

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Dyfodol Cyllido Cymru

Mawrth 2016

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



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 ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 0300 200 6565
E-bost: SeneddCyllid@cynulliad.cymru
Twitter: [@SeneddCyllid](https://twitter.com/SeneddCyllid)

© 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 difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Dyfodol Cyllido Cymru

Mawrth 2016

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Y Pwyllgor Cyllid

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyllid yw gweithredu'r swyddogaethau a nodir yn Rheol Sefydlog 19. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw ddefnydd ar adnoddau gan Gomisiwn y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, ac yn benodol cyflwyno adroddiad yn ystod cylch blynyddol y gyllideb. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant o Gronfa Gyfunol Cymru.

Mae cylch gwaith y Pwyllgor Cyllid hefyd yn cynnwys pwerau statudol penodol o dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013 sy'n ymwneud â chyfrifoldebau newydd ar gyfer goruchwyllo llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



Jocelyn Davies (Cadeirydd)

Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru



Peter Black

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gorllewin De Cymru



Christine Chapman

Llafur Cymru
Cwm Cynon



Mike Hedges

Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Alun Ffred Jones

Plaid Cymru
Arfon



Ann Jones

Llafur Cymru
Dyffryn Clwyd



Julie Morgan

Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd



Nick Ramsay

Ceidwadwyr Cymreig
Mynwy

Roedd yr aelodau canlynol yn bresennol fel dirprwyon yn ystod yr ymchwiliad hwn:



Llyr Gruffydd

Plaid Cymru
Gogledd Cymru



Jenny Rathbone

Llafur Cymru
Canol Caerdydd

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd	5
Argymhellion y Pwyllgor.....	7
1. Rhagymadrodd.....	10
2. Y cefndir i'r sefyllfa ar hyn o bryd yn y DU.....	12
3. Y Grant Bloc	19
4. Trefniadau sefydliadol newydd o fewn Llywodraeth Cymru a threfniadau rhynglywodraethol.....	27
5. Refeniw treth posibl a diwygiadau yn y tymor byr a'r tymor hwy	32
6. Posibiliadau benthyca.....	36
Tystion.....	39
Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig.....	40

Rhagair y Cadeirydd

Fel Pwyllgor gwnaethom gytuno i gynnal yr ymchwiliad hwn ym mis Mai 2015, ac rydym yn falch o allu cyhoeddi'r adroddiad hwn cyn i'r Pedwerydd Cynulliad gael ei ddiddymu. Mae natur gyfnewidiol datganoli yn y Deyrnas Unedig wedi golygu bod y sylfaen tystiolaeth ar gyfer ariannu'r gwledydd datganoledig yn symud yn barhaus, ac mae hyn yn cael ei adlewyrchu yn yr amser a gymerwyd i lunio'r adroddiad hwn ar ei wedd derfynol ac yn rhai o'n hargymhellion. Er enghraifft, pan oedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth yn cael ei chymryd nid oedd penderfyniad wedi'i wneud ynglŷn â'r addasiad i'r grant bloc yn yr Alban. Wrth i ni gytuno ar yr adroddiad ar ei wedd derfynol, cyhoeddwyd bod Llywodraeth y DU a Senedd yr Alban wedi dod i gytundeb. Mae'r oedi hir hwn cyn dod i gytundeb yn adlewyrchu un o'n pryderon ni ynglŷn â'r addasiad i'r grant bloc yng Nghymru. Yn hyn o beth, ac rydym wedi gwneud nifer o argymhellion yn ymdrin â'r cysylltiadau rhwng seneddau; mae'n amlwg i ni, er mwyn i ddatganoli cyllidol fod yn llwyddiant yng Nghymru, fod angen i'r cysylltiadau hyn wella a gobeithiwn y deuir i gytundeb ynglŷn â'r addasiad i grant bloc Cymru yn gynt nag a wnaethpwyd yn yr Alban.

Mae a wnelo llawer o'n hargymhellion â'r angen am eglurder a thryloywder mewn perthynas ag agweddau amrywiol o gyllid datganoledig, er enghraifft y dyraniadau ariannu i'r llywodraeth ddatganoledig, rhagweld y referniw o drethi ac eglurder ynglŷn â swyddogaethau Trysorlys Cymru. Hefyd, rydym yn ailadrodd galwadau blaenorol am fformiwla seiliedig ar anghenion mewn perthynas ag ariannu yng Nghymru, a chreu Comisiwn Cyllidol i Gymru.

Yn anffodus, ni fu'n bosibl i Brif Ysgrifennydd y Trysorlys roi tystiolaeth i'r Pwyllgor. Mae hyn yn siom fawr. Yn amlwg, er mwyn gallu arfarnu'r sefyllfa'n llawn o ran ariannu Cymru, mae'n hanfodol cael tystiolaeth gan Weinidogion y DU, yn enwedig gan fod a wnelo nifer o argymhellion yn yr adroddiad hwn â Llywodraeth y DU. Rwy'n gobeithio'n ddiffuant y bydd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys yn ystyried yr argymhellion sydd wedi'u cynnwys yn yr adroddiad hwn.

Yn olaf, hoffwn ddiolch i bawb sydd wedi ymwneud â'r ymchwiliad hwn, yn cynnwys y rhai a roddodd dystiolaeth ysgrifenedig a llafar.

Hoffwn hefyd ddiolch i Gerry Holtham, a weithredodd fel cynghorydd i'r Pwyllgor gydol yr amser y buom yn ystyried y dystiolaeth. Roedd ei gyngor yn amhrisiadwy.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Jocelyn Davies'.

