CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU

ADRODDIAD GAN Y PWYLLGOR CYLLID

Gweithredu Proses y Gyllideb

Crynodeb

1. Mae Rheol Sefydlog 14.2 yn caniatáu i'r Pwyllgor Cyllid "*ystyried y canlynol ac, os yw'n gweld yn dda, gyflwyno adroddiadau arnynt:*

(i) gwybodaeth ariannol yn y memoranda esboniadol sy'n cyd-fynd â Mesurau Cynulliad arfaethedig;

(ii) yr amserlen ar gyfer ystyried awgrymiadau cyllideb a chynigion cyllideb ac ar drin a thrafod busnes ariannol; a

(iii) unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant y llywodraeth neu wariant arall o Gronfa Gyfunol Cymru neu sy'n effeithio ar y gwariant hwnnw."

2. Yn ddiweddar cymeradwyodd y Pwyllgor Cyllid y cynnig blynyddol am y gyllideb a oedd yn awdurdodi defnydd Gweinidogion ac eraill o adnoddau yn 2008-09. Roedd hyn yn benllanw proses a ddechreuodd yn fuan ar ôl Toriad yr Haf yn sgil cyhoeddi cyllidebau drafft ar gyfer Comisiwn y Cynulliad, yr Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Cyhoeddodd y Gweinidog dros Gyllid gyllideb ddrafft y Llywodraeth ar 5 Tachwedd 2007 a bu'r Pwyllgor Cyllid yn ei harchwilio'n fanwl yn ystod y mis hwnnw. Cyflwynwyd adroddiad manwl y Pwyllgor Cyllid ar 3 Rhagfyr a dilynwyd hyn gan drafodaeth lawn ar y gyllideb ddrafft ar 11 Rhagfyr. Gosodwyd y cynnig terfynol am y gyllideb gerbron ar 15 Ionawr 2008 ac fe'i cymeradwywyd yn y cyfarfod llawn ar 22 Ionawr.

3. Mae'r adroddiad hwn yn bwrw golwg gychwynnol ar y ffordd y mae proses y gyllideb, fel y'i cynlluniwyd o dan Ran 5 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a Rheol Sefydlog 27, wedi gweithredu'n ymarferol. Mae hefyd yn argymell nifer o welliannau, y mae'r Pwyllgor Cyllid yn gobeithio y byddant o gymorth i'r Cynulliad ac i'r Llywodraeth.

4. Mae'r Pwyllgor Cyllid a'r Gweinidog dros Gyllid wedi cytuno i ddatblygu protocol ar drin a thrafod busnes. Byddai hwn yn ymdrin â materion a oedd yn rhy fanwl neu nad oeddent fel arall yn briodol i'w cynnwys yn y Rheolau Sefydlog. Mae'r cytundeb i sefydlu protocol o'r fath yn rhoi cyfle i ystyried a ddylid diwygio'r Rheolau Sefydlog yng ngoleuni profiad diweddar gyda golwg ar sicrhau eu bod, gyda'i gilydd, yn darparu fframwaith sy'n briodol ac yn dderbyniol i bawb perthnasol.

Roedd proses graffu'r gyllideb yn welliant sylweddol ar honno a ddilynwyd mewn blynyddoedd blaenorol er gwaethaf y cyfyngiadau o ran amser

5. Cynlluniwyd proses y gyllideb yng Nghynulliadau 1999-2003 a 2003-2007 er mwyn galluogi'r cyfarfod llawn i "fabwysiadu'r" cyllidebau a gynigiwyd gan y Gweinidog dros Gyllid ar gyfer yr hyn a oedd, ar y pryd, yn gorff corfforaethol. Nid oedd yna Bwyllgor Cyllid a chynhaliwyd y broses ar ffurf pwyllgorau pwnc yn rhoi eu barn ar flaenoriaethau gwariant ynghyd â thrafodaethau llawn ar y cyllidebau drafft a therfynol.

6. Mae Deddf 2006 wedi newid y broses o un o "fabwysiadu" cyllideb i un lle mae Gweinidogion yn gofyn i'r Cynulliad am "awdurdod i ddefnyddio adnoddau". Mae'r broses awdurdodi hon yn digwydd ar ffurf cynnig cyllidebol gan y Cynulliad, a gyflwynir gan Weinidogion. Mae'r ffaith ei bod yn ofynnol i'r Cynulliad ystyried ceisiadau am adnoddau gan Weinidogion yn rhoi mwy o bwyslais ar yr angen i graffu'n ddigonol ar gynigion y gyllideb cyn i'r cyfarfod llawn ystyried y cynnig cyllidebol ffurfiol. Felly mae sefydlu'r Pwyllgor Cyllid i graffu ar gyllidebau yn ddatblygiad pwysig wrth gynorthwyo'r Cynulliad â'i swyddogaeth bwysig o ystyried ac awdurdodi adnoddau.

