Senedd Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Cysylltiadau Rhynglywodraethol Cyllidol

Hydref 2024

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 2024
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

Cysylltiadau Rhynglywodraethol Cyllidol

Hydref 2024

Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 23 Mehefin 2021. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.senedd.cymru/SeneddCyllid

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Cadeirydd y Pwyllgor:
Peredur Owen Griffiths AS
Plaid Cymru

Peter Fox AS
Ceidwadwyr Cymreig

Mike Hedges AS
Llafur Cymru

Rhianon Passmore AS
Llafur Cymru

Mynychodd yr Aelodau a ganlyn fel dirprwyon yn ystod yr ymchwiliad hwn:

Alun Davies AS
Llafur Cymru

Altaf Hussain AS
Ceidwadwyr Cymreig

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd 5

Argymhellion........ 7

Casgliad 11

Rhestr o Fyrfoddau 12

1. Cyflwyniad........ 13

2. Y Cefndir........ 15

3. Strwythurau Rhynglywodraethol 16

4. Y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid 26

5. Cyllid Datganoledig Llywodraeth y DU 34

6. Hyblygrwydd Cyllidebol........ 54

7. Datrys Anghydfodau........ 61

8. Trethi Datganoledig 73

9. Gwaith Craffu Seneddol........ 77

Atodiad 1: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar 84

Atodiad 2: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig 86

Rhagair y Cadeirydd

Mae natur datganoli yn y DU, sy'n sail i doreth o gyfreithiau, rheolau a chonfensiynau, yn dibynnu'n helaeth ar gysylltiadau rhynglywodraethol effeithiol. Mae hyn yn arbennig o ddifrifol mewn perthynas â materion cyllidol, pan fo natur y cysylltiadau hynny'n cael effaith uniongyrchol ar benderfyniadau ac anghydfodau cyllido datganoledig.

Yn ystod ein gwaith craffu ar y gyllideb yn y Chweched Senedd hyd yma, rydym wedi canfod dro ar ôl tro fod gallu Llywodraeth Cymru i wneud penderfyniadau gwariant yn aml yn cael ei lesteirio gan strwythurau, agweddau a phrosesau sydd wedi dyddio ac nad ydynt yn adlewyrchu realiti tiriogaethau'r DU.

Y rheswm pam rydym wedi dewis edrych yn fanwl ar y pwnc hwn: Er mwyn taflu goleuni ar feysydd y gellir eu gwella a nodi rhai camau ymarferol o ran sut y gellir cyflawni hyn, gyda'r nod o gryfhau rhan Llywodraeth Cymru mewn trafodaethau cyllidol.

Gyda'i gilydd, mae casgliadau ac argymhellion yr adroddiad yn darparu cyfres o egwyddorion ac enghreifftiau o arfer da ar sut y gellir gwella cysylltiadau rhynglywodraethol ar faterion cyllidol, yn seiliedig ar y dystiolaeth a ddaw i law oddi mewn y DU ac yn rhyngwladol. Ar y cyfan, ein barn yw y dylai trefniadau cyllidol o ran cysylltiadau rhynglywodraethol yn y DU fod yn sail i egwyddorion clir, ac nid mympwyon na phersonoliaethau Gweinidogion y Trysorlys.

Rydym wedi canfod bod strwythurau rhynglywodraethol cryf a chadarn yn hanfodol i lywodraethau gydweithio'n adeiladol, a bod pocedi o arfer da eisoes yn bodoli yn y maes hwn.

Ond dim ond rhan o'r ateb yw sicrhau bod y strwythurau cywir ar waith. Er mwyn ategu hyn, mae angen diwylliant cadarn rhwng llywodraethau yn y DU, yn seiliedig ar barch cilyddol a chydradd. Yn rhy aml, mae'r adroddiad hwn yn tynnu sylw at achosion pan fo diffyg hynny, a bod hyn wedi arwain at brosesau nad ydynt yn gweithio i'w llawn botensial, ac felly at ganlyniadau siomedig.

Rydym hefyd wedi bod yn rhwystredig yn gyson ag amharodrwydd y Trysorlys i ymddangos gerbron y Pwyllgor, er gwaethaf sawl ymdrech, ac rydym yn

gobeithio meithrin perthnasoedd mwy adeiladol â Gweinidogion newydd y Trysorlys o hyn ymlaen.

Fel Pwyllgor, rydym hefyd yn awyddus i ymchwilio i ffyrdd o ddatblygu gwaith rhyngseneddol, yn enwedig mewn perthynas â materion ariannol. Dyma pam yr ydym ni, ynghyd â chymheiriaid yn Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon, wedi sefydlu Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid sydd wedi bod yn gyfrwng effeithiol ar gyfer dwyn ynghyd bryderon cyffredin y seneddau datganoledig ynghylch materion cyllidol.

Ers i'r Pwyllgor ddechrau'r ymchwiliad hwn, mae'r cyd-destun y mae cysylltiadau rhynglywodraethol yn digwydd ynddo wedi newid yn sylweddol. Mae Etholiad Cyffredinol y DU wedi cael ei gynnal, sydd wedi arwain at newid llywodraeth yn San Steffan ac mae newidiadau sylweddol mewn personél hefyd wedi digwydd o fewn Llywodraeth Cymru. Credwn felly fod hwn yn gyfle amserol i ailosod perthnasoedd ac rydym yn gobeithio y bydd yr adroddiad hwn yn llywio ac yn cryfhau cysylltiadau rhynglywodraethol yn y DU.

Er ei bod yn rhy gynnar i asesu effaith dull newydd Llywodraeth y DU o ymdrin â'r maes hwn, credwn y dylid ystyried ein hargymhellion a'n casgliadau fel bod y strwythurau a'r mecanweithiau sy'n sail i gysylltiadau rhynglywodraethol yn cael eu datblygu, eu gwella a'u gwneud yn fwy effeithiol.

Peredur Owen Griffiths AS,
Cadeirydd

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Trysorlys, fel mater o egwyddor, wahaniaethu rhwng llywodraethau datganoledig ac adrannau Llywodraeth y DU wrth wneud dyraniadau cyllid ac wrth rannu gwybodaeth gyllidol cyn cyhoeddiadau, fel ffordd o barchu realiti cfansoddiadol y DU a fyddai'n cryfhau cysylltiadau rhynglywodraethol ac yn gwneud prosesau'n fwy effeithiol a thryloyw. ....Tudalen 24

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru bwyso ar Lywodraeth y DU i ddatblygu cynigion deddfwriaethol, gan ymgynghori â'r llywodraethau a'r seneddau datganoledig, i roi cysylltiadau rhynglywodraethol ar sail statudol, yn unol ag argymhelliad Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru. ....Tudalen 25

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn dilyn y newidiadau a ganlyn:

- sicrhau mai'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid yw'r llwyfan mwyaf priodol i'r Trysorlys rannu gwybodaeth ariannol i'r llywodraethau datganoledig, yn gyfrinachol os oes angen, cyn cyhoeddiadau cyllidol;
- datblygu rheolau a phrosesau'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid i sicrhau eu bod yn ddigon cadarn ac i leihau'r disgresiwn a roddir ar hyn o bryd i Brif Ysgrifennydd y Trysorlys yn ei ffyrdd o weithio;
- cytuno ar ddyddiadau cyfarfodydd y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid ar gyfer y flwyddyn i ddod â gweinidogion cyllid o'r llywodraethau datganoledig mewn modd amserol; a
- rhoi diweddariadau i'r Pwyllgor ar gynnydd yn y meysydd hyn. ....Tudalen 32

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU i eirioli dros fecanwaith cyllido sy'n seiliedig ar anghenion i sicrhau cyllid tecach i Gymru, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd....................Tudalen 51

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn pwyso ar Lywodraeth y DU i gymryd camau i sicrhau:

- bod dyddiadau ar gyfer digwyddiadau cyllidol y DU yn cael eu cyhoeddi ymhell ymlaen llaw i alluogi Llywodraeth Cymru i gynllunio ei chyllideb yn fwy effeithiol;
- bod Llywodraeth y DU yn rhoi mwy o ystyriaeth i amserlen gyllidebol y Senedd wrth gynllunio digwyddiadau cyllidol y DU, ac wrth wneud datganiadau ar fyr rybudd y tu hwnt i ddigwyddiadau cyllidol y DU a gynlluniwyd; a
- bod yr wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei rhoi i'r Pwyllgor am gynnydd yn y meysydd hyn..........Tudalen 51

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn pwyso ar Lywodraeth y DU i gymryd camau i sicrhau:

- bod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu'n fwy ag Adolygiadau o Wariant y DU ac yn dylanwadu arnynt;
- bod adolygiadau o wariant dros sawl blwyddyn yn cael eu cyflwyno fel mater o drefn, i roi mwy o sicrwydd i Lywodraeth Cymru ynghylch cyllid yn gynharach; a
- bod yr wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei rhoi i'r Pwyllgor am gynnydd yn y meysydd hyn..........Tudalen 52

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw bod cyhoeddiadau cyllido blynyddol ac yn ystod y flwyddyn gan y Trysorlys:

- yn fwy rheolaidd; a bod gwybodaeth sy'n effeithio ar bolisi Llywodraeth Cymru ar gyfer trethiant a chyllidebau yn cael ei rhannu cyn digwyddiadau cyllidol y DU yn gyfrinachol;
- yn fwy tryloyw o ran a ydynt yn cael eu cyllido gan ddefnyddio arian newydd neu drwy ymarferion arbed neu ailflaenoriaethu a gynhelir gan adrannau Llywodraeth y DU i'w gwneud yn bosibl cyfrifo cyllid canlyniadol Barnett; a
- bod yr wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei rhoi i'r Pwyllgor am gynnydd yn y meysydd hyn..........Tudalen 52

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn cymryd camau i sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn cymryd rhan yn y gwaith o ddatblygu dogfennau'r Datganiad o Bolisi Ariannu yn y dyfodol i liniaru problemau o ran categoreiddio prosiectau. ....Tudalen 52

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw ar y Trysorlys i gyhoeddi gwaith manwl ochr yn ochr â'i gyhoeddiadau cyllido i wella tryloywder ynghylch cyllid datganoledig a chategoreiddio prosiectau, er mwyn sicrhau bod penderfyniadau o'r fath yn cael eu gwneud ar sail egwyddorion clir, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd. .... Tudalen 52

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn pwyso ar y Trysorlys i ddarparu tystiolaeth gredadwy ar gyfer defnyddio'r Gronfa Ganolog pan fydd hyn yn arwain at ganlyniadau cyllid sy'n osgoi fformiwla Barnett, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddarf i'r Pwyllgor am gynnydd. .... Tudalen 53

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw ar Lywodraeth y DU i weithredu gwarant gyllido sy'n debyg i warant Barnett a gyflwynwyd yn ystod pandemig Covid i roi rhywfaint o sicrwydd ynghylch cyllid datganoledig sydd ar gael, ac yn rho'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd. .... Tudalen 60

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU i sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn gallu newid cyllid cyfalaf i gyllid adnoddau ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd. .... Tudalen 60

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU am hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru reoli'r cynnydd mewn cyllid a gadarnheir ar ôl digwyddiad cyllidol yn yr hydref ar draws blynyddoedd ariannol ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd .... Tudalen 60

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw ar Lywodraeth y DU i estyn y cwmpas i lywodraethau datganoledig godi anghydfod cyllido, o ystyried na ellir codi anghydfodau o'r fath oni bai bod egwyddor o'r Datganiad o Bolisi Ariannu wedi' thorri, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd .... Tudalen 72

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i weithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu fframwaith cyllidol Cymru ac y dylid diwygio'r fframwaith yn unol â fframwaith cyllidol yr Alban, gan gynnwys:

- cysylltu mynegeio terfynau benthyca a chronfeydd wrth gefn cyffredinol yn ôl chwyddiant;
- dileu terfynau tynnu arian wrth gefn i lawr;
- cynyddu'r terfynau benthyca cyfalaf; a
- bod y Pwyllgor yn cael yr wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad y trafodaethau hynny....................Tudalen 72

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu'r broses ar gyfer cytuno ar bwerau trethu datganoledig newydd, fel yr amlinellir yn adran 116C o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (fel y'i diwygiwyd) ac mae'nrhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd....................Tudalen 75

Argymhelliad 17. Yn amodol ar argymhelliad 16, os nad yw Llywodraeth y DU yn fodlon adolygu'r broses ar gyfer cytuno ar bwerau trethu datganoledig newydd, mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r mecanwaith datrys anghydfodau i fwrw ymlaen â'r dreth ar dir gwag, yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am unrhyw gynnydd a wneir, ac yn darparu esboniad os na chaiff ei dilyn.....................Tudalen 75

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Trysorlys yn gwella ei ymgysylltiad â phwyllgorau cyllid y deddfwrfeydd datganoledig, yn unigol a thrwy Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid, gyda'r golwg ar gynyddu deialog ffurfiol ac anffurfiol ar faterion cyllidolsy'n ymwneud â datganoli.
....................Tudalen 83

Casgliad

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor yn credu bod Llywodraeth Cymru yn parhau i gymryd rhan ac ymgysylltu'n llawn â Chyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig, a fforymau rhynglywodraethol eraill, ac y dylai strwythurau o'r fath fod yn sail i egwyddoron parch cilyddol a pharch cydradd. .... Tudalen 24

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r camau cadarnhaol a gymerwyd i wella'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid, gan gynnwys cylchdroi'r cadeirydd a'r lleoliadau; sefydlu ysgrifenyddiaeth annibynnol, sy'n rhoi pob llywodraeth ar sail gyfartal. .... Tudalen 32

Casgliad 3. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ymgysylltu rheolaidd sydd wedi datblygu rhwng gweinidogion cyllid y llywodraethau datganoledig i drafod meysydd pryder cyffredin sy'n ymwneud â chyllid datganoledig y tu allan i strwythurau'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid, fel sail gadarn i ddylanwadu ar y Trysorlys ar y cyd yn y meysydd hyn. .... Tudalen 33

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn croesawu newidiadau diweddar i'r mecanwaith datrys anghydfodau sy'n atal Llywodraeth y DU rhag gwadu bod anghydfod yn bodoli ac yn defnyddio trefniadau cadeirio ac ysgrifenyddiaeth annibynnol. .... Tudalen 72

Casgliad 5. Mae lle i'r Pwyllgor wneud gwaith craffu manylach ar gysylltiadau rhynglywodraethol ar faterion cyllidol, yn ogystal â gwaith Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid, ac rydym yn croesawu'r diweddariadau rheolaidd a ddarperir gan Lywodraeth Cymru cyn acar ôl cyfarfodydd y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid fel sail i'n gwaith. .... Tudalen 83

Rhestr o Fyrfoddau

F:ISC	Y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid
HS2	High Speed 2
IFCF	Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid
IGR	Cysylltiadau Rhynglywodraethol
OECD	Y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd

1. Cyflwyniad

1. Ar 13 Rhagfyr 2023, cytunodd y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) i gynnal ymchwiliad i Gysylltiadau Rhynglywodraethol Cyllidol. Roedd y cylch gorchwyl yn canolbwyntio ar y meysydd a ganlyn:

- ystyried effeithiolrwydd y strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol newydd o ran mynd i'r afael â'r egwyddorion ar gyfer cydweithio ar faterion cyllidol.
- archwilio cryfderau a gwendidau'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid (F:ISC);
- deall sut y mae Llywodraeth y DU yn cyfathrebu â gweinyddiaethau datganoledig ynghylch digwyddiadau cyllidol, yn benodol, sut y gellid cyfathrebu ynghylch cyllid canlyniadol Barnett mewn modd tryloyw ac amserol;
- archwilio pa brosesau y gellid eu rhoi ar waith i wella dylanwad y Pwyllgor, fel rhan o'r ddeddfwrfa, o ran craffu ar strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol;
- ymchwilio i'r mecanweithiau datrys anghydfodau ac a ydynt yn addas at y diben, yn benodol, y broses datrys anghydfodau sy'n gysylltiedig â'r fframwaith cyllidol a gweithredu trethi datganoledig newydd;
- archwilio enghreifftiau rhyngwladol o strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol a nodi meysydd o arfer da yn ymwneud â chydweithio ar faterion cyllidol.

2. Rhwng 21 Rhagfyr 2023 a dydd Gwener 1 Mawrth 2024, cynhaliodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyhoeddus i lywio ei waith.[1]

3. Gwnaeth y Pwyllgor wahodd y Gwir Anrh. Laura Trott MBE AS, Prif Ysgrifennydd y Trysorlys ar y pryd, a Nigel Huddleston AS, Ysgrifennydd Ariannol y Trysorlys ar y pryd, i gyfarfod.[2] Gwrthododd y ddau y gwahoddiad. Anfonwyd

[1] Ymgynghoriad y Pwyllgor Cyllid ar Gysylltiadau Rhynglywodraethol Cyllidol
[2] Llythyr at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys ar y pryd, 5 Chwefror 2024

llythyr arall[3] yn gofyn iddynt ddarparu gwybodaeth ysgrifenedig i gynorthwyo'r ymchwiliad. Ar ôl i Etholiad Cyffredinol y DU gael ei gyhoeddi, cafwyd ymateb i ddweud, o ystyried yr amseriad, nad oeddent yn gallu ystyried y llythyr cyn i'r cyfnod cyn yr etholiad ddechrau.

4. Ysgrifennodd y Pwyllgor hefyd[4] at seneddau eraill yn rhyngwladol sydd â phrofiad o strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol sy'n ymwneud â materion cyllidol, gyda golwg ar nodi meysydd o arfer da a chydweithio. Cafwyd ymatebion gan Gyngor y Ffederasiwn, Canada[5], a Chyngor Polisi Cyllidol ac Ariannol y Cymunedau Ymreolaethol, Sbaen.[6] Rydym yn ddiolchgar iawn iddynt am roi o'u hamser i ymateb.

5. Ers i'r Pwyllgor gynnal yr ymchwiliad hwn, cynhaliwyd Etholiad Cyffredinol y DU, a arweiniodd at newid llywodraeth yn San Steffan. Mae newidiadau sylweddol hefyd wedi bod o ran personél yn Llywodraeth Cymru, gyda thri Phrif Weinidog yn dechrau yn eu swyddi yn ystod y cyfnod hwnnw. Felly, mae'r cyd-destun y mae cysylltiadau rhynglywodraethol yn digwydd ynddo wedi newid yn sylweddol. Er ei bod yn rhy gynnar i asesu effaith dull newydd Llywodraeth y DU o ymdrin â chysylltiadau rhynglywodraethol, credwn y dylid ystyried ein hargymhellion a'n casgliadau fel bod y strwythurau a'r mecanweithiau sy'n sail i gysylltiadau rhynglywodraethol yn cael eu datblygu, eu gwella a'u gwneud yn fwy effeithiol.