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi ystyriaeth bellach i greu corff annibynnol i roi cyngor ynglŷn â system dryloyw er dyrannu arian i'r llywodraethau datganoledig, ac y bydd hynny'n cynnwys asesu'n annibynnol sut y mae penderfyniadau gwariant i Loegr yn bwydo i'r grantiau bloc. (Tudalen 25)

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth y DU i gynyddu'r cyd-drefnu a'r ddarpariaeth ar gyfer trafodaeth am drefniadau cyllido rhwng y llywodraethau datganoledig a chyda San Steffan. Cred y Pwyllgor fod rhaid i'r cysylltiadau rhynglywodraethol hyn fod yn dryloyw ac yn destun craffu ac y byddant yn cynnwys dull o gyflafareddu a datrys anghytundebau. (Tudalen 25)

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig eraill i sicrhau y dylid cytuno, lle bynnag y mae hynny'n bosibl, ar newidiadau i'r Datganiad Polisi Ariannu rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig, ac y dylent gael eu cofnodi'n dryloyw. (Tudalen 26)

Argymhelliad 4. Mae'r Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru wedi dangos ei bod yn bosibl cynhyrchu fformiwla syml wedi'i seilio ar anghenion i ddisodli Barnett sydd hefyd yn cadw elfen helaeth o fod yn gyflawn. Mae'r Pwyllgor felly yn argymell y dylai'r trefniadau ariannu i Gymru gael eu seilio ar fformiwla sy'n adlewyrchu anghenion cymharol. (Tudalen 26)

Argymhelliad 5. Tra mae'n cydnabod y rheidrwydd i gael fformiwla wedi'i seilio ar anghenion, pe na bai hyn yn digwydd ar unwaith mae'r Pwyllgor yn credu'n bendant fod rhaid cryfhau'r ymrwymiad i gyllid gwaelodol, gydag addewid cadarn y bydd hynny'n parhau ar ôl diwedd cyfnod y Senedd DU hon. Ar ben hynny, mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r broses i ddisbarthu'r grant bloc fod â sail statudol gadarn ac na ddylai fod ar ddisgresiwn y Gweinidog. (Tudalen 26)

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymell, fel gofyniad lleiaf, fod rhaid gwneud penderfyniad egwyddorol ar sut y caiff y grant bloc ei leihau cyn datganoli trethi. Mae angen gweithdrefn led-awtomatig sy'n deg ac sy'n dyrannu risg a chyfrifoldeb yn briodol. (Tudalen 26)

Argymhelliad 7. Cred y Pwyllgor yn bendant fod angen i'r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru wella. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys i sicrhau cyfarfodydd amlach ac y dylai'r Prif Ysgrifennydd ailystyried Fframwaith Cyllidol i'r DU, yn darparu datganiad sylfaenol o'r polisi ariannu ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig a'u trefniadau cyllidol. (Tudalen 31)

Argymhelliad 8. Cred y Pwyllgor fod angen mwy o hyblygrwydd diwedd blwyddyn. Mae'r Pwyllgor yn argymhell, unwaith y caiff arian ei ddatganoli i Gymru, na ddylai gael ei ddychwelyd i'r Trysorlys os nad yw wedi'i wario ar ddiwedd y flwyddyn ariannol. Dylai Llywodraeth Cymru gael cadw gwargedau a chronni arian wrth gefn. (Tudalen 31)

Argymhelliad 9. O ran y bwriad sydd wedi'i ddatgan gan Lywodraeth Cymru i ddatblygu "Trysorlys Cymru", mae'r Pwyllgor o'r farn fod angen bod yn fwy eglur a phenodol am yr hyn y mae hynny'n ei olygu ac mae'n argymhell bod Llywodraeth Cymru'n darparu'r eglurder hwn. Nid dim ond mater o staff ychwanegol ac arbenigedd technegol mohono. Gan y bydd adnoddau'r llywodraeth yn y dyfodol yn dod yn rhannol o reffeniw treth a benthyca, bydd rhaid penderfynu ar bolisiau gogyfer â'r elfennau hyn ar lefel Cabinet a byddant yn cael eu gweinyddu gan Drysorlys Cymru. Mae gan Drysorlys y DU rôl flaenllaw yn rhoi cyngor ynglŷn â gosod cyllidebau a chyd-drefnu penderfyniadau gwariant ar draws pob adran. Mae'n siŵr y bydd rhaid i Drysorlys Cymru weithredu mewn modd tebyg, sy'n cyfleu rôl gryfach na'r rôl a fu gan yr Adran Gyllid yn hanesyddol. (Tudalen 31)

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu'r rheolau yn ymwneud â chyflwyno trethi newydd yng Nghymru, i sicrhau bod y broses yn llai beichus gan alluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno trethi newydd yn effeithiol. (Tudalen 35)

Argymhelliad 11. Cred y Pwyllgor y bydd angen i Lywodraeth Cymru ragweld y reffeniw o drethi datganoledig, yn cynnwys ardrethi annomestig cenedlaethol a goblygiadau'r addasiad i'r Grant Bloc, er mwyn llywio eu cynlluniau cyllidebol. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio i sicrhau bod y rhagolygon hyn o safon uchel, eu bod yn dryloyw ac ar gael i'r cyhoedd. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a yw'r adnoddau ar gael ganddi i gyflawni hyn i'r safon ofynnol. (Tudalen 35)

Argymhelliad 12. Yn dilyn o adroddiad blaenorol, mae'r Pwyllgor yn argymhell eto fod Comisiwn Cyllidol i Gymru yn cael ei sefydlu i ddarparu

asesiad annibynnol o ragolygon a rhagdybiaethau treth Llywodraeth Cymru.
(Tudalen 35)

Argymhelliad 13. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y dreth gyngor ac ardrethi annomestig yn codi dros £2.5 biliwn y flwyddyn. Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnal nifer o ymchwiliadau i ardrethi annomestig a chred y Pwyllgor fod angen eglurder wrth fynd ymlaen, o ystyried yr ymchwiliadau blaenorol hyn. Bydd y Pwyllgor yn argymhell yn ei adroddiad gwaddol fod y Pwyllgor nesaf a fydd yn gyfrifol am faterion ariannol yn cynnal ymchwiliad i sut mae prisiadau yn cael eu cadw'n gyfredol a pha ddiwygiadau i'r dreth gyngor y dylid eu hystyried.
(Tudalen 35)

Argymhelliad 14. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r diffyg data cyhoeddedig ar berfformiad economaidd a refeniw trethi a gesglir yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r wybodaeth sy'n cael ei chasglu a'i chyhoeddi yng Nghymru fod mor fanwl o leiaf â'r hyn a gynhyrchir yn yr Alban ar hyn o bryd ac y dylai ddigwydd mor aml o leiaf.
(Tudalen 35)

Argymhelliad 15. Tra mae'n cydnabod y byddai'r Trysorlys am osod terfyn benthyca cyffredinol bob blwyddyn er mwyn cadw rheolaeth a sicrhau cynaliadwyedd ar lefel y DU gyfan, mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai benthyca cyfalaf Llywodraeth Cymru fod yn amodol ar gyfundrefn benthyca darbodus, tebyg i system yr awdurdodau lleol.
(Tudalen 38)

1. Rhagymadrodd

Cylch Gorchwyl

1. Cytunodd y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) i gynnal ymchwiliad i sut y caiff Cymru ei hariannu a chytunodd y byddai'r ymchwiliad yn canolbwyntio ar:
 - y prif wendidau yn y setliad ariannol i Gymru a sut y gellir mynd i'r afael â'r gwendidau hyn;
 - sut y gallai'r cytundeb ynghylch model cadw pwerau i Gymru, a'r cynigion datganoli Ddydd Gŵyl Dewi eraill, effeithio ar ddyfodol ariannu;
 - adolygu datblygiadau ar y materion cydgyfeirio, tanariannu a diwygio Barnett y tynnwyd sylw atynt yn adroddiad y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru a'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru;
 - y wybodaeth ariannol ac economaidd sydd ei hangen ar Lywodraethau Cymru a'r Deyrnas Unedig yn gefn i drefniadau ariannu'r dyfodol.

