

Rebecca Evans AC
Y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd

9 Ionawr 2020

Annwyl Rebecca

Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

Ysgrifennaf atoch i roi'r wybodaeth ddiweddaraf am **ymchwiliad diweddar y Pwyllgor Cyllid i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb**. Fel y gwyddoch efallai, mae'r Pwyllgor wedi bod mewn cyswllt â Daniel Greenberg (cyfreithiwr sy'n arbenigo mewn deddfwriaeth a'r broses ddeddfwriaethol) ac wedi cymryd tystiolaeth gan Dr Joachim Wehner ar arfer gorau rhyngwladol wrth graffu ar gyllidebau.

Er ein bod yn cydnabod bod y broses gyllidebol a'r setliad datganoli yng Nghymru yn wahanol i'r rhan fwyaf o wledydd eraill, mae'r Alban wedi bod yn trafod materion tebyg iawn. Felly, roedd gwaith casglu tystiolaeth y Pwyllgor yn cynnwys cyfarfod ffurfiol a gynhaliwyd yng Nghaeredin i ddysgu o waith Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb yr Alban.

Mae'r Pwyllgor wedi dod i'r casgliad y byddai proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn adlewyrchu aeddfedrwydd y Cynulliad yn well, gan roi cyfle i adolygu priodoldeb y broses gyllidebol bresennol, gwella tryloywder a chryfhau rôl Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad ar ôl datganoli pwerau cyllidol.

Mae'r Pwyllgor yn nodi llwyddiant y dull a fabwysiadwyd yn yr Alban i sefydlu grŵp i adolygu'r broses gyllidebol bresennol yn sylfaenol ac mae'n credu y gallai dull tebyg fod yn addas yng Nghymru.

Mae'r Aelodau'n cytuno y dylai egwyddorion symlrwydd, tryloywder ac atebolrwydd fod wrth wraidd unrhyw broses ddeddfwriaethol, ac yn cydnabod yr angen i ystyried sut y byddai proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn darparu ar gyfer penderfyniadau treth, yn ymgorffori cynigion gwariant, trethiant neu fenthycia eraill, yn cyd-fynd â phrosesau Swyddfa Archwilio Cymru, yn ddigon hyblyg i ddarparu ar gyfer oedi ar lefel y DU, ac yn hwyluso cyfranogiad y cyhoedd.



Credwn fod angen gwneud rhagor o waith hefyd i ganfod:

- a fyddai Bil Cyllideb neu Fil Cyllid yn fwy addas ar gyfer awdurdodi cynlluniau gwariant a threthi Cymru;
- sut y byddai modelu Llywodraeth Cymru a rhagolygon annibynnol yn cael eu hymgorffori yn y broses;
- sut a phryd y gellid gwneud gwelliannau i Fil, gan barhau i sicrhau gallu Llywodraeth Cymru i reoli ei chyllideb ei hun;
- yr effaith ar waith craffu ariannol ehangach y Cynulliad, megis craffu yn ystod y flwyddyn, y gyllideb ddrafft a chraffu ar Filiau;
- y disgwyliadau ar Lywodraeth Cymru i ddarparu cyllidebau aml-flwyddyn, yn enwedig i lywodraeth leol a phartneriaid cyflenwi.

Yn y tymor byr, byddai datblygu amserlen ar gyfer gwaith craffu yn y Cyfarfod Llawn yn gwella ansawdd a chyfranogiad yn y broses bresennol o graffu ar y gyllideb. Felly, byddem yn eich annog i drefnu dadl ar flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru ym mis Mai/Mehefin i lywio'r gyllideb ddrafft ar gyfer 2021-22.

Byddai'r Pwyllgor yn croesawu eich presenoldeb yn un o gyfarfodydd y Pwyllgor i drafod safbwynt y Llywodraeth ynghylch symud i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb. Byddwn yn ddiolchgar pe gallai eich swyddogion gysylltu â Chlercod y Pwyllgor Cyllid i drefnu amser sy'n gyfleus i chi ddod i'r Pwyllgor. Byddai hefyd yn ddefnyddiol pe gallech anfon papur atom cyn y sesiwn.

