

Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru)

Rhagor o waith craffu ar y goblygiadau ariannol

Medi 2019

1. Cyflwyniad

1. Cynhaliodd y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) sesiynau tystiolaeth ar 25 Medi 2019, i drafod gwelliannau drafft y Cwnsler Cyffredinol i'r Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru) (y Bil) mewn perthynas â chyllid ac atebolrwydd y Comisiwn Etholiadol.
2. Mae aelodaeth bresennol y Pwyllgor ar gael i'w gweld ar dudalen we'r Pwyllgor dudalen we'r Pwyllgor. Cymerodd Mark Reckless AC ran yn y sesiwn dystiolaeth gyhoeddus ar 25 Medi 2019. Fodd bynnag, esgusododd Mark Reckless ei hun o drafodaethau preifat y Pwyllgor ar y dystiolaeth ac nid yw wedi cyfrannu at adroddiad y Pwyllgor.

2. Y cefndir

3. Cyflwynwyd y Bil a'r Memorandwm Esboniadol gan y Llywydd, Elin Jones AC, yr Aelod Cyfrifol, ar 12 Chwefror 2019.
4. Ym mis Mehefin 2019, cyhoeddodd y Pwyllgor ei adroddiad ar oblygiadau ariannol y Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru).
5. Canfu'r Pwyllgor nad oedd y Bil, fel y'i cyflwynwyd, yn cynnwys digon o wybodaeth ariannol mewn perthynas â threfniadau'r Comisiwn Etholiadol ac argymhellodd y canlynol:

“Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn argymhell, mewn perthynas â newidiadau i drefniadau goruchwyllo ac ariannu'r Comisiwn Etholiadol cyn i Gyfnod 2 fynd rhagddo, y dylid darparu gwelliannau drafft a'u goblygiadau cost i roi cyfle i'r Pwyllgor Cyllid graffu arnynt yn llawn cyn ei bod yn ofynnol i Bwyllgor o'r Cynulliad Cyfan waredu gwelliannau.”

6. Yn ystod y ddadl Cyfnod 1 ar **10 Gorffennaf 2019**, cadarnhaodd y Cwnsler Cyffredinol ei fod yn derbyn argymhelliad 13. Dywedodd, “rwyf wedi penderfynu gohirio'r cynnig ar y penderfyniad ariannol ar gyfer y Bil” nes i'r Pwyllgor gael cyfle i drafod y gwelliannau arfaethedig mewn perthynas â threfniadau goruchwyllo ac ariannu'r Comisiwn Etholiadol.¹

7. Yn dilyn y ddadl, ysgrifennodd y Pwyllgor at y Llywydd a'r Cwnsler Cyffredinol ar **17 Gorffennaf 2019**, yn gofyn iddynt fynd i gyfarfod Pwyllgor i sicrhau bod y darpariaethau newydd ynghylch y Comisiwn Etholiadol yn cael digon o waith craffu.

8. Cyn ei ymddangosiad, ysgrifennodd y Cwnsler Cyffredinol at y Pwyllgor ar **20 Medi 2019**, gan nodi ei fwriadau mewn perthynas â darpariaethau'r Comisiwn Etholiadol yn y Bil a darparu **gwelliannau drafft**. Dywedodd y llythyr y canlynol:

“Fy amcan polisi cyffredinol mewn perthynas â'r Comisiwn Etholiadol, nawr bod etholiadau i'r Cynulliad ac i lywodraeth leol yng Nghymru wedi cael eu datganoli, yw sicrhau bod gwaith y Comisiwn Etholiadol mewn perthynas â'r etholiadau hynny sydd wedi'u datganoli i Gymru yn cael ei ariannu drwy drefniadau datganoledig a'i fod yn atebol i'r Cynulliad.”

3. Ariannu a goruchwyllo'r Comisiwn Etholiadol

9. Ar hyn o bryd, mae'r Comisiwn Etholiadol yn atebol i Senedd y DU, Pwyllgor y Llefarydd yn benodol, sy'n goruchwyllo gwaith y Comisiwn Etholiadol yn gyffredinol. Mae'r Comisiwn Etholiadol hefyd yn cael ei gyllid gan Senedd y DU, yn dilyn gwaith craffu gan Bwyllgor y Llefarydd, yn hytrach na thrwy Drysorlys EM.

