

Mr Peredur Owen Griffiths AS
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Y Senedd
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1SN

1 Cwr y Ddinas / 1 Capital Quarter
Caerdydd / Cardiff
CF10 4BZ
Ffôn / Tel: 029 2032 0500
Ffacs / Fax: 029 2032 0600
Ffôn testun / Textphone: 029 2032 0660
post@archwilio.cymru / info@audit.wales
www.archwilio.cymru / www.audit.wales

Cyfeirnod: KC23010/AC401/caf
Dyddiad cyhoeddi: 20 Rhagfyr 2023

Annwyl Peredur

Adolygiad o'r Datganiad o Egwyddorion Diweddariad

Diolch am eich llythyr dyddiedig 18 Hydref 2023. Rwy'n ymateb dros of fy hun a chyda'i chytundeb, Cadeirydd Swyddfa Archwilio Cymru.

Rwy'n ddiolchgar i'r Pwyllgor am ystyried yr ymateb a gyflwynais ar 16 Mehefin 2023, er fy mod yn siŵr y byddwch yn deall fy siom nad ydych yn teimlo y gallwch gefnogi llawer o'r awgrymiadau a wneuthum. Er bod annog cyrff a ariennir yn uniongyrchol ("DFB"s) i fod yn ymwybodol o'r pwysau ar bwrs y cyhoedd yn rhesymol, rwy'n parhau i feddwl bod yr egwyddorion ychydig yn aneglur ac yn brin o gydnabyddiaeth o pam fod gan y cyrff a ariennir yn uniongyrchol brosesau cyllidebu penodol yn briodol er mwyn sicrhau bod cyllid cyorff a ariennir yn uniongyrchol yn cael ei gadw ar wahân i flaenoriaethu gwariant llywodraeth weithredol Gweinidogion Cymru.

Rwy'n falch, fodd bynnag, bod y Pwyllgor yn bwriadu rhoi rhywfaint o esboniad o'r prosesau cyllido penodol ar gyfer cyrff a ariennir yn uniongyrchol ar ei dudalennau gwe. Yn yr un modd, mae'n galonogol bod y Pwyllgor yn cydnabod yr anawsterau a achosir gan yr oedi wrth gyhoeddi cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru a'r wybodaeth gyfyngedig a ddarperir i lywio cynllunio cyllidebol. Ac mae'n galonogol bod y Pwyllgor yn awyddus i archwilio yn ystod rownd y gyllideb eleni a yw'r amserlenni ar gyfer cyllidebau ac amcangyfrifon a nodir yn Rheolau Sefydlog a deddfwriaeth yn addas i'r diben.

Rwyf hefyd yn ddiolchgar bod y Pwyllgor wedi ysgrifennu at Lywodraeth Cymru i ofyn i'r Gweinidog roi manylion am unrhyw fwiad i gyflwyno cynnig cyllideb atodol. Gan

nodi eich bod yn teimlo ei bod yn anghymesur cynnig diwygio Rheolau Sefydlog i'w gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru ddarparu hysbysiad o'r fath, efallai y dylwn egluro beth rwy'n ei awgrymu a pham. Yn benodol, bwriad fy awgrym oedd cryfhau effeithiolrwydd swyddogaeth rheolwr yr Archwilydd Cyffredinol (cymeradwyaethau i dynnu) a symleiddio'r ymdrech sydd ei hangen i sicrhau bod y weithdrefn yn dal dŵr. Nid oeddwn yn awgrymu bod gofyn i Weinidogion hysbysu cyrff a ariennir yn uniongyrchol yn gyffredinol. Byddwn yn awgrymu y gellir ymgorffori fy nghynnig ar gyfer hysbysiad o'r fath yn ddefnyddiol o hyd mewn unrhyw adolygiad mwy cyffredinol o'r gweithdrefnau sy'n digwydd cyn diwedd y Senedd gan y byddai'n sicrhau cryfhau'r system gyffredinol o reolaeth ariannol.

Rydych yn sôn mewn perthynas â'r gweithdrefnau ar gyfer cyllidebau atodol bod profiadau diweddar ers eich llythyr ymgynghori ym mis Mai 2023 wedi cwestiynu cynaliadwyedd ac addasrwydd y gweithdrefnau hynny ac a ydynt yn adlewyrchu statws cyfansoddiadol y cyrff a ariennir yn uniongyrchol. Rwy'n rhannu eich pryderon.

Cyn ymchwilio i fanylion, credaf ei bod yn ddefnyddiol ystyried y trefniadau cyllidebol atodol yn eu cyd-destun ehangach. Fel y gwyddoch, mae adran 126 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu ar gyfer y broses gyllidebol atodol. Rhaid i'r adran honno, wrth gwrs, gael ei darllen a'i dehongli yng nghyd-destun ehangach Rhan 5 o'r Ddeddf (Cyllid), yn ogystal â Rheolau Sefydlog y Senedd.

