

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
Ebst / Email: info@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

Ms Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Dyddiad: 7 Mai 2014
Ein cyf: HVT/2145/fgb
Tudalen: 1 o 10

Annwyl Jocelyn

YMCHWILIAD Y PWYLLGOR CYLLID I'R ARFER GORAU MEWN PROSESAU CYLLIDEBOL

Diolch am eich llythyr dyddiedig 28 Mawrth 2014 a oedd yn fy ngwahodd i ddarparu tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid er mwyn eich cynorthwyo gyda'ch ymchwiliad i'r arfer gorau mewn prosesau cyllidebol. Mae'r 'cais am dystiolaeth' yn ymdrin ag ystod eang o faterion a hyderaf y bydd fy sylwadau o gymorth i'r Pwyllgor.

Cyn ymateb i bob un o'r cwestiynau penodol a geir yn y cais am dystiolaeth, meddyliais y byddai'n ddefnyddiol i mi gyflwyno rhai sylwadau cyffredinol.

Mae'r pwerau ariannol newydd y bwriedir eu datganoli i Gymru dan Fil Cymru yn cynnig cyfleoedd gwirioneddol yn ogystal â heriau sylweddol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac i Lywodraeth Cymru. Hwn fydd y tro cyntaf i bwerau trethu gael eu datganoli i Gymru, a bydd yn hanfodol sicrhau bod y risgiau sy'n gysylltiedig â hynny'n cael eu deall yn llwyr a'u rheoli'n dda. Credaf y bydd gan y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus rolau pwysig i'w chwarae o ran craffu ar y trefniadau newydd, wrth iddynt gael eu datblygu ac wedi iddynt ddod i rym yn 2018.

Fel y gŵyr y Pwyllgor rwy'n awyddus i sicrhau, lle bynnag y bo'n bosibl, fy mod i a staff Swyddfa Archwilio Cymru yn darparu mewnbwn a sylwadau ar ddatblygiadau o bwys yn y sector cyhoeddus yng Nghymru wrth iddynt ddigwydd. Er bod angen i mi sicrhau bod fy annibyniaeth fel yr archwilydd allanol statudol yn cael ei diogelu bob amser, mae'n amlwg ei bod yn well i ni geisio sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn 'gwneud pethau'n iawn y tro cyntaf' yn hytrach na'n bod ni'n cyhoeddi adroddiadau archwilio sy'n beirniadu eu diffygion wedyn. Rwy'n falch, felly, bod Llywodraeth Cymru wedi gwahodd uwch-aelod o'm tîm i fod yn sylwedydd ar 'Fwrdd Rhaglen Weithredu Trysorlys Cymru' ac i fynychu cyfarfodydd 'Fforwm Treth Cymru' y Gweinidog Cyllid.

Yn fwy cyffredinol, mae'n galonogol gweld bod uwch-swyddogion Llywodraeth Cymru yn mabwysiadu dull cynhwysol o ymgysylltu â rhanddeiliaid ehangach o gychwyn eu rhaglen weithredu. Mae hynny'n cynnwys sefydlu llinellau cyfathrebu cynhyrchiol â'u cymheiriaid yn Llywodraeth yr Alban, sydd wrthi'n ymgodymu â heriau tebyg yng nghyswllt pwerau trethu datganoledig yn eu cyd-destun nhw eu hunain.

Isod mae fy ymatebion i bob un o'r cwestiynau penodol a ofynnwyd yn y cais am dystiolaeth.

Rhan 1 yr ymchwiliad

Cwestiwn 1: Yr arfer gorau yn rhyngwladol – Beth yw egwyddorion atebolrwydd ariannol? Sut y mae gwledydd eraill yn sicrhau atebolrwydd ariannol datganoledig gan barhau i fod â rheolaeth ariannol ganolog?

Ymateb:

Hyd yn hyn, nid wyf wedi cyflawni unrhyw waith archwilio penodol yn y maes hwn. Fodd bynnag, rwy'n canmol y sylw y mae'r Pwyllgor wedi'i roi i'r ddogfen ddrafft sy'n dwyn y teitl '*Principles of Budgetary Governance*' a gyhoeddwyd yn ddiweddar¹ gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd, gan y bydd yr egwyddorion hynny'n berthnasol iawn i'r modd y bydd y Pwyllgor yn ystyried y mater hwn.

