DG Undeb Sy'n Newid
UK's Changing Union

Electoral Reform Society

Mae Maint yn Cyfrif

Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol

Partneriaeth DG Undeb Sy'n Newid

Mae prosiect DG Undeb Sy'n Newid yn fenter ar y cyd rhwng Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, y Sefydliad Materion Cymreig, a Cymru Yfory. Nod y prosiect yw archwilio a thrafod dyfodol yr Undeb a setliad datganoli Cymru drwy ymchwilio a chysylltu â rhanddeiliaid cyhoeddus perthnasol a rhanddeiliaid perthnasol yn y gymdeithas sifil.

Mae hefyd yn ceisio cynnwys pobl ifanc a'r gymdeithas sifil ehangach mewn trafodaethau cyfansoddiadol, gan rannu canfyddiadau ymchwil y prosiect mewn fformat hygyrch a chynnal digwyddiadau lle gall sefydliadau ac unigolion ddeall beth y gallai newid cyfansoddiadol ei olygu iddynt hwy.

Dechreuodd y prosiect ym mis Ionawr 2012 a bydd yn rhedeg am dair blynedd. Caiff ei ariannu gan Ymddiriedolaeth Elusennol Joseph Rowntree a Sefydliad Nuffield. Caiff adnoddau ychwanegol y prosiect eu darparu gan y sefydliadau partner.

Mae'r Sefydliad Nuffield yn ymddiriedolaeth elusennol sydd yn ceisio gwella lles cymdeithasol. Mae'n cyllido ymchwil a dyfeisgarwch mewn addysg a pholisi cymdeithasol a hefyd yn gweithio i adeiladu capásiti mewn ymchwil addysg, gwyddonol a gwyddorau cymdeithasol. Mae'r Sefydliad Nuffield wedi cyllido'r prosiect yma, ond barn yr awduron sydd yma ac nid ydynt yn adlewyrchu barn y Sefydliad. Mae fwy o wybodaeth ar gael ar **www.nuffieldfoundation.org**

Mae'r prosiect wedi ymateb i gylch gwaith Comisiwn Silk drwy sefydlu tri gweithgor ar y canlynol:

— Awdurdodaeth gyfreithiol
— Cyllid ac ariannu
— Craffu, adnoddau a gallu, atebolrwydd a phwerau

Ochr yn ochr â'r gwaith hwn, mae'r prosiect hefyd wedi cynnull Fforwm ar yr Undeb sy'n Newid. Mae hwn yn cyfarfod ddwywaith y flwyddyn er mwyn dwyn ynghyd arbenigwyr yn eu meysydd o bedair gwlad y DG. Mae'r fforwm yn ganolog i'r prosiect yn ei gyfanrwydd ac yn cyfrannu at y syniadau newydd sydd eu hangen i ddychmygu ffurf cydberthnasau cyfansoddiadol yn Ynysoedd Prydain yn y dyfodol . Mae pob Fforwm yn canolbwyntio ar elfen wahanol. Ymhlith y cyfranogwyr mae academyddion, gwleidyddion, gweision sifil ac ymarferwyr eraill. Mae'r Fforwm yn llunio papurau trafod ac adroddiadau ar drafodion ac mae'r rhain i gyd, ynghyd â'n cyflwyniadau i Gomisiwn Silk, ar gael ar ein gwefan - **www.ukchangingunion.org.uk**

Cymdeithas Newid Etholiadol Cymru

Pwy ydym ni

Sefydliad ymgyrchu annibynnol yw Cymdeithas Newid Etholiadol Cymru (ERS Cymru) sy'n gweithio i hyrwyddo hawliau pleidleiswyr ac adeiladu democratiaeth well yng Nghymru.

Ein gwaith

Cred ERS Cymru fod gwleidyddiaeth yn rhy bwysig i'w gadael yn nwylo'r gwleidyddion. Rydym yn cynnig llais annibynnol, ac yn gweithio i lywio'r drafodaeth ddemocrataidd ar bob lefel. Rydym yn rhoi buddiannau dinasyddion yn ein democratiaeth yn gyntaf.

Ein Gwerthoedd

Rydym yn rhoi pleidleiswyr yn gyntaf. Credwn yn y canlynol:

— Bod pob pleidlais a phob llais yn werthfawr ac y dylent gael eu clywed
— Y dylai pawb allu dylanwadu ar y penderfyniadau sy'n effeithio ar ein bywydau
— Y dylai ein sefydliadau adlewyrchu'r bobl y maent yn eu gwasanaethu
— Y dylai pobl allu dwyn y rhai mewn pŵer i gyfrif
— Y dylai gwleidyddiaeth gynnig dewisiadau amgen gwirioneddol i bobl

I gael rhagor o wybodaeth neu ymuno â Chymdeithas Newid Etholiadol Cymru, ewch i www.electoral-reform.org.uk/wales

Rhagair

Mewn rhai ffyrdd pwysig, mae stori datganoli yng Nghymru yn stori lwyddiant anhygoel. O ddechrau ansicr adeg refferendwm 1997, mae sefydliadau ein llywodraeth ddatganoledig wedi ennill dilysrwydd a chefnogaeth gyhoeddus eang yn gyflym. Yn wir, yn ôl y dystiolaeth ddiweddaraf o agweddau cyhoeddus, mae 80% o'r boblogaeth yn cefnogi rhyw fath o ddatganoli erbyn hyn. Mewn cyferbyniad, dim ond 9% sy'n dal i ddyheu am weld y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei ddiddymu a dim ond 9% arall sydd o blaid annibyniaeth lwyr.[1] Mae'r ffaith bod y pleidleiswyr wedi croesawu 'ymreolaeth' er gwaethaf diffygion amlwg y goddefebau cyfansoddiadol olynol a osodwyd ar Gymru yn golygu bod y gweddnewidiad mewn agweddau ers y 1990au hyd yn oed yn fwy trawiadol.

Mae gwaith llywodraeth y DG i sefydlu'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, ynghyd â'i phenderfyniad goleuedig i gydweithio â'r holl bleidiau gwleidyddol prif ffrwd yng Nghymru er mwyn llunio ei gylch gorchwyl eang, wedi creu cyfle unigryw i osod sail wirioneddol sefydlog a chynaliadwy i ddatganoli yng Nghymru.

Mae Partneriaeth DG Undeb Sy'n Newid wedi achub ar y cyfle hwn drwy gyflwyno ei thystiolaeth ei hun i'r Comisiwn, comisiynu adroddiadau cefndirol ac annog trafodaeth ar draws y gymdeithas sifil.[2] Un peth sydd wedi dod yn fwyfwy amlwg drwy gydol y trafodaethau a'r gwaith hyn yw na fydd Cymru'n cael y system o lywodraeth ddatganoledig y mae'n ei haeddu hyd nes yr ymdrinnir yn briodol â maint y Cynulliad Cenedlaethol, waeth pa mor wleidyddol anghyfleus yw dweud hyn o bosibl.

Er mwyn cael llywodraeth atebol sy'n wirioneddol effeithiol, rhaid cael deddfwrfa rymus â digon o adnoddau er mwyn dwyn y weithrediaeth i gyfrif. Awgryma'r dystiolaeth fod y cyfyngiadau o ran gallu ac adnoddau sy'n deillio o'r ffaith mai dim ond 60 o Aelodau sydd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn rhwystr gwirioneddol i lywodraeth dda. Trigain o Aelodau Cynulliad o gymharu â'r 108 yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon, y 129 o Aelodau yn Senedd yr Alban a'r 1400+ o Aelodau Seneddol ac Arglwyddi yn San Steffan.

Mae'r papur hwn yn cyflwyno achos rhesymegol dros gynyddu nifer yr Aelodau Cynulliad. Yn ein barn ni, ni fydd proses Silk, fel y gellid ei galw, wedi'i chwblhau hyd nes y cyflawnir hyn.

Wrth gyflwyno ein hachos gwyddom yn iawn mai ymateb greddfol llawer o bobl fydd diystyru'n syth unrhyw ddadl dros gael mwy o wleidyddion. Nid yw hwn yn achos hawdd, heb sôn am ffasiynol, i'w wneud. Y cyfan y gallwn ofyn yn rhesymol yw bod beirniaid yn ystyried y dystiolaeth ar y tudalennau canlynol yn gyntaf. Credwn yn gryf, pan gaiff ei hystyried yn wrthrychol, fod y dystiolaeth sy'n dangos bod maint yn cyfrif ac y dylid cynyddu nifer yr Aelodau Cynulliad yn rymus iawn.

1 Gweler http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/files/2013/08/Arolwg-barn-Beaufor-Pwerau-nad-ydynt-yn-gyllidol.pdf

2 Gweler http://ukchangingunion.org.uk/cy/index.php/home/

Lluniwyd y papur hwn ar y cyd â Chymdeithas Newid Etholiadol Cymru. Caiff ei gyflwyno fel tystiolaeth i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru a'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru. Gobeithio y bydd cyhoeddi'r papur hwn yn ysgogi ac yn llywio trafodaeth ehangach ar draws cymdeithas sifil yng Nghymru ar y mater hollbwysig hwn.

Richard Wyn Jones
Cadeirydd, DG Undeb Sy'n Newid

Cyflwynwyd gan brosiect DG Undeb Sy'n Newid

Grŵp Llywio'r Prosiect
Professor Richard Wyn Jones, Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd
(Cadeirydd Prosiect DG Undeb Sy'n Newid)
Hywel Ceri Jones, Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd
Dr Rebecca Rumbul, Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd
Geraint Talfan Davies, Y Sefydliad Materion Cymreig
Gerald Holtham, Y Sefydliad Materion Cymreig
John Osmond, Y Sefydliad Materion Cymreig
Lee Waters, Y Sefydliad Materion Cymreig
Peter Price, Cymru Yfory
David Llewellyn Davies, Cymru Yfory
Michelle Matheron, Cymru Yfory

Cydlynydd y Prosiect
Lleu Williams, DG Undeb Sy'n Newid

Cadeiryddion y Gweithgorau
Emyr Lewis, Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd
(Cadeirydd - Gweithgor ar Awdurdodaeth a Materion Cyfreithiol)
Cynog Dafis, Cymru Yfory
(Cadeirydd - Gweithgor ar Bwerau, Gallu ac Adnoddau, Craffu ac Atebolrwydd)

Cymdeithas Newid Etholiadol Cymru
Steve Brooks, Cyfarwyddwr, Cymdeithas Newid Etholiadol Cymru
Owain Llyr ap Gareth, Swyddog Ymgyrchoedd ac Ymchwil, Cymdeithas Newid Etholiadol Cymru

Cynnwys

Crynodeb gweithredol 6
Cyflwyniad 7

1. Gorymestyn 10
2. Pam bod maint yn cyfrif 14
3. Costau a gwerth cymharol lefelau llywodraethu yng nghymru 17
4. Maint y cynulliad cenedlaethol mewn cyd-destun rhyngwladol 20
5. Meintiau gwahanol ar adegau gwahanol 28

Casgliad 32

Atodiad: Costau ychwanegol cael mwy o acau 33
Llyfryddiaeth 36

Crynodeb gweithredol

Mae nifer yr ACau ym Mae Caerdydd wedi bod yn bwnc dadleuol ers tro. Eto i gyd ni welwyd fawr ddim dadansoddi gwrthrychol o nifer y cynrychiolwyr etholedig sydd eu hangen ar y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn gweithredu'n effeithiol. Yn 2004 argymhellodd Comisiwn Richard, a oedd yn gomisiwn trawsbleidiol, y dylid cynyddu'r nifer o 60 i 80 o aelodau. Dadleuodd nad oedd gan y Cynulliad ddigon o aelodau i lenwi ei Bwyllgorau na chyflawni ei swyddogaethau craffu'n effeithiol. Rhybuddiodd y byddai newid i bwerau deddfwriaethol llawn, fel yr argymhellwyd ganddo, yn gwneud y bwlch craffu yn fwy annioddefol byth.

Mae'r papur hwn yn dadansoddi'r dystiolaeth, gan edrych y tu hwnt i gynigion mympwyol y dylid cael 60 neu 80 o aelodau neu ryw rif di-sail arall, er mwyn cyflwyno achos rhesymegol. Mae'n trefnu'r dystiolaeth sydd ar gael mewn perthynas â'r canlynol:

- Y profiad o weithrediad y Cynulliad Cenedlaethol ers iddo ddechrau ei waith yn 1999, ac yn enwedig rôl ei Bwyllgorau o ran dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif a chraffu ar ddeddfwriaeth.
- Gweithrediad deddfwrfeydd 'rhanbarthol' a deddfwrfeydd gwledydd bach tebyg mewn mannau eraill, yn enwedig yn yr UE, ac yn Awstralia a Chanada.

Heb gyfrif Gweinidogion a deiliaid swyddi eraill, dim ond 42 o'r 60 o ACau presennol sydd ar gael i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif a chraffu ar ddeddfwriaeth. Mae hyn yn cymharu â 113 yn Senedd yr Alban a 522 yn San Steffan. Mae'n golygu bod yn rhaid i ACau fynychu sawl pwyllgor. Maent bob amser ar frys, gan symud yn gyson o un cyfarfod neu fater i'r llall. Mae llawer ohonynt yn dweud nad ydynt bob amser yn cael digon o amser i ddarllen eu dogfennau cyn cyfarfodydd, heb sôn am feddwl amdanynt yn briodol. Mae Bwrdd Taliadau'r Cynulliad wedi argymell y dylid gwella'r gwasanaethau ymchwil a chymorth sydd ar gael i ACau er mwyn eu helpu i oresgyn y problemau hyn. Fodd bynnag, yr opsiwn wrth gefn fyddai hynny a'r opsiwn gorau fyddai cynyddu nifer yr ACau fel eu bod yn debycach o ran nifer i'r deddfwrfeydd datganoledig eraill yng Nghaeredin a Belfast.

Ar hyn o bryd, mae cynrychiolwyr etholedig wedi'u dosbarthu'n wael rhwng awdurdodau lleol, y Cynulliad Cenedlaethol ac ASau Cymreig ac Arglwyddi yn San Steffan. Gellid gwneud defnydd gwell o'r adnoddau sydd ar gael ar hyn o bryd pe bai gennym lai o ASau ac Arglwyddi yn San Steffan, a llai o gynghorwyr cyflogedig, ond mwy o ACau ym Mae Caerdydd.

Dengys dadansoddiad cymharol o ddeddfwrfeydd 'rhanbarthol' a deddfwrfeydd gwledydd bach tebyg mewn mannau eraill yn y byd fod 60 o aelodau yn nifer fach iawn ar gyfer Cynulliad deddfwriaethol sydd hefyd yn darparu Gweithrediaeth. Canfu'r dadansoddiad mai o leiaf 100 o gynrychiolwyr yw'r norm ar gyfer sefydliad sydd â'r un swyddogaethau â'r Cynulliad Cenedlaethol.

Mae hanes yr hanner canrif a arweiniodd at ddatganoli democrataidd yn 1999 yn dangos y ffordd fympwyol y pennwyd y ffigur o 60 o Aelodau. Ym mhob cynnig blaenorol, nid oedd nifer yr aelodau a argymhellwyd byth yn is na 75 ac, yn gyffredinol, tybiwyd ffigur o thua 100.

Er mwyn bod yn gyson ag adnoddau a gallu deddfwrfeydd cymharol eraill, dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol tua 100 o aelodau. Byddai hyn yn ychwanegu tua £10.1 miliwn at gostau rhedeg blynyddol presennol y Cynulliad, sef £49.5 miliwn, sy'n bris bach i'w dalu am y manteision a fyddai'n deillio yn sgil hynny.

Cyflwyniad

Mae pa un a oes gan y Cynulliad Cenedlaethol ddigon o gynrychiolwyr etholedig i wneud ei waith yn effeithiol yn bryder a godwyd ers dechrau datganoli democrataidd. Tra bod gan Senedd yr Alban 129 o aelodau a Chynulliad Gogledd Iwerddon 108 o aelodau, dim ond 60 o aelodau sydd gan y Cynulliad Cenedlaethol. Mae gan naw o 22 o gynghorau lleol Cymru fwy o gynrychiolwyr.