6. Yn ystod ein hymchwiliad, cawsom dystiolaeth gan Rebecca Evans AS, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet ar y pryd. Ar 11 Medi, cyhoeddodd Eluned Morgan AS, y Prif Weinidog, ei Chabinet newydd gyda Mark Drakeford AS wedi'i benodi'n Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a'r Gymraeg.[7] Felly, mae'r argymhellion a'r casgliadau yn yr adroddiad hwn at sylw Ysgrifennydd newydd y Cabinet dros Gyllid a'r Gymraeg.

7. Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb sydd wedi cyfrannu at yr ymchwiliad hwn.

---

[3] Llythyr at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys ar y pryd, 22 Mai 2024
[4] Llythyr oddi wrth y Pwyllgor Cyllid, 29 Mai 2024
[5] Paratowyd y papur hwn gan Gyngor y Ffederasiwn, Canada at ddibenion gwybodaeth gefndir yn unig, ac nid ar gyfer ei gyhoeddi
[6] Ymateb oddi wrth Gyngor Polisi Cyllidol ac Ariannol y Cymunedau Ymreolaethol, Sbaen [Saesneg yn unig]
[7] Llywodraeth Cymru: Datganiad Ysgrifenedig: Llywodraeth newydd yn cyflawni dros Gymru

2. Y Cefndir

8. Mae cysylltiadau rhynglywodraethol yn cyfeirio at ymgysylltiad rhwng gweinidogion a swyddogion o Lywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU, Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon.[8] Mae'n ymdrin â sianeli amlochrog a dwyochrog, gan gynnwys ymgysylltiad ffurfiol ac anffurfiol.

9. O 1999, y prif fforwm ar gyfer trafodaeth rynglywodraethol yn y DU oedd Cyd-bwyllgor y Gweinidogion,[9] a gynlluniwyd i hwyluso cyfathrebu a chydweithio rhwng Llywodraeth y DU a llywodraethau datganoledig.

10. Beirniadwyd mecanweithiau cysylltiadau rhynglywodraethol yn eang am eu natur ad hoc, eu diffyg tryloywder, a'u proses aneffeithiol o ddatrys anghydfodau.[10] Arweiniodd beirniadaethau o'r fath at adolygiad o strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol a rhoddwyd fframwaith newydd ar waith ym mis Ionawr 2022.[11]

[8] Institute for Government: Cysylltiadau rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[9] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[10] Tystiolaeth ar gyfer Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin ar Faterion yr Alban [Saesneg yn unig]
[11] Institute for Government: Cysylltiadau rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]

3. Strwythurau Rhynglywodraethol

11. Ar 13 Ionawr 2022, cyhoeddodd Llywodraeth y DU ei hadroddiad[12] ar yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol. Roedd hyn yn nodi strwythurau a ffyrdd newydd o weithio ochr yn ochr â chyfres newydd o egwyddorion[13] ar gyfer cydweithio, sy'n cynnwys:

- cynnal cysylltiadau cadarnhaol ac adeiladol, yn seiliedig ar barch at gyfrifoldebau'r llywodraethau a'u rôl gyffredin o ran llywodraethiant y DU;
- meithrin a chynnal ymddiriedaeth, yn seiliedig ar gyfathrebu effeithiol;
- rhannu gwybodaeth a pharchu cyfrinachedd;
- hyrwyddo dealltwriaeth o'u gweithgarwch rhynglywodraethol ac atebolrwydd amdano;
- datrys anghydfodau yn unol â phroses glir y cytunwyd arni.

12. Roedd Rebecca Evans AS, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet ar y pryd, yn teimlo bod y strwythurau a'r egwyddorion sy'n sail i gysylltiadau rhynglywodraethol yn gadarnhaol. Dywedodd:

> *"… the structures, I think, are pretty sound. The principles that are supposed to run through all of our engagement, I think, are sound, in the sense that they're very much focused on building trust, effective communication, sharing information, respecting confidentiality, all of those kinds of principles about resolving disputes, or, ideally, avoiding coming to the point of having a dispute, and then maintaining those constructive relationships."*[14]

13. Fodd bynnag, ychwanegodd nad yw i ba raddau y mae'r egwyddorion hynny wedi cael effaith eto lle y byddem yn dymuno iddynt fod.[15]

---

[12] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[13] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad D [Saesneg yn unig]
[14] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 14
[15] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 14

14. Teimlai Dr Paul Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl, fod y strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol a weithredwyd yn sgil yr adolygiad yn welliant:

> *"The reform to IGR structures since January 2022 are certainly a significant move forward in enhancing the effectiveness of intergovernmental interaction in the UK. Sensibly, the new structures are less hierarchical and the commitment to more regular interaction is a welcome development to facilitate more constructive intergovernmental engagement."*[16]

15. Cytunodd Philip Rycroft, Dyfodol Cyfansoddiadol Cymru, fod y strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol yn welliant. Dywedodd:

> *"There's no doubt that in those structures, the changed structures, there are improvements: the more developed structure of ministerial meetings across a wide range of policy domains; the formal establishment of the Prime Minister and heads of devolved Government meeting."*[17]

16. Ychwanegodd:

> *"… the key words in there are actually 'Prime Minister', the commitment that the Prime Minister will be part of those meetings, which I think is important; the changes to the dispute resolution mechanism, whereby it is no longer in the gift of the UK Government to say, 'We don't care what you guys think, we don't think that's a dispute, so we're not going to allow it to come in to the dispute resolution system'; impartial secretariat and so on."*[18]

17. Credai Paul Evans CBE, cyn-Glerc Pwyllgorau yn Nhŷ'r Cyffredin, ei bod yn amlwg bod y strwythurau newydd yn gam ymlaen ac wedi addo cysylltiadau rhynglywodraethol llawer gwell mewn egwyddor[19]. Fodd bynnag, nododd nad yw'r strwythurau wedi'u profi:

---

[16] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[17] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 13
[18] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 13
[19] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Mai 2024, paragraff 84

> *"Of course, the proof of the pudding is in the eating and the real problem is that, since they were introduced, there has been so much churn in the Government, and it's been distracted by many other issues, that I don't think they've been really tested consistently."*[20]

Cyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig

18. Ar y lefel uchaf mae Cyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig (y Cyngor), sy'n disodli Cyd-bwyllgor blaenorol y Gweinidogion i bob pwrpas, ac mae disgwyl iddo gwrdd bob blwyddyn.[21]

19. Soniodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth i Bwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad ei bod yn eithaf amlwg nad yw Cyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig erioed wedi cyfarfod fel y rhagwelwyd yn wreiddiol yn y cytundeb, aeth ymlaen i ddweud ei fod wedi cwrdd unwaith yn unig, ym mis Tachwedd 2022.[22]

20. Tynnodd Dr Paul Anderson sylw at y diffyg ymgysylltiad gan y Cyngor, gan ddweud ei bod yn siomedig, er gwaethaf rhyngweithio rheolaidd mewn fforymau eraill, nad yw'r Cyngor, y fforwm haen uchaf i ddod â Phrif Weinidog y Deyrnas Unedig a Phrif Weinidogion y gwledydd eraill ynghyd wedi cyfarfod ers mis Tachwedd 2022, er gwaethaf ei gylch gorchwyl sy'n gofyn am un cyfarfod y flwyddyn.[23]

21. Nododd yr Athro Michael Kenny, Prifysgol Caergrawnt, ei siom nad yw Prif Weinidog y Deyrnas Unedig a'r Cyngor wedi cyfarfod er 2022:

> *"… I think, striking and a bit disappointing that it has not met since late 2022, though it should be noted that the current*

---

[20] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Mai 2024, paragraff 84
[21] Institute for Government: Cyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig [Saesneg yn unig]
[22] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[23] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]

Prime Minister did actually move to hold one of these meetings early on, I think, in contrast to his predecessor."[24]

22. Mae Cymunedau Ymreolaethol Gwladwriaeth Sbaen wedi gweithredu strwythur tebyg o ran Cynhadledd y Llywyddion. Mae'n datgan y canlynol:

> *"The Conference of Presidents is located at the apex of the system of cooperation bodies … This body of the highest political level was … created, with an open scope of action, made up of the President of the Government (who presides) and the Presidents of the 17 Autonomous Communities and the Cities of Ceuta and Melilla.."*[25]

23. Aiff ymlaen i ddweud:

> *"Its purpose is to debate and adopt agreements on matters of special relevance to the autonomous system and its agreements and recommendations are considered political commitments and are public in nature."*[26]

24. Tynnodd yr Athro Michael Kenny sylw at yr angen i'r Prif Weinidog ddangos bod cysylltiadau rhynglywodraethol yn flaenoriaeth i Lywodraeth y DU. Nododd:

> *"The reason that's important is because this is a very symbolic part of the machinery; it's where the Prime Minister can and should send signals to their devolved counterparts at that level that this is a priority for Government. It's also, I think, important in signalling to the Whitehall machine that these new bodies matter."*[27]

[24] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 16
[25] Ymateb oddi wrth Gyngor Polisi Cyllidol ac Ariannol y Cymunedau Ymreolaethol, Sbaen [Saesneg yn unig]
[26] Ymateb oddi wrth Gyngor Polisi Cyllidol ac Ariannol y Cymunedau Ymreolaethol, Sbaen [Saesneg yn unig]
[27] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 16

25. Islaw hynny mae 'haen ganol' newydd, sef y 'Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol', i'w fynychu gan weinidogion sy'n gyfrifol am gysylltiadau rhynglywodraethol a bydd yn cyfarfod bob deufis.[28]

26. Ar y gwaelod mae nifer o fforymau portffolio, a sefydlwyd i reoleiddio cyfarfodydd gweinidogion o bob llywodraeth sydd â chyfrifoldebau polisi cyfatebol. Mae'r rhain yn amrywio ar draws meysydd sydd wedi'u datganoli'n bennaf, fel addysg, a'r rhai a gedwir yn ôl ar lefel y DU, fel masnach a pherthynas y DU a'r UE.[29]

Agweddau Llywodraeth y DU tuag at ddatganoli

27. Yn ei thystiolaeth i Bwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, tynnodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd sylw at natur y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys gan ddweud ei bod wedi arsylwi yn ei chyfnod yn y portffolio cyllid er 2018 fod Llywodraeth y DU yn aml yn gweld Llywodraeth Cymru fel adran arall yn unig. Dywedodd fod Llywodraeth Cymru yn teimlo hynny o safbwynt cyllid.[30]

28. Esboniodd:

> *"Rather than understanding that we are a devolved Government with responsibilities to our Senedd and with a greater level of public and media scrutiny here in Wales, the sense is that we are treated as just another department. For example, they simply do not factor in the time we need to consult or the protocol that we have with our Finance Committee for laying the budget. Those practical considerations are not on Whitehall's radar. Areas can definitely improve."*[31]

29. Dywedodd Dr Anderson fod un o brif heriau cysylltiadau rhynglywodraethol mwy ystyrlon yn y DU yn ymwneud â diwylliant gwleidyddol[32]. Nododd:

[28] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[29] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[30] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[31] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[32] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]

"Despite 25 years of devolution, very little has changed in Westminster and Whitehall where a unitary attitude often prevails (evident in recent years in the repeated disregard for the Sewel Convention and muscular unionism strategy). A political culture, predicated on important principles and values such as, mutual respect, partnership, recognition and trust is often lacking."[33]

30. Awgrymodd fod angen diwylliant gwleidyddol mwy ffederal lle y mae cysylltiadau rhyglywodraethol yn seiliedig ar barch cydradd a lle y mae cyfarfodydd/trafodaethau yn cael eu cynnal mewn ysbryd o gydweithrediad a chyfaddawd, gan bwysleisio bod sefydliadau, strwythurau a phrosesau yn bwysig, ond bod parodrwydd i fod eisiau gwneud iddynt weithio yn bwysig hefyd.[34]

31. Cefnogwyd hyn gan Philip Rycroft a ddywedodd:

"… structures on their own don't necessarily make good inter-governmental relations. They are necessary, but, of course, beyond that, you need the spirit— on the part of all participants— to make those structures work and to bring them to life. And critical to that, to my mind, is respect, parity of esteem, that all parties in these arrangements are coming to the table in a genuine spirit of collaboration and co-operation to try and move forward mutual issues."[35]

Rhoi Cysylltiadau Rhynglywodraethol ar sail statudol

32. Cyhoeddodd y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru ('y Comisiwn') ei adroddiad terfynol ym mis Ionawr 2024.[36] Fel rhan o'i gylch gwaith, ymchwiliodd y Comisiwn i gysylltiadau rhynglywodraethol, gan argymell y canlynol:

"Dylai Llywodraeth Cymru gynnig i lywodraethau'r DU, yr Alban a Gogledd Iwerddon y dylai Senedd San Steffan ddeddfu ar

[33] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[34] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[35] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 14
[36] Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: Adroddiad Terfynol Ionawr 2024

gyfer mecanweithiau rhynglywodraethol er mwyn sicrhau dyletswydd o gydweithredu a pharch cydradd rhwng llywodraethau'r DU."[37]

33. Wrth roi tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor, amlygodd tystion ei bod yn bosibl rhoi cysylltiadau rhynglywodraethol ar sail statudol. Wrth drafod y pwynt o sicrhau bod cyfarfodydd yn cael eu cynnal rhwng Llywodraeth y DU a llywodraethau datganoledig, nododd yr Athro Nicola McEwen, Prifysgol Glasgow:

"I suppose the difference that you could envisage is if you have some sort of statutory underpinning, so there's a statutory duty to meet. We do see that in some other countries. That is not the system here."[38]

34. Amlygodd Syr Paul Silk KCB, cyn-Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin a Senedd Cymru, ei bod yn bosibl deddfu ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol i liniaru'r risgiau sy'n gysylltiedig â chyfansoddiad a chonfensiynau anysgrifenedig gan y gall pobl dorri confensiynau os nad ydynt wedi'u sefydlu'n gadarn yn y gyfraith.[39]

35. Ychwanegodd:

"And I guess that was why the Rowan Williams and Laura McAllister commission's report recommended that inter-governmental relations should be legislated for, so that it would be much more difficult for people to say, 'Well, I simply don't fancy going to the FISC, so I'm not going to bother to go'— a putative future Chief Secretary might say."[40]

36. Nododd Philip Rycroft y manteision posibl o roi cysylltiadau rhynglywodraethol ar sail statudol. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol i'r Pwyllgor, nododd:

"Part of the problem with the practice of intergovernmental relations since devolution has been ensuring sufficient and

---

[37] Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: Adroddiad Terfynol Ionawr 2024
[38] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 22
[39] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Mai 2024, paragraff 109
[40] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Mai 2024, paragraff 109

> *sustained attention in Whitehall. Putting intergovernmental mechanisms on a statutory footing would heighten their salience and importance; Whitehall is more likely to pay attention to something that is underpinned by a statutory duty."*[41]

37. Dywedodd Dr Poole y bydd proses y pwyllgorau o ran systemau cysylltiadau rhynglywodraethol wedi'u hymgorffori mewn statud[42]. Fodd bynnag, roedd yn cwestiynu effeithiolrwydd hyn, gan ddweud:

> *"That, I think, goes to the question of what are intergovernmental relations for, rather than whether putting it in statute that there should be meetings is the way forward. I think it probably can't hurt, but the question is whether that's going to lead to greater effectiveness."*[43]

Barn y Pwyllgor

38. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol sydd wedi'u gweithredu yn sgil adolygiad Llywodraeth y DU yn 2022 ac rydym yn credu eu bod yn welliant sylweddol. Clywsom fod y strwythurau newydd a'r egwyddorion sy'n sail i gysylltiadau rhynglywodraethol yn gadarnhaol ac yn canolbwyntio ar feithrin ymddiriedaeth, cyfathrebu effeithiol, rhannu gwybodaeth a pharchu cyfrinachedd. Rydym hefyd yn croesawu'r farn bod y strwythurau newydd yn llai hierarchaidd, yn ogystal â'r ymrwymiad i fforymau cysylltiadau rhynglywodraethol gwrdd yn fwy rheolaidd a fydd, gobeithio, yn hwyluso ymgysylltu mwy adeiladol. Fodd bynnag, er bod y strwythurau newydd yn debygol o gynnig gwell cysylltiadau rhynglywodraethol mewn egwyddor, mae nifer y Gweinidogion a adawodd Lywodraeth flaenorol y DU wedi golygu nad yw'r strwythurau wedi'u profi eto.

39. Mae sefydlu Cyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig yn ddatblygiad sylweddol a fydd yn dod â'r fforwm haen uchaf ynghyd. Roedd hefyd yn ddiddorol clywed bod hyn yn adlewyrchu trefniadau a

---

[41] Llythyr oddi wrth Philip Rycroft mewn ymateb i gwestiynau ychwanegol gan y Pwyllgor, 11 Ebrill 2024 [Saesneg yn unig]
[42] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 34
[43] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 34

ddefnyddir mewn mannau eraill, sef gan Gymunedau Ymreolaethol Gwladwriaeth Sbaen. Fodd bynnag, mae'n siomedig mai dim ond unwaith y mae Cyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig wedi cyfarfod ers mis Tachwedd 2022, er gwaethaf ei gylch gorchwyl sy'n ei gwneud yn ofynnol iddo gyfarfod yn flynyddol. Mae'r dystiolaeth hefyd yn awgrymu bod y Trysorlys yn parhau i danseilio cysylltiadau rhynglywodraethol drwy drin Llywodraeth Cymru fel adran arall o Lywodraeth y DU yn hytrach na llywodraeth ddatganoledig, sy'n atebol i ddeddfwrfa ddatganoledig. Rydym yn gobeithio y bydd y Prif Weinidog presennol yn gwneud cysylltiadau rhyglywodraethol yn flaenoriaeth i Lywodraeth y DU. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r newid diweddar mewn naws gan Lywodraeth y DU o ran y materion hyn[44] ac yn nodi'r datganiad diweddar a wnaeth y Prif Weinidog i'r Senedd ar gysylltiadau rhynglywodraethol[45], ond mae'n amlwg nad yw'n ddigon sicrhau bod y strwythurau cywir ar waith. Er mwyn i strwythurau fod yn effeithiol, mae angen diwylliant o barch a chydweithio rhwng yr holl gyfranogwyr. Nodweddion nad ydynt bob amser wedi bod yn bresennol o ran gweithio cysylltiadau rhynglywodraethol hyd yma, yn enwedig mewn perthynas â materion cyllidol.

