

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Cyllid

**Arferion Gorau o ran y Gyllideb**  
**Rhan 2 - Cynllunio gweithdrefnau**  
**cyllidebol newydd a'u rhoi ar waith**

**Mawrth 2015**

Cynulliad  
Cenedlaethol  
Cymru

National  
Assembly for  
Wales



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

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

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

Y Pwyllgor Cyllid  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

Ffôn: 0300 200 6565  
E-bost: [Seneddcyllid@Cynulliad.Cymru](mailto:Seneddcyllid@Cynulliad.Cymru)  
Twitter: [@SeneddCyllid](https://twitter.com/SeneddCyllid)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2015

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 difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Cyllid

Arferion Gorau o ran y Gyllideb  
Rhan 2 - Cynllunio gweithdrefnau  
cyllidebol newydd a'u rhoi ar waith

Mawrth 2015

Cynulliad  
Cenedlaethol  
Cymru

National  
Assembly for  
Wales



# Y Pwyllgor Cyllid

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyllid yw gweithredu'r swyddogaethau a nodir yn Rheol Sefydlog 19. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw ddefnydd ar adnoddau gan Gomisiwn y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, ac yn benodol cyflwyno adroddiad yn ystod cylch blynyddol y gyllideb. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru.

Mae eu cylch gwaith hefyd yn cynnwys pwerau statudol penodol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â chyfrifoldebau newydd i oruchwyllo materion llywodraethu Swyddfa Archwilo Cymru.

---

## Aelodau cyfredol y Pwyllgor



### Jocelyn Davies (Cadeirydd)

Plaid Cymru  
Dwyrain De Cymru



### Peter Black

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru  
Gorllewin De Cymru



### Christine Chapman

Llafur Cymru  
Cwm Cynon



### Mike Hedges

Llafur Cymru  
Dwyrain Abertawe



### Alun Ffred Jones

Plaid Cymru  
Arfon



### Ann Jones

Llafur Cymru  
Dyffryn Clwyd



### Julie Morgan

Llafur Cymru  
Gogledd Caerdydd



### Nick Ramsey

Ceidwadwyr Cymreig  
Mynwy



# Cynnwys

---

<b>Rhagair y Cadeirydd.....</b>	<b>5</b>
<b>Argymhellion y Pwyllgor .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Rhagarweiniad.....</b>	<b>10</b>
Cylch Gorchwyl.....	10
Rhan 1 .....	10
Rhan 2 .....	11
<b>2. Awdurdodi'r gyllideb a'i hamseriad.....</b>	<b>13</b>
Yr amserlen ar gyfer awdurdodi .....	13
<b>3. Ymgorffori canlyniadau, allbynnau a gwariant ataliol / Dyrannu adnoddau .....</b>	<b>18</b>
Dangosyddion llesiant .....	18
Dyrannu adnoddau .....	19
<b>4. Alinio'r gyllideb a'r cyfrifon.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Y wybodaeth sydd ei hangen i gefnogi'r gyllideb .....</b>	<b>28</b>
<b>6. Materion Ychwanegol.....</b>	<b>35</b>
Addasiadau i'r grant bloc .....	35
Rheoli'r Trysorlys yn y Tymor Byr .....	36
<b>7. Deddfwriaeth ar gyfer fframwaith ariannol.....</b>	<b>38</b>
<b>Atodiad A - Y Broses a Awgrymir ar gyfer y Gyllideb .....</b>	<b>40</b>
<b>Atodiad B - Tystion .....</b>	<b>42</b>
<b>Atodiad C - Tystiolaeth ysgrifenedig .....</b>	<b>43</b>



## Rhagair y Cadeirydd

---

Fel Pwyllgor, rydym wedi cynnal ein hymchwiliad i Arferion Gorau o ran y Gyllideb mewn dwy ran, ac mae'r ail adroddiad hwn yn cwblhau ein gwaith yn y maes. Gobeithiwn y bydd yn fan cychwyn gwerthfawr ar gyfer trafod y gweithdrefnau ariannol yng Nghymru.

Mae'r dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor wedi dangos cyfyngiadau system gyllidebol bresennol Cymru; ar hyn o bryd y Pwyllgor Cyllid a'r Gweinidog Cyllid sy'n ymwneud yn bennaf ag awdurdodi'r gyllideb. Credwn yn gryf y dylai'r system newydd ganolbwyntio ar y prif benderfyniadau dyrannu, ac y dylai hefyd sicrhau digon o amser fel y gall y pwyllgorau polisi graffu ar wariant ym mhorthfolios perthnasol y Gweinidogion. Er mwyn gwneud i hyn ddigwydd, rydyn ni wedi argymhell symud i broses gyllidebol ac iddi ddwy ran. Awgrymwyd model o broses gyllidebol, a gobeithiwn y bydd hwn yn sail i'r gweithdrefnau newydd. Mae'r Gweinidog wedi dweud yr hoffai weld proses ddiwygiedig y gyllideb yn seiliedig ar gytundeb trawsbleidiol yn y Cynulliad ac mae'n edrych ymlaen at gydweithio parhaus â Llywodraeth Cymru i sicrhau hyn.

Clywodd y Pwyllgor lawer o dystiolaeth am ddarparu data economaidd yng Nghymru a pha mor bwysig yw hyn yn y broses ddemocrataidd. Er bod Llywodraeth Cymru wedi mynd ati i wella'r data sydd ar gael yng Nghymru, dangosodd y dystiolaeth bod angen gwella'r wybodaeth yn y maes hwn o hyd, yn enwedig o ran gwybodaeth a ddilyswyd yn annibynnol. Gwnaeth y camau a gymerwyd yn yr Iseldiroedd, gyda'r Ganolfan ar gyfer Dadansoddi Polisi Economaidd, a'r Comisiwn Ariannol sydd wedi'i greu yn yr Alban, argraff dda ar Aelodau'r Pwyllgor. Hoffem weld Llywodraeth Cymru yn gwneud rhagor o waith ar strategaeth i fynd i'r afael â darparu data economaidd ac yn rhoi ystyriaeth bellach i greu corff yng Nghymru sy'n debyg i'r hyn sydd ar gael yn yr Iseldiroedd a'r Alban.

Mae'r Pwyllgor hefyd wedi gwneud argymhelliad mewn perthynas â Bil Fframwaith Ariannol. Credwn fod hwn yn hanfodol o ran bwrw ymlaen â'r trefniadau ariannol ar gyfer Cymru, a'u llywodraethu. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod bod angen ystyried yr agweddau ymarferol yn hyn o beth, ac y dylai'r argymhelliad gael ei ystyried yng ngoleuni proses

Dydd Gŵyl Dewi. Rydyn ni'n edrych ymlaen at drafodaethau pellach am hyn.

Heblaw'r meysydd hyn mae'r adroddiad hwn yn cynnwys nifer o argymhellion, sy'n ymwneud â dangosyddion llesiant, cysylltu'r allbynnau â dyraniadau'r gyllideb, cynhyrchu Cyfrifon Llywodraeth Gyfan, a darparu gwybodaeth mewn cyllidebau yn y dyfodol.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i bawb sydd wedi rhoi o'u hamser i gyfrannu at ddwy ran yr ymchwiliad hwn. Diolch yn arbennig i Ian Summers a fu'n cynghori'r Pwyllgor drwy gydol yr ymchwiliad hwn. Mae Ian wedi rhoi cyngor gwerthfawr i'r Aelodau a'r swyddogion, ac mae hynny wedi ein helpu i lunio'n hargymhellion. Dyma gyfnod cyffrous ar gyfer y trefniadau cyfansoddiadol yng Nghymru, ac fel Pwyllgor rydyn ni'n edrych ymlaen at y newidiadau sydd ar y gorwel. Gobeithiwn y bydd yr adroddiad hwn yn gam ymlaen tuag at sicrhau bod trefniadau ariannol y dyfodol ar gyfer Cymru yn effeithiol, yn gadarn ac yn dryloyw.



**Jocelyn Davies AC**  
**Cadeirydd**



## Argymhellion y Pwyllgor

---

Rhestrir argymhellion y Pwyllgor isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth sy'n cyd-fynd â'r argymhellion a'r casgliadau:

**Argymhelliad 1.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad weithio gyda'i gilydd i ddatblygu proses newydd ar gyfer y gyllideb, sy'n caniatáu ar gyfer:

- cyhoeddiadau cyllideb y DU,
- proses ac iddi ddwy ran,
- yr angen i roi arwydd cynnar i gyrff cyhoeddus eraill o'u cyllidebau ar gyfer y flwyddyn ariannol ddilynol,
- rhoi digon o amser i graffu yn y Cynulliad, a
- "diogelu" rhagor o ddatganoli ariannol at y dyfodol

(Tudalen 15)

**Argymhelliad 2.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod dull integredig yn cael ei gymryd i sicrhau bod y dangosyddion llesiant a phenawdau'r gyllideb yn cyd-fynd â'i gilydd lle bo hynny'n bosibl. Bydd hyn yn cynyddu gwerth y ddwy set o wybodaeth.

(Tudalen 19)

**Argymhelliad 3.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y gellid cysylltu'r mesurau allbwn neu gyflawni allweddol â'r dyraniadau yn y gyllideb fel rhan o broses y gyllideb, efallai drwy dreialu hynny mewn un neu ddau o feysydd portffolio'r Gweinidogion cyn ei gyflwyno'n gyffredinol i'r sector cyhoeddus yng Nghymru.

(Tudalen 21)

**Argymhelliad 4.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos gyda Swyddfa Archwilio Cymru i helpu i sicrhau bod alinio'r gyllideb a chyfrifon Llywodraeth Cymru gyda therfyn cyllidebol y Trysorlys yn cael ei gwblhau'n brydlon ac yn llwyddiannus.