7. Cymerodd y Pwyllgor Cyllid dystiolaeth fanwl gan y Gweinidog dros Gyllid ar ddau achlysur, a hefyd gan gynrychiolwyr llywodraeth leol a GIG Cymru wrth iddo graffu ar gyllideb ddrafft y Llywodraeth. Bu pwyllgorau craffu eraill yn ystyried manylion elfennau adrannol y gyllideb honno ac yn cymryd tystiolaeth gan wahanol Weinidogion. Cymerodd y Pwyllgor Cyllid dystiolaeth bellach hefyd gan y Gweinidog dros Gyllid, ar ôl cyhoeddi'r gyllideb derfynol. Yn ogystal â hynny, cymerodd y Pwyllgor Cyllid dystiolaeth gan Gomisiwn y Cynulliad a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus ynghylch eu cyllidebau unigol hwythau.

8. Roedd pawb a roddodd dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid yn croesawu'r cyfle i egluro eu cyllidebau neu i gyflwyno eu safbwyntiau. Wrth agor y drafodaeth lawn ar gyllideb ddrafft y Llywodraeth, croesawodd y Gweinidog dros Gyllid adroddiad y Pwyllgor Cyllid, gan gydnabod ei rôl hanfodol yn y broses graffu.

9. Heb os nac oni bai felly, mae'r fframwaith newydd o dan Ddeddf 2006 a'r Rheolau Sefydlog newydd wedi arwain at wella'r broses graffu yn sylweddol o'i gymharu â blynyddoedd blaenorol. Ond roedd y broses yn un gymhleth, ac wedi'i chyfyngu gan y ffaith fod y Trysorlys wedi cynnal Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant yn ystod 2007 a oedd yn hwyr yn cyflwyno ei adroddiad. Diwygiodd y Cynulliad y Rheolau Sefydlog mewn ymateb i'r oedi anorfod wrth gyhoeddi cyllideb ddrafft y Llywodraeth, a sicrhaodd nad oedd y cyfnod a gynlluniwyd ar gyfer craffu yn cael ei leihau. Er gwaethaf hyn, daeth yn amlwg yn fuan fod yr amser a ganiatawyd gan y Rheolau Sefydlog yn brin a'r weithdrefn a bennwyd braidd yn anhyblyg. Mewn blwyddyn pan oedd yn rhaid i'r gyllideb ddilyn adolygiad o wariant yn ogystal ag etholiad a sefydlu llywodraeth glymblaid gyda blaenoriaethau gwariant newydd, roedd y prinder amser hwn yn arbennig o ddifrifol.

Byddai esboniad ysgrifenedig o'i phrif nodweddion a gwell cysylltiad rhwng cynlluniau gwario ac amcanion polisi o gymorth wrth graffu ar gyllideb ddrafft y Llywodraeth

10. Roedd cyllideb ddrafft y Llywodraeth ar ffurf cynnig cyllidebol drafft ar gyfer 2008-09 a ehangwyd i ddarparu ffigyrau dangosol ar gyfer 2009-10 a 2010-11.

Yn y bôn roedd y ddogfen hon yn dangos cyfanswm yr adnoddau y mae angen eu hawdurdodi ar gyfer portffolio pob Gweinidog (ynghyd â gwasanaethau canolog a rhywfaint o "Arian Cyfatebol") ac adnoddau i arian parod a chysoniadau eraill sy'n ofynnol yn ôl y Rheolau Sefydlog.

11. Ategwyd dogfen y gyllideb ddrafft gan ddadansoddiad o'r gyllideb ar gyfer pob Prif Grŵp Gwariant. Roedd cyfansymiau'r Prif Grwpiau Gwariant yn wahanol i'r symiau oedd i'w hawdurdodi ar gyfer pob portffolio gan eu bod yn cynnwys eitemau nad ydynt yn rhan o gyfrifon y Llywodraeth ac nad ydynt felly'n ffurfio rhan o'r adnoddau sydd i'w hawdurdodi ar gyfer defnydd Gweinidogion (ee benthyca â chymorth awdurdod lleol a thaliadau cyfalaf ar gyfer y GIG a chyrff cyhoeddus eraill). Felly roedd yn anodd cysylltu'r naill ddogfen â'r llall.

12. Ychydig iawn oedd yn y dogfennau cyllideb o ran esboniad ysgrifenedig o'r ffordd y cafwyd y symiau a ddyrannwyd i bob portffolio a'r symiau i'w dal yn y gronfa hapddigwyddiad. Nid oedd ychwaith yn bosibl cysylltu cynlluniau gwario'r Llywodraeth yn glir â'i hamcanion polisi.

