Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Ystyriaeth o'r Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllideb Blynyddol Llywodraeth Cymru

Hydref 2011

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8597
Ffacs: 029 2089 8021
e-bost: PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Ystyriaeth o'r Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllideb Blynyddol Llywodraeth Cymru

Hydref 2011

Y Pwyllgor Cyllid

Mae swyddogaethau'r Pwyllgor Cyllid yn cynnwys:

- ystyried unrhyw adroddiad neu ddogfen arall a gyflwynir gerbron y Cynulliad gan Weinidogion Cymru neu'r Comisiwn sy'n cynnwys cynigion ar gyfer defnyddio adnoddau a chyflwyno adroddiad arnynt;
- ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru neu sy'n effeithio ar y gwariant hwnnw, a chyflwyno adroddiad arnynt.

Mae cyfeiriad at y defnydd o adnoddau yn gyfeiriad at eu gwariant, eu treuliant neu leihad yn eu gwerth ac mae'n cynnwys gwariant sy'n daladwy o Gronfa Gyfunol Cymru ac unrhyw wariant arall y telir amdano drwy drethi, taliadau a ffynonellau eraill o refeniw.

Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011 yn un o bwyllgorau'r Cynulliad. Mae ei bwerau wedi'u nodi yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol, ac yn Rheol Sefydlog 16 yn benodol. Mae'r rhain i'w gweld yn **www.cynulliadcymru.org**

Aelodau'r Pwyllgor

Jocelyn Davies (Cadeirydd)
Dwyrain De Cymru
Plaid Cymru

Peter Black
Gorllewin De Cymru
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru

Christine Chapman
Cwm Cynon
Llafur Cymru

Paul Davies
Preseli Sir Benfro
Ceidwadwyr Cymreig

Mike Hedges
Dwyrain Abertawe
Llafur Cymru

Ann Jones
Dyffryn Clwyd
Llafur Cymru

Julie Morgan
Gogledd Caerdydd
Llafur Cymru

Ieuan Wyn Jones
Ynys Môn
Plaid Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd 5

Argymhellion y Pwyllgor 6

Cefndir 7

Pwy ydym ni? 7

Beth yw'r Cynnig Cyllideb Blynyddol? 7

Sut mae Llywodraeth Cymru am ddiwygio'r Cynnig Cyllideb Blynyddol? 8

Sut y gwnaethom graffu ar gynnig Llywodraeth Cymru i ddiwygio'r Cynnig Cyllideb Blynyddol? 10

Ein hystyriaeth o oblygiadau posibl cynigion Llywodraeth Cymru 11

Hyblygrwydd yn ystod y flwyddyn, i hwyluso gwell arferion rheolaeth ariannol 11

Atebolrwydd 12

Tryloywder o ran cyflwyno cyllideb Llywodraeth Cymru 13

Tryloywder o ran symudiadau ariannol yn ystod y flwyddyn 15

Effaith bosibl cynigion Llywodraeth Cymru ar sefydliadau eraill 16

Yr angen am eglurder ar oblygiadau cyfreithiol geiriad diwygiedig y Cynigion Cyllideb Blynyddol yn dilyn cynigion y Gweinidog 17

Datblygu protocol ysgrifenedig 18

Tystion 19

Y dystiolaeth ysgrifenedig 20

Rhagair y Cadeirydd

Yn yr hinsawdd ariannol bresennol, mae'n fwy hanfodol nag erioed bod Llywodraeth Cymru'n cael ei dwyn i gyfrif am ei chynlluniau a'i dyraniadau cyllidebol. Felly, hoffwn ddechrau'r adroddiad hwn trwy groesawu'r dull agored a thryloyw y mae Llywodraeth Cymru wedi'i ddefnyddio i geisio hwyluso ein gwaith craffu ar ei chynnig i ddiwygio'r cynnig cyllideb blynyddol.

Ystyriwn fod i gynigion Llywodraeth Cymru nifer o oblygiadau posibl o ran ein gwaith craffu ar ei harferion rheolaeth ariannol. Rydym hefyd yn gwybod y gall fod gan ei chynigion oblygiadau i'r cyrff a ariennir yn uniongyrchol (h.y. Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac Archwilydd Cyffredinol Cymru). Mae manylion am ein trafodaeth ynghylch goblygiadau'r cynigion hyn yn yr adroddiad hwn.