(Tudalen 27)

**Argymhelliad 5.** O ran cynhyrchu Cyfrif Llywodraeth Gyfan Cymru, mae'r Pwyllgor o'r farn bod dadleuon Archwilydd Cyffredinol yr Alban yr un mor berthnasol i Gymru, yn enwedig os ceir rhagor o ddatganoli

ariannol, ac mae'n argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Swyddfa Archwilio Cymru ar gynhyrchu cyfrif o'r fath. 27)

**Argymhelliad 6.** Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r camau a gymerwyd gan Lywodraeth Cymru hyd yn hyn o ran cael gwell data economaidd, ond byddai'n hoffi gweld camau pendant yn cael eu cymryd cyn gynted â phosibl i sicrhau y bydd data a dadansoddiad o'r fath yn barod mewn da bryd erbyn cyllideb 2018-19 fan hwyraf. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid datblygu strategaeth sy'n esbonio sut y bydd Llywodraeth Cymru yn casglu, rhagweld, a chyhoeddi data economaidd yng Nghymru. Dylai hyn gynnwys darpariaeth ar gyfer cynhyrchu rhagolygon yn annibynnol neu eu bod yn cael eu dilysu'n annibynnol. 34)

**Argymhelliad 7.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymhellach y manteision a'r anfanteision o sefydlu comisiwn ariannol i Gymru, gan dalu sylw i'r trefniadau yn yr Alban a'r Iseldiroedd, a'i bod yn rhannu ei dadansoddiad gyda'r Pwyllgor. (Tudalen 34)

**Argymhelliad 8.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu'r gallu i gyhoeddi data am wariant a refeniw yng Nghymru yn gyson, sy'n debyg i'r hyn a gyhoeddwyd yn yr Alban. Trwy wneud hyn, gydag amser, bydd modd gweld gwybodaeth allweddol am economi Cymru a dylai ysgogi trafodaeth ehangach. (Tudalen 34)

**Argymhelliad 9.** O ran y wybodaeth a ddarperir gan Lywodraeth Cymru i gefnogi cynigion gwariant cyfalaf mewn cyllidebau yn y dyfodol mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai hyn gynnwys yn benodol:

- i. Eglurder o ran sut y caiff y cynigion gwariant cyfalaf eu hariannu (grantiau, trethiant, benthyca neu ddulliau eraill fel ariannu preifat neu ddulliau nad ydyn nhw'n gwneud elw);
- ii. Gwybodaeth am y lefel bresennol o fenthyca a'r ymrwymadau cyfalaf eraill, gan gynnwys faint sy'n ddyledus o ran prif swm a llog, a thros ba gyfnod y mae'n rhaid ad-dalu'r symiau.

(Tudalen 34)

**Argymhelliad 10.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell y gallai dull annibynnol o gyflafareddu fod yn drywydd priodol i'w ddilyn pe byddai Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys yn methu â chytuno ar swm unrhyw addasiad i'r grant bloc. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y Pwyllgor yn cael

gwybod am unrhyw gytundeb a wneir gyda Llywodraeth y DU o ran addasu'r grant bloc. (Tudalen 36)

**Argymhelliad 11.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru geisio sicrhau bod Llywodraeth y DU yn talu llog pan fydd Llywodraeth Cymru yn "bancio" refeniw dros ben, a bod trefniant o'r fath yn rhan o'r trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU. (Tudalen 37)

**Argymhelliad 12.** Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cyflwyno Bil Fframwaith Ariannol yn ystod y Cynulliad nesaf. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod trafodaethau ar y gweill ynghylch rhagor o ddatganoli i Gymru, ac felly dylid ystyried yr argymhelliad hwn yng ngoleuni unrhyw gyhoeddiadau pellach am ddatganoli. (Tudalen 39)

## 1. Rhagarweiniad

---

1. Ym mis Tachwedd 2012, cyhoeddodd y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru ('Comisiwn Silk') ei adroddiad Rhan 1.<sup>1</sup> Mae'r adroddiad yn cydnabod y byddai datganoli pwerau trethu a benthyca yn gofyn am newid y trefniadau rheolaeth ariannol a chraffu presennol. Yn benodol, roedd Pennod 8 yn trafod gweithredu'r pwerau newydd, ac roedd argymhellion 29 i 33 yn canolbwyntio ar yr angen am brosesau ariannol a chyllidebol newydd.

2. Rhoddodd Deddf Cymru 2014 effaith i lawer o argymhellion rhan gyntaf adroddiad Comisiwn Silk. Mae'n rhoi pwerau i'r Cynulliad ynghylch treth dir y dreth stamp a'r dreth dirlenwi, pwerau i amrywio'r cyfraddau treth incwm (yn amodol ar refferendwm), ac mae'n rhoi pwerau benthyca byrdymor ehangach i Lywodraeth Cymru, a phwerau newydd i fenthyca ar gyfer gwariant cyfalaf. Mae'r Ddeddf hefyd yn caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu i benderfynu ar broses ar gyfer craffu a chymeradwyo cyllidebau blynyddol Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus penodol eraill.

### Cylch Gorchwyl

3. Penderfynodd y Pwyllgor ystyried yr ymchwiliad mewn dwy ran. Cytunwyd i ystyried:

#### **Rhan 1 – Yr arfer gorau mewn prosesau cyllidebol a'r modd y gellir ei gymhwyso yng Nghymru**

Yr arfer gorau yn rhyngwladol ar gyfer atebolrwydd ariannol a phrosesau cyllidebol, yn enwedig mewn gweinyddiaethau datganoledig

Cyfleoedd i'r prosesau cyllidebol gynnwys cysyniadau newydd - fel gwariant ataliol, cyllidebau blynyddol llai cyfyngedig, a chyllidebau sy'n seiliedig ar raglenni/canlyniadau.

**Yr arfer gorau yn rhyngwladol** – beth yw egwyddorion atebolrwydd ariannol? Sut y mae gwledydd eraill yn sicrhau atebolrwydd ariannol datganoledig gan barhau i fod â rheolaeth ariannol ganolog?

**A yw'r pwerau datganoledig wedi'u haddasu ar gyfer setliad datganoli Cymru** – gan fod y pwerau ym Mil Cymru wedi'u

---

<sup>1</sup> [Adroddiad Comisiwn Silk - Rhan 1 \[fel ar 1 Rhagfyr 2014\]](#)

seilio ar y pwerau yn Neddf yr Alban, a yw hyn yn creu problemau yng Nghymru na chawsant eu rhagweld?

**Cysylltu cyllidebau â chanlyniadau.** Pa brosesau cyllidebol newydd sydd eu hangen i wella'r cysylltiadau rhwng polisïau, rhaglenni gwariant a chanlyniadau? Sut y byddai modd gwahaniaethu rhwng y canlyniadau a gynhyrchwyd gan Lywodraeth y DU a'r economi fyd-eang a'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan bolisïau lleol Llywodraeth Cymru?

## **Rhan 2 - Cynllunio gweithdrefnau cyllidebol newydd a'u rhoi ar waith**

Rheolaeth ariannol – amlinellu dulliau cyllidebol o reoli'r pwerau newydd o ran trethi a benthyca, a sut y bydd y rhain yn effeithio ar floc Cymru ac economi Cymru. Yn benodol, sut y caiff argymhellion Comisiwn Holtham eu bodloni.

Rhoi gweithdrefnau cyllidebol newydd ar waith i adlewyrchu'r pwerau ychwanegol.

**Trethi a benthyca** - nodwyd y materion hyn yn Adroddiad Holtham; e.e. effaith y grant bloc a'r dulliau o fynegeo addasiadau; sail y trethi datganoledig; diffyg terfyn isaf yn seiliedig ar anghenion; dim penderfyniad clir ar faterion cydgyfeirio; maint y trethi a gynhyrchir a faint y gellir ei fenthyca yn erbyn yr incwm hwn; ar ba sail y byddai unrhyw drethi newydd yn cael eu codi ac a fyddant yn cael eu seilio ar egwyddorion ynteu ar reolau?

**Rheoli risgiau cyllidebol** – pa risgiau cyllidebol ychwanegol sydd ynghlwm wrth y pwerau newydd a sut y caiff y rhain eu monitro a'u rheoli (e.e. sut y caiff diffygion refeniw eu rheoli)?

**Sut y caiff y prosesau cyllidebol newydd hyn eu gwneud yn dryloyw ac yn ddealladwy** – i'r holl randdeiliaid, a sut y gall rhanddeiliaid fod yn rhan o'r broses gyllidebol.

**Cynllunio cyllideb y DU** – sut y mae'r Cynulliad yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU a chyreff cyhoeddus eraill o dan y trefniadau newydd; sut y dylid amserlennu'r broses gyllidebol i ateb gofynion Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU (e.e. adolygiadau o wariant y DU)?

**Gweithredu** – sut y mae'r Cynulliad yn datganoli pwerau ariannol yn ffurfiol; sut y mae'r Cynulliad yn craffu ar ofynion

Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant, ac yn eu cymeradwyo a'u monitro; sut y mae Llywodraeth Cymru yn ceisio cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi ar gyfer pwerau newydd i godi trethi ac i fenthyca, a pha rôl y dylai'r Cynulliad ei chwarae wrth gytuno ar newidiadau o'r fath.

