

## **Protocol Proses y Gyllideb rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru**

**Wedi'i gymeradwyo gan y Cynulliad:** 21 Mehefin 2017

### **Cyflwyniad**

1. Mae'r Protocol 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. Er bod y Protocol yn ddealltwriaeth rhwng y Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru, cytunwyd ar y Protocol drwy benderfyniad y Cynulliad.
2. Bwriad y Protocol hwn yw ategu darpariaethau diwygiedig y Rheolau Sefydlog mewn perthynas â'r gweithdrefnau diwygiedig ar gyfer craffu ar y gyllideb yn dilyn datganoli pwerau trethu a benthyca yn Neddf Cymru 2014. Mae'r Protocol yn disodli'r 'Protocol ynghylch newidiadau i gynnig y gyllideb' blaenorol y cytunwyd arno rhwng y Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru.
3. Mae Deddf Cymru 2014 wedi datganoli pwerau trethu a benthyca newydd i Gymru, gan gymhlethu trefniadau cyllido Llywodraeth Cymru ymhellach. Er y bydd angen rhagor o newidiadau ar gyfer proses cyllideb ddeddfwriaethol bosibl, bwriad y Protocol hwn yw galluogi gwaith craffu ar y gyllideb o dan y pwerau newydd.
4. Mae'r Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru yn cydnabod bod y gwaith o gyflwyno gwybodaeth gyllidebol yn broses sy'n esblygu. Gan gydnabod hyn, mae'r Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru yn cytuno i barhau i weithio gyda'i gilydd i wella'r wybodaeth a ddarperir er mwyn sicrhau ei bod yn addas at y diben. Mae hyn yn cynnwys effeithiau'r Rhaglen Lywodraethu, Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ac mewn perthynas â gwariant ataliol.

### **Ymgynghoriad ar y gyllideb/strategaeth gyllidebol y Pwyllgor Cyllid**

5. Bydd y Pwyllgor Cyllid yn cynnal ei sesiwn strategaeth cyn y gyllideb ei hun cyn yr hydref. Disgwylir y bydd hyn yn trafod ymgysylltu â'r cyhoedd a gwaith craffu strategol tymor hwy. Gallai'r sesiwn edrych ar strategaeth Llywodraeth Cymru, cyllid a blaenoriaethau at y dyfodol, ac ymgorffori barn rhanddeiliaid, cyn i'r gyllideb gael ei gosod. Ni ddisgwylir y bydd gofyn i Lywodraeth Cymru ddarparu tystiolaeth na bod yn bresennol yn y sesiwn hon.
6. Bydd y cam strategaeth cyn y gyllideb yn llywio'r ymgynghoriad cyhoeddus y bydd y Pwyllgor Cyllid yn ei gynnal, a hynny ar ran y pwyllgorau polisi sy'n craffu ar y gyllideb ddrafft. Bydd hyn hefyd yn llywio'r cyfarwyddyd y mae'r Pwyllgor Cyllid yn ei roi i'r pwyllgorau polisi ynghylch meysydd penodol o ddiddordeb ar gyfer y gwaith craffu ar y gyllideb ddrafft.

### **Craffu ar y Gyllideb Ddrafft**

#### Amseru cyhoeddi'r gyllideb ddrafft

7. Mae'r Rheolau Sefydlog yn nodi bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru ganiatáu o leiaf wyth wythnos "fel arfer" ar gyfer adrodd ar gynigion amlinellol y gyllideb a bod yn rhaid rhoi o leiaf pum wythnos i'r pwyllgorau polisi drafod cynigion manwl y gyllideb.

8. Mae'r Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru yn cydnabod mewn rhai blynyddoedd, oherwydd amgylchiadau y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru, ei bod yn bosibl na fydd modd caniatáu wyth wythnos, ac y gallai fod angen hyblygrwydd. Fodd bynnag, ni fydd byth llai na phum wythnos ar gyfer craffu ar gynigion amlinellol a manwl y gyllideb.
9. Os yw Llywodraeth Cymru yn rhagweld na fydd amser ar gael am wyth wythnos, dylai Ysgrifennydd y Cabinet â chyfrifoldeb dros gyllid hysbysu Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid, er y cydnabyddir na fydd hyn yn bosibl bob tro.
10. Os yw'r amserlen hon yn cynnwys wythnos o doriad hanner tymor, bydd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ei chynigion amlinellol a manwl ar gyfer y gyllideb (yn unol â'r Rheolau Sefydlog a'r protocol hwn) cyn cychwyn y toriad.
11. Yn gyffredinol, ni fydd cyllideb/blwyddyn ariannol yn "arferol" pan fydd ansicrwydd sylweddol o ran sefyllfa ariannol Llywodraeth Cymru yn y dyfodol. 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.
13. Er y bydd gan Lywodraeth Cymru y dewis o gynnig newidiadau i'w chyllideb derfynol, mewn blwyddyn 'arferol' ni ddisgwylir i effaith Cyllideb y DU fod yn berthnasol yng nghyd-destun cyllideb gyffredinol y Llywodraeth. Felly, mae'r Llywodraeth a'r Pwyllgor Cyllid yn cytuno y cedwir uniondeb y broses graffu drwy ystyried unrhyw newidiadau amherthnasol sy'n codi o ganlyniad i Gyllideb y DU yng nghyllideb atodol ddilynol Llywodraeth Cymru.