Yn gywir



Llyr Gruffydd AC

Cadeirydd



Rebecca Evans AS/MS
Y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd
Minister for Finance and Trefnydd



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Eich cyf/Your ref
Ein cyf/Our ref RE/00221/20

Llŷr Gruffydd AS
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

09 Mai 2020

Annwyl Llŷr,

Yn gynharach eleni gwnaethoch ysgrifennu ataf ynglŷn ag ymchwiliad y Pwyllgor i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb a'm gwahodd i gyfarfod o'r Pwyllgor ac i ddarparu papur tystiolaeth.

Ers hynny, rydym wedi gorfod blaenoriaethu'r ymateb i'r pandemig coronafeirws. Gan ymddiheuro'n ddiffuant felly am beidio â'i ddarparu'n gynt, amgaeaf bapur i'r Pwyllgor ei ystyried.

Yn gywir,

Rebecca Evans.

Rebecca Evans AS/MS
Y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd
Minister for Finance and Trefnydd

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Correspondence.Rebecca.Evans@gov.wales
Gohebiaeth.Rebecca.Evans@llyw.cymru

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb

Cyflwyniad

Mae Llywodraeth Cymru wedi cydweithio'n agos â'r Pwyllgor Cyllid dros flynyddoedd lawer i wella proses y gyllideb, cynyddu tryloywder a chefnogi gwaith craffu cadarn.

Ers datganoli, mae'r gyllideb wedi'i chymeradwyo drwy gynnig cyllidebol. Roedd datganoli pwerau trethu yn garreg filltir bwysig yn nhaith gyllidol Cymru gan roi hyd yn oed yn fwy o bwyslais ar broses y gyllideb.

I gydnabod y cyfrifoldebau cyllidol ychwanegol, gwnaethom groesawu ymchwiliad blaenorol y Pwyllgor Cyllid i'r Arfer Gorau o ran Proses y Gyllideb. O ganlyniad i'r gwaith hwn, cytunwyd ar broses newydd rhwng Senedd Cymru ("y Senedd") a Llywodraeth Cymru yn 2017.

Rydym hefyd yn croesawu ymchwiliad cyfredol y Pwyllgor sy'n rhoi cyfle i ystyried y newidiadau i broses y gyllideb yn ystod oes y Weinyddiaeth hon ac addaswyd y trefniadau presennol.

Proses bresennol y gyllideb

Cytunwyd ar y broses gyllidebol newydd rhwng Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn 2017. Dyma rai o brif nodweddion y broses newydd:

- proses 2 gam i gynorthwyo gwaith craffu a gwella tryloywder, gyda cham 1 yn nodi'r prif flociau adeiladu cyllidol a chynlluniau gwario strategol a cham 2 yn darparu gwybodaeth fanylach am gyllideb portffolios;
- cynnydd yn y cyfnod craffu o 5 wythnos i hyd at 8 wythnos;
- protocol sy'n nodi'r egwyddorion sy'n sail i broses y gyllideb, gan gynnwys dull ar gyfer cytuno ar ddiwygiadau i'r broses gan gydnabod y gall ffactorau allanol effeithio ar yr amserlen ar gyfer llunio cyllideb Llywodraeth Cymru.

Cyflwynwyd y newidiadau uchod gyntaf yng Nghyllideb 2017. Ers hynny, rydym wedi wynebu llawer o ansicrwydd, fel ymadawiad y DU â'r UE ac etholiadau mwy mynych y DU, sydd wedi effeithio ar ddigwyddiadau cyllidol y DU ac felly amseriad cyllideb flynyddol Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae protocol y gyllideb wedi caniatáu digon o hyblygrwydd yn y broses i ddarparu ar gyfer yr amgylchiadau eithriadol hyn heb beryglu'r trefniadau craffu yn ormodol.

Mae gwella tryloywder ein cynigion ar gyfer y gyllideb hefyd wedi bod wrth wraidd datblygiadau yn y blynyddoedd diwethaf i gynnwys mwy o fanylder a gwybodaeth ategol yn ystod dau gam y gyllideb ddrafft. Mae'r gwaith hwn yn 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.