4. Cyhoeddwyd adroddiad y Pwyllgor ar ran gyntaf yr ymchwiliad ym mis Gorffennaf 2014.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, Ymchwiliad i'r Arferion Gorau o ran y Gyllideb, Gorffennaf 2012

## **2. Awdurdodi'r gyllideb a'i hamseriad**

---

### **Yr amserlen ar gyfer awdurdodi**

5. Trafododd y Pwyllgor sut y dylai'r Cynulliad gymeradwyo cynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru o dan broses newydd y gyllideb, a'i chynlluniau ar gyfer ariannu'r gwariant hwnnw.
6. Trafododd y Pwyllgor broses bresennol y gyllideb, lle caiff y gyllideb ar gyfer y flwyddyn ariannol sy'n cychwyn ar 1 Ebrill ei chymeradwyo y mis Rhagfyr blaenorol cyn toriad y Nadolig. Yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 y mae gwreiddiau'r broses hon, ac mae'n arwain at basio penderfyniad cyllidebol a gyflwynwyd yn y Cynulliad gan Weinidogion Cymru. Ysgrifennwyd y darpariaethau i alluogi'r Cynulliad i roi caniatâd statudol i ddyrannu adnoddau a ddarperir gan y Trysorlys. Nid oedd y broses wedi rhagweld y pwerau trethu a benthyca datganoledig a ddarperir bellach gan Ddeddf 2014.
7. Mae amserlen bresennol y gyllideb wedi'i phennu yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad, ac effeithir arni gan y ffaith fod y newidiadau i'r dyraniadau Bloc Cymreig a wneir gan y Trysorlys trwy Fformiwla Barnett yn aml yn cael eu cyhoeddi yn Natganiad yr Hydref Llywodraeth y DU (fel arfer ar ôl i Lywodraeth Cymru gyhoeddi'i chyllideb ddrafft) a Datganiad Cyllidebol Llywodraeth y DU ychydig cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Y canlyniad yw bod unrhyw newidiadau i'r dyraniadau a wnaed yn Natganiad a Chyllideb yr Hydref Llywodraeth y DU yn gorfod cael eu hadlewyrchu mewn cynigion cyllideb atodol a gaiff eu pasio yn ystod y flwyddyn ariannol. Mae'r broblem bod dyraniadau'r Trysorlys yn cael eu haddasu yn ystod proses gyllidebol y Cynulliad, ac ar ôl hynny, yn aml yn waeth yn y blynyddoedd pan fo Llywodraeth y DU yn cynnal adolygiad o wariant.
8. Efallai y byddai problemau gyda'r amseriad presennol pe byddai angen i'r Cynulliad gymeradwyo newidiadau i'r cyfraddau a'r bandiau treth datganoledig dros dri mis cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Er enghraifft, gallai'r rhagolygon treth newid yn sylweddol cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Hefyd, gallai awgrymu newidiadau i'r dreth fisoedd cyn iddynt gael eu rhoi ar waith achosi effeithiau niweidiol i'r farchnad.
9. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig, nododd CIPFA hefyd na ddylai proses gyllidebol Cymru ganolbwyntio ar amseriad cyhoeddiadau cyllideb y DU:

“In recent years the UK Government’s Spending Review cycle has become less reliable, with delays to their publications and the Spending Round 2013 providing figures for only two years (2014-15 and 2015-16), with no forecasts for financial years beyond the next UK general election. As the timetable for the spending review cycle is subject to political influence, it should not dictate the timing of the Welsh budget process and risk such potential instabilities.”<sup>3</sup>

10. Wrth drafod proses newydd y gyllideb, dywedodd y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth (‘y Gweinidog’) wrth y Pwyllgor:

"Nid oes un fformat cyllidebol a all fodloni'r holl ofynion o ran gwybodaeth. Mae'n bwysig deall, er y gwneir penderfyniadau strategol yn yr hydref, bydd manylion gweithredol cynlluniau'r gyllideb yn parhau i ddatblygu hyd at ddechrau'r flwyddyn ariannol. Mae angen cydbwysedd rhwng yr ymrwymiad i ddarparu gwybodaeth â'r angen i'r wybodaeth honno barhau i fod yn ystyrlon."<sup>4</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

11. Mae'r Pwyllgor yn nodi nad yw amserlen bresennol y gyllideb yn caniatáu llawer o amser ar gyfer craffu yn y Cynulliad a gall fod yn broblemus i Lywodraeth Cymru, yn enwedig yn y blynyddoedd pan fydd Llywodraeth y DU yn cynnal Adolygiad o Wariant.

12. Nid yw'r Pwyllgor yn dymuno cyfyngu ar Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad drwy geisio cyflwyno proses gyllidebol fanwl newydd ar hyn o bryd. Setch hynny, byddai'n hoffi gweld swyddogion o'r ddau sefydliad yn cydweithio i weithredu gweithdrefn sydd, cyn belled ag y bo modd, yn cwrdd ag anghenion pob un dan sylw, gan gynnwys y sefydliadau hynny sy'n dibynnu ar y manylion ariannu a roddir gan Lywodraeth Cymru yn ystod cyfnod y gyllideb.

13. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i weithio gyda'r Cynulliad i greu proses sy'n foddhaol i'r ddwy ochr.

14. Trafododd y Pwyllgor ddau opsiwn posibl:

---

<sup>3</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>4</sup> FIN(4)-24-14 - Papur 1 - Tystiolaeth gan y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth



Defnyddio un cynnig cyllideb blynyddol neu Fil Cyllid i gymeradwyo'r holl gynlluniau codi trethi a gwariant cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Dyma'r broses [y cytunwyd arni yn yr Alban](#).<sup>5</sup> Mae rhagolygon treth Llywodraeth yr Alban yn cael eu harchwilio gan Gomisiwn Ariannol yr Alban a Senedd yr Alban fel rhan o'r broses graffu ar y Gyllideb Ddrafft ym mis Hydref a mis Tachwedd.

Rhoi cymeradwyaeth ffurfiol i gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru ar ôl dechrau'r flwyddyn ariannol. Dyma'r broses a ddefnyddir yn [San Steffan](#)<sup>6</sup> i gytuno ar wariant Llywodraeth y DU. Mae'r cynlluniau gwariant manwl yn cael eu cyhoeddi cyn y gyllideb ym mis Mawrth (pan fydd y cynigion trethi yn cael eu cyhoeddi) ond ni chânt eu cymeradwyo'n ffurfiol gan y Senedd tan yn ddiweddarach yn yr haf ar ôl dechrau'r flwyddyn ariannol. Caniateir "pleidlais ffurfiol ar gyfrif" cyn 31 Mawrth er mwyn caniatáu i Lywodraeth Cymru barhau i wario yn rhan gyntaf y flwyddyn ariannol. Mae'r broses hon yn caniatáu mwy o amser i graffu'n fanwl ar gynlluniau gwariant yr adrannau.

15. Mae'r Pwyllgor wedi nodi bod yr amserlen gaeth bresennol wedi golygu bod y broses o graffu ar y gyllideb yn y Cynulliad yn ymwneud yn bennaf â'r Pwyllgor Cyllid a'r Gweinidog Cyllid. Mae Gweinidogion eraill yn gyfrifol am y cynlluniau gwariant manwl o fewn eu dyraniadau cyffredinol, ond mae'r amserlen dynn yn rhwystro'r pwyllgorau pwnc perthnasol rhag craffu'n drylwyr ar y cynlluniau hynny.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad weithio gyda'i gilydd i ddatblygu proses newydd ar gyfer y gyllideb, sy'n caniatáu ar gyfer:**

- cyhoeddiadau cyllideb y DU,
- proses ac iddi ddwy ran,
- yr angen i roi arwydd cynnar i gyrff cyhoeddus eraill o'u cyllidebau ar gyfer y flwyddyn ariannol ddilynol,
- rhoi digon o amser i graffu yn y Cynulliad, a
- "diogelu" rhagor o ddatganoli ariannol at y dyfodol.

---

<sup>5</sup> Senedd yr Alban, [Cytundeb Sesiwn 4 rhwng Llywodraeth yr Alban a'r Pwyllgor Cyllid](#), Rhagfyr 2013 [fel ar 19 Chwefror 2015]

<sup>6</sup> Senedd San Steffan, [Y Gyllideb a'r Senedd](#), [fel ar 19 Chwefror, 2015]

16. Mae'r Pwyllgor yn rhagweld y byddai'r broses gyllidebol newydd ac iddi ddwy ran yn cynnwys y canlynol:

<p>Rhan Un (tymor yr hydref) gallai ddigwydd yn yr hydref a byddai'n dod i ben gyda'r Cynulliad yn cymeradwyo dyraniadau lefel uchel i bortffolios y Gweinidogion.</p> <p>Ar y cam hwn, byddai'r setliadau i Lywodraeth Leol a'r GIG ar gyfer y flwyddyn ariannol nesaf yn cael eu cyhoeddi, mewn da bryd erbyn dechrau'r flwyddyn ariannol.</p> <p>Ar y cam hwn, byddai'r broses graffu yn cynnwys y Gweinidog Cyllid a'r Pwyllgor Cyllid yn bennaf, a byddai'n cynnwys materion fel sut olwg sydd ar y gyllideb o'i chymharu â chyllid cyhoeddus yng Nghymru a'r cefndir economaidd ehangach.</p> <p>Byddai hefyd yn cynnwys materion cyllido gan gynnwys y symiau y byddai angen eu codi drwy drethi a benthyca (er y gellid ymdrin â manylion unrhyw newidiadau angenrheidiol i drethiant yn Rhan 2).</p> <p>Byddai trafodaeth yn cael ei</p>	<p>Rhan Dau (tymor y gwanwyn) gallai ddigwydd yn y gwanwyn (o bosibl dechrau'r haf), ac ar y cam hwn byddai'r pwyllgorau pwnc yn craffu ar y cynlluniau gwariant manwl a luniwyd gan y Gweinidogion perthnasol (a fyddai'n cael eu cyflwyno cyn dechrau'r flwyddyn ariannol).</p> <p>Byddai craffu o'r fath yn debygol o ganolbwyntio'n fanwl ar yr hyn y disgwylir ei gyflawni gyda'r dyraniadau sy'n cael eu gwneud.</p> <p>Byddai'r Cynulliad yn awdurdodi unrhyw newidiadau i'r cyfraddau trethiant a'r bandiau treth cyn dechrau'r flwyddyn ariannol.</p> <p>Byddai'n bwysig sicrhau bod yna gysylltiad agos iawn rhwng cymeradwyaeth y Cynulliad ar gyfer trethiant a'r cynlluniau gwariant; hynny yw os nad oedd y Cynulliad, am ba bynnag reswm, wedi awdurdodi newidiadau arfaethedig Llywodraeth</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

chynnal yn y cyfarfod llawn ynghylch adroddiad y Pwyllgor Cyllid a chylluniau amlinellol Llywodraeth Cymru.	Cymru i drethiant, byddai'r cynlluniau gwariant yn methu a byddai angen eu diwygio'n unol â hynny. Gellid sicrhau'r cysylltiad agos hwnnw drwy'r Rheolau Sefydlog.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

17. Mae'r Pwyllgor wedi ystyried model posibl (gweler Atodiad A) er mwyn ceisio bodloni'r gofynion hyn. Man cychwyn y trafodaethau yw hwn, a gobeithia'r Pwyllgor y bydd yn ddefnyddiol wrth drafod gweithdrefn ddiwygiedig ar gyfer y gyllideb.