Mewn crynodeb, mae Rhan 5 o'r Ddeddf yn sefydlu Cronfa Gyfunol Cymru fel cyfrif niwtral ar gyfer cyllid Cymru. Gan adlewyrchu model seneddol San Steffan, mae'r Gronfa yn cael ei gweithredu gan Weinidogion Cymru ond nid yw'n eiddo iddynt nac yn cael eu rheoli ganddynt. Mae'r Gronfa'n darparu cyllid nid yn unig i Lywodraeth Cymru ond hefyd i'r Byrddau Diogelu Disgyblion, sef y "personau perthnasol" a ddiffinnir yn adran 124 o'r Ddeddf heblaw Llywodraeth Cymru. Mae'r Gronfa'n cael ei chadw gan y Cyflogfeistr Cyffredinol (yn ymarferol Gwasanaeth Bancio Llywodraeth y DU), a dim ond os yw'r Archwilydd Cyffredinol yn rhoi cymeradwyaeth i dynnu arian y gellir ei dalu, a fydd ynddo'i hun ond yn cael ei roi os codir y swm ar y Gronfa drwy ddeddfwriaeth neu ei awdurdodi neu ei ystyried wedi'i awdurdodi gan benderfyniad cyllideb y Senedd. Mae'r rhain yn rheolaethau cyffredinol hanfodol i sicrhau bod y llywodraeth yn gwario arian gyda chymeradwyaeth seneddol yn unig.

Dim ond gweinidogion (adrannau 125(2) a 126(5)) y gall cynigion cyllideb i gael cymeradwyaeth o'r fath, boed yn flynyddol neu'n atodol. Mae hyn yn adlewyrchu'r confensiwn cyfansoddiadol y mae'r llywodraeth yn gofyn amdani am arian ac mae'r Senedd (y Senedd) yn ei roi iddo. Mae'n werth nodi hefyd fel mater o ymarferoldeb bod gwariant Llywodraeth Cymru ar gyfartaledd yn cyfrif am oddeutu 99.7% o faterion o'r Gronfa.

Fodd bynnag, mae cyfyngu ar symud cynigion cyllidebol yn gadael y cyrff a ariennir yn uniongyrchol ar drugaredd cydweithrediad Llywodraeth Cymru os oes angen i Fwrdd Cyllid Cymru wneud newid i'w gyllideb oherwydd datblygiadau annisgwyl. Gan na fydd gan y Byrddau Pensiynau gronfeydd wrth gefn ac yn gyffredinol maent yn gyfyngedig iawn o ran hyblygrwydd ariannol, mae hon yn broblem ddifrifol. Mae'n arbennig o broblemus yn achos Swyddfa Archwilio Cymru, sy'n amodol ar reolau manwl ac anhyblyg iawn mewn perthynas â ffioedd, fel yr eglurwyd o'r blaen.

Byddai newid y ddeddfwriaeth er mwyn ehangu'r ystod o bobl sy'n cael eu galluogi i symud cynigion cyllidebol yn gwyrriad o fodel San Steffan ac o ystyried y symiau cymharol fach iawn sy'n ofynnol gan y Byrddau Cyllid yn cael eu hystyried yn fesur anghymesur. Mae hefyd yn ymddangos yn debygol o achosi dryswch. Fodd bynnag, mae'n amlwg bod y model yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru weithredu'n briodol lle mae gan gorff a ariennir yn uniongyrchol yr angen i geisio newid atodol i'w gyllideb.

Byddwn i'n cefnogi gwelliant i'r Rheolau Sefydlog i'w gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru bob amser ymgorffori a symud cynnig cyllideb atodol gan y corff a ariennir yn uniongyrchol. Yn fwy penodol, yr ymrwymiad fyddai ymgorffori cynnig cyllideb atodol unrhyw gynnig gan y Bwrdd Datblygu Rhanbarthol a osodwyd ac a adroddwyd arno gan y pwyllgor perthnasol. Os na fydd gwelliant i'r Rheolau Sefydlog yn ymarferol, efallai mai ateb llai ffurfiol fydd i'r Pwyllgor ysgrifennu at y Gweinidog yn gofyn am ymgymeriad ysgrifenedig i'r un effaith.

Opsiwn arall efallai yw nodi disgwyliadau ychydig yn fwy cadarn trwy amserlen gyffredinol. Mae profiad yn dangos bod Llywodraeth Cymru, os nad cyrff a ariennir yn uniongyrchol, fel arfer angen dau gynnig cyllideb atodol bob blwyddyn: un tua mis Mehefin ac un tua mis Chwefror. Rwy'n credu y byddai'n ddefnyddiol i bawb dan sylw, gan gynnwys y Senedd, geisio gosod y patrwm hwn fel yr amserlen arferol leiaf. Hynny yw, i'r Rheolau Sefydlog ei gwneud yn ofynnol i bob person perthnasol osod (neu gyflwyno i'r pwyllgor perthnasol) erbyn dyddiadau penodedig bob blwyddyn memorandwm esboniadol mewn perthynas â'r cynigion cyllidebol atodol dilynol gael eu symud gan Weinidogion. Pan nad oes angen newid adnoddau ar berson perthnasol, gall y memorandwm esboniadol nodi hynny. Byddai hyn yn rheoleiddio ac yn ymestyn arfer presennol y Pwyllgor ac yn lleihau'r risg neu'r canfyddiad y gall Llywodraeth Cymru ymyrryd ag ystyriaeth y Senedd o gyllidebau atodol mewn perthynas â chyrff a ariennir yn uniongyrchol. Byddai hefyd yn helpu'r Senedd i gael mwy o sicrwydd ynghylch amseriad cynigion cyllideb atodol.

Rwy'n gobeithio bod hynny'n ddefnyddiol. Byddem yn hapus i drafod ymhellach.

Yn gywir



KATE CHAMBERLAIN
Cadeirydd, Swyddfa Archwilio
Cymru



ADRIAN CROMPTON
Archwilydd Cyffredinol Cymru