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

William Wragg AS,
Cadeirydd y Pwyllgor Gweinyddiaeth
Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol
Tŷ'r Cyffredin

8 Medi 2023

Ymateb i ymchwiliad Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin i Allu Datganoli yn Whitehall

Annwyl William,

Mae Pwyllgor Cyllid y Senedd yn croesawu'r cyfle i gyflwyno ymateb i ymchwiliad y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol i Allu Datganoli yn Whitehall.

Mae'r dystiolaeth hon wedi'i llywio gan ein gwaith craffu ar gynigion cyllidebol Llywodraeth Cymru ers i'r Pwyllgor gael ei sefydlu ar 23 Mehefin 2021.

Mae'r themâu sydd wedi'u cynnwys yn ein hymateb hefyd wedi dod i'r amlwg yn y trafodaethau yr ydym wedi'u cynnal â'n cymheiriaid mewn deddfwrfeydd datganoledig eraill drwy Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid[1]. Sefydlwyd y fforwm hwnnw y llynedd fel ffordd o roi llais cyfunol i'r deddfwrfeydd datganoledig at ddibenion codi materion sy'n peri pryder cyffredin i'r gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU.

Ein neges gyffredinol fel Pwyllgor yw bod materion strwythurol, rheolau cyllidol anhyblyg, ac agweddau o fewn adrannau Whitehall, yn enwedig y Trysorlys, yn cael effaith negyddol, sy'n effeithio'n andwyol ar y broses o weithredu datganoli cyllidol yn y DU.

Yn benodol, rydym yn dymuno tynnu sylw at dri maes sydd wedi peri pryder inni hyd yma. Mae'r meysydd hyn fel a ganlyn:

[1] Mae Fforwm Rhyngseneddol y Pwyllgorau Cyllid wedi cyfarfod ddwywaith hyd yn hyn, ar **23 Mehefin 2022** a **24 Mawrth 2023**.

- diffyg dealltwriaeth ac ymwybyddiaeth o fewn y Trysorlys mewn perthynas â materion sy'n effeithio ar sefydliadau datganoledig;
- diffyg ymgysylltu rhwng adrannau Whitehall a Senedd Cymru, a'r problemau y mae hyn yn eu hachosi yng nghyd-destun atebolrwydd; a
- diffyg tryloywder a hyblygrwydd o ran y modd y mae'r Trysorlys yn ymdrin â phenderfyniadau ariannu sy'n ymwneud â materion datganoledig, a'r problemau ymarferol sy'n deillio o'r sefyllfa hon.

Diffyg dealltwriaeth ac ymwybyddiaeth o fewn y Trysorlys mewn perthynas â materion sy'n effeithio ar sefydliadau datganoledig

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth y DU wedi cynnal digwyddiadau cyllidol sylweddol yn hwyr yn nhymor yr hydref, sydd wedi achosi anawsterau ymarferol i Lywodraeth Cymru wrth iddi baratoi ei chynigion cyllidebol. Mae digwyddiadau o'r fath hefyd yn rhoi pwysau ar bwyllgorau'r Senedd, o ran yr angen i wneud gwaith craffu o fewn amserlenni hynod dynn.

Mae gweithdrefnau cyllidebol y Senedd wedi'u nodi o dan Reol Sefydlog 20[2] (ac wedi'u hategu gan Brotocol Proses y Gyllideb,[3] y cytunwyd arno gan Lywodraeth Cymru a'r Pwyllgor Cyllid), sy'n darparu ar gyfer proses gyllidebol ag iddi ddau gam yn ystod blynyddoedd 'arferol', a chyfnodau penodol o amser ar gyfer gwaith craffu.

Fodd bynnag, nid yw'r gweithdrefnau hyn wedi cael eu dilyn am y pedair blynedd diwethaf, ac mae Llywodraeth Cymru wedi nodi y bydd angen amserlen wedi'i chwtogi eto eleni ar gyfer cylch cyllideb 2024-25.

Ym mhob achos lle nad oedd modd dilyn proses 'arferol', mae Llywodraeth Cymru wedi tynnu sylw at ffactorau allanol y tu hwnt i'w rheolaeth sydd wedi arwain at ansicrwydd ynghylch ei sefyllfa ariannu a chyfnod o oedi cyn iddi gyhoeddi ei chynigion cyllidebol. Mae'r rhesymau dan sylw yn cynnwys:

- Etholiad Cyffredinol 2019 (ar gyfer cyllideb 2020-21);
- ansicrwydd yn ymwneud â Brexit a COVID yn 2020 (ar gyfer cyllideb 2021-22);

---

[2] **Rheolau Sefydlog Senedd Cymru**

[3] Mae **Protocol Proses y Gyllideb**, y cytunwyd arno drwy benderfyniad ym mis Mehefin 2017, yn amlinellu dealltwriaeth rhwng y Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru am y trefniadau gweinyddol ar gyfer craffu ar y gyllideb ddrafft flynyddol a materion cyllidebol cysylltiedig eraill.