### 3. Ymgorffori canlyniadau, allbynnau a gwariant ataliol / Dyrannu adnoddau

---

#### Dangosyddion llesiant

18. Mae [Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol \(Cymru\)](#)<sup>7</sup> yn cyflwyno cyfres o ddangosyddion cenedlaethol ar gyfer asesu llesiant Cymru, yn ogystal â nodau tymor hwy. Mae'r Bil hefyd yn pwysleisio pa mor bwysig yw gwariant ataliol.

19. O ran y dangosyddion llesiant a bennwyd yn y Bil, dywedodd y Gweinidog:

“Obviously, it is early days, and it is a complex area. So, if we perhaps think of some examples, in relation to public health, for example, ‘a healthier Wales’ has indicators, but it also has national goals. However, on ‘a resilient Wales’, there are going to be such a lot of cross-cutting issues that it is going to be difficult to know how you score that in a budget in terms of achieving those bigger goals in terms of the Bill. However, what we cannot do is turn this into another technical exercise, where people cannot engage in this and see, ‘Well, this amount of money...’. I think, on the point that the Chair made earlier, particularly in terms of forecast, we are talking about a declining budget and declining public finance. We may then be having to use our tax revenues—hopefully, in an important, proactive way—but we are talking about a constrained budgetary exercise and how we can make this meaningful, I think. That is the challenge of the Well-being of Future Generations (Wales) Bill: to make it meaningful, so that we can then get people involved in these discussions, and other public bodies, and communities. So, I think that we can test it out, for example, in things like the public health budget in terms of a healthier Wales. It does link a bit back to this thorny question of prevention and the points that we discussed in terms of scrutiny on what does this mean in terms of prevention, and whether the whole of the health budget is a preventative budget or whether it is just the things related to public health that are particularly preventative. So, we are certainly working

---

<sup>7</sup> Cynulliad Cenedlaethol Cymru, [Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol \(Cymru\)](#), [fel ar 19 Chwefror 2015]

very closely in preparation for the opportunities to have indicators and these bigger goals for Wales in terms of the Well-being of Future Generations (Wales) Bill.”<sup>8</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

20. Ar ôl pasio, yn ôl y disgwyl, y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), bydd y Pwyllgor yn ystyried a ellir defnyddio'r dangosyddion yn y Bil o fewn y broses gyllidebol newydd.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod dull integredig yn cael ei gymryd i sicrhau bod y dangosyddion llesiant a phenawdau'r gyllideb yn cyd-fynd â'i gilydd lle bo hynny'n bosibl. Bydd hyn yn cynyddu gwerth y ddwy set o wybodaeth.**

### **Dyrannu adnoddau**

21. Mae'r dystiolaeth a roddwyd i'r Pwyllgor yn ystod ei ymchwiliad yn awgrymu mai'r arfer gorau yn rhyngwladol yw gwella'r cysylltiadau rhwng y gyllideb a pherfformiad, ond ei bod yn aml yn anodd cysylltu'r dyraniadau cyllidebol blynyddol â'r canlyniadau tymor hwy, yn enwedig y rhai yr effeithir arnyn nhw gan ffactorau allanol y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth hefyd yn awgrymu y dylai fod yn bosibl cysylltu'r dyraniadau blynyddol â thargedau neu allbynnau penodol sy'n dangos pa lwyddiant a geir yn y tymor byr, fel y gwneir mewn awdurdodaethau eraill. Dyma rai enghreifftiau:

Y grantiau a roddwyd i ddenu mewnfuddsoddiad i sicrhau swyddi ychwanegol;

Cyfran y cleifion yn y GIG a gaiff eu gweld a'u trin o fewn cyfnod penodol ar ôl atgyfeirio;

Y mentrau amgylcheddol a gaiff eu cwblhau ar amser ac o fewn y gyllideb;

Y prosiectau cyfalaf (ee adeiladu ffyrdd) a gaiff eu cwblhau i'r safonau gofynnol, o fewn y gyllideb ac ar amser.

22. Gallai'r alldro yn erbyn targedau o'r fath gael ei gyhoeddi yn adroddiadau blynyddol y sefydliadau sy'n gyfrifol am gyflawni.

23. Mae'n ddigon posibl bod y dulliau hyn o fesur allbwn blynyddol eisoes yn cael eu defnyddio gan Lywodraeth Cymru, ond mae'r

---

<sup>8</sup> Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Cyllid, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 115

Pwyllgor o'r farn mai da o beth fyddai gwneud cysylltiad rhwng y dulliau allweddol o fesur allbwn a'r adnoddau perthnasol a ddyrannwyd fel rhan o broses y gyllideb.

24. Dywedodd y Dr Joachim Wehner, Ysgol Economeg Llundain, y dylid cael cydbwysedd wrth ystyried y manylion wrth briodoli perfformiad i benawdau cyllideb:

“if you put the budget on a performance orientation, particularly on an outcome basis—which I think is the most problematic—it means you need to look at bigger spending categories. That means that you lose a lot of financial detail, and then there are the whole problems of not being able to attribute effects of particular interventions by particular organisations in rigorous ways to many of the outcomes that we care about.”<sup>9</sup>

25. Yng Nghanada, mae Swyddfa'r Swyddog Cyllidebol Seneddol yn arddel canllawiau OECD a'r dull canlynol o weithredu:

“identifying the short and medium-term program outputs (ie the direct, measurable results of expenditures), and then setting these in the context of broader outcomes (ie overall results of across the economy which is influenced by the specific programme and other factors.”<sup>10</sup>

26. Mae Seland Newydd wedi mynd ymhellach na hyn ac mae wedi ei gwneud yn statudol ofynnol i gysylltu'r rhan fwyaf o'r gwariant referniw i fesurau allbwn. Mae'r mesurau hyn a gwybodaeth am sut yr adroddir am yr alldro yn cael eu rhoi yn y dogfennau sy'n cyd-fynd â'r gyllideb.

27. Trafododd y Pwyllgor y fframwaith adrodd a ddatblygwyd gan Lywodraeth yr Alban, sef '[Scotland Performs](#)'<sup>11</sup> sy'n gosod amcanion strategol ar gyfer Llywodraeth yr Alban, ac yn adrodd ar berfformiad [50 o Ddangosyddion Cenedlaethol](#) yn erbyn [16 o Ganlyniadau Cenedlaethol lefel uchel](#) dros y 10 mlynedd nesaf. Mae pob pennawd cyllideb yng [Nghyllideb Ddrafft 2015-16](#) Llywodraeth yr Alban yn cynnwys 'Contribution to National Outcomes', gan ddisgrifio'n fyr ganlyniadau ehangach y gwariant.

---

<sup>9</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 218

<sup>10</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP02

<sup>11</sup> Llywodraeth yr Alban, [Scotland Performs](#), [fel ar 19 Chwefror 2015]

28. Yn fwy arwyddocaol, mae Llywodraeth yr Alban hefyd yn cynhyrchu '[Scotland Performs Update](#)', ochr yn ochr â Chyllideb 2015-16, ar berfformiad a chanlyniadau.

29. O ran cysylltu'r dyraniadau yn y gyllideb wrth berfformiad dywedodd y Gweinidog:

“I think we have done good work, and very much good work together with the Finance Committee over how we can improve our budgetary process to ensure that the budget is linked to a programme for government and to outcomes for the longer term and the shorter term...So, we have to move forward in terms of improving the ways in which we can demonstrate the link to resource allocation and to outcomes. Evaluation has a key part to play in that as well, in terms of understanding and being clear on what the evidence is on what is working and what the outputs and outcomes are.”<sup>12</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

30. Mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf, wrth gysylltu'r adnoddau a ddyrennir i'r canlyniadau a'r allbynnau, bod angen gwneud hynny'n briodol. Er enghraifft, gallai fod yn well ystyried y berthynas rhwng gwariant a chanlyniadau cymdeithasol ehangach y tu allan i'r gyllideb, fel rhan o werthuso polisi.

31. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod y dogfennau a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i gefnogi'r gyllideb arfaethedig wedi datblygu dros y blynyddoedd diwethaf ac mae bellach yn cynnwys cryn dipyn o wybodaeth am berfformiad i gefnogi'r canlyniadau a ddymunir. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod y wybodaeth hon yn ddefnyddiol, ac mae'n awyddus bod gwerthusiadau fel hyn o'r canlyniadau o gymharu â'r rhaglen lywodraethu yn parhau. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn dymuno mynd â'r broses gam ymhellach fel bod y Cynulliad a'r cyhoedd yn gallu gweld y cyflawniadau neu'r allbynnau blynyddol allweddol y disgwylir eu cyflawni gyda'r adnoddau y gofynnir i'r Cynulliad eu cymeradwyo.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y gellid cysylltu'r mesurau allbwn neu gyflawni allweddol â'r dyraniadau yn y gyllideb fel rhan o broses y gyllideb,**

---

<sup>12</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 103

**efallai drwy dreialu hynny mewn un neu ddau o feysydd  
portffolio'r Gweinidogion cyn ei gyflwyno'n gyffredinol i'r sector  
cyhoeddus yng Nghymru.**



## 4. Alinio'r gyllideb a'r cyfrifon

---

32. Yn 2010, gorffennodd Trysorlys Ei Mawrhydi y [Clear Line of Sight Project](#)<sup>13</sup>, a elwir hefyd yn “Alignment Project”, i symleiddio'r ffordd y mae gwybodaeth am wariant cyhoeddus y Llywodraeth yn cael ei chyflwyno a'i chyhoeddi. Nod y prosiect oedd alinio'n well fesurau gwariant y Llywodraeth a ddefnyddir at wahanol ddibenion, gan gynnwys y rhai a ddefnyddir, ac a bleidleisir arnyn nhw, gan y Senedd - yn enwedig y canlynol:

cyllidebau adrannol a bennwyd gan y Llywodraeth;

amcangyfrifon a gymeradwywyd gan y Senedd; a

chyfrifon a baratowyd gan adrannau ac a archwiliwyd gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol.

