Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-2020

Tachwedd 2018

www.cynulliad.cymru

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

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

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

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

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

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2018
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-2020

Tachwedd 2018

www.cynulliad.cymru

Am y Pwyllgor

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

Cadeirydd y Pwyllgor:

Llyr Grufydd AC
Plaid Cymru
Gogledd Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:

Rhun ap Iorwerth AC
Plaid Cymru
Ynys Mon

Neil Hamilton AC
UKIP Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Mike Hedges AC
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe

Jane Hutt AC
Llafur Cymru
Bro Morgannwg

Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig
Mynwy

David Rees AC
Llafur Cymru
Aberafan

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

Steffan Lewis AC
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Roedd yr Aelod a ganlyn yn bresennol yn ystod yr ymchwiliad hwn, yn unol â Rheol Sefydlog 17.49:

Helen Mary Jones AC
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd 5

Argymhellion 7

1. Craffu ar y gyllideb ddrafft 10

Y Pwyllgor 10

Craffu ar y gyllideb ddrafft 10

Ymgynghoriad 11

Ffocws y gyllideb 12

Craffu ar y cyd 13

Amseriad y Gyllideb 14

Safbwynt y Pwyllgor 17

2. Trosolwg 18

Trosolwg – Newidiadau i ddyraniadau lefel uchel 19

Cyllideb y DU 21

Newidiadau pensiwn 22

Tryloywder a Chyflwyno 23

Safbwynt y Pwyllgor 26

3. Treth a phwerau benthyca 28

Barn y rhanddeiliaid 28

Trethi Newydd i Gymru 29

Costau ar gyfer datganoli trethi 30

Rhagolygon Llywodraeth Cymru 31

Data sy'n benodol i Gymru 32

Rhagolygon treth yn y dyfodol: Rhagolygon y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol 33

Cyfraddau Treth Incwm Cymru 35

Nodi trethdalwyr Cymreig 36

Pwerau benthyca a bondiau 38

Awdurdod Cyllid Cymru 39

Safbwynt y Pwyllgor 40

4. Blaenoriaethu 42

Blaenoriaethau Llywodraeth Cymru 42

Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r gyllideb 45

Ffyniant i Bawb 48

Tlodi 50

Asesiad Effaith Integredig Strategol 52

Fframwaith Newydd ar gyfer Asesiadau Effaith 55

Safbwynt y Pwyllgor 58

5. Gwariant ataliol 62

Y cefndir 62

Diffiniad o Atal 63

Gwariant ataliol yn y gyllideb 64

Y pedair lefel o atal 68

Safbwynt y Pwyllgor 69

6. Hyrwyddo twf economaidd 71

Safbwynt y rhanddeiliaid 71

Y Cynllun Gweithredu ar yr Economi 71

Ardrethi busnes 74

Safbwynt y Pwyllgor 75

7. Cynllunio a pharatoi i adael yr UE 77

Barn y rhanddeiliaid 78

Effaith Brexit a "difidend Brexit" 79

Safbwynt y Pwyllgor 80

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar 82

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig 84

Rhagair y Cadeirydd

Roeddwn yn falch o gael fy ethol yn Gadeirydd i'r Pwyllgor Cyllid yn ystod tymor yr hydref, sydd wedi bod yn dymor prysur iawn, yn bennaf oherwydd craffu ar y gyllideb ddrafft hon. Cyn fy mhenodi, a chyn cyhoeddi'r gyllideb ddrafft, cynhaliodd y Pwyllgor sesiwn cyn y gyllideb i randdeiliaid yn Abertawe ac ymgynghoriad cyn y gyllideb. Roeddwn yn falch o gael y cyfle i ystyried barn rhanddeiliaid cyn dechrau'r gwaith craffu ffurfiol a hoffwn ddiolch i bawb a gyfrannodd ar bob cam o'r broses, p'un ai drwy fynd i'r digwyddiad i randdeiliad neu ddarparu tystiolaeth ffurfiol. Rydym yn ddiolchgar am waith ein holl randdeiliaid wrth ein helpu i lywio ein canfyddiadau.

Y gwaith craffu hwn yw'r ail i'w wneud drwy ddefnyddio proses newydd y gyllideb, a'r cyntaf sy'n ystyried Cyfradd Treth Incwm Cymru. Mae datganoli cyllidol yn dal i fod yn gymharol newydd i Gymru, ac rydym bellach yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif nid yn unig ar ei gwariant ond hefyd ar ei threthiant a'i chynlluniau benthyca.

Y llynedd, bu'r Pwyllgor Cyllid yn craffu ar y rhagolygon treth, a gwnaeth argymhellion mewn perthynas â darparu data sy'n benodol i Gymru. Mae tystiolaeth eleni wedi codi'r mater o ddata sy'n benodol i Gymru eto, ac mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod goblygiadau o ran adnoddau i greu data ychwanegol. Gyda threigl amser, rydym yn credu bod data sy'n benodol i Gymru yn hanfodol er mwyn llywio penderfyniadau polisi treth Cymru a rhagolygon treth Cymru.

O ran rhagolygon, mae'r gwall a wnaed wrth oramcangyfrif Cyfradd Treth Incwm yr Alban yn destun pryder i'r Pwyllgor, yn enwedig gan fod y rhesymau dros hyn yn aneglur o hyd. Mae'n bwysig ein bod yn dysgu o'r profiad yn yr Alban ac yn lleihau'r perygl o wneud gwallau cynddrwg yng Nghymru. Mae'n debyg bod Cyllid a Thollau EM yn bwrw ymlaen â'r gwaith o ran nodi trethdalwyr Cymru, ond rydym yn pryderu y gallai'r broses hon greu problemau'n ddiweddarach os na chawn drefn ar bethau nawr.

Mae'r Pwyllgor wedi bod yn cadw llygad barcud ar y broses o greu a datblygu Awdurdod Cyllid Cymru (ACC), a chreodd tystiolaeth ACC argraff dda arnom. Dangosodd y cynrychiolwyr frwdfrydedd ac awydd i lwyddo ac, fel Pwyllgor, rydym yn croesawu hyn. Dywedodd ACC wrthym ei fod wedi cael ei enwebu ar gyfer Gwobr Diwydiant TG y DU am ddefnyddio gwasanaethau cwmwl ac, ers hynny, rwyf wedi clywed ei fod wedi ennill y wobr a hoffwn longyfarch y tîm.

Thema a godwyd dros nifer o flynyddoedd yw gwariant ataliol. Rydym yn falch o weld bod y Gyllideb ddrafft hon yn cynnwys diffiniad a grëwyd mewn partneriaeth

â rhanddeiliaid Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, rydym hefyd yn cydnabod bod angen i'r diffiniad esblygu yn sgil profiad. Rydym yn edrych ymlaen at weld gwelliannau yn y ffordd y mae dyraniadau'r gyllideb yn cysylltu â'r diffiniad o wariant ataliol mewn cyllidebau yn y dyfodol yn ogystal â gweld tystiolaeth o ddyraniadau cyllideb yn symud, dros amser, o wariant acíwt tuag at wariant atal trydyddol, eilaidd a sylfaenol.

Mae'n bwysig sôn am Brexit, ac - er bod yr ansicrwydd parhaus yn golygu ei bod yn anodd i waith craffu ganolbwyntio ar gynlluniau penodol i ymateb i'r broses o adael yr UE, mae'n amlwg ei fod yn rhywbeth a fydd yn effeithio ar wariant Llywodraeth Cymru yn ystod 2019-20. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod angen hyblygrwydd arno i ymateb i Brexit, ac rydym yn cefnogi hynny, ond byddem hefyd yn awyddus i weld sut y mae Llywodraeth Cymru yn ymateb i Brexit yn y gyllideb atodol gyntaf y flwyddyn nesaf.

Byddaf yn trafod gwaith craffu ar y gyllideb a sut y mae'r broses newydd yn gweithio gyda Chadeiryddion y Pwyllgorau eraill sy'n craffu ar y gyllideb ddrafft er mwyn sicrhau bod y broses newydd yn gweithio i'r holl Bwyllgorau.

Ar gyfer y gwaith o graffu ar gyllideb ddrafft y flwyddyn hon, mae'r Pwyllgor wedi elwa ar gyngor arbenigol Dr Ed Poole, o Ganolfan Llywodraethiant Cymru. Cyflwynodd Ed gyfraniad gwerthfawr i'n trafodaethau ac rydym yn ddiolchgar iawn iddo am ei gefnogaeth. Yn ddiddorol, rhoddodd Ed dystiolaeth i'r Pwyllgor ar y gyllideb ddrafft hefyd. Dyma rôl ddeuol eithaf anarferol. I mi, mae hyn yn dangos yn glir ein hangen fel gwlad i wella argaeledd 'arbenigwyr cyllid' ar draws Cymru. Wrth i'r broses o ddatganoli cyllidol fynd rhagddi, mae angen i ni sicrhau bod gennym gymdeithas ddinesig sy'n hollol barod i gymryd rhan yn y broses, ac yn gallu gwneud hynny.

Llyr Gruffydd AC
Cadeirydd, y Pwyllgor Cyllid

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau â'i harfer presennol o gyhoeddi ei chyllideb ddrafft, ni waeth beth yw amseriad Cyllideb y DU. .... Tudalen 17

Argymhelliad 2. Wrth groesawu'r cynnydd a wnaed yn y wybodaeth a roddwyd gyda'r gyllideb amlinellol a'r gyllideb fanwl, mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymateb i bryderon rhanddeiliaid ynghylch y gallu i olrhain newidiadau penodol mewn portffolios. .... Tudalen 26

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu â'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi i sicrhau bod y gwaith a wneir sy'n benodol i Gymru yn cael yr un flaenoriaeth â'u gwaith yng nghyd-destun y DU. .... Tudalen 41

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell rhoi sylw i gwblhau'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth gyda'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a byddai'n croesawu'r cyfle i graffu ar y cytundeb. .... Tudalen 41

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i sicrhau bod y broses fflagio ar gyfer CTIC yn addas i'r diben ac mae'n argymell bod Llywodraeth Cymru yn monitro'r broses yn agos drwy gydol 2019-20. .... Tudalen 41

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn trafod sut y gellir targedu unrhyw gyllid ychwanegol yn y dyfodol ar gyfer gwasanaethau iechyd tuag at atal ac y dylai hefyd drafod cadarnhau trefniadau partneriaeth ynghylch unrhyw gyllid o'r fath. .... Tudalen 60

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r adolygiad o wariant sydd ar ddod fel cyfle i werthuso ei phrosesau a'i dogfennau ar gyfer y gyllideb yn llawn, gan sicrhau bod cyllidebau'n darparu golwg tymor hir ar gyllid yn y dyfodol. .... Tudalen 60

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i wybod sut y bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio traciwr siwrnai i gyflymu'r broses o weithredu ac integreiddio amcanion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn argymell bod ei defnydd yn cael ei adlewyrchu yng nghyllideb ddrafft 2020- 21. .... Tudalen 60

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau i ddangos sut y mae'n ymgorffori Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol mewn penderfyniadau drwy gydol ei sefydliad, gan ymgysylltu mor llawn â phosibl â

Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i gyflawni'r newid diwylliannol sydd ei angen yn Llywodraeth Cymru. .... Tudalen 60

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod cyllidebau drafft yn y dyfodol yn rhoi rhagor o fanylion am y dyraniadau i geisio trechu tlodi ac anghydraddoldeb. Wrth gydnabod y gallai rhai o'r mentrau hyn gynnwys symiau cymharol fach o arian, mae'n fuddiol nodi bod y dyraniadau hyn yn trechu tlodi ac anghydraddoldeb. .... Tudalen 60

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Asesiad Effaith Integredig Strategol sy'n cyd-fynd â chyllidebau drafft yn y dyfodol ddangos yn glir sut y mae Llywodraeth Cymru wedi cymhwyso egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn trafod y dull Asesiad Effaith Gronnol a argymhellir gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol............ Tudalen 60

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai asesiadau effaith yn y dyfodol nodi'n glir effeithiau negyddol penderfyniadau ac opsiynau gwahanol y gallent fod wedi'u trafod wrth ddod i benderfyniadau gwariant, yn hytrach na chanolbwyntio ar yr agweddau cadarnhaol. .... Tudalen 61

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad ei hadolygiad o'r fframwaith newydd ar gyfer asesiadau effaith integredig. .... Tudalen 61

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu'r diffiniad o wariant ataliol yn fanwl ac yn gyson, gan gynnwys mynd ati i ymgysylltu â rhanddeiliaid a'r Pwyllgor hwn. .... Tudalen 70

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu dull integredig ar draws y Llywodraeth mewn perthynas â gwariant ataliol, yn drawsadrannol ac yn aml-flwyddyn. .... Tudalen 70

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y materion ynghylch tryloywder mewn perthynas â nodi buddsoddiad sy'n gysylltiedig â'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi yn nhablau'r gyllideb, gyda'r bwriad o sicrhau bod eglurder yn cael ei roi yng nghyllideb 2020-21. .... Tudalen 76

Argymhelliad 17. Mae'r Pwyllgor yn argymell y caiff targedau eu cyhoeddi mewn perthynas â'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi ac y cyflwynir adroddiad ar gynnydd dilynol yn erbyn y targedau hyn er mwyn gallu mesur perfformiad polisi yn well. .... Tudalen 76

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y mae mynd i'r afael ag anghydraddoldeb rhanbarthol ledled Cymru yn cael ei flaenoriaethu wrth wneud penderfyniadau mewn perthynas â buddsoddi mewn seilwaith. .... Tudalen 76

Argymhelliad 19. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r angen i'r gyllideb fod yn hyblyg o ran paratoi ar gyfer Brexit, ond mae'n argymell bod y gyllideb atodol gyntaf yn 2019-20 yn darparu, cyn belled ag y bo hynny'n ymarferol, grynodeb manwl o sut y mae cytundeb terfynol Brexit wedi llywio cynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn. .... Tudalen 81

1. Craffu ar y gyllideb ddrafft

Y Pwyllgor

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

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

Craffu ar y gyllideb ddrafft

3. Datganolodd[2] Deddf Cymru 2014 bwerau cyllidol ychwanegol i'r Cynulliad, yn enwedig treth dir y dreth stamp, refeniw o'r dreth dirlenwi, a phwerau benthyca ychwanegol. Ym mis Ebrill 2018, daeth dwy dreth benodol i rym yng Nghymru, sef y Dreth Trafodiadau Tir, a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi. Ym mis Ebrill 2019, bydd Cyfradd Treth Incwm Cymru (CTIC) yn dod i rym.

4. Cyllideb ddrafft 2018-19 oedd y gyllideb ddrafft gyntaf i'r Pwyllgor graffu arni o dan broses newydd y gyllideb[3] y cytunwyd arni gan y Cynulliad ar 21 Mehefin 2017.[4]

5. Mae proses newydd y gyllideb yn nodi y bydd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi gwybodaeth mewn dau gam:

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

---

[1] Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, RhS 19, Hydref 2018

[2] Deddf Cymru 2014

[3] Cytunwyd ar y newidiadau i'r Rheolau Sefydlog a Phrotocol Proses y Gyllideb cysylltiedig rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru ar 21 Mehefin 2017.

[4] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Cyfarfod Llawn, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2017

6. Mae proses newydd y gyllideb hefyd yn cynnwys rôl swyddogol i bwyllgorau polisi a deddfwriaeth lunio adroddiadau. Bydd y Pwyllgor Cyllid yn trafod y penderfyniadau strategol cyffredinol a'r blaenoriaethau wrth wraidd y dyraniadau yng nghynigion amlinellol y gyllideb ddrafft, ynghyd â'r cynlluniau trethiant a benthyca. Bydd yn gwneud hynny ar sail y cyd-destun o ran cyllid cyhoeddus a'r economi'n gyffredinol. Anogir pwyllgorau eraill y Cynulliad i fod yn fwy rhagweithiol wrth graffu ar fanylion y cyllidebau yn eu portffolios, a chyflwyno adroddiad yn uniongyrchol i'r Cynulliad.

7. Cyhoeddwyd cynigion cyllideb ddrafft amlinellol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20[5] ynghyd â naratif y gyllideb amlinellol ar gyfer 2019-20[6] ar 2 Hydref 2018. Cyhoeddwyd adroddiad ar bolisi trethi Cymru 2018[7], Prifysgol Bangor: Gwaith craffu a sicrhau annibynnol ar ragolygon trethi datganoledig i Gymru 2008[8] (Saesneg yn unig) ac Adroddiad y Prif Economegydd, 2018[9] i ategu'r gyllideb ddrafft.

8. Cyhoeddwyd y gyllideb fanwl[10] ar 23 Hydref, ochr yn ochr â thablau'r gyllideb fanwl[11].

9. Ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, bydd dadl yn y Cyfarfod Llawn ar y gyllideb ddrafft, ac yna caiff cynnig y gyllideb derfynol (cynnig y gyllideb flynyddol) ei wneud, fel sy'n ofynnol gan[12] Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Ymgynghoriad

10. O dan brotocol y gyllideb, ymrwymodd y Pwyllgor i gynnal sesiwn graffu cyn y gyllideb. Ar 7 Mehefin 2018, ymwelodd y Pwyllgor ag Amgueddfa Genedlaethol y Glannau, Abertawe, i ofyn am farn rhanddeiliaid am y prif feysydd blaenoriaeth ar gyfer cyllideb Llywodraeth Cymru a chawsant eu gwahodd i wneud sylwadau ar faterion sy'n ymwneud â dyraniadau cyllideb Llywodraeth Cymru.

---

[5] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, GEN-LD11762, Cynigion Cyllideb Ddrafft Amlinellol Llywodraeth Cymru 2019-2020, 2 Hydref2018

[6] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018

[7] Llywodraeth Cymru, Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru 2018, 2 Hydref 2018

[8] Prifysgol Bangor, Gwaith Craffu a Sicrhau Annibynnol ar Ragolygon Trethi Datganoledig i Gymru, Hydref 2018

[9] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Cymru 2018: Adroddiad y prif Economegydd, 2 Hydref 2018

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

[11] Llywodraeth Cymru, Llinellau gwariant yn y gyllideb, 23 Hydref 2018

[12] Deddf Llywodraeth Cymru 2006

11. Cododd rhanddeiliaid bryderon ynglŷn â thryloywder y gyllideb ddrafft, gyda rhai'n galw am ddull cyllidebu tymor hwy. Mynegodd rhanddeiliaid bryderon hefyd yn y meysydd a ganlyn:

- Gwariant ataliol, iechyd a gofal cymdeithasol;
- Cyllid addysg;
- Cydraddoldeb a grwpiau sy'n agored i niwed;
- Trethiant.[13]

12. Hefyd, cynhaliodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyn y gyllideb, gan wahodd rhanddeiliaid i wneud sylwadau ar gynigion y gyllideb ddrafft. Gwahoddodd y cais am wybodaeth ymgyngoreion, sefydliadau ac unigolion i roi gwybod i'r Pwyllgor beth oedd eu disgwyliadau o ran y gyllideb ddrafft a oedd ar ddod.

13. Roedd y Pwyllgor yn falch o gael ymatebion gan amryw sefydliadau. Ceir lincs i'r cyfraniadau hyn yn Atodiad B.

Ffocws y gyllideb

14. Cytunodd y Pwyllgor i barhau â'r dull a ddefnyddiwyd yn y gorffennol, sy'n ymwneud â'r pedair egwyddor ar gyfer gwaith craffu ariannol, sef: fforddiadwyedd, blaenoriaethu, gwerth am arian a phroses. Dyma'r egwyddorion yn fanylach:

- **Fforddiadwyedd** – A oes cydbwysedd priodol yn y darlun mawr o ran cyfanswm y refeniw a'r gwariant?
- **Blaenoriaethu** – A yw'r dyraniadau wedi'u rhannu rhwng sectorau/rhaglenni gwahanol mewn ffordd resymol y gellir ei chyfiawnhau?
- **Gwerth am arian** – A yw cyrff cyhoeddus yn gwario eu dyraniadau'n dda – yn ddarbodus, yn effeithlon ac yn effeithiol? H.y. canlyniadau.
- **Prosesau'r gyllideb** - A ydynt yn effeithiol ac yn hygyrch, ac a oes integreiddio rhwng cynllunio corfforaethol a chynllunio gwasanaethau, a rheoli perfformiad a rheoli ariannol?

[13] Y Pwyllgor Cyllid, Cysylltu â Rhanddeiliaid: Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20, 13 Mehefin 2018

15. At hynny, mae'r Pwyllgor wedi nodi nifer o feysydd y dylai'r holl bwyllgorau craffu ganolbwyntio arnynt, sef:

- Sut y dylai Llywodraeth Cymru ddefnyddio trethiant a phwerau benthyca, yn enwedig o ran Cyfradd Treth Incwm Cymru
- Y dull gweithredu o ran gwariant ataliol a sut y cynrychiolir hyn wrth ddyrannu adnoddau
- Cynaliadwyedd gwasanaethau cyhoeddus, arloesi a thrawsnewid gwasanaethau
- Polisïau Llywodraeth Cymru i hybu twf economaidd, lleihau tlodi ac anghydraddoldeb rhywiol, a lliniaru effeithiau diwygio lles
- Gwaith cynllunio a pharodrwydd Llywodraeth Cymru ar gyfer Brexit
- Sut y mae tystiolaeth yn llywio gwaith Llywodraeth Cymru o ran pennu blaenoriaethau a dyrannu'r gyllideb
- Sut y mae Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol yn dylanwadu ar y gwaith o lunio polisi.

Craffu ar y cyd

16. Eleni, gwnaeth y Pwyllgor waith craffu cydamserol ychwanegol gyda'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg (PPIA) a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau (CLlLCh) i drafod, mewn ffordd drawsbynciol, y prosesau a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Cymru i asesu effaith ei phenderfyniadau ariannol ar grwpiau penodol o'r boblogaeth.

17. Deilliodd hyn o ddigwyddiad cyn y gyllideb i randdeiliaid a gynhaliwyd gan y Pwyllgor ym mis Mehefin 2018, lle gwnaed galwadau am fewnbwn gwell i broses y gyllideb ddrafft o safbwynt plant a phobl ifanc. Hefyd, galwodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol i ragor o waith craffu gael ei wneud ar ansawdd asesiadau effaith.

18. Ar 15 Tachwedd,[14] clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar ar yr un pryd â'r Pwyllgor PPIA a'r Pwyllgor CLlLCh gan y canlynol:

- Comisiynydd Plant Cymru a'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol;

[14] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft, 15 Tachwedd 2018

- Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid (Ysgrifennydd y Cabinet), a Julie James AC, Arweinydd y Tŷ a'r Prif Chwip (Arweinydd y Cabinet dros Gydraddoldeb).

19. Bu'r Pwyllgor hefyd yn trafod yr Asesiad Effaith Integredig Strategol yn ystod sesiynau eraill, gan gynnwys gyda Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol. Ceir rhagor o fanylion ym Mhennod 4.

Amseriad y Gyllideb

20. Mae proses newydd y gyllideb wedi bod ar waith ers dau gylch craffu ar y gyllideb ddrafft. Yn y ddau gylch, rhagdybiwyd y byddai Llywodraeth y DU yn cyhoeddi ei chyllideb ar ôl i'r gwaith o graffu ar gyllideb y Cynulliad ddod i ben. Fodd bynnag, yn hydref 2017 ac yn hydref 2018, mae'r Pwyllgor wedi cael y cyfle i drafod cyllideb y DU fel rhan o'i waith craffu ar y gyllideb ddrafft.

21. Gofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet am amseriad y gwaith o graffu ar y gyllideb. Dywedodd:

> "Rydw i'n cofio, yma yn y pwyllgor y flwyddyn ddiwethaf, roeddem ni'n trafod sut rŷm ni'n gallu delio â hynny. A ydy'n well jest cadw beth sydd gyda ni, ble mae pwyllgorau'r Cynulliad yn cael yr amser ehangaf i graffu ar y gyllideb ddrafft, neu a ydy'n well i'w wneud e fel maen nhw'n ei wneud e yn yr Alban, lle maen nhw'n aros nes bod y Canghellor yn rhoi ei gyllid ef i lawr ac maen nhw'n dechrau'r broses ar ôl hynny, pan fydd popeth gyda nhw? Ond, wrth gwrs, mae hynny'n torri i lawr—dim ond rai wythnosau sydd gyda nhw i wneud y gwaith craffu. So, y tro olaf, ar ôl ei drafod e gyda'r pwyllgor, cyngor y pwyllgor i mi oedd cadw beth sydd gyda ni ar hyn o bryd a jest delio â'r ansicrwydd mae hynny'n ei greu.
>
> And, of course, it does create significant uncertainty, Chair, because Members will remember that what we managed to do last time, when the UK budget was even later in the process than it will be this year, was that we managed to include the revenue implications of the UK budget in the final budget that was laid in December, and there was £251 million of revenue that we didn't know about at this point in the process, and we did know by the time we got to the final process. But I wasn't able to do that for capital—there simply wasn't enough time to make sensible decisions. So, I gave an indication in the final budget debate in January of some of the ways in which capital would be deployed and then followed that up at the supplementary budget and,

> indeed, in this budget too. So, that is the unsatisfactory context that we work in, but, while the committee is happy to do it in the way that we agreed last year, then I'm happy to try and be as helpful as I can within those constraints."[15]

22. O ran mynd ar drywydd newidiadau mewn cyllidebau atodol, mae Ysgrifennydd y Cabinet wedi dweud mai yn y Cyfarfod Llawn neu gyfarfod pwyllgor pwnc y gwneir gwaith craffu ar ddyraniadau yn ystod y flwyddyn yn gyffredinol, yn hytrach na phan fydd cyllidebau atodol yn cael eu cyflwyno i'r Pwyllgor:

> "… there is a lot going on, particularly in the second supplementary budget … So, by and large, the decisions that you see here are decisions that were made many months ago. They are made by the portfolio Ministers. They are reported to the Assembly by those portfolio Ministers. They will have had questions asked of them in committee and sometimes in Plenary as well."[16]

23. Wrth graffu ar Ail Gyllideb Atodol 2017-18, nid oedd y Pwyllgor yn argyhoeddedig bod penderfyniadau gwariant yn ystod y flwyddyn yn destun gwaith craffu mor fanwl ag amser y Gyllideb Drafft (neu Atodol) a daeth i'r casgliad a ganlyn:

> "Mae'r Pwyllgor yn dod i'r casgliad, er mwyn galluogi gwaith craffu mwy tryloyw ar benderfyniadau o'r fath, bod angen darparu manylion ariannol mwy penodol o ran sut y mae ymrwymiadau'n cael eu hariannu, er enghraifft, a yw ymrwymiadau'n cael eu hariannu o gronfeydd wrth gefn neu danwariant mewn meysydd eraill, pan fydd cyhoeddiadau o'r fath yn cael eu gwneud. [Casgliad 2]"[17]

24. Gan ystyried y gyllideb yn 2019-20, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod cyhoeddi cyllideb Llywodraeth y DU hanner ffordd drwy'r broses yn

---

[15] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraffau 290-291], 3 Hydref 2018

[16] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 7], 14 Chwefror 2018

[17] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD11434, Craffu ar Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru 2017-2018, 1 Mawrth 2018

“creu rhyw fath o anhawster” ond y dilynir y dull hwnnw “i wneud ein gorau glas i roi amser i graffu ar ein cyllideb ddrafft ni”.[18]

25. Wrth drafod p’un ai proses bresennol y gyllideb yw’r un orau posibl i Gymru yn y dyfodol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> “In many ways, I’m in the committee’s hands on it, to be frank. There are advantages that I could see from my point of view in waiting until the autumn budget of the UK Government had been published, and then being able to put in front of the Assembly a set of proposals that take that into account. In many ways, from my point of view, that would be neater…But the downside of that is the one we rehearsed last time, which is that it compresses the scrutiny period for the Assembly into a much smaller number of weeks…We succeed in the way we do it in giving our local authorities, our health services, the third sector organisations we support, a final budget that I will lay before Christmas. Now, it’s subject to the Assembly voting on it, but they know before Christmas what they can plan for. In Scotland, they don’t know until March, and that’s a very small period of time for them to make preparations.”[19]

26. Gofynnodd y Pwyllgor i Ysgrifennydd y Cabinet a fyddai’n gwneud newidiadau i gyllideb derfynol Llywodraeth Cymru ar ôl cyhoeddi cyllideb Llywodraeth y DU, neu drwy gyllidebau atodol. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet y bydd yn gwneud ei orau i adlewyrchu newidiadau pwysig yn y gyllideb derfynol, drwy gyflwyno adroddiad ar rai newidiadau manwl ar lefel atodol yn ystod y flwyddyn ariannol nesaf.[20]

27. Pan ofynnwyd iddo a oedd ganddo syniadau ar sut i sicrhau bod gan yr Aelodau ddigon o wybodaeth ariannol am benderfyniadau ariannol yn ystod y flwyddyn a wneir rhwng cyllidebau terfynol ac atodol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y canlynol:

> “Supplementary budgets are, in many ways, a sort of sweeping-up exercise in which we regularise on the face of the budget decisions that Ministers will already have made and there will already have been

[18] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 4], 21 Tachwedd 2018

[19] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 8-9], 21 Tachwedd 2018

[20] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 20], 21 Tachwedd 2018

announcements and there will already have been assessments against those decisions published at the time of the decisions. If there's more that we can do to bring that together so that the Finance Committee can see that in the round, then I'm sure we'd be happy to think about how we can do that. But it's unusual in a supplementary budget that the changes are being brought to the attention of the committee for the first time; it's almost always something that's been published already."[21]

Safbwynt y Pwyllgor

28. Wrth gydnabod y cymhlethdodau ychwanegol a geir pan gyhoeddir Cyllideb y DU hanner ffordd drwy gylch craffu cyllideb Llywodraeth Cymru, mae'r Pwyllgor yn cadarnhau ei farn flaenorol bod y manteision o graffu ar rai manylion cyn cyhoeddi Cyllideb y DU yn gorbwyso hyn.

29. Trafododd y Pwyllgor y cymhlethdodau a'r ansicrwydd ychwanegol a achoswyd i'r broses graffu yng Nghymru oherwydd datganoli treth incwm yn rhannol a chyhoeddi Cyllideb y DU yng nghanol gwaith craffu'r gyllideb ddrafft. Mae'r Pwyllgor yn teimlo bod y manteision o sicrwydd cyllid cynnar i ddarparwyr gwasanaethau iechyd, llywodraeth leol, y trydydd sector a darparwyr eraill, ar y cyd â'r gwaith craffu ychwanegol, wedi gorbwyso'r ansicrwydd hwn.

Casgliad 1. Bydd y Pwyllgor yn parhau i adolygu trefniadau craffu ar y gyllideb, gan ystyried arfer gorau, yn yr ymchwiliad sydd ar ddod ar broses ddeddfwriaethol y gyllideb ac yn sgil yr adolygiad o wariant sydd i ddod.

30. Os yw amseriad cyllideb Llywodraeth y DU yn golygu bod mwy o rwymedigaethau sylweddol yn cael eu gwneud yn ystod y flwyddyn, mae'r Pwyllgor yn cadarnhau ei gasgliad bod angen i fanylion ariannol mwy penodol fod ar gael o ran sut y mae rhwymedigaethau'n cael eu hariannu, er enghraifft, a gânt eu hariannu o gronfeydd wrth gefn neu danwariant mewn meysydd eraill, fel y gellir craffu'n fwy tryloyw ar benderfyniadau o'r fath pan fydd cyhoeddiadau o'r fath yn cael eu gwneud a'u trafod yn y Cyfarfod Llawn.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn parhau â'i harfer presennol o gyhoeddi ei chyllideb ddrafft, ni waeth beth yw amseriad Cyllideb y DU.

[21] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 22], 21 Tachwedd 2018

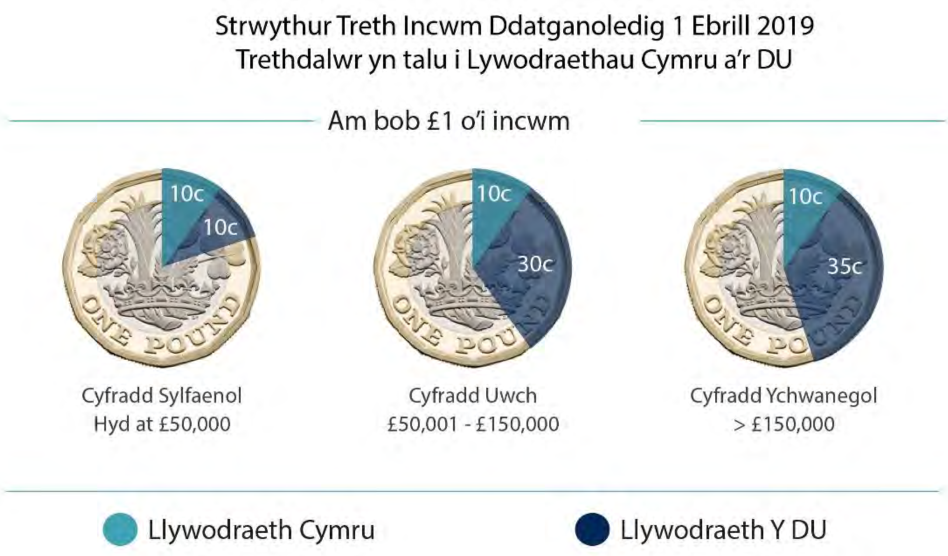
2. Trosolwg

31. Cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20[22] yw'r gyntaf lle bydd cyfran o refeniw gan drethdalwyr Cymru yn rhan o'r gyllideb. Mae cyfradd treth incwm Cymru (CTIC) yn cynnwys £2.1 biliwn, neu bron un rhan o bump o gyllideb Llywodraeth Cymru.

32. Yn 2019-20, caiff bron £5 biliwn o wariant datganoledig a lleol ei gyllido gan drethi a reolir yng Nghymru, a godir o CTIC, y Dreth Trafodiadau Tir, y Dreth Gwarediadau Tirlenwi, ardrethi annomestig a refeniw'r dreth gyngor.

33. Er mwyn rhoi cyfrif am ddatganoli treth incwm, gostyngwyd grant bloc Cymru ar gyfer 2019-20 yn gyfartal â'r refeniw a godir yng Nghymru, sy'n golygu nad yw maint y gyllideb wedi newid. Yn y dyfodol, bydd yr Addasiad hwn i'r Grant Bloc yn newid yn ôl twf mewn refeniw cymaradwy yn Lloegr a Gogledd Iwerddon. Mae hyn yn golygu y bydd refeniw datganoledig yn cynyddu neu'n gostwng, gan ddibynnu ar dwf cymharol refeniw yng Nghymru o'i gymharu â Lloegr a Gogledd Iwerddon.

34. Mae'r graffig isod yn dangos trothwyon treth incwm ac incwm refeniw sy'n cael ei ddatganoli i Gymru.



35. Ni chynigiwyd newidiadau yn y gyllideb i'r cyfraddau a'r bandiau ar gyfer treth trafodiadau tir, a bydd cyfraddau treth gwarediadau tirlenwi yn codi yn unol â chwyddiant. Ni fydd Cyfradd Treth Incwm Cymru yn newid.

[22] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019 i 2020, Hydref 2018

Trosolwg – Newidiadau i ddyraniadau lefel uchel

36. Y newid mawr yng Nghyllideb Ddrafft 2019-20 o'i chymharu â chyllideb 2018-19 a'r dyraniadau dangosol ar gyfer 2019-20 oedd y cyllid canlyniadol o £365 miliwn ar gyfer Llywodraeth Cymru yn deillio o gyhoeddiad[23] cyllid GIG Llywodraeth y DU.

37. Pwysleisiodd Ysgrifennydd y Cabinet fod y cyllid ychwanegol hwn ar gyfer y system iechyd a gofal cymdeithasol gyfan yn hytrach na darparu gwasanaethau craidd y GIG (sy'n rhoi cyfrif am tua 93 y cant o'r Prif Grŵp Gwariant). Caiff £30 miliwn o'r cynnydd i'r Prif Grŵp Gwariant hwn ei ddosbarthu i awdurdodau lleol er mwyn mynd i'r afael â phwysau gofal cymdeithasol a bydd £30 miliwn arall yn mynd tuag at fyrddau partneriaeth rhanbarthol.[24]

38. Mae'r Siart isod yn dangos newidiadau cyffredinol mewn dyraniadau adrannol, refeniw ynghyd â chyfalaf, o'u cymharu â'r gyllideb atodol flaenorol.

[23] Yr Adran Iechyd a Gofal Cymdeithasol, Trysorlys EM, a'r Gwir Anrhydeddus Jeremy Hunt MP, Datganiad i'r Wasg, Prif Weinidog yn pennu cynllun ariannu 5 mlynedd ar gyfer y GIG, 18 Mehefin 2018 *(Saesneg yn unig)*

[24] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 360-361], 3 Hydref 2018

Cyllideb Ddrafft Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20

Prif ffigurau o'r gyllideb ddrafft ar gyfer 2019-20, yn dangos newidiadau ers y gyllideb atodol gyntaf ar gyfer 2018-19

TME
£18,300m
+854m
+4.9%

=

Cyfanswm y Terfynau Gwariant Adrannol (DEL)

DEL - Refeniw
£14,430m
+548m
+3.9%

+

DEL - Cyfalaf
£1,859m
+85m
+4.8%

Cyfanswm = £16,289m
+633m
+4.0%

+

AME
£2,011m
+221m
+12.4%

	Cyfanswm y dyraniad DEL	Newid Cyllideb Atodol Gyntaf 2018-19 i Gyllideb Ddrafft 2019-20
Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol	£8,186m	+£507m +6.6%
Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus*	£4,301m	-£28m -0.6%
Addysg	£1,868m	+£16m +0.9%
Yr Economi a Thrafnidiaeth	£1,254m	+£130m +11.6%
Ynni, Cynllunio a Materion Gwledig	£364m	+£13m +3.6%
Gwasanaethau Canolog a Gweinyddiaeth	£315m	-£6m -1.9%

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

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

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Senedd Ymchwil

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

39. Dangosodd y setliad llywodraeth leol dros dro[25] y byddai cynghorau, ar gyfartaledd, yn cael 0.3 y cant yn llai mewn grant cynnal refeniw, sef toriad o 2 y cant mewn termau real. Ar 20 Tachwedd 2018, cyhoeddodd Ysgrifennydd y Cabinet ddatganiad ysgrifenedig ynghylch cyllid ychwanegol o £141.5 miliwn mewn refeniw a chyfalaf ar gyfer llywodraeth leol dros dair blynedd (2018-19 i 2020-21).[26] Yn 2019-20, roedd hyn yn cynnwys £24 miliwn o refeniw a £30 miliwn o arian cyfalaf cyffredinol. Mewn tystiolaeth, cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet fod y cyllid ychwanegol yn golygu bod y gyllideb i lywodraeth leol bellach yn well na chyllideb lle nad yw'r arian yn newid.[27]

40. Mae codi'r cap cyflog 1 y cant i weithwyr y sector cyhoeddus yn golygu bod awdurdodau lleol, ochr yn ochr â gwasanaethau cyhoeddus eraill yng Nghymru, yn wynebu costau ychwanegol eleni. Mae bargeinion cyflogau'r sector cyhoeddus yn rhan fwy arwyddocaol yn y gyllideb hon o'i chymharu â'r gorffennol, gyda chyhoeddiad o £13.7 miliwn ychwanegol ar gyfer cyflogau athrawon a £95 miliwn i ariannu bargen cyflog *Agenda ar gyfer Newid* staff y GIG yn 2019-20.

Cyllideb y DU

41. Ar 29 Hydref, cyflwynodd Canghellor y Trysorlys ei Gyllideb olaf cyn i'r DU ymadael â'r UE. Roedd yn nodedig am gyflwyno ffigyrau refeniw treth gwell na'r disgwyl, er bod rhagolygon twf economaidd yn parhau i fod yn is na'r duedd ac yn debyg i'r hyn a ragwelwyd gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ym mis Mawrth.[28]

42. Cyhoeddwyd newidiadau sylweddol yng nghyllideb y DU i'r Lwfans Personol o ran y dreth incwm a'r trothwy ar gyfer y gyfradd uwch. Bydd y Lwfans Personol, sy'n fater a gedwir yn ôl gan San Steffan, yn cynyddu i £12,500 ym mis Ebrill 2019 (flwyddyn ynghynt na'r bwriad gwreiddiol). Cyhoeddodd y Canghellor y byddai hefyd yn cynyddu'r trothwy ar gyfer y gyfradd uwch o dreth flwyddyn ynghynt, a hynny i £50,000.

43. Mae'r prif newid i Gymru yn deillio o gyllid canlyniadol Barnett sy'n codi o ymrwymiad Llywodraeth y DU ym mis Mehefin i gynyddu cyllid y GIG. Bydd cyllideb Llywodraeth Cymru yn cynyddu £550 miliwn ychwanegol mewn cyllid

[25] Llywodraeth Cymru, Setliadau Refeniw a Chyfalaf dros dro Llywodraeth Leol 2019-20, 9 Hydref 2018

[26] Llywodraeth Cymru, Mark Drakeford (Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid), Cyllideb Ddrafft 2019-20 – Cynigion ar gyfer cyllid ychwanegol i awdurdodau lleol, Datganiad Ysgrifenedig, 20 Tachwedd 2018

[27] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 90], 21 Tachwedd 2018

[28] Llywodraeth y DU, Trysorlys EM, HC 1629, Cyllideb 2018, 29 Hydref 2018 *(Saesneg yn unig)*

canlyniadol, sef £115.7 miliwn yn 2018-19, a £425.9 miliwn yn 2019-20. Mae hyn yn cynnwys dros £25 miliwn o ganlyniad i godiad o 5 y cant o gyllid canlyniadol Barnett drwy'r fframwaith cyllidol. Cadarnhaodd y Canghellor y byddai hyn i gyd yn cael ei gyllido o'r derbyniadau refeniw treth gwell na'r disgwyl ac nad oedd angen cynnydd treth newydd.

44. Nododd Ysgrifennydd y Cabinet, yn debyg i'r llynedd, y byddai'n ceisio gwneud nifer o ddyraniadau ychwanegol, a fyddai'n cael eu cyhoeddi yn y cyfnod cyn y gyllideb derfynol, a'u cynnwys ynddi. Byddai rhagor o benderfyniadau'n cael eu gwneud yn ystod y flwyddyn a'u dangos mewn cyllidebau atodol.[29]

Newidiadau pensiwn

45. Wrth graffu ar gyllidebau/amcangyfrifon cyrff a ariennir yn uniongyrchol, tynnwyd sylw at broblem o ran y prisiadau pensiwn gwasanaethau cyhoeddus parhaus. Bydd hyn yn arwain at gyfraniadau pensiwn uwch gan gyflogwyr ac yn cael effaith sylweddol ar sefydliadau'r sector cyhoeddus yng Nghymru.

46. Disgwylir i gyfradd ddisgownt Cyfraniadau Pensiwn Addasedig ar gyfer Profiad Blaenorol (SCAPE) ostwng o 3 y cant i 2.4 y cant, a fydd yn dod i rym ar 1 Ebrill 2019 (roedd gostyngiad i 2.8 y cant wedi'i ddisgwyl yn flaenorol).[30]

47. O ran talu'r costau pensiwn uwch hyn, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> "Well, we've had some assurances, in the sense that we were told very late in the day that £74 million of the money we'd been given for health had apparently been given to us to cover the costs of the pension changes in the health service, … The Chief Secretary said to me, in my meeting with her, that a sum of money—I think it's £4.7 billion—has been set aside to cover the costs of the pension changes across the whole of the responsibilities that she discharges, that she will be allocating that sum of money at a departmental level over the coming weeks—I think that was the phrase that she used—and we will learn how much of that then comes to Wales.."[31]

---

[29] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 185], 21 Tachwedd 2018

[30] Llythyr gan Brif Ysgrifennydd y Trysorlys at Gyngres yr Undebau Llafur, 6 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[31] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 185], 21 Tachwedd 2018

48. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet ei fod wedi dweud wrth yr holl gyrff cyhoeddus y gallai'r newidiadau pensiwn effeithio arnynt mai blwch post yn unig fydd Llywodraeth Cymru. Dywedodd, os daw'r arian i mewn i'r Llywodraeth o'r Trysorlys, byddai'n ei roi'n syth i'r sefydliadau sy'n wynebu'r costau hyn nid oedd yn bwriadu gwneud dim byd arall heblaw am hynny.[32]

Tryloywder a Chyflwyno

49. Roedd dogfennaeth y gyllideb yn cynnwys nifer o newidiadau mewn ymateb i waith craffu'r Pwyllgor y llynedd. Roedd y naratif yn canolbwyntio'n fwy ar sut y mae'r dyraniadau'n cyd-fynd â blaenoriaethau Llywodraeth Cymru, Ffyniant i Bawb a'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi, Asesiad Effaith Integredig Strategol ychwanegol ar adeg y gyllideb fanwl. Roedd y naratif hefyd yn canolbwyntio'n fwy ar sut y mae penderfyniadau'n gysylltiedig â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.

50. Nododd rhai tystion ei bod yn anodd deall lle roedd newidiadau wedi'u gwneud yn y gyllideb. Dywedodd Victoria Winkler, o Sefydliad Bevan:

> "it's actually very difficult to track what's happening in the budget. I don't know if it's just my weaknesses, or if it's a matter of presentation, but there's a lot of narrative, and it's quite difficult to go through and pick out the figures from that, and it's also hard to compare, not so much year on year, but over a longer period. But that said, I think the draft budget is an iteration of previous years' budgets. I think, to some extent, that's understandable, because the room for manoeuvre at a time of austerity and rising demand is extremely limited."[33]

51. Roedd tystion ar Banel Twf Economaidd[34] y Pwyllgor Cyllid yn credu bod y naratif ynghylch cefnogi busnes drwy'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi yn dda. Fodd bynnag, roeddent yn teimlo bod angen mwy o ran mesuriadau o'r hyn a oedd yn cael ei fuddsoddi a lle, a hefyd syniad o gyflymder y newid. Gwnaeth tystion sylwadau bod nifer y llinellau yn y gyllideb wedi'u gostwng yn y gyllideb

[32] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 191], 21 Tachwedd 2018

[33] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 5], 25 Hydref 2018

[34] Ar 15 Tachwedd 2018, casglodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Ffederasiwn Busnesau Bach a Chonsortiwm Manwerthu Cymru.

hon, felly nid oedd yn dryloyw lle'r oedd y cyllid a gynlluniwyd yn cael ei fuddsoddi.[35]

52. Nododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fod elfen allweddol o'i hadborth i Lywodraeth Cymru ar gyllideb 2018-19 yn ymwneud â strwythur dogfennau'r gyllideb:

> "They were structured by Ministerial portfolio and there were clear examples of similar initiatives being funded by separate portfolios with little or no connection between them."[36]

53. Mae Pennod 4 o'r gyllideb ddrafft amlinellol yn trafod prif feysydd y gyllideb yng nghyd-destun nodau llesiant. Mae'r gyllideb amlinellol yn rhoi manylion am gyfres o weithdai, wedi'u datblygu a'u darparu ar y cyd gan Lywodraeth Cymru a WWF Cymru. Roedd y prif feysydd a nodwyd ar gyfer cynnydd yn cynnwys: caffael, meithrin gallu a datblygu ystod o ffactorau eraill sy'n allweddol i sut y gellid cyflawni newid systematig ar draws y llywodraeth gyfan mewn ymateb i'r Ddeddf.[37]

54. Mae'r gyllideb ddrafft hefyd yn cynnwys gwybodaeth am weithgareddau y rhoddwyd blaenoriaeth iddynt drwy sgyrsiau â Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol. Maent yn cynnwys y canlynol:

- Cyllidebu cyfranogol: Mae naratif y gyllideb amlinellol yn cydnabod bod angen i Lywodraeth Cymru wneud mwy er mwyn gwella "dealltwriaeth gyffredinol pobl o'r gyllideb a'r broses sy'n sail iddi". Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu gweithio gyda Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a'r trydydd sector i drafod rhagor o gyfleoedd i ymgysylltu yn y tymor hwy. Ni roddir rhagor o wybodaeth ar gynlluniau peilot a grybwyllir yng nghyllideb 2018-19.[38]

- Datgarboneiddio: Mae'r gyllideb ddrafft amlinellol yn nodi sut y mae datgarboneiddio'n effeithio ar nodau llesiant gwahanol. Mae'n parhau i ddweud ei fod wrth wraidd y Cynllun Gweithredu ar yr Economi. Mae Grŵp Gorchwyl a Gorffen Datgarboneiddio Llywodraeth Cymru a "strwythur llywodraethu trawslywodraethol" yn cefnogi gwaith yn y maes

[35] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 14 ac 16], 15 Tachwedd 2018

[36] Y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 19: Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[37] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018

[38] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2018-19 Cynigion amlinellol, 3 Hydref 2017

hwn. Gwnaed gwaith i gysoni'r cyllidebau carbon a chyllidebau cyllidol ar gyfer 2019-20.

- Caffael: Mae'r gyllideb amlinellol yn rhoi manylion am adolygiad Llywodraeth Cymru o gaffael. Mae'r ffordd newydd hon o gaffael cydweithredol yn rhoi mwy o bwyslais ar flaenoriaethau llesiant rhanbarthol a lleol.

55. O ran Cyllidebu Cyfranogol, awgrymodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ei bod yn anodd gwneud hyn yn dda yn genedlaethol ac y byddai'n well ei wneud yn lleol neu drwy ganolbwyntio ar ddyraniadau penodol. Roedd y Comisiynydd yn falch o weld bod datgarboneiddio wedi'i ychwanegu fel blaenoriaeth, ond cwestiynodd yr adnoddau a neilltuir i hyn. O ran caffael, awgrymodd ei bod yn anodd olrhain y gweithgareddau hynny yn y gyllideb.

56. Pan ofynnwyd iddo am dryloywder yn y gyllideb ddrafft, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> "… we continue to try to supply a series of contextual documents at stage 1—the report of the chief economist, the work of the Bangor Business School, the tax work plan, and what I hope now will be an annual report of that alongside the budget. But the committee asked last year that we would provide an additional set of information at the second stage of the budget process, a separate integrated assessment at the detailed level. We've tried to supply that this year. We've tried to improve the way in which the budget documentation demonstrates the ways in which sums of money have altered at the budget expenditure line level, and there are columns in the tables that are published this year that show the changes to allocations between budgets. I hope that that has been helpful to the committee. And also, I took serious note of what the committee said about trying to align the way the narrative of the budget documentation is aligned to 'Prosperity for All' and the economic action plan. So, to try and take the key themes of those pan-Government documents and to align the budget narrative against the priorities set out there."[39]

[39] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 14], 21 Tachwedd 2018

Safbwynt y Pwyllgor

57. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod cyllideb a phenderfyniadau Llywodraeth Cymru wedi'u gosod yng nghyd-destun cyfnod digynsail o gyni. Yn 2019-20, bydd cyllideb Cymru 5 y cant yn is mewn termau real nag yn 2010-11, ar sail gyfatebol. Mae hyn yn cyfateb i £800 miliwn yn llai i'w wario ar wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

58. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cynnydd a wnaed gan Lywodraeth Cymru tuag at fodloni argymhellion y Pwyllgor, a'i thrywydd, ynghylch gwybodaeth i'w darparu yn y cyllidebau drafft amlinellol a manwl. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi pryderon gan randdeiliaid ynghylch y gallu i olrhain newidiadau penodol mewn meysydd portffolio.

59. Canfu'r Pwyllgor fod yr adroddiad ar bolisi trethi yn arbennig o ddefnyddiol wrth ddarparu tryloywder, o ran esbonio'r polisïau a ystyriwyd, y cynnydd a wnaed a gosod camau gweithredu yn y dyfodol.

60. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod y newidiadau a wnaed mewn perthynas â threth incwm wedi'u gwneud cyn i Gyfradd Treth Incwm Cymru gael ei gweithredu ym mis Ebrill 2019, a bod hyn yn newyddion da i Gymru. Oherwydd bod gan Gymru gyfran uwch o drethdalwyr sy'n ennill llai, mae'n bosibl y byddai refeniw treth is yn y dyfodol o gynnydd y Lwfans Personol wedi cael effaith anghymesur ar dderbyniadau Cyfradd Treth Incwm Cymru o'i chymharu â gweddill y DU.

61. O 2021-2022 ymlaen, bydd y Lwfans Personol a therfyn y gyfradd sylfaenol yn cael eu mynegeio gyda'r Mynegai Prisiau Defnyddwyr. Felly, yn y dyfodol, mae'r Pwyllgor yn credu ei bod yn hollbwysig bod tryloywder o ran effaith lwfansau personol yn y tymor byr a'r tymor hir ar refeniw trethi Cymru a bod Llywodraeth Cymru yn creu sylfaen dreth gryfach fel y trafodwyd ym Mhennod 3 o'r adroddiad hwn.

62. Mae'r Pwyllgor yn croesawu sicrwydd Ysgrifennydd y Cabinet y byddai Llywodraeth y DU yn darparu cyllid i dalu am gostau ychwanegol mewn perthynas â'r gwaith ailbrisio pensiynau parhaus ac y bydd yn gweithredu fel blwch post i ddarparu'r arian hwn i'r cyrff yr effeithir arnynt. Bydd y Pwyllgor yn mynd ar drywydd y mater hwn pan fydd cyhoeddiadau terfynol o newidiadau i gyfraniadau cyflogwyr a chyllid cysylltiedig yn cael eu gwneud.

Argymhelliad 2. Wrth groesawu'r cynnydd a wnaed yn y wybodaeth a roddwyd gyda'r gyllideb amlinellol a'r gyllideb fanwl, mae'r Pwyllgor yn argymell bod

Llywodraeth Cymru yn ymateb i bryderon rhanddeiliaid ynghylch y gallu i olrhain newidiadau penodol mewn portffolios.

3. Treth a phwerau benthyca

63. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru "Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru 2018" ochr yn ochr â Chyllideb Ddrafft 2019-20, sy'n amlinellu'r strategaeth dreth a'r gwaith datblygu polisi a wneir gan Lywodraeth Cymru. Mae'r Adroddiad ar Bolisi Trethi yn nodi bod Llywodraeth Cymru yn gwneud y canlynol:[40]

- Bwrw ymlaen â gwaith ar drethi newydd i Gymru,
- Parhau i bwyso ar Lywodraeth y DU i ddatganoli'r doll teithwyr awyr i Gymru,
- Trafod polisi treth ehangach y DU a'i effaith ar sefyllfa gyllidol Cymru, gan gynnwys ardoll y diwydiant diodydd meddal; yr ardoll brentisiaeth a'r newid yn strwythur polisi treth y DU wrth i'r DU baratoi i adael yr UE,
- Trafod effaith a goblygiadau newidiadau i weinyddiaeth trethi ar draws tirwedd trethi'r DU, gan gynnwys gwneud treth yn ddigidol.

Barn y rhanddeiliaid

Awgrymodd un o'r rhanddeiliad y dylid trafod a ddylai trethi busnes gael eu pennu'n fwy lleol, ac a ddylid codi trethi ar incwm neu ar elw. Arweiniodd trafodaethau dilynol at argymell asesiadau effaith trylwyr i sicrhau bod yr ystyriaethau hyn yn effeithio cyn lleied â phosibl ar fusnesau bach iawn, a sicrhau na chaiff busnesau newydd eu rhwystro. Ymhellach, galwodd rhanddeiliaid am ymdrechion i sicrhau nad yw'r systemau treth yn rhy gymhleth.

Gwnaed galwadau gan randdeiliaid hefyd am ragor o drafodaeth ar effaith treth ar incwm pobl yn gyffredinol. Awgrymodd rhanddeiliaid y dylid edrych ar effaith ehangach penderfyniadau treth, er enghraifft drwy edrych ar ddemograffeg a'r effaith ar y boblogaeth, a sut y mae hyn yn cysylltu â'r dreth gyngor. Hefyd, gofynnodd rhanddeiliaid pa waith modelu sy'n cael ei wneud yn hyn o beth, a dweud bod angen rhagor o dryloywder mewn perthynas â'r ymchwil sy'n sail i gyfraddau treth.

64. Pwysleisiodd Canolfan Llywodraethiant Cymru mai dull integredig o ran trethiant fyddai'r strategaeth fwyaf effeithiol:

[40] Llywodraeth Cymru, Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru 2018, 2 Hydref 2018

> "…these [devolved] taxes should be taken together, and especially council tax should be seen as a potential policy lever to use alongside the new tax powers that have come on board. In this budget, there's a good example of that in the fact that we haven't seen an increase in income taxes, though the cost and demand pressures on local government will make it likely that council tax will increase and increase the financial burden, not through income tax, but through council tax. There's a good case for considering these two taxes in the round, together."[41]

Trethi Newydd i Gymru

65. Mae'r Adroddiad ar Bolisi Trethi'n amlinellu'r gwaith sy'n cael ei wneud i fwrw ymlaen â syniadau ar gyfer trethi newydd i Gymru, gan gynnwys profi mecanwaith Deddf Cymru 2014 drwy geisio datganoli'r pwerau angenrheidiol ar gyfer treth ar dir gwag yng Nghymru.[42] Dywedodd Victoria Winkler o Sefydliad Bevan y canlynol am y dreth ar dir gwag:

> "… a land value tax was of considerable interest, in which undeveloped land could have a higher rate, and particularly to try and discourage land banking. I think it's certainly an area worth looking at, but, as I said, the devil's in the detail. There is a bit of a risk of unintended consequences if it's not got quite right, but, in general, I think I'd give it a sort of a red and amber light."[43]

66. Mae'r Adroddiad ar Bolisi Trethi hefyd yn manylu ar waith y mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud ynghylch addasrwydd trethi eraill i Gymru, gan gynnwys:

- Yr ardoll gofal cymdeithasol
- Treth ar ddeunydd plastig untro
- Treth ar dwristiaeth

67. Ar 20 Tachwedd, ysgrifennodd Ysgrifennydd y Cabinet at y Pwyllgor gyda'r wybodaeth ddiweddaraf am ddatblygu'r dreth ar dir gwag.[44] Ehangodd ar hyn:

---

[41] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 268], 11 Hydref 2018

[42] Llywodraeth Cymru, Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru 2018, 2 Hydref 2018

[43] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 64] , 25 Hydref 2018

[44] Y Pwyllgor Cyllid, Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, 20 Tachwedd 2018

> "… we chose, in the end, a vacant land tax because it seemed the most suitable to testing the machinery of the 2014 Act for the first time. Our relationships with the UK Government are not always straightforward, but I should say, in this instance, I feel like we've had a lot of co-operation from Treasury officials, and indeed from the Chief Secretary to the Treasury as well. There seems a willingness to test that machinery and to do it in a co-operative spirit, so we're at the stage that I set out in the letter yesterday of providing the Treasury with the information they need in order to lay the Orders at the Houses of Parliament that would result in the power being transferred to the National Assembly to allow us to move forward with a vacant land tax. As I've said in front of the committee before, the line that I have tried to patrol and police is this: that there are legitimate questions for the Treasury to ask to make sure that this is genuinely in an area that is devolved, that the tax that we would collect would not have an impact on taxes that the Treasury itself aims to collect, but what they're not entitled to do is to ask us questions about the use we would make of the power. That is entirely for the National Assembly for Wales to determine. So, once we get the power, then we would then move into the process that we would normally run whenever we were legislating. We'd be likely to publish a White Paper on a vacant land tax. We'd have a consultation, as we would normally do, and that would lead into the legislative process. But we are moving down the track more or less at the speed that I'd hoped we would, and I remain optimistic that, during this Assembly term, the necessary powers will be in the hands of the National Assembly and we will have begun the journey towards deciding whether or not the Assembly would support legislation to create this tax."[45]

Costau ar gyfer datganoli trethi

68. Bydd datganoli trethi i Gymru yn arwain at gostau ychwanegol i Lywodraeth Cymru. O ran costau trosglwyddo i Dreth Trafodiadau Tir mewn gohebiaeth ag Ysgrifennydd y Cabinet, dywedodd CThEM y canlynol:

> "There are however still some uncertainties and we believe that the final figure will be in the range of £1.75m to £2m."[46]

[45] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 71], 21 Tachwedd 2018

[46] Y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-03-18 P2: Llythyr gan Jim Harra, CThEM, 6 Rhagfyr 2017 *(Saesneg yn unig)*

69. Er i CThEM gadarnhau mai oddeutu £172,000 y flwyddyn yw'r arbedion o beidio â gweinyddu treth dir y dreth stamp a'r dreth dirlenwi mwyach yng Nghymru, mae hyn ychydig yn uwch na'r hyn a amcangyfrifwyd i ddechrau, a chadarnhaodd CThEM fod yr arbediad hwn yn trosglwyddo i Lywodraeth Cymru.[47]

70. Roedd gohebiaeth rhwng Ysgrifennydd y Cabinet a CThEM ym mis Rhagfyr 2017 yn awgrymu y byddai costau ar gyfer gweithredu Cyfradd Treth Incwm Cymru rhwng £5 a £10 miliwn.[48] Mae'r costau hyn wedi'u mireinio ymhellach i swm rhwng £7.5 miliwn a £9.5 miliwn.[49] Ar hyn o bryd, amcangyfrif costau rheoli CThEM ar gyfer gweinyddu CTIC ar ôl mis Ebrill 2019 yw £319,000 y flwyddyn.[50] Mae'r Adran Gwaith a Phensiynau hefyd wedi cadarnhau na fyddai ei chostau i Lywodraeth Cymru yn fwy na £200,000.[51]

Rhagolygon Llywodraeth Cymru

71. Mae Tabl 1 yn dangos crynodeb o ragolygon treth Llywodraeth Cymru[52]. Mae hyn yn rhagweld y bydd Llywodraeth Cymru yn rheoli bron £3.5 biliwn yn uniongyrchol yn ei chyllideb ar gyfer 2019-20 a fydd yn cynyddu i bron £3.8 biliwn erbyn 2022-23.

Tabl 1. Rhagolygon refeniw treth Llywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20 i 2022-23

	£ (miliynau)			
Blwyddyn ariannol	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
Treth Gwarediadau Tirlenwi	40	36	34	32
Treth Trafodiadau Tir	258	269	287	309
Ardrethi Annomestig	1,061	1,090	1,111	1,134
Cyfraddau Treth Incwm Cymru	2,099	2,164	2,237	2,320
Cyfanswm	**3,458**	**3,559**	**3,669**	**3,795**

72. Caiff rhagolygon Llywodraeth Cymru, yn wahanol i ragolygon y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, eu llunio cyn cyllideb y DU yn yr hydref, felly ni fyddent yn ymgorffori effeithiau polisi'r DU ar drethi datganoledig.

[47] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 227], 25 Hydref 2018

[48] Y Pwyllgor Cyllid, FIN(5)-03-18 P2: Llythyr gan Jim Harra, CThEM, 6 Rhagfyr 2017 *(Saesneg yn unig)*

[49] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 237], 25 Hydref 2018

[50] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 239], 25 Hydref 2018

[51] Y Pwyllgor Cyllid, Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, 25 Hydref 2018

[52] Prifysgol Bangor, Gwaith Craffu a Sicrhau Annibynnol ar Ragolygon Trethi Datganoledig i Gymru, Hydref 2018

Data sy'n benodol i Gymru

73. Canfu adroddiad Prifysgol Bangor fod diffyg data sy'n benodol i Gymru wrth ddatblygu rhagolygon Cymru, gan nodi bod y rhagolygon yn defnyddio nifer o benderfynyddion y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, sydd ar gael ar lefel y DU yn unig, lle nad yw data sy'n benodol i Gymru ar gael.[53] Gwnaed yr argymhelliad a ganlyn yn yr adroddiad:

> "Dylid rhoi ystyriaeth bellach i ymgymryd â gwaith pellach i ddarparu data penodol i Gymru er mwyn helpu i lywio'r ymarfer rhagolygon. Dylid ystyried y posibilrwydd o ddatblygu dull systematig o fesur a deall economi Cymru."[54]

74. Dywedodd Dr Edward Jones o Brifysgol Bangor fod casglu data sy'n benodol i Gymru gan Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) ar gyfer y Dreth Trafodiadau Tir a Threth Gwarediadau Tirlenwi wedi bod yn amhrisiadwy ar gyfer mireinio modelau rhagolygon Llywodraeth Cymru.[55]

75. Cydnabu Robert Chote, Prif Weithredwr y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, fod y ffaith ein bod yn cael misoedd o ddata gan Awdurdod Cyllid Cymru yn wych.[56] Ymhellach, dywedodd y byddwn yn dysgu mwy o archwilio ac asesu cadernid a nodi'r patrymau tymhorol a phatrymau eraill yn y data gweinyddol rydym yn dechrau eu cael gan Awdurdod Cyllid Cymru.[57]

76. O ran data macro-economaidd Cymru, dywedodd Prifysgol Bangor fod Llywodraeth Cymru, ar hyn o bryd, yn edrych ar y posibilrwydd o ddatblygu cynnyrch domestig gros (GDP) yng Nghymru.[58] Roedd y brifysgol yn ystyried rhinweddau modelu GDP penodol i Gymru wrth helpu i ddeall sylfaen dreth Cymru:

---

[53] Prifysgol Bangor, Gwaith Craffu a Sicrhau Annibynnol ar Ragolygon Trethi Datganoledig i Gymru, Hydref 2018

[54] Prifysgol Bangor, Gwaith Craffu a Sicrhau Annibynnol ar Ragolygon Trethi Datganoledig i Gymru, Hydref 2018

[55] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Hydref 2018

[56] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 222], 7 Tachwedd 2018

[57] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 180], 7 Tachwedd 2018

[58] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 20], 17 Hydref 2018

> "What also needs to happen is to develop our understanding of the tax base itself, which brings me back to the point about GDP. I think it's important for us to look at: should we be developing a Welsh-specific GDP, and the work involved? I think it's a long-term aim, but it could be a worthwhile aim, because it will help us understand the tax base."[59]

77. Cytunodd Ysgrifennydd y Cabinet fod gwaith i'w wneud wrth ddatblygu ansawdd ac ystod y data sydd gennym i'n helpu i ddeall natur economi Cymru, y ffordd y gellir datblygu'r sylfaen dreth yn y dyfodol.[60]

78. Fodd bynnag, pan ofynnwyd yn benodol iddo am ddata macro-economaidd Cymru, daeth Ysgrifennydd y Cabinet i'r casgliad a ganlyn:

> "…you could put an awful lot of work into trying to do that and it would be resource intensive as well as time intensive, and what you might get out at the end of it might not tell you anything very much or very reliably. And the reason for that is that the degree of integration between the economies of Wales and Scotland [England] is such that there is a real statistical challenge in trying to disentangle macro-economic estimates for Wales alone. Firms, for example, simply don't keep the information in that way. That's not how they think. They work on both sides of the border and they don't produce their own information in a way that separates out activity in Wales and activity elsewhere."[61]

Rhagolygon treth yn y dyfodol: Rhagolygon y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

79. Ym mis Gorffennaf 2018, cyhoeddodd Ysgrifennydd y Cabinet ddatganiad ysgrifenedig y byddai Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i drefniad gyda'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ar gyfer darparu rhagolygon treth Cymru ar gyfer Cyllideb Llywodraeth Cymru o 2020-21 ymlaen.[62]

---

[59] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 100], 17 Hydref 2018

[60] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 60], 21 Tachwedd 2018

[61] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 61], 21 Tachwedd 2018

[62] Llywodraeth Cymru, Mark Drakeford (Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid), Darparu rhagolygon ar gyfer trethi Cymreig gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, Datganiad Ysgrifenedig, 16 Gorffennaf 2018

80. Ym mis Rhagfyr 2017, nododd Robert Chote, Prif Weithredwr y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, y byddai'n heriol darparu dadansoddiad cynhwysfawr o ragolygon treth Cymru o ystyried amseriad cyllidebau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU:

> "There are particular challenges for us around the coincidence of the timing of your draft budget timetable plus a whole set of other documents we have to produce in the UK, because it coincides with the full set of national accounts, the first set of decent UK-wide public expenditure numbers we get in."[63]

81. Pan ofynnwyd iddo am yr heriau hyn wrth graffu ar gyllideb ddrafft 2019-20, dywedodd Robert Chote y byddai amseriad y ddwy gyllideb yn gwneud y dasg o lunio dogfennau pwrpasol ychydig yn fwy cymhleth.[64] Nododd Robert Chote hefyd fod rhagolygon a luniwyd gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn gymaradwy i'r rhai a luniwyd gan Lywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20 ymlaen:

> "… but I think we've still managed to look at the numbers that the Welsh Government have produced, and I think satisfies us that, in fact, the forecast differences, as you'll have seen, are not that large."[65]

82. Mae datganiad ysgrifenedig Ysgrifennydd y Cabinet yn cyfeirio at Femorandwm Cyd-ddealltwriaeth wedi'i ddiweddaru a Chylch Gorchwyl ategol a gaiff ei gyhoeddi cyn diwedd y flwyddyn ariannol.[66]

83. Gofynnwyd i Robert Chote am gynnydd o ran y Memorandwm Esboniadol, meddai:

> "… we had hoped—. In the original expectation of a rather quieter October than we've all had, the hope was to have made a bit further progress on that, but I think, as I said, the working relationship works well, so I don't see that any updating of the MOU is in the light of a problem that needs fixing. So, I think we just need to make sure that

[63] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 38], 13 Rhagfyr 2017

[64] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 146], 7 Tachwedd 2018

[65] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 148], 7 Tachwedd 2018

[66] Llywodraeth Cymru, Mark Drakeford (Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid), Darparu rhagolygon ar gyfer trethi Cymreig gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, Datganiad Ysgrifenedig, 16 Gorffennaf 2018

> there's enough time on both sides to ensure—. The other point with these MOUs is you have to see how they're operating in practice, and therefore the notion that these things are written in stone the first time you do them would be foolish. …"[67]

84. Pan ofynnwyd iddo sut y byddai'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn cymryd rhan yn y broses o lunio rhagolygon treth o 2020-21 ymlaen, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y bydd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn sicrhau rhagolygon Llywodraeth Cymru yn ystod cam y gyllideb ddrafft ym mis Hydref ac yn llunio dadansoddiad rhagolygon annibynnol ar benderfynyddion macro-economaidd y DU ochr yn ochr â'r gyllideb derfynol ym mis Rhagfyr.

Cyfraddau Treth Incwm Cymru

85. Cyflwynir CTIC o fis Ebrill 2019. Bydd Llywodraeth Cymru yn gallu amrywio'r cyfraddau treth incwm sy'n daladwy gan drethdalwyr Cymru ar incwm nad yw'n gynilion nac yn ddifidend.

86. O fis Ebrill 2019, bydd Llywodraeth y DU yn gostwng pob un o'r tair cyfradd treth incwm (cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol) a delir gan drethdalwyr Cymru o 10c. Yna, bydd Llywodraeth Cymru yn penderfynu ar dair cyfradd Cymru, a gaiff eu hychwanegu at gyfraddau is y DU.

87. Gofynnwyd i Robert Chote am oramcangyfrif 2016-17 o £700 miliwn a £550 miliwn gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Chomisiwn Cyllidol yr Alban yn ôl eu trefn yng Nghyfradd Treth Incwm yr Alban, ac a allai hyn ddigwydd yng Nghymru. Dywedodd

> "… we haven't learnt enough yet. We will learn considerably more when we have the first survey of personal income that includes the flagging data as well. So, the possibilities are that there are simply sampling problems in the Survey of Personal Income (SPI): the SPI is, for some reason or another, not giving you an accurate representation of the underlying taxpayer population."[68]

88. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet am amcangyfrif y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol am Gyfradd Treth Incwm yr Alban (SRIT) ei bod yn aneglur o hyd sut y digwyddodd yr anghysondeb ac y gallai fod oherwydd data anghywir neu

---

[67] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 153], 7 Tachwedd 2018

[68] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 208], 7 Tachwedd 2018

effeithiau ymddygiadol.[69] Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd ei fod yn cydweithio'n agos â'r sawl sy'n cyfateb iddo yn yr Alban i geisio sicrhau na fydd rhywbeth tebyg yn digwydd yng Nghymru.[70]

89. Cadarnhawyd bod yr addasiad grant bloc yn y flwyddyn gyntaf, sy'n seiliedig ar y derbyniadau treth incwm gwirioneddol a gasglwyd, yn diogelu cyllideb Cymru rhag gwallau yn y rhagolygon ac yn sicrhau na fydd effaith ar wariant y Llywodraeth ar gyfer 2019-20.[71]

90. Gofynnwyd i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol hefyd am y gwahaniaeth yn y rhagolygon o £40 miliwn rhwng rhagolwg Llywodraeth Cymru ar gyfer 2019-20 ac un y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol. Dywedodd Robert Chote:

> " … the personal allowance and higher rate threshold on its own is making £44 million of difference in that year. It's less in later years, and it is, as I've said, partly offset by the off-payroll working, and obviously that wasn't there for the Welsh Government to incorporate, so that's basically where it's come from."[72]

91. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y canlynol:

> "… block grant adjustments of devolved taxes will be revised in the light of the Office for Budget Responsibility new tax forecasts, which they will publish alongside the UK Government's budget at the end of this month. We will take account of those changes and report them to the committee and to the Assembly in the final budget in December."[73]

Nodi trethdalwyr Cymreig

92. Mynegodd ymatebwyr i ymgynghoriad y Pwyllgor bryderon ynghylch nodi trethdalwyr Cymru gan CThEM[74], gyda phryderon penodol nad yw'r broses o nodi

---

[69] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 49], 21 Tachwedd 2018

[70] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 50], 21 Tachwedd 2018

[71] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 33], 21 Tachwedd 2018

[72] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 218], 7 Tachwedd 2018

[73] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 322], 3 Hydref 2018

[74] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 01: Cintra HR and Payroll Services, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 31 Gorffennaf 2018 *(Saesneg yn unig)*

trethdalwr yn yr Alban yn gadarn ac mae aelodau'n pryderu y gall hyn ddigwydd eto pan fydd gan Gymru ei phwerau rhannu trethi ei hun o 2019.[75]

93. Amlinellodd CThEM y broses ar gyfer nodi trethdalwyr Cymreig drwy ddefnyddio "C" fel rhan o god treth unigolyn:

> "… in December, we start our pay-as-you-earn coding run, which will actually put that 'C' flag on all of our systems against those taxpayers and start to produce 2019-20 pay-as-you-earn codes for them with that identifier on it, and we will start between December and the end of January/February time issuing all of those codes to taxpayers, and, in February, we then issue those to the employers to put through their pay-as-you-earn systems from 6 April."[76]

94. Gofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet sut roedd Llywodraeth Cymru yn cyfrannu at y broses o nodi trethdalwyr Cymreig. Dywedodd y canlynol:

> "… y berthynas rhyngom ni a HMRC yw i fod yn glir gyda nhw ynglŷn â beth rydym ni'n ei brynu. Mae miliynau o bunnoedd yn mynd i mewn i'r system newydd ac mae'n rhaid i ni fod yn glir gyda nhw ynglŷn â beth rydym ni'n ei gael yn ôl am yr arian rydym ni'n ei roi iddyn nhw. Rydym ni'n gwybod, achos ein bod ni'n rhan o'r bwrdd sy'n cadw llygad ar y gwaith y mae HMRC yn ei wneud, eu bod nhw'n newid eu systemau nhw i fod yn glir mai cwsmeriaid sy'n byw yng Nghymru ar hyn o bryd neu sy'n symud i Gymru—. Yn awtomatig byddan nhw'n gallu gwybod pwy ydyn nhw a'u fflagio nhw fel pobl sy'n mynd i dalu trethi Cymreig.
>
> Mae HMRC yn gwneud adroddiad blynyddol i'r Llywodraeth yn yr Alban ynglŷn â beth maen nhw'n ei wneud yn yr un maes, ac, yn y system sydd gyda ni, maen nhw'n mynd i roi adroddiad i ni hefyd. So, dyna'r ffordd rydym ni'n mynd i drio bod yn siŵr ynglŷn â'r gwaith rydym ni'n talu i HMRC i'w wneud, i fod yn rhan o'r broses i gytuno gyda nhw ynglŷn â beth maen nhw'n ei wneud ar hyn o bryd i gasglu'r wybodaeth am bobl sy'n symud o un ochr y ffin i'r llall, a hefyd i gael adborth yn ôl drwy'r adroddiad fel ein bod ni'n gallu ei weld os ydyn nhw wedi llwyddo i wneud hynny. Maen nhw'n dweud wrthym ni bob tro eu bod

[75] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 02: Global Payroll Association, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 13 Awst 2018 *(Saesneg yn unig)*

[76] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 231], 25 Hydref 2018

> nhw wedi dysgu o'r profiadau maen nhw wedi'u cael yn yr Alban a'u bod nhw'n siŵr eu bod nhw'n gallu gwneud gwaith go iawn i ni."[77]

Pwerau benthyca a bondiau

95. Bydd Llywodraeth Cymru yn gallu benthyca hyd at £150 miliwn y flwyddyn ar gyfer cyfalaf (wedi cynyddu o £125 miliwn) o 2019-20. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet ei fod yn bwriadu benthyca £125 miliwn yn 2019-2020, ond y bydd yn cadw £25 miliwn wrth gefn ar gyfer newidiadau yn ystod y flwyddyn:

> "I plan to make full use of the new borrowing powers that we have. We are able to borrow £150 million in the next financial year, up from £125 million in the current. I've committed £125 million of the £150 million in the budget that you saw yesterday. I've kept £25 million in reserve, because things will change over the year. New needs will arise, patterns of spending will change; so I've kept that £25 million back as a sort of buffer to deal with changing events."[78]

96. Fel rhan o Gytundeb Dydd Gŵyl Dewi 2015, dywedodd Llywodraeth y DU y byddai'n rhoi pwerau i Lywodraeth Cymru gyhoeddi bondiau i fuddsoddi cyfalaf. Ar 25 Hydref 2018, cyhoeddodd Ysgrifennydd y Cabinet ddatganiad ysgrifenedig ar fondiau Llywodraeth Cymru. Mae'r datganiad yn nodi, yn amodol ar gymeradwyaeth, y bydd Llywodraeth Cymru yn gallu cyhoeddi bondiau o fis Rhagfyr 2018 ac yn nodi ymhellach:

> "Yn unol â'r egwyddor sy'n sail i'n dull gweithredu o ran cyfalaf, byddwn wastad yn gwneud y defnydd mwyaf posibl o un o'r mathau lleiaf drud o gyfalaf cyn troi at ffynonellau eraill o gyfalaf ad-daladwy."[79]

97. Mewn llythyr at y Pwyllgor, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet "… pan fo'n fater o ddefnyddio cyfalaf i ariannu buddsoddiadau mewn seilwaith yng Nghymru, byddwn ni wastad yn defnyddio cyfalaf confensiynol i ddechrau".[80] Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet ymhellach mai ei resymau dros gaffael y pwerau hyn yw:

---

[77] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 65-66], 21 Tachwedd 2018

[78] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 338], 3 Hydref 2018

[79] Llywodraeth Cymru, Mark Drakeford (Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid), Bondiau Llywodraeth Cymru, Datganiad Ysgrifenedig, 25 Hydref 2018

[80] y Pwyllgor Cyllid, Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, 24 Hydref 2018

> "...not to use it immediately; it's to keep the UK Government honest, in that, if it were to increase the interest rate charged on the loans that we get through the national loans fund, we would have somewhere else to go. At the moment, our estimate is that the national loans fund rate of borrowing is still below what we would have to pay if we issued our own bonds, and we don't have to incur the administrative costs that go with doing it for ourselves. We've very familiar with how the national loans fund operates, and there's no cost to us of an administrative sort there. But there has been an example in the not-too-distant past where the UK Government did try to raise the interest rates of the national loans fund, and without bonds we would have nowhere else to go. So, it is a useful tool in our armoury. It doesn't increase the amount of money available to us—that's the really key thing ... it just counts against our borrowing limit, just as money from the national loans fund does, but it does give you another tool in the armoury, if you need to use it."

98. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet ei fod wedi ysgrifennu at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys i gadarnhau ei fwriad i wneud cais i ymestyn pwerau benthyca Llywodraeth Cymru, yn yr adolygiad cynhwysfawr nesaf o wariant, fel y caniateir gan y Fframwaith Cyllid.[81]

Awdurdod Cyllid Cymru

99. Sefydlwyd ACC i reoli a chasglu refeniw y Dreth Trafodiadau Tir, a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi yng Nghymru o fis Ebrill 2018. Mae hefyd yn gyfrifol am fwydo data sy'n benodol i Gymru sy'n ymwneud â'r trethi hyn i'r broses ragweld.

100. Cyllidebodd Cyllideb Atodol 2018-19 (Mehefin 2018) £7.5 miliwn ar gyfer costau sefydlu a gweithredu ACC a dyrannodd cyllideb ddrafft 2019-20 £6 miliwn.[82]

101. Cadarnhaodd Dyfed Alsop, Prif Weithredwr ACC, fod yr awdurdod wedi bod yn gweithredu o fewn y costau a'i fod yn credu bod dyraniad 2019-20 yn realistig:

> "Wel, rydym ni wrthi'n dysgu lot am ein costau ni ar hyn o bryd, rili, mae'n rhaid cyfaddef. Rŷm ni dim ond wedi bod yn weithredol am chwe mis, felly mae yna lot inni ddysgu ar hyn o bryd. Mae'r faint sydd gennym ni ar gyfer y flwyddyn yma'n gwbl iawn; nid oes problem gyda

[81] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 75], 21 Tachwedd 2018

[82] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, GEN-LD11614, Cynnig y Gyllideb Atodol 2018-19, 19 Mehefin 2018

> hynny o gwbl. Cafodd y maint sydd gennym ni ei sefydlu rhyw 12 mis yn ôl, rydw i'n meddwl. Yn amlwg, mae'r £6 miliwn am y flwyddyn nesaf sydd gyda ni yn iawn ar hyn o bryd."[83]

Safbwynt y Pwyllgor

102. Rhoddodd adroddiad ar bolisi trethi 2018 fanylion o ran deall cynnydd Llywodraeth Cymru wrth weithredu'r broses o ddatganoli treth, ymchwil a wnaed i newid trethi presennol a thrafod datblygu treth newydd hefyd. Mae'r adroddiad yn nodi'n gryno'r canlyniadau a'r camau nesaf ar gyfer pob un o'r opsiynau a drafodwyd ac mae'r Pwyllgor yn canmol Llywodraeth Cymru yn yr adroddiad defnyddiol hwn.

103. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cynnydd a wnaed ar drethi newydd yng Nghymru, ac mae'n edrych ymlaen at weithio gyda Llywodraeth Cymru wrth i'r dreth ar dir gwag fynd rhagddi.

104. Mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf ei bod yn bwysig cael rhagolygon annibynnol ac yn cydnabod y fantais i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ymgymryd ā'r rôl hon. Mae'r Pwyllgor yn nodi ei bod yn bwysig cael rhagolygon annibynnol ac yn cydnabod y fantais i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ymgymryd â'r rôl hon. Fodd bynnag, mae sylwadau Robert Chote ym mis Rhagfyr 2017 yn destun pryder i'r Pwyllgor ynghylch yr her o ddarparu rhagolwg treth cynhwysfawr yn y gyllideb ddrafft o ystyried amseriadau cyllideb Cymru a chyllideb y DU.

105. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth mewn perthynas â darparu data sy'n benodol i Gymru, yn enwedig sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet. Fodd bynnag, bydd data sy'n benodol i Gymru yn bendant o fudd i Gymru, a bydd yn sicrhau bod rhagolygon Cymru yn fwy cywir ac mae'r Pwyllgor yn annog Ysgrifennydd y Cabinet i ystyried ymhellach sut y gellir cydbwyso darpariaeth data ychwanegol am Gymru â'r goblygiadau o ran adnoddau.

106. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod y rhesymau y tu ôl i oramcangyfrif SRIT yn anhysbys o hyd, felly nid oes ffordd o benderfynu, ar hyn o bryd, a allai rhagolygon CTIC fod yn destun goramcangyfrif tebyg. Mae'r Pwyllgor yn croesawu sicrwydd Ysgrifennydd y Cabinet ei fod yn gweithio gyda'r sawl sy'n cyfateb iddo yn yr Alban ar y mater hwn a chadarnhad na fyddai goramcangyfrifon tebyg yn effeithio ar wariant Llywodraeth Cymru yng nghyllideb 2019-20.

[83] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 110], 25 Hydref 2018

107. O gofio nifer y bobl sy'n symud ar draws y ffin rhwng Cymru a Lloegr, gydag oddeutu 100,000 o bobl yn mudo'n ôl ac ymlaen bob blwyddyn, mae'r Pwyllgor yn credu ei bod yn hanfodol sicrhau bod nifer y talwyr treth incwm Cymru yn cael ei monitro'n effeithiol yn ystod y flwyddyn. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod adran Cyllid a Thollau EM wedi cael ei chontractio i sicrhau y caiff trethdalwyr eu nodi'n gywir, ond byddai'n annog Llywodraeth Cymru i wneud gwaith goruchwylio parhaus a chadarn er mwyn sicrhau bod y system fflagio'n addas i'r diben yn barhaol ac yn y tymor hir.

108. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ac yn cefnogi ymrwymiad Ysgrifennydd y Cabinet i ofyn am estyniad i derfynau benthyca Llywodraeth Cymru.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu â'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi i sicrhau bod y gwaith a wneir sy'n benodol i Gymru yn cael yr un flaenoriaeth â'u gwaith yng nghyd-destun y DU.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymell rhoi sylw i gwblhau'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth gyda'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a byddai'n croesawu'r cyfle i graffu ar y cytundeb.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i sicrhau bod y broses fflagio ar gyfer CTIC yn addas i'r diben ac mae'n argymell bod Llywodraeth Cymru yn monitro'r broses yn agos drwy gydol 2019-20.

4. Blaenoriaethu

109. Mae adroddiadau blaenorol y Pwyllgor ar Gyllidebau drafft wedi gwneud argymhellion ynglŷn â sut y mae'r gyllideb ddrafft yn dangos cysondeb â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol[84] a Ffyniant i Bawb[85]:

> "Mae'r Pwyllgor yn ategu'r argymhelliad a wnaeth mewn perthynas â Chyllideb ddrafft 2017-18 y dylai'r Llywodraeth ddangos bod gwell aliniad rhwng ei chyllidebau drafft, y nodau llesiant a'r pum ffordd o weithio. Dylai cyllidebau drafft y dyfodol hefyd ddangos sut y mae dyraniad y Llywodraeth o arian yn bodloni'r blaenoriaethau a amlinellwyd yn ei strategaeth genedlaethol, sef Ffyniant i Bawb ar hyn o bryd. [Argymhelliad 7]"[86]

110. Yn y digwyddiad i randdeiliaid yn Abertawe, pwysleisiodd y rhanddeiliaid bwysigrwydd y cyswllt rhwng blaenoriaethau strategol Llywodraeth Cymru a'r gyllideb. Awgrymodd rhai o'r cynrychiolwyr y dylai Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ddylanwadu'n fwy ar ddyraniadau cyllidebol, drwy roi mwy o ffocws ar yr amgylchedd a'r angen i ddatblygu sgiliau mewn meysydd o werth tymor hir yn y dyfodol.[87]

Blaenoriaethau Llywodraeth Cymru

111. Roedd Ysgrifennydd y Cabinet yn crynhoi'r dull lefel uchel tuag at flaenoriaethu yn y gyllideb ddrafft:

> "It is a challenge for any finance Minister as to how you find a practical way of balancing the competing demands that there are for the funds that we have when there isn't enough money to go around. The way that I've approached it this year is to use the six priority areas set out in 'Prosperity for All' for my discussions with all my Cabinet colleagues, because those six areas are meant to be the cross-cutting priorities of the Government. So, in that sense, it's not for me, necessarily, to prioritise within the budgets my Cabinet colleagues have—that's for

---

[84] Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

[85] Llywodraeth Cymru, Ffyniant i bawb: y strategaeth genedlaethol, 19 Medi 2017

[86] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD11302, y Pwyllgor Cyllid, - Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2018-19, 1 Rhagfyr 2017

[87] y Pwyllgor Cyllid, Cysylltu â Rhanddeiliaid: Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20, 13 Mehefin 2018

> them to do—but it is my job to try and make sure that cross-Government priorities are balanced out in the way decisions are made.
>
> Colleagues will recall that the six priorities are: early years, housing, social care, mental health, skills and employability, and over this year, we've added decarbonisation as a sixth cross-Government priority. So, in all the bilaterals that I have with Cabinet colleagues, I ask them what contribution they are making through their budgets to those cross-Government themes, and then ask them whether there is anything further that they could do, if I were able to assist them through the budget process, to make an even greater contribution to that cross-Government effort. And in a practical sense, that is how I have tried to go about that business of balancing those priorities in the budget process."[88]

112. Nododd Ysgrifennydd y Cabinet sut y mae cyfaddawd rhwng blaenoriaethau sy'n cystadlu yn dod i'r amlwg, yn enwedig tua diwedd proses y gyllideb:

> "… there are trade-offs in any budget, and when I said that the budget process has its moments, it generally is towards the end of it when you are down to the smaller amounts of money you have left and when there are many competing calls on it. That's when there are inevitably difficult decisions and all Cabinet colleagues are committed to the jobs that they do and the sectors that they represent and so on, and people do go away disappointed that it's not possible to do everything that they would like to see done."[89]

113. Awgrymodd Victoria Winkler mai un o'r heriau mawr yn y gyllideb oedd maint y dyraniad iechyd, nad yw'n gadael llawer o le i symud gyda bron unrhyw beth arall.[90]

114. Tynnodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol sylw at y ffaith y byddai angen dyraniadau cyllid ychwanegol er mwyn symud i ffwrdd o wariant acíwt yn y GIG i wariant ataliol mewn llywodraeth leol. Aeth ymlaen i argymell y dylai unrhyw arian

[88] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 348-349], 3 Hydref 2018

[89] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 359], 3 Hydref 2018

[90] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 9], 25 Hydref 2018

ychwanegol ar gyfer y GIG gael ei dargedu tuag at atal a gweithredu mewn partneriaeth â chyrff eraill, megis llywodraeth leol.[91]

115. Pan ofynnwyd iddo sut y mae Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu gofynion cystadleuol adrannau gwahanol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> "…if our budget had simply held its value in real terms—not gone up by a single penny—I would have had £850 million more… if our budgets had simply risen in line with the growth in the economy…I would have £4.5 billion more to spend on Welsh public services in this budget. And that does just give you, I think, an illustration of just how unusual this period has been in our history, and how deep and how sustained the impact of austerity has been. So, when it comes to priorities, the first thing I am always doing with my colleagues is just trying to do our very best to sustain the services on which people in Wales rely. And that's my top priority, to just try and keep the show on the road, really. The discussions with local government that you'll have seen over recent weeks demonstrate just how difficult that is becoming, nine years into a period of austerity. So, that's my top priority."[92]

116. Mewn ymateb i awgrym Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y dylai dyraniadau ychwanegol ar gyfer iechyd gael eu targedu ar gyfer atal, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y canlynol wrth y Pwyllgor:

> "…trying to change the emphasis in favour of prevention has been a big theme of the budget, and it's been discussed in every single one of the bilaterals that I have with my Cabinet colleagues, asking them to articulate ways in which they can see their budget being incrementally moved in that direction. And I think that is something you can say that has genuinely had a different level of prominence since the Well-being of Future Generations Act has been on the statute book than it would have had in a period prior to that."[93]

[91] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 214], 15 Tachwedd 2018

[92] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 83], 21 Tachwedd 2018

[93] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 113], 21 Tachwedd 2018

Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r gyllideb

117. Yn adroddiad y Pwyllgor ar y gyllideb ddrafft ar gyfer 2018-19, gwnaeth y Pwyllgor argymhelliad penodol yn ymwneud â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.

> "Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn ystyried yr awgrym y dylai Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol gael rôl yn asesu effaith cyllideb y Llywodraeth ar gefnogi'r nodau llesiant, yn y tymor byr ac yn y tymor hir. [Argymhelliad 9]"[94]

118. Nododd ymatebion i ymgynghoriad y Pwyllgor ganfyddiad cyffredinol nad yw eto'n bosibl canfod yn llawn y newidiadau diriaethol sy'n deillio o Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.[95] Dywedodd Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Powys ei fod yn "rhy gynnar" i asesu'n wrthrychol i ba raddau y mae'r Ddeddf yn cael effaith ystyrlon ond mae'n nodi bod y gofyniad i gynnal Asesiad Llesiant heb os, wedi bod yn fuddiol.[96]

119. Dywedodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru ei fod am weld bod cyllideb ddrafft 2019-20 yn galluogi cydweithio a chynllunio tymor hwy, gyda Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn cael ei hymgorffori'n llwyr yn y broses o wneud penderfyniadau.[97]

120. Y gyllideb ddrafft ar gyfer 2019-20 yw'r drydedd i'w chyhoeddi ers i Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ddod i rym. Mae'r gyllideb ddrafft amlinellol ar gyfer 2019-20 yn nodi:

> "O'r cychwyn cyntaf rydym wedi canolbwyntio ar sut y gallwn gymryd camau pellach i ymgorffori'r egwyddorion a'r pum ffordd o weithio yn Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ym mhroses y Gyllideb. Mae gan y Ddeddf rôl sylfaenol wrth arwain proses y gyllideb i sicrhau ein bod ni, fel Llywodraeth, yn meddwl am y tymor hir; yn gweithio gyda phobl a chymunedau; yn ceisio atal problemau rhag codi yn y lle cyntaf ac yn

---

[94] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD11302, y Pwyllgor Cyllid, - Craffu ar Gyllideb Ddrafft Lywodraeth cymru 2018-19, 1 Rhagfyr 2017

[95] y Pwyllgor Cyllid, Cynigion cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20, Ymatebion i'r ymgynghoriad, 13 Gorffennaf – 12 Medi 2018

[96] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 03 Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Powys, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 17 Awst 2018 *(Saesneg yn unig)*

[97] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 09 Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018

> defnyddio dull gweithredu mwy cydgysylltiedig a thrawslywodraethol sy'n cynnwys y sector cyhoeddus o ran mynd i'r afael â materion."[98]

121. Yn ogystal â chysylltu dyraniadau â nodau llesiant, mae'r gyllideb ddrafft yn cynnwys astudiaethau achos y mae Llywodraeth Cymru yn awgrymu eu bod yn dangos sut y mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn cael ei hymgorffori a sut y mae Ffyniant i Bawb yn cael ei flaenoriaethu.[99] Mae'r gyllideb ddrafft amlinellol yn nodi fel a ganlyn:

> "Wrth i'n dull gweithredu esblygu ac aeddfedu, mae'r gyllideb ddrafft amlinellol yn cynnwys cyfres o astudiaethau achos i ddangos sut yr ydym yn gwreiddio Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ym mhroses y gyllideb ac yn blaenoriaethu Ffyniant i Bawb. Mae hon, wrth gwrs, yn broses gyson yr ydym yn ceisio adeiladu arni o flwyddyn i flwyddyn."[100]

122. Mae naratif y gyllideb ddrafft amlinellol yn awgrymu bod Llywodraeth Cymru yn datblygu dull systematig a chynyddol o ymgorffori'r Ddeddf.[101]

123. Mae Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol eisoes wedi nodi ei bod wedi rhoi adborth i Ysgrifennydd y Cabinet ynghylch Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol:

> "Hefyd, rhoddais adborth penodol i Mark Drakeford, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, swyddogion Cyllidebu Strategol ac arweinwyr cyllideb ar draws adrannau'r Llywodraeth ar yr elfennau a oedd yn dda, y rhai a oedd yn wael ac, yn eithaf amlwg mewn rhai meysydd, ddim yn bodoli o ran cyllideb y llynedd yn dangos ei bod yn ymgorffori gofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol."[102]

124. Nododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol hefyd fod ymgorffori gofynion y Ddeddf "yn ymwneud â newid diwylliannol, nid cydymffurfiaeth ticio blychau, ac y bydd hyn, felly, yn cymryd amser", ond aeth ymlaen i ddweud:

---

[98] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, paragraff 4.2

[99] ibid, pennod 4

[100] ibid, p2

[101] ibid, para 1.23

[102] Pigion, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cyllideb Llywodraeth Cymru ar gyfer cenedlaethau'r dyfodol?, 8 Hydref 2018

> "…ar ôl dwy flynedd ers i'r Llywodraeth fod ar y daith hon, rwy'n disgwyl newid gwirioneddol yn y ffordd y mae proses y gyllideb a'r naratif yn adlewyrchu gofynion allweddol y ddeddfwriaeth."[103]

125. Mewn tystiolaeth, nododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol fod rhai datblygiadau cadarnhaol yng nghyllideb 2019-20 a nododd ymrwymiad Ysgrifennydd y Cabinet. Nododd y Comisiynydd fod y rhain yn newidiadau "syml", ond yng nghyd-destun yr hyn a gafodd ei gynnwys y llynedd, croesawyd hyn.[104]

126. Nododd tystiolaeth ysgrifenedig Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yr adborth a roddodd i Lywodraeth Cymru ar gyflwyno cyllideb ddrafft 2018-19. Yn ei hadborth, nododd fod y gyllideb wedi'i strwythuro ar sail portffolio gweinidogol, ond ei bod yn gobeithio y byddai dogfen y gyllideb ar gyfer 2019-20 yn gyfle i wneud penderfyniadau mwy integredig ynghylch gwariant.[105] Dywedodd wrth y Pwyllgor ei bod yn teimlo bod y dull cyflwyno wedi gwella.[106]

127. Mewn tystiolaeth lafar, amlinellodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ei bod yn creu traciwr siwrnai a fyddai'n helpu i asesu'r cynnydd y mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud yn erbyn Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.

128. Cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd at y traciwr siwrnai o ran ymgorffori Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn y broses o wneud y gyllideb:

> "…the tracker is a very interesting new development during this budget round. The commissioner's office, as I understand it, is still in the process of developing the tracker tool to identify changes to the budget that reflect how the Act is being implemented. We will work closely with the commissioner's office and her officials to make sure that we get the most out of the work that her office is doing, and, as it comes to maturity and we understand how the tracker will act in practice, I'm hopeful that it will be a really useful tool to us as well, so that we can apply it in our own work to try and make sure that the budget process we have is developed, and we can continue to

---

[103] ibid

[104] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 135], 15 Tachwedd 2018

[105] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 19 Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018

[106] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 150], 15 Tachwedd 2018

> demonstrate better how the work of the budget and its allocations are aligned with the requirements of the Act."[107]

129. Nododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol hefyd fod cyllideb ddrafft 2019-20 yn sefydlog mewn llawer o ffyrdd ac aeth ymlaen i ddweud bod cyfle gwirioneddol o ran cyllideb y flwyddyn nesaf, gyda'r adolygiad o wariant, i geisio datblygu o ran lefel yr uchelgais a diwygio'n wirioneddol.[108] Cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd at hyn yn ystod y sesiwn gydamserol:

> "I started this afternoon saying that this budget in front of the committee is the tail end of a cycle. And, of course, next year's budget will be the first budget of a new cycle, assuming that we get the results of the comprehensive spending review in time for us to be able to plan in that way. Now, if we do, then I would expect us to be having a different approach to an integrated assessment next year because it will be setting the parameters for, conventionally, a CSR [Comprehensive Spending Review] of the next three years. I think that means that it will be a different document to one that is reporting just on relatively incremental changes to a budget that the committee has already seen in previous years. So, that's one way in which this will be different."[109]

Ffyniant i Bawb

130. Mae'r gyllideb ddrafft amlinellol yn nodi fel a ganlyn:

> "Mae rhaglen lywodraethu Llywodraeth Cymru, Symud Cymru Ymlaen 2016-212 a'r strategaeth genedlaethol Ffyniant i Bawb3 , yn nodi blaenoriaethau'r llywodraeth i gyflawni ei nod hirdymor sef creu Cymru sy'n ffyniannus a diogel; yn iach ac egnïol; yn uchelgeisiol ac yn dysgu ac yn unedig a chysylltiedig."[110]

131. Mae'r gyllideb ddrafft yn cyfeirio at adroddiad blynyddol 2018 Ffyniant i Bawb,[111] sy'n nodi'r cynnydd a wnaed yn erbyn nodau llesiant ac yn nodi bod

---

[107] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 123], 21 Tachwedd 2018

[108] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 150], 15 Tachwedd 2018

[109] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 189], 15 Tachwedd 2018

[110] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, paragraff 1.19

[111] Llywodraeth Cymru, Ffyniant i Bawb: y strategaeth genedlaethol, 19 Medi 2017

"cynnydd sylweddol" wedi'i wneud yn erbyn pob un o'r nodau llesiant. Mae'r gyllideb ddrafft yn mynd ymlaen i ddweud y bydd Llywodraeth Cymru yn dysgu o'r gwerthusiad o'r 150 o weithgareddau a amlinellir yn atodiad yr adroddiad blynyddol[112] i lywio penderfyniadau gwario yn y dyfodol[113].

132. Nododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn ei hymateb i'r ymgynghoriad fod ganddi ddiddordeb mewn gweld y cysylltiadau rhwng yr adroddiad blynyddol a'r gyllideb.[114]

133. Dywedodd Victoria Winkler:

> "…it's actually very difficult to track what's happening in the budget. I don't know if it's just my weaknesses, or if it's a matter of presentation, but there's a lot of narrative, and it's quite difficult to go through and pick out the figures from that, and it's also hard to compare, not so much year on year, but over a longer period. But that said, I think the draft budget is an iteration of previous years' budgets."[115]

134. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor:

> "…we've tried to organise the budget narrative against those 'Prosperity for All' priorities, so that it's clear to members of this committee and to others the way in which decisions we made last year are working out in relation to those priorities, and the decisions we make this year contribute to our ability to pursue those priorities in the next financial year. But there is information alongside the budget documentation. So, the First Minister published, almost contemporaneously with the draft budget, the first annual report on the progress of delivering the 'Prosperity for All' priorities. So, that's there as another source for Members to look at to see the Government's account of how those priorities are being pursued."[116]

---

[112] Llywodraeth Cymru, Ffyniant i Bawb: y strategaeth genedlaethol – Adroddiad Blynyddol 2018 Atodiad, 19 Medi 2017

[113] Llywodraeth Cymru, Cyllideb ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, paragraff 1.21

[114] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 19 Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru, Ymatebion i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018

[115] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 5], 25 Hydref 2018

[116] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 86], 21 Tachwedd 2018

Tlodi

Barn y rhanddeiliaid

Mae Oxfam hefyd yn cyfeirio at achos moesol ac economaidd clir ar gyfer blaenoriaethu dyraniadau cyllideb i gael gwared ar dlodi ac anghydraddoldeb. Mae'n dyfynnu cydberthynas rhwng tlodi ac iechyd a marwolaethau plant, iechyd meddwl a llesiant, cyflawniad addysgol. Fodd bynnag, mae'n dweud ei bod yn anoddach craffu ar berfformiad Llywodraeth Cymru ar dlodi yn benodol nawr bod adrannau gwahanol yn rhannu'r cyfrifoldeb a'r gwariant.

Dywed Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru nad yw'n glir sut y bydd dull newydd Llywodraeth Cymru ar ôl Cymunedau yn Gyntaf yn atal neu'n lleddfu tlodi ar draws Cymru gyfan.

Mae Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Powys hefyd yn nodi diffyg menter olynol glir hyd yn hyn i Cymunedau yn Gyntaf ac mae'n dweud bod hyn wedi gwneud dull cydlynol blaenorol trechu tlodi ac anghydraddoldeb yn ofer.

Mae'r Comisiynydd Pobl Hŷn yn nodi bod tlodi ymhlith pobl hŷn ar gynnydd, 'o 14% i 18% dros y pum mlynedd ddiwethaf'.

135. O ran dull cyffredinol trechu tlodi Llywodraeth Cymru, dywedodd Victoria Winkler:

> "… I don't see that tackling poverty, solving poverty has the priority that it should do, given the scale of it and the impact of it, and, despite statements, I don't see a joined-up approach and I don't see the mechanisms in place. So, what we get, particularly in the narrative, is a really liberal use of the word in the narrative, but the actions don't necessarily follow and aren't necessarily the actions that we know will make a difference."[117]

136. Gan ganolbwyntio ar dai, awgrymodd Victoria Winkler y dylai'r gyllideb roi sylw i'r rhai y mae'r dyraniadau o fudd iddynt:

> "When more and more people are living in private rented accommodation, for example, and finding that their rent—the housing element of their universal credit or their housing benefit doesn't cover their rent, I think there should be questions about the priority, for

[117] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 15], 25 Hydref 2018

> example, given to Help to Buy. I think there are other questions where you could ask—. If you go through the budget and ask, 'Who does this benefit?' And if the answer is not either everybody or the least well-off 50 per cent, then you have to look extra carefully, and there are a lot of places that you could do that."[118]

137. Aeth ymlaen i ddweud: "overall it's more progressive than it might have been, but it's not as progressive as it could be", a thynnodd sylw hefyd at faterion sy'n ymwneud â newidiadau i drethiant a budd-daliadau:

> "I absolutely agree that the cumulative effect of tax and benefit changes has been extraordinarily aggressive. You only have to look at the Institute for Fiscal Studies's graphs after every budget, which show very starkly that it's the best-off 50 per cent who gain and the worst-off 50 per cent who lose, and the further down the spectrum you go, the bigger that loss. I looked it up before I came, and workless families with children are set to lose more than £4,000 a year; now, that's a big chunk out of anyone's household income, let alone if you're already not getting very much. So, that is a major challenge. I think there is some recognition of the challenge."[119]

138. Gwnaeth Ysgrifennydd y Cabinet sylwadau ar doriadau i Gredyd Cynhwysol a thoriadau eraill yn y DU. Dywedodd fod pwerau Llywodraeth Cymru yn y maes hwn yn gwella. O ran trechu tlodi bwyd, tynnodd sylw at arian ychwanegol ar gyfer prydau ysgol am ddim, a'r Gronfa Cymorth Dewisol, a gynhaliwyd eleni yng Nghymru (gyda £2 filiwn ychwanegol yn 2019-20, yn hytrach na thynhau'r meini prawf cymhwysedd).[120]

139. Awgrymodd Victoria Winkler fod elfennau yn y gyllideb sy'n ceisio mynd i'r afael ag anghydraddoldeb, ond eu bod yn aml yn ymddangos fel ychwanegiadau yn hytrach na rhan annatod o'r gyllideb.[121]

140. Tynnodd Ysgrifennydd y Cabinet sylw at rai meysydd lle mae'r gyllideb yn ceisio lleihau anghydraddoldeb

---

[118] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 11], 25 Hydref 2018

[119] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 11], 25 Hydref 2018

[120] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 385], 3 Hydref 2018

[121] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 47], 25 Hydref 2018

> "...in terms of educational inequalities, ... we will pick up the cost of free school meals in Wales next year—the additional number of children, the 3,000 additional children we expect to have free school meals next year. In England, schools are having to absorb those costs themselves. I will provide additional funding from the centre to cover all those costs here so that schools will see the benefit of that. We've doubled the pupil development grant access fund, the old school uniform grant, and again, that's an education inequality issue."[122]

141. Parhaodd Ysgrifennydd y Cabinet i nodi sut y mae'r gyllideb ddrafft yn trechu tlodi gyda £244 miliwn yn cael ei roi yn y cynllun budd-dal treth gyngor[123], a bod dod o hyd i arian ychwanegol ar gyfer y gronfa cymorth dewisol yng Nghymru ar gyfer y flwyddyn nesaf yn flaenoriaeth[124].

Asesiad Effaith Integredig Strategol

142. Mae[125] naratif cyllideb ddrafft amlinellol 2018-19 yn cynnwys Asesiad Effaith Integredig Strategol, a drafododd effaith y penderfyniadau lefel uchel a nodwyd yn y gyllideb ddrafft amlinellol a rhoi esboniad o'r broses sydd wedi llywio penderfyniadau.

143. Yn ei adroddiad ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2018-19, argymhellodd y Pwyllgor y dylai'r Asesiad Effaith Integredig Strategol a fydd yn cyd-fynd â'r cyllidebau drafft yn y dyfodol roi esboniad clir ynghylch sut y gwneir penderfyniadau, gan gynnwys gwybodaeth am yr agweddau cadarnhaol a negyddol.[126]

144. Yn unol â phroses ddau gam y gyllideb a gyflwynwyd yn 2017, mae Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2019-20 bellach yn cynnwys y canlynol:

- Asesiad Effaith Integredig Strategol lefel uchel yn y[127] naratif cyllideb ddrafft amlinellol, sy'n canolbwyntio ar benderfyniadau yn y gyllideb

---

[122] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 175], 21 Tachwedd 2018

[123] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 178], 21 Tachwedd 2018

[124] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 179], 21 Tachwedd 2018

[125] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2018-19 Cynigion amlinellol, 3 Hydref 2017

[126] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD11302, y Pwyllgor Cyllid, - Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2018-19, 1 Rhagfyr 2017, tudalen 55

[127] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018

amlinellol, gan gynnwys y rhai sy'n gysylltiedig â ffynonellau cyllid ar gyfer Llywodraeth Cymru, megis trethi Cymru a benthyca, yn ogystal â'r dyraniadau portffolio lefel uchel; ac

- Asesiad Effaith Integredig Strategol ar wahân yn y[128] cynigion cyllideb fanwl sy'n canolbwyntio ar ddyraniadau unigol.

145. Mae'r Asesiad Effaith Integredig Strategol lefel uchel yn nodi sut y mae nifer o ystyriaethau wedi cyfrannu at ein "dyraniadau cyllideb strategol er mwyn gwella lles economaidd, lles cymdeithasol, lles amgylcheddol a lles diwylliannol Cymru". Mae rhai o'r ystyriaethau hyn yn statudol, ac maent yn cynnwys: cydraddoldeb a hawliau dynol, hawliau plant, y Gymraeg, newid hinsawdd, prawfesur gwledig, iechyd, bioamrywiaeth a datblygu economaidd. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn nodi bod anfantais economaidd-gymdeithasol yn ystyriaeth sylfaenol wrth asesu effaith penderfyniadau.[129]

146. Mae'r gyllideb ddrafft amlinellol yn nodi bod tystiolaeth ac ystadegau yn yr Asesiad Effaith Integredig Strategol wedi'u cymryd o'r adroddiad, sef[130] Llesiant Cymru 2017-18, sy'n cyflwyno'r cynnydd a wnaed yn erbyn y saith nod llesiant ac yn cyfeirio at y 46 o ddangosyddion cenedlaethol.[131]

147. Mae'r Asesiad Effaith Integredig Strategol, sy'n cyd-fynd â'r cynigion cyllideb fanwl, yn ymateb i adborth gan y Pwyllgor a Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet ei bod yn wirioneddol anodd asesu'n gynhwysfawr effaith cyllideb gyfan ar gydraddoldebau a hawliau dynol, hawliau plant, y Gymraeg, newid hinsawdd, prawfesur gwledig, iechyd, bioamrywiaeth a datblygu economaidd.[132]

148. Mae Asesiad Effaith Integredig Strategol y gyllideb fanwl yn datgan bod Llywodraeth Cymru wedi:

> "… dibynnu ar dystiolaeth amrywiol wrth wneud penderfyniadau am y Gyllideb, gan gynnwys tystiolaeth ac ymchwil a gynhyrchwyd o fewn

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

[129] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, Atodiad C, paragraff 3

[130] Llywodraeth Cymru, Llesiant Cymru, 20 Medi 2018

[131] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, Atodiad C, paragraff 6

[132] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 135], 15 Tachwedd 2018

> neu a ariannwyd gan Lywodraeth Cymru, y gellir eu gweld ar dudalennau Ystadegau ac Ymchwil gwefan Llywodraeth Cymru."[133]

149. Pan ofynnwyd iddi pa mor dda y mae'r Asesiad Effaith Integredig Strategol yn dangos effeithiau cadarnhaol a negyddol disgwyliedig penderfyniadau ar grwpiau penodol, dywedodd Victoria Winkler nad oedd yn hawdd ei ddeall:

> "It wasn't systematic in the way that I would have expected, and in a way that equality impact assessments are systematic. There were a lot of assertions made without much back-up. Now, I accept that the process is very constrained, and at least there is an impact assessment, I suppose, but I don't think it's quite what is needed…"[134]

150. Aeth Victoria Winkler ymlaen i ddweud bod safonau eithaf heriol o ran asesiadau effaith cydraddoldeb, a allai fod yn fan cychwyn da ar gyfer yr Asesiad Effaith Integredig Strategol. Awgrymodd hefyd y dylai Llywodraeth Cymru ei gwneud yn amlwg lle mae cyllid yn cael ei dorri a bod yn glir ynghylch y canlyniadau.[135]

151. Yn ystod y cyfarfod cydamserol, nododd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol ei fod yn gwneud gwaith ar Asesiadau Effaith Gronnol a bod gan Lywodraeth Cymru ddiddordeb yn y dull hwn.[136]

152. Yn ystod y cyfarfod cydamserol â'r Pwyllgor PPIA a'r Pwyllgor CLlLCh, dywedodd Comisiynydd Plant Cymru:

> "I do have a number of concerns about how it's [SIIA] presented, which is obviously all I've seen. I haven't seen any of the work behind it. I suppose a summary of my view of it would be that the narrative around children's rights in particular appears to be used to confirm why decisions have been made, rather than to have informed the decision-making process. It may have been used to inform the decision-making

[133] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion manwl, 23 Hydref 2018, Atodiad D, paragraff 10

[134] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 78], 25 Hydref 2018

[135] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 84 ac 86], 25 Hydref 2018

[136] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 36], 15 Tachwedd 2018

> process, but that's not transparent or clear to me or to the general public."[137]

153. Adleisiwyd y farn hon gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol:

> "…it can be helpful to look at things in a cross-cutting way and across the piece, but it still has to be clear about how decisions are made. For us, there's a lack of clarity about what actually has been assessed. What impacts have actually informed that decision making? And also, we feel that it's a bit too broad. For example, it talks about vulnerable groups. It doesn't drill down to different protected characteristics, what the impacts of those might be, what the socioeconomic impacts might be and also what decisions have been changed as a result of actually doing it. So, it appears to be more of a narrative about, 'This is what we've done'."[138]

Fframwaith Newydd ar gyfer Asesiadau Effaith

154. Nododd[139] Asesiad Effaith Integredig Strategol 2018-19 *wedi* nodi prosiect i gyflwyno fframwaith newydd ar gyfer asesiadau effaith yn 2018, wedi'i lywio gan adroddiad Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru, sef:[140] *Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government*. Roedd amcanion y fframwaith yn cynnwys integreiddio'r broses asesu effaith â chyfeiriad sylweddol Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol.[141]

155. Mae cyllideb ddrafft amlinellol 2019-20 yn adeiladu ar hyn ac yn nodi y cafodd fframwaith newydd ar gyfer asesiadau effaith integredig ei lansio ym mis Gorffennaf 2018, sydd:

> "… yn cynnig dibenion cliriach ac amlycach ar gyfer asesiadau effaith, gan sicrhau bod asesiadau effaith cymesur yn rhan annatod o weithgarwch llunio polisi, gan osgoi gweithdrefnau gormodol a

---

[137] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 7], 15 Tachwedd 2018

[138] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 10], 15 Tachwedd 2018

[139] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 3 Hydref 2017, Atodiad D

[140] Sefydliad Polisi Cyhoeddus i Gymru, Reducing Complexity and Adding Value: A Strategic Approach to Impact Assessment in the Welsh Government, 1 Ebrill 2016 *(Saesneg yn unig)*

[141] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 3 Hydref 2017, Atodiad D, paragraff 80

> chynorthwyo ein hymdrechion hefyd i gydweithio ar draws portffolios."[142]

156. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cynnal "asesiad sylweddol o'r broses newydd" yn y flwyddyn newydd.[143]

157. Yn ystod y cyfarfod cydamserol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod Asesiad Effaith Integredig Strategol y flwyddyn hon wedi'i gryfhau drwy fwy o hyfforddiant i swyddogion ar draws y llywodraeth, gan gynnwys gweithdy gyda swyddogion o swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol.[144]

158. Cyfeiriodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol at y cyfarfodydd a gynhaliwyd rhwng ei swyddfa ac adrannau Llywodraeth Cymru a nododd bwysigrwydd newid diwylliannol:

> "Arguably, throughout Government, the civil service should be resourcing that sort of cultural change, and they are doing some things, but it's indicative to me that—. It's brilliant that we started with a commitment from the Cabinet Secretary, but, actually, there's got to be significant resourcing in terms of cultural change flowing right down through the organisation to help that change."[145]

159. Esboniodd Arweinydd y Tŷ fod offeryn Asesu Effaith Integredig newydd wedi'i ddatblygu drwy ymgysylltu â'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, Comisiynydd Plant Cymru, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, Plant yng Nghymru a Rhwydwaith Cydraddoldebau'r GIG.[146]

160. Dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wrth y Pwyllgor fod ei swyddfa wedi cael rhywfaint o gyfranogiad wrth symud i'r broses asesu effaith strategol eleni a bod elfennau ohoni wedi'u tynnu o'r fframwaith cenedlaethau

---

[142] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, Atodiad C, paragraff 83

[143] ibid, Atodiad C, paragraff 85

[144] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 87], 15 Tachwedd 2018

[145] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 139], 15 Tachwedd 2018

[146] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Cydamserol, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 90], 15 Tachwedd 2018

roedd wedi'i ddatblygu.[147] Esboniodd ei bod wedi cael nifer o broblemau gydag asesiadau effaith strategol:

> "…impact assessment is getting it entirely the wrong way around and isn't really actually applying the principles of the future generations Act, because it suggests that we've taken a decision, we've decided to do something and then we're assessing the impact of that, whereas the future generations Act is about taking the decisions that are going to maximise your contribution to the goals. So, it should be at the front of the process rather than at the end of the process. So, I think that there needs to be a shift that way."[148]

161. Nododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ei bod wedi ysgrifennu at holl Ysgrifenyddion y Cabinet i ofyn pa adnoddau oedd yn cael eu neilltuo i ddibenion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol:

> "I'm waiting for a response from them, but if I'm honest, I don't expect a response to say that there's very much resources going into that at all, and that's a significant issue."[149]

162. Dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y byddai'n cyfarfod â swyddogion Llywodraeth Cymru, yn ogystal â Chomisiynwyr a phartneriaid eraill, i adolygu'r fframwaith newydd ym mis Tachwedd.[150]

163. O ran canlyniad disgwyliedig y cyfarfod hwnnw, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

> "Well, the meeting is led by the commissioner and her advisory panel, so I'm sure they will have—.In that sense, it's their meeting and their agenda. I think we will go into it with two particular outcomes that we would be looking for. First of all, to clear up any remaining misunderstanding that there may be about the tool, the integrated impact assessment tool, and its outcome, the outcome being the assessment of the impact. I think we rehearsed it briefly last time that

[147] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 220], 15 Tachwedd 2018

[148] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 221], 15 Tachwedd 2018

[149] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 141], 15 Tachwedd 2018

[150] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 225], 15 Tachwedd 2018

people thought maybe there were two tools here; actually, there's one. There's a tool and it leads to a product, and they're different. They're not competing with one another. So, part of that meeting, from our point of view, will be to make sure that we've communicated that more clearly to people and they've got a better, more secure understanding of that.

…

And the second, and probably the bigger, purpose is to go on having a dialogue with the commissioners who will be there, for us to explain to them what we think we have tried to achieve in this budget process, but very much to learn from them in return as to their assessment of where they think ground has been gained and where they think there are still things that we need to work on…"[151]

Safbwynt y Pwyllgor

164. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod 10 mlynedd o gyllid cyhoeddus cyfyngedig a maint y gyllideb iechyd yn effeithio ar allu Llywodraeth Cymru i flaenoriaethu gofynion gwariant cystadleuol.

165. Mae'r Pwyllgor yn nodi awgrym Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y dylid gwneud dyraniadau ychwanegol i iechyd yn unig ar y sail eu bod ar gyfer gweithgareddau ataliol ac y caiff cyllid ei wario mewn partneriaeth â rhanddeiliaid eraill.

166. Mae'r Pwyllgor yn derbyn y ffaith bod Llywodraeth Cymru wedi ceisio symud i ffwrdd o gyflwyno'r gyllideb yn seiliedig ar bortffolio i ffocws mwy integredig ar nodau llesiant a Ffyniant i Bawb. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi barn Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol bod cyflwyno'r gyllideb yn dal i fod yn waith ar droed a sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet y gallwn weld dulliau gwahanol ar ôl yr adolygiad o wariant. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i Lywodraeth Cymru achub ar y cyfle ar ôl yr adolygiad o wariant ar gyfer newid sylweddol ym mhrosesau a dogfennau'r gyllideb yn y dyfodol ac yn defnyddio'r adolygiad o wariant i ddarparu golwg mor dymor hir â phosibl.

[151] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 129-130], 21 Tachwedd 2018

167. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r ffaith bod Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wedi datblygu o draciwr siwrnai ac mae'n croesawu ymrwymiad Llywodraeth Cymru i weithio'n agos gyda'r Comisiynydd ar ei ddatblygu.

168. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol na ddylai ymgorffori egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol fod yn ymarfer "ticio blychau". Dylid ymgorffori nodau'r Ddeddf yn niwylliant Llywodraeth Cymru ac mae'r Pwyllgor yn pryderu nad yw'r newid diwylliannol hwn yn digwydd.

169. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y dulliau sy'n cael eu defnyddio o ran mynd i'r afael ag anghydraddoldeb a thlodi. Fodd bynnag, mae barn rhanddeiliaid am y flaenoriaeth a roddir i drechu tlodi yn Llywodraeth Cymru yn destun pryder i'r Pwyllgor.

170. Mae'r Pwyllgor yn gobeithio y gall cyllidebau yn y dyfodol ddangos cysylltiadau clir rhwng dyraniadau a'r gweithgareddau a'r meysydd sy'n ymwneud â threchu tlodi. Yn ogystal, byddai'r Pwyllgor am weld manylion y canlyniadau y mae Llywodraeth Cymru yn eu disgwyl ond, yn fwy cyffredinol hefyd, fod Llywodraeth Cymru yn mynd ymhellach ac yn sicrhau bod trechu tlodi'n cael ystyriaeth briodol ar bob lefel.

171. Mae'r Pwyllgor yn croesawu cynnwys Asesiad Effaith Integredig Strategol ar wahân ar ddyraniadau gwariant a gyhoeddir ochr yn ochr â'r cynigion cyllideb fanwl, mewn ymateb i waith craffu y llynedd. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth gan randdeiliaid ei bod yn anodd deall yr Asesiad Effaith Integredig Strategol ac nid oes digon o fanylion o hyd ar sut y mae effaith opsiynau gwahanol wedi llywio'r broses benderfynu, yn enwedig mewn perthynas ag effeithiau negyddol penderfyniadau cyllid.

172. Mae'r Pwyllgor hefyd yn ymwybodol o farn Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol bod yr Asesiad Effaith Integredig Strategol yn asesu effaith penderfyniadau yn hytrach na llywio penderfyniadau mewn ffordd sy'n gwneud y mwyaf o gyfraniad y penderfyniadau hynny i fodloni nodau llesiant.

173. Mae'r Pwyllgor yn nodi cyflwyno Offeryn Asesu Effaith Integredig ac yn cydnabod ei fod yn parhau i ddatblygu. Croesewir ymgysylltiad Llywodraeth Cymru i'w ddatblygu'n barhaus ac mae'r Pwyllgor yn nodi y bydd y broses newydd yn cael ei gwerthuso yn y Flwyddyn Newydd, gan gynnwys cyfarfod â Chomisiynwyr a phartneriaid ym mis Tachwedd i adolygu'r ffordd y caiff ei chymhwyso i gyllideb 2019-20. Mae'r Pwyllgor hefyd yn croesawu'r gwaith y mae'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol wedi'i wneud mewn perthynas ag Asesiadau Effaith Gronnol.

174. Diben gwaith cydamserol y Pwyllgor gyda'r Pwyllgor PPIA a'r Pwyllgor CLlLCh oedd trafod, o safbwynt pob Pwyllgor, pa mor gadarn oedd y broses asesu effaith integredig hyd yn hyn, a darganfod pa welliannau y gellid eu gwneud ar gyfer cylch cyllideb 2020-21. Cytunodd yr aelodau sy'n cynrychioli pob un o'r tri phwyllgor i drafod y dystiolaeth a gasglwyd yn ystod y sesiwn hon a llunio allbwn ar y cyd maes o law. Nod yr allbwn hwn fydd llywio'r gwaith o ddatblygu Cyllideb Ddrafft 2020-21, a chyllidebau drafft yn y dyfodol wedi hynny, er mwyn sicrhau bod prosesau cadarn a thryloyw ar waith i asesu effaith penderfyniadau ariannol.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn trafod sut y gellir targedu unrhyw gyllid ychwanegol yn y dyfodol ar gyfer gwasanaethau iechyd tuag at atal ac y dylai hefyd drafod cadarnhau trefniadau partneriaeth ynghylch unrhyw gyllid o'r fath.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r adolygiad o wariant sydd ar ddod fel cyfle i werthuso ei phrosesau a'i dogfennau ar gyfer y gyllideb yn llawn, gan sicrhau bod cyllidebau'n darparu golwg tymor hir ar gyllid yn y dyfodol.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn awyddus i wybod sut y bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio traciwr siwrnai i gyflymu'r broses o weithredu ac integreiddio amcanion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn argymell bod ei defnydd yn cael ei adlewyrchu yng nghyllideb ddrafft 2020- 21.

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

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod cyllidebau drafft yn y dyfodol yn rhoi rhagor o fanylion am y dyraniadau i geisio trechu tlodi ac anghydraddoldeb. Wrth gydnabod y gallai rhai o'r mentrau hyn gynnwys symiau cymharol fach o arian, mae'n fuddiol nodi bod y dyraniadau hyn yn trechu tlodi ac anghydraddoldeb.

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r Asesiad Effaith Integredig Strategol sy'n cyd-fynd â chyllidebau drafft yn y dyfodol ddangos yn glir sut y mae Llywodraeth Cymru wedi cymhwyso egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn trafod y dull Asesiad Effaith Gronnol a argymhellir gan y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol.

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai asesiadau effaith yn y dyfodol nodi'n glir effeithiau negyddol penderfyniadau ac opsiynau gwahanol y gallent fod wedi'u trafod wrth ddod i benderfyniadau gwariant, yn hytrach na chanolbwyntio ar yr agweddau cadarnhaol.

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am ganlyniad ei hadolygiad o'r fframwaith newydd ar gyfer asesiadau effaith integredig.

5. Gwariant ataliol

Y cefndir

175. Ers y Pedwerydd Cynulliad, mae'r Pwyllgor Cyllid wedi bod yn tynnu sylw at ei bryderon mewn perthynas â nodi a chynyddu gwariant ataliol, a sut y caiff "gwariant ataliol" ei ddiffinio:

> "Mae'r Pwyllgor yn dal yn awyddus i weld penderfyniad cytûn o ran diffiniad cadarn a chyson o wario ataliol ac yn argymell bod gwybodaeth yn cael ei chynnwys yng nghyllidebau Cymru er mwyn dangos cyfran cyllideb Cymru sy'n cael ei chyfeirio at wario ataliol a sut mae hyn yn cynyddu dros gyfnod o amser."[152]

176. Fel rhan o waith craffu ar gyllideb ddrafft y llynedd, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet mai ei nod yw sefydlu grŵp trydydd sector i drafod diffiniad ar gyfer atal.[153]

177. Mae naratif y gyllideb ddrafft amlinellol yn trafod y dull cydweithredol o ran diffinio atal a ddilynwyd:

> "Fel rhan o'r broses gyllidebol rydym wedi parhau i gydweithio gyda'r trydydd sector a phartneriaid eraill i ddatblygu a chytuno ar ddiffiniad cyffredinol o atal."[154]

178. Esboniodd Ysgrifennydd y Cabinet, mewn Llythyr at y Pwyllgor, fod y broses yn cynnwys nifer o sefydliadau, gan gynnwys Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, y trydydd sector, Iechyd Cyhoeddus Cymru, y gwasanaeth tân, academyddion, ac eraill, gan ddweud ei bod yn "adeiladol ac mae wedi helpu i lywio ein syniadau."[155]

179. Trafododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y broses hefyd, a chadarnhaodd, drwy hyn, fod y diffiniad wedi'i ddiwygio:

> "The work was led by strategic budgeting officials in collaboration with my office... They came up with an initial definition after trawling through what's the best practice in a range of different areas. We fed into that

---

[152] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD10545, y Pwyllgor Cyllid, - Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2016-17, 2 Chwefror 2016

[153] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD11302, y Pwyllgor Cyllid, - Craffu ar Gyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2018-19, 1 Rhagfyr 2017

[154] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018

[155] y Pwyllgor Cyllid, Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, 30 Medi 2018

> and brought together a range of different stakeholders. …there were about 15 or 20 people involved… the definition was changed as a result of that."[156]

Diffiniad o Atal

180. Mae cyllideb ddrafft fanwl 2019-20[157] yn cynnwys "diffiniad amlhaenog o atal", a'i fwriad yw:

> "cynorthwyo penderfyniadau polisi gan gydnabod na ellir anelu popeth a wnawn at atal sylfaenol, ond dros amser gallwn symud tuag at ganolbwyntio ar atal trafferthion ar gyfer pobl, ein heconomi a'n hamgylchedd, cyn iddynt godi."

181. Y diffiniad o atal yn y gyllideb ddrafft yw:

> Atal yw gweithio mewn partneriaeth i gydgynhyrchu'r canlyniadau gorau posibl, gan ddefnyddio'r cryfderau a'r asedau sydd gan bobl a llefydd i'w cyfrannu. Rhennir hyn yn bedair lefel a gall pob lefel leihau'r galw am yr un nesaf:
>
> - Atal sylfaenol – adeiladu gwytnwch – creu'r amodau fel na fydd problemau'n codi yn y dyfodol. Dull gweithredu cyffredinol.
> - Atal eilaidd – targedu gweithredu tuag at ardaloedd lle y mae risg uchel i broblemau ddigwydd. Dull gweithredu wedi'i dargedu sy'n atgyfnerthu egwyddorion cyffredinoliaeth gynyddol.*
> - Atal trydyddol – ymyrryd pan fydd problem, i'w hatal rhag gwaethygu ac atal iddi ddigwydd eto yn y dyfodol. Dull gweithredu ar sail ymyrryd.
> - Gwariant **acíwt** – gwariant sy'n cymryd camau i reoli effaith sefyllfa hynod negyddol, ond sy'n gwneud ychydig neu ddim byd i atal problemau rhag digwydd yn y dyfodol. Dull gweithredu adferol.
>
> *** Cyffredinoliaeth gynyddol** yw bod yn benderfynol o ddarparu cefnogaeth i bawb, gan roi llais a diddordeb penodol i bawb a

---

[156] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 184-7], 15 Tachwedd 2018

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

> phopeth, ond gan gydnabod y bydd angen mwy o gefnogaeth ar y bobl neu'r meysydd hynny sydd â'r angen mwyaf.[158]

182. Nododd Dr Victoria Winckler[159] mai gwaith ar droed yw'r diffiniad gan ychwanegu o leiaf bod diffiniad ar gael ac o leiaf ei fod yn cael ei gymhwyso, hyd yn oed os oes modd hollti blew am y manylion.

183. Adleisiodd Ysgrifennydd y Cabinet mai gwaith ar droed oedd y diffiniad:

> "we have an agreed definition, well, provisionally agreed. It's open to further development as part of the budget process, I hope. But having a sense of what we mean by 'prevention' gives us a way into the complexity."[160]

184. Dywedodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y canlynol er nad oedd y diffiniad yn berffaith:

> "…you're never going to be able to see how good it is until you start running it through decisions and spending priorities. But we felt it was important… that there should be something that we could at least start to use."[161]

Gwariant ataliol yn y gyllideb

185. Ysgrifennodd Ysgrifennydd y Cabinet at y Pwyllgor, gan nodi bod Llywodraeth Cymru yn bwriadu cymhwyso'r diffiniad i faes gwariant ym mhob un o'r chwe Phrif Grŵp Gwariant, ac y "bydd dadansoddiad o'r canlyniadau… yn rhoi cipolwg cychwynnol o ran cyfran y gwariant ym mhob categori".[162]

186. Mae cyllideb ddrafft fanwl 2019-20 yn cynnwys atodiad sy'n nodi meysydd o wariant ataliol yn benodol yng nghyllideb 2018-19 ac o dan ba gategori y mae'r dyraniadau hynny. Mae'r gwaith cychwynnol hwn yn canolbwyntio ar feysydd gwariant penodol o grŵp o gamau gweithredu cyllideb Prif Grwpiau Gwariant y

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

[159] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 41], 25 Hydref 2018

[160] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 121], 21 Tachwedd 2018

[161] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 187], 15 Tachwedd 2018

[162] y Pwyllgor Cyllid, Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, 30 Medi 2018

prif bortffolio. Mae'n edrych ar £1.4 biliwn o'r swm cyffredinol, sef £18.3 biliwn, a ddyrennir yn y gyllideb, a hynny yn y meysydd a ganlyn:

- Tai (£155.2 miliwn);
- Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (£34.9 miliwn);
- Teithio Cynaliadwy (£102.5 miliwn);
- Newid yn yr Hinsawdd a Chynaliadwyedd (£146.2 miliwn);
- Safonau Addysg a Hyfforddiant (£1 biliwn).[163]

187. Rhybuddiodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol y canlynol:

> "…the particular parts of budgets that have been picked tend to be those ones that are doing better on prevention than not."[164]

188. Soniodd Ysgrifennydd y Cabinet am y ffordd y mae'r newid pwyslais o blaid atal wedi bod yn thema fawr i'r gyllideb a hefyd:

> "…it's been discussed in every single one of the bilaterals that I have with my Cabinet colleagues, asking them to articulate ways in which they can see their budget being incrementally moved in that direction"[165]

189. Tynnodd Ysgrifennydd y Cabinet sylw at enghreifftiau penodol o wariant ataliol mewn tystiolaeth flaenorol, gan gynnwys £4.5 miliwn ar gyfer ystadau gofal sylfaenol, £60 miliwn ar gyfer adnewyddu ffyrdd, a £2.5 miliwn ar gyfer y gwasanaeth ieuenctid.[166]

190. Cyfeiriodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol at yr un enghraifft gadarnhaol[167] o £2.5 miliwn ar gyfer iechyd meddwl ymhlith plant. Fodd bynnag, gan fynd ymlaen i awgrymu nad oedd yn ymddangos bod hyn yn rhan o ddull ehangach, integredig:

---

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

[164] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 188], 15 Tachwedd 2018

[165] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 113], 21 Tachwedd 2018

[166] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 375-377], 3 Hydref 2018

[167] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 192], 15 Tachwedd 2018

> "…it appears to be one decision sort of plopped into the budget, if you like, without that coherent narrative of what's happening across the board on mental health, and you would expect, particularly where mental health is one of the six priority areas, to see that coherent narrative."[168]

191. Cododd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth faterion ynghylch cyllideb a phroses gynllunio yn y tymor byr, gan awgrymu nad yw'n cefnogi dull cyflawni canlyniadau a pholisïau ataliol sy'n cymryd mwy o amser i'w cyflawni.[169]

192. Teimlwyd bod cymhwyso'r diffiniad yn rhy eang weithiau'n cuddio'r broses, gyda Dr Victoria Winckler yn gwneud y pwynt hwn ar addysg:

> "I think I read that the intention is that all of the expenditure on education is classed as preventative, and that's when I think, 'Well, preventative of what and is that really appropriate?'"[170]

193. Hefyd, cododd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol bryderon ynghylch dosbarthu meysydd cyllidebol yn rhy eang fel rhai ataliol, a awgrymodd fod diffyg dealltwriaeth go iawn, gan fynd ymlaen i ddweud y canlynol am ofal cymdeithasol:

> "…they'd actually put the whole budget for the older people's commissioner allocated as preventative spend. And I'm not sure that that is quite what we're trying to get at."[171]

194. Gwnaeth sawl sefydliad honiadau cyffredinol iawn ar flociau cyfan o'r gyllideb fel atal. Roedd hyn yn cynnwys Undeb Addysg Cenedlaethol Cymru yn awgrymu y dylai'r gyllideb addysg gyfan fod yn ataliol[172], Prifysgolion Cymru yn awgrymu bod cyllid ar gyfer prifysgolion hefyd yn ataliol[173], y Gymdeithas Cadwraeth Forol yn

---

[168] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 192], 15 Tachwedd 2018

[169] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 25 Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth Brenhinol y Meddygon Teulu, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 (*Saesneg yn unig)*

[170] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 41], 25 Hydref 2018

[171] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 191], 15 Tachwedd 2018

[172] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 16: Undeb Addysg Cenedlaethol Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[173] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 20: Prifysgolion Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

dweud bod diogelu a rheoli bioamrywiaeth ac adnoddau naturiol Cymru yn wariant ataliol angenrheidiol[174], a Choleg Brenhinol yr Ymarferwyr Cyffredinol yn dweud bod gwariant ar ymarfer cyffredinol yn wariant ataliol[175].

195. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth bod dull integredig neu drawsadrannol yn hanfodol. Roedd Cyswllt Amgylchedd Cymru yn gresynu ei bod yn ymddangos yr ystyrir llygredd aer fel mater amgylcheddol yn unig, yn hytrach nag ym maes gwariant iechyd.[176] Tynnodd y Gymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad sylw mai cyllid ataliol yw cyllid ar gyfer cyfleoedd i gymryd rhan mewn gweithgareddau awyr agored, ond bod angen llawer o waith cynllunio a chydgysylltiedig ar draws adrannau a llinellau yn y gyllideb i'w gyflawni.[177] Gwnaeth y Comisiynydd Pobl Hŷn bwynt tebyg ynghylch gwariant ataliol i bobl hŷn, gan ddweud y canlynol:

> "…Housing, transport, leisure, culture, sport, education, and the physical and natural environment as well as non-statutory social care initiatives all have a crucial role to play in enabling older people to have a good quality of life. This cross-cutting approach… should be at the core of budget proposals on preventative spending for older people."[178]

196. Roedd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn amau unrhyw ddull a oedd yn edrych ar atal ar ei ben ei hun, gan ofyn:

> "…what is it we're trying to prevent? And what is the best place to prevent that? And so I think you can't look at prevention in isolation. You almost have to look at that in terms of integration as well."[179]

197. Awgrymodd y Gymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad, mewn tystiolaeth ysgrifenedig, y gall fod angen addasu proses y gyllideb ei hun er mwyn defnyddio dull gwariant ataliol:

---

[174] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 18: Y Gymdeithas Cadwraeth Forol, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[175] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 05: Coleg Brenhinol y Meddygon Teulu, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 6 Medi 2018 (*Saesneg yn unig)*

[176] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 14: Cyswllt Amgylchedd Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[177] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 10: Cymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[178] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 24: Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018

[179] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 191], 15 Tachwedd 2018

> "A preventative spending approach in resource allocation also requires much greater fluidity and co-operation than the current budgeting process allows."[180]

198. Teimlad a adleisiwyd gan Gyfarwyddwr Trysorlys Cymru:

> "When you're thinking about prevention in a budget-setting context, it raises a load of really difficult and complex issues that, I think it's fair to say, we've only really started to grapple with over the last couple of years. I don't think it's the way we thought about doing the budget four or five years ago, really, and we're starting to think more about that now, but it's really not straightforward."[181]

199. Hefyd, gwnaeth Ysgrifennydd y Cabinet y pwynt nad yw gwariant ataliol, o reidrwydd, yn arbed arian o gwbl, ond gallai olygu eich bod yn gwneud rhywbeth yn well, a dyna'r peth pwysig.[182]

200. Ychwanegodd swyddog nad yw atal canlyniadau andwyol ac atal gwariant ychwanegol bob amser yn cyd-fynd, gan ddweud y canlynol ynghylch un o'r heriau o ran atal:

> "Is it that you're you're trying to prevent adverse outcomes, which can sometimes cost more, or is it that you're trying to prevent that and prevent expenditure at the same time? And those two things don't always pull in the same direction."[183]

Y pedair lefel o atal

201. Cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet at y risg o ddiffiniad o atal heb ffocws, gan olygu y gellid nodi bod unrhyw beth yn ataliol, ac esboniodd werth y pedwar cam wrth fynd i'r afael â hyn:

> "…the purpose of the four stages in the definition that we have developed is that it allows you to locate the spend you are undertaking

---

[180] y Pwyllgor Cyllid, WGDB 19-20 10: Cymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad Cymru, Ymateb i'r Ymgynghoriad, 12 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[181] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 120], 21 Tachwedd 2018

[182] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 137], 21 Tachwedd 2018

[183] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 120], 21 Tachwedd 2018

> at the four levels, and then the idea is that you try and drag spending down the hierarchy."[184]

202. Mae hynny'n awgrymu na fyddai darparu targed syml ar gyfer symud gwariant o wariant acíwt i wariant ataliol yn cael effaith fawr, heblaw am annog pobl i dwyllo'r system,[185] ond y gellir gwneud cynnydd yn erbyn y diffiniad o atal lle rydych yn ceisio symud gwariant i lawr yr hierarchaeth[186].

203. Aeth ymlaen i esbonio y dylai'r diffiniad annog y canlynol:

> "…when you've attributed the spending you are making to the different levels, you then need to go on to say, 'What could I do to move spending out of tertiary and into secondary, out of secondary and into primary?', so that you are pushing the budget at the different levels in a more preventative direction. And that's where I think it has more of a bite."[187]

204. A'r newid diwylliannol sy'n ofynnol gan y llywodraeth i weithredu holl ofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, gan gynnwys ar atal, yn ogystal â'r angen i geisio sicrhau cysondeb ar draws Llywodraeth Cymru gyfan.[188]

Safbwynt y Pwyllgor

205. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r diffiniad cytûn o wariant ataliol a natur ymgynghorol datblygu'r diffiniad hwn. Mae'r Pwyllgor yn annog Llywodraeth Cymru i barhau i ymgysylltu â rhanddeiliaid er mwyn deall sut y mae'r diffiniad yn gweithio.

206. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ffaith bod y diffiniad yn cael ei gymhwyso'n rhannol i Gyllideb Ddrafft 2019-20. Ond, gan mai dim ond £1.4 biliwn o'r cyfanswm, sef £18.3 biliwn, a ddadansoddwyd, mae'n pryderu bod perygl o

---

[184] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 135], 21 Tachwedd 2018

[185] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 144], 21 Tachwedd 2018

[186] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 147], 21 Tachwedd 2018

[187] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 135], 21 Tachwedd 2018

[188] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 124], 21 Tachwedd 2018

gyflwyno sefyllfa anghyflawn, neu hyd yn oed wedi'i chamystumio, ac y bydd olrhain o flwyddyn i flwyddyn yn anoddach.

207. Mae'r Pwyllgor yn rhannu pryderon Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol bod cymhwyso'r diffiniad yn ymddangos braidd yn anghyson, ac mae'n pryderu yr ystyrir bod adrannau cyfan o'r gyllideb yn ataliol. Fodd bynnag, mae'n ddyddiau cynnar o ran y diffiniad ac mae'r Pwyllgor yn gobeithio y bydd gwelliant o flwyddyn i flwyddyn.

208. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn pryderu ynghylch a yw'r rhai sy'n cymhwyso'r diffiniad yn deall sut y defnyddir y pedair lefel o wariant ataliol, gyda pherygl o ganolbwyntio ar y rhaniad a'r symudiadau rhwng gwariant acíwt ac ataliol, yn hytrach na rhwng pob un o'r pedair lefel o atal.

209. Mae'r Pwyllgor wedi clywed tystiolaeth gan nifer o ffynonellau bod angen dull mwy integredig, a gorwel tymor hwy ar benderfyniadau gwariant, ar gyfer gwariant ataliol effeithiol.

210. Mae'r Pwyllgor yn deall y bydd y broses o sefydlu atal ym mhroses y gyllideb yn broses dymor hwy a graddol, ond mae'n annog Llywodraeth Cymru i barhau i ganolbwyntio ar greu'r newid diwylliannol sydd ei angen.

211. Mae'r Pwyllgor yn deall nad gostyngiad mewn gwariant yw'r unig gymhelliad, na'r prif un, ar gyfer gwariant ataliol, ac y dylai unrhyw ddadansoddiad o'i effeithiolrwydd ystyried y darlun cyfan.

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu'r diffiniad o wariant ataliol yn fanwl ac yn gyson, gan gynnwys mynd ati i ymgysylltu â rhanddeiliaid a'r Pwyllgor hwn.

Argymhelliad 15. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu dull integredig ar draws y Llywodraeth mewn perthynas â gwariant ataliol, yn drawsadrannol ac yn aml-flwyddyn.

6. Hyrwyddo twf economaidd

Safbwynt y rhanddeiliaid

Nododd rhanddeiliaid nifer o faterion yn ymwneud â busnesau a'r trydydd sector yn sesiwn y pwyllgor yn Abertawe. Amlinellodd nifer o gynrychiolwyr fod angen i'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi gael ei adlewyrchu yn y gyllideb er mwyn amlygu lle mae newidiadau mewn polisi'r Llywodraeth wedi arwain at newidiadau mewn dyraniadau.

Un mater a nodwyd gan randdeiliaid oedd y diffyg ffocws ar fusnesu bach a chanolig. Yn benodol, soniodd rhai rhanddeiliaid am y broblem mai dim ond nifer gyfyngedig o gynlluniau ymadael sydd ar gael i fusnesau bach a chanolig, gan awgrymu y dylai opsiynau fel pryniannau gan Fanc Datblygu Cymru fod yn fwy hyfyw, yn hytrach na gwerthu i gwmnïau mawr y tu allan i Gymru.

Nododd y rhanddeiliaid fod anawsterau wrth gael grantiau gan Busnes Cymru, yn bennaf oherwydd diffyg eglurder a dealltwriaeth o'r meini prawf ar gyfer cymhwystra ar gyfer grantiau o'r fath. Mae ansicrwydd tebyg dros feini prawf cymhwystra yn bodoli ar gyfer cronfa drosglwyddo Brexit gwerth £50 miliwn ar gyfer busnesau a chyrff y sector cyhoeddus: yn benodol, p'un a yw sefydliadau'r trydydd sector yn gymwys am gyllid fel hyn. Yn olaf, roedd rhai rhanddeiliaid yn pryderu ynghylch y ffynhonnell ariannu ar gyfer Bargeinion Dinesig.

Hefyd, awgrymodd y rhanddeiliaid yr angen am fwy o fuddsoddiad mewn sgiliau a fydd yn paratoi'r gweithlu ar gyfer awtomeiddio a'r defnydd eang o wybodaeth artiffisial drwy'r economi, gydag un o'r rhanddeiliaid yn honni y dylai Llywodraeth Cymru wneud buddsoddiadau llawer mwy mewn paratoadau o'r fath. At hynny, dywedodd un o'r rhanddeiliaid fod cynllun cyflogadwyedd Llywodraeth Cymru yn dda, ond bod angen dyrannu mwy o arian iddo.

Y Cynllun Gweithredu ar yr Economi

212. Mae Cynllun Gweithredu ar yr Economi Llywodraeth Cymru[189] yn nodi cynlluniau i ddatblygu model datblygu economaidd sy'n canolbwyntio ar ranbarthau sy'n mynd i'r afael ag anghydraddoldebau rhanbarthol. Mae'r cynllun yn nodi bod manteision twf wedi'u dosbarthu'n anghyson ledled Cymru, ac mae hynny yn cyfyngu ar y rhagolygon twf mewn ardaloedd sydd dan anfantais economaidd. Mae Llywodraeth Cymru wedi penodi Prif Swyddogion Rhanbarthol

[189] Llywodraeth Cymru, Ffyniant i Bawb: y cynllun gweithredu ar yr economi, 13 Rhagfyr 2017

mewn tair ardal - Gogledd Cymru; Canolbarth a De-orllewin Cymru; a De-ddwyrain Cymru, a fydd yn gweithio gyda rhanddeiliaid i ddarparu cynlluniau busnes rhanbarthol sy'n nodi blaenoriaethau a chyfleoedd ar draws pob rhanbarth. Nod y llywodraeth yw mynd i'r afael â gwahaniaethau rhanbarthol mewn cyfoeth a chyfle mewn gwahanol rannau o Gymru i gyflawni twf economaidd cynhwysol drwy ddatblygu cryfderau nodedig pob rhanbarth.[190]

213. Roedd Consortiwm Manwerthu Cymru a Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru yn gefnogol iawn o'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi. Fodd bynnag, nid oeddent yn teimlo bod modd ffurfio barn o'r dyraniadau a wnaed yn y gyllideb ynghylch a yw'r gyllideb yn adlewyrchu'r newid mewn ffocws o ran y dyraniadau.

> "There's a lot of movement into a budget line that is called 'business development direct support' and the rationale in the budget papers was that there's a lot of transition going on from the old economic programme towards the economic action plan, and, therefore, the easiest way to deal with this was to put it under one heading so that we can deal with legacy and new programmes in the same heading. From an outside perspective, it's incredibly difficult to see how much transition is actually going on."[191]

214. Fodd bynnag, mynegwyd pryderon nad oedd yn bosibl nodi gwariant ar feysydd o fewn y tablau cyllideb a bod angen mwy o fanylion o ran mesuriadau o'r hyn a oedd yn cael ei fuddsoddi a ble, a hefyd syniad o gyflymder y newid.[192]

215. Gofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet sut y mae dyraniadau'n dangos pa elfennau o'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi y buddsoddir ynddynt, a dywedodd:

> "... we are trying in our budget information to make it accessible and readable and available to—I'm sure there is no such thing as the general reader for budget documentation, but to somebody who has a general interest. So, you don't want to make it too long, you don't want to make it too technical, but then, on the other hand, there are people with specialist interests who then don't find what they are looking for in text that hasn't been particularly aimed at their speciality or their area of technical expertise. So, I'm very happy to look at what the panel said

[190] Llywodraeth Cymru, Ffyniant i Bawb: y cynllun gweithredu ar yr economi, 13 Rhagfyr 2017

[191] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 9], 15 Tachwedd 2018

[192] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 14 ac 16], 15 Tachwedd 2018

> and if there are things that we could provide that would be helpful—of course, that's what we learn through the scrutiny process."[193]

216. Mae'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi yn ceisio cefnogi twf economaidd mewn rhanbarthau i leihau anghydraddoldeb. Tynnodd y Ffederasiwn Busnesau Bach sylw at y ffaith bod angen buddsoddiad mewn seilwaith newydd a chyfredol ac mai cynlluniau strategol hirdymor y Comisiwn Seilwaith Cenedlaethol fyddai'n gwneud hyn orau.[194]

217. Amlygodd Consortiwm Manwerthu Cymru fod anghysondebau yn y seilwaith digidol rhanbarthol yn lleihau natur gystadleuol mewn rhai ardaloedd yng Nghymru.[195]

218. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet mai'r ansawdd a'r effaith, yn hytrach na'r lleoliad, oedd y ffactor sylfaenol wrth ystyried buddsoddiad. Aeth ymlaen i ddweud:

> "An investment that will deliver more for Wales and for the broader Welsh economy would get a priority for me over the investment being in any particular place. But nevertheless, because we recognise that there are regional disparities in Wales, the regional dimension does play an important part."[196]

219. Fodd bynnag, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet: "I am always looking for decisions and investments that support the regional economy in those parts of Wales where that investment is most needed. You will find that reflected in the budget, because we look at those inequalities at an investment level in the way we invest in education and in the way that we invest in infrastructure. That's the essential way, I think. Quality is the overriding consideration; regional alignment and impact on regional economies then follows very closely next".[197]

220. Mewn perthynas â'r seilwaith digidol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

---

[193] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 154], 21 Tachwedd 2018

[194] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 49], 15 Tachwedd 2018

[195] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 52], 15 Tachwedd 2018

[196] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 179], 21 Tachwedd 2018

[197] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 160], 21 Tachwedd 2018

> "…digital infrastructure, you don't see it, but it is vitally important to the future of the Welsh economy. There is a significant investment in digital infrastructure contained within the budget."[198]

Ardrethi busnes

221. Mae'r Gyllideb ddrafft yn nodi bod "y cyfraddau gros sy'n daladwy o ardrethi annomestig (NDR) bron yn £1.3bn yng Nghymru. Ar ôl gweithredu rhyddhad, mae refeniw ardrethi annomestig yn cyfrannu dros £1bn tuag at gyllido gwasanaethau lleol bob blwyddyn".[199]

222. Mae rhwng £10 miliwn ac £20 miliwn o refeniw ardrethi annomestig[200] yn cael ei golli bob blwyddyn oherwydd osgoi. Ymgynghorodd Llywodraeth Cymru ar ystod o syniadau er mwyn helpu i fynd i'r afael â'r osgoi hwn. Ym mis Hydref nododd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid nifer o fesurau yn y dyfodol i leihau achosion o osgoi ardrethi ac i helpu sefydliadau i ymchwilio i achosion a herio yn fwy effeithiol.[201] Bwriedir i'r newidiadau hyn ddod i rym ar 1 Ebrill 2021, yn dilyn y rhestr ardrethu a'r ymarfer ailbrisio nesaf.

223. Cyhoeddodd Cyllideb Hydref 2018 y DU, o fis Ebrill 2019, y bydd Llywodraeth y DU yn torri ardrethi busnes draean am hyd at 90 y cant o eiddo manwerthu am ddwy flynedd.[202] Mae hyn wedi'i dargedu at eiddo manwerthu gyda gwerth ardrethol o lai na £51,000. Bydd Llywodraeth Cymru yn cael cyllid canlyniadol mewn perthynas â'r penderfyniad hwn.

224. Roedd y Ffederasiwn Busnesau Bach a Chonsortiwm Manwerthu Cymru eisiau i gynllun tebyg gael ei weithredu yng Nghymru:

> "Business rates reform is absolutely key, and what we'd call for is using some of the consequentials that are coming forward to freeze business rates for the next two years, whilst the Welsh Government then looks to address that issue around fundamental reform, which we think is so important to all industries that are business rates payers, which would

---

198 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 162], 21 Tachwedd 2018

199 Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018

200 Llywodraeth Cymru, Mark Drakeford (Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid), Mynd i'r afael â thwyll ac osgoi talu ardrethi annomestig yng Nghymru, Datganiad Ysgrifenedig, 16 Hydref 2018

201 ibid

202 Llywodraeth y DU, Trysorlys EM, Our Plan for the high street: Budget 2018 brief, Papur polisi, 29 Hydref 2018 *(Saesneg yn unig)*

> really help to enable us to thrive and have a vibrant economy in the future."[203]

225. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid fod £26 miliwn o gyllid canlyniadol o Gyllideb 2018 y DU mewn perthynas â'r rhyddhad ardrethi busnes i safleoedd manwerthu hyd at werth ardrethol o £51,000. Nododd Ysgrifennydd y Cabinet fod Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno cynllun rhyddhad ardrethi ar gyfer y stryd fawr yn 2018-19,[204] a chadarnhaodd ei fod yn bwriadu defnyddio'r arian hwn ar gyfer cynllun rhyddhad ardrethi busnes yng Nghymru, ond ei fod yn ystyried sut y byddai hyn yn cael ei deilwra orau i amgylchiadau yng Nghymru. Fodd bynnag, roedd cymhlethdod wrth i Lywodraeth y DU gyhoeddi cynllun dwy flynedd yn Lloegr, ac nid yw'n hysbys faint o arian ail flwyddyn fydd ar gael yng Nghymru hyd nes y caiff yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant ei gyhoeddi.[205]

Safbwynt y Pwyllgor

226. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r sylwadau cadarnhaol ar y Cynllun Gweithredu ar yr Economi, ond mae tystiolaeth hefyd yn dangos ei bod yn anodd nodi gwariant ar feysydd penodol o fewn tablau'r gyllideb. O ganlyniad i hyn, mae'n anodd alinio polisïau o fewn y gyllideb. Mae gostyngiad yn nifer y llinellau cyllideb wedi lleihau tryloywder gan ei gwneud hi'n anodd nodi ble y caiff cyllid ei fuddsoddi.

227. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai'r gyllideb fod yn fwy eglur, gyda chysylltiadau gwell rhwng polisi, naratif a dyraniadau, i alluogi asesiadau effeithiol ynghylch a yw polisïau'n gweithio a mesur cyflymder newid. Cred y Pwyllgor y dylai'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi gynnwys targedau sy'n gysylltiedig â pherfformiad economaidd gwell a chaniatáu ffyrdd gwell o fesur perfformiad polisi.

228. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymrwymiad y Cynllun i fynd i'r afael ag anghydraddoldeb rhanbarthol, ond mynegodd y tystion bryderon ynghylch cydbwysedd rhanbarthol buddsoddiad Llywodraeth Cymru mewn seilwaith ledled Cymru. Fodd bynnag, byddai'r Pwyllgor yn croesawu sicrwydd bod y flaenoriaeth i ledaenu ffyniant yn fwy cyfartal ledled Cymru yn cael digon o ffocws pan fydd dyraniadau'r gyllideb ddrafft a phenderfyniadau buddsoddi yn cael eu gwneud.

---

[203] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 67], 15 Tachwedd 2018

[204] Llywodraeth Cymru, Rhyddhad Ardrethi'r Stryd Fawr yng Nghymru – 2018-19. Canllawiau, 11 Ebrill 2018

[205] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 171-172], 21 Tachwedd 2018

229. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r cyhoeddiad y bydd Ysgrifennydd y Cabinet yn defnyddio cyllid canlyniadol y Cynllun Rhyddhad Ardrethi Busnes ar gyfer cynllun rhyddhad ardrethi yng Nghymru, ond byddai'n croesawu manylion ychwanegol am sut y bydd y cyllid canlyniadol, sef £26 miliwn, yn cael ei ddefnyddio. Mae'r Pwyllgor yn siomedig bod Llywodraeth y DU wedi darparu blwyddyn yn unig o gyllid canlyniadol a byddai'n croesawu rhagor o fanylion am y cyllid canlyniadol ar gyfer 2020-21, a'r effaith ar ardrethi busnes, cyn gynted â phosibl.

Argymhelliad 16. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y materion ynghylch tryloywder mewn perthynas â nodi buddsoddiad sy'n gysylltiedig â'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi yn nhablau'r gyllideb, gyda'r bwriad o sicrhau bod eglurder yn cael ei roi yng nghyllideb 2020-21.

Argymhelliad 17. Mae'r Pwyllgor yn argymell y caiff targedau eu cyhoeddi mewn perthynas â'r Cynllun Gweithredu ar yr Economi ac y cyflwynir adroddiad ar gynnydd dilynol yn erbyn y targedau hyn er mwyn gallu mesur perfformiad polisi yn well.

Argymhelliad 18. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y mae mynd i'r afael ag anghydraddoldeb rhanbarthol ledled Cymru yn cael ei flaenoriaethu wrth wneud penderfyniadau mewn perthynas â buddsoddi mewn seilwaith.

7. Cynllunio a pharatoi i adael yr UE

230. Mae Adroddiad Prif Economegydd Llywodraeth Cymru yn dweud bod "Brexit yn parhau i bwyso ar y rhagolygon twf ar gyfer Cymru a'r DU yn gyfan … Mae'n debygol y bydd Cymru'n cael ergyd anghymesur gan Brexit "caled".[206]

231. Mae'r Gyllideb ddrafft yn dangos bod Cymru yn cael tua £680 miliwn o gyllid yr UE bob blwyddyn ac yn nodi bod ansicrwydd ynghylch Brexit yn cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru i gynllunio y tu hwnt i'r tymor byr.[207]

232. Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi ei bod yn dwysáu ei gwaith cynllunio ar gyfer Brexit "Heb Fargen" i gyfyngu ar y niwed i economi Cymru. Mae'n nodi bod paratoadau'n dwysáu ym mhob sector o ddod o hyd i ffeithiau ynghylch sut y byddai Brexit "heb fargen" yn effeithio ar swyddi i feithrin cadernid os bydd y trafodaethau'n chwalu.[208] O ran paratoi at Brexit, ym mis Ionawr 2018,[209] lansiodd Llywodraeth Cymru Gronfa Drawsnewid yr Undeb Ewropeaidd gwerth £50 miliwn i helpu busnesau a gwasanaethau cyhoeddus i gynllunio ar gyfer Brexit ac, ym mis Mehefin 2018,[210] gwnaeth ddyraniadau o £3 miliwn i'r sectorau cig a physgodfeydd. Gwnaed dyraniadau dilynol o £3.5 miliwn i brifysgolion Cymru a £350,000 i Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.[211]

233. Yn ôl Cyllideb y DU yn 2017, bydd £1.5 biliwn o gyllid ychwanegol, yn ogystal â buddsoddiad blaenorol, ar gael yn 2018-19 ac yn 2019-20 i sicrhau y gall Llywodraeth y DU barhau i baratoi'n effeithiol[212] ar gyfer ymadael â'r UE. Nododd Elizabeth Truss (Prif Ysgrifennydd y Trysorlys)[213] sut y caiff y cyllid, sef £1.5 biliwn, ei ddyrannu. Mae hyn yn cynnwys £0.3 miliwn ar gyfer Swyddfa Cymru ac yn arwain at gyllid canlyniadol o £21.4 miliwn i Lywodraeth Cymru, a chaiff manylion am y

---

[206] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Cymru 2018: Adroddiad y Prif Economegydd, 2 Hydref 2018

[207] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2019-20 Cynigion amlinellol, 2 Hydref 2018, paragraff 1.15

[208] ITV, Welsh Government steps up planning for 'no-deal' Brexit, 8 Medi 2018 *(Saesneg yn unig)*

[209] Llywodraeth Cymru, Datganiad i'r wasg, Cronfa £50m i helpu Cymru i baratoi ar gyfer Brexit, 8 Ionawr 2018

[210] Llywodraeth Cymru, Datganiad i'r wasg, Dros £3 miliwn i helpu'r sector bwyd a'r sector pysgodfeydd baratoi ar gyfer Brexit, 18 Mehefin 2018

[211] Llywodraeth Cymru, Cronfa Drawsnewid yr UE, 12 Gorffennaf 2018

[212] Llywodraeth y DU, Trysorlys EM, HC 587, Cyllideb yr Hydref 2017, 22 Tachwedd 2017, paragraff 1.52 *(Saesneg yn unig)*

[213] Llywodraeth y DU, Elizabeth Truss (Prif Ysgrifennydd y Trysorlys), Spring Statement: Written statement - HCWS540, Datganiad ysgrifenedig, 13 Mawrth 2018 *(Saesneg yn unig)*

dyraniadau terfynol eu nodi fel rhan o Amcangyfrifon Atodol 2018-19 ddechrau 2019.[214]

Barn y rhanddeiliaid

Cyfeiriodd llawer o ymatebwyr i ymgynghoriad y Pwyllgor at yr heriau a wynebir yn sgil Brexit. Mae Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Powys yn awgrymu y byddai'n ddefnyddiol pe gallai Llywodraeth Cymru lunio proffiliau cyllideb ar wahân sy'n nodi ei dyraniadau a ffefrir, yn ogystal â dyraniadau wrth gefn yn achos Brexit 'caled' heb fargen.

Mae Coleg Brenhinol yr Ymarferwyr Cyffredinol yn rhybuddio bod Brexit yn cyflwyno risgiau sylweddol ar gyfer ymarfer (iechyd) cyffredinol, gan gynnwys recriwtio, cadw, cludadwyedd cymwysterau, trefniadau gofal iechyd cyfatebol gyda gwledydd eraill a'r gallu i gael gafael ar feddyginiaeth.

Mae Canolfan Cydweithredol Cymru yn tynnu sylw at y manteision y mae Cymru wedi'u cael o Gronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, er enghraifft cymorth i fusnesau cymdeithasol. Mae'n ceisio sicrwydd gan Lywodraeth Cymru y bydd y mathau hyn o weithgarwch yn parhau i gael eu hariannu ar ôl Brexit ac yn cefnogi'r safbwynt y dylai Cymru gael cyllid i ddisodli'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd.

Mae Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru am i'r gyllideb hyrwyddo llais y sector gwirfoddol ar drefniadau ariannu i ddisodli'r Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd

Mae'r Gymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad yn cyfeirio at yr ansicrwydd ynghylch Brexit ac yn dadlau ei bod yn hanfodol bod creu'r amodau mwyaf ffafriol posibl i hyrwyddo sefydlogrwydd economaidd wrth wraidd cyllideb 2019-20. Fodd bynnag, mae gan y Gymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad rai pryderon am waith cynllunio a pharodrwydd Llywodraeth Cymru ar gyfer Brexit ac yn galw am fwy o eglurder ynghylch yr hyn y mae Llywodraeth Cymru yn gobeithio ei gyflawni a sut y mae'n gweithio gyda Llywodraeth y DU i gyflawni hyn.

Mae'r Gymdeithas Cadwraeth Forol yn pryderu y gall unrhyw ostyngiad yng nghronfeydd yr UE, yn dilyn Brexit, megis taliadau'r PAC, Rhaglen Datblygu Gwledig a chronfeydd strwythurol effeithio ar wariant cyffredinol ar gyfer portffolio'r Amgylchedd a Materion Gwledig. Yn benodol, mae'n tynnu sylw at

[214] Tŷ'r Cyffredin, CBP-8320, Cynlluniau Gwario Diwygiedig y Llywodraeth ar gyfer 2017-18, 23 Chwefror 2018

Gronfa'r Môr a Physgodfeydd Ewrop, sydd wedi'i gwarantu tan 2020 yn unig. Mae'r Gymdeithas Cadwraeth Forol yn galw ar Lywodraeth Cymru i gynllunio ar gyfer y posiblrwydd o golli'r cyllid hwn ac adlewyrchu adnoddau ychwanegol sydd eu hangen yng nghyllideb 2019-20.

Yn ôl y Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod, mae'r diffyg cyllid sydd ar gael i liniaru effeithiau Brexit yn destun pryder mawr.

Mae Prifysgolion Cymru yn nodi ansicrwydd ariannol sylweddol ar gyfer prifysgolion ynghylch Brexit, gan gynnwys disodli cyllid yr UE, mynediad at raglenni ariannu'r UE yn y dyfodol, a newidiadau posibl i reolau mewnfudo sy'n golygu y gall myfyrwyr a staff symud o un wlad i'r llall yn yr UE ar hyn o bryd. Maent yn galw i gynlluniau wrth gefn gael eu gwneud a'u datganoli i Gymru er mwyn mynd i'r afael â chanlyniadau Brexit.

Effaith Brexit a "difidend Brexit"

234. Nododd David Phillips, o'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid, y gallai newid i'r ffordd y caiff y gronfa ffyniant gyffredin ei dosbarthu yn y DU roi Cymru o dan anfantais ddifrifol a, phe bai'n cael ei symud i fodel cyllido rhanbarthol sydd ag elfen fwy o negodi, gallai Cymru fod ar ei cholled pan fydd pleidiau gwahanol yn y llywodraeth yn y DU ac yng Nghymru.[215]

235. O ran cynnydd mewn gwariant cyhoeddus, roedd David Phillips yn credu, pe bai cynnydd mewn gwariant cyhoeddus, mai dim ond mesurau brys yn y tymor byr fyddai'r rhain.

> "... in the short-term, if there is a short, sharp, shock Brexit, a disorderly Brexit, the immediate effect could be to have more money for the Welsh Government budget. I think that, in that circumstance, it's likely that there would be fiscal easing by the UK Government. It would want to prime the pumps by increasing potentially, say, capital spending, investment spending and some other areas of spending to ease the shock, but that wouldn't mean that it was a Brexit dividend—what it would mean is you're increasing spending in the short term to help ameliorate the problems, but it'd be another slow, long slog to get the public finances back on track if you think of this as a kind of permanent hit to the economy, rather than a temporary hit to the economy. So, you

[215] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 286-287], 11 Hydref 2018

might see, in the short term, actually an increase in spending. It might be labelled a Brexit dividend—that's unlikely to be true."[216]

236. Croesawodd y Ffederasiwn Busnesau Bach a Chonsortiwm Manwerthu Cymru y £50 miliwn a oedd ar gael drwy gronfa drawsnewid yr UE, ac effaith gadarnhaol y porth Brexit o ran cefnogi busnesau. Dywedasant ei bod yn anodd gwybod a yw graddau'r cyllid hwn yn ddigonol gyda'r ansicrwydd parhaus ynghylch bargen Brexit.[217]

237. Pan ofynnwyd iddo sut roedd Brexit yn effeithio ar waith cynllunio tymor hir Llywodraeth Cymru, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod rhaid ystyried yr ansicrwydd yn ei chyfrifiadau[218], ond pwysleisiodd fod Cymru yn cael yr arian a gaiff gan yr Undeb Ewropeaidd oherwydd ei fod yn cyfateb i'w hanghenion[219].

Safbwynt y Pwyllgor

238. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod yr ansicrwydd ynglŷn â thelerau trefniadau terfynol Brexit yn golygu bod Ysgrifennydd y Cabinet yn y sefyllfa anodd o orfod cynllunio ar gyfer senarios gwahanol, ac na all ddarparu cynigion cyllidebol wedi'u prisio pan fo'r sefyllfa mor newidiol.

239. Fodd bynnag, mae llawer o'r dystiolaeth a gafwyd i ymgynghoriad y Pwyllgor cyn y gyllideb yn cyfeirio at Brexit, gan gwmpasu materion cyllido yn ogystal â materion ehangach megis trefniadau gofal iechyd a sefydlogrwydd economaidd, ac mae'r rhain yn feysydd y mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru eu hystyried hefyd.

240. Mae llawer o'r dystiolaeth mewn perthynas â chyllid yn cyfeirio at gronfeydd strwythurol, pwnc y mae'r Pwyllgor wedi'i drafod yn ddiweddar yn ei ymchwiliad ar baratoadau ar gyfer disodli cyllid yr UE i Gymru.[220] Mae'r Pwyllgor yn dal i bryderu oherwydd y manylion anhysbys am y Gronfa Ffyniant Gyffredin a dyfodol y Polisi Amaethyddol Cyffredin a'r effaith negyddol sylweddol y bydd unrhyw ostyngiad mewn cyllid yn ei chael ar Gymru.

---

[216] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 285], 11 Hydref 2018

[217] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion drafft [paragraff 86-87], 15 Tachwedd 2018

[218] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 344], 3 Hydref 2018

[219] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [paragraff 345], 3 Hydref 2018

[220] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, CR-LD11748, y Pwyllgor Cyllid, – Y paratoadau ar gyfer disodli ffrydiau cyllido'r Undeb Ewropeaidd yng Nghymru, 25 Medi 2018

241. Mae'r Pwyllgor yn deall yr angen i gynnal hyblygrwydd yn y gyllideb ddrafft er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i ymateb i nifer o bosibiliadau o ran Brexit. Fodd bynnag, mae'r ansicrwydd hwn hefyd yn peri problemau wrth graffu ar ddyraniadau yn y gyllideb ddrafft.

242. Er y bydd cyllid yr UE ar gael o hyd yn 2019-20, mae rheidrwydd cynyddol i gefnogi busnesau Cymru er mwyn sicrhau bod yr effeithiau negyddol ar fuddsoddiad presennol a thwf economaidd yn y dyfodol yn cael eu lleihau. Mae'r Pwyllgor o'r farn ei bod yn hanfodol bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi busnesau a sectorau eraill ar draws Cymru i gael gafael ar holl ffrydiau cyllido'r UE sydd ar gael ac yn parhau i ganolbwyntio ar gynorthwyo sefydliadau drwy'r cyfnod hwn o ansicrwydd a throsglwyddo.

Argymhelliad 19. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r angen i'r gyllideb fod yn hyblyg o ran paratoi ar gyfer Brexit, ond mae'n argymell bod y gyllideb atodol gyntaf yn 2019-20 yn darparu, cyn belled ag y bo hynny'n ymarferol, grynodeb manwl o sut y mae cytundeb terfynol Brexit wedi llywio cynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn.

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgrifiadau'r holl sesiynau tystiolaeth lafar ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
3 Hydref 2018	Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid Margaret Davies, Dirprwy Gyfarwyddwr, Cyllidebu Strategol, Llywodraeth Cymru Andrew Jefferys, Trysorlys Cymru, Llywodraeth Cymru
11 Hydref 2018	Dr Ed Poole, Pennaeth Rhaglen, Canolfan Llywodraethiant Cymru Guto Ifan, Ymchwilydd Arweiniol, Canolfan Llywodraethiant Cymru David Phillips, Cyfarwyddwr Cyswllt, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid
17 Hydref 2018	Dr Edward Jones, Prifysgol Bangor Dr Helen Rogers, Prifysgol Bangor
25 Hydref 2018	Dr Victoria Winckler, Cyfarwyddwr, Sefydliad Bevan Dyfed Alsop, Prif Weithredwr, Awdurdod Cyllid Cymru Sam Cairns, Pennaeth Cyflawni Gweithredol, Awdurdod Cyllid Cymru Rebecca Godfrey, Prif Swyddog Strategaeth, Awdurdod Cyllid Cymru Jim Harra, Ail Ysgrifennydd Parhaol, Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi Jackie McGeehan, Dirprwy Gyfarwyddwr gyda chyfrifoldeb am bolisi Treth Incwm, Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi

7 Tachwedd 2018	Robert Chote, Cadeirydd, Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

15 Tachwedd 2018	Joshua Miles, Rheolwr Polisi, Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru
	Sara Jones, Pennaeth Consortiwm Manwerthu Cymru
	Sophie Howe, Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru
	Cathy Madge, Arweinydd Ysgogi Newid, Swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru

15 Tachwedd 2018	Cyfarfod ar y cyd y Pwyllgor Cyllid, y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg a'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau
	Ruth Coombs, Pennaeth y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol yng Nghymru
	Yr Athro Sally Holland, Comisiynydd Plant Cymru
	Rachel Thomas, Pennaeth Polisi a Materion Cyhoeddusm, Comisiynydd Plant Cymru
	Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid
	Julie James AC, Arweinydd y Tŷ a’r Prif Chwip
	Andrew Jeffreys, Cyfarwyddwr, Trysorlys, Llywodraeth Cymru
	Matt Wellington, Pennaeth Cyfnodi a Dadansoddi y Rhaglen Lywodraethu, Llywodraeth Cymru
	Paul Dear, Pennaeth Cydraddoldeb, Llywodraeth Cymru
	Anthony Jordan, Pennaeth Gweithredu Rhaglen Deddfwriaethol, Llywodraeth Cymru

Atodiad B: Rhestr o’r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a’r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i’r Pwyllgor. Mae'r holl ymatebion i'r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Sefydliad	**Cyfeirnod**
Cintra HR and Payroll Services	WGDB 19-20 01
Global Payroll Association	WGDB 19-20 02
Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Powys	WGDB 19-20 03
Institution of Civil Engineers Wales Cymru	WGDB 19-20 04
Coleg Brenhinol y Meddygon Teulu	WGDB 19-20 05
Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru	WGDB 19-20 06
Shelter Cymru	WGDB 19-20 07
Canolfan Cydweithredol Cymru	WGDB 19-20 08
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru	WGDB 19-20 09
Cymdeithas Tir a Busnes Cefn Gwlad Cymru	WGDB 19-20 10
Llamau	WGDB 19-20 11
Oxfam Cymru	WGDB 19-20 12
Cymorth i Ferched Cymru	WGDB 19-20 13
Cyswllt Amgylchedd Cymru	WGDB_19-20 14
Cartrefi Cymunedol Cymru	WGDB_19-20 15
Undeb Cenedlaethol Addysg Cymru	WGDB_19-20 16
Ffederasiwn Cenedlaethol yr Hunangyflogedig a Busnesau Bach Cymru	WGDB_19-20 17
Marine Conservation Society	WGDB_19-20 18
Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru	WGDB_19-20 19
Prifysgolion Cymru	WGDB_19-20 20
Rwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru	WGDB_19-20 21
Conffederasiwn GIG Cymru	WGDB_19-20 22
Cyngor Llyfrau Cymru	WGDB_19-20 23
Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru	WGDB_19-20 24
Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth	WGDB_19-20 25
Welsh Retail Consortium	WGDB_19-20 26
ADSS Cymru	WGDB_19-20 27