Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-2021

Ionawr 2020

www.cynulliad.cymru

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

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

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

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@cynulliad.cymru**
Twitter: **@SeneddCyllid**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2020

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

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-2021

Ionawr 2020

www.cynulliad.cymru

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

Cadeirydd y Pwyllgor:

Llyr Gruffydd AC
Plaid Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Rhun ap Iorwerth AC
Plaid Cymru

Alun Davies AC
Llafur Cymru

Mike Hedges AC
Llafur Cymru

Rhianon Passmore AC
Llafur Cymru

Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig

Mark Reckless AC
Plaid Brexit

Mynychodd yr Aelod a ganlyn fel dirprwy yn ystod yr ymchwiliad hwn.

David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd 5

Argymhellion 7

1. Cyflwyniad 11

2. Trosolwg 18

3. Ysgogiadau ariannol 27

4. Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 42

5. Mesur effaith penderfyniadau cyllidebol 52

6. Newid hinsawdd a datgarboneiddio 61

7. Trawsnewid gwasanaethau a gwariant ataliol 70

8. Tlodi a chynhwysiant economaidd 79

9. Brexit ac economi Cymru 88

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar. 99

Rhagair y Cadeirydd

Lluniwyd y Gyllideb ddrafft hon, ac fe'i creffir arni, o dan amgylchiadau eithriadol o ystyried Brexit, Etholiad Cyffredinol y DU ac oedi o ran digwyddiadau cyllidol y DU. Oherwydd hynny, mae'r Pwyllgor Cyllid wedi gwneud pob ymdrech i ymgysylltu â rhanddeiliaid ar y Gyllideb ddrafft hon. Dechreuodd y gwaith hwn ym mis Mehefin 2019 pan gynhaliwyd digwyddiad i randdeiliaid cyn y gyllideb yn Aberystwyth. Dyma oedd sylfaen dadl arfaethedig y Pwyllgor Cyllid yn y Siambr a ddilynodd ym mis Medi 2019, gan roi cyfle i'r Cynulliad drafod blaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru cyn cyhoeddi'r gyllideb.

Er ein bod yn teimlo ei bod hi'n arbennig o bwysig cael dadl eleni o ystyried amseriad arfaethedig y Gyllideb ddrafft, credwn y dylid cynnal dadl yn barhaol er mwyn rhoi cyfle i'r Cynulliad ddylanwadu ar flaenoriaethau a dyraniadau'r gyllideb yn gynharach yn y broses. Rydym yn gobeithio gweithio gyda Llywodraeth Cymru i drefnu cynnal y ddadl hon yn yr amserlen ar gyfer proses y gyllideb yn y dyfodol.

Cyhoeddodd Llywodraeth y DU ei bod yn gosod ei Chyllideb ar 11 Mawrth 2020. Mae hyn ar ôl y ddadl ar Gyllideb Derfynol Llywodraeth Cymru, sydd wedi'i threfnu ar gyfer 3 Mawrth 2020. Mae'r Pwyllgor yn annog y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd i gyflwyno ei Gyllideb Atodol Gyntaf cyn gynted â phosibl os yw Cyllideb y DU yn effeithio'n sylweddol ar Gyllideb Llywodraeth Cymru.

Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cynnydd o 2.3 y cant mewn cyllid termau real yn y Gyllideb ddrafft hon, y mae Llywodraeth Cymru wedi'i rannu i bob adran. Fodd bynnag, byddem wedi hoffi gweld bod dyraniad cyllid a blaenoriaethu Llywodraeth Cymru yn fwy uchelgeisiol wrth ganolbwyntio ar gynaliadwyedd a thrawsnewid gwasanaethau yn y dyfodol.

Dywedodd tystion wrthym na fydd hi'n bosibl buddsoddi mewn gwasanaethau blaenoriaeth fel iechyd a gofal cymdeithasol yn y dyfodol heb fenthyca uwch neu gynnydd mewn trethiant. Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud ei bod eisoes yn gwthio yn erbyn terfynau ei rheolau benthyca cyllidol ac wedi addo peidio â chodi treth incwm y tymor Cynulliad hwn. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â rhanddeiliaid y bydd angen newid mewn strategaethau benthyca neu drethi i sicrhau bod cyllid digonol ar gael ar gyfer buddsoddi mewn gwasanaethau cyhoeddus yn y blynyddoedd i ddod. Rydym wedi cefnogi gofyniad Llywodraeth Cymru am fwy o hyblygrwydd benthyca, ac yn amlwg bydd newidiadau mewn trethiant yn fater i bob plaid yn eu maniffestos wrth inni agosáu at Etholiad y Cynulliad 2021.

Bydd yr ansicrwydd ynghylch Brexit a'r berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol yn effeithio ar economi Cymru. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod cyfnod pontio'r UE, hyd at 31 Rhagfyr 2020, yn arwain at risg na fydd cytundebau masnach ar waith, ac os bydd hyn yn arwain at gyfnod o ansicrwydd ac aflonyddwch mewn patrymau masnachu, byddai angen cymorth pellach gan Lywodraeth y DU er mwyn lleihau'r effaith ar economi Cymru.

Mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf bod angen cymryd mwy o gamau i leihau tlodi yng Nghymru. Mae gormod o bobl mewn swyddi sgiliau isel a/neu gyflog isel. Bydd uwchsgilio'r gweithlu a chynyddu cyflogaeth o fudd i economi Cymru waeth beth fydd canlyniad Brexit. Dylai Llywodraeth Cymru werthuso ei buddsoddiad mewn datblygu economaidd ac mewn rhaglenni gwaith i sicrhau eu bod yn darparu gwerth am arian.

Datganodd Llywodraeth Cymru 'Argyfwng Hinsawdd' yng Nghymru. Fodd bynnag, mae'n anodd nodi sut mae'r Gyllideb ddrafft hon yn adlewyrchu'r datganiad hwn ac mae'n siomedig na chymerwyd dull mwy radical i liniaru newid yn yr hinsawdd. Croesewir y dyraniad o fuddsoddiad cyfalaf o £140 miliwn i gefnogi'r agenda datgarboneiddio ond nid ydym yn argyhoeddedig bod gan Lywodraeth Cymru ddealltwriaeth glir o effaith ei phenderfyniadau gwariant ar garbon.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i Dr Edward Jones, darlithydd mewn Economeg ym Mhrifysgol Bangor, a benodwyd yn gynghorydd arbenigol i'r Pwyllgor. Roedd Ed yn arfer bod yn rhan o dîm Ysgol Fusnes Prifysgol Bangor a benodwyd gan Lywodraeth Cymru i asesu'n annibynnol y rhagolygon refeniw treth datganoledig a gafodd eu cynnwys yng nghyllidebau 2018-19 a 2019-20. Roedd gwybodaeth Ed yn gyfraniad gwerthfawr i'n trafodaethau ac rydym yn ddiolchgar iddo am ei gefnogaeth.

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gallai dadl ar flaenoriaethau gwariant gael ei chynnwys yn amserlen y gyllideb, er mwyn rhoi cyfle i'r Cynulliad ddylanwadu ar flaenoriaethau a dyraniadau cyllideb yn gynharach yn y broses....................Tudalen 17

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU i archwilio rhinweddau gwahanol ddulliau ar gyfer goruchwylio cymhwysiad y Datganiad o Bolisi Cyllido, fel goruchwylio gan gorff sy'n annibynnol ar y llywodraeth, y Comisiwn Cyfansoddiad, Democratiaeth a Hawliau o bosibl. ....Tudalen 26

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ceisio ymrwymiadau gan Lywodraeth y DU y bydd digwyddiadau cyllidol y DU fel arfer yn cael eu cynnal erbyn dyddiad penodol i sicrhau bod gan weinyddiaethau datganoledig ddigon o amser i bennu cyllideb a gwneud gwaith craffu ystyrlon. ....Tudalen 26

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i gyd-drafod â Llywodraeth y DU i sicrhau cyfarfodydd pedairochrog amlach a mwy strwythuredig gyda Gweinidogion Cyllid y DU. ....Tudalen 26

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y wybodaeth ddiweddaraf ar gael cyn gynted â phosibl ar ôl i Gyllideb y DU gael ei chyhoeddi, sy'n manylu ar unrhyw effaith a gaiff rhagolygon diweddaraf macro-economaidd y DU, yn enwedig unrhyw effaith ar refeniw'r trethi datganoledig a'r addasiadau cysylltiedig i'r grant bloc....................Tudalen 41

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ailgychwyn trafodaethau am drethi newydd gyda Llywodraeth y DU cyn gynted â phosibl er mwyn profi'r broses, a rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor maes o law....................Tudalen 41

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i adolygu ffynonellau data newydd a rhai sy'n dod i'r amlwg, fel data'r Swyddfa Ystadegau Gwladol am Gynnyrch Domestig Gros Cymru, er mwyn gwella cywirdeb rhagolygon economaidd a threthi datganoledig Cymru. ....Tudalen 41

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn pryderu ynghylch lefel y gwallau codio y mae Cyllid a Thollau EM yn eu gwneud mewn perthynas â threthdalwyr Cymru ac mae'n argymell bod y gyfradd wallau yn parhau i gael ei monitro gan Lywodraeth

Cymru a bod y wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei roi i'r Pwyllgor yn dilyn y broses sganio nesaf. .... Tudalen 41

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gall integreiddio'r nodau llesiant yn well wrth gyflwyno cyllidebau yn y dyfodol i ddangos yn fwy cyson sut mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol wedi ei hymgorffori ym mhrosesau gwneud penderfyniadau ei hadrannau a bod hyn yn cael ei adlewyrchu yn y broses gyllidebol. .... Tudalen 51

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a rhanddeiliaid i ddatblygu Cynllun Gwella'r Gyllideb. .... Tudalen 51

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymestyn cyfnod yr amser a gwmpesir yng Nghynllun Gwella'r Gyllideb i adlewyrchu ysbryd Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a thrawsnewid tymor hwy. .... Tudalen 51

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell i'r asesiad effaith integredig strategol sy'n cyd-fynd â chyllideb 2021-22, a chyllidebau'r dyfodol, roi cyfrif tryloyw o effaith negyddol yn ogystal ag effaith gadarnhaol dyraniadau'r gyllideb, gan gynnwys y dystiolaeth sy'n sail iddynt. .... Tudalen 60

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad ei thrafodaethau â Llywodraeth yr Alban ar rôl Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb yn yr Alban, ac unrhyw newidiadau o ran dull posibl yn dilyn yr ystyriaethau hyn. .... Tudalen 60

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i ddefnyddio tystiolaeth ac arfer gorau o waith a wneir mewn mannau eraill fel sylfaen ar gyfer dull cyllidebu sy'n sensitif i rywedd, a hynny er mwyn prif ffrydio dimensiwn rhywedd i bob agwedd ar gylch y gyllideb yn ddi-oed. .... Tudalen 60

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu rhagor o fanylion yn y blynyddoedd i ddod ar sut y bydd dyraniadau a rhaglenni yn bwrw ymlaen tuag at yr ymrwymiad i fod yn garbon niwtral erbyn 2050 a beth fydd yr amserlen ar gyfer cyflawni hyn. .... Tudalen 69

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu dealltwriaeth o effaith y gyllideb ar garbon a'i phenderfyniadau gwariant, ac yn edrych ar sut y gall ddangos yn ystyrlon effaith cyllidebau'r dyfodol ar garbon. .... Tudalen 69

Argymhelliad 17. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i ategu'r gwaith sy'n cael ei wneud gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol mewn perthynas â datblygu cyfrif effaith ar garbon ac archwilio ffyrdd eraill y gall swyddfa'r Comisiynydd, gyda'i raddau o annibyniaeth, ddarparu rhagor o gyngor a chymorth i helpu Llywodraeth Cymru i gyflawni ei huchelgeisiau datgarboneiddio a'i hamcanion llesiant.......Tudalen 69

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi'n glir yn nogfennaeth cyllidebau'r dyfodol sut y mae'n cymhwyso ei diffiniad ei hun o waith atal i wariant, a'i bod yn darparu cymaint o wybodaeth â phosibl am y canlyniadau y mae'n ceisio eu cyflawni drwy ei strategaethau ataliol.
.... Tudalen 77

Argymhelliad 19. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu dadansoddiad o wariant ataliol yn y gyllideb ac yn sbarduno camau gweithredu sy'n ymwneud ag atal yn ei Chynllun Gwella'r Gyllideb.
.......Tudalen 78

Argymhelliad 20. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu â rhanddeiliaid i ddod o hyd i ffyrdd gwell o ddangos tystiolaeth o'r broses o nodi blaenoriaethau, cyfleu'r broses honno a gwneud penderfyniadau ynghylch y gyllideb. ....Tudalen 87

Argymhelliad 21. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu diffiniad o dlodi yng nghyd-destun Cymru ac yn nodi'n glir ei weledigaeth ar gyfer mynd i'r afael â thlodi yng Nghymru, gan gynnwys: effeithiau dosbarthiadol, y canlyniadau y bwriedir eu cyflawni drwy ymyriadau tlodi wedi'u targedu a chamau i ymateb i effaith penderfyniadau Llywodraeth y DU. ....Tudalen 87

Argymhelliad 22. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu strategaethau newydd i wella addysg, sgiliau a chyfleoedd cyflogaeth aelodau mwyaf difreintiedig y gymdeithas.......Tudalen 87

Argymhelliad 23. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ffyrdd o fynd ati i hyrwyddo'r cyflog byw gwirioneddol i gyflogwyr, yn enwedig yn y sector preifat, ledled Cymru.......Tudalen 87

Argymhelliad 24. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu tystiolaeth a manylion ychwanegol ar sut y mae rhaglenni sydd â'r nod o wella'r economi yn darparu gwerth am arian wrth gydbwyso buddsoddiad i wella cynhyrchiant ac enillion ac i helpu pobl i gael cyflogaeth. ....Tudalen 98

Argymhelliad 25. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu ei strategaeth ar gyfer gwasanaethau bysiau, gan sicrhau bod yr adnoddau sydd ar gael yn cael eu targedu'n effeithiol i gysylltu'r rhai sy'n dibynnu ar y dull hwn o gludiant yn well er mwyn sicrhau twf economaidd cynhwysol. ....Tudalen 98

Argymhelliad 26. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Cyllidebau Llywodraeth Cymru yn y dyfodol gynnwys hyblygrwydd a gwaith cynllunio senarios penodol i ymateb i siociau neu ansicrwydd economaidd. Dylai cyllidebau drafft fanylu ar yr ymateb i effeithiau negyddol neu gyfleoedd posibl ar gyfer gwahanol sectorau yn economi Cymru. ....Tudalen 98

Argymhelliad 27. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi cadarnhad ei bod wedi cael sicrwydd gan Lywodraeth y DU ynghylch y cymorth ariannol sydd ar gael i'r diwydiant amaethyddol yng Nghymru ar gyfer pob blwyddyn o'r Senedd. ....Tudalen 98

1. Cyflwyniad

Y Pwyllgor

1. Pwyllgor trawsbleidiol yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru (y Cynulliad) yw'r Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor), sy'n cynnwys Aelodau o blith y pleidiau gwleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad.

2. Yn unol â Rheol Sefydlog 19, mae'r Pwyllgor yn gyfrifol am ystyried a chyflwyno adroddiad ar gynigion a osodir gerbron y Cynulliad gan Weinidogion Cymru sy'n cynnwys cynigion cyllidol neu gynigion i ddefnyddio adnoddau. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried a chyflwyno adroddiad ar unrhyw fater arall sy'n ymwneud â chyllido neu'n effeithio ar gyllido, neu'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru, neu wariant sy'n effeithio arni.[1]

3. Penododd y Pwyllgor Dr Edward Jones, Darlithydd mewn Economeg, Prifysgol Bangor yn gynghorydd arbenigol i gynorthwyo gyda'r gwaith craffu ar y Gyllideb ddrafft.

Craffu ar y Gyllideb ddrafft

4. Ar 21 Mehefin 2017, cytunodd y Cynulliad ar broses newydd ar gyfer y gyllideb. Hon yw'r drydedd gyllideb ddrafft ar gyfer craffu o dan y broses newydd.

5. Mae'r broses newydd ar gyfer y gyllideb yn pennu y bydd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi gwybodaeth mewn dau gam:

- Cynigion amlinellol sy'n dangos cynlluniau gwariant a chyllido strategol lefel uchel Llywodraeth Cymru; a
- Chyllideb ddrafft fanwl, lle bydd Llywodraeth Cymru yn darparu cynigion cyllideb ar gyfer pob portffolio ar lefel Llinellau Gwariant yn y Gyllideb neu lefel gyfatebol, ynghyd â naratif ategol priodol.

6. Yn sgil Deddf Cymru 2014,[2] cafodd pwerau cyllidol ychwanegol eu datganoli i'r Cynulliad. Ym mis Ebrill 2018, daeth dwy dreth Gymreig benodol i rym: Treth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi. Ym mis Ebrill 2019, daeth Cyfraddau Treth Incwm Cymru i rym.

[1] Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Tachwedd 2019
[2] Deddf Cymru 2017

7. Bydd y Pwyllgor yn ystyried y penderfyniadau cyffredinol strategol a'r blaenoriaethau wrth wraidd y dyraniadau yng nghynigion amlinellol y Gyllideb ddrafft, ynghyd â'r cynlluniau trethiant a benthyca. Bydd yn gwneud hynny ar sail y cefndir o gyllid cyhoeddus a'r economi'n gyffredinol.

Amseriad Cyllideb Llywodraeth Cymru a Chyllideb y DU

8. Mae'r broses newydd ar gyfer y gyllideb wedi bod ar waith ar gyfer tri chylch o graffu ar gyllideb ddrafft. Yn ystod y ddau gylch cyllideb blaenorol mae'r Pwyllgor wedi cael cyfle i ystyried goblygiadau cyllideb hydref y DU fel rhan o'r gwaith craffu ar y gyllideb ddrafft.

9. Yn ei adroddiad, Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-2020, argymhellodd y Pwyllgor fod "Llywodraeth Cymru yn parhau â'i harfer presennol o gyhoeddi ei chyllideb ddrafft, ni waeth beth yw amseriad Cyllideb y DU" (Argymhelliad 1).[3]

10. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cydnabod cyfyngiadau Llywodraeth Cymru o dan y cylch cyllideb hwn, o ystyried yr amgylchiadau digynsail a wynebwyd gyda Brexit ac Etholiad Cyffredinol y DU.

11. Ar 5 Gorffennaf 2019, ysgrifennodd y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd (y Gweinidog) at y Pwyllgor i ddweud bod Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyhoeddi'r Cyllidebau drafft amlinellol a manwl gyda'i gilydd ar 10 Rhagfyr, a'r Gyllideb derfynol ar 3 Mawrth 2020. Dywedodd y Gweinidog, o ystyried y lefel ddigynsail o ansicrwydd ynghylch bwriad Llywodraeth y DU ar gyfer yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant, na chyhoeddwyd y dyddiad ar ei gyfer, nid oedd gan Lywodraeth Cymru ffigurau refeniw ar gyfer 2020-21 i seilio ei chyllideb arnynt. Mae'r Gweinidog yn cydnabod y gallai fod angen diwygio'r amserlen hon.

12. Ar 4 Medi 2019, roedd cyhoeddiad Canghellor y Trysorlys yn amlinellu Cylch Gwario Llywodraeth y DU am flwyddyn (2020-2021).

13. Yn dilyn cyhoeddiad y Canghellor, ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor ar 13 Medi 2019 i ymgynghori ar ei chynnig i gyflwyno Cyllideb, gan gyhoeddi'r gyllideb ddrafft ar 19 Tachwedd a'r Gyllideb derfynol ar 4 Chwefror 2020. Yn dilyn hynny, derbyniodd y Pwyllgor Busnes yr amserlen ddiwygiedig.

14. Fodd bynnag, yn dilyn cyhoeddi etholiad cyffredinol, ysgrifennodd y Gweinidog eto at y Pwyllgor Busnes ar 7 Tachwedd 2019, gan nodi, o ystyried yr

[3] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019 - 20

amgylchiadau eithriadol, ei bod wedi cynnig gohirio cyhoeddi'r Gyllideb tan ar ôl etholiad cyffredinol y DU.

15. Cyhoeddwyd y Gyllideb amlinellol a'r Gyllideb fanwl[4] ar 16 Rhagfyr 2019. Dywedodd y Gweinidog:

> "crafted this budget in a period or real uncertainty…but what we have done is planned on the best information that we have, which is the UK Government spending round that it announced in September [2019]."[5]

16. Cyhoeddwyd ar 7 Ionawr 2020 y caiff Cyllideb y DU ei chynnal a 11 Mawrth 2020, ar ôl y ddadl ar Gyllideb Derfynol Llywodraeth Cymru, sydd wedi'i threfnu ar gyfer 3 Mawrth 2020.

17. Cyn y cyhoeddiad hwn, nododd y Gweinidog y byddai angen i Lywodraeth Cymru fod yn ymwybodol o newidiadau erbyn diwedd mis Ionawr er mwyn iddynt gael eu cynnwys yn y Gyllideb Derfynol, neu fel arall byddai newidiadau yn cael eu gwneud drwy'r gyllideb atodol gyntaf y gallent eu cyflwyno yn gynharach yn y flwyddyn nag arfer.[6]

18. Fodd bynnag, dywedodd:

> "when we look ahead now to the next UK Government budget, obviously, it'll be accompanied by a new economic and fiscal outlook from the OBR, and that then might have implications on the prospects of the devolved tax revenues and the associated block grant adjustments there as well. So, again, this is another one of those factors that give some uncertainty in terms of our final budget that we'll be laying. But we wouldn't expect that to be of any particular magnitude."[7]

19. Ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, cynhelir dadl yn y Cyfarfod Llawn ar y Gyllideb ddrafft, ac yna caiff cynnig y gyllideb derfynol (cynnig y gyllideb flynyddol) ei wneud, fel sy'n ofynnol gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.[8]

---

[4] Llywodraeth Cymru, Cynigion manwl Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019
[5] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 5
[6] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 5
[7] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 15
[8] Deddf Llywodraeth Cymru 2006

20. Er nad yw'r newidiadau yng Nghyllideb y DU yn hysbys, dywedodd y Gweinidog os oes cyllid ychwanegol, mae'r disgwyliad cyfredol yw mai cyllid cyfalaf yn hytrach na chyllid refeniw fydd y cyllid hwnnw.[9]

21. Archwilir materion yn ymwneud ag amseriad Cyllideb Llywodraeth Cymru a Chyllideb y DU ymhellach ym Mhennod 3 ar Ysgogiadau Ariannol.

Ymgynghori

22. Ar 27 Mehefin 2019, ymwelodd y Pwyllgor â Gwesty'r Marine, Aberystwyth, i ofyn i randdeiliaid beth, yn eu barn hwy, ddylai fod y meysydd blaenoriaeth ar gyfer cyllideb Llywodraeth Cymru ac i wahodd sylwadau ar unrhyw faterion yn ymwneud â dyraniadau cyllideb Llywodraeth Cymru.

23. Roedd rhanddeiliaid yn teimlo y dylai atal ac ymyrraeth gynnar fod wrth wraidd dyraniadau'r gyllideb. Nododd rhanddeiliaid bryderon yn y meysydd hyn hefyd:

- hyrwyddo'r economi a busnesau yng Nghymru;
- angen egluro a symleiddio'r gyllideb addysg;
- effaith ar iechyd a lles yn sgil llai o wasanaethau lleol;
- effaith ar gydraddoldeb a grwpiau sy'n agored i niwed;
- trethi.

24. Yn ogystal, cyhoeddodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyn y gyllideb, gan wahodd sefydliadau ac unigolion i roi gwybod i'r Pwyllgor beth yw eu disgwyliadau o'r Gyllideb ddrafft sydd ar ddod.

Y prif feysydd craffu ar y gyllideb

25. Cytunodd y Pwyllgor i barhau â'r dull a ddefnyddiwyd yn y gorffennol, sy'n ymwneud â'r pedair egwyddor ar gyfer craffu ariannol:

- Fforddiadwyedd – A yw'r darlun cyfan o ran cyfanswm refeniw a gwariant yn gytbwys?

[9] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 108

- Blaenoriaethu – A yw'r dyraniadau wedi'u rhannu rhwng sectorau/rhaglenni gwahanol mewn ffordd resymol y gellir ei chyfiawnhau?
- Gwerth am arian – A yw cyrff cyhoeddus yn gwario eu dyraniadau yn dda – economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd? h.y. canlyniadau
- Proses y gyllideb – A yw'n effeithiol ac yn hygyrch? A oes integreiddio rhwng cynllunio corfforaethol a chynllunio gwasanaethau, a rheoli perfformiad a rheoli ariannol?

26. Yn ogystal, nododd y Pwyllgor nifer o feysydd y dylai'r holl bwyllgorau ganolbwyntio arnynt:

- Sut y dylai Llywodraeth Cymru ddefnyddio pwerau trethu a benthyg, yn enwedig o ran Cyfraddau Treth Incwm Cymru;
- Y dull gweithredu o ran gwariant ataliol, a sut y mae hyn yn cael ei adlewyrchu yn y broses o ddyrannu adnoddau, yn enwedig o ran ariannu byrddau iechyd lleol a gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol;
- Cynaliadwyedd gwasanaethau cyhoeddus, arloesi a gweddnewid gwasanaethau;
- Polisïau Llywodraeth Cymru i hybu twf economaidd, i leihau tlodi ac anghydraddoldeb rhywiol, ac i liniaru diwygiadau lles;
- Gwaith cynllunio a pharodrwydd Llywodraeth Cymru ar gyfer Brexit;
- Sut y mae tystiolaeth yn llywio gwaith Llywodraeth Cymru o ran pennu blaenoriaethau a dyrannu'r gyllideb
- Sut y mae Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol yn dylanwadu ar y gwaith o lunio polisi;
- Wrth ddatgan "argyfwng hinsawdd", a yw'n glir sut mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu ymateb i'r her honno a sicrhau bod adnoddau priodol ar gael.

Dadl yn y Cyfarfod Llawn ar flaenoriaethau'r gyllideb 2020/21

27. Ers peth amser, mae'r Pwyllgor wedi bod yn pryderu nad yw'r Cynulliad yn cael cyfle i ddylanwadu ar flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru cyn i'r

Gyllideb ddrafft gael ei gosod. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylid cael dadl ar flaenoriaethau gwariant cyn i'r Gyllideb ddrafft gael ei chyhoeddi.

28. Ar 12 Gorffennaf 2019, ysgrifennodd y Pwyllgor at y Pwyllgor Busnes ynghylch amserlen y Gyllideb ddrafft gan geisio hefyd gael cymeradwyaeth i gynnal dadl ar flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru. Cynhaliwyd dadl ar 25 Medi 2019.

Barn y Pwyllgor

29. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod y cylch cyllidebol hwn wedi bod o dan amgylchiadau "eithriadol". Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod oedi o ran digwyddiadau cyllidol y DU a'r ansicrwydd cyffredinol ynghylch Etholiad Cyffredinol y DU a Brexit wedi effeithio ar allu Llywodraeth Cymru, a rhanddeiliaid eraill, i gynllunio. Yn ogystal, mae'r amseriad a'r newidiadau wedi effeithio ar allu'r Cynulliad i graffu'n effeithiol ac mae hyn wedi bod yn destun pryder i'r Pwyllgor.

30. Mae'r Pwyllgor yn credu bod amseriad Llywodraeth Cymru ar gyfer y Gyllideb ddrafft wedi bod yn ymarferol o dan yr amgylchiadau a'i fod yn cydbwyso'r angen i roi sicrwydd mor gynnar â phosibl i lywodraeth leol a chyrff cyhoeddus eraill, yn ogystal â chaniatáu amser i graffu ar gynlluniau'r Gyllideb ddrafft.

31. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r cyhoeddiad gan Lywodraeth y DU bod Cyllideb y DU wedi'i gosod ar gyfer 11 Mawrth 2020. O ystyried y bydd Cyllideb y DU yn cael ei chyhoeddi ar ôl y ddadl ar Gyllideb Derfynol Llywodraeth Cymru, sydd wedi'i threfnu ar gyfer 3 Mawrth 2020, clywodd y Pwyllgor y byddai angen cyflwyno newidiadau drwy Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ac mae'n croesawu awgrym y Gweinidog y bydd hi'n ei chyflwyno cyn gynted â phosibl. Mae'r Pwyllgor yn croesawu awgrym y Gweinidog y bydd yn cyflwyno hyn cyn gynted â phosibl. Os yw Cyllideb y DU yn cynnwys cyllid cyfalaf ychwanegol sylweddol yn ystod y flwyddyn, byddai'r Pwyllgor yn disgwyl manylion ar sut y byddai Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu'r cyllid hwn.

32. Er gwaethaf hyn, mae'r Pwyllgor yn pwysleisio ei farn, o dan amgylchiadau normal, gan gymryd y bydd Adolygiad o Wariant y DU yn cael ei gyhoeddi mewn da bryd, y dylai Llywodraeth Cymru barhau i gyhoeddi ei Chyllideb ddrafft ni waeth beth yw amseriad Cyllideb y DU. Mae'r Pwyllgor yn credu bod y manteision sy'n gysylltiedig â sicrwydd cyllido cynnar i gyrff cyhoeddus yn gorbwyso'r cymhlethdodau a achosir yng Nghymru yn sgil cyhoeddi Cyllideb y DU yng nghanol gwaith craffu ar y gyllideb ddrafft.

33. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen adolygu proses y gyllideb yng Nghymru yn y tymor hwy er mwyn ystyried a ddylai'r Cynulliad fod yn symud i

broses ddeddfwriaethol a sut y gellid ymgorffori arfer gorau mewn proses o'r fath. Bydd hyn yn cael ei ystyried ymhellach gyda'r Gweinidog yn nhymor y gwanwyn.

34. Mae'r Pwyllgor yn gwerthfawrogi'r safbwyntiau a gasglwyd gan randdeiliaid yn ystod y sesiwn yn Aberystwyth ac mewn ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai'r Cynulliad gael cyfle yn gynharach yn y broses graffu i ddylanwadu ar flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru a chroesawodd y cyfle eleni i gynnal dadl ar flaenoriaethau cyllidebol cyn cyhoeddi'r Gyllideb ddrafft. Mae'r Pwyllgor yn bwriadu parhau i ymgysylltu â rhanddeiliaid fel rhan o'r broses o osod blaenoriaethau craffu ac mae'n credu bod angen adeiladu ar waith craffu ar flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru yn y blynyddoedd i ddod.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gallai dadl ar flaenoriaethau gwariant gael ei chynnwys yn amserlen y gyllideb, er mwyn rhoi cyfle i'r Cynulliad ddylanwadu ar flaenoriaethau a dyraniadau cyllideb yn gynharach yn y broses.

2. Trosolwg

Tryloywder a chyflwyno'r Gyllideb ddrafft

36. Dyma drydedd flwyddyn y Gyllideb ddrafft o dan y broses newydd ar gyfer y gyllideb, er bod yr amseriadau'n golygu nad oedd yn bosibl cael proses dau gam.

37. Ar 16 Rhagfyr 2019, darparodd Llywodraeth Cymru'r ddogfennaeth ganlynol ar y gyllideb: Cynnig y gyllideb; Naratif y gyllideb (gan gynnwys Asesiad Effaith Integredig Strategol); Adroddiad polisi treth 2019; ac Adroddiad y prif economegydd.

38. Am y tro cyntaf, roedd y ddogfennaeth hefyd yn cynnwys taflen i blant a phobl ifanc a Chynllun Gwella'r Gyllideb. Cyhoeddodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ddogfen Rhagolwg trethi Cymru, Rhagfyr 2019.

39. Roedd adroddiad polisi treth 2019 yn rhoi rhywfaint o fanylion o ran deall cynnydd Llywodraeth Cymru wrth weithredu'r gwaith o ddatganoli treth, ac ymchwil a wnaed i newid trethi presennol a hefyd ystyried datblygu treth newydd.

40. Mae adroddiad y Prif Economegydd yn darparu dadansoddiadau o ragamcanion ar gyfer economïau'r DU a Chymru a phwysau demograffig i osod cyd-destun tymor hwy'r Gyllideb ddrafft.

Rôl y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

41. Sefydlwyd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn 2010 i roi dadansoddiad annibynnol o gyllid cyhoeddus y DU. Yng Nghyllideb Ddrafft 2019-20 Llywodraeth Cymru, nododd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ar y pryd, Mark Drakeford AC, fod 'Llywodraeth Cymru wedi gwneud trefniant gyda'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (OBR) i ddarparu rhagolygon refeniw trethi ar gyfer cyllideb Llywodraeth Cymru 2020-21 a thu hwnt'.

42. Y Papur Gorchymyn, Bil Cymru: Atebolrwydd a Grymuso Ariannol – a gyhoeddwyd ochr yn ochr â Bil Cymru yn 2014 – yn ei gwneud yn ofynnol i ragolygon ar drethi Cymru gael eu cyhoeddi ddwywaith y flwyddyn.

43. Mae Pennod 3 ar Ysgogiadau Ariannol hefyd yn ymdrin â chyfrifoldebau'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol.

44. O ran y rhagolygon, dywedodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol:

> "we produced our last set of UK forecasts and accompanying devolved tax forecasts back in March [2019] of last year. And then, in producing the material that we came out with in December [2019], were still based on the UK forecasts that were underpinning March."[10]

45. Fodd bynnag, nododd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol fod ei ragolygon macro-economaidd ym mis Mawrth ar gyfer twf, chwyddiant a chyfradd ddiweithdra yn eithaf agos at gyfartaledd y rhagolygon allanol annibynnol ar ddiwedd y llynedd. Felly, nid oedd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn credu y bu newid sylweddol yn ei disgwyliadau o safbwynt tymor canolig yr economi ers mis Mawrth 2019, a fyddai'n achosi pryder ynghylch yr aflonyddwch posibl a graddfa'r newid ym mis Mawrth [2020].[11]

Blaenoriaethau Llywodraeth Cymru

46. Cododd refeniw bloc Cymru £593 miliwn yn 2020-21 o'i gymharu â 2019-20, neu 2.3 y cant mewn termau real. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn gallu tynnu £125 miliwn, o'r £306 miliwn a gedwir yng Nghronfa Cymru ar ddechrau 2019-20.[12]

47. Mae Llywodraeth Cymru yn dweud, er gwaetha'r cynnydd yn 2019-20 a 2020-21, bod cyllid refeniw yn dal i fod 3 y cant yn is mewn termau real nag yn 2010-11.[13]

[10] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 324

[11] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 338

[12] Dadansoddi Cyllid Cymru, Austerity is over – for now, Rhagfyr 2019

[13] Dadansoddi Cyllid Cymru, Austerity is over – for now, Rhagfyr 2019

48. Mae'r graffig hwn yn dangos newidiadau cyffredinol, refeniw a chyfalaf.

Cyllideb Ddrafft Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21

Prif ffigurau o'r gyllideb ddrafft ar gyfer 2020-21, yn dangos newidiadau ers y gyllideb atodol gyntaf ar gyfer 2019-20

TME
£19,827m
▲ +1,152m +6.2%

=

Cyfanswm y Terfynau Gwariant Adrannol (DEL)

DEL - Refeniw
£15,377m
▲ +608m +4.1%

+

DEL - Cyfalaf
£2,323m
▲ +345m +17.4%

Cyfanswm = £17,700m ▲ +953m +5.7%

+

AME
£2,127m
▲ +199m +10.3%

	Cyfanswm y dyraniad DEL	Newid Cyllideb Atodol Gyntaf 2019-20 i Gyllideb Ddrafft 2020-21
Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol	£8,741m	▲ +£367m +4.4%
Tai a Llywodraeth Leol*	£4,706m	▲ +£185m +4.1%
Addysg	£1,784m	▲ +£55m +3.2%
Yr Economi a Thrafnidiaeth	£1,518m	▲ +£227m +17.6%
Gwasanaethau Canolog a Gweinyddiaeth	£387m	▲ +£31m +8.7%
Yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig	£348m	▲ +£49m +16.5%
Y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol	£216m	▲ +£39m +22.2%

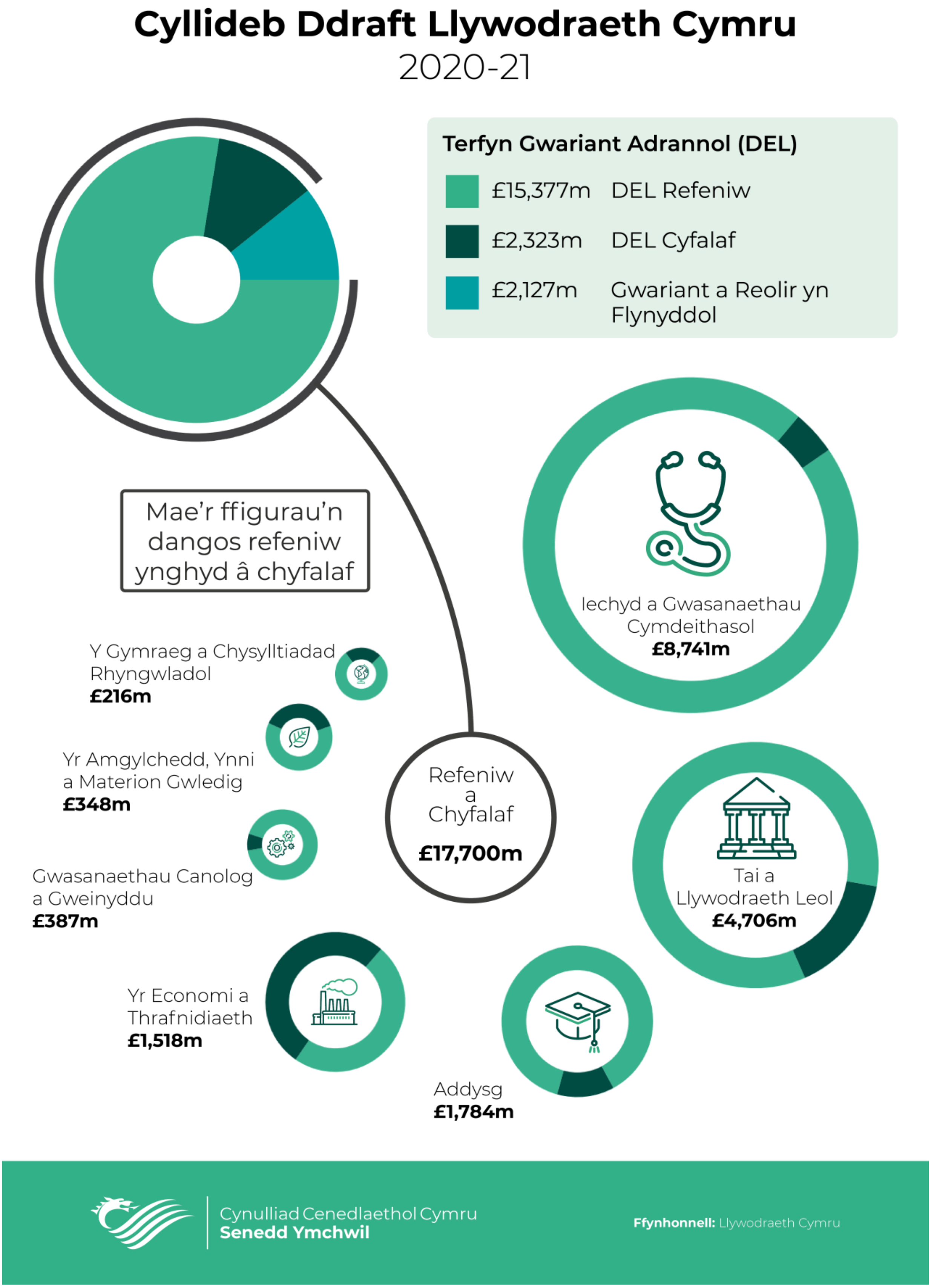
Cyfanswm y Gwariant a Reolir (TME): Y cyfanswm sydd gan y Llywodraeth i'w wario.
Terfyn Gwariant Adrannol (DEL): Dyma elfen y gyllideb yn ôl disgresiwn, pan gaiff cyllideb y Llywodraeth ei dyrannu i adrannau'r Llywodraeth a'i gwario ganddynt..
Gwariant a Reolir yn Flynyddol (AME): Annewisol. Caiff ei wario ar raglenni yn ôl y galw, fel rhoi benthyciadau myfyrwyr.

*Nid yw'n cynnwys £1.1 biliwn o incwm ardrethi annomestig

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Senedd Ymchwil

Mae'r ffigurau wedi'u talgrynnu. Cyfeiriwch at Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20 am yr union ffigurau.

49. Mae'r graffig hwn yn dangos rhaniadau adrannol rhwng refeniw a chyfalaf.



50. Cadarnhaodd y Gweinidog fod y Gyllideb ddrafft yn rhoi cynnydd i bob adran. Dywedodd:

> "it gives a good and fair settlement to local government, it reflects the priority that we put on health—even within all of that, within Government there are still pressures that we have been unable to recognise. So, departments are going into the year in still quite difficult circumstances in some cases. In terms of the levels of reserves, in terms of revenue, we're holding around £100 million, which, when you look at the size of the overall budget, is quite small. So, we're holding that amount in reserve. And then, in terms of capital, we're holding £37 million general capital, £46 million in financial transactions. Of the general capital, much of that is earmarked already for specific projects, such as the city and growth deals, but we've tried, really, to strike a balance between spending money that we need to spend in terms of maintaining our important public services and keeping a degree of flexibility as well."[14]

51. Dywedodd Sefydliad Bevan wrth y Pwyllgor ei bod hi'n dal i fod yn anodd cysylltu uchelgeisiau'r Llywodraeth â'i dyraniad cyllid. Dywedodd fod y ffigurau moel yn ddiystyr ar eu pennau eu hunain.[15]

52. Dywedodd Sefydliad Bevan hefyd y gallai fod rhai newidiadau radical o ganlyniad i Gyllideb Llywodraeth y DU a allai olygu bod Llywodraeth Gymru a chyrff cyhoeddus Cymru yn hollol amharod am yr hyn sydd o'u blaenau.[16]

53. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru y bu'r cynnydd mwyaf ers degawd yn y gyllideb hon, gan ganiatáu i Lywodraeth Cymru fuddsoddi mewn llawer mwy o feysydd a blaenoriaethau. Fodd bynnag, dywedodd:

> "In the context of the cuts that have been made since 2010, we're still well below where we were in real terms, particularly considering the ageing population and population growth in that period."[17]

54. Pan ofynnwyd pa mor gynaliadwy yw'r cynnydd at y dyfodol, esboniodd Canolfan Llywodraethiant Cymru fod y Gyllideb yn seiliedig ar ymrwymiadau a wnaed yng Nghylch Gwario 2019. Dywedodd y byddai'n dod yn gliriach dros y flwyddyn nesaf gyda set newydd o ragolygon gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

[14] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 9
[15] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 26
[16] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 83
[17] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 5

a phan fydd Llywodraeth y DU yn nodi ei blaenoriaethau o ran trethiant a gwariant dros y ddwy neu dair blynedd nesaf.[18]

55. Cytunodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol (IFS) gan ychwanegu:

> "I think that, if you look at the public finance forecast, it's inherent—they're not stated explicitly, the assumptions underlying them—but inherent in the forecast in the Conservatives' manifesto is that, beyond 2020, once you take account of the increases for the NHS and what's been announced for the next several years for schools, all other areas of day-to-day spending would effectively be frozen in real terms, if you wanted that to be consistent with what they've said on taxation and what they've said on the forecast deficit in the Conservative manifesto.....
>
> So, I think the question in terms of whether this is sustainable, these kinds of increases that we're seeing, well, yes, but only if we see higher borrowing, which I think actually is risky given that the Conservatives are already planning to borrow about 3 per cent of GDP, when you add in their extra investment spending, or if we see tax rises. And they've hemmed themselves in there. So, if they happen, they will have to be in more roundabout ways than increasing one of the three big, main taxes."[19]

Y Polisi Fframwaith Cyllidol a'r Datganiad Cyllid

56. Dywedodd y Gweinidog fod y Fframwaith Cyllidol yn gweithio'n dda i Gymru o ran cyllid ychwanegol. Ychwanegodd:

> "the negotiations that the former finance Minister undertook with the UK Government did see an uplift to Welsh Government funding, and that will continue until we converge with the UK Government's funding."[20]

57. Cadarnhaodd swyddog y Gweinidog fod y "llawr cyllido wedi darparu tua £ 160 miliwn yn ychwanegol i Gymru".[21]

58. Nododd Cyfarwyddwr Trysorlys Cymru nad oedd y fframwaith wedi bod ar waith ers amser maith ond cytunodd fod y system yn gweithio er ei bod wedi bod

[18] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 7
[19] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraffau 9 a 10
[20] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 13
[21] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 33

o dan straen penodol oherwydd nad oedd y digwyddiadau cyllidol amrywiol yng Nghymru a'r DU yn dilyn yr un trywydd. Eglurodd:[22]

> "The fiscal framework now—. Rather than having the raw Barnett formula that we used to have, where we got a pure population share of changes in England, we now get a population share multiplied by 1.05. That was something that was agreed in 2016 and helps ensure funding in Wales continues to be closer to the level it needs to be relative to need."[23]

59. Cadarnhaodd y Gweinidog y byddai cyfle i adolygu'r fframwaith fel rhan o'r adolygiad cynhwysfawr o wariant a fydd yn digwydd yn ddiweddarach yn y flwyddyn. O ran gwelliannau posib, dywedodd yr hoffai weld cynnydd yn y swm blynyddol y ceir ei dynnu i lawr o'r gronfa arian wrth gefn, er mwyn rhoi mwy o hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru reoli ei chyllidebau dros nifer o flynyddoedd ac o ran benthyca, cynnydd i'r terfyn benthyca cyfanredol a chynyddu neu ddileu'r capiau blynyddol y mae Llywodraeth Cymru yn ddarostyngedig iddynt ar hyn o bryd.[24]

60. Fodd bynnag, nododd y Gweinidog ei bod yn pryderu fwy am y datganiad polisi cyllid a'r ffordd y mae Llywodraeth y DU wedi'i gymhwyso.[25] Ychwanegodd:

> "So, those issues are really about the way a Government makes a decision that has a financial impact on other Governments within the UK; the Government taking the decision that should fund those other Governments as a result. The teachers' pension issue is a good example of that. So, those are the kinds of issues that we really do need to resolve."[26]

61. Dywedodd y Gweinidog mai dim ond 85 y cant o gyllid a gafodd Llywodraeth Cymru yn dilyn penderfyniad unochrog Llywodraeth y DU ynghylch pensiynau athrawon, gan amcangyfrif bod y bwlch cyllid tua £50 miliwn eleni.[27]

---

[22] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 13

[23] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 35

[24] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraffau 114 a 115

[25] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 115

[26] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 115

[27] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 22

62. Fodd bynnag, roedd swyddog y Llywodraeth yn cydnabod, yn yr achos hwn, nad oedd adrannau Llywodraeth y DU wedi'u hariannu'n llawn ar gyfer y costau ac felly nid ydym yn cael ein trin yn llai teg nag adrannau'r DU.[28]

63. Nododd y Gweinidog hefyd y cyfarwyddyd gweinidogol a gyhoeddwyd ynghylch Cynnig Treth Pensiwn y GIG 2019 i 2020, sydd â'r bwriad o sicrhau bod GIG Cymru yn dilyn yr un trywydd â GIG Lloegr o ran yr ateb a gyflwynwyd yn 2019/20 i fynd i'r afael â'r heriau gweithredol sy'n codi o ganlyniad i'r trefniadau treth pensiwn presennol.Llythyr gan yr Ysgrifennydd Parhaol at Gadeiryddion Pwyllgorau[29].

64. Dywedodd y Prif Weinidog fod ganddo anghytundebau sylfaenol gyda'r ateb sydd wedi'i weithredu yn Lloegr[30], ond nad yw'n gweld unrhyw opsiwn heblaw dilyn yr un llwybr.

65. Dywedodd y Gweinidog y gallai gostio hyd at £20 miliwn i Lywodraeth Cymru ond ni allai roi'r union ffigur arno oherwydd byddai'r costau'n dibynnu'n uniongyrchol ar y taliadau treth pensiwn blynyddol ychwanegol y bydd uwch glinigwyr yn eu hwynebu o ganlyniad i faint o waith maen nhw'n ei wneud yn ystod cyfnod y gaeaf.[31]

66. Dywedodd y Gweinidog fod hon yn sefyllfa y byddai'n well ganddynt beidio â bod ynddi, ond y gwnaed y penderfyniad anarferol i sicrhau nad yw clinigwyr dan anfantais yng Nghymru, ac yn bwysicach, oherwydd bod angen cadw'r clinigwyr hynny yn rhan weithredol o'r GIG yng Nghymru.[32]

67. Er mwyn datrys rhai o'r materion cyllido hyn, dywedodd y Gweinidog ei bod yn ceisio ffurfioli cyfarfodydd pedairochrog y Gweinidogion Cyllid i adolygu'r Polisi Datganiad Cyllid.[33] Dywedodd:

> "I want to see those meetings more frequent, with more opportunities to decide things collectively, rather than opportunities just to bid in for the kind of things that you want to see. So, those relationships, I think, need to mature, and we are making some progress on that."[34]

---

[28] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 30

[29] Llythyr gan yr Ysgrifennydd Parhaol at Gadeiryddion Pwyllgorau, 20 Rhagfyr 2019

[30] Llythyr gan y Prif Weinidog at yr Ysgrifennydd Parhaol (Saesneg yn unig), 18 Rhagfyr 2019

[31] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 92

[32] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 99

[33] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 116

[34] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 116

Barn y Pwyllgor

68. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cynnydd o 2.3 y cant mewn cyllid termau real, ac yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi penderfynu rhannu'r cynnydd i bob adran.

69. Fodd bynnag, gan nad yw'r rhagolygon gwariant cyhoeddus dros y tymor canolig yn awgrymu cynnydd mewn meysydd y tu allan i'r GIG ac ysgolion, byddai'r Pwyllgor wedi hoffi gweld blaenoriaethu mwy uchelgeisiol gan Lywodraeth Cymru gan ganolbwyntio ar gynaliadwyedd a thrawsnewid gwasanaethau yn y dyfodol.

70. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod Llywodraeth y DU yn gwneud penderfyniadau sy'n cael effaith sylweddol ar Lywodraeth Cymru, fel newidiadau i bensiynau'r sector cyhoeddus, heb fod cyllid cysylltiedig yn cael ei ddarparu gan y Trysorlys.

71. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod barn y Gweinidog fod y Fframwaith Cyllidol yn gweithio'n dda a bod y cyllid gwaelodol wedi darparu tua £160 miliwn ychwanegol i Gymru. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn bwriadu cynnal ei waith craffu ei hun ar effeithiolrwydd y Fframwaith Cyllidol maes o law.

72. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi bwriad y Gweinidog i fynd i'r afael â materion sydd wedi codi o ran y Fframwaith Cyllidol a'r Polisi Datganiad Cyllid, yn benodol, gan sicrhau bod cyllid priodol yn cyd-fynd ag effaith penderfyniadau'r DU. Dylai fod rôl fwy ffurfiol hefyd ar gyfer cyfarfodydd pedairochrog y Gweinidogion Cyllid yn yr adolygiad o'r Polisi Datganiad Cyllid.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU i archwilio rhinweddau gwahanol ddulliau ar gyfer goruchwylio cymhwysiad y Datganiad o Bolisi Cyllido, fel goruchwylio gan gorff sy'n annibynnol ar y llywodraeth, y Comisiwn Cyfansoddiad, Democratiaeth a Hawliau o bosibl.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ceisio ymrwymiadau gan Lywodraeth y DU y bydd digwyddiadau cyllidol y DU fel arfer yn cael eu cynnal erbyn dyddiad penodol i sicrhau bod gan weinyddiaethau datganoledig ddigon o amser i bennu cyllideb a gwneud gwaith craffu ystyrlon.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i gyd-drafod â Llywodraeth y DU i sicrhau cyfarfodydd pedairochrog amlach a mwy strwythuredig gyda Gweinidogion Cyllid y DU.

3. Ysgogiadau ariannol

Y cefndir

73. Mae Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru 2019[35] a gyhoeddwyd ochr yn ochr â Chyllideb Ddrafft 2020-21 yn amlinellu strategaeth dreth Llywodraeth Cymru, gan gynnwys:

- Monitro a yw trethi datganoledig Cymru yn gweithredu yn ôl y bwriad ac yn adeiladu'r sylfaen dystiolaeth i ystyried a allai trethi Cymru fod yn fwy effeithlon a chymesur.
- Parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU i ddatganoli Toll Teithwyr Awyr (APD) i Gymru.
- Datblygu cynigion i adeiladu sylfaen dreth Cymru dros y tymor canolig i'r tymor hwy.

74. Mae naratif cyllideb Llywodraeth Cymru yn nodi:

> "Mae rhagolygon cyllidebol tymor hwy yr OBR yn dangos bod cyllid cyhoeddus y DU yn anghynaliadwy o ran codi cyllid, oherwydd byddai cyflawni eu hamcanestyniadau canolog ar gyfer y galw am wasanaethau cyhoeddus heb gynyddu trethiant yn arwain at ddyled gyhoeddus gynyddol. Bydd faint o adnoddau sydd ar gael i ariannu gwasanaethau cyhoeddus yn dibynnu ar benderfyniadau gan Lywodraeth newydd y DU ynghylch lefelau trethiant a benthyca."

75. Mae adroddiad y Prif Economegydd yn ymhelaethu ar y datganiad hwn, gan gyfeirio at ragamcanion gwariant cyhoeddus a refeniw treth tymor hir y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol. Rhagwelir gwariant yn ôl y galw disgwyliedig, ond rhagwelir y bydd refeniw treth yn cynnal cyfran gyfartalog hanesyddol yr incwm cenedlaethol, gan arwain at gynnydd yn nyled net y sector cyhoeddus tuag at 300 y cant o CDG tua diwedd y 2060au.

