

PWYLLGOR CYLLID – YMCHWILIAD I BROSESAU CYLLIDEBOL ARFER GORAU - RHAN 2

Tystiolaeth gan y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

Cyflwyniad

1. Mae'r papur hwn yn darparu tystiolaeth i lywio ymchwiliad y Pwyllgor Cyllid i Brosesau Cyllidebol Arfer Gorau - Rhan 2
2. Mae'r rhan hon o'r ymchwiliad yn ystyried y gwaith o gynllunio a rhoi gweithdrefnau cyllidebol newydd ar waith. Mae'r Pwyllgor wedi gofyn am safbwyntiau ar:
 - * Materion treth a benthyca;
 - * Rheoli risg gyllidebol;
 - * Prosesau cyllidebol tryloyw a dealladwy;
 - * Cynllunio cyllideb y DU;
 - * Gweithredu

Cefndir

3. Mae Bil Cymru, sy'n cael ei ystyried ar hyn o bryd gan Senedd y DU, yn cynnwys amrywiaeth o fesurau diwygio ariannol a fyddai'n rhoi'r canlynol i Gymru:
 - pwerau i gyflwyno trethi newydd i Gymru yn lle treth dir y dreth stamp a threth dirlenwi'r DU;
 - pwerau i greu trethi datganoledig newydd ar sail achosion unigol;
 - datganoli treth incwm yn rhannol, os caiff hyn ei gefnogi gan bobl Cymru mewn refferendwm;
 - pwerau benthyca ar gyfer buddsoddiad cyfalaf o hyd at £500 miliwn i gyd;
 - pwerau benthyca (hyd o £500 miliwn) i reoli amrywiadau cyllidebol byrdymor sy'n deillio o ddatganoli trethi.
4. Byddai Bil Cymru yn galluogi'r Cynulliad i bennu ei gweithdrefnau cyllidebol ei hun.
5. Yn ddiweddar, cwblhaodd Bil Cymru y Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Arglwyddi, a disgwylir iddo gael Cydsyniad Brenhinol cyn diwedd y Senedd gyfredol (h.y. cyn diwedd Mawrth 2015).
6. Ynghyd â Bil Cymru, cyhoeddodd Llywodraeth y DU Bapur Gorchymyn - 'Bil Cymru: Atebolrwydd a Grymuso Ariannol' - sy'n nodi y dylai trethi newydd Cymru a gyflwynir yn lle treth dir y dreth stamp a threth dirlenwi'r DU gael eu cyflwyno ym mis Ebrill 2018.

