Y Pwyllgor Cyllid
—
Finance Committee

Senedd Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1SN
SeneddCyllid@senedd.cymru
senedd.cymru/SeneddCyllid
0300 200 6565
—
Welsh Parliament
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1SN
SeneddFinance@senedd.wales
senedd.wales/SeneddFinance
0300 200 6565

Rebecca Evans AS
Y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol

11 Rhagfyr 2023

Adolygu Protocol Proses y Gyllideb

Annwyl Rebecca,

Diolch am eich llythyrau dyddiedig 20 Gorffennaf a 9 Awst ynghylch newidiadau arfaethedig i Brotocol Proses y Gyllideb ('y Protocol'). Trafododd y Pwyllgor eich cynigion ar 13 Medi a 9 Tachwedd, a cheir crynodeb o'n sylwadau isod.

Sylwadau ar y newidiadau arfaethedig

Rwy'n croesawu'r cytundeb rhyngom ar rai diwygiadau i'r Protocol ac mae'r rhain wedi'u crynhoi ar ffurf atodiad i'r llythyr hwn er cyflawnder. Hoffem dynnu eich sylw at addasiad bach i baragraff newydd 5A, a fyddai'n rhoi disgresiwn i ddadl y Pwyllgor ar flaenoriaethau'r gyllideb gael ei chynnal ar adeg heblaw cyn toriad yr haf bob blwyddyn. Er bod manteision i gadw at yr amserlen sefydledig o gynnal y ddadl yn ystod wythnos olaf tymor yr haf, mae'n bosibl y bydd achosion eithriadol pan fyddai'n dda o beth cynnal y ddadl yn hwyrach. Nod y newid bach hwn yw cynnig yr hyblygrwydd hwnnw.

Mewn perthynas â'r newidiadau ychwanegol a awgrymwyd yn eich llythyr dyddiedig 20 Gorffennaf, nid oedd y Pwyllgor yn teimlo y gallai gefnogi'r cynigion a gyflwynwyd gan fod perygl y gallent wneud y Protocol yn rhy ragnodol, ac eglurir ein safbwynt isod:

Rhoi gwybod i'r Pwyllgor Busnes am ddyddiadau Cyllidebau Drafft (i'w fewnosod fel paragraff newydd cyn paragraff 9)

Nid yw'r Pwyllgor wedi'i ddarbwyllo gan y cynnig i gael gwared ar y gofyniad a osodir ar y Trefnydd i roi gwybod i'r Pwyllgor Busnes am ddyddiadau amserlen y gyllideb cyn toriad yr haf. Er ein bod yn

deall yr anawsterau sydd ynghlwm wrth osod amserlen ar yr adeg hon pan nad yw dyddiad digwyddiad cyllidol hydref Llywodraeth y DU yn hysbys, mae'r Pwyllgor o'r farn bod gosod amserlen dros dro a allai newid, er nad yw'n ddelfrydol, yn well na pheidio â gwybod unrhyw ddyddiadau hyd nes y cadarnheir dyddiad y digwyddiad cyllidol, yn enwedig gan na fydd y dyddiad hwnnw efallai'n cael ei gadarnhau tan fis Tachwedd.

Cynnwys lefelau gwahanol o wybodaeth i adlewyrchu setliadau amlflwyddyn (mewnosod paragraff newydd ar ôl paragraff 1)

Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd gwybodaeth a ddarperir gan Lywodraeth Cymru mewn blynyddoedd pan fo adolygiad gwariant wedi ei gynnal yn wahanol i flynyddoedd eraill, ac yn deall y rhesymau pam y mae'r Gweinidog yn cynnig y newidiadau hyn. Fodd bynnag, credwn mai'r ffordd orau o ymdrin â hyn yw dilyn yr arfer y cytunwyd arno o ran y wybodaeth a rennir â Phwyllgorau'r Senedd pan gyhoeddir y Gyllideb Ddrafft, yn hytrach na thrwy newidiadau uniongyrchol i'r Protocol.

Darparu gwybodaeth yn y ddwy iaith (mewnosod paragraff 23 newydd)

Yn yr un modd, er bod y Pwyllgor yn cydnabod y gallai fod angen y dull o ddarparu tystiolaeth ysgrifenedig ar y gyllideb ddrafft gan Lywodraeth Cymru yn y ddwy iaith at ddibenion ymarferol, nid ydym yn ystyried bod angen pennu hynny yn y Protocol.

