

Ymateb Llywodraeth Cymru i argymhellion Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Arferion Gorau o ran y Gyllideb Rhan 2 – Cynllunio gweithdrefnau cyllidebol newydd a'u rhoi ar waith

Argymhelliad 1 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad weithio gyda'i gilydd i ddatblygu proses newydd ar gyfer y gyllideb, sy'n caniatáu ar gyfer:

- **cyhoeddiadau cyllideb y DU,**
- **proses ac iddi ddwy ran,**
- **yr angen i roi arwydd cynnar i gyrff cyhoeddus eraill o'u cyllidebau ar gyfer y flwyddyn ariannol ddilynol,**
- **rhoi digon o amser i graffu yn y Cynulliad,**
- **"diogelu" rhagor o ddatganoli ariannol at y dyfodol**

Rwy'n derbyn argymhelliad y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru weithio gyda'r Cynulliad i ddatblygu proses newydd ar gyfer y gyllideb. Mae'n hanfodol ein bod yn parhau i gydweithio ac rwy'n ymrwymedig i weithdrefn gyllidebol y gall pawb gytuno arni.

Fel y nododd y Pwyllgor, mae heriau o ran cynllunio proses y gyllideb i ganiatáu ar gyfer amseru cyhoeddiadau cyllideb y DU, rhoi digon o amser ar gyfer craffu a rhoi sicrwydd yn gynnar i'n partneriaid darparu. Yn ogystal â thynnu sylw at y materion hyn, rwy'n croesawu'r ffaith bod y Pwyllgor yn cydnabod y dylid 'diogelu' proses y gyllideb ar gyfer rhagor o ddatganoli ariannol at y dyfodol. Bydd hyn yn gofyn am hyblygrwydd o ran datblygiadau wrth i fanylion datganoli ariannol pellach ddod yn eglur.

Byddwn yn ymchwilio i'r posibilrwydd o broses ddwy i'r gyllideb ran ac rydym yn edrych ymlaen at weithio gyda'r Cynulliad wrth i hyn ddatblygu. Mae'r model a awgrymir yn Atodiad A yn fan cychwyn defnyddiol i'w ystyried a'i drafod. Bydd angen i ni ystyried amserlen proses y gyllideb yn ofalus a'r effaith bosibl a allai godi o wneud y broses yn hwy, yn enwedig ar ein rhanddeiliaid a'n partneriaid darparu allweddol. Gyda'n gilydd, bydd angen i ni ystyried gallu'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru fel ei gilydd i roi ar waith a gweithredu proses ddiwygiedig y gyllideb yn effeithiol.

Argymhelliad 2 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod dull integredig yn cael ei gymryd i sicrhau bod y dangosyddion llesiant a phenawdau'r gyllideb yn cydfynd â'i gilydd lle bo hynny'n bosibl. Bydd hyn yn cynyddu gwerth y ddwy set o wybodaeth.

Argymhelliad 3 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y gellid cysylltu'r mesurau allbwn neu gyflawni allweddol â'r dyraniadau yn y gyllideb fel rhan o broses y gyllideb, efallai drwy dreialu hynny mewn un neu ddau o feysydd portffolio'r Gweinidogion cyn ei gyflwyno'n gyffredinol i'r sector cyhoeddus yng Nghymru.

Dros y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth Cymru wedi rhannu ymrwymiad gyda'r Pwyllgor i wella sut mae'n gosod cyllidebau, yn enwedig ynghylch pa mor dryloyw yw'r cynigion a'r ffordd y cânt eu cyflwyno. Mae'n galonogol gweld ein cynnydd dros y tair blynedd diwethaf i sicrhau bod ein proses ar gyfer y gyllideb a'n dyraniadau yn cydfynd â'r Rhaglen Lywodraethu. Argymhellion 2 a 3 yw cam nesaf naturiol y gwaith hwn.

Rwyf wedi hysbysu Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid eisoes y gallwn ni wneud mwy yn y maes hwn ac fy mod i wedi cychwyn gwaith i wneud gwelliannau sylfaenol i'r ffordd rydym yn integreiddio gwybodaeth ynghylch ein canlyniadau, rhaglenni gwariant a'r canlyniadau rydym yn ceisio'u cyflawni.