Tystiolaeth

Materion treth a benthyca

7. Ar 19 Tachwedd, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Bapur y Trysorlys 'Pwerau treth, amcanion, egwyddorion a blaenoriaethau'¹ yn cynnwys rhai ffeithiau allweddol am drethi.
8. Ynghyd â datganoli pwerau treth newydd, bydd angen addasu'r grant bloc i adlewyrchu'r refeniw llai sy'n llifo i Drysorlys y DU. Dylai'r achosion hyn o wrthbwysu'r grant bloc gael eu cyfrifo mewn ffordd deg a thryloyw sy'n ystyried nodweddion y sylfaen dreth berthnasol.
9. Cynigiodd Comisiwn Holtham Llywodraeth Cymru y dull 'Holtham offset' fel y'i gelwir fel ffordd deg o gyfuno refeniw treth datganoledig â chyllid grant bloc parhaus. Cytunwyd ar y dull hwnnw ar gyfer yr Alban mewn perthynas â threth incwm a hwn fyddai'r dull disgwylidig ar gyfer Cymru, pe bai cyfradd dreth incwm Gymreig yn cael ei chyflwyno yn y dyfodol.
10. Ni chytunodd Llywodraeth yr Alban a Thrysorlys EM eto ar y dull gwrthbwysu ar gyfer y trethi llai yn yr Alban, a ddaw i rym o 1 Ebrill 2015.
11. Sefydlwyd Cyd-bwyllgor y Trysorlys (JEC), gan gynnwys y Prif Ysgrifennydd i'r Trysorlys, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, Ysgrifennydd Ariannol y Trysorlys a mi, i oruchwylio'r gwaith o drosglwyddo'r pwerau ariannol newydd i Gymru a gynhwysir ym Mil Cymru. Yn ei gyfarfod cyntaf (20 Hydref), cytunwyd ar yr egwyddorion a ddylai fod yn sail i'r addasiadau i'r grant bloc. Bydd y rhain yn ceisio sicrhau tegwch i Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru drwy leihau'r risgiau o ariannu trosglwyddiadau i Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, gan gynnwys 'gorlif' polisïau ac osgoi trethi, a sicrhau bod dulliau'n gyson â meini prawf Azores ac egwyddorion Cymorth Gwladwriaethol.
12. Mae'r Cynnig Trawsbleidiol y cytunwyd arno'n unfrydol ar Ddyfodol Datganoli yng Nghymru (20 Hydref 2014) wedi sefydlu'r blaenoriaethau uniongyrchol i Gymru mewn perthynas â datganoli cyllidol pellach (yn ychwanegol at yr hyn sydd ym Mil Cymru), gan gynnwys: datganoli toll teithwyr awyr teithiau hir uniongyrchol ac, yn dibynnu ar yr hyn y cytunir arno ar gyfer y Gweinyddiaethau Datganoledig eraill, ddatganoli treth gorfforaeth o bosibl. Dylai'r rhain, a'r blaenoriaethau eraill, gael eu hategu gan benderfyniad ar y mater 'ariannu teg' drwy weithredu cyllid gwaelodol.
13. Caiff pwerau benthyca cyfalaf newydd Llywodraeth Cymru eu cyflwyno ar yr un pryd â threthi Cymru i ddisodli treth dir y dreth stamp a threth dirlenwi'r DU, ym mis Ebrill 2018. Cyn y dyddiad hwn, mae Llywodraeth y

¹ Papur y Trysorlys - Pwerau treth, diben, egwyddorion a blaenoriaethau

DU caniatáu 'mynediad cynnar' i fenthyciadau i gyfrannu at wella'r M4 yn ne-ddwyrain Cymru os bydd angen. Mae Llywodraeth Cymru yn ymrwymedig i ddefnyddio'r pwerau benthyca newydd llawn, ochr yn ochr â'r gyllideb cyfalaf a mesurau ariannu arloesol, er mwyn bod o fudd i bob rhan o Gymru.

Rheoli risg gyllidebol

14. Bydd datganoli trethi yn creu dimensiwn newydd o ran cynllunio a modelu yn Llywodraeth Cymru a fydd yn galw am ddatblygu prosesau rhagamcanu a modelu newydd. Mae gofynion capasiti'r cyfrifoldebau cyllidol cynyddol hyn yn cael eu hystyried ac eir i'r afael â hwy.
15. Bydd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn rhagamcanu derbyniadau Cymru ar gyfer treth dir y dreth stamp, treth dirlenwi, ardoll agregau a derbyniadau treth incwm Cymru, am y tro cyntaf, fel rhan o'r rhagolygon cyllidol sy'n cyd-fynd â Datganiad yr Hydref ar 3 Rhagfyr 2014. Bydd Llywodraeth Cymru yn rhagamcanu referniw o'r trethi newydd ar gyfer treth dir y dreth stamp a'r dreth dirlenwi, pan fydd y trefniadau ar gyfer y trethi hyn yn ddigon clir.
16. Mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol eisoes yn cyhoeddi rhagolygon o dderbyniadau'r Alban ar gyfer y trethi hynny a gaiff eu datganoli i Lywodraeth yr Alban o dan delerau Deddf yr Alban.
17. Er mwyn rheoli'r anwadalrwydd o ran datganoli trethi, mae Bil Cymru yn darparu ar gyfer pwerau benthyca referniw byrdymor o hyd at £500m. Ochr yn ochr â hyn, mae'r Papur Gorchymyn yn disgrifio'r gronfa arian parod a fydd yn galluogi Llywodraeth Cymru i arbed derbyniadau treth pan fyddant yn fwy na'r rhagamcanion, ac i ddefnyddio'r arbedion hynny i gynnal lefelau gwariant ar adeg pan fydd derbyniadau treth yn is na'r hyn a ragamcanwyd.
18. Mae'r dull o reoli unrhyw anwadalrwydd sy'n deillio o ddatganoli ardrethi annomestig wrthi'n cael ei drafod â'r Trysorlys.