Yr Ymchwiliad

2. Mae'r dystiolaeth i'r ymchwiliad wedi disgyn i bedwar prif faes, sef:
 - y Grant Bloc;
 - trefniadau sefydliadol newydd o fewn Llywodraeth Cymru;
 - refeniw a diwygiadau treth posibl yn y tymor byr a'r tymor hwy;
 - posibiliadau benthyca.
3. Mae'r adroddiad hwn yn cynnig sylwadau ar y pedwar prif faes hyn, ond er mwyn darparu cyd-destun i'r adroddiad ceir crynodeb byr hefyd o'r sefyllfa ar hyn o bryd mewn perthynas â datganoli ar draws y Deyrnas Unedig (DU). Nid yw'r Pwyllgor yn gwneud unrhyw argymhellion na sylwadau ynglŷn ag ardaloedd eraill y DU ond cred ei bod yn bwysig ystyried rhai o'r materion sy'n berthnasol i Gymru yn y cyd-destun ehangach.
4. Yn ystod yr ymchwiliad hwn roedd y Pwyllgor yn awyddus i glywed tystiolaeth gan Brif Ysgrifennydd y Trysorlys, a gwahoddod ef i ddod i'r Pwyllgor cyn ac ar ôl Adolygiad o Wariant Hydref 2015. Darparodd y Prif Ysgrifennydd atebion ysgrifenedig i rai o'r cwestiynau a ofynnwyd gan y Pwyllgor. Fodd bynnag, mae wedi bod yn anodd arfarnu'r holl faterion yn ymwneud ag ariannu yng Nghymru yn llawn heb gael y cyfle i drafod rhai o'r

materion a godir yn yr adroddiad hwn yn fanwl ymhellach gyda'r Prif Ysgrifennydd.

5. Hefyd, mae natur datganoli yn y DU yn golygu bod y dirwedd yn newid yn barhaus. Mae rhai datblygiadau wedi digwydd ar ôl sesiynau tystiolaeth y Pwyllgor, sy'n golygu nad yw'r Pwyllgor wedi gallu mynd ar drywydd materion sy'n datblygu gyda phob tyst. Oherwydd hyn, nid yw rhai o argymhellion y Pwyllgor yn llifo'n uniongyrchol o'r dystiolaeth a gymerwyd. Yn hytrach, maent yn deillio o fyfyrdodau'r Pwyllgor ei hun ynglŷn â'r dirwedd gyfnewidiol.

2. Y cefndir i'r sefyllfa ar hyn o bryd yn y DU

6. Mae llawer o newidiadau arfaethedig i drefniadau datganoli ac ariannu'r DU wedi ymddangos yn ystod 2014 a 2015, ac mae gwahaniaeth cynyddol rhwng y trefniadau mewn gwahanol rannau o'r DU. Mae ansicrwydd hefyd ynglŷn ag effaith y trefniadau newydd ar drefniadau cyllidol cyffredinol a statws credyd y DU maes o law.¹

Addasu grant bloc yr Alban

7. Gwnaeth Comisiwn Smith² nifer o gynigion a gafodd eu derbyn gan Lywodraeth y DU fel sail i ddatganoli cyllidol pellach i'r Alban. Awgrymodd y bydd Llywodraeth yr Alban yn y dyfodol yn rheoli tua 60 y cant o wariant cyhoeddus yn yr Alban neu ar ran yr Alban ac y bydd yn cadw tua 40 y cant o refeniw treth yr Alban.³

8. Mae pwerau cyllidol newydd yr Alban yn cael eu gweithredu mewn dau gam – cafodd treth dir y dreth stamp a'r dreth dirlenwi eu datganoli ynghyd â phwerau benthyca newydd o fis Ebrill 2015, a bydd treth incwm yn cael ei datganoli'n llwyr yn yr Alban ym mis Ebrill 2016.

9. Bydd Fformiwla Barnett yn parhau fel y sail er pennu grant bloc yr Alban ond caiff y grant ei leihau i adlewyrchu'r refeniw treth y bydd Llywodraeth y DU yn ei ildio yn sgil datganoli cyllidol pellach. Bydd Llywodraeth yr Alban yn cadw'r refeniw o'r trethi sy'n cael eu datganoli. Nid yw'r refeniw o ardrethi busnes a threth gyngor, sydd wedi'u datganoli ers amser, yn effeithio ar y grant.

10. Cytunwyd ar y didyniadau o'r grant bloc gogyfer â'r trethi a gaiff eu cadw gan yr Alban o 2015 am y flwyddyn ariannol gyntaf. Amcangyfrifon y cytunwyd arnynt o'r incwm refeniw yn y flwyddyn dan sylw yw'r didyniadau hynny. Adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, fodd bynnag, nid oes unrhyw gytundeb ynglŷn â sut y cyfrifyddir ac y rheolir y didyniadau hyn yn y blynyddoedd i ddod. Ni phennodd Comisiwn Smith weithdrefnau ar gyfer y rhan fwyaf o drethi ac ni chytunodd ar weithdrefnau. O ran treth incwm cytunwyd mai amcangyfrif o'r dreth a gâi ei hildio fyddai'r didyniad ym mlwyddyn un ac y câi'r didyniad hwnnw ei fynegeoio yn erbyn y twf yn sylfaen

¹ CIPFA, [Moody's warns on fiscal impact of devolution drive](#), 1 Mehefin 2015

² [The Smith Commission](#)

³ Senedd yr Alban, [3rd Report, 2015: New Powers for Scotland: An Interim Report on the Smith Commission and the UK Government's Proposals](#), Mai 2015

treth incwm gweddill y DU. Mae'r diffiniad o'r sylfaen ac union ffurf y mynegeio, fodd bynnag, yn dal yn destun trafod.

