Agenda - Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad:

Fideo gynadledda drwy Zoom

Dyddiad: Dydd Llun, 28 Medi 2020

Amser: 14.30

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:

Bethan Davies

Clerc y Pwyllgor

0300 200 6372

SeneddCyllid@senedd.cymru

Yn unol â Rheol Sefydlog 34.19, penderfynodd y Cadeirydd wahardd y cyhoedd o gyfarfod y Pwyllgor er mwyn diogelu iechyd y cyhoedd. Bydd y cyfarfod hwn yn cael ei ddarlledu'n fyw ar www.senedd.tv

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

2 Papur(au) i'w nodi

(14.30) (Tudalennau 1 - 3)

Cofnodion y cyfarfod a gynhaliwyd ar 21 Medi 2020

3 Ymchwiliad i weithredu Deddf Cymru 2014 a'r Fframwaith Cyllidol - Sesiwn dystiolaeth 1

(14.30-15.30) (Tudalennau 4 - 20)

Robert Chote, Cadeirydd, y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

Papurau ategol:

Pecyn ymatebion i'r ymgynghoriad

Crynodeb o'r ymatebion i'r ymgynghoriad

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

Egwyl (15.30-15.40)

4 Ymchwiliad i weithredu Deddf Cymru 2014 a'r Fframwaith Cyllidol – Sesiwn dystiolaeth 2

(15.40–16.20) (Tudalennau 21 – 38)

Adrian Crompton, Archwilydd Cyffredinol Cymru

Papurau ategol:

FIN(5)-17-20 P1 – Archwilio Cymru

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

5 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o weddill y cyfarfod

(16.20)

6 Ymchwiliad i weithredu Deddf Cymru 2014 a'r Fframwaith Cyllidol: Trafod y dystiolaeth

(16.20-16.35)

7 Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

(16.35-16:45) (Tudalennau 39 – 41)

Papurau ategol:

FIN(5)-17-20 p2 Ymateb Llywodraeth Cymru

Cofnodion cryno - Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad:

Fideo gynadledda drwy Zoom

Dyddiad: Dydd Llun, 21 Medi 2020

Amser: 14.30 - 16.58

Gellir gwylio'r cyfarfod ar Senedd TV yn:

http://senedd.tv/cy/6553

Yn bresennol

Categori	Enwau
Aelodau'r Cynulliad:	Llyr Gruffydd AS (Cadeirydd) Alun Davies AS Mike Hedges AS Rhianon Passmore AS Nick Ramsay AS Mark Reckless AS
Tystion:	Adrian Crompton, Archwilydd Cyffredinol Cymru, Archwilio Cymru, Auditor General for Wales, Audit Wales Isobel Everett, Archwilio Cymru Georgina Haarhoff, Llywodraeth Cymru Andrew Hobden, Llywodraeth Cymru Kevin Thomas, Archwilio Cymru Kirsty Williams AS, Y Gweinidog Addysg Sara James, Llywodraeth Cymru
Staff y Pwyllgor:	Bethan Davies (Clerc) Leanne Hatcher (Ail Glerc)

Senedd Cymru
Welsh Parliament

	Georgina Owen (Ail Glerc) Mike Lewis (Dirprwy Glerc) Owen Holzinger (Ymchwilydd)

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

1.1 Croesawodd y Cadeirydd yr Aelodau i gyfarfod rhithwir y Pwyllgor Cyllid.

1.2 Cafwyd ymddiheuriadau gan Siân Gwenllian AS.

2 Papur(au) i'w nodi

Nodwyd y cofnodion.

3 Bil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru): Sesiwn dystiolaeth

3.1 Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Kirsty Williams AS, y Gweinidog Addysg; Georgina Haarhoff, Dirprwy Gyfarwyddwr, y Cwricwlwm, Sara James, Pennaeth Ymchwil Ysgolion, Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi, ac Andrew Hobden, Economegydd, yr Is-adran Cyngor Economaidd ar Fil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru).

4 Goruchwylio gwaith Swyddfa Archwilio Cymru - Craffu ar Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon 2019-20 a'r Cynllun Blynyddol ar gyfer 2020-21: Sesiwn dystiolaeth

4.1 Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Adrian Crompton, Archwilydd Cyffredinol Cymru; Isobel Everett, Cadeirydd Bwrdd Swyddfa Archwilio Cymru, Archwilio Cymru; a Kevin Thomas, Cyfarwyddwr Gweithredol Gwasanaethau Corfforaethol, Archwilio Cymru am Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon 2019-20 a'r Cynllun Blynyddol ar gyfer 2020-21.

4.2 Cytunodd Archwilio Cymru i ddarparu rhagor o fanylion ar gyfrifo'r cyfnod ad-dalu ar gyfer ailstrwythuro o ran rheoli.