Prosesau cyllidebol tryloyw a dealladwy

19. Cymerwyd camau dros y blynyddoedd diwethaf i adolygu dull cyflwyno a thryloywder cynlluniau gwario Llywodraeth Cymru i gefnogi proses graffu gynyddol. Roedd Protocol y Gyllideb, a gymeradwywyd gan y Cynulliad yn 2012, yn garreg filltir bwysig arall yn y rhaglen barhaus o waith i ystyried tryloywder cynigion cyllidebol a sut y gall Llywodraeth Cymru gefnogi'r Cynulliad yn ei broses graffu. Fel rhan o'r gwaith hwn, gwnaed ymrwymiad i ddarparu adroddiad ysgrifenedig ar yr all-dro terfynol i'r Pwyllgor Cyllid - arwydd clir o'r ymrwymiad i weithio'n agored ac yn dryloyw.
20. Nid oes un fformat cyllidebol a all fodloni'r holl ofynion o ran gwybodaeth. Mae'n bwysig deall, er y gwneir penderfyniadau strategol yn yr hydref, bydd manylion gweithredol cynlluniau'r gyllideb yn parhau i ddatblygu hyd

at ddechrau'r flwyddyn ariannol. Mae angen cydbwysedd rhwng yr ymrwymiad i ddarparu gwybodaeth â'r angen i'r wybodaeth honno barhau i fod yn ystyrlon.

21. Mae Llywodraeth Cymru wedi dangos yn gyson ei hymrwymiad i ymgysylltu â staff rheng flaen sy'n darparu ein gwasanaethau cyhoeddus hollbwysig ledled Cymru, a gwranddo arnynt. Mae'r gwaith ymgysylltu hwn wedi bod yn bwysicach nag erioed dros y blynyddoedd diwethaf, gan weithio ar y cyd â phartneriaid cyflawni i gynnal y dasg o ddarparu gwasanaethau o ansawdd uchel tra'n wynebu toriadau sylweddol iawn i'r gyllideb. Yn y cyd-destun hwn y mae'r Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth wedi ymwneud ag ystod eang o bobl drwy gydol Taith Cyllideb 2014 er mwyn paratoi ar gyfer cyflwyno Cyllideb Ddrafft 2015-16 ym mis Medi 2014.
22. Mae ymrwymiad i barhau â'r dull cydweithredol ac ymgynghorol hwn yng nghyd-destun cyllidebau yn y dyfodol er mwyn sicrhau bod dogfennaeth gyllidebol Llywodraeth Cymru yn agored, tryloyw a hygyrch. Mae angen adolygu hyn yn gyson wrth i ni ddatblygu cyllideb y dyfodol yng ngoleuni Bil Cymru.