10. **Ar 13 Mehefin**, ysgrifennodd y Llywydd at y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn nodi mai ariannu'r Comisiwn Etholiadol yn uniongyrchol

¹ Trafodion y Cyfarfod Llawn, paragraff 342, 10 Gorffennaf 2019

drwy Gronfa Gyfunol Cymru, gydag atebolrwydd drwy Bwyllgor y Llywydd, oedd yr opsiwn a ffefir ganddi.

11. Yn llythyr y Cwnsler Cyffredinol ar 20 Medi 2019, nododd y canlynol:

“Mae angen ariannu'r Comisiwn Etholiadol allan o Gronfa Gyfunol Cymru ar gyfer etholiadau datganoledig yng Nghymru. Fodd bynnag, caiff y darpariaethau ariannol craidd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 (y Ddeddf) (yn enwedig adrannau 124 a 125) eu honni ar sail tybiaeth na ddylai corff a ariennir yn uniongyrchol allan o Gronfa Gyfunol Cymru hefyd gael ei ariannu'n uniongyrchol o Gronfa Gyfunol y DU. Felly, mae cyrff a ariennir yn uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru yn atebol i'r Cynulliad yn unig, ac mae cyrff a ariennir yn uniongyrchol o Gronfa Gyfunol y DU yn atebol i Senedd y DU.”

12. Amlinellodd llythyr y Cwnsler Cyffredinol bedwar opsiwn yr oedd Llywodraeth Cymru wedi'u trafod i ddarparu model ariannu ac atebolrwydd newydd y Comisiwn Etholiadol:

- “Opsiwn 1: Ychwanegu'r Comisiwn Etholiadol at restr o bersonau perthnasol yn adran 124(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006;
- Opsiwn 2: Gwneud darpariaeth yn Neddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000 (PPERA) i ganiatáu i arian ar gyfer y Comisiwn Etholiadol fod yn gost uniongyrchol i Gronfa Gyfunol Cymru o dan adran 124(1)(a) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006;
- Opsiwn 3: Gwneud darpariaeth yn PPERA fel bod gwneud taliad i'r Comisiwn Etholiadol o Gronfa Gyfunol Cymru yn ddeddfiad perthnasol at ddibenion adran 124(2)(b) o Ddeddf Llywodraeth Cymru;
- Opsiwn 4: Y Comisiwn Etholiadol yn cael ei dalu drwy gorff sydd eisoes wedi'i restru fel person perthnasol yn adran 124(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.”

13. Mae'r llythyr yn nodi, gan ystyried yr anawsterau sy'n gysylltiedig ag opsiynau 1-3, eu bod “wedi penderfynu dilyn” opsiwn 4. Parhaodd y llythyr drwy ddweud y canlynol:

“Gan ystyried rôl Gweinidogion Cymru (y weithrediaeth) mewn perthynas ag etholiadau i'r ddeddfwrfa, ni fyddai'n gyfansoddiadol briodol iddynt wneud hynny; yr unig gorff priodol arall sydd eisoes

wedi'i restru yn adran 124(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru fyddai Comisiwn y Cynulliad.

Mae'r dull gweithredu hwn yn cyd-fynd â'r hyn a gynigir ar gyfer yr Alban, lle byddai'r cyfrifoldeb dros ariannu'r Comisiwn Etholiadol mewn perthynas ag etholiadau datganoledig yn yr Alban yn cael ei roi i Gorff Corfforaethol Seneddol yr Alban (yr SPCB), sy'n cyfateb i Gomisiwn y Cynulliad yma yng Nghymru. (Er hyn, rydym yn cydnabod bod yr SPCB yn llwybr sydd wedi'i sefydlu ar gyfer ariannu cyrff hyd braich, yn wahanol i Gomisiwn y Cynulliad.)."

