**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**
Y Pwyllgor Cyllid

# Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15

Tachwedd 2013

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

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 8409
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk


Mae gwybodaeth am y Pwyllgor, ei aelodau, ei gylch gwaith a'i gyhoeddiadau blaenorol i'w chael yn: **http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgCommitteeDetails.aspx?ID=229**

Mae rhestr o dystion a thystiolaeth lafar ac ysgrifenedig sy'n ymwneud â'r adroddiad hwn ar gael yn: **http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=5722**


© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2013
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

# Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15

Tachwedd 2013

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

## Y Pwyllgor Cyllid

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyllid yw gweithredu'r swyddogaethau a nodir yn Rheol Sefydlog 19. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw ddefnydd ar adnoddau gan Gomisiwn y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, ac yn benodol cyflwyno adroddiad yn ystod cylch blynyddol y gyllideb. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru.

### Aelodau cyfredol y Pwyllgor

**Jocelyn Davies (Cadeirydd)**
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

**Peter Black**
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gorllewin De Cymru

**Christine Chapman**
Llafur Cymru
Cwm Cynon

**Paul Davies**
Ceidwadwyr Cymreig
Preseli Sir Benfro

**Mike Hedges**
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe

**Ann Jones**
Llafur Cymru
Dyffryn Clwyd

**Julie Morgan**
Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd

**Simon Thomas**
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

# Cynnwys

**Rhagair y Cadeirydd** .......... 5
**Argymhellion y Pwyllgor** .......... 6
**1. Trosolwg o'r Gyllideb** .......... 12
Cytundeb y Gyllideb .......... 12
**2. Cyflwyniad** .......... 14
Cefndir y Pwyllgor a rheolau sefydlog .......... 14
Pwy ydym ni? .......... 14
Beth yw cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru? .......... 14
Beth yw rôl y Pwyllgor Cyllid? .......... 14
Pam y gwnaethom graffu ar y gyllideb ddrafft hon .......... 15
Sut y gwnaethom graffu ar y gyllideb ddrafft hon? .......... 15
Cyn cyhoeddi .......... 15
Ar ôl cyhoeddi .......... 16
Pedwar amcan craffu ariannol .......... 17
Ein proses graffu .......... 18
**3. Fforddiadwyedd** .......... 19
Incwm .......... 19
Symiau canlyniadol Barnett .......... 19
Ysgogiadau Trethiant .......... 19
Incwm Ychwanegol o Ffioedd a Thaliadau .......... 20
Incwm cyllid yr UE .......... 22
Rheoli cyllid yr UE .......... 23
Buddsoddi Cyfalaf o Arian Arloesi .......... 24
Derbyniadau Cyfalaf .......... 26
Gwariant .......... 27
Costau Deddfu – y gorffennol a'r presennol .......... 27
Ôl-groniad o hawliadau Gofal Iechyd Parhaus .......... 28
**4. Blaenoriaethu** .......... 30
Cysoni'r gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu .......... 30

Iechyd ... 32
Tryloywder ynglŷn â blaenoriaethau ... 33
Gwariant Ataliol ... 34
**5. Gwerth am Arian ... 36**
Y Pwyllgor Cyllid ... 36
Y Pwyllgor Menter a Busnes ... 36
Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ... 37
Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ... 37
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol ... 37
Y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc ... 37
**6. Proses y Gyllideb ... 38**
Cyfnewid Cyllidebau a Thrafodion Ariannol ... 38
Cysondeb papurau Gweinidogol ... 38
Argymhellion y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ... 39
Cyllidebau wedi'u diogelu a'u neilltuo ... 40
Trafod a chytuno ar y gyllideb ... 41
Y Gronfa Gofal Canolraddol ... 41
Cydraddoldebau ... 42
Cynllunio ariannol yn y sector cyhoeddus ehangach ... 43
**7. Ymgysylltu â'r Cyhoedd ... 45**
**Atodiad A ... 46**
**Tystion ... 55**
**Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig ... 56**

## Rhagair y Cadeirydd

Mae dull y Cynulliad o wneud gwaith craffu ariannol yn esblygu, ac mae proses y gyllideb ddrafft eleni yn gam arall ymlaen.

Y llynedd oedd y tro cyntaf i ni ddefnyddio ymgynghorydd arbenigol i gefnogi'r pwyllgor, ac roeddem yn falch iawn fod Angela Scott, Pennaeth CIPFA Regions, yn gallu dychwelyd i weithio gyda ni eleni. Ers y llynedd, mae Angela wedi gweithio gyda staff y Cynulliad ar raglen i ddatblygu gwaith craffu ar gyfer Aelodau'r Cynulliad, eu staff cymorth, a thimau clercio ac ymchwil y Cynulliad. Roedd effaith y gwaith hwnnw i'w weld yn eglur ym mhroses y gyllideb eleni. Mae'r gwelliant hwn yng ngallu'r sefydliad wedi galluogi pwyllgorau'r Cynulliad i fynnu mwy nag erioed o'r broses graffu.

Mae materion sylweddol yn parhau i beri pryder. Ni wyddom yn iawn beth fydd effaith ariannol y deddfau a gaiff eu pasio o dan y Cynulliad, ac mae'r ddeddfwriaeth honno'n tyfu o hyd.

Er gwaethaf bwriadau gorau'r Gweinidog Cyllid, ceir diffyg cysylltiad rhwng blaenoriaethau datganedig Llywodraeth Cymru – swyddi a thwf – a chyllideb y mae ei blaenoriaethau mwyaf eglur i'w gweld yn y modd y mae'n cyfeirio arian ychwanegol tuag at y gwasanaeth iechyd.

Mae gan y Cynulliad ffordd bellach i fynd yn ei ymgyrch i sicrhau gwaith craffu ariannol o Safon Byd. Eleni, bydd pwyllgorau a staff yn gweithio i ddatblygu ein gwaith craffu ariannol ar ddeddfau, ac mewn ymchwiliadau polisi. Gyda phen-blwydd cyntaf adroddiad cyntaf Comisiwn Silk a argymhellai y dylid ymestyn pwerau ariannol y Cynulliad ar ein gwarthaf , cawn ein hatgoffa'n amserol o'r angen i ni ddatblygu gallu o fewn y system bresennol a bod yn barod hefyd i ysgwyddo pwerau cyllidol estynedig os cânt eu rhoi.

Fel Cynulliad, ac fel Pwyllgor Cyllid, mae'n ddyletswydd arnom i wneud ein gorau glas – er mwyn sicrhau'r gwerth gorau i drethdalwyr Cymru.

Jocelyn Davies
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

## Argymhellion y Pwyllgor

Mae casgliadau ac argymhellion y Pwyllgor wedi'u grwpio yn unol â phedwar amcan craffu ariannol a oedd yn sail i ddull y Pwyllgor cyllid a sefydlog o graffu ar gyllideb 2014-15. Maent wedi'u rhestru isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr Adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth ategol:

**Casgliad 1.** Gan fod y drafodaeth wleidyddol wedi dod i ben cyn y gyllideb ddrafft, bu modd i'r Cynulliad gyflawni gwaith craffu ar y cynigion. Fodd bynnag, nodwn fod rhai materion i'w datrys o hyd mewn perthynas ag eglurder rhai elfennau o'r cytundeb, sy'n cael eu trafod yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn. (Tudalen 13)

**Argymhelliad 1.** Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i weithio gyda Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig eraill i sicrhau bod symiau canlyniadol Barnett – boed yn bositif neu'n negyddol – yn cael eu nodi'n eglur cyn gynted ag sy'n bosibl er mwyn gallu cynllunio'n ariannol yn effeithiol ar gyfer y tymor canolig a'r hirdymor. (Tudalen 19)

**Casgliad 2.** Er ei bod yn ymddangos yn debygol y bydd cyfraddau'r dreth gyngor yn codi, mae'n annhebygol o ddigwydd ar raddfa a gaiff effaith sylweddol ar incwm cynghorau. (Tudalen 20)

**Casgliad 3.** yn ei llythyr i'r pwyllgor, gwnaeth y Gweinidog ddatganiad eglur ar y sefyllfa gyfreithiol mewn perthynas â ffioedd, taliadau a chapio'r hyn y gellir ei godi lle mae'r gyfraith yn caniatáu. Cawsom dystiolaeth gan lywodraeth leol eu bod yn adolygu ffioedd a thaliadau fel ffordd o greu incwm ychwanegol. (Tudalen 21)

**Casgliad 4.** Nid ydym wedi derbyn digon o dystiolaeth i allu dod i gasgliad ynglŷn ag i ba raddau y gwneir defnydd llawn neu effeithiol o ffioedd/taliadau fel ysgogiad i reoli'r galw am wasanaethau. (Tudalen 22)

**Argymhelliad 2.** Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gynorthwyo llywodraeth leol i archwilio'r potensial ar gyfer creu incwm ychwanegol o ffioedd a thaliadau, ac adolygu pob cap statudol. Hefyd, rydym yn ailadrodd argymhelliad y llynedd (6) fod y Gweinidog Llywodraeth Leol yn adrodd yn ôl ar y potensial i godi ffioedd a chostau, ac effaith gwneud hynny – er mwyn cynyddu incwm a rheoli galw – mewn pryd ar gyfer cyllideb ddrafft y flwyddyn nesaf. (Tudalen 22)

**Casgliad 5.** Er ein bod yn derbyn nad yw Cymru wedi colli'r £30m o gyllid yr UE, ystyriwn y gellid bod wedi osgoi'r dryswch hwn drwy arferion rheoli ariannol gwell. (Tudalen 23)

**Argymhelliad 3.** Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i adolygu'r gwaith o ddosbarthu a rheoli incwm o'r UE ac yn argymell y dylai ail Gyllideb Atodol 2013-14 fynd i'r afael â'r mater. (Tudalen 23)

**Argymhelliad 4.** Er mwyn sicrhau mwy o dryloywder ynglŷn â chyfanswm y cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru, rydym yn argymell y dylai gyhoeddi dadansoddiad o'r cronfeydd Ewropeaidd sydd ar gael i'w gwario yn ystod y cyfnod y gyllideb honno gyda chynigion y gyllideb. (Tudalen 23)

**Argymhelliad 5.** Rydym yn argymell bod y Gweinidog Cyllid yn cynnal adolygiad o gynllunio a rheolaeth ariannol o fewn portffolio Cyfoeth Naturiol a Bwyd – yn benodol, cynllunio ar gyfer cyllid Ewropeaidd a'r defnydd ohono. (Tudalen 24)

**Argymhelliad 6.** Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Cyllid adrodd yn ôl i'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ar y defnydd o'r 'hyblygrwydd' sy'n weddill fel arian cyfatebol ar gyfer y Cynllun Datblygu Gwledig. (Tudalen 24)

**Casgliad 6.** Mae buddsoddi cyfalaf, beth bynnag fo'r llwybr ariannol, yn gwneud cyfraniad pwysig tuag at dwf economaidd. O ystyried bod cyllidebau cyfalaf yn llai, mae'r gwaith o gynnal buddsoddi cyfalaf yn debygol o ddigwydd drwy ddefnyddio mwy ar fodelau arloesol. Rhaid gwneud dewisiadau a dod o hyd i adnoddau refeniw ar gyfer ad-dalu'r modelau ariannu arloesol. Mae angen gwneud lefel y ddyled fydd yn wynebu cenedlaethau'r dyfodol o ganlyniad i ddefnyddio modelau arloesol yn fwy tryloyw. (Tudalen 25)

**Argymhelliad 7.** Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ddarparu darlun eglur o'r buddsoddiad sydd ar gael a'r gost ar gyfer pob blwyddyn ariannol o gyfnod y gyllideb, wedi'i dadansoddi yn ôl pob maes portffolio. (Tudalen 26)

**Casgliad 7.** Rydym yn annog Llywodraeth Cymru i roi mwy o ganllawiau ac arweiniad i'r sector cyhoeddus ehangach fel y gall rheoli asedau, o ystyried y ddibyniaeth gynyddol ar dderbyniadau cyfalaf fel ffrwd ariannu. Byddwn yn adolygu cynnydd a wnaed ar ôl 12 mis ar argymhellion ein hadroddiad Rheoli Asedau. (Tudalen 27)

**Casgliad 8.** Rydym yn pryderu'n fawr nad yw cost lawn y darnau o ddeddfwriaeth sydd eisoes wedi'u pasio yn hysbys, nac wedi'u cynnwys mewn cyllidebau, na chyfrif tryloyw wedi'i roi amdanynt. (Tudalen 28)

**Casgliad 9.** Ceir pryderon cyffredinol fod deddfwriaeth cyfredol ac yn y dyfodol yn debygol o ychwanegu at y broblem hon – yn cynnwys y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant a fyddai'n creu'r fframwaith ar gyfer is-ddeddfwriaeth eang. (Tudalen 28)

**Casgliad 10.** Rydym yn argyhoeddedig fod angen i ni: 1) Gynnal ymchwiliad i oblygiadau ariannol deddfwriaeth a basiwyd yn flaenorol gan y Cynulliad, a sut y mae hyn yn effeithio ar gyllideb Llywodraeth Cymru; 2) Cynhyrchu argymhellion ar gyfer deddfwyr Cymru er mwyn sicrhau bod costau biliau newydd, ac is-ddeddfwriaeth oddi tanynt, yn cael eu hasesu mor drylwyr â phosibl a bod Memoranda Esboniadol yn gallu darparu tystiolaeth ynghylch fforddiadwyedd hirdymor darnau o ddeddfwriaeth wrth eu pasio. (Tudalen 28)

**Casgliad 11.** Mae'r Gweinidog wedi siarad droeon am ei bwriad i gysoni proses y gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu. Rydym yn cefnogi'r nod hwn. Er hynny, rydym yn dal i fod heb ein hargyhoeddi y gall y Llywodraeth ddangos aliniad rhwng adnoddau a blaenoriaethau penodol ym mhob achos. (Tudalen 31)

**Argymhelliad 8.** Rydym yn croesawu'r gwelliannau i'r modd y caiff y gyllideb ei chyflwyno, sy'n adeiladu ar waith a ddechreuwyd y llynedd. Fodd bynnag, rydym yn argymell y dylai'r gwaith hwn barhau i ddatblygu tryloywder o ran yr aliniad rhwng dyraniadau'r gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu. (Tudalen 31)

**Casgliad 12.** Rydym yn croesawu'r camau a roddwyd ar y gweill gan y Gweinidog i fynd i'r afael â gwariant iechyd. Yn yr hirdymor, dylem weld manteision yr arian ychwanegol sy'n mynd i mewn, a newid i batrwm cyllidebu tair blynedd fel yr argymhellwyd gan y Pwyllgor Cyllid y llynedd. Fodd bynnag, yn seiliedig i raddau helaeth ar fethiannau'r gorffennol, rydym yn parhau'n amheus a yw'r cynlluniau cywir ar waith gan <u>bob</u> bwrdd iechyd i sicrhau eu bod yn cadw o fewn eu cyllidebau wrth i boblogaeth sy'n heneiddio greu mwy a mwy o alw am eu gwasanaethau. (Tudalen 32)

**Argymhelliad 9.** O fewn y gyllideb iechyd, ceir diffyg eglurder ynglŷn â bwriadau i ddefnyddio cyllid ychwanegol i fynd i'r afael ag Adolygiad Francis. Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Iechyd egluro'r sefyllfa ar fyrder. (Tudalen 33)

**Argymhelliad 10:** Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau mwy o dryloywder ynglŷn â phenderfyniadau i ail-flaenoriaethu. Dylid rhoi'r un faint o dryloywder i doriadau ag i ddyraniadau ychwanegol. (Tudalen 34)