40. Mae'r Pwyllgor yn croesawu gwaith y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru yn y maes hwn ac yn cefnogi ei argymhelliad y dylid rhoi cysylltiadau rhynglywodraethol ar sail statudol i sicrhau dyletswydd o gydweithredu a pharch cydradd rhwng llywodraethau'r DU. Drwy wneud hynny, byddai'n gwneud cysylltiadau rhynglywodraethol yn fwy amlwg ac yn fwy pwysig, er y byddai hefyd yn nodi na fydd o reidrwydd yn arwain at fwy o effeithiolrwydd.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor yn credu bod Llywodraeth Cymru yn parhau i gymryd rhan ac ymgysylltu'n llawn â Chyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig, a fforymau rhynglywodraethol eraill, ac y dylai strwythurau o'r fath fod yn sail i egwyddorion parch cilyddol a pharch cydradd.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Trysorlys, fel mater o egwyddor, wahaniaethu rhwng llywodraethau datganoledig ac adrannau Llywodraeth y DU wrth wneud dyraniadau cyllid ac wrth rannu gwybodaeth

---

[44] Nation Cymru: Starmer to lead new Council of Nations and Regions with devolved First Ministers [Saesneg yn unig]
[45] Cyfarfod llawn, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2024

gyllidol cyn cyhoeddiadau, fel ffordd o barchu realiti cyfansoddiadol y DU a fyddai'n cryfhau cysylltiadau rhynglywodraethol ac yn gwneud prosesau'n fwy effeithiol a thryloyw.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru bwyso ar Lywodraeth y DU i ddatblygu cynigion deddfwriaethol, gan ymgynghori â'r llywodraethau a'r seneddau datganoledig, i roi cysylltiadau rhynglywodraethol ar sail statudol, yn unol ag argymhelliad y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru.

4. Y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid

41. Arweiniodd yr adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol at sefydlu'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid (F:ISC), o dan arweinyddiaeth gweinidogion cyllid perthnasol Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig.[46]

42. Mae'r cylch gorchwyl drafft ar gyfer y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid fel a ganlyn:

> *"Attendance will ordinarily include all finance ministers, however where appropriate may include bilateral engagement."*[47]

43. Pan fernir bod arbenigedd ar lefel portffolio'n fuddiol i'r sgwrs benodol dan sylw, gellir gwahodd gweinidogion o adrannau a gweinyddiaethau eraill i fod yn bresennol.[48]

44. Nododd yr adolygiad mai nod y F:ISC yw ystyried effaith materion economaidd a chyllidol sy'n effeithio ar y DU, a fyddai'n cynnwys:

- ystyried sefyllfaoedd macroeconomaidd a chyllidol ledled y DU sy'n benodol i'r genedl;
- ystyried materion o ran yr economi a chyllid sy'n dod i'r amlwg a heriau tymor hwy sy'n effeithio ar bob gweinyddiaeth, pan fo cydweithredu a rhannu gwybodaeth yn cefnogi cynllunio, datblygu polisi a gwneud penderfyniadau;
- Materion ad hoc eraill o ran yr economi / cyllid sy'n effeithio ar bob gweinyddiaeth;

[46] Llywodraeth y DU: Yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad C [Saesneg yn unig]
[47] Llywodraeth y DU: Yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad C [Saesneg yn unig]
[48] Llywodraeth y DU: Yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad C [Saesneg yn unig]

- datrys anghydfodau ariannol.[49]

45. Mae Ysgrifenyddiaeth y F:ISC yn cael ei arwain ar y cyd gan swyddogion o blith aelodau'r Pwyllgor. Yr Ysgrifenyddiaeth sy'n pennu'r agenda, a chaiff unrhyw weinyddiaeth gyflwyno eitem i'r Ysgrifenyddiaeth i ofyn am gael ei hystyried yn y cyfarfod perthnasol o'r F:ISC.[50]

46. Mae'r adolygiad yn crybwyll y byddai Llywodraeth y DU neu weinidog cyllid un o'r llywodraethau datganoledig yn cadeirio cyfarfodydd y F:ISC ac y dylai gyfarfod bob chwarter fel arfer gyda chyfarfodydd yn digwydd yn llai neu'n fwy aml os cytunir yn unfrydol. Bwriedir cynnal cyfarfodydd hefyd o amgylch digwyddiadau allweddol.[51]

Cylchdro'r Cadeirydd a'r lleoliad

47. Un o brif fanteision y F:ISC yw cylchdro'r gadair a'r lleoliadau. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig fod y F:ISC yn rhoi Gweinidogion Cyllid yn y gwahanol lywodraethau yn y DU ar sail fwy cyfartal, gyda'r Cadeirydd a'r Ysgrifenyddiaeth yn cylchdroi a phawb yn cytuno ar yr agenda, y cofnodion, hysbysiadau ac ati. Soniodd hefyd fod gan y Llywodraethau Datganoledig lais cyfartal ar bynciau trafod ar gyfer yr agenda.[52]

48. Dywedodd Shona Robison MSP, Ysgrifennydd Cabinet yr Alban dros Gyllid a Llywodraeth Leol (Ysgrifennydd Cabinet yr Alban):

> *"I think it's a good thing in principle that there's a rotating chair. It allows us to make sure that the agenda covers very much the issues that the devolved administrations want to raise."*[53]

49. Nododd Dr Anderson mai un o gryfderau sylweddol y F:ISC yw cadeiryddion a lleoliadau cylchdroi cyfarfodydd. Dywedodd fod hyn yn gwneud rhyngweithio

[49] Llywodraeth y DU: Yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad C [Saesneg yn unig]
[50] Llywodraeth y DU: Yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad C [Saesneg yn unig]
[51] Llywodraeth y DU: Yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol, Atodiad C [Saesneg yn unig]
[52] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[53] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 24

rhynglywodraethol yn llai hierarchaidd, er ei bod yn elfen weddol fach, a oedd yn feirniadaeth gyffredin o strwythurau blaenorol y Cyd-bwyllgor Gweinidogion.[54]

50. Cytunodd yr Athro Kenny gan ddweud:

> *"Rotating meetings, having meetings in different places, is also important, and also no longer having the UK Government as the authority that decides when the meetings will happen... I think it has been very important to have regular scheduled meetings that are not just happening at the behest of one Government."*[55]

Ysgrifenyddiaeth Cysylltiadau Rhynglywodraethol

51. Tynnodd tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor sylw at natur gadarnhaol yr ysgrifenyddiaeth annibynnol. Dywedodd yr Athro Kenny:

> *"...some of the most important aspects of the new system, are the independent secretariat, which I think has been really important— it's a modest but important step forward."*[56]

52. Roedd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban yn canmol gwaith yr ysgrifenyddiaeth, gan ddweud:

> *"I think the work of the secretariat and the support around FISC is very important, and we very much appreciate the work of the secretariat. They do a good job, they make sure that the meetings are conducted efficiently. They, obviously, rotate around the various administrations in terms of hosting, and the communiqué that comes out of the FISC, which is published, is crisp, it's to the point. Also, the agenda, I think, is constructive, with the consultation of all parties. So, I would certainly commend the work of the secretariat."*[57]

[54] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[55] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 41
[56] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 41
[57] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 34

Cyfathrebu yn ystod digwyddiadau cyllidol y DU

53. Awgrymodd Dr Anderson y byddai defnyddio'r F:ISC fel prif fforwm (cyfrinachol) cyn digwyddiadau allweddol i drafod cyhoeddiadau sydd ar y gweill gyda'r llywodraethau datganoledig yn ateb synhwyrol[58], gan ddweud:

> *"The absence of this engagement probably speaks to an undercurrent of mistrust by UK Government departments regarding interaction with the devolved institutions, as well as, a lack of knowledge about how devolution works."*[59]

54. Dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth i Bwyllgor Tŷ'r Arglwydd ar y Cyfansoddiad y gofynnir am ragor o wybodaeth ym mron pob cyfarfod o'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid.[60] Ychwanegodd:

> *"The only real information we get ahead of a fiscal event is a call with the Chief Secretary to the Treasury on the morning of that event. We get the RDEL and CDEL numbers, the changes to our budget and literally nothing else. I always run through a list of questions that I ask and we do not get any further information. Respectful sharing of information would make such a big difference to us."*[61]

55. Tynnodd sylw hefyd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig at amharodrwydd Llywodraeth y DU i gyfathrebu â llywodraethau datganoledig, gan ddweud:

> *"Mae Llywodraeth y DU yn amharod o hyd i rannu gwybodaeth sy'n effeithio ar bolisïau treth a chyllidebol Llywodraeth Cymru ymlaen llaw. Mae Prif Ysgrifenyddion olynol wedi dweud y gallai rhoi'r wybodaeth hon i mi effeithio ar farchnadoedd. Mae hwn yn honiad hynod o amheus ac mae hefyd yn awgrymu diffyg ymddiriedaeth."*[62]

[58] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[59] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[60] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[61] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[62] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

56. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd hefyd fod cyfathrebu yn ystod digwyddiadau cyllidol y DU yn ddibynnol ar y Prif Ysgrifennydd presennol. Dywedodd:

> *"Mae'r Prif Ysgrifennydd presennol wedi adfer y broses arferol o roi galwad i mi ar fore digwyddiadau cyllidol y DU er mwyn rhoi gwybod i mi am y newidiadau i gyllideb Llywodraeth Cymru a chyhoeddiadau allweddol sy'n ymwneud â Chymru. Nid yw hyn wedi digwydd bob amser ac mae'n dibynnu ar y Prif Ysgrifennydd dan sylw a ph'un a yw'n parchu'r protocol hwn ai peidio. Ni ddylai'r cyswllt hwn newid yn dibynnu ar ddewis personol y Prif Ysgrifennydd ar y pryd."*[63]

57. Teimlai'r Athro McEwen mai'r risgiau o ran strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol oedd eu bod yn agored i 'fympwyon gweinidogion'. O ganlyniad, bu nodweddion strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol fel cylchdro Cadeiryddion a lleoliadau cyfarfodydd y F:ISC oherwydd bod Prif Ysgrifennydd y Trysorlys yn dymuno hynny ac wedi rhoi digon o bwysigrwydd arni.[64]

58. Gwnaeth yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd sylw hefyd ar y diffyg ymgysylltu â'r Prif Ysgrifennydd o ran trefnu cyfarfodydd y F:ISC. Nododd:

> *"Mae Prif Ysgrifenyddion y Trysorlys hefyd wedi bod yn amharod i drefnu cyfarfodydd y F:ISC ar gyfer y flwyddyn i ddod, ac er bod Gweinidogion y Llywodraethau Datganoledig yn cytuno ar ddyddiadau cyfarfodydd ymhell o flaen llaw fel arfer, dim ond ychydig wythnosau cyn y dyddiad arfaethedig y ceir cadarnhad gan y Prif Ysgrifennydd. Gall hyn ei gwneud yn anodd cynllunio agendâu a chadw at yr amserlenni a amlinellir yn y Cytundeb Rhyngsefydliadol rhwng Senedd Cymru a Llywodraeth Cymru."*[65]

[63] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[64] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 50
[65] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

Ymgysylltu â llywodraethau datganoledig

59. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig ei bod yn ymgysylltu'n rheolaidd â'i chyd-weinidogion datganoledig, y tu allan i broses ffurfiol y F:ISC, gan gyfarfod tua bob deufis fel arfer. Dywedodd:

> *"Rydym yn trafod y cyd-destun economaidd a chyllidol yn bennaf, gan gynnwys pwysau gwariant a'r goblygiadau i'n cyllidebau perthnasol. Rydym yn rhannu gwybodaeth am y ffordd rydym yn ymdrin â materion sydd o bwys i ni i gyd, fel yr argyfwng costau byw. Rydym hefyd yn ystyried cyfleoedd i gael mwy o sicrwydd am gyllid datganoledig gan Lywodraeth y DU, gan gynnwys gwelliannau i broses Amcangyfrifon Atodol y DU."*[66]

Barn y Pwyllgor

60. Mae'r Pwyllgor yn croesawu sefydlu'r F:ISC, sy'n cynnwys holl weinidogion cyllid y DU ac yn ystyried effaith materion economaidd a chyllidol sy'n effeithio ar y DU. Credwn fod y F:ISC wedi gweithredu rhai datblygiadau cymedrol ond pwysig gan gynnwys cylchdroi'r gadair a'r lleoliad; a chaniatáu i unrhyw lywodraeth gyflwyno eitem i'w thrafod mewn cyfarfod perthnasol o'r F:ISC. At hynny, canmolwyd ysgrifenyddiaeth annibynnol y F:ISC gan dystion ac rydym yn croesawu'r dull hwn fel cam i'r cyfeiriad cywir. Credwn fod yr egwyddorion hyn yn lleihau'r hierarchaeth a oedd yn bodoli o'r blaen ac yn rhoi'r llywodraethau datganoledig ar sail fwy cyfartal â Llywodraeth y DU, yn unol ag egwyddorion parch cilyddol a chydradd a amlinellir gennym ym Mhennod 3.

61. Fodd bynnag, mae'n siomedig bod rhwystrau wedi bod yn y gorffennol i'r ffordd y mae'r F:ISC yn gweithredu, gan gynnwys amharodrwydd Prif Ysgrifenyddion blaenorol i drefnu cyfarfodydd ar gyfer y flwyddyn i ddod neu gadarnhau eu presenoldeb mewn modd amserol, gan fod hyn yn ei gwneud hi'n anodd amserlennu busnes a chwblhau agendâu. Mae'n ymddangos bod hyn yn ffordd aneffeithiol o gynnal cysylltiadau rhynglywodraethol a chredwn fod

[66] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

camau syml a phragmatig y gellid eu cymryd i wella'r ffordd y mae'r F:ISC yn gweithio'n ymarferol.

62. Yn benodol, rydym yn cefnogi'r awgrym mai'r F:ISC yw'r llwyfan mwyaf priodol i'r Trysorlys ddarparu'r wybodaeth ariannol angenrheidiol i Lywodraeth Cymru. (Rydym yn trafod y materion hyn yn fanylach ym mhennod 5). Rydym wedi clywed droeon gan y cyn-Ysgrifennydd Cabinet am y diffyg cyfathrebu ynghylch cyhoeddiadau cyllidol a bod ymgysylltu yn dibynnu ar fympwyon y Prif Ysgrifennydd presennol. Roeddem hefyd yn pryderu am amharodrwydd Llywodraeth flaenorol y DU i rannu gwybodaeth. Mae hyn yn awgrymu gwendid sylfaenol o fewn strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol, sy'n cael ei nodweddu gan ddiffyg ymddiriedaeth a chyfathrebu ac sy'n ddarostyngedig i bersonoliaeth y Prif Ysgrifennydd ar y pryd. Fodd bynnag, mae'n gadarnhaol clywed bod gweinidogion cyllid y llywodraethau datganoledig yn cyfarfod yn rheolaidd bob deufis i drafod eu meysydd pryder cyffredin, y gellir eu codi ar y cyd â Llywodraeth y DU yng nghyfarfodydd y F:ISC.

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r camau cadarnhaol a gymerwyd i wella'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid, gan gynnwys cylchdroi'r cadeirydd a'r lleoliadau; sefydlu ysgrifenyddiaeth annibynnol, sy'n rhoi pob llywodraeth ar sail gyfartal.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn dilyn y newidiadau a ganlyn:

- sicrhau mai'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid yw'r llwyfan mwyaf priodol i'r Trysorlys rannu gwybodaeth ariannol i'r llywodraethau datganoledig, yn gyfrinachol os oes angen, cyn cyhoeddiadau cyllidol;
- datblygu rheolau a phrosesau'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid i sicrhau eu bod yn ddigon cadarn ac i leihau'r disgresiwn a roddir ar hyn o bryd i Brif Ysgrifennydd y Trysorlys yn ei ffyrdd o weithio;
- cytuno ar ddyddiadau cyfarfodydd y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid ar gyfer y flwyddyn i ddod â gweinidogion cyllid o'r llywodraethau datganoledig mewn modd amserol; a
- rhoi diweddariadau i'r Pwyllgor ar gynnydd yn y meysydd hyn.

Casgliad 3. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ymgysylltu rheolaidd sydd wedi datblygu rhwng gweinidogion cyllid y llywodraethau datganoledig i drafod meysydd pryder cyffredin sy'n ymwneud â chyllid datganoledig y tu allan i strwythurau'r Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid, fel sail gadarn i ddylanwadu ar y Trysorlys ar y cyd yn y meysydd hyn.

5. Cyllid Datganoledig Llywodraeth y DU

63. Mae'r system gyllido ddatganoledig yng Nghymru yn seiliedig ar fformiwla Barnett lle y byddai cynnydd yng ngwariant adrannau Llywodraeth y DU – y mae eu swyddogaethau wedi'u datganoli i Gymru – fel arfer yn arwain at gyllid canlyniadol, i Lywodraeth Cymru. Mae Llywodraeth y DU yn hysbysu Llywodraeth Cymru am gyllid canlyniadol Barnett y bydd yn ei gael yn seiliedig ar ei phenderfyniadau cyllido.[67]

Dyraniadau cyllid sy'n seiliedig ar anghenion

64. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd fod Llywodraeth Cymru yn nodi'r angen am ddull newydd sy'n seiliedig ar egwyddorion o ymdrin â chyllid y DU yn ei phapur, Diwygio ein Hundeb: Llywodraethu ar y cyd yn y DU (Mehefin 2021)[68], a fyddai'n cael ei danategu gan system ariannu ar sail anghenion y cytunwyd arni ar y cyd sy'n gweithredu yn gyson ar draws y DU ac yn cael ei oruchwylio gan gorff annibynnol.[69]

65. Tynnodd yr Athro McEwen sylw at absenoldeb elfen sy'n seiliedig ar anghenion i fformiwla Barnett, sydd ychydig yn od mewn cyd-destun cymharol.[70] Dywedodd:

> *"I cannot think of any system in the world that determines the funding arrangements for a constituent part of it based on decisions it makes for another part. That's the peculiarity of the UK system and the block grant Barnett funding. So, there's no needs-based element to that."*[71]

66. Nododd Dr Poole fod cydraddoli'n seiliedig ar anghenion neu'n seiliedig ar gapasiti treth yw'r dull arferol ar draws systemau cyllidol datganoledig o gyllido llywodraethau is-wladwriaethol[72].