Mae'r deg egwyddor a nodir gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd fel a ganlyn:

- i. Dylai polisi cyllidol gael ei reoli o fewn terfynau clir a chredadwy y mae modd eu rhagweld;
- ii. Dylid defnyddio rheolaeth gyllidebol o'r brig i lawr er mwyn sicrhau bod polisiau'n cyd-fynd ag adnoddau;
- iii. Dylai cyllidebau gyd-fynd yn agos â blaenoriaethau strategol y llywodraeth gyfan;
- iv. Dylai cyllidebau edrych tua'r dyfodol gan roi rhagolygon clir ar gyfer y tymor canolog;
- v. Dylai dogfennau cyllidebol fod yn agored, yn dryloyw ac yn hygyrch;
- vi. Dylai'r broses gyllidebol fod yn gynhwysol, yn gyfranogol ac yn realistig;
- vii. Dylai cyllidebau gynnig darlun cywir, llawn a theg o gyflwr cyllid cyhoeddus;

¹ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

- viii. Dylai perfformiad, gwaith gwerthuso a gwerth am arian fod yn elfennau hanfodol o'r broses gyllidebol;
- ix. Dylai cynaliadwyedd hirdymor a risgiau cyllidol eraill gael eu nodi, eu hasesu a'u rheoli'n ofalus; a
- x. Dylid defnyddio trefniadau sicrhau ansawdd annibynnol a thrwyadl i hybu integriti ac ansawdd rhagolygon cyllidebol, cynlluniau cyllidol a gwaith gweithredu cyllidebol.

Nodaf fod yr egwyddorion hyn a amlinellwyd gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd yn berthnasol iawn i gyd-destun Cymru, o gofio bod Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhoi dyletswydd statudol ar Lywodraeth Cymru i hybu datblygu cynaliadwy. Ers 2009, polisi Llywodraeth Cymru (fel yr eglurwyd yn '*Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*') fu gwneud datblygu cynaliadwy² yn brif egwyddor drefniadol y Llywodraeth.

Mae'n debygol y bydd yr ymrwymiad polisi hwn a'r ddyletswydd hirsefydlog hon yn cael eu cryfhau gan gyfres newydd o ddyletswyddau o ran datblygu cynaliadwy dan y Bil Cenedlaethau'r Dyfodol, pan gaiff ei gyhoeddi'n ddiweddarach yn yr haf. Yn fy ymateb³ i'r ymgynghoriad Papur Gwyn ar gynigion ar gyfer bil datblygu cynaliadwy, nodais y rhan ganolog y mae pennu cyllidebau'n ei chwarae wrth gyflawni polisiâu yn y sector cyhoeddus. Ymddengys, felly, y byddai'n ddoeth i'r Cynulliad Cenedlaethol werthuso cynigion terfynol Llywodraeth Cymru ar gyfer gweithredu'r pwerau trethu datganoledig yn erbyn egwyddorion y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd ac yn erbyn ei dyletswydd ei hun o ran datblygu cynaliadwy. Awgrymaf yr hoffai'r Pwyllgor efallai gael sicrwydd yn gynnar gan Lywodraeth Cymru bod yr egwyddorion hyn yn cael eu hymgorffori yn y gwaith o ddatblygu polisiâu.

² 'Mae **datblygu cynaliadwy** yn golygu gwella lles economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol pobl a chymunedau, gan sicrhau ansawdd bywyd gwell i'n cenhedlaeth ni a chenedlaethau'r dyfodol:

- mewn ffyrdd sy'n hyrwyddo cyfiawnder cymdeithasol a chyfle cyfartal; ac
- mewn ffyrdd sy'n gwella'r amgylchedd naturiol a diwylliannol ac yn parchu ei derfynau – gan ddefnyddio dim ond ein cyfran deg o adnoddau'r ddaear a chynnal ein hetifeddiaeth ddiwylliannol.

Datblygu cynaliadwy yw'r broses a ddefnyddiwn i gyflawni nod cynaliadwyedd.'

