Briff Ymchwil

Cyfres y Gyllideb 3: Craffu ar y gyllideb

Awdur: **Dr Eleanor Roy**

Dyddiad: **Mehefin 2013**

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Gwasanaeth Ymchwil

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Awdur: **Dr Eleanor Roy**
Dyddiad: **Mehefin 2013**
Rhif Papur: **16-056**

Cysylltwch â ni

Y Gwasanaeth Ymchwil
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

: **0300 200 6306**
: **Martin.Jennings@Cynulliad.Cymru**
: **Cynulliad.Cymru/Pigion**
: **@SeneddYmchwil**
: **Cynulliad.Cymru/Ymchwil**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2016
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Briff Ymchwil

Cyfres y Gyllideb 3: Craffu ar y gyllideb

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Gwasanaeth Ymchwil

Contents

Cyfres y Gyllideb 3: Craffu ar y gyllideb 1

Rôl y ddeddfwrfa yn y broses gyllidebol 1

Egwyddorion gwaith craffu ariannol 1

Chwilio drwy'r dogfennau'r gyllideb 2

Ffynonellau eraill o wybodaeth 4

Cyngor ar graffu 5

Rhagor o wybodaeth 5

Cyfres y Gyllideb 3: Craffu ar y gyllideb

Rôl y ddeddfwrfa yn y broses gyllidebol

Mae 'pŵer y pwrs' yn un o swyddogaethau pwysig y ddeddfwrfa. Felly, mae rhwymedigaeth i sicrhau bod cynlluniau'r gyllideb a awdurdodir yn gadarn yn ariannol, yn cyfateb anghenion y boblogaeth ag adnoddau sydd ar gael a'u bod yn cael eu gweithredu'n gywir ac effeithlon. Dylai hyn fyd y tu hwnt i roi sêl bendith i gynlluniau'r llywodraeth.

Diben gwaith craffu ar y gyllideb yw sicrhau bod penderfyniadau ariannol y llywodraeth yn dryloyw a rhoi cyfle i'r gymdeithas ehangach gyflwyno sylwadau. Mae cyfle hefyd i ddylanwadu ar gynlluniau gwario'r llywodraeth a dwyn y llywodraeth i gyfrif, gan gyfrannu at welliant yn y penderfyniadau ariannol, y rheolaeth ariannol a rhoi gwell gwerth am arian o'r pwrs cyhoeddus.

Mae'r rhan fwyaf o'r gwaith craffu manwl ar y gyllideb yn digwydd yn y pwyllgorau, sef 'injan' y ddeddfwrfa, gan ganiatáu trafodaeth fanwl a thechnegol.[1] Mae pwyllgorau cryf, sy'n gallu craffu ar waith ariannol, yn galluogi'r ddeddfwrfa i ddatblygu ei harbenigedd a chwarae mwy o ran yn y gwaith o wneud penderfyniadau cyllidebol.[2]

Egwyddorion gwaith craffu ariannol

Fel gyda phob ffurf arall ar graffu ariannol, dylai ystyriaeth o'r gyllideb ddilyn pedair egwyddor craffu ariannol, sef:

01. Fforddiadwyedd – a yw'r adnoddau sydd ar gael yn ddigonol i gyflawni'r cynlluniau ac a ydynt wedi'u cydbwyso'n briodol?

02. Blaenoriaethu – a oes modd cyfiawnhau a rhoi dadl resymegol dros ddyraniadau rhwng gwahanol bortffolios, rhaglenni neu sectorau, ac a ydynt yn cyfateb ag anghenion strategol y llywodraeth?

03. Gwerth am arian – a yw arian cyhoeddus yn cael ei ddefnyddio'n dda, h.y. o'r adnoddau a roddir i mewn, beth yw'r allbynnau a'r canlyniadau a gyflawnir, ac a yw hyn yn cyflawni o ran economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd?

04. Proses – a yw prosesau'r gyllideb yn effeithiol a hygyrch, ac a oes integreiddio rhwng gwaith cynllunio a pherfformiad a rheoli ariannol y llywodraeth a'r adrannau?

