng Nghonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn. Mae cydymffurfio â Chonfensiwn y Cenhedloedd Unedig yn ei gwneud yn ofynnol i wladwriaethau ddadansoddi gwariant cyhoeddus ar blant a phenderfynu eu bod yn gwario'r "swm mwyaf posibl o adnoddau sydd ar gael" i gyflawni hawliau plant, yn unol ag Erthygl 4. Nod Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant yw rhoi Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar waith, ac mae Llywodraeth Cymru wedi datgan ei bod yn cyfrannu at y ddyletswydd "sylw dyledus".
- Mae **Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol** yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus yng Nghymru feddwl am effaith hirdymor eu penderfyniadau, gweithio'n well gyda phobl, cymunedau a'i gilydd, ac atal problemau parhaus fel tlodi, anghydraddoldebau iechyd a newid yn yr hinsawdd. Mae saith nod llesiant sy'n berthnasol i gydraddoldeb a hawliau plant, gan gynnwys "Cymru sy'n fwy cyfartal", a "Chymru lewyrchus".

## Problemau gyda'r asesiad effaith presennol

**10.** Er y cydnabuwyd bod yr asesiad effaith integredig strategol ychydig yn well na'r rhai blaenorol, dywedodd y Comisiynydd Plant wrthym ei bod yn ymddangos bod defnyddio asesiad effaith integredig strategol wedi gwanhau'r sefyllfa o ran sicrhau bod hawliau plant yn cael eu hystyried o ddifrif fel rhan o brosesau gwneud penderfyniadau.<sup>1</sup>

**11.** Dywedodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol wrthym fod diffyg eglurder ynghylch yr hyn sydd wedi'i asesu mewn gwirionedd,<sup>2</sup> a dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wrth y Pwyllgor Cyllid:

"I think impact assessment is getting it entirely the wrong way around and isn't really actually applying the principles of the future generations Act, because it suggests that we've taken a decision, we've decided to do something and then we're assessing the impact of that, whereas the future generations Act is about taking the decisions that are going to maximise your contribution to the goals."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-PI: Comisiynydd Plant Cymru](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 31 Hydref 2018 [Saesneg yn unig].

<sup>2</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 10.

<sup>3</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2017, paragraff 222.

- 12.** Beirniadodd tystion yr asesiad effaith integredig strategol am ddefnyddio cydraddoldeb, hawliau plant a ffactorau eraill fel arfau i gyfiawnhau gwariant, yn hytrach na dangos sut y dylanwadodd y ffactorau hynny ar wneud penderfyniadau.
- 13.** Dywedodd y Comisiynydd Plant wrthym ei bod yn ymddangos fod y cyfeiriadau at Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn wedi cael eu defnyddio i gefnogi'r penderfyniadau a'r dyraniadau penodol sydd wedi'u gwneud yn hytrach na dadansoddi effaith gwahanol ddewisiadau.<sup>4</sup> Dywedodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol fod yr asesiad yn ymwneud fwy â dangos "Dyma'r hyn rydyn ni wedi'i wneud".<sup>5</sup>
- 14.** Yn dilyn ymrwymiad y Prif Weinidog blaenorol yn 2018 i wneud Cymru yn arweinydd byd ym maes cydraddoldeb rhywiol,<sup>6</sup> comisiynodd Llywodraeth Cymru "adolygiad cyflym" o'i pholisïau i gynyddu cydraddoldeb rhywiol. Cyhoeddwyd rhan gyntaf yr adolygiad ym mis Mehefin 2018. Mewn perthynas â'r asesiad effaith integredig strategol, daeth i'r casgliad bod yn "...rhaid croesawu'r nod o well integreiddio ond, yn ymarferol, mae'r Asesiad Integredig Strategol o'r Effaith wedi arwain at drafodaeth fwy cyfyngedig ar yr effaith ar gydraddoldeb, heb fawr ddim dadansoddiad beirniadol o safbwynt rhywedd". Cyfeiriodd at y "problemau parhaus" gyda'r asesiad effaith integredig strategol fel "problem sylweddol y mae angen mynd i'r afael â hi".<sup>7</sup>
- 15.** Bydd Cam 2 o'r adolygiad o gydraddoldeb rhywiol yn edrych yn fanylach ar yr offeryn asesu effaith integredig o ran ei gydymffurfedd â dyletswyddau cydraddoldeb y sector cyhoeddus.<sup>8</sup>

## Diben a nod

- 16.** Roedd hefyd yn glir o'r dystiolaeth bod union bwrpas a nod asesiad effaith yn cael eu dehongli'n wahanol. Yn ôl y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol:

"Mae dyraniad cyllideb yn arfer sylfaenol y mae'n ofynnol i Lywodraeth Cymru ddangos iddo fod wedi asesu'r effeithiau cydraddoldeb ac, ar ôl ystyried hyn, y bod ganddi 'ystyriaeth ddyledus' (hynny yw rhoi pwysau

---

<sup>4</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-PI: Y Comisiynydd Plant](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 31 Hydref 2018 [Saesneg yn unig].

<sup>5</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 10.

<sup>6</sup> Llywodraeth Cymru, [Araith y Prif Weinidog i Brifysgol Rhydychen](#), 8 Mawrth 2018 [Saesneg yn unig].