Strategaeth dreth

76. Nododd adroddiad Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru, sef 'Y Sylfaen Drethu Gymreig', risgiau a chyfleoedd ar ôl datganoli cyllidol. O ran strategaeth dreth Llywodraeth Cymru, nododd yr adroddiad:

[35] Polisi Trethi Cymru 2019

> "Bydd angen i Lywodraeth Cymru weithredu mewn ffordd integredig drwy ystyried trethi datganoledig gyda'i gilydd, ac ystyried sut byddai ysgogiadau ac amcanion polisi eraill yn gallu rhyngweithio."[36]

77. Lleisiodd Canolfan Llywodraethiant Cymru ei phryder, os na chynyddir trethi ar lefel y DU ac nad yw Llywodraeth Cymru yn defnyddio ei phwerau treth incwm, yna, o gofio bod iechyd ac ysgolion yn feysydd blaenoriaeth, gallai awdurdodau lleol fod mewn sefyllfa lle nad ydyn nhw yn gallu darparu'r un lefel o wasanaethau cyhoeddus heb godi'r dreth gyngor ymhellach.[37]

78. Nododd y Ganolfan fod y cynnydd yn y dreth gyngor yn debygol o fod oddeutu 4.5 y cant sy'n golygu bod y dreth gyngor yn cynyddu ddwywaith gymaint â'r gyfradd chwyddiant eto eleni. Awgrymodd y Ganolfan:

> "…a more progressive way would be to introduce an income tax rise across Wales at a Welsh Government level, even if that is sub-optimal and it would be better if that happened at a UK level. I think that should be a key part of the debate over the next year."[38]

79. Ailadroddodd y Gweinidog ymrwymiad Llywodraeth Cymru i beidio â chodi treth incwm yn ystod y Cynulliad hwn.[39]

80. Cytunodd y tystion fod cyfleoedd i Lywodraeth Cymru godi incwm trwy drethi amgen, megis treth dwristiaeth bosibl a threth tir gwag.[40]

81. Fodd bynnag, roedd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid yn cydnabod y byddai'r trethi newydd hyn yn codi rhywfaint o refeniw, ond ni fyddent yn arwain at newid arwyddocaol yng ngallu Llywodraeth Cymru i godi refeniw ac ni fyddent yn ysgogiad cyllidol â'r potensial i wir fynd i'r afael â phwysau gwariant.[41]

82. Rhoddodd y Gweinidog y wybodaeth ddiweddaraf am y trethi newydd posibl, gyda'r broses ar gyfer y dreth ar dir gwag yn fwy hirfaith ac anodd na'r disgwyl.[42]

---

[36] Y Sylfaen Drethu Gymreig

[37] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 23

[38] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 23

[39] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 86

[40] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraffau 56 a 58

[41] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 66

[42] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 80

83. Pan ofynnwyd iddi pam nad oedd Llywodraeth Cymru yn gwneud newidiadau ariannol ychwanegol a hithau'n wynebu ansicrwydd ariannol, awgrymodd y Gweinidog y byddai'r adolygiad cynhwysfawr o wariant sydd ar ddod yn rhoi mwy o sicrwydd[43]. Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

> "…given the levers that we have, they are relatively limited and we do depend in large part on the funding that we receive from the UK Government. You made the point that austerity seemed to be over, but, of course, if our budget had risen in line with public spending over the longer term, we would be £6 billion better off next year, and if it had risen in line with economic growth over the same period, we would be £4 billion better off next year as compared to 10 years ago. So, there's lots in the mix and those figures themselves demonstrate that we are very much reliant on the bigger picture."[44]

Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol:

84. Amlinellodd Adroddiad ar Bolisi Trethi 2018 Llywodraeth Cymru rôl y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol o ran darparu rhagolygon treth annibynnol:

> "Wrth i Lywodraeth Cymru gyflwyno ei Chyllideb, bydd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol yn cefnogi trwy lunio dau adroddiad. Bydd y rhain yn cynnwys rhagolygon ar gyfer trethi Cymru – y dreth trafodiadau tir a'r dreth gwarediadau tirlenwi – a chyfraddau treth incwm Cymru, a fydd yn seiliedig ar ragolygon macro-economaidd diweddaraf y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol ac unrhyw ddata penodol perthnasol i Gymru. Bydd rhagolwg y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol hefyd yn ystyried unrhyw newidiadau i bolisi trethi Llywodraeth Cymru. Cyhoeddir yr adroddiadau hyn ochr yn ochr â Chyllideb ddrafft amlinellol Llywodraeth Cymru a'r Gyllideb derfynol."[45]

85. Ochr yn ochr â dogfennau'r Gyllideb ddrafft a ddarparwyd ym mis Rhagfyr 2019, mae'r Swyddfa hefyd wedi darparu rhagolwg trethi Cymreig. Mae'r rhagolwg hwn yn nodi na fydd y Swyddfa yn cynhyrchu rhagolwg macro-economaidd Cymreig. Rôl y Swyddfa yw ymchwilio i weld a oes cydgyfeiriad neu ddargyfeiriad rhwng Cymru a gweddill y DU o ran y newidynnau sy'n berthnasol i'r rhagolwg trethi a gwneud unrhyw addasiadau angenrheidiol i gynhyrchu rhagolwg canolog. Yn ogystal, mae'r Swyddfa yn darparu sylwebaeth ar y newidiadau i refeniw treth

[43] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 90
[44] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 92
[45] Adroddiad Polisi Trethi Cymru 2018

Cymru a threthi cyfatebol y DU sy'n chwarae rôl wrth gyfrifo addasiadau grant bloc.

Lefel ymgysylltu'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

86. Mae adroddiad ar Bolisi Trethi Llywodraeth Cymru 2019 yn tynnu sylw at y ffaith bod y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol "wedi dod yn fwy amlwg yng Nghymru drwy ymgysylltu'n fwy sylweddol gyda sefydliadau ac unigolion â diddordeb, yn cynnwys Pwyllgorau Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol, a bydd yn parhau i wneud hynny".[46]

87. Esboniodddd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol ei bod yn rhyngweithio cymaint phosib â Llywodraeth Cymru, arbenigwyr a phobl sydd â gwybodaeth leol er mwyn bwydo i mewn i hynny.[47] Ychwanegodd y Swyddfa fod gwahanol lefelau o ymgysylltu â gwahanol sefydliadau fel Cyllid a Thollau EM, Awdurdod Cyllid Cymru a Llywodraeth Cymru.[48] At hynny, nododd y swyddfa fod yna broses adolygu y gellir ei defnyddio pe na bai'r broses yn gweithio. Fodd bynnag, oherwydd yr amgylchiadau anarferol, mae'n anodd dod i gasgliadau ar yr hyn y gallai fod angen ei wneud yn wahanol.[49]

88. Dywedodd y Gweinidog ei bod yn fodlon ar y wybodaeth a roddodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a chadarnhaodd fod datblygu rhagolygon yn broses 'ailadroddol' ac, er bod y Swyddfa a Llywodraeth Cymru yn rhannu syniadau, profiadau a gwersi, fod proses y Swyddfa yn hollol annibynnol.[50]

Rhagolygon ar gyfer trethi Cymru

Pwy sy'n cynhyrchu'r rhagolygon?

Treth incwm: Mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn cyhoeddi rhagolygon ar gyfraddau treth incwm Cymru sy'n deillio o waith modelu treth incwm Cyllid a Thollau EM. Mae gan Lywodraeth Cymru / Trysorlys Cymru ei model ei hun ar gyfer cyfradd treth incwm Cymru, a ddefnyddir i fodelu dewisiadau polisi.

[46] Adroddiad Polisi Trethi Cymru 2019
[47] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 314
[48] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 315
[49] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 316
[50] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraffau 12 a 44

Trethi Tirlenwi a Thrafodion Tir: Caiff modelau rhagweld y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol eu llenwi a'u rhedeg gan ddadansoddwyr Trysorlys Cymru. Yna darperir y wybodaeth hon i'r Swyddfa.

Ardrethi annomestig: Nid ywr rhagolygon o fewn cylch gwaith y swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol.

89. Mae'r tabl isod yn dangos y bydd Llywodraeth Cymru yn rheoli bron i £2.5 biliwn o refeniw treth yn 2020-21, a fyddai'n cynrychioli dros wythfed ran o gyfanswm cyllideb Cymru.

	£ miliwn					
	2018-19	**2019-20**	**2020-21**	**2021-22**	**2022-23**	**2023-24**
Treth Trafodiadau Tir (TTT)	228	226	**245**	268	294	322
Treth Gwarediadau Tirlenwi (TGT)	44	38	**36**	35	35	35
Cyfraddau treth incwm Cymru (CTIC)	2,053	2,089	**2,206**	2,286	2,368	2,456
Cyfanswm	2,325	2,353	**2,487**	2,589	2,697	2,813

Tabl 1. Cyfanswm rhagolygon treth Cymru - Rhagfyr 2019[51]

90. Ymhelaethodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ar yr ansicrwydd ynghylch Brexit ac amseriad Cyllideb y DU wrth gynhyrchu rhagolygon:

> "…we produced our last set of UK forecasts and accompanying devolved tax forecasts back in March of last year. And then, in producing the material that we came out with in December, we're still based on the UK forecasts that were underpinning March. Although, it was then possible to take on new outturn data and some judgments, for example, on what evidence has been suggested about house-price growth et cetera.…
>
> Where we are now is that we are now just about to embark on the process of producing the forecast to accompany the UK budget on 11 March. We're at the very, very, very early stages of that; we're not near even a first draft or a first iteration of the economic or fiscal forecast there."[52]

[51] Ffynhonnell: Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol - Nodyn - Ni chynhwysir Cyfraddau Annomestig (NDR)
[52] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 324-325

91. Fodd bynnag, dywedodd Sefydliad Bevan y gallai fod newidiadau radical o ganlyniad i gyllideb Llywodraeth y DU a allai adael Llywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus Cymru heb baratoi o gwbl ar gyfer yr hyn sydd i ddod.[53]

92. Wrth sôn am fethodolegau rhagamcanu dywedodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol:

> "Land transactions, both in the UK context, in the Scottish context and the Welsh context—there are alternative methodologies that we've looked at and we've ended up with one that Wales went with first, I think, which works well and it works well given the nature of the data that we're able to get from the revenue authority. But those changes have not had hugely consequential quantitative effects, but they've been useful nonetheless."[54]

93. Amlinellodd y Swyddfa ei pherthynas ag Awdurdod Cyllid Cymru:

> "…in terms of the modelling process, they are turning the handle, so there will be discussions then in terms of what methodologies—is the methodology appropriate, is the toolkit appropriate, are there things that you need to do to that? And, …, there are some areas of thinking about that toolkit that has been going on long before we had this, and, with the different methodologies that we've used on land transaction tax—this would be a case in point there—there are different approaches that you can take on that.
>
> The other thing on the substance of how the tax system operates in practice would be compliance. So, again, there might be issues. If you're trying to look at explanations for why land disposals tax generated more—. Our forecasts, you know, things have been turning out pretty much in line with March 2019, but better than March 2018. Part of that could be because of relative compliance effort on the part of the Welsh Revenue Authority plus others. So, that's another area where it's useful to get a sense, in addition to just the nuts and bolts of what the spreadsheet looks like."[55]

94. Parhaodd y Swyddfa i drafod yr ansicrwydd sy'n gysylltiedig â thrafodion eiddo:

[53] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 83
[54] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 341
[55] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 383-384

> "If I'm forecasting the income tax receipts we're going to get from everybody around this table, you're all, hopefully, going to be earning income year after year, and, therefore, that's a basis. Now, if you were trying to predict the amount of housing land transactions tax we would get out, you're not all going to buy and sell houses every year, so that same richness of data is not there. Is the information that you've got, or the judgments that you make about what's going to go on with the housing market as a whole, going to be an accurate reflection of the particular sub-set of properties that are transacted on in a particular period?"[56]

95. Dywedodd fod y rhagolygon tirlenwi yn llai economaidd o ran eu natur ac:

> "There are judgements there about (a) what's the quality of your starting data, but then, capacity; alternative ways of disposing of the waste; what's the mix between the different sorts of waste, et cetera. So, you've got a very different set of things that you can get wrong around that, which are less related to an economic forecast and for which there is less data and less analysis available."[57]

96. O ran modelu treth incwm, dywedodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, yng nghyd-destun y DU, y gellid bod yn weddol hyderus am swm y refeniw a gafwyd y llynedd. Fodd bynnag, gan gyfeirio at Gymru, dywedodd fod yna wahanol heriau pan nad ydych yn gwybod ble mae'r man cychwyn.[58] Er enghraifft, y broblem fwy yn yr Alban oedd bod y data alldro ar drethdalwyr penodol yn sylweddol wahanol i'r man cychwyn a ddefnyddiwyd fel rhan o'r gwaith modelu.

97. Dywedodd y Swyddfa ei bod yn hyderus bod ganddi fodel cadarn[59] a,phan ofynnwyd iddi a oedd yn hyderus o ran y data a ddarparwyd gan Gyllid a Thollau EM, dywedodd:

> "HMRC are obviously partly seized of the Scottish experience, have devoted effort to this. There's an opportunity to see where some of the difficulties arose there and you've also got the activities of the National Audit Office helping on the side as well. So, again, it's hard to say quantitatively how confident you are, but work is focused in the right direction there. We wait to see with the outturn to what extent there's a

[56] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 387

[57] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 338

[58] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 393

[59] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 411

> difference between the survey and the other measure. There's obviously the possibility of behavioural responses, which you would be more concerned about if you were in a situation where you thought people were responding to either the reality or the expectation of very different sets of tax rates across the border, which would further complicate you and make you more worried about whether people would try to game the system by pretending to be on one side of the border rather than the other, or when they had a legitimate choice of being on one side of the border or the other if they owned two properties, for example, where they are, and actually people moving. So, in the absence of those sorts of large incentives you might be less anxious about that. Then there are the little technical issues of what do you do with properties that are bisected by the border. But there are 34 of those, so presumably we don't need to worry too much on that side."[60]

98. Cadarnhaodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol nad oedd wedi gwneud unrhyw waith cymharu ar ragolygon Llywodraeth Cymru ond na fyddai'n disgwyl gweld gwahaniaeth mawr.[61] Mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio ei model syml ei hun ar gyfer cyfraddau treth incwm Cymru i fodelu dewisiadau polisi, ond mae'r model wedi'i raddnodi i gynhyrchu allbynnau tebyg.[62]

99. Dywedodd swyddog y Gweinidog fod y ffaith nad oedd Cyllidebau Cymru a'r DU yn gydnaws:

> "…has put particular stress on the mechanism of the fiscal framework this time around, because it's not really supposed to work in the kind of order that it's been working in. So, the OBR have had to produce block grant adjustment figures, for example, ahead of producing UK-wide forecasts for the period. So, I think, given the difficulties of this particular process, it's gone as well as could be expected in terms of its operation.[63]

100. Dywedodd y Gweinidog fod cael blwyddyn lawn o wybodaeth am yr alldro ar gyfer y Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi wedi ei gwneud hi'n bosibl gwerthuso rhagolygon 2018, a bod proses fewnol o sicrhau ansawdd ar waith ar gyfer y modelau. Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

[60] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 409

[61] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 420

[62] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraffau 52, 53 a 57

[63] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 13

> "… the LDT model is now calibrated to outturn, because we have that information, and that means now that it uses the most recent available data and it minimises the chance of year-end revisions … LTT models now use the latest outturn data, but they also use information on house prices across Wales, which we get from the Welsh Revenue Authority, and that captures the differences in transactions across Wales, making that a more useful set of data as well. So, as things are moving on and as the data that is available to us increases and improves, I think that we will see those models continue to perform well."[64]

Cynnyrch Domestig Gros Cymru

101. Cyhoeddodd y Swyddfa Ystadegau Gwladol ffigurau twf Cynnyrch Domestig Gros (CDG) Cymru am y tro cyntaf ym mis Medi 2019. Rhwng mis Hydref a mis Rhagfyr 2018, tyfodd y CDG 0.3 y cant. Fodd bynnag, gostyngodd y CDG 0.5 y cant yn chwarter cyntaf 2019. Mae Adroddiad y Prif Economegydd a'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol wedi pwysleisio bod disgwyl i'r rhagolygon twf tymor canolig barhau'n is na chyfartaleddau'r gorffennol.

102. Wrth sôn am y CDG, dywedodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol:

> "…you look at the sort of growth numbers we have, which, …, are broadly consistent with the outside average, you're looking at GDP growth of roughly 1.5 per cent a year over the medium term. In a historical context, that is relatively weak. It's relatively weak for a period of economic recovery when you're coming out of a hole, and it reflects primarily the defining puzzle that all economic forecasters have confronted since the financial crisis, which has been the weak growth of productivity, of output per hour worked in the economy, and the implications that you think that has for the underlying potential growth of the economy. So, that's the key driver, particularly of living standards, real earnings growth, et cetera, and that is relatively weak by historical standards."[65]

103. O ran rhagolygon CDG y Swyddfa Ystadegau Gwladol, croesawodd y Gweinidog y data, gan nodi eu bod yn arbrofol ond y gallent fod yn ddata defnyddiol yn y dyfodol.[66]

---

[64] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 126

[65] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 358

[66] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 124

Addasiad i'r grant bloc

104. Gofynnwyd i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a oedd cynhyrchu ffigurau addasiad i'r grant bloc cyn i'r prif ragolwg macro-economaidd gael ei gynhyrchu ar lefel y DU yn achosi unrhyw broblemau. Dywedodd:

> "The calculations that are required to do a block-grant adjustment you can do with any vintage of numbers, so we have annexed those to this document, and they use somewhat updated England and Northern Ireland numbers for the income tax and the other taxes and somewhat updated Welsh—. But they all run off the UK forecast from back in March. So, in a sense, they're somewhat out of date. It's not a problem producing them, but it's a problem in interpreting them and thinking how they might change on 11 March."[67]

105. Ymhelaethodd ar y newidiadau posibl i ragolygon cyn Cyllideb y DU:

> "But there will be more months of information. There are big self-assessment income tax payments that come at the end of January, which we will know about for the March forecast but we didn't know about for this forecast. So, they are always likely to be revised, to some extent. I don't think it is a large risk for 2020-21, given the state of economic news since then, but the potential is there."[68]

106. Gan gyfeirio at y cwymp yn rhagolwg cyfraddau treth incwm Cymru, dywedodd:

> "…the largest source of change was the latest outturn data point for the Welsh share of total income tax. So, that boils down to how we projected from a survey year in the past, one year on, and how that compared to the outturn number. So, the outturn was slightly lower. The size of these forecast revisions is, I think, small, relative to, say, the Scottish experience with the first outturn. So, I think these are the kind of tens of millions on a £2 billion forecast that are to be expected. I think larger numbers are probably to be expected at times where either the economy moves more differently or there was a big policy change that needed more uncertain judgments."[69]

---

[67] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 335

[68] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 337

[69] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 422

107. Wrth ymhelaethu ar yr hyn a ddigwyddodd yn yr Alban, dywedodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol fod profiad wedi ei galluogi i ddefnyddio ffynonellau data atodol, a bod Cyllid a Thollau EM hefyd wedi dysgu rhai gwersi. Nid oedd yn credu y byddai unrhyw syrpreis mawr yn achos cyfraddau treth incwm Cymru fel y digwyddodd yng nghyd-destun yr Alban".[70]

108. Aeth ymlaen i fanylu ar wersi a ddysgwyd o brofiad yr Alban:

> "So, the thing that we particularly did … was to place more weight on the real-time information from the PAYE income tax system for projecting the past. So, we start with a survey that's a couple of years out of date. We know UK-wide revenue right now, and so it's how you triangulate between them to work out what in that is the Welsh rates component. We put more weight on RTI now. What we then do for the future is we look at what we know about projections for population, which we factor in, what we know about how the income tax system is changing and how that would have a different effect in Wales to the rest of the UK—so, particularly, the per capita cost of moving the personal allowance is higher in Wales because of the income distribution. We do not currently make any assumptions about differences in future rates of earnings growth or future rates of employment growth—history would tell you that those things move pretty much in line, most of the time …"[71]

109. Gan esbonio'r cwymp yn refeniw'r dreth tirlenwi, dywedodd:

> "…there are two main changes there: one is that the outturn, the quarterly numbers, were slightly lower than we expected. Arithmetically, that is because the seasonal pattern differed from the seasonal pattern of the landfill tax over the preceding years and we had used that as the basis for the forecast. What we don't know is whether that then means that the seasonal pattern in Wales will always be like it was last year or whether something happened somewhere that meant less got sent to landfill and more was dealt with in another way…
>
> We did also make once change to a forecast judgment in relation to the pace at which non-local authority waste will decline over time,

[70] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 395-396

[71] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 426

> which is, basically, to use a shorter moving average than the one we had been doing."[72]

110. Dywedodd swyddog y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn siarad â Chyllid a Thollau EM am y gwaith o adnabod trethdalwyr Cymru a'r gyfradd dderbyniol o wallau. Eglurodd:

> "You would probably expect it to be higher than zero, and I think in the Scottish context it's running at roughly 1 per cent a year. You might expect the error rate in Wales to be a little bit higher because of the greater degree of movement between Wales and England in particular. The numbers that we're looking at at the moment are way, way too high, but there probably is a level at which you shouldn't expect it to get much below."[73]

111. Cydnabu'r Gweinidog y byddai angen i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol gynhyrchu rhagolygon economaidd a chyllidol newydd i gyd-fynd â Chyllideb y DU, ac y gallai hynny fod â goblygiadau i'r refeniw o'r trethi datganoledig a'r addasiadau cysylltiedig i'r grant bloc".[74]

Benthyca a chronfeydd wrth gefn

112. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru y gallai cynnydd yn y cyfraddau llog ar gyfer y Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus effeithio ar benderfyniadau awdurdodau lleol ynghylch benthyca, gan y byddai benthyca bellach yn ddrutach.[75]

113. Fodd bynnag, dywedodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid nad ar fuddsoddiadau cyfalaf y mae'r pwysau yn achos cyllid y cynghorau, ond ar adnoddau, fel gofal cymdeithasol, ac ni all llywodraeth leol fenthyca at ddibenion adnoddau.[76]

114. Cadarnhaodd swyddog y Gweinidog nad yw Llywodraeth Cymru yn disgwyl i'r cynnydd yng nghyfraddau llog llywodraeth leol effeithio ar yr hyn y mae'n ei fenthyca o'r gronfa benthyciadau gwladol.[77]

---

[72] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 9 Ionawr 2020, paragraff 428

[73] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 148

[74] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 15

[75] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 49

[76] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 50

[77] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 174

115. Dywedodd y Gweinidog yr hoffai weld Llywodraeth Cymru yn cynyddu ei gallu i dynnu rhagor o arian o'r gronfa arian wrth gefn a hefyd maint gyffredinol y gronfa honno i roi rhagor o hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru reoli ei chyllidebau dros nifer o flynyddoedd.[78]

116. Yn ogystal, hoffai'r Gweinidog weld cynnydd yn y terfyn benthyca cyffredinol, ynghyd â chynnydd yn y capiau benthyca blynyddol, neu hyd yn oed eu dileu.[79] Dywedodd y Gweinidog ei bod yn bwriadu codi'r materion hyn yn ystod yr adolygiad cynhwysfawr o wariant ac roedd eisoes wedi ysgrifennu at y Canghellor yn nodi ei bwriad, er nad oedd ganddi ffigur manwl gywir o ran y terfyn benthyca yr hoffai Llywodraeth Cymru ei gael.[80]

Barn y Pwyllgor

117. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r manylion a ddarperir yn yr adroddiad ar bolisi trethi Cymru 2019. Mae'r ddogfen wedi helpu i feithrin dealltwriaeth o gynnydd Llywodraeth Cymru wrth iddi roi'r trethi a ddatganolwyd ar waith ac ystyried datblygu treth newydd.

118. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y dystiolaeth y bydd cynnydd yng nghyllidebau'r dyfodol yn anghynaliadwy heb fenthyca mwy neu gynyddu trethiant.

119. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod barn Llywodraeth Cymru ei bod eisoes yn gwthio yn erbyn terfynau ei rheolau cyllidol o ran benthyca, a'i haddewid i beidio â chodi treth incwm y tymor Cynulliad hwn gan hefyd sicrhau nad yw cyfraddau treth yn gwyro oddi wrth gyfraddau'r DU. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cytuno â rhanddeiliaid y bydd angen newid strategaeth os yw Llywodraeth Cymru yn dymuno sicrhau bod cyllid digonol ar gael ar gyfer buddsoddi mewn gwasanaethau cyhoeddus yn y blynyddoedd i ddod, naill ai trwy fenthyca neu gynyddu refeniw treth.

120. Credai'r Gweinidog y byddai'r adolygiad o wariant sydd ar ddod yn rhoi sicrwydd ar gyfer y blynyddoedd nesaf a byddai'r Pwyllgor yn croesawu'r wybodaeth ddiweddaraf am hyn pan ddaw'r trafodaethau i ben. Mae'r Pwyllgor yn nodi tystiolaeth y Gweinidog am y cynnydd o ran trethi newydd, ac er ei fod yn cydnabod bod y trethi hyn yn fwy tebygol o ddylanwadu ar ymddygiad yn hytrach na chodi unrhyw refeniw sylweddol, mae'n siomedig na fu mwy o gynnydd gyda'r

---

[78] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 114
[79] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 115
[80] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 130

trethi newydd hyn. Gobaith y Pwyllgor yw y gall y Gweinidog gymryd camau breision wrth drafod y broses ar gyfer trethi newydd yng Nghymru â Llywodraeth y DU.

121. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod, er gwaethaf yr amserlen anarferol, fod y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol wedi gallu cynhyrchu ffigurau ar gyfer yr addasiad i'r grant bloc (cyn cynhyrchu rhagolygon ar gyfer y DU gyfan am y cyfnod). O ystyried yr anawsterau sy'n gysylltiedig ag amseriad y digwyddiadau cyllidol, ymddengys fod y broses hon wedi gweithio'n dda ac mae'r buddion a gafwyd trwy'r cyllid gwaelodol a'r fframwaith cyllidol yn gadarnhaol i Gymru.

122. Mae'r Pwyllgor yn croesawu gwaith timau'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Llywodraeth Cymru a gyfrannodd at y rhagolygon treth ac, yn benodol, y dadansoddiad a'r esboniadau a ddarparwyd i'r Pwyllgor ynghylch rhagolygon a disgwyliadau gwariant cyhoeddus yn y tymor byr i'r tymor canolig. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod rhagolygon y Swyddfa o ran refeniw treth incwm Cymru ychydig yn is na'r rhai a ddarparwyd ym mis Mawrth 2019, a bod y ffaith nad oes rhagolygon macro-economaidd wedi'u diweddaru ar gael ar gyfer y DU hyd nes bod Cyllideb y DU yn cael ei chyhoeddi, wedi creu mwy o ansicrwydd o ran y rhagolygon hyn.

123. Er gwaethaf barn y Gweinidog mai data arbrofol yw hyn, cred y Pwyllgor fod data CDG y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn ddata pwysig gan eu bod yn rhoi arwydd o gyfeiriad presennol economi Cymru.

124. Mae'r Pwyllgor yn nodi barn y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a'r Gweinidog nad ydyn nhw'n disgwyl i Gyllideb y DU ar 11 Mawrth newid sefyllfa Cymru yn sylweddol. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn credu y gallai rhagolwg economaidd a chyllidol diweddaraf y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol fod â goblygiadau o ran refeniw'r trethi datganoledig a'r addasiadau cysylltiedig i'r grant bloc ac mae'n credu y byddai'n ddoeth i Lywodraeth Cymru baratoi at hynny.

125. Mae Cyllid a Thollau EM wedi gwneud cynnydd wrth leihau lefel uchel y gwallau codio mewn perthynas ag adnabod trethdalwyr Cymru. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn edrych ymlaen at glywed barn Llywodraeth Cymru ynghylch cyfradd wallau dderbyniol i Gymru, gan gyfeirio at gyfraddau'r Alban, a bod yn ystyriol o'r ffin wahanol sydd rhwng Cymru a Lloegr. Bydd y Pwyllgor yn trafod y mater hwn ymhellach â Chyllid a Thollau EM pan fydd yn dod gerbron y Pwyllgor yn ddiweddarach eleni.