---

[67] Llywodraeth y DU: Cyllid canlyniadol Barnett a gwarant Barnett [Saesneg yn unig]
[68] Llywodraeth Cymru: Diwygio ein Hundeb: Cydlywodraethu yn y DU, Mehefin 2021
[69] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[70] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 105
[71] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 105
[72] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 49

67. Ychwanegodd:

> *"In the OECD, the examples of countries that don't use this equalisation based on needs or tax capacity are the United States, the UK, France and Japan... The UK and the US are the standout exceptions when it comes to the funding of sub-state governments, because these are the states that have a very significant regional tier— when it comes to Wales, Scotland and Northern Ireland, anyway."*[73]

68. Cytunodd Philip Rycroft fod angen i fecanwaith cyllido gael ei roi ar sail fwy tryloyw sy'n seiliedig ar anghenion.[74] Tynnodd sylw at yr anghysondeb o ran y cyllid y mae fformiwla Barnett yn ei sicrhau ar draws y DU, gan ddweud:

> *"I live in Scotland and I've lived in Scotland for many years, so I don't want to suggest that Scotland is over-funded, but, clearly, Scotland benefits from the Barnett formula, and has done for many years, compared with Wales, and certainly compared with contiguous parts of England."*[75]

Adolygiadau Gwariant y DU

69. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig fod setliad presennol Llywodraeth Cymru yn dod i ben ym mis Mawrth 2025 ac y bydd yn disgwyl i Lywodraeth y DU ymgysylltu â hi'n gynnar a chadarnhau'r cynlluniau ar gyfer yr Adolygiad nesaf o Wariant y DU yn dilyn Etholiad Cyffredinol y DU.[76]

70. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth lafar yr ansicrwydd o ran Adolygiadau Gwariant a chyllidebu dros sawl bwyddyn, gan ddweud:

> *"There have been circumstances in the past where chief secretaries have said, 'Right, we're going to have a three-year*

[73] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 50
[74] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 31
[75] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 31
[76] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

> *spending review now.' So, then, we're in three-year spending review mode, but then all you get, actually, is a one-year spending round. Those kinds of things are difficult for us as well."*[77]

71. Soniodd Philip Rycroft fod angen setliadau dros sawl blwyddyn yn ei dystiolaeth lafar:

> *"We should have multi-year settlements based on three- or, ideally, five-year spending reviews. This is true for the Welsh Government, Scottish Government, Northern Ireland Executive, also for local government in England, so that the devolved entities and subnational Government in England have the ability to plan their budgets and their finances over time."*[78]

72. Cytunodd Gareth Davies, Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol, y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, gan ddweud:

> *"…I would observe that it isn't only with the Barnett formula where there's a lot of concern about the stability of public funding— …. And so, quite a common plea when it comes to spending review timetables and so on is for a longer term view of the availability of funding so that spend-to-save programmes can be implemented with the confidence that there will be sufficient time to implement them properly and that funding won't be withdrawn part way through."*[79]

73. Fodd bynnag, roedd yn cydnabod:

> *"…Governments have found over the years that they do need to respond quickly to events and developments— and we've just seen some very big ones in recent years— and therefore maintaining flexibility to manage the economy is also a big consideration. So, I agree that for lots of reasons— particularly if you just think about value for money, as we do as auditors—*

[77] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 65
[78] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 73
[79] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Ebrill 2024, paragraff 32

having greater certainty over funding beyond an annual cycle is extremely important, but I also recognise that there are other policy factors that Governments have to take into account and you can't expect them to only focus on the value-for-money question."[80]

74. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig ddilynol i'r Pwyllgor, cadarnhaodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd ei bod wedi ysgrifennu at Brif Ysgrifennydd newydd y Trysorlys a Changhellor newydd y Trysorlys ac wedi cael cyfarfod adeiladol gyda'r Prif Ysgrifennydd lle buont yn trafod yr angen i ymgysylltu'n agos ar unrhyw Adolygiad o Wariant.[81]

75. Ychwanegodd yr Ysgrifennydd Cabinet:

"... y tro diwethaf i Adolygiad o Wariant gael ei gynnal, nid oedd y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid (F:ISC) yn bodoli, felly mae gennyf ddiddordeb mewn archwilio sut y gellid defnyddio'r fforwm hwnnw i hwyluso trafodaeth ar faterion allweddol sydd o ddiddordeb cyffredin."[82]

Amseru Digwyddiadau Cyllidol y DU

76. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor y "gall amseriad y digwyddiadau [cyllidol] hyn beri heriau i Lywodraeth Cymru, fel y gwelwyd gyda Chyllideb Gwanwyn ddiweddaraf y DU (6 Mawrth 2024) a ddigwyddodd ddiwrnod ar ôl i'n Cyllideb Derfynol gael ei phasio gan y Senedd (5 Mawrth 2024)".[83]

77. Cynigiodd ddull posibl o fynd i'r afael â materion o'r fath, gan nodi:

"Gellid lliniaru'r heriau hyn pe bai Llywodraeth y DU yn pennu dyddiadau ei digwyddiadau cyllidol ymhell o flaen llaw ac yn

[80] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Ebrill 2024, paragraff 33
[81] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024
[82] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024
[83] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

> *rhannu gwybodaeth a allai effeithio ar bolisïau treth a chyllidebol Llywodraeth Cymru ymlaen llaw, yn gyfrinachol."*[84]

78. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd hefyd "Heb gael yr wybodaeth hon cyn ein Cyllideb, mae hynny'n effeithio ar ein paratoadau ac yn golygu bod gennym lai o amser i lunio ein cynlluniau ein hunain". Cydnabu ymhellach yr effaith ar yr amser craffu sydd ar gael i'r Senedd a'r Pwyllgor Cyllid yn benodol.[85]

79. Cydnabu'r Athro Kenny fod angen i Lywodraeth y DU gadw mewn cof amserlen llywodraethau eraill. Dywedodd:

> *"… it really is important to make the argument that the Treasury should be, sort of, marbling into its thinking, in preparation for these events, the timetables of the other Governments in the UK, and it's not beyond its wit, I'm sure, to do that. And that, I think, just would be good governance. On that heading, there should be a consensus around that, and they ought to do it."*[86]

Cyhoeddiadau cyllido Llywodraeth y DU

80. Yn ogystal â phryderon am amseriad digwyddiadau cyllidol y DU, roedd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd hefyd yn beirniadu amseroldeb cyhoeddiadau a diffyg tryloywder ynghylch cyhoeddiadau cyllido Llywodraeth y DU a chyllid canlyniadol cysylltiedig Barnett.[87]

81. Tynnodd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban sylw hefyd at faterion yn ymwneud â'r cyhoeddiadau cyllido hwyr. Dywedodd:

> *"…there's something about the structure of our relationship around how funding flows— it's far too late in the year, so even with the best relationship through FISC, that isn't going to address some of those structural issues, and I would be hopeful, going forward, that we can begin to address those. We*

---

[84] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[85] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[86] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 69
[87] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2024, paragraffau 16 a 17

> *absolutely need earlier sight and certainty over our funding position at the beginning of the financial year."*[88]

Rhannu gwybodaeth

82. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig ei bod wedi dweud wrth Brif Ysgrifenyddion olynol bod angen mwy o eglurder a gwybodaeth fwy amserol am oblygiadau cyhoeddiadau cyllido Llywodraeth y DU i Gyllideb Llywodraeth Cymru. Dywedodd:

> *"Fel arfer, ni chawn wybod ymlaen llaw am ddyraniadau y mae Llywodraeth y DU yn bwriadu eu gwneud yn Lloegr nac unrhyw gyllid canlyniadol dilynol a allai ddod i Gymru. Mae hyn yn golygu ei bod yn hollbwysig cael hyblygrwydd cyllidebol i reoli'r ansicrwydd hwn."*[89]

83. Dywedodd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban fod Llywodraeth yr Alban yn cael gwybod am gyllid canlyniadol i'r Alban ar fore'r datganiad, er bod digwyddiadau cyllidol y DU yn rhy hwyr yn y flwyddyn:

> *"I think the way that fiscal events work, they are far too late in the year. The autumn statement, for example, in particular, causes us huge difficulties in being able to take through the democratic parliamentary processes here in Scotland, and we literally get a call on the morning of the statement to tell us the high-level figures, and that's it. And that's difficult when you're trying to plan."*[90]

84. Soniodd Dr Poole ba mor hwyr y mae cyhoeddiadau cyllido o'i gymharu â gwledydd eraill. Dywedodd:

> *"I will confess, I don't know the ins and outs of the budget timing in all decentralised fiscal states, but, to my knowledge, there's nowhere that gives as little notice on future funding*

---

[88] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 11
[89] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[90] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 14

changes to regional governments that have very large-scale spending responsibilities."[91]

85. Dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd, yn ei thystiolaeth i Bwyllgor Tŷ'r Arglwydd ar y Cyfansoddiad, fod angen i lywodraethau rannu gwybodaeth yn gynnar.[92] Dywedodd:

> *"For things to work as they stand, we definitely need that good will. We need all partners to put energy into the system. We need all Ministers to give direction to their officials to engage properly across Governments and share information early and that kind of thing."*[93]

86. Soniodd hefyd fod angen i lywodraethau rannu gwybodaeth gyfrinachol â'i gilydd:

> *"For me, good will is about trust, sharing information early and understanding that that information is shared with confidence. The Welsh Government have never spoken outside of meetings. We respect the confidentiality of the intergovernmental relationships that we have. We feel that we have shown that we can be trusted partners. Earlier sharing of information is important."*[94]

87. Wedi hynny, dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig "Mae methiant i rannu'r wybodaeth hon ymlaen llaw yn niweidiol i sefydlogrwydd y sefyllfa ariannol yng Nghymru". Cyfeiriodd at enghreifftiau o newidiadau i Dreth Dir y Dreth Stamp gan greu ansicrwydd ym maes gwerthiannau tai yng Nghymru ac effaith newidiadau treth yn y DU ar grant bloc Cymru.[95]

---

[91] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 68
[92] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[93] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[94] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[95] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

88. Amlinellodd y manteision i Lywodraeth y DU rannu gwybodaeth yn ymwneud â digwyddiadau cyllidol y DU mewn modd amserol:

> *"Pe bai Llywodraeth y DU yn darparu gwybodaeth gyfrinachol cyn y digwyddiad cyllidol, byddai Llywodraeth Cymru'n gallu ymateb i'r newidiadau yn gyflymach, gan liniaru'r risg o effeithiau ar y farchnad eiddo yng Nghymru."*[96]

Tryloywder Cyllido

89. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig nad yw "cyhoeddiadau cyllido Llywodraeth y DU bob amser mor glir ag y dylent fod ac yr hoffem iddynt fod".[97] Dywedodd:

> *"Mae llawer o enghreifftiau o hyn, er enghraifft, nid oeddem yn gwybod sut roedd Llywodraeth y DU yn bwriadu ariannu cynigion tâl y sector cyhoeddus yn Lloegr a gyhoeddwyd ym mis Mai 2023, ac a fyddai unrhyw gyllid canlyniadol yn deillio o hynny, hyd nes i Amcangyfrifon Atodol y DU gael eu cyhoeddi naw mis yn ddiweddarach ym mis Chwefror 2024."*[98]

90. Nododd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban faterion yn ymwneud â thryloywder hefyd:

> *"…the fiscal arrangements here in Scotland are different from those in Wales and Northern Ireland, but there are some common areas. I mentioned a few earlier on around the transparency and removing some of the opaqueness around funding decisions, where Barnett flows, where it doesn't flow, having earlier sight of budget expectation and funding and those in-year positions."*[99]

---

[96] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[97] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[98] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[99] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 31

91. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd hefyd heriau'r ansicrwydd ynghylch a yw cyhoeddiadau cyllido'r DU yn cael eu hariannu gan ddefnyddio arian newydd neu drwy arbedion neu ailflaenoriaethu gan adrannau Whitehall. Nodwyd hyn yn flaenorol gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn ei hymchwiliad i'r adroddiad cyllido datganoledig a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2019[100]. Nododd:

> *"Mae'n bosibl na chaiff y penderfyniad terfynol ar gyllid ei wneud tan yn hwyr iawn yn y flwyddyn ariannol yn Amcangyfrifon Atodol y DU, ond gall y cyllid ychwanegol fod wedi bod ar gael yn Lloegr am ran helaeth o'r flwyddyn..."*[101]

92. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd bod yr "oedi cyn cael cadarnhad yn effeithio ar ein dewisiadau gwariant ac yn ei gwneud yn anodd inni gynllunio'n effeithiol am fod ansicrwydd ynghylch union faint yr amlen gyllido sydd ar gael".[102]

93. Dywedodd Syr Paul Silk yr hoffai weld mwy o dryloywder yn y ffordd y mae trosglwyddiadau cyllidol yn cael eu nodi yn anad dim i roi diwedd ar y syniad bod Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn cael budd unigryw o fformiwla Barnett mewn ffordd nad yw Lloegr yn ei gael.[103]

Prosesau cyllido yn ystod y flwyddyn

94. Soniodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd ac Ysgrifennydd Cabinet yr Alban am yr heriau a ddaw yn sgil amcangyfrifon atodol Llywodraeth y DU a chyhoeddiadau yn ystod y flwyddyn.

95. Rhoddodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd enghraifft ddiweddar yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, gan nodi:

[100] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[101] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[102] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[103] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Mai 2024, paragraff 98

"Cawsom yr amcangyfrifon atodol ar 18 Ionawr. Daeth y ffigurau terfynol ar gyfer amcangyfrifon atodol 2023-24 i law ar 7 Chwefror.

Ar 13 Chwefror, cawsom wybod gan Drysorlys EF fod y ffigurau terfynol yn cynnwys gwallau a darparwyd ffigurau terfynol diwygiedig."[104]

96. Ychwanegodd:

"Roedd cyfanswm y newidiadau i gyllideb Llywodraeth Cymru yn 2023-24 yn cynnwys £231m o adnoddau, £8m mewn cyfalaf cyffredinol a lleihad o £38m i gyfalaf Trafodiadau Ariannol. Cafodd y newidiadau hyn eu cadarnhau saith wythnos cyn diwedd y flwyddyn ariannol."[105]

97. Dywedodd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban fod hysbysu am newidiadau sylweddol i gyllid datganoledig yn hwyr yn y flwyddyn mewn amcangyfrifon atodol yn achosi problemau enfawr i reolwyr cyllidebau datganoledig.[106]

98. Soniodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd am ailflaenoriaethu cyllidebau Llywodraeth Cymru[107] yn 2023-24 oherwydd y pwysau sylweddol a wynebwyd. Nododd fod "penderfyniadau annymunol" wedi'u gwneud, "y gallai rhai ohonynt fod wedi cael eu hosgoi, pe bawn yn gwybod faint o gyllid ychwanegol a fyddai'n cael ei ddarparu yn ystod y flwyddyn".[108]

99. Defnyddiodd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban hefyd ailflaenoriaethu cyllideb yr Alban fel enghraifft o'r effaith y mae cyhoeddiadau cyllido hwyr yn ei chael ar lywodraethau datganoledig. Dywedodd:

---

[104] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[105] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[106] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 52
[107] Llywodraeth Cymru: Diweddariad ar sefyllfa ariannol 2023-2024: crynodeb o'r prif newidiadau
[108] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

"I mentioned that, last year, in the autumn of 2023, to balance the 2023-24 budget I had to announce savings and reprioritisation of £680 million. We then found that we had £500 million of additional funding that came through at supplementary estimates, so had we known that, we wouldn't have had to make some of those very difficult choices— things around higher and further education, or around transport. There were many areas— employability— where I would have maybe made different choices."[109]

100. O ganlyniad, nododd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban fod rhoi mwy o eglurder ynghylch cyllid grant bloc a rhoi gwybodaeth am gyllid canlyniadol tebygol yn gyflymach yn hanfodol. Nododd hefyd fod angen dod o hyd i ffyrdd o sicrhau mai dyna'r sefyllfa ddiofyn ar gyfer cytuno ar gyllid, yn hytrach na'r sefyllfa braidd yn anhrefnus sydd gennym ar hyn o bryd.[110]

101. Soniodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig "Ynghyd â'r Gweinidogion Cyllid datganoledig eraill, rwyf wedi arwain trafodaethau yn y F:ISC ar wella'r broses amcangyfrifon atodol er mwyn helpu i gynllunio cyllidebau'n effeithiol".[111] Nododd:

"Hyd yma, mae'r trafodaethau hyn wedi arwain at roi'r hawl i'r Llywodraethau Datganoledig reoli'n awtomatig, y tu allan i'w Cronfa Wrth Gefn bresennol, unrhyw newidiadau cyllido yn Amcangyfrifon Atodol y DU sy'n wahanol i fwy na 10%i'r amcangyfrifon dros dro a ddarparwyd ym mis Ionawr."[112]

102. Er iddi groesawu'r gefnogaeth, teimlai yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd nad oedd hyn yn mynd i'r afael â'r materion sy'n ymwneud â chyhoeddiadau hwyr, gan nodi:

"… Mae'r mecanwaith hwn yn annigonol os cawn wybod am newidiadau perthnasol yn ystod chwarter olaf y flwyddyn

[109] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 52
[110] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 52
[111] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[112] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

ariannol. Y flwyddyn hon, roedd cyfanswm y newidiadau adnoddau yn cyfateb i fwy na hanner cyfanswm gwerth Cronfa Wrth Gefn Cymru."[113]

103. Ychwanegodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd "Cytunwyd yng nghyfarfod y F:ISC ym mis Mawrth 2024 y dylai swyddogion ailedrych ar y gwaith er mwyn datblygu cynigion ar gyfer gwella prosesau cyllido yn ystod y flwyddyn, gan gynnwys ystyried newidiadau cyfalaf i adnoddau, y gellir eu trafod yn un o gyfarfodydd y F:ISC yn y dyfodol".[114]

Categoreiddio rhaglenni gwariant

104. Yn 2019, nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ei bod yn hawdd defnyddio'r Datganiad o Bolisi Ariannu pan fo gwasanaethau a swyddogaethau wedi'u datganoli'n llawn ond yn fwy cymhleth mewn meysydd lle y gall penderfyniadau Trysorlys EF ar gategorïau fod yn fwy goddrychol.[115]

105. Roedd yn darparu seilwaith rheilffordd fel enghraifft o gyllid nad yw bob amser yn arwain at gyllid canlyniadol Barnett ar gyfer yr holl weinyddiaethau datganoledig.[116] Cymharodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol y prosiectau seilwaith High Speed 2 (HS2) a Crossrail. Nododd:

> *"HM Treasury assessed the [High Speed 2] project as bringing benefits to both England and Wales as national rail infrastructure is reserved to the UK government in England and Wales but devolved in Scotland and Northern Ireland. This meant that the Barnett formula would apply in calculating consequential allocations of funding to Scotland and Northern*

---

[113] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[114] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[115] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[116] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]

> *Ireland, but Wales would not be eligible for additional funding."*[117]

106. Fodd bynnag, roedd y Trysorlys yn categoreiddio prosiect Crossrail fel trafnidiaeth leol, a roddodd yr hawl i'r gweinyddiaethau datganoledig i gael cyllid canlyniadol gan fod trafnidiaeth leol wedi'i datganoli.[118]

107. Soniodd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban y dylai'r Trysorlys ddangos ei waith i wella tryloywder o ran categoreiddio prosiectau. Nododd:

> *"So, I think the Treasury, first of all, should show their workings. If there's a categorisation, on what basis? What are the workings on how they have come to that decision? So, full transparency around why, and what they've applied, and the rationale. I think they show the workings, and I think that would help us to understand why a decision has been made on a particular issue."*[119]

108. Ychwanegodd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban yr hoffai i lywodraethau datganoledig gytuno ar reolau a osodwyd yn ystod adolygiadau o wariant i helpu i sicrhau bod prosiectau'n cael eu categoreiddio mewn modd tryloyw:

> *"There's also, I think, the opportunity around the rules of the spending review, going forward. I think there are opportunities to tighten some of those, and to have agreements around more transparency and clarity around categorisation. So, we could look at some rules that will be agreed with the devolved administrations."*[120]

109. Pan ofynnwyd iddo am amseroldeb a goblygiadau ariannol cyhoeddiadau ynghylch gwariant, dywedodd Lee Summerfield, y Swyddfa Archwilio

[117] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[118] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[119] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 59
[120] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 60

Genedlaethol, y bydd holl gyllid canlyniadol Barnett yn cael ei sbarduno gan y datganiad hwnnw o bolisi ariannu.[121] Aeth ymlaen i ddweud:

> *"That is not a negotiation; that is a document that is shared with each of the administrations for information. Of course, there is a process by which administrations can raise concerns about that. But, fundamentally, that is after the event."*[122]

110. Yn llythyr dilynol yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd at y Pwyllgor, nododd fod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu â Llywodraeth y DU wrth ddatblygu'r Datganiad o Bolisi Ariannu ond "yn y pen draw, Llywodraeth y DU sy'n gwneud y penderfyniadau am gategoreiddio yn fformiwla Barnett."[123]

Cyllido rhaglenni gwariant

111. Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol fod Trysorlys EF hefyd yn pennu sut y bydd yn cyllido newidiadau yng nghynlluniau gwariant Llywodraeth y DU. Gall cyllid ar gyfer newidiadau mewn blaenoriaethau ddod o amrywiaeth o ffynonellau, gan gynnwys:

- trethiant;
- arbedion effeithlonrwydd;
- toriadau a wneir mewn un maes llywodraeth i gyllido un arall, neu
- gyllid a ddyrennir o'r Gronfa Ganolog.[124]

112. Mae'r Gronfa Ganolog yn gronfa wrth gefn a sefydlwyd gan y llywodraeth i dalu'r costau sy'n gysylltiedig â digwyddiadau nad oes modd eu rhagweld ac na ellir disgwyl i adrannau'r llywodraeth (a gweinyddiaethau datganoledig) eu talu o'u hadnoddau presennol.[125]

[121] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Ebrill 2024, paragraff 81
[122] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Ebrill 2024, paragraff 81
[123] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024
[124] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[125] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]

113. Dywedodd Trysorlys EF wrth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol fod fformiwla Barnett yn gymwys i gyllid o'r Gronfa sy'n cael ei ddyrannu i adrannau llywodraeth y DU pan fo pwysau tebyg ar wariant yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon.[126]

114. Ychwanegodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol:

> *"But there are some exceptions where funding from the Reserve is allocated to a specific region of the UK. For example, £410 million allocated to Northern Ireland via the "confidence and supply agreement" was funded from the Reserve… as this funding was not linked to a change in the funding allocated to UK government departments, it did not trigger Barnett consequentials."*[127]

Datganiad o Bolisi Ariannu

115. Nododd Ysgrifennydd Cabinet yr Alban, pan y'i holwyd ynghylch y ffaith bod y Trysorlys yn defnyddio ei gronfa ganolog o bosibl i osgoi fformiwla Barnett, y dylai unrhyw gyllid ychwanegol y mae'r Trysorlys yn ei ddyrannu mewn meysydd datganoledig sbarduno cyllid canlyniadol yn sicr.[128] Esboniodd:

> *"Those principles are established in the statement of funding policy, and that should be transparent, it should be understandable, but, as you pointed out, Treasury can cut across these principles and where they do so, there is an immediate loss of transparency."*[129]

116. Nododd Dr Anderson yn ei dystiolaeth ysgrifenedig y seiliau cyfyngedig dros godi awgrym anghydfod am y rôl ormesol sydd gan y Trysorlys mewn cysylltiadau rhynglywodraethol cyllidol. Awgrymodd, er mwyn sicrhau cysylltiadau rhynglywodraethol mwy colegol a chydweithredol y bydd angen

[126] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[127] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Adroddiad ar yr Ymchwiliad i gyllid datganoledig [Saesneg yn unig]
[128] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 54
[129] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Mai 2024, paragraff 54

mwy o ymdrech ar ran y Trysorlys i ymgysylltu'n ystyrlon â'r llywodraethau datganoledig cyn newidiadau i'r Datganiad o Bolisi Ariannu, er enghraifft.[130]

Barn y Pwyllgor

117. Mae'r Pwyllgor yn nodi nad yw fformiwla Barnett yn gweithredu ar sail anghenion, yn wahanol i systemau cyllidol datganoledig eraill. Rydym hefyd yn nodi bod y fformiwla yn arwain at anghysondebau yn y ffordd y caiff cyllid ei rannu ledled y DU. O'r herwydd, mae'r Pwyllgor yn cefnogi barn Llywodraeth Cymru am ddull newydd sy'n seiliedig ar egwyddorion o ymdrin â chyllid y DU ac sy'n sail i system gyllido sy'n seiliedig ar anghenion y cytunwyd arni ar y cyd ac sy'n gweithredu ar sail gyson ledled y DU ac yn cael ei goruchwylio gan gorff annibynnol.

118. Fel yr amlygwyd yn y bennod flaenorol, gall amseriad digwyddiadau cyllidol y DU beri heriau sylweddol i Lywodraeth Cymru ac wedi hynny effeithio ar waith y Senedd o graffu ar y gyllideb, mater yr ydym wedi tynnu sylw ato ar sawl achlysur.[131] Mae'n destun pryder clywed mai'r DU yw un o'r unig wladwriaethau cyllidol datganoledig sy'n rhoi rhybudd mor fyr am newidiadau o ran cyllid yn y dyfodol, yn enwedig o ystyried cyfrifoldebau gwariant helaeth llywodraethau datganoledig y DU. Mae'r Pwyllgor yn credu nad yw'r dull presennol yn ddigon tryloyw ac rydym yn cefnogi barn Llywodraeth Cymru y gallai Llywodraeth y DU liniaru'r heriau hyn drwy bennu dyddiadau ar gyfer ei digwyddiadau cyllidol ymhell ymlaen llaw a rhannu gwybodaeth yn gyfrinachol. Rydym yn pwyso ar Lywodraeth Cymru i barhau i fynd ar drywydd hyn ac yn galw ar Lywodraeth y DU i ddarparu ymgysylltiad cynnar a chadarnhad o'i chynlluniau ar gyfer yr Adolygiad nesaf o Wariant y DU cyn gynted â phosibl.

119. Rydym wedi clywed droeon nad yw cyhoeddiadau cyllido Llywodraeth y DU y ddigon tryloyw, gan gynnwys a yw cyhoeddiadau i'w cyllido gan defnyddio 'arian newydd' neu drwy arbedion neu ailflaenoriaethu gan adrannau'r DU. Yn ystod pandemig Covid, ysgrifennodd ein Pwyllgor rhagflaenol at Simon Hart AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd, a Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd ar y pryd, gan alw ar y ddwy lywodraeth i sicrhau bod "unrhyw

[130] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[131] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2024-25, argymhelliad 3

gyhoeddiadau ynghylch cyllido yn y dyfodol yn egluro a yw unrhyw gyllid a ddarperir i Gymru yn "arian newydd", nid arian sydd eisoes wedi'i nodi neu ei gyhoeddi."[132] Rydym yn ailadrodd y farn hon i sicrhau bod gan y Pwyllgor ddealltwriaeth glir o'r cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru.

120. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r heriau a ddaw yn sgil amcangyfrifon atodol Llywodraeth y DU a chyhoeddiadau yn ystod y flwyddyn sy'n digwydd yn hwyr yn y flwyddyn sy'n achosi problemau i reolwyr cyllidebau datganoledig. Rydym wedi parhau i alw ar y cyn-Ysgrifennydd Cabinet i bwyso ar y Trysorlys i ymgysylltu'n gynt ac yn well â Llywodraeth Cymru ynghylch cyhoeddiadau cyllido sylweddol, gyda'r nod o ddarparu mwy o eglurder o ran sefyllfa gyllido Llywodraeth Cymru yn gynharach yn y flwyddyn.[133] Yn benodol, nodwn sylwadau y cyn-Ysgrifennydd Cabinet y gallai rhai o'r "penderfyniadau annymunol" a wnaed wrth ailflaenoriaethu cyllidebau Llywodraeth Cymru yn 2023-24[134] fod wedi'u hosgoi, pe bai sicrwydd wedi bod ynghylch y cyllid ychwanegol a oedd yn mynd i gael ei ddarparu yn ystod y flwyddyn.

121. Mae'n bleser gennym glywed bod y gweinidogion cyllid datganoledig wedi trafod yn y F:ISC wella'r broses amcangyfrifon atodol i helpu i gynllunio cyllidebau'n effeithiol. Canlyniad y trafodaethau hyn fu i lywodraethau datganoledig reoli y tu allan i'w trefniadau wrth gefn presennol unrhyw newidiadau o ran cyllid yn Amcangyfrifon Atodol y DU sy'n wahaniaeth o fwy na 10 y cant i'r amcangyfrifon dros dro a ddarparwyd. Fodd bynnag, pan wneir newidiadau sylweddol yn hwyr yn y flwyddyn, mae'r mecanwaith hwn yn annigonol. Rydym yn deall y bydd y mater hwn, yn ogystal â'r mater o ran newid o gyfalaf i adnoddau, yn cael ei ystyried eto yng nghyfarfod y F:ISC yn y dyfodol agos a hoffem glywed sut mae'r gwaith hwn yn datblygu. (Mae'r materion hyn yn cael eu hystyried ymhellach yn y bennod nesaf).

122. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi'r farn y dylai'r Trysorlys ddangos ei waith i wella tryloywder o ran categoreiddio prosiectau. Mae prosiect HS2 yn enghraifft wych o ble y gellir ystyried bod penderfyniad y Trysorlys ar gategoreiddio yn oddrychol.

---

[132] Llythyr at Ysgrifennydd Gwladol Cymru: 24 Medi 2020
[133] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Craffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, argymhelliad 2
[134] Llywodraeth Cymru: Diweddariad ar sefyllfa ariannol 2023-2024: crynodeb o'r prif newidiadau

Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru gael rôl fwy a mwy o ymgysylltiad yn ystod y broses o ddatblygu dogfennau'r Datganiad o Bolisi Ariannu yn y dyfodol i liniaru problemau o ran categoreiddio prosiectau fel prosiect HS2. Dylai penderfyniadau o'r fath fod yn seiliedig ar set o egwyddorion y cytunir arnynt ac nid ar yr hyn sydd ar fympwy y Trysorlys yn ôl pob tebyg.

123. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod y Trysorlys wrthi'n penderfynu sut y bydd yn cyllido newidiadau yng nghynlluniau gwariant Llywodraeth y DU, a allai ddod o amrywiaeth o ffynonellau. Mae fformiwla Barnett yn gymwys i gyllid o'r Gronfa Ganolog sy'n cael ei ddyrannu i adrannau Llywodraeth y DU pan fo pwysau tebyg ar wariant yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, mae rhai eithriadau pan fo cyllid o'r Gronfa Ganolog yn cael ei ddyrannu i ranbarth penodol yn y DU ac yn yr achosion hyn nid yw'n arwain at gyllid canlyniadol Barnett. Felly, mae'r Pwyllgor yn pryderu bod y Trysorlys yn gallu defnyddio'r Gronfa Ganolog i osgoi fformiwla Barnett ac yn galw ar yr Ysgrifennydd Cabinet i bwyso am weithredu yn y maes hwn.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU i eirioli dros fecanwaith cyllido sy'n seiliedig ar anghenion i sicrhau cyllid tecach i Gymru, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn pwyso ar Lywodraeth y DU i gymryd camau i sicrhau:

- bod dyddiadau ar gyfer digwyddiadau cyllidol y DU yn cael eu cyhoeddi ymhell ymlaen llaw i alluogi Llywodraeth Cymru i gynllunio ei chyllideb yn fwy effeithiol;
- bod Llywodraeth y DU yn rhoi mwy o ystyriaeth i amserlen gyllidebol y Senedd wrth gynllunio digwyddiadau cyllidol y DU, ac wrth wneud datganiadau ar fyr rybudd y tu hwnt i ddigwyddiadau cyllidol y DU a gynlluniwyd; a
- bod yr wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei rhoi i'r Pwyllgor am gynnydd yn y meysydd hyn.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn pwyso ar Lywodraeth y DU i gymryd camau i sicrhau:

- bod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu'n fwy ag Adolygiadau o Wariant y DU ac yn dylanwadu arnynt;
- bod adolygiadau o wariant dros sawl blwyddyn yn cael eu cyflwyno fel mater o drefn, i roi mwy o sicrwydd i Lywodraeth Cymru ynghylch cyllid yn gynharach; a
- bod yr wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei rhoi i'r Pwyllgor am gynnydd yn y meysydd hyn.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw bod cyhoeddiadau cyllido blynyddol ac yn ystod y flwyddyn gan y Trysorlys:

- yn fwy rheolaidd; a bod gwybodaeth sy'n effeithio ar bolisi Llywodraeth Cymru ar gyfer trethiant a chyllidebau yn cael ei rhannu cyn digwyddiadau cyllidol y DU yn gyfrinachol;
- yn fwy tryloyw o ran a ydynt yn cael eu cyllido gan ddefnyddio arian newydd neu drwy ymarferion arbed neu ailflaenoriaethu a gynhelir gan adrannau Llywodraeth y DU i'w gwneud yn bosibl cyfrifo cyllid canlyniadol Barnett; a
- bod yr wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei rhoi i'r Pwyllgor am gynnydd yn y meysydd hyn.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn cymryd camau i sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn cymryd rhan yn y gwaith o ddatblygu dogfennau'r Datganiad o Bolisi Ariannu yn y dyfodol i liniaru problemau o ran categoreiddio prosiectau.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw ar y Trysorlys i gyhoeddi gwaith manwl ochr yn ochr â'i gyhoeddiadau cyllido i wella tryloywder ynghylch cyllid datganoledig a chategoreiddio prosiectau, er mwyn sicrhau bod penderfyniadau o'r fath yn cael eu gwneud ar sail egwyddorion clir, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

Argymhelliad 10. Mae’r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn pwyso ar y Trysorlys i ddarparu tystiolaeth gredadwy ar gyfer defnyddio’r Gronfa Ganolog pan fydd hyn yn arwain at ganlyniadau cyllid sy’n osgoi fformiwla Barnett, ac yn rhoi’r wybodaeth ddiweddaraf i’r Pwyllgor am gynnydd.

6. Hyblygrwydd Cyllidebol

124. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig fod Gweinidogion Cymru wedi parhau i gyflwyno sylwadau i Lywodraeth y DU yn gofyn am hyblygrwydd cyllidol ychwanegol drwy'r sianeli megis y F:ISC, cyfarfodydd dwyochrog a gohebiaeth â Phrif Ysgrifennydd a Changhellor y Trysorlys.[135]

125. Eglurodd fod yr ysgogiadau cyllidol sydd ar gael ar hyn o bryd i Lywodraeth Cymru yn "amharu ar ei gallu i ymateb yn gyflym i anghenion newydd, sy'n golygu ei bod yn dibynnu ar benderfyniadau a wneir gan Lywodraeth y DU, nad yw'n cydnabod yr effaith ar ei chyllidebau na gwaith craffu'r Senedd".[136]

126. Ychwanegodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd:

> *"Nid yw trefniadau ariannol presennol y DU yn rhoi'r rhagweladwyedd na'r sicrwydd cyllido sydd eu hangen er mwyn helpu i gynllunio cyllideb Llywodraeth Cymru a'i sefydliadau partner."*[137]

127. Gwnaeth y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru amrywiaeth o argymhellion yn ei adroddiad terfynol ynghylch hyblygrwydd cyllidebol. O ran terfynau benthyca a thynnu i lawr, argymhellodd y Comisiwn y dylai'r Trysorlys gymryd y camau a ganlyn:

- mynegeio terfynau benthyca a chronfeydd wrth gefn cyffredinol yn ôl chwyddiant, yn unol â fframwaith cyllidol yr Alban;
- diddymu'r cyfyngiadau ar dynnu arian wrth gefn i lawr, yn unol â fframwaith cyllidol yr Alban;
- nododd fod achos hefyd dros gynyddu terfynau benthyca cyfalaf.[138]

---

[135] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[136] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[137] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[138] Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: Adroddiad Terfynol Ionawr 2024

128. Roedd Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol ar y pryd (y Gweinidog ar y pryd), yn cefnogi'r argymhellion hyn mewn dadl gan Lywodraeth Cymru yn y Cyfarfod Llawn.[139]

Cronfa Wrth Gefn Cymru

129. Er mwyn helpu Llywodraeth Cymru i reoli ei phwerau cyllidol, sefydlwyd Cronfa Wrth Gefn Cymru fel rhan o fframwaith cyllidol Cymru, sy'n cadw cronfeydd wrth gefn adnoddau a chyfalaf ar wahân. Mae hyn yn cael ei gynnal o fewn Llywodraeth y DU ac mae'n galluogi Llywodraeth Cymru i gario ymlaen cyfanswm cyllid o £350 miliwn ar draws blynyddoedd ariannol.[140]

130. Nid oes terfynau blynyddol ar gyfer taliadau i Gronfa Wrth Gefn Cymru. Fodd bynnag, mae'r swm y gellir ei dynnu i lawr bob blwyddyn wedi'i gyfyngu i £125 miliwn ar gyfer adnoddau a £50 miliwn ar gyfer cyfalaf. Caiff Gweinidogion Cymru ofyn am hyblygrwydd ychwanegol gyda chydsyniad Gweinidogion y Trysorlys o dan amgylchiadau eithriadol.[141]

131. Pan ofynnwyd iddo am y rhesymau pam y mae gan Lywodraeth Cymru gyfyngiadau ar y cronfeydd wrth gefn y gall eu cario dros flynyddoedd ariannol, nododd Philip Rycroft:

> *"Ultimately, it is obviously the Treasury's concern about the public sector borrowing requirement, which is at the root of so much the Treasury seeks to do. But is it reasonable? No, in my view, it's not reasonable at all. This is money that's been allocated. In the grand scheme of things, if you look at the amount of money the UK Government is borrowing on an annual basis at the moment, these sums of money are not— I mean, they're important sums of money— going to destabilise the UK finances."*[142]

---

[139] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 27 Chwefror 2024
[140] Y cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru
[141] Llywodraeth Cymru: Y cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru
[142] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 55

132. Dywedodd fod y mathau hyn o gyfyngiadau yn ddiangen ac nad yw'n deall pa ddiben sydd iddynt y dyddiau yma ac y dylid ystyried bod Llywodraeth Cymru yn weithredwr sy'n gyfrifol am reoli ei harian ei hun.[143] Dywedodd hefyd:

> *"… all it does, really, at the end of the day, is inhibit the proper and responsible expenditure of funds by the Welsh Government, because it forces you into making short-term decisions, which are not necessarily good value for public money. So, I think this is counter-productive."*[144]

Gwarant Barnett

133. Ym mis Ionawr 2021, cyhoeddodd Llywodraeth y DU ganllawiau ar gyllid canlyniadol Barnett a gwarant Barnett. Cafodd gwarant Barnett ei gweithredu mewn ymateb i bandemig Covid, gan roi mwy o sicrwydd i'r gweinyddiaethau datganoledig ynghylch cyllid.[145]

134. Roedd yn eu galluogi i benderfynu sut a phryd i ddarparu cymorth, yn hytrach na benthyciadau neu gael cyllid canlyniadol Barnett yn y ffordd draddodiadol ac yn caniatáu i'r gweinyddiaethau datganoledig wario arian ychwanegol heb orfod aros iddo gael ei wario yn Lloegr yn gyntaf.[146]