<sup>7</sup> Chwarae Teg, [Adolygiad cyflym o gydraddoldeb rhywiol 2018: Cam Un](#), Mehefin 2018, tudalen 50.

<sup>8</sup> Chwarae Teg, [Adolygiad cyflym o gydraddoldeb rhywiol 2018: Cam Un](#), Mehefin 2018, tudalen 50.

priodol) i ganlyniadau'r asesiadau. Mae hyn yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru ystyried cymryd camau i fynd i'r afael ag unrhyw faterion a nodwyd, megis mynd i'r afael ag effeithiau negyddol o fewn y broses o osod cyllidebau.”<sup>9</sup>

**17.** Yn ôl y Comisiynydd Plant:

“A [child’s rights impact assessment (CRIA)] would [...] consider the potential impact that any proposed policy, legislation, budget or change in administrative services could have on children and their rights, prior to enactment or implementation. This process is said to help ensure effective protection and realisation of rights, and to avoid any adverse impact.”<sup>10</sup>

**18.** Mewn adroddiad a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru yn 2016<sup>11</sup> gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ar wella asesiadau effaith, disgrifiwyd asesiadau effaith fel a ganlyn:

“a structured understanding of the consequences (intended and unintended) of governmental actions and interventions which can be applied to legislation (primary and secondary), to significant policy developments, and also (potentially) to significant investments and budgetary decisions.[...] They are conducted ex ante [i.e. before the event, based on forecasts] (and ideally early in the policy development/legislative/investment cycle) but potentially linked to ex post evaluation [i.e. after the fact].”

**19.** Amlinellodd cyn-Arweinydd y Tŷ farn Llywodraeth Cymru am ddiben yr asesiadau effaith:

“the ultimate aim [is] better decisions, better outcomes, better impact for your policy, not just [...] minimising the impact of your policy, but actually maximising the impact of your policy. So, an impact assessment isn’t just, ‘It isn’t discriminating against a particular group’;

---

<sup>9</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P2: Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 5 Tachwedd 2018

<sup>10</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P1: Comisiynydd Plant Cymru](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 31 Hydref 2018 (Saesneg yn unig).

<sup>11</sup> Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru (Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru gynt) [Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government](#), Chwefror 2016 [Saesneg yn unig].

it's also, 'Is it assisting particular groups, is it actually advancing the cause of equality [..]'.<sup>12</sup>

## Astudiaeth achos 1 – Iechyd Meddwl

Gan ddefnyddio adran iechyd meddwl asesiad effaith integredig strategol 2019-20 fel enghraifft, mae'n anodd gweld sut y mae hyn (yng ngeiriau Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru) yn "structured understanding of the consequences (intended and unintended) of governmental actions [and] budgetary decisions":

"Mae llesiant meddyliol yn gwella o oedran iau tan oedran hen iawn, ond mae boddhad â bywyd yn syrthio ychydig yn ystod canol oed. Mae merched yn sgorio'n sylweddol is na bechgyn ar y raddfa hwyliau a theimladau, ac yn fwy tebygol o hunan-niweidio.

Bydd y £675m y byddwn yn ei wario ar wasanaethau iechyd meddwl yn ystod 2019-20 yn helpu pob oedran, ond rydym yn canolbwyntio £15m o'r cyllid ychwanegol a ddyrannwyd i Cymru lachach er mwyn cefnogi rhai o'r bobl fwyaf agored i niwed - pobl ifanc, y rhai ag anawsterau dysgu, y digartref a gwasanaethau iechyd meddwl amenedigol. Bydd hyn yn cael effaith gadarnhaol ar bobl â nodweddion gwarchoddedig penodol, gan gynnwys pobl iau, anabl a beichiog.

Bydd y buddsoddiad ychwanegol yn y gwasanaeth iechyd a Cymru lachach yn helpu plant dan Erthygl 6 CCUHP (Mae gan bob plentyn yr hawl i fywyd. Dylai Llywodraethau sicrhau bod plant yn goroesi ac yn datblygu mewn ffordd iach), Erthygl 23 (Dylai plant sydd ag unrhyw fath o anabledd gael gofal a chymorth arbenigol er mwyn iddynt fyw bywydau llawn ac annibynnol) ac Erthygl 24 (Mae gan blant yr hawl i gael gofal iechyd o ansawdd da).<sup>13</sup>

Nid yw'r adran hon o'r asesiad effaith integredig strategol yn cydnabod bod dynion yng Nghymru dros bedair gwaith yn fwy tebygol na menywod o farw trwy gyflawni hunanladdiad.<sup>14</sup> Nid yw'n nodi pa linellau cyllideb sydd wedi'u hanelu at fynd i'r afael ag anghydraddoldeb, na sut y gwnaed penderfyniadau ynghylch lefel yr arian a ddyrannwyd a sut y cafodd ei flaenoriaethu ar sail polisiâu eraill.

Un peth arall sydd wedi'i hepgor o'r asesiad effaith integredig strategol yw cyfeiriad at y ffaith fod y gyllideb iechyd meddwl wedi'i chlustnodi ers 2008 (ac yn parhau felly yn dilyn adolygiad yn 2015) gyda'r nod o ddiogelu buddsoddiad yn y gwasanaethau iechyd meddwl. Nid yw ychwaith yn sôn am ystyried clustnodi rhagor o arian ar gyfer plant o fewn hyn, er gwaethaf nifer o argymhellion i'r perwyl hwnnw.