**Casgliad 13.** Er bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi rhaglenni sy'n ataliol o ran eu natur, ymddengys nad oes dull systematig, strategol o wario'n ataliol ar draws y Llywodraeth, fel y gwelir yn y gostyngiad yng nghyllideb Gofal a Thrwsio er enghraifft. Rydym wedi ymrwymo i sicrhau bod gwaith craffu yn cefnogi gwelliannau felly rydym wedi datgan ein bwriad i gynnal ymchwiliad yn y dyfodol mewn perthynas â gwariant ataliol, ac mae'r Gweinidog wedi croesawu hyn. (Tudalen 35)

**Argymhelliad 11.** Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru wneud mwy o ymdrech i ddarparu tystiolaeth o'r ystyriaethau gwerth am arian sy'n llywio'i phenderfyniadau cyllido. Heb dystiolaeth eglur, ni all pwyllgorau'r Cynulliad a phobl Cymru ddweud yn glir a yw polisïau a mentrau Llywodraeth Cymru yn darparu gwerth am arian. (Tudalen 37)

**Argymhelliad 12.** Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Cyllid bwyso ar y Trysorlys i egluro sut y bydd trafodion ariannol yn effeithio ar y System Cyfnewid Cyllidebau a rhyddid Llywodraeth Cymru i ddwyn cyfalaf ymlaen. (Tudalen 38)

**Argymhelliad 13.** Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Cyllid, gan weithio gyda'i chydweithwyr yn y gweinyddiaethau datganoledig eraill, ofyn i Drysorlys Ei Mawrhydi wneud y trefniadau ar gyfer ad-dalu trafodion ariannol yn fwy eglur. Rydym yn argymell hefyd ei bod hi'n adrodd i'r Pwyllgor Cyllid ar allu'r prosiectau y dyrannwyd cyllid trafodion ariannol ar eu cyfer i dalu'r ad-daliadau angenrheidiol. (Tudalen 38)

**Casgliad 14:** Mae papurau hwyr a gwallus yn ei gwneud yn anos i Aelodau'r Cynulliad ystyried goblygiadau llawn yr hyn sy'n cael ei gynnig ac yn tanseilio ymdrechion y Cynulliad i wella effeithiolrwydd ei waith craffu. (Tudalen 39)

**Casgliad 15.** Mae'r Pwyllgor Cyllid yn ategu barn y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd fod darparu papurau'n hwyr nid yn unig yn tramgwyddo'r cytundebau rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, ond hefyd yn dangos diffyg parch tuag at y Pwyllgor, y Cynulliad a swyddogaeth craffu. (Tudalen 39)

**Argymhelliad 14.** Rydym yn argymell y dylid rhoi swyddogaeth oruchwylio gryfach i adran Gyllidebu Strategol Llywodraeth Cymru o ran sicrhau bod tystiolaeth a ddarperir i bwyllgorau'n gywir ac yn amserol. (Tudalen 39)

**Argymhelliad 15.** Rydym yn argymell y dylai'r adran Cyfoeth Naturiol a Bwyd wella'i chydgysylltiad â'r Uned Gyllidebau Canolog ar bob cam o broses y gyllideb ar fyrder, yn cynnwys camau'r Gyllideb Ddrafft a'r Gyllideb Atodol. (Tudalen 39)

**Argymhelliad 16:** Rydym yn argymell y dylai unrhyw brosiectau penodol a gyhoeddir yn ystod y flwyddyn gael eu llinell eu hunain yn y gyllideb i gynyddu tryloywder ac eglurder ynglŷn â'r ymrwymiadau cyllido a wneir. (Tudalen 40)

**Casgliad 16.** Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i leihau nifer y grantiau penodol. Er ein bod yn gwerthfawrogi bod diogelu cyllidebau yn sicrhau bod blaenoriaethau Llywodraeth Cymru yn cael eu cynnal, clywsom dystiolaeth fod hyn yn rhoi pwysau ychwanegol ar feysydd cyllidebol eraill mewn llywodraeth leol. (Tudalen 40)

**Argymhelliad 17.** Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag awdurdodau lleol i nodi'r man canol rhwng awydd Llywodraeth Cymru am atebolrwydd, ac awydd llywodraeth leol am ryddid i wario yn ei ffordd ei hun. Gallai cytundeb llwyddiannus, a fyddai'n cael gwared ar grantiau penodol, ryddhau arian sylweddol ar gyfer gwasanaethau rheng flaen. (Tudalen 41)

**Casgliad 17.** Yn y pedwerydd Cynulliad, am y tro cyntaf, mae cytundeb cynnar ar y gyllideb wedi golygu bod modd craffu'n briodol ar y rhestr lawn o gynigion ynghylch y gyllideb. Yn y blynyddoedd a fu, cyhoeddwyd consesiynau cyllidebol rhwng dyddiad cyhoeddi'r gyllideb ddrafft a'r drafodaeth ar y gyllideb derfynol – gan ei gwneud yn anodd cynnal gwaith craffu ystyrlon. (Tudalen 41)

**Argymhelliad 18.** Rydym yn argymell bod pob plaid wleidyddol sy'n cymryd rhan mewn trafodaethau cyllidebol yn y dyfodol yn bod mor glir â phosibl ynglŷn â'r canlyniadau a fwriedir ac ymrwymiadau gwerth am arian, yn enwedig lle mae'r ymrwymiadau hynny'n rhychwantu sawl blwyddyn. (Tudalen 41)

**Argymhelliad 19.** Rydym yn argymell y dylai Gweinidogion weithio'n gyflym i egluro: beth y bwriedir i'r Gronfa Gofal Canolraddol ei gyflawni; a beth fydd y broses a'r meini prawf ar gyfer cyflwyno a chymeradwyo ceisiadau. Rydym

hefyd yn argymell y dylid cynnal gwerthusiad trylwyr o'r gronfa wedi iddi fod yn weithredol am flwyddyn a chyflwyno adroddiad i'r Pwyllgor Cyllid ynglŷn ag i ba raddau y darparodd werth am arian. (Tudalen 42)

**Argymhelliad 20.** Ailadroddwn argymhelliad y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol y dylai ystyriaethau cydraddoldeb fod yn rhan ganolog o broses y gyllideb ar gam ffurfiannol. Dylai hawliau plant fod yn rhan allweddol o'r broses hon. (Tudalen 43)

**Argymhelliad 21.** Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei systemau ffurfiol ac anffurfiol ar gyfer rhoi syniad am gyllidebau'r dyfodol i gyrff darparu cyhoeddus yn sgîl profiad eleni. Dylai hyn gynnwys ystyried llunio rhagolwg blynyddol ffurfiol cyn diwedd tymor yr haf a fyddai'n dangos yn eglur beth fyddai'r senarios gorau a gwaethaf o ran newidiadau i gyllideb y flwyddyn ganlynol a darparu cymorth i gyrff cyhoeddus fel y gallent gynllunio ar y sail honno. (Tudalen 44)

**Argymhelliad 22.** Dylai Pwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol barhau i ddefnyddio dulliau arloesol o ddod â llais y cyhoedd i mewn i'r broses o graffu ar y gyllideb. Dylent ystyried y ffyrdd gorau o ymgysylltu â llais y cyhoedd ar gyfer cylch cyllidebol y flwyddyn nesaf. Gallai hyn gynnwys defnydd ehangach o gyfryngau cymdeithasol a/neu waith yn rhan o'r ymdrech i ehangu'r ymgysylltiad â phobl ifanc. (Tudalen 45)

# 1. Trosolwg o'r Gyllideb

1. Cyflwynodd Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid, Gynigion Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2014-15[1] i'r Cynulliad Cenedlaethol ar 8 Hydref 2013. Cyflwynwyd dogfen naratif,[2] tablau dyraniadau[3] a datganiad llafar[4] ar yr un pryd.

2. Mae'r Cynigion ynghylch y Gyllideb Ddrafft 2014-15[5] yn dangos bod Trysorlys Ei Mawrhydi wedi darparu £16 biliwn ar gyfer cyfanswm bloc Cymru ym mlwyddyn ariannol 2014-15.

3. Mae hyn yn gynnydd o 1.3% ar gyllideb 2013-14, ond mewn termau real (h.y. gan ystyried chwyddiant) mae hyn yn cyfateb i ostyngiad o ychydig o dan 1%. O gymharu â chynlluniau dangosol a gyhoeddwyd yn y gyllideb atodol ddiweddaraf, mae bloc Cymru wedi cynyddu £133m.

## Cytundeb y Gyllideb

4. Yn y rhagair i'r ddogfen naratif, dywed y Gweinidog:

> "Mae'r toriadau sy'n ein hwynebu yn dylanwadu ar gynigion ein Cyllideb, ond rydym wedi llunio ein cynlluniau mewn ymateb i anghenion Cymru. Rydym hefyd wedi dod i gytundeb â Phlaid Cymru a Democratiaid Rhyddfrydol Cymru er mwyn ymateb i ddwy o'r prif heriau sy'n wynebu Cymru, gan gynnwys ein hymrwymiad i dorri'r cyswllt rhwng tlodi a chyrhaeddiad addysgol a'n hymrwymiad i integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol yn well."

5. Roedd y cytundeb a gafwyd gan dair plaid i'r gyllideb a gyhoeddwyd ar 8 Hydref 2013 yn werth £100 miliwn ac yn cynnwys:

- hwb o £35m i'r Grant Amddifadedd Disgyblion;
- £50m ar gyfer Cronfa Gofal Canolraddol newydd arloesol;
- £5.5m i liniaru toriadau a gynlluniwyd i'r Rhaglen Cefnogi Pobl;
- £9.5m o gyllid ychwanegol i'r Gronfa Technoleg Iechyd a Thelefeddygaeth.

---

[1] Llywodraeth Cymru, *Cynigion ynghylch y Gyllideb Ddrafft 2014-15,* Hydref 2013
[2] Llywodraeth Cymru, *Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2014-15,* Hydref 2013
[3] Llywodraeth Cymru, *Cyllideb Ddrafft 2014-15 Dyraniadau Gwariant*, Hydref 2013
[4] Llywodraeth Cymru, Jane Hutt (Gweinidog Cyllid), *Cyllideb Ddrafft 2014-15,* Datganiad Llafar y Cabinet, 8 Hydref 2013
[5] Llywodraeth Cymru, *Cynigion ynghylch y gyllideb Ddrafft 2014-15,* Hydref 2013 (Atodlen 6 tudalen 25)

**Casgliad: Gan fod y drafodaeth wleidyddol wedi dod i ben cyn y gyllideb ddrafft, bu modd i'r Cynulliad gyflawni gwaith craffu ar y cynigion. Fodd bynnag, nodwn fod rhai materion i'w datrys o hyd mewn perthynas ag eglurder rhai elfennau o'r cytundeb, sy'n cael eu trafod yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn.**

# 2. Cyflwyniad

## Cefndir y Pwyllgor a rheolau sefydlog

### *Pwy ydym ni?*

6. Pwyllgor trawsbleidiol o Gynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r Pwyllgor Cyllid, sy'n cynnwys Aelodau o bob un o'r pedair plaid wleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad.

7. Nid yw'r Pwyllgor yn rhan o Lywodraeth Cymru. Yn hytrach, mae'r Pwyllgor yn gyfrifol am adrodd ar gynigion a roddwyd gerbron y Cynulliad gan Weinidogion Cymru sy'n ymwneud â defnyddio adnoddau. Gall y pwyllgor hefyd ystyried ac adrodd ar unrhyw fater arall sy'n gysylltiedig â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru, neu sy'n effeithio arni.

### *Beth yw cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru?*

8. Mae cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru yn nodi sut y mae'n bwriadu defnyddio ei hadnoddau ar gyfer y flwyddyn ariannol ganlynol, a'i chynigion dros dro ar gyfer y dyfodol.[6]

### *Beth yw rôl y Pwyllgor Cyllid?*

9. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn gyfrifol am adrodd ar y gyllideb ddrafft hon, a gall hefyd argymell newidiadau i gyfansymiau – ar yr amod nad yw'r newidiadau hynny'n newid maint y pot cyffredinol.[7]

10. Er bod y Pwyllgor Cyllid yn gyfrifol am adrodd ar y gyllideb ddrafft, o dan reolau'r Cynulliad, gall pwyllgorau eraill hefyd ystyried ac adrodd i'r Pwyllgor Cyllid ar y drafft.[8] Gwnaed hyn trwy gyfres o lythyrau i'r Pwyllgor Cyllid.

11. Rydym wedi ceisio ymgorffori canfyddiadau allweddol pwyllgorau eraill yn ein hadroddiad.

---

[6] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Mehefin 2012, Rheol Sefydlog 20.7
[7] ibid, Mehefin 2012, Rheol Sefydlog 20.11
[8] ibid, Mehefin 2012, Rheol Sefydlog 20.10

### *Pam y gwnaethom graffu ar y gyllideb ddrafft hon*

12. Yn naturiol, bydd unrhyw gyllideb a gynhyrchir gan Lywodraeth Cymru yn cael effaith sylweddol ar bobl Cymru. Craffu ar y gyllideb ddrafft yw'r cam cyntaf ym mhroses y gyllideb, yn unol â'r hyn a ddarperir yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol.

13. Ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, bydd trafodaeth yn y cyfarfod llawn ar y gyllideb ddrafft.

14. O ganlyniad, bydd y cynnig ynghylch y gyllideb derfynol (cynnig ynghylch y gyllideb flynyddol), yn unol â'r hyn sy'n ofynnol yn ôl y gyfraith[9]. Dywed *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* fod yn rhaid symud o leiaf un cynnig cyllideb (y cynnig cyllideb blynyddol) mewn perthynas â phob blwyddyn ariannol. O dan reolau'r Cynulliad[10], ni ellir gwneud unrhyw newidiadau i'r cynnig cyllideb blynyddol – gall Aelodau'r Cynulliad bleidleisio o blaid, yn erbyn neu ymatal yn unig.

## Sut y gwnaethom graffu ar y gyllideb ddrafft hon?

### *Cyn cyhoeddi*

15. O dan reolau'r Cynulliad, rhaid i'r Pwyllgor Cyllid gael pum wythnos o leiaf i adrodd ar y gyllideb ddrafft.[11]

16. Yn unol â blynyddoedd blaenorol, gwnaethom gyhoeddi ymgynghoriad rhag-gyllidebol, yn gwahodd rhanddeiliaid i roi sylwadau ar gynigion disgwyliedig y gyllideb ddrafft. Estynnodd ein galwad am wybodaeth wahoddiad i ymgyngoreion, sefydliadau ac unigolion i roi gwybod i ni am eu disgwyliadau am y gyllideb ddrafft nesaf, ar sail y ffigurau dangosol diweddaraf sydd ar gael.