Rwyf hefyd yn ddiolchgar i'r Gweinidog Cyllid am ei hawgrym bod angen cytundeb ar brotocol ysgrifenedig rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, gyda'r bwriad o fynd i'r afael â'r pryderon a godwyd gennym wrth inni graffu ar ei chynigion. Mae pennod olaf yr adroddiad hwn yn nodi'r egwyddorion y credwn a ddylai fod yn greiddiol i brotocol o'r fath.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i bob aelod o'r Pwyllgor Cyllid am eu cyfraniadau drwy gydol yr ymchwiliad byr hwn.

Argymhellion y Pwyllgor

Rhestrir isod argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru, yn y drefn yr ymddangosant yn yr adroddiad hwn. Gweler y tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth sy'n cefnogi'r argymhellion a'r casgliadau:

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n cytuno â Chynulliad Cenedlaethol Cymru ar brotocol ysgrifenedig sy'n ymgorffori ac yn galluogi'r egwyddorion a ganlyn:

- Cynnal a gwella pa mor dryloyw yw arferion rheolaeth ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn, gan gynnwys:
    - gosod gerbron ddwy gyllideb atodol bob blwyddyn; a
    - cyflwyno adroddiadau'n rheolaidd i'r Pwyllgor Cyllid ar unrhyw amrywiadau rhwng cynlluniau gwariant a nodwyd yn y gyllideb derfynol a'r alldro terfynol;
- Cynnal a gwella atebolrwydd am arferion rheolaeth ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn;
- Bodloni gofynion y cyrff a ariennir yn uniongyrchol o ran eu rheolaeth ariannol hwythau yn ystod y flwyddyn;

(Tudalen 18)

Cefndir

Pwy ydym ni?

1. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn bwyllgor trawsbleidiol yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, sy'n cynnwys Aelodau o'r pedair plaid wleidyddol a gaiff eu cynrychioli yn y Cynulliad.

2. Nid yw'r Pwyllgor yn rhan o Lywodraeth Cymru. Yn hytrach, mae'r Pwyllgor yn gyfrifol am adrodd ar gynigion a gaiff eu gosod gerbron y Cynulliad gan Weinidogion Cymru yn ymwneud â'r defnydd o adnoddau. Hefyd gall y Pwyllgor ystyried ac adrodd ar unrhyw fater arall yn ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru neu sy'n effeithio ar hynny.

Beth yw'r Cynnig Cyllideb Blynyddol?

3. Mae Adran 125(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, yn datgan:

> "For each financial year there is to be moved in the Assembly a motion (referred to in this Act as an "annual Budget motion") for the purpose of authorising—
>
> (a)the amount of resources which may be used in the financial year by the relevant persons, or pursuant to a relevant enactment, for the services and purposes specified in the motion,
>
> (b)the amount of resources accruing to the relevant persons in the financial year which may be retained by them to be used for the services and purposes so specified (rather than being paid into the Welsh Consolidated Fund), and
>
> (c)the amount which may be paid out of the Welsh Consolidated Fund in the financial year to the relevant persons, or for use pursuant to a relevant enactment, for the services and purposes so specified."[1]

4. Mae Adran 125 (3) yn datgan:

> "An annual Budget motion must be accompanied by a written statement made by the Welsh Ministers showing—
>
> (a) the total amount of the payments which they estimate will be made for the financial year under section 118(1),

[1] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Pennod 32, Adran 125 (1).

(b) the total amount of the payments which they estimate will be made to the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General for the financial year by Ministers of the Crown and government departments, and

(c) the total amount of the payments which they estimate will be made to the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General for the financial year otherwise than by a Minister of the Crown or government department."

5. Fel y mae ar hyn o bryd, ac fel y bu ers i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ddod i rym, mae cynnig cyllideb Llywodraeth Cymru'n[2] nodi'r terfynau ar gyfer pob cwmpas o ran gwariant gan Weinidogion Cymru (Atodlen 1) a defnydd Gweinidogion Cymru ar adnoddau sydd wedi cronni (Atodlen 2). Mae'r atodlenni hyn yn gosod y terfynau gwariant o fewn pob cwmpas. Pe bai unrhyw wariant ar y cwmpasau y tu hwnt i bob un o'r terfynau unigol hyn, bernid bod hyn yn afreolaidd (neu'n anghyfreithlon) a byddai amodau ynghlwm wrth gyfrifon Llywodraeth Cymru.

