Senedd Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

Awst 2020

www.senedd.cymru

Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:
www.senedd.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
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN

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

© Hawlfraint Comisiwn y Senedd 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 y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Senedd Cymru

Y Pwyllgor Cyllid

Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

Awst 2020

www.senedd.cymru

Am y Pwyllgor

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

Cadeirydd y Pwyllgor:

Llyr Gruffydd AS
Plaid Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Alun Davies AS
LLafur Cymru

Siân Gwenllian AS
Plaid Cymru

Mike Hedges AS
Llafur Cymru

Rhianon Passmore AS
Llafur Cymru

Nick Ramsay AS
Ceidwadwyr Cymreig

Mark Reckless AS
Plaid Brexit

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn.

Rhun ap Iorwerth AS
Plaid Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd 5

Casgliadau 6

1. Cyflwyniad 10

2. Cefndir 12

3. Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb yn yr Alban 15

4. Canfyddiadau'r Pwyllgor 19

Atodiad - Tystiolaeth ysgrifenedig: Llywodraeth Cymru 35

Rhagair y Cadeirydd

Rhoddodd Deddf Cymru 2014 bwerau i'r Senedd dros dreth dir y doll stamp a threth tirlenwi, y pŵer i amrywio cyfradd treth incwm yng Nghymru hyd at 10 pwynt canran, yn ogystal â darparu pwerau benthyca tymor byr ehangach a newydd i Lywodraeth Cymru fenthyca ar gyfer gwariant cyfalaf. Bryd hynny, bu'r Senedd a Llywodraeth Cymru yn cydweithio i greu proses newydd y gyllideb a oedd yn ystyried y ffordd orau i newid proses bresennol y gyllideb i ddarparu ar gyfer y pwerau newydd.

Gan fod chwe blynedd bellach wedi mynd heibio, roedd yr Aelodau am gynnal yr ymchwiliad hwn i ganfod a oes angen proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb ar y Senedd bellach.

Dechreuodd ein gwaith o gasglu tystiolaeth ar gyfer yr ymchwiliad hwn gydag ymweliad â'r Alban, lle cynhaliwyd sesiynau ffurfiol gyda chynrychiolwyr o Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb yn yr Alban, grŵp a sefydlwyd i adolygu'r broses gyllidebol yn yr Alban. Rydym hefyd wedi cymryd tystiolaeth gan academyddion arbenigol ym maes prosesau cyllidebol.

Oherwydd y pandemig byd-eang a achoswyd gan COVID-19, cafodd y gwaith ar yr ymchwiliad hwn ei atal a gohiriwyd ein sesiwn dystiolaeth a drefnwyd gyda'r Gweinidog Cyllid. Yn dilyn hynny, mae'r Gweinidog wedi darparu tystiolaeth ysgrifenedig inni ac rydym wedi dewis bwrw ymlaen a chyhoeddi'r adroddiad hwn, sy'n rhestru nifer o gasgliadau y credwn y dylai proses y gyllideb yn y dyfodol eu dilyn. Bydd ymgymryd â gwaith ar broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn fater i'r Chweched Senedd a Llywodraeth nesaf Cymru, a gobeithiwn y bydd yr adroddiad hwn yn sylfaen ar gyfer parhad y gwaith hwn yn 2021.

Mae'r Pwyllgor o'r farn bod y dull a gymerwyd yn yr Alban, lle daeth arbenigwyr a rhanddeiliaid ynghyd i adolygu'r broses a chytuno ar ffordd ymlaen, yn rhywbeth y gallwn ddysgu ohono yng Nghymru. Hoffem weld dull tebyg yn cael ei fabwysiadu yng Nghymru, er mwyn sicrhau bod proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn diwallu anghenion pawb yn llawn, tra'n cynnal egwyddorion symlrwydd, tryloywder ac atebolrwydd.

Llyr Gruffydd AS
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

Casgliadau

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn bod angen i'r Senedd, fel prif bwynt, gael mwy o ddylanwad dros y weithrediaeth ac mae'n argymell y dylid cael deddfwriaeth flynyddol i basio cyllideb Llywodraeth Cymru. .... Tudalen 10

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai grŵp annibynnol wneud gwaith i gyflwyno proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, gan ystyried cwestiynau fel:

- Ai Bil Cyllideb neu Fil Cyllid blynyddol sydd fwyaf addas ar gyfer awdurdodi cynlluniau gwariant a threthi Cymru;
- Sut y bydd gwaith modelu a rhagweld annibynnol Llywodraeth Cymru yn cael eu hymgorffori yn y broses;
- Sut a phryd y bydd diwygiadau i Fil yn cael eu gwneud, tra'n cynnal gallu Llywodraeth Cymru i reoli ei chyllideb ei hun;
- ▪Yr effaith ar waith craffu ariannol ehangach y Senedd, fel craffu yn ystod y flwyddyn, craffu ar y gyllideb ddrafft a chraffu ar unrhyw ddeddfwriaeth ar y gyllideb;
- Sut i wella gwaith ymgysylltu â'r cyhoedd a chraffu ar gyllidebau blynyddol cyn y gyllideb a hefyd blaenoriaethau tymor canolig a strategaeth ariannol;
- Disgwyliadau ar Lywodraeth Cymru i ddarparu cyllidebau aml-flwyddyn dangosol, yn enwedig ar gyfer llywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi. .... Tudalen 11

Casgliad 3. Er bod pwerau wedi'u datganoli i newid proses y gyllideb a darpariaethau cyllid, cyfrifon ac archwilio ehangach yng Nghymru, er mwyn hwyluso proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen cyflwyno deddfwriaeth yn nodi'r rheolau ar gyfer gwario arian, gofynion atebolrwydd, atebolrwydd swyddogion a threfniadau archwilio. .... Tudalen 21

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn credu y bydd proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn adlewyrchu aeddfedrwydd y Senedd yn well ac egwyddor cydbwysedd rheolaeth deg rhwng y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth. Bydd gwneud y newidiadau hyn yn cryfhau rôl Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn dilyn datganoli pwerau cyllidol. .... Tudalen 21

Casgliad 5. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod yn rhaid i'r broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb sicrhau bod egwyddorion symlrwydd, tryloywder ac atebolrwydd wrth wraidd ei ddatblygiad. .... Tudalen 21

Casgliad 6. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen ystyried sut y bydd penderfyniadau treth yn rhan o broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, megis a fydd pleidlais ar bob penderfyniad treth ar yr un pryd â Bil Cyllideb neu dim ond lle mae refeniw treth yn ddigon sylweddol ar gyfer y gyllideb i fod yn ddibynnol ar y refeniw hwn, e.e. treth incwm. .... Tudalen 23

Casgliad 7. Mae'r Pwyllgor yn credu bod angen ystyried ymhellach i ganfod ai Bil Cyllideb neu Fil Cyllid sydd fwyaf addas ar gyfer awdurdodi cynlluniau gwariant a threthi Cymru. .... Tudalen 23

Casgliad 8. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylid ystyried ymhellach sut y gall proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb gael ei diwygio gan y Senedd a Llywodraeth Cymru, tra'n cynnal gallu Llywodraeth Cymru i reoli ei chyllideb ei hun. .... Tudalen 25

Casgliad 9. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod Archwilio Cymru yn rhanddeiliad o arwyddocâd arbennig yng nghyd-destun proses y gyllideb ac, wrth sefydlu proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, rhaid rhoi ystyriaeth benodol i sut y bydd y broses yn cyd-fynd â phrosesau Archwilio Cymru, ond heb ddrysu'r prosesau ar wahân o gymeradwyo gwariant cyhoeddus a chyfrifon monitro. .... Tudalen 27

Casgliad 10. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen i'r broses ddeddfwriaethol newydd ar gyfer y gyllideb fod yn ddigon hyblyg i ddarparu ar gyfer oedi ar lefel y DU, heb achosi pwysau gormodol ar system y Cyfarfod Llawn neu bwyllgorau'r Senedd. .... Tudalen 28

Casgliad 11. Mae'r Pwyllgor hefyd o'r farn bod yn rhaid ystyried sut mae craffu ar y gyllideb yn cyd-fynd â chraffu ariannol ehangach yn y Senedd, a'r hyn sy'n cael ei ystyried ar wahanol gamau, megis craffu yn ystod y flwyddyn, y Gyllideb Ddrafft a phrosesau craffu ar Filiau. Gellir defnyddio amserlen graffu ar gynllunio tymor canolig a chraffu cyn-gyllidebol Llywodraeth Cymru yn y Cyfarfod Llawn i wella ansawdd a chymryd rhan yn y broses o graffu ar y gyllideb. .... Tudalen 28

Casgliad 12. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid ystyried pa ddisgwyliadau a roddir ar Lywodraeth Cymru i ddarparu cyllidebau aml-flwyddyn dangosol, yn enwedig i lywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi, yn sgil y cyfyngiadau yn Adolygiadau Gwariant y DU. .... Tudalen 28

Casgliad 13. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod, fel rhan o symud i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, y bydd angen ystyried yr amserlenni cysylltiedig, effaith cyfnodau deddfwriaethol, sut mae Rheolau Sefydlog yn cael eu diweddaru a sicrhau digon o amser i graffu'n effeithiol. .... Tudalen 28