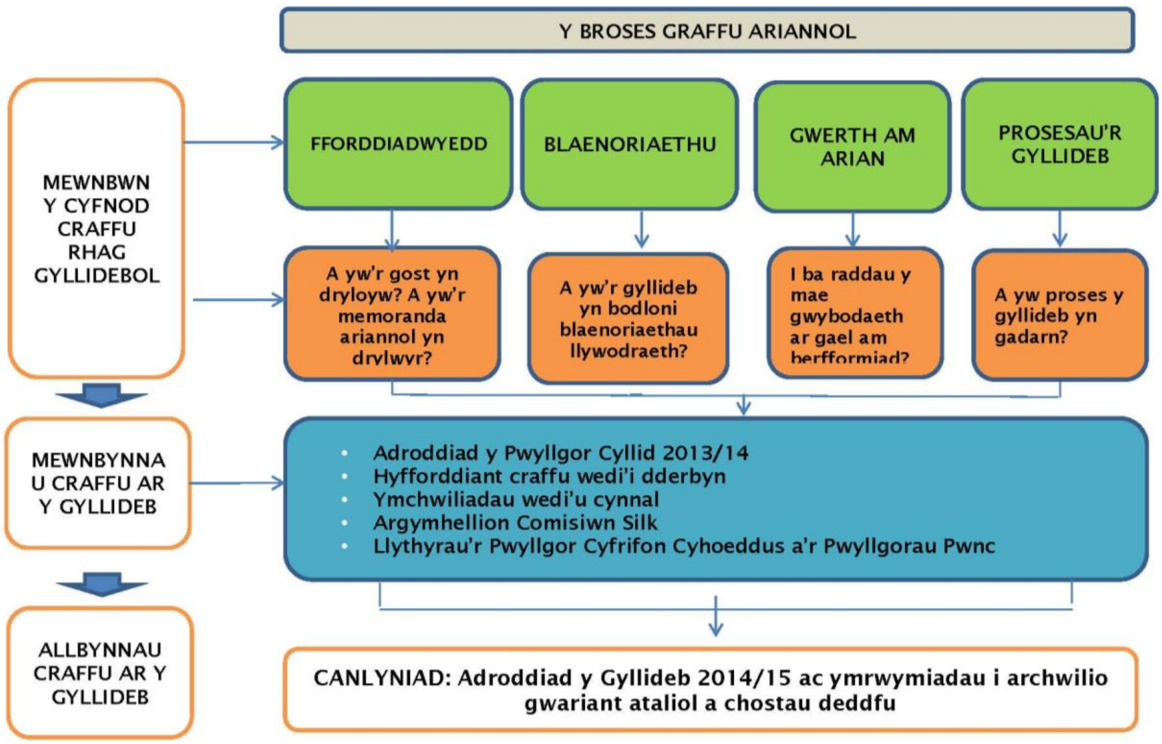
17. Roeddem yn falch o gael ymatebion gan amrywiaeth o sefydliadau. Mae dolenni i'w cyfraniadau i'w gweld yng nghefn yr adroddiad hwn.

18. Am y tro cyntaf, cawsom lythyr hefyd gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad[12], a nodai nifer o faterion a oedd wedi codi yn ei waith ar werth am arian yn ystod y flwyddyn. Mae'r llythyr hwn yn gam pwysig ymlaen yn y

[9] Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Adran 125
[10] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru Mehefin 2012, Rheol Sefydlog 20.29
[11] ibid, Mehefin 2012, Rheol Sefydlog 20.5
[12] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 24 Medi 2013

broses o gydgysylltu ein gwaith craffu ariannol. Mae'n sicrhau bod yr ymchwiliadau gwerth am arian a gynhaliwyd gan Swyddfa Archwilio Cymru a gwaith craffu'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn bwydo i mewn i'n hasesiad cyffredinol ynglŷn ag a yw arian yn cael ei wario'n effeithiol. Dosbarthwyd y llythyr at sylw'r pum pwyllgor pwnc i sicrhau eu bod yn cael y wybodaeth lawn ar gyfer eu sesiynau craff eu hunain.

19. Trwy gydol y flwyddyn, mae pwyllgorau Pwnc wedi ymgymryd â gwaith craffu achlysurol o Weinidogion, ac mae'r Pwyllgor Cyllid wedi craffu ar ddwy gyllideb atodol ac wedi ystyried yr adroddiad diwedd blwyddyn ar gyfer 2012-13. Mae'r gwaith canol blwyddyn hwn hefyd wedi bwydo i mewn i'n gwaith craffu ar y gyllideb ddrafft.




### *Ar ôl cyhoeddi*

20. Cyflwynodd Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid, Gynigion Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2014-15 i'r Cyfarfod Llawn ar 7 Hydref 2013. Roedd datganiad, dogfen naratif, tablau dyrannu cyllideb manwl a thaflen i gyfleu'r gyllideb i gynulleidfa ifanc, yn cyd-fynd â'r cynigion hyn.

21. Gwnaethom holi'r Gweinidog Cyllid am ei chyllideb ddrafft ar 8 Hydref 2013, ac eto ar 23 Hydref 2013.

22. Casglwyd tystiolaeth lafar ac ysgrifenedig ar y gyllideb ddrafft hefyd gan ddau Fwrdd Iechyd Lleol, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Cynghorau Bwrdeistref Sirol Torfaen a Phen-y-bont ar Ogwr, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, Gofal a Thrwsio Cymru a David Robinson – arbenigwr ar wariant ataliol.

23. Drwy ohebiaeth, cawsom adroddiadau gan bum pwyllgor Pwnc y Cynulliad ar faterion a oedd yn deillio yn sgîl eu gwaith craffu ar y gyllideb ddrafft, yn canolbwyntio ar gynigion y gyllideb o fewn eu meysydd diddordeb priodol.

24. Rydym yn ddiolchgar iawn i bob un o'r rheini a ddarparodd dystiolaeth neu a'n cynorthwyodd gyda'n hystyriaethau. Mae manylion llawn am yr holl sefydliadau a roddodd dystiolaeth i ni wedi'u cynnwys yng nghefn y ddogfen hon.

25. Wrth i ni weithio i wella ansawdd ein gwaith craffu, rydym yn pwyso'n gynyddol ar dystion i ddarparu tystiolaeth o ansawdd uchel. Yn seiliedig ar y dystiolaeth a ddaeth i law, maent yn ymateb i'r her honno.

**Pedwar amcan craffu ariannol**

26. Drwy gydol ein hymchwiliad, rydym wedi gweithio'n agos â'n hymgynghorydd technegol, sef Angela Scott of CIPFA. Yn ogystal â chynghori'r Pwyllgor Cyllid ar y gyllideb, mae Angela wedi darparu hyfforddiant i Aelodau'r Cynulliad a'u staff cymorth, ac i staff Cynulliad Cenedlaethol Cymru hefyd.

27. Mae'r hyfforddiant hwnnw wedi annog pawb dan sylw i ystyried pedwar amcan craffu ariannol:

> **Fforddiadwyedd** – A oes cydbwysedd priodol yn y darlun mawr rhwng cyfanswm y refeniw a'r gwariant?
>
> **Blaenoriaethu** – A ellir cyfiawnhau rhaniad y dyraniadau rhwng gwahanol sectorau/rhaglenni ac a ydynt yn gydlynol?
>
> **Gwerth am arian** – A yw cyrff cyhoeddus yn gwario eu dyraniadau'n dda – yn economaidd, yn effeithlon ac yn effeithiol? H.y. canlyniadau

**Proses y gyllideb** – A ydynt yn effeithiol ac yn hygyrch? A oes integreiddio rhwng cynllunio corfforaethol a chynllunio gwasanaethau, a rheoli perfformiad a rheoli ariannol?[13]

28. Rydym yn dal i fod wedi ein hargyhoeddi eu bod yn berthnasol felly rydym wedi parhau i ddefnyddio'r amcanion hyn i arwain ein gwaith craffu ar gyllideb ddrafft 2014-15.

***Ein proses graffu***

29. Gan ddechrau o'r amcanion, nododd ymgynghorydd technegol y Pwyllgor Cyllid nifer o faterion yn ei hadroddiad rhag-gyllidebol a chlustnododd rai meysydd allweddol i'w hymchwilio yn ystod sesiynau'r pwyllgor ar ôl cyhoeddi'r gyllideb. Ysgrifennodd:

> "As Budget adviser my advice is that optimum Parliamentary scrutiny will be achieved if there is a clear division of the principles to be examined between the Finance and subject committees."[14]

30. O ganlyniad, mae'r Pwyllgor Cyllid wedi canolbwyntio ei waith ar fforddiadwyedd a phroses y gyllideb, gyda pheth diddordeb yn y cysylltiadau strategol rhwng y Rhaglen Lywodraethu a'r gyllideb.

31. Roedd prif ffocws y pwyllgorau pwnc ar flaenoriaethu a gwerth am arian. Mae'r pwyllgorau pwnc wedi ysgrifennu at gadeirydd y Pwyllgor Cyllid i rannu eu canfyddiadau'n ffurfiol. Mae'r rhain wedi'u cynnwys yn yr adroddiad hwn.

---

[13] Papur Briffio ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru - Angela Scott, Ymgynghorydd Arbenigol i'r Pwyllgor Cyllid

[14] Papur Briffio ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru - Angela Scott, Ymgynghorydd Arbenigol i'r Pwyllgor Cyllid

# 3. Fforddiadwyedd

32. NOD: profi a oes modd fforddio'r holl ymrwymiadau o fewn y cyfyngiad ar adnoddau sydd ar gael.

33. Yn sgîl ein gwaith craffu, codwyd nifer o gwestiynau na chawsant eu hateb am fforddiadwyedd. Y diffyg eglurder ynglŷn â symiau canlyniadol Barnett, trafodion ariannol a'r potensial ar gyfer defnydd ehangach o ffioedd a thaliadau oedd yn cael ein prif sylw.

**Incwm**

***Symiau canlyniadol Barnett***

34. Mae ansicrwydd ynglŷn â faint o arian y bydd Llywodraeth Cymru yn ei chael o ganlyniad i benderfyniadau gwario Llywodraeth y DU yn parhau i gael effaith ar allu Llywodraeth Cymru i gynllunio'n effeithiol.

35. Ar ôl cyhoeddi llythyr y Gweinidog Cyllid i'r pwyllgor yn nodi'r dyraniadau a ddisgwylir yn sgîl gwariant Llywodraeth y DU ar gysylltiadau rheilffordd cyflym (HS2), cafwyd adroddiadau ar y cyfryngau o anghytundeb rhwng Trysorlys Ei Mawrhydi a Llywodraeth Cymru ynghylch y ffigurau hyn. Er bod y mater wedi'i ddatrys, mae'n tynnu sylw at un o brif wendidau fformiwla Barnett – er gwaethaf yr enw da sydd iddo o fod yn syml, mae'r modd y caiff symiau canlyniadol eu cyfrif yn gallu peri cryn ddryswch.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i weithio gyda Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig eraill i sicrhau bod symiau canlyniadol Barnett – boed yn bositif neu'n negyddol – yn cael eu nodi'n eglur cyn gynted ag sy'n bosibl er mwyn gallu cynllunio'n ariannol yn effeithiol ar gyfer y tymor canolig a'r hirdymor.**

***Ysgogiadau Trethiant***

36. Nid oes gan y Cynulliad ei bwerau trethu ei hun. Caiff llywodraeth leol ei chyllido drwy gyfuniad o arian Llywodraeth Cymru a'i phwerau trethiant lleol ei hun: y dreth gyngor ac ardrethi annomestig.

37. Mae ardrethi annomestig neu ardrethi busnes yn ffynhonnell incwm sylweddol i lywodraeth leol yng Nghymru. Yn ei llythyr i'r Pwyllgor Cyllid,

dywedodd y Gweinidog Cyllid y rhagwelir y bydd y ffynhonnell hon yn werth £1,037m ar gyfer 2014-15.[15]

38. Er y gallai cynghorau, yn ddamcaniaethol, wneud iawn am unrhyw leihad yng nghyllid Llywodraeth Cymru drwy gynyddu'r dreth gyngor, mae tri rhwystr ymarferol i hyn: yr effaith gerio, sy'n golygu mai effaith gymharol fach y byddai cynnydd mawr yn y dreth gyngor yn ei chael ar incwm cyffredinol; gallu Llywodraeth Cymru i gapio cynnydd yn y dreth gyngor; a'r newidiadau i'r ffordd y mae Budd-dal y Dreth Gyngor yn gweithio.

39. Dywedodd John Rae, Cyfarwyddwr Adnoddau Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "…On council tax income, with the new council tax reduction scheme, local authorities now have to essentially swallow their own smoke on any council tax increases, so there is a brake on the ability to raise additional income from council tax. About a quarter to a third of the increase will have to go on funding the council tax reduction scheme."[16]

40. Eglurodd y Cynghorydd Anthony Hunt, aelod cabinet dros Gyllid Cyngor Torfaen, fod pob cynnydd o 1% ar y dreth gyngor yn ei awdurdod yn arfer creu £300,000 ond yn sgîl effaith cynllun gostyngiadau'r dreth gyngor, roedd hwn bellach yn agosach at £200,000.[17]

41. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu trefniadau rhewi'r dreth gyngor a fabwysiadwyd yn Lloegr a'r Alban.

**Casgliad: Er ei bod yn ymddangos yn debygol y bydd cyfraddau'r dreth gyngor yn codi, mae'n annhebygol o ddigwydd ar raddfa a gaiff effaith sylweddol ar incwm cynghorau.**

### *Incwm Ychwanegol o Ffioedd a Thaliadau*

42. Gallai cynyddu ffioedd a thaliadau am wasanaethau sector cyhoeddus fod yn ffynhonnell incwm werthfawr. Gallai gynnwys taliadau am ddefnyddio canolfannau hamdden, meysydd parcio ynghanol trefi, neu fathau penodol o ofal cymdeithasol hyd yn oed. Fodd bynnag, mae ffioedd a thaliadau'n cael

---

[15] Llythyr gan y Gweinidog Cyllid, 21 Hydref 2013
[16] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, 17 Hydref 2013, CyT, Paragraff 397
[17] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, 17 Hydref 2013, CyT, Paragraff 399

eu gweld fwyfwy hefyd fel ysgogiadau pwerus i newid ymddygiad dinasyddion – yn enwedig mewn meysydd lle ceir galw uchel.

43. Roedd gallu llywodraeth Cymru a llywodraeth leol i gynyddu eu hincwm drwy godi ffioedd a thaliadau yn destun dadl rhwng y Gweinidog Cymunedau a Llywodraeth Leol a chynghorau Cymru y llynedd.[18]

44. Yn ei hadroddiad rhag-gyllidebol, mae Angela Scott yn dyfynnu enghraifft o Les Sorinières yng ngorllewin Ffrainc, lle arweiniodd dadl am y potensial i gyflwyno taliadau am wastraff at gynnydd o 20% mewn ailgylchu – felly ni chafodd y tâl byth mo'i gyflwyno.

45. Yng Nghymru, gwelsom sut y mae cyflwyno tâl bach am fagiau siopa untro wedi ysgogi newid ymddygiad cyffredinol.

46. Dywedodd Vanessa Young, Cyfarwyddwr Cyllid Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr:

> "We have also done a review of all of our fees and charges and have identified areas where we can consider introducing charges for the first time, and we have done that this year in terms of garden waste, for example. We have also looked at the scope for increasing the charges that we have set. However, we need to be careful to balance that against people's ability and willingness to pay, because what you can do if you increase a charge too much is that you reduce the demand and end up with less income."[19]

47. Gwnaeth y Gweinidog Cyllid bwynt tebyg ynglŷn â'r angen am gydbwysedd yn ei llythyr i'r pwyllgor. Er bod pawb i'w gweld yn cytuno fod taliadau uchel yn gallu annog pobl rhag gwneud rhywbeth, nid yw'n ymddangos fod digon o feddwl wedi'i roi i'r modd y gellid defnyddio hyn i ysgogi newid ymddygiad cadarnhaol.

**Casgliad: yn ei llythyr i'r pwyllgor, gwnaeth y Gweinidog ddatganiad eglur ar y sefyllfa gyfreithiol mewn perthynas â ffioedd, taliadau a chapio'r hyn y gellir ei godi lle mae'r gyfraith yn caniatáu. Cawsom dystiolaeth gan lywodraeth leol eu bod yn adolygu ffioedd a thaliadau fel ffordd o greu incwm ychwanegol.**

[18] Stori newyddion BBC Wales 16 Hydref 2013
[19] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, 17 Hydref 2013, CyT, Paragraff 402

**Casgliad: Nid ydym wedi derbyn digon o dystiolaeth i allu dod i gasgliad ynglŷn ag i ba raddau y gwneir defnydd llawn neu effeithiol o ffioedd/taliadau fel ysgogiad i reoli'r galw am wasanaethau.**

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gynorthwyo llywodraeth leol i archwilio'r potensial ar gyfer creu incwm ychwanegol o ffioedd a thaliadau, ac adolygu pob cap statudol. Hefyd, rydym yn ailadrodd argymhelliad y llynedd (6) fod y Gweinidog Llywodraeth Leol yn adrodd yn ôl ar y potensial i godi ffioedd a chostau, ac effaith gwneud hynny – er mwyn cynyddu incwm a rheoli galw – mewn pryd ar gyfer cyllideb ddrafft y flwyddyn nesaf.**

*Incwm cyllid yr UE*

48. Mae cyllid yr UE yn cyfrannu'n sylweddol at yr hyn y gellir ei wario yng Nghymru. Fodd bynnag, nid yw llawer ohono wedi ei gynnwys yn y gyllideb ar gyfer Cymru, sy'n golygu ei bod yn anodd cael darlun clir o gyfanswm yr adnoddau sydd ar gael at ddefnydd Llywodraeth Cymru.