135. Argymhellodd y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru, yn ei adroddiad terfynol, ar gyfer cyhoeddiadau mawr yn ystod y flwyddyn:

> *"The UK Government should consider a solution similar to the Covid Guarantee when making decisions that potentially involve the allocation of substantial sums of money in-year… This would give devolved governments some degree of certainty about the funding available ahead of the overall UK Government departmental positions being finalised at UK Supplementary Estimates near the end of the financial year."*[147]

[143] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 55
[144] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 55
[145] Trysorlys EF: Cyllid canlyniadol Barnett a gwarant Barnett [Saesneg yn unig]
[146] Trysorlys EF: Cyllid canlyniadol Barnett a gwarant Barnett [Saesneg yn unig]
[147] Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: Adroddiad Terfynol Ionawr 2024

136. Soniodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd am warant Barnett yn ei thystiolaeth lafar i'r Pwyllgor wrth siarad am hyblygrwydd cyllidebol. Dywedodd:

> *"… I think all of those things are important, to manage that kind of uncertainty, and then also the example that we had in COVID with the Barnett guarantee, I thought that was really useful, because then we had that certainty that we had a figure below which our budget won't fall, so we could plan on that basis."*[148]

Cyfalaf i newid adnoddau

137. Dywedodd y Gweinidog ar y pryd fod Llywodraeth Cymru yn ceisio datblygu proses i'w gwneud yn bosibl newid cyfalaf i adnoddau yn yr un modd ag y mae adrannau Whitehall yn gallu gwneud hynny ond sy'n parchu rôl craffu'r Senedd.[149] Yn ôl ei hesboniad i'r Pwyllgor:

> *"… there are cases where we're treated as less than UK Government departments, and that capital to revenue switch is a perfect example of that, because that would be a tool that would help us manage pressures or opportunities within the financial year, as happens in other parts of Government— in UK departments. That doesn't happen to us."*[150]

138. Nododd Philip Rycroft y dylid newid cyfalaf i adnoddau yn ôl disgresiwn Llywodraeth Cymru:

> *"I've sat in too many rooms across the years where there has been a switch, because of short-term exigencies, from capital to revenue and we see the results of that right across the land every day of the week. So, this is something that should be used with discretion, but that discretion absolutely should rest with the Welsh Government."*[151]

[148] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 114
[149] Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 27 Chwefror 2024
[150] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 31
[151] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 66

Cyhoeddiadau cyllido hwyr

139. Argymhellodd y Comisiwn ymhellach y dylid cario cyhoeddiadau cyllido hwyr a wneir gan y Trysorlys dros flynyddoedd ariannol. Awgrymodd:

> *"A principle should be established that funding changes confirmed after an autumn fiscal event can be managed across financial years, in addition to any carry forward permitted under reserve arrangements, to ensure effective budget management at the end of the financial year."*[152]

140. Cefnogwyd hyn gan yr Athro Kenny a awgrymodd hefyd:

> *"The other way to go is, of course, to think about rules relating to additional expenditure or cuts, and whether, therefore, there should be a rule that those run over the following financial year, so that there's more leeway for the devolved [governments] to actually manage the implementation of those."*[153]

Barn y Pwyllgor

141. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod yr ysgogiadau cyllidol sydd ar gael i Lywodraeth Cymru yn annigonol ac nad ydynt yn caniatáu iddi ymateb yn gyflym i anghenion newydd nac yn helpu i gynllunio cyllidebau. Rydym hefyd yn cytuno â'r cyn-Ysgrifennydd Cabinet nad yw'r trefniadau presennol yn rhoi'r rhagweladwyedd na'r sicrwydd cyllido sydd eu hangen er mwyn helpu i gyllidebu'n effeithiol. Mae hwn yn faes sy'n parhau i beri pryder i'r Pwyllgor ac rydym yn canmol ymdrechion y cyn-Ysgrifennydd Cabinet i barhau i gyflwyno sylwadau i Lywodraeth y DU yn gofyn am hyblygrwydd cyllidol ychwanegol drwy'r F:ISC, cyfarfodydd dwyochrog a gohebiaeth â Phrif Ysgrifennydd a Changhellor y Trysorlys.

142. Mae'r Pwyllgor yn nodi nad oes terfynau blynyddol ar gyfer taliadau i Gronfa Wrth Gefn Cymru. Fodd bynnag, mae'r swm y gellir ei dynnu i lawr bob blwyddyn wedi'i gyfyngu i £125 miliwn ar gyfer adnoddau a £50 miliwn ar gyfer

[152] Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: Adroddiad Terfynol Ionawr 2024
[153] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mai 2024, paragraff 69

cyfalaf. Nid yw'n glir inni pam y mae'r cyfyngiadau hyn yn cael eu rhoi ar Lywodraeth Cymru gan y Trysorlys ac rydym yn pryderu bod Llywodraeth Cymru yn cael ei gorfodi i wneud penderfyniadau byrdymor ar draul penderfyniadau hirdymor strategol oherwydd nad yw'n gallu rheoli ei chyllid ei hun. Ynghyd â'r cyn-Ysgrifennydd Cabinet, rydym yn cefnogi'r argymhelliad a wnaed gan y Comisiwn i ddiddymu'r terfynau tynnu i lawr, yn unol â fframwaith cyllidol yr Alban a'n hargymhelliad blaenorol ein hunain.[154]

143. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi argymhelliad y Comisiwn, ar gyfer cyhoeddiadau mawr yn ystod y flwyddyn, y dylai Llywodraeth y DU ystyried ateb tebyg i warant Barnett a weithredwyd mewn ymateb i bandemig Covid. Nodwn y byddai hyn yn rhoi rhywfaint o sicrwydd i lywodraethau datganoledig am y cyllid sydd ar gael cyn i sefyllfaoedd adrannol cyffredinol Llywodraeth y DU gael eu terfynu yn Amcangyfrifon Atodol y DU yn agos at ddiwedd y flwyddyn ariannol.

144. Mae'r Pwyllgor eisoes wedi argymell bod Llywodraeth Cymru yn darparu rhagor o wybodaeth am resymeg ac effaith penderfyniad y Trysorlys i beidio â chaniatáu'r newid mewn cyllid o refeniw i gyfalaf[155], ac yn cytuno y dylai Llywodraeth Cymru allu ymgymryd â'r camau hyn yn yr un modd ag adrannau Llywodraeth y DU. Fodd bynnag, dylai Llywodraeth Cymru ddefnyddio ei disgresiwn yn hyn o beth a chyfathrebu ei phenderfyniadau yn ei dogfennau a'i chyhoeddiadau cyllidebol fel y gall fod yn destun craffu seneddol. Fel y crybwyllwyd ym mharagraff 103, rydym hefyd yn nodi y bydd y mater hwn yn cael ei ystyried mewn cyfarfod o'r F:ISC yn y dyfodol.

145. Mae'r Pwyllgor hefyd yn cefnogi argymhelliad y Comisiwn y dylid cario cyhoeddiadau cyllido hwyr a wneir gan y Trysorlys ar draws blynyddoedd ariannol, yn ogystal ag unrhyw gario ymlaen a ganiateir o dan y trefniadau wrth gefn, eto yn unol â'n hargymhelliad blaenorol.[156] Dylai'r Ysgrifennydd Cabinet barhau i bwyso ar Lywodraeth y DU am hyblygrwydd, er mwyn caniatáu i Lywodraeth Cymru reoli'r ansicrwydd a sicrhau sefydlogrwydd ariannol.

---

[154] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Craffu ar Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, argymhelliad 1
[155] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Craffu ar Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, argymhelliad 2
[156] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Craffu ar Ail Gyllideb Atodol 2023-24

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw ar Lywodraeth y DU i weithredu gwarant gyllido sy'n debyg i warant Barnett a gyflwynwyd yn ystod pandemig Covid i roi rhywfaint o sicrwydd ynghylch cyllid datganoledig sydd ar gael, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU i sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn gallu newid cyllid cyfalaf i gyllid adnoddau ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU am hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru reoli'r cynnydd mewn cyllid a gadarnheir ar ôl digwyddiad cyllidol yn yr hydref ar draws blynyddoedd ariannol ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

7. Datrys Anghydfodau

146. Nododd yr adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol fodel rheoli anghydfodau:

> *"Any finance minister can escalate a disagreement as a dispute by notifying the IGR Secretariat and F:ISC Secretariat by writing, if there is a disagreement between members of the F:ISC which cannot be resolved through normal channels or regular F:ISC discussions."*[157]

147. Mae hefyd yn esbonio na all unrhyw aelod o'r F:ISC wrthod penderfyniad un arall i godi anghydfod ar unrhyw fater economaidd neu gyllidol na gwrthod cymryd rhan yn ei sylwedd os yw'r ysgrifenyddiaeth cysylltiadau rhynglywodraethol yn argymell y dylid dwysáu anghytundeb fel anghydfod ffurfiol.[158]

148. Byddai cam cyntaf y broses yn cynnwys cyfarfod o uwch-swyddogion, a fydd yn ystyried argymhellion ar y cyd i Weinidogion ar gyfer datrys yr anghydfod. Fodd bynnag, os na fydd yr anghydfod yn cael ei ddatrys, yna byddai'n ofynnol i Weinidogion gynnal cyfarfod o dan gadeiryddiaeth annibynnol. Os na fydd hyn yn datrys yr anghydfod, yna byddai gan bartïon yr hawl i ofyn am dystiolaeth neu gyngor trydydd parti nad yw'n rhwymol i lywio trafodaeth ddilynol.[159]

149. Os na ddeuir i benderfyniad yn y F:ISC, bydd y mater yn cael ei gyfeirio'n ôl at yr Ysgrifenyddiaeth Cysylltiadau Rhynglywodraethol i'w ystyried gan Gyngor y Prif Weinidog a Phenaethiaid y Llywodraethau Datganoledig. Mae'r broses hon wedi'i nodi yng nghylch gorchwyl y Cyngor.[160]

150. Roedd nifer o dystion yn credu bod y mecanwaith datrys anghydfodau yn well na'r broses flaenorol. Dywedodd yr Athro McEwen:

> *"One of the other big improvements is that, prior to the new machinery, one of the problems around disputes was that the*

[157] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[158] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[159] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[160] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]

> *UK Government and the Treasury, in this case, were able to deny the existence of a dispute. So, if devolved Governments raised an issue and said, 'This is a dispute we want to escalate', they could turn around and say, 'Well, we don't agree it's a dispute, so it's not going anywhere.' Now, the new system doesn't allow that."*[161]

151. Ychwanegodd:

> *"We haven't tested it yet, but the system is that no one Government can deny the existence of a dispute. And most of the disputes over the years of devolution have been about money. So, it will be interesting to see how that actually works and how robust it is when the time comes. I think there has been one around Northern Ireland."*[162]

152. Ysgrifennodd y Pwyllgor at y Gweinidog Cyllid yng Ngweithrediaeth Gogledd Iwerddon (y Gweinidog Cyllid) i ofyn am wybodaeth am natur yr anghydfod a'i statws ar hyn o bryd.[163] Cadarnhaodd y Gweinidog Cyllid:

> *"This dispute relates to the funding for the Troubles Permanent Disablement Scheme. This is a scheme which makes payments to individuals who have been permanently disabled as a result of an injury related to the conflict here."*[164]

153. Ychwanegodd y Gweinidog Cyllid:

> *"The nature of the Executive's dispute is that the Scheme that was designed and legislated for by the British Government is substantially broader in scope, in terms of eligibility, than that which was agreed by the local political parties here as part of the Stormont House Agreement. The Regulations which introduced the Scheme were made by the Secretary of State at Westminster in January 2020, in the absence of the Executive.*

---

[161] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 54
[162] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 54
[163] Llythyr at y Gweinidog Cyllid, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon, 8 Mai 2024
[164] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyllid, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon, 29 Mai 2024 [Saesneg yn unig]

The Executive therefore believes that the British Government has an obligation to meet the cost of the Scheme. This is based on the principle set out in the Statement of Funding Policy that "where … decisions of UK government departments or agencies lead to additional costs for any of the devolved administrations, where other arrangements do not exist automatically to adjust for such extra costs (e.g. if the Barnett formula doesn't apply), the body whose decision leads to the additional cost will meet that cost."[165]

154. O ran y statws ar hyn o bryd, eglurodd y Gweinidog Cyllid:

"…the process was paused in October 2022 when Executive Ministers left office. Treasury officials indicated that the process could not be taken forward in the absence of the Executive. Given the return of the Executive, I intend to engage with Treasury to seek to restart the dispute process."[166]

155. Roedd tystion hefyd yn canolbwyntio ar yr elfen annibynnol o'r broses datrys anghydfodau. Nododd Philip Rycroft y broses gyfryngu annibynnol yn hytrach na chymrodeddu, gan ddweud:

"So, the structure is there. It allows for independent chairing of dispute meetings, of bringing independent evidence to bear, but not arbitration. So, ultimately, this has to be sorted out between the Governments. But is it effective? We won't really know until it's used in earnest."[167]

156. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd nad yw'r mecanwaith datrys anghydfodau wedi'i brofi, gan ddweud:

"Well, we haven't yet raised a formal dispute, so in that sense the process itself hasn't been tested. That's partly because of the lack of engagement by the UK Government on some of these

[165] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyllid, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon, 29 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[166] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyllid, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon, 29 Mai 2024 [Saesneg yn unig]
[167] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 13 Mawrth 2024, paragraff 52

issues and the lack of consistent presence in the Treasury to have these discussions with."[168]

157. O ran sut y byddai'r broses gyfryngu annibynnol yn gweithio, dywedodd un o swyddogion Llywodraeth Cymru:

> *"... those Governments that are party to the dispute would consider collectively who might be a good body or individual to go to to consider this particular issue to be able to give that independent aspect into it, and they would agree who that would be."*[169]

158. Pan ofynnwyd iddo a ddylai'r broses fod yn broses gymrodeddu yn hytrach nag yn broses gyfryngu, nododd Philip Rycroft yn ei lythyr at y Pwyllgor:

> *"Incorporating an independent adjudicator would not add much to that mix, unless they were to have the power to impose binding decisions on the parties to the dispute. That is unlikely to be acceptable to the UK government at least, if not also to the devolved governments, as an outsourcing of decision-making which takes it beyond the immediate control of democratically elected governments."*[170]

Datganiad o Bolisi Ariannu

159. Mae'r mecanwaith datrys anghydfodau ar gyfer y F:ISC yn debyg yn fras i bwyllgorau sefydlog rhyngweinidogol eraill. Fodd bynnag, nododd tystion fod seiliau dros godi anghydfod yn y F:ISC wedi'u cyfyngu i resymau dros gredu y gall egwyddor o'r Datganiad o Bolisi Ariannu fod wedi'i thorri.[171]

160. Nododd Dr Anderson, o ran herio'r anghydbwysedd rhwng y Trysorlys a'r llywodraethau datganoledig, y byddai'r cyfyngiad hwn yn ei gwneud yn anos ei

[168] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 99
[169] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 103
[170] Llythyr oddi wrth Philip Rycroft mewn ymateb i gwestiynau ychwanegol gan y Pwyllgor, 11 Ebrill 2024 [Saesneg yn unig]
[171] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]

herio yn y F:ISC. Dywedodd fod rhestr o egwyddorion o fewn y datganiad o bolisi ariannu, ac felly, ei bod yn fwy cyfyngedig codi anghydfod.[172]

161. Soniodd Dr Poole hefyd am gyfyngiadau proses datrys anghydfodau y F:ISC, gan ddweud:

> *"We know that the statement of funding policy is incredibly important in the devolved context, because that's what sets the comparability factors for the Barnett formula, and that is the document that effectively, for example, determines whether HS2 will be an England and Wales or an England-only project. Those questions are carved out of dispute resolution."*[173]

162. Ychwanegodd:

> *"There'll be possible room for engagement and negotiation, but still there's no ability to go out to third-party arbitration in those areas, while we have seen progress in other areas of the various different committees."*[174]

Mecanweithiau datrys anghydfodau

163. Nododd yr adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol y bydd anghydfodau a godir mewn perthynas â fframweithiau cyllidol Llywodraeth Cymru a Llywodraeth yr Alban yn parhau i gael eu rheoli drwy'r trefniadau a nodir yn eu priod gytundebau fframwaith cyllidol.[175]

164. Mae tystiolaeth ysgrifenedig yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi gweithio "mewn ffordd adeiladol a phragmatig" gyda Llywodraeth y DU ar unrhyw faterion sy'n codi fel rhan o ymgysylltiad rhynglywodraethol arferol.[176]

[172] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 190
[173] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 27
[174] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 30
[175] Llywodraeth y DU, yr Adolygiad o Gysylltiadau Rhynglywodraethol [Saesneg yn unig]
[176] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

165. Fodd bynnag, ychwanegodd, os na all Llywodraeth Cymru ddod i gytundeb drwy'r trefniadau hyn, fod y prosesau datrys anghydfodau yn weithredol ac ar gael iddi.[177]

166. Yn ystod tystiolaeth lafar yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd gyda Phwyllgor Tŷ'r Arglwydd ar y Cyfansoddiad, dywedodd nad yw Llywodraeth Cymru wedi defnyddio'r mecanwaith datrys anghydfodau hyd yma, gan nodi:

> *"Thus far, we have not tested the mechanisms to see how they work in a dispute. The Welsh Government have not brought forward a dispute yet, because we take seriously that challenge to resolve disputes through discussion and collaboration. That said, if we are not able to do that, we will use the disputes mechanism."*[178]

167. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd yn ei thystiolaeth ysgrifenedig fod y mecanweithiau yn dileu rhai o'r rhwystrau blaenorol i godi anghydfodau ac yn gofyn am drefniadau cadeirio ac ysgrifenyddiaeth annibynnol. Maent yn cynnwys rhagdybiaeth o blaid mewnbwn annibynnol, naill ai drwy gyngor neu drwy gyfryngu a mwy o dryloywder er mwyn hwyluso gwaith craffu deddfwrfeydd a gweithgarwch ymgysylltu â rhanddeiliaid.[179]

168. Wrth adolygu Cylch Gorchwyl y F:ISC, dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd "gwnaethom atgyfnerthu'r trefniadau ar gyfer anghydfodau, gan egluro'r broses ar gyfer penodi cadeirydd annibynnol pe bai anghydfod yn codi ac amserlen ar gyfer cyfarfod Gweinidogol, er mwyn sicrhau bod anghydfod yn cael eu trin yn amserol".[180]

169. Soniodd hefyd am rôl Ysgrifenyddiaeth Cysylltiadau Rhynglywodraethol yn y broses datrys anghydfodau, gan ddweud:

---

[177] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[178] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[178] Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Trawsgrifiad, 22 Mai 2024 [Saesneg yn unig]

[179] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[180] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