126. Dywedodd y Gweinidog y bydd yn gofyn am gynyddu'r terfynau benthyca cyffredinol a blynyddol a hefyd yr arian a gaiff ei dynnu i lawr bob blwyddyn o'r

cronfeydd wrth gefn. Er bod y Pwyllgor yn cydnabod bod angen i lywodraethau canolog oruchwylio lefel gyffredinol benthyca gan lywodraethau is-genedlaethol a lleol, mae'r Pwyllgor yn cytuno y dylai Llywodraeth Cymru ystyried y posibilrwydd o geisio mwy o hyblygrwydd o ran y terfyn benthyca cyffredinol a'r tynnu i lawr blynyddol. Fodd bynnag, dylai Llywodraeth Cymru fod yn arbennig o ymwybodol o gost ei benthyca yn y dyfodol.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y wybodaeth ddiweddaraf ar gael cyn gynted â phosibl ar ôl i Gyllideb y DU gael ei chyhoeddi, sy'n manylu ar unrhyw effaith a gaiff rhagolygon diweddaraf macro-economaidd y DU, yn enwedig unrhyw effaith ar refeniw'r trethi datganoledig a'r addasiadau cysylltiedig i'r grant bloc.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ailgychwyn trafodaethau am drethi newydd gyda Llywodraeth y DU cyn gynted â phosibl er mwyn profi'r broses, a rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor maes o law.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i adolygu ffynonellau data newydd a rhai sy'n dod i'r amlwg, fel data'r Swyddfa Ystadegau Gwladol am Gynnyrch Domestig Gros Cymru, er mwyn gwella cywirdeb rhagolygon economaidd a threthi datganoledig Cymru.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn pryderu ynghylch lefel y gwallau codio y mae Cyllid a Thollau EM yn eu gwneud mewn perthynas â threthdalwyr Cymru ac mae'n argymell bod y gyfradd wallau yn parhau i gael ei monitro gan Lywodraeth Cymru a bod y wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei roi i'r Pwyllgor yn dilyn y broses sganio nesaf.

4. Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

Ymgorffori Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ym mhroses y gyllideb

~~127.~~ Cyllideb ddrafft 2020-21 yw'r bedwaredd i gael ei chyhoeddi ers i Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 (y Ddeddf) ddod i rym.

128. Mae'r Pwyllgor wedi defnyddio'r Ddeddf fel lens i asesu'r gyllideb ers ei deddfu. Yn ystod gwaith craffu ar gyllideb y llynedd, bu'r Pwyllgor yn ystyried i ba raddau roedd gofynion y Ddeddf yn llywio penderfyniadau a gwaith cynllunio cyllideb Llywodraeth Cymru, yn ogystal â sut y darperir tystiolaeth o benderfyniadau yn fwy cyffredinol. Roedd adroddiad y Pwyllgor ar Gyllideb ddrafft 2019-20 yn cynnwys yr argymhelliad a ganlyn yn ymwneud yn benodol ag ymgorffori'r Ddeddf ym mhroses y gyllideb:

> *Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ddangos sut y mae'n ymgorffori Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol mewn penderfyniadau drwy gydol ei sefydliad, gan ymgysylltu mor llawn â phosibl â Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i gyflawni'r newid diwylliannol sydd ei angen yn Llywodraeth Cymru (Argymhelliad 9).*[81]

129. Derbyniodd Llywodraeth Cymru yr argymhelliad hwn, gan gydnabod gwerth y gwaith a'r cydweithrediad rhwng swyddogion Llywodraeth Cymru a swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, a nododd bod y broses o ymgorffori'r Ddeddf yn y gyllideb yn un esblygol.[82]

130. Ym mis Rhagfyr 2018, cyhoeddodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol (y Comisiynydd) ddogfen dan y teitl "Cyngor i Lywodraeth Cymru ar ystyried Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn y broses gyllidebu"[83], a oedd yn cynnwys 10

[81] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20, Tachwedd 2019

[82] Llywodraeth Cymru, Ymateb i waith craffu'r Pwyllgor Cyllid ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-2020

[83] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Cyngor i Lywodraeth Cymru ar ystyried Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn y broses gyllidebol

argymhelliad ar gyfer sut roedd y Comisiynydd yn credu y gallai Llywodraeth Cymru adeiladu ar y cynnydd a wnaed yn 2019-20.

131. Wrth ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor ar Gyllideb ddrafft 2020-21, nododd y Comisiynydd fod ei gwaith mewn perthynas â chyllideb eleni wedi canolbwyntio ar dri maes:

- sut mae Llywodraeth Cymru yn buddsoddi mewn datgarboneiddio a darparu cyllid ar gyfer yr argyfwng hinsawdd
- ymagwedd Llywodraeth Cymru tuag at wariant ataliol
- datblygu 'gwiriwr' am broses y gyllideb.[84]

132. Cyhoeddodd y Comisiynydd friff i Aelodau'r Cynulliad ar ôl cyhoeddi Cyllideb ddrafft 2020-21, yn seiliedig ar yr argymhellion a oedd yn y cyngor a gyhoeddwyd ganddi ym mis Rhagfyr 2018.[85]

133. O ran y cynnydd a wnaed gan Lywodraeth Cymru i ymgorffori'r Ddeddf yn ei phenderfyniadau ar gyfer 2020-21, roedd swyddog y Comisiynydd yn teimlo y bu 'newid gweladwy' mewn perthynas â datgarboneiddio a gwariant ataliol. Fodd bynnag, dywedodd y swyddog hefyd fod cryn dipyn o le i ddatblygu o hyd ac, wrth ragweld adolygiad o wariant y Deyrnas Unedig yn fuan iawn, anogodd Lywodraeth Cymru i ddefnyddio hynny fel cyfle i wneud penderfyniadau strategol mwy trawsnewidiol o ddifri.[86]

134. Dywedodd swyddog y Comisiynydd wrth y Pwyllgor ei bod yn teimlo bod Llywodraeth Cymru o bosib wedi cymryd cam yn ôl eleni o ran strwythur y gyllideb, gan symud oddi wrth yr amcanion llesiant yn Ffyniant i Bawb Aeth ymlaen i ddweud:

> "…last year, it was structured according to well-being objectives, which are obviously one of the key elements of the well-being of future generations Act, and this year, this isn't the case. This year, it's structured by a more prosperous Wales, a greener Wales and a more equal Wales, which relate, to some extent, to the well-being objectives,

[84] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 15 Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru

[85] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019

[86] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 151-152 a 154

> but aren't exactly there. So, we think that there's scope for that to be reconsidered as well."[87]

135. Pwysleisiodd swyddog y Comisiynydd hefyd fod eu diddordeb yn y gyllideb gyfan, yn hytrach na gwariant newydd yn unig:

> "We feel that four years into the well-being of future generations Act, we should be seeing considerable improvement in relation to existing spend, as well as new spend."[88]

136. Mae swyddfa'r Comisiynydd wedi mynd i'r afael â'i gwaith ymgysylltu yn wahanol eleni:

> "…we've consciously broadened out our engagement from just the finance Minister and her core budgeting team to the whole of Government, because I think we realised quite early on, in terms of decarbonisation and prevention, the scale of the cultural change that's needed, the finance ministry can only do so much there. So, we've consciously engaged across Government. The commissioner, as you probably know, has written to the whole of Cabinet several times specifically around the budget. She's met with a number of Ministers specifically about the budget too. And in terms of our conversations, we've also widened those out for officials across Government."[89]

137. Esboniodd y swyddogion fod y Comisiynydd wedi canolbwyntio ar ddau fater (datgarboneiddio ac atal) eleni, gan olygu y gellid archwilio'r meysydd hynny yn llawer mwy manwl nag o'r blaen.[90] Fe wnaethant hefyd gyfeirio at gyhoeddi cynllun 10 pwynt y Comisiynydd fel penderfyniadau ymwybodol i ddechrau'r sgwrs ynglŷn ag ymateb i'r argyfwng hinsawdd yn gynnar iawn a'r ffocws penodol ar atal digartrefedd fel lens i archwilio sut mae Llywodraeth Cymru yn gweithio ar y cyd i gynnal y sgyrsiau trawsadrannol hynny ynghylch atal.[91]

138. I ategu ei gwaith ymgysylltu, clywodd y Pwyllgor fod swyddfa'r Comisiynydd wedi canolbwyntio 50-60 y cant yn rhagor o'i hadnoddau ar gyllideb Llywodraeth Cymru eleni, yn ogystal â chyrchu mewnbwn arbenigol gan y New Economics Foundation a Social Finance. Fodd bynnag, roedd swyddogion yn cydnabod ei

---

[87] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 155
[88] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 156
[89] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 159
[90] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 160
[91] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 160

bod yn heriol i'r Comisiynydd ddarparu adnoddau ar gyfer gwaith o'r fath o ran cwmpas a chylch gwaith y swyddfa.[92]

139. Pan ofynnwyd iddi sut mae'r Ddeddf yn llywio'r broses gyllidebol, eglurodd y Gweinidog eu bod, ym mhob cyfarfod â Gweinidogion, wedi siarad yn benodol am Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r angen nid yn unig i fod yn gweithio yng nghyd-destun y Ddeddf, yn amlwg, ond gallu dangos ein bod ni'n gallu gwneud hynny hefyd. Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

> "I've met with the commissioner a number of times this year, and she's quite rightly very challenging to Government in terms of her expectations as to how we can demonstrate the Act is being brought to life in the decisions that we make. So, I think that the well-being of future generations Act has been at the forefront of our considerations and the way in which we've worked on this budget."[93]

140. Wrth ymateb i farn y Comisiynydd bod angen i'r gyllideb ymgorffori'r Ddeddf ymhellach, dywedodd y Gweinidog:

> "I think that's very fair—that we do need to continue to further embed the Act in what we do. We've been clear that it's an iterative process and we always want to make improvements in this area, which is why we work closely with the future generations commissioner. I had a number of meetings with her over the course of the year. I know that the team are in regular contact with her office as well, in terms of embedding the Act."[94]

Cynllun Gwella'r Gyllideb

141. Y llynedd, dywedodd y Comisiynydd wrth y Pwyllgor ei bod yn datblygu 'traciwr siwrnai', a fyddai'n helpu i olrhain, flwyddyn ar ôl blwyddyn, sut ac i ba raddau mae'r Ddeddf yn dylanwadu ar y broses o wneud penderfyniadau.

142. Yn dilyn hynny, cafwyd yr argymhelliad a ganlyn yn adroddiad y Pwyllgor ar Gyllideb ddrafft 2019-20:

> *Mae'r Pwyllgor yn awyddus i wybod sut y bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio traciwr siwrnai i gyflymu'r broses o weithredu ac integreiddio amcanion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn*

---

[92] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 164

[93] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 310

[94] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 162

argymell bod ei defnydd yn cael ei adlewyrchu yng nghyllideb ddrafft 2020- 21. (Argymhelliad 8).[95]

143. Derbyniodd Llywodraeth Cymru yr argymhelliad hwn mewn egwyddor, gan nodi ei bod yn bwriadu gweithio'n agos gyda swyddfa'r Comisiynydd i ystyried sut y gall y traciwr siwrnai gynorthwyo proses y gyllideb y flwyddyn nesaf.[96]

144. Roedd y Comisiynydd wedi argymell y dylai Llywodraeth Cymru weithio gyda'i swyddfa i ddatblygu'r traciwr siwrnai. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu offeryn yn fewnol. Adlewyrchir y gwaith hwn yng Nghynllun Gwella'r Gyllideb.[97]

145. Dywedir yn naratif drafft y Gyllideb fod Cynllun Gwella'r Gyllideb yn adeiladu ar y traciwr siwrnai ac yn nodi sut mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu newid a gwella'r ffordd mae'n dyrannu cyllid. Mae Cynllun Gwella'r Gyllideb yn amlinellu gweledigaeth Llywodraeth Cymru, gan gynnwys uchelgeisiau tymor byr a thymor canolig dros y pum mlynedd nesaf, i wella prosesau'r gyllideb a threthi. Nod y gwelliannau fydd cynyddu tryloywder yn nogfennaeth y gyllideb a dangos sut mae'r Ddeddf wedi dylanwadu ar benderfyniadau'r gyllideb.[98]

146. Mae Cynllun Gwella'r Gyllideb yn cwmpasu'r agweddau a ganlyn ar y gyllideb:

- Penderfyniadau Gwario
- Dadansoddiadau Cyllidol ac Economaidd ac Asesu Effaith
- Cynllunio'r seilwaith
- Cyllidebau atodol
- Strategaeth drethu
- Ymgysylltu ar y Gyllideb a Threthi.[99]

147. Mae Cynllun Gwella'r Gyllideb yn cynnwys llinell amser ar gyfer gweithgareddau yn unol â'r meysydd uchod ac mae'n rhychwantu cyfnod o bum

[95] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20, Tachwedd 2019

[96] Llywodraeth Cymru, Ymateb i waith craffu'r Pwyllgor Cyllid ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-2020

[97] Llywodraeth Cymru, Cynllun Gwella'r Gyllideb

[98] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019,

[99] Llywodraeth Cymru, Cynllun Gwella'r Gyllideb

mlynedd o 2019. Ochr yn ochr â Chynllun Gwella'r Gyllideb, bydd Llywodraeth Cymru yn sefydlu Grŵp Goruchwylio Gwella'r Gyllideb, i oruchwylio a helpu i lunio gwelliannau a gynlluniwyd.[100]

148. Er bod tystion yn croesawu'r gwaith o ddatblygu Cynllun Gwella'r Gyllideb a phersbectif tymor hwy penderfyniadau gwariant, roedd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn teimlo bod angen iddo gydbwyso uchelgais ag amcanion clir a realistig. Yng nghyd-destun ansicrwydd, pwysleisiodd y Ganolfan yr angen i fynd y tu hwnt i'r tymor byr a hybu capasiti'r sector cyhoeddus i allu cynllunio a gweithio tuag at nodau tymor hwy.[101]

149. Dywedodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru nad oedd yn glir, mewn perthynas â rhai elfennau (gan gynnwys atal) fod camau digonol yn cael eu cymryd, a nododd y dylid datblygu prosesau'r gyllideb i edrych ar gynllunio senarios o ystyried y cyd-destun ehangach o ansicrwydd.[102] Mynegodd ddiddordeb hefyd mewn gweithio gyda Llywodraeth Cymru i ystyried sut i gynnwys pobl yn y broses o gynllunio'r gyllideb ac adeiladu sylfaen dystiolaeth, oherwydd:

> "…we feel that sometimes really effective projects can be cut in difficult times when, actually, they are good preventative services, but without the evidence base…"[103]

150. O ran sut byddai sectorau yn ymateb i broses gynllunio a gwella cyllideb fwy gweithredol, lle mae profi gwariant cyhoeddus yn arwain at enillwyr a chollwyr, cydnabu Sefydliad Bevan fod yn rhaid i'r arfer o ofyn cwestiynau anodd fod yn rhan o'r broses.[104]

151. Er bod swyddfa'r Comisiynydd yn croesawu Cynllun Gwella'r Gyllideb fel cyfrwng ar gyfer dealltwriaeth lawer mwy cadarn o gynnydd o flwyddyn i flwyddyn mewn perthynas â'r gyllideb, tynnodd y swyddog sylw hefyd at dri phrif faes lle'r oedd gwendidau.[105]

152. Mae'r cyntaf yn ymwneud â chodi lefel uchelgais a gweledigaeth drwy feddwl sut olwg fyddai ar gyllideb sy'n ymgorffori llesiant cenedlaethau'r dyfodol

[100] Llywodraeth Cymru, Cynllun Gwella'r Gyllideb
[101] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 88 a 136
[102] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 84 ac 87
[103] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 143
[104] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 147
[105] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 151

yn llawn a gweithio yn ôl o hynny yn hytrach na'r dull mae Llywodraeth Cymru yn ei harddel, sef edrych lle'r ydyn ni heddiw a gweithio ymlaen o'r pwynt hwnnw.[106]

153. Yn ail, mae swyddfa'r Comisiynydd o'r farn y dylai Cynllun Gwella'r Gyllideb alluogi rhanddeiliaid i ddwyn penderfyniadau gwariant i gyfrif ac olrhain trawsnewid. Tynnodd swyddog y Comisiynydd sylw at y tebygrwydd â'r dull o gyllidebu llesiant a fabwysiadwyd yn Seland Newydd:

> "…what they do there in relation to new spend is they select priorities and then cross-Government groups make spending proposals against these priorities with impact assessments alongside that. The Government then selects proposals and publishes the spending decisions that have changed as a result. So, it's much more transparent and it's much easier to see what's actually changed. So, we think that Welsh Government should be doing something similar to that, at the very least in relation to new spending decisions, if not entire spending decisions."[107]

154. Esboniodd swyddog y Comisiynydd fod y trydydd gwendid y maent wedi ei nodi yn ymwneud â'r pum ffordd o weithio a mecanwaith ehangach y Ddeddf:

> "…we think that the plan is relatively stronger in terms of collaboration, involvement and integration, which are three of the five ways of working, but there's more to do potentially on prevention and long term. So, whilst there's a section on prevention, we think that prevention isn't reflected well enough through the entirety of the plan and, in terms of long term, we feel that not enough consideration is given firstly to the timeframe of the plan, because it's only five years, but also to the ways in which Government could make different decisions to enable other organisations to make longer term decisions."[108]

155. Aeth swyddogion y Comisiynydd ymlaen i amlinellu, er bod Cynllun Gwella'r Gyllideb yn cynnwys elfennau cadarnhaol o ran atal, a oedd yn drawsnewidiol, bod hynny yn rhy bell yn y dyfodol:

> "…the budget improvement plan is set around this five-year time frame, and the more transformational stuff, and the stuff we think should really be happening now and in the next year, is sort of 2023 plus—that sort of time frame—which, if you think about it, is seven years after the

[106] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 173

[107] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 174-175

[108] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 176

> Act came into force. And we would argue that that sort of approach should be happening now."[109]

156. Awgrymodd swyddogion hefyd fod ffocws Llywodraeth Cymru ar gyfer y cynllun ar broses y gyllideb, ond roedd swyddfa'r Comisiynydd o'r farn y dylai hefyd fod yn gyfrwng i ddadansoddi a deall penderfyniadau gwariant.[110]

157. Gofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog sut mae Cynllun Gwella'r Gyllideb wedi dylanwadu ar Gyllideb ddrafft 2020-21. Yn ôl y Gweinidog:

> "…the budget improvement plan sets out where we've got to today, and then it sets out the progress that we intend to make over the coming years as well.
>
> …this is the first time it's ever been published, and it was published alongside the draft budget this year. So, the work has been going on to get to the point of publishing the plan, rather than the plan influencing this year. What I have to say about the plan is that it is about the process of the budget and demonstrating how we're embedding the well-being of future generations Act, for example, within that. It's not a decision-making tool in itself, it's a journey by which we can demonstrate the improved way in which we make decisions. The actual place for those decisions to be made is still within the normal budget-setting process."[111]

158. Mewn perthynas â sylwadau'r Comisiynydd am yr angen i gryfhau Cynllun Gwella'r Gyllideb, esboniodd y Gweinidog:

> "In the spirit of collaboration that the Act requires, we're really keen to work with stakeholders to understand how they would wish to see the plan improve for future years. So we'll continue those discussions with the future generations commissioner but also wider stakeholders—BAGE, the budget advisory group on equality, and others."[112]

159. Cyfeiriodd y Gweinidog hefyd at gyhoeddi tystiolaeth a gyflwynwyd gan bob Gweinidog i'w pwyllgorau pwnc priodol, gan awgrymu bod llawer o'r dystiolaeth yn ymwneud â'r ffordd y caiff y Ddeddf ei hymgorffori, gan fod Cynllun Gwella'r

[109] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 279
[110] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 172
[111] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 304
[112] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 160

Gyllideb yn ddogfen fer, a dim ond hyn a hyn o'r gwaith sy'n digwydd y gellir ei gynnwys ynddi.[113]

160. Pan ofynnwyd iddi pam y gwnaed y penderfyniad i'r Llywodraeth ddatblygu ei hofferyn ei hun yn fewnol, yn hytrach na'r traciwr siwrnai a ddatblygwyd gan y Comisiynydd, dywedodd swyddog y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi gwreiddio ysbryd ac egwyddorion y traciwr siwrnai ond ei bod eisiau mabwysiadu dull fwy llinol i ddangos agwedd amser y math o newid yr oedd yn ceisio ei gyflawni ac i adlewyrchu'r siwrnai y bu hwythau arni hefyd.[114]

161. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod gan Lywodraeth Cymru a'r Comisiynydd farn wahanol am bwrpas Cynllun Gwella'r Gyllideb:

> "So, for us, it sets out how we seek to improve the process of the budget, whereas I think the commissioner would prefer to see the budget improvement plan as a place where decisions are taken. So, we think that there's a difference between the budget and the budget process and budgeting, which obviously takes place in departments and can take place outside of the formal budget process."[115]

Barn y Pwyllgor

162. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r newid yn y modd y cyflwynir y Gyllideb ddrafft eleni, gan symud o Ffyniant i Bawb at themâu trawsbynciol newydd, a hefyd yn nodi barn y Comisiynydd fod strwythur y gyllideb wedi cymryd cam yn ôl o ystyried ei bod yn symud i ffwrdd o'r amcanion llesiant. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi ei bod yn ymddangos bod rhywfaint o anghysondeb yn y dystiolaeth ehangach a ystyriodd. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod ymgorffori'r Ddeddf yn broses esblygiadol ond mae'n siomedig nad oes ffocws mwy integredig ar nodau llesiant.

163. Dyma'r bedwaredd gyllideb ers gweithredu'r Ddeddf ac mae'r Pwyllgor o'r farn ei bod yn rhesymol disgwyl gweld effeithiau amlwg a diriaethol yn sgil newid yn niwylliant Llywodraeth Cymru. Nid yw'n glir ai dyma'r achos wrth edrych ar y gyllideb. Er ein bod yn cydnabod yr angen i addasu blaenoriaethau gwariant a newid ffocws y gyllideb bob blwyddyn, mae'r dull anghyson a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Cymru yn ei gwneud hi'n fwy heriol dangos cynnydd yn hyn o beth.

164. Er ei fod yn cydnabod y cyd-destun o ansicrwydd ehangach, mae'r Pwyllgor yn siomedig na chafodd braidd ddim o'r manylion am y gwaith cynllunio

[113] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 163
[114] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 193
[115] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 195

hirdymor eu cynnwys yng nghyllideb eleni, ac mae'n ailadrodd y farn a fynegwyd y llynedd y dylai Llywodraeth Cymru ddefnyddio adolygiad gwariant 2020 fel cyfle i ddarparu golwg mor hirdymor â phosibl ar gyllidebau'r dyfodol.

165. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gwaith a wnaed gan Lywodraeth Cymru i lunio Cynllun Gwella'r Gyllideb am y tro cyntaf, ond roedd wedi gobeithio y byddai'n cael rhagor o ddylanwad ar ddyraniadau cyllideb eleni. Byddai'r Pwyllgor wedi disgwyl i Gynllun Gwella'r Cyllideb gael ei ategu gan ddatblygiadau yn naratif drafft y Gyllideb. Fodd bynnag, clywodd y Pwyllgor fod naratif y gyllideb wedi cymryd cam yn ôl eleni mewn gwirionedd o ran gwyro oddi wrth yr amcanion llesiant, a pheidio â darparu dadansoddiad o ddyraniadau gwariant ataliol.

166. Disgwyliadau'r Pwyllgor o ran Cynllun Gwella'r Gyllideb yw ei fod, yn ogystal â nodi newidiadau i broses y gyllideb, hefyd yn sbarduno trawsnewid o fewn Llywodraeth Cymru mewn perthynas â'r gyllideb. Dylai hyn gefnogi Llywodraeth Cymru wrth symud tuag at gymryd camau gweithredu a phrosesau gwneud penderfyniadau sydd â'r nodau llesiant wedi eu hymgorffori ynddynt. Yn hyn o beth, bydd gan Grŵp Goruchwylio Gwella'r Gyllideb rôl bwysig wrth sicrhau bod newid mewn diwylliant yn ategu newid yn y broses.

167. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â barn y Comisiynydd a rhanddeiliaid eraill y gellid cryfhau Cynllun Gwella'r Gyllideb ac y dylid datblyguprosesau cyllideb i edrych ar gynllunio senarios o ystyried y cyd-destun o ansicrwydd. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i weithio gyda swyddfa'r Comisiynydd a rhanddeiliaid eraill i adolygu, mireinio a datblygu Cynllun Gwella'r Gyllideb. Mae'r Pwyllgor hefyd o'r un farn â'r Comisiynydd bod yr amserlen bum mlynedd ar gyfer Cynllun Gwella'r Gyllideb yn rhy fyr.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gall integreiddio'r nodau llesiant yn well wrth gyflwyno cyllidebau yn y dyfodol i ddangos yn fwy cyson sut mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol wedi ei hymgorffori ym mhrosesau gwneud penderfyniadau ei hadrannau a bod hyn yn cael ei adlewyrchu yn y broses gyllidebol.

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a rhanddeiliaid i ddatblygu Cynllun Gwella'r Gyllideb.

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymestyn cyfnod yr amser a gwmpesir yng Nghynllun Gwella'r Gyllideb i adlewyrchu ysbryd Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a thrawsnewid tymor hwy.

5. Mesur effaith penderfyniadau cyllidebol

168. Roedd adroddiad y Pwyllgor ar y Gyllideb ddrafft 2019-20 yn gwneud yr argymhellion a ganlyn mewn perthynas â'r her a godai dro ar ôl tro wrth asesu effaith penderfyniadau cyllidebol:

> *Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Asesiad Effaith Integredig Strategol sy'n cyd-fynd â chyllidebau drafft y dyfodol ddangos yn glir sut y mae Llywodraeth Cymru wedi cymhwyso egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac ystyried y dull Asesiad Effaith Gronnol a argymhellwyd gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol (Argymhelliad 11).*
>
> *Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai asesiadau effaith yn y dyfodol nodi'n glir unrhyw effeithiau negyddol penderfyniadau yn ogystal â gwahanol opsiynau y gellid fod wedi eu hystyried wrth wneud penderfyniadau gwario, yn hytrach na chanolbwyntio ar yr agweddau cadarnhaol (Argymhelliad 12).*
>
> *Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad ei hadolygiad o'r fframwaith newydd ar gyfer asesiadau effaith integredig (Argymhelliad 13).*[116]

169. Derbyniodd Llywodraeth Cymru argymhelliad 12 ac 13 agn dderbyn argymhelliad 11 mewn egwyddor.[117]

170. Yn 2018, cynhaliodd y Pwyllgor hefyd sesiwn gydamserol gyda'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, gan ystyried asesiadau o effaith y gyllideb.[118]

171. Daeth y Pwyllgorau i'r casgliad bod angen sylfaenol o hyd i sefydlu 'disgwyliadau a dealltwriaeth gyffredin o asesiadau effaith integredig strategol, a'r ffordd y maent yn rhyngweithio â'r dirwedd ddeddfwriaethol bresennol…'. Yr oedd y pwyllgorau'n pryderu ei bod yn ymddangos bod asesiadau effaith integredig strategol yn cael eu defnyddio i adlewyrchu neu i gyfiawnhau penderfyniadau a

---

[116] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20, Tachwedd 2019

[117] Llywodraeth Cymru, Ymateb i waith craffu'r Pwyllgor Cyllid ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-2020

[118] Pwyllgor Cydamserol, Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol, 15 Tachwedd 2018

wnaed eisoes, a bod tuedd gynyddol i drosglwyddo'r cyfrifoldeb dros asesu effaith i gyrff lleol, fel byrddau iechyd neu awdurdodau lleol.[119]

172. Aeth yr adroddiad ymlaen i ddweud, er mwyn sicrhau sylfaen gredadwy ar gyfer craffu, bod angen i asesiadau effaith ddangos yn glir y sylfaen dystiolaeth y maent yn ei defnyddio a darparu adlewyrchiad tryloyw o effaith negyddol dyraniadau'r gyllideb yn ogystal â'r effaith gadarnhaol.[120]

173. Gwnaeth y Pwyllgor bedwar argymhelliad, gan gynnwys:

> *Bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ddefnyddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn fframwaith ar gyfer yr asesiad effaith integredig strategol. O ystyried y meysydd y mae ein pwyllgorau'n canolbwyntio arnynt, credwn y dylid rhoi blaenoriaeth i weithio gyda'r Comisiynydd Plant a'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol i sicrhau bod y gofynion deddfwriaethol mewn perthynas â chydraddoldeb a hawliau plant yn cael eu hadlewyrchu'n llawn ac yn effeithiol yn y broses asesu (Argymhelliad 4).*[121]

174. Derbyniodd Llywodraeth Cymru'r argymhelliad hwn, gan nodi ymdrechion yr oedd yn eu gwneud i roi ystyriaeth i'r Ddeddf wrth wneud penderfyniadau, a chydnabu fod "gwaith pellach i'w wneud".[122]

175. Cyflwynir asesiadau effaith integredig strategol 2020-21 yn unol â nodau Llywodraeth Cymru ar gyfer:

- Cymru sy'n fwy cyfartal,
- Cymru fwy llewyrchus, a
- Cymru wyrddach.[123]

---

[119] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau; Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg; Y Pwyllgor Cyllid; Adroddiad ar y cyd - Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol, Mawrth 2019

[120] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau; Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg; Y Pwyllgor Cyllid; Adroddiad ar y cyd - Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol, Mawrth 2019

[121] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau; Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg; Y Pwyllgor Cyllid; Adroddiad ar y cyd - Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol, Mawrth 2019

[122] Ymateb Llywodraeth Cymru, Asesu effaith penderfyniadau cyllidebol

[123] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019, Asesiad Effaith Integredig Strategol

176. Mae'r asesiad yn amcanu i adlewyrchu rhesymeg penderfyniadau ynghylch gwariant strategol, gan gynnwys cydraddoldebau, hawliau dynol, hawliau plant, y Gymraeg, newid hinsawdd, prawfesur gwledig, iechyd, bioamrywiaeth, datblygiad economaidd ac anfantais economaidd-gymdeithasol.