Craffu ar bolisïau a rhaglenni unigol (i'w fewnosod fel paragraff 25 newydd)

Rydym hefyd yn nodi'r farn y dylai gwaith craffu'r Pwyllgor ar y gyllideb ddrafft ganolbwyntio ar gyfrifoldebau strategol cyffredinol y Gweinidog, a bod pwyllgorau polisi unigol mewn gwell sefyllfa i graffu ar bolisïau a rhaglenni adrannol.

Mae'r Pwyllgor yn cytuno mai ei rôl yw craffu ar y gyllideb mewn modd strategol. Fodd bynnag, credwn fod yr agwedd hon ar ein gwaith eisoes yn arfer sefydledig ac nad oes angen newidiadau i'r Protocol i adlewyrchu hyn. Yn benodol, gallai wneud y trefniadau presennol yn rhy anhyblyg, yn enwedig o ystyried y cyfnodau craffu byrrach yn ystod y blynyddoedd diwethaf, a gallai erydu disgresiwn pwyllgorau'r Senedd i benderfynu ar ddull gwahanol o ymdrin â materion o'r fath yn y dyfodol.

Cymeradwyo newidiadau i Gyfraddau Treth Incwm Cymru

Mae'r Pwyllgor yn croesawu rhagor o wybodaeth ynghylch ystyriaeth y Gweinidog o'r ffyrdd y mae'r Senedd yn cymeradwyo'r cynnig ar benderfyniad Cyfraddau Treth Incwm Cymru cyn y diwrnod y caiff Cynnig y Gyllideb Flynyddol ei ystyried. Byddem yn ddiolchgar pe gellid ymhelaethu ar y cynlluniau hyn ac esbonio sut y gellid newid y gweithdrefnau presennol, a beth fyddai manteision newidiadau o'r fath.

Newidiadau Pellach

Yn ogystal â'r newidiadau a gynigiwyd eisoes, trafododd y Pwyllgor ddiwygiad pellach i'r Protocol yng ngoleuni cais y Pwyllgor Busnes yn ei lythyr dyddiedig 2 Awst 2023, a oedd yn galw ar y Pwyllgor i "ystyried a yw bellach yn dymuno adolygu addasrwydd parhaus protocol y gyllideb, a gweithdrefnau cysylltiedig, yn sgil profiad y blynyddoedd diwethaf".

Mae'r Pwyllgor yn croesawu eich ymrwymiad parhaus i'r arfer o gyhoeddi cyllidebau amlinellol a manwl ar wahân mewn blynyddoedd pan fo hynny'n bosibl, fel y dywedwyd yn eich llythyr ar 9 Awst.

Fodd bynnag, fel y nodwyd eisoes, cylch cyllideb 2024-25 fydd y chweched flwyddyn yn olynol pan na fydd proses ddau gam y gyllideb, y mae'r Protocol yn darparu ar ei chyfer, yn cael ei dilyn.

Credwn fod angen newid pwyslais yn y Protocol o'r herwydd, er mwyn adlewyrchu'r duedd yn ystod y blynyddoedd diwethaf i Lywodraeth y DU gynnal digwyddiadau cyllidol mawr yn hwyr yn y flwyddyn ariannol, a'i gwneud yn glir bod amseru cynlluniau ariannol Llywodraeth y DU yn fater sydd y tu hwnt i ddisgresiwn y Senedd a Llywodraeth Cymru.

Felly, hoffai'r Pwyllgor weld y Protocol yn cael ei ddiwygio i gadarnhau ymrwymiad parhaus y Pwyllgor a Llywodraeth Cymru i'r broses ddau gam, ond hefyd i gadarnhau y bydd y ddwy fersiwn o'r gyllideb yn cael eu cyhoeddi gyda'i gilydd mewn blynyddoedd pan fo ansicrwydd sylweddol ynghylch sefyllfa ariannol Llywodraeth Cymru.

Er bod hyn yn adlewyrchu'r arfer yn ystod y blynyddoedd diwethaf, credwn fod rhinwedd mewn amlinellu yn y Protocol, at ddibenion tryloywder, mai dyma fyddai'r sefyllfa wrth gefn, a chredwn y gellid cyflawni hyn drwy wneud newid bach i baragraff 11. Credwn hefyd fod paragraff 12, sy'n nodi disgwyliad y bydd Cyllideb y DU yn cael ei chyhoeddi ar ôl i Lywodraeth Cymru gyhoeddi cynigion ei chyllideb, bellach wedi dyddio ac rydym yn argymell y dylid ei ddileu o'r Protocol. Byddai'r paragraffau diwygiedig yn edrych fel hyn:

> *"11. ~~Yn gyffredinol, ni fydd cyllideb/blwyddyn ariannol yn "arferol" p~~Pan fydd ansicrwydd sylweddol o ran sefyllfa ariannol Llywodraeth Cymru yn y dyfodol caniateir cyhoeddi'r cyllidebau manwl ac amlinellol gyda'i gilydd. Er nad yw hon yn rhestr hollgynhwysol, byddai enghreifftiau'n cynnwys pan nad yw Llywodraeth y DU wedi darparu ffigurau'r gyllideb ar gyfer y dyfodol; ceir digwyddiad cyllidol y DU fel yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant neu Gyllideb Frys; neu newid sylweddol yn y rhagolygon cyllidol cyffredinol fel sioc economaidd neu newidiadau'n effeithio ar bolisi treth y DU.*
>
> *~~12. Disgwylir y bydd Cyllideb y DU fel arfer yn cael ei chyhoeddi wedi i Lywodraeth Cymru gyhoeddi cynigion amlinellol a manwl y gyllideb.~~"*

Ymgynghori â'r Cyrff a Ariennir yn Uniongyrchol

Fel y gŵyr y Gweinidog, mae'r Pwyllgor ar hyn o bryd yn adolygu'r Datganiad o Egwyddorion ac ysgrifennodd yn ddiweddar at y cyrff a ariennir yn uniongyrchol, ar 18 Hydref 2023, ynghylch a yw gweithdrefnau'r Senedd ar gyfer cyllidebau atodol yn dal i fod yn addas at y diben.

Fodd bynnag, oherwydd yr effaith y gallai newidiadau i'r Protocol ei chael ar y cyrff a ariennir yn uniongyrchol, mae'r Pwyllgor wedi penderfynu gofyn am eu barn ar unrhyw newidiadau a gynigir. Ein bwriad felly yw cynnal ymgynghoriad yn y flwyddyn newydd, a byddwn yn ysgrifennu atoch ar wahân ynghylch canlyniad yr ymgynghoriad hwnnw.

Amserlenni Dros Dro

Mae eich llythyr dyddiedig 20 Gorffennaf yn dweud:

> *"Awgrymaf, ar ôl cynnal trafodaethau pellach, y dylem geisio gwneud y newidiadau i'r Protocol a'r Rheolau Sefydlog uchod fel un pecyn sengl, cyfunol o newidiadau, yn hytrach na cheisio cymeradwyaeth y Senedd mewn modd mwy tameidiog."*

Rydym yn cytuno â'r dull gweithredu hwn ac yn cynnig ymhellach, os ceir cytundeb mewn egwyddor ar newidiadau i'r Protocol, y byddai'r rhain yn cael eu hamlinellu mewn adroddiad Pwyllgor, a fyddai'n llywio dadl yn y Cyfarfod Llawn. Yn amodol ar eich barn chi a'r safbwyntiau a fynegir mewn ymateb i'n hymgynghoriad â chyrff a ariennir yn uniongyrchol, felly, rydym yn cynnig yr amserlen a ganlyn:

Dechrau 2024	Ymgynghori â'r cyrff a ariennir yn uniongyrchol.
Gwanwyn/haf 2024	Y Pwyllgor yn ystyried ymatebion y cyrff a ariennir yn uniongyrchol. Cynnal trafodaethau anffurfiol ynghylch newidiadau arfaethedig. Y Pwyllgor a'r Gweinidog yn cytuno rhyngddynt ar y newidiadau terfynol.
Hydref 2024	Y Pwyllgor yn cytuno ar yr adroddiad, a'r adroddiad yn cael ei osod gerbron y Senedd.
Dechrau 2025	Dadl yn y Cyfarfod Llawn a phleidlais ar y newidiadau arfaethedig.

Fel Pwyllgor, rydym yn ffyddiog y bydd yr adolygu parhaus hwn yn arwain at newidiadau i'r Protocol sy'n adlewyrchu arfer presennol y Senedd yn well. Credwn hefyd y bydd yn rhoi sylfaen gadarn ar gyfer gwneud rhagor o waith ar weithdrefnau'r gyllideb, naill ai cyn neu yn ystod y Seithfed Senedd.

Rydym yn gwerthfawrogi eich ymgysylltiad parhaus â'r Pwyllgor ar y materion hyn a byddem yn ddiolchgar pe gallech ystyried y materion a nodwyd a darparu ymateb i'r Pwyllgor yn unol â'r amserlen uchod.

Yn gywir,

Peredur Owen Griffiths AS

Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu yn Saesneg.

We welcome correspondence in Welsh or English.