49. Nid yw cyflwyniad y gyllideb yn eglur nac yn dryloyw ynglŷn â chyllid yr UE yn gyffredinol.

50. Ar 9 Hydref, gofynnwyd i'r Gweinidog Cyllid ynglŷn â'r risg o orfod ad-dalu cyllid o'r UE yn sgîl methiant i gydymffurfio â rheolau'r UE. Dywedodd:

> "I do not think that the committee needs to be concerned about that in terms of our management of risk, but, obviously, it is always the case that we would have to respond if it were to arise."[20]

51. Eto, gwyddom o adroddiad diwedd blwyddyn 2012-13 fod Llywodraeth Cymru wedi dychwelyd £30m o gyllid yr UE yn ystod y flwyddyn ariannol honno. Rhoddodd y Gweinidog esboniad mewn llythyr i'r Pwyllgor Cyllid ar 31 Hydref 2013[21]. Mae'r llythyr hwn yn awgrymu nad oedd yr arian ar gael i'w ddefnyddio yn 2012-13, ond bod y Gweinidog yn bwriadu ei ddwyn ymlaen i 2013-14 mewn cyllideb atodol.

52. Ysgrifennodd y Gweinidog Cyllid:

> "Officials will review whether there is a better way to classify and financially manage European income within the confines of the current

[20] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, 09 Hydref 2013, CyT, Paragraff 65
[21] Llythyr gan y Gweinidog Cyllid , 31 Hydref 2013

legislation. As for the recovery of the funds, although there is and DEL impact (surrendering of funds represents a cash adjustment only) action will be needed at the second supplementary budgetary motion stage to ensure the cash is made available for 2013-14."

53. Ychwanegodd y Gweinidog hefyd fod Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru (WEFO) yn rhoi camau ar waith i atal hyn rhag digwydd yn y dyfodol.

**Casgliad: Er ein bod yn derbyn nad yw Cymru wedi colli'r £30m o gyllid yr UE, ystyriwn y gellid bod wedi osgoi'r dryswch hwn drwy arferion rheoli ariannol gwell.**

**Argymhelliad: Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i adolygu'r gwaith o ddosbarthu a rheoli incwm o'r UE ac yn argymell y dylai ail Gyllideb Atodol 2013-14 fynd i'r afael â'r mater.**

**Argymhelliad: Er mwyn sicrhau mwy o dryloywder ynglŷn â chyfanswm y cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru, rydym yn argymell y dylai gyhoeddi dadansoddiad o'r cronfeydd Ewropeaidd sydd ar gael i'w gwario yn ystod y cyfnod y gyllideb honno gyda chynigion y gyllideb.**

### *Rheoli cyllid yr UE*

54. Yn eu llythyr, mae'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd yn nodi bod cyllideb y Cynllun Datblygu Gwledig yn cynnwys lefel uwch o "hyblygrwydd".[22]

55. Mae'r pwyllgor yn dweud hefyd:

> "Er ein bod yn cydnabod yr eglurhad a gafwyd gan y Gweinidog a'i swyddogion mai'r rheswm am hyn yw'r rheidrwydd i gynllunio cyllideb amlflwydd ar sail galw, ac y bydd angen cael rhywfaint o 'hyblygrwydd', rydym, yn parhau'n ansicr pam mae'r 'hyblygrwydd' mor sylweddol. Hefyd, nid ydym yn sicr pam mae'r 'hyblygrwydd' hwn wedi cronni dros nifer o flynyddoedd."[23]

56. Mynegodd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd bryderon y gallai hyn fod oherwydd problemau yng ngwaith cynllunio a rheolaeth ariannol yr

---

[22] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, 25 Hydref 2013
[23] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, 25 Hydref 2013

adran. Hefyd, holodd y pwyllgor a fyddai'r Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd yn gallu cadw'r "hyblygrwydd" hwn o fewn ei bortffolio.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell bod y Gweinidog Cyllid yn cynnal adolygiad o gynllunio a rheolaeth ariannol o fewn portffolio Cyfoeth Naturiol a Bwyd – yn benodol, cynllunio ar gyfer cyllid Ewropeaidd a'r defnydd ohono.**

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Cyllid adrodd yn ôl i'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ar y defnydd o'r 'hyblygrwydd' sy'n weddill fel arian cyfatebol ar gyfer y Cynllun Datblygu Gwledig.**

***Buddsoddi Cyfalaf o Arian Arloesi***

57. Argymhellodd ein hadroddiad ym mis Gorffennaf 2012 ar fenthyca darbodus ac arian arloesi y dylid gwneud mwy o ddefnydd o'r dulliau hyn ar gyfer buddsoddi mewn prosiectau cyfalaf. Er bod peth cynnydd, ychydig iawn o fodelau sydd ar waith . Mae'n bosibl mai un rheswm am hyn yw'r tynhau ar gyllidebau.

58. Crisialodd Vanessa Young o Gyngor Pen-y-bont ar Ogwr hanfod y broblem:

> "'Innovative sources of finance' is an interesting phrase. Generally speaking, it is about finding revenue to fund capital when we talk about innovative methods. The key point is that, whichever way you do it, you have to pay for it. So, you are either paying for it from capital, which is under pressure, or you are paying for it from revenue, which is under pressure."[24]

59. Yn y ddogfen naratif a ddaeth gyda'r gyllideb ddrafft, mae'r Gweinidog Cyllid yn cyfeirio at nifer o agweddau arloesol tuag at gyllid, ac mae llawer ohonynt wedi'u cyhoeddi o'r blaen. Mae'n cyfeirio at ddefnyddio cyfrwng di-ddifidend ar gyfer cyllido gwaith deuoli ar yr A465 Ffordd Blaenau'r Cymoedd.

60. Mae'r sector iechyd yn gyffredinol wedi bod yn araf yn croesawu cyllid arloesi. Fodd bynnag, yn y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, trafodwyd y gallai buddsoddi cyfalaf yn Ymddiriedolaeth GIG Felindre gynnwys system arloesol hefyd. Rydym wedi gofyn i'r Gweinidog Cyllid faint o arian oedd yn

[24] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 17 Hydref 2013, Paragraff 332

cael ei ddefnyddio i ad-dalu cynlluniau cyfalaf arloesol ar draws y sector cyhoeddus.

61. Nid yw'r gyllideb yn dangos faint sy'n cael ei godi drwy systemau arloesi, na chost cyllido o'r fath.

62. Fodd bynnag, yn llythyr y Gweinidog ar ôl ei hymddangosiad ar 23 Hydref, cyhoeddodd dabl (isod) yn nodi bron £1 biliwn mewn ymrwymiadau cyllido.[25]

| **Cynllun** | **Swm a fenthycwyd (£miliynau)*** |
|---|---|
| Menter Benthyca Llywodraeth Leol – Gwella priffyrdd | 170 |
| Menter Benthyca Llywodraeth Leol – Ysgolion ar gyfer yr 21ain Ganrif | 170 |
| Grant Cyllid Tai | 130 |
| Cwmni Datblygu Pont Elái | 106 |
| Partneriaeth Tai Cymru | 82 |
| A465 / Adrannau 5 a 6 | 300 |
| **Cyfanswm** | **958** |

* Amcangyfrif yw pob ffigwr. Gallai'r union swm a fenthycir amrywio mewn rhai achosion i adlewyrchu costau alldro a chyfraddau llog ar adeg y benthyca.

**Casgliad: Mae buddsoddi cyfalaf, beth bynnag fo'r llwybr ariannol, yn gwneud cyfraniad pwysig tuag at dwf economaidd. O ystyried bod cyllidebau cyfalaf yn llai, mae'r gwaith o gynnal buddsoddi cyfalaf yn debygol o ddigwydd drwy ddefnyddio mwy ar fodelau arloesol. Rhaid gwneud dewisiadau a dod o hyd i adnoddau refeniw ar gyfer ad-dalu'r modelau ariannu arloesol. Mae angen gwneud lefel y ddyled fydd yn**

[25] Llythyr gan y Gweinidog Cyllid at y Pwyllgor Cyllid, 6 Tachwedd, 2013.

**wynebu cenedlaethau'r dyfodol o ganlyniad i ddefnyddio modelau arloesol yn fwy tryloyw.**

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ddarparu darlun eglur o'r buddsoddiad sydd ar gael a'r gost ar gyfer pob blwyddyn ariannol o gyfnod y gyllideb, wedi'i dadansoddi yn ôl pob maes portffolio.**

### *Derbyniadau Cyfalaf*

63. Dangosodd tystiolaeth o lywodraeth leol bwysigrwydd yr arian a gafwyd o werthu tir neu adeiladau (derbyniadau cyfalaf) y gellir eu defnyddio wedyn fel arian cyfatebol ar gyfer adeiladau/pryniannau newydd.

64. Yn ein hadroddiad ar Reoli Asedau[26] argymhellwyd bod "cyrff cyhoeddus yn cael gwell cymhellion i reoli eu hasedau'n effeithiol, drwy sicrhau eu bod yn cael cadw cyfran briodol o unrhyw werth a geir yn sgil trosglwyddo neu waredu."

65. Derbyniodd Llywodraeth Cymru yr argymhelliad hwn mewn egwyddor.

66. Pwysleisiodd cynrychiolwyr llywodraeth leol eu dibyniaeth gynyddol ar arian a ddôi i mewn o werthu adeiladau ac asedau eraill. Dywedodd Vanessa Young:

> "What we have done is earmark a number of capital assets that we know we are going to dispose of, or that we hope to dispose of, over the next couple of years specifically for that match [funding for 21st Century Schools programme]. However, the issue is about what the market is like and whether we can realise those values."[27]

67. Gyda chyllidebau cyfalaf yn crebachu, bydd gwerthu asedau yn ffynhonnell arian bwysig ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru. Gan y bydd yr arian sydd ar gael ar unrhyw adeg yn ddibynnol iawn ar gryfder neu wendid y farchnad yn y maes hwnnw, mae hyn yn ychwanegu elfen sylweddol o risg i gyllidebau sector cyhoeddus.

[26] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, Rheoli Asedau yn y Sector Cyhoeddus, Awst 2013
[27] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 17 Hydref 2013, Paragraff 321

**Casgliad: Rydym yn annog Llywodraeth Cymru i roi mwy o ganllawiau ac arweiniad i'r sector cyhoeddus ehangach fel y gall rheoli asedau, o ystyried y ddibyniaeth gynyddol ar dderbyniadau cyfalaf fel ffrwd ariannu. Byddwn yn adolygu cynnydd a wnaed ar ôl 12 mis ar argymhellion ein hadroddiad Rheoli Asedau.**

## Gwariant

### *Costau Deddfu – y gorffennol a'r presennol*

68. Yn holl waith craffu'r pwyllgorau, ychydig o dystiolaeth a gafwyd fod costau deddfu yn y gorffennol yn cael ei gynnwys mewn cyllidebau. Yn ein profiad dros y flwyddyn, nid yw cynefindra cynyddol â'r broses ddeddfu wedi arwain at welliannau o ran cynllunio ariannol.

69. Ar 9 Hydref, trafododd y Gweinidog faterion yn ymwneud â goblygiadau ariannol deddfwriaeth ar hyn o bryd ac yn y dyfodol, yn enwedig mewn perthynas â chostau sydd ynghlwm wrth is-ddeddfwriaeth.[28]

70. Roeddem yn pryderu'n arbennig fod y Gweinidog Cyllid wedi dweud ei bod hi'n aml yn amhosibl gwybod beth fydd goblygiadau ariannol llawn Bil cyn iddo ddod yn ddeddf yn sgîl ansicrwydd ynglŷn â chostau is-ddeddfwriaeth o fewn y Bil.

> "The difficulty with the costs is that, sometimes, they do not materialise until you implement the legislation, and that could be beyond the budget period. However, we have to develop those costs clearly in the regulatory impact assessments, which I monitor very carefully as the Minister for Finance."[29]

71. Fodd bynnag, ceir corff o ddeddfwriaeth hefyd sydd eisoes wedi'u pasio, yn cynnwys deddfwriaeth o'r Trydydd Cynulliad, sydd â goblygiadau ariannol ar gyfer y gyllideb gyfredol. Bydd angen nodi unrhyw faich deddfwriaethol, a chynllunio ar ei gyfer, gan fod nifer o'r Mesurau a basiwyd yn ystod y Trydydd Cynulliad yn 'fesurau galluogi' o ran eu natur (h.y. yn galluogi pŵer i gael ei roi drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth).

---

[28] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 9 Hydref 2013

[29] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 9 Hydref 2013, Paragraff 130

**Casgliad: Rydym yn pryderu'n fawr nad yw cost lawn y darnau o ddeddfwriaeth sydd eisoes wedi'u pasio yn hysbys, nac wedi'u cynnwys mewn cyllidebau, na chyfrif tryloyw wedi'i roi amdanynt.**

**Casgliad: Ceir pryderon cyffredinol fod deddfwriaeth cyfredol ac yn y dyfodol yn debygol o ychwanegu at y broblem hon – yn cynnwys y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant a fyddai'n creu'r fframwaith ar gyfer is-ddeddfwriaeth eang.**

72. Gwerthfawrogwn mai mater o lunio amcangyfrifon a rhagamcanion yw costio deddfwriaeth sydd i ddod, ac rydym yn awyddus i gefnogi Llywodraeth Cymru ac edrych yn fanwl ar y systemau a'r prosesau ar gyfer gwella effeithiolrwydd. Nid mater o feirniadaeth yn unig yw craffu effeithiol, ond dull o ymgysylltu'n adeiladol er mwyn dod o hyd i atebion. I'r perwyl hwn, bwriadwn gyflawni dau gynllun gwaith dros y flwyddyn sydd i ddod.

**Casgliad: Rydym yn argyhoeddedig fod angen i ni:**
**1) Gynnal ymchwiliad i oblygiadau ariannol deddfwriaeth a basiwyd yn flaenorol gan y Cynulliad, a sut y mae hyn yn effeithio ar gyllideb Llywodraeth Cymru;**
**2) Cynhyrchu argymhellion ar gyfer deddfwyr Cymru er mwyn sicrhau bod costau biliau newydd, ac is-ddeddfwriaeth oddi tanynt, yn cael eu hasesu mor drylwyr â phosibl a bod Memoranda Esboniadol yn gallu darparu tystiolaeth ynghylch fforddiadwyedd hirdymor darnau o ddeddfwriaeth wrth eu pasio.**

### *Ôl-groniad o hawliadau Gofal Iechyd Parhaus*

73. Nododd adroddiad gan Swyddfa Archwilio Cymru yn flaenorol fod "risg sylweddol" na fyddai modd delio â hawliadau'n ymwneud â Gofal Iechyd Parhaus erbyn y terfyn amser, sef mis Mehefin 2014.

74. Holodd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol y Gweinidog Iechyd ar y mater hwn, a nodant yn eu llythyr at y Gweinidog:

> "Yn adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru, *Gweithredu'r Fframwaith Cenedlaethol ar gyfer Gofal Iechyd Parhaus y GIG,*[30] daethpwyd i'r casgliad ei bod yn bosibl na chaiff yr ôl-hawliadau am gostau a godwyd yn anghywir ar unigolion rhwng 1996 a 2003 eu clirio erbyn

[30] Swyddfa Archwilio Cymru, Gweithredu'r Fframwaith Cenedlaethol ar gyfer Gofal Iechyd parhaus y GIG, Mehefin 2013

mis Mehefin 2014. Serch hynny, yr ydym yn nodi eich hyder i'r gwrthwyneb ."[31]

75. Hefyd, gofynnodd y Pwyllgor am y newyddion diweddaraf ar gynnydd yn y maes er mwyn sicrhau nad oedd yn effeithio ar y gyllideb ehangach.