177. Mae'n nodi bod yr egwyddor datblygu cynaliadwy yn y Ddeddf yn parhau i fod yn "ystyriaeth sylfaenol i'r ffordd y mae ein dyraniadau Cyllideb strategol yn gwella lles economaidd, cymdeithasol, amgylcheddol a diwylliannol Cymru".[124]

178. Y llynedd, cyhoeddwyd adroddiad ar y cyd rhwng y Pwyllgor Cyllid, y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau yn mynegi pryderon ynghylch dull Llywodraeth Cymru o asesu effaith newidiadau mewn cyllid y mae'n eu darparu i gyrff penodol (megis byrddau iechyd ac awdurdodau lleol). O ran awdurdodau lleol, dywed y gyllideb eu bod hwy "yn gyfrifol am gyflawni eu hasesiadau effaith eu hunain fel rhan o'u penderfyniadau ynghylch cyllidebau lleol". Mae'r asesiad effaith integredig strategol yn cynnwys ystyried y materion posibl sy'n wynebu awdurdodau lleol ac effaith bosibl y newidiadau mewn cyllid.[125]

179. Mae'r asesiad effaith integredig strategol yn amlinellu rhywfaint o'r dystiolaeth a ddefnyddiwyd wrth wneud penderfyniadau gan gynnwys 'Adroddiad Llesiant Cymru 2018-19', 'Adroddiad Tueddiadau'r Dyfodol' a'r adroddiad 'A yw Cymru'n decach?' a gyhoeddwyd yn 2018.

180. Mae Cynllun Gwella'r Gyllideb yn nodi y bydd Llywodraeth Cymru, o 2023 ymlaen, yn:

> "Gweithredu dadansoddiad gwell o effaith y Gyllideb sy'n ystyried pob datblygiad yn y blynyddoedd blaenorol, mewn ffordd sy'n dangos yn glir sut mae Deddf LlCD yn sail i'r holl ystyriaethau hyn. Bydd hyn yn cynnwys rhoi sylw i argymhellion adolygiad a gomisiynwyd."

181. Pan ofynnodd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau am yr amserlen arfaethedig ar gyfer cyflawni gwella dadansoddiad effaith o'r gyllideb, dywedodd y Dirprwy Weinidog a'r Prif Chwip:

---

[124] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019, Asesiad Effaith Integredig Strategol

[125] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019, Asesiad Effaith Integredig Strategol

> "It shouldn't be three or four years in order to get an improved impact assessment. No, absolutely not. Next year, you should see a better one."[126]

Cyllidebu ar sail rhyw a chydraddoldeb

182. Yn ei ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor, mae Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru yn dadlau ei bod yn "amhosibl" mesur effaith cyllideb Llywodraeth Cymru 2019-20 ar fenywod oherwydd "diffyg data rheolaidd a diffyg dull cyllidebu yn seiliedig ar rywedd". Mae'r Rhwydwaith yn mynd ymlaen i ddweud ei bod yn hanfodol bod cynlluniau Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21 yn adlewyrchu'r hyn a ddysgwyd o'r Adolygiad Cyflym o Gydraddoldeb rhwng y Rhywiau, gan gynnwys dilyn dull prif ffrydio rhywedd a phrosesau cyllidebu sy'n sensitif i rywedd trwy gyllidebau a pholisïau Llywodraeth Cymru.[127]

183. Mae Oxfam yn cyflwyno dadleuon tebyg, gan gyfeirio at y gwaith y mae'r mudiad a sefydliadau eraill wedi ei wneud gyda Llywodraeth Cymru i ymgorffori dull sensitif o ran y rhywiau o ymdrin â'r broses gyllidebol.[128] Mae Oxfam a Chwarae Teg[129] wedi mynegi awydd i gyllideb 2019-20 ddangos tystiolaeth o'r cynnydd yn hyn o beth ac mae Oxfam wedi galw ar Lywodraeth Cymru i ddangos i ba raddau y mae ei dyraniadau cyllideb ac adnoddau yn gweithio o blaid menywod yn ogystal â dynion.[130]

184. Mae Oxfam[131] a'r Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod [132]yn tynnu sylw at fuddsoddiad mewn gofal plant fel blaenoriaeth, o ran hyrwyddo cydraddoldeb rhywiol a darparu llwybrau allan o dlodi.

185. Roedd ymateb y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol i ymgynghoriad y Pwyllgor yn tynnu sylw at ganfyddiadau ac argymhellion ei ymchwiliad gwerthfawrogol o ran sut y dylai asesiadau effaith cydraddoldeb "fod yn ymyrraeth barhaus ac nid ymyrraeth untro", ac y dylai ystyriaethau cydraddoldeb fod yn rhan o waith beunyddiol pob adran. Mae hyn yn cynnwys argymhelliad bod angen i

---

[126] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 275

[127] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 11 Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru (WEN)

[128] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 12 Oxfam Cymru

[129] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 16 Chwarae Teg

[130] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 12 Oxfam Cymru

[131] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 12 Oxfam Cymru

[132] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 11 Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru (WEN)

Lywodraeth Cymru fod yn gliriach ynghylch pa dystiolaeth a ddefnyddiwyd i wneud penderfyniadau strategol pwysig a sut mae'r penderfyniadau hyn yn effeithio ar bobl â nodweddion gwarchodedig a grwpiau sy'n wynebu anfantais economaidd-gymdeithasol.[133]

186. O dan y pennawd 'Cydraddoldeb a chynhwysiant', mae Cyllideb ddrafft 2020-21 yn datgan:

> "Yn 2020-21 bydd cynnydd o dros £700k yn ein cyllideb benodol ar gyfer cydraddoldeb, sy'n golygu y bydd cyfanswm y gyllideb cydraddoldeb a chynhwysiant dros £7m. Bydd hyn yn ein galluogi i atgyfnerthu ein gwaith i hybu cydraddoldeb o ran canlyniadau i bobl â nodweddion gwarchodedig.
>
> Bydd y cyllid hwn yn sicrhau cynnydd o ran yr adolygiad o gydraddoldeb rhywiol ac yn cynorthwyo'r ddyletswydd economaidd gymdeithasol ac yn darparu cefnogaeth i sefydliadau cydraddoldeb, hil ac anabledd yng Nghymru."[134]

187. Mae'r asesiad effaith integredig strategol yn disgrifio sut y byddai ymgysylltu â rhanddeiliaid yn fodd o ystyried sut y gellid gwella'r ffordd y caiff adnoddau eu dyrannu, gan gynnwys gofyn am gyfraniad gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol i ddeall eu dull hwy o asesu'r effaith gronnol, sydd wedi llywio datblygiad dull dosbarthiadol o asesu effaith, yn ogystal â chyfraniadau gan Chwarae Teg a Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru i ystyried y dull o gyllidebu ar sail rhyw.[135]

188. Sefydlodd Llywodraeth Cymru Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb ym mis Rhagfyr 2012. Mae'r Grŵp yn darparu cyngor ac arfer da ar faterion cydraddoldeb yn ystod proses y gyllideb. Mae'n cynnwys academyddion, elusennau, undebau a chyrff ymbarél.

189. Yn ôl Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru, "mae'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori â Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb,

[133] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 22 Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol

[134] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019.

[135] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019, Asesiad Effaith Integredig Strategol

y mae'r Rhwydwaith â chynrychiolaeth arno, ar ddiwedd y broses gyllidebol yn annigonol".[136]

190. Er bod y Gweinidog wedi dweud wrth y Pwyllgor ei bod yn teimlo bod y cyfarfod eleni rhwng Llywodraeth Cymru a Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb wedi mynd yn dda, roedd yn cydnabod bod cydnabyddiaeth y byddai "dyfodol gwahanol" i'r grŵp hwn gan nad yw'n cynnig yr her sy'n ofynnol ar gyfer y broses o osod y gyllideb. Ychwanegodd y Gweinidog ei bod wrthi'n trafod â chydweithwyr yn yr Alban ynghylch dull gweithredu Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb yn yr Alban, sy'n cael ei arwain yn fwy gan economegwyr.[137]

191. Ym mis Mehefin 2019, cyhoeddodd Chwarae Teg Gam 2 yr Adolygiad o gydraddoldeb rhywiol. Mae Cam Dau yn cynnwys dau adroddiad allweddol – Gwneud Nid Dweud, a Map ar Gydraddoldeb Rhyw yng Nghymru. Mae'r ddau hyn yn gwneud argymhellion i ymgorffori cydraddoldeb yng ngwaith Llywodraeth Cymru, ac i wneud gwelliannau mewn meysydd a fyddai'n cael yr effaith fwyaf ar fywyd menywod. Dywed Chwarae Teg:

> "I sicrhau newid parhaol, mae'n amlwg nad yw ewyllys da ar ei ben ei hun yn ddigon. Os am wireddu uchelgeisiau beiddgar ar gyfer cydraddoldeb rhywiol, mae angen i ni gyflawni newid eithafol yn yr hyn a wnawn a sut rydym yn gwneud pethau, a sicrhau nad ydym yn parhau i ddatblygu polisïau sy'n anfwriadol yn atgyfnerthu anghydraddoldeb hirsefydlog."[138]

192. Roedd adroddiad Chwarae Teg Gwneud Nid Dweud yn adolygu'r dull ar gyfer cynnal asesiadau effaith integredig. Mae'n nodi bod y dull wedi'i ddatblygu gyda'r nod sylfaenol o sicrhau bod pobl yn dilyn dull integredig wrth asesu effaith, gan leihau'r cymhlethdod a'r dyblygu rhwng yr asesiadau effaith gofynnol, fel ffordd o gael gwared ar y syniad bod asesu effaith yn rhywbeth beichus.

193. Yn y tymor hwy, nid yw Chwarae Teg yn credu bod yr asesiad effaith integredig yn addas at y diben.Dywed:

> "Er mwyn llwyddo, mae angen cyflenwi cyllidebu rhywedd yn rhan o ddull prif ffrydio cydraddoldeb ehangach, a bydd yn mynnu ymrwymiad ac arweinyddiaeth wleidyddol, amser, data cadarn ar sail

[136] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 11 Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru (WEN)

[137] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 257

[138] Chwarae Teg, Adolygiad o Gydraddoldeb Rhywiol - Cam Dau

> rhywedd, a chymhwyso amrywiaeth o offer a phrosesau dadansoddi i ddatgelu'r sefyllfa bresennol a chamau gweithredu ar gyfer newid."[139]

194. Mae adroddiad Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ynghylch mynd i'r afael ag anghydraddoldeb wrth gyllidebu ar sail rhyw yn nodi:

> "Yn y cyd-destun presennol yng Nghymru, mae'n amlwg bod nifer o amodau positif a allai arwain at fabwysiadu a gweithredu cyllidebu ar sail rhyw yng Nghymru."[140]

195. Mae'r adroddiad yn tynnu sylw at dair elfen allweddol i gyllidebu ar sail rhyw:

- Asesiad ar sail rhyw – mae angen i asesiadau ar sail rhyw gael eu hategu gan ddata wedi'i ddadgyfuno a defnyddio amser;
- Gweithredu newidiadau yn seiliedig ar ddadansoddiad rhyw;
- Gweithio gydag actorion perthnasol o fewn a thu allan i'r llywodraeth.[141]

196. Soniodd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru am ddull Llywodraeth Cymru tuag at gyllidebu ar sail rhyw:

> "Firstly, I would very much commend the commitment to gender budgeting with the pilot that's being initiated and I think that's a very welcome development. I would stress that it's a long-term approach that's being embarked on, and the evidence points to very much long term, having an openness to learning lessons, which is evident in Wales, which has been recognised as well. So, I think that in this budget some steps have been put in place to start the process, but it's at such an early stage that I think it really is the initial first steps that are being taken."[142]

197. Pan ofynnwyd sut y gallai Llywodraeth Cymru newid y broses o ddyrannu'r gyllideb er mwyn bodloni ei huchelgeisiau o ran cydraddoldeb rhwng y rhywiau, dywedodd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru:

---

[139] Chwarae Teg, Adroddiad Cryno - Gwneud nid Dweud

[140] Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru, Mynd i'r afael ag Anghydraddoldeb drwy Gyllidebu ar sail Rhyw, Medi 2019

[141] Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru, Mynd i'r afael ag Anghydraddoldeb drwy Gyllidebu ar sail Rhyw, Medi 2019

[142] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 113

> "In terms of the role of the advisory group on equalities, I think there are key opportunities for that group to be able to engage with experts and to feed in—so, establishing the depth of analyses at the right time in the budget process, which also raises a lot of challenges in terms of the willingness to be able to share the data with the experts and the proposed policy choices as well, at the right times in the budget process. So, I think there are a lot of challenges that need to be ironed out, but I think the importance—and, again, the evidence points to this—of working with a range of actors at key times can really enhance the analysis and allow the Government to make informed policy choices along the way."[143]

198. O ganlyniad i Adolygiad Cydraddoldeb Rhwng y Rhywiau gan Chwarae Teg, mae Llywodraeth Cymru yn mynd ati i ddilyn dull cyllidebu ar sail rhyw fel rhan o Gyfrif Dysgu Personol dwy flynedd peilot, gan ddarparu £2 filiwn y flwyddyn (dros ddwy flynedd, sef 2019-20 a 2020-21) ar gyfer hyfforddiant galwedigaethol i helpu pobl gyflogedig i symud i sectorau diwydiant sydd â phrinder sgiliau. Ychwanegodd y Gweinidog: [Welsh Government is particularly looking at] those areas where generally, traditionally women have not been well represented" and said the pilot has been informed by officials and an academic in Iceland, who were "keen to impress on us that that actually was a seven-year piece of work in order to get to the point where Iceland is now in terms of gender budgeting".[144]

199. Eglurodd swyddog y Gweinidog ei fod yn bwrw ymlaen â'r peilot cyllidebu ar sail rhyw gan y gallai dulliau cyllidebu ar sail rhyw "eich helpu i ddeall effeithiau anfwriadol y penderfyniadau a gymerir", a nododd fod gwerthusiad o dystiolaeth gynnar wedi'i gynnwys i sicrhau "nad oes angen aros am ddwy flynedd cyn gallu pennu beth yw'r canlyniadau".[145]

Barn y Pwyllgor

200. Roedd y Pwyllgor yn disgwyl y byddai ei waith ar y cyd â'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau y llynedd yn llywio'r gwaith o ddatblygu Cyllideb 2020-21, er mwyn sicrhau bod prosesau cadarn a thryloyw ar waith i asesu effaith penderfyniadau gwariant. Er ein bod yn cydnabod bod yr asesiad effaith integredig strategol yn amlinellu rhywfaint o'r dystiolaeth a ddefnyddiwyd ym mhroses Llywodraeth Cymru o wneud penderfyniadau, mae'n dal i fod yn aneglur a oedd opsiynau amgen

---

143 Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 124

144 Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 259

145 Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 261

wedi'u diystyru, neu a ystyriwyd yr effeithiau negyddol yn sgil darparu cyllid penodol. Nid yw'r asesiad effaith integredig strategol yn adeiladu ar asesiad y llynedd, ac nid yw'n glir pa ddatblygiadau sydd wedi'u gweithredu gan Lywodraeth Cymru mewn perthynas â'r elfen hon o'r gyllideb.

201. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid gwneud gwaith i ddatblygu a gwella'r asesiad effaith integredig strategol fel mater o frys ac mae'n credu bod y dyddiad gweithredu a awgrymwyd, sef o 2023 ymlaen, i greu gwell dadansoddiad o effaith y gyllideb yn annerbyniol. Bydd y Pwyllgor yn pwyso a mesur barn pwyllgorau eraill wrth ystyried pa gamau pellach i'w cymryd.

202. Mae'r Pwyllgor yn credu nad yw dewis Llywodraeth Cymru o ran amseru'r ymgynghoriad â Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb, sef ar ddiwedd y broses gyllidebol, yn ffafriol i sicrhau her a thrylwyredd effeithiol, ond mae'n nodi bod Llywodraeth Cymru yn ailystyried natur y grŵp ac wrthi'n ystyried y dull a ddilynir yn yr Alban.

203. Mae Llywodraeth Cymru wedi darparu cyllid ar gyfer y Cyfrif Dysgu Personol, sef y prosiect peilot dwy flynedd sy'n defnyddio dull cyllidebu ar sail rhyw. Er bod y cyllid hwn i'w groesawu, mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i fynd i'r afael â'r angen i brif ffrydio ystyriaethau cydraddoldeb a'u hymgorffori ar draws y gyllideb gyfan ar unwaith, gan ddefnyddio'r holl offer sydd ar gael i'r Llywodraeth i gyflawni'r newid hwn mewn diwylliant.

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell i'r asesiad effaith integredig strategol sy'n cyd-fynd â chyllideb 2021-22, a chyllidebau'r dyfodol, roi cyfrif tryloyw o effaith negyddol yn ogystal ag effaith gadarnhaol dyraniadau'r gyllideb, gan gynnwys y dystiolaeth sy'n sail iddynt.

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad ei thrafodaethau â Llywodraeth yr Alban ar rôl Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb yn yr Alban, ac unrhyw newidiadau o ran dull posibl yn dilyn yr ystyriaethau hyn.

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i ddefnyddio tystiolaeth ac arfer gorau o waith a wneir mewn mannau eraill fel sylfaen ar gyfer dull cyllidebu sy'n sensitif i rywedd, a hynny er mwyn prif ffrydio dimensiwn rhywedd i bob agwedd ar gylch y gyllideb yn ddi-oed.

6. Newid hinsawdd a datgarboneiddio

204. Ar 29 Ebrill 2019, cyhoeddodd Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig argyfwng hinsawdd yng Nghymru.[146] Roedd datganiad Llywodraeth Cymru yn dilyn datganiad a wnaed gan Brif Weinidog yr Alban ar 28 Ebrill 2019 ac yn dilyn hynny, cymeradwyodd Senedd y DU gynnig yn datgan argyfwng hinsawdd ar 1 Mai 2019.

205. Ym mis Mehefin 2019, cyhoeddodd y Comisiynydd Gynllun 10 Pwynt i Ariannu Argyfwng Hinsawdd Cymru.[147] Mae hyn yn nodi mai newid yn yr hinsawdd yw'r bygythiad mwyaf sy'n wynebu cenedlaethau'r dyfodol ac mae'n cyfeirio at Adroddiad y Panel Rhynglywodraethol ar Newid Hinsawdd (IPCC) sy'n awgrymu bod deuddeng mlynedd i osgoi 'chwalfa hinsawdd'. Awgrymir yn y cynllun "Nid yw'r camau y mae'r llywodraeth yn eu cymryd ar hyn o bryd yn ymddangos fel rhai sy'n cyd-fynd â'r datganiad ei bod yn argyfwng ar yr hinsawdd" ac eir ymlaen i ddweud:

> "Mae angen i gyllidebau ariannol Llywodraeth Cymru yn y dyfodol alinio'n glir â'r cyllidebau carbon o 2020 ymlaen i sicrhau bod y camau sydd angen eu cymryd i wireddu ein targedau'n cael eu cefnogi gan fuddsoddiad…"[148]

206. Nodir hefyd yn y cynllun:

> "Fodd bynnag, tra bydd hyn yn ei gwneud yn ofynnol iddynt ymgymryd â gwaith a dadansoddi pellach ni all Cymru ac ni ddylai aros a cholli cylch cyllideb arall cyn gwneud y buddsoddiad angenrheidiol gan fod pob arbenigwr yn cytuno y bydd esgeuluso hyn ymhellach yn gwneud y trawsnewid yn fwy eang ac anodd."[149]

207. Yn ei gyflwyniad i ymgynghoriad y Pwyllgor, mae mudiad Gwrthryfel Difodiant (Extinction Rebellion) Cymru yn cyfeirio at y gyllideb fel 'yr unig brawf gwirioneddol o ymrwymiad gwleidyddol'. Mae'n awgrymu bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru greu Cynulliad Dinasyddion ar yr hinsawdd a chyfiawnder

[146] Datganiad ysgrifenedig: Llywodraeth Cymru yn datgan Argyfwng Hinsawdd

[147] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Cynllun 10 Pwynt i Gyllido Argyfwng Hinsawdd Cymru, Mehefin 2019

[148] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Cynllun 10 Pwynt i Gyllido Argyfwng Hinsawdd Cymru, Mehefin 2019

[149] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Cynllun 10 Pwynt i Gyllido Argyfwng Hinsawdd Cymru, Mehefin 2019

ecolegol a chael ei harwain gan ei benderfyniadau. Ochr yn ochr â hyn, mae'n awgrymu bod angen i Lywodraeth Cymru ffurfio pwyllgor argyfwng hinsawdd a bod y Senedd [Cynulliad] yn ffurfio ei phwyllgor ei hun i oruchwylio'r gwaith hwnnw. Mae hefyd yn galw am adnoddau ar gyfer cyfathrebu dyfnder yr argyfwng yn ehangach.[150]

208. Cyllideb ddrafft 2020-21 yw'r gyntaf ers datgan argyfwng hinsawdd. Nodir yn naratif y Gyllideb fod yr argyfwng hinsawdd yn flaenoriaeth gyffredinol, a nodir bod Llywodraeth Cymru yn darparu "pecyn newydd o fwy na £140m o arian cyfalaf i gefnogi ein huchelgais i ddatgarboneiddio a diogelu ein hamgylchedd rhyfeddol". Mae hyn yn cynnwys buddsoddi mewn teithio llesol a fflyd bysiau trydan, ffyrdd newydd o adeiladu tai, gwella safleoedd sy'n bwysig yn ecolegol a datblygu Coedwig Genedlaethol "a fydd yn ymestyn hyd ein gwlad".[151]

209. Mae adroddiad y Prif Economegydd sy'n cyd-fynd â'r Gyllideb ddrafft hefyd yn amlinellu rhai o'r risgiau cyllidol sy'n gysylltiedig â newid yn yr hinsawdd. Nododd:

> "mae'r OBR yn credu na fyddai cost yr addasiadau a'r mesurau lliniaru sydd eu hangen yn y DU i gyflawni'r targed 1.5 gradd mor uchel mae'n debyg â'r costau hynny sy'n gysylltiedig â heneiddio neu'r pwysau o ran costau mewn gofal iechyd ac effeithiau tywydd eithafol. Nid oes disgwyl iddynt fod ar yr un raddfa â dirwasgiad mawr (er y gallant ddigwydd yn amlach)."[152]

210. Eir ymlaen hefyd yn adroddiad y Prif Economegydd i ddweud:

> "Er bod y costau net yn ymddangos yn hawdd eu trin, mae'n bwysig peidio â thanbrisio'r lefelau cysylltiedig o angen "ymdrech" polisi i gyflawni'r lefel ofynnol o newid strwythurol, yn enwedig o ran cynhyrchu ynni a gwresogi, lle y gall fod newidiadau mawr i ddosbarthiad amserol llifoedd arian wrth i gostau tanwydd blynyddol gael eu disodli gan fuddsoddiad cyfalaf "ymlaen llaw".[153]

211. Mae'r Asesiad Effaith Integredig Strategol yn nodi:

> "Mae'r pecyn o fesurau yn y Gyllideb hon yn fuddsoddiadau ac mae tystiolaeth gyfredol yn cefnogi mai dyma'r meysydd lle gall Llywodraeth

[150] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 10 Gwrthryfel Difodiant Cymru
[151] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019,
[152] Llywodraeth Cymru, Adroddiad y Prif Economegydd 2019
[153] Llywodraeth Cymru, Adroddiad y Prif Economegydd 2019

> Cymru gael yr effaith fwyaf er mwyn cyflawni ein cyllideb garbon gyntaf; ac i ddatblygu camau gweithredu ar gyfer ein hail gyllideb garbon, gan ystyried yr adnoddau ariannol sydd ar gael."[154]

212. Fodd bynnag, nodir hefyd yn yr Asesiad Effaith Integredig Strategol mai "dim ond un o'r ffyrdd y mae Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r argyfwng hinsawdd" yw gwariant cyhoeddus uniongyrchol. Awgrymir yn Adroddiad ar bolisi trethi Cymru 2019[155] bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar blastig tafladwy a threthi 'amgylcheddol eraill'.

213. O ran Treth Gwarediadau Tirlenwi, mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cynyddu'r cyfraddau trethi yn unol â chwyddiant o 1 Ebrill 2020, gyda'r bwriad o gynnal cysondeb ag ymagwedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig tuag at gyfraddau Trethi Tirlenwi.

214. Yn unol â Deddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 [156]mae'n ofynnol i Lywodraeth Cymru ar hyn o bryd leihau allyriadau nwyon tŷ gwydr yng Nghymru o leiaf 80 y cant ar gyfer y flwyddyn 2050 (yn erbyn llinell sylfaen 1990 neu 1995, yn dibynnu ar y nwy) gyda system o dargedau allyriadau interim a chyllidebau carbon. Mae'r gyllideb garbon gyntaf (2016-2020) yn pennu gostyngiad o 23 y cant ar gyfartaledd, ac mae'r ail gyllideb (2021-25) wedi pennu targed o 33 y cant o ostyngiad ar gyfartaledd.[157]

215. Ar 20 Tachwedd 2019, amlinellodd Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig i'r Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Materion Gwledig y byddai deddfwriaeth yn cael ei dwyn ymlaen eleni i newid y targed ar gyfer lleihau allyriadau carbon i 95 y cant erbyn 2050, gyda dyhead i gyflawni allyriadau sero net erbyn yr un dyddiad.[158]

216. Ar 18 Rhagfyr 2019, cyhoeddodd y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig ei adroddiadar gynnydd Llywodraeth Cymru ar liniaru effeithiau newid hinsawdd.[159] Cafwyd llawer o argymhelliad yn yr adroddiad hwn, gan

---

[154] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019, Asesiad Effaith Integredig Strategol

[155] Llywodraeth Cymru Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru

[156] Deddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016

[157] Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Cyllidebau Carbon) (Cymru) 2018

[158] Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion, 20 Tachwedd 2019, paragraff 355

[159] Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig, Adroddiad blynyddol ar gynnydd Llywodraeth Cymru ar newid hinsawdd 2019-20, Rhagfyr 2019

gynnwys y dylai Cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru esbonio a dangos yn glir sut y bydd dyraniadau cyllid yn cefnogi'r flaenoriaeth datgarboneiddio.