Adeg ei sefydlu, dirmygwyd y Cynulliad yn aml am fod yn 'siop siarad'. Dim ond cyfrifoldeb dros is-ddeddfwriaeth oedd ganddo ac fe'i sefydlwyd fel corff corfforaethol tebyg i awdurdod lleol lle caiff pwerau eu rhoi i'r cynghorwyr etholedig ar y cyd. Mewn cyferbyniad, roedd gan Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon weithrediaethau a deddfwrfeydd ar wahân yn ogystal â phwerau deddfwriaethol llawn yn eu meysydd cymhwysedd. Cafodd y patrwm datganoli anghymesur hwn, a roddodd drefniant llawer gwaeth i Gymru o'i gymharu â'i chymdogion Celtaidd, ei ddwysáu gan y ffaith bod y Cynulliad yn llai o faint. Adlewyrchai'r nifer fach o'i aelodau etholedig ei swyddogaethau mwy cyfyngedig.

Yn ystod y ddau dymor cyntaf, mabwysiadodd y Cynulliad gymeriad mwy seneddol ei natur yn raddol. Gwahanodd y weithrediaeth oddi wrth y ddeddfwrfa, cafodd wared ar ei statws fel corff corfforaethol ac, yn sgil Deddf Cymru 2006, sicrhaodd y potensial i gael pwerau deddfwriaethol llawn. Cymeradwywyd hyn yn refferendwm 2011. Mae'r datblygiadau hyn bellach yn codi'r cwestiwn a yw 60 o ACau yn ddigon i ddarparu goruchwyliaeth ac atebolrwydd digonol, a thrwy hynny sicrhau llywodraeth gyfrifol.

Yn 2004 argymhellodd Comisiwn Richard, a oedd yn gomisiwn trawsbleidiol, y dylid cynyddu'r nifer o 60 i 80 o aelodau. Dadleuodd nad oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol ddigon o aelodau i lenwi ei Bwyllgorau na chyflawni ei swyddogaethau craffu'n effeithiol. Rhybuddiodd y byddai newid i bwerau deddfwriaethol llawn, fel yr argymhellwyd ganddo, yn gwneud y bwlch craffu yn fwy annioddefol byth.

Mae argymhellion y Comisiwn Silk presennol ar ddatganoli pwerau trethiant yn golygu bod hyd yn oed mwy o frys i ateb y cwestiwn ynghylch gallu ac adnoddau'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud ei waith yn iawn. Po fwyaf o bwerau sydd ganddo - gan gynnwys y rhai a gaiff effaith ar bocedi dinasyddion Cymru - pwysicaf yn y byd yw hi fod Gweithrediaeth ganolog gadarn yn cael ei dwyn i gyfrif. Dylai fod trefniadau ar waith i graffu'n briodol ar Weinidogion Cymru a'r ddeddfwriaeth a lunnir ganddynt. Mae angen llunio polisïau amgen hyfyw. Eto i gyd, nid oes digon o ACau ar gael ac nid oes ganddynt ddigon o amser i ddatblygu'r arbenigedd sydd ei angen i fod yn effeithiol.

Yn wir, bu bron i adroddiad cyntaf Comisiwn Silk ar ddatganoli ariannol gyfaddef hynny. Gan nodi nad oedd maint y Cynulliad yn rhan o'i gylch gwaith ffurfiol, aeth yr adroddiad i gryn fanylder serch hynny ynghylch yr angen i fynd i'r afael â diffygion craffu'r Cynulliad. Fel y nododd yr adroddiad, "Rhaid wrth graffu da i gael deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun."[1]

1 Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru*, para 8.4.31, t 144, Tachwedd 2012.

Ni welwyd fawr ddim dadansoddi gwrthrychol o nifer y cynrychiolwyr etholedig sydd eu hangen ar y Cynulliad er mwyn gweithredu'n effeithiol. Er i Gomisiwn Richard argymell 80 o aelodau, nid eglurodd pam iddo ddewis y nifer benodol honno - dim ond dweud nad oedd 60 o aelodau yn ddigon.

Ar ba sail y dylwn farnu bod nifer ddigonol o ACau? Ar sail y boblogaeth yn fras, er enghraifft, pe bai gan y Cynulliad Cenedlaethol yr un faint o gynrychiolwyr ag sydd o Aelodau yn Senedd yr Alban, byddai ganddo 75 o aelodau. Fodd bynnag, pe byddai'r un cyfrifiad yn cael ei wneud mewn perthynas â Chynulliad Gogledd Iwerddon, byddai 183 o wleidyddion yn y Senedd ym Mae Caerdydd. Mae'r papur hwn yn dadansoddi'r dystiolaeth, gan edrych y tu hwnt i gynigion mympwyol y dylid cael 60 neu 80 o aelodau neu ryw rif di-sail arall, er mwyn cyflwyno achos rhesymegol. Mae'n trefnu'r dystiolaeth sydd ar gael mewn perthynas â'r canlynol:

- Y profiad o weithrediad y Cynulliad Cenedlaethol ers iddo ddechrau ei waith yn 1999, ac yn enwedig rôl ei Bwyllgorau o ran dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif a chraffu ar ddeddfwriaeth. Gellir tynnu cryn dipyn o wybodaeth am y materion hyn o waith Bwrdd Taliadau'r Cynulliad Cenedlaethol a sefydlwyd fel corff statudol ym mis Hydref 2010. Yn ogystal â phenderfynu ar gyflog a lwfansau ACau, mae'r Bwrdd hefyd yn monitro rôl a dyletswyddau ACau a'r staff cymorth sydd ei angen arnynt.[2]
- Gweithrediad deddfwrfeydd 'rhanbarthol' a deddfwrfeydd gwledydd bach tebyg yng ngweddill y DG, ar draws yr UE, ac yn Awstralia a Chanada.

Mae Pennod 1 yn ystyried y drafodaeth yn y Cynulliad Cenedlaethol ei hun. Er bod y rhan fwyaf o ACau yn amharod i ddweud unrhyw beth yn gyhoeddus ar y mater, mae'r rhan fwyaf o blaid cynyddu eu nifer. Mewn adroddiadau olynol, mae Bwrdd Taliadau'r Cynulliad wedi argymell y dylid gwella'r gwasanaethau ymchwil a chymorth sydd ar gael i ACau er mwyn eu helpu i oresgyn y problemau y maent yn eu hwynebu wrth graffu ar ddeddfwriaeth a dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif yn effeithiol. Eto i gyd, yr opsiwn wrth gefn fyddai hynny a'r opsiwn gorau fyddai cynyddu nifer yr ACau fel eu bod yn debycach o ran nifer i'r deddfwrfeydd datganoledig eraill yng Nghaeredin a Belfast.

Mae Pennod 2 yn ystyried y costau cyfle sy'n gysylltiedig â chadw'r drefn bresennol. Pan fo hyn yn ymwneud â chynrychiolaeth ddemocrataidd a chraffu, mae maint yn cyfrif yn bendant. Mae'r syniad y bydd cael 'mwy o wleidyddion yn costio mwy' yn colli golwg ar y gwerth a all ddod yn sgil craffu democrataidd gwell. Mae canolbwyntio ar gost newid yn tanbrisio'r gost o gadw'r drefn bresennol. Er mwyn asesu'n gytbwys faint o ACau sydd eu hangen arnom i redeg y Cynulliad yn effeithiol, datblygu polisïau a dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, dylem wybod y ffeithiau i gyd. Mae goblygiadau hollol ragweladwy ynghlwm wrth ddewis nifer annigonol o gynrychiolwyr etholedig.

Mae Pennod 3 yn manylu ar gost mwy o ACau o ran eu cyflog a staffio. Caiff y costau eu cymharu â chostau cynrychiolwyr mewn mannau eraill yn y DG, sy'n ein galluogi i asesu gwerth cymharol cael mwy o ACau. Awgryma'r archwiliad hwn yn gryf bod cynrychiolwyr etholedig wedi'u dosbarthu'n wael rhwng awdurdodau lleol, y Cynulliad Cenedlaethol ac ASau Cymreig ac Arglwyddi yn San Steffan ar hyn o bryd. Gellid gwneud defnydd gwell o'r adnoddau sydd ar gael ar hyn o bryd pe bai gennym lai o ASau ac Arglwyddi yn San Steffan, neu lai o gynghorwyr cyflogedig, ond mwy o ACau ym Mae Caerdydd.

2 Yn 2008 sefydlodd Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol Banel Adolygu annibynnol i ystyried pob agwedd ar y cymorth ariannol sydd ar gael i ACau. Argymhellodd adroddiad y Panel *Yn Gywir i Gymru* (Gorffennaf 2009) y dylid torri'r cysylltiad awtomatig rhwng cyflog ACau ac ASau ac y dylid sefydlu corff annibynnol statudol i bennu lefelau cyflog yn y dyfodol a monitro ac adolygu'r cymorth ariannol arall sydd ar gael i ACau, gan gynnwys lwfansau teithio, pensiynau, costau swyddfa, a chymorth staff. Cymeradwywyd Mesur Cynulliad ym mis Gorffennaf 2010 a chyfarfu'r Bwrdd Taliadau newydd o dan gadeiryddiaeth y Gwir Anrhydeddus George Reid (cyn-Lywydd Senedd yr Alban) am y tro cyntaf ar 1 Hydref 2010.

Mae Pennod 4 yn ystyried nifer y gwleidyddion etholedig sy'n gwasanaethu ar hyn o bryd mewn rhanbarthau a gwledydd tebyg o ran maint mewn rhannau eraill o'r byd. Y nifer gyfartalog yn y sefydliadau hyn yw 80 ond mae eu cymarebau etholiadol (aelodau fesul pen o'r boblogaeth) yn llawer is nag yng Nghymru. Drwy ei gymharu â sefydliadau tebyg o ran eu pwerau a'r boblogaeth a wasanaethir ganddynt, gwelir y dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol 100 o aelodau.

Mae Pennod 5 yn disgrifio nifer yr aelodau etholedig a gynigiwyd ar gyfer modelau datganoli gwahanol yng Nghymru ar adegau gwahanol yn ystod ail hanner yr 20fed Ganrif. Cafwyd chwe chynnig manwl yn ystod y cyfnod hwnnw ac argymhellodd bob un ohonynt nifer fwy o aelodau na'r 60 a nodwyd yn Neddf Cymru 1998 - nifer a bennwyd yn dilyn symudiadau gwleidyddol mympwyol.

Ar ddechrau ei adroddiad cyntaf, nododd Comisiwn Silk, "Mae arolygon barn wedi dangos dro ar ôl tro fod parodrwydd cynyddol dros y 15 mlynedd diwethaf i dderbyn bod llywodraeth ddatganoledig yn rhan annatod o'r cyfansoddiad."[3] Mae'n eglur bellach mai datganoli democrataidd yw dymuniad pendant pobl Cymru. Eto i gyd, dengys hanes fod y gwleidyddion wedi bod gryn dipyn ar ôl y bobl o ran ffurfio ein sefydliadau. Mae'r broses ddatganoli yng Nghymru wedi camu ymlaen yn debyg i granc, a hynny'n fwy mewn ymateb i bwysau gwleidyddol y dydd nag awydd i sefydlu strwythur sefydlog, unedig a chydlynol fel yr argymhellwyd gan Gomisiwn Richard. Mae Comisiwn Silk bellach yn rhoi cyfle arall i ni sefydlu cyfansoddiad sefydlog i Gymru a fydd yn parhau. Rhaid i'r cyfansoddiad hwn gynnwys Cynulliad Cenedlaethol sydd â digon o aelodau i gyflawni eu rôl yn effeithiol.

3 Adroddiad Cyntaf Comisiwn Silk, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru*, para. 1.2.1., Tachwedd 2012.

1. Gorymestyn

Mae ACau yn y Cynulliad Cenedlaethol yn cytuno'n gyffredinol nad oes digon ohonynt ar gael i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif yn briodol na chraffu ar y ddeddfwriaeth gynyddol y maent yn gyfrifol amdani. Fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o ACau yn cadw'r farn hon yn breifat am eu bod yn ofni ymateb y cyfryngau a'r pleidleiswyr. Prin iawn yw'r rhai sy'n barod i leisio eu barn yn gyhoeddus.

Un eithriad fu'r Llywydd, Rosemary Butler. Yn ei thystiolaeth i Gomisiwn Silk, dadleuodd y dylid cynyddu nifer yr ACau o 60 i 80.[1] Tynnodd sylw at y ffaith y gwnaed argymhelliad tebyg bron ddegawd yn ôl gan Gomisiwn Richard ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol, a oedd yn gomisiwn trawsbleidiol. Yn ôl y Comisiwn, pe bai'r Cynulliad yn cael y pwerau deddfwriaethol a argymhellwyd ganddo, byddai'n hanfodol iddo gael 80 o aelodau er mwyn cyflawni ei rolau o ddwyn y Llywodraeth i gyfrif, deddfu'n effeithiol ar gyfer Cymru, a chynrychioli pobl Cymru.

Wrth gwrs, yn dilyn refferendwm 2011, mae'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn Richard mewn perthynas â phwerau deddfwriaethol y Cynulliad wedi'u rhoi ar waith i raddau helaeth. Fodd bynnag, nid felly'r rhai sy'n ymwneud â'i faint. Fel y dywedodd Rosemary Butler:

> "I believe that the expectations evident on Members today, let alone any extension of the institution's powers and responsibilities, makes the case for more Members more compelling than ever."[2]

Yn ei adroddiad Addas i'r Diben ym mis Mawrth 2011, dywedodd Bwrdd Taliadau'r Cynulliad iddo glywed tystiolaeth gan amrywiaeth eang o ACau ynghylch y pwysau cynyddol ar eu hamser wrth i bwerau'r Cynulliad ddatblygu. Mewn egwyddor, mae 47 o'r 60 o ACau ar gael i wneud gwaith craffu heb gynnwys yr 13 o Weinidogion a Dirprwy Weinidogion. Fodd bynnag, mae'r Llywydd a'r Dirprwy Lywydd yn cyfyngu eu hunain i'r Pwyllgor Busnes, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Chyfreithiol, a Phwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog. At hynny, nid yw arweinwyr y Ceidwadwyr na Phlaid Cymru na'r Prif Chwip Llafur yn mynychu pwyllgorau fel arfer. Felly, yn ymarferol, y nifer wirioneddol o ACau sydd ar gael i wneud gwaith craffu yw 42.

Mae'r nifer hon yn fach iawn o gymharu â deddfwrfeydd eraill yn y DG, fel y dangosir yn Nhabl 1 isod. Yng Nghymru mae nifer a chanran yr aelodau sydd ar gael i gyflawni swyddogaethau craffu a deddfwriaethol yn llawer is nag yn San Steffan, Holyrood a Stormont. Fel y dywedodd Rosemary Butler yn ei thystiolaeth i Gomisiwn Silk:

1 Rosemary Butler AC, Llythyr at Paul Silk, Cadeirydd y Comisiwn ar Ddatganoli, 28 Chwefror 2013.

2 Ibid.

"... the pressure on Members of the Assembly is very different to those of its larger counterparts elsewhere in the UK. Necessarily, most Assembly committees have very broad remits, certainly stretching beyond the portfolio of a single Minister, and are responsible for the scrutiny of legislation, policy and finance within those remits. In addition to these high committee demands, the majority of Members will be active every week in plenary - again, in contrast to larger parliaments where the opportunity to question or participate in statements or debate will come along less frequently. The multiple roles, as office holders and party spokespeople, which many Members must inevitably assume within a small legislature, add to the pressure on Member capacity and bring distinct institutional challenges."[3]

Tabl 1: Aelodau o ddeddfwrfeydd y DG sydd ar gael i gyflawni swyddogaethau craffu a deddfwriaethol

	Cyfanswm y seddi	Aelodau sydd ar gael	Canran
Senedd y DG	650	522	85%
Senedd yr Alban	129	113	88%
Cynulliad Gogledd Iwerddon	108	92	85%
Cynulliad Cenedlaethol Cymru	60	42	70%

Noder: Mae'r tabl yn seiliedig ar adroddiad Bwrdd Taliadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Addas i'r diben*, para. 142, 2011. Cafodd yr ystadegau cymharol eu cyfrifo gan Wasanaeth Ymchwil Aelodau'r Cynulliad Cenedlaethol gan ddefnyddio gwybodaeth a ddarparwyd ar wefannau'r Llywodraethau a'r Deddfwrfeydd dan sylw.

