

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 bwysu 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 ddeddfwriaeth 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.

Y Bil Cyllid

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 gwrthwybeeb, 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.

Alinio'r Gyllideb a Chyfrifon

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 Chyrrff 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 ddiweddarau'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.