217. Er ei bod yn anodd nodi newidiadau i fuddsoddiad dros amser, amlinellodd y Comisiynydd ei disgwyliadau ynghylch y math o fuddsoddiad yr oedd hi'n teimlo oedd ei angen cyn i'r Gyllideb Ddrafft gael ei chyhoeddi yn ei Chynllun 10 Pwynt i Ariannu Argyfwng Hinsawdd Cymru[160].

218. Mewn datganiad ar ôl cyhoeddi'r Gyllideb ddrafft, dywedodd y Comisiynydd ei bod yn "falch o weld bod Llywodraeth Cymru wedi gweithredu ar y cyngor a roddais" mewn perthynas â datgarboneiddio a'r argyfwng hinsawdd. Aeth ymlaen i ddweud bod buddsoddiadau Llywodraeth Cymru yn dangos "ymrwymiad y Llywodraeth i fuddsoddi mewn atebion rhagweithiol i'r argyfwng hinsawdd".[161]

219. Fodd bynnag, awgrymodd y Comisiynydd hefyd fod angen i Lywodraeth Cymru yn awr "ddadansoddi'n fforensig bob agwedd ar ei gwariant, yn enwedig gwariant cyfalaf, yn nhelerau effaith ar garbon, a chyhoeddi manylion ynghylch sut y mae hyn yn gweithio'n gyffredinol".[162]

220. Aeth y Comisiynydd ymlaen i ddweud, yn dilyn sawl sgwrs â Gweinidogion a swyddogion Llywodraeth Cymru, nad oedd tystiolaeth o "newid systemig na thrawsffurfiol". Disgrifiodd y Comisiynydd ei bod yn ymddangos bod diffyg cysylltiad rhwng ymrwymiadau polisi a wnaethpwyd a dyraniadau cyllideb ac nad oedd yn ymddangos bod y datganiad argyfwng hinsawdd yn cael ei adlewyrchu mewn trafodaethau am broses y gyllideb a dyraniadau.[163]

221. Dywedodd y Comisiynydd hefyd nad oes ymagwedd gyson at gynnal asesiadau effaith ar garbon:

> "Ystyr hyn yw na all y Llywodraeth ddweud wrthym a yw'r ffordd y maen nhw'n gwario'u harian yn arwain at gynnydd ynteu leihad mewn allyriadau carbon."[164]

222. Dywedodd y Comisiynydd ei bod wedi herio Llywodraeth Cymru ynglŷn â sut y mae'n deall y graddau y mae penderfyniadau yn datgarboneiddio ac wedi hynny gofynnwyd iddi gefnogi'r gwaith hwn.[165] Mewn tystiolaeth, cadarnhaodd

[160] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Cynllun 10 Pwynt i Ariannu Argyfwng Hinsawdd Cymru
[161] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Datganiad i'r Wasg, 18 Rhagfyr 2019
[162] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Datganiad i'r Wasg, 18 Rhagfyr 2019
[163] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019
[164] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019
[165] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019

swyddog o swyddfa'r Comisiynydd y bydd yn gweithio gyda'r New Economics Foundation i edrych ar yr hyn a allai fod yn bosibl mewn perthynas â datblygu cyfrif/asesiad effaith carbon y gallai Llywodraeth Cymru ei gyhoeddi ochr yn ochr â'i chyllideb. Defnyddir y gwaith hwn i lywio cyngor y Comisiynydd i Lywodraeth Cymru.[166]

223. Nododd swyddogion y Comisiynydd mai gwariant Llywodraeth Cymru a oedd yn uniongyrchol gysylltiedig â datgarboneiddio yn 2019-20 oedd £385 miliwn (tua 2.1 y cant o gyfanswm y gyllideb) ac mai ei gwariant yn 2020-21 fydd £495 miliwn (neu 2.5 y cant o gyfanswm y gyllideb) a'u bod wedi eu calonogi wrth weld ei bod yn ymddangos bod y ffigurau'n mynd i'r cyfeiriad cywir.[167]

224. Wrth gael ei holi ynghylch asesiad y Comisiynydd o diffyg cysylltiad rhwng ymrwymiadau polisi a wnaethpwyd a dyraniadau cyllideb, eglurodd ei swyddog, er bod y buddsoddiad cyfalaf o £140 miliwn yn cael ei groesawu, ei bod yn anodd dweud a yw wedi ei ddyrannu yn y ffordd iawn mewn gwirionedd, oherwydd nad yw'r sylfaen dystiolaeth o ran effaith y gwariant ar garbon hwn ar gael mewn gwirionedd.[168]

225. Aeth yn ei blaen i ddweud:

> "We're concerned then in terms of not seeing evidence that Welsh Government has a clear process to classify or assess how much they're currently spending, or indeed they need to spend, on decarbonisation actions to deliver the statutory carbon budgets and targets that have been agreed in terms of the legislation."[169]

226. Ymhelaethodd y New Economics Foundation ar yr heriau o ran asesu effaith y gyllideb ar garbon, gan awgrymu nad oedd unrhyw ffordd o wybod a oedd allyriadau carbon net yn cael eu sicrhau drwy'r gyllideb ai peidio:

> "…if you're putting £140 million into these initiatives, which, by and large, to me look like excellent initiatives, but you have these lines in the budget under, for example, mostly capital spend—you know, big ones, multiple hundreds of millions in transport, in health—we've no way of knowing what the carbon impact of those spending lines is. We may actually have here in front of us a budget that's a net carbon-emitting budget, but we have no evidence to be able to know whether that's

[166] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 202 a 204
[167] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 195
[168] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 181
[169] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 184

> the case. Now, we looked in, just as an example, the five largest currently active road-building schemes that we understand that the transport team have on their plate, and they all appear to be net carbon-emitting projects. So, without that holistic view, actually, the good work that's gone on here in responding to the emergency with those investments may be wholly undermined until we have that transparency. And, in the context of an emergency, I would regard that it is imperative to have that level of scrutiny if we are taking this seriously."[170]

227. Roedd y New Economics Foundation o'r farn bod angen i Lywodraeth Cymru gael newid trawsadrannol mewn diwylliant, gydag asesiadau effaith ar garbon yn cael eu cynnal yn gyson ar draws adrannau, er mwyn gallu seilio prosesau gwneud penderfyniadau a dyfarniadau gwerth am arian ar dystiolaeth.[171]

228. Awgrymodd y New Economics Foundation, o gofio bod y Ddeddf ar waith a'r ffocws ar atal a datgarboneiddio, fod Llywodraeth Cymru bellach mewn sefyllfa i arwain y ffordd yn rhyngwladol yn ei hymateb i'r argyfwng hinsawdd.[172]

229. O ran dangos sut bydd dyraniadau cyllid yn ategu blaenoriaeth datgarboneiddio Llywodraeth Cymru, dywedodd y Gweinidog:

> "I think it's important to recognise, particularly with the decarbonisation agenda, that this spans Government. So, when you look at investment in transport, for example, in the south Wales metro and the work that's going on there, that has a huge contribution to make in terms of decarbonisation, but you won't see it in the environment portfolio, you'll see it in the economy and transport portfolio. Equally, the mutual investment model and the way in which we're funding the twenty-first century schools programme—again, you won't see that in the environment portfolio, but what you will see is schools being built to BREEAM excellent standard, and ensuring that we have a much more sustainable schools estate in the future."[173]

230. Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn canolbwyntio rhywfaint o'i hymdrechion ar seilwaith gwefru cerbydau trydan, gan mai cyngor Pwyllgor y Deyrnas Unedig ar Newid Hinsawdd yw bod datgarboneiddio trafnidiaeth ffordd

---

[170] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 196

[171] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 234 a 239-240

[172] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 257

[173] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 201

yn un o'r pethau pwysicaf y gallwn ei wneud yng Nghymru.[174] Fodd bynnag, defnyddiodd y Gweinidog y buddsoddiad mewn gwefru cerbydau trydan i ddangos yr heriau o ran dangos faint fydd yn cael ei arbed o ran allyriadau carbon:

> "…we can't actually demonstrate what carbon we'll be saving, because we don't yet know the uptake of them. Some of this is reliant on the UK Government's regulatory framework around vehicles. Are they going to take action on petrol and diesel vehicles and so on?"[175]

231. Gofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog a oedd y sylfaen dystiolaeth ynghylch gwerth am arian ac effaith ar garbon yn ategu'r buddsoddiadau arfaethedig. Dywedodd swyddog y Gweinidog ei bod yn 'anarferol iawn gallu crynhoi pethau i'r gymhariaeth feintiol honno'n unig rhwng prosiectau sy'n cystadlu am adnoddau' ac mai dim ond ysgogiadau mewn rhai meysydd sydd gan Lywodraeth Cymru, felly mae'n bosibl bod hynny'n diystyru rhai o'r meysydd gweithgarwch a allai gael yr effaith fwyaf.[176]

232. O ran effaith carbon gyffredinol y gyllideb, dywedodd y Gweinidog:

> "…we haven't carbon-impacted the whole budget because we just don't think we have the detail that we need to be able to give something truly meaningful, whereas we know we need to do more and improve the way we provide information."[177]

233. Pan ofynnwyd iddi a fyddai Llywodraeth Cymru yn darparu gwybodaeth wahanol yng nghyllideb y flwyddyn nesaf yn ymwneud ag effaith ar garbon, cyfeiriodd y Gweinidog at y gwaith sy'n cael ei wneud gan swyddfa'r Comisiynydd, gan ychwanegu:

> "I'm keen, where we can provide more detailed information about the impact of plans, then I'm keen that we do that, but in a meaningful way, because we've explored before that so much depends on—in the capital area particularly—what humans do with what's there."[178]

[174] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 322
[175] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 322
[176] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 335
[177] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 237
[178] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 239

Barn y Pwyllgor

234. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod y gyllideb hon wedi ei llunio yn yr un modd â chyllidebau blaenorol a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru, ac mae'n siomedig nad oes ymagwedd fwy radical at fynd i'r afael â datganiad Llywodraeth Cymru ei hun ynghylch argyfwng hinsawdd.

235. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod enghreifftiau lle gellir gweld buddsoddiad mewn newid yn yr hinsawdd a datgarboneiddio mewn penderfyniadau a wneir ar draws portffolios y Llywodraeth. Fodd bynnag, mae'n bryder bod tystion wedi awgrymu nad oedd gan Lywodraeth Cymru asesiad clir o effaith gyllideb ar garbon. Dylai fod yn bosibl pennu faint o arian a neilltuwyd i'r agenda datgarboneiddio a'r effaith y disgwylir i gyllid ei chael.

236. Er bod y Pwyllgor yn croesawu'r buddsoddiad cyfalaf o £140 miliwn i ategu'r agenda datgarboneiddio, nid yw'n argyhoeddedig bod gan Lywodraeth Cymru ddealltwriaeth glir o effaith ar garbon ei phenderfyniadau gwariant. Ar y sail honno, nid yw'n eglur sut mae Llywodraeth Cymru wedi blaenoriaethu newid yn yr hinsawdd ochr yn ochr â dewisiadau buddsoddi eraill ac os/sut mae cyfaddawdau rhwng datgarboneiddio, datblygu economaidd a blaenoriaethau eraill yn cael eu cydbwyso yn y broses benderfynu. Heb asesiad strategol o effaith y gyllideb ar garbon, nid yw'n glir chwaith sut mae gwerth am arian yn cael ei sicrhau o ran cyllid penodol a ddyrannir i helpu i fynd i'r afael â newid yn yr hinsawdd. Mae'r Pwyllgor yn derbyn nad tasg syml yw nodi effaith gwariant cyfredol a newydd ar garbon, ond mae'n siomedig bod Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn dderbyniol datgan argyfwng hinsawdd ac yna cyhoeddi cyllideb nad yw'n ceisio nodi effaith ei gwariant ar garbon.

237. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod cynllunio hirdymor cadarn gan Lywodraeth Cymru yn hanfodol wrth fynd i'r afael â'r argyfwng hinsawdd, ond mae'n cydnabod bod Llywodraeth Cymru yn aros am y rownd nesaf o gyngor gan Bwyllgor y Deyrnas Unedig ar Newid Hinsawdd. Fodd bynnag, ni ddylai hyn atal Llywodraeth Cymru rhag dilyn yr holl gamau perthnasol.

238. Mae'r Pwyllgor yn croesawu rôl gynyddol y Comisiynydd a'i swyddfa o ran cynghori, asesu a herio cynnydd Llywodraeth Cymru wrth gyflawni ei nodau o ran Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, ymateb i newid yn yr hinsawdd a symud ymlaen tuag at dargedau datgarboneiddio. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn pryderu bod y Comisiynydd o'r farn bod datgysylltiad rhwng ymrwymiadau polisi Llywodraeth Cymru a dyraniadau cyllideb, ac nad oes tystiolaeth eto o newid systemig neu drawsffurfiol.

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu rhagor o fanylion yn y blynyddoedd i ddod ar sut y bydd dyraniadau a rhaglenni yn bwrw ymlaen tuag at yr ymrwymiad i fod yn garbon niwtral erbyn 2050 a beth fydd yr amserlen ar gyfer cyflawni hyn.

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu dealltwriaeth o effaith y gyllideb ar garbon a'i phenderfyniadau gwariant, ac yn edrych ar sut y gall ddangos yn ystyrlon effaith cyllidebau'r dyfodol ar garbon.

Argymhelliad 17. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i ategu'r gwaith sy'n cael ei wneud gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol mewn perthynas â datblygu cyfrif effaith ar garbon ac archwilio ffyrdd eraill y gall swyddfa'r Comisiynydd, gyda'i raddau o annibyniaeth, ddarparu rhagor o gyngor a chymorth i helpu Llywodraeth Cymru i gyflawni ei huchelgeisiau datgarboneiddio a'i hamcanion llesiant.

7. Trawsnewid gwasanaethau a gwariant ataliol

Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

239. Mae'r Ddeddf yn cynnwys diffiniad o atal problemau yn ei hegwyddor datblygu cynaliadwy:

> "ym mha ffordd y gallai defnyddio adnoddau i atal problemau rhag digwydd neu waethygu gyfrannu at gyflawni amcanion llesiant y corff neu amcanion corff arall."[179]

240. Mae'r Gyllideb ddrafft yn nodi y bydd Cynllun Gwella'r Gyllideb yn canolbwyntio ar sut y gellir symud cefnogaeth a buddsoddiad tuag at gamau ataliol, gan gynnwys cymhwyso'r diffiniad ymarferol o atal fel rhan o'r broses o gyflwyno'r Cynllun Cyflawni Law yn Llaw at Iechyd Meddwl.[180]

Diffiniad Llywodraeth Cymru o atal

241. Yn ei Chyllideb ddrafft ar gyfer 2019-20, fe wnaeth Llywodraeth Cymru gynnwys diffiniad o atal yn ei dogfen gyllideb am y tro cyntaf.

Atal yw gweithio mewn partneriaeth i gyd-gynhyrchu'r canlyniadau gorau posibl, gan ddefnyddio'r cryfderau a'r asedau sydd gan bobl a llefydd i'w cyfrannu. Gan rannu i bedair lefel, gall pob lefel leihau'r galw am yr un nesaf:

- **Atal Sylfaenol (AS)** – Adeiladu gwytnwch – creu'r amodau fel na fydd problemau'n codi yn y dyfodol. Dull gweithredu cyffredinol.
- **Atal eilaidd (AE)** – Targedu gweithredu tuag at ardaloedd lle y mae risg uchel i broblemau ddigwydd. Dull gweithredu wedi'i dargedu, sy'n atgyfnerthu egwyddorion cyffredinoliaeth gynyddol*.
- **Atal trydyddol (AT)** - Ymyrryd pan fydd problem, i'w hatal rhag gwaethygu ac atal iddi ddigwydd eto yn y dyfodol. Dull gweithredu ar sail ymyrryd.
- **Gwariant acíwt (GA)** – Gwariant sy'n cymryd camau i reoli effaith sefyllfa hynod negyddol ond sy'n gwneud ychydig neu ddim byd i atal problemau rhag digwydd yn y dyfodol. Dull gweithredu adferol.

[179] Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, adran 5

[180] Llywodraeth Cymru, **Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019**,

* **Cyffredinoliaeth gynyddol** yw bod yn benderfynol o ddarparu cefnogaeth i bawb, gan roi llais a diddordeb penodol i bawb a phopeth, ond gan gydnabod y bydd angen mwy o gefnogaeth ar y bobl neu'r meysydd hynny sydd â'r angen mwyaf.

Ffynhonnell: Cyllideb Ddrafft 2019-20 (manwl: tudalen 43, amlinellol: tudalen 43)

242. Awgrymodd naratify Gyllideb ddrafft fod y diffiniad aml-haenog hwn yn cael ei ddatblygu a'i gytuno â phartneriaid, gan gynnwys y Comisiynydd.[181] Yn ei thystiolaeth y llynedd, amlinellodd y Comisiynydd ei rôl:

> "In collaboration with Public Health Wales I brought together a range of expert on prevention and preventative spend with officials from across the Government in July. Officials from Strategic Budgeting outlined the draft definition of prevention, which included several categories, and there were a number of comments to refine it."[182]

243. Gwnaeth y Pwyllgor nifer o argymhellion ynghylch atal y llynedd, gan gynnwys bod Llywodraeth Cymru:

- yn adolygu'r diffiniad o wariant ataliol yn agos a chyson, gan gynnwys ymgysylltiad gweithredol â rhanddeiliaid a'r Pwyllgor hwn; ac
- yn blaenoriaethu dull integredig ar draws y Llywodraeth o ran gwariant ataliol, ar draws adrannau, ac aml-flwyddyn.[183]

244. Y llynedd, awgrymodd y Comisiynydd fod angen i Lywodraeth Cymru ystyried sut y mae'n defnyddio'i chyllid mewn gwasanaethau cyhoeddus fel rhan o symud at strategaeth fwy ataliol:

> "Now, whether I would want to see in that budget, which comes after a spending review, as I said, a shift from acute spending in health towards preventative spending in local government—I think that's a matter that the Government has really got to grapple with, because to me, across a huge number of these budget lines, that's the elephant in the room."[184]

---

[181] Llywodraeth Cymru, Cynigion manwl Cyllideb Ddrafft 2019-20, 23 Hydref 2018

[182] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_19-2- 19 Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru

[183] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019 - 20, Tachwedd 2018

[184] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Tachwedd 2018, paragraff 150

245. Awgrymodd swyddog y Comisiynydd y bu peth cynnydd mewn perthynas ag atal yn naratif y Gyllideb ddrafft, gyda mwy o amlygrwydd yn cael ei roi i atal wrth ddewis y blaenoriaethau trawsbynciol a blaenoriaethu mewn perthynas â gwariant newydd. Fodd bynnag, fe awgrymodd hefyd nad oedd wir wedi gweld y diffiniad yn cael ei ddefnyddio'n ymarferol. Nododd y swyddog fod y Comisiynydd yn bwriadu ysgrifennu at y Prif Weinidog a'r Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd gydag argymhellion ynghylch sut y gellid bwrw ymlaen â'r maes hwn.[185]

246. Croesawodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru y diffiniad ond nododd ei fod yn canolbwyntio ar iechyd a gofal cymdeithasol, ac nad oedd yn glir sut yr oedd yn cael ei ddefnyddio neu sut roedd y gyllideb yn symud yn sylfaenol tuag at weithgarwch ataliol.[186]

247. Dywedodd Sefydliad Bevan wrth y Pwyllgor fod diffyg eglurder ynghylch yr hyn y mae atal yn ei olygu a chytunodd â Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru fod iechyd a gofal cymdeithasol yn dominyddu'r diffiniad, ac nad yw wedi gwneud llawer o wahaniaeth ar lawr gwlad hyd yn hyn.[187]

Gwariant ataliol yn y gyllideb

248. Disgwylir i gyfanswm y cyllid ar gyfer y Prif Grŵp Gwariant Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol gynyddu 4.8 y cant yn 2020-21 a disgwylir cynnydd tebyg o 4.6 y cant yn y Prif Grŵp Gwariant Tai a Llywodraeth Leol. Croesawodd y Comisiynydd y cynnydd mewn cyllid ar gyfer llywodraeth leol yn ei datganiad ar ôl cyhoeddi'r gyllideb, gan ddweud ei bod "[yn] falch o weld bod y Llywodraeth yn cydnabod pwysigrwydd llywodraeth leol o ran darparu gwasanaethau ataliol".[188]

249. Roedd Cyllideb Ddrafft fanwl 2019-20 yn cynnwys atodiad a oedd yn mynd ati'n benodol i nodi meysydd gwariant ataliol yng nghyllideb 2018-19 ac ym mha gategori o atal y mae'r dyraniadau hynny. Roedd y gwaith cychwynnol hwn yn canolbwyntio ar feysydd gwariant dethol a oedd yn ffurfio grŵp o gamau cyllidebol o Brif Grwpiau Gwariant y prif bortffolios – fe ystyriodd £1.4 biliwn o'r £18.3 biliwn cyffredinol a ddyrannwyd yn y gyllideb.[189]

[185] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 272-273 a 280
[186] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 76-77
[187] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 79
[188] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Datganiad i'r Wasg, 18 Rhagfyr 2019
[189] Llywodraeth Cymru, Cynigion manwl Cyllideb Ddrafft 2019-20, 23 Hydref 2018

250. Mae naratif y Gyllideb ddrafft ar gyfer 2020-21 yn gwneud nifer o gyfeiriadau at brosiectau o natur ataliol. Fodd bynnag, nid yw hyn yn cynnwys atodiad nac asesiad penodol sy'n ymwneud â chyfran y gwariant ataliol.[190]

251. Yn ei hymateb i'r ymgynghoriad eleni, mae'r Comisiynydd yn nodi nad yw wedi gweld llawer o dystiolaeth hyd yn hyn bod y diffiniad yn cael ei gymhwyso ar draws y Llywodraeth, a'i fod yn cael effaith ar benderfyniadau.[191]

252. Caiff hyn ei ailadrodd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, lle mae hi'n awgrymu mai prin iawn yw'r cyfeiriadau yn naratif y gyllideb at y mathau o waith atal sy'n cael eu hariannu. Fodd bynnag, mae hi'n dweud bod peth tystiolaeth bod Llywodraeth Cymru wedi gofyn i wasanaethau cyhoeddus eraill gymhwyso'r diffiniad i'w gwariant, gan nodi enghreifftiau mewn perthynas â'r GIG a thai.[192]

253. Mae'r Comisiynydd hefyd yn nodi ei bod wedi cynghori Llywodraeth Cymru i weithio gyda sefydliadau ag arbenigedd yn y maes hwn, ond nad yw wedi gwneud hynny. Arweiniodd hyn at y Comisiynydd yn darparu adnoddau ar gyfer gwaith yn y maes hwn.[193]

254. Dywedodd y Comisiynydd nad oes tystiolaeth bod Llywodraeth Cymru yn ystyried dull llywodraeth gyfan o atal.[194] Er iddi awgrymu bod nifer gynyddol o gyfeiriadau at raglenni ataliol yn naratif y Gyllideb ddrafft o gymharu â chyllidebau blaenorol, mae'r Comisiynydd hefyd yn adrodd ei bod wedi ysgrifennu at Weinidogion yn gofyn sut y maent wedi defnyddio'r diffiniad atal yn eu portffolios, ond roedd ymatebion wedi cynnwys enghreifftiau cyffredinol o sut y mae meysydd polisi yn adlewyrchu'r Ddeddf.[195] Gwnaeth swyddogion sylwadau ar hyn mewn tystiolaeth lafar gan nodi eu bod yn siomedig na fu defnydd mwy rhagweithiol o'r diffiniad, o ystyried ei fod yn ddiffiniad Llywodraeth Cymru ynddo'i hun.[196]

255. Hoffai Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru weld pwyslais ar atal ac ymyrraeth gynnar drwy ddull integredig gyda meysydd polisi eraill. Mae Cyngor

[190] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019,

[191] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 15 Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru

[192] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019

[193] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019

[194] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019

[195] Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Briff i Aelodau'r Cynulliad, Rhagfyr 2019

[196] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 278

Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn tynnu sylw at y rôl hanfodol y gall y trydydd sector ei chwarae yn yr agenda atal ac o ran ymateb i newid hinsawdd.[197]

256. Mae Conffederasiwn y GIG yn nodi bod y gyllideb flynyddol a'r gyfundrefn berfformiad yn gyrru adnoddau i ymdrin â phwysau acíwt ar amseroedd aros brys a dewisol a bod angen cydnabod ac annog buddsoddiad mewn atal yn y GIG, gofal cymdeithasol a'r system ehangach. Mae hefyd yn pwysleisio'r angen i gefnogi addysg i addysgu ffyrdd i blant sicrhau ffyrdd iachach o fyw, cyfleusterau hamdden, canolfannau dydd, trafnidiaeth gyhoeddus a thai addas i leihau'r galw ar y sectorau iechyd a gofal cymdeithasol.[198]

257. Fe wnaeth swyddogion y Comisiynydd drafod y cydbwysedd rhwng gwariant acíwt ac ataliol:

> "I suppose our perspective is that we don't see it as a choice, really. We don't see it as a stark choice between maintaining existing acute spend versus thinking about that bigger picture of prevention because the money's going to run out sooner or later; we can't keep pouring more and more into demand. So, until we start having that conversation about what the best balance is, which will no doubt require some difficult decisions, we can't see—. And if you read the chief economist's report as part of the budget narrative, it makes for really depressing reading on that front as well, I would say. So, we don't see that Government really has a choice."[199]

258. Yn dilyn cyhoeddi'r Gyllideb ddrafft, gofynnodd y Pwyllgor ble'r oedd y gyllideb yn dangos newidiadau sylweddol yn y modd y mae Llywodraeth Cymru yn targedu gwariant ataliol. Dywedodd y Gweinidog:

> "…you can see preventative spend right across Government, and I think that this goes back to the fact that we have quite a wide definition of prevention, as agreed with the well-being of future generations commissioner during last year."[200]

259. Soniodd y Gweinidog hefyd am sut y cyflwynwyd Cynllun Gwella'r Gyllideb i ddangos bod natur ataliol y Ddeddf wedi'i hymgorffori yn y broses o wneud

---

[197] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 09 Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

[198] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 23 Conffederasiwn GIG Cymru

[199] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 296

[200] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 279

penderfyniadau.[201] Amlinellodd swyddog y Gweinidog y cymhlethdodau yr oeddent wedi dod ar eu traws, yn enwedig o ran yr amryw fathau o fuddsoddiadau ataliol ac o ran cysylltu buddsoddiad â chanlyniadau.[202]

260. Gan gyfeirio at Gynllun Gwella'r Gyllideb, dywedodd swyddog y Comisiynydd, er ei fod yn cynnwys rhai pethau cadarnhaol am atal a thrawsnewid, ei fod yn edrych yn rhy bell i'r dyfodol yn eu barn hwy:

> "So, you might recall that the budget improvement plan is set around this five-year time frame, and the more transformational stuff, and the stuff we think should really be happening now and in the next year, is sort of 2023 plus—that sort of time frame—which, if you think about it, is seven years after the Act came into force. And we would argue that that sort of approach should be happening now."[203]

261. Tynnodd swyddog y Comisiynydd sylw at ddull ysgol gyfan Llywodraeth Cymru o gefnogi gwytnwch emosiynol mewn plant, sy'n cael ei ariannu ar y cyd gan y meysydd iechyd ac addysg, fel yr enghraifft gryfaf o gynnydd mewn gwariant ataliol:

> "…this year, it's had quite a significant uplift—I think the budget's doubled—but it's still only £5 million, which, when you think about the number of schools in Wales, the mental health crisis, the scale of the health budget, the scale of the education budget, our argument is that decisions like that are really positive, but where is the sort of systematic approach to understanding; why is it only £5 million, why isn't it £15 million? So, we're sort of saying that there are positive things to say, but there is just not that sort of robust, methodical approach to understanding what the key opportunities are."[204]

262. O ran pa mor llwyddiannus y caiff strategaeth atal Llywodraeth Cymru ei hadlewyrchu yn y gyllideb, dywedodd Michael Trickey, Uwch-gymrawd Ymchwil Anrhydeddus, rhaglen Dadansoddi Cyllidol Cymru, Prifysgol Cymru:

> "Prevention covers a huge and sometimes quite hard to categorise set of activities, and there are obviously some impacts on preventative spend within the Welsh budget, in terms of early years provision, childcare and so on, which could all be seen as having a preventative

[201] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 280
[202] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 284
[203] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 279
[204] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 284

> dimension. The move, I think, to try and align the budget with the future generations stuff is all part of trying to sharpen up the thinking about how these things all connect with each other.”[205]

263. Aeth ymlaen i ddweud: “the big challenge is actually how successful the prevention activity is and how it translates into changes in service demand. And I think that’s much harder to get a grip on”.[206]

264. Tynnodd y Gweinidog sylw at nifer o ddyraniadau a phrosiectau y gellid eu hystyried yn rhai ‘ataliol’, fel addysg a llawer o wasanaethau llywodraeth leol eraill.[207] Pan ofynnwyd iddi pa ganran o gyfanswm y gwariant o £8 biliwn ar iechyd sy’n mynd tuag at fesurau ataliol, esboniodd y Gweinidog:

> “It’s really hard to put a percentage on the preventative measures and the cost of that for so many reasons, but partly because prevention is so difficult to demonstrate, and partly because when you’re investing in a mother, for example, actually, the preventative spend is on the children and the impact that will be had will be on the children. So, it’s hard to focus in that way exactly and demonstrate preventative spend.”[208]

265. Mewn perthynas ag asesu a dadansoddi’r newid tuag at wariant ataliol yn nogfennaeth y gyllideb, dywedodd y Gweinidog wedi hynny wrth y Pwyllgor ei bod wedi penderfynu cyhoeddi’r holl dystiolaeth a gyflwynwyd gan Weinidogion i’w pwyllgorau polisi priodol, a oedd yn nodi enghraifft ar ôl enghraifft o ffyrdd y maent yn gwneud penderfyniadau a fydd yn cael effaith ar fywydau pobl mewn ffordd glir a dealladwy iawn.[209]

266. Dywedodd y Gweinidog fod y diffiniad o atal wedi bod yn ddefnyddiol iawn o ran hoelio’r meddwl ar y gwahanol ffyrdd o fuddsoddi ar wahanol bwyntiau a chael canlyniadau gwahanol, ond bod Llywodraeth Cymru wedi pendroni cryn dipyn ynglŷn â’r ffordd orau o ddangos gwariant ataliol, oherwydd nad yw peth ohono’n digwydd mewn trefn.[210]

[205] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 72
[206] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 73
[207] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 286
[208] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 282
[209] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 202
[210] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 206

Barn y Pwyllgor

267. Mae'r Pwyllgor yn credu bod datgysylltiad rhwng dyheadau Llywodraeth Cymru i weithredu mewn ffordd ataliol a'r buddsoddiadau a wneir mewn dulliau ataliol. Mae diffyg tystiolaeth yn y Gyllideb ddrafft i ddangos bod Llywodraeth Cymru wedi cymhwyso ei diffiniad ei hun o atal i'r dyraniadau gwariant, gan nodi nad oes eto symudiad diwylliannol tuag at waith atal.