Mae'r nifer gymharol fach o ACau yn cael effaith fawr ar weithrediad y Pwyllgorau, sy'n gyfrifol am y rhan fwyaf o'r gwaith craffu.[4] Yn syml, nid oes digon o aelodau ar gael i lenwi'r pwyllgorau hyn, ac nid oes ganddynt ddigon o amser i ddatblygu'r arbenigedd a fydd yn sicrhau eu bod mor effeithiol â phosibl. O bryd i'w gilydd, mewn ffordd wrthnysig, gall hyn weithio i'r cyfeiriad arall. O bryd i'w gilydd mae Gweinidogion wedi gadael Llywodraeth Cymru ond i ganfod yn ddiweddarach eu bod yn aelodau o bwyllgorau polisi sy'n craffu ar gynigion a gyflwynwyd ganddynt hwy pan oeddent yn dal i fod yn rhan o'r Weithrediaeth.[5] Mae sefyllfaoedd o'r fath yn codi am nad oes digon o ACau ar y meinciau cefn.

Yn ystod y trydydd Cynulliad, roedd 13 o ACau yn aelodau o bedwar Pwyllgor neu fwy, gan arbenigo mewn amrywiaeth eang o faterion o ganlyniad i hynny. Golygai hyn mai dim ond cyffwrdd â'r ymylon a wnâi'r gwaith craffu, gan arwain at Weithrediaeth gref a allai wthio ei hagenda ymlaen yn gymharol hawdd. Yn y Pedwerydd Cynulliad presennol, bu lleihad aruthrol yn nifer y pwyllgorau ac ni wahaniaethir mwyach rhwng craffu deddfwriaethol a chraffu anneddfwriaethol. Y canlyniad yw llai o bwyllgorau ond amrywiaeth ehangach o waith ym mhob un. Fodd bynnag, nid yw hyn wedi lleihau amrywiaeth a chwmpas y materion y mae'n rhaid i ACau ymdrin â hwy.

Mae llawer o'r pwysau sydd ar ACau yn dal i ddeillio o nifer y pwyllgorau y mae'n rhaid iddynt eu

3 Ibid.

4 Hansard Society, Assembly Line? *The Experiences and Development of new Assembly Members*, t 28-9, 2013.

5 Un enghraifft o hyn oedd y cyn-Weinidog Cyllid Andrew Davies. Ymddiswyddodd o'r Cabinet yn ystod hydref 2009 ac yn dilyn hynny bu'n aelod o feinciau cefn nifer o bwyllgorau'r Cynulliad. Yn y rolau hyn, cyfrannodd at archwiliad o ddeddfwriaeth arfaethedig ar Hawliau'r Plentyn, yr oedd wedi cymryd rhan mewn trafodaethau Cabinet arni yn flaenorol. Gwasanaethodd y Pwyllgor Cyllid hefyd a holodd Weinidog Trysorlys y DG, Danny Alexander, am fformiwla Barnett - fformiwla yr oedd wedi bod ynghlwm wrthi'n flaenorol fel Gweinidog mewn trafodaethau rhynglywodraethol manwl.

mynychu. Ar hyn o bryd, mae naw AC yn aelod o dri phwyllgor neu fwy, gan gynnwys y Pwyllgor Busnes. Dengys Tabl 2 nifer y pwyllgorau a fynychwyd gan 44 o ACau meinciau cefn rhwng mis Medi 2012 a mis Mehefin 2013, yn ôl arolwg gan Gomisiwn y Cynulliad. Y nifer fwyaf o gyfarfodydd a fynychwyd gan un aelod o'r meinciau cefn oedd 87.

Tabl 2: Cyfarfodydd pwyllgor a fynychwyd gan ACau meinciau cefn, Medi 2012-Mehefin 2013

Cyfarfodydd Pwyllgor	ACau meinciau cefn yn bresennol
10 i 20	2
20 i 30	8
30 i 40	9
40 i 50	8
50 i 60	4
60 i 70	9
70 i 80	4

Ffynhonnell: Ystadegau mewnol Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol.

Mae Aelodau Cynulliad yn canfod eu bod yn rhan o gylch wythnosol o waith pwyllgor, sy'n galw am lefel uchel o arbenigedd polisi, deddfwriaethol, ariannol a gweithdrefnol. Caiff y pwyllgorau hyn eu trefnu o gwmpas y ddau gyfarfod llawn lle mae lefelau uchel o bresenoldeb a chyfranogiad yn gyffredin. Mae ACau bob amser ar frys, gan symud yn gyson o un cyfarfod neu fater i'r llall. Mae llawer ohonynt yn dweud nad ydynt bob amser yn cael digon o amser i ddarllen eu dogfennau cyn cyfarfodydd, heb sôn am feddwl amdanynt yn briodol.[6] Canlyniad anochel y pwysau a'r straen hyn yw bod ansawdd y gwaith craffu yn gostwng a bod y gallu i lunio cynigion polisi amgen yn cael ei gyfyngu.

Dyma oedd y sefyllfa hyd yn oed cyn i'r Cynulliad Cenedlaethol ennill pwerau sylfaenol yn dilyn refferendwm 2011. Er enghraifft, nododd trydydd *Adroddiad Etifeddiaeth Comisiwn y Cynulliad* i waith pwyllgorau rhwng 2007 a 2011 gael ei nodweddu gan y canlynol:

- Bod maint y gwaith yn fwy – roedd y Cyfarfodydd Llawn yn hwy ac roedd pwyllgorau'n fwy gweithgar nag mewn Cynulliadau blaenorol; roedd cynnydd diwrthdro yn y defnydd o'r Gwasanaeth Ymchwil; tyfodd y rhaglen ddeddfwriaethol yn gyson; ac roedd datblygu cynigion deddfwriaethol ar ran Aelodau Cynulliad unigol a phwyllgorau'n creu llawer iawn o waith ymestynnol i ymchwilwyr, cyfreithwyr a chlercod ac yn arwain at oriau hwy i staff cymorth.

- Bod y gwasanaethau angenrheidiol yn fwy cymhleth a soffistigedig – o ran y cymorth ymchwil y mae ar Aelodau ei angen drwy gydol y broses ddeddfwriaethol ac wrth gyflawni eu rôl craffu mewn pwyllgorau; y cyngor ar weithdrefnau y gofynnir amdano gan y Swyddfa Ddeddfwriaeth a staff y Siambr; y drafftio deddfwriaethol a'r cyngor a roddir gan y Gwasanaeth Cyfreithiol; cyfieithu cyfreithiol arbenigol; a'r cyfuniad o gyngor ar bolisi a gweithdrefnau y mae pwyllgorau craffu annibynnol a phwyllgorau eraill yn galw amdano.[7]

Mae'r pwysau ar allu'r nifer fach o ACau i gyflawni eu cyfrifoldebau'n effeithiol wedi peri i'r Bwrdd Taliadau geisio unioni pethau drwy gynyddu eu lwfansau ar gyfer cyflogi staff cymorth a chynnal

6 Mynegwyd y farn hon gan ACau mewn ymateb i arolygon a chyfweliadau a gynhaliwyd gan Fwrdd Taliadau'r Cynulliad Cenedlaethol: gweler Adroddiadau Blynyddol 2011, 2012 a 2013.

7 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Adroddiad Etifeddiaeth Comisiwn y Cynulliad 2007 i 2011*, Mawrth 2011.

ymchwil. Yn ystod blwyddyn ariannol gyfredol 2013-14 mae lwfans staffio pob AC wedi cynyddu i £89,890 i'w galluogi i benodi tri aelod o staff er mwyn cefnogi eu gwaith ymchwil, eu gwaith polisi a'u gwaith etholaethol. Yn ogystal mae'r Bwrdd wedi nodi ei fod yn ystyried dyfarnu cynnydd arall yn y dyfodol i alluogi pob AC i benodi Uwch Gynghorydd:

> "Ar sail tystiolaeth a gyflwynwyd gan y Llywydd ac eraill ar effaith y Cynulliad yn cael mwy o bwerau deddfwriaethol, rydym yn cydnabod y ffaith bod gan Aelodau fwy o gyfrifoldebau o ran Busnes ffurfiol y Cynulliad mewn deddfwrfa â dim ond 60 o Aelodau. Gwnaethom ymgynghori ar gynnig i sefydlu rôl Uwch Gynghorydd er mwyn rhoi cymorth lefel uchel i Aelodau unigol ar faterion o bwys strategol yn lleol ac yn genedlaethol, ac mewn perthynas â busnes ffurfiol y Cynulliad a'i bolisïau. Mae ein cyfiawnhad dros y cynnig hwn yn glir ac rydym yn dal i gredu'n gryf y dylai gallu ac adnoddau'r Cynulliad a'i Aelodau gael eu gwella er mwyn cyflawni eu cyfrifoldebau newydd cymhleth. Er bod llawer yn croesawu'r cynnig hwn ac yn credu y byddai o fudd gwirioneddol iddynt fel Aelodau ac i'r Cynulliad fel deddfwrfa, ni chafodd gefnogaeth gan bawb. Felly, nid ydym yn bwriadu parhau â'r cynnig hwn ar gyfer y flwyddyn ariannol gyfredol ond caiff ei adael ar y bwrdd i'w ystyried yn 2014."[8]

Rhydd hyn dystiolaeth bellach i ddangos, gyda dim ond 60 o aelodau, nad oes gan y Cynulliad Cenedlaethol ddigon o allu ac adnoddau i gyflawni ei ddyletswyddau'n effeithiol. Fel yr ychwanegodd y Bwrdd Taliadau, "Dylem ystyried gwella gallu ac adnoddau strategol Cynulliad sy'n gyfrifol am graffu ar lawer iawn o waith polisi a gwaith deddfwriaethol."[9] O gofio ei gylch gwaith, yr unig opsiwn sydd gan y Bwrdd Taliadau yw i wneud cynigion i gynyddu'r cyllid ar gyfer staff cymorth ac ymchwil sydd ar gael i ACau. Eto i gyd, yr opsiwn wrth gefn fyddai hynny a'r opsiwn gorau fyddai cynyddu nifer yr ACau eu hunain.

Un ddadl dros fuddsoddi mwy o adnoddau mewn gwasanaethau cymorth yw nad nifer y gwleidyddion sy'n bwysig, ond yn hytrach pa mor barod ydynt - hynny yw, mae'n well cael 60 o ACau gwybodus sydd wedi'u briffio'n dda nag 80 neu 100 o ACau anwybodus sydd heb gael eu briffio'n briodol. Ond mae hyn yn anwybyddu'r ffaith bod amser a phwysau yn ffactorau allweddol, waeth pa mor dda y mae AC wedi'i friffio. Fel y dywedodd Anna Nichol, Cynghorydd Arbennig yn Llywodraeth Cymru yn ystod clymblaid Cymru'n Un 2007-2011:

> "There's only so much that better research and briefing by support staff can achieve when Members themselves don't have a chance to read papers or prepare for committees. I've seen Ministers run rings around AMs in committee because they know that they don't have time to read briefings properly, however well-researched they are. AMs can read out pertinent questions, but they're easy for Ministers to deflect when it's clear the committee member doesn't understand the question themselves."[10]

Mae rhoi pwyslais ar wasanaethau cymorth fel dewis amgen i gael mwy o ACau hefyd yn anwybyddu'r rheidrwydd democrataidd ehangach, a'r achos dros ymgysylltu dinesig mwy effeithiol ledled Cymru. O gofio bod gan Gymru gyfrifoldeb deddfwriaethol cyfatebol erbyn hyn, pam na ddylai democratiaeth yng Nghymru gael ei gwasanaethu cystal â Holyrood neu Stormont? Ac o gofio y byddai gan 80 neu 100 o ACau yr un adnoddau ategol â'r 60 o ACau presennol, pam y dylent fod yn llai gwybodus? Yn sicr, byddai gan nifer fwy o ACau fwy o gyfle i wneud eu gwaith o ran dwyn y llywodraeth i gyfrif a chraffu'n fwy effeithiol ar ddeddfwriaeth nag sydd ganddynt ar hyn o bryd.

8 Bwrdd Taliadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Adroddiad Blynyddol 2012-13, para. 82-84, Gorffennaf 2013.

9 Ibid, para 65.

10 Gohebiaeth e-bost, 12 Medi 2013.

2. Pam bod maint yn cyfrif

Y ddadl fwyaf cyffredin yn erbyn cael mwy o wleidyddion yw y bydd yn ychwanegu costau mewn cyfnod o gynilo. Fodd bynnag, mae costau cudd ynghlwm wrth gadw'r nifer bresennol o 60 o aelodau. Er enghraifft, costau craffu aneffeithiol, gwrthwynebiad aneffeithiol, archwilio a chloriannu aneffeithiol, a diffyg llywodraeth atebol yn gyffredinol.

Mae'r Cabinet a'r weithrediaeth rymus sydd bellach yn rhan o'r system yng Nghymru yn golygu bod yn rhaid cael trefniadau craffu sydd yr un mor rymus. Mae craffu effeithiol hefyd yn arwain at ddewisiadau amgen i'r polisïau a gynigir gan y llywodraeth. Ond os nad oes gan ACau na'u staff ymchwil y gallu na'r adnoddau i feithrin gwybodaeth gynhwysfawr, mae'n llai tebygol y bydd eu cynigion amgen yn ennill tir. Gall hyn ynddo'i hun fod yn gostus o ran safon trafodaethau gwleidyddol ac ansawdd y maniffestos a gyflwynir i'r etholwyr. Gellid awgrymu bod y gwaith datblygu polisi a wneir gan ASau yn San Steffan ar gyfer Senedd y DG yn gymharol fach. Mae'r pleidiau gwleidyddol yn tueddu i ddibynnu ar y melinau trafod sy'n gefnogol iddynt a grwpiau polisi ad hoc lle mae cynrychiolwyr etholedig yn lleiafrif bach, i gynhyrchu syniadau polisi newydd. Nid dyma'r achos yng Nghymru. Nid oes gan gymdeithas sifil yng Nghymru lawer o sefydliadau sy'n llunio polisi. Mae melinau trafod yn gymharol brin ac nid oes gan y rheini sy'n bodoli ac sy'n gefnogol i'r pleidiau ddigon o adnoddau. Caiff y rhan fwyaf o'r polisïau ar gyfer maniffestos yng Nghymru eu datblygu gan y grwpiau gwleidyddol yn y Cynulliad.

At hynny, mae tystiolaeth i ddangos y byddai craffu mwy effeithiol - a fyddai'n digwydd pe bai mwy o aelodau - yn arbed arian. Mewn astudiaeth ddiweddar, canfu'r economegydd o Sweden Per Petterson-Lidbom, am bob deddfwr newydd, fod toriad cyfatebol o 0.5 y cant mewn gwariant. Eglura mai'r rheswm am hyn yw bod craffu'n well ar feysydd polisi cyhoeddus cymhleth yn arwain at wella effeithlonrwydd. Fel y dywed, "more legislators can better control a budget".[1] Mae mwy o allu ac adnoddau craffu yn arwain at fwy o effeithlonrwydd o ran gwariant. Efallai nad yw arbedion o'r fath yn anochel, ond mae gwaith Petterson-Lidbom yn tanseilio'r ddadl a wnaed gan rai, sef y gall deddfwrfeydd mwy o faint arwain at fwy o wariant gan y llywodraeth.[2]

Strwythur y Cabinet, craffu a goruchwylio

Er mwyn deall yr effaith a gaiff maint y Cynulliad Cenedlaethol ar graffu effeithiol, mae angen i ni ddeall y gydberthynas rhwng y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth o fewn diwylliant y sefydliad yn gyffredinol. Yn sgil cynrychiolaeth gyfrannol, mae Bae Caerdydd yn llywodraethu mewn ffordd fwy cydsyniol o gymharu â'r diwylliant mwyafrifyddol yn San Steffan. Mae Tabl 3 yn crynhoi'r gwahaniaethau rhwng y ddau ddull llywodraethu, fel y dadansoddwyd gan y gwyddonydd gwleidyddol Arendt Lijphart.