---

<sup>12</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 94.

<sup>13</sup> Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion manwl, tudalen 69.

<sup>14</sup> Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, A yw Cymru'n Decach? (2018), Hydref 2018, tudalen 66.

## Astudiaeth achos 2 – Tasglu'r Cymoedd

Ym mis Gorffennaf 2016, sefydlodd Llywodraeth Cymru Dasglu Gweinidogol ar Gymoedd De Cymru a chyhoeddodd ei chynllun cyflawni Ein Cymoedd, Ein Dyfodol ym mis Gorffennaf 2017. Cyflwynodd y cynllun flaenoriaethau lefel uchel y tasglu gan gynnwys: swyddi o ansawdd da a'r sgiliau cywir i'w gwneud; gwell gwasanaethau cyhoeddus; a chymunedau lleol.

Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid, cwestiynodd Sefydliad Bevan eglurder nodau a graddfa arfaethedig y gwaith hwn. Eglurodd y cynrychiolydd nad oedd y ffigurau a gyflwynir yn nogfennau'r gyllideb bob amser yn cael eu rhoi mewn cyd-destun digon da i allu dod i gasgliad ynghylch a yw'r cyllid a ddyrennir yn debygol o gyflawni'r canlyniadau a fwriedir.<sup>15</sup>

Mae cyllideb amlinellol 2019-20 yn datgan fel a ganlyn:

“Dyrannwyd £25m o gyllid cyfalaf i ddatblygu saith hyb strategol ar draws Cymoedd y De i greu swyddi a chyfleoedd buddsoddi. Mae'r rhain yn ategu'r manteision y mae cyflogaeth yn eu cynnig, o effeithiau cadarnhaol ar iechyd meddyliol a chorfforol, i gynladwyedd cymdeithasol ac economaidd ar gyfer ardal.”

Er y cyfeirir at yr asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2017, nid yw'n glir o'r naratif beth fydd canlyniadau penodol yr arian ychwanegol i'r ardal, na pham y cafodd y ffrwd ariannu hon ei blaenoriaethu dros ddefnydd amgen o'r arian hwnnw.

## Tryloywder

**20.** Roedd y dystiolaeth a gawsom yn gytûn bod asesiadau effaith yn hanfodol i sicrhau bod y Llywodraeth yn dryloyw. Dywedodd y Comisiynydd Plant wrthym ei bod am i'r asesiad effaith integredig strategol arwain y ffordd at ddadansoddiad pellach ynghylch pam y gwnaed penderfyniad penodol a pha ffactorau a ystyriwyd:

“...each line relating to different groups needs to link back to really effective impact assessments that have been done at the policy-development level, and then that can be linked back to or summarised to explain why this spending decision has been made, whether it's an increase in funding or a cut in funding, what impact it has on children and on different groups of children. Really, it's often too late to do it at

<sup>15</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Hydref 2018, paragraff 58.



the budget level. We would want that decision to be made much earlier.”<sup>16</sup>

### Astudiaeth achos 3 – Cymorth ariannol ar gyfer gwisg ysgol

Ym mis Mehefin 2018, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei bod yn sefydlu Cronfa Mynediad y Grant Datblygu Disgyblion. Mae'r Gronfa Fynediad yn darparu hyd at £125 i deuluoedd disgyblion sy'n gymwys i gael prydau ysgol am ddim i helpu gyda chostau gwisg ysgol a chyfarpar arall. Datblygwyd hyn ar ôl i'r Grant Gwisg Ysgol £700,000 ddod i ben yng nghyllideb 2018-19.

Pan ddaeth i'r amlwg y byddai'r Grant Gwisg Ysgol yn dod i ben, ysgrifennodd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg at y Gweinidog Addysg<sup>17</sup> yn mynegi pryder nad eglurwyd y penderfyniad hwn yn unrhyw un o ddogfennau cyllideb 2018-19 Llywodraeth Cymru, gan gynnwys yr asesiad effaith integredig strategol. Cododd y Pwyllgor bryderon hefyd am ddiffyg tryloywder, gan holi a oedd y profiad hwn yn dangos gwendid cynhenid yng ngallu asesiad effaith integredig strategol i archwilio penderfyniadau ariannu penodol.

**21.** Dywedodd y Comisiynydd Plant wrth y tri phwyllgor:

“I think there probably are some good reasons to put [the school uniform grant] in the PDG access fund but I'd like to know more about why. Who will gain from it? Who might miss out from it? Who won't be eligible for it?”<sup>18</sup>

**22.** Aeth y Comisiynydd Plant ymlaen i ddweud ei bod yn gefnogol i'r asesiad effaith cyffredinol gael ei gyhoeddi gyda'r gyllideb, ond dywedodd nad oedd yn glir pa ffactorau sydd wedi llywio penderfyniadau heb weld y gwaith a fu'n sail i'r asesiad effaith integredig strategol.<sup>19</sup> Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd:

“Without any wider strategic statement that explains the government's aims in relation to children's policy, or more comprehensive analysis made available to the public on potential impact of each area of

---

<sup>16</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 14.

<sup>17</sup> Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, [Llythyr at Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg](#), 13 Ebrill 2018.

<sup>18</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P2: Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 5 Tachwedd 2018.