5 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o weddill y cyfarfod

5.1 Derbyniwyd y cynnig.

6 Goruchwylio gwaith Swyddfa Archwilio Cymru – Craffu ar Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon 2019-20 a’r Cynllun Blynyddol ar gyfer 2020-21: Trafod y dystiolaeth

6.1 Trafododd y Pwyllgor y dystiolaeth a ddaeth i law.

7 Bil Cwricwlwm ac Asesu (Cymru): Trafod y dystiolaeth

7.1 Trafododd y Pwyllgor y dystiolaeth a ddaeth i law.

Eitem 3

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Archwilio Cymru
Audit Wales

24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel/Ffôn: 029 2032 0500
Fax / Ffacs: 029 2032 0600
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Llŷr Gruffydd AS
Cadeirydd, Y Pwyllgor Cyllid
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1SN

Cyfeirnod: AC/207/SD
Dyddiad cyhoeddi: 4 Medi 2020

Annwyl Llŷr

Ymchwiliad i roi Deddf Cymru 2014 ar waith a gweithredu'r Fframwaith Cyllidol

Diolch am roi cyfle imi gyfrannu i'r ymchwiliad uchod. Cyn imi ddod i'r Pwyllgor Cyllid ar 28 Medi, meddyliais y byddai'n fuddiol imi nodi rhai manylion allweddol am fy ngwaith a'm cyfrifoldebau yn y maes hwn.

Fel y gwyddoch, fel Archwilydd Cyffredinol Cymru, rwyf yn gyfrifol am archwiliad statudol datganiadau ariannol Awdurdod Cyllid Cymru (ACC), ac mae gennyf yr awdurdod cyfreithiol i graffu ar economi, effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd y ffordd y mae ACC a chyrff cyhoeddus eraill yng Nghymru yn defnyddio arian cyhoeddus. O ganlyniad, mae f'ymatebion yn y fan hon yn ymwneud â'm meysydd cyfrifoldeb i fy hun yn unig.

Mae rhai meysydd yn yr ymchwiliad hwn yn ymwneud â rhinweddau'r llywodraeth neu'r polisi trethiant, yn hytrach na'r ffordd y caiff ei weithredu, a byddai'n amhriodol imi roi ymatebion yn y meysydd hyn.

Dylwn hefyd sôn am gyfyngiad arall ar fy rôl yng nghyswllt materion treth yng Nghymru. Mae hyn yn ymwneud â gweinyddu Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC), sy'n cael ei gweinyddu a'i chasglu gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi (HMRC), sydd yn ei dro yn dod o dan gylch gwaith archwilio'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol. Deallaf y bydd y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol yn ymateb ar wahân i'r ymchwiliad hwn ac felly efallai y byddant yn gallu darparu tystiolaeth bellach ar weinyddu CTIC, yn ogystal ag unrhyw waith arall y mae'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi'i wneud ar fecanweithiau ariannu datganoledig.

Fodd bynnag, nodaf y meysydd isod lle gallaf gyfrannu i'r ymchwiliad hwn a gobeithiaf y bydd y wybodaeth o ddefnydd.

Trethiant

Pa mor llwyddiannus fu gweinyddu trethi Cymru a Chyfraddau Treth Incwm Cymru

Byddwch yn gwybod fy mod, rhwng 2016 a 2018, wedi cyhoeddi tri adroddiad yn monitro gweithrediad datganoli cyllidol yng Nghymru, sefydlu ACC a threfniadau i gasglu Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC). Mae'r adroddiadau hyn ar gael ar wefan Archwilio Cymru. Yn ein hadroddiad olaf yn 2018[1] daethom i'r casgliad:

- bod ACC wedi gweithredu'n effeithiol hyd yma i weinyddu trethi datganoledig yng Nghymru; a
- bod gan Drysorlys Cymru drefniadau priodol yn eu lle i gael sicrwydd ynghylch y ffodd y mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi wedi gweithredu Cyfraddau Treth Incwm Cymru.

Ers 2018, rwyf wedi bod yn gyfrifol am archwiliad statudol cyfrifon ACC ac yn ddiweddar rwyf wedi cwblhau fy archwiliad o Gyfrifon Blynyddol 2019-20. Nid yw'r archwiliadau statudol hyn wedi nodi unrhyw faterion arwyddocaol yn natganiadau ariannol ACC, ac ni fu angen i mi ychwaith roi gwybod i Fwrdd ACC am unrhyw ddiffygion mewn rheolaeth na phrosesau. Rhoddais farn archwilio ddiamod ar gyfer datganiadau ariannol 2018-19 a 2019-20 ACC.

Fel y nodwyd uchod, caiff CTIC ei weinyddu a'i gasglu gan Gyllid a Thollau EM (HMRC). Y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol sy'n gyfrifol am archwilio HMRC ac mae wedi cyhoeddi dau adroddiad hyd yma ar weinyddu CTIC ar gyfer 2017-18[2] a 2018-19[3]. Roedd ei ganfyddiadau allweddol o 2018-19 fel a ganlyn:

- Mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi wedi sefydlu strwythur llywodraethu prosiect o fewn ei raglen ddatganoli a newid ehangach, ac mae'n ymgysylltu â chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ar draws yr ystod lawn o weithgareddau'r prosiect;
- Mae cynnal cronfa ddata gyflawn a chywir o drethdalwyr Cymru yn bwysig er mwyn sicrhau y gall Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi gasglu'r swm cywir o dreth gan drethdalwyr Cymru a dyrannu hyn i Lywodraeth Cymru;
- Mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn cyfathrebu'n rheolaidd ag ystod amrywiol o gynulleidfaoedd allanol gan gynnwys cyflogwyr, darparwyr pensiynau a busnesau eraill sy'n darparu gwasanaethau cysylltiedig â