Mae newidiadau i Gyllideb Llywodraeth Cymru o ganlyniad i Ddeddf Cymru, yn ogystal â rhoi Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, yn gyfle i ni gyflymu'r gwaith hwn. I ymateb i'r Ddeddf, bydd angen i ni newid y ffordd rydym yn cynllunio, yn cyllidebu ac yn adrodd ar berfformiad. Rwy'n gweld hyn fel cyfle arall i egluro'r ffordd y mae dangosyddion, canlyniadau a phenderfyniadau'r gyllideb yn cyd-fynd â'i gilydd er mwyn gwneud pethau'n fwy tryloyw i drethdalwyr Cymru. Mae'n hanfodol bod cyswllt clir rhwng nodau a blaenoriaethau Llywodraeth Cymru a chynlluniau'r cyrff cyhoeddus rydym yn eu hariannu, ac mae trethdalwyr yn disgwyl gallu gweld hyn.

Gan feddwl am y dyfodol, rwy'n cefnogi'r awgrym y gallem ystyried ymhellach sut gellid gwneud cysylltiad rhwng cysylltu mesurau allbwn neu ddarparu a dargedir a dyraniadau'r gyllideb. Wrth i ni weithio gyda'r Pwyllgor i ddeall goblygiadau proses gyllidebu ddwy ran, bydd angen i ni ystyried y lefel briodol o fanylder ym mhob rhan, gan gynnwys mewn perthynas â mesurau cyflawni. Yng ngoleuni symud i broses ddwy ran y gyllideb, byddai manteision ymarferol ychwanegol ynghlwm â rhoi gwelliannau ar brawf cyn symud yn llawn i ddull gweithredu newydd.

Argymhelliad 4 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos gyda Swyddfa Archwilio Cymru i helpu i sicrhau bod alinio'r gyllideb a chyfrifon Llywodraeth Cymru gyda therfyn cyllidebol y Trysorlys yn cael ei gwblhau'n brydlon ac yn llwyddiannus.

Mewn ymateb i ran 1 yr ymchwiliad hwn, cytunais mewn egwyddor i gynnal ymarfer alinio i sicrhau bod cyfrifon Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r un terfyn ar gyfer y gyllideb a gyflwynir i'r Cynulliad â'r terfyn a ddefnyddir gan y Trysorlys i reoli gwariant cyhoeddus. Mae'r gwaith yn cael ei gwmpasu ar hyn o bryd a byddwn yn trafod gydag Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru pan fydd hynny'n briodol.

Argymhelliad 5 – O ran cynhyrchu Cyfrif Llywodraeth Gyfan Cymru, mae'r Pwyllgor o'r farn bod dadleuon Archwilydd Cyffredinol yr Alban yr un mor berthnasol i Gymru, yn enwedig os ceir rhagor o ddatganoli ariannol, ac mae'n argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Swyddfa Archwilio Cymru ar gynhyrchu cyfrif o'r fath.

Mae cymhlethdodau posibl ynghlwm â chreu Cyfrif Llywodraeth Gyfan Cymru. Mae angen i ni fod yn glir ynghylch y diben a'r gynulleidfa bosibl ar gyfer cyfrif o'r fath, ac ystyried a oes dulliau amgen mwy priodol ac efallai mwy effeithiol o ran cost o roi'r wybodaeth angenrheidiol at ei gilydd. Mae Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig wrthi'n gwneud astudiaeth o ddefnyddwyr a defnyddioldeb y Cyfrifon Llywodraeth Gyfan a byddaf yn ystyried canfyddiadau'r astudiaeth honno wrth i ni ddatblygu'n meddylfryd. Byddwn yn trafod gydag Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru wrth i ni fwrw ymlaen â'r gwaith hwn.

Argymhelliad 6 – Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r camau a gymerwyd gan Lywodraeth Cymru hyd yn hyn o ran cael gwell data economaidd, ond byddai'n hoffi gweld camau pendant yn cael eu cymryd cyn gynted â phosibl i sicrhau y bydd data a dadansoddiad o'r fath yn barod mewn da bryd erbyn cyllideb 2018-19 fan hwyraf. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid datblygu strategaeth sy'n esbonio sut y bydd Llywodraeth Cymru yn casglu, rhagweld, a chyhoeddi data

economaidd yng Nghymru. Dylai hyn gynnwys darpariaeth ar gyfer cynhyrchu rhagolygon yn annibynnol neu eu bod yn cael eu dilysu'n annibynnol.

Ysgrifennais at Aelodau'r Cynulliad ar 3 Chwefror eleni yn amlinellu casgliadau'r adolygiad o ofynion data economaidd a gynhaliwyd gan y Prif Economegydd a'r Prif Ystadegydd.

Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn talu am waith fwy manwl yng Nghymru fel rhan o arolygon yr economi a'r farchnad lafur a wneir gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol. Mae'r gwaith hwn yn cynnig dadansoddiadau manwl o'r sefyllfa economaidd yng Nghymru ac yn creu ystadegau rheolaidd a dibynadwy am y farchnad lafur a mynegeion allbynnau tymor byr ar gyfer economi Cymru.

Mae'r Llywodraeth wrthi'n ystyried pa wybodaeth y bydd ei hangen i asesu a dadansoddi opsiynau polisi ar gyfer trethi i'w datganoli yn 2018-19, ac er mwyn gwneud rhagolygon o'r trethi hynny wedi iddynt gael eu datganoli. Mae swyddogion mewn cysylltiad rheolaidd â dadansoddwyr yn Llywodraeth yr Alban, y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi i drafod methodolegau ar gyfer dadansoddi opsiynau polisi a llywio eu gwaith o ran datblygu technegau rhagolwg. Mae'r Llywodraeth hefyd yn noddi nifer o fentrau ymchwil i edrych yn fanwl ar opsiynau modelu ar gyfer y trethi datganoledig ac effaith y trethi hynny ar yr economi ac ymddygiad.

Yn fwy cyffredinol, mae heriau mawr ynghlwm â gwneud rhagolygon o newidolion macroeconomaidd allweddol, yn enwedig ar lefel Cymru. Mae cysylltiad agos rhwng Cymru a gweddill y DU, bydd perfformiad economi a dewisiadau polisi y DU yn dylanwadu'n gryf ar ganlyniadau Cymru, yn enwedig yn y tymor byr i ganolig. Mae'n debygol felly y gellid ond gwneud rhagolygon o economi Cymru yng nghyd-destun model y DU gydag chydannau is-DU. Hefyd mae materion yn codi ynghylch y data sydd ar gael, a fyddai'n gosod mwy o rwystrau i atebion modelu cymhleth. Gan ystyried y ffactorau hyn, mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu mynd ati'n raddol i wneud rhagolygon o newidolion economaidd allweddol, gydag dadansoddi tueddiadau, modelau rhannol a chynllunio senario yn debygol o chwarae rolau pwysig yn y tymor byr o leiaf. Yn y tymor hwy, bydd cefnogi ymchwilwyr academaidd yn helpu o ran gwneud gwaith ymchwil ac o bosibl datblygu a dilysu dulliau modelu macroeconomaidd.

Argymhelliad 7 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried ymhellach y manteision a'r anfanteision o sefydlu comisiwn ariannol i Gymru, gan dalu sylw i'r trefniadau yn yr Alban a'r Iseldiroedd, a'i bod yn rhannu ei dadansoddiad gyda'r Pwyllgor.

Bydd y Llywodraeth yn ystyried yr holl opsiynau ar gyfer dilysu a chraffu ar y rhagolygon trethi sy'n cyfrannu at ei chynlluniau cyllidebol, gan gynnwys y posibilrwydd o sefydlu comisiwn ariannol i Gymru. Wrth wneud hynny, byddwn yn ystyried profiad mewn rhannau eraill o'r DU a thu hwnt.

Argymhelliad 8 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu'r gallu i gyhoeddi data am wariant a refeniw yng Nghymru yn gyson, sy'n debyg i'r hyn a gyhoeddwyd yn yr Alban. Trwy wneud hyn, gydag amser, bydd modd gweld gwybodaeth allweddol am economi Cymru a dylai ysgogi trafodaeth ehangach.

Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn cyhoeddi data ynglŷn â'i materion ariannol ei hun a rhai awdurdodau lleol yng Nghymru. Bydd y rhain yn cael eu datblygu i ystyried trethi

datganoledig. Mae Llywodraeth y DU yn cyhoeddi amcangyfrifon o wariant cyhoeddus yng Nghymru a threthi'r DU sy'n cael eu casglu yng Nghymru.