Casgliad 14. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y cynnydd cynyddrannol a wnaed gan Lywodraeth Cymru wrth ddatblygu'r ymarfer cysoni hwn dros y blynyddoedd diwethaf ac mae'n credu ei bod yn bwysig bod y gwaith hwn yn parhau i gynorthwyo tryloywder ac ymgysylltu â'r ddogfennaeth gyllideb a chyfrifon. .... Tudalen 28

Casgliad 15. Mae'r Pwyllgor yn credu bod datganoli cyllidol wedi gwneud y gyllideb yn fwy dibynnol ar berfformiad economi Cymru a chywirdeb y rhagolygon, gan fod y rhain yn allweddol i gynorthwyo'r gwaith cynllunio cyllideb a lleihau risgiau cyllidol. .... Tudalen 29

Casgliad 16. Mae'r Pwyllgor wedi croesawu cyhoeddi cynlluniau a rhagolygon trethiant a benthyca ar adeg y gyllideb amlinellol a'r ymrwymiad i ddiweddaru'r rhagolygon hyn yn ystod y flwyddyn ac adrodd ar alldro. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen ystyried sut a phryd y byddai gwaith modelu a rhagweld annibynnol Llywodraeth Cymru yn bwydo i mewn i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb. .... Tudalen 29

Casgliad 17. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr angen am sicrwydd i'r GIG a llywodraeth leol. Fodd bynnag, rhaid rhoi ystyriaeth bellach i gydbwyso'r blaenoriaethau cystadleuol o ddarparu rhagolygon ystyrlon, treth, benthyca a dyraniadau cyllideb nad yw penderfyniadau cyllidol dilynol y DU yn effeithio arnynt a nodi cyllidebau rhanddeiliaid yn gynnar. .... Tudalen 30

Casgliad 18. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid cryfhau gwaith diweddar y Pwyllgor (a Llywodraeth Cymru) i ennyn diddordeb y cyhoedd, wrth graffu cyn ac ar ôl gosod y gyllideb. Mae hefyd angen ystyried sut a phryd i hwyluso cyfranogiad y cyhoedd wrth graffu ar y gyllideb. Byddai angen i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb alluogi cyfranogiad ystyrlon gan y cyhoedd, yn ystod y camau gosod strategaeth a chraffu manwl. .... Tudalen 33

Casgliad 19. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid diweddaru'r protocol cyllideb i gynnwys dadl cyn y gyllideb ar yr amserlen cyn toriad yr haf bob blwyddyn. Bydd hyn yn rhoi cyfle i'r Senedd ddylanwadu ar waith cynllunio a gosod blaenoriaethau cyllideb Llywodraeth Cymru. .... Tudalen 33

Casgliad 20. Mae'r Pwyllgor yn credu bod y dull rhannu ar y cyd yn yr Alban wedi gweithio'n dda ac yn credu bod angen dull tebyg yng Nghymru i wneud

argymhellion ar sut i addasu proses y gyllideb i adlewyrchu'r setliad datganoli presennol a sut y gallai hyn gyd-fynd â'r broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb. .... Tudalen 34

1. Cyflwyniad

1. Dechreuodd y Pwyllgor Cyllid yr ymchwiliad hwn ym mis Mehefin 2019. Yn dilyn y sesiynau tystiolaeth, ystyriodd y Pwyllgor y dystiolaeth a gasglwyd yn yr adroddiad hwn a dod i nifer o gasgliadau lefel uchel. Yn dilyn hynny, ysgrifennodd y Pwyllgor at y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd (y Gweinidog) i ofyn am farn Llywodraeth Cymru.

2. Yn anffodus, oherwydd pandemig COVID-19 nid oedd y Gweinidog wedi gallu ymateb tan fis Mai 2020. Mae ymateb y Gweinidog ynghlwm fel atodiad i'r adroddiad hwn.

3. Oherwydd yr amser sydd wedi mynd heibio ers i'r ymchwiliad hwn ddechrau, pandemig COVID sy'n dal i fodoli a diddymiad y Pumed Senedd yn fuan, mae'r Pwyllgor wedi penderfynu cyhoeddi'r adroddiad hwn heb gymryd tystiolaeth lafar gan y Gweinidog.

Mae'r adroddiad hwn yn cynnwys casgliadau lefel uchel, a fydd yn rhan o waith etifeddiaeth y Pwyllgor. Gobaith y Pwyllgor yw y bydd Pwyllgor Cyllid y Chweched Senedd a Gweinidog perthnasol Llywodraeth Cymru yn ystyried casgliadau'r adroddiad hwn gyda'r bwriad o ystyried y ddeddfwriaeth sy'n sail i broses y gyllideb yng Nghymru.

4. Mae'r dystiolaeth a ddarparwyd i'r ymchwiliad hwn wedi helpu Aelodau i ddod i nifer o gasgliadau lefel uchel ym mhrif gorff yr adroddiad. Mae'r Pwyllgor yn credu bod angen gwerthuso gweithrediad proses gyfredol y gyllideb a dylid cynnal adolygiad cynhwysfawr o broses y gyllideb ar ddechrau'r Chweched Senedd.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn bod angen i'r Senedd, fel prif bwynt, gael mwy o ddylanwad dros y weithrediaeth ac mae'n argymell y dylid cael deddfwriaeth flynyddol i basio cyllideb Llywodraeth Cymru.

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai grŵp annibynnol wneud gwaith i gyflwyno proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, gan ystyried cwestiynau fel:

- Ai Bil Cyllideb neu Fil Cyllid blynyddol sydd fwyaf addas ar gyfer awdurdodi cynlluniau gwariant a threthi Cymru;
- Sut y bydd gwaith modelu a rhagweld annibynnol Llywodraeth Cymru yn cael eu hymgorffori yn y broses;

- Sut a phryd y bydd diwygiadau i Fil yn cael eu gwneud, tra'n cynnal gallu Llywodraeth Cymru i reoli ei chyllideb ei hun;
- Yr effaith ar waith craffu ariannol ehangach y Senedd, fel craffu yn ystod y flwyddyn, craffu ar y gyllideb ddrafft a chraffu ar unrhyw ddeddfwriaeth ar y gyllideb;
- Sut i wella gwaith ymgysylltu â'r cyhoedd a chraffu ar gyllidebau blynyddol cyn y gyllideb a hefyd blaenoriaethau tymor canolig a strategaeth ariannol;
- Disgwyliadau ar Lywodraeth Cymru i ddarparu cyllidebau aml-flwyddyn dangosol, yn enwedig ar gyfer llywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi.

2. Cefndir

5. Mae datganoli pwerau cyllidol yn Neddf Cymru 2014 yn golygu bod yn rhaid i waith craffu'r Senedd nawr ystyried nid yn unig gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru, ond sut y bydd y cynlluniau hyn yn cael eu hariannu trwy drethiant a benthyca.

6. Mae Deddf Cymru 2014 yn rhoi cymhwysedd i'r Senedd newid proses y gyllideb (trwy ddiwygio adrannau 125-126 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Fodd bynnag, nid oedd yn caniatáu unrhyw newid i'r darpariaethau cyllid ac archwilio ehangach a geir yn Rhan 5 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Cafodd cymhwysedd dros y darpariaethau cyllid ehangach hyn eu datganoli i'r Senedd trwy Ddeddf Cymru 2017.

Craffu gan y Pwyllgor Cyllid

Y Pedwerydd Cynulliad

7. Er mwyn paratoi ar gyfer datganoli pwerau trethi i Lywodraeth Cymru, cwblhaodd Pwyllgor Cyllid y Pedwerydd Cynulliad waith i ystyried proses y gyllideb yn y dyfodol i ddarparu ar gyfer y newidiadau hyn. Roedd adroddiad ymchwiliad y Pwyllgor Arferion Gorau o ran y Gyllideb - Rhan 2 yn argymell y dylai swyddogion o Lywodraeth Cymru a'r Senedd gydweithio i ddatblygu proses newydd y gyllideb.

8. Ni oedd ymateb Llywodraeth Cymru i'r adroddiad hwnnw yn gwneud sylwadau o ran a ddylai'r broses fod yn ddeddfwriaethol ai peidio. Cytunwyd bod angen darparu digon o amser ar gyfer y gwaith craffu a rhoi sicrwydd cynnar i'r partneriaid cyflenwi ac y dylai proses y gyllideb gael ei phrofi yn y dyfodol ar gyfer unrhyw ddatganoli cyllidol pellach.

Y Pumed Senedd

9. Yn ystod gwaith craffu'r Pwyllgor ar gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2017-18, nododd y Gweinidog Cyllid ar y pryd, Mark Drakeford AC:

> "As we get additional fiscal responsibilities should the Wales Bill succeed, and should there be partial devolution of income tax, then the job that I do today will be a different job by then, and the need for it to be presented to the Assembly differently and for the Assembly to be

able to scrutinise it differently, I think that's going to be one of the big landmark changes of this Assembly term."[1]

10. Ar 21 Mehefin 2017, cymeradwywyd Protocol Proses y Gyllideb rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru. Mae'r protocol yn nodi'r ddealltwriaeth rhwng y Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru ar y trefniadau gweinyddol ar gyfer craffu ar y gyllideb ddrafft flynyddol a materion eraill sy'n gysylltiedig â'r gyllideb. Roedd y protocol yn nodi proses fanylach ar gyfer y gyllideb ond nid oedd yn cynnwys proses ddeddfwriaethol ar gyfer cymeradwyo cyllideb Llywodraeth Cymru. Cafodd darpariaethau Rheol Sefydlog y Senedd mewn perthynas â'r gweithdrefnau craffu diwygiedig ar y gyllideb yn dilyn datganoli pwerau trethu a benthyca yn Neddf Cymru 2014 hefyd eu hadolygu i ategu'r protocol y cytunwyd arno.