I gefnogi gwaith craffu cadarn, mae Llywodraeth Cymru bellach yn cyhoeddi cyfres o ddogfennau ychwanegol fel rhan o becyn y gyllideb, gan gynnwys:

- Adroddiad y prif economegydd – sy'n dadansoddi perfformiad economaidd diweddar yn y DU a Chymru a rhagolygon economaidd a chyllidol yn y tymor byr a'r tymor hir.
- Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru a chynllun gwaith polisi trethi blynyddol – sy'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am gyflawni amcanion treth strategol Llywodraeth Cymru a dadansoddiad i lywio datblygiad polisi trethi.
- 'Rhogolwg Trethi Cymreig' – asesiad annibynnol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol o'n cynigion trethi.
- Tablau Gwariant y Gyllideb Lefel y Prif Grwpiau Gwariant – lefel is o wybodaeth am y gyllideb na'r hyn a gyhoeddwyd yn flaenorol.

Cymhariaeth â'r Alban

Rydym yn nodi ystyriaeth y Pwyllgor o broses ddeddfwriaethol cyllideb yr Alban. Er bod gwahaniaethau clir rhwng y dulliau gweithredu yng Nghymru a'r Alban, mae rhai nodweddion tebyg rhwng y ddwy broses.

- *Cyfle i gyflwyno gwelliannau* – Mae proses bresennol cyllideb Cymru yn rhoi cyfle i'r Senedd gynnig gwelliannau ar ôl i'r gyllideb ddrafft gael ei gosod a chyn i Lywodraeth Cymru gyhoeddi ei chynlluniau gwario cadarn. Mae hyn i bob pwrpas yn darparu mecanwaith tebyg i'r broses yn yr Alban sy'n caniatáu gosod gwelliannau i fil y gyllideb yng ngham 1.
- *Cyfnod craffu* – Mae cyflwyno'r broses gyllidebu 2 gam yng Nghymru bellach 'fel arfer' yn caniatáu cyfnod o hyd at 8 wythnos ar gyfer craffu. Yn yr Alban, mae eu Rheolau Sefydlog yn nodi na chyhoeddir y gyllideb fel arfer (gan nodi nad ydynt bellach yn llunio cyllideb ddrafft) ddim mwy na 3 wythnos ar ôl cyhoeddi cyllideb y DU, a chyflwynir bil y gyllideb wythnos yn ddiweddarach. Er nad yw'r amseriadau wedi'u pennu, mewn blwyddyn arferol caiff cyllideb yr Alban ei chyhoeddi ychydig cyn y Nadolig, gyda'r gwaith craffu'n cael ei gynnal ym mis Ionawr a bil y gyllideb yn cael ei basio ym mis Chwefror. Mae hyn yn golygu, mewn blwyddyn arferol, fod cyfnod hirach i graffu yng Nghymru nag yn yr Alban.

Un ystyriaeth bwysig yw amseriad cyhoeddi'r gyllideb. Fel y disgrifiwyd uchod, mewn blwyddyn arferol cyhoeddir cyllideb yr Alban ychydig cyn y Nadolig. Yng Nghymru, rydym bob amser wedi ceisio cyhoeddi ein cynigion ar gyfer y gyllideb yn gynnar yn yr hydref er mwyn cwblhau'r broses cyn toriad y Nadolig a rhoi sicrwydd ariannol cynnar i bartneriaid cyflenwi. Yn y cyd-destun hwn, gwnaethom groesawu argymhelliad y Pwyllgor Cyllid fel rhan o'r gwaith craffu ar gyllideb ddrafft 2019-2020 bod Llywodraeth Cymru yn parhau â'i harfer presennol o gyhoeddi ei chyllideb ddrafft yn yr hydref, ni waeth beth fo amseriad cyllideb y DU.

O ystyried y materion hyn gyda'i gilydd, mae'r broses yng Nghymru yn caniatáu'r un lefel o graffu a chwmpas i wneud gwelliannau â phroses Llywodraeth yr Alban heb yr angen am broses ddeddfwriaethol lawn.