11. Bydd Llywodraeth yr Alban yn gallu benthycu (o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol, gan fenthycwyr masnachol neu drwy gyhoeddi bondiau) i gyllido gwariant cyfalaf. O fewn cap cyffredinol o £2.2bn, gall Llywodraeth yr Alban fenthycu hyd at 10% ychwanegol o'i chyllideb gyfalaf bob blwyddyn. Yn 2015-16, er enghraifft, gall Llywodraeth yr Alban fenthycu tua £300m. Gall Llywodraeth yr Alban fenthycu yn y tymor byr i ariannu diffyg refeniw cylchol a chaniateir hefyd iddi gynnal cronfa arian wrth gefn; gall dalu hyd at £125 miliwn i'r gronfa wrth gefn o'r cyllidebau presennol. Yn y dyfodol gellir talu unrhyw dderbyniadau treth dros ben, sydd y tu hwnt i'r rhagolygon a'r gwariant, i'r gronfa wrth gefn.

12. Nododd Comisiwn Smith ddwy egwyddor "dim niwed" i'r fframwaith cyllidol. Yr egwyddor gyntaf yw na ddylai'r penderfyniad i ddatganoli rhagor o bŵer achosi unrhyw niwed. Ni ddylai cyllidebau Llywodraethau'r Alban a'r DU fod yn fwy nac yn llai dim ond oherwydd y trosglwyddo cychwynnol ar bwerau trethu a/neu wariant, cyn ystyried sut y cânt eu defnyddio. Mae hyn yn golygu:

- (a) Law yn llaw â'r datganoli a'r aseinio cychwynnol ar dderbyniadau treth, dylid cael gostyngiad yn y grant bloc sy'n cyfateb i'r refeniw y bydd Llywodraeth y DU yn ei ildio, a dylai twf y gostyngiad i'r grant bloc yn y dyfodol gael ei fynegeio'n briodol.
- (b) Yn yr un modd, law yn llaw â'r datganoli cychwynnol ar bwerau gwario pellach, dylid cael cynnydd yn y grant bloc sy'n cyfateb i lefel gwariant Llywodraeth y DU yn yr Alban ar hyn o bryd, yn cynnwys unrhyw arbedion gweinyddol a nodir a ddaw i ran Llywodraeth y DU am nad yw mwyach yn cyflenwi gweithgareddau sydd wedi'u datganoli, ynghyd â chyfran o'r costau gweithredu a rhedeg yn y maes polisi sy'n cael ei ddatganoli, a hynny'n ddigon i gynnal y swyddogaethau sy'n cael eu trosglwyddo, adeg y trosglwyddo.
- (c) Dylai twf yr ychwanegiad at y grant bloc i'r dyfodol gael ei fynegeio'n briodol.

13. Nid oes fawr sy'n ddadleuol yn yr egwyddor "dim niwed" gyntaf. Roedd gan Gomisiwn Smith ail egwyddor hefyd sy'n dweud na ddylai'r naill lywodraeth na'r llall fod ar ei cholled o ganlyniad i benderfyniad polisi gan y llywodraeth arall mewn maes sydd wedi'i ddatganoli. Awgrymodd Comisiwn Smith y dylai fod taliadau digolledu ar gyfer effeithiau canlyniadol o'r fath ac

awgrymodd hefyd na ddylai newidiadau mewn trethi datganoledig yng ngweddill y DU effeithio ar wariant cyhoeddus drwyddi draw yn yr Alban (egwyddor “tegwch i drethdalwyr”). Mae’r ddau oblygiad hyn y tybir eu bod yn deillio o’r ail egwyddor yn ddadleuol, y cyntaf oherwydd y gallai fod yn amhosibl ei weithredu, a hynny’n arwain at anghydfodau na fyddai modd eu datrys. Mae’r ail yn ddadleuol gan y byddai egwyddor tegwch i drethdalwyr, fel y’i gelwir, yn dileu elfennau o’r cydraddoli treth incwm sy’n bodoli ar hyn o bryd yng nghyllid gwasanaethau cyhoeddus. Gellid ystyried felly ei fod yn groes i’r egwyddor “dim niwed” gyntaf

14. Awgrymodd yr Athro David Bell wrth Bwyllgor Datganoli (Pwerau Pellach) yr Alban (y Pwyllgor Datganoli) nad oes modd gweithredu’r egwyddor “dim niwed” ddwb⁴.

15. Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan David Phillips o’r Sefydliad Astudiaethau Cyllid. Roedd ef o’r farn na fyddai’n bosibl bodloni’r ddwy egwyddor hyn ar y pryd.

“... subsequently, when these powers are being used, any effect that the UK Government takes, if there are any knock-on effects for Scotland, there should be compensation and vice versa. I think that aspect is unworkable because there are always going to be knock-on effects. Trying to work out what those are and agree on what those are will lead to conflict and debate. Some work I’m doing with some colleagues in Stirling University suggests that you can’t satisfy all of these principles with a single system. You know, you can satisfy some but not others.”⁵

16. Ar 23 Chwefror 2016 cyhoeddwyd bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth yr Alban wedi dod i gytundeb ar y didyniadau i’r Grant Bloc.⁶ Adeg ysgrifennu’r adroddiad hwn nid oedd manylion y trafodaethau ar gael.

Datblygiadau yng Ngogledd Iwerddon

17. Er nad oes un broses i benderfynu ar ddatganoli pellach yng Ngogledd Iwerddon bu datblygiadau arwyddocaol yn ddiweddar:

- Daeth Deddf Treth Gorfforaeth (Gogledd Iwerddon) 2015⁷ yn gyfraith ym mis Mawrth 2015, ac mae’n caniatâu creu cyfradd treth gorfforaeth ar wahân yng Ngogledd Iwerddon.

⁴ BBC News, [Scotland Bill: No detriment principle “is unworkable”](#), 21 Ionawr 2016

⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Medi 2015, paragraff 257

⁶ BBC News, [Fiscal framework: Scottish and UK governments agree deal](#), 23 Chwefror 2016

- Mae Cytundeb Stormont House⁸ yn cynnwys pecyn ariannol gwerth £2 biliwn oddi wrth Lywodraeth y DU, yn ogystal â hyblygrwydd ynglŷn â sut y gall Cynulliad Gogledd Iwerddon gyllido'r gyfundrefn les (pwerau nad ydynt ar gael i'r Alban na Chymru).