268. Er bod rhai tystion wedi darparu rhai enghreifftiau o wariant ataliol, ni all y Pwyllgor wirio a yw dyraniadau ataliol wedi cynyddu yn y gyllideb hon, nac o faint, na chael syniad o'r newid mewn adnoddau tuag at waith atal sylfaenol, eilaidd neu drydyddol fel y'i diffiniwyd o'r blaen yng Nghyllideb ddrafft 2019-20.

269. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Llywodraeth Cymru fod yn eglur ynghylch yr hyn y mae'n ceisio ei atal, a dim ond y cam cyntaf tuag at wireddu dull mwy ataliol o gyllidebu yw'r gwaith o gategoreiddio'i gwariant. Mae angen i Lywodraeth Cymru gymryd camau trylwyr i drafod beth yw'r ffordd orau o ddefnyddio strategaethau ataliol a beth y mae hyn yn ceisio'i gyflawni. Er bod y Pwyllgor yn derbyn bod yna anhawster wrth ddadansoddi canlyniadau gwariant ataliol, serch hynny, rhaid bod gan Lywodraeth Cymru amcanion clir mewn golwg wrth ystyried dull ataliol.

270. Mae'r Pwyllgor yn siomedig nad oedd y gyllideb yn cynnwys dadansoddiad nac asesiad penodol, nac esboniad pam na fu dadansoddiad o'r fath, a hynny mewn perthynas â chyfran y dyraniadau y gellir eu categoreiddio o dan ddiffiniad Llywodraeth Cymru o lefelau gwariant ataliol. Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnwys rhagor o wybodaeth am atal mewn cyllidebau blaenorol. Roedd y wybodaeth a gafodd ei chynnwys yn naratif y gyllideb y llynedd yn fan cychwyn i ganiatáu i'r Pwyllgor (a rhanddeiliaid) olrhain gwelliannau o un flwyddyn i'r llall. Mae'n siomedig nad oes gwybodaeth debyg wedi cael ei chynnwys yn y Gyllideb ddrafft hon ac nad yw'n ymddangos bod unrhyw gynnydd pellach wedi bod o ran dadansoddi gwariant ar atal. Er mwyn ei helpu i graffu ar gyllidebau drafft yn y dyfodol, hoffai'r Pwyllgor weld rhagor o fanylder ynghylch pa elfennau o'r gyllideb sy'n ymwneud â gwariant ataliol a beth y mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl ei gyflawni drwy'r strategaethau hyn.

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn nodi'n glir yn nogfennaeth cyllidebau'r dyfodol sut y mae'n cymhwyso ei diffiniad ei hun o waith atal i wariant, a'i bod yn darparu cymaint o wybodaeth â phosibl am y canlyniadau y mae'n ceisio eu cyflawni drwy ei strategaethau ataliol.

Argymhelliad 19. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu dadansoddiad o wariant ataliol yn y gyllideb ac yn sbarduno camau gweithredu sy'n ymwneud ag atal yn ei Chynllun Gwella'r Gyllideb.

8. Tlodi a chynhwysiant economaidd

Barn rhanddeiliaid

Nododd y rhanddeiliaid yn y digwyddiad ymgynghori yn Aberystwyth ar 27 Mehefin 2019 y dylai mesurau i fynd i'r afael â thlodi fod wrth wraidd pob penderfyniad a wneir ynghylch y gyllideb a bod angen defnyddio methodoleg wrth lunio'r gyllideb sy'n asesu effaith ar dlodi. O ran cynhwysiant economaidd, roedd y rhanddeiliaid yn teimlo bod toriadau i drafnidiaeth gyhoeddus yn aml yn cael effaith anghymesur ar rai grwpiau difreintiedig mewn cymdeithas.

Ffyniant i Bawb / Pennu blaenoriaethau

271. Mae'r blaenoriaethau a amlinellir yn Ffyniant i Bawb (a gyhoeddwyd ym mis Medi 2017) yn ffactor allweddol ar gyfer y gyllideb. Mae Llywodraeth Cymru yn nodi wyth maes blaenoriaeth trawsbynciol a ystyriwyd wrth baratoi'r gyllideb hon: y blynyddoedd cynnar; tai; gofal cymdeithasol; gwell iechyd meddwl; cyflogadwyedd a sgiliau; datgarboneiddio; tlodi a bioamrywiaeth[211]. Mae Pennod 6 o Gyllideb ddrafft amlinellol 2020-21 yn cynnwys gwybodaeth am fuddsoddiad Llywodraeth Cymru yn y blaenoriaethau hynny.

272. Esboniodd y Gweinidog sut y defnyddiwyd yr wyth thema drawsbynciol wrth ddatblygu'r Gyllideb ddrafft:

> "We use those eight cross-cutting themes, particularly in some areas where we looked at the additional funding and how we would use it. So, you'll see that some of the additional funding and the additional new things that we're able to do this year very much reflect those, so there are several actions in relation to tackling poverty, for example the extra years now where Pupil Development Grant—Access will be available to families, the PDG early years uplift. Those things have been really important, and they've come through that cross-cutting work."[212]

273. Aeth y Gweinidog ymlaen i egluro:

> "Those are the areas where we've determined that, if Welsh Government acts together across Government with a focus on those areas, you could have the greatest impact on the lives of people and

[211] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2020-21, Rhagfyr 2019

[212] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 247

> their prosperity over the longer term. But that's not to say that there aren't areas that are important beyond that."[213]

274. Dywedodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru fod ei aelodau'n croesawu'r ffaith bod tlodi wedi'i gynnwys ym meysydd blaenoriaeth trawsbynciol Llywodraeth Cymru ar gyfer Cyllideb ddrafft 2020-21.[214] Fodd bynnag, nododd ei ymateb i'r ymgynghoriad cyn y gyllideb fod angen mwy o welliant o ran sut mae Llywodraeth Cymru yn dangos ac yn cyfleu eu meddwl wrth wneud penderfyniadau cyllidebol.[215]

275. Pan holwyd y Gweinidog gan y Pwyllgor am y broses o wneud penderfyniadau ynghylch Cyllideb ddrafft 2020-21, esboniodd y Gweinidog fod y Cabinet wedi cyfarfod ym mis Mawrth 2019 i drafod blaenoriaethau ac wedi cytuno y byddai iechyd yn parhau i fod yn brif flaenoriaeth iddo ar gyfer 2020-21. Roedd hefyd am sicrhau'r setliad gorau posibl i lywodraeth leol a thrafododd bwysigrwydd atal tlodi a mynd i'r afael â thlodi.[216]

276. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud:

> "So, prioritisation is, obviously, guided by a number of considerations, including contribution to 'Prosperity for All', and the commitments that we have in that document. Then, within departments, then, Ministers will be considering value for money and deliverability of various schemes."[217]

Dull Llywodraeth Cymru o fynd i'r afael â thlodi

277. Mae Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-21 yn nodi bod ei dull o fynd i'r afael â thlodi yn golygu bod gan bob portffolio Gweinidogol gyfrifoldeb am "wella canlyniadau, gan ganolbwyntio ar fentrau sy'n arbed arian i bobl a gwasanaethau sy'n cynorthwyo unigolion a theuluoedd sydd o dan anfantais".[218]

278. Cyhoeddodd Sefydliad Bevan 'Rhoi Blaenoriaeth i Dlodi yng nghyllideb 2020/21 Llywodraeth Cymru', ym mis Awst 2019. Mae'r papur hwn yn amlinellu sut y mae'n credu y gallai Llywodraeth Cymru ddefnyddio ei chyllideb yn fwy effeithiol

---

[213] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 249

[214] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 29

[215] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 09 Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

[216] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 194

[217] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 200

[218] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2020-21, Rhagfyr 2019

i gael effaith gadarnhaol ar fywydau teuluoedd incwm isel yng Nghymru. Mae'r papur yn nodi tri phrif ysgogwr tlodi yng Nghymru:[219]

- Gwaith ddim yn cynnig digon o incwm i weithwyr fwynhau safon byw gweddus.
- System nawdd cymdeithasol ddim yn cynnig digon o gymorth i deuluoedd.
- Costau byw uchel, yn enwedig cost tai.

279. Dywedodd Sefydliad Bevan wrth y Pwyllgor fod tair ffordd y gall strategaeth geisio mynd i'r afael â thlodi: drwy gynnwys mesurau penodol i fynd i'r afael â materion penodol; drwy 'wariant cyffredinol', gan gynnwys ar ba weithgareddau a gwasanaethau cyhoeddus y caiff arian ei wario; ac ymyriadau cyllido sy'n mynd i'r afael â'r achosion sydd wrth wraidd tlodi.[220]

280. Nododd Sefydliad Bevan fod y Gyllideb ddrafft yn cynnwys ymyriadau wedi'u targedu'n fwy i fynd i'r afael â phroblemau penodol fel llwgu yn ystod y gwyliau a thlodi mislif ond roedd yn ansicr ai dyna'r pethau pwysicaf i'w hystyried[221]. Teimlai hefyd fod ganddi gwestiynau ynghylch graddfa'r gweithgareddau hyn a'r dulliau o'u cyflawni[222].

281. Aeth Sefydliad Bevan ymlaen i ddweud nad oedd digon o fanylion yn y Gyllideb ddrafft i asesu a fyddai 'gwariant cyffredinol' yn cael effaith wirioneddol ar dlodi ac a fyddai Llywodraeth Cymru yn gwario arian ar y mathau o weithgareddau a gwasanaethau cyhoeddus a ddefnyddir yn bennaf gan bobl ar incwm isel. Fodd bynnag, roedd yn croesawu'r cadarnhad bod Llywodraeth Cymru yn bwrw ymlaen â datblygu dull dosbarthiadol o gynnal asesiadau effaith er mwyn deall effaith penderfyniadau gwariant cyhoeddus ar aelwydydd mewn gwahanol rannau o'r dosbarthiad incwm.[223]

282. Rhannodd Sefydliad Bevan ei farn hefyd ynghylch a oedd y Gyllideb ddrafft yn mynd i'r afael â'r achosion sydd wrth wraidd tlodi:

---

[219] Rhoi Blaenoriaeth i Dlodi yng nghyllideb 2020/21 Llywodraeth Cymru, Sefydliad Bevan, Awst 2019

[220] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 7-10

[221] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 145

[222] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 8

[223] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 9

> "We know that the root causes are: lack of decent jobs—not enough and not well paid enough; lack of affordable housing; and the way in which the social security system operates. I think, on that measure, I would have some bigger reservations. Notwithstanding that not all of those things are within the Welsh Government's gift, I think we still, in my view, don't have enough of a focus on addressing those root causes.
>
> So, I think the budget does more to address poverty than in previous years, but whether it's yet a coherent strategy—I don't think it's quite there yet, to be honest."[224]

283. Soniodd Canolfan Gweithredu Gwirfoddol Cymru am ddull Llywodraeth Cymru o fynd i'r afael â thlodi:

> "…I think there are many different levels of tackling poverty, and of course there are benefits and the mapping of it. There's also a kind of bottom-up community development angle to it, supporting some of those vulnerable people outside of the employment market, et cetera, at the moment. And I know that there is some good work going on there looking at some of that, but actually, I suppose following Communities First we've talked about empowering communities but I'm not sure if there's that coherence of where does that bottom-up approach fit within the overall strategy. But we welcome the fact that there are all the different initiatives around tackling poverty."[225]

284. Dywedodd Sefydliad Bevan yr hoffai weld llawer mwy yn y gyllideb ddrafft am gau'r bwlch o ran cyrhaeddiad a mwy o swyddi a swyddi gwell.[226] Fodd bynnag, aeth ymlaen i egluro nad yw'n ddigon canolbwyntio ar godi lefelau cymwysterau yng Nghymru yn unig, a bod angen mynd i'r afael â thelerau ac amodau swyddi ar gyflog is.[227]

285. Cyflwynodd Sefydliad Bevan sawl awgrym ar sut y gallai Llywodraeth Cymru ymateb i rai o effeithiau gostyngiadau mewn buddion:

> "We've suggested that the escalator of social rents needs to stop because it's going up. The guideline puts social rents increasing above inflation and above housing benefit levels, which puts a direct squeeze on people on low incomes. We think that there are things that the

---

Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 10-11

Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 29

Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 17

Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 36

> Welsh Government could do to supplement that—for example, increasing the discretionary housing payment. There's a welcome increase in the budget for the discretionary assistance fund, which is great, but we've discovered that half of applications are being turned down."[228]

286. Pan ofynnwyd a oedd adrannau Llywodraeth Cymru yn gweithio mewn ffordd gydlynol i fynd i'r afael â thlodi ymatebodd Sefydliad Bevan:

> "I think underlying a relative lack of coherence—. I mean, there's more joining up than there was, right, but I think underlying that is a lack of clarity about what the Welsh Government wants to do about poverty anyway. How does it define poverty? What does it see are the root causes? What are its three headline actions that it would like to take?
>
> …To try and answer your question, I think there's more coherence than there was, but I think the lack of coherence comes from the lack of bigger vision, I suppose."[229]

287. Aeth Sefydliad Bevan ymlaen i amlinellu sut olwg fyddai ar strategaeth gydlynol i fynd i'r afael â thlodi:

> "Well, I would say that the long-term focus of the Welsh Government should be on the root causes … I think if you are serious about long-term addressing poverty, you need to be doing some heavy-duty stuff around the state of the economy, around the interface of the UK social security system with devolved powers and people's lives, and around housing costs."[230]

288. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor:

> "… you'll see, again, across the budget, ways in which Ministers are seeking to tackle poverty. If you look at all of the interventions in this field, you'll see over £1 billion of the Welsh Government's budget is involved in work that directly tackles poverty. The First Minister's really keen in terms of ensuring or seeking ways to put money back into

[228] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 41

[229] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraffau 16-17

[230] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 13

> people's pockets, to make sure that they have more funds available to them. So, there's a range of measures in which we're doing that."[231]

Cynhwysiant economaidd

289. Ym mis Ebrill 2018, amlinellodd Sefydliad Bevan (ar y cyd â Chanolfan Cydweithredol Cymru) y camau allweddol ar gyfer "Creu economi gynhwysol yng Nghymru". Mae'r adroddiad yn nodi bod dwy elfen allweddol i gynhwysiant economaidd, sef "yn gyntaf, ystyriaeth i faint a pherfformiad cyffredinol economi ac yn ail, ystyriaeth i ddosbarthiad ei buddion." Mae'n nodi'r chwe cham hanfodol sydd fwyaf tebygol o sicrhau cynhwysiant economaidd, gan gynnwys datblygu'r economi sylfaenol, cefnogi'r sector busnes cymdeithasol, hyrwyddo gwaith teg a gwneud y gorau o gaffael cyhoeddus. Mae adroddiad Sefydliad Bevan a Chanolfan Cydweithredol Cymru yn mynd ymlaen i nodi bod y pwyslais ar fuddiannau "pawb, nid dim ond yr ychydig, yn bwysicach fyth yng ngoleuni effeithiau posibl Brexit ar y bobl leiaf cefnog".[232]

290. Awgrymodd y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (IPPR) drwy ei Gomisiwn ar Gyfiawnder Economaidd mai'r allwedd i greu economi decach yw lledaenu cyfoeth a pherchnogaeth.

291. Mae Llywodraeth Cymru yn honni bod twf economaidd cynhwysol yn rhan ganolog o Ffyniant i Bawb: y cynllun gweithredu ar yr economi:

> "Mae tyfu ein heconomi mewn ffordd gynhwysol, sicrhau bod cyfleoedd ar gael i bawb, a hyrwyddo llesiant yn rhan ganolog o'r Cynllun hwn, ac mae hynny oll yn sail i'r ffordd y mae'n cyfrannu at gyflawni ein Strategaeth Genedlaethol: Ffyniant i Bawb."[233]

292. Hoffai WCVA i Lywodraeth Cymru ganolbwyntio ar dyfu economi gynhwysol yng Nghymru[234] a dywedodd wrth y Pwyllgor:

> "I think … that moves like the foundational economy, the circular economy—these are positive, and I know there is funding now going into some of these areas, including in our sector. And I suppose one of the challenges will be to speed that up then—the learning—and try and

---

[231] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 242

[232] Creu economi gynhwysol yng Nghymru, Canolfan Cydweithredol Cymru a Sefydliad Bevan, Ebrill 2018

[233] Ffyniant i Bawb: y cynllun gweithredu ar yr economi

[234] Y Pwyllgor Cyllid, Ymateb i'r Ymgynghoriad: WGDB_20-21 09 Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

> push that out. But we definitely support the living wage. …I didn't see a reference to it in the budget documentation, so we'd really support that at WCVA."[235]

293. Soniodd Canolfan Gweithredu Gwirfoddol Cymru hefyd am y ffordd y mae cyllid yr UE wedi'i ddefnyddio i fynd i'r afael â chynhwysiant economaidd:

> "…WCVA runs an active inclusion grant scheme that is distributing European funds to increase employment skills to people outside of the employment market et cetera. And, obviously, these sorts of programmes now will be closing with Brexit, and so I suppose it's important that we look at a Welsh response now to ensure that that sort of activity is maintained."[236]

294. Er bod rhai camau ar waith, ni chredai Sefydliad Bevan fod y Gyllideb ddrafft yn cynnwys digon o gamau i helpu i ddatblygu economi gynhwysol yng Nghymru. Teimlai fod angen camau mwy ymarferol er mwyn cysylltu pobl â swyddi, yn enwedig cael gwasanaeth bws integredig gyda phrisiau fforddiadwy[237], a hefyd sicrhau bod gan bobl fynediad at dai cost isel:

> "So, for example, there's more than twice as much being spent on rail as on bus, and yet people on low incomes tend to use bus rather than rail. There's more being spent on—well, there's a substantial amount being spent on Help to Buy, I think there's £68 million, and that's a third of the amount that's being spent on the social housing grant."[238]

295. Amlinellodd Sefydliad Bevan ei awgrymiadau ar sut y gallai Llywodraeth Cymru fynd i'r afael â rhai o'r materion sy'n ymwneud â chynhwysiant economaidd:

- Gwneud darpariaeth ym maes caffael i fwy o sefydliadau dalu'r cyflog byw gwirioneddol.
- Cyllid ar gyfer ymgyrch weithredol i gefnogi'r cyflog byw.

[235] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 56
[236] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 30
[237] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 47
[238] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 9

- Mesurau i ddatblygu'r rhannau o Gymru sydd ar ei hôl hi o ddifrif, er enghraifft Blaenau'r Cymoedd a rhai ardaloedd gwledig, gan ganolbwyntio ar dyfu'r marchnadoedd llafur gwannaf.[239]

296. Archwilir rhai o'r materion a godwyd yn y Bennod hon ymhellach ym Mhennod 9 ar Brexit ac economi Cymru.

Barn y Pwyllgor

297. Mae'r Pwyllgor yn nodi bwriad Llywodraeth Cymru i ganolbwyntio ar wyth maes blaenoriaeth trawsbynciol yn y Gyllideb ddrafft ar gyfer 2020-21 ond mae'n poeni efallai na fydd materion pwysig eraill yn cael ystyriaeth ddigonol. At hynny, mae'r Pwyllgor yn credu bod angen ffyrdd gwell o ddangos sut y nodir blaenoriaethau a sut y gwneir penderfyniadau ynghylch y gyllideb.

298. Er bod y Pwyllgor yn croesawu cynnwys tlodi ym mlaenoriaethau'r gyllideb, mae diffyg eglurder yn strategaeth Llywodraeth Cymru o ran mynd i'r afael â thlodi, ei hamcanion a sut y bydd y gyllideb yn arwain at welliannau hirdymor, yn enwedig wrth fynd i'r afael â'r achosion sydd wrth wraidd tlodi.

299. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymrwymiad Llywodraeth Cymru i edrych ar effaith ddosbarthiadol y penderfyniadau a wneir ynghylch gwariant cyhoeddus ar aelwydydd ar wahanol lefelau incwm a hoffai weld hyn yn rhan o broses y gyllideb yn y dyfodol.

300. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod newidiadau i'r system les yn cael effaith ansefydlog ar rai o'r bobl fwyaf agored i niwed yng Nghymru. Er ei fod yn cydnabod nad yw'r system lesiant o fewn cymhwysedd, mae'r Pwyllgor yn credu y gallai Llywodraeth Cymru fod yn gweithredu strategaethau i ymateb i effaith y penderfyniadau a wneir gan Lywodraeth y DU ynghylch llesiant, megis adolygu'r gronfa cymorth dewisol a thaliadau tai yn ôl disgresiwn.

301. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod addysg, sgiliau a chyflogaeth yn ffactorau allweddol i wella cynhwysiant economaidd a mynd i'r afael â thlodi. Mae'r Pwyllgor yn rhannu pryderon Sefydliad Bevan fod gormod o bobl yng Nghymru mewn swyddi sgiliau isel a/neu swyddi cyflog isel a bod angen strategaethau llwyddiannus i fynd i'r afael â hyn.

302. Mae'r Pwyllgor yn credu y byddai buddsoddi mewn dilyniant/cynhyrchiant yn y gwaith a chynyddu cyflogaeth yn gam allweddol i leihau tlodi. Mae angen i Lywodraeth Cymru roi mwy o sicrwydd bod rhaglenni'n addas at y diben ac yn

[239] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 53

taro'r cydbwysedd cywir rhwng buddsoddi i wella cynhyrchiant ac enillion a helpu pobl i gael cyflogaeth.

303. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi galwadau Sefydliad Bevan a Chanolfan Gweithredu Gwirfoddol Cymru i Lywodraeth Cymru ystyried ffyrdd o hyrwyddo'r cyflog byw gwirioneddol i gyflogwyr ledled Cymru.

Argymhelliad 20. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu â rhanddeiliaid i ddod o hyd i ffyrdd gwell o ddangos tystiolaeth o'r broses o nodi blaenoriaethau, cyfleu'r broses honno a gwneud penderfyniadau ynghylch y gyllideb.

Argymhelliad 21. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu diffiniad o dlodi yng nghyd-destun Cymru ac yn nodi'n glir ei weledigaeth ar gyfer mynd i'r afael â thlodi yng Nghymru, gan gynnwys: effeithiau dosbarthiadol, y canlyniadau y bwriedir eu cyflawni drwy ymyriadau tlodi wedi'u targedu a chamau i ymateb i effaith penderfyniadau Llywodraeth y DU.

Argymhelliad 22. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu strategaethau newydd i wella addysg, sgiliau a chyfleoedd cyflogaeth aelodau mwyaf difreintiedig y gymdeithas.

Argymhelliad 23. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ffyrdd o fynd ati i hyrwyddo'r cyflog byw gwirioneddol i gyflogwyr, yn enwedig yn y sector preifat, ledled Cymru.

9. Brexit ac economi Cymru

Y Cynllun Gweithredu ar yr economi a thwf economaidd ledled Cymru

304. Ym mhennod 6 o naratif y Gyllideb ddrafft, nodir sut mae Llywodraeth Cymru wedi "cymryd camau pellach fel rhan o broses y gyllideb eleni i fynd i'r afael â rhai o'r heriau mwyaf sylfaenol sy'n wynebu ein gwlad ac i sicrhau bod buddsoddiadau newydd ar draws y llywodraeth yn cael yr effaith fwyaf bosibl".[240]

305. Roedd Cynllun Gweithredu ar yr Economi Llywodraeth Cymru, a gyhoeddwyd gyntaf ym mis Rhagfyr 2017, yn nodi ei blaenoriaethau ar gyfer economi Cymru. Roedd y rhain yn cynnwys gwneud newidiadau allweddol i bolisi Llywodraeth Cymru, fel y Contract Economaidd newydd, crynhoi cymorth ariannol mewn un Gronfa Dyfodol yr Economi, rhagor o weithio rhanbarthol a darparu cymorth ariannol i fusnesau sy'n bodloni un o bump galwad i weithredu. Ym mis Mai 2018, cyhoeddodd Ysgrifennydd y Cabinet dros yr Economi ar y pryd fodel gweithredu newydd o dan y Cynllun Gweithredu ar yr Economi.