---

[1] https://www.audit.wales/publication/fiscal-devolution-wales-devolved-taxes-and-welsh-rates-income-tax

[2] https://www.nao.org.uk/report/administration-of-welsh-income-tax-2017-18/

[3] https://www.nao.org.uk/report/the-administration-of-the-welsh-rate-of-income-tax-2018-19/

chyflogres i fod o gymorth i sicrhau bod prosiect cyfraddau treth incwm Cymru yn cael ei weithredu fel y bwriadwyd; ac

- Yn 2018-19, aeth Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi i £5.8 miliwn o gostau ar gyfer gweithredu CTIC ac ailgodi tâl am hyn.

Gan fod archwiliad Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi a'i waith yn gweinyddu CTIC yn fater i'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol, mae fy rôl i wrth asesu llwyddiant gweinyddu trethi Cymru a CTIC a gwneud argymhellion ar gyfer gwelliannau, wedi'i chyfyngu i archwiliad gwerth am arian a phwerau astudio mewn perthynas ag ACC a Thrysorlys Cymru[4].

Nid yw fy ngallu i gydweddu data mewn perthynas â gweinyddu trethi yng Nghymru wedi'i ddatblygu gystal ar gyfer ACC a Thrysorlys Cymru ag ydyw ar gyfer llywodraeth leol. Ac fel yr wyf i a'm rhagflaenydd wedi sôn o'r blaen, mae angen diweddaru fy mhwerau cydweddu data[5]. Yn benodol, mae fy mhŵer i gynnal ymarferion cydweddu data[6] wedi'i gyfyngu i'r diben o 'gynorthwyo i atal a chanfod twyll yng Nghymru neu mewn perthynas â Chymru', sy'n cau allan, er enghraifft, ymarferion i ganfod dyledion y gellir eu hadennill. Hefyd, ni allaf ei gwneud yn ofynnol ond i awdurdodau lleol a chyrff y GIG yng Nghymru ddarparu data; gall cyrff eraill, megis ACC, ddarparu gwybodaeth ar gyfer ymarferion o'r fath yn wirfoddol, neu gallant ddewis peidio â gwneud hynny.

Yn gyffredinol, rwyf yn arfer fy mhwerau cydweddu data ar y cyd â'r Fenter Twyll Genedlaethol (NFI)[7] ledled y DU. Hyd yma, mae'r Fenter wedi canfod £42.9 miliwn mewn twyll a gordaliadau yng Nghymru, gan gynnwys mewn perthynas â threthiant lleol. Yn yr ymarfer diweddaraf (2018-19), canfu gwaith o gydweddu data hawliadau am Ostyngiad yn y Dreth Gyngor i Bobl Sengl yn erbyn ffynonellau fel y gofrestr etholiadol 3,939 o hawliadau twyllodrus neu wallus a arweiniodd at dandaliadau'r Dreth Gyngor o £4.6 miliwn. Ac ar hyn o bryd rwyf yn treialu dull o ganfod hawliadau ffug am ryddhad ardrethi busnes o dan fesurau rhyddhad Covid-19.

Yn amlwg, mae gweithredu trefniadau codi trethi Cymru yn cyflwyno risgiau o dwyll, camgymeriadau a dyled heb ei chasglu, y gellir mynd i'r afael â hwy drwy gydweddu data. Yn wir, mae ACC wedi cydnabod gwerth cydweddu data, ac mae eisoes wedi datblygu gwaith gan ddefnyddio ei bwerau ymchwilio a rhannu data ei hun gan ddefnyddio Deddf yr Economi Ddigidol 2017. Serch hynny, rwyf o'r farn fod lle i gael budd sylweddol i ACC a chyrff cyhoeddus eraill hefyd yng

---

[4]O dan adran 32 o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 ac adran 135 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ynghyd ag adran 145A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998

[5] Gweler er enghraifft llythyr gan Huw Vaughan Thomas dyddiedig 5 Ebrill 2017

[6]Dan s64A o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004

[7] Ynghyd â Gweinidog Swyddfa'r Cabinet, Archwilio'r Alban a Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol Gogledd Iwerddon.

Nghymru drwy ddiweddaru fy swyddogaethau cydweddu data. Mae gan yr NFI ddata a fyddai'n helpu ACC i ganfod twyll a dyled heb ei chasglu, ac mae ACC yn cadw data a fyddai, yn yr un modd, o gymorth i gyrff cyhoeddus eraill.

Sut mae'r mecanwaith i ddatganoli pwerau ar gyfer trethi newydd i Gymru wedi bod yn perfformio

Mae fy sylwadau yn y maes hwn wedi'u cyfyngu i raddau helaeth i'm hadolygiadau o ddatganoli cyllidol rhwng 2016 a 2018, fel y soniwyd uchod. Canfu'r adroddiadau hyn fod y fframwaith deddfwriaethol ar gyfer datganoli'r Dreth Trafodion Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi wedi'i drefnu a'i weithredu'n effeithiol ac mewn da bryd. Rhoddwyd Cydsyniad Brenhinol i ddeddfwriaeth sylfaenol ymhell cyn cyflwyno'r trethi eu hunain, a chafodd is-ddeddfwriaeth berthnasol ei phasio hefyd i sicrhau bod y pwerau a'r dyletswyddau perthnasol wedi eu dyfarnu i ACC i gasglu'r trethi datganoledig hyn o 1 Ebrill 2018.