- ansicrwydd ynghylch lefelau ariannu yng ngoleuni'r ffaith bod Llywodraeth y DU wedi cynnal ei Hadolygiad Cynhwysfawr o Wariant yn nhymor yr hydref 2021 (ar gyfer cyllideb 2022-23);

- ansicrwydd ynghylch lefelau ariannu yn deillio o bwysau chwyddiant na fydd modd cael eglurder yn eu cylch tan ddigwyddiad cyllidol y DU yn yr hydref (ar gyfer cyllideb 23-24).

Mewn perthynas â chylch cyllideb 2024-25, sydd ar ddod, ysgrifennodd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol atom, gan ddweud:

> *"Gwnaethom gydnabod nad yw Canghellor y Trysorlys wedi cyhoeddi dyddiad y digwyddiad cyllidol eto pan fyddwn yn cael gwybod union fanylion ein setliad cyllidebol ar gyfer blwyddyn ariannol 2024-25. Er bod gennym eisoes ddyraniadau cyllidebol dangosol o dan yr Adolygiad o Wariant amlflwyddyn, mae'r pwysau sylweddol yn sgil chwyddiant ers yr Adolygiad hwnnw, ynghyd â llawer o ansicrwydd hyd nes y caiff ein setliad terfynol ei gadarnhau, yn golygu ein bod yn debygol o wynebu dewisiadau heriol unwaith y byddwn yn gwybod beth fydd ein setliad. O ganlyniad, yr unig ddewis call unwaith eto yw dilyn amserlen gyllidebol debyg i amserlen y blynyddoedd diwethaf, sef cyhoeddi ein cyllideb ddrafft tua diwedd tymor yr hydref."*[4]

Er bod y Pwyllgor wedi cydnabod yn gyson nad Llywodraeth y DU sydd i'w beio yn unig am y sefyllfa hon, ac wedi cydnabod bod angen i Lywodraeth Cymru wneud mwy i gyflwyno ei chynigion cyllidebol yn gynt er mwyn hwyluso'r cyfleoedd gorau posibl ar gyfer gwaith craffu, rydym yn credu'n gryf bod y sefyllfa hon wedi gwaethygu yn sgil cyfathrebu gwael rhwng Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys.

Rydym yn hynod siomedig bod Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol Llywodraeth Cymru wedi gorfod aros i'r Canghellor gyflwyno datganiad yr hydref ar 17 Tachwedd 2022 cyn cael eglurder ynghylch sefyllfa gyllido Llywodraeth Cymru ar gyfer blwyddyn ariannol 2023-24.[5] Bu cyfnod o oedi cyn i'r Trysorlys gyfathrebu'n ffurfiol ar y mater, ac felly bu gofyn i Lywodraeth Cymru wneud ei chyfrifiadau cychwynnol ei hun er mwyn ceisio amcangyfrif ei sefyllfa ariannu. Mae hyn yn mynd yn groes i ysbryd datganoli: Mae'n ei gwneud yn anos i Lywodraeth Cymru gynllunio'n effeithiol ei dull gweithredu o ran y gyllideb. Mae hefyd yn rhoi llai o amser iddi lunio ei chynigion, sydd yn ei dro yn cyfyngu ar yr amser sydd ar gael i'r Senedd graffu ar benderfyniadau o'r fath.

Nid ydym yn ystyried bod y disgwyliadau hyn yn llafurus nac yn afresymol. Fan lleiaf, dylid rhannu gwybodaeth sylfaenol o'r fath â'r gweinyddiaethau datganoledig ymlaen llaw, a hynny er mwyn caniatáu mwy o sicrwydd o ran eu sefyllfaoedd ariannu.

---

[4] Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 29 Mehefin 2023.

[5] Gweler: Y **Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 14 Rhagfyr 2022, paragraff 67**

Diffyg ymgysylltu rhwng adrannau Whitehall a Senedd Cymru, a'r problemau y mae hyn yn eu hachosi yng nghyd-destun atebolrwydd

Mae'r Pwyllgor Cyllid, a'r pwyllgor a'i ragflaenodd yn y Bumed Senedd (2016-2021), wedi gwahodd aelodau o Lywodraeth y DU i roi tystiolaeth ar sawl achlysur. Fodd bynnag, rydym wedi bod yn siomedig â'r lefelau ymgysylltu a gafwyd gan Weinidogion Llywodraeth y DU hyd yma.