[31] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol at y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a'r Dirprwy Weinidog Gwasanaethau Cymdeithasol 25 Hydref 2013

# 4. Blaenoriaethu

76. NOD: gwneud dewisiadau'r Llywodraeth yn dryloyw, a gofyn i'r Llywodraeth gyfiawnhau'r dewisiadau y mae wedi'u gwneud.

77. Ein prif bryder yn yr adran hon yw'r dystiolaeth ddryslyd a gawsom ynglŷn â'r cysylltiadau sy'n datblygu rhwng y Rhaglen Lywodraethu a'r gyllideb.

**Cysoni'r gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu**

78. Mae Adroddiad Blynyddol y Rhaglen Lywodraethu 2013 yn agor gyda'r datganiad:

> "Fy mhrif flaenoriaeth yw creu swyddi, sicrhau twf a threchu tlodi. Rwyf wedi rhoi cyfarwyddyd i'r Gwasanaeth Sifil ddefnyddio holl beirianwaith y llywodraeth, a galw ar y sector cyhoeddus ehangach yng Nghymru, i weithio fel un er mwyn cyflawni'r amcanion hyn ."[32]

79. Pennawd y gyllideb ddrafft ar gyfer 2013-14 y llynedd oedd '*Cyllideb ar gyfer Twf a Swyddi*' a dyma oedd ffocws y blaenoriaethau penodol.[33] Fodd bynnag, mae ffocws y blaenoriaethau i'w gweld wedi ymestyn eleni, gyda phennawd y naratif ar Gyllideb Ddrafft 2014-15 yn cynnwys '*Blaenoriaethau i Gymru*' ac mae'n tynnu sylw at dri maes allweddol: :

> **"Twf a Swyddi** – cefnogi twf a chreu swyddi i gefnogi'r economi a mynd i'r afael â thlodi;
>
> **"Cyrhaeddiad Addysgol** – darparu system addysg o safon fyd-eang, a sicrhau lefelau cyrhaeddiad uchel;
>
> **"Cefnogi Plant, Teuluoedd a Chymunedau Difreintiedig** – cymryd camau i godi unigolion a theuluoedd allan o dlodi a gwella iechyd, ei gwneud yn haws i bobl ddysgu a gwneud cymunedau difreintiedig yn fwy llewyrchus."[34]

80. Pan holwyd iddi, gwadodd y Gweinidog Cyllid fod ei blaenoriaethau wedi newid:

---

[32] Llywodraeth Cymru, *Rhaglen Lywodraethu – Adroddiad Blynyddol 2013*, Mehefin 2013
[33] Llywodraeth Cymru, *Cyllideb Ddrafft 2013-14 'Cyllideb ar gyfer Twf a Swyddi'*, Hydref 2012
[34] Llywodraeth Cymru, *Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2014-15,* Hydref 2013

> "I would say that our priorities have remained the same in terms of jobs and growth, schools, protecting universal benefits and health. So, our priorities haven't changed."[35]

81. Bu'r Gweinidog hefyd yn sôn am 'themâu' a dywedodd mai bwriad y rhain oedd canolbwyntio sylw'r Gweinidogion Portffolio ar y blaenoriaethau:

> "What we sought to do this year is drill down, particularly because it was a reducing budget, so that Ministers could see the impacts if they do need to reprioritise or need to look at how they can protect. As a result of that, we themed the budget, as you will see in the narrative, into jobs and growth, enhancing education and attainment—which is critical, of course, if you are going to protect and support funding into schools—and then looking at the key issues about supporting families and deprived communities. So, it is not about a reprioritisation or extra priorities, but about trying to drill down better to ensure that, and that we have a cross-cutting approach by Ministers to those themes."[36]

82. Ochr yn ochr â'r gyllideb ddrafft ar gyfer 2014-15, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru dablau'n dangos aliniad dyraniadau'r gyllideb ac is-ganlyniadau a phenodau'r Rhaglen Lywodraethu.[37]

**Casgliad: Mae'r Gweinidog wedi siarad droeon am ei bwriad i gysoni proses y gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu. Rydym yn cefnogi'r nod hwn. Er hynny, rydym yn dal i fod heb ein hargyhoeddi y gall y Llywodraeth ddangos aliniad rhwng adnoddau a blaenoriaethau penodol ym mhob achos.**

**Argymhelliad: Rydym yn croesawu'r gwelliannau i'r modd y caiff y gyllideb ei chyflwyno, sy'n adeiladu ar waith a ddechreuwyd y llynedd. Fodd bynnag, rydym yn argymell y dylai'r gwaith hwn barhau i ddatblygu tryloywder o ran yr aliniad rhwng dyraniadau'r gyllideb a'r Rhaglen Lywodraethu.**

[35] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 23 Hydref 2013, Paragraff 73
[36] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 23 Hydref 2013, Paragraff 73
[37] Llywodraeth Cymru, Cyllideb Ddrafft 2014-15, Cysoni rhwng y Rhaglen Lywodraethu a'r Gyllideb , Hydref 2013

## Iechyd

83. O ran iechyd yn fwy cyffredinol, mae amryw o bwyllgorau'r Cynulliad wedi mynegi pryder yn y gorffennol ynglŷn â gallu byrddau iechyd i gadw o fewn eu cyllidebau. Cododd y thema hon eto yn y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, ac yn y Pwyllgor Cyllid.

84. Fodd bynnag, mae'r buddsoddi ychwanegol a argymhellwyd ar gyfer iechyd yn 2014-15 a 2015-16, ynghyd â Bil arfaethedig y Gweinidog ar Gyllid y GIG (Cymru), yn cael eu gweld fel camau defnyddiol yn hyn o beth. Hefyd, mae'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol wedi croesawu'r adolygiad o'r fformiwla cyllido i sicrhau bod cronfeydd yn cael eu dosbarthu'n deg.

85. Yn ein sesiwn gyda phenaethiaid iechyd, roedd pryderon yn parhau ynglŷn â gallu'r Byrddau iechyd Lleol i ddal ati i gynhyrchu 5% o arbedion o un flwyddyn i'r llall. Cyfaddefodd Adam Cairns o Fwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro y byddai'n anodd.

> "The approach that we took to our plans was not to look at a number and then say, 'Deduct that from where we think we are and then come up with some ideas'. We said, 'Let's compare how well we do with international comparisons, let's challenge ourselves to see whether the care and the treatment that we are delivering matches the best, and let's quantify the difference in cost between really great care and care that could be better.' In each of those areas, we challenged our clinical teams to work with us to develop proposals to improve the way in which that care is delivered.
>
> "Do not let me leave you in any doubt that managing this kind of change is complex and difficult. You have to do it with your clinical staff and you have to take people with you. They have to own it. Some of the changes are very hard to deliver. Nevertheless, the plans that we have are largely based on what other people have done elsewhere."[38]

**Casgliad: Rydym yn croesawu'r camau a roddwyd ar y gweill gan y Gweinidog i fynd i'r afael â gwariant iechyd. Yn yr hirdymor, dylem weld manteision yr arian ychwanegol sy'n mynd i mewn, a newid i batrwm cyllidebu tair blynedd fel yr argymhellwyd gan y Pwyllgor Cyllid y llynedd. Fodd bynnag, yn seiliedig i raddau helaeth ar fethiannau'r**

[38] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT, 17 Hydref 2013, Paragraff 503

**gorffennol, rydym yn parhau'n amheus a yw'r cynlluniau cywir ar waith gan bob bwrdd iechyd i sicrhau eu bod yn cadw o fewn eu cyllidebau wrth i boblogaeth sy'n heneiddio greu mwy a mwy o alw am eu gwasanaethau.**

**Argymhelliad: O fewn y gyllideb iechyd, ceir diffyg eglurder ynglŷn â bwriadau i ddefnyddio cyllid ychwanegol i fynd i'r afael ag Adolygiad Francis. Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Iechyd egluro'r sefyllfa ar fyrder.**

### Tryloywder ynglŷn â blaenoriaethau

86. Mae naratif y gyllideb ddrafft yn datgan 'na allwn barhau i ariannu popeth fel o'r blaen' ac mai blaenoriaethu ac ail-flaenoriaethu yw'r allwedd. Fodd bynnag, wrth ei holi, câi'r Gweinidog Cyllid hi'n anodd nodi'n eglur beth oedd y pethau hynny, y tu hwnt i arbedion effeithlonrwydd a gwario llai ar farchnata mewn un portffolio.

87. Droeon, mae naratif y gyllideb, a datganiadau'r Gweinidog, wedi dweud mai hon yw'r gyllideb anoddaf a gafwyd ers datganoli.[39] Eto i gyd, ychydig o dystiolaeth a welsom o benderfyniadau anodd penodol yn cael eu trafod yn agored.

88. Mae'r Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc yn cyfeirio yn eu llythyr[40] at y ffaith na chafodd gostyngiad o £400,000 yn y cyllid i Gomisiynydd y Gymraeg ei ddwyn i'w sylw.

89. Er ein bod yn cydnabod fod siarad yn gyhoeddus am doriadau'n anodd yn wleidyddol, mewn democratiaeth aeddfed rhaid i hyn fod yn ganlyniad anorfod mewn hinsawdd economaidd anodd.

90. Mewn perthynas â'r dyraniadau cyllid ychwanegol i'r portffolio iechyd, roedd y Gweinidog Cyllid yn eglur na fu unrhyw ail-flaenoriaethu.

91. Wrth edrych ar y rhifau'n unig, mae'r gyllideb ddrafft yn darparu arian ychwanegol sylweddol i'r adran iechyd. Mae cyllid i lywodraeth leol wedi lleihau'n fawr. Mae'r newidiadau ariannol a argymhellir o'r flwyddyn hon i'r flwyddyn nesaf yn awgrymu'n gryf iawn mai buddsoddi mewn iechyd yw'r brif flaenoriaeth. Mewn perthynas â'r dyraniadau cyllid ychwanegol i'r

---

[39] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 23 Hydref 2013, Paragraff 145
[40] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc at y Gweinidog Addysg a Sgiliau a'r Dirprwy Weinidog Sgiliau a Thechnoleg, 25 Hydref 2013

portffolio iechyd, roedd y Gweinidog Cyllid yn glir na fu unrhyw ail-flaenoriaethu.

> "I think that, perhaps, it is an over-simplification to say that this has been a reprioritisation from local government to health, because we set this budget based on our priorities, and our priorities have been and are jobs and growth, health, schools and universal benefit."[41]

**Argymhelliad: Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau mwy o dryloywder ynglŷn â phenderfyniadau i ail-flaenoriaethu. Dylid rhoi'r un faint o dryloywder i doriadau ag i ddyraniadau ychwanegol.**

**Gwariant Ataliol**

92. Gwnaeth y Pwyllgor Cyllid hi'n amlwg yn gynnar ym mhroses y gyllideb y byddai'r defnydd o wariant ataliol yn ffocws allweddol wrth graffu ar y gyllideb, gan gydnabod, yng sgîl setliadau ariannol presennol, fod arian ataliol yn allweddol i sicrhau cynaliadwyedd ariannol.

93. Yn ystod ei hymddangosiad ar 9 Hydref, dywedodd y Gweinidog fod y Gronfa Gofal Canolraddol yn enghraifft o wariant ataliol, a thrafododd rai enghreifftiau penodol eraill hefyd. Ond ni wnaeth unrhyw ymdrech i feintioli pa gyfran o gyllideb Cymru a werir ar fesurau ataliol.[42] Ni allai egluro ychwaith beth oedd y sail resymegol dros y toriad o 10% i gyllideb graidd Gofal a Thrwsio, nag effaith toriad o'r fath.

94. Yn eu Harolwg o'r Cefndir ar gyfer 2013, amcangyfrifodd Swyddfa Archwilio Cymru mai **dim ond 6 y cant o'r gwariant ar draws pedair o adrannau llywodraeth ganol y DU a oedd wedi'u neilltuo i weithredu cynnar**.[43] Dywedodd David Robinson o Dasglu Gweithredu Cynnar Community Links wrth y pwyllgor y byddai'n syndod iddo pe bai cyfran y gyllideb Gymreig a dargedwyd at weithredu cynnar yn uwch na'r ffigur yma o 6 y cant.[44]

95. Mewn tystiolaeth o sesiwn i randdeiliaid ar 17 Hydref,[45] cyfeiriodd tystion o'r sector gwirfoddol, llywodraeth leol a'r byrddau iechyd at themâu cyffredin mewn perthynas â gwariant ataliol:

---

[41] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 9 Hydref 2013, Paragraff 153
[42] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 9 Hydref 2013
[43] Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, *Early Action: landscape review*, Ionawr 2013
[44] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 17 Hydref 2013, Paragraff 190
[45] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 17 Hydref 2013

- Fel arfer, mae arbedion sy'n deillio o fesurau ataliol yn cynnwys osgoi mynd i gostau, yn hytrach nag arbedion y gellir eu troi'n arian;
- Mae angen gwerthuso costau a manteision yn yr hirdymor , (e.e. dylid cynnal prawf deng mlynedd ar bob llinell o'r gyllideb, a dylid cyhoeddi'r rhain a'u gwneud yn agored i'w herio)
- Ni wneir arbedion o'r fath bob amser gan y corff sy'n buddsoddi'r arian, felly mae angen i drefniadau rhannu budd fod ar waith er mwyn dosbarthu'r manteision yn deg;
- Mae pwysau difrifol ar wasanaethau yn gwneud gwario ataliol yn anodd ei ystyried mewn cyfnod pan fo cyllidebau'n lleihau;
- Mae angen dull strategol cyffredinol o weithredu'r agenda ataliol ar lefel genedlaethol a dylai fod yn rhan ganolog o broses y gyllideb

96. Gan fod gwario ataliol effeithiol yn galw am gydweithrediad, dywedodd rhanddeiliaid y byddent yn gwerthfawrogi dull strategol cyffredinol o wario'n ataliol ar lefel genedlaethol, ac y dylai hyn fod yn rhan ganolog o'r broses gyllidebu ar draws y sector cyhoeddus.

**Casgliad: Er bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi rhaglenni sy'n ataliol o ran eu natur, ymddengys nad oes dull systematig, strategol o wario'n ataliol ar draws y Llywodraeth, fel y gwelir yn y gostyngiad yng nghyllideb Gofal a Thrwsio er enghraifft. Rydym wedi ymrwymo i sicrhau bod gwaith craffu yn cefnogi gwelliannau felly rydym wedi datgan ein bwriad i gynnal ymchwiliad yn y dyfodol mewn perthynas â gwariant ataliol, ac mae'r Gweinidog wedi croesawu hyn.**

# 5. Gwerth am Arian

NOD: Profi a all y Llywodraeth gysylltu'r adnodd a ddyrennid drwy'r gyllideb (y mewnbwn) gyda'r allbynnau a'r canlyniadau a ddymunir.

97. Mae'r bennod hon yn edrych ar rai o'r argymhellion allweddol o bob un o bwyllgorau pwnc y Cynulliad a edrychodd yn fanwl ar faterion yn ymwneud â gwerth am arian.

**Y Pwyllgor Cyllid**

98. Yn ei thystiolaeth ar 23 Hydref, gofynnwyd i'r Gweinidog Cyllid pa dystiolaeth a gafwyd yn sail i'r penderfyniad i ymestyn Twf Swyddi Cymru. O ystyried natur hirdymor ei waith, ymddangosai'n annhebygol y ceid sylfaen fawr o wybodaeth dros ei farnu'n llwyddiant.