<sup>19</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P2: Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 5 Tachwedd 2018.

funding on different groups of children, there is a risk that this becomes an overly simple equation.”<sup>20</sup>

**23.** Yn yr un modd, dywedodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol wrthym fod asesiadau sydd ar gael i’r cyhoedd yn allweddol i ddangos bod y dyletswyddau cydraddoldeb wedi’u cyflawni:

“Mae dogfennu asesiad y gyllideb yn bwysig er mwyn sicrhau bod y dyletswyddau cyffredinol a phenodol yn cael eu bodloni. Mae’n bwysig bod Llywodraeth Cymru yn gwneud ei hasesiad yn gyhoeddus, er budd tryloywder ac atebolrwydd.”<sup>21</sup>

**24.** Roedd gwahaniaeth barn hefyd rhwng y Comisiynwyr a Llywodraeth Cymru ynglŷn â dyfnder yr asesiad yr oedd angen ei ddangos yn yr asesiad effaith integredig strategol. Dywedodd swyddog o Lywodraeth Cymru wrth y Pwyllgor fel a ganlyn:

“What we try and do in a budget impact assessment piece of work is to look at those marginal changes, not necessarily going all the way back to first principles. Most of those programmes have been through a very long development process to get to where they are, and what you’re doing in a budget is increasing or reducing the funding for those programmes.”<sup>22</sup>

**25.** Dywedodd y Comisiynydd Plant fel a ganlyn:

“Decisions to allocate funding, whether for an entirely new pot of funding, cutting previous funding levels or amalgamating a number of grants, are all examples of Ministers exercising their functions. As such I would expect a CRIA to be completed in relation to those decisions and published alongside the budget (or record of the decision if this is taken outside of the budget round).”<sup>23</sup>

**26.** Un o’r prif gwestiynau, law yn llaw â’r symud tuag at asesiadau effaith integredig, yw a yw asesiadau effaith cydraddoldeb a hawliau plant unigol yn dal i gael eu cynnal ar benderfyniadau polisi a chyllidebol, neu a yw’r asesiad effaith

---

<sup>20</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P1: Y Comisiynydd Plant](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 31 Hydref 2018 (Saesneg yn unig).

<sup>21</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P2: Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 5 Tachwedd 2018.

<sup>22</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 138

<sup>23</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, [CYDAMSEROL-15-11-18-P1: Y Comisiynydd Plant](#), tystiolaeth ysgrifenedig, 31 Hydref 2018 (Saesneg yn unig).

---

integredig strategol yn disodli pob un ohonynt. Roedd dryswch hefyd ynghylch a yw'r ddogfen asesiad effaith integredig strategol a gyhoeddir ochr yn ochr â'r gyllideb ddrafft yn grynodedb o'r broses asesu, ynteu ai dyma'r asesiad llawn.

**27.** Awgrymodd Mark Drakeford AC, cyn-Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, fod mwy o ddogfennaeth ar gael na'r 23 tudalen yn yr asesiad effaith integredig strategol, a dywedodd be byddai'n well gan y pwyllgor ddogfen o 123 o dudalennau, y gellid darparu hynny'n ddigon rhwydd.<sup>24</sup>

### Astudiaeth achos 4 – Grant Ymyrraeth Gynnar, Atal a Chefnogi

Yn 2017, cynigiodd Llywodraeth Cymru gyfuno amrywiaeth o grantiau tai a grantiau nad ydynt yn ymwneud â thai a ddarperir i awdurdodau lleol ar hyn o bryd yn un grant mwy. Byddai'r grant arfaethedig, sef y Grant Ymyrraeth Gynnar, Atal a Chefnogi, yn cynnwys cyllid ar gyfer rhaglenni blaenllaw fel Cefnogi Pobl, Dechrau'n Deg, Teuluoedd yn Gyntaf a Chymunedau am Waith a Mwy, ac yn gyfanswm o £250 miliwn y flwyddyn.

Y nod oedd lleihau'r costau gweinyddol er mwyn helpu i gyflawni "arbedion effeithlonrwydd" o £13 miliwn y flwyddyn a chaniatáu i awdurdodau lleol weithio'n wahanol.

Beirniadwyd y cam gan Cymorth Cymru a sefydliadau tai eraill, gan ddweud y gallai cyllid sydd wedi'i neilltuo ar hyn o bryd i wasanaethau digartrefedd a chymorth sy'n ymwneud â thai i grwpiau ymylol gael ei golli i wasanaethau mwy gwleidyddol boblogaidd yn y grant Ymyrraeth Gynnar, Atal a Chefnogi arfaethedig fel y blynyddoedd cynnar, ymwelwyr iechyd a gofal plant.

Cyhoeddwyd y cynnig yng ngyllideb ddrafft fanwl 2018-19, ond nid aethpwyd i'r afael ag ef o gwbl yn yr asesiad effaith integredig strategol (a gynhaliwyd ar gynigion amlinellol cyllideb 2018-19 yn unig). Cododd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau bryderon am y cynnig, ac argymhellodd y dylai Llywodraeth Cymru amlinellu ei rhesymeg a'i sylfaen dystiolaeth ar gyfer y penderfyniad, a monitro'r prosiectau peilot i sicrhau nad yw dad-neilltuo yn achosi i bobl agored i niwed lithro drwy'r bylchau rhwng y gwasanaethau.