1 Journal of Financial Economics, Cyf. 96, Rhifynnau 3–4, 269-278, 2012.

2 Hefyd, ceir nifer o newidynnau posibl gwahanol yn ôl astudiaethau academaidd eraill mewn gwledydd eraill. Er enghraifft, mae ymchwil i gantonau yn y Swistir yn dangos bod maint y cabinet yn effeithio ar wariant ac yn dangos ei bod yn bwysig cael corff tebyg i Swyddfa dros Gyfrifoldeb Cyllidebol er mwyn hyrwyddo effeithlonrwydd. Gweler Schaltegger A. a Feld L., 'Do large cabinets favour large government? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss cantons', *Journal of Public Economics*, 93, 35-47, 2008

Tabl 3: Dosbarthiad Lijphart o sefydliadau gwleidyddol*

	Model San Steffan	Model Consensws
Gweithrediaeth	System Gabinet un blaid	Llywodraeth Gabinet â chlymblaid amlbleidiol
Cydbwysedd pwerau	Y weithrediaeth yn drech	Cydbwysedd rhwng y Weithrediaeth a'r Ddeddfwrfa
System etholiadol	Mwyafrifyddol	System amlbleidiol

*Addaswyd a symleiddiwyd i gynnwys y materion a godir yn y papur hwn yn unig.

Saif Cymru rywle rhwng y ddau ddull llywodraethu delfrydol hyn. Mae ein system rannol gyfrannol (lle caiff traean o'r Cynulliad ei hethol ar y rhestr ranbarthol gyfrannol) yn golygu bod mwy o gystadleuaeth rhwng y pleidiau nag a welir yn achos ASau Cymreig a gaiff eu hethol drwy system y cyntaf i'r felin fwyafrifyddol San Steffan. Yn absenoldeb ail siambr, daw'r lluosogyddiaeth a hyrwyddir gan y system cynrychiolaeth gyfrannol yn fwy pwysig er mwyn archwilio a chloriannu a hyrwyddo craffu gwell.

Fodd bynnag, o ran y weithrediaeth a chanoli pŵer y llywodraeth, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi symud o un ochr y sbectrwm i'r llall. O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru wreiddiol 1998, sefydlwyd y Cynulliad Cenedlaethol fel corff corfforaethol, gyda'r Cynulliad yn ei gyfanrwydd yn chwarae rhan weithgar wrth lunio polisïau o dan fodel consensws. Yn dilyn Deddf 2006, newidiwyd hyn i fodel San Steffan lle mai'r Weithrediaeth ganolog yw'r corff trechaf. Caiff pŵer deddfwriaethol ei arfer bellach gan y Cabinet, gyda'r Aelodau Cynulliad eraill yn gyfrifol am graffu arno.

Mae'r Cynulliad presennol wedi'i rhannu rhwng y blaid lywodraethol a'r wrthblaid, gyda 30 ar bob ochr. Yn ystod clymblaid flaenorol 'Cymru'n Un', roedd 41 o aelodau naill ai'n perthyn i'r Blaid Lafur neu Blaid Cymru, a oedd yn gadael dim ond 19 o ACau o bleidiau nad oeddent yn llywodraethu. Nid oedd hyn yn darparu ar gyfer gwrthwynebiad cryf na chraffu effeithiol. Ar hyn o bryd, mae gan y Blaid Lafur fwyafrif technegol. Fodd bynnag, mae'n debygol y bydd trefniadau clymblaid yn parhau i ddigwydd yn rheolaidd, fel y digwyddodd rhwng 2000-3 a 2007-11. Felly, yn y dyfodol, gallwn ddisgwyl gwrthwynebiad cymharol wan o fewn y Cynulliad o ganlyniad uniongyrchol i'r ffaith mai dim ond nifer fach o ACau sydd ar ôl y tu allan i'r pleidiau llywodraethol.

Y canlyniad cyffredinol yw bod y weithrediaeth yn cryfhau a'r ddeddfwrfa yn gwanhau. Yn dilyn model Lijphart, mae gallu ac adnoddau cyfyngedig y Cynulliad wedi arwain at newid o 'Gydbwysedd rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa' i sefyllfa lle mae'r 'Weithrediaeth yn drech'. O ganlyniad i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ac fel y cadarnhawyd gan refferendwm 2011, mae gan y Cynulliad bellach bwerau deddfu sylfaenol. Eto i gyd, mae ei allu i ddiwygio a diddymu cyfreithiau a dwyn y Weithrediaeth i gyfrif yn briodol yn fwy cyfyngedig.

Wrth i'r Cynulliad gael amrywiaeth ehangach o bwerau, gall llwyth gwaith y Pwyllgorau ond tyfu a rhoi'r system o dan fwy o straen. Mae perygl y bydd gennym Weithrediaeth or-bwerus heb ddigon o ACau i'w dwyn i gyfrif yn effeithiol.

Cyfethol arbenigwyr

Mae rhywfaint o dystiolaeth a gyflwynwyd i Gomisiwn Silk wedi awgrymu y gellid cyfethol Arbenigwyr Cyswllt y Cynulliad i weithio fel aelodau dibleidlais o Bwyllgorau. Byddai'r rhain yn arbenigwyr a allai gynghori ACau a holi tystion. Dywed y cefnogwyr bod trefniadau cyfethol yn gyffredin mewn llywodraeth leol.

Fodd bynnag, mae system benodi o'r fath yn mynd yn groes i'r traddodiad seneddol Prydeinig o ddemocratiaeth gynrychioliadol uniongyrchol, traddodiad a ddilynwyd wrth greu'r sefydliadau datganoledig yng Nghaerdydd, Caeredin a Belfast. Mae'r traddodiad yn adlewyrchu'r peryglon cynhenid sy'n gysylltiedig â chyfethol 'arbenigwyr' fel dewis amgen i gael mwy o gynrychiolwyr etholedig. Nid yw 'arbenigwyr' yn wleidyddol niwtral a dylent wasanaethu cynrychiolwyr etholedig yn hytrach na chymryd eu lle. Nid technocratiaeth yw'r ateb gorau i lenwi bwlch craffu. Byddai creu Arbenigwyr Cyswllt yn symud oddi wrth arferion a thraddodiadau seneddol a gallai danseilio awdurdod y Cynulliad Cenedlaethol ym marn yr etholwyr.

At hynny, byddai costau ynghlwm wrth 'Arbenigwyr Cyswllt y Cynulliad'. Mae'n debygol y byddai costau'r mathau o Arbenigwyr Cyswllt sy'n debygol o wneud cyfraniad sylweddol i drafodaethau'r Cynulliad yn uwch na chostau ACau eu hunain. Dylai unrhyw wariant ychwanegol ar wella craffu gael ei ddefnyddio i gryfhau'r ddarpariaeth ddemocrataidd.

Dadleuon dros ail siambr

Mae rhai wedi awgrymu mai ffordd arall o lenwi'r bwlch craffu yng Nghymru fyddai creu Ail Siambr, y darperir ar ei chyfer naill ai o fewn Cymru neu o blith ASau Cymreig yn San Steffan. Cyn Refferendwm 2011, honnodd ymgyrch 'Na' Cymru Wir fod system un siambr yn beryglus yn ei hanfod. Dywedodd fod y system Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol a fodolai bryd hynny yn fwy dymunol am fod y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig yn gweithredu fel ail siambr i bob pwrpas.

Eto i gyd, nid gwaith y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig oedd craffu ar ddeddfwriaeth Cymru, ond yn hytrach ystyried a ddylid gwneud y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol a fyddai'n rhoi pŵer penodol i'r Cynulliad. At hynny, roedd y system yn drafferthus, yn aneffeithlon, yn aneglur ac yn pylu'r rhaniad rhwng cyfrifoldebau Bae Caerdydd a San Steffan. Mae rhannu pŵer ar lefelau gwahanol yn arbennig o anodd i fodel llywodraethu a gaiff ei lywio gan gynsail a thraddodiad, fel model y DG.

Un awgrym arall yw y gallai Arglwyddi Cymru sefydlu Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi i weithredu fel siambr uchaf a fyddai'n gyfrifol am adolygu'r ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol. Byddai i'r opsiwn hwn yr holl anfanteision a fyddai i'w gweld pe câi'r un dasg ei chyflawni gan aelodau Cymru yn Nhŷ'r Cyffredin, ond gyda'r broblem ychwanegol na chaiff Arglwyddi eu hethol. Mae'n anodd dychmygu y bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn cytuno i adael i'w ddilysrwydd democrataidd gael ei wanhau yn y fath fodd.

Awgrymwyd hefyd gan rai y gellid sefydlu Ail Siambr ym Mae Caerdydd. Pe bai hyn yn golygu sefydlu Tŷ'r Arglwyddi bach yng Nghymru, byddai'n rhaid ethol nifer sylweddol o 'Seneddwyr Cymreig'. Mae'r Cynulliadau Rhanbarthol yn Awstralia yn defnyddio dwy siambr. Mae gan y rhanbarth agosaf o ran maint i Gymru, sef Gorllewin Awstralia sydd â 2.4 miliwn o ddinasyddion, siambr uchaf yn cynnwys 36 o aelodau sydd, gan gynnwys y 59 sydd yn y siambr isaf, yn creu cyfanswm o 95 o ddeddfwyr. Awgryma hyn y byddai angen rhwng 30 a 40 o seneddwyr o leiaf ar siambr uchaf yng Nghymru. Fodd bynnag, onid yw'n anodd cyfiawnhau ail siambr o'r fath pan allem greu Aelodau Cynulliad ychwanegol i wneud y gwaith, heb yr holl gostau sydd ynghlwm wrth siambr lywodraethol newydd. Hefyd, ni fyddai ail siambr yn cael gwared ar y ddadl dros ymestyn aelodaeth y siambr sylfaenol. A sut bynnag, mae llawer o enghreifftiau o seneddau un siambr llwyddiannus ledled y byd, gan gynnwys Seland Newydd, Israel, Denmarc a Sweden.

Mae'r bennod hon wedi nodi'r costau cyfle, o ran craffu ac atebolrwydd democrataidd, a fydd yn codi wrth i'r Cynulliad Cenedlaethol ymestyn cwmpas ei bwerau deddfwriaethol a'r defnydd a wneir ohonynt. Mae goruchafiaeth y Weithrediaeth yn y Cynulliad wedi cynyddu'n sylweddol ers 1999 ac yn enwedig ers i refferendwm 2011 gymeradwyo newid i bwerau deddfu llawn. O ganlyniad, mae costau gwirioneddol a rhagweladwy, o ran gallu ac adnoddau a chynrychiolaeth ddemocrataidd, os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn parhau â dim ond 60 o aelodau. O ran yr ystyriaethau hollbwysig hyn, mae maint yn cyfrif.

3. Costau a gwerth cymharol lefelau llywodraethu yng Nghymru

Os dywedir bod cost yn rhwystr i gynyddu maint y Cynulliad, mae'n rhesymol edrych ar gostau cymharol y lefelau llywodraethu gwahanol yng Nghymru. Wrth i'r Cynulliad Cenedlaethol gael mwy o bwerau, mae achos cryf dros ddadlau bod nifer y cynrychiolwyr etholedig sydd wedi'u dosbarthu rhwng llywodraeth leol, Bae Caerdydd a San Steffan wedi'u canoli yn y mannau anghywir.

Ar hyn o bryd, caiff £13.5m y flwyddyn ei wario ar ACau, gan gynnwys eu cyflogau, treuliau, staff cymorth ac offer.[1] Felly, y gost gyfartalog flynyddol fesul Aelod Cynulliad yw £225,000. O gymharu, mae'r gwariant cyfartalog fesul cynrychiolydd mewn deddfwrfeydd eraill fel a ganlyn:

Tŷ'r Cyffredin	£590,000
Tŷ'r Arglwyddi	£130,000
Senedd Ewrop	£1,790,000[2]

O dan gynigion Llywodraeth y DG i newid maint etholaethau yng Nghymru fel eu bod yr un faint ag etholaethau yng ngweddill y DG, byddai nifer yr ASau wedi cwympo i 30. Gan i'r cynigion hyn gael eu gohirio, mae Cymru yn dal i fod mewn sefyllfa wahanol i weddill y tiriogaethau datganoledig.[3] Torrodd yr Alban nifer ei ASau yn San Steffan o 72 i 59 yn 1999. 1:76,586 yw'r gymhareb ASau Cymreig fesul pen o'r boblogaeth tra bod y gymhareb AS gyfartalog fesul pen o'r boblogaeth yn y DG yn gyffredinol yn 1:97,202.

Er bod nifer yr ACau yn fach iawn, mae nifer gymharol uchel o ASau Cymreig fesul pen o'r boblogaeth, o gymharu â gwledydd eraill. Dengys Tabl 4 nifer y cynrychiolwyr fesul pen o'r boblogaeth yng nghenedl-wladwriaethau mwyaf yr Undeb Ewropeaidd. Er mai'r DG sydd â'r nifer fwyaf o gynrychiolwyr fesul pen o'r boblogaeth, gellir gweld bod ASau Cymreig yn sgorio hyd yn oed yn uwch o'u hystyried ar wahân. Pe bai'r DG yn ei chyfanrwydd yn dilyn y gymhareb ar gyfer ASau Cymreig, byddai 825 o ASau yn Nhŷ'r Cyffredin.

Ar gyfartaledd o £590,000 y flwyddyn, mae cost AS yn cyfateb i gost 2.6 o Aelodau Cynulliad. Gan dybio bod y symiau gwariant cyfartalog hyn ledled y DG yn cael eu hadlewyrchu hefyd ymhlith ASau Cymreig (ac ymddengys nad oes rheswm dros gredu y byddent yn amrywio'n sylweddol), byddai cael gwared ar ddeg AS, mewn egwyddor, yn arbed £5.9 miliwn y flwyddyn. Wrth gwrs, fel y saif pethau ar hyn o bryd, byddai'r arbedion hyn yn mynd yn uniongyrchol i'r Trysorlys drwy leihad yn

1 Cyllideb Comisiwn y Cynulliad 2012-13, t 3, ar gael yn http://www.assemblywales.org/cy/gen-ld8713-e.pdf

2 Hansard Tŷ'r Arglwyddi, Ateb i gwestiwn ysgrifenedig: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldhansrd/text/130108w0003.htm

3 Mae'n bwysig nodi bod y ddeddfwriaeth i gael gwared ar chwarter yr ASau Cymreig, gan leihau'r nifer o 40 i 30, ond wedi cael ei gohirio - tan 2017 - ac felly mae dal i fod yn y llyfr statud. Ni chafodd ei rhoi ar waith yn y senedd hon am i'r Democratiaid Rhyddfrydol yn y glymblaid wrthod ei chefnogi oherwydd methiant y refferendwm ar y bleidlais amgen. Oni bai y bydd Llywodraeth newydd y DG ar ôl etholiad cyffredinol 2015 yn cyflwyno deddfwriaeth newydd, bydd y lleihad yng nghyfanswm ASau'r DG i 600, gan gynnwys y lleihad yn nifer yr ASau Cymreig, yn dod i rym o 2018 - hynny yw, yn barod ar gyfer etholiad cyffredinol y DG yn 2020 ac etholiadau'r Cynulliad yn 2021.

y Bleidlais dros gostau'r Senedd. Mater i Lywodraeth Cymru bryd hynny fyddai cyflwyno achos i'r Trysorlys yn dadlau y dylid addasu'r cyllid er mwyn caniatáu i'r arbedion ddod i Gymru fel rhan o addasiad i floc Cymru.

Tabl 4: Cymhareb Aelodau fesul poblogaeth yn neddfwrfeydd yr UE

	Maint y Siambr Isaf	Poblogaeth	Cymhareb Etholiadol (1 aelod fesul pen o'r boblogaeth ar gyfer y siambr isaf)
Sbaen	350	46,073,000	131,637
Yr Eidal	630	60,498,000	96,028
Ffrainc	577	64,848,000	112,388
Yr Almaen	598	81,757,000	136,717
DG	650	63,181,778	97,202
Cymru - San Steffan	40	3,063,456	76,586

Er ein bod wedi rhoi ffigurau dangosol ar gyfer arbedion a chostau ychwanegol isod, mae'n werth nodi y gall arbedion fod yn is na'r ffigurau damcaniaethol, oherwydd bydd rhai costau sefydlog yn parhau. Yn yr un modd, gall y ffigurau ar gyfer costau ychwanegol fod yn is na'r ffigurau a nodwyd gennym, oherwydd mae'n sicr y bydd rhai arbedion maint. Fodd bynnag, credwn fod angen rhoi rhyw syniad cyffredinol yn y drafodaeth hon.