13. Cred y Pwyllgor Cyllid bod angen ategu drafft y cynnig cyllidebol ffurfiol gydag:

- Esboniad o'r adnoddau y mae'r Trysorlys yn eu darparu mewn blynyddoedd adolygiad o wariant ac unrhyw newidiadau yn ystod y flwyddyn mewn blynyddoedd pan na chynhelir adolygiad o wariant yn cynnwys unrhyw ddefnydd arfaethedig o adnoddau a gronnwyd o dan drefn Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn y Trysorlys;
- Sylwebaeth ar ddyraniad adnoddau'r Gweinidog dros Gyllid i'r portffolios a'r gronfa hapddigwyddiad;
- Sylwebaeth a dadansoddiad priodol o'r cynlluniau gwario ar gyfer pob portffolio; a
- Chyswllt amlwg rhwng y cynlluniau gwario ac amcanion polisi'r Llywodraeth.

14. Gyda golwg ar yr olaf o'r rhain, yn ôl y Llawlyfr Adroddiadau Ariannol mae'n ofynnol i gyfrifon blynyddol y Llywodraeth ddangos yr adnoddau a ddefnyddiwyd ar gyfer pob amcan a byddai'n briodol i'r wybodaeth am y gyllideb gael ei pharatoi ar sail gyffelyb. Rhaganghenraid fyddai cynhyrchu amcanion ystyrlon, fodd bynnag, y gellir priodoli adnoddau iddynt.

Yr amser sydd ar gael i graffu ar gyllideb ddrafft y Llywodraeth yn ei chyfanrwydd

15. Yn ôl Rheol Sefydlog 27.4 mae'n ofynnol i'r Pwyllgor Cyllid gyflwyno adroddiad ar gyllideb y Llywodraeth o fewn pedair wythnos o'r adeg y caiff ei chyflwyno. Gall pwyllgorau craffu eraill ystyried y gyllideb a chyflwyno argymhellion i'r Pwyllgor Cyllid o fewn pythefnos o'r adeg y caiff ei chyflwyno.

16. Er mwyn cydymffurfio â'r Rheolau Sefydlog, cynhaliodd y Pwyllgor Cyllid ei gyfarfodydd yn amlach nag arfer, sef bob wythnos yn hytrach na phob pythefnos am y pedair wythnos ar ôl i gyllideb ddrafft y Llywodraeth gael ei chyflwyno ar 5 Tachwedd 2007. Defnyddiwyd y cyfarfodydd hyn i gymryd tystiolaeth gan y

Gweinidog dros Gyllid (ddwywaith) a chynrychiolwyr llywodraeth leol a GIG Cymru, ac i ystyried cyflwyniadau gan bwyllgorau eraill ac adroddiad y Pwyllgor Cyllid ei hun. Gan fod y gyllideb a'r dystiolaeth a dderbyniwyd mor gymhleth cynhaliodd y Pwyllgor Cyllid gyfarfod pellach i gytuno ar yr adroddiad.

17. Yn ôl Rheol Sefydlog 27.1 rhaid i gyllideb ddrafft y Llywodraeth gael ei chyflwyno erbyn 7 Hydref ond mae dyddiad cau pedair wythnos y Pwyllgor Cyllid yn cychwyn o'r dyddiad y cyflwynir y gyllideb ddrafft. Yn sgil yr oedi wrth gyhoeddi canlyniad Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant 2007, estynnwyd y dyddiad cau o 7 Hydref i 5 Tachwedd, a hynny am unwaith yn unig. Roedd yr ansicrwydd ynglŷn â'r dyddiad y câi'r gyllideb ddrafft ei chyhoeddi yn ychwanegu at yr anhawster o drefnu cyfarfodydd a galw tystion - nid yn unig i'r Pwyllgor Cyllid ond hefyd i'r pwyllgorau craffu eraill.

18. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn deall yr anawsterau a achoswyd am fod yr adroddiad ar Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant 2007 yn hwyr. Er gwaethaf yr anawsterau arbennig hyn, hoffai'r Pwyllgor archwilio gyda'r Gweinidog dros Gyllid y posibilrwydd o gyflwyno cam ar wahân ym mhroses y gyllideb mewn Blynyddoedd Adolygiad o Wariant, er mwyn gallu craffu ar y setliad a blaenoriaethau gwario Llywodraeth Cymru yn ystod cyfnod yr Adolygiad.