Er mwyn gwneud gwaith craffu ariannol cynhwysfawr ac effeithiol, rhaid i ystyriaeth y gyllideb ddilyn yr amcanion hyn a'u herio. Gallai rhai o'r egwyddorion fod yn fwy perthnasol i bwyllgorau unigol yn craffu ar y gyllideb na rhai eraill. Er enghraifft, mae'r Pwyllgor Cyllid yn debygol o ymwneud mwy â fforddiadwyedd ac amcanion y broses; ond bydd pwyllgorau polisi yn canolbwyntio mwy ar flaenoriaethu a gwerth am arian yn eu maes diddordeb penodol. Fodd bynnag, dim ond ar ôl cyflawni'r holl egwyddorion y gellir barnu bod gwaith craffu ariannol cynhwysfawr wedi digwydd.

---

[1] Wehner, J. *Back from the Side-lines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle,* 2004, World Bank, Governance, Civil society and Participation [fel ar 5 Mehefin 2013]

[2] Gellir cael rhagor o wybodaeth am sut y mae pwyllgorau'r Cynulliad yn craffu ar gyllideb y Llywodraeth yng **Nghyfres y Gyllideb 2: Y broses gyllidebol yng Nghymru.**

Chwilio drwy'r dogfennau'r gyllideb

Mae'r Hysbysiad Hwylus blaenorol yn y gyfres hon yn dangos y gofynion i ddarparu gwybodaeth yn y cynigion cyllideb.[3] Yn ogystal â'r cynnig, ym mhob cam yn y broses gyllidebol, mae Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi gwybodaeth ategol ychwanegol ar ffurf tablau dyrannu manwl a dogfen naratif sy'n rhoi sylwadau ar natur a diben symudiadau a dyraniadau yn y gyllideb. Ar gyfer pob blwyddyn ariannol, mae dogfennau'r gyllideb ar gael ar wefan Llywodraeth Cymru.[4]

O fewn y dogfennau, rhennir cyllideb Llywodraeth Cymru yn dri chategori at ddibenion monitro a rheoli:

– **Prif grŵp gwariant (MEG)** – yn cyfateb yn gyffredinol i bortffolios neu gylch gwaith Gweinidogion.

– **Maes rhaglenni gwariant (SPA)** – o fewn pob MEG, dyrennir adnoddau i SPAs yn unol â'r math o wasanaethau y maent yn bwriadu eu darparu.

– **Camau gweithredu** – y categori manylaf mewn dogfennau cyllidebol a gyhoeddir; o fewn SPAs, mae camau gweithredu yn nodi dyraniadau i feysydd polisi neu fenter. Nid ydynt o reidrwydd yn ymwneud â pholisïau neu raglenni penodol.

O dan y lefel camau gweithredu, mae lefel arall o fanylder, a elwir yn llinellau gwariant yn y gyllideb (BELs). Ni chaiff y rhain eu manylu yn y dogfennau a gyhoeddir ar y gyllideb, ond cânt eu manylu yn aml yn y papurau Gweinidogol a ddarperir i Bwyllgorau'r Cynulliad yn ystod gwaith craffu ar y gyllideb ddrafft, er mwyn galluogi gwaith craffu mwy manwl ar y cyllidebau portffolio.

O fewn y strwythur hwn, rhennir y gyllideb ymhellach i gyfansymiau rheoli Trysorlys EM o derfynau gwariant adrannol (DEL) a gwariant a reolir yn flynyddol (AME), ac o fewn y cyfansymiau rheoli hyn, rhennir dyraniadau yn refeniw a chyfalaf.[5]