O dan lywodraeth bresennol y DG, dyrchafwyd 125 o arglwyddi ychwanegol erbyn Mehefin 2013, ac mae'n debygol y caiff mwy eu penodi er mwyn cydymffurfio ag adduned yng Nghytundeb y Glymblaid i sicrhau bod Tŷ'r Arglwyddi yn adlewyrchu cyfran y bleidlais yn yr etholiad cyffredinol erbyn 2010.[4] Mae David Cameron wedi penodi arglwyddi yn gyflymach nag unrhyw Brif Weinidog arall erioed.

O gofio bod yr adduned hon yn gosod cynsail, pe bai cyfran y bleidlais yn wahanol iawn yn 2015 a bod llywodraeth wahanol yn cael ei ffurfio, mae'n ddigon posibl y byddai arglwyddi newydd yn cael eu creu er mwyn unioni'r gwahaniaeth unwaith eto. Gan gymryd bod y gwariant blynyddol fesul arglwydd yn £130,000, byddai 125 o arglwyddi newydd yn costio £16.25 miliwn y flwyddyn. Mae gwariant blynyddol y 125 o arglwyddi newydd hyn yn unig yn cyfateb i wariant blynyddol y 72 o Aelodau Cynulliad.

Mae gan Gymru 1,254 o gynghorwyr o gymharu â 1,222 yn yr Alban. Mae hyn er gwaetha'r ffaith bod gan yr Alban boblogaeth o 5.3 miliwn o gymharu â 3.1 miliwn yng Nghymru. Y gymhareb cynghorwyr fesul pen yng Nghymru yw 1:2,742 ac 1:4,270 yn yr Alban. 1:2,860 yw'r gymhareb ar gyfer y DG yn ei chyfanrwydd.[5]

Mae Comisiwn Llywodraeth Cymru ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yn ymchwilio i'r nifer gymharol uchel o gynghorwyr yng Nghymru, a disgwylir iddo gyhoeddi ei adroddiad cyn diwedd 2013. Crybwyllwyd y gellid haneru'r 22 o gynghorau sir yng Nghymru, gyda rhai yn awgrymu y dylent gydffinio â'r saith awdurdod iechyd yng Nghymru.

4 Crick, M, 'Cameron promises to cram yet more peers into the Lords', o http://blogs.channel4.com/michael-crick-on-politics/cameron-promises-to-cram-yet-more-peers-into-the-lords/2138

5 E Bort, R McAlpine, G Morgan, *The Silent Crisis*, Jimmy Reid Foundation, tudalen 8, 2012.

£13,175 yw cyflog sylfaenol cynghorydd. Pe câi nifer y cynghorwyr yng Nghymru ei haneru, gellid arbed £8.3 miliwn y flwyddyn, heb gynnwys treuliau neu gyflogau ychwanegol. Mae hyn, o bosibl, ddwywaith yn fwy na chost cael 20 o Aelodau Cynulliad arall ynghyd â'u holl staff a threuliau a byddai'n cyfateb bron i'r gost o gael 40 o ACau ychwanegol ar yr un sail.

Byddai haneru nifer y cynghorau hefyd yn lleihau nifer yr Arweinwyr Cynghorau, a fyddai'n arbed £522,000 yn rhagor. Os tybiwn fod y cabinet cyngor cyffredin yn cynnwys wyth aelod â graddfa gyflog ganolig o £28,780, byddai hyn yn arbed £2.5 miliwn yn rhagor.

Mae Tabl 5 yn cymharu costau ychwanegol cymharol ACau, ASau, Arglwyddi a Chynghorwyr yng ngoleuni'r cynigion amrywiol i gynyddu neu leihau eu nifer. Dengys lefel y gynrychiolaeth o fewn llywodraeth leol ac yn San Steffan fod gan etholwyr Cymru ormod o gynrychiolwyr ar y ddwy lefel hyn. Ar y llaw arall, cânt eu tangynrychioli'n sylweddol yn y Cynulliad Cenedlaetho.

Tabl 5: Costau cymharol aelodau etholedig

	Cost flynyddol
20 AC ychwanegol	£4.5m
40 AC ychwanegol	£9m
125 o Arglwyddi	£16.25m
10 AS	£5.9m
632 o Gynghorwyr (cyfradd sylfaenol)	£8.3m

Dangosir y ffigurau hyn, sydd heb amheuaeth yn gyffredinol iawn, i roi costau cael rhagor o Aelodau Cynulliad yng nghyd-destun priodol y gynrychiolaeth ddemocrataidd yng Nghymru ar lefelau llywodraethu gwahanol. Nis dangosir fel dadl dros leihau nifer y cynghorwyr neu ASau o reidrwydd. Ond maent yn dangos y gwerth am arian cymharol a ddaw yn sgil cael rhagor o ACau.

Fel y dywedwyd ar y dechrau, cost gyfartalog flynyddol pob AC, gan gynnwys cyflog, treuliau, staff cymorth ac offer, yw £225,000. Ar ben hyn, rhaid ystyried lwfansau amrywiol, gan gynnwys arian ychwanegol ar gyfer grwpiau gwleidyddol, a chostau Comisiwn y Cynulliad. Ceir rhagor o fanylion am y rhain yn yr Atodiad. £49.5 miliwn yw cyllideb flynyddol bresennol y Cynulliad Cenedlaethol. Yn ôl ein cyfrifiadau, byddai ychwanegu 20 o ACau eraill yn cynyddu'r swm hwn i £54.8 miliwn. Byddai ychwanegu 40 o ACau i greu siambr o 100 o aelodau yn cynyddu'r gost i £59.6 miliwn.

O gofio'r manteision a fyddai'n dod yn sgil mwy o atebolrwydd, gwaith craffu gwell ar ddeddfwriaeth a gwell trefniadau datblygu polisi, ni fyddai £10.1 miliwn ychwanegol ar gyfer 40 o ACau ychwanegol yn bris uchel i'w dalu. At hynny, awgryma ein hastudiaeth o werth cymharol cynrychiolwyr etholedig ar lefelau llywodraethu gwahanol yng Nghymru fod cynrychiolwyr etholedig wedi'u dosbarthu'n wael rhwng awdurdodau lleol, y Cynulliad Cenedlaethol, ASau Cymreig ac Arglwyddi yn San Steffan ar hyn o bryd. Gellid gwneud defnydd gwell o'r adnoddau sydd ar gael ar hyn o bryd pe bai gennym lai o ASau ac Arglwyddi yn San Steffan, a llai o gynghorwyr cyflogedig, ond mwy o ACau ym Mae Caerdydd.

4. Maint y Cynulliad Cenedlaethol mewn cyd-destun rhyngwladol

Mae'r dadansoddiad canlynol yn defnyddio'r Mynegai Awdurdod Rhanbarthol, sef astudiaeth o ymreolaeth gymharol Rhanbarthau mewn 42 o wledydd.[1] Mae'r mynegai yn rhoi cyfanswm sgôr rhwng 0 a 15 am y nodweddion canlynol:

- **Dyfnder sefydliadol**: Y graddau y mae llywodraeth ranbarthol yn ymreolaethol (sgoriau o 0 i 3).
- **Cwmpas polisi**: Yr amrywiaeth o bolisïau y mae llywodraeth ranbarthol yn gyfrifol amdanynt (0 i 4).
- **Ymreolaeth gyllidol**: Y graddau y gall llywodraeth ranbarthol godi treth yn annibynnol ar ei phoblogaeth (0 i 4).
- **Cynrychiolaeth**: Y graddau y mae gan lywodraeth ranbarthol ddeddfwrfa a gweithrediaeth annibynnol (0 i 4).

Mae Tabl 6 yn rhoi'r sgôr ar gyfer rhanbarthau ymreolaethol yn Ewrop, Gogledd America ac Awstralia. Mae'n dangos, hyd yn oed o fewn strwythurau unedol a ffederal gwahanol yn yr awdurdodaethau hyn, bod y sgôr ar gyfer hunanreolaeth yn aros yn weddol sefydlog, gan amrywio o 12 i 15 (13 neu 14 gan amlaf). Dengys hyn, er gwaetha'r holl wahaniaethau eraill sydd rhyngddynt, ei bod yn bosibl eu cymharu mewn ffordd ystyrlon o ran eu priod bwerau. Drwy gynnwys Cymru sy'n newid yn y Mynegai, gellir gweld beth fydd safle Cymru o fewn yr ystod o ymreolaeth ranbarthol ar draws y democratiaethau yn sgil cynigion Comisiwn Silk ar drethiant. Byddwn hefyd yn gweld sut mae Cymru yn cymharu â Rhanbarthau eraill sydd â lefel debyg o ymreolaeth.

Gellir defnyddio'r sgoriau hyn hefyd i asesu newidiadau dros amser, gyda thuedd ryngwladol i gynyddu awdurdod rhanbarthol. Daw sgoriau'r Mynegai Awdurdod Rhanbarthol o 2006. Felly mae angen sgorio Cymru o'r un dyddiad, cyn i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2007 ddod i rym.

1 L Hooghe, G Marks, A H Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge: 2009. Mae'r dadansoddiad hwn yn symleiddio'r mynegai - oherwydd graddau'r ymreolaeth sy'n bwysig i ni ac nid y sgoriau rhannu pŵer mewn taleithiau ffederal, a gaiff eu mesur yn y mynegai hefyd. Yn y bennod hon, defnyddir y term 'rhanbarth' er eglurder empirig i ddiffinio ardaloedd daearyddol sydd rhwng lefel 'cenedl-wladwriaeth' a'r lefel 'leol', fel awdurdodau lleol yn y DG.

Tabl 6: Ymreolaeth gymharol rhanbarthau dethol yn Ewrop, Gogledd America ac Awstralia

	Dyfnder Sefydliadol	Cwmpas polisi	Ymreolaeth Gyllidol	Cynrychiolaeth	Cyfanswm y Sgôr
Rhanbarthau'r Eidal	3	3	3	4	13
Sbaen - Cenhedloedd Hanesyddol					
Gwlad y Basg	3	3	4	4	14
Catalunya	3	3	3	4	13
Galicia	3	3	3	4	13
Andalucia	3	3	3	4	13
Navarre	3	3	4	4	14
Cymunedau Ymreolaethol Sbaen	3	3	3	4	13
Lander yr Almaen	3	3	2	4	12
Yr Alban	3	3	3	4	13
Gogledd Iwerddon	2	3	0	3	8
Awstralia (taleithiau)	3	4	2	4	13
Canada (taleithiau)	3	4	4	4	15
UDA (taleithiau)	3	3	4	4	14

Mae Tabl 7 yn disgrifio ymreolaeth ranbarthol gynyddol Cymru yn ystod y cyfnod hwn. Mae hefyd yn edrych i'r dyfodol gan ragdybio y bydd Cymru yn cael rhywfaint o reolaeth dros fân drethi a phwerau benthyca pe bai argymhellion Comisiwn Silk yn cael eu rhoi ar waith erbyn 2020, dyweder, ynghyd â'r posibilrwydd o reolaeth dros dreth incwm o fewn terfynau penodol yn ogystal â datganoli'r heddlu a chyfiawnder troseddol.

Mae sawl ffordd o ddehongli rhai o'r sgoriau hyn. Er enghraifft, ceir rhai elfennau aneglur o ran cwmpas polisi yng nghyswllt datblygiadau yng Nghymru. Fodd bynnag, mae'r Mynegai yn dangos y byddai Cymru, drwy fabwysiadu argymhellion Silk, yn dod yn debycach i'r norm ar gyfer awdurdodau rhanbarthol mewn cenedl-wladwriaethau eraill.

Wrth gwrs, mae'n anodd llunio cymariaethau uniongyrchol. Wrth astudio maint deddfwrfeydd, rhaid ystyried eu strwythurau gweithredol gwahanol - arlywyddol, cabinet neu gorfforaethol. Gydag ond 25 o aelodau, mae Cynulliad Llundain yn fach iawn. Fodd bynnag, nid oes ganddo swyddogaethau gweithredol. Cedwir y swyddogaethau hyn gan Boris Johnson, y maer, a gaiff ei ethol yn uniongyrchol ar wahân i'r Cynulliad. Felly, nid yw Cynulliad Llundain yn cynhyrchu Llywodraeth Gabinet gref, mewn cyferbyniad â Chymru lle caiff aelodau'r Cabinet eu recriwtio o'r Cynulliad yn ei gyfanrwydd. Mae hyn yn wir hefyd am gynulliadau rhanbarthol yr Eidal, er enghraifft.

Tabl 7: Lefelau ymreolaeth yng Nghymru yn ôl llinell amser

	Blwyddyn	Dyfnder Sefydliadol	Cwmpas Polisi	Ymreolaeth Gyllidol	Cynrychiolaeth	Cyfanswm y Sgôr
Cymru 2006	1999–06	3	2	0	3	8
Cymru 2007	2007-11	3	2	0	4	9
Cymru 2011	2011-	3	3	0	4	10
Cymru â sylfaen drethi gyfyngedig	?2020	3	3	2	4	12
Cymru â phwerau Treth Incwm (o fewn terfynau), rheolaeth dros yr heddlu, a phwerau dros ei threfniadau sefydliadol ei hun	?2020	3	3	3	4	13

Serch hynny, mae'n sicr yn wir bod y Cynulliad Cenedlaethol yn ddeddfwrfa fach ar lefel ryngwladol. Mae Tabl 8 yn rhestru seneddau cenedlaethol Ewrop yn ôl maint eu priod ddeddfwrfeydd, eu cymhareb etholiadol a'u poblogaeth. Gellir gweld mai maint cyfartalog y siambrau isaf yn seneddau gwledydd yr UE yw 267 o aelodau. 166 o aelodau yw'r cyfartaledd ar gyfer gwledydd o 10 miliwn neu lai, tra bod y rhai sydd â phoblogaeth rhwng 1 a 6 miliwn o bobl yn weddol debyg, sef 142 o aelodau.

Felly, hyd yn oed heb gynnwys ail siambrau, mae'n amlwg bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn sefydliad hynod o fach o'i gymharu ag eraill. Pan edrychwn ar y gymhareb etholiadol - hynny, nifer y cynrychiolwyr etholedig fesul pen o'r boblogaeth - gwelir unwaith eto fod lefelau cynrychiolaeth yng Nghymru yn llawer is na chyfartaledd yr UE.

Fodd bynnag, pe bawn yn canolbwyntio ar wledydd llai â phoblogaethau o dan 10 miliwn, mae'n glir mai'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r lleiaf cynrychioliadol o bell ffordd o ran nifer y cynrychiolwyr etholedig fesul pen o'r boblogaeth, gyda chymhareb o un aelod fesul 51,058 o bobl. Cyfartaledd yr UE yn ei gyfanrwydd ar y sgôr hon yw un fesul 39,100 o bobl. Ar gyfer gwledydd o hyd at 10 miliwn, un fesul 22,122 o bobl yw'r gymhareb ac, yn achos gwledydd â phoblogaeth rhwng 1 a 6 miliwn, un fesul 23,566 o bobl yw'r gymhareb.

Tabl 8: Seneddau Ewrop yn ôl maint a chymhareb etholiadol

Gwlad yr UE	Maint y Siambr Isaf	Maint y Siambr Uchaf	Poblogaeth	Cymhareb Etholiadol Aelod: Poblogaeth (1:)
Malta	65		416,000	6,400
Lwcsembwrg	60		506,000	8,433
Cyprus	80		804,000	10,050
Estonia	101		1,340,000	13,267
Slofenia	90	40	2,049,000	15,761
Latfia	100		2,239,000	22,390
Lithwania	141		3,287,000	23,312
Iwerddon	166	60	4,476,000	19,805
Y Ffindir	200		5,363,000	26,815
Slofacia	150		5,430,000	36,200
Denmarc	179		5,546,000	30,983

Bwlgaria	240		7,534,000	31,391
Awstria	183	62	8,388,000	34,236
Sweden	349		9,378,000	26,871
Hwngari	386		10,000,000	25,906
Y Weriniaeth Tsiec	200	81	10,517,000	37,427
Portiwgal	230		10,637,000	46,247
Gwlad Belg	150	71	10,883,000	49,244
Groeg	300		11,305,000	37,683
Yr Iseldiroedd	150	75	16,612,000	73,831
Rwmania	412	176	21,431,000	36,447
Gwlad Pwyl	460	100	38,187,000	68,191
Sbaen	350	266	46,073,000	74,793
Yr Eidal	630	321	60,498,000	63,615
DG	650	760	61,990,000	43,964
Ffrainc	577	348	64,848,000	70,105
Yr Almaen	598	69	81,757,000	122,574
Cyfartaledd	267	187	18,540,518	39,109

Fel y dangosir yn Nhabl 9, mae gan yr Alban a Gogledd Iwerddon lawer mwy o gynrychiolwyr na Chymru o ran eu nifer absoliwt. Mae eu cymarebau etholiadol hefyd yn fwy ffafriol na chymhareb Cymru. Mae Senedd yr Alban fwy na dwywaith yn fwy na'r Cynulliad Cenedlaethol ac er bod ganddi lai na dwy ran o dair o boblogaeth Cymru, mae Gogledd Iwerddon bron ddwywaith yn fwy hefyd.