6. Fel rhan o'r trefniadau presennol mae cyfle i symud adnoddau rhwng cwmpasau, a gellir gwneud hyn drwy gyfrwng cynnig cyllideb atodol.

7. Dywedodd y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Tŷ wrthym:

> "Ar hyn o bryd mae ffurf y cynnig cyllidebol, y mae'r Cynulliad yn pleidleisio arno, yn pennu cyfansymiau rheoli cyllidebau unigol ar gyfer pob Prif Grwp Gwariant (MEG). Pe bai'r Llywodraeth yn torri unrhyw un o'r cyfansymiau rheoli hyn yna byddai amodau ynghlwm wrth gyfrifon y Llywodraeth gan y bernid bod y gwariant yn afreolaidd a gallai'r gwariant fod yn anghyfreithlon hefyd."[3]

Sut mae Llywodraeth Cymru am ddiwygio'r Cynnig Cyllideb Blynyddol?

8. Eglurodd y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Tŷ wrthym fod Llywodraeth Cymru am adolygu'r cynnig cyllideb blynyddol yn unol â newidiadau a ddigwyddodd yn yr Alban:

> "sy'n rhoi mwy o hyblygrwydd cyllidebol iddi. Mae Bil Cyllid yr Alban yn parhau i bennu cwmpasau Gweinidogol unigol. Er hynny, ceir cymal tra phwysig sy'n creu'r hyblygrwydd ar gyfer y sefyllfa

[2] Er hwylustod, mae modd gweld y strwythur presennol yn nogfen Llywodraeth Cymru *Cynnig y Gyllideb Flynyddol 2011-12*, Chwefror 2011 [fel ar 23 Medi 2011]
[3] FIN(4)-03-11, Papur 1, Papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Paragraff (Para) 2.

ganlynol: pe bai cyllideb unrhyw bortffolio unigol yn gorwario ni fyddai'n golygu bod y cwmpas wedi cael ei dorri pe bai'r gorwariant yn cael ei gwmpasu gan gyfanswm yr adnoddau – hy cyhyd ag y cynhwysir cyfanswm y gwariant o fewn adnoddau a bleidleisir i Lywodraeth yr Alban, ni thorrir y cwmpas."[4]

9. Fel rhan o gynigion y Gweinidog, er y bydd cyfansymiau cwmpasau unigol yn parhau i gael eu dangos yn Atodlenni 1 a 2 i'r cynnig, byddai cymal yn cael ei fewnosod a fyddai'n caniatáu torri ar gyfyngiadau'r cwmpasau unigol, tra bod y cyfanswm cyffredinol yn cael ei gynnal.

10. Roeddem yn ymwybodol, ym mis Rhagfyr 2009, bod Ysgrifennydd Cyllid a Thwf Cynaliadwy yn yr Alban (John Swinney, Aelod o Senedd yr Alban) wedi cynnig cyflwyniad diwygedig o Fil Cyllideb yr Alban. Roedd hyn yn golygu cadw cyfanswm y cwmpasau unigol o fewn y Bil Cyllideb, ond gan fewnosod cymal a oedd yn caniatáu mynd dros gyfansymiau cwmpasau unigol heb dorri ar yr amodau, tra bod y cyfanswm cyffredinol yn cael ei gynnal.

11. Nid oedd angen cytundeb Trysorlys EM na diwygio deddfwriaeth bresennol er mwyn gwneud y newid hwn, dim ond aileirio rhai o gymalau'r Bil Cyllideb ei hun. Bu'r Ysgrifennydd Cyllid yn ymgynghori â Swyddfa Cwnsler Seneddol yr Alban ac Is-adran y Gyfraith Gyfansoddiadol a Sifil, a chadarnhaodd y ddau gorff nad oes dim rhwystr statudol i'r cynigion. Ymgynghorwyd hefyd ag Audit Scotland, a oedd yn hefyd cefnogi'r cynigion. Ystyriodd Pwyllgor Cyllid Senedd yr Alban y mater yn ei gyfarfod ar 15 Rhagfyr 2009,[5] ac eto yn ei gyfarfod ar 12 Ionawr 2010.[6] Daeth y Pwyllgor i'r casgliad ei fod yn fodlon â'r cynigion a gweithredwyd y diwygiadau ym Mil Cyllideb 2010-11.