Ymchwiliad y Pwyllgor

11. Cyn cymryd tystiolaeth, cynhaliodd y Pwyllgor sesiwn anffurfiol gyda Daniel Greenberg (cyfreithiwr sy'n arbenigo mewn deddfwriaeth a'r broses ddeddfwriaethol). Cytunodd y Pwyllgor y byddai ei ystyriaeth o sefydlu proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn seiliedig ar yr egwyddorion canlynol:

- symlrwydd;
- tryloywder; ac
- atebolrwydd

12. Er bod proses y gyllideb a'r setliad datganoledig yng Nghymru yn wahanol i'r rhan fwyaf o wledydd eraill, mae'r Alban wedi bod yn ystyried materion tebyg iawn trwy ei Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb (BPRG). Felly, roedd gwaith casglu tystiolaeth y Pwyllgor yn cynnwys cynnal cyfarfod ffurfiol yng Nghaeredin i ddysgu o waith y BPRG. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth hefyd gan Dr Joachim Wehner, a gafodd ei gomisiynu gan y BPRG i ddarparu ymchwil a chyngor ar arfer gorau rhyngwladol wrth graffu ar y gyllideb.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
13 Mehefin 2019	David Eiser, Cynghorydd i Bwyllgor Cyllid yr Alban (aelod o BPRG)
13 Mehefin 2019	Dr Angela O'Hagan, Prifysgol Caledonian Glasgow (aelod o BPRG) Yr Athro Michael Danson, Prifysgol Heriot-Watt (aelod o BPRG)

[1] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Tachwedd 2016, paragraff 107

13 Mehefin 2019	Caroline Gardner, Archwilydd Cyffredinol yr Alban (aelod o BPRG) Mark Taylor, Cyfarwyddwr Archwilio, Audit Scotland
19 Medi 2019	Joachim Wehner, Uwch Ddarlithydd (Athro Cyswllt) mewn Polisi Cyhoeddus yn Ysgol Economeg a Gwyddor Gwleidyddol Llundain

13. Hefyd, darparodd Archwilydd Cyffredinol yr Alban dystiolaeth ysgrifenedig i lywio ymchwiliad y Pwyllgor.

3. Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb yn yr Alban

Y BPRG

14. Sefydlwyd y BPRG yn dilyn argymhelliad ym mhapur etifeddiaeth Pwyllgor Cyllid yr Alban ym mis Mawrth 2016[2]. Cytunodd y Pwyllgor Cyllid a'r Cyfansoddiad dilynol ac Ysgrifennydd y Cabinet i sefydlu grŵp i adolygu proses y gyllideb yn sylfaenol a chyflwyno cynigion yn unol ag egwyddorion y Grŵp Cynghori ar Faterion Ariannol (FIAG), a lywiodd proses wreiddiol y gyllideb.

15. Derbyniodd Senedd yr Alban a Llywodraeth yr Alban argymhellion BPRG a chytunwyd ar broses ddiwygiedig y gyllideb yn yr Alban.

Aelodaeth

16. Roedd aelodaeth y BPRG yn cynnwys pedwar cynrychiolydd o Senedd yr Alban, pedwar cynrychiolydd o Lywodraeth yr Alban ac wyth arbenigwr allanol.[3]

17. Esboniodd David Eiser (Cynghorydd i Bwyllgor Cyllid yr Alban) fod y Senedd a'r Llywodraeth wedi cytuno ar yr wyth aelod arbenigol allanol o BPRG, a'i rôl fel cynghorydd fframwaith cyllidol oedd helpu'r Pwyllgor Cyllid i ddeall y fframwaith cyllidol newydd a throsglwyddo'r pwerau cyllidol newydd.[4]

18. O ran yr arbenigwyr allanol, dywedodd Dr Angela O'Hagan:

> "…I was brought in because, I assume, of the long-running commitment from the Scottish Government and Scottish Parliament to try to advance equalities analysis, and embed equalities analysis in the budget process. And so, that was considered to be fundamental or a central part of the budget review."[5]

19. Dywedodd yr Athro Michael Danson wrth y Pwyllgor mai ei rôl ar y BPRG oedd fel cyffredinolwr, fel cynrychiolydd mewnwelediad academaidd gwrthrychol a fyddai'n cydbwyso ynghyd ag arbenigwyr a swyddogion eraill y Senedd a'r Llywodraeth.[6]

---

[2] Pwyllgor Cyllid yr Alban, Papur Etifeddiaeth, Chweched Adroddiad, 2016 (Sesiwn 4), tudalen 14

[3] Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb yn yr Alban

[4] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraffau 5 a 14

[5] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 103

[6] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 107

20. Dywedodd Archwilydd Cyffredinol yr Alban (AGS), Caroline Garner, mai nod aelodaeth y BPRG oedd:

> "…to make sure that it both had access to all of the legal, professional and technical expertise that it needed from people currently responsible for the process, plus a sufficiently large and diverse group of external advisers who could bring their experience, challenge and support to the review of the process."[7]

21. Pwysleisiodd yr AGS pa mor bwysig yw hi bod y BPRG yn cael ei noddi ar y cyd gan Ysgrifennydd y Cabinet a Chynullydd y Pwyllgor Cyllid, gan ddangos ymdrech ar y cyd bod y ddau wedi ymrwymo i arweinyddiaeth go iawn.[8]

Cylch gorchwyl

22. Dywedodd David Eiser wrth y Pwyllgor:

> "…both the Parliament and the Government recognised that this substantial transfer of fiscal powers and the new fiscal framework made it extremely clear that there was a need to review the process for parliamentary scrutiny, without prejudice to what the outcomes of that review might be. But there was certainly consensus that the processes for parliamentary scrutiny did need to be reviewed."[9]

23. Esboniodd Mark Taylor, a oedd yn cynrychioli Audit Scotland:

> "…there was an understanding of new powers and the volatility, the uncertainty, the complicated nature and the transparency issues that that brought. But, equally, the Parliament as a whole was generally unsatisfied with how the budget process had been operating and there was a recognition it was an opportunity to move things and address some of those issues."[10]

24. Dywedodd Dr Angela O'Hagan, er bod y cylch gorchwyl yn cael ei gynnig i'r BPRG:

> "…there were discussions around what were the principles, and quite a lot of discussion early doors about whether or not to retain and build

[7] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 222
[8] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 225
[9] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 29
[10] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 231

> on the founding principles of the Parliament and the financial issues advisory group principles that were part of all of that process of founding the Parliament in 1999 and 2000. And the financial issues advisory group principles were considered to still be valid and relevant to the work of the review group, and did help frame some of our areas of inquiry."[11]

25. Dywedodd yr Athro Michael Danson eu bod wedi dechrau gyda safbwyntiau eithaf radical ar yr egwyddorion a bod gweision sifil yn ofalus iawn wrth reoli hynny. Esboniodd fod y syniad radical yn sgwrs lawer ehangach yn yr Alban, cymdeithas yr Alban, yn ogystal ag yn y Senedd.[12] Aeth yn ei flaen:

> "It became apparent that there was going to be very little time for scrutiny, for wider consultation, not only by committees, but the general public and so on. So, it was that sobering input, both from the Parliament, but also the Government officials, I would suggest, that really brought us back down to having limited suggestions of what might happen in changes."[13]

26. Cyfeiriodd Dr Angela O'Hagan hefyd at drafodaethau ynghylch graddau'r gwaith craffu ar gydraddoldeb a hawliau dynol ym mhroses y gyllideb, gan helpu i gyflawni amcanion lles a chydraddoldeb a chyllidebu cyfranogol.[14]

27. O ran maint y consensws, dywedodd yr AGS wrth y Pwyllgor:

> "…inevitably there was a bit of low-level tension within the workings and within this setting I think it is not surprising that some of the slightly less ambitious thrust was coming from Scottish Government officials who were aware that they would have to make work whatever was put forward, and of the scale of the additional resources that would be required for some of the issues that we discussed. I think the external advisers had a range of different priorities coming through."[15]

[11] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 110

[12] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraffau 114 a 121

[13] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 116

[14] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraffau 123-124

[15] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 228

28. Dywedodd yr AGS fod y BPRG wedi gweithio'n dda gyda'i gilydd i feddwl am rywbeth a oedd yn realistig ond yn dal yn uchelgeisiol ac yn ddigonol i gwrdd â heriau pwerau cyllidol newydd yr Alban.[16]

29. Er ei fod yn tynnu sylw at natur gydsyniol adroddiad BPRG, mae David Eiser yn cydnabod bod rhywfaint o negodi ar eiriad agweddau ar yr adroddiad a bod yna safbwyntiau ychydig yn wahanol ynghylch pa mor bell y dylai adroddiad y grŵp fynd o ran argymell lefelau penodol o fanylion i'w darparu yn nogfennau'r Llywodraeth ac ati.[17]

[16] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 229

[17] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraffau 20 a 27

4. Canfyddiadau'r Pwyllgor

Buddion proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

30. Defnyddir y term 'Cyfraith System Cyllideb' (BSL) i ddisgrifio ystod o offerynnau cyfreithiol a ddefnyddir ledled y byd i godeiddio'r rheolau ar gyfer llunio, gweithredu ac adrodd ar gyllideb flynyddol. Yn ogystal, mae'n cynnwys gofynion i lywodraethau gynllunio ac adrodd ar amcanion polisi cyllidol tymor canolig. Mae Nodyn Canllaw Technegol[18] a gyhoeddwyd gan y Gronfa Ariannol Ryngwladol (IMF) yn nodi nifer o resymau pam y gall gwledydd fabwysiadu BSL newydd neu addasu un sy'n bodoli eisoes. Mae'r rhain yn cynnwys:

- Mynd i'r afael â phroblemau penodol sy'n gysylltiedig â chyllideb;
- Cyflwyno egwyddorion cyllidebol newydd – fel tryloywder, atebolrwydd, sefydlogrwydd/cynaliadwyedd cyllidol a pherfformiad cyllideb, er enghraifft; neu
- Gryfhau neu egluro awdurdod y ddeddfwrfa neu'r weithrediaeth.