Tabl 9: Yr Alban a Gogledd Iwerddon - poblogaeth a chynrychiolaeth

	Maint y Siambr	Poblogaeth	Cymhareb Etholiadol Aelod: Poblogaeth
Yr Alban	129	5,295,000	41,046
Gogledd Iwerddon	108	1,810,863	16,767
Cymru	60	3,063,456	51,058

Fel y dengys y Mynegai Awdurdod Rhanbarthol, mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn agosáu at y lefel o ymreolaeth a roddwyd i'r Alban yn 1999. Mae hyn unwaith eto yn codi'r cwestiwn ynghylch a oes ganddi ddigon o gynrychiolwyr i gyflawni ei swyddogaethau newydd yn effeithiol.

Mae Tabl 10 yn dangos yr un ystadegau ar gyfer gwledydd Ewropeaidd â deddfwrfeydd rhanbarthol cryf o fewn gwledydd unedol neu ffederal mwy o faint. Rhennir ffigurau Sbaen yn dri math er mwyn adlewyrchu'r lefelau datganoli gwahanol. Yn y 'cenhedloedd hanesyddol' mwy ymreolaethol, y gymhareb etholiadol gyfartalog yw tua un cynrychiolydd etholedig i bob 40,500. Mewn ardaloedd lle mae'r boblogaeth yn llawer uwch, fel Catalunya, Andalusia a Valencia, mae'r gymhareb etholiadol yn uwch nag yn rhanbarthau eraill Sbaen ac o gymharu â'r Cynulliad Cenedlaethol. O ran maint y deddfwrfeydd hyn, mae ganddynt hefyd lawer mwy o aelodau o gymharu â Chymru a rhanbarthau eraill. Er enghraifft, mae Catalunya yn ethol 135 o aelodau, Andalusia yn ethol 109 o bobl a Valencia yn ethol 99 o bobl.

Tabl 10: Rhanbarthau Ewropeaidd - poblogaeth a chynrychiolaeth

	Maint: Siambrau isaf	Poblogaeth	Cymhareb Etholiadol Aelod: Poblogaeth
Sbaen			
Cenedligrwydd hanesyddol			
Basg	75	2,155,546	28,741
Catalunya	135	7,565,603	56,042
Galicia	75	2,778,913	37,052
Cenhedloedd			
Andalusia	109	8,424,102	77285
Aragon	67	1,277,471	19067
Cymuned Valencia	99	5,111,706	51,633
Ynysoedd Baleares	59	1,106,049	18747
Yr Ynysoedd Dedwydd	60	2,117,519	35,292
Rhanbarthau			
Asturias	45	1,076,896	23,931
Cantabria	39	593,121	15,208
Castile a Leon	83	2,558,463	30,825
Castille - La Mancha	49	2,095,855	42,773
Extremadura	65	1,097,744	16,888
La Rioja	33	308,968	9,363
Murcia	45	1,470,069	32,668
Yr Almaen			
Baden-Wurttemberg	139	10,786,227	77,598
Bafaria	187	12,595,891	67,357
Berlin	141	3,520,061	24,964
Brandenbwrg	88	2,495,635	28,359
Bremen	83	660,999	7,963
Gogledd Rhine-Westphalia	237	17,837,000	75,262
Hambwrg	121	1,788,000	14,776
Hesse	118	6,066,000	51,406
Mecklenburg-Vorpommern	71	1,639,000	23,084
Rhineland-Palatinate	101	3,999,000	39,594
Saarland	51	1,018,000	19,961
Sacsoni	132	4,143,000	31,386
Sacsoni Isaf	152	7,914,000	52,066
Sacsoni-Anhalt	97	2,331,000	24,031
Schleswig-Holstein	69	2,833,000	41,058
Thuringia	88	2,231,000	25,352
Yr Eidal - rhanbarthau			
Abruzzo	40	1,343,000	33,575
Apulia	70	4,091,000	58,443
Basilicata	30	587,680	19,589
Calabria	50	2,009,227	40,185
Campania	60	5,83,3891	97,232

Dyffryn Aosta	35	128,000	3,657
Emilia-Romagna	50	4,429,766	88,595
Friuli-Venezia Giultia	60	1,23,5270	20,588
Lazio	70	5,789,993	82,714
Liguria	40	1,613,369	40,334
Lombardy	80	10,010,865	125,136
Marche	40	1,568,835	39,221
Molise	30	478,488	15,950
Piedmont	60	4,467,914	74,465
Sardinia	85	1,673,981	19,694
Sisili	90	5,043,480	56,039
Twsgany	55	3,763,939	68,435
Umbria	30	989,965	32,999
Veneto	60	4,960,661	82,678

Mae gan bob Lander yn yr Almaen fwy o ddeddfwyr na'r Cynulliad Cenedlaethol, heblaw am Saarland sydd â phoblogaeth tua thraean maint Cymru. Mae gan Berlin boblogaeth debyg i Gymru, eto i gyd mae ei deddfwrfa bron ddwywaith a hanner yn fwy na'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae gan bron bob Lander gymarebau etholiadol llai na chymhareb y Cynulliad Cenedlaethol. Mae gan ddau ohonynt, sef Hesse a Sacsoni Isaf, gymarebau tebyg ond ychydig yn fwy. Mae poblogaeth y rhain o leiaf ddwywaith yn fwy na Chymru, gyda chwe miliwn yn Hesse a bron wyth miliwn yn Sacsoni Isaf. Mae ganddynt hefyd lawer mwy o ddeddfwyr, sef 118 a 152. Mae pob Lander â llai o gynrychiolwyr y pen yn gwasanaethu poblogaethau o fwy na 10 miliwn o bobl.

Mae cymhareb etholiadol gyfartalog rhanbarthau'r Eidal yn debyg i gymhareb Cymru ar tua 1:52,000. Mae ganddynt hefyd nifer lai o ddeddfwyr - 54.5 o ddeddfwyr ar gyfartaledd. Fodd bynnag, heblaw am ddau ranbarth - Dyffryn Aosta a Trentino-Alto Adige/Sudtirol - mae'r weithrediaeth yn cynnwys Arlywydd rhanbarthol a gaiff ei ethol yn uniongyrchol, sydd wedyn yn dewis cabinet o'r tu allan i'r cyngor. Felly, ni chaiff y weithrediaeth ei chreu o'r ddeddfwrfa. Nid oes gan y sefydliadau hyn yr un swyddogaethau gweithredol â'r Cynulliad; yn hytrach mae ganddynt fwy o rôl oruchwylio sy'n debyg i Gynulliad Llundain. O gofio mai dim ond 42 o aelodau meinciau cefn sydd gan y Cynulliad Cenedlaethol (a hyd yn oed llai o'r gwrthbleidiau) i wneud gwaith craffu a dwyn y llywodraeth i gyfrif, mae gan ranbarthau'r Eidal lawer mwy o allu ac adnoddau i gyflawni'r swyddogaethau hyn. Yn gyffredinol, mae'r ffigurau hyn yn cadarnhau ymhellach fod y Cynulliad Cenedlaethol yn sefydliad hynod o fach o ran maint. Pan fo sefydliadau'n llai o faint, mae ganddynt lai o ymreolaeth neu, yn achos yr Eidal, maent yn goruchwylio arlywydd yn hytrach na ffurfio'r weithrediaeth o blith eu haelodau eu hunain.

O ran y gymhareb etholiadol, mae'r Cynulliad Cenedlaethol hefyd mewn sefyllfa lai ffafriol na'r rhan fwyaf o ranbarthau Ewrop, heblaw unwaith eto am yr Eidal. Lle bod gan ranbarthau lai o gynrychiolwyr fesul pen o'r boblogaeth, mae ganddynt boblogaethau llawer mwy a deddfwrfa fwy o ran nifer yr aelodau. Mae Tabl 11 yn dangos maint y deddfwrfeydd, y boblogaeth a'r gymhareb cynrychiolwyr yn nhaleithiau Awstralia a Chanada.

Tabl 11: Poblogaethau a chynrychiolaeth ranbarthol yn Awstralia a Chanada

	Siambr Isaf	Siambr Uchaf	Poblogaeth	Cymhareb Etholiadol Aelod: poblogaeth
Awstralia				
De Awstralia	47	22	1,658,100	24,030
De Cymru Newydd	93	42	7,314,100	54,179
Gorllewin Awstralia	59	36	2,451,400	25,804
Queensland	89		4,584,600	51,512
Tasmania	25	15	512,100	12,802
Victoria	88	40	5,649,100	44,134
Canada				
Alberta	87		3,645,000	41,897
Brunswick Newydd	55		751,157	13,657
Columbia Prydeinig	85		4,400,000	51,764
Manitoba	57		1,208,000	21,193
Newfoundland a Labrador	48		514,536	10,719
Nova scotia	52		921,727	17,726
Ontario	107		13,505,900	126,223
Quebec	125		8,050,000	64,400
Saskatchewan	58		1,033,000	17,810
Ynys Tywysog Edward	48		140,204	2,921

Er bod y gymhareb uchel o aelodau fesul pen o'r boblogaeth yn Awstralia yn debyg i Gymru, mae gan daleithiau Awstralia lawer mwy o gynrychiolwyr yn y ddwy siambr. Er enghraifft, mae Gorllewin Awstralia yn gwasanaethu 2.5 miliwn o ddinasyddion ac mae ganddi 95 o gynrychiolwyr yn ei dwy siambr.

Mae deddfwrfeydd taleithiol Canada yn hynod o fach. Serch hynny, ar y cyfan, mae gan y Cynulliadau taleithiol lefel uwch o gynrychiolaeth na Chymru. Yn y taleithiau lle mae'r lefel yn debyg, fel Columbia Prydeinig, bydd nifer absoliwt y cynrychiolwyr yn y taleithiau hynny yn llawer uwch na Chymru. Mae gan yr holl daleithiau hynny yn Awstralia a Chanada sydd â llai o gynrychiolwyr na Chymru boblogaethau llawer llai na Chymru hefyd.

Maint cyfartalog y sefydliadau etholedig ar draws yr holl lywodraethau a ddadansoddwyd yma yw 80.3 o gynrychiolwyr etholedig, a'r gymhareb etholiadol o gynrychiolwyr fesul pen o'r boblogaeth yw 1:40,262. Mae hyn yn cynnwys llawer sydd â phoblogaeth llawer llai na Chymru. O'r rheini â phoblogaeth o lai nag 1 filiwn, y maint cyfartalog yw 88.2 o gynrychiolwyr fesul deddfwrfa, gyda chymhareb etholiadol o 1:45,983. Os caiff y rhai â llai o bwerau na Chymru eu hepgor, fel rhanbarthau llai ymreolaethol Sbaen a hefyd ranbarthau'r Eidal, y maint cyfartalog fesul deddfwrfa yw 104 o gynrychiolwyr etholedig, gyda chymhareb etholiadol o 1:41,661.

Mae Tabl 12 yn dangos y gymhareb o Aelodau Cynulliad fesul pen o'r boblogaeth ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol o feintiau gwahanol:

Tabl 12: ACau yn y Cynulliad Cenedlaethol yn ôl niferoedd gwahanol fesul pen o'r boblogaeth

Nifer yr ACau	Poblogaeth fesul AC
60	51,058
80	38,293
100	30,634
120	25,528
150	20,423

Byddai newid i Gynulliad Cenedlaethol ag 80 o aelodau yn golygu y byddai gan Gymru gymhareb etholiadol sy'n debyg i'r Alban, ac yn agos i gyfartaledd yr UE. Fodd bynnag, byddai hyn yn dal i fod yn isel ar gyfer cenedl-wladwriaeth fach yn yr UE. Er mwyn cyrraedd y lefel gymedr ar gyfer y categori hwn, byddai angen tua 140 o Aelodau Cynulliad ar y Cynulliad Cenedlaethol. O'i chymharu â sefydliadau datganoledig eraill, mae gan Gymru nifer gymharol fach o gynrychiolwyr etholedig. Hyd yn oed pan fyddwn yn cynnwys y rhanbarthau llai, y rhai â llai o bwerau a'r rhai nad oes ganddynt swyddogaethau gweithredol, y nifer gyfartalog yw 76. Os caiff y rhanbarthau hynny eu hepgor, y cyfartaledd yw 104.

Awgryma'r dadansoddiad hwn o ddeddfwrfeydd is-genedlaethol y byddai 80 o aelodau yn gymharol fach ar gyfer deddfwrfa fel y Cynulliad Cenedlaethol sy'n cynrychioli mwy na thair miliwn o bobl. Yn wir, mae'r gymhariaeth yn awgrymu y byddai 100 o ACau yn debycach i'r norm.

5. Meintiau gwahanol ar adegau gwahanol

Dengys hanes byr o gynigion datganoli diweddar ar gyfer Cymru natur fympwyol y broses a arweiniodd at y ffigur o 60 Aelod Cynulliad sydd gennym ar hyn o bryd. Yn ystod yr hanner canrif cyn sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol yn 1999, cyflwynwyd chwe chynnig manwl ar gyfer datganoli yng Nghymru. Roedd pedwar ohonynt wedi'u cynnwys mewn Biliau a gyflwynwyd i Dŷ'r Cyffredin yn 1955, 1967, 1977 a 1996. Cyflwynwyd un gan y Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad yn 1973. Cyflwynwyd y llall gan Gomisiwn Polisi Llafur Cymru yn 1995. Amrywiai argymhellion pob un ohonynt o ran faint o aelodau a ddylai gael eu hethol. Fodd bynnag, yn ddieithriad, argymhellodd bob un ohonynt nifer fwy o gynrychiolwyr na'r 60 o ACau a gynhwysir yn Neddf Cymru 1998.

Ym mis Chwefror 1955, cyhoeddodd AS Llafur Merthyr, S.O. Davies, gyda chefnogaeth nifer o ASau Cymreig eraill, ei Fil Aelod Preifat am senedd i Gymru. Canolbwynt y bil hwn oedd senedd yng Nghaerdydd yn cynnwys 72 o seneddwyr, dau i bob un o'r 36 etholaeth yng Nghymru. Byddai eu pwerau'n debyg i'r rhai a arferir yn Stormont yng Ngogledd Iwerddon, gyda chyfrifoldebau am amddiffyn, polisi tramor a masnach dramor yn cael eu cadw yn San Steffan. Ar ddydd Gŵyl Dewi 1967, cyflwynodd Emlyn Hooson, AS Trefaldwyn ac Arweinydd Plaid Ryddfrydol Cymru, Fil Llywodraeth Cymru yn cynnig senedd ag 88 o aelodau.

Pan ddechreuodd Comisiwn Kilbrandon ar y Cyfansoddiad (1969-73) ystyried maint ei gynulliad deddfwriaethol arfaethedig i Gymru, mae'n werth nodi bod maint bach Senedd Stormont gynt yng Ngogledd Iwerddon wedi dylanwadu arno. Roedd gan y Senedd honno 52 o aelodau - nad yw'n llawer llai na'r nifer yn y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd - ond, wrth gwrs, roedd yn gwasanaethu poblogaeth hanner maint Cymru. Argymhellodd Kilbrandon y dylid cael o leiaf 108 o aelodau yng Nghymru, a gaiff eu hethol drwy'r system gyfrannol Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy, gydag o leiaf dri aelod i bob un o'r 36 etholaeth. Fel y dywedodd:

> "The Northern Ireland House of Commons had 52 members. This number was acknowledged to be too small. The field from which Ministers had to be selected was too restricted; and when Ministerial appointments had been made there remained too few backbenchers.... The precise number of members needed would depend on the extent of the devolved functions, the geographical area covered and the method of working, but we think something of the order of a hundred would be about right."[1]

Roedd y ddeddfwriaeth a luniwyd yn y pen draw i geisio rhoi cynigion Kilbrandon ar waith wedi gwyro oddi wrth yr argymhelliad hwn, a hynny'n bennaf am y byddai'n rhaid cyflwyno cynrychiolaeth gyfrannol.[2] Yn lle hynny, cynigiodd 72 o Aelodau i ddechrau, a gynyddodd ymhen tipyn i tua 75,

1 Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad 1969-1973, Cyfrol I, Adroddiad, para 789. Hefyd, argymhellodd adroddiad Lleiafrifol y Comisiwn, a oedd yn cynnig y dylid sefydlu Cynulliadau ar gyfer rhanbarthau Lloegr yn ogystal â Chymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon, siambrau â 100 o aelodau.