Ym mis Mai 2018, nododd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad, er "y gallai fod lle i integreiddio rhaglenni grant yn well er mwyn sicrhau gwell canlyniadau, mae gennym amheuan difrifol am y ffordd y datblygwyd ac y cyhoeddwyd y cynigion ar gyfer y grant integredig newydd ym manylion cynigion cyllideb Llywodraeth Cymru".

Ym mis Hydref 2018, ar ôl gwerthuso'r cynlluniau peilot ac ymgyrchu gan wahanol sefydliadau, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y byddai'n rhannu'r grant sengl yn ddau, sef y "grant tai" a'r "grant heblaw tai", a chroesawyd hynny gan y sector.

---

<sup>24</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 135.

## Ymgysylltu ac arbenigedd

**28.** Dywedodd y Comisiynwyr wrth y pwyllgorau mai ychydig iawn o fewnbwn a fu ganddynt i'r offeryn asesiad effaith integredig strategol newydd. Roedd y broses wedi achosi cryn benbleth i'r Comisiynydd Plant:

“I thought I had had some involvement in the development of the integrated assessment tool, but it turns out it was a different one. There are two at the moment, as far as I'm aware, in Welsh Government. [..]

But this turns out to be a different one that's being used in a different way, and I haven't actually seen the details of this tool. I hadn't realised it was a different tool and it explains, really, why I had slightly confusing discussions with some officials over the summer when I was told this was now being implemented from July.”<sup>25</sup>

**29.** Cafwyd rhagor o fanylion gan Rachel Thomas o swyddfa'r Comisiynydd Plant:

“because of our concerns about the budget process last year, we'd expressly asked to be involved and to make sure that children and children's rights were more prominent within the process. And we did meet with the Cabinet Secretary for Finance on this. But then, we were led down another avenue where we had involvement in the children's rights aspects of the same name—the SIIA—that's been used by policy officials in Welsh Government since July of this year. So, we haven't had any input at all into the budget version.”<sup>26</sup>

**30.** Dywedodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol ei fod wedi gwneud rhywfaint o waith arno ar y dechrau'n deg, ond nad oedd wedi bod â rhan barhaus yn ei ddatblygiad.<sup>27</sup>

**31.** Dywedodd cyn-Arweinydd y Tŷ fod yr offeryn asesiad effaith integredig strategol newydd wedi'i ddatblygu gydag amrywiaeth o randdeiliaid:

“The future generations commissioner's officials met with our senior officials to go through the overall approach, to comment on various drafts of the tool and guidance. We had a representative from Children in Wales, and the NHS equalities network, facilitated by Public Health Wales, involved from an early stage to develop the tool and guidance,

<sup>25</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 21.

<sup>26</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 22.

<sup>27</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 20.

and each network had a set of discussions themselves around where we were and provided feedback into the working group of officials who were developing the tool. So, it was an iterative process between the feedback from them to the officials, the officials doing a draft, it going back through the networks, and then coming back again. So, it went back and forth.”<sup>28</sup>

## Ein barn ni

**32.** Mae’n amlwg nad yw’r asesiad effaith integredig strategol presennol yn darparu dadansoddiad effeithiol o benderfyniadau gwario. Gellid dadlau, yn sgil hynny, ei fod yn methu â chyflawni’r gofynion deddfwriaethol. Yr hyn sy’n llai eglur yw sut y gellid gwella’r asesiad effaith integredig strategol ac a yw asesiadau effaith unigol yn cynorthwyo tryloywder.

**33.** Awgrymodd y dystiolaeth a gawsom fod hyd yn oed rhanddeiliaid arbenigol yn aneglur ynghylch yr egwyddorion a’r prosesau sylfaenol sydd wrth wraidd dull Llywodraeth Cymru o asesu’r effaith ar y gyllideb.

**34.** Credwn fod angen cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru, y Cynulliad Cenedlaethol, Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol, y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol a’r Comisiynydd Plant (yn ogystal â swyddi allweddol eraill fel y Comisiynydd Pobl Hŷn) ar ddiben yr asesiad effaith integredig strategol a’r hyn y gellid ei ddisgwyl ohono. Ai crynodeb o broses asesu ydyw, ynteu asesiad unigol o effaith ragweledig yr holl ddyraniadau cyllidebol? A ddylai ddisgrifio pa ffactorau a fu’n rhan o’r broses o wneud penderfyniadau neu a ddylai gyfeirio at asesiadau effaith unigol, manylach?

**35.** Mewn ymateb i’r feirniadaeth o’r asesiad effaith integredig strategol yn yr adolygiad rhywedd a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru, dywedodd cyn-Arweinydd y Tŷ fod yr adolygiad rhywedd yn giplun mewn amser, a’i fod yn dangos sut yr oedd y Llywodraeth yn ystyried y mater hwn o safbwynt allanol. Dywedodd fod llawer o argymhellion yr adolygiad yn bethau y mae Llywodraeth Cymru yn eu gwneud eisoes, ond nad ydynt yn weladwy yn allanol. Credwn mai hyn, efallai, yw’r broblem gyda phroses asesu effaith y gyllideb – mae’n bosibl bod asesiadau unigol manylach o benderfyniadau yn cael eu gwneud, ond nad ydynt yn cael eu cyhoeddi.