#### Cynigion amlinellol y gyllideb ddrafft

14. Bydd cynigion amlinellol y gyllideb ddrafft yn pennu cynlluniau gwariant a chyllido strategol lefel uchel Llywodraeth Cymru.
15. Bydd Llywodraeth Cymru yn cynnwys o leiaf y canlynol yn ei chynigion amlinellol ar gyfer y gyllideb:
  - I. y dyraniadau gwariant arfaethedig i bortffolios y Gweinidogion. Gallai hyn gynnwys dangos sut mae'r dyraniadau hyn yn cyd-fynd â blaenoriaethau a chanlyniadau dymunol Llywodraeth Cymru;
  - II. sut y caiff y cynigion gwariant eu hariannu, fel y symiau o'r grant bloc, trethiant, benthycu, cyllid preifat, cyfryngau dielw ac unrhyw ffynonellau eraill;
  - III. lefel gyffredinol y benthycu cyfalaf a dyled, gan gynnwys amcangyfrif o'r symiau sy'n ddyledus mewn cyfalaf a llog, a'r cyfnod ar gyfer ad-dalu'r symiau.
16. Mae'r Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru yn cydnabod y bydd y gwaith cyflwyno a chraffu'n newid wrth i broses y gyllideb esblygu. Mae hyn yn galw am ddull hyblyg wrth

ystyried y wybodaeth yn y gyllideb a'r wybodaeth sy'n ei chefnogi.

17. Gan gofio hyn, mae'r Pwyllgor Cyllid yn rhagweld y canlynol adeg cyhoeddi'r gyllideb amlinellol:
  - y rhesymeg dros lefelau trethiant;
  - amrywiaeth o ystadegau a dadansoddiadau economaidd perthnasol ar gyfer Cymru;
  - tystiolaeth o sut y mae'r Rhaglen Lywodraethu a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 wedi dylanwadu ar ddyraniadau'r gyllideb.
18. Mae'r Pwyllgor Cyllid a Llywodraeth Cymru yn ymrwmo i barhau i weithio gyda'i gilydd i sicrhau bod y wybodaeth yn cefnogi gwaith craffu ystyrllon ar gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru.
19. Bydd adroddiad yn amlinellu'r gwaith craffu a sicrwydd annibynnol mewn perthynas â rhagolygon ar gyfer trethi datganoledig a sut mae'r fethodoleg yn cael ei gwella yn cael ei gyhoeddi ar yr un pryd â chyllideb amlinellol ddrafft Llywodraeth Cymru.

#### Cynigion manwl y gyllideb ddrafft

20. Yn ei chyllideb ddrafft fanwl, bydd Llywodraeth Cymru yn darparu cynigion y gyllideb ar gyfer pob portffolio ar lefel llinell Gwariant yn y Gyllideb neu gyfwerth ynghyd â naratif ategol priodol.
21. Bydd pob portffolio yn anelu at fod yn gyson a darparu gwybodaeth i gefnogi'r penderfyniadau sy'n sail i'r cynigion. Gallai hyn gynnwys:
  - sut y mae'r cynigion yn cyd-fynd â blaenoriaethau a chanlyniadau dymunol Llywodraeth Cymru;
  - asesiadau o effaith y cynigion yn unol â rhwymedigaethau cyfreithiol a pholisi perthnasol Llywodraeth Cymru fel cydraddoldeb, y Gymraeg, Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn;
  - esboniad o'r newidiadau sylweddol i benawdau'r gyllideb o'r cynlluniau blaenorol a gyhoeddwyd.
22. Ceir cydnabyddiaeth y gall gofynion newid o flwyddyn i flwyddyn, felly caiff pwyllgorau eu hannog i ofyn am wybodaeth berthnasol o'r meysydd portffolio, a fydd yn ymdrechu i'w darparu o fewn yr amserlen y gofynnwyd amdani.