306. Yn naratif y Gyllideb ddrafft, dywed Llywodraeth Cymru fod Cymru yn wynebu cyfleoedd a heriau yn sgil datblygiadau mewn technoleg sy'n effeithio ar ddyfodol ei heconomi a'r sgiliau cysylltiedig sydd eu hangen. Nodir ei bod wedi ymrwymo i fuddsoddi £175 miliwn mewn cyflogadwyedd a sgiliau am weddill Tymor y Cynulliad hwn, ac mae ei huchelgeisiau wedi eu nodi yn ei Chynllun Cyflogadwyedd.[241]

Adroddiad y Prif Economegydd, 2019

307. Nodir yn Adroddiad y Prif Economegydd ar gyfer 2019, a gyhoeddwyd ar 16 Rhagfyr 2019, dros y tymor byr i ganolig, bod perfformiad yr economi yng Nghymru yn eithaf agos at berfformiad y DU yn ehangach. Nodir fel a ganlyn yn yr adroddiad:

> "Mae'r ysgogiadau polisi sydd gan Lywodraeth Cymru - yn enwedig y rhai sy'n cwmpasu addysg, sgiliau a seilwaith - yn hollbwysig ar gyfer canlyniadau economaidd, ond maent yn gweithredu dros y tymor hir yn bennaf.

[240] Naratif y Gllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019

[241] Naratif y Gllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019

> …bydd llwyddiant polisïau i wella lefelau addysg a sgiliau, ac i helpu i gynyddu màs economaidd effeithiol drwy wella cysylltiadau trafnidiaeth a chyfathrebu, yn hollbwysig i wella perfformiad cynhyrchiant cymharol Cymru."[242]

Economi, cynhyrchiant a sgiliau Cymru

308. Gofynnodd y Pwyllgor i dystion a oedd Cyllideb ddrafft 2020-21 yn cyflawni camau a fydd yn helpu i dyfu 'economi gynhwysol' yng Nghymru, ac os na, pa fath o gamau a fyddai'n cynorthwyo ac yn cynyddu cynhwysiant economaidd.

309. Dywedodd Sefydliad Bevan nad oedd, gan ychwanegu bod yr adran polisi economaidd yn teimlo'n eithaf cyfarwydd.[243] Er bod rhai camau'n cael eu cymryd yn sgil cyflwyno'r Contract Economaidd a chydnabod rôl yr Economi Sylfaenol, roedd llawer mwy y gellid ei wneud.[244]

310. Dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot fod Llywodraeth Cymru wedi nodi ei strategaeth i hyrwyddo'r economi a bod nifer o adnoddau ar gael (yn sefydliadol ac yn ariannol); ond yr hyn sydd ei angen yn awr yw cyflawni.[245]

311. Dywedodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid:

> "If you look at the statistics, where the Welsh economy increasingly lags the UK economy is less so in terms of the employment rate— especially once you control the age structure of the Welsh population—it's increasing in terms of the productivity in earnings levels. So, that means that if you were to close the prosperity gap with the rest of the UK, it really has to be on earnings and productivity where that comes. Now, that doesn't necessarily mean that's where the Welsh Government should take action. Where the Welsh Government should take action is where it can have impact, and potentially it can have more of an impact on, say, employment if it's easier to get people in. It's harder, then, to get them to progress. Conversely, if that isn't the case, then investing in the productivity side of things would make more sense."[246]

312. Dywedodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid y byddai angen i Lywodraeth Cymru wneud gwaith sylfaenol o safbwynt cynhyrchiant pe bai am wella

[242] Cyllideb Cymru 2019: Adroddiad y Prif Economegydd, 16 Rhagfyr 2019
[243] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 47
[244] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 47
[245] Tystiolaeth ysgrifenedig WGDB_20-21 04, Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot
[246] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 83

perfformiad economaidd yn sylweddol. Ond o ran gweithio ar ei pholisïau, rwy'n credu bod angen iddi werthuso fesul achos unigol.[247]

313. Dywedodd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (OBR) mai cynhyrchiant oedd yr ansicrwydd mwyaf o ran y tymor canolig.[248] Dywedodd:

> "if Brexit had never come along, we would still be saying that this is an unusually uncertain period given the story about productivity, and that productivity story is not unique to the UK. It's true across most industrial countries—more here than in most—that you've just seen far weaker performance in output per hour worked than in the previous period, and knowing how long that will go on for, whether this is the new normal— we expect some improvement, but less improvement than we used to, when we expected it and it didn't come."[249]

314. Amlygodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid hefyd nad yw cynnydd mewn cyflogaeth o reidrwydd yn arwain at yr un faint o gynnydd mewn refeniw treth.[250] Mae codiadau diweddar yn y lwfans treth incwm personol yn golygu na fydd llawer sydd ar gyflogau isel yn gorfod talu trethi ar lawer o'u hincwm. Dywedodd Sefydliad Astudiaethau Cyllid, pe bai Llywodraeth Cymru yn canolbwyntio'n llwyr ar dyfu economi Cymru i dyfu'r sylfaen dreth[251] y byddai buddsoddiad gwell mewn polisïau sy'n helpu'r rhai sydd mewn gwaith i uwchsgilio, cynyddu eu cyflogau a chynyddu cynhyrchiant.[252] Fodd bynnag, nododd Sefydliad Astudiaethau Cyllid nad dyna oedd unig fwriad Llywodraeth Cymru a bod y polisïau hyn hefyd o bosibl yn ceisio gwella ansawdd bywyd pobl[253] a gwella llesiant.[254]

315. Dywedodd Prifysgolion Cymru mai prifysgolion yw'r ail grŵp mwyaf i dderbyn cronfeydd strwythurol yr UE ar ôl Llywodraeth Cymru, ac y defnyddir y cronfeydd hyn i ategu gweithgarwch ymchwil ac arloesi yn ogystal â rhaglenni ehangach ar gyfer datblygu sgiliau a chreu swyddi. Dywedodd Prifysgolion Cymru y byddai'r posibilrwydd o golli'r arian i ategu'r gwaith hwn yn cael effaith gymdeithasol ac economaidd ledled Cymru.[255]

---

[247] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 84
[248] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 368
[249] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 368
[250] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 80
[251] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 80
[252] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 80
[253] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 80
[254] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 80
[255] Tystiolaeth ysgrifenedig, WGDB_20-21 21 Prifysgolion Cymru

316. Cadarnhaodd y Gweinidog fod mwy na £40 miliwn wedi ei ddyrannu i Gymorth Gwaith Cymru yn 2020-21, i ddarparu ymagwedd newydd at gyflogadwyedd a chymorth sgiliau o fis Ebrill 2020. Dywedodd y Gweinidog y byddai hyn yn helpu i ddiwallu anghenion unigol oddeutu 16,000 o bobl y flwyddyn i gael gwaith, ni waeth pa rwystrau a wynebir ganddynt ar hyn o bryd.[256]

317. Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn cydnabod yr heriau difrifol a ddaw i ganlyn awtomeiddio, ond hefyd y cyfleoedd.[257] Dywedodd:

> "I think our universities have a really important part to play in this agenda, so looking at automation, just to reflect on our most recent meeting this week, looking at the impact of potential automation in the agriculture field, for example. We've got some real specialist work going on here in Wales, so the Institute of Biological, Environmental and Rural Sciences, for example, and I know Bangor University is doing some great work in this area as well. So, we need to tap in really to the skills and expertise that we already have here."[258]

318. Yn ogystal, dywedodd y Gweinidog ei bod yn dyrannu £9 miliwn yn ychwanegol i gynnal proffil y gwariant rhwng cyllid yr UE a Llywodraeth Cymru i gyflawni ymrwymiad o 100,000 o brentisiaethau pob oed.[259] Dywedodd:

> "it's important that those apprenticeships are providing people with jobs that are going to be—you can't futureproof anything nowadays, but in those fields that are modern and able to adapt."[260]

319. Roedd gan y Pwyllgor ddiddordeb mewn deall pa mor hanfodol yw seilwaith cyllido i dwf economaidd ac a yw'r Gyllideb ddrafft yn dyrannu'r defnydd mwyaf effeithiol o'r adnoddau sydd ar gael.

320. Dywedodd Sefydliad Bevan wrth y Pwyllgor fod mwy na dwywaith y cyllid yn cael ei ddyrannu i drenau o gymharu â bysiau, ac eto mae pobl ar incwm isel yn tueddu i ddefnyddio bysiau yn hytrach na threnau.[261]

---

[256] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 305
[257] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 284
[258] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 286
[259] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 287
[260] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 287
[261] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 9 Ionawr 2020, paragraff 9

321. Dywedodd Michael Trickey mai'r her gyda bysiau yw ceisio dod o hyd i ffordd o sicrhau eu bod yn ddigon defnyddiol a'u bod yn cael eu defnyddio'n dda.[262]

322. Dywedodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid:

> "…certainly in England, and it's probably the case in Wales as well, one of the areas that has been cut back a lot is subsidies for bus operators, and that might be something that you might want to look into if you're considering ways of boosting connectivity, especially for more peripheral areas that are not connected up to the network."[263]

323. Dywedodd y Gweinidog fod y toriad termau real ar gyfer cymorth i fysiau yn enghraifft o'r penderfyniadau anodd y mae Gweinidogion wedi gorfod eu gwneud ar draws y Llywodraeth[264]. Fodd bynnag, cadarnhaodd mai £25 miliwn yw'r grant cymorth gwasanaethau bysiau o hyd[265], er ei bod yn cydnabod pwysigrwydd y diwydiant bysiau a'r angen i wneud mwy i gefnogi llwybrau[266]. Dywedodd y Gweinidog fod awdurdodau lleol yn gallu buddsoddi mewn gwasanaethau bysiau lleol i lwybrau penodol sy'n bwysig yn lleol yn eu barn hwy.[267]

Cynllun rhyddhad ardrethi'r stryd fawr

324. Ym mis Ebrill 2017, lansiodd Llywodraeth Cymru gynllun rhyddhad ardrethi'r stryd fawr. Ar 10 Rhagfyr 2018, cyhoeddodd Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ar y pryd, Estyniad i ryddhad ardrethi'r stryd fawr yn 2019-20. Dywedodd:

> "Heddiw rwy'n estyn y cynllun am flwyddyn arall ac yn ehangu'r cymorth sydd ar gael i fusnesau drwy'r cynllun. Bydd y cynllun diwygiedig yn mynd gryn dipyn ymhellach nag yn y blynyddoedd diwethaf ac yn darparu cymorth i bob manwerthwr yng Nghymru sydd â gwerth ardrethol o hyd at £50,000.[268]

[262] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 89
[263] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 88
[264] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 107
[265] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 110
[266] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 111
[267] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Ionawr 2020, paragraff 110
[268] Datganiad ysgrifenedig: Estyniad i ryddhad ardrethi'r stryd fawr yn 2019-20

325. Nododd Siambr Fasnach Trefynwy a'r Cylch fod rhyddhad ardrethi busnes yn un o'r ychydig arfau sydd ar gael i helpu i gynorthwyo busnesau bach.[269] Dywedodd mai busnesau bach oedd:

> "…the lifeblood of the economy but one which (micro businesses) represent 96% of all businesses in Wales. High Street Rate Relief has been an essential tool in keeping some optimism amongst high street retailers, despite the dark cloud of Brexit uncertainty hanging over us."[270]

326. Cytunodd Consortiwm Manwerthu Cymru y dylid gwneud rhagor o ymdrech i annog cynghorau i ddefnyddio eu pwerau i ostwng ardrethi busnes drwy gynlluniau fel y rhyddhad cyfraddau dewisol a'r rhyddhad caledi.[271] Ar 7 Ionawr 2020, cyhoeddodd y Gweinidog estyniad pellach ar gyfer 2020-21. Dywedodd:

> "Byddwn yn sicrhau bod £24.2 miliwn o gymorth ar gael yn 2020-21 drwy gynllun rhyddhad ardrethi'r stryd fawr a manwerthu i gefnogi busnesau yng Nghymru. Mae hyn yn ychwanegol i'r cyfanswm o dros £230 miliwn y byddwn yn ei ddarparu drwy gynlluniau rhyddhad eraill i helpu busnesau i dalu eu biliau ardrethi."[272]

Brexit

327. Nodwyd yn adroddiad y Prif Economegydd:

> "Mae ansicrwydd Brexit yn dal i bwyso ar ragolygon twf ar gyfer Cymru a'r DU yn gyffredinol; os bydd llywodraeth nesaf y DU yn parhau gyda chynllun i adael yr UE, bydd pa mor ddifrifol yw'r effaith yn dibynnu ar sut fath o Brexit y cytunir arno ac ar faint o ddryswch sy'n gysylltiedig â'r broses o adael. Mae dal posibilrwydd o adael yr UE heb gytundeb masnach, a hyd yn oed os llwyddir i osgoi hyn, mae'n debyg y bydd cyfnod estynedig o ansicrwydd tra bydd trefniadau masnach newydd yn cael eu trafod a'u rhoi ar waith yn lleihau twf. Byddai Brexit "caled" yn cael effaith anghymesur ar Gymru."[273]

[269] Tystiolaeth Ysgrifenedig, WGDB_20-21 24 Siambr Fasnach Trefynwy a'r Cylch

[270] Tystiolaeth Ysgrifenedig, WGDB_20-21 24 Siambr Fasnach Trefynwy a'r Cylch

[271] Tystiolaeth ysgrifenedig, WGDB_20-21 06 Consortiwm Manwerthu Cymru

[272] Datganiad ysgrifenedig: Estyniad i Gynllun Rhyddhad Ardrethi'r Stryd Fawr a Manwerthu ar gyfer 2020-21, 7 Ionawr 2020

[273] Adroddiad y Prif Economegydd, 16 Rhagfyr 2019

328. Nododd y Prif Weinidog ym mis Hydref 2019 bod ansicrwydd a chyd-ddibyniaethau yn golygu nad oedd yn bosibl dibynnu ar un amcangyfrif meintiol manwl gywir o effeithiau economaidd Brexit. Fodd bynnag, nododd:

> "It is virtually certain leaving the EU without a deal or transition period will produce a severe economic slowdown in the UK, with, in the worst case, a recession that approaches in depth the one experienced in 2008-09. A slowdown of this magnitude might mean a reduction in Welsh employment equivalent to 40-50,000 jobs."[274]

329. Yn naratif y Gyllideb ddrafft, noda Llywodraeth Cymru asesiad Banc Lloegr o "effeithiau ehangach y math gwaethaf posibl o Brexit anhrefnus, heb gytundeb, ar economi'r DU". Adroddir y byddai hyn yn golygu gostyngiad o rhwng £900 miliwn ac £1 biliwn yn y gyllideb adnoddau bob blwyddyn.[275]

330. Dywedodd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid y byddai Brexit caled[276] yn debygol o gael effaith negyddol ar yr economi yn y tymor byr a'r tymor hwy, gan ychwanegu:

> "I think it's highly likely for there to be a fiscal stimulus if we had a hard Brexit, or another factor that led to a significant slow-down in the economy. I think that would take the form, potentially, of temporary tax cuts, like the temporary value added tax cut we had in the big downturn in 2009-10, and increases in capital and, potentially, benefits spending. The areas that we have are called higher fiscal multipliers—areas that translate more into growth. The short-term impact there will be more money for the Welsh Government to spend, especially on capital spending. I think in the longer term, though, the expectation for most economists, including myself and colleagues at IFS, is that a hard Brexit would lead to a smaller economy, because of weaker trade links. That would mean we had less tax revenue—you would need more tax rises or more spending cuts in the longer term, unless you're going to borrow more. That's where I think the challenge would come."[277]

331. Dywedodd y Gweinidog:

> "…despite the fact that we've got a published withdrawal Bill and there's a political declaration in existence, we still don't know yet what

[274] Cwestiwn Ysgrifenedig WAQ78965 - Ateb y Prif Weinidog

[275] Naratif y Gllideb Ddrafft 2020-21, 16 Rhagfyr 2019

[276] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 12

[277] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 70

> the future trading relationship might be with the rest of the EU. And because the political declaration itself isn't binding, the real intentions of the UK Government, I think, are yet to be understood. So, changes could emerge over the course of the next year, through the negotiation period, so there is a lot that we don't know at the moment."[278]

332. Cadarnhaodd y Gweinidog fod y gronfa wrth gefn ar gyfer Brexit yn y Gyllideb ddrafft hon yn £100 miliwn.[279] Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud, os oes sefyllfa "dim bargen"[280] byddai'r effaith mor ddifrifol fel y byddai angen cyllid pellach gan Lywodraeth y DU. Dywedodd, pe na bai cytundeb ar ddiwedd y flwyddyn, er y byddai rhai effeithiau ar unwaith, y byddai'r effeithiau mwyaf yn digwydd yn y flwyddyn ariannol nesaf.[281]

333. Dywedodd y Gweinidog mai bwriad Llywodraeth y DU ar hyn o bryd yw mynd ar drywydd 'cytundeb masnach rydd cyfyngedig' a fyddai'n gyfystyr â gostyngiad termau real mewn incwm o hyd at 6 y cant y flwyddyn yn y tymor hwy ac y byddai hyn yn cael sgil-effeithiau ar refeniw treth.[282]

334. Cadarnhaodd y Gweinidog fod £46 miliwn wedi ei ddyrannu i fynd i'r afael ag ymadael â'r UE o gronfa bontio £50 miliwn yr UE.[283] Dywedodd:

> "£7.5 million on business resilience schemes to aid businesses to adapt to a post-Brexit environment; £1.7 million to help Welsh small and medium-sized enterprises weather the challenges and the uncertainties of Brexit; £6 million funding for training and upskilling the workforce in the automotive and aero industry; and £5 million to support the farming, food and fishery sectors post Brexit."[284]

335. Wrth drafod yr hyblygrwydd sydd yn y Gyllideb ddrafft i ymateb i wahanol senarios posibl Brexit, dywedodd swyddog y Gweinidog:

> "I think there are two different aspects to think about here. One is the general impact of leaving the EU on the UK economy and hence on tax receipts and the fiscal position more generally.

---

[278] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 153
[279] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 156
[280] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 158
[281] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 158
[282] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 15 Ionawr 2020, paragraff 154
[283] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 355
[284] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraff 355

> "The other big moving part in all of this is funding that we currently get from Europe directly through structural funds, agricultural funds et cetera."[285]

336. Dywedodd swyddog y Gweinidog mai'r disgwyl yw y byddai cronfeydd strwythurol yn cael eu disodli'n llawn. O ran taliadau uniongyrchol amaethyddol, cyflwynwyd y Bil Taliadau Uniongyrchol i Ffermwyr (Parhad Deddfwriaethol)[286] gerbron Senedd y DU ar 9 Ionawr 2020, a fydd yn caniatáu i daliadau cymorth incwm uniongyrchol i ffermwyr yn y U barhau ar ôl y diwrnod ymadael, ar gyfer blwyddyn y cynllun yn 2020. Mae'r Bil Amaeth 2019-20[287] a gyflwynwyd yn Senedd y DU ar 16 Ionawr 2020, yn cynnwys darpariaethau i barhau â thaliadau uniongyrchol ar ôl blwyddyn y cynllun yn 2020.

337. Er bod Llywodraeth Cymru yn ymgynghori ar gynlluniau i symud i ffwrdd o'r system taliadau uniongyrchol o gymorth amaethyddol, mae Lesley Griffiths, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig, wedi cadarnhau y bydd taliadau uniongyrchol i ffermwyr yn parhau yn 2021[288], i ddarparu rhywfaint o sicrwydd ar ôl Brexit. Mae hyn yn dibynnu ar gyllid gan y Trysorlys. Ar 30 Rhagfyr 2019 cyhoeddodd Llywodraeth newydd y DU[289] y byddai'r cyllid hwnnw ar gyfer taliadau uniongyrchol i ffermwyr ar gyfer 2020 yn parhau ar yr un lefel â 2019, ac mae dyraniadau ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig wedi eu hamlinellu. Dywedodd Llywodraeth y DU y bydd yn gwarantu'r gyllideb flynyddol gyfredol i ffermwyr ym mhob blwyddyn o'r Senedd.

Barn y Pwyllgor

338. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen i Lywodraeth Cymru ddarparu tystiolaeth bod datblygu economaidd a buddsoddi mewn rhaglenni gwaith yn sicrhau gwerth am arian. Dylai Llywodraeth Cymru werthuso'r buddsoddiad mewn cynyddu cynhyrchiant ac enillion; a sut mae'r buddsoddiadau hyn yn effeithio ar lefelau cyflogaeth. Bydd uwchsgilio'r gweithlu a chynyddu cyflogaeth o fudd i economi Cymru ni waeth beth fydd canlyniad Brexit.

---

[285] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Rhagfyr 2019, paragraffau 361 a 362

[286] Bil Taliadau Uniongyrchol i Ffermwyr (Parhad Deddfwriaethol)

[287] Bil Amaethyddiaeth 2019-20

[288] Mae Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig yn cadarnhau'r bwriad i barhau â'r Cynllun Taliad Sylfaenol yn 2021

[289] Cyhoeddiad y Canghellor, 30 Rhagfyr 2019

339. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r estyniad diweddar i gynllun Rhyddhad Ardrethi'r Stryd Fawr ar gyfer 2020-21. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cymorth hwn i fusnesau'r stryd fawr.

340. Er bod y Pwyllgor yn croesawu'r cyllid ychwanegol ar gyfer gwasanaethau trenau yng Nghymru, mae'n pryderu bod cymorth i wasanaethau bysiau wedi gorfod gweld toriad mewn termau real. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i ailedrych ar y strategaeth a chynyddu cymorth i wasanaethau bysiau, yn enwedig yng ngoleuni'r ffaith bod rhai o gymunedau ac aelodau tlotaf a mwyaf difreintiedig y gymdeithas yn dibynnu'n fawr ar wasanaethau bysiau lleol.

341. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod ansicrwydd sylweddol yn parhau ynghylch Brexit, y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol a beth fydd effaith hynny ar economi Cymru. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi cynhyrchu Cyllideb ddrafft yn fuan iawn ar ôl Etholiad Cyffredinol y DU yn seiliedig ar yr wybodaeth sydd ar gael iddi, gan gynnwys gwariant Llywodraeth y DU ym mis Medi 2019 a rhagolygon economaidd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidol ym mis Mawrth 2019.

342. Er ei fod yn cydnabod yr ansicrwydd, mae'r Pwyllgor yn siomedig na chyflwynir rhagor o ddadansoddiad o'r effaith bosibl y byddai gwahanol senarios Brexit yn ei chael ar y Gyllideb ddrafft, yn enwedig blaenoriaethau gwariant a rhagolygon economaidd.

343. Noda'r Pwyllgor bod Cymru ar hyn o bryd yn cael cyllid gan yr UE drwy gronfeydd strwythurol a chymorth amaethyddol. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl y bydd cyllid newydd i gymryd lle cronfeydd strwythurol yr UE yn llawn. Rhagwelir y bydd rhywfaint o arian yn llifo o'r UE yn y flwyddyn ariannol nesaf ac eithrio cymorth amaethyddol (gan nad yw'r cytundeb pontio yn ymdrin â hyn).

344. O ystyried pwysigrwydd y diwydiant amaethyddol yng Nghymru, mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cadarnhad gan Lywodraeth Cymru y bydd taliadau uniongyrchol i ffermwyr yn parhau yn 2021 i ddarparu rhywfaint o sicrwydd ar ôl Brexit. Wrth nodi ei gwarant i barhau â'r gyllideb flynyddol gyfredol ar gyfer ffermwyr ym mhob blwyddyn o'r Senedd, nid yw'n glir a yw Llywodraeth y DU wedi ymrwymo cyllid ar gyfer pob gwlad yn y DU dros y cyfnod hwn. Byddai'r Pwyllgor yn croesawu cadarnhad gan Lywodraeth Cymru ei bod wedi cael sicrwydd gan Lywodraeth y DU y bydd yr arian hwn yn cael ei ddarparu.

345. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod cyfnod pontio'r UE, hyd at 31 Rhagfyr 2020, yn codi'r risg na fydd cytundebau masnach ar waith. Pe bai hyn yn arwain at gyfnod o ansicrwydd ac aflonyddwch mewn patrymau masnachu, credd y Pwyllgor y

byddai angen cymorth pellach gan Lywodraeth y DU i leihau'r effaith ar economi Cymru.

Argymhelliad 24. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu tystiolaeth a manylion ychwanegol ar sut y mae rhaglenni sydd â'r nod o wella'r economi yn darparu gwerth am arian wrth gydbwyso buddsoddiad i wella cynhyrchiant ac enillion ac i helpu pobl i gael cyflogaeth.

Argymhelliad 25. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu ei strategaeth ar gyfer gwasanaethau bysiau, gan sicrhau bod yr adnoddau sydd ar gael yn cael eu targedu'n effeithiol i gysylltu'r rhai sy'n dibynnu ar y dull hwn o gludiant yn well er mwyn sicrhau twf economaidd cynhwysol.

Argymhelliad 26. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Cyllidebau Llywodraeth Cymru yn y dyfodol gynnwys hyblygrwydd a gwaith cynllunio senarios penodol i ymateb i siociau neu ansicrwydd economaidd. Dylai cyllidebau drafft fanylu ar yr ymateb i effeithiau negyddol neu gyfleoedd posibl ar gyfer gwahanol sectorau yn economi Cymru.

Argymhelliad 27. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi cadarnhad ei bod wedi cael sicrwydd gan Lywodraeth y DU ynghylch y cymorth ariannol sydd ar gael i'r diwydiant amaethyddol yng Nghymru ar gyfer pob blwyddyn o'r Senedd.

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar.

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau o'r sesiynau tystiolaeth lafar ar dudalen we'r Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
18 Rhagfyr 2019	**Rebecca Evans, y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd** Llywodraeth Cymru **Andrew Jeffreys, Cyfarwyddwr, Trysorlys Cymru** Llywodraeth Cymru **Matthew Wellington, Pennaeth Cyflenwi Cyllid** Llywodraeth Cymru
9 Ionawr 2020	**Victoria Winckler, Cyfarwyddwr** Bevan Foundation **Dr Helen Tilley, Uwch Gymrawd Ymchwil** Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru **Anna Nicholl, Cyfarwyddwr Strategaeth** Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru **Cathy Madge, Arweinydd Ysgogi Newid** Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol **Eurgain Powell, Ysgogwr Newid** Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol **Alex Chapman, Ymgynghorydd** New Economics Foundation **Robert Chote, Cadeirydd** Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol **Andy King, Aelod o'r Pwyllgor Cyfrifoldeb Cyllidebol** Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol
15 Ionawr 2020	**David Phillips, Cyfarwyddwr Cyswllt** Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid **Guto Ifan, Cydymaith Ymchwil** Canolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd **Cian Sion, Cynorthwyydd Ymchwil** Canolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Caerdydd **Michael Trickey, Uwch Gymrawd Ymchwil er Anrhydedd, rhaglen Dadansoddi Cyllidol Cymru** Prifysgol Caerdydd

	Rebecca Evans, y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd Llywodraeth Cymru **Andrew Jeffreys, Cyfarwyddwr, Trysorlys Cymru** Llywodraeth Cymru **Matthew Wellington, Pennaeth Cyflenwi Cyllid** Llywodraeth Cymru