**36.** Rydym yn cydnabod bod asesiadau effaith y Llywodraeth yn esblygu’n gyson, ac rydym yn gwerthfawrogi sylw cyn Ysgrifennydd y Cabinet ein bod yn dysgu

---

<sup>28</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 90.

llawer o'r pethau y mae'r pwyllgorau'n dweud wrthym am y ffordd y mae'r gyllideb wedi gweithio mewn blwyddyn benodol a fydd, gobeithio, yn arwain at offeryn hyd yn oed yn fwy effeithiol y flwyddyn nesaf.<sup>29</sup>

**37.** Mae angen i Lywodraeth Cymru fod yn benodol ynghylch yr hyn y mae'n ei ddisgwyl o ganlyniad i benderfyniadau gwario. Mae angen rhagor o fanylion ynglŷn â sut y cafodd y penderfyniadau eu gwneud a dylai'r asesiad effaith integredig strategol nodi a yw'r penderfyniadau gwario yn cael effeithiau negyddol yn ogystal â rhai cadarnhaol. Felly, rydym yn croesawu'r ffaith fod Llywodraeth Cymru wedi derbyn argymhelliad y Pwyllgor Cyllid y dylai asesiadau effaith yn y dyfodol nodi'n glir unrhyw effeithiau negyddol penderfyniadau a'r gwahanol opsiynau y gellid bod wedi'u hystyried wrth wneud penderfyniadau gwario, yn hytrach na chanolbwyntio ar yr agweddau cadarnhaol yn unig.

**38.** Mae'n anodd gweld sut y gellir defnyddio'r asesiad effaith integredig strategol presennol yn effeithiol i ddeall neu graffu ar benderfyniadau pwysig iawn. Ategwyd y casgliad hwn gan lawer o bwyllgorau'r Cynulliad dros y blynyddoedd, a hefyd gan adolygiad Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru a'r adolygiad Rhywedd, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru.

**39.** Dylai Llywodraeth Cymru feddwl yn fwy creadigol ac uchelgeisiol am sut y gall fodloni ei hamrywiol rwymedigaethau cyfreithiol, gwella tryloywder ei phenderfyniadau, a bod ar flaen y gad o ran datblygu dadansoddiadau arloesol mewn perthynas â gwneud penderfyniadau. Er enghraifft, gellid ystyried a oes achos dros wneud yr asesiad effaith integredig strategol yn borth ar-lein yn hytrach na dogfen statig, lle mae modd mynd yn uniongyrchol i dystiolaeth ac asesiadau unigol manwl o'r naratif gyffredinol.

**40.** Er mwyn llywio gwelliannau yn y dyfodol wrth asesu effaith penderfyniadau cyllidebol, byddem yn falch o weld Llywodraeth Cymru yn comisiynu darn penodol o waith i ystyried y cynnydd a wnaed mewn perthynas ag asesiadau effaith integredig strategol. Rydym o'r farn y dylid gwneud hyn ar ddiwedd y Cynulliad hwn a dylai ystyried materion fel cymhlethdod cymharol yr offeryn, sut y mae'r offeryn wedi mynd i'r afael â phwysoli hawliau ac effeithiau lluosog, a'r defnydd a wnaed o allbynnau'r offeryn (ond ni ddylid cyfyngu'r darn o waith i hyn).

**Argymhelliad 1.** Bod Llywodraeth Cymru yn nodi'n glir y broses asesiad effaith integredig strategol (yn fanylach na'r hyn a ddarparwyd yn flaenorol), ei diben a'r canlyniadau disgwylidig, yn dilyn ymgysylltu â'r comisiynwyr statudol perthnasol a chael eu cytundeb.

<sup>29</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 65.

**Argymhelliad 2.** Bod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ei holl asesiadau effaith unigol mewn man canolog, fel y gall yr asesiad effaith integredig strategol gyfeirio atynt wedyn.

**Argymhelliad 3.** Bod Llywodraeth Cymru, ar ddiwedd y Cynulliad hwn, yn comisiynu darn penodol o waith i ystyried y cynnydd a wnaed mewn perthynas ag asesiadau effaith integredig strategol. Dylai ystyried materion fel cymhlethdod cymharol yr offeryn, sut y mae'r offeryn wedi mynd i'r afael â phwysoli hawliau ac effeithiau lluosog, a'r defnyddiau a wnaed o allbynnau'r offeryn (ond ni ddylid cyfyngu'r darn o waith i hyn).

### 3. Integreiddio deddfwriaeth

Mae'n ofynnol i Lywodraeth Cymru asesu effaith ei gweithredoedd ar sail gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth. Dywedodd tystion wrthym, er bod bwriadau cyffredinol y gofynion hyn yn debyg, nad ydynt wedi'u hintegreiddio'n llwyr.

**41.** Er enghraifft, dywedodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol wrthym fod llai o gyrff cyhoeddus yn ddarostyngedig i Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol nag sy'n ddarostyngedig i'r dyletswyddau sector cyhoeddus,<sup>30</sup> fel ysgolion, a chyrrff addysg bellach ac uwch. Tynnodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol sylw hefyd at y ffaith bod dyletswyddau cydraddoldeb y sector cyhoeddus yn ei gwneud yn ofynnol i roi "sylw dyledus", tra bod y dyletswyddau o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn ei gwneud yn ofynnol bod "camau rhesymol" yn cael eu cymryd – dull sy'n fwy blaengar ym marn y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol.