12. Mae Cytundeb y Broses Gyllidebol hefyd rhwng Pwyllgor Cyllid Senedd yr Alban a Llywodraeth yr Alban,[7] sy'n nodi fformat a gytunwyd ar gyfer dogfennau'r gyllideb a chytundeb ar newidiadau i ddyraniadau gwariant yn ystod y flwyddyn, yn cynnwys trosglwyddo rhwng cyllidebau adrannau gwahanol. Lluniwyd y cytundeb hwn yn 2005 (cyn y newidiadau i'r Bil Cyllideb) ac mae'n cael ei adolygu ar hyn o bryd.

---

[4] FIN(4)-03-11, Papur 1, Y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Para 5.
[5] Pwyllgor Cyllid,Senedd yr Alban *OR [c1738]*, 15 Rhagfyr 2009 [fel ar 23 Medi 2011]
[6] Pwyllgor Cyllid,Senedd yr Alban, *OR [c1752]*, 12 Ionawr 2010 [fel ar 23 Medi 2011]
[7] Senedd yr Alban, *The Budgeting Process Agreement Between the Scottish Executive and the Finance Committee*, 2005 [fel ar 23 Medi 2011]

Sut y gwnaethom graffu ar gynnig Llywodraeth Cymru i ddiwygio'r Cynnig Cyllideb Blynyddol?

13. Ysgrifennodd y Gweinidog Cyllid atom am y tro cyntaf ar 5 Gorffennaf 2011, yn nodi ei bwriad i addasu geiriad cynnig cyllideb 2012-13. Yn yr ohebiaeth hon amlygodd y Gweinidog bryderon ynghylch effaith y cyfansymiau presennol y cwmpasau sy'n gyfreithiol rwymol.

14. Yn dilyn yr ohebiaeth hon, rhoddodd y Gweinidog dystiolaeth lafar inni ar y mater hwn, yn ein cyfarfod ffurfiol at 28 Medi 2011. Pwysleisiodd y Gweinidog wrthym ei bod yn gofyn am ein:

> "support to make these changes. I would like to publish the new motion with the draft budget material to give you a chance to comment on the proposal in your report."

15. Rydym wedi cyhoeddi'r adroddiad hwn i nodi ein trafodaethau cynnar ar gynigion y Gweinidog.

Ein hystyriaeth o oblygiadau posibl cynigion Llywodraeth Cymru

16. Ystyriwyd nifer o faterion gennym wrth bwyso a mesur cynigion y Gweinidog. Nodir hwy yn yr isadrannau isod.

Hyblygrwydd yn ystod y flwyddyn, i hwyluso gwell arferion rheolaeth ariannol

17. Pwysleisiodd y Gweinidog wrthym y byddai'r cynnig hwn yn rhoi i Lywodraeth Cymru "fwy o hyblygrwydd i ni wneud y gorau o wariant Llywodraeth Cymru yn unol â'i blaenoriaethau."[8] Mewn tystiolaeth lafar pwysleisiodd y Gweinidog y byddai'r hyblygrwydd hwn yn:

> "ensure that we have better budget management within year in terms of avoiding underspends and being more flexible within MEGs and across MEGs."[9]

18. Hefyd sicrhaodd y Gweinidog:

> "we ended up in this financial year with only £14 million underspend. However, we could have even avoided that with the flexibility that I am suggesting in this new arrangement, because it means that right through the second half of the last financial year, I was pressing Ministers to identify underspends. It means that if you end up towards the end of the financial year with an underspend in one policy area, you have more flexibility to vire that to another policy area where there is a pressure, for example. We have not had that flexibility until now. That is reflected in their being able to account for a switch, which is important in terms of transparency and accountability, because at the end of the year, if you had an underspend in rural affairs and a pressure in health, you would want to be able to switch across."