2 Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales, Tachwedd 1975, Cmnd. 7348, para 177.

gan ddefnyddio system etholiadol y Cyntaf i'r Felin. Ar gyfer yr etholiad cyntaf, byddai'r 72 o aelodau'n cynnwys dau aelod yr un am bob un o'r 36 o etholaethau Seneddol yng Nghymru. Ar gyfer etholiadau diweddarach, byddai'r Comisiwn Ffiniau i Gymru yn rhannu'r seddi yn etholaethau un aelod ar gyfer y Cynulliad, gan ddefnyddio'r fformiwla ganlynol:

- Byddai etholaethau seneddol lle roedd nifer y pleidleiswyr yn llai na 75 y cant o'r cyfartaledd yn cael un aelod Cynulliad.
- Byddai etholaethau seneddol lle roedd nifer y pleidleiswyr yn fwy na 75 y cant ac yn llai na 125 y cant o'r cyfartaledd yn cael eu rhannu'n ddwy sedd ac yn cael dau aelod Cynulliad.
- Byddai etholaethau seneddol lle roedd nifer y pleidleiswyr yn fwy na 125 y cant o'r cyfartaledd yn cael eu rhannu'n dair sedd ac yn cael tri aelod Cynulliad.

Cyfrifodd y Papur Gwyn y byddai gan y Cynulliad tua 75 o aelodau o dan y system hon. Nifer fympwyol oedd hon, a luniwyd er mwyn sicrhau y caiff Aelodau Cynulliad eu hethol drwy system y Cyntaf i'r Felin a'u hethol yn ffurfiol gan etholaethau un aelod.

Yn 1996 cyflwynwyd Bil Llywodraeth Cymru, a argymhellodd 100 o aelodau ar gyfer Senedd yng Nghymru, i Dŷ'r Cyffredin yn enw John Marek, AS Llafur Wrecsam ar y pryd. Cefnogwyd y Bil hwn gan ASau amlwg ym mhob un o'r pedair plaid yng Nghymru a thu hwnt.[3] Mewn Memorandwm Esboniadol, eglurwyd y maint a argymhellwyd ar gyfer y Senedd (fel y'i gelwid) fel a ganlyn:

> "The number of members in the Senedd is governed by a number of factors: the number of persons serving as Ministers and assistant Ministers; the number of back-benchers from the government party available to serve on the important departmental committees which the Bill requires Ministers to consult before deciding upon the details of any legislative proposals; the demands of the Regional Committees on members' time and the requirement of equal opportunities for women members as a result of the provision requiring the political parties nominating at least two men and two women in each constituency; and the adoption in the Bill of two adjoining Westminster constituencies to constitute a single Senedd constituency returning five members each so as to facilitate the operation of proportional representation on the Single Transferable Vote system. Hence, provision was made in the Bill for 100 full-time members. A Senedd with less than 90 members would certainly be insufficient to support an effective government and the degree of democratic input provided for in the draft."[4]

Yn y cyfamser, yng nghanol y 1990au, dechreuodd Llafur atgyfodi ei pholisi datganoli ei hun ar gyfer Cymru. Cyflwynodd Comisiwn Polisi mewnol, dan gadeiryddiaeth yr aelod Gweithredol Ken Hopkins, ysgrifennydd i etholaeth y Rhondda, ddau opsiwn ger bron y blaid yn ei ddogfen *Shaping the Vision*:

- System y Cyntaf i'r Felin yn debyg i San Steffan - 80 o Aelodau Cynulliad, dau yr un o'r 40 o etholaethau San Steffan yng Nghymru.
- System aelod ychwanegol yn debyg i'r Almaen - roedd y system hon yn cynnwys 20 o seddi 'atodol' eraill i'w dyrannu ar sail gyfrannol, a fyddai'n rhoi 100 o aelodau.[5]

3 Bil Llywodraeth Cymru, Llyfrfa Ei Mawrhydi, 10 Rhagfyr 1996.

4 Ymgyrch Senedd i Gymru, *Power to the People of Wales: Government of Wales Bill 1997*, Memorandwm Esboniadol, para 16.10. 1996.

5 Plaid Lafur Cymru, *Shaping the Vision: a Report on the Powers and Structure of the Welsh Assembly*. 1995..

Dewiswyd yr opsiwn cyntaf drwy bleidlais yng nghynhadledd flynyddol Llafur Cymru yn ystod hydref 1995. Fodd bynnag, o fewn llai na blwyddyn tynnai'r argymhelliad hwn yn groes i wleidyddiaeth yr Alban. Ym mis Gorffennaf 1996, dim ond wyth mis cyn dod i rym yn ystod y mis Mai canlynol, ymwelodd Tony Blair â'r Alban yn benderfynol o ddileu addewid Llafur i roi pwerau amrywio trethi i Senedd Arfaethedig yr Alban o agenda'r etholiad. Câi hynny ei gyflawni drwy refferendwm a fyddai'n gofyn dau gwestiwn i bobl yr Alban, sef a oeddent o blaid Senedd ac, yn hollbwysig, a oeddent yn cytuno y dylai'r Senedd gael y pŵer i amrywio treth incwm 3c yn y bunt, naill ai i fyny neu i lawr.

Drwy adael i bobl yr Alban wneud y penderfyniad ar drethi eu hunain, byddai'r refferendwm yn golygu na fyddai'r mater yn rhan o'r drafodaeth uniongyrchol ar yr etholiad cyffredinol. Felly llywiwyd yr ymrwymiad i refferendwm yn yr Alban yn gyfan gwbl gan alwadau a gofynion gwleidyddiaeth yr Alban a'r effaith yr ofnwyd y gallent ei chael ar obeithion etholiadol Llafur yn y Deyrnas Gyfunol yn ei chyfanrwydd. Fodd bynnag, ar Gymru y bu'r effaith fwyaf uniongyrchol. Buan y sylweddolwyd y byddai'n amhosibl cael refferendwm yn yr Alban heb gael un yng Nghymru hefyd.

I lawer yng Nghymru, gan gynnwys Ysgrifennydd Gwladol yr Wrthblaid dros Gymru, Ron Davies, roedd cynllun refferendwm Tony Blair yn annisgwyl. Eto i gyd, o fewn diwrnodau, roedd Ron Davies yn cynnal trafodaethau â Blair ynghylch yr help fyddai ei angen arno pe bai'n arwain Plaid Lafur Cymru drwy'r etholiad cyffredinol nesaf ac i mewn i refferendwm. Roedd un gofyniad hollbwysig. Byddai'n rhaid i Blair bwyso ar y blaid yng Nghymru i wyrdroi'r penderfyniad a wnaed ganddi yn y gynhadledd wyth mis yn flaenorol, ym mis Hydref 1995, o blaid system y cyntaf i'r felin ar gyfer Cynulliad yng Nghymru, a dewis rhyw fath o gynrychiolaeth gyfrannol yn lle hynny. Dadleuodd Davies heb ymrwymiad i gynrychiolaeth gyfrannol y byddai'n anodd iawn i Lafur ennill refferendwm yng Nghymru. Yn sicr, heb gynrychiolaeth gyfrannol, byddai'n amhosibl perswadio Democratiaid Rhyddfrydol Cymru a Phlaid Cymru i ymgyrchu dros bleidlais Ie.

Roedd dadl arall hefyd a oedd yn sicr o bwys i Blair. Roedd Llafur eisoes wedi ymrwymo i'r system gynrychiolaeth gyfrannol Aelod Ychwanegol ar gyfer etholiadau i Senedd yr Alban, yn dilyn trafodaethau hirfaith a gynhaliwyd yn ystod y degawd blaenorol o fewn Confensiwn yr Alban. Byddai'n sicr yn ymddangos yn anghyson pe bai'r blaid yn ymgyrchu dros bleidlais Ie mewn dau refferendwm cyfochrog yn yr Alban a Chymru ar gyfer sefydliadau a gâi eu hethol drwy systemau pleidleisio gwahanol.

Sut bynnag, enillodd Ron Davies ei gonsesiwn ac aeth yn ei flaen i arwain yr ymgyrch Ie i fwyafrif tenau iawn yn y refferendwm a gynhaliwyd ychydig dros flwyddyn yn ddiweddarach, ym mis Medi 1997. Nid oes fawr ddim amheuaeth, o gofio pa mor agos oedd y canlyniad, y byddai'r refferendwm wedi cael ei golli heb yr ymrwymiad i gynrychiolaeth gyfrannol.

Roedd ymrwymiad Llafur i gynrychiolaeth gyfrannol ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol yn ymddangos yn rwgnachlyd. Mewn gwirionedd, o gymharu â Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon, consesiwn bach iawn oedd hwn. Dim ond 33 y cant o aelodau'r Cynulliad fyddai'n cael eu hethol drwy system gyfrannol, o gymharu â 43 y cant yn yr Alban a 100 y cant yng Ngogledd Iwerddon - gweler Tabl 13.

Tabl 13: Maint a Systemau Etholiadol Cyrff Datganoledig y DG

Cyrff Datganoledig y DG	Aelodau Etholaethol	Aelodau Rhanbarthol	Cyfanswm Aelodau	Cymhareb y Cyntaf i'r Felin: Rhestr	Cymhareb Aelod: Poblogaeth
Cymru	40	20	60	67% : 33%	1: 51,058
Yr Alban	73	56	129	57% : 43%	1: 41,046
Gogledd Iwerddon	Etholwyd drwy system pleidlais sengl drosglwyddadwy		108	n/a	1: 16,767

Ffynhonnell: Adroddiad Comisiwn Richard, tudalen 229, 2004.

Ynghyd ag ofnau ynghylch y gost bosibl, mae'r consesiwn cymharol fach i gyfranoldeb yng Nghymru yn helpu i egluro pam mai dim ond 60 o aelodau a roddwyd i Gymru. Yn wir, mewn munud esgeulus, cyfaddefodd Rhodri Morgan y cafodd system Cymru ei llunio er mwyn sicrhau y byddai Llafur yn ennill mwyafrif y seddi mewn o leiaf dri etholiad allan o bedwar.[6] Adeg llunio Bil Cymru yn dilyn y refferendwm ym mis Medi 1997, ystyriodd Ron Davies gynyddu maint y Cynulliad. Opsiwn arall oedd cynnwys cymal yn y Bil a fyddai'n galluogi'r Cynulliad ei hun i gynyddu ei faint yn ddiweddarach. Fodd bynnag, barnodd Ron Davies, er ei fod yn ffafrio camau tebyg ei hun, fod y gwrthwynebiad ymhlith ASau meinciau cefn Llafur Cymru yn rhy gryf. Cyfrifwyd bod tua hanner o blaid datganoli a hanner yn ei erbyn. Byddai unrhyw ymgais i wyro oddi wrth ymrwymiadau'r Papur Gwyn, sef sail y refferendwm, wedi ennyn gwrthwynebiad ac wedi peryglu hynt y Bil.[7]

Wrth gwrs, ymhen llai na phum mlynedd, dadleuodd Comisiwn Richard y byddai angen 80 o aelodau. Fodd bynnag, ar wahân i'r ffaith y byddai 80 yn well na 60 - ar sail llwyth gwaith a chraffu, fel y pwysleisir yn yr adroddiad - nid archwiliodd y Comisiwn y mater yn ei gyfanrwydd, heblaw am gyfeirio at y ffaith bod gan yr Alban a Gogledd Iwerddon lawer mwy o aelodau na Chymru. At hynny, nid ystyriodd beth fyddai'r nifer briodol ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol cwbl ddeddfwriaethol, gyda phwerau wedi'u rhannu rhwng y Weithrediaeth a'r Ddeddfwrfa yn debyg i Senedd San Steffan, a'r posibilrwydd y câi pwerau cyllidol a chyfiawnder troseddol eu datganoli hefyd.

6 Gweler John Osmond (Gol.), *Welsh Politics Come of Age: Responses to the Richard Commission*, Y Sefydliad Materion Cymreig, 2005, tudalen 7. Hyd yma, mae Llafur wedi methu'n llwyr â chyflawni disgwyliadau Rhodri Morgan. Dim ond 28 o'r 60 o seddi a enillodd Llafur yn 1999 a dim ond 26 yn 2007 Yn 2003 a 2011, o dan amgylchiadau gwleidyddol mwy ffafriol, prin hanner o'r seddi a enillwyd gan Lafur.

7 Fodd bynnag, roedd yn nodedig bod y Bil a ddeilliodd yn y pen draw o'r broses seneddol wedi gwyro'n sylweddol oddi wrth y Papur Gwyn wrth sefydlu system Gabinet ar ffurf y pwyllgor gweithredol tebyg i lywodraeth leol a gynigiwyd yn wreiddiol.

Casgliad

Nid oes amheuaeth, gydag ond 60 o ACau yn y Cynulliad Cenedlaethol, fod ein democratiaeth yng Nghymru yn rhy wan, wedi'i hymestyn gormod ac o dan straen. Gyda Chomisiwn Silk yn argymell newidiadau pellgyrhaeddol ac uchelgeisiol i bwerau cyllidol a llywodraeth gyfrifol yng Nghymru, mae'n wrthnysig bod ofn dadlau o blaid Cynulliad sydd â digon o aelodau i wneud y gwaith yn iawn.

Dangosodd hanes byr yr hanner canrif a arweiniodd at ddatganoli democrataidd yn 1999 y ffordd fympwyol y pennwyd y ffigur o 60 o Aelodau Cynulliad. Yn y cynigion blaenorol ar gyfer Cynulliad, nid oedd nifer yr aelodau a argymhellwyd erioed yn is na 75 ac, yn gyffredinol, tybiwyd ffigur o thua 100.

Mae'r darlun rhyngwladol yn pwysleisio ymhellach fod 60 o aelodau yn nifer fach iawn ar gyfer Cynulliad deddfwriaethol sydd hefyd yn darparu Gweithrediaeth. Mae'r dadansoddiad o genedl-wladwriaethau bach i ganolig a Chynulliadau Rhanbarthol ledled y byd Gorllewinol yn dod i'r casgliad mai o leiaf 100 o gynrychiolwyr yw'r norm ar gyfer sefydliad sydd â'r un swyddogaethau â'r Cynulliad Cenedlaethol.

Mae'r adroddiad hefyd wedi dadansoddi beth fyddai'r gost o ran ansawdd ac effeithiolrwydd ein democratiaeth pe baem yn cadw maint presennol y Cynulliad Cenedlaethol. Gall methu â gwneud unrhyw beth fod yn gostus. Mae hynny'n arbennig o berthnasol i waith democratiaeth. Gall arwain at bolisïau nas cynlluniwyd yn dda, deddfwriaeth annigonol, gwariant gwastraffus a chanlyniadau gwael.

O'r safbwynt hwn, mae angen canolbwyntio ar nifer yr ACau sy'n perthyn i bleidiau eraill heblaw am y blaid lywodraethol (pleidiau llywodraethol). Arnynt hwy y mae'r prif faich o ran craffu effeithiol. Dyma ble mae'r gwahaniaeth rhwng deddfwrfeydd eraill i'w weld amlycaf. At hynny, mae'r rhaniad ymhlith gwrthbleidiau gwahanol yn golygu nad yw manteision cydweithio fel tîm - gan rannu meysydd pwnc ymhlith aelodau'r tîm - braidd yn bodoli ar lefel pwyllgor. Yn sgil hyn, mae prinder gallu ac adnoddau difrifol o fewn y Cynulliad Cenedlaethol.

Yn y cyfamser, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi cynyddu ei gyfrifoldebau'n sylweddol dros y degawd diwethaf ac, yn dilyn argymhellion Comisiwn Silk, maent yn debygol o gynyddu fwy byth dros y blynyddoedd nesaf.