99. Dywedodd y Gweinidog:

> "Everything has to be tested against the outcomes and the evidence; certainly, that would apply to Jobs Growth Wales, and the benefits that are already accruing from it.[46]"

100. Ychydig o dystiolaeth a welsom fod hyn yn digwydd yn effeithiol iawn yn yr enghraifft hon, nac mewn unrhyw bortffolio unigol, heb sôn am ar draws y llywodraeth yn systematig.

**Y Pwyllgor Menter a Busnes**

101. Croesawodd y Pwyllgor Menter a Busnes y cynllun i gyhoeddi data perfformiad ar gyfer Ardaloedd Menter yn nes ymlaen eleni, ond cododd gwestiynau ynghylch gwerth am arian yn ymwneud â gwasanaethau bws a phryderon ynghylch gwerthusiad effeithiol o'r Cynllun Trafnidiaeth Cenedlaethol cyfredol.

102. Yn yr un modd, ymddengys bod y cynigion ar gyfer system Metro De Cymru wedi denu £62m o ddyraniad, heb fod costau na manteision pendant wedi'u sefydlu ar gyfer y prosiect terfynol.

[46] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 23 Hydref 2013, Paragraff 181

### Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

103. Canfu'r Pwyllgor fod methiant i feincnodi treuliant ynni cyn gwneud gwelliannau yn y cartref o dan y Cynllun Arbed yn golygu ei bod yn amhosibl asesu pa effaith a gafodd y defnydd hwn o arian cyhoeddus.

### Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol

104. Cyfeiriodd y Pwyllgor at nifer o faterion yn ymwneud â gofal cymdeithasol, gan alw'n benodol am nodyn ar ddyraniadau o'r Gronfa Gofal Canolraddol. Mae hyn yn cael sylw manylach yn y bennod ar broses y gyllideb.

### Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

105. Mae'r Pwyllgor wedi gofyn am wybodaeth ychwanegol ar fonitro a gwerthuso rhaglen Cymunedau yn Gyntaf Llywodraeth Cymru er mwyn cael mwy o hyder ei bod yn darparu gwerth am arian. Cododd gwestiynau tebyg ynglŷn â dyraniadau cyfalaf i'r Rhaglen Cyfleusterau a Gweithgareddau Cymunedol, a Grant Cyfalaf Safleoedd Sipsiwn a Theithwyr.

106. Hefyd, holodd y Pwyllgor i'r Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi ynglŷn â Dechrau'n Deg a'r oedi cyn cyhoeddi data arolygu. Maent hefyd eisiau gweld mwy o gymharu rhwng ardaloedd sy'n cael cymorth Dechrau'n Deg a'r ardaloedd nad ydynt yn ei gael er mwyn asesu gwerth am arian.

### Y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc

107. Er i'r Pwyllgor groesawu'r ffaith fod cyllid y grant amddifadedd disgyblion wedi dyblu, holodd gwestiynau hefyd ynglŷn â sut yr oedd ei effaith yn cael ei fonitro. Dywedodd y Gweinidog Addysg a Sgiliau ei bod hi'n rhy fuan i asesu. Mae'r Pwyllgor wedi dynodi y bydd yn monitro hyn dros y flwyddyn.

108. Mewn trafodaethau â'r Gweinidog Iechyd, croesawodd y Pwyllgor ei awgrym fod Cynllun Gwên yn darparu gwerth pendant am arian, ond anogwyd y Gweinidog i sicrhau bod data ar gael yn gyhoeddus fel bod modd ei graffu.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru wneud mwy o ymdrech i ddarparu tystiolaeth o'r ystyriaethau gwerth am arian sy'n llywio'i phenderfyniadau cyllido. Heb dystiolaeth eglur, ni all pwyllgorau'r Cynulliad a phobl Cymru ddweud yn glir a yw polisïau a mentrau Llywodraeth Cymru yn darparu gwerth am arian.**

## 6. Proses y Gyllideb

NOD: Archwilio'r prosesau ac ystyried pa welliannau y gellid eu gwneud gyda'r ffocws yn unig ar wella craffu.

**Cyfnewid Cyllidebau a Thrafodion Ariannol**

109. Y Cynllun Cyfnewid Cyllidebau yw'r enw ffurfiol ar y system o ddwyn arian heb ei wario ymlaen o un flwyddyn i'r flwyddyn wedyn, yn amodol ar gapiau refeniw a chyfalaf penodol.

110. Fodd bynnag, o ystyried mai defnydd cyfyngedig o gyfran o'r DEL cyfalaf sydd gan Drysorlys Ei Mawrhydi fel trafodion ariannol (y gellir eu defnyddio fel buddsoddiad ecwiti neu fenthyciad yn unig), nid yw'n eglur sut y mae hyn yn effeithio ar y cap ar Gyfnewid Cyllidebau.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Cyllid bwyso ar y Trysorlys i egluro sut y bydd trafodion ariannol yn effeithio ar y System Cyfnewid Cyllidebau a rhyddid Llywodraeth Cymru i ddwyn cyfalaf ymlaen.**

111. O'n hystyriaeth flaenorol o'r mater hwn, gwyddom y bydd angen i gyfran o'r trafodion ariannol gael eu had-dalu i Drysorlys Ei Mawrhydi. Yn ei thystiolaeth, eglurodd y Gweinidog Cyllid fod diffyg eglurder o hyd ynglŷn ag amseru'r taliadau hyn, ynghyd â'u maint a threfniadau ar eu cyfer. Soniodd hefyd am ofyn (gyda gweinidogion cyllid datganoledig eraill) am gyfanswm ad-dalu cyfanredol ar gyfer trafodion ariannol.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog Cyllid, gan weithio gyda'i chydweithwyr yn y gweinyddiaethau datganoledig eraill, ofyn i Drysorlys Ei Mawrhydi wneud y trefniadau ar gyfer ad-dalu trafodion ariannol yn fwy eglur. Rydym yn argymell hefyd ei bod hi'n adrodd i'r Pwyllgor Cyllid ar allu'r prosiectau y dyrannwyd cyllid trafodion ariannol ar eu cyfer i dalu'r ad-daliadau angenrheidiol.**

**Cysondeb papurau Gweinidogol**

112. Yn y blynyddoedd diweddar, bu gwelliant dramatig yng nghysondeb papurau Gweinidogol a ddarperir i'r pwyllgorau. Eleni, cafwyd peth llithro yn ôl yn y maes hwn.

113. Ysgrifennodd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd at y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd i fynegi eu pryderon a nododd anghysonderau yn y testun a gawsant yn y diwedd.

> "Rwy'n teimlo'n siomedig ac yn rhwystredig ynglŷn â pha mor hwyr y cafodd y Pwyllgor eich papurau'n ymwneud â'r gyllideb. Mae derbyn papurau lai na 48 awr cyn cyfarfod y Pwyllgor yn cael effaith ddifrifol ar allu'r Pwyllgor i graffu ar eich cyllideb."[47]

**Casgliad: Mae papurau hwyr a gwallus yn ei gwneud yn anos i Aelodau'r Cynulliad ystyried goblygiadau llawn yr hyn sy'n cael ei gynnig ac yn tanseilio ymdrechion y Cynulliad i wella effeithiolrwydd ei waith craffu.**

**Casgliad: Mae'r Pwyllgor Cyllid yn ategu barn y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd fod darparu papurau'n hwyr nid yn unig yn tramgwyddo'r cytundebau rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, ond hefyd yn dangos diffyg parch tuag at y Pwyllgor, y Cynulliad a swyddogaeth craffu.**

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylid rhoi swyddogaeth oruchwylio gryfach i adran Gyllidebu Strategol Llywodraeth Cymru o ran sicrhau bod tystiolaeth a ddarperir i bwyllgorau'n gywir ac yn amserol.**

### Argymhellion y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

114. Ysgrifennodd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd atom i adrodd ar y materion a'r pryderon a godwyd yn ystod eu sesiwn dystiolaeth ar y gyllideb ddrafft[48]. Yn y llythyr hwn, maent yn cyflwyno dau argymhelliad y mae'r Pwyllgor yn falch o'u cymeradwyo.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai'r adran Cyfoeth Naturiol a Bwyd wella'i chydgysylltiad â'r Uned Gyllidebau Canolog ar bob cam o broses y gyllideb ar fyrder, yn cynnwys camau'r Gyllideb Ddrafft a'r Gyllideb Atodol.**

---

[47] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd at y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd 15 Hydref 2013
[48] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid 15 Hydref 2013

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai unrhyw brosiectau penodol a gyhoeddir yn ystod y flwyddyn gael eu llinell eu hunain yn y gyllideb i gynyddu tryloywder ac eglurder ynglŷn â'r ymrwymiadau cyllido a wneir.**

**Cyllidebau wedi'u diogelu a'u neilltuo**

115. Mae cyllid llywodraeth leol yng Nghymru wedi cael ei ddiogelu dros y tair blynedd diwethaf. Mae'r diogelwch hwnnw bellach wedi'i dynnu'n ôl i raddau helaeth. Fodd bynnag, mae rhai meysydd yn dal i fod wedi'u diogelu (e.e. cynnydd mewn cyllid i ysgolion) sy'n cynyddu effaith toriadau mewn meysydd eraill o'r gyllideb. Eleni, mae'r diogelwch i gyllid Gwasanaethau Cymdeithasol wedi'i dynnu'n ôl.

116. Yn ystod y blynyddoedd diweddar, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i leihau nifer y grantiau penodol a chynyddu maint y cyllid sy'n cael ei roi i awdurdodau lleol ei wario fel y gwelant yn dda. Fodd bynnag, gall diogelwch i'r gyllideb ysgolion, er enghraifft, arwain at fwy o bwysau ar feysydd eraill.

117. Dywedodd y Cynghorydd Anthony Hunt, aelod cabinet dros Gyllid yn Nhorfaen:

> "A figure of savings that might look to a member of the public to be quite achievable—let us say 4%—becomes a much larger percentage figure on the accessible area for savings. That accessible area for savings includes things such as roads and refuse collection that people value in society, especially, perhaps, people who do not have children—so education does not hit them in the first instance—and people who do not have people involved in the social care system. So, a 4% reduction can easily multiply into needing to take 12% out of some areas that are not very easy to get savings from, if you take into account your statutory duties.
>
> "The idea of schools protection is much more difficult when the settlement is reducing. When it is increasing, you are effectively directing where the extra money goes. When the block as a whole is reducing and you are asking for areas to be protected, then it has a more drastic impact."[49]

**Casgliad: Nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i leihau nifer y grantiau penodol. Er ein bod yn gwerthfawrogi bod diogelu cyllidebau**

[49] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 17 Hydref 2013, Paragraff 342

**yn sicrhau bod blaenoriaethau Llywodraeth Cymru yn cael eu cynnal, clywsom dystiolaeth fod hyn yn rhoi pwysau ychwanegol ar feysydd cyllidebol eraill mewn llywodraeth leol.**

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag awdurdodau lleol i nodi'r man canol rhwng awydd Llywodraeth Cymru am atebolrwydd, ac awydd llywodraeth leol am ryddid i wario yn ei ffordd ei hun. Gallai cytundeb llwyddiannus, a fyddai'n cael gwared ar grantiau penodol, ryddhau arian sylweddol ar gyfer gwasanaethau rheng flaen.**

## Trafod a chytuno ar y gyllideb

118. Ar 8 Hydref, cyn rhyddhau cynigion y Gyllideb Ddrafft, cyhoeddwyd cytundeb 'digynsail' rhwng Llywodraeth Cymru, y Democratiaid Rhyddfrydol a Phlaid Cymru.[50]

**Casgliad: Yn y pedwerydd Cynulliad, am y tro cyntaf, mae cytundeb cynnar ar y gyllideb wedi golygu bod modd craffu'n briodol ar y rhestr lawn o gynigion ynghylch y gyllideb. Yn y blynyddoedd a fu, cyhoeddwyd consesiynau cyllidebol rhwng dyddiad cyhoeddi'r gyllideb ddrafft a'r drafodaeth ar y gyllideb derfynol – gan ei gwneud yn anodd cynnal gwaith craffu ystyrlon.**

**Argymhelliad: Rydym yn argymell bod pob plaid wleidyddol sy'n cymryd rhan mewn trafodaethau cyllidebol yn y dyfodol yn bod mor glir â phosibl ynglŷn â'r canlyniadau a fwriedir ac ymrwymiadau gwerth am arian, yn enwedig lle mae'r ymrwymiadau hynny'n rhychwantu sawl blwyddyn.**

## Y Gronfa Gofal Canolraddol

119. Fel rhan o'r cytundeb ar y gyllideb, crëwyd Cronfa Gofal Canolraddol o £50m i gefnogi arloesedd a hwyluso cydgysylltiad rhwng meysydd iechyd, tai a gwasanaethau cymdeithasol. Mae'r arian yn gorwedd ym mhortffolios llywodraeth leol a thai.

---

[50] Datganiad Newyddion Llywodraeth Cymru, *Datganiad ar y cyd gan Carwyn Jones, y {rif Weinidog, Leanne Wood, Arweinydd Plaid Cymru a Kirsty Williams, Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru*, 8 Hydref 2013

120. Mewn tystiolaeth ar 17 Hydref dywedodd Chris Jones o Gofal a Thrwsio Cymru nad oedd yn siŵr a fyddent yn gallu sicrhau cyllid o'r Gronfa Gofal Canolraddol. Ar 9 Hydref, awgrymodd y Gweinidog fel a ganlyn:

> "…Care & Repair could possibly benefit from the new intermediate care fund in terms of revenue and capital."[51]

121. Eto i gyd, awgrymai tystiolaeth gan y Gweinidog ar 23 Hydref fod diffyg eglurder o hyd ynglŷn â sut y bydd hyn yn gweithio.

> "Discussions are ongoing at official level about elements of the intermediate care fund, based on our constructive discussions and budget agreement. There is a meeting very shortly to discuss this more specifically, particularly with our partners from Plaid Cymru and the Welsh Liberal Democrats."[52]

122. Mae nifer o feysydd wedi tynnu sylw at y gronfa hon fel ateb posibl i'w problemau eu hunain. Mae Gofal a Thrwsio yn ei gweld fel ffynhonnell o gyllid posibl ar gyfer eu sefydliad; mae llywodraeth leol yn ei gweld yn ffynhonnell ar gyfer eu prosiectau hwy; mae'r Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol yn ei gweld fel cyfrwng ar gyfer gwaith ataliol yn y gwasanaeth iechyd. Pot bach ydyw: ni all pawb fod yn iawn.

123. Mae'r amwysedd ynglŷn â'r Gronfa Gofal Canolraddol yn adlewyrchu'r hyn a ddigwyddodd gyda chronfeydd eraill haenen uchaf yn y gorffennol , er enghraifft y gronfa Cydweithredu Rhanbarthol a sefydlwyd 12 mis yn ôl, ac a arweiniodd at gwestiynau tebyg.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai Gweinidogion weithio'n gyflym i egluro: beth y bwriedir i'r Gronfa Gofal Canolraddol ei gyflawni; a beth fydd y broses a'r meini prawf ar gyfer cyflwyno a chymeradwyo ceisiadau. Rydym hefyd yn argymell y dylid cynnal gwerthusiad trylwyr o'r gronfa wedi iddi fod yn weithredol am flwyddyn a chyflwyno adroddiad i'r Pwyllgor Cyllid ynglŷn ag i ba raddau y darparodd werth am arian.**

### Cydraddoldebau

124. Y llynedd, gwnaethom argymell y dylai Llywodraeth Cymru gynnal cyfres fwy systematig a chyson o asesiadau o effaith y gyllideb lawn ar gydraddoldeb.

---

[51] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 9 Hydref 2013, Paragraff 156
[52] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 23 Hydref 2013, Paragraff 98

125. Mae'r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol wedi adrodd i'r Pwyllgor Cyllid eu bod yn croesawu sefydlu Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb a bod Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb eleni yn welliant ar un y llynedd. Er ein bod yn nodi'r gwelliant, mae lle i wella o hyd yn y dyfodol. Hefyd, hoffem weld mwy o dryloywder ynglŷn â'r modd y mae Llywodraeth Cymru yn ystyried hawliau plant a sut y mae ei phenderfyniadau cyllidebol yn effeithio ar blant.