19. Nodwn bryderon y Gweinidog, fel rhan o'r system bresennol, y gallai ofnau ynghylch torri cwmpasau sy'n gyfreithiol rwymol arwain at Lywodraeth Cymru'n mabwysiadu ymagwedd wrth-risg tuag at reoli cyllidebau, gan ddatgan tanwariant yn hwyr yn y flwyddyn ariannol, gyda chyfle cyfyngedig i'w ailgyfeirio pe na baent yn cael eu cydnabod mewn da bryd i'w cynnwys yn yr ail gyllideb atodol. Nodwn hefyd ddymuniad y Gweinidog bod Llywodraeth

[8] FIN(4)-03-11, Papur 1, Papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Para 8.
[9] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 49

Cymru yn derbyn pob cymorth i fabwysiadu arferion rheolaeth ariannol effeithiol yn hytrach nag ymddygiad gwrth-risg.

20. Ystyriwn y gall cynigion Llywodraeth Cymru'n wir alluogi rheolaeth ariannol fwy hyblyg, gan ei hwyluso wrth fynd i'r afael â phwysau cyllidol a blaenoriaethau. Yn hyn o beth, fel y nododd un o'n Haelodau, Julie Morgan AC: "the changes seem eminently sensible."[10]

Atebolrwydd

21. Awgrymodd y Gweinidog mewn tystiolaeth ysgrifenedig:

> "Prif fantais y newid hwn fyddai cynyddu tryloywder ac atebolrwydd. Byddai'n caniatáu i gyllidebau gael eu strwythuro'n gliriach ar sail swyddogaethol, yn hytrach nag ar sail sy'n cadw'r risg o dorri cwmpas i'r lleiaf posibl."[11]

22. Ond, gofynnodd un o'n Haelodau, Paul Davies AC, i'r Gweinidog:

> "on the one hand you are saying that it will increase accountability, but on the other, you do not have to come to the Assembly to make these changes… I appreciate that, as Minister, you still provide us in the Assembly with the same information as before;however, that does not mean that future Ministers and Governments will do that. Do you accept that there will be less accountability in that sense?"[12]

23. Rhoddodd y Gweinidog sicrwydd inni y byddai modd mynd i'r afael â phroblem atebolrwydd drwy ddatblygu protocol ysgrifenedig, y cytunir arno gan Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Dywedodd y Gweinidog:

> "It is a serious bit of work. It is partly technical to reflect the accountability routes that should enshrine this for future Ministers and Governments."[13]

24. Rydym yn croesawu cynnig y Gweinidog i ddatblygu protocol ysgrifenedig rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Heb y protocol hwn, ystyriwn fod i gynnig Llywodraeth Cymru i ddiwygio'r cynnig cyllideb y posibilrwydd o leihau atebolrwydd Llywodraeth Cymru i'r

---

[10] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 29
[11] FIN(4)-03-11, Papur 1, papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru, Para 7.
[12] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 41 a 49
[13] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 50

Cynulliad. Ystyriwn y dylai cynnal atebolrwydd fod yn egwyddor allweddol mewn protocol ysgrifenedig.

Tryloywder o ran cyflwyno cyllideb Llywodraeth Cymru

25. Nodwyd awgrym y Gweinidog gennym y byddai ei chynigion yn galluogi cyllideb Llywodraeth Cymru i gael ei chyflwyno mewn dull mwy tryloyw.

26. Mae cyllideb Llywodraeth Cymru wedi'i strwythuro ra sail prif grwpiau gwariant (sy'n cyfateb i gwmpasau). Mewn tystiolaeth lafar, fe wnaethpwyd y sylw a ganlyn gan y Gweinidog:

> "the current system… provides an incentive to group together small budgets with limited commonality in the interests of managing the risk of breaches. This does not help transparency."[14]

27. Er enghraifft, nododd y Gweinidog fod:

> "we now have a central services and administration main expenditure group, which includes a range of budget heads, including the First Minister's budget heads and my budget heads. So, it could be Wales for Africa, or it could be the key strategic spend of the department. It is something that we wish to avoid, because it does not aid transparency. Taking forward the proposal that I have outlined would enable us to do that."[15]

28. Fodd bynnag, dywedodd y Gweinidog nad oes cynlluniau ar hyn o bryd i rannu MEG Gwasanaethau Canolog a Gweinyddu, o ganlyniad i ddiwygio'r Cynnig Cyllideb. Gofynnodd un o'n Haelodau, Peter Black AC, i'r Gweinidog

> "I thought that the rationale for this was for you to have greater transparency by having those big MEGs split up so that you can see where all the money is going. If you do not intend to do that, what is the point of the change?"[16]

29. Dywedodd swyddog o Lywodraeth Cymru wrthym:

> "Part of the reason for having the broad central services administration budget at the moment, which covers many things, is to avoid the sort of problem that the Minister referred to earlier.