Ymgysylltu cyn cyhoeddi'r Gyllideb

Yn unol â'n hymrwymiad i wella tryloywder a dealltwriaeth o flaenoriaethau gwariant Llywodraeth Cymru, rydym wedi ceisio manteisio i'r eithaf ar y cyfleoedd yn ystod y

blynyddoedd diwethaf i gynyddu ymgysylltu a chraffu cyn cyhoeddi ein cyllideb ddrafft. Mae hyn wedi cynnwys ymgysylltu ag amrywiaeth o randdeiliaid, gan gynnwys Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a chyrrff a ariennir yn uniongyrchol.

Yn ogystal, ac yn dilyn trafodaethau gyda'r Pwyllgor Cyllid, rydym wedi cytuno i adeiladu ar y camau a gymerwyd gennym y llynedd ac i gynnal dadl yn y Cyfarfod Llawn cyn toriad yr haf, gan ganolbwyntio ar faterion strategol.

Cyllidebau aml-flwyddyn

Ein huchelgais bob amser yw darparu setliadau aml-flwyddyn lle bynnag y bo modd. Fodd bynnag, mae ein gallu i ddarparu sicrwydd ariannu tymor hwy yn dibynnu ar gylch cyllideb Llywodraeth y DU ac nid yn gysylltiedig â'n proses gyllidebol ein hunain.

Deddfwriaeth treth a gwariant gyfun

Nodwn fod y Pwyllgor yn ystyried yr achos dros gael un cyfrwng deddfwriaethol sy'n cwmpasu cynlluniau trethu a gwariant. Deellir yn gyffredinol bod deddfwriaeth gyllidebol yn ddull sy'n benodol ar gyfer cymeradwyo terfynau gwariant cyffredinol ac mae'n tueddu i fod yn weithdrefn ddeddfwriaethol symlach sy'n cyfyngu ar welliannau nad ydynt yn welliannau gan y Llywodraeth. Mae deddfwriaeth gyllidebol yn tueddu i ddefnyddio amserlen garlam i sicrhau cymeradwyaeth cyn dechrau'r flwyddyn ariannol.

Un ystyriaeth bwysig yw a fyddai cyflwyno elfennau eraill megis trethiant fel rhan o'r un cyfrwng deddfwriaethol ag a ddefnyddir i gymeradwyo terfynau gwariant yn gofyn am weithdrefnau craffu a diwygio arferol. Gallai hyn amharu ar y gallu i gymeradwyo cynlluniau gwario cyn dechrau'r flwyddyn ariannol a gallai effeithio ar allu i roi sicrwydd ariannol i bartneriaid a rhanddeiliaid. Felly byddai angen ystyried unrhyw gynnig i symud i un cyfrwng deddfwriaethol yn ofalus a chyda thystiolaeth glir o ran y manteision ychwanegol a fyddai'n dod yn sgil hyn.

Mae'n parhau i fod yn wir mai pwerau cyfyngedig dros drethiant sydd gan Lywodraeth Cymru ar hyn o bryd. Ar sail ein pwerau trethu presennol nid yw'r angen am ddeddfwriaeth treth flynyddol, na'i manteision, yn glir. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod pwysigrwydd gallu gwneud newidiadau cyflym i ddeddfwriaeth treth mewn rhai amgylchiadau. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn ystyried yr achos dros Fil ar gyfer Blwyddyn 1 y Senedd nesaf a fydd yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar fyr rybudd. Rydym yn edrych ymlaen at gydweithio â'r Pwyllgor Cyllid er mwyn cyflwyno'r ddeddfwriaeth hon ac rydym wrthi'n cynllunio i ymgynghori arni ym mis Gorffennaf.

Casgliad

Byddai bwrw ymlaen â datblygiadau pellach i broses y gyllideb yn gofyn am gryn dipyn o ymgysylltu a chydweithredu dros y misoedd nesaf, a hynny ar adeg pan ydym yn wynebu heriau digynsail o ganlyniad i'r pandemig coronafeirws. Byddai angen inni hefyd fod yn fodlon ar fanteision symud i ddull gwahanol yn gymharol fuan ar ôl inni symud i'r broses bresennol.