33. Er bod Deddf Llywodraeth Cymru 2006 wedi'i diwygio i alluogi Llywodraeth Cymru i alinio ei chyllideb a'i chyfrifon gyda'r terfyn ar gyfer cyllideb bloc Cymru nid yw hyn wedi'i wneud hyd yma. Felly mae'n dal i fod yn anodd deall sut y mae perfformiad ariannol y sector cyhoeddus ehangach yng Nghymru yn gysylltiedig â'r arian y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn pleidleisio arno.

34. Yn benodol, mae'r gyllideb adnoddau (cyfanswm y gwariant a reolir) a bennwyd gan y Trysorlys yn cynnwys gwariant gan Lywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus cysylltiedig (ee Byrddau Iechyd a'r cyrrff cyhoeddus a noddir), Comisiwn y Cynulliad, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ('yr Ombwdsmon'), a Swyddfa Archwilio Cymru. Fodd bynnag, dim ond awdurdodi gwariant gan Lywodraeth Cymru, Comisiwn y Cynulliad, yr Ombwdsmon a Swyddfa Archwilio Cymru y mae cynnig y gyllideb.

35. Felly, mae'r arian a roddir gan Lywodraeth Cymru i'r GIG a chyrrff cyhoeddus a noddir yn cael ei awdurdodi fel rhan o gynnig y gyllideb, yn wahanol i wariant uniongyrchol y cyrrff hynny. Hefyd, rhaid i'r atodiadau i gynnig y gyllideb gynnwys cysoniadau cymhleth i esbonio'r gwahaniaeth rhwng cyfanswm yr adnoddau a roddwyd gan y Trysorlys a chyfanswm y dyraniadau y gofynnir i'r Cynulliad eu cymeradwyo.

---

<sup>13</sup> Trysorlys Ei Maawrhydi, [Alignment \(Clear Line of Sight\) Project](#), Mawrth 2009 [fel ar 19 Chwefror 2015]

36. Mae cyfrifon cyfunol Llywodraeth Cymru yn cael eu paratoi ar sail wahanol eto oherwydd eu bod yn ymgorffori canlyniadau'r byrddau iechyd, ond nid rhai'r cyrff a noddir.

37. Eglurwyd hyn ymhellach gan Swyddfa Archwilio Cymru:

“If you look at the budget motion at the moment, particularly at the explanatory notes to the budget, you will see that there are some quite complicated tables there. To get the reader from the Welsh Government’s administrative budget, where you have the resource and capital DEL, the departmental expenditure limit, and AME, the annually managed expenditure, which gives the total managed expenditure, to the actual resources requested in the budget line, there are a whole load of reconciling items. It should be possible, with further work on alignment, to eliminate some or most of those reconciling items...

“So, there is scope for some further alignment, and that is an example of one of the things that could be done, but it does get horrendously technical.”<sup>14</sup>

38. Mae'r dystiolaeth a roddwyd gan Swyddfa Archwilio Cymru i'r Pwyllgor yn awgrymu nad oes unrhyw rwystr go-iawn i alinio cynnig y gyllideb a chyfrifon Llywodraeth Cymru gyda therfyn cyllidebol y Trysorlys ar gyfer cyfanswm y gwariant a reolir. Mae cynnig y gyllideb a chyfanswm y gwariant a reolir eisoes yn cael eu cysoni â'i gilydd, felly y prif faen tramgwydd yw cynhyrchu cyfrif cyfunol ar gyfer Llywodraeth Cymru sy'n cynnwys canlyniadau ariannol yr holl gyrff y mae'n eu hariannu sydd o fewn terfyn y Trysorlys.

39. Mae'r Pwyllgor o'r farn y byddai aliniad o'r fath hefyd yn fanteisiol o ran cysylltu dyraniadau'r gyllideb â'r targedau o ran allbynnau (gweler yr adran flaenorol), gan mai'r GIG a'r cyrff a noddir sydd fel arfer yn gyfrifol am gyrraedd targedau o'r fath.

40. Yn ei ymateb i'r ymgynghoriad, mae Archwilydd Cyffredinol Cymru wedi mynd gam ymhellach ac wedi dweud y dylid hefyd ystyried cyhoeddi 'Cyfrif Llywodraeth Gyfan Cymru',<sup>15</sup> a hynny'n flynyddol. Mae cyfrif o'r fath bellach yn cael ei gynhyrchu gan y Trysorlys ar gyfer

---

<sup>14</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Hydref 2014, paragraff 182

<sup>15</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP04

Llywodraeth y DU. Mae'n cynnwys canlyniadau'r holl gyrrff  
llywodraethol yn y sector cyhoeddus, gan gynnwys llywodraeth leol.

41. Mae Llywodraeth Cymru yn darparu gwybodaeth ariannol gyfunol gan y cyrrff cyhoeddus yng Nghymru i'r Trysorlys fel rhan o'r broses o gynhyrchu'r cyfrifon hyn. Dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru wrth y Pwyllgor:

“It would be a fairly straightforward process, we think. Each of the relevant public bodies in Wales is already required to produce and have audited—we audit it—a consolidation pack, which takes its accounts into a common format. That pack then goes to the Treasury, which enables it to produce the UK whole-of-Government accounts. That process has been running for well over a decade now....

“So, you have already got the information on the intra-Government balances that would need to be eliminated within a Welsh account. The information is already there. You know, the hard work, really, is done. It would, I think, enable you to have a set of accounts that produces, if you like, the accounts for the Welsh public sector in totality, not just expenditure but also the income. I think, actually, it is the move to devolved taxation that strengthens the case for having something like this.”<sup>16</sup>

42. Nododd y Pwyllgor bod Archwilydd Cyffredinol yr Alban, Caroline Gardner, wedi gwneud cais tebyg yn ddiweddar ar gyfer cyfrif y sector cyhoeddus yn yr Alban. Mewn cyfweiliad ar gyfer Public Finance<sup>17</sup> dywedodd y byddai cyfrifon o'r fath yn rhoi 'darlun crwn' o'r hyn y mae'r llywodraeth yn ei godi a'r hyn y mae'n ei wario, yr hyn y mae'n berchen arno, a'r hyn sy'n ddyledus iddi.

“Although they're not perfect, they do give a really clear insight into some of the trends that we're seeing and some of the risks that have to be managed and, increasingly, the choices that are being made about investment, borrowing, capital investment, those sorts of things.

“We don't yet have that in Scotland, and you can argue that it didn't matter too much in the years when Scotland was only

---

<sup>16</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Hydref 2014, paragraff 186

<sup>17</sup> [Gardner: we need whole picture on Scotland's public finances](#), Public Finance, 2 Rhagfyr 2014

spending the money that came from Westminster. But as we're making choices about raising taxes, different forms of investment, the increasing use of revenue-financed investment to build our infrastructure, that picture becomes increasingly important to all of us."<sup>18</sup>

43. Mae rheoli cyllid cyhoeddus drwy'r dull systemau cyfan yn cael ei argymhell gan CIPFA hefyd.<sup>19</sup>

44. Yn ei thystiolaeth, pan ofynnwyd iddi pa fantais fyddai i gyfrif Llywodraeth Cymru gyfan, dywedodd Ysgol Fusnes Caerdydd:

"... it would also give a statement of Government assets and liabilities in Wales, which I think would be valuable. ... You would be adding to transparency and giving people more information so that they can see a little bit more of the efficiency with which the Government is spending money. So, for me, that would be a very welcome development. I believe that much of the data are already there; it is just about reorganising them into accounts, and that, in my opinion, would be a valuable step forward."<sup>20</sup>

45. Gofynnwyd i'r Gweinidog sut y gallai Llywodraeth Cymru greu un cyfrif cenedlaethol sy'n cynnwys yr holl sector cyhoeddus a ddatganolwyd yng Nghymru, a pha anawsterau fyddai hyn yn ei olygu i Lywodraeth Cymru. Dywedodd y Gweinidog:

"I think that a preparation of a single set of financial accounts would be a very complex prospect for the whole of the public sector in Wales. There is not a mechanism at the moment for consolidating information made available by public sector bodies. In fact, you can look at the whole-of-Government accounts that are produced by the Treasury on a UK-wide basis; it does not actually identify Welsh bodies separately. So, I think that we could look at this, but what would the purpose be, really? We would need to justify it, and look at whether there is another way. What is the best way to get that kind of information, whether you are thinking of this in terms of the

---

<sup>18</sup> [Gardner: we need whole picture on Scotland's public finances](#), Public Finance, 2 Rhagfyr 2014

<sup>19</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>20</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Hydref 2014, paragraff 35

purpose of it, in terms of a single, national account? So, it would be a lot of new work to do.”<sup>21</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

46. Noda'r Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru bellach yn gwneud y gwaith paratoi angenrheidiol i alinio'r gyllideb a chyfrifon Llywodraeth Cymru gyda therfyn cyllidebol y Trysorlys, ac mae'n croesawu'r datblygiad hwn.

47. Cred y Pwyllgor y bydd yr aliniad hwn yn gwella'r cysylltiad rhwng yr adnoddau a awdurdodwyd gan y Cynulliad a'r cyflawniadau allweddol, a fydd yn aml yn gyfrifoldeb cyrff o fewn y terfyn ar wahân i Lywodraeth Cymru.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos gyda Swyddfa Archwilio Cymru i helpu i sicrhau bod alinio'r gyllideb a chyfrifon Llywodraeth Cymru gyda therfyn cyllidebol y Trysorlys yn cael ei gwblhau'n brydlon ac yn llwyddiannus.**

**O ran cynhyrchu Cyfrif Llywodraeth Gyfan Cymru, mae'r Pwyllgor o'r farn bod dadleuon Archwilydd Cyffredinol yr Alban yr un mor berthnasol i Gymru, yn enwedig os ceir rhagor o ddatganoli ariannol, ac mae'n argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Swyddfa Archwilio Cymru ar gynhyrchu cyfrif o'r fath.**

---

<sup>21</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 136

## 5. Y wybodaeth sydd ei hangen i gefnogi'r gyllideb

48. Trafododd y Pwyllgor a oes gwybodaeth ar gael am y rhagolygon economaidd yng Nghymru yn y tymor canolig, ac effaith polisiâu Llywodraeth Cymru.