At hynny, cadarnhaodd ein hadroddiad yn 2018 fod deddfwriaeth y DU, oedd yn ofynnol ar gyfer gweithredu CTIC, wedi cael ei drafftio a'i phasio mewn pryd i ganiatáu casglu trethi o 1 Ebrill 2019. Y tu allan i'r adroddiadau hyn, nodwn fod penderfyniadau CTIC i gadarnhau cyfraddau Cymru bob blwyddyn hefyd wedi cael eu pasio cyn dechrau pob blwyddyn dreth gan y Senedd:

- ar gyfer blwyddyn treth incwm 2019-20, cymeradwywyd penderfyniad CTIC gan y Senedd yn y Cyfarfod Llawn ar 15 Ionawr 2019; ac
- ar gyfer blwyddyn treth incwm 2020-21, cymeradwywyd penderfyniad CTIC gan y Senedd yn y Cyfarfod Llawn ar 3 Mawrth 2020

Y fframwaith cyllidol

Ystyried prosesau'r fframwaith cyllidol a sut y dyrennir cyllid i grant bloc Cymru

Daw'r rhan fwyaf o gyllid Llywodraeth Cymru drwy Fformiwla Barnett.

Yn ein Canllaw i Gyllid Cyhoeddus Cymru, fe wnaethom ddarparu esboniad syml i helpu'r cyhoedd i ddeall sut mae'r fformiwla'n gweithio. Rwyf wedi ailadrodd yr adrannau perthnasol o'n canllaw i fod o gymorth i'r Pwyllgor wrth iddo ystyried fformiwla Barnett a'r elfen sy'n seiliedig ar anghenion, a gyflwynwyd yn y fframwaith cyllidol.

Nid yw Llywodraeth y DU yn gwneud unrhyw benderfyniadau uniongyrchol ynghylch faint o arian i'w ddyrannu i Gymru ar gyfer gwasanaethau datganoledig. Mae penderfyniadau Llywodraeth y DU yn ymwneud â'i hadrannau hi ei hun, sy'n cwmpasu gwariant yn Lloegr a gwariant nad yw wedi'i ddatganoli mewn mannau eraill. Mae'r penderfyniadau hynny'n cael effaith awtomatig ar y grant bloc i Gymru drwy fformiwla Barnett.

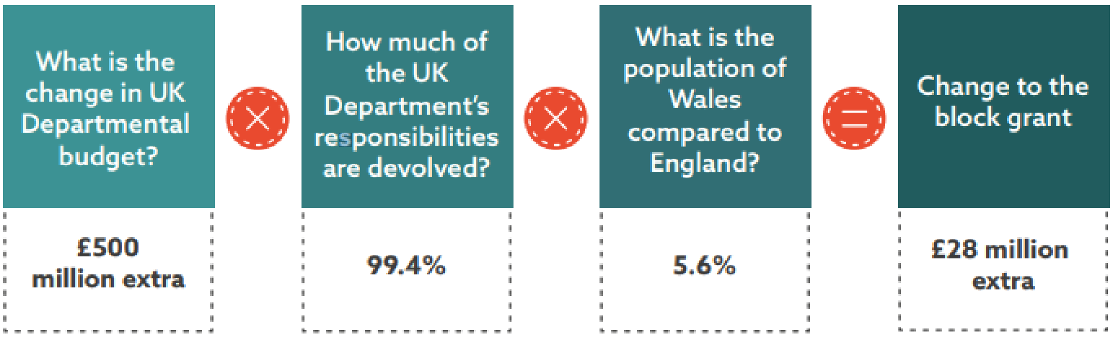
Mae'r fformiwla'n ymwneud â newidiadau blynyddol. Mae'n pennu faint yn fwy (neu lai) o arian y mae Cymru'n ei dderbyn drwy'r grant bloc bob blwyddyn yng nghyfnod yr adolygiad gwariant. Mae'r 'waelodlin' ar gyfer y newidiadau hyn yn

deillio o’r grant bloc yn y flwyddyn cyn cyfnod yr adolygiad gwariant. Yna, mae fformiwla Barnett yn trosi newidiadau yng nghyllidebau adrannol Llywodraeth y DU yn swm a fydd yn cael ei ychwanegu at (neu yn cael ei gymryd allan o’r) grantiau bloc ar gyfer cyrff datganoledig. Mae fformiwla Barnett fel y mae’n berthnasol i Gymru yn gofyn tri chwestiwn syml:

1. O faint y mae cyllideb Adran y DU wedi newid?
2. Pa ganran o’r maes polisi, y mae Adran y DU yn gyfrifol amdani, sydd wedi cael ei datganoli?
3. Beth yw poblogaeth Cymru o’i chymharu â Lloegr?