31. Wrth ystyried rheolaethau ariannol y Senedd, mae'r Pwyllgor yn nodi y dylai unrhyw broses fod â thair rhan wahanol:

1. Cymeradwyo trethi;
2. Cymeradwyo'r cyllid a gyflenwir i Lywodraeth Cymru (ac mewn perthynas â gwasanaethau sy'n cael eu codi'n uniongyrchol ar Gronfa Gyfunol Cymru); a
3. Chymeradwyo gwariant cyhoeddus fel y nodir yng nghynigion cyllideb Llywodraeth Cymru.

32. Yn ystod sesiwn graffu ar 23 Mawrth 2017, rhoddodd y Gweinidog Cyllid blaenorol, Mark Drakeford AC, ei farn gychwynnol ar yr angen am Fil Cyllid:

> "I think the way that I have been thinking about this, Chair, is a bit like this: the principle of an annual finance Bill is one that I see the case for. I see the day coming when that will be what we will need to do. When exactly that will be, I just feel like we will need to be pragmatic about, and just have a better sense, as things go on, as to whether or not the level of activity that is required on the floor of the Assembly, with the

[18] Diwygio Deddfau System Gyllideb, y Gronfa Ariannol Ryngwladol

modest number of taxes we currently have, amounts to the need for a Bill. The point will come when that will happen, I feel, but I think it's difficult to anticipate exactly when it will be.

I think I heard you say in the Chamber that you thought the committee might have a contribution to make in taking evidence from elsewhere as to how these procedures work. The Assembly would need a different procedure, wouldn't it, for a finance bill? You know, it would have to be a different way of taking legislation through the Assembly. So, I think there's lots to learn here. I tend to share the view of people who say that that is the destination we will get to. How fast we get to it, I think, we will only really come to understand as we see the volume of secondary legislation that the current number of taxes we have generates and whether it would make better sense to consolidate that level of secondary legislation into an annual Bill or whether it is so infrequent that it is still, in a sensible way, best left to the arrangements we have for now as we now have them."[19]

33. O ran proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, dywedodd yr AGS:

"It's obviously important that the budget, as such an important set of decisions that Parliament is making about Government's proposals, is set in statute in that way, and the debate then is how it's taken forward."[20]

34. Dywedodd Mark Taylor o Audit Scotland:

"A legislative process brings a certain overhead in terms of parliamentary procedure and what that means, and again, in Scotland, …it is a modified legislative process for the budget, which is different from the general legislative process, which really recognises that often these things are time critical."[21]

35. Fodd bynnag, roedd Dr Wehner o'r farn nad yw'r ffordd y caiff cyllideb ei chymeradwyo mor bwysig ond yn hytrach y ffaith ei bod yn cael ei chymeradwyo a'r ffordd y mae'r broses honno'n cynnig rôl ystyrlon i'r Senedd.[22] Dywedodd Dr Wehner:

[19] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 23 Mawrth 2017, paragraffau 255-256

[20] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 244

[21] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 248

[22] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Medi 2019, paragraff 48

> "…changing from a motion-based process to one where you pass legislation that gives statutory footing, through legislation, for the budget doesn't make that much of a difference. It is true that most legislatures, many legislatures, use an Act or they pass a Bill that becomes the annual budget Act … Sweden doesn't, for example. So, the Parliament in Sweden does not approve an annual budget Act. And in many ways, it's not that important. There is an Executive proposal, and funnily enough that's a Bill. So, the Executive does table a Bill, but then all Parliament does is it takes a series of decisions that relate to that Bill. In the end, the finance committee sums those up in a report, the Speaker signs the report, and that's it."[23]

Casgliad 3. Er bod pwerau wedi'u datganoli i newid proses y gyllideb a darpariaethau cyllid, cyfrifon ac archwilio ehangach yng Nghymru, er mwyn hwyluso proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen cyflwyno deddfwriaeth yn nodi'r rheolau ar gyfer gwario arian, gofynion atebolrwydd, atebolrwydd swyddogion a threfniadau archwilio.

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn credu y bydd proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn adlewyrchu aeddfedrwydd y Senedd yn well ac egwyddor cydbwysedd rheolaeth deg rhwng y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth. Bydd gwneud y newidiadau hyn yn cryfhau rôl Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn dilyn datganoli pwerau cyllidol.

Casgliad 5. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod yn rhaid i'r broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb sicrhau bod egwyddorion symlrwydd, tryloywder ac atebolrwydd wrth wraidd ei ddatblygiad.

Bil Cyllideb neu Fil Cyllid

36. Mae'r Pwyllgor yn nodi y gellid gweithredu proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb trwy ddeddfu ar gyfer Bil Cyllideb blynyddol, neu Fil Cyllid blynyddol mwy cynhwysfawr. Byddai'r ddau ddull yn golygu y byddai angen cyfnod deddfwriaethol o ran pasio'r gyllideb derfynol.

37. Roedd y Pwyllgor yn ystyried y byddai Bil Cyllideb blynyddol yn awdurdodi gwariant tra byddai penderfyniadau treth yn cytuno ar gynigion treth, er eu bod yn fanwl yn nogfennaeth y gyllideb. Lle mae dibyniaeth rhwng y gyllideb a'r dreth, fel Cyfradd Treth Incwm Cymru, byddai angen pasio'r penderfyniad treth cyn pasio Bil Cyllideb. Byddai'r broses hon yn debyg iawn i'r broses bresennol, lle mae'r

[23] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Medi 2019, paragraff 42

gyllideb flynyddol wedi'i hawdurdodi gan gynnig y gyllideb ac y cytunir ar gyfraddau treth trwy benderfyniad.

38. Gallai Bil Cyllid mwy cynhwysfawr gwmpasu'r holl benderfyniadau gosod treth, fel sy'n digwydd yn San Steffan. Fodd bynnag, mae nifer o gymhlethdodau ynghylch amseru newidiadau trethiant a'r rhyngweithio â chyllideb San Steffan a'r amserlen gosod trethi. Felly, mae angen ymchwiliad manylach i'r materion hyn ac mae risgiau sylweddol na fydd y dull hwn yn caniatáu craffu digonol ar benderfyniadau trethiant a gwariant cyn dechrau'r flwyddyn ariannol.

39. Mae'r Pwyllgor yn nodi y byddai symud i Fil Cyllideb blynyddol yn gofyn am addasiadau mewn amserlenni i ganiatáu ar gyfer cyfnodau deddfwriaethol. Byddai angen nodi'r rhain mewn Rheolau Sefydlog a byddai angen i amserlenni hefyd sicrhau bod y Bil yn derbyn Cydsyniad Brenhinol cyn dechrau pob blwyddyn ariannol.

40. Byddai angen i Fil Cyllid hefyd ystyried sut y byddai trethi cyfredol a phosibl yn y dyfodol yn cysylltu â'r dull deddfwriaethol o ran amseriadau, ac a fyddai unrhyw ganlyniadau anfwriadol yn sgil hynny.

41. Wrth drafod Bil Cyllid, dywedodd yr AGS:

> "…the way that the Scottish budget has shifted is that it's a rounded look at income and expenditure and budgeting for income and expenditure and, yes, the detailed process around each of those elements is important, but what the process is trying to do is look at that overall look and that overall sense of what the funding envelope is based on current policy, how that might change, how the spending priorities might change, but looking at that together. And a finance Bill may help that and may tidy up some of the various ways of doing it, but at the heart of the group's recommendations was that sense about, 'Let's look at the whole picture."[24]

42. Wrth ystyried Bil Cyllideb neu Fil Cyllid, dywedodd Dr Wehner fod yna wahanol opsiynau yn ymwneud â Bil hollgynhwysol neu Filiau ar wahân ar gyfer gwariant a threthi[25]. Aeth yn ei flaen i fanylu ar faterion yn ymwneud â gwariant treth:

> "…the basic problem is this: that you can spend money on the expenditure side, but you can also spend it on the revenue side if you

[24] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 286

[25] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Medi 2019, paragraff 84

> give people a tax break, and it's functionally equivalent to giving people money. So, one thing you definitely want to make sure is that taxes and spending receive the same level of scrutiny. What very often happens with tax expenditures—special breaks for this particular industry or for hotels or something like that—is some very targeted tax reliefs and tax expenditures, essentially, get less scrutiny. They maybe get looked at once when the finance Bill gets approved, but they don't get annually re-looked at in the same way that public spending gets looked at. So, again, I think it's more, 'Is effective scrutiny achieved?', 'Is parliamentary authority safeguarded?' And that can be done through Acts; it can be done possibly in other ways."[26]

43. Dywedodd y Gweinidog y byddai symud i Fil sy'n cwmpasu trethiant a chynlluniau gwario yn gofyn am ystyriaeth ofalus sydd â thystiolaeth glir o ran y buddion ychwanegol fydd yn dod yn sgil hynny.