[14] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 8
[15] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 17
[16] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 36

> Ministers may choose to split that MEG into its component parts, but those decisions have not been taken yet."[17]

30. Rydym yn pryderu, er bod y Gweinidog wedi cyflwyno'r newidiadau arfaethedig yng ngoleuni bod "cyllidebau'n cael eu strwythuro'n gliriach ar sail swyddogaethol,"[18] wrth holi'n fwy manwl fe ymddengys nad oes gan y Gweinidog fwriad ar hyn o bryd i ailstrwythuro cyllidebau yn y fath fodd. Felly byddem yn gwerthfawrogi cael gwybod am unrhyw gynlluniau i ailstrwythuro'r gyllideb pe bai'r newidiadau arfaethedig yn cael eu rhoi ar waith.

31. O symud ymlaen, yn sgîl cyflwyno cynigion y Gweinidog, rydym yn ymwybodol na fydd cadw terfynau penodol ar gyfer portffolios yn hynod berthnasol yn statudo, fe ymddengys, (o gofio y gellir torri ar un neu fwy o'r terfynau os oes tanwariant cyfatebol neu fwy o danwariant yn y portffolios eraill). Nid ydym yn cwestiynu'r angen am gyfansymiau fesul portffolio at ddibenion rheoli'r gyllideb a byddem yn sicr yn dymuno parhau i weld y wybodaeth honno ynghyd â phob darn o wybodaeth ategol arall a ddarperir ar hyn o bryd. Nodwyd, fodd bynnag, yr ymddengys nad yw'r cyfansymiau hyn yn hynod berthnasol yn statudol yng nghyd-destun y cynnig cyllideb.

32. Ar bwynt tebyg, nodwn fod Pwyllgor Cyllid y Trydydd Cynulliad wedi cymryd diddordeb brwd mewn gwaith sy'n cael ei wneud ar gyfer Prosiect Alinio Trysorlys Ei Mawrhydi. Roedd *Deddf Diwygio a Llywodraethu Cyfansoddiadol 2010* yn mewnosod Adran 126A i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* fel y gallai cynigion cyllideb yn y dyfodol awdurdodi cyfanswm yr adnoddau sydd i gael eu defnyddio gan bob corff o fewn ffin cyllideb bloc Cymru yn hytrach na dim ond y cyfanswm a ddefnyddir gan gyrff a gaiff eu hariannu'n uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru, fel sy'n digwydd ar hyn o bryd. Byddai hyn yn galluogi cynigion cyllideb yn y dyfodol i gael eu geirio fel bod y Cynulliad yn rhoi awdurdod statudol i'r un cyfansymiau rheoli ar gyfer terfynau gwariant adrannol a gwariant a reolir yn flynyddol ag y mae'r Trysorlys yn eu gosod ar sail weinyddol.

33. Rydym yn cytuno â'r pwyllgor a oedd yn ein rhagflaenu y byddai hyn yn dileu'r angen am rai o'r cysoniadau mwyaf di-nod ac y byddai'n helpu i symleiddio'r cynnig cyllideb a rhywfaint o'r dogfennau ategol ac yn ei wneud yn fwy ystyrlon. Rydym yn gwybod bod angen gwneud rhagor o waith, ar yr agweddau perthynol ar gyfrifyddu yn benodol, cyn y gellir gweithredu Adran

---

[17] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 35
[18] FIN(4)-03-11, Papur 1, papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Para 7.

126A ond anogwn y Gweinidog i beidio â cholli golwg ar y fenter bwysig hon ac i ddwyn cynigion ymlaen ar gyfer ei gweithredu cyn gynted ag sy'n bosibl.

Tryloywder o ran symudiadau ariannol yn ystod y flwyddyn

34. Fel rhan o'r trefniadau presennol, mae cynnig cyllideb atodol yn ofynnol er mwyn symud adnoddau rhwng cwmpasau. Byddai'r newidiadau arfaethedig yn dileu'r angen i gael cyllideb atodol er mwyn symud adnoddau, ac felly gallai arwain at gyflwyno cyllidebau atodol yn llai aml (er enghraifft, pan bleidleisir ar adnoddau ychwanegol yn Senedd y DU).