Dengys Ffigur 1 sut y byddai’r fformiwla’n gweithio’n ymarferol pe bai Llywodraeth y DU yn cynyddu cyllideb Adran Iechyd y DU i wario £500 miliwn yn fwy ar y GIG yn Lloegr

Beth yw’r newid yng nghyllideb Adrannol y DU?	x	Faint o gyfrifoldebau Adrannau’r DU sydd wedi cael eu datganoli?	x	Beth yw poblogaeth Cymru o gymharu â Lloegr?	=	Newid yn y grant bloc
£500 miliwn yn ychwanegol		99.4%		5.6%		£28 miliwn yn ychwanegol



Mae Llywodraeth y DU yn rhedeg y cyfrifiad hwn ar draws ei holl adrannau i gynhyrchu ffigur net cyffredinol. Cyn 2018-19, dyma lle byddai’r cyfrifiad yn dod i ben. Byddai’r newid net yn cael ei ychwanegu at grant bloc y flwyddyn flaenorol (neu ei dynnu allan ohono), i gynhyrchu’r grant bloc ar gyfer y flwyddyn honno.

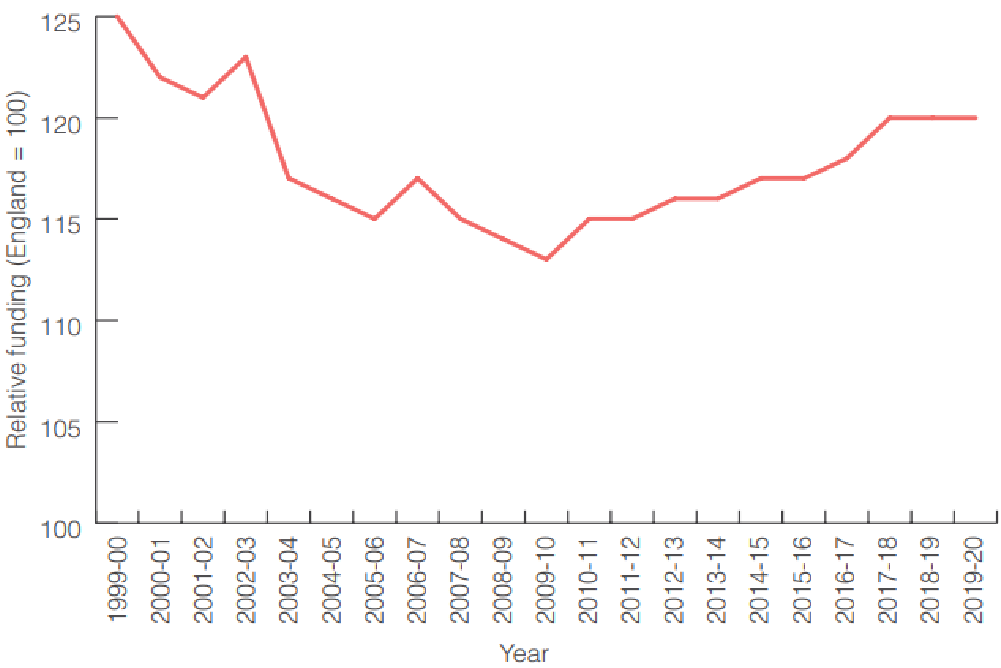
Fodd bynnag, mae Fframwaith Cyllidol 2017 y cytunwyd arno rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cyflwyno ‘ffactor anghenion’ i fynd i’r afael â dau bryder hirsefydlog:

- bod fformiwla Barnett yn methu ag adlewyrchu’r lefelau uwch o angen yng Nghymru. Mae gan Gymru boblogaeth hŷn, dlotach, fwy sâl a mwy gwasgaredig na Lloegr. O ganlyniad, mae gan Gymru fwy o angen am wasanaethau cyhoeddus a chyllid. Yn 2010, nododd Comisiwn Holtham,

am bob £1 oedd yn cael ei gwario ar wasanaethau yn Lloegr, fod ar Gymru angen rhwng £1.14 ac £1.17 ar gyfer gwasanaethau datganoledig.

- ‘Cydgyfeirio’: un o effeithiau’r fformiwla yw, pan fydd cyllidebau yn Lloegr yn codi, bod gwariant yng Nghymru, y pen o’r boblogaeth, yn cael ei wasgu tuag at yr un lefel â Lloegr. I’r gwrthwyneb, pan fydd y cyllidebau yn Lloegr yn gostwng, mae tuedd i ymwahanu, gyda gwariant y pen yng Nghymru yn gostwng yn gymharol arafach nag yn Lloegr.

Nod y ‘ffactor anghenion’ yw sicrhau bod Cymru bob amser yn cael o leiaf 115% o gyllid y pen o’r boblogaeth ar gyfer gwasanaethau datganoledig, o gymharu â Lloegr. Mae’r data a nodwyd yn y Fframwaith Cyllidol yn dangos, ers dechrau datganoli hyd 1999-2000, mai dim ond dwy flynedd oedd yna – 2008-09 a 2009-10 – pryd y syrthiodd y cyllid yn is na’r lefel o 115%. Yn 2019-20, derbyniodd Cymru tua £1.20 am bob £1 a ddyrannwyd i wasanaethau cyfatebol yn Lloegr.