'*Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*', Llywodraeth Cymru, 2009

³ www.wao.gov.uk/sites/default/files/download_documents/SD_White_Paper_response_final_Welsh.pdf

Cwestiwn 2: A yw'r pwerau datganoledig wedi'u teilwra ar gyfer setliad datganoli Cymru – gan fod y pwerau ym Mil Cymru wedi'u seilio ar y pwerau yn Neddf yr Alban, a yw hyn yn creu problemau annisgwyl yng Nghymru?

Ymateb:

Ceir rhai manteision gwirioneddol i'r ffaith bod y pwerau ym Mil Cymru wedi'u seilio ar y pwerau yn Neddf yr Alban, yn gymaint â bod Cymru oddeutu dwy flynedd y tu ôl i'r Alban o safbwynt cynlluniau gweithredu. Mae hynny'n cynnig cyfleoedd sylweddol i bawb sy'n gweithio ar ddatganoli pwerau ariannol i Gymru ddysgu o brofiadau'r sawl sy'n gweithio ar brosiect yr Alban ar hyn o bryd.

Yr arwyddion cynnar yw bod y broses hon o arsylwi, trafod, cymharu a myfyrio'n mynd rhagddi'n dda, gyda swyddogion yng Nghaerdydd a Chaeredin yn cyfnewid safbwyntiau ac yn rhannu'r hyn a ddysgwyd. Credaf y bydd yn bwysig i'r drafodaeth hon barhau drwy gydol y prosiect, a'i bod yn bwysig bod yr holl waith dysgu y gellir ei drosglwyddo (boed yn ffactorau allweddol i lwyddiant neu'n beryglon posibl) yn cael ei grisialu a'i werthuso mor gynnar ag sy'n bosibl.

Mae daearyddiaeth yn un mater pwysig a fydd yn sicr yn effeithio'n wahanol ar drefniadau Cymru, gan fod oddeutu 60 y cant o boblogaeth Cymru yn byw o fewn awr i'r ffin â Lloegr, o gymharu â 10 y cant yn unig o boblogaeth yr Alban. Mae hynny'n golygu bod y ffactorau risg cyllidol 'trawsffiniol' sy'n gysylltiedig â chanlyniadau macro-economaidd anfwriadol (i'r naill gyfeiriad neu'r llall) rhwng Cymru a Lloegr yn debygol o fod yn sylweddol uwch na'r risgiau a wynebir gan yr Alban.

Bydd canlyniadau'r ffactorau trawsffiniol hynny'n wahanol ar gyfer pob un o'r trethi y disgwylir iddynt gael eu datganoli i Gymru, ond bydd angen gwerthuso eu heffeithiau disgwylidig yn ofalus bob tro y cynigir amrywio cyfraddau trethi rhwng Cymru a Lloegr.

Cwestiwn 3: Cysylltu cyllidebau â chanlyniadau. Pa brosesau cyllidebol newydd sydd eu hangen i wella'r cysylltiadau rhwng polisiau, rhaglenni gwariant a chanlyniadau? Sut y byddai modd gwahaniaethu rhwng y canlyniadau a gynhyrchwyd gan Lywodraeth y DU a'r economi fyd-eang a'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan bolisiau lleol Llywodraeth Cymru?

Ymateb:

Mae'n sicr yn bwysig gweld bod cysylltiadau'n cael eu gwneud rhwng polisiau, rhaglenni gwariant a chanlyniadau lle bynnag y bo hynny'n bosibl. Mae hynny'n wir dan y setliad ariannol presennol lle mae'r Cynnig Blynyddol ynghylch y Gyllideb yn canolbwyntio bron yn gyfan gwbl ar gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru, ond bydd yn bwysicach fyth pan fydd elfen o ddatganoli cyllidol mewn grym ar gyfer Cymru o 2018 ymlaen.

Yn ymarferol, fodd bynnag, mae angen bod yn ofalus yn y cyswllt hwn gan fy mod o'r farn ei bod yn anodd yn gyffredinol, ac yn amhosibl yn aml, nodi'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan Lywodraeth y DU a'r economi fyd-eang ar wahân i'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan bolisiau lleol Llywodraeth Cymru.

Er y gellir defnyddio allbynnau mewn rhai achosion fel dull procsi rhesymol o fesur canlyniad, mae mesur y canlyniad ei hun (sy'n aml yn ansoddol yn hytrach nag yn feintiol) yn anodd iawn at ei gilydd. Yn benodol, mae'n ddifrifol o anodd amlygu effeithiau economaidd achosol yn unigol, ac mae'r ffaith bod economi Cymru wedi'i chysylltu mor agos ag economi ehangach y DU a'r economi fyd-eang yn golygu bod problemau mawr i'w cael wrth geisio nodi un achos penodol sydd wedi arwain at un canlyniad penodol.