Mae'r ddogfen naratif fel arfer yn darparu gwybodaeth mewn cysylltiad â'r lefel SPA, tra bo'r tablau dyraniadau yn rhoi manylion am ddyraniadau ar lefel camau gweithredu. Bydd y tablau dyrannu fel arfer yn dangos tablau crynodeb ar gyfer pob MEG, wedi'i rannu yn DEL ac AME, ac o fewn y rhain byddant wedi'u rhannu yn refeniw a chyfalaf. Yna ceir tablau manwl ar gyfer pob MEG, yn dangos pob un o'r cyfansymiau rheoli (DEL refeniw, DEL cyfalaf, AME refeniw ac AME cyfalaf) hyd at lefel camau gweithredu, fel y dangosir yn Ffigur 1. Mae'r tablau MEG a ddangosir ar gyfer pob math o gyllideb (drafft, terfynol neu atodol) yn gwahaniaethu ychydig o ran y colofnau a ddangosir, gan adlewyrchu eu gwahanol ddibenion. Fodd bynnag, mae'r strwythur sylfaenol a ddangosir yma yn gyson ar gyfer pob math o gyllideb.

---

[3] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Gwasanaeth Ymchwil, Hysbysiad Hwylus **Cyfres y Gyllideb 2: Y broses gyllidebol yng Nghymru**
[4] Llywodraeth Cymru, **Cyllidebau.** Er enghraifft, mae dogfennau ar gyfer Cyllideb Derfynol 2013-14 yn cynnwys: **Cynnig Cyllideb Blynyddol 2013-14, Nodyn Esboniadol y Gyllideb Derfynol 2013-14, a Dyraniadau Prif Grŵp Gwariant**. [fel ar 15 Mai 2013]
[5] Gellir gweld diffiniadau o'r cyfansymiau rheoli hyn yng **Nghyfres y Gyllideb 4: Geirfa'r Gyllideb**.

Ffigur 1: Detholiad o Gyllideb Derfynol 2013-14, yn dangos strwythurau MEG, SPA a Chamau Gweithredu ar gyfer refeniw Cyflawni GIG DEL SPA

HEALTH, SOCIAL SERVICES AND CHILDREN MAIN EXPENDITURE GROUP (MEG)							
	REVENUE BUDGET - Departmental Expenditure Limit						£000's
SPA	Actions	2013-14 New Plans Draft Budget October 2012	2013-14 Changes	2013-14 Final Budget	2014-15 Indicative Plans Draft Budget October 2012	2014-15 Changes	2014-15 Indicative Plans Final Budget
NHS Delivery	Delivery of Core NHS Services	5,049,874	0	5,049,874	5,040,262	0	5,040,262
	Delivery of Targeted NHS Services	445,042	0	445,042	449,173	0	449,173
	Total NHS Delivery	**5,494,916**	**0**	**5,494,916**	**5,489,435**	**0**	**5,489,435**

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru, **Cyllideb Derfynol 2013-14, Dyraniadau Prif Grŵp Gwariant**

Ffynonellau eraill o wybodaeth

Mae'r dogfennau ar y gyllideb yn nodi'n glir y dyraniadau gwario arfaethedig. Fodd bynnag, er mwyn gwneud gwaith craffu effeithiol, dylid ystyried y rhain ar y cyd â ffynonellau eraill o wybodaeth er mwyn cael darlun llawnach. Mae'r awgrymiadau canlynol yn dangos sut y gellir ymdrin â hyn, ond nid ydynt yn gynhwysfawr.

Rhaglen Lywodraethu:[6] mae'n nodi camau gweithredu a nodau Llywodraeth Cymru. Llunnir adroddiad blynyddol i roi'r wybodaeth ddiweddaraf am gynnydd yn erbyn yr ymrwymiadau yn y Rhaglen Lywodraethu. Gall fod yn anodd cyfateb yr ymrwymiadau yn y Rhaglen Lywodraethu â'r dyraniadau cyllidebol, ond, am y tro cyntaf, ceisiodd Cyllideb Ddrafft 2013-14 alinio dyraniadau cyllidebol (camau gweithredu penodol yn unig) â meysydd yn y Rhaglen Lywodraethu.[7] Er bod y cysylltiadau rhwng y canlyniadau a'r dyraniadau cyllidebol yn anghyflawn, gellir defnyddio hyn i ystyried gwerth am arian a sut y blaenoriaethir gwariant, drwy ystyried cynnydd yn erbyn yr ymrwymiadau a nodir. Gellir hefyd ei ddefnyddio i ystyried a yw cynlluniau gwariant y Llywodraeth yn adlewyrchu ei nodau a'i hamcanion strategol.

Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru[8] (WIIP): mae'n nodi cynlluniau buddsoddi cyfalaf hirdymor Llywodraeth Cymru dros y deng mlynedd nesaf. Eto, caiff hwn ei ddiweddaru i adlewyrchu cynnydd ar hynt y prosiect. Gellir defnyddio hwn i benderfynu a yw'r dyraniadau cyfalaf yng nghyllidebau'r Llywodraeth yn adlewyrchu eu blaenoriaethau a nodwyd a chynlluniau buddsoddi hirdymor.

Y Rhaglen Ddeddfwriaethol: Mae Llywodraeth Cymru yn llunio Rhaglen Ddeddfwriaethol flynyddol,[9] yn ogystal â chynllun deddfwriaethol pum mlynedd.[10] Mae'n rhoi syniad o ba ddeddfwriaeth y mae'n bwriadu ei chyflwyno ac ym mha flwyddyn ariannol y mae'n debygol o effeithio arni. Felly, mae'n caniatáu i unrhyw gostau posibl o ran y ddeddfwriaeth (yn gysylltiedig â naill ai gweithredu neu gynnig deddfwriaeth) yng nghynlluniau'r gyllideb i gael eu hystyried.

Adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru: mae Swyddfa Archwilio Cymru yn llunio adroddiadau ar gyrff cyhoeddus unigol mewn meysydd datganoledig a'u defnydd o gronfeydd cyhoeddus, y mae rhan ohonynt yn cynnwys adroddiadau gwerth am arian penodol. Gellir defnyddio'r rhain fel ffynhonnell wybodaeth i ystyried dyrannu adnoddau. Er enghraifft, gwnaeth adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru 2012 ar gyflawniad addysgol plant sy'n derbyn gofal awgrymu bod ansicrwydd ynghylch a oedd digon o adnoddau ar gael i gyflawni gwelliannau sylweddol yn y maes hwn, ac nad oedd arian at y diben hwn wedi cynyddu ers 2005-06.[11] Gellir defnyddio gwybodaeth o'r fath fel sail ar gyfer ystyried cynlluniau gwariant o fewn meysydd polisi neu raglenni penodol.

Adroddiadau Pwyllgorau'r Cynulliad: dylid cymryd sylw o argymhellion o adroddiadau blaenorol Pwyllgorau, yn enwedig y rhai ar gyllidebau blaenorol; adroddiadau'r Pwyllgor pwnc perthnasol ac adroddiad cyffredinol y Pwyllgor Cyllid, i weld a wnaed unrhyw gynnydd neu newidiadau. Gellir ystyried adroddiadau Pwyllgorau Pwnc ar eu hymchwiliadau a gynhaliwyd drwy gydol y flwyddyn er mwyn gweld a gafodd unrhyw argymhellion perthnasol eu hadlewyrchu yn y gwariant a gynlluniwyd.

Gwaith ymchwil allanol: gellir hefyd ddefnyddio ffynonellau amrywiol eraill fel sail ar gyfer cyllideb y Llywodraeth. Mae nifer o ffynonellau o waith ymchwil arall, yn dibynnu ar feysydd diddordeb penodol. Gellir cael rhagor o gyngor ar ffynonellau gan y Gwasanaeth Ymchwil.