**42.** Dywedodd y Comisiynydd Plant fod egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn gydnaws â hawliau dynol plant a dyletswydd cydraddoldeb y sector cyhoeddus, ond nid ydynt ac ni allant eu disodli. Dywedodd nad yw, mewn unrhyw fodd, yn Ddeddf Hawliau Dynol.<sup>31</sup>

**43.** Awgrymodd yr adolygiad cydraddoldeb rhywedd, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru y llynedd, fod Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn disodli'r dyletswyddau presennol. Daeth yr adolygiad i'r casgliad a ganlyn:

"Nid yw'r diffyg integreiddio hwn yn broblem newydd. Bu tuedd i ddyletswyddau sy'n bodoli eisoes gael eu disodli yn hytrach na'u hintegreiddio pan gaiff dyletswyddau newydd eu cyflwyno. Er enghraifft, ni fu fawr ddim ffocws ar y ddyletswydd i brif ffrydio a amlinellir yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, ers i'r Ddeddf Cydraddoldeb a Dyletswyddau Cydraddoldeb Penodol Cymru gael eu cyflwyno.

Mae risg y bydd yr un peth yn digwydd, gyda Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn disodli'r dyletswyddau cydraddoldebau. Yn

<sup>30</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 65.

<sup>31</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 61.



gynyddol, caiff trafodaethau ynglŷn â chydraddoldeb eu cynnal o fewn fframwaith Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, gyda materion llawer ehangach ac aneglur yn cael eu hystyried yn hytrach na'r dadansoddiad manwl, penodol o anghydraddoldeb rhywiol.

Er enghraifft, adroddiadau diweddar Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar y gyllideb ddrafft, lle mae'r gwaith craffu ar asesu'r effaith bellach yn canolbwyntio'n bennaf ar gysoni â Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn hytrach nag ar yr effaith ar gydraddoldebau.”<sup>32</sup>

**44.** Dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wrth y Pwyllgor Cyllid fod nifer yr asesiadau effaith y mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru eu cyflawni i brofi meysydd polisi yn gwbl amhosibl eu rheoli, ond dywedodd hefyd: “...we probably haven't provided the training, expertise and capacity for those people who are completing the impact assessments, and I'm not sure that the process itself is actually getting us to the right endgame; it just gives us comfort to say that we've gone through it”.<sup>33</sup>

**45.** Nododd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol fod perygl, drwy osod gofynion ar ben gofynion, y gall pobl lithro drwy'r bylchau.<sup>34</sup>

**46.** Cydnabuwyd hyn gan Arweinydd y Tŷ, a ddywedodd:

“There's a problem with layering because of the way that you interpret the laws in England and Wales, in that the most recent has the most weight. So, you might inadvertently undermine an earlier Act by putting a new duty in that perhaps isn't as strongly worded as the one in an earlier Act.”<sup>35</sup>

**47.** Dywedodd wrth y Pwyllgor ei bod wedi comisiynu darn o ymchwil yn ymchwilio i'r ffordd orau o ymgorffori amrywiol gytundebau rhyngwladol a dyletswydd economaidd-gymdeithasol y Ddeddf Cydraddoldeb i gyfraith Cymru ochr yn ochr â dyletswyddau presennol.

**48.** Cydnabu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fod y dull integredig o asesu effaith yn arwain at ofnau bod elfennau unigol yn cael eu lleihau, neu y bydd un elfen yn disodli eraill wrth wneud penderfyniadau. Dywedodd:

---

<sup>32</sup> Chwarae Teg, [Adolygiad cyflym o gydraddoldeb rhywiol 2018: Cam Un](#), Mehefin 2018, tudalen 38

<sup>33</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2017, paragraff 223.

<sup>34</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 17.

<sup>35</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 112.

“there are perhaps some sensitivities with other organisations, commissioners, groups who want their specific area to be covered in detail. I think that there’s a way of finding a way where there’s a lighter touch, high-level impact assessment across, using the future generations Act as a framework, and then a deeper dive where specific impacts have been identified to still cover those areas that are important.”<sup>36</sup>

**49.** Esboniodd Arweinydd y Tŷ y byddai cyfarfod o Bwyllgor Cyngori Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol ym mis Tachwedd 2018, a fyddai’n cynnwys amrywiol gomisiynwyr a sefydliadau, ac y byddai’n gyfle i’r comisiynwyr drafod holl gyfleoedd a heriau asesiadau effaith integredig ar y cyd.<sup>37</sup>

**50.** Roedd Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol yn argymhell defnyddio’r Ddeddf fel fframwaith cyffredinol ar gyfer yr asesiad effaith integredig strategol:

“What I recognise is that I think—not just because I’m the future generations commissioner—genuinely the future generations Act can provide this overarching framework for strategic impact assessment [..]

We had already developed something called the future generations framework, which I wouldn’t describe as an impact assessment, but some of the things could be drawn from that to help with this, and some of the things that you see in the strategic impact assessment have been drawn from that framework.”<sup>38</sup>

**51.** Dyma un o argymhellion adolygiad Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru hefyd, a ddywedodd y dylai Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru) 2015 ddarparu fframwaith integreiddio allweddol ar gyfer pob asesiad o effaith.<sup>39</sup>

## Ein barn ni

**52.** Mae gan Gymru gyfreithiau arloesol amrywiol sy’n ei gwneud yn ofynnol i lawer o ffactorau gael eu hystyried wrth wneud penderfyniadau (boed hynny mewn perthynas â pholisïau, cyfreithiau neu gyllidebau).