Rhan 2 yr ymchwiliad

Cwestiwn 4: Materion o ran trethi a benthyca a nodwyd yn Adroddiad Holtham – e.e. yr effaith ar y grant bloc a'r dulliau o fynegeoio addasiadau; sail y trethi datganoledig; diffyg terfyn isaf yn seiliedig ar anghenion; dim penderfyniad clir ar faterion cydgyfeirio; maint y trethi a gynhyrchir a faint y gellir ei fenthyca yn erbyn yr incwm hwn; ar ba sail y byddai unrhyw drethi newydd yn cael eu codi ac a fyddant yn cael eu seilio ar egwyddorion neu reolau?

Ymateb:

Fel Archwilydd Cyffredinol, byddai'n amhriodol i mi gynnig safbwyntiau i'r Pwyllgor ar faterion sydd, i bob pwrpas, yn faterion polisi i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU. Fodd bynnag, hoffwn wneud un sylw ffeithiol, sef bod natur y sylfaen drethi'n un o ddangosyddion allweddol gallu Llywodraeth Cymru i fenthyca yn erbyn maint y trethi y disgwylir eu cynhyrchu.

Yr hyn sy'n bwysig yw bod pob un o'r pwerau trethu penodol sy'n cael eu datganoli i Gymru yn anwadal iawn yn eu hanfod, hyd yn oed cyn ystyried unrhyw newidiadau i'r cyfraddau trethi cyfredol. Er enghraifft:

- mae lefel y refeniw a godir bob blwyddyn trwy ardrethi annomestig a'r dreth tirlenwi yn dibynnu ar amrywiadau mewn gweithgarwch economaidd; ac
- mae lefel y refeniw a godir bob blwyddyn trwy dreth dir y dreth stamp (neu drwy unrhyw dreth ar eiddo a gyflwynir yng Nghymru, a fydd yn seiliedig ar drafodion yn hytrach na gwerth ecwiti) yn dibynnu ar nifer y trafodion a wneir bob blwyddyn ym marchnad tai preswyl a marchnad eiddo masnachol Cymru, sydd wedi amrywio'n fawr yn hanesyddol.

Yn yr un modd, bydd unrhyw newidiadau arfaethedig i gyfraddau trethi unigol yng Nghymru yn dod â mwy o anwadlwydd posibl i'r rhagolygon ar gyfer y refeniw a godir. Bydd yr elfen hon o ansicrwydd yn arbennig o anodd ei modelu'n gywir yn ystod blynyddoedd cyntaf y pwerau datganoledig, yn niffyg hanes cadarn o dueddiadau ar gyfer polisi cyllidol Cymru.

Mae'r cyfan hyn yn awgrymu i mi ei bod yn bosibl y bydd gallu Gweinidogion Cymru i fenthycu yn erbyn refeniw o bwerau trethu datganoledig yn y dyfodol (fel yr eglurir ym Mil Cymru) wedi'i gyfyngu'n sylweddol yn ymarferol, yn enwedig yn ystod yr ychydig flynyddoedd cyntaf wedi 2018.

Cwestiwn 5: Rheoli risgiau cyllidebol – pa risgiau cyllidebol ychwanegol sydd ynghlwm wrth y pwerau newydd a sut y caiff y rhain eu monitro a'u rheoli (e.e. sut y caiff diffygion refeniw eu rheoli)?

Ymateb:

Fel y nodais yn fy ymateb i Gwestiwn 4, rwy'n awgrymu mai'r brif risg gyllidebol ychwanegol sydd ynghlwm wrth y pwerau newydd fydd gallu Llywodraeth Cymru i ragweld anwadlwydd yn gywir yn ei ffrydiau refeniw yn y dyfodol.

Er mwyn rheoli'r risg hon yn effeithiol, mae'n bosibl y bydd angen adolygu a gwella capasiti presennol Llywodraeth Cymru i baratoi modelau a rhagolygon economaidd, oherwydd ar ôl 2018 dim ond rhan o'r darlun cyffredinol fydd y pwyslais presennol ar wariant a gaiff ei ariannu gan grant bloc Cymru. Bydd modelu newidiadau yn ymddygiad y boblogaeth (a mynd i'r afael â chanlyniadau bwriadol ac anfwriadol, gan gynnwys cyfraddau tebygol achosion o osgoi talu treth ac o efadu treth) yn elfen bwysig o ddeall yr effaith y byddai newidiadau arfaethedig i gyfraddau trethi unigol ac ati'n debygol o'i chael ar refeniw.

Hoffwn nodi hefyd bod datganoli ardrethi annomestig yn llawn i Gymru yn golygu trosglwyddo risg o San Steffan i Gymru, oherwydd bydd y drefn bresennol o gronni ac ailddosbarthu arian a godir trwy ardrethi annomestig ar lefel y DU yn dod i ben. Yn y dyfodol, felly, Llywodraeth Cymru yn unig fydd yn gorfod ysgwyddo unrhyw amrywiadau yn lefel yr arian a godir trwy ardrethi annomestig yng Nghymru. Ar hyn o bryd, caiff yr amrywiadau hynny eu lliniaru a'u hunioni gan drefn o gronni'r arian ar draws y DU a'i ddosbarthu trwy grant bloc Cymru. Y fantais bosibl i Gymru yw y bydd unrhyw gynnydd a welir yn y dyfodol yn lefel yr arian a godir trwy ardrethi annomestig yng Nghymru yn cael ei gadw yng Nghymru, ond yr anfantais wrth gwrs yw bod y gwrthwyneb yn wir hefyd.

Ceir dau fath o ddiffygion refeniw: rhai wedi'u cynllunio a rhai heb eu cynllunio. Mae modd rheoli unrhyw ostyngiadau a gynllunnir neu a ddisgwylir mewn refeniw yn y dyfodol trwy bennu cyllidebau'n gadarn, a gellir defnyddio benthyciadau a gynlluniwyd i gynorthwyo gyda hynny. Fodd bynnag, bydd angen mynd ati'n gyflym i nodi unrhyw ddiffygion heb eu cynllunio neu ddiffygion annisgwyl mewn refeniw yn ystod y flwyddyn a chymryd camau lliniaru priodol. Wrth reswm, yn achos unrhyw ddiffygion heb eu cynllunio neu ddiffygion annisgwyl mewn refeniw yn ystod y flwyddyn, bydd y trefniadau presennol ar gyfer lleihau (neu ohirio) gwariant a gynlluniwyd yn ystod y flwyddyn yn parhau mewn grym, ond bydd gan Weinidogion Cymru yr opsiwn hefyd i gynyddu incwm refeniw yn ystod y flwyddyn a / neu ymestyn y defnydd a wneir o'u pwerau benthycia newydd o fewn y terfynau a gymeradwywyd gan Lywodraeth y DU.

Beth bynnag, bydd yn hanfodol craffu'n drwyadl ar unrhyw newidiadau arfaethedig i'r Gyllideb flynyddol a gymeradwyir gan y Cynulliad Cenedlaethol, boed yn newidiadau sy'n gysylltiedig â threthi, benthycia neu wariant.

Cwestiwn 6: Sut y caiff y prosesau cyllidebol newydd hyn eu gwneud yn dryloyw ac yn ddealladwy i'r holl randdeiliaid, a sut y gall rhanddeiliaid fod yn rhan o'r broses gyllidebol?

Ymateb:

Wrth ystyried yr agwedd hon ar y pwerau ariannol newydd, byddwn yn annog y Pwyllgor i fabwysiadu diffiniad eang o'r term 'rhanddeiliad'. Gellir disgwyl i drethdalwyr Cymru, boed yn unigolion neu'n gwmnïau, gymryd mwy o ddiddordeb yn y dyfodol yn y modd y bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio eu trethi, a bydd rhanddeiliaid eraill yn cynnwys Llywodraeth y DU a'r sawl a allai fod yn dymuno buddsoddi yng Nghymru. Bydd hynny'n arbennig o wir os gwneir cais i gymeradwyo refferendwm ynghylch datganoli pwerau amrywio treth incwm i Gymru.