Roedd sesiynau rhwng y Pwyllgor Cyllid a Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys yn nodwedd o'r dirwedd ddatganoli a welwyd yn ystod y glymblaid rhwng y Ceidwadwyr a'r Democratiaid Rhyddfrydol yn 2010-2015. Croesawyd y trefniadau hyn ar y pryd gan y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru (Comisiwn Silk), a gyhoeddodd adroddiad a oedd yn argymell[6] ffurfioli'r trefniant hwn drwy gytundeb rhwng y Trysorlys a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, fel yr oedd ar y pryd. Fodd bynnag, mae'r sesiynau hyn wedi dod i ben ers hynny.

Gwahoddodd y Pwyllgor[7] y Gwir Anrhydeddus John Glen AS, sef Prif Ysgrifennydd y Trysorlys ar hyn o bryd, i un o gyfarfodydd y Pwyllgor, ond cafodd y cais hwn ei wrthod. Yn ei ymateb, dywedodd y Prif Ysgrifennydd wrthym:

> *"I recognise the importance of the Committee's role in providing rigorous scrutiny of the Welsh budget and holding Welsh Government ministers to account for their policy and budgetary decisions. At the same time I am mindful of parliamentary accountabilities, where the UK Government is accountable to the UK Parliament for its tax and spending decisions. I will therefore not be accepting your invitation."*[8]

Yn ystod sesiwn ôl-weithredol untro gydag aelodau o Gomisiwn Silk ar 28 Mehefin 2023, gofynnwyd i'r Arglwydd Nick Bourne o Aberystwyth a ddylai sesiynau o'r fath barhau i gael eu cynnal. Dywedodd:

> *"I think it's dreadful it doesn't happen. We can't, as members of whatever institution we sit in, complain about devolution not working when we're not willing to put in the work at that sort of level, and I think Ministers have a duty to attend committees where required. And if it needs putting on a statutory basis, I think that needs to happen. It shouldn't need to be put on a statutory basis, but it seems to me pretty fundamental that should happen. And where members of whatever political party ignore a devolved body, the consequence will be felt electorally, and it should be."*[9]

---

[6] **Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru, Tachwedd 2012, Argymhelliad 23 (d)**

[7] **Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys, 22 Mawrth 2023**

[8] **Llythyr gan Brif Ysgrifennydd y Trysorlys at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 5 Mai 2023**

[9] Y **Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 28 Mehefin 2023, paragraff 116**

Yn yr un modd, mewn perthynas â'n hymchwiliad i'r trefniadau ar gyfer gweinyddu ffrydiau cyllido ar ôl gadael yr UE yng Nghymru,[10] gwahoddwyd y Gwir Anrhydeddus Michael Gove AS, sef yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ffyniant Bro, Tai a Chymunedau ar y pryd, i roi tystiolaeth. Fodd bynnag, ni chytunodd yr Ysgrifennydd Gwladol na'r Is-ysgrifennydd Seneddol ar y pryd, sef y Gwir Anrhydeddus Neil O'Brien AS, i ymddangos gerbron y Pwyllgor, a hynny er gwaethaf y ffaith bod yr Is-ysgrifennydd wedi cadarnhau[11] bod trefniadau ariannu ar ôl gadael yr UE yn gorwedd o fewn ei gyfrifoldebau gweinidogol. Fodd bynnag, mewn gohebiaeth ddilynol,[12] dywedodd yr Is-ysgrifennydd mai Ysgrifennydd Gwladol Cymru fyddai yn y sefyllfa orau i drafod y materion hyn ymhellach, a chynhaliwyd sesiwn dystiolaeth ar 30 Mehefin 2023.

Fel yr amlinellwyd eisoes, mae ein profiadau o ran ymgysylltu ag adrannau Llywodraeth y DU wedi arwain at ganlyniadau cymysg. Ar y cyfan, rydym wedi canfod bod Gweinidogion y DU, ac eithrio Ysgrifennydd Gwladol Cymru, yn amharod i ymgysylltu â gwaith y Pwyllgor. Rydym o'r farn bod angen eglurder er mwyn cadarnhau llinellau clir o atebolrwydd a disgwyliadau clir o ran presenoldeb Gweinidogion y DU yng nghyfarfodydd pwyllgorau'r Senedd.