44. Amlygodd y Gweinidog hefyd fod Llywodraeth Cymru yn edrych ar yr achos dros Fil ym Mlwyddyn 1 y Chweched Senedd i roi pwerau i Weinidogion Cymru wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar fyr rybudd iawn. Yn dilyn hynny, cyhoeddodd y Gweinidog ymgynghoriad ar y cynnig hwn ym mis Gorffennaf 2020.[27]

Casgliad 6. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen ystyried sut y bydd penderfyniadau treth yn rhan o broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, megis a fydd pleidlais ar bob penderfyniad treth ar yr un pryd â Bil Cyllideb neu dim ond lle mae refeniw treth yn ddigon sylweddol ar gyfer y gyllideb i fod yn ddibynnol ar y refeniw hwn, e.e. treth incwm.

Casgliad 7. Mae'r Pwyllgor yn credu bod angen ystyried ymhellach i ganfod ai Bil Cyllideb neu Fil Cyllid sydd fwyaf addas ar gyfer awdurdodi cynlluniau gwariant a threthi Cymru.

Trin diwygiadau

45. Wrth ddatblygu proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, bydd angen ystyried a ellir gwneud diwygiadau i Fil ai peidio. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y byddai'n fuddiol i'r Senedd a Llywodraeth Cymru gael craffu ac argymhellion ar

---

[26] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Medi 2019, paragraff 85

[27] Llywodraeth Cymru, Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, 16 Gorffennaf 2020

newidiadau i gynlluniau gwariant ac ariannu yn gynharach yn hytrach nag yn hwyrach yn y broses.

46. Cyfeiriodd David Eiser at ddiwygio cyllideb ddeddfwriaethol, gan nodi:

> "…the group's view was that although opposition Members should not be able to lodge amendments at Stages 2 and 3, what was really important was that Parliament should have the ability to influence the formulation of the budget in those earlier stages, and although the FIAG proposals envisaged that that would and should happen, that hadn't been happening in reality as well as it could have been happening, and that was why the group made recommendations about how the process of budget scrutiny should change before we got to that final legislative process—so, the idea that the Government publishes a mid-term financial strategy that sets out its broad priorities over a five-year period, and that's published in May, and that, in effect, marks the start of the parliamentary scrutiny process, with the idea being that Parliament is influencing the formulation of the budget, but that there are, perhaps, too many risks in the notion that the Parliament influences the budget proposals right at that final stage."[28]

47. Dywedodd David Eiser, yn hytrach na newid yn ystod cam olaf y broses, mai'r dull yn yr Alban yw:

> "…strategic year-round approach…committees publishing pre-budget reports in October. The Government, when it publishes its budget in December, has to say how it's responded to those committee reports in its budget. Prior to the Stage 1 budget Bill, the Conveners of the subject committees have a debate in Plenary. So, the theory is that it's more sensible to address those kinds of issues, taking that more strategic and long-term view, rather than to wait until right at the end of the process."[29]

48. Mae diwygiadau yn y cyfnod Bil yn yr Alban wedi bod yn gyfyngedig i Lywodraeth yr Alban ac wedi bod yn gymharol brin. Amlinellodd yr AGS y broses ar gyfer diwygio Biliau Cyllideb yn yr Alban:

> "Only the Government can propose amendments to the Bill. Committees and individual members can express their views on revenue and spending proposals through reasoned amendments to

[28] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 40

[29] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 42

> the Scottish Government's motion on the general principles of the Budget Bill at stage one. There was no change to the existing procedure that only Ministers can lodge amendments to the Budget Bill at stages two and three. The BPRG carefully considered other options and concluded that this approach provides the right balance between meaningful parliamentary influence in setting the budget and overall Government control of the public finances."[30]

49. Mae Meincnod Cymdeithas Seneddol y Gymanwlad 6.2.2 yn nodi bydd gan y ddeddfwrfa'r hawl i ddiystyru a feto gweithredol.[31]

50. Dywedodd yr AGS ei bod yn bwysig peidio â gadael y Llywodraeth mewn sefyllfa lle mae'n colli rheolaeth ar y gyllideb yn llwyr.[32]

51. Roedd y Gweinidog o'r farn bod y broses bresennol yng Nghymru yn caniatáu ar gyfer yr un lefel o graffu a chwmpas i wneud diwygiadau â phroses Llywodraeth yr Alban heb yr angen am broses ddeddfwriaethol lawn.

Casgliad 8. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylid ystyried ymhellach sut y gall proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb gael ei diwygio gan y Senedd a Llywodraeth Cymru, tra'n cynnal gallu Llywodraeth Cymru i reoli ei chyllideb ei hun.

Materion eraill y mae angen eu hystyried

Hyblygrwydd

52. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod nad yw cyllid cyhoeddus ar lefel ddatganoledig yn sefydlog, gyda digwyddiadau cyllidol aml ar lefel y DU. O Gyllideb Argyfwng 2010 Llywodraeth y Ceidwadwyr/Democratiaid Rhyddfrydol a'r Adolygiad o Wariant dilynol yn 2010 hyd at ac yn cynnwys Cyllideb y DU Mawrth 2020, roedd cyfanswm o 22 o ddigwyddiadau cyllidol. Ers Cyllideb mis Mawrth, cafwyd llawer o gyhoeddiadau o gyllid canlyniadol ar gyfer Llywodraeth Cymru heb fawr o rybudd ymlaen llaw, os o gwbl. Ym mhob digwyddiad cyllidol gall cyllid Cymru gael ei addasu, sy'n golygu bod cynllunio ar gyfer cyllidebu yn gymhleth. Yn 2019 a 2020 bu hyn yn arbennig o anodd gan nad yw Llywodraeth Cymru wedi cael golwg ar ffigurau cyllido cyn toriad yr haf, na dyddiad ar gyfer Cyllideb y DU. Mae hyn wedi golygu bod Llywodraeth Cymru wedi gorfod gohirio ei chyllideb ei hun.

---

[30] Tystiolaeth ysgrifenedig: Archwilydd Cyffredinol yr Alban

[31] Meincnodau Argymelledig CPA ar gyfer Deddfwrfeydd Democrataidd

[32] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 252

53. Er gwaethaf datganoli, mae system y DU yn parhau i fod yn ganolog iawn. Er bod y Fframweithiau Cyllidol yn yr Alban a Chymru wedi lleihau'r rheolaeth dros y gweinyddiaethau datganoledig, mae Trysorlys y DU yn cadw cryn reolaeth dros y ffordd y gall Llywodraeth Cymru gyllidebu.

54. Roedd David Eiser yn cydnabod yr angen am hyblygrwydd a nododd mai ei rôl oedd y canlynol:

> "…input to the work of the budget process review group in terms of thinking about what these new powers and this new fiscal framework meant in terms of when bits of information would be available to the Parliament and to the Government and the implication of that for, in particular, the timing of particular budget events."[33]

55. Manylodd David Eiser, wrth ystyried newidiadau i broses y gyllideb, mai un o'r prif faterion oedd amseru, oherwydd cyn Deddf yr Alban roedd amser hirach i graffu Seneddol.[34] Aeth yn ei flaen:

> "The [Scottish] Government's view was that that was fine when the budget was largely a spending budget… But when you have a substantial transfer of fiscal powers, that situation changes a bit, because the autumn statement could then have much more marked consequences, potentially, for the Scottish budget, because UK fiscal forecasts change and, of course, through this complicated fiscal framework process that we now have, changes in UK fiscal forecasts can affect the Scottish budget via changes to the block grant adjustment."[35]

56. Dywedodd yr Athro Michael Danson ynghylch proses y gyllideb:

> "…everybody should be taking a much longer time horizon to look at multi-annual budgeting … it's really just the bits on the top that are debated and discussed in the public sphere in the Parliament. So, to accept that and to get committees, as well as the Members themselves and the Government and so on, to take a much longer term view, would then impact back on what the actual annual process is about—

[33] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 7

[34] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 16

[35] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 17

so, to scrutinise more, to anticipate what the budget's going to be, rather than reacting, because there's so little time available."[36]

57. O ran hyblygrwydd, dywedodd Mark Taylor sy'n cynrychioli Audit Scotland:

> "What the budget process has done is try to design a process to respond to that to be able to understand that flexibility, and to take a much more strategic approach to not, necessarily, spot the individual numbers coming, but to give a sense of how the wind's blowing, the direction of travel, and what that's likely to mean for choices that need to be made by Parliament and Government going forward, and take that more strategic look at how money's being spent, what we're getting for our money, what's working and what's not working, and that to be the basis of budget scrutiny that's carried out."[37]

58. Roedd Dr Wehner yn cydnabod buddion y dull presennol o graffu ar gyllideb yng Nghymru:

> "…in Scotland, there always seemed to be a hesitation to get going with the budget process before the autumn statement had been tabled. And that introduced some uncertainty into the process, which isn't really desirable, and I think what you have, what I understand is the practice here, is a better approach, where you say, 'We have our timetable, but then we also build in some flexibility to respond to any developments that may materialise in the autumn statement'."[38]

59. Amlygodd y Gweinidog mai'r nod yng Nghymru yw cyhoeddi cyllideb ddrafft yn yr hydref, y gellir craffu arni cyn toriad y Nadolig, gan roi sicrwydd cyllid cynharach i bartneriaid cyflenwi.