- 14.** Mae llythyr y Cwnsler Cyffredinol yn nodi, dan yr opsiwn hwn, y byddai'r fframwaith presennol ar gyfer y gyllideb, craffu ac archwilio sy'n berthnasol i Gomisiwn y Cynulliad yn berthnasol i gyllid y Comisiwn Etholiadol. Felly, byddai hyn yn alluogi'r Cynulliad i wneud darpariaeth o ran manylion y trefniadau craffu a phroses y gyllideb o fewn Rheolau Sefydlog y Cynulliad.
- 15.** Mae llythyr y Cwnsler Cyffredinol yn mynd ymlaen i drafod trosglwyddo cyllid i Gronfa Gyfunol Cymru er mwyn talu costau cyllido gwaith y Comisiwn Etholiadol yn ymwneud ag etholiadau a refferenda datganoledig yng Nghymru. Mae'n cadarnhau bod trafodaethau â Thrysorlys EM yn parhau, a bod y drefn ar gyfer penderfynu ar werth y trosglwyddiad eto i'w chytuno.
- 16.** Os bydd cyfanswm y costau yn uwch na gwerth y trosglwyddiad, dywed y Cwnsler Cyffredinol y byddai angen defnyddio adnoddau presennol Cymru i lenwi'r bwlch. Mae'r Comisiwn Etholiadol wedi cyflwyno amcangyfrifon i Gomisiwn y Cynulliad sy'n awgrymu y byddai costau gweinyddu etholiadau datganoledig rhwng £500,000 ac £1.6 miliwn y flwyddyn dros y cyfnod 2018-19 i 2022-23.
- 17.** Ar 25 Medi 2019, cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan y canlynol:
- Jeremy Miles AC, Cwnsler Cyffredinol;
 - Y Llywydd, Elin Jones AC, Aelod Cyfrifol, a Manon Antoniazzi, Prif Weithredwr a Chlerc Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn ei rôl fel Swyddog Cyfrifyddu Comisiwn y Cynulliad.

4. Tystiolaeth a barn y Pwyllgor

Gwybodaeth ariannol

18. Mae'r Pwyllgor yn siomedig nad oedd gwybodaeth ariannol fanwl yn cydfynd â gwelliannau drafft y Cwnsler Cyffredinol mewn perthynas â chyllid ac atebolrwydd y Comisiwn Etholiadol, yn benodol mewn perthynas ag effaith cost y gwelliannau. Cytunodd y Cwnsler Cyffredinol i roi rhagor o wybodaeth cyn y cynnig ar y Penderfyniad Ariannol ar 1 Hydref 2019.

19. Yn ystod tystiolaeth, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol, mewn perthynas â'r gwelliannau i ariannu'r Comisiwn Etholiadol a'i ddwyn i gyfrif, y byddai Comisiwn y Cynulliad yn gyfrifol am y rhan fwyaf o'r gwariant o ran gwaith craffu, sef tua £39,000 dros bum mlynedd fel y nodir yn yr [Asesiad Effaith Rheoleiddiol \(fel y'i cyflwynwyd\)](#).

20. Cadarnhaodd y Cwnsler Cyffredinol fod trafodaethau yn parhau â Thrysorlys EM ynghylch trosglwyddo cyllid ar gyfer y Comisiwn Etholiadol mewn perthynas ag etholiadau a refferenda datganoledig yng Nghymru.

21. Mae'r Pwyllgor yn pryderu, os yw gwerth y trosglwyddiad i Gronfa Gyfunol Cymru er mwyn talu cost cyllido gwaith y Comisiwn Etholiadol mewn perthynas ag etholiadau a refferenda datganoledig yng Nghymru yn annigonol, y gall fod angen defnyddio adnoddau presennol Cymru i lenwi'r bwlch.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymrwymiad y Cwnsler Cyffredinol i roi gwybodaeth ariannol ychwanegol cyn y cynnig ar y Penderfyniad Ariannol, ond mae'n siomedig nad oedd hyn ar gael ar gyfer y sesiwn graffu.

Casgliad 2. Ar y cyfan, mae'r Pwyllgor yn fodlon ar oblygiadau ariannol y gwelliannau drafft, yn seiliedig ar y sicrwydd a roddwyd gan y Cwnsler Cyffredinol ei bod yn annhebygol y bydd costau'n sylweddol wahanol i'r rhai y tynnwyd sylw atynt yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Cwnsler Cyffredinol yn ymrwymo i sicrhau na fydd y drefn ar gyfer penderfynu ar werth y trosglwyddiad i Gronfa Gyfunol Cymru er mwyn talu cost cyllido gwaith y Comisiwn Etholiadol mewn perthynas ag etholiadau a refferenda datganoledig yng Nghymru yn arwain at drosglwyddo arian annigonol i Gymru.