18. Mae Llywodraeth y DU wedi darparu £300m o hyblygrwydd benthyca i Weithrediaeth Gogledd Iwerddon ers dod i delerau i ailgychwyn rhannu grym yn Stormont ym mis Tachwedd 2015.⁹

Datblygiadau eraill yn y DU

19. Yn ogystal â chyhoeddi Comisiwn Smith a phroses Dydd Gŵyl Dewi (y manylir arni'n ddiweddarach yn yr adroddiad hwn), sefydlodd Llywodraeth y DU Bwyllgor Cabinet¹⁰ hefyd i ystyried datganoli pwerau yn y DU, yn cynnwys Lloegr. Cynhyrchodd y Pwyllgor Cabinet adroddiad cychwynnol ar fater "Pleidleisiau Lloegr i Ddeddfau Lloegr".¹¹ Hefyd, cynigiodd amryw o opsiynau posibl ar gyfer awdurdodau lleol neu glymbleidiau rhanbarthol newydd, megis bod ardrethi busnes yn cael eu cadw gan awdurdodau lleol, neu ddatganoli cyfrifoldebau gwario ymhellach i awdurdodau lleol lle mae galw am hynny.

20. Ar 22 Hydref 2015 cymeradwyodd Tŷ'r Cyffredin y cynnig ar Bleidleisiau Lloegr i Ddeddfau Lloegr drwy ddiwygio'r weithdrefn Seneddol ar gyfer craffu ar Filiau yn y dyfodol.

21. Ar 27 Chwefror 2015 cyhoeddodd Llywodraeth y DU hefyd fod £6 biliwn o wariant y GIG yn cael ei ddatganoli i Fanceinion Fwyaf.¹²

22. Mewn ymateb i'r datblygiadau amrywiol hyn, cynhaliodd Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin ymchwiliad i "Ddatganoli ar ôl y Refferendwm"¹³ sydd wedi argymhell "confensiwn cyfansoddiadol" fel mecanwaith i ymdrin â datganoli mewn ffordd gydlynus.

23. Tua diwedd Senedd ddiwethaf y DU, lansiodd Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi hefyd ymchwiliad i "gysylltiadau rhynglywodraethol yn y DU"¹⁴

⁷ Senedd y DU, [Corporation Tax \(Northern Ireland\) Act 2015](#)

⁸ Llywodraeth y DU, [The Stormont House Agreement](#), Rhagfyr 2014

⁹ CIPFA, [Northern Ireland granted £300m borrowing flexibility](#), 15 Ionawr 2016

¹⁰ Llywodraeth y DU, [Cabinet Committee for devolved powers: statement on first meeting](#), 25 Medi 2014

¹¹ Llywodraeth y DU, [Implications of devolution for England](#), Rhagfyr 2014

¹² NHS England, [The Five-Year Forward View into action: NHS England and Greater Manchester announce shared plan for £6billion health and social care funding](#), 27 Chwefror 2015

¹³ Senedd y DU, [The future of devolution after the Scottish referendum](#), Mawrth 2015

¹⁴ Senedd y DU, [Inter-governmental relations in the United Kingdom](#), Mawrth 2015

a argymhellodd newidiadau i'r fframwaith ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol. Roedd y cynigion yn cynnwys y canlynol:

- Whether or not it becomes a sub-committee of the Joint Ministerial Committee, the Finance Ministers' Quadrilateral should be included as a permanent fixture in any statute setting out the framework of inter-governmental relations, with the added exposure to scrutiny that this should bring. (Paragraff 89)
- We recommend that the Government consider tasking an independent body to provide the statistics and evidence on which to base decisions about the allocation of funding to the devolved administrations. (Paragraff 91)
- The UK's devolution settlements are of the highest constitutional significance. We are deeply concerned by the lack of central co-ordination and oversight of the devolution settlements and of the minimal consideration given to the effect of devolution in one area of the UK on other areas, and on the Union as a whole. (Paragraff 133)
- We repeat our recommendation that there should be a clear focus within Government for oversight of the constitution as a whole, beyond individual constitutional reform proposals, with a senior Cabinet minister identified as responsible for that work. (Paragraff 134)."¹⁵

24. Mae Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ 'r Arglwydd hefyd wedi cyhoeddi "Proposals for the devolution of further powers to Scotland" a oedd hefyd yn pwysleisio bod angen ymdrin â materion cyfansoddiadol ar lefel y DU gyfan:

"We are astonished that the UK Government do not appear to have considered the wider implications for the United Kingdom of the proposals set out in *Scotland in the United Kingdom*. We do not consider that it is appropriate, or sustainable, to address the issue of additional powers for Scotland alone without also considering the knock-on consequences for the wider UK constitution. (Paragraff 22)

"We recommend that the Government give urgent consideration to the consequences of the Draft Clauses for the constitution of the United Kingdom as a whole. This should happen before they are passed into law. We recognise the political imperatives behind these

¹⁵ Senedd y DU, [Inter-governmental relations in the United Kingdom](#), Mawrth 2015

changes but piecemeal, ad hoc changes to the Scottish devolution settlement without wider consideration of their impact could well destabilise the Union as a whole in the longer term. We question how any process that does not consider the future of the Union as a whole could provide for an ‘enduring’ settlement. (Paragraff 23).”¹⁶

25. Mae nifer o ymchwiliadau ar y gweill yn edrych ar ganlyniadau cyfansoddiadol y newidiadau sy’n mynd rhagddynt i’r setliad datganoli yn y DU. Mae llawer o’r rhain yn cael eu cynnal gan Bwyllgor Dethol Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol San Steffan. Yr ymchwiliadau sydd ar waith gan y Pwyllgor Dethol sydd yn arbennig o berthnasol yw:

- Ymchwiliad i oblygiadau cyfansoddiadol “Pleidleisiau Lloegr i Ddeddfau Lloegr”.¹⁷ Cychwynnodd yr ymchwiliad hwn ym mis Gorffennaf 2015 ac mae wedi cyhoeddi’i adroddiad yn ddiweddar.¹⁸
- Cychwynnwyd ar ymchwiliad i gysylltiadau rhynglywodraethol yn y DU ym mis Rhagfyr 2015, a chaewyd y cais am dystiolaeth ar 29 Chwefror 2016.¹⁹
- Dechreuodd ymchwiliad i’r Fframwaith Cyllidol ar gyfer yr Alban gymryd dystiolaeth ym mis Ionawr 2016.²⁰ Yr ymchwiliad hwn fydd yn penderfynu faint o effaith a gaiff y pwerau refeniw a gwario sy’n cael eu datganoli o dan Fil yr Alban ar y grant bloc. Bydd yn nodi’r terfynau benthyca i Lywodraeth yr Alban ac yn sicrhau na fydd gweithredoedd un Llywodraeth yn achosi niwed ariannol i’r llall.