Source: The agreement between the Welsh Government and the UK government on the Welsh Government’s fiscal framework (generally known as The Fiscal Framework)

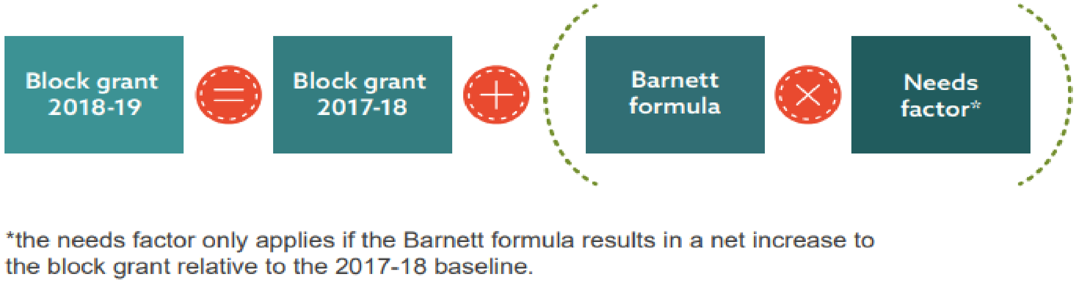
Ffynhonnell: Y cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru (a adwaenir yn gyffredinol fel Y Fframwaith Cyllidol)

Mae’r ffactor anghenion yn golygu lluosi’r newid mewn cyllid o ganlyniad i fformiwla Barnett â chanran benodol. Gan fod Cymru ar hyn o bryd yn derbyn mwy na’r lefel o 115%, caiff y broses o gyflwyno’r ffactor anghenion ei chyflwyno’n raddol. I ddechrau, 105% fydd y ffigur. Bydd hyn yn berthnasol nes bydd lefelau ariannu’n graddol gydgyfeirio ar 115%. Bryd hynny, bydd y ffactor anghenion yn newid i 115%. Mae’n anodd amcangyfrif faint o amser y bydd yn ei gymryd i gyrraedd y pwynt o gydgyfeirio. Cymhwysir y ffactor anghenion

ychwanegol i gynnydd mewn gwariant o'i gymharu â gwaelodlin 2017-18. Dengys **Ffigur 2** enghraifft o'r modd y mae'r fformiwla anghenion yn cyfuno â fformiwla Barnett i greu'r grant bloc ar gyfer 2018-19.

Ffigur 2

Grant Bloc 2018-19	=	Grant Bloc 2017-18	+	Fformiwla Barnett	x	Ffactor anghenion*



*Nid yw'r ffactor anghenion yn gymwys ond os bydd fformiwla Barnett yn arwain at gynnydd net yn y grant bloc o gymharu â gwaelodlin 2017-18.

Fel rhan o'i ymchwiliad, efallai y bydd y Pwyllgor yn dymuno archwilio gyda Llywodraeth Cymru sut y bydd y fformiwla newydd, sy'n seiliedig ar anghenion, yn gweithio os dychwelwn i gyfnod o galedi yn y dyfodol. Fel y mae wedi'i drafftio, mae'r fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion yn golygu lluosi'r newid o ganlyniad i fformiwla Barnett (boed hynny'n gynnydd neu'n ostyngiad) â naill ai 105% neu 115%. Mae'r Fframwaith Cyllidol yn rhoi rhywfaint o amddiffyniad dros dro rhag mwyhau toriadau, gan ddweud:

> 'O 2018-19 ac am weddill cyfnod yr adolygiad gwariant presennol, bydd yr holl gynnydd i DEL Llywodraeth Cymru uwchlaw'r lefel yn 2017-18 yn denu'r ffactor 105%, tra bydd unrhyw ostyngiadau islaw lefel 2017-18 yn cael eu cymhwyso heb y ffactor ychwanegol.'

Mae geiriad y Fframwaith Cyllidol yn awgrymu, mewn cyfnodau adolygu gwariant yn y dyfodol, y gallai toriadau i gyllid datganoledig gael eu lluosi naill ai â 105% neu 115%, yn dibynnu ar lefelau ariannu cymharol ar y pryd. Efallai ei fod yn ymddangos yn groes, ond bydd y toriadau i'r grant bloc yn fwy os bydd y bwlch cyllido i Loegr wedi lleihau. Ymddengys y sefyllfa hon yn groes i bwrpas ac ysbryd y fframwaith cyllidol.

Gobeithiaf fod y wybodaeth hon yn ddefnyddiol i'ch ymchwiliad ac edrychaf ymlaen at fod yn bresennol yn bersonol ar 28 Medi.

Yn gywir

Adrian Crompton
Archwilydd Cyffredinol Cymru

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

Mae Llywodraeth Cymru wedi croesawu'r cyfle a roddir gan yr ymchwiliad hwn i bwyso a mesur y newidiadau i broses y Gyllideb yn ystod y weinyddiaeth hon ac addasrwydd y trefniadau presennol, gan adeiladu ar y cydweithio agos rhwng Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor Cyllid dros lawer o flynyddoedd i wella'r prosesau hyn.