Cynllunio cyllideb y DU

23. Cadarnhaodd Papur Gorchymyn Bil Cymru y gwaith o sefydlu Cyd-bwyllgor y Trysorlys ar gyfer Gweinidogion Cymru a Gweinidogion y DU er mwyn goruchwyllo'r broses o drosglwyddo'r pwerau ariannol newydd. Cynhaliwyd cyfarfod cyntaf y Cyd-bwyllgor ar 20 Hydref 2014.
24. O gofio mai Llywodraeth y DU fydd yn parhau i ddarparu'r rhan fwyaf o gyllid Llywodraeth Cymru drwy gyfrwng bloc Cymru, bydd angen parhau i weithio o fewn cyfyngiadau eu prosesau a'u hamserlenni.
25. Mae angen ymdrin hefyd â'r modd y gellir cydbwysu gofynion y broses graffu â'r angen i ddarparu sicrwydd i bartneriaid cyflawni ynghyd â'r angen i roi hyblygrwydd i'r Llywodraeth i ymateb i amgylchiadau newidiol.
26. Mae pwerau cyllidol newydd a ddarparwyd gan Fil Cymru yn cynnig y cyfle i ystyried y weithdrefn gyllidebol orau yn y bôn a llunio proses sy'n effeithiol ac yn gymesur, gan gydnabod y cyfyngiadau rydym yn gweithredu oddi tanynt.

Gweithredu

27. Ar y cam hwn, dylid cydnabod bod Llywodraeth Cymru wrthi'n trafod llawer o'r manylion sy'n ymwneud â gweithredu Bil Cymru. Felly, mae'n debygol y bydd newidiadau ar y lefel weithredol hon wrth i'r gwaith hwn ddatblygu.

28. Bydd angen gwneud newidiadau i weithdrefnau cyllidebol Cynulliad Cenedlaethol Cymru wrth roi cyfrifoldebau cyllidol newydd o dan Fil Cymru ar waith. Mae Bil Cymru yn cynnig y cyfle i ystyried unrhyw newidiadau o fewn fframweithiau statudol ac anstatudol. Mae hefyd yn cynnig amserlen hyblyg ar gyfer gwneud newidiadau posibl i'r ddarpariaeth statudol.
29. Mae angen i'r newidiadau i'r gweithdrefnau cyllidebol, o leiaf, gynnwys derbyn refeniw a godwyd o drethi datganoledig a'r gwariant dilynol a derbyn, gwario ac ad-dalu cronfeydd ariannol a ddefnyddiwyd o dan bwerau benthyca cynyddol.
30. Gellid gweithredu'r newidiadau hyn drwy ddefnyddio'r fframwaith cyfreithiol presennol o fewn Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Byddai hyn yn ddull hyblyg o ystyried gweithrediad parhaus pwerau cyllidol newydd o dan Fil Cymru, ynghyd â'r datblygiadau ar gyfer gwaith datganoli cyllidol pellach.
31. Er mwyn rhoi'r newidiadau angenrheidiol ar waith, byddai angen diwygio Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru a/neu Brococol y Gyllideb rhwng Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor Cyllid i nodi'n glir y wybodaeth ychwanegol i'w darparu er mwyn sicrhau tryloywder a phroses o graffu'n effeithiol ar y pwerau cyllidol newydd. Byddai'r Cynigion Cyllidebol Blynyddol ac Atodol yn cael eu cadw fel ffordd o gymeradwyo'r gyllideb yn gyfreithiol.
32. Yn yr Alban, rhoddwyd yr un pwerau cyllidol ar waith ar sail anstatudol. Diwygiwyd y Cytundeb Ysgrifenedig rhwng Llywodraeth yr Alban a'r Pwyllgor Cyllid i roi manylion y wybodaeth y byddai Llywodraeth yr Alban yn ei darparu mewn perthynas â threthi datganoledig a benthyciadau yn ei dogfennaeth ar Gyllideb Ddrafft 2015-16.
33. Mae Bil Cymru hefyd yn cynnig y cyfle i ystyried y newidiadau ehangach i'r gweithdrefnau cyllidebol. Nodwyd rhai ohonynt eisoes yn ymchwiliad y Pwyllgor, megis cyllidebau yn seiliedig ar ganlyniadau, cynllunio tymor canolig i'r tymor hir a chysoni cyllidebau a chyfrifon.