Ein prif gasgliad yw argymell, er mwyn bod yn gyson ag adnoddau a gallu deddfwrfeydd cymharol eraill - yn arbennig sefydliadau datganoledig eraill y DG yn Stormont a Holyrood - y dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol tua 100 o aelodau. Cyfrifwn y byddai hyn yn ychwanegu cyfanswm o tua £10.1 miliwn at y costau rhedeg blynyddol ar hyn o bryd, sef £49.5 miliwn. Credwn mai pris bach yw hwn i'w dalu am y manteision democrataidd a fyddai'n dod yn sgil hynny.

Dylai strwythur democrataidd mwy effeithiol fod yn rhan hanfodol o ymdrechion i ddiwallu'r angen am ddemocratiaeth fwy aeddfed sy'n gwasanaethu pobl Cymru yn well. Mae democratiaeth geiniog a dimai yn tanseilio llywodraethu effeithiol ac effeithlon, ac yn y pen daw yn arwain at gostau uwch o ganlyniad i graffu annigonol. Fel y crynhodd Comisiwn Silk yn ei adroddiad cyntaf ac fel y dyfynnir ar gychwyn y papur hwn, "Rhaid wrth graffu da i gael deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun."

Atodiad: costau ychwanegol cael mwy o ACau

Yr achos hanfodol dros gynyddu nifer yr ACau yw dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif yn fwy effeithiol, craffu'n well ar ddeddfwriaeth, a gwella gallu ac adnoddau i ddatblygu polisïau amgen. Hefyd, ceir achos democrataidd cryf dros fuddsoddi mwy o arian mewn ACau a'r grwpiau gwleidyddol yn hytrach na chryfhau rôl Comisiwn y Cynulliad. Nodwyd y costau cyflog, pensiwn a swyddfa uniongyrchol sydd ynghlwm wrth gynyddu nifer yr ACau ym Mhennod 3. Yma amlinellwn y gwariant ychwanegol yr eid iddo, gan gynnwys ar gyfer grwpiau gwleidyddol, staff Comisiwn y Cynulliad, diogelwch a swyddfeydd. Os oes ansicrwydd ynghylch amrediad y costau, rydym wedi cadw at y terfynau uchaf er mwyn caniatáu ar gyfer unrhyw elfennau annisgwyl.

Grwpiau Gwleidyddol

Mae cyllid eisoes ar gael i Grwpiau Gwleidyddol yn y Cynulliad sydd â thri neu fwy o ACau, ar gyfer gwaith gweinyddol, ymchwil a datblygu polisi fel a ganlyn:

- Grŵp o ACau rhwng 3 a 10 o ran nifer - £127,390
- Grŵp o ACau rhwng 10 a 15 o ran nifer - £199,048

At hynny, mae hawl gan grwpiau sydd â 10 aelod neu fwy gael £30,866 yn ychwanegol am bob 5 AC nad ydynt wedi eu cynrychioli yn Llywodraeth Cymru.[1]

At ddiben yr ymarfer hwn, rydym yn defnyddio'r dyraniad a'r trothwyon cyllido presennol a chynrychiolaeth bresennol y pleidiau yn ôl maint. Ar gyfer 20 Aelod Cynulliad yn ychwanegol, ar sail cyfran bresennol y seddi, câi hanner yr Aelodau eu rhannu rhwng y gwrthbleidiau. Rydym yn dyrannu pedwar yr un i'r Ceidwadwyr, sy'n rhoi cyfanswm o 18 AC, ac i Blaid Cymru, gan gynyddu ei nifer i 15. Byddai'r Democratiaid Rhyddfrydol yn cael dau a fyddai'n cynyddu nifer eu ACau i saith. O dan yr amgylchiadau hyn, byddai'r Democratiaid Rhyddfrydol yn dal i gael yr un faint o gyllid ag y maent ar hyn o bryd. Byddai'r Ceidwadwyr a Phlaid Cymru yn cael £30,866 am bob 5 aelod ychwanegol, ac felly byddent yn cael £30,866 yr un. Byddai cost ychwanegol felly o £61,732. O dan yr un dyraniad a chan ddefnyddio'r un trothwyon, byddai'r Ceidwadwyr yn cael £30,866 yn rhagor, am 40 o aelodau ychwanegol, gyda'r Democratiaid Rhyddfrydol a Phlaid Cymru yn colli allan o drwch blewyn ar y trothwyon am gyllid ychwanegol. Felly £92,598 fyddai'r gost ychwanegol.

Dylid nodi, yn ymarferol, y byddai'r costau hyn yn newid yn dibynnu ar etholiadau yn y dyfodol ac aelodaeth etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol. O gofio na chaiff tri grŵp eu cynrychioli yn y Llywodraeth ar hyn o bryd, mae'r costau hyn ar begwn uchaf y canlyniadau posibl. Mae costau cyllido grwpiau ychwanegol yn seiliedig ar aelodaeth y pedwerydd Cynulliad fel a ganlyn:

1 Bwrdd Taliadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Penderfyniad ar Gyflogau a Lwfansau'r Aelodau*, Rhagfyr 2012.

- 20 AC ychwanegol - £61,732
- 40 AC ychwanegol - £92,598

Staff Comisiwn y Cynulliad

Un o'r rhesymau dros gynyddu nifer yr ACau yw sicrhau bod mwy o ACau ar gael i eistedd ar bwyllgorau. Os penderfynir cynyddu nifer y pwyllgorau, ni fydd costau'n cynyddu'n sylweddol o reidrwydd, ond yn hytrach bydd angen ailddyrannu adnoddau. Wedi'r cyfan, mae nifer y pwyllgorau wedi amrywio ers sefydlu'r Cynulliad.

Am nad oes digon o allu ac adnoddau gan y pleidiau yn y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd i wneud llawer o'u gwaith ymchwil eu hunain, mae gan Wasanaeth Ymchwil Aelodau'r Comisiwn, sy'n helpu ACau gyda'u gwaith ymchwil, nifer helaeth o staff yn barod i geisio llenwi'r bwlch. Byddai'r cynnydd yn nifer y staff ar gyfer y grwpiau gwleidyddol yn sgil cael mwy o ACau yn golygu y byddai ganddynt fwy o allu ac adnoddau i wneud eu gwaith ymchwil eu hunain ac felly'n lleihau eu gorddibyniaeth ar Wasanaeth Ymchwil yr Aelodau. Yn unol â hynny, pe bai nifer yr ACau yn cynyddu, ni fyddai angen cynyddu nifer staff Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

Costau diogelwch, costau TG a chostau cyffredinol

Mae costau staff diogelwch wedi amrywio rhwng £1.5m ac £1.7m, a bu angen 64 aelod o staff ar gyfer Tŷ Hywel a'r Senedd.[2] Yn ogystal ag effeithiau arbedion maint, ni fyddai angen yr un lefel o ddiogelwch â'r Senedd a Thŷ Hywel ar unrhyw swyddfeydd newydd oherwydd mae'n debygol iawn y byddent yn swyddfeydd cyhoeddus. Felly dylai costau staff diogelwch ychwanegol fod yn isel iawn. Byddai'n rhesymol amcangyfrif bod angen 10 aelod ychwanegol o staff, a fyddai'n costio tua £250,000.

Er mwyn talu am hyn a chostau eraill, fel costau cymorth TG a chostau cyffredinol, rydym yn neilltuo £500,000.

Swyddfeydd

Tŷ Hywel yw cartref Staff Comisiwn y Cynulliad, Aelodau'r Cynulliad a'u staff a Llywodraeth Cymru. Mae ganddo arwynebedd llawr o 11,583 metr (38,002 troedfedd). Mae bron yn llawn ar hyn o bryd.[3] Felly byddai angen caffael swyddfeydd ychwanegol y tu allan i Dŷ Hywel er mwyn gwneud lle i'r ACau newydd. Mae'r Comisiwn yn rhentu Tŷ Hywel am £2.3 miliwn y flwyddyn.

Y Comisiwn sy'n dyrannu lleoedd i staff ac ACau yn Nhŷ Hywel yn ôl ei ddisgresiwn, ond mae angen lle ychwanegol. Amcangyfrifwn y byddai angen lle ar gyfer aelod staff ychwanegol ar bob AC newydd.[4] Hefyd, pe bai'r cyllid ar gyfer grwpiau gwleidyddol yn parhau ar ei ffurf bresennol, bydd hyn yn golygu y bydd gan bob AC 0.5 aelod o staff ychwanegol. Felly am bob AC newydd, rhagwelwn y byddai angen lle ar gyfer 2.5 aelod o staff ychwanegol (gan gynnwys yr Aelod ei hun).

Mae Llywodraeth Cymru yn dyrannu 18m^2 fesul cyflogai yn ei phencadlys yng Nghaerdydd (t 25). Mae costau swyddfa ar ystad y Cynulliad Cenedlaethol yn cyfateb i £189.41 fesul m^2. Yn ei dro, mae hyn yn gweithio allan fel a ganlyn (rydym hefyd yn gweithio allan y 30 aelod o staff ychwanegol a ddyrannwyd gennym i'r Comisiwn):

2 http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/how-national-assembly-employs-more-2032797

3 Llyfryn Apirose, http://www.aprirose.com/downloads/aprirose-brochure.pdf, t 4

4 Yn ymarferol, byddai llawer o ACau yn lleoli eu holl staff yn eu swyddfeydd etholaethol, tra byddai rhai yn defnyddio Tŷ Hywel i leoli mwy o staff. Ymddengys fod y ffigur hwn yn ffigur rhesymol i'w ddefnyddio i amcangyfrif faint o ofod swyddfa fydd ei angen - mewn gwirionedd, gallai ACau leoli mwy o staff yn y swyddfa os ydynt yn dymuno.

Ar gyfer 2.5 AC + staff, mae angen 45m² X £189.41 fesul m² = £8,523.45 fesul Aelod Cynulliad ychwanegol.

Os cyfunir y ddwy gost hyn, mae costau swyddfa ACau ychwanegol fel a ganlyn:

- 20 AC ychwanegol - £170,469
- 40 AC ychwanegol - £340,938

Swyddfeydd newydd mewn etholaethau

Gall pob AC hawlio hyd at £5,000 am y gost o sefydlu swyddfa newydd. Pe bai pob AC newydd yn defnyddio'r gyllideb uchaf hon (sy'n annhebygol oherwydd byddai llawer yn rhannu swyddfeydd ag ASau er enghraifft), byddai'r costau fel a ganlyn:

- 20 AC newydd - £100,000
- 40 AC newydd - £200,000

Lle yn Siambr y Senedd

Mae lle yn y Siambr yn barod ar gyfer 20 o ACau ychwanegol, felly ni fyddai unrhyw gost ychwanegol. Byddai angen ystyried yn ofalus sut mae gwneud lle i 100 o ACau. Fodd bynnag, nid oes rhaid gwneud unrhyw newidiadau mawr ac nid oes angen unrhyw gynlluniau cymhleth. Gellid symud rhai o'r clercod er mwyn gwneud lle i ragor o ACau. Hefyd, bydd angen adnewyddu'r gliniaduron a ddefnyddir gan ACau ar hyn o bryd rywbryd yn y dyfodol. Pe byddent yn cael llechi yn hytrach na gliniaduron, byddai hyn yn rhyddhau lle ar ddesgiau ac yn golygu y gellid gwneud y desgiau'n gulach. Yna gellid gosod rhes arall o ddesgiau a fyddai'n sicr yn darparu digon o le ar gyfer 20 AC arall.

Casgliadau

Gan ystyried costau pob AC (gan gynnwys cyflog, staff, swyddfeydd) yn ogystal â'r cyllid i'r pleidiau, costau cymorth a diogelwch, a gofod swyddfa, mae'r costau blynyddol fel a ganlyn:

	Costau ACau unigol (gan gynnwys staff ac ati) (£)	Cyllideb Sefydlu Swyddfa Newydd (£)	Cyllid ychwanegol i grwpiau (£)	Cymorth a Diogelwch (£)	Gofod Swyddfa Ychwanegol (£)	CYFANSWM Y GOST YCHWANEGOL
20 AC newydd	4,500,000	100,000	61,732	500,000	170,469	£5,332,201
40 AC newydd	9,000,000	200,000	92,598	500,000	340,938	£10,133,536

£49.5 miliwn yw cyllideb flynyddol bresennol y Cynulliad Cenedlaethol. Byddai'r costau blynyddol wedi'u talgrynnu ar gyfer mwy o ACau fel a ganlyn:

80 o ACau: £54.8 miliwn
100 o ACau: £59.6 miliwn

5 Comisiwn y Cynulliad, *State of the Estate Report*, ar gael yn http://wales.gov.uk/docs/hrd/publications/121107stateestate.pdf , t 27

Llyfryddiaeth

Baqir, R, 'Districting and Government Spending', *Journal of Political Economy*, 110, (2002)

Bort, E., McAlpine, R, Morgan, G., *The Silent Crisis*, Jimmy Reid Foundation, 2012.

Bwrdd Taliadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Addas i'r Diben*, Mawrth 2011.

Bwrdd Taliadau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Adroddiad Blynyddol 2012-13*, Gorffennaf 2013.

Carman, C., Shephard, M., 'Committees in the Scottish Parliament' yn Jeffrey C., et al *The Scottish Parliament 1999-2009: The First Decade* (Caeredin, Luath Press: 2009),

Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru*, Tachwedd 2012.

Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad 1969 - 1973, Cyfrol I, Adroddiad.

Confensiwn Cymru Gyfan, Adroddiad (2010)

Crick, M., 'Cameron promises to cram more peers into the Lords', o http://blogs.channel4.com/michael-crick-on-politics/cameron-promises-to-cram-yet-more-peers-into-the-lords/2138

Cyllideb Comisiwn y Cynulliad 2012-13, t. 3, ar gael yn http://www.assemblywales.org/cy/gen-ld8713-e.pdf

Gay, O., *Wales and Devolution*, Papur Ymchwil Tŷ'r Cyffredin 60/97: 1997, t 10 ar gael yn http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP97-60.pdf

Gilligan, T. W., a Matsuaka, J. G., 'Deviation from Constituent Interests: The Role of Legislative Structure and Political Parties in the States' o *Economic Inquiry* 33, Rhif 3, 1995.

Gilligan, T. W., Matsuaka, J. G., 'Fiscal Policy Legislature Size and Political Parties: Evidence from State and Local Governments in the First Half of the 20th Century', *National Tax Journal*, Cyfrol 54, Rhif 1, Mawrth 2001

Hansard Society, *Assembly Line? The Experiences and Development of new Assembly Member*, 2013.

Hansard Tŷ'r Arglwyddi, Ateb i gwestiwn ysgrifenedig: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldhansrd/text/130108w0003.htm

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, 2009.

Huckle, T., *Supreme Court points Direction for Future Devolution*, 20 Chwefror 2013, ar gael yn http://www.clickonwales.org/2013/02/supreme-court-points-direction-for-devolution/

Osmond J. (Gol.), *Welsh Politics Come of Age – Responses to the Richard Commission*, Y Sefydliad Materion Cymreig, 2005.

Panel Adolygu Annibynnol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Yn Gywir i Gymru: Adolygiad annibynnol o'r trefniadau presennol ar gyfer rhoi cymorth ariannol i Aelodau'r Cynulliad,* 2009.

Pettersson-Lidbom P., 'Does the Size of the Legislature Affect the Size of Government? Evidence from Two Natural Experiments', *Journal of Public Economics*, Cyfrol 96, Rhifynnau 3–4, 2012.

Rachel Banner, *Vote 'No' to Assembly Failings*, Daily Post Chwef 28 2011, ar gael yn http://www.dailypost.co.uk/news/north-wales-news/2011/02/28/vote-no-to-assembly-failings-says-true-wales-rachel-banner-55578-28246758/

Rawlings, R., *Delineating Wales*, Gwasg Prifysgol Cymru, 2003.

Roderick, V., *Wales Devolution Briefing*, 1997, ar gael yn http://www.bbc.co.uk/news/special/politics97/devolution/wales/briefing/westminster.shtml

Schaltegger A., Feld L., 'Do large cabinets favour large government? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss cantons', *Journal of Public Economics*, 93, 2008-47, 2008.

Stigler, G. J., 'The size of Legislatures', *Journal of Legal Studies* 5 Rhif 1, 1976.

Thomas A., Roberts O., *Strwythur Pwyllgorau'r Cynulliad*, Papur Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ebrill 2013

Mae Maint yn Cyfrif

Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol