

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Cyllid

## Ymchwiliad i Arferion Gorau o ran y Gyllideb

Gorffennaf 2014



Cynulliad  
Cenedlaethol  
Cymru

National  
Assembly for  
Wales

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

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

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: 029 2089 8120  
Ffacs: 029 2089 8021  
E-bost: [PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk](mailto:PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2014  
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Cyllid

**Ymchwiliad i Arferion Gorau o ran y  
Gyllideb**

Gorffennaf 2014



Cynulliad  
Cenedlaethol  
Cymru

National  
Assembly for  
Wales

## Y Pwyllgor Cyllid

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

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

## Aelodau cyfredol y Pwyllgor



**Jocelyn Davies (Cadeirydd)**

Plaid Cymru  
Dwyrain De Cymru



**Peter Black**

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru  
Gorllewin De Cymru



**Christine Chapman**

Llafur Cymru  
Cwm Cynon



**Paul Davies**

Ceidwadwyr Cymreig  
Preseli Sir Benfro



**Mike Hedges**

Llafur Cymru  
Dwyrain Abertawe



**Alun Ffred Jones**

Plaid Cymru  
Arfon



**Ann Jones**

Llafur Cymru  
Dyffryn Clwyd



**Julie Morgan**

Llafur Cymru  
Gogledd Caerdydd

# Cynnwys

---

<b>Rhagair y Cadeirydd.....</b>	<b>5</b>
<b>Casgliadau'r Pwyllgor .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Cyflwyniad a Chylch Gorchwyl.....</b>	<b>9</b>
Cyflwyniad.....	9
Cylch Gorchwyl.....	10
Rhan 1 .....	10
Rhan 2 .....	11
<b>2. Arfer Gorau Rhyngwladol.....</b>	<b>13</b>
Tystiolaeth .....	13
Barn y Pwyllgor.....	16
<b>3. Prosesau cyllidebu .....</b>	<b>17</b>
Gweithdrefn gyllidebol.....	17
Barn y Pwyllgor.....	19
Canlyniadau neu allbynnau?.....	20
Barn y Pwyllgor.....	22
Cylch y gyllideb .....	23
Barn y Pwyllgor.....	26
Y gydberthynas rhwng y Ddeddfwrfa a'r Weithrediaeth .....	26
Barn y Pwyllgor.....	27
<b>4. Y Cyd-destun Cymreig.....</b>	<b>29</b>
Gweithredu'r pwerau treth a benthyca datganoledig .....	29
Barn y Pwyllgor.....	31
Cyfrifon Cenedlaethol .....	32
Barn y Pwyllgor.....	34
Darparu Data economaidd a chapasiti.....	35
Barn y Pwyllgor.....	37
<b>Tystion .....</b>	<b>39</b>
<b>Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig .....</b>	<b>40</b>



## Rhagair y Cadeirydd

---

Roedd gan y Pwyllgor lawer o ddiddordeb yn yr ymchwiliad hwn. Mae'n glir y bydd Bil Cymru yn arwain at newidiadau sylweddol i weithdrefnau ariannol y Cynulliad Cenedlaethol ac mae'r ymchwiliad hwn wedi bod yn ddefnyddiol iawn o ran casglu'r arfer gorau yn y maes hwn.

Rydym yn cynnal yr ymchwiliad hwn mewn dwy ran, ac roedd Rhan 1 yn canolbwyntio ar weithdrefnau arfer gorau strategol. Er mwyn llywio'r gwaith hwn, rydym wedi edrych ar arfer gorau a chanllawiau rhyngwladol.

Bydd Bil Cymru yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ddeddfu ar gyfer ein gweithdrefnau cyllidebol ein hunain. Er y bydd Rhan 2 o'r ymchwiliad yn ystyried manylion penodol am weithdrefn y gyllideb, rydym yn awyddus i sicrhau bod y sefyllfa bresennol yn newid. Ar hyn o bryd, yr unig reolaeth ystyrllon y gall y Cynulliad ei harfer o ran Llywodraeth Cymru yw pennu cyfanswm y dyraniad adnoddau.

Er bod rheolaethau blynyddol ar gyllidebau yn ffordd bwysig o reoli arian cyhoeddus, rydym hefyd yn cydnabod y cyfyngiadau sy'n gysylltiedig â chylch cyllidebol blynyddol. Hoffem ystyried ymhellach a ellir cynnwys gwaith cynllunio ariannol mwy hirdymor ym mhroses statudol y Cynulliad ar gyfer awdurdodi adnoddau.

Un o'r meysydd pwysig y buom yn edrych arno oedd y berthynas rhyngom ni, sef y Cynulliad a'r Pwyllgor Cyllid, a'r Llywodraeth. Wrth roi tystiolaeth, mae'r Gweinidog Cyllid wedi datgan ei hymrwymiad i weithio'n agos gyda'r Pwyllgor i sicrhau mai'r gweithdrefnau a gaiff eu datblygu yw'r rhai mwyaf priodol i Gymru. Croesawn yr ymrwymiad hwn ac rydym yn edrych ymlaen at gydweithio.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i bawb sydd wedi cyfrannu at yr ymchwiliad hwn; roedd eich mewnbwn yn werthfawr iawn wrth ddatblygu gweithdrefnau ariannol ar gyfer y dyfodol i Gymru. Edrychaf ymlaen at barhau â'r gwaith yn ystod Rhan 2 o'r ymchwiliad.



## Casgliadau'r Pwyllgor

---

**Argymhelliad 1** Cred y Pwyllgor yn gryf y dylai'r broses gyllidebu newydd, lle y bo'n briodol, gadw at y "Deg Egwyddor Llywodraethu Cyllidebol" a gyhoeddwyd gan OECD a chydymffurfio ag Egwyddorion Llywodraethu Cyllidebol drafft cyfredol OECD unwaith y cânt eu cadarnhau. (Tudalen 16)

**Argymhelliad 2** Byddai'r Pwyllgor, fel rhan o gam nesaf yr ymchwiliad hwn, yn hoffi gweithio gyda Llywodraeth Cymru i weld sut y gallai ei system bresennol o Reolaeth Ariannol Gyhoeddus gael ei gwella i ddarparu dull system gyfan yng ngoleuni'r pwerau treth a benthyca sydd ar y gweill. (Tudalen 16)

**Argymhelliad 3** Bydd Rhan 2 o ymchwiliad y Pwyllgor yn edrych yn fanwl ar sut y bydd proses gyllidebu ddiwygiedig yn gweithio. Yn hyn o beth, mae'r Pwyllgor yn croesawu cydweithrediad y Gweinidog a addawyd, gyda'r nod o lunio trefniadau sy'n gyfannol, yn cyfateb i arfer gorau, yn addas ar gyfer Cymru ac yn dderbyniol i Lywodraeth Cymru ac i'r Cynulliad yn gyffredinol. (Tudalen 20)

**Argymhelliad 4** Mae'r Pwyllgor yn cefnogi dull a fyddai'n disodli'r trefniant cyfredol o ddyraniadau syml i bortffolios Gweinidogol â thabl manylach sy'n awdurdodi adnoddau i allbynnau penodol a welir yn eu tro fel camau tuag at gyflawni canlyniadau a ddymunir yn y tymor hwy. Dylai rhagor o wybodaeth am ganlyniadau a ddymunir gael ei darparu hefyd ochr yn ochr â'r wybodaeth gyllidebol er mwyn sicrhau na chaiff nodau tymor hwy y Llywodraeth eu hanwybyddu. (Tudalen 23)

**Argymhelliad 5** Er ei fod yn deall cyfyngiadau cylch blynyddol y gyllideb, cred y Pwyllgor yn gadarn fod yn rhaid i'r broses gyllidebu flynyddol gysylltu cynlluniau strategol aml-flwyddyn â rhagolygon ariannol tymor hwy mewn ffordd gliriach. (Tudalen 26)

**Argymhelliad 6** Byddai'r Pwyllgor yn hoffi ymchwilio ymhellach i weld a fyddai'n bosibl neu'n ddymunol i ymgorffori cynlluniau ariannol tymor hwy ym mhroses statudol y Cynulliad ar gyfer awdurdodi adnoddau. (Tudalen 26)

**Argymhelliad 7** Cred y Pwyllgor y dylai'r amser a ganiateir ar gyfer craffu ar gyllidebau fodloni'r cyfnod gofynnol o leiaf a bennir gan OECD. Bydd rhan dau o ymchwiliad y Pwyllgor yn ystyried y broses



gyllidebu fanwl a'i hamseriad, er mwyn sicrhau bod cynigion yn cynnwys digon o amser ar gyfer craffu, trafod ac ymgysylltu â'r cyhoedd. (Tudalen 26)

**Argymhelliad 8** Mae'r Pwyllgor yn bwriadu parhau i weithio gyda Llywodraeth Cymru i ddatblygu gweithdrefnau cyllidebau, i gynnwys unrhyw ddeddfwriaeth berthnasol a sefydlu a darparu proses gyllidebu sy'n briodol i Gymru ac sy'n addas ar gyfer y dyfodol. (Tudalen 28)

**Argymhelliad 9** Mae'r Pwyllgor yn argymell, mewn egwyddor, y dylai newidiadau mewn trethiant yn ogystal â gwariant gael eu hawdurdodi o fewn un Ddeddf Cyllideb ond hoffai ystyried ymarferoldeb a goblygiadau hyn gyda Llywodraeth Cymru yn ail ran ei ymchwiliad. (Tudalen 32)

**Argymhelliad 10** Barn y Pwyllgor yw y dylai cyllidebau'r dyfodol gysylltu gwariant cyfalaf â'r dull ariannu mewn ffordd glir, boed hynny drwy gyfrwng benthycu neu gyfrwng ariannol arall megis cynllun y Fenter Cyllid Preifat - yn enwedig gan na fydd unrhyw ddewis gan y Cynulliad ond cytuno i'r ymrwymadau ariannol canlyniadol am flynyddoedd lawer i ddod. Dylai'r Cynulliad nid yn unig gymeradwyo'r cynigion o ran gwariant cyfalaf, ond hefyd y modd y cânt eu hariannu. (Tudalen 32)

**Argymhelliad 11** Fel rhan o'r broses craffu ar gyllidebau, cred y Pwyllgor y dylid rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf iddo am ymrwymadau ariannol sydd heb eu cyflawni yn hytrach na gorfod aros i'r cyfrifon blynyddol gael eu cyhoeddi. (Tudalen 32)

**Argymhelliad 12** Noda'r Pwyllgor y bydd angen trefnu benthyciadau byrdymor o bryd i'w gilydd e.e. i reoli'r diffyg yn y refeniw trethiant disgwylidig. Bydd angen i drefniadau rheoli'r trysorlys gael eu goruchwyllo hefyd gan y Cynulliad a hoffai'r Pwyllgor ystyried hyn ymhellach gyda Llywodraeth Cymru yn ystod rhan 2 o'r ymchwiliad hwn. (Tudalen 32)

**Argymhelliad 13** Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid cynnal 'ymarfer cysoni', yn debyg i'r un yn San Steffan, er mwyn sicrhau bod cyfrifon Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r un ffin ar gyfer y gyllideb a gyflwynir i'r Cynulliad â'r un a ddefnyddir gan y Trysorlys er mwyn rheoli gwariant cyhoeddus. Byddai angen i Lywodraeth Cymru hefyd baratoi ei chyfrifon ar yr un sail. Byddai hyn yn gam cyntaf defnyddiol tuag at lunio cyfrif Llywodraeth gyfan Cymru. (Tudalen 34)

**Argymhelliad 14** Bydd y Pwyllgor yn edrych ar faterion capasiti'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn ystod ail ran yr ymchwiliad. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Comisiwn y Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn dechrau ar waith a fydd yn ystyried y capasiti sydd ar gael i gynnal gwaith mewn perthynas â datganoli dau bŵer ariannol arall i Gymru. (Tudalen 38)

**Argymhelliad 15** Yn ystod rhan dau o'r ymchwiliad bydd y Pwyllgor yn cynnal gwaith er mwyn ystyried y broses o ragweld gwybodaeth ariannol yng Nghymru a rôl berthynol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn y broses hon. (Tudalen 38)

# 1. Cyflwyniad a Chylch Gorchwyl

---

## Cyflwyniad

1. Cynhyrchodd y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru ('Comisiwn Silk') ei adroddiad Rhan 1<sup>1</sup> ym mis Tachwedd 2012. Cydnabu'r adroddiad y byddai datganoli pwerau treth a benthyca yn golygu gwneud newidiadau i drefniadau rheoli ariannol a chraffu presennol. Yn arbennig, trafododd Pennod 8 weithrediad y pwerau newydd, gydag argymhellion 29 - 33 yn canolbwyntio ar yr angen am brosesau ariannol a chyllidebol newydd.

2. Cyhoeddwyd Bil Drafft Cymru<sup>2</sup> gan Lywodraeth y DU ar 18 Rhagfyr 2013, ac ymgorfforodd y rhan fwyaf o'r argymhellion a wnaed yn adroddiad Silk. Roedd y Bil Drafft yn cynnwys y darpariaethau canlynol ar gyfer trefniadau gweinyddu'r pwerau datganoledig newydd yn y dyfodol:

- Byddai Trysorlys EM yn gyfrifol am amrywio'r terfyn benthyca;
- Byddai Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn parhau i gasglu treth incwm oddi wrth drethdalwyr Cymru, gan gynnwys Cyfradd Treth Incwm Cymru a fyddai'n cael ei phennu gan y Cynulliad pe câi ei chyflwyno yn dilyn refferendwm;
- Byddai Cynulliad Cenedlaethol Cymru ('y Cynulliad') yn gallu deddfu ar y gwaith o weinyddu a chasglu trethi datganoledig - ar y dechrau trethi a fyddai'n disodli treth tirlenwi a threth dir y dreth stamp fyddai'r rhain.

3. Fodd bynnag, nid oedd sôn yn nhestun y Bil drafft am y rhan fwyaf o'r manylion ymarferol eraill. Yn arbennig, ni weithredodd argymhelliad 32 o adroddiad Comisiwn Silk y dylai'r Cynulliad gael rheolaeth ddeddfwriaethol dros ei weithdrefnau cyllidebu a chraffu. Codwyd y mater hwn gan y Llywydd a Chadeirydd y Pwyllgor Cyllid yn ystod tystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Cymreig.<sup>3</sup>

4. Gwnaeth adroddiad craffu cyn-ddeddfwriaethol y Pwyllgor Materion Cymreig ar Fil Drafft Cymru<sup>4</sup> sawl argymhelliad ynghylch

---

<sup>1</sup> [Adroddiad Rhan 1 Comisiwn Silk](#) [Cyrchwyd 1 Gorffennaf 2014]

<sup>2</sup> [Bil Drafft Cymru](#) [Cyrchwyd 1 Gorffennaf 2014]

<sup>3</sup> [Y Pwyllgor Materion Cymreig](#) [Cyrchwyd 1 Gorffennaf 2014]

<sup>4</sup> Craffu Cyn-ddeddfwriaethol y Pwyllgor Materion Cymreig ar Fil drafft Cymru, 28 Chwefror 2014

trethi a benthyciadau. Yn arbennig, argymhellodd y dylid rhoi rheolaeth ddeddfwriaethol i'r Cynulliad dros ei weithdrefnau cyllidebol.

5. Mewn ymateb i'r adroddiadau, cyhoeddodd Llywodraeth y DU Bapur Gorchymyn<sup>5</sup> ar yr un pryd ag y cafodd Bil Cymru ei gyflwyno yn ffurfiol yn Nhŷ'r Cyffredin a fanylodd ar rai o'r trefniadau gweinyddol ond nad ymdriniodd â'r modd y dylid rhoi'r trethi ar waith. Fodd bynnag, mae'r Bil, fel y'i cyflwynwyd, yn cynnwys darpariaeth a fydd yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar gyfer ei weithdrefnau pennu cyllideb.

6. Yn dilyn cyflwyno Bil Cymru, mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod sawl cwestiwn pwysig sydd eto i'w ateb a allai effeithio ar brosesau cyllidebol newydd:

- A yw Llywodraeth y DU yn bwriadu rhoi ymateb ffurfiol i'r argymhellion gan Gomisiwn Holtham<sup>6</sup>, gan gynnwys ariannu teg.
- A gaiff y ddarpariaeth ar gyfer pennu Cyfradd Treth Incwm Cymru, gan gynnwys galw'r refferendwm gofynnol, ei defnyddio byth o gofio'r datganiadau gan y Prif Weinidog ac eraill ynghylch eu defnyddioldeb o gofio cyfyngiadau'r 'lockstep'.
- A gaiff fformiwla Barnett ei diwygio, a sut y gallai canlyniad refferendwm annibyniaeth yr Alban effeithio ar drefniadau ariannu yng Nghymru.

### **Cylch Gorchwyl**

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

#### ***Rhan 1*** - Arfer gorau cyllidebol a'i berthnasedd i Gymru

- Arfer gorau rhyngwladol ar gyfer atebolrwydd ariannol a phrosesau cyllidebol, yn enwedig mewn gweinyddiaethau datganoledig
- Cyfleoedd i'r prosesau cyllidebol ymgorffori cysyniadau newydd - megis gwariant ataliol, cyllidebu blynyddol llai cyfyngol, a chyllidebau rhaglenni/yn seiliedig ar ganlyniadau.

---

<sup>5</sup> Bil Cymru: Atebolrwydd a Grymuso Ariannol, Cm 8838

<sup>6</sup> <http://wales.gov.uk/funding/financereform/report/?lang=en> [cyrchwyd 3 Gorffennaf 2014]

- **Arfer gorau rhyngwladol** - Beth yw egwyddorion atebolrwydd ariannol? Sut mae gwledydd eraill yn cyflawni atebolrwydd ariannol datganoledig tra'n cynnal rheolaeth ariannol ganolog?
- **A yw'r pwerau datganoledig wedi'u teilwra i setliad datganoli Cymru** - gan fod y pwerau ym Mil Cymru yn seiliedig ar y rhai sydd yn Neddf yr Alban, a yw hyn yn creu problemau annisgwyl yng Nghymru?
- **Cysylltu cyllidebau â chanlyniadau.** Pa weithdrefnau cyllidebol newydd sydd eu hangen i wella'r cysylltiadau rhwng polisïau, rhaglenni gwariant a chanlyniadau? Sut y byddai canlyniadau a gynhyrchir gan Lywodraeth y DU a'r economi fyd-eang yn cael eu nodi ar wahân i'r rhai a gynhyrchir gan bolisïau lleol Llywodraeth Cymru?

**Rhan 2** - Cynllunio a gweithredu gweithdrefnau cyllidebol newydd

- Rheolaeth ariannol - amlinellu'r dulliau cyllidebol a fydd yn rheoli'r pwerau trethi a benthyca newydd, a sut y mae'r rhain yn effeithio ar floc Cymru ac economi Cymru. Yn arbennig, sut y caiff argymhellion Comisiwn Holtham eu cyflawni.
- Gweithredu gweithdrefnau cyllidebol newydd i adlewyrchu'r pwerau ychwanegol.
- **Materion treth a benthyca** a nodwyd yn Adroddiad Holtham; e.e. yr effaith ar y grant bloc a'r 'dull wedi'i fynegeo' ar gyfer addasiadau; sail y trethi datganoledig; diffyg llawr yn seiliedig ar anghenion; dim penderfyniad clir ynghylch materion 'cydgyfeirio'; beth yw'r incwm o drethi a pha fenthyciadau y gellid eu gwneud yn erbyn yr incwm hwn; beth fyddai sail unrhyw drethi newydd ac a gânt eu llywodraethu gan egwyddorion neu reolau?
- **Rheoli risg gyllidebol** - pa risgiau cyllidebol ychwanegol a gyflwynir gan y pwerau newydd a sut y cânt eu monitro a'u rheoli (e.e. sut y caiff diffygion mewn refeniw eu rheoli)?
- **Sut y gall y prosesau cyllidebol newydd fod yn dryloyw ac yn ddealladwy** i bob rhanddeiliad, a sut y gall rhanddeiliaid ymgysylltu â'r broses gyllidebu a chymryd rhan ynddi.
- **Cynllunio cyllideb y DU** - sut mae'r Cynulliad yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU a chyrff cyhoeddus eraill o dan y trefniadau newydd; sut y dylai'r broses gyllidebu gael ei

hamserlennu i fodloni gofynion Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU (e.e. adolygiadau o wariant y DU)

- **Gweithredu** – sut mae'r Cynulliad yn datganoli'r pwerau ariannol yn ffurfiol; sut mae'r Cynulliad yn craffu ar ofynion treth, benthyca a gwariant blynyddol Llywodraeth Cymru, yn eu cymeradwyo a'u monitro; sut mae Llywodraeth Cymru yn ceisio cymeradwyaeth am bwerau treth a benthyca newydd gan Drysorlys EM, a pha rôl ddylai'r Cynulliad ei chwarae wrth gytuno ar newidiadau o'r fath.

## 2. Arfer Gorau Rhyngwladol

---

### Tystiolaeth

8. Roedd llawer o'r dystiolaeth mewn perthynas ag arfer gorau rhyngwladol yn cyfeirio at egwyddorion 'OECD Best Practices for Budget Transparency', sydd yn "long-established as an international point of reference for good budgeting".<sup>7</sup> Tra'n rhoi tystiolaeth i'r Pwyllgor, soniodd y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd ('OECD') hefyd am y gyfres ddrafft o 10 o Egwyddorion Llywodraethu Cyllidebol Iefel uchel (rhyng-gysylltiedig).

9. Yr egwyddorion yw:

1. Dylai polisi ariannol gael ei reoli o fewn terfynau clir, credadwy a rhagweladwy.
2. Dylai rheolaeth gyllidebol o'r brig i lawr gael ei chymhwyso er mwyn cysoni polisiau ag adnoddau.
3. Dylai cyllidebau gael eu cysoni'n agos â blaenoriaethau strategol y llywodraeth gyfan.
4. Dylai cyllidebau fod yn flaengar, gan roi rhagolwg tymor canolig clir.
5. Dylai dogfennau a data cyllidebol fod yn agored, yn dryloyw ac yn hygyrch.
6. Dylai'r broses gyllidebu fod yn gynhwysol, yn gyfranogol ac yn realistig.
7. Dylai cyllidebau gyflwyno darlun gwir, llawn a theg o gyllid cyhoeddus.
8. Dylai perfformiad, gwerthusiad a gwerth am arian fod yn greiddiol i'r broses gyllidebu.
9. Dylai cynaliadwyedd tymor hwy a risgiau ariannol eraill gael eu nodi, eu hasesu a'u rheoli'n ddoeth.

---

<sup>7</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP08

10. Uniondeb ac ansawdd rhagolygon cyllidebol, cynlluniau ariannol.

10. Yn ei dystiolaeth cefnogodd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA) yn llawn ganllawiau OECD ar Arferion Gorau ar gyfer Tryloywder Cyllidebol ac Egwyddorion Drafft Llywodraethu Cyllidebol.<sup>8</sup>

11. Cymeradwyodd Swyddfa'r Swyddog Cyllideb Seneddol yng Nghanada ganllawiau OECD hefyd, sy'n:

“enumerate the types, content, and objectives of financial documents that should be prepared over a jurisdiction’s planning cycle. Importantly, the OECD’s principles offer some flexibility to allow jurisdictions to tailor their planning and reporting cycle to their idiosyncratic needs.”<sup>9</sup>

12. Awgrymodd CIPFA hefyd y dylai'r Pwyllgor ystyried rolau a phwerau deddfwrfeydd eraill, a defnyddio'r sail dystiolaeth hon i lywio datblygiad proses gyllidebu yng Nghymru. Awgrymwyd hefyd y gallai'r Pwyllgor 'feincnodi' unrhyw gynigion ar gyfer proses gyllidebu yng Nghymru, er mwyn asesu sut y byddent yn cymharu â phrosesau rhyngwladol eraill.<sup>10</sup>

13. Mewn tystiolaeth gan Dr Wehner<sup>11</sup> a CIPFA<sup>12</sup> cafodd y gweithdrefnau cyllidebol a ddefnyddir gan Dde Affrica a Seland Newydd eu canmol fel enghreifftiau o arfer da.

14. Cyfeiriodd CIPFA at gysyniad ehangach Rheolaeth Ariannol Gyhoeddus ('PFM'). Er bod yr ymchwiliad yn canolbwyntio ar arfer gorau ar gyfer y broses gyllidebu, nodwyd y dylai hyn gael ei ystyried yng nghyd-destun system gyfan PFM y bydd yn gweithredu o'i mewn, yn hytrach nag ar ei ben ei hun. Mae CIPFA yn diffinio PFM, mewn perthynas â'i chyfraniad at gyflawni amcanion strategol a gweithredol, fel agwedd allweddol ar lywodraethu da, ac yn rhoi perthnasedd ac effeithiolrwydd wrth wraidd amcanion PFM:

---

<sup>8</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>9</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP02

<sup>10</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

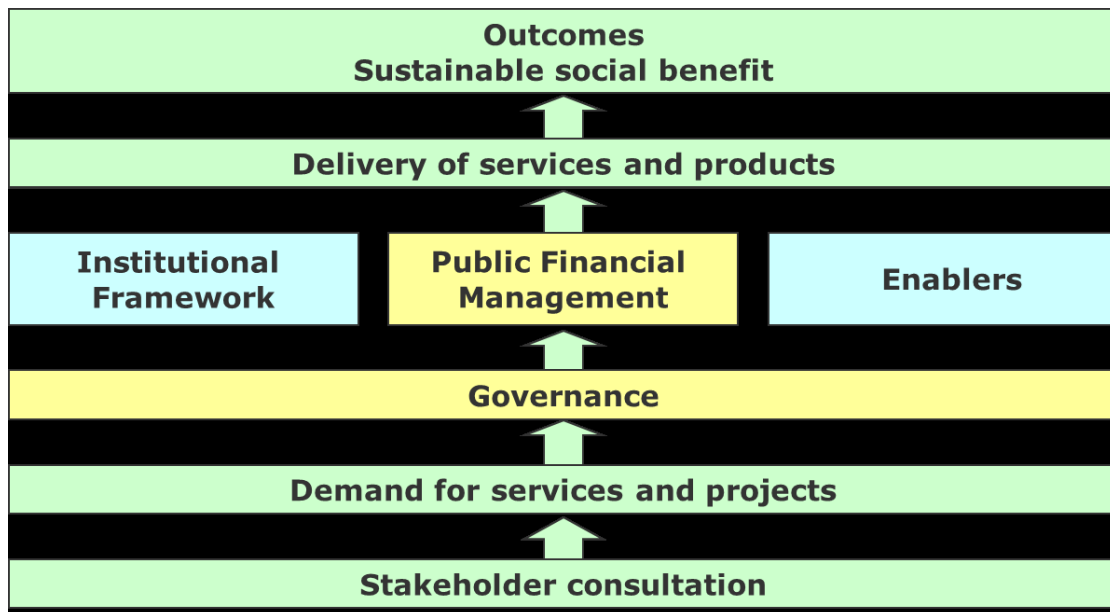
<sup>11</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP06

<sup>12</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Fin (4)-14-14 (ptn 2), 16 Gorffennaf 2014



“PFM is the system by which financial resources are planned, directed and controlled to enable and influence the efficient and effective delivery of public service goals.”<sup>13</sup>

15. Mae CIPFA yn mynd ymlaen i nodi bod y 'dull system gyfan' o lunio a gwella PFM yn seiliedig ar y ddadl y bydd PFM yn fwy effeithiol a chynaliadwy os caiff ei chydbwyso ar draws yr ystod gyfan o brosesau PFM. Gall y model gael ei ddefnyddio i archwilio, creu a gwella cynllun PFM:<sup>14</sup>



16. Cytunodd y Gweinidog Cyllid ('y Gweinidog') fod edrych tuag at arfer gorau rhyngwladol yn ddefnyddiol:

“I feel that there is a lot to be learnt from international advice, guidance and expertise.”<sup>15</sup>

17. Mewn perthynas ag egwyddorion OECD dywedodd y Gweinidog:

“I have been looking at the Organisation for Economic Co-operation and Development principles on budgeting, which I think are really important in terms of the purpose of the budget and where we go. Some of the discussions that we have been having are about being more outcome-focused and more

<sup>13</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>14</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>15</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 148

strategic and whether there are opportunities for us to try to have a longer term view and approach.”<sup>16</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

18. Noda'r Pwyllgor y dystiolaeth gan lawer o bartïon yn cymeradwyo egwyddorion OECD.

**Cred y Pwyllgor yn gryf y dylai'r broses gyllidebu newydd, lle y bo'n briodol, gadw at y "Deg Egwyddor Llywodraethu Cyllidebol" a gyhoeddwyd gan OECD a chydymffurfio ag Egwyddorion Llywodraethu Cyllidebol drafft cyfredol OECD unwaith y cânt eu cadarnhau.**

19. Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi y byddai mabwysiadu Egwyddorion OECD yn cynnwys defnyddio PFM i gysylltu'n well y defnydd o adnoddau â'r rhaglen lywodraethu, darparu gwasanaethau cyhoeddus a chyflawni canlyniadau a ddymunir.

**Byddai'r Pwyllgor, fel rhan o gam nesaf yr ymchwiliad hwn, yn hoffi gweithio gyda Llywodraeth Cymru i weld sut y gallai ei system bresennol o Reolaeth Ariannol Gyhoeddus gael ei gwella i ddarparu dull system gyfan yng ngoleuni'r pwerau treth a benthycia sydd ar y gweill.**

---

<sup>16</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 136

### 3. Prosesau cyllidebu

---

#### Gweithdrefn gyllidebol

20. Bydd Bil Cymru yn rhoi'r cymhwysedd i'r Cynulliad ddeddfu ar gyfer y gweithdrefnau cyllidebol.

21. Crynhowyd hyn gan Swyddfa Swyddog Cyllideb Seneddol Canada

“The cornerstone of fiscal accountability in a decentralized federation is transparency. This transparency is achieved by ensuring that the fiscal planning documents are sufficiently robust to allow parliamentarians and the public to understand the broad fiscal strategy and goals of the government (over the short and medium-term), as well as a credible public accounts that identify the fiscal outcomes and explanations of any deviations of actual versus planned spending.”<sup>17</sup>

22. Yn ystod y sesiwn dystiolaeth nodwyd bod gweithdrefnau cyllidebol cyfredol, i raddau helaeth, yn seiliedig ar weithdrefnau cyllidebol y DU, yr ystyrir nad ydynt yn berffaith o bell ffordd. Dywedodd Dr Wehner:

“...looking at Westminster, the entire process is almost designed to sabotage parliamentary scrutiny. I am putting it a bit provocatively, but that is certainly my view. There is a Standing Order that dates back to the eighteenth century that essentially says that Parliament can only reduce existing items in the budget, that it cannot introduce new ones or increase lines in the budget. So, the powers are very constrained.”<sup>18</sup>

23. Parhaodd i gyfeirio at weithdrefnau cyllidebol Cymru, fel rhai a oedd yn fwy dylanwadol na rhai San Steffan, oherwydd y gwahaniaethau mewn amseru sydd:

“well ahead of the start of the fiscal year, and you have more authority to actually suggest changes to the budget, as long as they do not increase total expenditure. So, all of these are

---

<sup>17</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP02

<sup>18</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 191

elements where you have made changes that make you quite different from the Westminster setting.”<sup>19</sup>

24. Dywedodd Dr Wehner mai un broblem o ran gweithdrefnau cyllidebol Cymru yw “you have a single line for big departments with many billions of pounds being authorised in a single line, so there is almost unlimited Executive flexibility.”<sup>20</sup> Fodd bynnag, nododd fod y gwahaniaethau yn y prosesau cyllidebol yng Nghymru yn rhoi “more potential to actually influence the budget.”<sup>21</sup>

25. Cyfeiriwyd at y gofyniad i gydbwysu'r angen am wybodaeth gyllidebol well ag 'information overload' gan yr OECD a ddywedodd:

“If there is an information overload, it is, of course, going to be counterproductive, so there needs to be a focused approach to identifying the key objectives of what each area of spending is supposed to achieve, perhaps linking that into the medium-term objective and the strategic priorities that the Government has already articulated, so that you can track and monitor progress towards the achievement of those objectives.

“I think that the Assembly has a responsibility also not just to ask for information but to think about and ask for the specific types of information that it finds most useful.”<sup>22</sup>

26. Gwnaeth Swyddfa Swyddog Cyllideb Seneddol Canada sylw hefyd ynghylch canolbwyntio ar y wybodaeth fwyaf defnyddiol i lywio'r broses graffu:

“Roedd llywodraeth ffederal Canada wedi cyhoeddi astudiaeth flynyddol yn y gorffennol a oedd yn cysylltu ymyriadau rhaglen ffederal â chanlyniadau economaidd a chymdeithasol ehangach. Fodd bynnag, daeth yr adroddiad hwn i ben yn 2011, (yn rhannol) oherwydd canfyddiad nad oedd yr adroddiad yn ddefnyddiol ar gyfer trafodaethau seneddol na phrosesau gwneud penderfyniadau cyllidebol.”<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 193

<sup>20</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 191

<sup>21</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 193

<sup>22</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 44

<sup>23</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP02

27. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor tynnodd Dr Wehner sylw at y ffaith bod profiad rhyngwladol o ran cyllidebu perfformiad yn gymysg:

“More broadly, the history of performance budgeting provides valuable lessons for governments that are currently contemplating such reforms. The experience of several OECD countries suggests that the budget process easily becomes over-burdened when it is the primary focus for assessing performance (US General Accounting Office 1997, Schick 2003). The integration of a large number of performance measures into budget documents can obfuscate rather than elucidate. In several countries, governments are now reducing the amount of performance information in the budget so as to declutter the documents and to refocus on financial analysis. In the Netherlands, the recent undoing of an outcome-focused budget reform in the 2000s followed increasing legislative demands for more meaningful fiscal information.”<sup>24</sup>

28. Mewn perthynas â gweithdrefnau cyllidebol diwygiedig ar ôl datganoli cymhwysedd deddfwriaethol, dywedodd y Gweinidog:

“We have to ensure that we can deliver that in an innovative and progressive way. I think that that goes back to the fact that I believe that we work closely and constructively together in terms of Government and the Assembly, and particularly the Finance Committee, to make sure that we make this—. The settlement is for Wales. It is important that we learn from others, but we should also progress with your scrutiny and advice.”<sup>25</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

29. Noda'r Pwyllgor fod cynnig cyllidebol gan y Cynulliad, ar hyn o bryd, yn awdurdodi dyrannu cyllid ar gyfer Llywodraeth Cymru, Comisiwn y Cynulliad, Swyddfa Archwilio Cymru a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. O ran Llywodraeth Cymru, caiff y symiau a awdurdodir eu dyrannu i'r portffolios Gweinidogol gyda dyraniad ar wahân ar gyfer cost y gwasanaeth sifil. Yn ogystal mae'r cynnig cyllidebol yn caniatáu i Lywodraeth Cymru orwario ar un neu fwy o'i

---

<sup>24</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP06

<sup>25</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 146

dyraniadau ar yr amod bod arbedion digolledu ar y lleill. Felly, mewn gwirionedd, yr unig reolaeth ystyrion a gaiff ei hymarfer gan y Cynulliad mewn perthynas â Llywodraeth Cymru yw cyfanswm yr adnoddau a ddyrennir.

30. Noda'r Pwyllgor ymhellach fod trefniadau presennol y Cynulliad ar gyfer craffu ar y gyllideb a'i hawdurdodi yn deillio o Ran 5 o Ddeddf 2006 a Rheol Sefydlog 20. Lluniwyd y trefniadau hyn yn bennaf, sy'n dod i ben pan gaiff y cynnig Cyllidebol blynyddol ei basio (neu gynnig cyllidebol atodol), er mwyn awdurdodi'r dyraniad o gyfanswm y gwariant a reolir ("TME") a gymeradwywyd gan y Trysorlys ar gyfer bloc Cymru ac er mwyn awdurdodi'r dyroddiad o arian parod o Gronfa Gyfunol Cymru. Maent yn annhebygol o fod yn addas at y diben o gofio'r pwerau treth a benthyca sydd ar y gweill a'r awydd i sicrhau cysylltiad gwell rhwng y defnydd o adnoddau a'r rhaglen lywodraethu.

**Bydd Rhan 2 o ymchwiliad y Pwyllgor yn edrych yn fanwl ar sut y bydd proses gyllidebu ddiwygiedig yn gweithio. Yn hyn o beth, mae'r Pwyllgor yn croesawu cydweithrediad y Gweinidog a addawyd, gyda'r nod o lunio trefniadau sy'n gyfannol, yn cyfateb i arfer gorau, yn addas ar gyfer Cymru ac yn dderbyniol i Lywodraeth Cymru ac i'r Cynulliad yn gyffredinol.**

### **Canlyniadau neu allbynnau?**

31. Arweiniodd y dadleuon ynghylch cynllunio cyllideb at drafodaethau ynghylch cynllunio cyllideb tymor hwy gan arwain at ganolbwyntio ar allbynnau a chanlyniadau. Dywedodd OECD:

“...what countries around the OECD have been attempting to do over recent years, and over many years in some cases, is to make sure that the budget documentation includes not just a perspective on the financial allocations, but also a perspective upon what is supposed to be achieved with these financial allocations, namely the outputs, the outcomes and the impacts—in other words, the performance information that will inform the expenditure allocations and so on.”<sup>26</sup>

32. Cyfeiriodd Swyddfa'r Swyddog Cyllideb Seneddol yng Nghanaada at ganllawiau OECD ar gyllidebu perfformiad gan nodi:

---

<sup>26</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 41

“provides a well-articulated framework for linking program spending to outcomes. This includes the incorporation of performance data into the fiscal planning documents, as well as the processes by which they are considered by parliament and presented to the public.”<sup>27</sup>

33. Dywedodd CIPFA y dylai'r Pwyllgor ymchwilio i'r posibilrwydd o gael dull gweithredu sy'n fwy seiliedig ar ganlyniadau o ran ymdrin â chyllidebu a rheolaeth ariannol, yng nghyd-destun dull system gyfan. Dylai hyn anelu at ddarparu system rheolaeth ariannol gyhoeddus gyson sy'n integreiddio'r dyraniad o ran cyllid, dulliau o ddarparu gwasanaethau a chanlyniadau i ategu'r gwaith o gyflawni gwerth gorau ar gyfer arian trethdalwyr, cynaliadwyedd ariannol, a ffocws sefydledig ar ganlyniadau ym meysydd cyllidebu, monitro ac atebolrwydd.<sup>28</sup>

34. Gofynnwyd i Dr Wehner a ddylai Llywodraethau ganolbwyntio mwy ar **ganlyniadau** (h.y. themâu ehangach, tymor hwy) fel bod ganddynt syniadau clir am yr hyn y maent yn ceisio ei gyflawni. Cytunodd Dr Wehner ond nododd, o ran y broses gyllidebu, y dylai'r Pwyllgor fod yn canolbwyntio ar **allbynnau** (h.y. dangosyddion tymor byrrach) sy'n benodol i'r gyllideb, gan eu bod yn fwy mesuradwy:

“They [*outputs*] are certainly more attributable and their time horizon is much more aligned with the nature of the annual budget process than the achievement of outcomes will ever be.”<sup>29</sup>

35. Awgrymodd Dr Wehner fod anfanteision yn gysylltiedig â chyllidebu sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau gan fod y dull hwn yn caniatáu ar gyfer diffygion yn y system:

“If things are going well and crime is going down, you might claim that there is a connection between the programmes that you have implemented and the crime reduction. When things are going badly, you will end up blaming some exogenous factors, maybe immigration, the weather, or, I do not know, the economy, or something that went wrong in the United States and affected unemployment—factors that are completely out of your control. Those are things that are much harder to do when

---

<sup>27</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP02

<sup>28</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>29</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 271

the question is, 'We gave you this money, what did you produce with it and why did you produce less than last year? Why did you spend it on this and not on this other programme?' I think that, in the context of budgeting, these are much more relevant questions and questions that give you more accountability."<sup>30</sup>

36. Mewn perthynas â chyllidebau sy'n seiliedig ar ganlyniadau, dywedodd y Gweinidog:

"Some of the discussions that we have been having are about being more outcome-focused and more strategic and whether there are opportunities for us to try to have a longer term view and approach. It is interesting now, because we have moved to the three-year financial planning process for health. Across public services, it is with our partners as well that we need to have a more strategic approach. I hope that your committee's review of this will help us."<sup>31</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

37. Mae'r Pwyllgor yn derbyn barn Dr Wehner y byddai cysylltu dyraniadau cyllidebol yn uniongyrchol â chanlyniadau a ddymunir yn creu llawer o anawsterau. Yn benodol, mae canlyniadau ar gyfer y tymor hwy fel arfer ac nid oes modd eu paru yn hawdd â chyllidebau blynyddol. Hefyd, gallai dyrannu adnoddau i ganlyniadau olygu bod y tabl dyraniadau yn anhylaw a chaiff canlyniadau eu cyflawni neu beidio am resymau nad ydynt yn gysylltiedig â'r gyllideb ac sydd y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru. Am y rheswm hwn, cytuna'r Pwyllgor y byddai'n well dyrannu adnoddau i allbynnau wedi'u targedu. Mae'r dystiolaeth a roddwyd i'r Pwyllgor yn awgrymu bod dull Seland Newydd yn gweithio'n dda yn hyn o beth er y byddai angen iddo gael ei addasu a'i symleiddio i'w ddefnyddio yng nghyd-destun Cymru.

38. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor o'r farn bod canlyniadau yn hollbwysig i unrhyw raglen lywodraethu a rhaid i'r gyllideb gael ei hystyried yng nghyd-destun yr hyn mae Llywodraeth Cymru yn dymuno ei gyflawni yn y tymor hwy. Felly, byddai angen rhoi'r wybodaeth briodol am ganlyniadau a ddymunir ochr yn ochr â'r gyllideb o hyd.

---

<sup>30</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 273

<sup>31</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 136



39. Yn unol ag egwyddorion OECD, dylai polisiâu ac adnoddau gael eu cysoni'n well. Cred y Pwyllgor y dylai'r trefniadau cyfredol, lle mae'r Cynulliad yn awdurdodi'r dyraniad i bortffolios Gweinidogol (gan nodi y gellir caniatáu gorwariant ar un neu fwy o'r portffolios os oes arbedion digolledu ar y gweddill) gael eu disodli gan dabl manylach sy'n awdurdodi adnoddau i allbynnau penodol.

40. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y byddai newidiadau i'r wybodaeth a ddarparwyd yn ogystal â chynnwys gwybodaeth am drethu a benthyca yn arwain at gynnwys mwy o fanylion i gefnogi cyllidebau yn y dyfodol. Mae'r Pwyllgor yn deall y baich y bydd hyn yn ei roi ar swyddogion Llywodraeth Cymru sy'n paratoi'r wybodaeth fanwl am y gyllideb. Mae'r Pwyllgor yn gobeithio y bydd yn bosibl lleddfu'r baich hwn, os caiff ceisiadau am adnoddau yn y dyfodol eu cysylltu'n well â rhaglenni neu allbynnau.

41. Pe bai cyllidebau yn y dyfodol, o ganlyniad i gysylltu adnoddau ag allbynnau, yn cael eu llunio i awdurdodi gwariant ar lefelau is a manylach nag ar hyn o bryd, mae'r Pwyllgor yn cydnabod y byddai angen llunio trefniadau a fyddai'n caniatáu i Weinidogion Cymru awdurdodi newidiadau yn ystod y flwyddyn o fewn terfynau penodedig yn hytrach na cheisio awdurdodiad y Cynulliad ar gyfer newidiadau manwl o'r fath.

**Mae'r Pwyllgor yn cefnogi dull a fyddai'n disodli'r trefniant cyfredol o ddyraniadau syml i bortffolios Gweinidogol â thabl manylach sy'n awdurdodi adnoddau i allbynnau penodol a welir yn eu tro fel camau tuag at gyflawni canlyniadau a ddymunir yn y tymor hwy. Dylai rhagor o wybodaeth am ganlyniadau a ddymunir gael ei darparu hefyd ochr yn ochr â'r wybodaeth gyllidebol er mwyn sicrhau na chaiff nodau tymor hwy y Llywodraeth eu hanwybyddu.**

### **Cylch y gyllideb**

42. Gwrandawyd ar dystiolaeth a nododd fod y gwaith o gynllunio cylch y gyllideb yn hollbwysig i sicrhau proses effeithiol o graffu ar gyllideb. Dywedodd CIPFA y dylai amseriad cylch y gyllideb ddod yn llai dibynnol ar Adolygiadau o Wariant y DU a dylent fod yn seiliedig ar amserlen gadarn sy'n barod i gael ei haddasu drwy eithriad os bydd angen.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

43. Ategodd CIPFA y dylai'r gyllideb fel cynllun blynyddol, gael ei datblygu yng nghyd-destun strategaeth ariannol tymor hwy, gan gefnogi amcanion strategol Llywodraeth ac y dylai integreiddio cynlluniau rheoli o ran cyfalaf, refeniw a'r trysorlys.<sup>33</sup>

44. Cytunodd OECD fod cysoni blaenoriaethau'r gyllideb â blaenoriaethau strategol yn bwysig ond fod hyn hefyd yn her o ran “making a match or bridge between the strategic priorities of government, which, typically, are over a medium term or perhaps a parliamentary horizon, and matching this with the budget, which is typically an annual affair on a strict annual cycle.”<sup>34</sup>

45. Gan ystyried y cyfyngiadau o ran cylch blynyddol y gyllideb, a chan edrych tuag at gynllunio cyllidebau tymor hwy cododd Dr Wehner faterion yn ymwneud â chynllunio hirdymor gan ddweud:

“The long term can be played as well, because you can make something look good in the long run even if, in the short run, it is not looking so good. So, you can also play with the time period over which you describe the financial impact of something you are doing ... It is very easy to show that something is going to be quite good in 10 years’ time, but a lot of how you construct your estimates hinges on so many assumptions that the further you go into the future, the more uncertain you are and the more assumptions you have to make about how the world is going to impact on what you are doing.

“So, I think this information is very valuable, but I do not necessarily think that a shorter, compact focus is a bad thing. It is good to make these long-term costs visible so that they become part of policy debates, but the window of certainty in budgeting is much more narrow—it is the annual budget—and even there you have lots of uncertainties. You have annually managed expenditure, which is often hard to predict. So, extending it too far is not necessarily the best thing to do, and I think that there are political limits to it as well.”<sup>35</sup>

46. Wrth gefnogi cynllunio cyllidebau tymor hwy dywedodd OECD:

---

<sup>33</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>34</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 40

<sup>35</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 215

“it is normal for countries ... to organise their budgets within a medium-term timeframe, a medium-term horizon, in the order of three to five years. That provides the appropriate type of context within which you can have a sense of how the budget is going to evolve and how the budgetary aggregates are going to evolve and how fiscal policy is going to respect fiscal rules or fiscal constraints that may be in place.”<sup>36</sup>

47. Mewn perthynas â chyfyngiadau cylch blynyddol y gyllideb nododd y Gweinidog:

“We are constrained by the annual budgeting process—there is no question about it—but we are looking, like in health, local government and education, to three-year planning. We also work, as a Government, to our programme for government in terms of a more strategic approach to budgeting. However, we are very constrained, and this does have an impact. If we think about our block grant, and the fact that we have a spending review round, then we will know that, obviously, that gives us a clear indication for longer-term planning. However, cuts, changes, additions and reductions come all the way through that spending review period.”<sup>37</sup>

48. Mewn perthynas â chynllunio cyllidebau, aeth y Gweinidog yn ei flaen i ddweud:

“One of the issues that we have, of course, is that our partners, particularly in local government, Welsh Government-sponsored bodies and the health service need to know where we are. They are very dependent on the way that we deliver in terms of our budgetary procedures—at the moment on an annual basis. The legislature should be able to—and does, I believe—have a huge impact on the way that it progresses its budgetary process. So, I hope that we can do something unique and different in Wales that, perhaps, will be more strategic and long term. One has to take into account, of course, other issues like the fact that we are a minority Government. That is a very important factor.

---

<sup>36</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 21

<sup>37</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 148

Also, as I said, we are constantly facing uncertainties about the state of our budget from the UK Government.”<sup>38</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

49. Noda'r Pwyllgor y cyfyngiadau sy'n gysylltiedig â chylch blynyddol y gyllideb ond mae'n cydnabod y bydd rheolaethau blynyddol ar gyllidebau yn parhau i fod yn ddull pwysig o reoli arian cyhoeddus.

**Er ei fod yn deall cyfyngiadau cylch blynyddol y gyllideb, cred y Pwyllgor yn gadarn fod yn rhaid i'r broses gyllidebu flynyddol gysylltu cynlluniau strategol aml-flwyddyn â rhagolygon ariannol tymor hwy mewn ffordd gliriach.**

50. Noda'r Pwyllgor fod y Ddeddf Dyraniadau Blynyddol a basiwyd gan Senedd Seland Newydd yn cynnwys rhai "dyraniadau aml-flwyddyn". Yn ogystal â hyn, mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod y Gweinidog yn ystyried cyfnodau cynllunio hwy o dair blynedd ar gyfer rhai meysydd megis iechyd, llywodraeth leol ac addysg.

**Byddai'r Pwyllgor yn hoffi ymchwilio ymhellach i weld a fyddai'n bosibl neu'n ddymunol i ymgorffori cynlluniau ariannol tymor hwy ym mhroses statudol y Cynulliad ar gyfer awdurdodi adnoddau.**

**Cred y Pwyllgor y dylai'r amser a ganiateir ar gyfer craffu ar gyllidebau fodloni'r cyfnod gofynnol o leiaf a bennir gan OECD. Bydd rhan dau o ymchwiliad y Pwyllgor yn ystyried y broses gyllidebu fanwl a'i hamseriad, er mwyn sicrhau bod cynigion yn cynnwys digon o amser ar gyfer craffu, trafod ac ymgysylltu â'r cyhoedd.**

### **Y gydberthynas rhwng y Ddeddfwrfa a'r Weithrediaeth**

51. Cyfeiriodd OECD at *Norton's taxonomy of legislatures*, sy'n ystyried:

- Deddfwrfeydd sy'n gwneud cyllidebau;
- Deddfwrfeydd sy'n dylanwadu ar gyllidebau;
- Deddfwrfeydd sy'n cymeradwyo cyllidebau.

52. Dywedodd OECD mai'r sefyllfa a argymhellir yw bod yn wlad sy'n dylanwadu ar gyllidebau sy'n trefnu i "institutions to force legislatures

---

<sup>38</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 151

to fix prudential aggregates and then to focus on the debate on allocative choices within those hard budget constraints”.<sup>39</sup>

53. Mae OECD yn nodi y gallai rôl deddfwrfa fod yn fwy rhagweithiol mewn perthynas â chyllidebu a fyddai'n caniatáu ar gyfer mwy o ryddid o ran ymgysylltiad, rheolaeth a dylanwad seneddol ar fanylion dyraniadau cyllidebol.

54. Codwyd y mater ynghylch lefel y rheolaeth sydd gan ddeddfwrfa hefyd gan Dr Wehner a nododd yr angen am gydbwysedd mewn pŵer rhwng y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth gan ddweud:

“In some places, there is a very strong preference for legislative control ... powerful legislatures are very often also associated with quite poor budget outcomes—so, spending that has deficits that might be higher than they otherwise would be.”<sup>40</sup>

55. Gan gyfeirio'n benodol at y gydberthynas rhwng y Cynulliad a'r Llywodraeth awgrymodd CIPFA y dylai'r Pwyllgor adeiladu ar y:

“existing relationship with the Minister for Finance and her department to continue to improve the financial and performance information available for scrutiny to aid in transparency and accountability, and to help ensure that the Welsh budget process is informed by and adheres to all the pillars of good governance.”<sup>41</sup>

56. Mewn perthynas â'r gydberthynas rhwng y Llywodraeth a'r Cynulliad dywedodd y Gweinidog:

“I believe that we work closely and constructively together in terms of Government and the Assembly, and particularly the Finance Committee.”<sup>42</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

57. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod pwysigrwydd cydberthynas waith lwyddiannus rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru. Mae'r Pwyllgor yn falch bod y gydberthynas hon wedi bod yn datblygu ers cyflwyno'r protocol cyllidebau yn 2012.

---

<sup>39</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 7

<sup>40</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 199

<sup>41</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>42</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 146

**Mae'r Pwyllgor yn bwriadu parhau i weithio gyda Llywodraeth Cymru i ddatblygu gweithdrefnau cyllidebau, i gynnwys unrhyw ddeddfwriaeth berthnasol a sefydlu a darparu proses gyllidebu sy'n briodol i Gymru ac sy'n addas ar gyfer y dyfodol.**

## 4. Y Cyd-destun Cymreig

---

### Gweithredu'r pwerau treth a benthyca datganoledig

58. Mewn papur a gwblhawyd ar gyfer y Sefydliad Materion Cymreig, ac a gyflwynwyd i'r Pwyllgor fel tystiolaeth, mae Gerald Holtham yn argymhell casglu trethi datganoledig ar lefel llywodraeth leol. Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor dywedodd Gerald Holtham:

“I was speaking only about the small taxes that are currently in the Wales Bill that do not require a referendum, which are the only taxes that we know we are going to get... Here, we have bodies in existence that are used to the administration of collecting taxes. The Welsh Government does not have any such body. So, it could create it, duplicate the capability that is already out there, but why bother? There are people in Wales who know about these things, are doing the job, and they can handle these extra taxes.”<sup>43</sup>

59. Dywedodd OECD y dylai'r broses gyllidebu ganiatáu ar gyfer craffu'n ddigonol ar y modd y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu codi a gwario arian cyhoeddus a bod tair elfen i gyllideb y dylai'r Cynulliad eu cymeradwyo:

- Trethiant
- Gwariant
- Benthyca<sup>44</sup>

60. O ran p'un a ddylid monitro ac adrodd ar bwerau benthyca, ac a ddylent fod yn rhan o'r broses gyllidebu, dywedodd Gerald Holtham:

“Yes, I think so because they are the difference, if you like, between expenditure and receipts, so I think that they are intrinsically part of the budgetary process. Similarly, as Mr Hedges was saying, any PFI deals are part of the budgetary process as well because they will result in a flow of servicing costs over time, which you have to keep your eye on. In my

---

<sup>43</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 141

<sup>44</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

experience, the Welsh Government is quite cautious about this. It is not keen to incur debt servicing costs.”<sup>45</sup>

61. Gofynnwyd i Dr Wehner a fyddai'n disgwyl i rôl y Cynulliad gynnwys monitro a chraffu ar ofynion benthyca blynyddol a dyled gyffredinol Cymru, a dywedodd:

“Absolutely, yes. In scrutinising the annual budget, these are the core components. You need to understand what the debt is for and what the nature of the capital expenditure that is being financed in that way is, whether it makes sense to you, and whether these are wise investments. All of that should fall under the annual scrutiny, I think.”

62. Nododd Dr Wehner hefyd ei fod yn bwysig i'r Cynulliad ddeall amlygiad y Llywodraeth i risgiau ariannol ehangach<sup>46</sup>, megis lefelau dyledion gan gyrrff eraill yn y sector cyhoeddus.

63. Cytunodd OECD, yn gyffredinol, ei bod yn bwysig i'r ddeddfwrfa “regard to these elements [*debt levels of public sector bodies*] of the broader public sector as part of the overall picture.

64. Mewn perthynas â chasglu trethi, dywedodd y Gweinidog

“I think that we are at the early stage in terms of how taxes should be collected. We are looking very closely at how they progressed with this in Scotland. There are a number of approaches that could be taken forward. Indeed, there are different collectors of taxes, clearly, and different collection methods for each tax, which could be considered.”<sup>47</sup>

65. Holwyd y Gweinidog yn benodol ynghylch y cyhoeddiad a wnaed ym mis Mai 2014 ynglŷn â gwerth £1 biliwn o brosiectau cyfalaf ac a oedd hyn wedi effeithio ar y terfyn benthyca o £500 miliwn y darparwyd ar ei gyfer ym Mil Cymru, ac a fyddai hyn yn cyfyngu ar allu'r Llywodraeth i fenthyca arian yn y dyfodol, a dywedodd y Gweinidog:

“As far as the £1 billion that I announced last week is concerned, clearly, £0.5 billion of that was made up of the non-

---

<sup>45</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 117

<sup>46</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 211

<sup>47</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 23



dividend investment route for the completion of the A465 and the development of a new cancer centre for Velindre NHS Trust. The £500 million—again, it was very important that I made that statement—is the opportunities that we have in terms of the borrowing powers that will come into effect when tax devolution begins. Of course, those new borrowing powers will come into operation at the same time in April 2018, when the switch-off of stamp duty and landfill tax takes place.

“So, those new borrowing powers will enable us to invest in any capital project that falls within our devolved responsibilities. I think that it is important to make it clear that there is no borrowing by the Welsh Government with the non-dividend route. We would not score, in terms of innovative finance, against the £500 million ceiling.”<sup>48</sup>

66. Roedd yn amlwg nad oedd y Gweinidog yn cytuno y dylai benthyciadau'r Llywodraeth gael eu hawdurdodi gan y Cynulliad:

“...the crucial point for the Assembly is to approve our budget as a whole and to scrutinise how that is made up. It is the Government taking responsibility for risk in terms of debt. Transparency is important for you to be able to even start to raise the questions, obviously, in terms of the liabilities. However, we cannot spend money that is borrowed or otherwise without your approval.”

67. Aeth y Gweinidog yn ei flaen:

“... the Assembly will always have to approve our budget, the spend. In terms of the opportunities that you have to scrutinise borrowing, as well as how we are using our block grant and indeed our tax revenues, obviously, that is clear in the context of the budgetary process. So, I want that to be as rigorous as possible.”<sup>49</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

68. Mae'n amlwg, gyda dyfodiad pwerau treth a benthycia fel y nodir ym Mil Cymru, na fydd y trefniadau cyfredol yn addas at y diben mwyach gan mai dim ond er mwyn awdurdodi gwariant y'u bwriadwyd.

---

<sup>48</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 156-157

<sup>49</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 154

Argymhellodd Comisiwn Silk fod y Cynulliad yn llunio proses gyfannol fel y gellir awdurdodi gwariant, benthyciadau a newidiadau i gyfraddau treth gyda'i gilydd mewn "Ddeddf Cyllideb" flynyddol. Er mwyn hwyluso hyn, mae Bil Cymru yn cynnwys darpariaeth i'r Cynulliad addasu'r adrannau perthnasol o Ran 5 o Ddeddf 2006.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell, mewn egwyddor, y dylai newidiadau mewn trethiant yn ogystal â gwariant gael eu hawdurdodi o fewn un Ddeddf Cyllideb ond hoffai ystyried ymarferoldeb a goblygiadau hyn gyda Llywodraeth Cymru yn ail ran ei ymchwiliad.**

69. Noda'r Pwyllgor amheuon y Gweinidog ynghylch y ffaith y byddai'r Cynulliad yn awdurdodi benthyciadau ar gyfer gwariant cyfalaf fel rhan o'r broses gyllidebu ond hoffai ystyried hyn ymhellach yn Rhan 2 o'i ymchwiliad.

**Barn y Pwyllgor yw y dylai cyllidebau'r dyfodol gysylltu gwariant cyfalaf â'r dull ariannu mewn ffordd glir, boed hynny drwy gyfrwng benthycia neu gyfrwng ariannol arall megis cynllun y Fenter Cyllid Preifat - yn enwedig gan na fydd unrhyw ddewis gan y Cynulliad ond cytuno i'r ymrwymadau ariannol canlyniadol am flynyddoedd lawer i ddod. Dylai'r Cynulliad nid yn unig gymeradwyo'r cynigion o ran gwariant cyfalaf, ond hefyd y modd y cânt eu hariannu.**

**Fel rhan o'r broses craffu ar gyllidebau, cred y Pwyllgor y dylid rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf iddo am ymrwymadau ariannol sydd heb eu cyflawni yn hytrach na gorfod aros i'r cyfrifon blynyddol gael eu cyhoeddi.**

**Noda'r Pwyllgor y bydd angen trefnu benthyciadau byrdymor o bryd i'w gilydd e.e. i reoli'r diffyg yn y refeniw trethiant disgwylidig. Bydd angen i drefniadau rheoli'r trysorlys gael eu goruchwyllo hefyd gan y Cynulliad a hoffai'r Pwyllgor ystyried hyn ymhellach gyda Llywodraeth Cymru yn ystod rhan 2 o'r ymchwiliad hwn.**

### **Cyfrifon Cenedlaethol**

70. Croesawyd y syniad o Fantolen Genedlaethol i Gymru (fel rhan o gyfrif llywodraeth gyfan i Gymru) gan CIPFA, a ddywedodd:

“I think that you would have to be clear about what you actually wanted to use it for. You would also have to be clear about the limitations of a balance sheet and what it can actually tell you. However, importantly, you would have to use it in association with a whole host of other elements of information, including forward sustainability of public services. However, it would be an important starting tool to enable you to get information as you move into a different devolved financial settlement.”<sup>50</sup>

71. Pan ofynnwyd a oedd mantolen i Gymru yn syniad da, dywedodd Gerald Holtham:

“Yes, ... I do not know how the Treasury would take that, because it would set a rather ugly precedent for the rest of the UK. There are also questions about what you regard as liabilities that should go on the balance sheet. For example, with regard to public sector pension liabilities, and public sector pensions, there is no pension pot there unfunded for central Government, although there is for local authorities. So, in a sense, that is an unrecognised liability, as well as all the PFI stuff. Wales does not have that problem. So, we could do it. Maybe it would be a salutary thing to do for the rest.”<sup>51</sup>

72. Mewn perthynas â'r fantolen sy'n dangos benthyciadau a rhwymedigaethau cyffredinol cyrff a ariennir gan Lywodraeth Cymru, roedd Gerald Holtham yn credu y gellid gwneud hyn, ond mynegodd rywfaint o bryder na ddylid eu gorliwio.<sup>52</sup>

73. Mewn perthynas â mantolen i Gymru, dywedodd y Gweinidog:

“I think that it would be useful if we had a Welsh summary of balances. We would have to consider how much it would cost to produce a Welsh version. We can see what happens in terms of the Scottish commitment. There is quite a lot of data that does not exist in terms of what would be required for a full national account, so we would have to look at that in terms of costs and accessing those data. Also, you could think about whether we could perhaps produce a Welsh public sector balance sheet—

---

<sup>50</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 26 Mehefin 2014, paragraff 113

<sup>51</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 129

<sup>52</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 131

that is a different approach—in terms of building on a whole-of-Government accounts exercise.”<sup>53</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

74. Noda'r Pwyllgor bryder y Gweinidog ynghylch llunio cyfrif llywodraeth gyfan i Gymru yn enwedig os oedd yn ymgorffori canlyniadau ariannol awdurdodau lleol, ond hoffai drafod y manteision a'r rhwystrau posibl gyda Llywodraeth Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru (sydd hefyd wedi argymhell y dylid llunio cyfrif o'r fath) fel rhan o gam nesaf yr ymchwiliad hwn.

75. Ym marn y Pwyllgor, un peth a fyddai'n hanfodol er mwyn sicrhau proses gyllidebu well lle mae gwariant arfaethedig yn cael ei baru'n well â rhaglenni neu allbynnau fyddai cysoni'r gyllideb i'w hawdurdodi gan y Cynulliad â "ffin gyllidebol" y Trysorlys ar gyfer bloc Cymru. Mae'r ffin gyllidebol yn cynnwys y gwariant gan gyrff GIG a chyrrff eraill a noddir yn ogystal â gwariant uniongyrchol gan Lywodraeth Cymru. Mae sicrhau arian parod ar gyfer y cyrrff hynny gan Lywodraeth Cymru yn rhan fewnol o'r bloc felly nid yw'n sgorio yn erbyn y gyllideb yn uniongyrchol. Dim ond gwariant gan Lywodraeth Cymru a awdurdodir gan y cynnig cyllidebol cyfredol felly i bob diben mae'n awdurdodi arian parod o'r fath ond nid yw'n awdurdodi'r adnoddau a'r gwariant cyfalaf yn uniongyrchol gan y cyrrff dan sylw. Mae'r camosodiad hwn hefyd yn golygu bod angen i ddull cysoni cymhleth fod yn gysylltiedig â'r cynnig cyllidebol nad yw'n hawdd ei ddeall; ond un ffactor hollbwysig yw y byddai cysoni yn sicrhau bod y broses o graffu ar y gyllideb yn canolbwyntio ar y gwariant cyfalaf ac adnoddau arfaethedig gan y cyrrff cyhoeddus a fyddai'n atebol am ddarparu'r allbynnau cysylltiedig.

**Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cynnal 'ymarfer cysoni', yn debyg i'r un yn San Steffan, er mwyn sicrhau bod cyfrifon Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r un ffin ar gyfer y gyllideb a gyflwynir i'r Cynulliad â'r un a ddefnyddir gan y Trysorlys er mwyn rheoli gwariant cyhoeddus. Byddai angen i Lywodraeth Cymru hefyd baratoi ei chyfrifon ar yr un sail. Byddai hyn yn gam cyntaf defnyddiol tuag at lunio cyfrif llywodraeth gyfan Cymru.**

---

<sup>53</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 159

## Darparu Data economaidd a chapasiti

76. Mae llawer o'r dystiolaeth a gafwyd yn cyfeirio at y diffyg gwybodaeth economaidd yng Nghymru, sy'n arwain at her wrth gasglu a darparu Data economaidd wedi'u dadgyfuno ar gyfer Cymru.<sup>54</sup>

77. Cododd Ysgol Fusnes Caerdydd fater diffyg data economaidd yng Nghymru a bod angen hyn cyn y gellir modelu polisiau treth a benthyca.<sup>55</sup>

78. Codwyd rôl y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i ddarparu rhagolygon ariannol ar gyfer Cymru mewn tystiolaeth,<sup>56</sup> a chyfeiriodd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru at ymchwilio i gydberthnasau â:

“UK wide bodies such as the Office for Budget Responsibility, Office for National Statistics and Her Majesty’s Revenue and Customs ... to provide a firm set of proposals for the creation of a strengthened Welsh Government Finance Department.”<sup>57</sup>

79. Mewn perthynas â chynyddu capasiti, dywedodd OECD:

“you might want to consider the capacity for the analytical staff that you have to look at the information being produced by the OBR to give you some of that additional and specific analysis on the situation in Wales and whether or not it makes sense to increase that capacity in your parliament.”<sup>58</sup>

80. Mewn perthynas â rheoli risg gyllidebol a rhagolygon ariannol, cyfeiriodd Archwilydd Cyffredinol Cymru at yr angen i adolygu capasiti Llywodraeth Cymru i gynnal gwaith modelu a rhagweld economaidd.<sup>59</sup>

81. Cyfeiriodd CIPFA at newidiadau y byddai angen iddynt gael eu gwneud er mwyn sicrhau proses graffu effeithiol ar gyllidebau, ac awgrymwyd:

- Making wider use of independent expert advice during the budget process and encouraging the other committees of the Assembly to do so.

---

<sup>54</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP09

<sup>55</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP09

<sup>56</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP04

<sup>57</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP05

<sup>58</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 73

<sup>59</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP04

- Looking to the merits of establishing a dedicated financial scrutiny unit, perhaps within existing structures, such as the Scottish Parliament's Financial Scrutiny Unit.<sup>60</sup>

82. Cododd Gerald Holtham fater capasiti hefyd a dywedodd:

“There is not at the moment a policy tax unit within the finance department. They have set up a panel of advisers. The Minister for Finance has done that, but there is not at the moment a dedicated panel looking at tax policy...you would need people to be thinking about tax policy in the context of the economy and what incentives you wanted to create, and what things you wanted to do. That capability, currently, is not present

“... the Welsh finance department is certainly not as strong, politically, as the finance department is in any other Government that I have ever come across, and it is not as strong as it should be. To the extent that you are now mobilising new sources of funds, that should strengthen its ability to co-ordinate activities across the Government. I think that that would be a very good thing.”<sup>61</sup>

83. Yn ogystal â materion ynghylch capasiti'r Llywodraeth, codwyd y mater ynghylch capasiti'r Cynulliad hefyd. Nododd Gerald Holtham fod yn rhaid i'r Cynulliad ymdopi [*with the changes taking place*].<sup>62</sup>

84. Codwyd materion mwy cyffredinol ynghylch capasiti deddfwrfa mewn perthynas â phroses graffu ariannol, a dywedodd OECD:

“By far the most important trend we are seeing in OECD countries is a marked increase in the analytical capacity for legislatures. For many legislatures resources traditionally were limited to committee staff (which often performed more clerical type tasks) and library and research services staffed by generalists covering many areas rather than budget specialists. Today we are seeing more and more budget specialist units established within parliaments such as the UK Scrutiny Unit,

---

<sup>60</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP03

<sup>61</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 157-160

<sup>62</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 4 Mehefin 2014, paragraff 164

Israel Budgetary Control Unit, and the Polish parliament's Department of Social and Economic Research.”<sup>63</sup>

85. Aeth OECD ymlaen i ddweud:

“There has also been growth in the number of independent parliamentary budget offices (e.g. United States, Mexico, Korea, Australia and Canada. The province of Ontario has also established a Financial Accountability Office). These have highly specialised staff and typically are given special access to government information necessary to carry out their mandates. Other countries have chosen a fiscal council model. Both models can provide critical independent analysis by undertaking real time surveillance of public finances and fiscal policy, thus promoting quality and integrity in budgeting. The National Assembly for Wales will have the benefit of access to independent forecasts from the UK Office for Budget Responsibility (OBR), as well as other analysis that the OBR produces.

“The Committee may be interested to note that the OECD Council recently adopted the *Council Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions* (February, 2014) which provide guidance on issues to consider when establishing an independent parliamentary budget office or fiscal council (see attached).”<sup>64</sup>

86. Pan ofynnwyd a oes gan Lywodraeth Cymru ddigon o gapasiti gweinyddol i ystyried symud i gyllideb lawn yn seiliedig ar ganlyniadau, dywedodd y Gweinidog

“We have to build the capability and capacity, as well as the expertise. We are actively looking at how we can secure that.”<sup>65</sup>

### ***Barn y Pwyllgor***

87. Mae'r mater ynghylch capasiti yn y Cynulliad ac yn Llywodraeth Cymru wedi cael ei godi mewn llawer o'r dystiolaeth a gafwyd ac roedd y Pwyllgor yn teimlo bod hwn yn faes pwysig y mae angen ei ystyried ymhellach.

---

<sup>63</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP08

<sup>64</sup> Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Cyllid, BPBP08

<sup>65</sup> Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2014, paragraff 81

**Bydd y Pwyllgor yn edrych ar faterion capasiti'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn ystod ail ran yr ymchwiliad. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Comisiwn y Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn dechrau ar waith a fydd yn ystyried y capasiti sydd ar gael i gynnal gwaith mewn perthynas â datganoli dau bŵer ariannol arall i Gymru.**

**Yn ystod rhan dau o'r ymchwiliad bydd y Pwyllgor yn cynnal gwaith er mwyn ystyried y broses o ragweld gwybodaeth ariannol yng Nghymru a rôl berthynol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn y broses hon.**



## Tystion

---

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

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

### ***Dydd Mercher 14 Mai 2014***

Jane Hutt AC                      Y Gweinidog Cyllid

Dr Joachim Wehner              London School of Economics

### ***Dydd Mercher 4 Mehefin 2014***

Ronnie Downes                  Y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a  
Datblygiad Economaidd

Lisa Vontrapp                   Y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a  
Datblygiad Economaidd

Camilla Vammalle              Y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a  
Datblygiad Economaidd

Gerald Holtham

### ***Dydd Iau 26 Mehefin 2014***

Don Peebles                      Pennaeth CIPFA yr Alban

## Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

---

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Mae'r holl dystiolaeth ysgrifenedig ar gael yn [www.senedd.cynulliadcymru.org/mgConsultationDisplay.aspx?ID=117](http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgConsultationDisplay.aspx?ID=117)

<i>Sefydliad</i>	<i>Cyfeirnod</i>
Diverse Cymru	FIN(4) – BPBP01
Office of Parliamentary Budget Officer, Canada	FIN(4) – BPBP02
The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy	FIN(4) – BPBP03
Archwilydd Cyffredinol Cymru	FIN(4) – BPBP04
Ffederasiwn Busnesau Bach	FIN(4) – BPBP05
Dr Joachim Wehner, London School of Economics	FIN(4) – BPBP06
Gerald Holtham	FIN(4) – BPBP07
Y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd	FIN(4) – BPBP08
Ysgol Fusnes Caerdydd	FIN(4) – BPBP09