26. Mae adroddiad gan y Bingham Centre for the Rule of Law, “*A constitutional Crossroads: Ways forward for the United Kingdom*” (adroddiad Bingham) hefyd wedi tanlinellu bod y trefniadau presennol yn syrthio’n fyr o’n hegwyddorion o ran cydsynio a pharchu rheolaeth y gyfraith.²¹ Argymhellai’r adroddiad hwn y dylid ailddylunio trefniadau ariannu gweinyddiaethau datganoledig drwy ddisodli Fformiwla Barnett â system sy’n fwy tryloyw a goddrychol, a gâi ei seilio ar angen.

¹⁶ Senedd y DU, [Proposals for the devolution of further powers to Scotland](#), Mawrth 2015

¹⁷ Senedd y DU, [English Votes for English Laws and the Future of the Union inquiry](#)

¹⁸ Senedd y DU, [English Votes for English Laws and the Future of the Union inquiry](#)

¹⁹ Senedd y DU, [Inter-institutional relations in the UK inquiry](#)

²⁰ Senedd y DU, [Revising Scotland's fiscal framework inquiry](#)

²¹ Bingham Centre for the Rule of Law, [A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom](#), Mai 2015

27. Drwy alw am gonfensiwn cyfansoddiadol, mae Prif Weinidog Cymru hefyd wedi bod yn dweud ers sawl blwyddyn fod angen i'r setliad datganoli gael ei nodi'n gliriach yn y gyfraith.²²

Pleidleisiau Lloegr i Ddeddfau Lloegr

28. Ystyriodd adroddiad Bingham y galwadau am "*Bleidleisiau Lloegr i Ddeddfau Lloegr*". Mae'r adroddiad yn cefnogi'r egwyddor mai dim ond ASau o Loegr, yn Nhy'r Cyffredin, ddylai ystyried biliau neu ddarpariaethau sy'n bodloni prawf Comisiwn McKay²³ y caent "effaith benodol, ar wahân" ar Loegr. Y broblem fydd pennu pa filiau yw'r rhai hynny. Efallai mai'r bwriad yw newid polisi yn Lloegr yn unig ond os ydynt yn effeithio ar wariant cyhoeddus yn Lloegr, byddant *ipso facto* yn effeithio ar yr adnoddau sydd ar gael yn y tiriogaethau datganoledig drwy weithrediad Fformiwla Barnett. Byddai'n amhriodol felly atal ASau o ardaloedd ar wahân i Loegr rhag pleidleisio ar fesurau o'r fath.

29. Awgrymai adroddiad Bingham fod hyn yn ddadl dros wahanu'r ffordd y caiff cyllid a pholisi eu hystyried yn y Senedd. Mae'n dra amheus, fodd bynnag, a yw gwahanu o'r fath yn bosibl. Os caiff gwasanaeth ei ddiddymu, er enghraifft, nid oes penderfyniad i'w wneud pa un i'w ariannu ai peidio. Cyn y gellid gweithredu pleidleisiau Lloegr i ddeddfau Lloegr mewn difrif, byddai rhaid gwahanu cyllid datganoledig yn llwyr oddi wrth benderfyniadau polisi Lloegr, ac nid yw hynny'n cael ei ystyried ar hyn o bryd.

30. Caiff yr anawsterau hyn eu dwysâu os yw pleidleisiau ar gyfraddau treth incwm Lloegr yn cael eu hystyried yn ddeddfau Lloegr. Mae Alan Trench wedi tynnu sylw at rai o'r anawsterau ymarferol yn ymwneud â "chyfradd treth incwm i Loegr". Mae cyfradd treth incwm Lloegr yn berthnasol hefyd i Gymru a Gogledd Iwerddon, felly nid mater i Loegr yn unig mohono. Hyd yn oed yn achos yr Alban, bydd cyfradd treth incwm Lloegr yn effeithio ar y mecanwaith addasu'r grant bloc y cyfeiriwyd ato'n gynharach felly bydd yn dylanwadu ar y cyfanswm adnoddau sydd ar gael i'r Alban.²⁴

²² BBC News, [Carwyn Jones calls for a constitutional convention](#), 23 Ionawr 2012

²³ Comisiwn McKay, [Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons](#), Mawrth 2013

²⁴ Alan Trench, [An "English rate of income tax": six questions in search of an answer](#), 25 Ebrill 2015

3. Y Grant Bloc

Y sefyllfa yng Nghymru ar hyn o bryd

Deddf Cymru 2014

31. O 2018, bydd Deddf Cymru 2014 yn datganoli pwerau trethu a benthyca tebyg i'r rhai yn Neddf yr Alban 2012. Mae'r Pwyllgor wedi ystyried effaith y pwerau hyn a bydd hefyd yn adolygu'r ddeddfwriaeth treth gysylltiol wrth iddi gael ei drafftio dros y blynyddoedd nesaf.

32. Ar hyn o bryd nid oes cytundeb rhwng Llywodraethau'r DU a Chymru ynglŷn â sut y caiff y grant bloc ei addasu i adlewyrchu'r trethi newydd.

Cytundeb Dydd Gŵyl Dewi

33. Ar 27 Chwefror 2015 cyhoeddodd Llywodraeth y DU Gytundeb Dydd Gŵyl Dewi²⁵ ar ddatganoli rhagor o bwerau i Gymru. Mae'r papur gorchymyn "Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru" yn cynnwys sawl elfen ariannol bwysig:

- Cytundeb i symud o fodel "rhoi pwerau" (lle caiff meysydd penodol eu datganoli i Gymru) i fodel "cadw pwerau" (lle caiff popeth ei ddatganoli i Gymru, ond bai fod San Steffan yn ei gadw'n benodol) ar gyfer Cymru. Ymdrinnir ag unrhyw arian ychwanegol yn gysylltiedig â throsglwyddo pwerau drwy fecanweithiau presennol, yn cynnwys y rheini yn Natganiad Polisi Ariannu Trysorlys EM.
- Dywed Pennod 4 fod Llywodraeth y DU wedi ystyried pa rai o argymhellion Comisiwn Smith ar gyfer datganoli cyllidol yn yr Alban allai fod yn briodol i Gymru. Fodd bynnag, nid oes unrhyw drafodaeth bellach yn y papur gorchymyn ar y pwerau lles a'r pwerau trethu a ddatganolwyd i'r Alban o dan Gomisiwn Smith. Mae Pennod 5, "*Edrych tua'r dyfodol*", yn ychwanegu y bydd Llywodraeth y DU efallai yn ystyried pa rai o'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn Smith allai fod yn briodol i Gymru, er na ddisgrifir amserlen na phroses ar gyfer gwneud hynny.²⁶
- Mae Llywodraeth y DU wedi cytuno i gyflwyno cyllid gwaelodol o ran lefel y cyllid cymharol y mae'n ei ddarparu i Lywodraeth Cymru. Pennodd yr Adolygiad o Wariant ym mis Tachwedd 2015 lefel waelodol