Casgliad 9. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod Archwilio Cymru yn rhanddeiliad o arwyddocâd arbennig yng nghyd-destun proses y gyllideb ac, wrth sefydlu proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, rhaid rhoi ystyriaeth benodol i sut y bydd y broses yn cyd-fynd â phrosesau Archwilio Cymru, ond heb ddrysu'r prosesau ar wahân o gymeradwyo gwariant cyhoeddus a chyfrifon monitro.

[36] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 152

[37] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 240

[38] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Medi 2019, paragraff 19

Casgliad 10. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen i'r broses ddeddfwriaethol newydd ar gyfer y gyllideb fod yn ddigon hyblyg i ddarparu ar gyfer oedi ar lefel y DU, heb achosi pwysau gormodol ar system y Cyfarfod Llawn neu bwyllgorau'r Senedd.

Casgliad 11. Mae'r Pwyllgor hefyd o'r farn bod yn rhaid ystyried sut mae craffu ar y gyllideb yn cyd-fynd â chraffu ariannol ehangach yn y Senedd, a'r hyn sy'n cael ei ystyried ar wahanol gamau, megis craffu yn ystod y flwyddyn, y Gyllideb Ddrafft a phrosesau craffu ar Filiau. Gellir defnyddio amserlen graffu ar gynllunio tymor canolig a chraffu cyn-gyllidebol Llywodraeth Cymru yn y Cyfarfod Llawn i wella ansawdd a chymryd rhan yn y broses o graffu ar y gyllideb.

Casgliad 12. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid ystyried pa ddisgwyliadau a roddir ar Lywodraeth Cymru i ddarparu cyllidebau aml-flwyddyn dangosol, yn enwedig i lywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi, yn sgil y cyfyngiadau yn Adolygiadau Gwariant y DU.

Casgliad 13. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod, fel rhan o symud i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, y bydd angen ystyried yr amserlenni cysylltiedig, effaith cyfnodau deddfwriaethol, sut mae Rheolau Sefydlog yn cael eu diweddaru a sicrhau digon o amser i graffu'n effeithiol.

Cysoni setiau data ariannol

60. Mae adroddiad Arferion Gorau o ran y Gyllideb (Rhan 1) yn argymell y dylid cynnal proses cysoni:

> *Casgliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid cynnal 'ymarfer cysoni', yn debyg i'r un yn San Steffan, er mwyn sicrhau bod cyfrifon Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r un ffin ar gyfer y gyllideb a gyflwynir i'r Cynulliad â'r un a ddefnyddir gan y Trysorlys er mwyn rheoli gwariant cyhoeddus. Byddai angen i Lywodraeth Cymru hefyd baratoi ei chyfrifon ar yr un sail. Byddai hyn yn gam cyntaf defnyddiol tuag at lunio cyfrif llywodraeth gyfan Cymru. (Casgliad o Adroddiad Arferion Gorau o ran y Gyllideb (Rhan 1))*

61. Mae'r diffyg cysoni yn golygu bod angen cysoni cymhleth yn gysylltiedig â chynnig y gyllideb nad yw'n hawdd ei ddeall. Gan edrych o safbwynt deddfwriaeth cyllideb, ni ddylid tanddatgan nac anghofio pwysigrwydd y broses gysoni hon wrth ddylunio'r broses yn y dyfodol.

Casgliad 14. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y cynnydd cynyddrannol a wnaed gan Lywodraeth Cymru wrth ddatblygu'r ymarfer cysoni hwn dros y blynyddoedd

diwethaf ac mae'n credu ei bod yn bwysig bod y gwaith hwn yn parhau i gynorthwyo tryloywder ac ymgysylltu â'r ddogfennaeth gyllideb a chyfrifon.

Rhagweld

62. Yn adroddiad ymchwiliad Arferion Gorau o ran y Gyllideb (Rhan 2), argymhellodd Pwyllgor Cyllid y Pedwerydd Cynulliad:

> Argymhelliad 7: Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymhellach y manteision a'r anfanteision o sefydlu comisiwn ariannol i Gymru, gan dalu sylw i'r trefniadau yn yr Alban a'r Iseldiroedd, a'i bod yn rhannu ei dadansoddiad gyda'r Pwyllgor. (*Argymhelliad o adroddiad ymchwiliad Arfer Gorau o ran y Gyllideb (Rhan 2)*)

63. Roedd y Fframwaith Cyllidol yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru roi trefniadau ar waith ar gyfer cynhyrchu rhagolygon refeniw treth yn annibynnol ar gyfer trethi datganoledig. Yn y tymor byr, tra roedd y trefniadau hyn yn cael eu rhoi ar waith, fe wnaeth Prifysgol Bangor ddarparu gwaith craffu a sicrwydd annibynnol ar ragolygon treth Llywodraeth Cymru. Cafodd memorandwm cyd-ddealltwriaeth rhwng Llywodraeth Cymru a'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (OBR) ei gyhoeddi ym mis Ebrill 2019 sy'n galluogi'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i gynhyrchu rhagolygon annibynnol o refeniw treth datganoledig Cymru at y dyfodol.

64. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod, er bod arbenigedd mewn modelu economaidd yng Nghymru yn cael ei sefydlu, bod rhaid anfon hyn i gontract allanol er mwyn sicrhau hyder yng nghyllideb Llywodraeth Cymru.

Casgliad 15. Mae'r Pwyllgor yn credu bod datganoli cyllidol wedi gwneud y gyllideb yn fwy dibynnol ar berfformiad economi Cymru a chywirdeb y rhagolygon, gan fod y rhain yn allweddol i gynorthwyo'r gwaith cynllunio cyllideb a lleihau risgiau cyllidol.

Casgliad 16. Mae'r Pwyllgor wedi croesawu cyhoeddi cynlluniau a rhagolygon trethiant a benthyca ar adeg y gyllideb amlinellol a'r ymrwymiad i ddiweddaru'r rhagolygon hyn yn ystod y flwyddyn ac adrodd ar alldro. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd angen ystyried sut a phryd y byddai gwaith modelu a rhagweld annibynnol Llywodraeth Cymru yn bwydo i mewn i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb.

Effaith amseriadau cyllideb ar sefydliadau a ariennir

65. Mae Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor Cyllid wedi tynnu sylw at bwysigrwydd sicrwydd cyllido cynnar i'r GIG, llywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi eraill, fel y trydydd sector. O'r herwydd, mae'r Pwyllgor yn cydnabod y byddai angen i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb ystyried pryd y gellir rhoi sicrwydd cyllid i'r GIG, llywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi.

66. Yng nghyd-destun yr Alban, nododd David Eiser:

> "…local government is very keen that it has finalisation of its funding settlements earlier and, indeed, is very keen that the Government more regularly sets out multi-year budgets. The Government's argument, certainly in recent years, is that the level of uncertainty around its finance position is such that it can't give firm commitments beyond the one-year period, and, of course, its argument is that it can't finalise individual local authorities' budgets until the budget has been finalised."[39]

67. Roedd yr Athro Michael Danson yn cydnabod yr angen i gadarnhau cyllidebau er mwyn i'r GIG ac awdurdodau lleol gael cadarnhad o'u cyllidebau eu hunain[40].

Casgliad 17. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr angen am sicrwydd i'r GIG a llywodraeth leol. Fodd bynnag, rhaid rhoi ystyriaeth bellach i gydbwyso'r blaenoriaethau cystadleuol o ddarparu rhagolygon ystyrlon, treth, benthyca a dyraniadau cyllideb nad yw penderfyniadau cyllidol dilynol y DU yn effeithio arnynt a nodi cyllidebau rhanddeiliaid yn gynnar.

Ymgysylltu â'r cyhoedd

68. Yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, ac yn dilyn gweithredu gweithdrefnau cyllideb newydd, mae'r Pwyllgor wedi bod yn awyddus i gynnwys y cyhoedd wrth graffu ar y gyllideb.

69. Wrth ystyried proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf y dylai ymgysylltu â'r cyhoedd fod yn rhan flaenllaw mewn unrhyw broses newydd, ac ystyriodd:

- Sut y byddai unrhyw fewnbwn gan y cyhoedd yn cael ei reoli a chan bwy, a gwahanol rolau ymgysylltu'r Senedd a Llywodraeth Cymru

[39] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 68

[40] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 122

- Pa gam fyddai fwyaf priodol ar gyfer mewnbwn cyhoeddus ystyrlon
- Pa wybodaeth fyddai'r cyhoedd ei hangen, a sut y byddai adborth gan y cyhoedd yn cael ei ddefnyddio.