#### Trafod cynigion y gyllideb ddrafft

23. Bydd y Pwyllgor Cyllid yn ystyried proses strategol gyffredinol Llywodraeth Cymru ar gyfer gwneud penderfyniadau a blaenoriaethu sy'n sail i'r dyraniadau yng nghynigion amlinellol y gyllideb ddrafft, ynghyd â chynlluniau trethu a benthycu o ystyried y sefyllfa o ran cyllid cyhoeddus a'r economi ehangach.
24. Bydd pwyllgorau pwnc yn craffu ar y cynlluniau gwariant manwl ar gyfer y portffolios Gweinidogol perthnasol.

## **Rôl gyffredinol y Pwyllgor Cyllid**

25. O dan y Rheolau Sefydlog, gall y Pwyllgor Cyllid adrodd ar gynigion cyllideb amlinellol Llywodraeth Cymru. Rhaid i unrhyw argymhelliad i newid y symiau a gynigir fod yn niwtral o ran refeniw. Gan gydnabod rôl ehangach y Pwyllgor Cyllid o ran pwerau cyllidol cynyddol Llywodraeth Cymru, gallai argymhellion o'r fath gynnig newidiadau i'r cynigion gwariant ac ariannu. Lle argymhellir newidiadau i gynigion ariannu, rhaid bod y rhain yn cyd-fynd â'r gweithdrefnau deddfwriaethol a sefydlwyd ar gyfer cytuno ar drethi datganoledig ac yn unol â'r fframwaith cyllidol y cytunwyd arno.
26. O dan y Rheolau Sefydlog, rhaid i bwyllgorau polisi drafod cynigion manwl Llywodraeth Cymru ar gyfer y gyllideb, a gallant adrodd ar y cynigion hyn os ydynt yn dymuno gwneud hynny.
27. Os bydd pwyllgor polisi yn argymhell cynnydd yng ngwariant portffolio, dylai'r pwyllgor polisi sicrhau bod ei adroddiad yn cynnwys:
  - Tystiolaeth gadarn ar gyfer yr argymhellion;
  - Manylion cynhwysfawr yn nodi sut y dylid defnyddio'r cynnydd arfaethedig mewn gwariant;
  - Nodi sut y gellid ariannu'r cynnydd mewn gwariant.
28. Disgwylir y bydd pwyllgorau polisi yn argymhell cynnydd o'r fath mewn amgylchiadau eithriadol yn unig, a dylai Cadeirydd y pwyllgor polisi perthnasol gysylltu â Chadeirydd y Pwyllgor Cyllid cyn adrodd o dan yr amgylchiadau hyn.
29. Er mwyn caniatáu cymaint o amser â phosibl ar gyfer gwaith craffu gan y pwyllgorau polisi, nid yw'r Rheolau Sefydlog diwygiedig yn pennu amser yn y broses. Y rheswm am hynny yw caniatáu i adroddiad y Pwyllgor Cyllid ymdrin ag adroddiad ac argymhellion y pwyllgorau polisi. Fodd bynnag, dylai'r Pwyllgor Cyllid gadw rôl oruchwyllo ar waith craffu'r pwyllgorau eraill, a bydd disgwyl iddo gynnal sesiwn cyn trafod y gyllideb derfynol er mwyn adolygu argymhellion y pwyllgorau polisi.

### Dadl y gyllideb ddrafft

30. O dan y Rheolau Sefydlog, bydd Llywodraeth Cymru yn cyflwyno cynnig i nodi'r gyllideb ddrafft. Gellir defnyddio unrhyw adroddiadau a gynhrychir gan y pwyllgorau ar y gyllideb ddrafft fel dogfennau ategol ar gyfer dadl y gyllideb ddrafft.
31. Rhaid i unrhyw newidiadau a gynigir i Gynnig y Gyllideb ddrafft gydnabod mai mater i Lywodraeth Cymru drwy broses sefydledig fydd cynnig cyfraddau treth. Bydd gofyn i'r Cynulliad gymeradwyo'r cyfraddau treth, ond ni fydd yn cael y cyfle i newid y cyfraddau, fel y nodir yn y Rheolau Sefydlog.
32. Bydd y Cynulliad yn gallu gwneud argymhellion mewn perthynas â chyfradd treth incwm Cymru. Fodd bynnag, dim ond y Prif Weinidog neu Weinidogion Cymru a gaiff wneud cynnig ar gyfer penderfyniad cyfradd Cymru, ac ni chaniateir diwygio cynnig o'r fath.