19. Yn ystod blynyddoedd pan na chynhelir adolygiad o wariant, mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn argymell y dylai'r Rheolau Sefydlog ddarparu bod y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad erbyn dyddiad pendant a bod y Llywodraeth yn cyflwyno'r gyllideb ddrafft bedair wythnos cyn y dyddiad hwnnw. Byddai hyn yn galluogi'r Pwyllgor i gynllunio a threfnu ei gyfarfodydd (yn cynnwys ceisiadau posibl i'r Pwyllgor Busnes am gyfarfodydd ychwanegol) yn gynharach (a rhoi mwy o rybudd i dystion) nag a fyddai'n digwydd gydag amser cychwyn a oedd yn dibynnu ar ba bryd yr oedd y Llywodraeth yn cyflwyno ei chyllideb ddrafft. Fel arall, gallai'r Rheolau Sefydlog fynnu bod y Llywodraeth yn cyhoeddi'r dyddiad y bydd yn cyflwyno'r gyllideb ddrafft yn fuan (ee erbyn diwedd Mai).

Mae rôl hanfodol gan bwyllgorau craffu eraill yn y gwaith o graffu ar gyllid adrannau ond ni ddylai hyn fod yn ddigwyddiad blynyddol

20. Roedd yr amser oedd ar gael i graffu hefyd yn bryder i bwyllgorau eraill. Yn ôl y Rheolau Sefydlog mae'n ofynnol ar hyn o bryd iddynt gyflwyno eu safbwyntiau i'r Pwyllgor Cyllid o fewn pythefnos o osod y gyllideb ddrafft. Dywedodd y rhan fwyaf o'r pwyllgorau eraill nad oedd y cyfnod o bythefnos oedd ar gael iddynt graffu ar eu cyllidebau portffolio yn ddigonol. Fel yn achos y Pwyllgor Cyllid, roedd yr oedi gyda'r Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant a'r dyddiad cychwyn ansicr yn ei gwneud yn anodd trefnu cyfarfodydd a galw tystion (sef y Gweinidog priodol, yn bennaf).

21. Cred y Pwyllgor Cyllid y byddai cam ychwanegol ym mhroses y gyllideb mewn Blynyddoedd Adolygiad o Wariant (gweler paragraff 18 uchod) ynghyd â dyddiad ar gyfer cyflwyno'r gyllideb ddrafft a oedd yn hysbys mewn da bryd (gweler paragraff 19 uchod) yn mynd beth o'r ffordd tuag at ddelio â'i bryderon.

22. Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd o'r farn y dylai craffu ariannol fod yn broses barhaus ac nid yn ddigwyddiad blynyddol. Mae gan y pwyllgorau craffu eraill

gyfraniad hanfodol o ran cyflwyno eu barn am flaenoriaethau gwario, archwilio'r cyllidebau manwl ar gyfer portffolios unigol a hefyd edrych ar y ffordd y defnyddir adnoddau yn ystod y flwyddyn. Yn ddelfrydol byddai hyn yn golygu monitro'r ffordd y mae Gweinidogion a swyddogion wedi defnyddio'r adnoddau a ddyrannwyd i gwrdd ag amcanion polisi a chyflawni eu swyddogaethau statudol bob chwarter yn ystod y flwyddyn. Dylai hyn, yn ei dro, helpu i ddarparu gwybodaeth er mwyn ystyried blaenoriaethau gwario mewn blynyddoedd i ddod. Byddai'r Pwyllgor Cyllid yn croesawu sylwadau ar faterion cyllidebol gan bwyllgorau craffu eraill unrhyw bryd yn ystod y flwyddyn.

Byddai'n ddefnyddiol pe byddai'r protocol yn cynnwys trefniadau ar gyfer rhoi tystiolaeth a chynhyrchu gwybodaeth gan y Gweinidog dros Gyllid

23. Rhoddodd y Gweinidog dros Gyllid dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ddwywaith wrth iddo ystyried y gyllideb ddrafft ac eto ar ôl cyhoeddi'r gyllideb derfynol. Mae aelodau yn cydnabod bod hyn yn ymrwymiad amser sylweddol ar ran y Gweinidog. Yn y dyfodol, cred y Pwyllgor Cyllid y dylai'r protocol gynnwys trefniadau addas ar gyfer cymryd tystiolaeth gan y Gweinidog dros Gyllid ond gyda hyblygrwydd addas er mwyn gallu amrywio o'r drefn arferol os cyfyd yr angen.

24. Ar ôl y sesiwn dystiolaeth gyntaf, cytunodd y Gweinidog i ddarparu gwybodaeth ategol i'r Pwyllgor Cyllid mewn ymateb i gwestiynau a leisiwyd. Ni ddarparwyd yr holl wybodaeth mewn digon o bryd iddi fod o ddefnydd mewn sesiynau dilynol. Nid yw'r Pwyllgor Cyllid yn ceisio beirniadu na beio neb am hyn – yn enwedig mewn blwyddyn a oedd yn un anodd – ond cred y gallai amserlen ar gyfer darparu gwybodaeth ysgrifenedig gytunedig gael ei llywodraethu gan y protocol.