70. Wrth drafod y BPRG, roedd David Eiser yn cydnabod mai un ystyriaeth allweddol yw sut i gynnwys neu ymgysylltu â chymdeithas ddinesig ehangach neu sefydliadau cyhoeddus eraill yn y broses hon.[41]

71. Esboniodd yr Athro Michael Danson fod y BPRG wedi canfod y canlynol:

> "…there was actually very little time over the annual process, between budgets and so on, for the degree of scrutiny, general conversation out there, of going out to the general public, civic society and others, to be involved in setting the current year's budget, tweaking it and so on."[42]

72. Soniodd Dr Angela O'Hagan sut roedd BPRG wedi ystyried ymgysylltu â'r cyhoedd:

> "I do recall, at one point, when we were talking about participation and transparency and openness—so, again, returning to the founding principles of the Parliament, but also in terms of the Financial Issues Advisory Group principles, which include providing the opportunity for the public to have the opportunity to put their views to subject committees as well as individual MSPs, et cetera—. And there was discussion about public engagement and the whole question of how open is the budget process in Scotland. And it has been a very open process in lots of ways, but it's also hidden in plain sight, how open and accessible that process is. And so, there's still, I think, a weakness and some areas of improvement needed in terms of delivering on those founding principles around openness."[43]

73. Aeth Dr Angela O'Hagan yn ei blaen:

> "Participatory budgeting, if it is to be more than transactional, needs to be about more than, 'Well, here's £50 for some craft supplies for a local women's or carers' group', for example. And that's the kind of example that we were finding in the very early days. If it's to move into a transference of power and resources—that's about a different

[41] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 34
[42] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 121
[43] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 124

> relationship between the citizen and the state, which moves us into a transformation of that relationship and where power lies, and so we get into discourse and the realities in practice of what we mean by community empowerment and local governance. And that's about a renegotiation of those relationships, wholesale. And participatory budgeting has also revealed itself to have all the elements of structural inequalities, exclusive and non-exclusive participation, as any other form of governance."[44]

74. Gofynnodd y Pwyllgor am gynnal dadl yn y Cyfarfod Llawn i drafod blaenoriaethau strategol Gwariant Llywodraeth Cymru cyn cyhoeddi cyllideb ddrafft 2020-21 a gwneud argymhelliad yn yr adroddiad Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-2021 "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".[45]

75. Gwnaeth Llywodraeth Cymru ymateb i'r argymhelliad hwn:

> "Rydym yn ymrwymedig i gefnogi'r gwaith o graffu ar ein cynigion cyllidebol mewn modd ystyrlon ac effeithiol. Gwelir hyn yn y camau rydym wedi'u cymryd yn ystod y blynyddoedd diwethaf, gan gynnwys symud i broses dau gam y gyllideb sy'n darparu ar gyfer wyth wythnos o graffu. Mewn ymateb i'r galwadau a wnaed gan y Pwyllgor Cyllid wrth graffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf 2019-20 am i'r Llywodraeth ddarparu datganiad cynnar ar flaenoriaethau gwariant, gwnaeth y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd Ddatganiad Llafar yn y Cyfarfod Llawn ym mis Gorffennaf yn nodi'r rhagolygon ar gyfer y dyfodol o ran gwariant cyhoeddus yng Nghymru. Gwnaethom hefyd groesawu dadl y Pwyllgor Cyllid ar flaenoriaethau gwariant y Llywodraeth ym mis Medi. Rydym yn croesawu'r cyfle i ystyried, ar y cyd â Phwyllgorau Busnes a Chyllid y Senedd, sut y gallai dadl ar flaenoriaethau gwariant gael ei chynnwys yn amserlen y gyllideb."[46]

76. Yn dilyn hynny, ysgrifennodd y Pwyllgor at y Pwyllgor Busnes a'r Gweinidog i ofyn am ddadl ar flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru cyn toriad yr haf 2021-22. Cytunodd y Pwyllgor Busnes i'r cais a nododd y "cafwyd cefnogaeth

[44] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 138

[45] Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-2021

[46] Ymateb gan Lywodraeth Cymru – Argymhellion y Pwyllgor Cyllid ar Gyllideb ddrafft 2020-21

unfrydol i gynnal y math hwn o ddadl yn flynyddol."[47] Cafwyd dadl ar 15 Gorffennaf 2020.

77. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ymrwymiad a ddangoswyd gan y Gweinidog a'r Pwyllgor Busnes ac yn gobeithio y gall y dadleuon blaenoriaethau gwariant hyn cyn y gyllideb barhau, gan ddefnyddio canlyniadau unrhyw gyfranogiad cyhoeddus a gynhaliwyd cyn y ddadl.

Casgliad 18. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid cryfhau gwaith diweddar y Pwyllgor (a Llywodraeth Cymru) i ennyn diddordeb y cyhoedd, wrth graffu cyn ac ar ôl gosod y gyllideb. Mae hefyd angen ystyried sut a phryd i hwyluso cyfranogiad y cyhoedd wrth graffu ar y gyllideb. Byddai angen i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb alluogi cyfranogiad ystyrlon gan y cyhoedd, yn ystod y camau gosod strategaeth a chraffu manwl.

Casgliad 19. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid diweddaru'r protocol cyllideb i gynnwys dadl cyn y gyllideb ar yr amserlen cyn toriad yr haf bob blwyddyn. Bydd hyn yn rhoi cyfle i'r Senedd ddylanwadu ar waith cynllunio a gosod blaenoriaethau cyllideb Llywodraeth Cymru.

Y camau nesaf

78. O ran y camau nesaf ar gyfer y Senedd, dywedodd Dr Wehner:

> "You have to say what it is you want from the budgetary process as a legislative body, and if you say, 'We want to become more activist, we want to have more of a role, we want to scrutinise more', then it's easier to say, or it's relatively easy to say, 'Here are the four, five, six things that you might look at in order to achieve that', but, in the abstract, it's actually a question that is beyond what I should be saying, because that's your role, to say, 'This is the role we envisage for the legislature'."[48]

79. Dywedodd David Eiser wrth y Pwyllgor, pe bai Cymru'n ystyried efelychu dull yr Alban, mae cyd-rannu beth yw pwrpas y grŵp a chylch gorchwyl y grŵp yn hollbwysig. Awgrymodd hefyd y dylid ystyried sut i gynnwys neu ymgysylltu â chymdeithas ddinesig ehangach neu sefydliadau cyhoeddus eraill yn y broses a chydbwyso tryloywder a pheidio â rhagfarnu canlyniadau.[49]

[47] Llythyr gan y Pwyllgor Busnes - 4 Mehefin 2020
[48] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 19 Medi 2019, paragraff 13
[49] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 34

80. O ran aelodaeth y grŵp, trafododd yr Athro Michael Danson pa mor bwysig yw cynnwys gweithwyr proffesiynol allanol sy'n deall y broses a gwerth y rhai a ddarparodd dystiolaeth, megis Cyllid a Thollau EM a'r rhai sydd â phrofiad o fodelau cyllidebu cyfranogol Seland Newydd.[50]

81. Dywedodd Dr Angela O'Hagan wrth y Pwyllgor, pe bai Cymru yn ystyried grŵp adolygu, y byddai'n annog persbectif cydraddoldeb penodol yn ogystal â chynrychiolaeth gan asiantaethau cyhoeddus sy'n gyfrifol am ryddhau'r cyllid hwnnw a chyflawni'r canlyniadau a osodir.[51]

82. Wrth ymateb i'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog:

> "Taking forward further developments to the budget process would require a significant amount of engagement and collaboration over the coming months, at a time when we are facing unprecedented challenges as a result of the coronavirus pandemic. We would also need to be satisfied of the benefits of moving to a different approach relatively soon after we moved to the current process."[52]

Casgliad 20. Mae'r Pwyllgor yn credu bod y dull rhannu ar y cyd yn yr Alban wedi gweithio'n dda ac yn credu bod angen dull tebyg yng Nghymru i wneud argymhellion ar sut i addasu proses y gyllideb i adlewyrchu'r setliad datganoli presennol a sut y gallai hyn gyd-fynd â'r broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb.

[50] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 147
[51] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mehefin 2019, paragraff 148
[52] Tystiolaeth ysgrifenedig: Llywodraeth Cymru

Atodiad - Tystiolaeth ysgrifenedig: Llywodraeth Cymru

Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

Cyflwyniad

Mae Llywodraeth Cymru wedi cydweithio'n agos â'r Pwyllgor Cyllid dros flynyddoedd lawer i wella proses y gyllideb, cynyddu tryloywder a chefnogi gwaith craffu cadarn.

Ers datganoli, mae'r gyllideb wedi'i chymeradwyo drwy gynnig cyllidebol. Roedd datganoli pwerau trethu yn garreg filltir bwysig yn nhaith gyllidol Cymru gan roi hyd yn oed yn fwy o bwyslais ar broses y gyllideb.

I gydnabod y cyfrifoldebau cyllidol ychwanegol, gwnaethom groesawu ymchwiliad blaenorol y Pwyllgor Cyllid i'r Arfer Gorau o ran Proses y Gyllideb. O ganlyniad i'r gwaith hwn, cytunwyd ar broses newydd rhwng Senedd Cymru ("y Senedd") a Llywodraeth Cymru yn 2017.

Rydym hefyd yn croesawu ymchwiliad cyfredol y Pwyllgor sy'n rhoi cyfle i ystyried y newidiadau i broses y gyllideb yn ystod oes y Weinyddiaeth hon ac addasrwydd y trefniadau presennol.

Proses bresennol y gyllideb

Cytunwyd ar y broses gyllidebol newydd rhwng Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn 2017. Dyma rai o brif nodweddion y broses newydd:

- proses 2 gam i gynorthwyo gwaith craffu a gwella tryloywder, gyda cham 1 yn nodi'r prif flociau adeiladu cyllidol a chynlluniau gwario strategol a cham 2 yn darparu gwybodaeth fanylach am gyllideb portffolios;
- cynnydd yn y cyfnod craffu o 5 wythnos i hyd at 8 wythnos;
- protocol sy'n nodi'r egwyddorion sy'n sail i broses y gyllideb, gan gynnwys dull ar gyfer cytuno ar ddiwygiadau i'r broses gan gydnabod y gall ffactorau allanol effeithio ar yr amserlen ar gyfer llunio cyllideb Llywodraeth Cymru.