Cymhwysedd Deddfwriaethol

22. O ran yr opsiwn a ffefrir gan y Cwnsler Cyffredinol i ariannu'r Comisiwn Etholiadol drwy gyllideb Comisiwn y Cynulliad (opsiwn 4) a'r opsiwn a ffefrir gan y Llywydd i'w ariannu'n uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru (opsiwn 3), mae'r Pwyllgor yn nodi bod y dystiolaeth a gafwyd yn awgrymu bod y ddau opsiwn yn hyfyw.

23. Yn ystod tystiolaeth, nododd y Cwnsler Cyffredinol fod materion cymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â'r opsiwn a ffefrir gan y Llywydd (3). Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi nad yw llythyr y Cwnsler Cyffredinol ar 20 Medi 2019 yn nodi pam y byddai'r opsiwn hwn y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai'r Cwnsler Cyffredinol, felly, roi rhagor o wybodaeth i ategu'r farn hon.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Cwnsler Cyffredinol yn rhoi esboniad i'r Cynulliad pam mae o'r farn nad yw opsiwn 3 (fel y'i nodwyd yn ei lythyr ar 20 Medi 2019) i ariannu'r Comisiwn Etholiadol yn uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Opsiwn 3 yw'r opsiwn a ffefrir gan y Pwyllgor, a bydd angen i'r Cwnsler Cyffredinol ddarbwyllio'r Pwyllgor bod opsiwn 3 y tu allan i gymhwysedd a dyna pam nad yw'n ymarferol.

Archwilio ac Atebolrwydd

24. Cadarnhaodd y ddau banel nad yw Swyddfa Archwilio Cymru wedi codi problemau gyda'r naill ddull gweithredu arfaethedig na'r llall. Fodd bynnag, oherwydd y cyfyngiadau amser, nid yw'r Pwyllgor wedi gallu cadarnhau barn Archwilydd Cyffredinol Cymru am briodoldeb y ddau fodel ariannu, yn enwedig y trefniadau atebolrwydd.

25. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod dull gweithredu'r Cwnsler Cyffredinol yn gymaradwy â'r hyn a gynigir ar gyfer yr Alban, lle bydd y cyfrifoldeb am ariannu'r Comisiwn Etholiadol mewn perthynas ag etholiadau datganoledig yn yr Alban yn cael ei roi i Gorff Corfforaethol Seneddol yr Alban (yr SPCB). Fodd bynnag, mae'r SPCB yn llwybr sefydledig ar gyfer ariannu cyrff hyd braich, yn wahanol i Gomisiwn y Cynulliad.

26. Ymhellach, mae Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn nodi bod yn rhaid gosod cyllideb Comisiwn y Cynulliad erbyn 1 Hydref ym mhob blwyddyn ariannol. Yn ystod tystiolaeth, nodwyd na fyddai amserlenni'r Comisiwn Etholiadol ar gyfer paratoi cyllideb yn cyd-fynd yn hawdd â rhai Comisiwn y Cynulliad.

27. O ystyried y dull gweithredu a ffefrir gan y Llywydd, mae'r Pwyllgor yn credu y byddai ariannu'r Comisiwn Etholiadol yn uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru yn rhoi eglurder ynghylch atebolrwydd. Mae'r Pwyllgor yn ffafrio'r dull gweithredu hwn, ynghyd â sefydlu "Pwyllgor y Llywydd", sy'n amhleidiol, ac mae'n gryf o'r farn y dylai Pwyllgor o'r fath gael cynrychiolaeth gan y Pwyllgor Cyllid fel yr awgrymwyd gan y Llywydd yn ystod y ddadl Cyfnod 1.

Casgliad 3. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am yr amseru a'r materion ymarferol sy'n gwneud yr opsiwn o ariannu'r Comisiwn Etholiadol drwy gyllideb Comisiwn y Cynulliad yn fwy heriol yng Nghymru.

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor hefyd yn pryderu, dan y dull gweithredu a ffefrir gan y Cwnsler Cyffredinol, y byddai Prif Weithredwr Comisiwn y Cynulliad yn dod yn swyddog cyfrifyddu ar gyfer cyfran cyllideb y Comisiwn Etholiadol sy'n ymwneud â Chymru. Mae'r Pwyllgor o'r farn nad yw'r dull gweithredu hwn yn darparu ar gyfer llinellau atebolrwydd clir.