"Mae gan yr Ysgrifenyddiaeth annibynnol rôl i'w chwarae wrth hwyluso'r broses datrys anghydfod. Mae hyn yn cynnwys asesu a yw'r camau priodol wedi cael eu cymryd i ddatrys anghytundeb a phenderfynu a ddylai gael ei uwchgyfeirio fel anghydfod drwy'r broses ffurfiol."[181]

Fframwaith Cyllidol

170. Mewn tystiolaeth ddilynol, esboniodd yr Ysgrifennydd Cabinet:

"Nid yw trefniadau datrys anghydfodau'r Fframwaith Cyllidol ond yn ymwneud â cyflawni neu weithredu'r Fframwaith Cyllidol. Bydd unrhyw anghydfod a godir gan ddefnyddio proses y Fframwaith Cyllidol yn cael ei ystyried yn gyntaf gan swyddogion, ar lefel gweithio i ddechrau ac yna gan Gyd-bwyllgor y Trysorlysoedd. Pan na fo swyddogion yn gallu dod i gytundeb, bydd anghydfodau yn cael eu hystyried gan Weinidogion yng Nghyd-bwyllgor y Trysorlysoedd. Gallai trefniadau datrys anghydfodau'r Fframwaith Cyllidol ddarparu proses datrys anghydfodau symlach yn y maes hwn."[182]

171. Aeth yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd ymlaen i ddweud:

"Mae'r broses Cysylltiadau Rhynglywodraethol ar gyfer datrys anghydfodau yn ymdrin ag anghytundebau ar unrhyw fater cyllidol neu economaidd. Yn yr un modd â phroses y Fframwaith Cyllidol, bydd swyddogion yn ystyried unrhyw anghydfod yn y lle cyntaf, cyn ei uwchgyfeirio i lefel Weinidogol os na allant ddod i gytundeb. Os na cheir cytundeb rhwng y Gweinidogion, bydd y mater yn cael ei gyfeirio at yr Ysgrifenyddiaeth Cysylltiadau Rhynglywodraethol i'w ystyried gan y Prif Weinidog a Phenaethiaid Llywodraethau Datganoledig yn y Cyngor. Mae'r broses hon wedi'i nodi yn y Cylch Gorchwyl ar gyfer y Cyngor. Mae'r broses Cysylltiadau

[181] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[182] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024

> *Rhynglywodraethol ar gyfer datrys anghydfodau yn dileu rhai o'r rhwystrau blaenorol i godi anghydfodau ac yn gofyn am drefniadau cadeirio ac ysgrifenyddiaeth annibynnol, nad oeddent yn rhan o drefniadau datrys anghydfodau o'r blaen. Maent yn cynnwys rhagdybiaeth o blaid mewnbwn annibynnol, naill ai drwy gyngor neu drwy gyfryngu a mwy o dryloywder er mwyn hwyluso gwaith craffu deddfwriaethau a gweithgarwch ymgysylltu â rhanddeiliaid. Yn yr un modd, mae proses datrys anghydfodau'r Fframwaith Cyllidol hefyd yn ymgorffori'r gallu i gynnwys barn gan gyrff annibynnol, sy'n ddatblygiad pwysig. Fodd bynnag, nid yw'r naill broses na'r llall wedi'i phrofi'n iawn."*[183]

172. Ym mis Hydref 2013, cyhoeddodd Llywodraeth y DU Femorandwm Cyd-ddealltwriaeth a Chytundebau Atodol[184] rhwng y DU a llywodraethau datganoledig. Mae'n nodi bod yr ystyriaeth o anghydfod mewn cyfarfod llawn o'r Cyd-bwyllgor Gweinidogol yn derfynol, ac nad oes unrhyw gamau pellach o fewn y broses datrys anghydfodau, oni phenderfynir mewn Cyfarfod Llawn ailystyried yr anghydfod mewn cylch arall o'r trafodaethau ar lefel y Gweinidogion.[185]

173. Mae'r cytundeb fframwaith cyllidol yn nodi'r bwriad ar gyfer adolygiad cyfnodol o'r fframwaith cyllidol, gyda'r adolygiad cyntaf cyn diwedd cyfnod pontio cyllid y grant bloc. Gall y naill lywodraeth neu'r llall ofyn am adolygiad ond ni fwriedir i'r trefniadau hyn gael eu hadolygu fwy nag unwaith yn ystod tymor Senedd neu dymor Seneddol.[186]

---

[183] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024

[184] Llywodraeth y DU: Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a Chytundebau Atodol [Saesneg yn unig]

[185] Llywodraeth y DU: Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a Chytundebau Atodol [Saesneg yn unig

[186] Llywodraeth EF a Llywodraeth Cymru: Y cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru

174. Nid oes dyddiad wedi'i bennu ar gyfer adolygiad o fframwaith cyllidol Cymru. Fodd bynnag, mae fframwaith cyllidol yr Alban wedi'i adolygu a'i ddiweddaru ym mis Gorffennaf 2023.[187]

175. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig ddilynol, nododd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd:

> *"Mae Maniffesto Llafur y DU yn cydnabod bod "Fframwaith Cyllidol Cymru wedi dyddio". Fy ffocws ar hyn y bryd yw diweddaru ein hyblygrwydd yn unol â'r newidiadau hynny a welwyd yn yr Alban flwyddyn yn ôl. Rydym wedi bod yn galw am welliannau tebyg ers peth amser, gan fod ein terfynau benthyca a chronfeydd wrth gefn yn werth oddeutu chwarter (23%) yn llai eleni o'i gymharu â phan gawsant eu cyflwyno yn 2018-19. Dylid cynyddu'r terfynau hyn ar unwaith, yn yr un modd ag y maent wedi cael eu cynyddu yn yr Alban ers mis Awst diwethaf, heb yr angen am adolygiad o fframwaith cyllidol Cymru. Addasiad penodol a bach sy'n ofynnol - byddai hyn yn[sic] sicrhau bod y cytundeb fframwaith yn fwy cynaliadwy at ddibenion rheoli'r gyllideb. Rwyf eisoes wedi siarad â Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys am y ffaith bod yr hyblygrwydd cyllidebol a roddir i Lywodraeth Cymru yn annigonol i reoli ein sefyllfa ariannol yn ystod y flwyddyn, i gefnogi twf economaidd ac i alluogi darpariaeth gwasanaethau cyhoeddus o ansawdd uchel yng Nghymru."*[188]

176. Aeth yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd ymlaen i ddweud:

> *"Mae canlyniad etholiad cyffredinol y DU yn rhoi cyfle unigryw i ailgynnau cysylltiadau a dechrau cyfnod newydd o bartneriaeth, gan gydweithio â Llywodraeth y DU i gyflawni gweledigaeth ar y cyd ar gyfer y canlyniadau yr ydym am eu gweld i Gymru, sy'n defnyddio ysgogiadau a gedwir yn ôl yn ogystal â darparu galluogwyr drwy sicrhau bod gennym yr offer cyllidebol cywir. Fe wnes i gyflwyno sawl sylw i Lywodraeth flaenorol y DU yn*

[187] Llywodraeth y DU: Adolygiad o'r Fframwaith Cyllidol – cytundeb rhwng Llywodraeth yr Alban a Llywodraeth y DU: 20 Gorffennaf 2023 [Saesneg yn unig]
[188] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024

gofyn am hyblygrwydd cyllidol ychwanegol drwy'r sianelau priodol, gan gynnwys y F:ISC a thrwy gyfarfodydd dwyochrog a gohebiaeth â Phrif Ysgrifenyddion y Trysorlys a Changellorion y Trysorlys olynol. Yng nghyfarfod diwethaf y F:ISC [14 Mawrth], fe wnes i sicrhau ymrwymiad i swyddogion ailedrych ar waith i ddatblygu cynigion ar gyfer gwella prosesau cyllido yn ystod y flwyddyn, gan gynnwys ystyried prosesau cyfnewid cyfalaf yn adnoddau, i'w trafod yn un o gyfarfodydd y F:ISC yn y dyfodol. Mae hyn yn rhywbeth y byddaf yn ei godi gyda Llywodraeth newydd y DU."[189]

Barn y Pwyllgor

177. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r gwelliant a ddaw yn sgil yr adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol sy'n nodi model rheoli anghydfodau y gall unrhyw weinidog cyllid uwchgyfeirio anghytundeb fel anghydfod drwy roi gwybod i'r ysgrifenyddiaeth cysylltiadau rhynglywodraethol ac ysgrifenyddiaeth y F:ISC. Credwn fod hyn yn well na'r broses flaenorol lle'r oedd Llywodraeth y DU a'r Trysorlys yn gallu gwadu bod anghydfod yn bodoli ac, o ganlyniad, gweithredu fel barnwr a rheithgor.

178. Fodd bynnag, nodwn nad yw'r broses newydd o ddatrys anghydfodau wedi'i phrofi eto. Rydym yn ddiolchgar i'r Gweinidog Cyllid, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon am ddarparu gwybodaeth am yr anghydfod a gododd gyda'r Trysorlys mewn perthynas â'r cyllid ar gyfer y Cynllun Anabledd Parhaol Helyntion, sy'n gwneud taliadau i unigolion sydd wedi bod yn anabl yn barhaol o ganlyniad i anaf yn ymwneud â'r gwrthdaro yng Ngogledd Iwerddon. Bydd gennym ddiddordeb mewn clywed canlyniad yr anghydfod hwn, gan gynnwys a oedd y broses ddatrys a ddefnyddiwyd yn ddigon cadarn i ymdrin â'r mater dan sylw.

179. Rydym hefyd yn falch o glywed yr elfen annibynnol o'r broses datrys anghydfodau, sy'n caniatáu cadeirio cyfarfodydd anghydfod yn annibynnol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod eto nad yw'r broses hon wedi'i phrofi eto ac y bydd angen asesu pa mor effeithiol ydyw unwaith y bydd wedi'i defnyddio.

[189] Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, 2 Awst 2024

180. Er bod y broses ar gyfer uwchgyfeirio anghydfodau yn y F:ISC wedi gwella, mae'r Pwyllgor o'r farn bod y sail dros godi anghydfod o'r fath yn rhy gyfyngedig o ystyried na all hyn ddigwydd oni bai bod rheswm dros gredu y gall egwyddor o'r Datganiad o Bolisi Ariannu fod wedi cael ei thorri. Nodwn hefyd, yn unol â'r arfer presennol, y bydd anghydfodau sy'n ymwneud â fframwaith cyllidol Cymru yn parhau i gael eu rheoli drwy'r cytundeb fframwaith cyllidol.

181. Mae cytundeb fframwaith cyllidol Cymru yn nodi'r bwriad ar gyfer adolygiad cyfnodol o'r fframwaith, ond ni phennwyd dyddiad ar gyfer adolygiad. Adolygwyd fframwaith cyllidol yr Alban ac fe'i diweddarwyd ym mis Gorffennaf 2023.[190] Roedd y newidiadau y cytunwyd arnynt ar gyfer yr Alban yn cynnwys mynegeio terfynau benthyca cyfalaf a chronfeydd wrth gefn yn ôl chwyddiant, cynnydd mewn pwerau benthyca adnoddau a dileu'r terfynau tynnu i lawr blynyddol o Gronfa Wrth Gefn yr Alban. Mae'r Pwyllgor yn credu bod fframwaith cyllidol Cymru yn barod i'w adolygu a byddem wedi disgwyl i hyn ddigwydd ar yr un pryd â'r adolygiad o fframwaith cyllidol yr Alban neu'n fuan ar ôl hynny. Rydym wedi galw yn flaenorol am yr hyblygrwydd mwyaf posibl o fewn y fframwaith cyllidol[191] ac yn credu y dylid ei ddiwygio yn unol â newidiadau i fframwaith cyllidol yr Alban er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i gael mwy o ymreolaeth dros reoli ei chyllideb.

182. Rydym yn falch o glywed bod Llywodraeth Cymru wedi rhoi blaenoriaeth i weithio gyda Llywodraeth y DU i ddiweddaru hyblygrwydd cyllidebol Llywodraeth Cymru yn unol â'r sefyllfa yn yr Alban, yn enwedig gan fod terfynau benthyca a chronfeydd wrth gefn Llywodraeth Cymru yn werth 23 y cant yn llai na phan gawsant eu cyflwyno yn 2018-19. O ystyried y newid diweddar i'r llywodraeth ar lefel y DU, mae'r Pwyllgor yn gobeithio y bydd trefniadau cyllidol yng Nghymru yn cael eu diweddaru, yn unol â dymuniadau'r cyn-Ysgrifennydd Cabinet. At hynny, rydym yn falch bod ymrwymiad i swyddogion ailedrych ar waith i ddatblygu cynigion ar gyfer gwella prosesau cyllido yn ystod y flwyddyn, gan gynnwys ystyried prosesau cyfnewid cyfalaf yn adnoddau, i'w trafod yn un o gyfarfodydd y F:ISC yn y dyfodol. Mae'r rhain yn adnoddau cyllidol hanfodol i Lywodraeth Cymru ac rydym yn galw bod y Pwyllgor yn cael yr wybodaeth

[190] Llywodraeth y DU: Adolygiad o'r Fframwaith Cyllidol – cytundeb rhwng Llywodraeth yr Alban a Llywodraeth y DU: 20 Gorffennaf 2023 [Saesneg yn unig]
[191] Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Gwaith craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2024-25, argymhelliad 1

ddiweddaraf am ganlyniad unrhyw drafodaethau cysylltiedig â'r Trysorlys am hyn.

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn croesawu newidiadau diweddar i'r mecanwaith datrys anghydfodau sy'n atal Llywodraeth y DU rhag gwadu bod anghydfod yn bodoli ac yn defnyddio trefniadau cadeirio ac ysgrifenyddiaeth annibynnol.

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn galw ar Lywodraeth y DU i estyn y cwmpas i lywodraethau datganoledig godi anghydfod cyllido, o ystyried na ellir codi anghydfodau o'r fath oni bai bod egwyddor o'r Datganiad o Bolisi Ariannu wedi'i thorri, ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn parhau i weithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu fframwaith cyllidol Cymru ac y dylid diwygio'r fframwaith yn unol â fframwaith cyllidol yr Alban, gan gynnwys:

- cysylltu mynegeio terfynau benthyca a chronfeydd wrth gefn cyffredinol yn ôl chwyddiant;
- dileu terfynau tynnu arian wrth gefn i lawr;
- cynyddu'r terfynau benthyca cyfalaf; a
- bod y Pwyllgor yn cael yr wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad y trafodaethau hynny.

8. Trethi Datganoledig

183. Mae adran 116C o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006[192], fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Cymru 2014, yn[193]galluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno trethi datganoledig newydd yng Nghymru gyda chytundeb Senedd Cymru a dau Dŷ Senedd y DU.

184. Roedd y Papur Gorchymyn, Bil Cymru: Atebolrwydd a Grymuso Ariannol,[194] a oedd yn cyd-fynd â Deddf Cymru 2014, yn nodi'r meini prawf a fyddai'n cael eu defnyddio i asesu trethi newydd posibl.

185. Ym mis Mawrth 2020, cyflwynodd Llywodraeth Cymru gais ffurfiol i Lywodraeth y DU ddatganoli cymhwysedd ychwanegol ar gyfer treth ar dir gwag.[195] Nododd y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd ar y pryd y "daw'r cais ar ôl dwy flynedd o waith gan Lywodraeth Cymru i sicrhau bod gan Drysorlys Ei Mawrhydi wybodaeth ddigonol i asesu cynigion Llywodraeth Cymru".[196]

186. Fodd bynnag, ym mis Rhagfyr 2022, dywedodd y Gweinidog ar y pryd wrth y Pwyllgor Cyllid fod y broses o geisio cymhwysedd ar gyfer datganoli treth ar dir gwag wedi'i gohirio.[197]

187. Nododd yr Ysgrifennydd Cabinet yn ei thystiolaeth ysgrifenedig:

> *"Mae ein profiad o geisio datganoli pwerau ar gyfer treth ar dir gwag yn dangos yn glir nad yw'r broses ar gyfer datganoli pwerau trethu newydd yn addas at y diben."*[198]

188. Cymharodd brofiadau Llywodraeth Cymru ag ymgais Llywodraeth yr Alban i ddatganoli pwerau trethu, gan ddweud:

---

[192] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, adran 116C [Saesneg yn unig]
[193] Deddf Cymru 2014, adran 6 [Saesneg yn unig]
[194] Papur Gorchymyn: Bil Cymru: Atebolrwydd a Grymuso Ariannol
[195] Llywodraeth Cymru: Diweddariad ar gais ffurfiol Llywodraeth Cymru i Lywodraeth y DU ddatganoli cymhwysedd trethu pellach i Senedd Cymru
[196] Llywodraeth Cymru: Diweddariad ar gais ffurfiol Llywodraeth Cymru i Lywodraeth y DU ddatganoli cymhwysedd trethu pellach i Senedd Cymru
[197] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Rhagfyr 2022, paragraff 109
[198] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

> *"Mae Llywodraeth yr Alban wedi gallu gweithio gyda Llywodraeth y DU i ddatganoli cymhwysedd dros bwerau trethu ar gyfer Ardoll Diogelwch Adeiladau newydd yn yr Alban, sy'n debyg i'r Ardoll sy'n cael ei datblygu yn Lloegr. Mae'r papur ymgynghori ar y cyd rhwng Llywodraeth y DU/Llywodraeth yr Alban ar yr Ardoll, a gyhoeddwyd ar 8 Ionawr, yn dangos bod Llywodraeth y DU, yn yr achos hwn, yn barod i ddatganoli cymhwysedd cyn i bolisi gael ei ddatblygu pan fo hynny er budd iddi."*[199]

189. Argymhellodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd y "dylai Llywodraeth nesaf y DU adolygu a diwygio'r broses ar gyfer cytuno ar bwerau trethu datganoledig newydd".[200]

190. Pan ofynnwyd iddi a oedd Llywodraeth Cymru wedi ystyried defnyddio'r broses datrys anghydfodau i ddatblygu materion ynghylch y dreth ar dir gwag, dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet ar y pryd:

> *"Well, it's certainly on my list of things that I think would make a good dispute. I think that it will be important to try and engage a new UK Government on this particular issue."*[201]

Barn y Pwyllgor

191. Mae'n drueni bod cynnydd cyfyngedig wedi'i wneud i ddatganoli cymhwysedd ychwanegol ar gyfer treth ar dir gwag ac rydym yn nodi barn y cyn-Ysgrifennydd Cabinet nad yw'r broses "yn addas at y diben".[202]

192. Yn 2021, nododd ein Pwyllgor rhagflaenol ei siom nad oedd rhagor o gynnydd wedi'i wneud o ran datganoli treth ar dir gwag. Nododd fod hon yn dreth gymharol annadleuol ac, er gwaethaf y ffaith bod y cynnig cyntaf i geisio cymhwysedd ar gyfer treth newydd yn cymryd mwy o amser i ddatrys y broses,

[199] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[200] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet
[201] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 3 Gorffennaf 2024, paragraff 137
[202] Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet

nid oedd y Pwyllgor o'r farn mai'r bwriad oedd i'r broses gymryd cymaint o amser pan gafodd y pwerau i greu trethi newydd eu cynnwys yn Neddf Cymru 2014.[203]

193. Nid ydym yn deall amharodrwydd Llywodraeth flaenorol y DU i weithio gyda Llywodraeth Cymru ar y mater hwn. Mae hyn yn arbennig o ddryslyd o ystyried bod Llywodraeth y DU wedi gweithio'n ddiweddar gyda Llywodraeth yr Alban i ddatganoli cymhwysedd dros bwerau trethu ar gyfer Ardoll Diogelwch Adeiladau newydd yn yr Alban. At hynny, rydym yn cytuno â'r cyn-Ysgrifennydd Cabinet bod papur ymgynghori Llywodraeth y DU/Llywodraeth yr Alban ar Iaith Arwyddion Prydain yn dangos bod Llywodraeth flaenorol y DU yn fodlon â'r egwyddor o ddatganoli cymhwysedd dros gyflwyno trethi newydd o dan achosion penodol.