35. Roedd hyn yn destun pryder i ni, gan mai cyllidebau atodol yw'r prif lwybr i'r Pwyllgor Cyllid fonitro symudiadau ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn.

36. Ond, ymrwymodd y Gweinidog i ddarparu'r:

> "un wybodaeth i'r Cynulliad ac i'r Pwyllgor ag ar hyn o bryd. Yn ymarferol, ni fydd unrhyw newid i'r ffordd yr ymdrinnir â'r gyllideb. Byddai'r cynnig cyllidebol blynyddol yn mynd rhagddi yn yr un ffordd ag arfer. Ni fyddai angen Cyllideb Atodol ar gyfer newidiadau yn ystod y flwyddyn, ond yn ymarferol byddwn yn parhau i osod dwy Gyllideb Atodol y flwyddyn ac yn parhau i ddarparu o leiaf yr un lefel o wybodaeth am gyllidebau ag ar hyn o bryd."[19]

37. Er ein bod yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog yn hyn o beth, roeddem yn pryderu na fyddai Gweinidogion Cyllid y dyfodol, yn y Pedwerydd Cynulliad neu wedyn, o bosibl yn rhannu ei hymrwymiad i dryloywder. Cadarnhaodd y Gweinidog yn hyn o beth y byddai hi'n:

> "also be happy to codify the commitments that I have made today in a written protocol, if the Finance Committee thinks that that would be helpful."[20]

38. Ystyriwn y gallai cynigion y Gweinidog o bosibl leihau tryloywder arferion rheolaeth ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn. Ystyriwn mai un o egwyddorion allweddol protocol ysgrifenedig, a gytunir rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, fyddai sicrhau bod gwybodaeth dryloyw yn cael ei darparu ar reolaeth ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn.

---

[19] FIN(4)-03-11, Papur 1, papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Para 9.
[20] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 10

Effaith bosibl cynigion Llywodraeth Cymru ar sefydliadau eraill

39. Rydym yn ymwybodol y gallai cynigion Llywodraeth Cymru arwain at oblygiadau i Gyrff a Ariennir yn Uniongyrchol (h.y. Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac Archwilydd Cyffredinol Cymru).

40. Mae Adran 126(2) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* yn nodi bod unrhyw amrywiad o ran adnoddau, cronni adnoddau neu symiau a ganiateir i gael eu tynnu o Gronfa Gyfunol Cymru ar gyfer y 'personau perthnasol' hyn (fel y nodir yn Adran 124(3)) yn gorfod cael ei awdurdodi mewn cynnig cyllideb atodol. Felly, byddai unrhyw newid i'r adnoddau y mae eu hangen ar y cyrff hyn a ariennir yn uniongyrchol yn ddibynnol ar Lywodraeth Cymru yn cyflwyno cynnig cyllideb atodol (y gellir dim ond ei gynnig gan un o Weinidogion Cymru)..

41. Nodwyd gennym na fyddai problem pebyddai Llywodraeth Cymru'n parhau i gynhyrchu dwy gyllideb atodol bob blwyddyn.. Fodd bynnag, roeddem yn pryderu y gallai sefyllfa godi lle y byddai ar gorff a ariennir yn uniongyrchol angen amrywiad yn ei adnoddau pan nad oedd yn fwriad gan Lywodraeth Cymru'ni gyflwyno cynnig cyllideb atodol.

42. Ceisiwyd sicrwydd gennym gan y Gweinidog y byddai Llywodraeth Cymru'n cymhwyso gofynion y cyrff a ariennir yn uniongyrchol yn hyn o beth, ac y byddai'n cyfathrebu'n rheolaidd â hwy o ran eu gofynion. Dywedodd y Gweinidog wrthym

> "discussions have already commenced with the Assembly Commission, the Wales Audit Office… and the Public Services Ombudsman for Wales."[21]

43. Credwn mai un egwyddor allweddol yn y protocol ysgrifenedig y cytunir arno rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru fydd bodloni gofynion y cyrff a ariennir yn uniongyrchol o ran eu rheolaeth ariannol hwythau yn ystod y flwyddyn.