Nid yw Rheol Sefydlog 27 yn cyd-fynd yn llwyr â'r rhesymeg sy'n sail i Adran 125 o Ddeddf 2006

25. Mae Adran 125 o Ddeddf 2006 yn darparu'r fframwaith lefel uchel ar gyfer proses gymeradwyo'r gyllideb flynyddol. Fel yn achos y rhan fwyaf o ddemocratiaethau seneddol, y Llywodraeth sy'n gyfrifol am baratoi'r gyllideb a mater i'r Cynulliad yw rhoi cymeradwyaeth statudol i'r defnydd o adnoddau. Gwneir hyn wrth i Weinidogion gyflwyno cynnig cyllidebol i'r Cynulliad. Mae'r trefniant hwn yn adlewyrchu'r ffaith fod swyddogaethau'r llywodraeth (pwerau a dyletswyddau) bellach wedi eu rhoi'n uniongyrchol i Weinidogion. Mater i Weinidogion yw penderfynu ar lefel yr adnoddau sydd eu hangen i gyflawni'r swyddogaethau hynny a cheisio awdurdod gan y Cynulliad i ddefnyddio'r adnoddau hynny.

26. Dywed Adran 125(a) mai effaith y cynnig blynyddol am y gyllideb yw awdurdodi swm yr adnoddau ar gyfer y gwasanaethau a'r pwrpasau a nodir yn y cynnig. I bob pwrpas, mae'r cynnig yn gosod "terfyn uchaf" ar faint o adnoddau y gellir eu defnyddio ar gyfer pob gwasanaeth neu bwrpas a nodir yn y cynnig. Byddai unrhyw wariant sy'n uwch na'r terfynau uchaf hynny'n afreolaidd.

27. Nid yw'r Ddeddf yn diffinio'r "gwasanaethau neu bwrpasau" sydd i'w cynnwys yn y cynnig cyllidebol. Mater i'r Llywodraeth yw penderfynu hynny gan ystyried

sut y mae'n dymuno cyflwyno ei chyllideb a rhoi cyfrif o'i gwariant. Yn ymarferol, diffiniwyd gwasanaethau a phwrpasau trwy nodi "cwmpasau" manwl sy'n ymdrin â phortffolio pob Gweinidog ynghyd â chwmpasau ychwanegol ar gyfer "gweinyddu canolog", "gwasanaethau Gweinidogol eraill" ac "arian cyfatebol". Felly, gofynnir i'r Cynulliad awdurdodi terfyn uchaf ar y defnydd o adnoddau ar gyfer pob portffolio. Byddai angen cynnig cyllidebol atodol i awdurdodi unrhyw newidiadau yn ystod y flwyddyn i'r terfynau portffolio uchaf hyn, a mater i weithdrefnau mewnol y Llywodraeth yw newidiadau o fewn portffolios. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn derbyn y dull gweithredu hwn gan ragdybio y caiff y cwmpasau eu diwygio yn ôl yr angen bob tro y bydd portffolios y Gweinidogion yn newid.

28. Mae'r cysyniad o'r cynnig cyllidebol yn pennu "terfynau uchaf" a geisir gan y Llywodraeth ar gyfer pob portffolio yn bwysig er mwyn deall y broses. Hyd yn oed pe byddai'n bosibl i'r Cynulliad gynyddu'r symiau y gofynnir amdanynt (rhywbeth nad yw'n bosibl) ni fyddai'n gwneud fawr o wahaniaeth gan nad oes mecanwaith y gall y Cynulliad ei ddefnyddio i roi cyfarwyddyd i Weinidogion wario'r swm ychwanegol. Yn y byd ar ôl mis Mai 2007 ni all y Cynulliad roi cyfarwyddyd i'r Llywodraeth fel hyn – dim ond ei dal yn gyfrifol.

29. Mae Rheolau Sefydlog 27.17 i 27.20 yn gwneud darpariaeth ychwanegol ynglŷn â'r cynnig blynyddol am y gyllideb. Yn benodol, mae Rheol Sefydlog 27.20 yn adlewyrchu'r rhesymeg a nodir uchod trwy wahardd cyflwyno unrhyw ddiwygiadau. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn derbyn y ddarpariaeth hon a byddai hefyd yn dadlau, o ystyried pwysigrwydd y mater, pe byddai'r Cynulliad yn gwrthod y cynnig cyllidebol yn llwyr, byddai hynny'n gyfystyr â phleidlais o ddiffyg hyder.