Cyflwynwyd y newidiadau uchod gyntaf yng Nghyllideb 2017. Ers hynny, rydym wedi wynebu llawer o ansicrwydd, fel ymadawiad y DU â'r UE ac etholiadau mwy mynych y DU, sydd wedi effeithio ar ddigwyddiadau cyllidol y DU ac felly amseriad cyllideb flynyddol Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae protocol y gyllideb wedi caniatáu digon o hyblygrwydd yn y broses i ddarparu ar gyfer yr amgylchiadau eithriadol hyn heb beryglu’r trefniadau craffu yn ormodol.

Mae gwella tryloywder ein cynigion ar gyfer y gyllideb hefyd wedi bod wrth wraidd datblygiadau yn y blynyddoedd diwethaf i gynnwys mwy o fanylder a gwybodaeth ategol yn ystod dau gam y gyllideb ddrafft. Mae'r gwaith hwn yn cydnabod cymhlethdod yr wybodaeth sy'n cael ei chyflwyno ar amrywiol adegau yn ystod cylch y Gyllideb, a'r amrywiol ddibenion y mae rhanddeiliaid yn defnyddio'r wybodaeth ar eu cyfer.

I gefnogi gwaith craffu cadarn, mae Llywodraeth Cymru bellach yn cyhoeddi cyfres o ddogfennau ychwanegol fel rhan o becyn y gyllideb, gan gynnwys:

- Adroddiad y prif economegydd – sy’n dadansoddi perfformiad economaidd diweddar yn y DU a Chymru a rhagolygon economaidd a chyllidol yn y tymor byr a'r tymor hir.
- Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru a chynllun gwaith polisi trethi blynyddol – sy'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am gyflawni amcanion treth strategol Llywodraeth Cymru a dadansoddiad i lywio datblygiad polisi trethi.
- ‘Rhagolwg Trethi Cymreig' – asesiad annibynnol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol o'n cynigion trethi.
- Tablau Gwariant y Gyllideb Lefel y Prif Grwpiau Gwariant – lefel is o wybodaeth am y gyllideb na'r hyn a gyhoeddwyd yn flaenorol.

Cymhariaeth â'r Alban

Rydym yn nodi ystyriaeth y Pwyllgor o broses ddeddfwriaethol cyllideb yr Alban. Er bod gwahaniaethau clir rhwng y dulliau gweithredu yng Nghymru a'r Alban, mae rhai nodweddion tebyg rhwng y ddwy broses.

- *Cyfle i gyflwyno gwelliannau* – Mae proses bresennol cyllideb Cymru yn rhoi cyfle i'r Senedd gynnig gwelliannau ar ôl i’r gyllideb ddrafft gael ei gosod a chyn i Lywodraeth Cymru gyhoeddi ei chynlluniau gwario cadarn. Mae hyn i bob pwrpas yn darparu mecanwaith tebyg i'r broses yn yr Alban sy'n caniatáu gosod gwelliannau i fil y gyllideb yng ngham 1.

- *Cyfnod craffu* – Mae cyflwyno'r broses gyllidebu 2 gam yng Nghymru bellach 'fel arfer' yn caniatáu cyfnod o hyd at 8 wythnos ar gyfer craffu. Yn yr Alban, mae eu Rheolau Sefydlog yn nodi na chyhoeddir y gyllideb fel arfer (gan nodi nad ydynt bellach yn llunio cyllideb ddrafft) ddim mwy na 3 wythnos ar ôl cyhoeddi cyllideb y DU, a chyflwynir bil y gyllideb wythnos yn ddiweddarach. Er nad yw'r amseriadau wedi'u pennu, mewn blwyddyn arferol caiff cyllideb yr Alban ei chyhoeddi ychydig cyn y Nadolig, gyda'r gwaith craffu'n cael ei gynnal ym mis Ionawr a bil y gyllideb yn cael ei basio ym mis Chwefror. Mae hyn yn golygu, mewn blwyddyn arferol, fod cyfnod hirach i graffu yng Nghymru nag yn yr Alban.

Un ystyriaeth bwysig yw amseriad cyhoeddi'r gyllideb. Fel y disgrifiwyd uchod, mewn blwyddyn arferol cyhoeddir cyllideb yr Alban ychydig cyn y Nadolig. Yng Nghymru, rydym bob amser wedi ceisio cyhoeddi ein cynigion ar gyfer y gyllideb yn gynnar yn yr hydref er mwyn cwblhau'r broses cyn toriad y Nadolig a rhoi sicrwydd ariannol cynnar i bartneriaid cyflenwi. Yn y cyd-destun hwn, gwnaethom groesawu argymhelliad y Pwyllgor Cyllid fel rhan o'r gwaith craffu ar gyllideb ddrafft 2019-2020 bod Llywodraeth Cymru yn parhau â'i harfer presennol o gyhoeddi ei chyllideb ddrafft yn yr hydref, ni waeth beth fo amseriad cyllideb y DU.

O ystyried y materion hyn gyda'i gilydd, mae'r broses yng Nghymru yn caniatáu'r un lefel o graffu a chwmpas i wneud gwelliannau â phroses Llywodraeth yr Alban heb yr angen am broses ddeddfwriaethol lawn.

Ymgysylltu cyn cyhoeddi’r Gyllideb

Yn unol â'n hymrwymiad i wella tryloywder a dealltwriaeth o flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru, rydym wedi ceisio manteisio i'r eithaf ar y cyfleoedd yn ystod y

blynyddoedd diwethaf i gynyddu ymgysylltu a chraffu cyn cyhoeddi ein cyllideb ddrafft. Mae hyn wedi cynnwys ymgysylltu ag amrywiaeth o randdeiliaid, gan gynnwys Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a chyrff a ariennir yn uniongyrchol.

Yn ogystal, ac yn dilyn trafodaethau gyda'r Pwyllgor Cyllid, rydym wedi cytuno i adeiladu ar y camau a gymerwyd gennym y llynedd ac i gynnal dadl yn y Cyfarfod Llawn cyn toriad yr haf, gan ganolbwyntio ar faterion strategol.

Cyllidebau aml-flwyddyn

Ein huchelgais bob amser yw darparu setliadau aml-flwyddyn lle bynnag y bo modd. Fodd bynnag, mae ein gallu i ddarparu sicrwydd ariannu tymor hwy yn dibynnu ar gylch cyllideb Llywodraeth y DU ac nid yn gysylltiedig â'n proses gyllidebol ein hunain.

Deddfwriaeth treth a gwariant gyfun

Nodwn fod y Pwyllgor yn ystyried yr achos dros gael un cyfrwng deddfwriaethol sy'n cwmpasu cynlluniau trethu a gwariant. Deellir yn gyffredinol bod deddfwriaeth gyllidebol yn ddull sy'n benodol ar gyfer cymeradwyo terfynau gwariant cyffredinol ac mae'n tueddu i fod yn weithdrefn ddeddfwriaethol symlach sy'n cyfyngu ar welliannau nad ydynt yn welliannau gan y Llywodraeth. Mae deddfwriaeth gyllidebol yn tueddu i ddefnyddio amserlen garlam i sicrhau cymeradwyaeth cyn dechrau'r flwyddyn ariannol.

Un ystyriaeth bwysig yw a fyddai cyflwyno elfennau eraill megis trethiant fel rhan o'r un cyfrwng deddfwriaethol ag a ddefnyddir i gymeradwyo terfynau gwariant yn gofyn am weithdrefnau craffu a diwygio arferol. Gallai hyn amharu ar y gallu i gymeradwyo cynlluniau gwario cyn dechrau'r flwyddyn ariannol a gallai effeithio ar allu i roi sicrwydd ariannol i bartneriaid a rhanddeiliaid. Felly byddai angen ystyried unrhyw gynnig i symud i un cyfrwng deddfwriaethol yn ofalus a chyda thystiolaeth glir o ran y manteision ychwanegol a fyddai'n dod yn sgil hyn.

Mae'n parhau i fod yn wir mai pwerau cyfyngedig dros drethiant sydd gan Lywodraeth Cymru ar hyn o bryd. Ar sail ein pwerau trethu presennol nid yw'r angen am ddeddfwriaeth treth flynyddol, na'i manteision, yn glir. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod pwysigrwydd gallu gwneud newidiadau cyflym i ddeddfwriaeth treth mewn rhai amgylchiadau. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn ystyried yr achos dros Fil ar gyfer Blwyddyn 1 y Senedd nesaf a fydd yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar fyr rybudd. Rydym yn edrych ymlaen at gydweithio â'r Pwyllgor Cyllid er mwyn cyflwyno'r ddeddfwriaeth hon ac rydym wrthi'n cynllunio i ymgynghori arni ym mis Gorffennaf.

Casgliad

Byddai bwrw ymlaen â datblygiadau pellach i broses y gyllideb yn gofyn am gryn dipyn o ymgysylltu a chydweithredu dros y misoedd nesaf, a hynny ar adeg pan ydym yn wynebu heriau digynsail o ganlyniad i'r pandemig coronafeirws. Byddai angen inni hefyd fod yn fodlon ar fanteision symud i ddull gwahanol yn gymharol fuan ar ôl inni symud i'r broses bresennol.