[21] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 64

Yr angen am eglurder ar oblygiadau cyfreithiol geiriad diwygiedig y Cynigion Cyllideb Blynyddol yn dilyn cynigion y Gweinidog

44. Yn ei phapur, rhoddodd y Gweinidog "enghraifft o sut y byddai'r cynnig cyllidebol diwygiedig yn edrych o dan y cynigion hyn ."[22]

45. Er ein bod yn gwybod mai enghraifft ddangosol yn unig oedd hon, roeddem yn pryderu ynghylch goblygiadau cyfreithiol rhywfaint o'r derminoleg yn y ddogfen hon.

46. Er enghraifft, ym mharagraffau 2A, 2B a 2C, mae cyfeiriad at "…wasanaeth [a][neu] ddiben…"[23] Disgwylir i ddrafft terfynol o'r geiriad diwygedig hwn roi eglurder o safbwynt unrhyw fwriad i'r cynnig gyfeirio at:

- "wasanaethau a dibenion" neu;
- "wasanaethau neu ddibenion" neu;
- "wasanaethau a /neu ddibenion."

47. Yn yr un modd, mae'r un ddogfen yn cyfeirio at y Flwyddyn Ariannol a ddaeth i ben ar "31 Mawrth 2011,"[24] a fyddai'n amlwg yn anghywir ar gyfer cyllideb ddrafft 2012-13.

[22] FIN(4)-03-11, Papur 1, papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Para 11.
[23] FIN(4)-03-11, Papur 1, Atodiad A, papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru.
[24] FIN(4)-03-11, Papur 1, Atodiad A, papur y Pwyllgor Cyllid: Cynnig i Ddiwygio Cynnig Cyllidebol Llywodraeth Cymru Para 1.

Datblygu protocol ysgrifenedig

48. Fel y nodwyd yn y bennod flaenorol, gofynnwyd i'r Gweinidog gennym a fyddai hi:

> "yn fodlon cael cytundeb ar y protocol ysgrifenedig...cyn bod cyllideb atodol ddrafft arall yn cael ei chyflwyno ?"[25]

49. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog yn bendant:

> "We can get to work on it straight away."[26]

50. Ystyriwn y gallai gosod protocol o'r fath yn Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru ddatrys ein pryderon am dryloywder posibl proses gyllidebol nad yw o reidrwydd yn gofyn am osod cyllidebau atodol.

51. Ystyriwn y dylai protocol o'r fath gael ei gytuno cyn gosod cyllideb atodol nesaf 2011-12.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n cytuno gyda Chynulliad Cenedlaethol Cymru ar brotocol ysgrifenedig sy'n ymgorffori ac yn galluogi egwyddorion:

- **Cynnal a gwella pa mor dryloyw yw arferion rheolaeth ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn, gan gynnwys:**
    - **gosod gerbron ddwy gyllideb atodol bob blwyddyn; a**
    - **cyflwyno adroddiadau'n rheolaidd i'r Pwyllgor Cyllid ar unrhyw amrywiadau rhwng cynlluniau gwariant a nodwyd yn y gyllideb derfynol a'r alldro terfynol;**
- **Cynnal a gwella atebolrwydd am arferion rheolaeth ariannol Llywodraeth Cymru yn ystod y flwyddyn;**
- **Bodloni gofynion y cyrff a ariennir yn uniongyrchol gyda golwg ar eu rheolaeth ariannol hwythau yn ystod y flwyddyn.**

[25] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 20
[26] Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Cyllid, 28 Medi 2011, Para 21

Tystion

Rhoddwyd tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor gan y tystion a ganlyn ar y dyddiadau a nodir. Mae modd gweld trawsgrifiadau llawn o bob sesiwn dystiolaeth lafar drwy ddilyn y linc:
http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgCommitteeDetails.aspx?ID=229

28 Medi 2011

Jane Hutt AC	Y Gweinidog Cyllid
Andrew Jeffreys	Y Pennaeth Cyllidebu Strategol
Jo Salway	Pennaeth Polisi'r Gyllideb
Jeff Andrews	Cynghorydd Polisi Arbenigol, Cyllid

Y dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddwyd tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor gan y bobl a'r sefydliadau a ganlyn. Gellir gweld pob darn o dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn drwy ddilyn y linc:
http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgCommitteeDetails.aspx?ID=229

Sefydliad	*Cyfeirnod*
Y Gweinidog Cyllid, Llywodraeth Cymru	FIN(4)-03-11, Papur 1