30. Mae Rheolau Sefydlog 27.1 i 27.6 yn darparu ar gyfer ystyried cyllideb ddrafft y Llywodraeth. Yn benodol, mae Rheol Sefydlog 27.5 yn dweud y gall y Pwyllgor Cyllid argymell newidiadau i'r gyllideb ar yr amod na fyddai'r effaith net yn cynyddu nac yn gostwng cyfanswm yr adnoddau neu arian parod a gynigir gan y Llywodraeth. Ymddengys mai bwriad y ddarpariaeth hon oedd rhoi rhywfaint o hygrededd i'r rhesymeg a nodir uchod, a chaniatáu hefyd fwy o hyblygrwydd i awgrymu diwygiadau yn ystod y cyfnod cynharach hwn yn y broses. Roedd y Llywydd, wrth ddyfarnu ar fater o drefn, o'r farn fod paragraff 35 o adroddiad y Pwyllgor Cyllid dyddiedig 3 Rhagfyr 2007 ar gyllideb ddrafft y Llywodraeth yn groes i Reol Sefydlog 27.5. Roedd hyn oherwydd ei fod yn argymell bod y Gweinidog dros Gyllid yn ailystyried safbwynt y Llywodraeth ar wasanaethau i blant anabl gyda golwg ar ddarparu o leiaf £21 miliwn yn ystod y tair blynedd nesaf heb gynnig unrhyw arbedion i wneud iawn am hynny o benawdau eraill y gyllideb.

31. Ar ôl ystyried yn ofalus, cred y Pwyllgor Cyllid nad yw Rheol Sefydlog 27.5 yn adlewyrchu rhesymeg proses y gyllideb yn ddigonol, fel y'i nodir uchod. Yn gyntaf, caiff terfynau uchaf adnoddau eu hawdurdodi gan y Cynulliad ar lefel portffolio ac felly dylid pennu unrhyw gyfyngiadau ar gynnig newidiadau i'r cyllidebau drafft ar y lefel honno. Mater i'r Gweinidogion yw dyraniadau o fewn portffolios unigol, nid mater i'r Cynulliad yw eu hawdurdodi ac ym marn y Pwyllgor Cyllid, mae angen iddynt gael eu rheoli gan Reolau Sefydlog.

32. Yn bwysicach na hynny, cred y Pwyllgor Cyllid y dylai allu tynnu sylw'r Cynulliad at unrhyw bryderon rhesymol y mae'n dymuno eu lleisio. Bydd hyn yn

cynnwys pryderon ynghylch a oes digon o adnoddau yn cael eu darparu i gyflwyno gwasanaethau craidd a chwrdd ag amcanion strategol ac addunedau gwario'r Llywodraeth. Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd o'r farn, fodd bynnag, na fyddai'n bosibl, yn realistig, iddo gynnig newidiadau i gyllideb ddrafft (ar lefel portffolio) pe byddai'n ofynnol iddo nodi pa bortffolios ddylai gael eu gostwng ac o faint os yw eraill yn cael eu cynyddu. Dim ond y Llywodraeth sydd â'r modd neu'r wybodaeth fewnol i wneud hynny. Dylai'r broses briodol olygu bod y Pwyllgor a'r Cynulliad yn lleisio eu barn yn fwy eang, a bod y Llywodraeth yn egluro sut y mae wedi ymateb i'r farn honno pan fydd yn cyflwyno ei chyllideb derfynol.

33. Mewn ymateb i'r ystyriaethau uchod, ac er mwyn osgoi dryswch yn y dyfodol, mae'r Pwyllgor Cyllid yn awgrymu mai'r ateb symlaf fyddai dileu Rheol Sefydlog 27.5. Os derbynnir hyn byddai'r Pwyllgor yn cytuno i gynnwys darpariaeth o fewn y protocol fel na fyddai ei adroddiadau ar gyllidebau drafft y Llywodraeth yn cynnig diwygiadau ariannol penodol ar lefel portffolio.

Dylid ystyried cynnal trafodaeth ar y gyllideb ddrafft mewn cyfarfod llawn ar gynnig na ellir ei ddiwygio i nodi adroddiad y Pwyllgor Cyllid

34. Caiff y drafodaeth lawn gyntaf ar gyllideb y Llywodraeth ei llywodraethu gan Reol Sefydlog 27.6. Cynhelir y drafodaeth ar gynnig a gyflwynir gan Weinidogion i "nodi'r gyllideb ddrafft ar gyfer y Llywodraeth". I bob pwrpas, mae'r drafodaeth hon yn rhagflaenydd i'r drafodaeth ar y cynnig am y gyllideb derfynol ac nid yw'r canlyniad yn rhwymo Gweinidogion, beth bynnag. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y gallai'r Cynulliad graffu a "dal i gyfrif" yn well pe byddai'r Gweinidog yn gwneud datganiad yn y cyfarfod llawn ar yr adeg y gosodir y gyllideb lawn, a bod y drafodaeth ddiweddarach yn seiliedig ar gynnig i nodi adroddiad y Pwyllgor ar y gyllideb ddrafft.