---

[6] Llywodraeth Cymru, *Rhaglen Lywodraethu* [fel ar 5 Mehefin 2013]

[7] Llywodraeth Cymru, Naratif Cyllideb Ddrafft 2013-14, Hydref 2012 (Atodiad D Cydweddu'r Rhaglen Lywodraethu â'r Gyllideb) [fel ar 5 Mehefin 2013]

[8] Llywodraeth Cymru, *Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru* [fel ar 5 Mehefin 2013]

[9] Llywodraeth Cymru, Rhaglen Ddeddfwriaethol 2012-13, [fel ar 5 Mehefin 2013]

[10] Llywodraeth Cymru, *Rhaglen Ddeddfwriaethol 5 Mlynedd* [fel ar 5 Mehefin 2013]

[11] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cyrhaeddiad addysgol plant a phobl ifanc sy'n derbyn gofal,* Awst 2012

Cyngor ar graffu

Mae'r adran hon yn rhoi cyngor y gellid ei ystyried wrth edrych ar gynigion cyllideb. Nid ydynt yn rhagnodol nac yn gynhwysfawr.

- A oes gan y Gweinidog ddigon o adnoddau i gyflawni ei ymrwymiadau a nodwyd ar gyfer y flwyddyn ariannol? A oes unrhyw feysydd penodol sy'n achosi pryder? ***(Fforddiadwyedd)***
- Beth yw'r cwmpas ar gyfer newid, e.e. faint o'r gyllideb arfaethedig sydd eisoes wedi'i hymrwymo, ac felly faint sy'n ddewisiol, ac felly ar gael i'w ddyrannu? ***(Fforddiadwyedd/Blaenoriaethu)***
- Sut mae'r ymrwymiadau yn y Rhaglen Lywodraethu yn cael eu hadlewyrchu yn nyraniadau'r gyllideb? ***(Blaenoriaethu)***
- A yw'r dyraniadau hyn wedi'u haddasu i adlewyrchu perfformiad yn erbyn ymrwymiadau fel y dangosir yn yr adroddiad cynnydd ar y Rhaglen Lywodraethu? ***(Blaenoriaethu)***
- A yw ymrwymiadau'r Rhaglen Lywodraethu wedi'u gwerthuso i asesu gwerth am arian ac a yw hyn yn cael ei adlewyrchu yn y dyraniadau gwariant? ***(Gwerth am arian)***
- Sut y darparwyd effaith ariannol deddfwriaeth yn y gyllideb? ***(Blaenoriaethu)***
- Sut mae unrhyw gyhoeddiadau gwariant mawr neu ymrwymiadau ariannu penodol drwy gydol y flwyddyn yn perthyn i ddyraniadau yn y gyllideb? A yw unrhyw ymrwymiadau o'r fath yn adlewyrchu ariannu ychwanegol, neu a ydynt yn dod o ail-flaenoriaethu neu o adnoddau eraill sydd eisoed yn bodoli? I ba gyfnod y mae'r ymrwymiadau hyn yn cyfeirio atynt? ***(Blaenoriaethu)***
- A ystyriwyd materion fel cydraddoldeb, cynaliadwyedd a'r iaith Gymraeg wrth gynllunio dyraniadau? A gynhaliwyd asesiadau effaith? ***(Proses)***
- Wrth gymharu â'r gyllideb flaenorol, a fu unrhyw newidiadau arwyddocaol mewn cynlluniau gwario neu feysydd cyfrifoldeb? Beth yw'r rhesymau dros unrhyw newidiadau o'r fath? ***(Blaenoriaethu/Proses)***
- A oes cronfeydd digonol heb eu dyrannu o fewn cronfeydd yr adran neu gronfeydd canolog i ymdrin ag unrhyw amgylchiadau na ellir eu rhagweld drwy gydol y flwyddyn ariannol? ***(Fforddiadwyedd)***

Rhagor o wybodaeth

I gael rhagor o wybodaeth am y gyllideb, cysylltwch â **Martin Jennings** (**Martin.Jennings@Cynulliad.Cymru**), y Gwasanaeth Ymchwil.

Gweler hefyd:

- **Cyfres y Gyllideb 1: Ariannu datganoli yng Nghymru**
- **Cyfres y Gyllideb 2: Y broses gyllidebol yng Nghymru**
- **Cyfres y Gyllideb 4: Geirfa'r Gyllideb.**
- **Llywodraeth Cymru, Cyllidebau**