---

<sup>36</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2017, paragraff 225.

<sup>37</sup> Y Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 199.

<sup>38</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2017, paragraff 220.

<sup>39</sup> Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru (Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru gynt) [Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government](#), Chwefror 2016, tudalen 22 [Saesneg yn unig].

- 53.** Er bod llawer o'r rhain yn gorgyffwrdd, mae'n amlwg bod rhai gwahaniaethau yng nghwmpas a manylion y gofynion. Mae hefyd yn glir y bydd ychwanegu rhagor o elfennau trwy ymgorffori rhagor o gyfraith ryngwladol, neu drwy ddechrau'r ddyletswydd economaidd-gymdeithasol, yn gwaethygu'r problemau hyn.
- 54.** Croesawn gyhoeddiad cyn-Arweinydd y Tŷ ei bod wedi comisiynu ymchwil ar sut y gellir alinio'r gwahanol ddyletswyddau deddfwriaethol yn well.
- 55.** Nodwn hefyd y safbwyntiau am elfennau unigol yr asesiadau integredig. Mae'r asesiad effaith integredig strategol yn offeryn pwysig, ac mae angen dod o hyd i gydbwysedd gofalus, cymesur ac effeithiol sy'n bodloni gofynion deddfwriaethol heb fod yn rhy feichus. Dywedodd cyn-Arweinydd y Tŷ mai'r gyfraith ddiweddaraf sydd â'r pwys mwyaf, ac achosodd ei sylwadau gryn bryder inni. Credwn y dylai gofynion pob darn o ddeddfwriaeth gael eu pwysoli'n gyfartal.
- 56.** Nid ar y cwestiwn "pa elfen o'r asesiad sydd bwysicaf" y dylai'r gwaith hwn ganolbwyntio arno, ond "pa ddull fydd fwyaf effeithiol". Dyma pam rydym o'r farn ei bod yn hanfodol bod Llywodraeth Cymru yn mynd yn ôl at yr egwyddorion sylfaenol, i ddeall pam ei bod yn cynnal asesiad, pwy sy'n ei ddefnyddio, beth y mae'n gobeithio ei ddeall ohono, beth yw'r dull gorau o'i gyflwyno, a beth yw'r broses. Mae angen gwneud hyn gyda chymorth y gwahanol gomisiynwyr statudol; roedd yn peri pryder i ni eu bod wedi sôn na chawsant fawr o ran yn y broses o ddatblygu'r offeryn asesiad effaith integredig strategol.
- 57.** Rydym yn cytuno â Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru a Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y gallai fod yn dda o beth defnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn fframwaith ar gyfer yr asesiad effaith integredig strategol. Ond fel yr amlinellwyd yn rhan gyntaf yr adroddiad hwn, mae hyd yn oed yn bwysicach cyhoeddi asesiadau effaith unigol a manwl sy'n cysylltu â'r asesiad effaith integredig strategol.

**Argymhelliad 4.** Bod Llywodraeth Cymru yn ymrwmo i ddefnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn fframwaith ar gyfer yr asesiad effaith integredig strategol. O ystyried y meysydd y mae ein pwyllgorau'n canolbwyntio arnynt, credwn y dylid rhoi blaenoriaeth i weithio gyda'r Comisiynydd Plant a'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol i sicrhau bod y gofynion deddfwriaethol mewn perthynas â chydraddoldeb a hawliau plant yn cael eu hadlewyrchu'n llawn ac yn effeithiol yn y broses asesu.

**Argymhelliad 5.** Bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgorau am ganlyniadau cyfarfod y comisiynwyr ym mis Tachwedd 2018, a

pha bryd y rhagwelir y bydd yr ymchwil a gomisiynwyd ar integreiddio dyletswyddau yn cael ei chyhoeddi.

## Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

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

Dyddiad	Enw a Sefydliad
15 Tachwedd 2019	Ruth Coombs, Pennaeth y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol yng Nghymru  Yr Athro Sally Holland, Comisiynydd Plant Cymru  Rachel Thomas, Pennaeth Polisi a Materion Cyhoeddus, Comisiynydd Plant Cymru
15 Tachwedd 2019	Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid  Julie James AC, Arweinydd y Tŷ a'r Prif Chwip  Andrew Jeffreys, Cyfarwyddwr, Trysorlys, Llywodraeth Cymru  Matt Wellington, Pennaeth Cofnodi a Dadansoddi y Rhaglen Lywodraethu, Llywodraeth Cymru  Paul Dear, Pennaeth Cydraddoldeb, Llywodraeth Cymru  Anthony Jordan, Pennaeth Gweithredu Rhaglen Deddfwriaethol, Llywodraeth Cymru

## Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig ac adroddiadau pwyllgor

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgorau.

Sefydliad	Cyfeirnod
Comisiynydd Plant Cymru	<a href="#"><u>CONCURRENT-15-11-18-P1</u></a>
Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol	<a href="#"><u>CONCURRENT-15-11-18-P2</u></a>
Llywodraeth Cymru	<a href="#"><u>CONCURRENT-15-11-18-P3</u></a>

Adroddiadau pwyllgorau	Cyfeirnod
Y Pwyllgor Cyllid	<a href="#"><u>CR-LD11905</u></a>
Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg	<a href="#"><u>CR-LD11901</u></a>
Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau	<a href="#"><u>CR-LD11900</u></a>