²⁵ Llywodraeth y DU, [Datganoli yng Nghymru – Cytundeb Dydd Gŵyl Dewi: Araith y Prif Weinidog](#), 27 Chwefror 2015

²⁶ Mae'n ymddangos bod cynnwys y ddwy bennod hyn yn gwrth-ddweud ei gilydd

i derfynau Gwariant Adrannol Cymru o 115 y cant o'r gwariant y pen o wariant cyfatebol yn Lloegr. Fodd bynnag, dim ond ar gyfer y cylch gwariant cyfredol yn y Senedd bresennol y gwnaed yr ymrwymiad hwn, ac wedi hynny caiff ei "adolygu". Ni chyhoeddwyd mecanwaith manwl ar gyfer gweithredu'r cyllid gwaelodol.²⁷

34. Caiff pwerau benthyca newydd Llywodraeth Cymru o dan Ddeddf Cymru 2014 eu hymestyn i ganiatâu cyhoeddi bondiau i'w benthyca ar gyfer gwariant cyfalaf. Bydd angen deddfu hyn cyn i'r pwerau benthyca cyfalaf ddod ar gael ym mis Ebrill 2018.²⁸

35. Mae Llywodraeth y DU wedi dweud y gwnaiff ystyried yr achos o blaid datganoli'r Doll Teithwyr Awyr i Lywodraeth Cymru. Yn fwyaf diweddar dywedodd fod y Llywodraeth yn ystyried datganoli'r Doll Teithwyr Awyr i Gymru ochr yn ochr ag adolygiad o'r opsiynau i gysgodi meysydd awyr rhanbarthol rhag effeithiau datganoli'r Doll Teithwyr Awyr.²⁹

Cynaliadwyedd Fformiwla Barnett

36. Bu beirniadu ar Fformiwla Barnett ers amser maith oherwydd ei natur fympwyol a'r diffyg sylw i angen cymharol. Yn fwyaf diweddar daeth adroddiad Bingham i'r casgliad nad yw Fformiwla Barnett yn sicrhau tegwch rhwng gwahanol rannau'r DU ac na ddylai barhau. Dywedodd:

"The Barnett Formula needs to be replaced, both as a way of distributing resources to devolved governments and because of the amount of resources it allocates. It should be replaced by a grant calculated on the basis of relative needs, reflecting principles common to federal and decentralised countries. The criteria for the grant need to be clear and determined in advance, reviewed every five to seven years, and administered impartially.

"While administrative arrangements and the structure of a new grant should come in straight away, adjustments to the amounts paid to devolved governments which reduce their grant should be phased in over a number of years."³⁰

²⁷ Llywodraeth y DU, [Pwerau at bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru](#), Chwefror 2015

²⁸ Y Pwyllgor Cyllid, [FIN\(4\)-02-16 Papur 1](#), 20 Ionawr 2016, para 34

²⁹ The Guardian, [Bristol airport warns against devolved air passenger duty powers](#), 11 Chwefror 2016

³⁰ Bingham Centre for the Rule of Law, [A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom](#), Mai 2015

37. Ar wahân i ystyriaethau tegwch ar hyn o bryd, tynnodd y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (Comisiwn Holtham) sylw at y ffaith y byddai Fformiwla Barnett yn arwain, wrth i wariant cyhoeddus gynyddu, at “gydgyfeiriant” rhwng y swm a werir y pen yng Nghymru ac yn Lloegr.³¹ Ond roedd anghenion Cymru yn debyg i anghenion rhanbarthau tlotaf Lloegr (nad oeddent yn cael eu gwasgu i’r un graddau) ac yn uwch nag anghenion Lloegr ar gyfartaledd. Wrth i wariant cyhoeddus leihau, nodwyd bod “gwasgfa Barnett” wedi gwrthdroi ond y bydd yn ymddangos eto wrth i wariant gynyddu yn y dyfodol.³²

38. Mae adroddiad Bingham yn nodi y bydd datganoli trethi ymhellach yn arwain at anawsterau newydd gyda’r fformiwla. Bydd y grant bloc yn mynd yn fwyfwy aneglur wrth i addasiadau gael eu gwneud i ganiatâu ar gyfer capasiti trethu datganoledig, i dalu am swyddogaethau lles sydd wedi’u datganoli yn yr Alban, a thrwy weithredu’r rheol “dim niwed” a fwriadwyd i atal penderfyniadau polisi trethu gan un ai lywodraethau datganoledig neu lywodraeth y DU rhag cael effaith niweidiol ar ei gilydd. Adleisir y pryder ynglŷn â chymhlethdod cynyddol mewn beirniadaeth blaen gan Bwyllgor Datganoli Senedd yr Alban. Dywed ei adroddiad na fydd y drefn hon – gweithredu drwy’r hyn y mae’n ei alw’n “flychau du niferus” – dros amser yn achosi dim ond anghytuno a thensiwn rhwng llywodraethau.³³

39. Nodai adroddiad Bingham hefyd fod y ffordd yr oedd datganoli’n cael ei awgrymu yn Lloegr, e.e. i Fanceinion, yn wahanol i’r ffordd y câi ei ymestyn i weinyddiaethau datganoledig. Dywed yr adroddiad fod hyn yn codi cwestiynau pa un a oes unrhyw egwyddorion cyson yn cael eu dilyn gan Lywodraeth y DU a pha mor gynaliadwy yw Fformiwla Barnett yn y tymor hir o ystyried datganoli i ranbarthau Lloegr.³⁴

40. Cwmpaswyd y materion hyn – tegwch, cydgyfeiriant, cymhlethdod cynyddol a hawliadau rhanbarthau Lloegr – mewn tystiolaeth i’r Pwyllgor.