**Argymhellion: Ailadroddwn argymhelliad y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol y dylai ystyriaethau cydraddoldeb fod yn rhan ganolog o broses y gyllideb ar gam ffurfiannol. Dylai hawliau plant fod yn rhan allweddol o'r broses hon.**

**Cynllunio ariannol yn y sector cyhoeddus ehangach**

126. Ar 9 Hydref, bu'r Pwyllgor yn trafod gyda'r Gweinidog gallu'r sector Addysg Bellach i gynllunio'n ddigonol ar gyfer y flwyddyn ariannol 2014-15, o ystyried y negeseuon newidiol a gaent ar y cyllid a oedd yn debygol o ddod iddynt.[53] Codwyd y mater hwn hefyd gan dystion llywodraeth leol ar 17 Hydref,[54] a ddywedodd eu bod, wrth ddechrau cynllunio ar gyfer 2014-15, wedi disgwyl cynnydd i'w cyllid yn seiliedig ar ffigurau dangosol a gyhoeddwyd yng nghyllideb y llynedd. Wrth i'r flwyddyn fynd rhagddi, cawsant eu cynghori i ddisgwyl toriadau 'tebyg i rai Lloegr' yn eu cyllidebau.

127. Dywedodd cynrychiolwyr llywodraeth leol nad oedd hyn yn eglur a'i fod yn ei gwneud hi'n anodd mesur graddau'r toriadau tebygol, ac roedd hynny'n effeithio ar eu gwaith cynllunio ariannol .

128. Fodd bynnag, dynododd tystiolaeth y Gweinidog ar 23 Hydref fod y negeseuon hyn yn cael eu cyfleu'n amserol ac yn ddigon manwl.

> "They [public bodies] are updated on the financial position—all of these reductions in our main budget are made very clear to them. They also have to take responsibility for being updated on the financial scenarios. Given the predictions that have come from the Institute for Fiscal Studies and from the UK Government itself on future prospects for public finance, no-one should be under any illusion that it was not going to be tough."[55]

---

[53] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 9 Hydref 2013
[54] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 17 Hydref 2013
[55] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Cyllid, CyT 23 Hydref 2013, Paragraff 134

129. Mae’r gwrthdaro hwn yn y dystiolaeth yn awgrymu nad yw’r systemau cyfathrebu yn gweithio’n effeithiol.

**Argymhelliad: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei systemau ffurfiol ac anffurfiol ar gyfer rhoi syniad am gyllidebau’r dyfodol i gyrff darparu cyhoeddus yn sgîl profiad eleni. Dylai hyn gynnwys ystyried llunio rhagolwg blynyddol ffurfiol cyn diwedd tymor yr haf a fyddai’n dangos yn eglur beth fyddai’r senarios gorau a gwaethaf o ran newidiadau i gyllideb y flwyddyn ganlynol a darparu cymorth i gyrff cyhoeddus fel y gallent gynllunio ar y sail honno.**

## 7. Ymgysylltu â'r Cyhoedd

130. Y llynedd, gwnaethom argymhelliad y dylai'r Cynulliad lunio rhaglen i sicrhau bod llais y cyhoedd yn cael ei glywed ym mhroses y gyllideb. Gan ystyried y dystiolaeth a gyflwynwyd y llynedd, ac ystyriaethau Comisiwn Silk, aethom ati i ddatblygu cwis i'w ddefnyddio gan dîm allgymorth y Cynulliad dros haf 2012 i bennu faint y mae pobl yn ei wybod am broses graffu'r Cynulliad ar y gyllideb, ac a fyddent yn dymuno cymryd rhan yn y broses yn y dyfodol.

131. Awgrymai adroddiad cyntaf Comisiwn Silk, er bod atebolrwydd ariannol i'w weld yn "ddibynadwy yn y bôn", mae "diffyg ymwybyddiaeth" i'w weld yng Nghymru "ynghylch y trefniadau craffu presennol".[56]

132. Mae adborth o'n sampl bach yn awgrymu bod Comisiwn Silk yn gywir ar yr ail bwynt. Lle mae awydd am fwy o ymgysylltiad, mae hefyd yn dangos mai drwy gyfryngau cymdeithasu y dymunir gweld hynny'n digwydd, yn hytrach na thrwy ddulliau mwy uniongyrchol.

133. Mae crynodeb lawn o'r gwaith i'w weld yn Atodiad A.

**Argymhelliad: Dylai Pwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol barhau i ddefnyddio dulliau arloesol o ddod â llais y cyhoedd i mewn i'r broses o graffu ar y gyllideb. Dylent ystyried y ffyrdd gorau o ymgysylltu â llais y cyhoedd ar gyfer cylch cyllidebol y flwyddyn nesaf. Gallai hyn gynnwys defnydd ehangach o gyfryngau cymdeithasol a/neu waith yn rhan o'r ymdrech i ehangu'r ymgysylltiad â phobl ifanc.**

[56] Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru. Adroddiad rhan 1. Paragraff 7.3.7 [PDF]

# Atodiad A

**Y Pwyllgor Cyllid**

**Dyddiad y cyfarfod: 9 Hydref 2013**

**Cyfeirnod: FIN(4)-18-13 (papur 4)**

## Craffu ar y Gyllideb 2013-2014

**Pwy sy'n gyfrifol am bwrs y wlad? Dadansoddiad**

Mae'r papur hwn gan wasanaeth allgymorth y Cynulliad yn crynhoi'r ymatebion a gafwyd i ymgynghoriad cyhoeddus a gynhaliwyd yn y sioeau haf eleni.

Ceisia'r papur hwn nodi casgliadau, ac mae'n gwahodd yr Aelodau i ystyried:

a) Beth yw'r ffordd orau o ymgorffori'r gwaith hwn yn ein hadroddiad ar y gyllideb ddrafft;
b) Beth yw'r ffordd orau o ymateb i'r dymuniad i lais y cyhoedd gael ei glywed.

**Methodoleg a maint sampl**

Cafwyd 48 o ymatebion i'n harolwg. O gofio ei fod yn arolwg eithaf manwl, ynglŷn ag arian, mae hwn yn nifer rhesymol o ymatebwyr. Ond <u>nid yw'n ein galluogi i ddod i gasgliadau pendant</u> – dim ond i gael syniad o'r argraffiadau.

Rydym yn amcangyfrif y byddai hanner y bobl a lenwodd yr holiadur wedi bod yn trafod ag aelod o'r tîm allgymorth.

**Casgliadau**

C1. Roedd rhaniad eithaf cyfartal rhwng y rhai a wyddai fod y Cynulliad yn 'plismona' cynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru, a'r rhai na wyddai hynny.

C2. Cafwyd rhywfaint o gydnabyddiaeth o rôl y Cynulliad yn asesu gwerth am arian.

C3. Roedd 62% o'r rhai a ymatebodd yn credu bod gwaith y Cynulliad yn effeithio ar gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru.

C4. Sut y bydd y Cynulliad yn craffu ar waith y Llywodraeth? Yr holiadur drwy e-bost oedd y mwyaf poblogaidd, ac yna'r digwyddiadau arbennig (serch hynny, ni sgoriodd yr un o'r opsiynau fwy nag 8, ac mae hyn yn awgrymu

nad oes gan y cyhoedd lawer iawn o wybodaeth ynghylch sut y byddwn yn cynnal gwaith craffu).

C5. Pan ddwedwyd sut y byddwn yn cynnal gwaith craffu, roedd yr ymatebwyr wedi'u rhannu'n draeanau o ran pwy oedd o'r farn fod hyn yn fwy na'r hyn yr oeddent yn ei ddisgwyl, yn llai na hynny neu'n cyfateb yn fras i'r disgwyliad.

C6. Roedd mwyafrif o'r farn nad oedd llais y cyhoedd yn cael ei glywed yn ddigonol yn y broses. Er bod traean yn credu ei fod yn cael ei glywed yn ddigonol!

C7. Roedd mwy o sylw gan y cyfryngau, ac ymgysylltu â'r cyhoedd drwy'r cyfryngau cymdeithasu wedi'u nodi fel y ffyrdd mwyaf poblogaidd i ymgysylltu â llais y cyhoedd.

C8. Pan ofynnwyd a fyddent yn hoffi i'w safbwyntiau gael eu clywed, dywedodd 38% na fyddent, ac nid oedd 15% yn sicr. Mae hyn yn awgrymu nad oes gan oddeutu hanner y boblogaeth lawer o ddiddordeb mewn cymryd rhan weithredol ym mhroses y gyllideb.

**Crynodeb**

Mae ein harolwg yn atgyfnerthu canfyddiad Comisiwn Silk nad oes gan y cyhoedd wybodaeth ddofn na chyffredinol am broses y Cynulliad o graffu ar gyllideb flynyddol Llywodraeth Cymru.

Mae hefyd yn awgrymu nad oes gan hyd at hanner pobl y wlad unrhyw ddiddordeb mewn cael gwybodaeth. Ymhlith y rhai a oedd â diddordeb, yr holiadur drwy e-bost oedd y cyfrwng o ddewis ganddynt ar gyfer ymgynghori â hwy.

Gwasanaeth y Siambr a Phwyllgorau

Hydref 2013

# Y Pwyllgor Cyllid
# Craffu ar y Gyllideb 2013-2014
## Crynodeb o'r Gwaith Allgymorth
## Cefndir
Bu'r tîm Allgymorth yn hyrwyddo holiadur a luniwyd i geisio canfod beth oedd barn pobl am rôl y Cynulliad o ran craffu ar gyllideb Llywodraeth Cymru, a ddymunent gymryd rhan yn y broses hon yn y dyfodol, a sut yr hoffent wneud hynny.

Roedd yr arolwg wedi'i anelu at y cyhoedd a oedd yn ymweld â bws y Cynulliad dros yr haf mewn nifer o leoliadau ledled Cymru. Roedd yr ymarfer ymgysylltu hwn yn cynnwys un holiadur ar bapur.

Roedd yr holiadur yn canolbwyntio ar agweddau allweddol ar graffu ar y gyllideb a chyfranogiad y cyhoedd yn hynny, sef:

- Codi ymwybyddiaeth o'r ffaith bod gan y Cynulliad rôl o ran "plismona" y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn gwario arian cyhoeddus;
- Tynnu sylw at sut y mae'r Cynulliad yn archwilio'r cynlluniau gwariant hyn ar ran pobl Cymru;
- Canfod a yw pobl Cymru'n credu bod hyn yn ddigon, yn enwedig mewn perthynas â chasglu barn y cyhoedd ynghylch y broses graffu;
-
- Gofyn a hoffai'r cyhoedd roi eu barn ar y broses graffu;
-
- Canfod a yw'r cyhoedd yn credu bod gwaith craffu'r Cynulliad yn cael effaith ar gyllideb, gwariant ac atebolrwydd Llywodraeth Cymru.

## Methodoleg
Fel rhan o waith y Pwyllgor Cyllid o graffu ar gyllideb Llywodraeth Cymru ar gyfer 2013-2014, cynhyrchodd y tîm Allgymorth holiadur ar wybodaeth y cyhoedd am waith craffu'r Cynulliad ar y gyllideb, a sut y gall y Cynulliad helpu i hyrwyddo hyn a chael aelodau'r cyhoedd i gymryd rhan yn y broses.

Roedd yr holiadur yn agored i aelodau'r cyhoedd yn gyffredinol, a thargedwyd hwy:

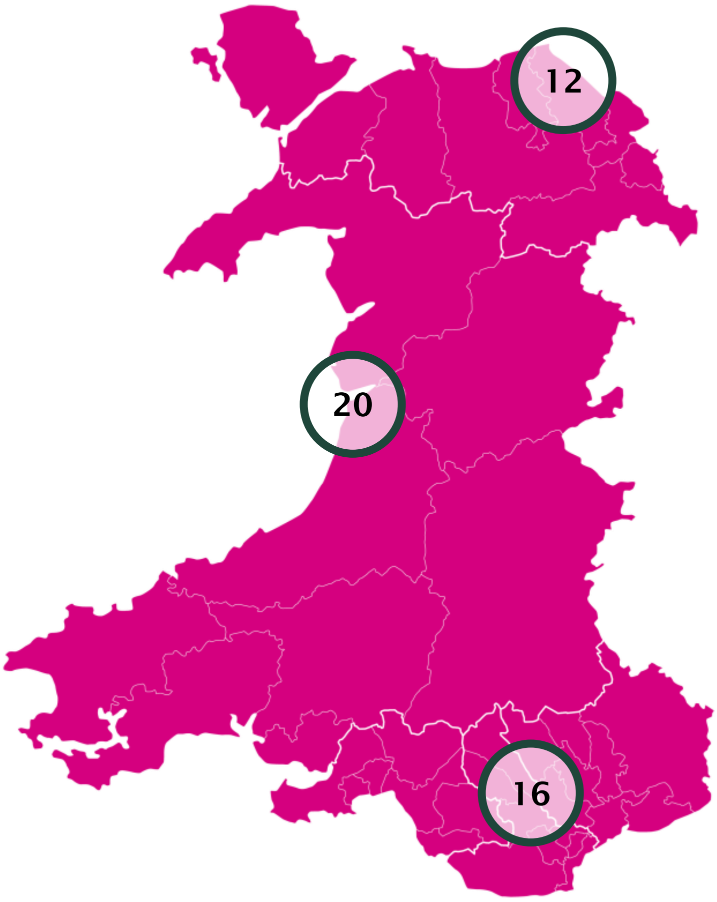
- **mewn digwyddiadau ymgysylltu dros yr Haf**; a
- **thrwy grwpiau ar deithiau i'r Senedd ac ymwelwyr â'r Senedd**

## Ystadegau Allweddol
**48** Cyfanswm yr ymatebion a gafwyd i'r holiadur

**13** Cyfanswm y sioeau cenedlaethol a rhanbarthol lle cafodd yr holiaduron eu hyrwyddo

## Cyfanswm y Rhai a Gymerodd Ran yn ôl Rhanbarth

Mae'r diagram hwn yn dangos **cyfanswm** y bobl yr **ymgysylltwyd â hwy'n uniongyrchol** fel rhan o'r prosiect.




**Dadansoddiad**

Cyfanswm yr ymatebion gan y cyhoedd, fesul rhanbarth, yr ymgysylltwyd â hwy naill ai yn nigwyddiadau'r haf, drwy deithiau i'r Senedd neu drwy ymweliadau â'r Senedd:

- Gogledd Cymru:12
- Canolbarth a Gorllewin Cymru: 20
- Gorllewin De Cymru: 0
- Canol De Cymru:16
- Dwyrain De Cymru: 0

## Gweithgaredd Cyllideb 2013-2014

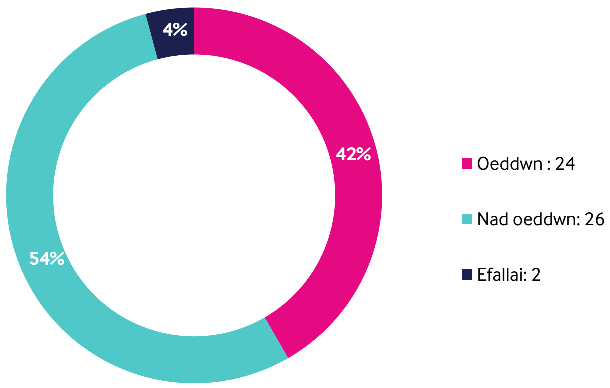
**Cwestiwn 1 – A oeddech yn gwybod bod y Cynulliad yn "plismona" cynlluniau gwariant y Llywodraeth fel hyn?**

I ddiben cwestiwn un, darparwyd gwybodaeth gefndirol i gyfranogwyr ar broses y gyllideb, sef:

– Bydd y Llywodraeth yn nodi ei chynlluniau ar gyfer gwario arian cyhoeddus yn ystod y flwyddyn sydd i ddod;

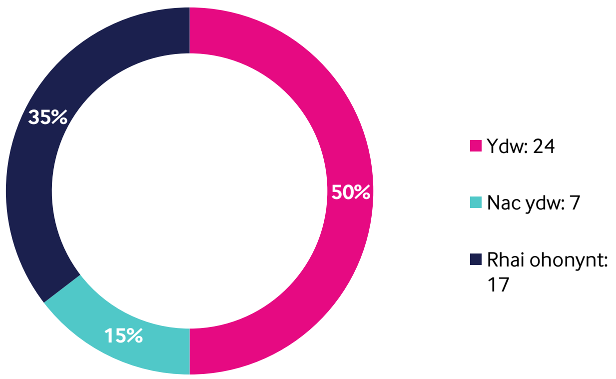
– Bydd y Cynulliad yn archwilio'r cynlluniau hyn ar ran pobl Cymru; a

- Bydd y Cynulliad yn penderfynu a yw'n cytuno ar gynlluniau gwariant y Llywodraeth ai peidio.