Felly, bydd yn bwysig iawn sicrhau bod pob agwedd ar brosesau pennu a chymeradwyo cyllidebau a phrosesau adrodd ariannol yn dryloyw ac yn ddealladwy. Gellid disgwyl i hynny arwain yn ei dro at ysgogi rhanddeiliaid i ymgysylltu a chyfranogi'n fwy helaeth, ac mae'n berthnasol hefyd yng nghyd-destun y Bil Cenedlaethau'r Dyfodol arfaethedig.

Rwy'n awgrymu, felly, y dylid ystyried cyhoeddi 'Cyfrifon Llywodraeth Cymru Gyfan' o 2018-19 ymlaen, a fydd yn cyfateb i'r Cyfrifon Llywodraeth Gyfan presennol a gaiff eu paratoi ar hyn o bryd ar lefel y DU gan Drysorlys Ei Mawrhydi. Gallai dogfen o'r fath roi darlun cynhwysfawr i'r Cynulliad Cenedlaethol ac i drethdalwyr Cymru o sefyllfa Cymru o safbwynt cyllid, o ran incwm a gwariant, a gallai roi dealltwriaeth gydlynus o'r holl asedau, yr holl rwymedigaethau a'r holl ymrwymadau o ran gwariant yn y dyfodol. (Nodaf fod awdurdod statudol ar gyfer paratoi ac archwilio Cyfrifon Llywodraeth Cymru

Gyfan eisoes yn bodoli dan Adran 141 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, yn amodol ar gytundeb â Thrysorlys Ei Mawrhydi yn unig).

Yn wahanol i'r cyfrifon adnoddau cyfunol blynyddol a gynhyrchir ar hyn o bryd gan Lywodraeth Cymru, byddai Cyfrifon Llywodraeth Cymru Gyfan yn cynnwys yr elfennau hynny o'r sector cyhoeddus yng Nghymru nad yw Llywodraeth Cymru yn berchen arnynt yn uniongyrchol, gan gynnwys llywodraeth leol, Cyrff a Noddir gan Lywodraeth Cymru ac Ymddiriedolaethau'r GIG. Yn fy marn i, gallai hynny ynghyd â threfn o adrodd yn fanylach i'r Cynulliad Cenedlaethol ynghylch bwriadau Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant, hwyluso mwy o dryloywder a gwella gallu Aelodau'r Cynulliad i graffu ar y weithrediaeth.

Yn hyn o beth, rwy'n cymeradwyo'n llwyr y datganiad diweddar a wnaed gan fy nghydweithiwr, Archwilydd Cyffredinol yr Alban, a ddywedodd fod:

Trefniadau adrodd ariannol cynhwysfawr, tryloyw a dibynadwy yn y sector cyhoeddus...yn cynorthwyo'r broses gwneud penderfyniadau, trwy ddarparu tystiolaeth am ganlyniadau hirdymor gwahanol opsiynau. Mae'n sicrhau bod modd dwyn cyrff cyhoeddus i gyfrif am eu penderfyniadau ac mae'n cynorthwyo i hybu hyder fel bod y cyhoedd a buddsoddwyr yn ymddiried ym mhenderfyniadau'r llywodraeth.

Rwy'n awgrymu'n gryf hefyd y bydd angen i Gymru, ac yn benodol y swyddogaeth graffu yn y Cynulliad Cenedlaethol ei hun, gael mewnbwn gan Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol y DU neu gorff Cymreig newydd sy'n cyfateb iddi, ar ffurf esboniadau a dadansoddiad annibynnol ac arbenigol ynghylch goblygiadau macro-economaidd cynlluniau cyllidol Llywodraeth Cymru a'i chynlluniau ar gyfer benthyca a gwario. Yn benodol, byddai hynny'n darparu asesiadau o'r effeithiau y byddai unrhyw gynigion penodol i wyro o gyfraddau trethi'r DU ac ati'n debygol o'u cael ar reffeniw.