Dylai'r protocol ddarparu ar gyfer rhoi gwybodaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar ailddyrannu adnoddau o fewn adrannau yn ystod y flwyddyn, alldro o'i gymharu â chyllidebau a chynigion i ymrwymo i rwymedigaethau wrth gefn sylweddol

35. Fel y nodwyd uchod (paragraff 27), mae'r Cynulliad yn awdurdodi adnoddau ar lefel portffolio. Mater i weithdrefnau mewnol y Llywodraeth yw newidiadau i'r gyllideb o fewn portffolios. Er mwyn gwella tryloywder ac atebolrwydd, fodd bynnag, byddai'n briodol i'r Gweinidog dros Gyllid hysbysu'r Cynulliad o symudiadau o fewn cyllidebau adrannol i'r graddau y maent yn effeithio ar y manylion yn y dogfennau sy'n cefnogi'r gyllideb wreiddiol. Dylid gwneud hyn bob tro y mae'r Llywodraeth yn cyflwyno cynnig am gyllideb atodol o leiaf, neu bob tri mis os yw hynny'n gynharach. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn argymell y dylid cynnwys darpariaeth ar gyfer hyn yn y protocol.

36. Mae'r Gweinidog dros Gyllid wedi cytuno i ddarparu datganiadau i'r Pwyllgor Cyllid o dro i dro yn cymharu alldro â'r gyllideb. Gellid cynnwys y trefniadau ar gyfer hyn yn y protocol hefyd.

37. I bob pwrpas roedd Deddf 2006 yn trosglwyddo swyddogaeth ymrwymo i rwymedigaethau wrth gefn (ee rhoi indemniadau neu warantau) o'r Cynulliad i Weinidogion. Felly nid oes darpariaethau yn ymwneud â'r rhain yn y Rheolau

Sefydlog mwyach. Byddai'n briodol i'r Cynulliad, fodd bynnag, gadw golwg a chraffu i ryw raddau ar unrhyw rwymedigaethau wrth gefn sylweddol o'r fath (ee mwy nag £1 filiwn) cyn iddynt gael eu pennu'n derfynol. Y rheswm am hyn yw mai eu heffaith yw rhwymo'r Cynulliad i awdurdodi'r adnoddau pe byddai indemniadau yn aeddfedu neu warantau'n cael eu galw. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y dylid cynnwys darpariaeth ar gyfer hyn yn y protocol hefyd.

Mae'r trefniadau ar gyfer ystyried cyllidebau Comisiwn y Cynulliad, yr Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon yn dderbyniol o ystyried y fframwaith deddfwriaethol presennol

38. Mae Rheol Sefydlog 27.8 yn darparu bod y Pwyllgor Cyllid yn ystyried cyllideb ddrafft Comisiwn y Cynulliad. Mae'r materion a ystyrir uchod o ran ystyriaeth y Pwyllgor Cyllid o gyllideb ddrafft y Llywodraeth ar hyblygrwydd (paragraff 19) a'r gallu i gynnig newidiadau i'r gyllideb ddrafft (paragraffau 30 i 32) hefyd yn berthnasol i'w ystyriaeth o gyllideb y Comisiwn.

39. Mae Rheolau Sefydlog 27.9 i 27.12 yn darparu bod y Cynulliad yn cymeradwyo cyllideb y Comisiwn. Yn ôl Rheol Sefydlog 27.17, rhaid i'r Llywodraeth wedyn ymgorffori'r gyllideb honno o fewn y cynnig am y gyllideb flynyddol a gyflwynir ganddi o dan Adran 125 o Ddeddf 2006. Cynlluniwyd y darpariaethau hyn i adlewyrchu Egwyddorion y Gymanwlad ar y tair Cangen o Lywodraeth (Egwyddorion Latimer House) – sef yn benodol na ddylai fod modd i'r gangen weithredol addasu cyllideb y senedd. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn fodlon â'r darpariaethau hyn.

40. Mae'r Pwyllgor Cyllid hefyd yn fodlon â'r darpariaethau ar gyfer ystyried cyllidebau'r Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon, sy'n annibynnol ar y Llywodraeth, fel y mae'r Comisiwn.

41. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi bod swyddi annibynnol pellach yn debygol o gael eu creu yn y dyfodol agos. Mae deddfwriaeth yn cael ei drafftio ar hyn o bryd i roi swydd Comisiynydd ar gyfer Safonau Cymru ar sail statudol ac mae'r Llywodraeth wedi nodi ei bod yn awyddus i Gomisiynydd yr Iaith Gymraeg ddisodli Bwrdd yr Iaith Gymraeg. Fel gyda'r Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon ar hyn o bryd, mae'n debygol y caiff y swyddi newydd hyn eu sefydlu fel "unig gorfforaethau" heb unrhyw fwrdd llywodraethu.

42. Er bod y Pwyllgor Cyllid yn gallu archwilio cyllidebau deiliaid y swyddi hyn (ac eithrio'r Archwilydd Cyffredinol y mae ei gyllideb yn fater i'r Pwyllgor Archwilio yn ôl Deddf 2006), nid oes unrhyw fecanwaith ffurfiol yn bodoli i benodi deiliaid y swyddi hyn ac archwilio eu cynlluniau corfforaethol a'u trefniadau llywodraethu. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y gall fod angen cynyddol am fwy o atebolrwydd i swyddogion o'r fath yn y dyfodol yn arbennig yng ngoleuni'r adolygiad diweddar o drefniadau llywodraethu'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol[1]. Un model o'r fath (ond mae eraill) yw "Swyddogion Pwyllgor y Senedd" ("Officers of Parliament Committee") yn Seland Newydd sy'n cyflawni swyddogaeth o'r fath ar gyfer y

[1] Review of the National Audit Office's Corporate Governance HC 328 14th Report of the Public Accounts Commission

swyddogion sy'n annibynnol ar y llywodraeth[2]. Byddai angen i unrhyw drefniadau diwygiedig barchu annibyniaeth weithredol y swyddogion ac yn achos yr Archwilydd Cyffredinol, y berthynas statudol â'r Pwyllgor Archwilio.

Argymhellion

43. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y dylai'r protocol arfaethedig gynnwys, ymysg pethau eraill:

(i) Rhestr o'r ddogfennaeth y bydd y Llywodraeth yn ei darparu fel isafswm i gefnogi'r cynnig cyllidebol drafft (paragraff 13 a 14);

(ii) Trefniadau ar gyfer cymryd tystiolaeth am y gyllideb gan y Gweinidog dros Gyllid (paragraffau 23 a 24);

(iii) Darparu gwybodaeth am ailddyrannu adnoddau o fewn adrannau yn ystod y flwyddyn, alldro o'i gymharu â chyllidebau a chynigion i ymrwymo i rwymedigaethau wrth gefn sylweddol (paragraffau 36 i 38); a

(iv) Cham ychwanegol ym mhroses y gyllideb mewn Blynyddoedd Adolygiad o Wariant (paragraff 18).

44. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn argymell y dylid ystyried diwygio'r Rheolau Sefydlog fel a ganlyn:

(i) Rheolau Sefydlog 27.1 a 27.8 i ddarparu bod y Pwyllgor Cyllid yn cyflwyno adroddiad erbyn dyddiad penodol yn hytrach na bod amser yn mynd heibio ar ôl cyflwyno cyllidebau drafft. Fel arall, dylai'r Llywodraeth ymrwymo i gyhoeddi'r dyddiad y bydd yn cyflwyno'r gyllideb erbyn diwedd mis Mai (paragraffau 19 a 39);

(ii) Dileu Rheolau Sefydlog 27.5, 27.24 a brawddeg olaf Rheol Sefydlog 27.8 (paragraffau 30 i 33 a 39); a

(iv) Diwygio Rheol Sefydlog 27.6 fel bod y drafodaeth lawn yn seiliedig ar gynnig yn ymwneud ag adroddiad y Pwyllgor Cyllid ar y gyllideb ddrafft (paragraffau 34).

45. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn annog pwyllgorau craffu eraill i edrych ar y defnydd o adnoddau gan yr adrannau gwariant o fewn eu gofal yn rheolaidd drwy gydol y flwyddyn ac nid fel digwyddiad blynyddol unwaith yn unig. Byddai'r Pwyllgor Cyllid yn croesawu sylwadau ar faterion cyllidebol gan bwyllgorau craffu eraill unrhyw bryd yn ystod y flwyddyn (paragraff 22).

46. Yn y tymor hirach, efallai y bydd y Cynulliad yn dymuno ystyried ymhellach y trefniadau ar gyfer penodi, goruchwylio a llywodraethu unig gorfforaethau sy'n annibynnol ar y Llywodraeth, yn enwedig os yw deddfwriaeth sy'n ymddangos yn creu mwy o swyddi o'r fath (paragraff 43).

---

[2] Y Rheolydd a'r Archwilydd Cyffredinol, yr Ombwdsmon a Chomisiynydd yr Amgylchedd yw'r rhain ar hyn o bryd.