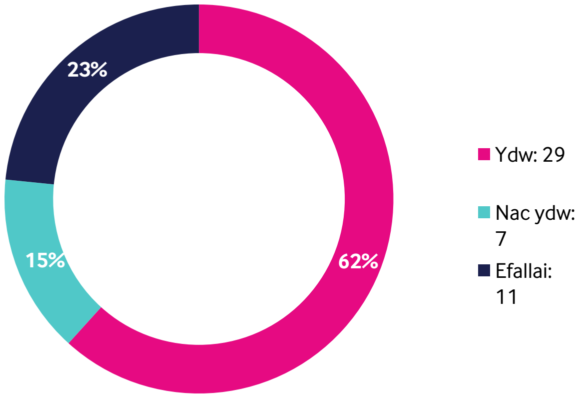



**Cwestiwn 2 – A ydych o'r farn fod y Cynulliad yn mesur a yw arian cyhoeddus yn cael ei wario'n effeithiol?**

At ddiben cwestiynau dau a tri, darparwyd gwybodaeth gefndirol i'r cyfranogwyr ynghylch pa werthoedd y mae'r Cynulliad yn eu hystyried wrth graffu ar gynllun cyllideb Lywodraeth Cymru, sef: fforddiadwyedd, blaenoriaethau, gwerth am arian a phroses y gyllideb.

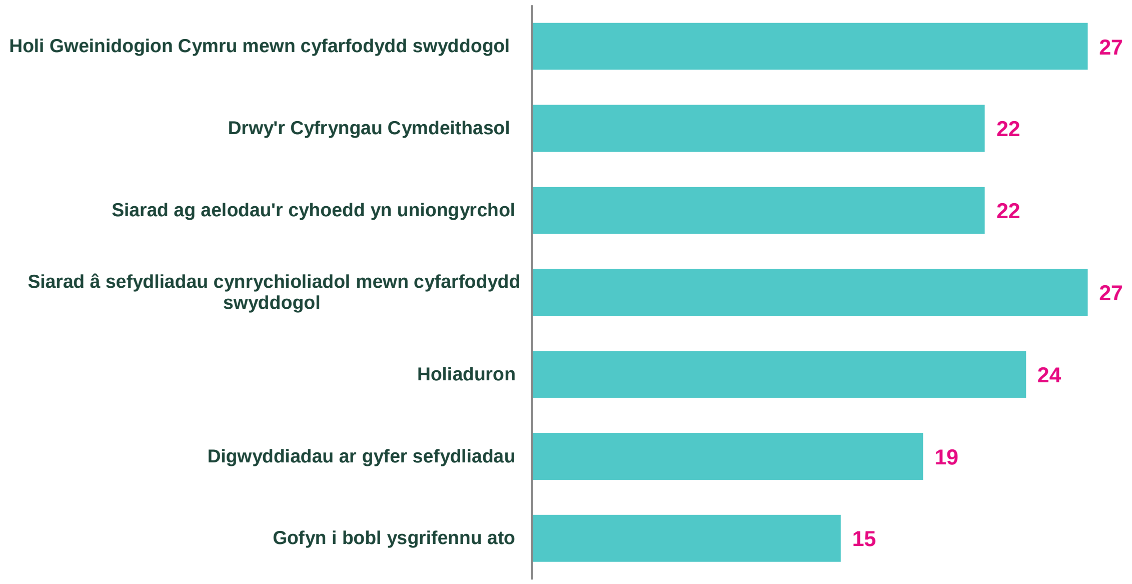



**Cwestiwn 3 – A ydych yn credu bod gwaith y Cynulliad yn effeithio ar gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru ac ar atebolrwydd am arian cyhoeddus?**

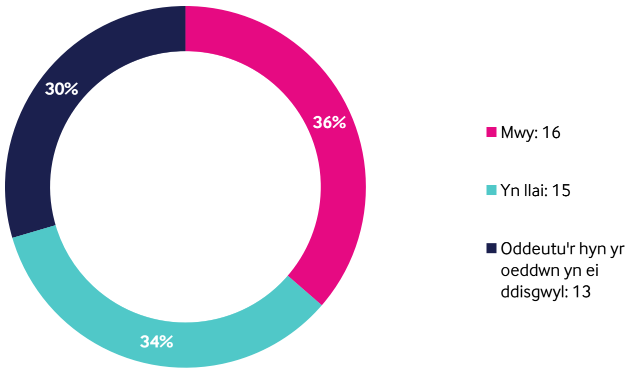



## Cwestiwn 4 - Sut y bydd y Cynulliad yn gwneud hyn yn eich barn chi?

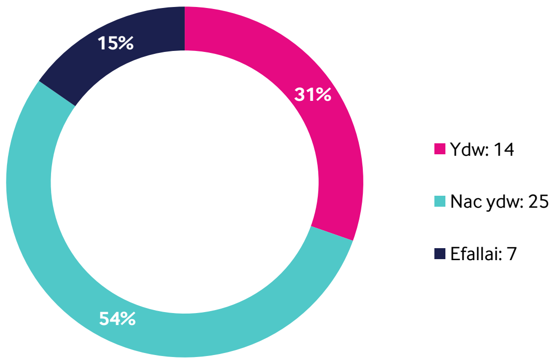
At ddibenion gweddill y cwestiynau, gofynnwyd i'r cyfranogwyr ddewis sut yr oeddent yn credu bod y Cynulliad yn craffu ar waith y Llywodraeth ar hyn o bryd drwy ddewis o restr o rai o'r pethau y mae'r Cynulliad yn eu gwneud a rhai pethau nad yw'n eu gwneud.



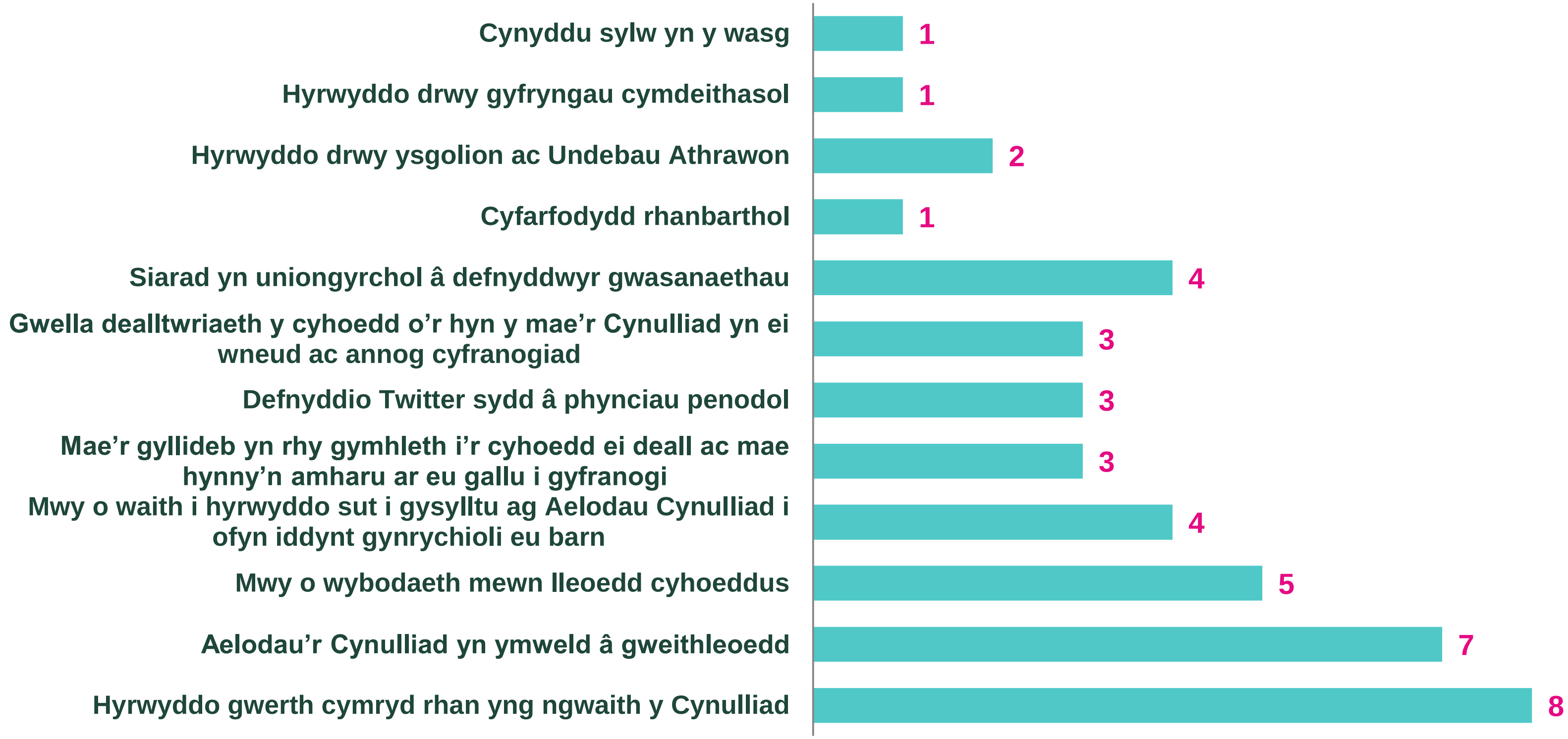

## Cwestiwn 5 – A yw hyn yn fwy neu'n llai nag yr oeddech yn ei ddisgwyl?




## Cwestiwn 6 – A ydych o’r farn bod llais y cyhoedd yn cael ei glywed yn ddigon amlwg yn y broses hon, er enghraifft drwy sefydliadau cynrychioliadol?

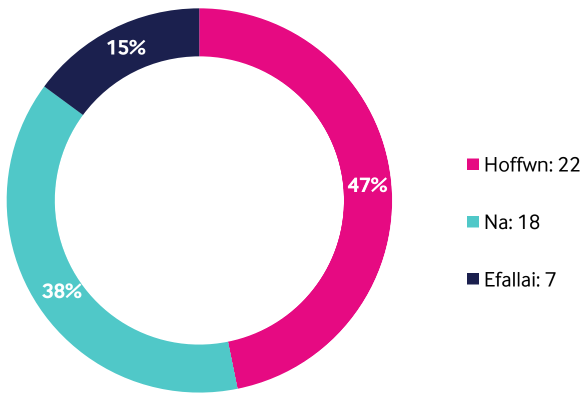


**Cwestiwn 7 – Os mai "Nac ydw" yw eich ateb, beth a allai'r Cynulliad ei wneud yn well yn eich barn chi, i sicrhau bod barn y cyhoedd yn cael ei chlywed?**

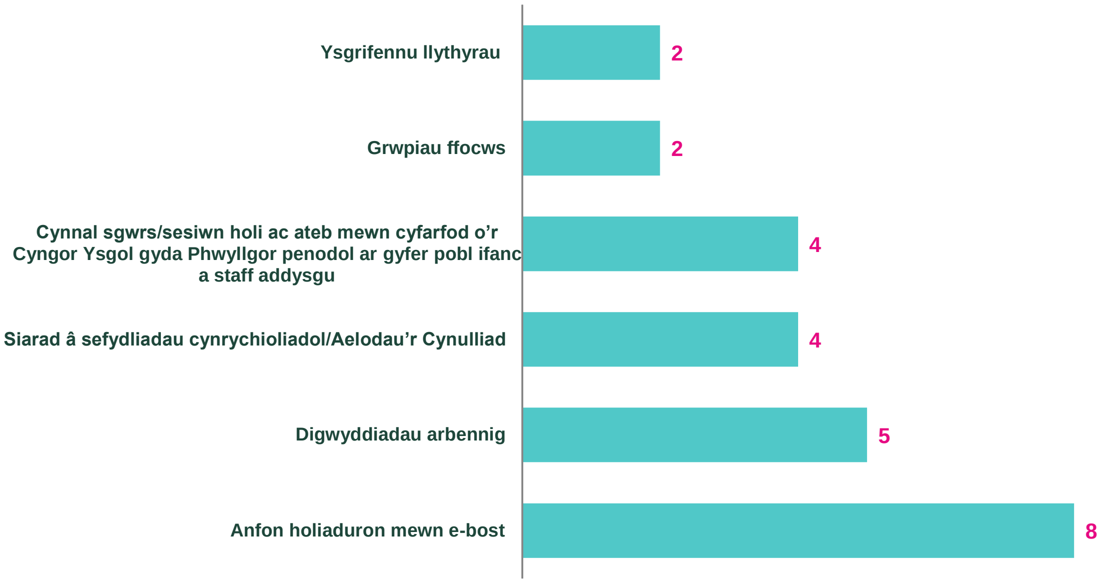



Cynulliad Cenedlaethol Cymru | National Assembly for Wales

## Cwestiwn 8 – A hoffech gael lleisio eich barn yn ystod y broses hon?




## Cwestiwn 9 – Os mai "Hoffwn" oedd eich ateb, dywedwch ym mha ffordd?



# Tystion

Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan y tystion a ganlyn ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r holl sesiynau tystiolaeth yn http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=1243

*9 Hydref 2013*

| | |
|---|---|
| Jane Hutt AC | Y Gweinidog Cyllid |

*17 Hydref 2013*

| | |
|---|---|
| Gareth Coles | Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru |
| Chris Jones | Gofal a Thrwsio Cymru |
| David Robinson | Community Links |
| Y Cynghorydd Anthony Hunt | Cyngor Sir Torfaen |
| Vanessa Young | Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr |
| John Rae | Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru |
| Geoff Laing | Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr |
| Adam Cairns | Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro |

*23 Hydref 2013*

| | |
|---|---|
| Jane Hutt AC | Y Gweinidog Cyllid |

## Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Darparodd yr unigolion a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor i gefnogi tystiolaeth lafar. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=6470

| *Sefydliad* | *Cyfeirnod* |
|---|---|
| Chwarae Teg | FIN(4)-WG15-01 |
| Coleg Nyrsio Brenhinol Cymru | FIN(4)-WG15-02 |
| NIACE Dysgu Cymru | FIN(4)-WG15-03 |
| Rhwydwaith Cydraddoldeb Menywod Cymru | FIN(4)-WG15-04 |
| Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru | FIN(4)-WG15-05a |
| WCVA Wellbeing Bond prospectus | FIN(4)-WG15-05b |
| ColegauCymru | FIN(4)-WG15-06 |
| Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru | FIN(4)-WG15-07 |
| Addysg Uwch Cymru | FIN(4)-WG15-08 |
| Prifysgol Caerdydd | FIN(4)-WG15-09 |
| Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol Cymru | FIN(4)-WG15-10 |
| Cyrenians Cymru | FIN(4)-WG15-11 |
| Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru | FIN(4)-WG15-12 |
| Cymdeithas Trysoryddion Cymru | FIN(4)-WG15-13 |