Rwy'n deall bod Llywodraeth y DU eisoes wedi awgrymu y bydd yn gofyn i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ddarparu rhagolwg cychwynnol o'r reffeniw ar gyfer pob un o'r trethi y bwriedir eu datganoli i Gymru. Fodd bynnag, byddai sicrhau bod cymorth arbenigol, tebyg i gymorth y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, ar gael yn barhaus o help mawr i Aelodau'r Cynulliad asesu cynaliadwyedd a pherfformiad cyllidol hirdymor yn erbyn targedau cyllidol a thargedau gwariant, a byddai'n darparu capasiti ac arbenigedd sydd ymhell y tu hwnt i'r hyn y gellid ei ddisgwyl yn rhesymol gan Wasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

Cwestiwn 7: Cynllunio cyllideb y DU – sut y mae'r Cynulliad yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU a chyrff cyhoeddus eraill o dan y trefniadau newydd; sut y dylid amserlennu'r broses gyllidebol i ateb gofynion Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU (e.e. adolygiadau o wariant y DU)?

Ymateb:

Rwy'n gwybod bod rhywfaint o waith rhagarweiniol eisoes ar y gweill yn Llywodraeth Cymru i nodi'r materion allweddol o ran yr amserlen, gan gynnwys yr elfennau dibynnol amrywiol ar hyd y 'llwybr critigol' sy'n bodoli yng nghyswllt gofynion Trysorlys Ei Mawrhydi o ran gwybodaeth ac amserlen seneddol San Steffan. Bydd angen mapio'r holl ffactorau hyn a mynd i'r afael â nhw'n rhan o raglen weithredu Trysorlys Cymru.

Mae'n anorffod bod hon yn broses gymhleth, a hoffwn bwysleisio y dylai'r trefniadau terfynol gael eu cadw mor syml ag sy'n bosibl er mwyn lleihau biwrocratiaeth, gan sicrhau ar yr un pryd bod digon o amser yn cael ei ganiatáu yn ystod pob cam o'r broses ymgynghori a chymeradwyo i graffu'n drylwyr ar gynigion cyllidebol.

Yn fy marn i, er mwyn i'r drefn newydd lwyddo, bydd angen i Lywodraeth Cymru ddarparu gwybodaeth gyllidebol i Drysorlys y DU ac i'r Cynulliad Cenedlaethol mewn modd clir a chyson a gyda digon o fanylder i alluogi gwaith herio a chraffu amserol heb unrhyw oedi diangen.

Cwestiwn 8: Gweithredu – *sut y mae'r Cynulliad yn datganoli pwerau ariannol yn ffurfiol; sut y mae'r Cynulliad yn craffu ar ofynion Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant, ac yn eu cymeradwyo a'u monitro; sut y mae Llywodraeth Cymru yn ceisio cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi ar gyfer pwerau newydd i godi trethi ac i fenthyca, a pha rôl y dylai'r Cynulliad ei chwarae wrth gytuno â newidiadau o'r fath?*

Ymateb:

Ar hyn o bryd, materion polisi yw'r rhain o hyd i bob pwrpas, ond fel yn achos y materion a drafodir yng Nghwestiwn 7, bydd angen ystyried yn ofalus y trefniadau ymarferol ar gyfer craffu ar gynigion Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant a'r trefniadau ymarferol ar gyfer eu cymeradwyo a'u monitro, ac ochr yn ochr â hynny bydd angen mynd ati maes o law i ddatblygu trefniadau manwl Llywodraeth Cymru ei hun ar gyfer paratoi'r cynigion hynny.

Mae'r trefniadau presennol yn Senedd San Steffan a'r trefniadau sy'n cael eu datblygu ar hyn o bryd ar gyfer Senedd yr Alban yn sicr yn cynnig manau cychwyn rhesymol ar gyfer datblygu trefniadau i Gymru, ond bydd yr un mor bwysig peidio â dilyn yn slafaidd yr hyn sy'n digwydd mewn manau eraill os nad yw'n gweddu i gyd-destun penodol Cymru.

Bydd fy staff yn gweithio'n agos gyda swyddogion Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i ddarparu safbwynt archwilwyr allanol ar gadernid yr hyn a gaiff ei ddatblygu, a phe baem yn dod ar draws unrhyw bryderon sydd heb eu datrys yn ystod y broses honno byddwn yn sicr yn dymuno tynnu sylw'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus at y pryderon hynny.

Mae croeso i chi roi gwybod i mi os hoffech gael unrhyw wybodaeth bellach am y deunydd sydd wedi'i gynnwys yn yr ymateb hwn.

Yn gywir,



HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

cc Ms Bethan Davies, Clerc y Pwyllgor