Yn ystod y tymor hwn cafwyd cynnydd sylweddol yng nghyfrifoldebau'r Senedd, sy'n garreg filltir arwyddocaol yn hanes datganoli i Gymru a chan osod mwy o bwyslais byth ar y broses gyllidebol.

Y Cyd-destun ar gyfer y Broses Gyllidebol

Er mwyn cydnabod y cyfrifoldebau cyllidol ychwanegol hyn, ymgysylltodd Llywodraeth Cymru ag ymchwiliad y Pwyllgor Cyllid i Arferion Gorau o Ran Proses y Gyllideb, a arweiniodd at Brotocol y cytunwyd arno ar gyfer Proses y Gyllideb yn 2017. Cafodd y newidiadau hyn eu cyflwyno yng Nghyllideb 2018-19 a'u dilyn yn y ddwy Gyllideb ers hynny.

Yn y cyfnod hwn mae nifer o elfennau o ansicrwydd megis ymadawiad y DU â'r EU, etholiadau amlach yn y DU a bellach y pandemig, wedi effeithio ar ddigwyddiadau cyllidol y DU a thrwy hynny amseriad Cyllideb Flynyddol y Llywodraeth Cymru. O dan yr amgylchiadau eithriadol hyn mae Protocol y Gyllideb wedi darparu digon o hyblygrwydd i alluogi cyllidebau i gael eu cynhyrchu gan Lywodraeth Cymru heb gyfaddawdu'r trefniadau craffu'n ormodol. Mae amgylchiadau eithriadol y cyfnod ers y newidiadau y cytunwyd arnynt yn 2017, er hynny, wedi effeithio hefyd ar y gallu i adolygu effaith y newidiadau hyn yn llawn.

Er gwaethaf yr amgylchiadau hyn, mae Llywodraeth Cymru wedi parhau i weithio i wella tryloywder cynigion y Gyllideb ac mae wedi cynnwys yn raddol fwy o fanylion a gwybodaeth ategol. Gan weithio gyda'r Pwyllgor, Mae Llywodraeth Cymru wedi cydnabod cymhlethdod yr wybodaeth sy'n cael ei chyflwyno ar amrywiol adegau yn ystod cylch y Gyllideb, a'r amrywiol ddibenion y mae rhanddeiliaid yn defnyddio'r wybodaeth ar eu cyfer. Mae hyn wedi arwain at nifer o ddogfennau ategol ychwanegol fel rhan o becyn y Gyllideb i wella dealltwriaeth ac i helpu tryloywder.

Yr achos dros broses ddeddfwriaethol

Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno bod angen i unrhyw broses gael yr hyblygrwydd i ymdopi ag amserlen newidiol ac annisgwyl ar gyfer digwyddiadau cyllidol. Fel y nodwyd yn gynharach, mae'r broses bresennol wedi darparu digon o hyblygrwydd i ganiatáu ar gyfer craffu am 8 wythnos ar gynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer y gyllideb er gwaethaf oedi a achoswyd gan Lywodraeth y DU. Er hynny, mae'n bwysig cydnabod y bydd gan broses ddeddfwriaethol gyfyngiadau ychwanegol o ran amser, gan gynnwys cydnabod cyfnod penderfynu'r Llywydd, a'r cyfnod hysbysu cyn cael y Cydsyniad Brenhinol, oll cyn dechrau'r flwyddyn ariannol, ffactorau a fydd yn

effeithio'n andwyol ar hyblygrwydd yr amserlen, ac o bosibl, graffu. Mae hyn o bwys sylweddol hefyd o ran darparu sicrwydd ariannu cynnar ar gyfer partneriaid cyflawni.

Er bod Llywodraeth Cymru'n cydnabod egwyddor cydbwysedd teg o reolaeth rhwng y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth, yn ôl asesiad Llywodraeth Cymru mae'r broses bresennol yn caniatáu i'r Senedd gael yr holl fuddion a nodwyd yn eu hymchwiliad y byddai am eu cael o broses ddeddfwriaethol. Cyn cynnal unrhyw ddiwygiadau o'r fath byddai angen nodi buddion ychwanegol clir nad ydynt ar gael yng nghyd-destun y broses bresennol.

Mae Llywodraeth Cymru'n nodi ystyriaeth y Pwyllgor o'r sefyllfa yn yr Alban. Mae'r broses bresennol hon yn darparu i'r Senedd gynnig diwygiadau ar ôl gosod y gyllideb ddrafft sy'n cyfateb i'r broses ddeddfwriaethol ar gyfer Cyllideb yr Alban.

Mae uchelgais Llywodraeth Cymru i ddarparu setliadau aml-flwyddyn lle bynnag y bo modd wedi'i ddatgan ar sawl achlysur. Er hynny, mae'r gallu i ddarparu cyllid tymor hwy yn sicr yn dibynnu ar gylchoedd gwario Llywodraeth y DU ac nid yw'n gysylltiedig â phroses gyllidebol Llywodraeth Cymru ei hun ac unrhyw ystyriaethau o broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb.