194. Credwn yn gryf y dylai Llywodraeth Cymru weithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu a diwygio'r broses ar gyfer cytuno ar bwerau trethu datganoledig newydd. Rydym wedi nodi mewn mannau eraill yn yr adroddiad hwn fod mympwyon a phersonoliaethau Gweinidogion y Trysorlys yn dylanwadu'n rhy aml ac yn ormodol ar y fframwaith ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol cyllidol. Credwn fod hyn yn gymwys yn yr achos hwn hefyd, pan na fo Llywodraeth y DU wedi bwrw ymlaen â chais Llywodraeth Cymru, er ei bod wedi dilyn y prosesau a amlinellir yn Neddf 2006. Pe na bai Llywodraeth y DU yn barod i adolygu'r broses, dylai Llywodraeth Cymru ystyried defnyddio'r broses datrys anghydfodau i fwrw ymlaen â'r gwaith o ddatganoli treth ar dir gwag.

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod yr Ysgrifennydd Cabinet yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu'r broses ar gyfer cytuno ar bwerau trethu datganoledig newydd, fel yr amlinellir yn adran 116C o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (fel y'i diwygiwyd) ac mae'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am gynnydd.

Argymhelliad 17. Yn amodol ar argymhelliad 16, os nad yw Llywodraeth y DU yn fodlon adolygu'r broses ar gyfer cytuno ar bwerau trethu datganoledig newydd, mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r mecanwaith datrys anghydfodau i fwrw ymlaen â'r dreth ar dir gwag, yn rhoi'r wybodaeth

203 Adroddiad Pwyllgor Cyllid y Bumed Senedd: Gweithredu Deddf Cymru 2014 a'r Fframwaith Cyllidol

ddiweddaraf i'r Pwyllgor am unrhyw gynnydd a wneir, ac yn darparu esboniad os na chaiff ei dilyn.

9. Gwaith Craffu Seneddol

195. Nododd Dr Anderson fod gwaith craffu seneddol ar gysylltiadau rhynglywodraethol yn sicr yn elfen bwysig wrth ddwyn y llywodraeth i gyfrif. Nododd:

> *"In most states, however, parliaments often have a limited role; IGR tend to be executive-dominated. The Review of Intergovernmental Relations offered very little with regard to parliamentary scrutiny, with no reference to concrete measures to facilitate parliamentary oversight."*[204]

196. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, argymhellodd y dylai pwyllgorau:

- gynnal ymchwiliadau i gysylltiadau rhynglywodraethol yn fwy rheolaidd i feithrin ymddiriedaeth rhwng gwahanol lywodraethau; byddai sesiynau mwy rheolaidd i gasglu tystiolaeth ynghylch cysylltiadau rhynglywodraethol gan bwyllgorau yn tanlinellu pwysigrwydd cysylltiadau rhynglywodraethol ond hefyd yn adrodd am y canlyniadau hyn mewn ffordd dryloyw;
- cynnal gwrandawiadau gyda gweinidogion cyn/ar ôl pob cyfarfod o'r F:ISC i drafod yn fanwl sylwedd rhyngweithio rhynglywodraethol a phynciau posibl i'w codi;
- gwahodd rhagor o bobl i roi tystiolaeth ar bynciau rhynglywodraethol.[205]

197. Cyhoeddodd Syr Paul Silk a Paul Evans adroddiad o'r enw 'A New Structure for Inter-Parliamentary Relations in a devolved Great Britain and Northern Ireland' ym mis Chwefror 2023. Nododd yr adroddiad fod creu'r strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol newydd a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2022 yn rhoi ffocws gwerthfawr i ddatblygu cysylltiadau rhyngseneddol ychwanegol, ac mae un o brif nodweddion yr hyn a gynigiwn yn seiliedig ar fecanwaith atebolrwydd ar gyfer pensaernïaeth cysylltiadau rhynglywodraethol newydd.[206]

---

[204] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[205] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[206] Astudiaeth gan y Grŵp Astudio Seneddau: Strwythur newydd ar gyfer cysylltiadau rhyngseneddol mewn Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon ddatganoledig [Saesneg yn unig]

198. Soniodd hefyd am ddiffyg mewnbwn gan ddeddfwrfeydd i strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol:

> *"No legislature has been invited to endorse the proposed new structures for IGR, and this points to one of the key issues that the legislatures should seek to address. While the January 2022 statement pays lip service to parliamentary accountability, it is for the legislatures themselves to make that a reality."*[207]

199. Nododd yr adroddiad ymhellach:

> *"The proposed IGR structure reflects the increasing assumption of executive dominance in decisions about the governance of the UK after departure from the EU, and an increased tendency to centralisation. The legislatures should be prepared to work together to challenge this assumption of executive dominance in decisions which affect all parts of the state and which engage widely with devolved competences."*[208]

200. Teimlai'r Athro Kenny fod gan ddeddfwrfeydd ran bwysig iawn i'w chwarae wrth ddod o hyd i ffyrdd o arfer eu swyddogaeth graffu yn briodol[209]. Dywedodd:

> *"So, what gets reported out of these [IGR] meetings, how useful is that, and how accessible is that? Again, there's variability across the system. So, in the case of FISC, there are communiqués, I think, that come out of those. They're useful, to a point. They don't tell you very much, and obviously we have to understand that there are some issues around confidentiality and so on here, but I think there's probably more that we could do in terms of asking for— Parliaments asking for— more feedback."*[210]

[207] Astudiaeth gan y Grŵp Astudio Seneddau: Strwythur newydd ar gyfer cysylltiadau rhyngseneddol mewn Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon ddatganoledig [Saesneg yn unig]
[208] Astudiaeth gan y Grŵp Astudio Seneddau: Strwythur newydd ar gyfer cysylltiadau rhyngseneddol mewn Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon ddatganoledig [Saesneg yn unig]
[209] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 79
[210] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 80

201. Nododd yr Athro Kenny mai cyfrifoldeb y deddfwrfeydd yw llunio pa wybodaeth am gysylltiadau rhynglywodraethol fyddai fwyaf defnyddiol a mwyaf gwerthfawr iddynt.[211]

202. Canolbwyntiodd Dr Poole ar yr hyn y gallai Pwyllgorau ei wneud i graffu ar gysylltiadau rhynglywodraethol, gan ddweud:

> *"I think that it depends on your committee and the other committees' capacity to scrutinise what is being reported to you and, potentially, if they are issues that are somewhat sensitive and haven't been reported publicly in communiqués, then you could have closed-door sessions with the Minister to talk about this. But I think, again, this will depend on your own capacity to scrutinise those types of memorandums."*[212]

Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid

203. Sefydlwyd Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid ym mis Mehefin 2022 gan Bwyllgor Cyllid Senedd Cymru a Phwyllgor Cyllid a Gweinyddiaeth Gyhoeddus yr Alban, gyda Phwyllgor Cyllid Cynulliad Gogledd Iwerddon yn ymuno yn dilyn etholiadau Stormont ym mis Gorffennaf 2024. Un o ddibenion allweddol y Fforwm yw darparu mecanwaith ar gyfer deialog ar faterion o ddiddordeb a phryder cyffredin mewn perthynas â chyllid cyhoeddus datganoledig. Gellir gwahodd Pwyllgorau Cyllid o ddeddfwrfeydd eraill y DU i fynychu cyfarfodydd pan fo hynny'n briodol.[213]

204. Nododd Dr Anderson fanteision y Fforwm o ran cysylltiadau rhynglywodraethol:

> *"The horizontal interaction in the form of the Interparliamentary Finance Committee Forum is also an example of good practice. Horizontal relations are rather strong in federal states like Canada and Switzerland, but underexplored in the UK. I would encourage the Committee to continue its engagement with*

[211] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 1 Mai 2024, paragraff 81
[212] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2024, paragraff 107
[213] Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid

> *this forum and seek to enhance opportunities for joint work between the various committees in the devolved legislatures."*[214]

205. Nododd hefyd y gall fod teilyngdod i fynd ar drywydd cyfleoedd i'r Fforwm weithio hefyd gyda phwyllgorau yn Senedd y DU i ddwyn y llywodraeth i gyfrif yn fwy effeithiol.[215] Awgrymodd:

> *"… joint committee hearings could be held with UK Government ministers, freeing up time for such ministers to attend one joint meeting between the various committees rather than several separate meetings."*[216]

206. Soniodd Syr Paul Silk am ymgysylltiad y Fforwm â Phwyllgor y Trysorlys:

> *"… I did read about that [IFCF] forum, and I recognise that that's something that is very desirable. What was regrettable, I think, is that you weren't able to engage with Ministers in the UK Government— they weren't willing to talk to you. But you did engage, as I understand it, with the Treasury Committee, met their chair, and that's very important to build up that sort of— . Well, I talked about the problems of interpersonal relations earlier on, but there are advantages to interpersonal relations as well, and if you can build up that level of trust and confidence between individuals who chair committees, members of committees, then that will surely be beneficial."*[217]

Gweinidogion y DU

207. Soniodd Dr Anderson ei fod yn ymwybodol iawn ei bod yn anodd annog gweinidogion i ymddangos mewn cyfarfodydd pwyllgorau, a bod hwn yn fater a rennir ar draws y gwahanol seneddau.[218]

---

[214] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[215] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[216] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[217] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Mai 2024, paragraff 142
[218] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]

208. Fodd bynnag, roedd yn credu ei bod yn hanfodol bod gweinidogion Llywodraeth y DU yn ymgysylltu â phwyllgorau seneddol yn y deddfwrfeydd datganoledig[219]. Awgrymodd:

> *"I am unsure whether there is merit in seeking to pursue this in terms of a statutory basis, but I think a good start would be some form of agreement between the different governments and parliaments that ministers will find time in their diaries to [engage] with parliamentary committees in the devolved parliaments."*[220]

209. Dadleuodd Dr Anderson hefyd dros archwilio'r posibilrwydd o gyfarfod â gweinidogion mewn gwrandawiadau preifat. Eglurodd, er ei bod yn sicr yn rhesymegol y dylai gweinidogion Llywodraeth y DU ymgysylltu â phwyllgorau cyllid yn y seneddau datganoledig cyn digwyddiadau cyllidol pwysig, y gellir diystyru rhyngweithio o'r fath yn hawdd ar sail cyfrinachedd.[221]

210. Yn ystod sesiwn dystiolaeth ar 'Silk Commission – 10 years on', dywedodd yr Arglwydd Bourne o Aberystwyth wrth y Pwyllgor:

> *"We can't, as members of whatever institution we sit in, complain about devolution not working when we're not willing to put in the work at that sort of level, and I think [UK] Ministers have a duty to attend committees where required. And if it needs putting on a statutory basis, I think that needs to happen. It shouldn't need to be put on a statutory basis, but it seems to me pretty fundamental that should happen. And where members of whatever political party ignore a devolved body, the consequence will be felt electorally, and it should be."*[222]

Barn y Pwyllgor

211. Rydym yn cytuno'n gryf fod gwaith craffu seneddol ar gysylltiadau rhynglywodraethol yn elfen hanfodol wrth ddwyn penderfyniadau llywodraethol

---

[219] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[220] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[221] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[222] Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 28 Mehefin 2023, paragraff 116

i gyfrif ac wrth wella prosesau o ran cysylltiadau rhynglywodraethol a'u gwneud yn fwy effeithiol. Fodd bynnag, mae gan seneddau ran i'w chwarae i ymgymryd â'r rôl hon ac rydym yn cefnogi barn Dr Anderson[223] am sut y gellid gwella gwaith craffu pwyllgorau seneddol ar gysylltiadau rhynglywodraethol.

212. Rydym yn croesawu'r adroddiad a gyhoeddwyd gan Syr Paul Silk a Paul Evans sy'n nodi bod creu'r strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol newydd yn rhoi ffocws gwerthfawr i ddatblygu cysylltiadau rhyngseneddol ychwanegol. Nodwn hefyd ei fod yn sôn am ddiffyg mewnbwn gan ddeddfwrfeydd i strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol, rhywbeth sy'n peri pryder i ni. Dyma'n union pam y gwnaeth y Pwyllgor, ynghyd â'n cymheiriaid yn yr Alban, sefydlu Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid [224] ar ddechrau'r Senedd hon i ddarparu mecanwaith ar gyfer deialog ar faterion o ddiddordeb cyffredin a phryder ynghylch cyllid cyhoeddus datganoledig ac ar gyfer llais cyfunol wrth godi'r materion hyn gyda'r Trysorlys. Rydym hefyd yn croesawu bod Pwyllgor Cyllid Cynulliad Gogledd Iwerddon wedi ymuno â'r Fforwm, yn dilyn yr etholiadau diweddar yn Stormont.

213. Er gwaethaf hyn, rydym wedi bod yn hynod siomedig gyda'r diffyg ymgysylltiad gan Lywodraeth flaenorol y DU â'r Fforwm hyd yma. Yn ystod ein cyfarfod diwethaf, a gynhaliwyd yn Nhŷ'r Cyffredin, gwrthododd Gweinidogion y Trysorlys a swyddogion gwrdd â ni, hyd yn oed yn anffurfiol. Ysgrifennodd y Fforwm at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys gan nodi bod y cyfle wedi'i golli i ddatblygu perthnasoedd a gwell dealltwriaeth ynghylch ein priod rolau,[225] ond ni chawsom ymateb ffurfiol. Yn ein barn ni, mae hyn yn adlewyrchu'n wael ar y Trysorlys ac yn dangos diffyg parch a chwrteisi sylfaenol tuag at y Senedd a'r seneddau datganoledig eraill. Mae hefyd yn dangos amharodrwydd sefydliadol gan y Trysorlys i ymgysylltu â datganoli, er gwaethaf ei rôl allweddol mewn materion cyllidol datganoledig, ac amharodrwydd i gydnabod realiti tiriogaethau'r DU. Mae'r Fforwm wedi ysgrifennu at y Gwir Anrh. Rachel Reeves

[223] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]
[224] Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid
[225] Llythyr oddi wrth Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys, 26 Mawrth 2024

AS, Canghellor newydd y Trysorlys, gan obeithio meithrin perthynas fwy adeiladol â Gweinidogion y Trysorlys.[226]

214. Rydym yn cefnogi'n llwyr farn Dr Anderson ei bod yn hanfodol bod Gweinidogion Llywodraeth y DU yn ymgysylltu â phwyllgorau seneddol yn y deddfwrfeydd datganoledig[227]. Mae'r Pwyllgor hwn a'n Pwyllgor rhagflaenol wedi cael trafferth wrth sicrhau presenoldeb Gweinidogion y Trysorlys sydd wedi tanseilio ein gallu i edrych yn fanylach ar ddull Llywodraeth y DU o ymdrin â materion cyllidol mewn meysydd datganoledig. Rydym wedi darparu hyblygrwydd o ran dyddiadau a ffyrdd o ymgysylltu, ond bu amharodrwydd i ymgysylltu mewn unrhyw ystyr ystyrlon. Gobeithiwn y bydd newid mewn llywodraeth ar lefel y DU yn gyfle i ailosod perthynas â Gweinidogion newydd y Trysorlys ynghylch mynychu sesiynau tystiolaeth y Pwyllgor Cyllid pan fo angen hynny.

Casgliad 5. Mae lle i'r Pwyllgor wneud gwaith craffu manylach ar gysylltiadau rhynglywodraethol ar faterion cyllidol, yn ogystal â gwaith Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid, ac rydym yn croesawu'r diweddariadau rheolaidd a ddarperir gan Lywodraeth Cymru cyn ac ar ôl cyfarfodydd y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid fel sail i'n gwaith.

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod y Trysorlys yn gwella ei ymgysylltiad â phwyllgorau cyllid y deddfwrfeydd datganoledig, yn unigol a thrwy Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid, gyda'r golwg ar gynyddu deialog ffurfiol ac anffurfiol ar faterion cyllidol sy'n ymwneud â datganoli.

---

[226] Llythyr at Ganghellor y Trysorlys, 24 Medi 2024
[227] Tystiolaeth ysgrifenedig 01, Dr Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl [Saesneg yn unig]

Atodiad 1: 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
13 Mawrth 2024	**Philip Rycroft, Aelod o'r Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru**
24 Ebrill 2024	**Gareth Davies, Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol** Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol **Lee Summerfield, Cyfarwyddwr Ymchwiliadau** Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol
1 Mai 2024	**Yr Athro Nicola McEwen, Cyfarwyddwr y Ganolfan Polisi Cyhoeddus** Prifysgol Glasgow **Yr Athro Michael Kenny, Cyfarwyddwr Sefydliad Bennett ar gyfer Polisi Cyhoeddus** Prifysgol Caergrawnt **Dr Paul Anderson, Uwch-ddarlithydd mewn Gwleidyddiaeth** Prifysgol John Moores Lerpwl
16 Mai 2024	**Shona Robison ASA, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol** Llywodraeth yr Alban
22 Mai 2024	**Syr Paul Silk KCB** Cyn-glerc yn Nhŷ'r Cyffredin a Senedd Cymru **Paul Evans CBE** Cyn-glerc Pwyllgorau yn Nhŷ'r Cyffredin
26 Mehefin 2024	**Dr Ed Poole**

Dyddiad	Enw a Sefydliad
	Canolfan Llywodraethiant Cymru
3 Gorffennaf 2024	**Rebecca Evans AS, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet** Llywodraeth Cymru

Atodiad 2: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl ymatebion i'r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol ar wefan y Pwyllgor.

Cyfeirnod	Sefydliad
FFIG 01	Dr Paul Anderson, Prifysgol John Moores Lerpwl
FFIG 02	Cyngor Cymuned Llanllyfni

Gwybodaeth ychwanegol

Teitl	Dyddiad
Gwybodaeth ychwanegol gan Philip Rycroft [Saesneg yn unig]	11 Ebrill 2024
Llythyr oddi wrth y Gweinidog Cyllid, Cynulliad Gogledd Iwerddon [Saesneg yn unig]	29 Mai 2024
Llywodraeth Cymru: Papur tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet	18 Mehefin 2024
Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gyngor Polisi Cyllidol ac Ariannol y Cymunedau Ymreolaethol, Sbaen [Saesneg yn unig]	16 Gorffennaf 2024
Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet	2 Awst 2024