ATODIAD: Crynodeb o'r meysydd y cytunwyd arnynt hyd yma

Newidiadau arfaethedig	Rhesymau dros y newidiadau
Paragraff newydd (5A) "Bydd y Pwyllgor Cyllid yn cynnal dadl flynyddol yn y Cyfarfod Llawn ar flaenoriaethau Llywodraeth Cymru ar gyfer y gyllideb ~~cyn toriad yr haf~~. Nod y ddadl yw rhoi cyfle i Bwyllgorau'r Senedd ac Aelodau o'r Senedd ddylanwadu ar benderfyniadau yn ymwneud â chyllideb Llywodraeth Cymru yn y camau cynnar. Bydd y ddadl yn cael ei llywio gan waith ymgysylltu'r Pwyllgor cyn y gyllideb a bydd Cadeiryddion Pwyllgorau eraill y Senedd yn cael eu hannog i wneud cyfraniadau sy'n adlewyrchu materion o fewn eu priod gylchoedd gwaith."	Mae'r newidiadau hyn yn adlewyrchu arferion sefydledig sy'n haeddu cael eu hymgorffori yn y protocol ac rydym felly'n cynnig paragraff newydd (5A) er mwyn cyflawni hyn. Sylwer bod y gwaith ailddrafftio cychwynnol ar baragraff newydd 5A yn awgrymu y byddai'r ddadl bob amser yn digwydd cyn toriad yr haf. Er bod manteision i gadw at yr amserlenni hyn, efallai na fydd Aelodau am bennu dyddiadau yn y protocol rhag ofn y byddai achosion pan fyddai'n dda o beth cynnal y ddadl yn hwyrach. Mae hyn wedi'i ddileu ac wedi'i dracio at ddibenion cyfeirio.
Paragraff newydd (5B) Mewn blynyddoedd lle ceir oedi cyn cyhoeddi'r gyllideb ddrafft, y disgwyl yw y bydd y Gweinidog Cyllid yn bresennol yn sesiynau craffu'r Pwyllgorau cyn y gyllideb, os gofynnir iddo wneud hynny. ~~Ni ddisgwylir y bydd gofyn i Lywodraeth Cymru ddarparu tystiolaeth na bod yn bresennol yn y sesiwn hon.~~	Er bod y protocol yn rhoi disgresiwn i Bwyllgorau gynnal eu gwaith eu hunain cyn y Gyllideb a chyhoeddi adroddiadau a gohebiaeth ar faterion o'r fath, nid yw'n ei gwneud yn ofynnol i'r Gweinidog Cyllid fod yn bresennol mewn sesiynau o'r fath. Yn wreiddiol, cynigiodd y Pwyllgor y byddai'r disgwyliad hwn i fynychu Pwyllgor perthnasol y Senedd yn cael ei osod ar holl Weinidogion Cymru, ond cynigiodd Llywodraeth Cymru mai dim ond i'r Gweinidog Cyllid y dylai hyn fod yn berthnasol.
Newidiadau i baragraff 34 "Er mwyn sicrhau tryloywder symudiadau ariannol yn ystod y flwyddyn, bydd Llywodraeth Cymru yn ~~parhau i osod~~gosod dwy gyllideb atodol bob blwyddyn, yn amodol ar y ddau baragraff canlynol."	Ystyriwyd mai mater o 'dacluso' oedd hyn, a'r bwriad oedd adlewyrchu'r dull presennol o gael dwy gyllideb atodol bob blwyddyn.

Newidiadau i baragraff 40 “Mae unrhyw newid i'r adnoddau sydd eu hangen ar y cyrff a ariennir yn uniongyrchol yn dibynnu ar Lywodraeth Cymru yn cyflwyno cynnig cyllideb atodol. ~~O dan y trefniadau diwygiedig, mae hyn yn parhau i fod yn wir gan fod newidiadau i’r cynnig cyllidebol yn berthnasol i Lywodraeth Cymru yn unig.~~ Fel y nodwyd ym mharagraff 26, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i gyflwyno ~~cyllidebau atodol yr un mor aml ag o’r blaen~~ dwy gyllideb atodol ym mhob blwyddyn ariannol. ~~Mae~~Bydd Llywodraeth Cymru ~~felly'n ymrwymo i barhau i gysylltu’n~~ yn cysylltu’n rheolaidd â’r cyrff a ariennir yn uniongyrchol ~~ac i geisio~~ac yn ceisio bodloni eu gofynion ariannol o fewn y flwyddyn drwy broses y gyllideb atodol. Bydd unrhyw gynnig i amrywio pa mor aml y cyflwynir cyllidebau atodol yn ystyried gofynion cyrff a ariennir yn uniongyrchol.”	Yn yr un modd â'r newidiadau i baragraff 34, ystyriwyd mai mater o 'dacluso' oedd hyn, a’r bwriad oedd adlewyrchu arfer safonol mewn perthynas â chyllidebau atodol.