Argymhelliad 9 – O ran y wybodaeth a ddarperir gan Lywodraeth Cymru i gefnogi cynigion gwariant cyfalaf mewn cyllidebau yn y dyfodol mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai hyn gynnwys yn benodol

- i. Eglurder o ran sut y caiff y cynigion gwariant cyfalaf eu hariannu (grantiau, trethiant, benthyca neu ddulliau eraill fel ariannu preifat neu ddulliau nad ydyn nhw'n gwneud elw);**
- ii. Gwybodaeth am y lefel bresennol o fenthyca a'r ymrwymadau cyfalaf eraill, gan gynnwys faint sy'n ddyledus o ran prif swm a llog, a thros ba gyfnod y mae'n rhaid ad-dalu'r symiau.**

Mae Llywodraeth Cymru yn gadarn o'r farn bod craffu trylwyr ar fenthyca ac ymrwymadau hirdymor yn elfen hanfodol o broses y gyllideb. Mae'n dilyn, felly, y dylai gwybodaeth ynghylch cyllido gwariant cyfalaf fod yn dryloyw, a byddwn yn gweithio gyda'r Cynulliad i ddatblygu fformat priodol ar gyfer darparu gwybodaeth o'r fath.

Byddwn yn mabwysiadu dull gweithredu cyson mewn perthynas â gwybodaeth ynghylch benthyca dyledus ac ymrwymadau cyfalaf eraill a fydd yn ofynnol fel rhan o'r broses gyfrifon flynyddol.

Argymhelliad 10 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell y gallai dull annibynnol o gyflafareddu fod yn drywydd priodol i'w ddilyn pe byddai Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys yn methu â chytuno ar swm unrhyw addasiad i'r grant bloc. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y Pwyllgor yn cael gwybod am unrhyw gytundeb a wneir gyda Llywodraeth y DU o ran addasu'r grant bloc. Bydd Llywodraeth Cymru yn hysbysu'r Pwyllgor am unrhyw gytundebau gyda Llywodraeth y DU o ran addasu'r grant bloc.

Mae'r Comisiwn Holtham a'r Comisiwn Silk yn argymhell y dylai cyrff hyd braich ymwneud â'r agweddau technegol a gweinyddu manwl ar gyfer y system ariannu. Cefnogodd Llywodraeth Cymru yr argymhellion hynny. Byddwn yn sicrhau bod y Pwyllgor yn cael ei hysbysu am hynt unrhyw gytundebau gyda Llywodraeth y DU ynglŷn ag addasu'r grant bloc.

Argymhelliad 11 – Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru geisio sicrhau bod Llywodraeth y DU yn talu llog pan fydd Llywodraeth Cymru yn "bancio" refeniw dros ben, a bod trefniant o'r fath yn rhan o'r trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.

Mae'n rhaid cytuno gyda Llywodraeth y DU ar fanylion sut bydd y gronfa arian parod wrth gefn yn cael ei gweithredu. Cyfleusterau ategol yw'r gronfa arian parod wrth gefn a benthyca tymor byr i helpu i reoli'r anghysondeb sy'n rhan annatod o gasglu trethi, a dylai fod yn destun telerau tebyg. Mae tegwch a chydaddoldeb yn golygu, os yw un yn cael llog, yna dylai'r llall hefyd.

Argymhelliad 12 - Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cyflwyno Bil Fframwaith Ariannol yn ystod y Cynulliad nesaf. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod trafodaethau ar y gweill ynghylch rhagor o ddatganoli i Gymru, ac felly dylid

ystyried yr argymhelliad hwn yng ngoleuni unrhyw gyhoeddiadau pellach am ddatganoli.

Mae Llywodraeth Cymru yn awyddus i sicrhau bod gwaith hyblyg yn digwydd o ran datblygu proses newydd ar gyfer y gyllideb. Mae Deddf Cymru 2014 yn rhoi'r gallu i ystyried diwygiadau mewn fframwaith statudol ac anstatudol fel ei gilydd, ond fel y mae'r Pwyllgor yn ei nodi, nid yw'n rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad addasu'r darpariaethau atebolrwydd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006.

Felly, mae Llywodraeth Cymru yn croesawu'r ffaith bod y Pwyllgor yn cydnabod y dylem ystyried ein dull gweithredu yng ngoleuni'r posibilrwydd o ddatganoli ariannol pellach. Ar y pwynt hwn, mae'n ddoeth ystyried newidiadau i broses y gyllideb o fewn fframwaith anstatudol ac edrych ar ddiwygio Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru a chytundeb protocol y gyllideb rhwng Llywodraeth Cymru a'r Pwyllgor Cyllid er mwyn rhoi'r newidiadau hynny ar waith.

Bydd Llywodraeth Cymru yn ystyried cyflwyno deddfwriaeth o'r fath, fel bil fframwaith ariannol yn ymgorffori trefniadau cyllidebol ac atebolrwydd, wrth gael eglurder ar setliad datganoli ar gyfer y dyfodol.