49. Mae gwledydd fel yr Alban wedi datblygu fframwaith cliriach ar gyfer trafod effaith macro-economaidd polisiâu'r Llywodraeth. Fel rhan o'r ymchwiliad hwn, ymwelodd y Pwyllgor â'r Alban, lle trafododd y Pwyllgor y Comisiwn Ariannol yn yr Alban. Corff seneddol yw hwn, ac mae ei gyfrifoldebau yn cynnwys adolygu rhagolygon y Llywodraeth o'r arian sy'n dod i law drwy'r trethi datganoledig, a chraffu ar y ffactorau economaidd sy'n sail i'r rhagolygon am yr arian a ddaw i law o'r ardrethi annomestig. Nid yw'r Comisiwn yn gyfrifol am wneud ei ragolygon economaidd neu ei ddadansoddiad gwreiddiol ei hun.<sup>22</sup>

50. Pan ofynnwyd am enghreifftiau o arfer da wrth gasglu data economaidd, cyfeiriodd Ysgol Fusnes Caerdydd at ddull yr Alban fel esiampl dda iawn, iawn o'r ffordd y gellid gwneud pethau, ond roedd yn cydnabod bod gwaith i'w wneud yn yr Alban o hyd a dywedodd:

“... the way that they are trying to do things there and the way that the Scottish Executive tries to work with the academic community across the Scottish universities and more widely to bring in expertise to understand things is good practice. I think that that is the model that Wales ought to be looking at and learning from. It might not be straight followership, but it is certainly something we should be learning from.”<sup>23</sup>

51. Er mwyn ystyried enghreifftiau eraill o sefydliadau ariannol annibynnol cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan Ganolfan yr Iseldiroedd gyfer Dadansoddi Polisi Economaidd ('CPB'), sy'n darparu rhagolygon economaidd yn yr Iseldiroedd. Mae ganddi gyfrifoldebau ychwanegol y gellir eu cymharu â'r rhan fwyaf o gyrff cyllidol, a disgrifiodd ei rôl fel a ganlyn:

“Our main task is to provide economic forecasts for the Dutch Government and to provide assessments of the budgetary

---

<sup>22</sup>Comisiwn Ariannol yr Alban, [Adroddiad gan Gomisiwn Ariannol yr Alban](#), Hydref 2014 [fel ar 19 Chwefror 2015]

<sup>23</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Hydref 2014, paragraff 64

stance, but our work is not limited to that. We also provide analysis on a broad range of topics, varying from cost-benefit analysis of infrastructure projects to reports on the financial markets and on healthcare. So, it is a very broad scope of topics, and not only the classical work of an independent fiscal institute. Our main task is to provide this type of analysis and we provide this type of analysis for the public at large, not just the Government. Most of our analysis is publicly available, for everyone who would like to read it, on our public website We also provide analysis for the Government at its specific request, but also political parties and various other parties like social partners, so, unions or employers' organisations can also pose specific questions to us and then we can provide analysis if and when we have both resources and knowledge available. So, in broad summary, we provide economic analysis and forecasts, which are publicly available, we give tailored answers to the Government, but also tailored answers at the specific request of other people involved in Dutch policy making."<sup>24</sup>

52. Er mwyn deall safbwynt y DU cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ('OBR'), a ddywedodd bod ganddi nifer o dasgau allweddol. Roedd y rheini'n cynnwys cynhyrchu rhagolygon economaidd ac ariannol, asesu i ba raddau y cyrhaeddwyd targedau cyllidol y llywodraeth, ac edrych ar gynaliadwyedd hirdymor cyllid cyhoeddus y DU.<sup>25</sup>

53. Fel rhan o'r ymchwiliad, trafododd y Pwyllgor rôl wahanol y CPB yn yr Iseldiroedd a'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn y DU. Pan holwyd am wahanol rolau'r ddau gorff dywedodd y CPB:

"I think the Office for Budget Responsibility in the UK has a more limited scope, because it basically aims for fiscal analysis, while the CPB also does analysis on a broad range of other topics ... the Office for Budget Responsibility formally has only 19 members or employees and, at the CPB, there are over 100 employees. ... Focusing on the fiscal part, we both make forecasts for macro-economic items and, in the Netherlands, the Government has to use those forecasts when it rolls out the budget. We assess the budget and we also give our own

---

<sup>24</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 7

<sup>25</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 84-88

estimate of the Government's overall balance or the economic and monetary union balance.

“Unlike the Office for Budget Responsibility, basically, we give a point estimate; we do not give an assessment of what the chances are that they will hit a certain target, so we do not give a range of possible outcomes. What we do is make an assessment of sustainable public finance in the long term, like the Office for Budget Responsibility. In the Netherlands, only the CPB makes those types of estimates—so, whether Dutch Government finances are sustainable in the long run, which is what we call the ‘ageing sums’. So, that is something that we also share with the Office for Budget Responsibility. However, basically, we also do other things than it does.”<sup>26</sup>

54. Nodwyd mai dim ond edrych ar bolisiau cyfredol y Llywodraeth bresennol y mae'r OBR; ni ddylai farnu am y dewisiadau cyffredinol eraill.<sup>27</sup> Mae gan y CPB rôl ehangach, sy'n cynnwys costio manifestos gwleidyddol y pleidiau yn y cyfnod cyn etholiad.<sup>28</sup> Cadarnhaodd yr OBR y byddai angen newid deddfwriaethol iddyn nhw allu ymgymryd â'r math yma o rôl<sup>29</sup>, er eu bod wedi cael sgwrs anffurfiol â'r grwpiau plaid<sup>30</sup>.

55. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth bod angen gwell rhagolygon economaidd (swyddogol), rhagolygon refeniw trethi a chynigion benthyca.<sup>31</sup>

56. Cydnabuwyd bod yr Alban wedi bod yn cynhyrchu modelau macro-economaidd o ddata economi'r Alban ers diwedd y 1970au.<sup>32</sup> Ar hyn o bryd, nid oes llawer o ddata wedi'i gasglu ar gyfer Cymru'n benodol.<sup>33</sup>

57. Nododd Ysgol Fusnes Prifysgol Caerdydd nad oes trefniadau ffurfiol o'r fath i'w cael yng Nghymru, a dywedodd 'this

---

<sup>26</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 11-12

<sup>27</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 95

<sup>28</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 54-55

<sup>29</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 98

<sup>30</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 96

<sup>31</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig: Y Pwyllgor Cyllid, BPBP05

<sup>32</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Hydref 2014, paragraff 15

<sup>33</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP08



macroeconomic information provides the backbone to understanding how Wales's economy works'.<sup>34</sup>

58. Cafodd ei gydnabod yn y dystiolaeth y byddai cyflwyno trethi Cymreig yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad 'consider the macroeconomic impact of taxation decisions in the future'<sup>35</sup> a hefyd 'if tax raising powers were to be devolved, there would need to be sufficient economic models and data available in Wales to inform debate over the consequences of such actions'.<sup>36</sup>

59. Yn ogystal, mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod yna feirniadaeth ehangach am brinder data economaidd / dadansoddi:

"...if we are taking about devolving more powers to Wales we need better economic intelligence to be able to develop that and make the most out of it."<sup>37</sup>

60. Bydd y prinder data economaidd yn amlwg yn her i Lywodraeth Cymru a'r OBR o ran rhagweld y refeniw a ddaw o'r trethi lle mae prinder gwybodaeth ar gyfer Cymru.

61. At hynny, bydd y prinder data hefyd yn effeithio ar allu Llywodraeth Cymru i gynllunio ei chyllid yn ddigonol ac i asesu a yw cynlluniau'n gynaliadwy at y dyfodol o ran yr ochr ariannol.<sup>38</sup>

62. Roedd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn cydnabod y gwahaniaeth yn y trefniadau daearyddol rhwng Cymru a'r Alban, sy'n arwain at risg ariannol trawsffiniol gyda chanlyniadau macro-economaidd anfwriadol sy'n debygol o fod yn sylweddol uwch na'r rhai a wynebir gan yr Alban.<sup>39</sup>

63. Aeth yr Archwilydd Cyffredinol ymlaen i ddweud:

"To manage this risk effectively, the existing capacity of the Welsh Government for economic modelling and forecasting may need to be reviewed and enhanced,"<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP08

<sup>35</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>36</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP08

<sup>37</sup> Western Mail, [Wales is lagging behind due to lack of investment in data](#), 8 Rhagfyr 2014 [fel ar 19 Chwefror 2015]

<sup>38</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>39</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP04

<sup>40</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP04

64. Fodd bynnag, er gwaethaf y feirniadaeth nad oedd unrhyw fodelu data economaidd yn digwydd yng Nghymru, roedd rhywfaint o gydnabyddiaeth bod cynnydd yn cael ei wneud, fel y dywedodd Ysgol Fusnes Caerdydd:

“There are good relationships with the economists in the Welsh Government in the economic advice division. Cardiff Business School and Swansea University have had a role in training many of the economists that Welsh Government uses. Over the last 15 or 20 years, the number of economists in Welsh Government and the allied institutions has increased quite markedly, which I welcome—that is an important first step. When I first came to work in Wales, there were only a handful of economists within the old Welsh Office. You might not welcome that, but the number of economists within the institution has increased quite markedly. That is a good foundation to work on...