<u>Y Bil Cyllid</u>

Mae Llywodraeth Cymru'n cytuno â barn y Pwyllgor Cyllid y bydd Bil Cyllid sy'n ymwneud â threthi a chynlluniau gwario'n codi nifer o cymhlethdodau ac y byddai arno angen rhoi ystyriaeth ofalus iawn iddo. Deellir hefyd yn gyffredinol bod deddfwriaeth y Gyllideb yn ddull yn benodol ar gyfer cymeradwyo terfynau gwario cyffredinol ac mae'n tueddu i fod yn weithdrefn deddfwriaethol wedi'i symleiddio sy'n cyfyngiadau diwygiadau nad ydynt yn rhai'r llywodraeth, gydag amserlen wedi'i chyflymu i sicrhau cymeradwyaeth amserol cyn dechrau'r flwyddyn ariannol. Gallai cyflwyno elfennau eraill, cymhleth iawn o bosibl megis newidiadau i drethi fel rhan o'r un cyfrwng deddfwriaethol naill ai gyfaddawdu cymeradwyo cynlluniau gwario cyn dechrau'r flwyddyn ariannol, gan effeithio hefyd ar y gallu i gynnig sicrwydd ariannu i bartneriaid a rhanddeiliaid, neu fe allai, i'r gwrthwybeb, leihau'r amser ar gyfer craffu'n briodol ar newidiadau i drethi.

Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo eisoes i ddefnyddio deddfwriaeth lle bo effaith amlwg ynghlwm wrth wneud hynny. Fel y mae'r Pwyllgor Cyllid wedi nodi, mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi ymgynghoriad ar gynnig ar gyfer Bil ar gyfer Blwyddyn Un o'r Senedd nesaf a fydd yn rhoi mecanwaith i Weinidogion Cymru ar gyfer gwneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, gan ganiatáu yr un pryd ar gyfer craffu priodol gan y Senedd. Y gobaith yw y gall Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor Cyllid gydweithio i gyflwyno'r ddeddfwriaeth hon, ac ar ol ei rhoi ar waith, asesu pa mor dda y mae'n diwallu anghenion o ran deddfwriaeth trethi Cymru.

<u>Alinio'r Gyllideb a Chyfrifon</u>

Mae Llywodraeth Cymru 'n parhau i wneud cynnydd o ran alinio ffiniau cyllidebu a chyfrifyddu i helpu tryloywder y broses gyllidebol ac ymgysylltiad â hi. Hyd yn hyn, mae 23 o gyrff y Llywodraeth ganolog wedi'u dynodi o dan Orchymyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Cynigion Cyllidebol a Chyrff Dynodedig) 2018 (fel y'i diwygiwyd). Y nod yw cwblhau'r ymarfer alinio hwn erbyn Mawrth 2022.

Rhagolygon

Am y tro cyntaf cafodd Cyllideb Ddrafft 2020-21 ei hategu gan ragolygon annibynnol o refeniw trethi datganoledig o'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol. Mae Llywodraeth Cymru'n gwerthfawrogi bod y Pwyllgor Cyllid yn croesawu'r camau sydd wedi'u cymryd gyda chyhoeddi cynlluniau trethi a benthyca a rhagolygon adeg y gyllideb amlinellol a'r ymrwymiad i ddiweddaru'r rhagolygon hyn yn ystod y flwyddyn ac adrodd ar alldro.

Ymgysylltu

Yn unol â dymuniad y Pwyllgor Cyllid ei hun i ymgysylltu â'r cyhoedd o ran craffu ar y Gyllideb, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i wella tryloywder ehangach a dealltwriaeth o flaenoriaethau gwario. Mae hyn wedi cynnwys mwy o ymgysylltu a chraffu cyn cyhoeddi Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru. Fel rhan o'r gwelliant parhaus hwn, croesewir mewnbwn parhaus y Pwyllgor o ran sut y dylid cryfhau ymgysylltiad Llywodraeth Cymru ymhellach.

Y camau nesaf

Yn dilyn trafodaethau â'r Pwyllgor Cyllid, cytunodd Llywodraeth Cymru i adeiladu ar y camau a gymerwyd y llynedd ac i gynnal dadl yn y Cyfarfod Llawn cyn toriad yr haf, gan ganolbwyntio ar faterion strategol. Byddai trafodaeth bellach ar sut y gellir gwneud gwelliannau i'r dull gweithredu presennol a'r cyfle i ddatblygu craffu rhag-gyllidebol yn cael ei groesawu.

Mae Llywodraeth Cymru'n gwerthfawrogi ystyriaeth y Pwyllgor Cyllid i'r sefyllfa bresennol, ac, o gofio'r etholiad arfaethedig, mae'n cytuno mai mater i'r chweched Senedd yw ystyried unrhyw newidiadau yn y dyfodol. Fel rhan o'r ystyriaethau hyn yn y dyfodol, byddai Llywodraeth Cymru'n agored i ystyried sefydlu cyd-gorff o'r llywodraeth a'r Senedd, gan wahodd arbenigwyr annibynnol fel oedd yn wir yn yr Alban, i adolygu buddion a phroblemau cyflwyno diwygiadau pellach i broses y Gyllideb.