## **Y gyllideb derfynol**

33. Bydd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi'r Cynnig Cyllidebol Blynyddol yn unol â'r Rheolau Sefydlog. Er mwyn cefnogi'r Cynnig Cyllidebol Blynyddol, mae Llywodraeth Cymru yn cytuno i ddarparu ei chyllideb derfynol, ar yr un pryd â gosod y Cynnig Cyllidebol Blynyddol, yn cynnwys cynlluniau gwariant ac unrhyw newidiadau i'r cynlluniau ariannu a gynigir yn y gyllideb amlinellol. Bydd hefyd yn cysoni â newidiadau ar lefel BEL (neu gyfwerth).

## **Tryloywder symudiadau ariannol yn y flwyddyn**

34. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i osod dwy gyllideb atodol bob blwyddyn, yn amodol ar y ddau baragraff canlynol.
35. Os nad yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyhoeddi cyllideb atodol yn ystod tymor y Cynulliad cyn toriad yr haf, bydd yn ysgrifennu at y Pwyllgor cyn toriad yr haf i esbonio pam nad oes angen gwneud hynny ac i ofyn am ymateb y Pwyllgor.
36. Os na fydd cyllideb atodol yn cael ei chyhoeddi tua diwedd y flwyddyn ariannol, bydd Llywodraeth Cymru yn ysgrifennu at y Pwyllgor cyn diwedd y flwyddyn ariannol i esbonio pam nad oes angen gwneud hynny ac i ofyn am ymateb y Pwyllgor. Bydd Llywodraeth Cymru hefyd yn cyflwyno adroddiad ysgrifenedig i'r Pwyllgor am unrhyw amrywiad rhwng cynlluniau gwariant yn y gyllideb gymeradwy ddiweddaraf ar gyfer y flwyddyn ariannol honno a'r cynlluniau cyllidebol diweddaraf sydd ar gael. Bydd yr adroddiad yn rhoi esboniad o unrhyw drosglwyddiadau sylweddol yn y gyllideb, gan gynnwys manylion am y canlynol:
- trosglwyddiadau rhwng y Prif Grwpiau Gwariant;
  - trosglwyddiadau mawr yn y Prif Grwpiau Gwariant;
  - newidiadau i gynlluniau ariannu.

### Dogfennaeth y gyllideb sy'n mynd gyda chyllideb atodol

37. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i ddarparu o leiaf yr un lefel o wybodaeth ag sydd yn nogfennaeth y gyllideb a ddaw ynghyd â phob cyllideb atodol fel y darparwyd yn flaenorol, gan gynnwys esboniad o unrhyw drosglwyddiadau sylweddol yn y gyllideb. Bydd y prif ddogfennau sydd ar gael ynghyd â chynnig y Gyllideb Atodol yn cynnwys Nodyn Esboniadol yn rhoi manylion am y canlynol:
- trosglwyddiadau rhwng y Prif Grwpiau Gwariant;
  - trosglwyddiadau i/oddi wrth Lywodraeth y DU;
  - trosglwyddiadau i/o'r Cronfeydd wrth Gefn;
  - trosglwyddiadau mawr yn y Prif Grwpiau Gwariant;
  - newidiadau i gynlluniau ariannu.
38. Yn ogystal, yn unol ag arfer blaenorol, bydd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi tablau gweithredu y Prif Grwpiau Gwariant.

## **Trefniadau adrodd diwedd y flwyddyn**

39. Bydd Llywodraeth Cymru yn cyflwyno adroddiad ysgrifenedig ar alldro terfynol i'r Pwyllgor. Bydd yr adroddiad hwn yn cynnwys cymhariaeth â'r cynlluniau gwariant ac ariannu a nodir yng nghyllideb atodol olaf y flwyddyn ac esboniad o'r amrywiadau sylweddol.

#### **Effaith ar gyrff a ariennir yn uniongyrchol**

40. Mae unrhyw newid i'r adnoddau sydd eu hangen ar y cyrff hyn 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. Mae Llywodraeth Cymru felly'n ymrwymo i barhau i gysylltu'n rheolaidd â'r cyrff a ariennir yn uniongyrchol a cheisio darparu ar gyfer eu gofynion ariannol yn ystod y flwyddyn drwy broses y gyllideb atodol. Bydd unrhyw gynnis i amrywio pa mor aml y cyflwynir cyllidebau atodol yn ystyried gofynion cyrff a ariennir yn uniongyrchol.

#### **Gwelliannau i'r Protocol hwn**

41. Gall Llywodraeth Cymru neu'r Pwyllgor Cyllid gynnig gwelliannau i'r protocol hwn.
42. Bydd y Pwyllgor Cyllid hefyd yn cynnal ymchwiliad yn edrych ar broses cyllideb ddeddfwriaethol i gymryd lle'r cynnig cyllidebol blynyddol a allai arwain at ragor o newidiadau a gynigir i broses y gyllideb.