“I also welcome that the Welsh Government is already taking steps to develop new capacity. For example, the Welsh Government supports some PhD training opportunities in Wales. Supporting those PhD training opportunities is one way of developing the skill sets locally that you will need to assess the significance of these tax-varying powers.”<sup>41</sup>

65. Pan ofynnwyd a roddwyd unrhyw ystyriaeth i greu Comisiwn Ariannol i Gymru, dywedodd y Gweinidog:

“It was interesting to talk a bit to the Scottish Minister for Finance, John Swinney, about the Scottish Fiscal Commission. We are already working very closely with academic and other interests, really, in terms of generating that economic data. I think that our treasury team is all ready, in terms of the fact that we have our own economists and statisticians, as well as policy advisers, and I have my tax advisory group, and a tax forum, which includes a lot of expertise, including academic expertise. Actually, we are sponsoring a PhD student at Cardiff Business School, for example, to investigate whether a macroeconomic modelling approach would bring a useful perspective to policy development on devolved taxes. So, you

---

<sup>41</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Hydref 2014, paragraffau 98-99

know, we are very engaged, and, hopefully, that will be a useful source of expertise.”<sup>42</sup>

66. Mewn llythyr dilynol at y Pwyllgor ynghylch y gwahanol gysylltiadau academiaidd gyda Llywodraeth Cymru, dywedodd y Gweinidog:

“Under the Code of Practice for Official Statistics, statisticians engage with a wide range of users across the academic, public and private sector to inform decisions on statistical priorities. The ranges from formal consultation exercises, user engagement events to more informal dialogue as required. In terms of economic data this has included major consultations in 2009 and 2012 ... The Chief Economist engages frequently with a variety of academic experts, both within Wales and beyond, in the context of procuring economic research and disseminating findings. I recognise the importance of engaging further over the next few months and years with academic experts from other sectors, as we obtain new financial powers.”<sup>43</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

67. Mae'r Pwyllgor wedi cydnabod mewn gwaith blaenorol<sup>44</sup> bod angen rhagor o wybodaeth am y lefel bresennol o fenthycyca, y cyfnodau ad-dalu a'r ymrwymadau ariannol eraill, fel y trefniadau ariannu ar gyfer gwariant cyfalaf ac ati.

68. Mae'r Pwyllgor hefyd yn cydnabod bod angen pendant am well data ariannol a gwybodaeth tymor canolig am y rhagolygon economaidd ar gyfer Cymru ac effaith polisiau Llywodraeth Cymru. Wrth symud tuag at ragor o ddatganoli ariannol a chyflwyno pwerau benthyca, bydd angen gwybodaeth lawnach, amserol, cadarn, annibynnol a gwrthrychol i gynhyrchu cyllidebau'r dyfodol a chraffu arnyn nhw.

69. Mae'r trefniadau sydd ar waith yn yr Iseldiroedd, lle mae gan ei CPB rôl ehangach na'r rhan fwyaf o'i chymheiriaid, yn ddeniadol i'r Pwyllgor. Mae'r Pwyllgor hefyd yn cydnabod bod manteision i edrych

---

<sup>42</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 144

<sup>43</sup> FIN(4)-01-15 Papur 10 - Tystiolaeth gan y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

<sup>44</sup> Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Pwerau Benthycyca a Dulliau Arloesol o Ddefnyddio Arian Cyfalaf, Gorffennaf 2012

ar yr Alban, sydd wedi bod yn gweithredu darpariaethau tebyg ers sawl blwyddyn drwy eu hadroddiadau GERS, ac yn fwy diweddar drwy'r gyllideb. Fodd bynnag, mae'r ffactorau trawsffiniol sy'n unigryw i Gymru yn debygol o'i gwneud yn anoddach adnabod pa ffactorau economaidd sydd o fewn rheolaeth Llywodraeth Cymru.

**Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r camau a gymerwyd gan Lywodraeth Cymru hyd yn hyn o ran cael gwell data economaidd, ond byddai'n hoffi gweld camau pendant yn cael eu cymryd cyn gynted â phosibl i sicrhau y bydd data a dadansoddiad o'r fath yn barod mewn da bryd erbyn cyllideb 2018-19 fan hwyraf. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid datblygu strategaeth sy'n esbonio sut y bydd Llywodraeth Cymru yn casglu, rhagweld, a chyhoeddi data economaidd yng Nghymru. Dylai hyn gynnwys darpariaeth ar gyfer cynhyrchu rhagolygon yn annibynnol neu eu bod yn cael eu dilysu'n annibynnol.**

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymhellach y manteision a'r anfanteision o sefydlu comisiwn ariannol i Gymru, gan dalu sylw i'r trefniadau yn yr Alban a'r Iseldiroedd, a'i bod yn rhannu ei dadansoddiad gyda'r Pwyllgor.**

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu'r gallu i gyhoeddi data am wariant a refeniw yng Nghymru yn gyson, sy'n debyg i'r hyn a gyhoeddwyd yn yr Alban. Trwy wneud hyn, gydag amser, bydd modd gweld gwybodaeth allweddol am economi Cymru a dylai ysgogi trafodaeth ehangach.**

**O ran y wybodaeth a ddarperir gan Lywodraeth Cymru i gefnogi cynigion gwariant cyfalaf mewn cyllidebau yn y dyfodol mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai hyn gynnwys yn benodol:**

- i. Eglurder o ran sut y caiff y cynigion gwariant cyfalaf eu hariannu (grantiau, trethiant, benthyca neu ddulliau eraill fel ariannu preifat neu ddulliau nad ydyn nhw'n gwneud elw);**
- ii. Gwybodaeth am y lefel bresennol o fenthyca a'r ymrwymadau cyfalaf eraill, gan gynnwys faint sy'n ddyledus o ran prif swm a llog, a thros ba gyfnod y mae'n rhaid ad-dalu'r symiau.**

## 6. Materion Ychwanegol

---

### Addasiadau i'r grant bloc

70. Roedd y Papur Gorchymyn a oedd yn cyd-fynd â Bil Cymru yn nodi na ddylai'r addasiad i'r grant bloc oherwydd treth dir y dreth stamp a threth tirlenwi gael ei fynegeo yn erbyn y sylfaen dreth gyfatebol yn y DU. Mae hyn yn golygu y bydd Llywodraeth Cymru yn gwbl gyfrifol am reoli unrhyw anwadalrwydd yn y refeniw a ddaw o'r trethi datganoledig hyn. Mae'r Papur Gorchymyn yn nodi fel a ganlyn:

"... nid yw'n gwbl rwydd nodi union natur (na maint) addasiad o'r fath y byddai'r ddwy lywodraeth yn debygol o gytuno arno fel addasiad teg yn y tymor hirach."<sup>45</sup>

71. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth ei bod wedi bod yn anodd i lywodraethau'r Alban a'r DU ddod i gytundeb ar yr addasiadau i'r grant bloc y bydd angen eu gwneud pan gaiff trethi datganoledig eu cyflwyno ym mis Ebrill 2015. Dywedodd CIPFA fod mater yr addasiadau i'r grant bloc wedi bod yn bwnc dadleuol yn yr Alban.<sup>46</sup>

72. Yn y dystiolaeth ynghylch defnyddio rhagolwg OBR i wneud addasiadau i'r grant bloc, dywedodd OBR fel a ganlyn:

"we produce the best forecast that we can on the basis of the UK forecast that we produce, and a judgment on share that we are transparent about, but it is not our job to say how that should affect the block grant."<sup>47</sup>

73. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor cydnabu'r Gweinidog y byddai angen addasu'r grant bloc i adlewyrchu'r refeniw llai sy'n llifo i Drysorlys y DU.<sup>48</sup>

74. Mewn tystiolaeth lafar, pan holwyd y Gweinidog ymhellach ynghylch y dull o addasu'r grant bloc ar gyfer y trethi datganoledig newydd, dywedodd:

"It is a matter of negotiation, and what comes out of Scotland—we have common cause with Scotland now, because what

---

<sup>45</sup>.Bil Cymru: Atebolrwydd a Grymuso Ariannol, Cm 8838

<sup>46</sup>.Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>47</sup>.Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 24 Medi 2014, paragraff 117

<sup>48</sup>.FIN(4)-24-14 - Papur 1 - Tystiolaeth gan y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

comes out of Scotland is very likely to be reflected in negotiations for Wales. I raised this at the joint exchequer committee in October. That committee is overseeing the transfer of financial powers. We are very clear that we need to agree these block grant adjustments.”<sup>49</sup>

75. Pan ofynnwyd am y posibilrwydd o greu corff annibynnol i edrych ar anghydfodau mewn perthynas ag addasiadau i'r grant bloc, cytunodd y Gweinidog y byddai hynny'n syniad da.<sup>50</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

76. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gallai'r un anhawster a gododd yn yr Alban o ran yr addasiadau i'r grant bloc godi yng Nghymru hefyd.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell y gallai dull annibynnol o gyflafareddu fod yn drywydd priodol i'w ddilyn pe byddai Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys yn methu â chytuno ar swm unrhyw addasiad i'r grant bloc. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y Pwyllgor yn cael gwybod am unrhyw gytundeb a wneir gyda Llywodraeth y DU o ran addasu'r grant bloc.**

### **Rheoli'r Trysorlys yn y Tymor Byr**

77. O dan Ddeddf Cymru 2014 caniateir i Lywodraeth Cymru fenthyca o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol i fynd i'r afael â diffyg dros dro yng Nghronfa Gyfunol Cymru, neu i reoli gostyngiad tymor byr yn y trethi a ddaw i law. Hefyd, bydd modd i Lywodraeth Cymru “fancio” unrhyw refeniw dros ben gyda'r Trysorlys i'w ddefnyddio yn y dyfodol, er na chytunwyd hyd yma sut y bydd hyn yn gweithio.

78. Yn ystod y dystiolaeth gan Drysorlys Ei Mawrhydi eglurwyd sut y byddai hyn yn gweithio:

“There will be a pot of cash held within the UK Government, rather than in a bank account, that the Welsh Government will be able to access. Well, initially, it will be able to pay money into it if tax revenues are high, and it will then be able to

---

<sup>49</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 33

<sup>50</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 33

access that revenue if tax revenues subsequently come in below the forecast.”<sup>51</sup>

79. Pan ofynnwyd am y llog ar y refeniw dros ben, dywedodd y Gweinidog bod llawer o'r manylion heb eu cytuno eto, ond dywedodd bod talu llog yn 'bwynt digon teg'.<sup>52</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

80. Mae'r Pwyllgor yn nodi y bydd llog yn daladwy ar unrhyw fenthyciadau tymor byr o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol. Bydd llog o'r fath yn cael ei godi'n uniongyrchol ar Gronfa Gyfunol Cymru.

81. Mewn sefyllfaoedd lle caiff y refeniw dros ben ei "fancio", mae'r Pwyllgor o'r farn, er tegwch, y dylai Llywodraeth y DU dalu llog arno (ee ei dalu i Gronfa Gyfunol Cymru, neu bod swm priodol yn cael ei ychwanegu at y swm a fanciwyd).

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru geisio sicrhau bod Llywodraeth y DU yn talu llog pan fydd Llywodraeth Cymru yn “bancio” refeniw dros ben, a bod trefniant o'r fath yn rhan o'r trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.**

---

<sup>51</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 18 Mehefin 2014, paragraff 99

<sup>52</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 52

## 7. Deddfwriaeth ar gyfer fframwaith ariannol

---

82. Mae Deddf Cymru 2014 yn cynnwys darpariaeth a fydd yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar gyfer ei weithdrefnau pennu'r gyllideb. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth bod llawer o ddeddfwrfeydd wedi deddfu ar gyfer fframwaith i lywodraethu'r trefniadau cyllidebol ac atebolwydd yn eu hawdurdodaethau. Er enghraifft, mae Senedd yr Alban wedi pasio Deddf Cyllid Cyhoeddus ac Atebolwydd (yr Alban) 2000, ac mae Senedd y DU wedi pasio Deddf Adnoddau a Chyfrifon y Llywodraeth 2000.

83. Yng Nghymru, mae trefniadau o'r fath yn cael eu rheoli gan Ran 5 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Gan nad oedd pwerau ar gael i godi trethi ac i fenthyca, unig ddiben y darpariaethau cyllidebol yn y Ddeddf honno (hynny yw proses cynnig y gyllideb) oedd galluogi'r Cynulliad i gymeradwyo dull o ddyrannu'r adnoddau a ddarperir gan y Trysorlys.

84. Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor, mae CIPFA yn argymhell cyflwyno cyfraith fframwaith yng Nghymru, ac mae'n credu y dylai hyn ddiffinio:

Yr amcanion cyffredinol o reoli arian gyhoeddus - rheolaeth ariannol, dyrannu adnoddau strategol, effeithiolrwydd gweithredol, gogwydd y gwasanaeth.

Yr egwyddorion - atebolrwydd, gonestrwydd, tryloywder, cydymffurfio â rheolau, cyfranogiad.

Y broses - paratoi'r gyllideb, gweithredu, adrodd, archwilio.

Y cyfrifoldebau - pwy, am beth, sut a phryd; gan gynnwys y modd y dosberthir y cyfrifoldebau rhwng y llywodraeth a'r ddeddfwrfa.<sup>53</sup>

85. O ran y newidiadau sydd eu hangen i'r weithdrefn gyllidebol dywedodd y Gweinidog:

“These changes could be implemented using the existing legal framework within the Government of Wales Act 2006. This would be a flexible approach within which to consider the ongoing implementation of new fiscal powers under the Wales Bill, together with the developments for further fiscal devolution.

---

<sup>53</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, y Pwyllgor Cyllid, BPBP03



To implement the necessary changes, there would be a requirement for the revision of the Standing Orders of the National Assembly for Wales and/or the Budget Protocol agreed between the Welsh Government and the Finance Committee to set out clearly the additional information to be provided to ensure transparency and effective scrutiny of the new fiscal powers. The Annual and Supplementary Budget Motions would be retained as a means of legally approving the budget.”<sup>54</sup>

86. Cyfeiriodd y Gweinidog hefyd at y manteision o gytuno ar y gweithdrefnau drwy ddefnyddio Rheolau Sefydlog a chytundebau Protocol.<sup>55</sup>

### ***Safbwynt y Pwyllgor***

87. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gellid defnyddio'r darpariaethau presennol yn y tymor byr, ond maent yn debygol o ddod yn fwyfwy caeth gydag amser wrth ddatganoli'r agweddau ariannol, ac wrth i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad ddiweddar ac adnewyddu proses y gyllideb.

88. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cydnabod nad yw Deddf Cymru 2014 yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ddiwygio'r darpariaethau atebolrwydd yn Neddf 2006. Mae'r Pwyllgor hefyd yn sylweddoli bod trafodaethau pellach ar y gweill ar hyn o bryd ar y setliad datganoli i Gymru.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cyflwyno Bil Fframwaith Ariannol yn ystod y Cynulliad nesaf. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod trafodaethau ar y gweill ynghylch rhagor o ddatganoli i Gymru, ac felly dylid ystyried yr argymhelliad hwn yng ngoleuni unrhyw gyhoeddiadau pellach am ddatganoli.**

---

<sup>54</sup> FIN(4)-24-14 - Papur 1 - Tystiolaeth gan y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

<sup>55</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 10 Rhagfyr 2014, paragraff 67

## Atodiad A - Y Broses a Awgrymir ar gyfer y Gyllideb

---

### (i'w drafod)

*(dyddiadau bras yw'r rhain, a byddent yn cael eu cytuno drwy brotocol)*

*Erbyn 30 Medi* – y Llywodraeth yn cyhoeddi amlinelliad o'r gyllideb yn dangos:

- (i) Trosolwg o arian cyhoeddus yng Nghymru;
- (ii) Y dyraniadau gwariant i bortffolios y Gweinidogion a'r modd y maen nhw wedi'u halinio â blaenoriaethau'r Llywodraeth a'r canlyniadau a ddymunir;
- (iii) Sut y bydd y gwariant yn cael ei ariannu (grant bloc, trethiant, benthyca, arall ee dulliau ariannol nad ydyn nhw'n gwneud elw ac ati)
- (iv) Effaith benthyca cyfalaf ac ariannu arall ar y lefelau cyffredinol o ddyled a'r ymrwymadau ad-dalu/llog wrth symud ymlaen;
- (v) Unrhyw faterion rheoli'r Trysorlys (benthyca refeniw tymor byr);
- (vi) Y rhesymau am y lefelau trethiant, ee sut y byddan nhw'n effeithio ar economi Cymru ac ar gyllid cyhoeddus.

Gellid cyhoeddi'r ystadegau/rhagolygon economaidd diweddaraf ar gyfer Cymru ar yr un pryd.

*Erbyn canol Tachwedd* – y Pwyllgor Cyllid yn archwilio, yn cymryd tystiolaeth ac yn cyflwyno adroddiad i'r Cynulliad am yr amlinelliad o'r gyllideb

*Erbyn 30 Tachwedd* – Y Cynulliad yn trafod adroddiad y Pwyllgor Cyllid ac yn pleidleisio ar yr amlinelliad o'r gyllideb

*Erbyn 20 Rhagfyr* – Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi'r setliadau ar gyfer llywodraeth leol a'r GIG

*Erbyn 14 Chwefror* – Llywodraeth Cymru yn cyflwyno dogfennau terfynol y gyllideb, gan gynnwys:

- (i) Diweddarau'r wybodaeth a gyhoeddwyd yn ystod y cam amlinellol;
- (ii) Bil y Gyllideb;
- (iii) Penderfyniadau trethiant (i roi awdurdod i wneud unrhyw newidiadau i'r cyfraddau a'r bandiau trethi a ddatganolwyd, a'r dreth incwm Gymreig);
- (iv) Y cynlluniau gwariant manwl ar gyfer portffolio pob Gweinidog. Gyda'r rhain dylid cyflwyno gwybodaeth am brosiectau cyfalaf a'r prif dargedau cyflawni/allbwn ar gyfer y gwariant refeniw.

*Erbyn canol mis Mawrth* – Pleidlais yn y Cynulliad ar y penderfyniadau trethiant a Chyfnod 1 Bil y Gyllideb (gyda'i gilydd – os bydd y penderfyniadau trethiant yn methu, bydd y Bil yn methu hefyd).

*Erbyn 30 Ebrill* – y Pwyllgorau Pwnc yn archwilio ac yn cyflwyno adroddiad ar y cynlluniau gwariant manwl.

*Erbyn 31 Mai* – y Cynulliad yn pasio'r Bil Cyllideb ac yn ei gyflwyno i gael Cydsyniad Brenhinol

*DS Gallai Rheolau Sefydlog wneud darpariaeth i garlamu Cyfnod 1 Bil y Gyllideb, o ystyried camau cynharach proses y gyllideb*

## Atodiad B - Tystion

---

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

[www.senedd.cynulliad.cymru/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=1243](http://www.senedd.cynulliad.cymru/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=1243)

### *24 Medi 2014*

Laura van Geest	Cyfarwyddwr Canolfan CPB yr Iseldiroedd ar gyfer Dadansoddi Polisi Economaidd
Wim Suyker	Arweinydd Rhaglenni Canolfan CPB yr Iseldiroedd ar gyfer Dadansoddi Polisi Economaidd
Robert Chote	Cadeirydd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

### *22 Hydref 2014*

Yr Athro Max Munday	Cyfarwyddwr Uned Ymchwil Economi Cymru, Ysgol Fusnes Caerdydd
Mike Usher	Arweinydd Sector, Iechyd a Llywodraeth Ganolog, Swyddfa Archwilio Cymru

### *10 Rhagfyr 2014*

Jane Hutt AC	Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Andrew Jeffreys	Cyfarwyddwr Trysorlys, Cyllid a Gwasanaethau Corfforaethol, Llywodraeth Cymru
Matt Denham-Jones	Pennaeth Rheoli a Chofnodi Cyllidebau, Llywodraeth Cymru
Jeff Andrews	Cynghorydd Polisi Arbenigol

## **Atodiad C - Tystiolaeth ysgrifenedig**

---

Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig ar gyfer Rhan 1 a Rhan 2 o'r ymchwiliad yn llawn ar [wefan y Pwyllgor Cyllid](#).