Diffyg tryloywder a hyblygrwydd o ran y modd y mae'r Trysorlys yn ymdrin â phenderfyniadau ariannu sy'n ymwneud â materion datganoledig

Mae'r Pwyllgor wedi galw'n rheolaidd am welliannau yn y ffordd y caiff gwybodaeth ynghylch cyfrifiadau cyllido ei rhannu a'i chyfleu rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. [13]

Felly, rydym yn cefnogi Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol Llywodraeth Cymru yn ei hymdrechion i bwyso ar y Trysorlys i ymgysylltu'n gynt ac yn well â Llywodraeth Cymru ynghylch cyhoeddiadau cyllido sylweddol.[14] Rydym hefyd yn cytuno â'r Gweinidog fod Llywodraeth Cymru, fel y dywedodd wrthym yn ddiweddar, yn cyllidebu yn y tywyllwch hyd nes bod manylion effaith unrhyw gyhoeddiadau ariannu a wneir gan Lywodraeth y DU yn cael eu rhannu.[15]

Yn ogystal, mae newidiadau cymedrol y gallai'r Trysorlys eu gwneud i'r rheolau cyllidol y mae'n eu cymhwyso i Lywodraeth Cymru, ac rydym wedi galw am roi'r rhain ar waith. Maent yn cynnwys:

---

[10] **Y Pwyllgor Cyllid, Ymchwiliad: Trefniadau ariannu ar ôl yr UE**

[11] **Llythyr gan yr Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Ffyniant Bro, yr Undeb a'r Cyfansoddiad at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 6 Mai 2022**

[12] **Llythyr gan yr Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Ffyniant Bro, yr Undeb a'r Cyfansoddiad at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 13 Mai 2022**

[13]Gweler: **Y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2021-22, Gorffennaf 2021, Argymhelliad 2**

[14]Gweler: **Y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, Gorffennaf 2023, Argymhelliad 2**

[15] Gweler: Y **Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 21 Mehefin 2023, paragraffau 16-17**

- Dileu'r terfynau tynnu i lawr blynyddol o Gronfa Wrth Gefn Cymru;[16]
- Cynyddu maint y terfyn benthyca a Chronfa Wrth Gefn Cymru, yn unol â chwyddiant o leiaf;[17]
- Rhoi'r gallu i Lywodraeth Cymru gario cyllid drosodd o un flwyddyn ariannol i'r llall.[18]
- Sefydlu mecanwaith annibynnol ar gyfer datrys anghydfodau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â materion cyllidol.[19]

Rydym yn croesawu'r ffaith y bu datblygiadau cadarnhaol rhwng Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys ar y materion hyn yn ystod y misoedd diwethaf.[20] Fodd bynnag, ymddengys fod y trefniadau hyn yn drefniadau ad hoc ac eithriadol. Drwy beidio â mynd i'r afael â'r materion hyn ar sail barhaol a chyson, credwn fod y Trysorlys yn trin Llywodraeth Cymru fel cangen o Lywodraeth y DU yn hytrach nag fel gweinyddiaeth ddatganoledig sydd â'r disgresiwn angenrheidiol i reoli ei materion ariannol ei hun.

Casgliad

Mae ein profiadau fel Pwyllgor, yn amlach na pheidio, yn dangos nad yw anghenion Llywodraeth Cymru a'r Senedd ar flaen meddyliau Gweinidogion a swyddogion y DU, yn enwedig o ran cyfleu gwybodaeth sy'n ymwneud â phenderfyniadau a chyhoeddiadau ariannu.

---

[16]Gweler: **Y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, Gorffennaf 2023, Argymhelliad 5**

[17]Gweler: **Y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, Gorffennaf 2023, Argymhelliad 5**

[18]Gweler **Y Pwyllgor Cyllid, Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2022-23, Chwefror 2022, Argymhelliad 8**

[19]Gweler **Y Pwyllgor Cyllid, Gwaith Craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2022-23, Chwefror 2022, Argymhelliad 3**

[20] Roedd y dystiolaeth a ddarparwyd gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol ar 21 Mehefin 2023 yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi sicrhau'r hyblygrwydd i hepgor y terfynau tynnu i lawr ar gyfer cyllid o Gronfa Wrth Gefn Cymru, ond fel eithriad ar gyfer 2023-24 yn unig. Gweler: **Y Pwyllgor Cyllid, Craffu ar Gyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru ar gyfer 2023-24, Gorffennaf 2023,** Paragraffau 21-22

Yn ein barn ni, mae adrannau Whitehall, ar y gorau, yn dangos diffyg ymwybyddiaeth o flaenoriaethau deddfwrfeydd eraill sy’n gweithredu o fewn cyd-destun y DU ac, ar y gwaethaf, yn trin sefydliadau datganoledig fel partneriaid eilradd ac anghyfartal.

O ystyried y materion a nodir uchod, mae gennym ddiddordeb naturiol yng nghanlyniadau eich ymchwiliad, a byddem yn croesawu’r cyfle i ymgysylltu ymhellach â chi mewn perthynas â'r materion a nodwyd.

Yn gywir,

Peredur Owen Griffiths AS, Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu’n Saesneg.

We welcome correspondence in Welsh or English.