41. Mae Llywodraeth y DU yn cyfrifyddu bod Cymru’n derbyn 116 y cant o ariannu cyfartalog y pen y DU gogyfer â swyddogaethau datganoledig, sydd o fewn yr amrediad a gyfrifwyd gan Gomisiwn Holtham fel yr hyn a gâi pe bai Cymru’n cael ei chyllido fel rhanbarth o Loegr. Yn ei dystiolaeth i’r Pwyllgor

³¹ Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, [Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru](#), Gorffennaf 2010

³² BBC News, [Barnett bailouts](#), 12 Awst 2014

³³ Senedd yr Alban, [New Powers for Scotland: An Interim Report on the Smith Commission and the UK Government's Proposals](#), Mai 2015

³⁴ Bingham Centre for the Rule of Law, [A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom](#), Mai 2015

Cyllid, nododd Alan Trench nad yw Llywodraeth Cymru wedi herio'r ffigur hwn. Ychwanegodd fod polisi Llywodraeth y DU o gysgodi gwariant ar iechyd ac ysgolion yn Lloegr rhag toriadau mewn gwariant cyhoeddus yn cael yr effaith o gysgodi cyllidebau datganoledig yn sylweddol.³⁵

42. Er ei bod yn ymddangos bod Cymru'n cael ei hariannu'n weddol deg gan y system ar hyn o bryd, y dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor oedd nad yw Fformiwla Barnett yn gynaliadwy yn y tymor hwy, yn arbennig gyda datganoli cyllidol cynyddol. Dyna farn Alan Trench ac roedd Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth (y Gweinidog) yn cytuno. Dywedodd nad yw Fformiwla Barnett yn darparu na gwireddu tegwch yn y DU ac nad yw'n briodol ar gyfer cyfansoddiad datganoledig.³⁶ Cyfeiriodd y Gweinidog at Gomisiwn Holtham, a ganfu nad oes cyfiawnhad gwrthrychol i Fformiwla Barnett.³⁷

43. Dywedodd y Gweinidog hefyd fod y drefn bresennol yn achosi dadlau, yn enwedig ynglŷn â threfniadau ariannu canlyniadol, a chynigiodd fel enghraifft "y gwariant adfywio sy'n gysylltiedig â'r Gemau Olympaidd, lle na chafodd Llywodraeth Cymru unrhyw gyllid Barnett yn sgil y gwariant hwn yn Lloegr".³⁸

44. Cytunai CIPFA fod ariannu drwy fecanwaith Fformiwla Barnett yn anghyson â threfn i ddatganoli pwerau trethu pellach i weinyddiaethau datganoledig. Ar ben hynny, dywedodd CIPFA ei fod yn argymhell trefn lle dylid dyrannu adnoddau pellach ar draws y DU ar sail egwyddorion, mewn modd tryloyw ac atebol, ac y dylid ceisio rhoi sylw i angen cymharol yn ogystal â hyrwyddo tegwch.³⁹

45. Nododd CIPFA hefyd fod y cyfuniad o Fformiwla Barnett a chlustnodi gwariant addysg ac iechyd yn Lloegr wedi bod o fudd i Gymru. Dywedodd ei bod yn debygol fod hynny, yng nghyd-destun arian Barnett, wedi gwarchod Cymru rywfaint rhag rhai o'r toriadau llymaf.⁴⁰

46. Er nad oedd yn amddiffyn Fformiwla Barnett, nododd David Phillips anfanteision trefn amgen wedi'i seilio ar anghenion:

“... [it] would blunt the incentive the Welsh Government has to take action to reduce relative needs and to boost economic performance.

³⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraff 125

³⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 6

³⁷ [FF05, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

³⁸ [FF05, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

³⁹ [FF03, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁴⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 12

Depending on whether the needs based formula also took into account revenue-raising capacity, it could also blunt incentives to boost revenue growth from devolved taxes.”⁴¹

Y Cyllid Gwaelodol

47. Ym mis Tachwedd 2015 cyhoeddodd Llywodraeth y DU gyllid gwaelodol ar 115 y cant ond dim ond am y Senedd hon, gan ddweud y câi'r lefel ei hadolygu ar ôl y Senedd hon.⁴²

48. Dywedodd y Gweinidog fod angen sefydlu cyllid gwaelodol tra oedd cyllid yn cael ei ddarparu drwy Fformiwla Barnett , a byddai hynny'n golygu bod “Cymru'n cael yr un newid mewn canran mewn gwariant ar feysydd cyfrifoldeb datganoledig â Lloegr”. Dywedodd y Gweinidog fod angen cytuno ar fecanwaith penodol i weithredu hynny os oedd ymrwymiad Llywodraeth y DU i fod yn foddhaol.⁴³

49. Cyfeiriodd tystiolaeth eraill at y syniad o gyllid gwaelodol. Er y byddai CIPFA'n cefnogi cael gwared â Fformiwla Barnett, dywedodd y byddai modd “tincera” â hi drwy gael cyllid gwaelodol wedi'i seilio ar anghenion.⁴⁴

Corff annibynnol

50. Dywedodd y Gweinidog y byddai deddfwriaeth yn fuddiol i sicrhau bod y trefniadau ariannu yn glir, gan fod Tryslorlys EM ar hyn o bryd yn farnwr, rheithgor a dienyddiwr o ran ein trefniadau cyllidol⁴⁵ ac awgrymodd y dylai corff annibynnol-ar-Lywodraeth gynnal asesiad anghenion yn y tymor hwy i bennu lefel y cyllid ar gyfer y llywodraethau datganoledig.⁴⁶

51. Cytunai Alan Trench y dylid creu corff annibynnol i roi cyngor ynglŷn n â sut y dylai arian gael ei ddyrannu mewn ffordd annibynnol, anwleidyddol.⁴⁷ Byddai'n gwneud y gwaith technegol sy'n ofynnol er mwyn deall cyllid datganoli, yn cynnwys cyfrifyddu grantiau a newidiadau i hynny, ac effaith datganoli cyllidol lle mae hynny'n digwydd.⁴⁸

⁴¹ [FF06, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁴² Trysorlys EM, [Spending review and autumn statement 2015](#), Tachwedd 2015

⁴³ [FF05, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁴⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 66

⁴⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 13

⁴⁶ Y Pwyllgor Cyllid, [FIN\(4\)-14-15 Papur 1](#), 25 Mehefin 2015

⁴⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraff 134

⁴⁸ [FF08, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

52. Aeth Alan Trench ymlaen i ddweud y gellid creu corff annibynnol i ddarparu trefn lawer cryfach, ddiuedd, i ddatrys dadleuon ac anghytuno.⁴⁹

53. Dywed adroddiad Bingham:

“The machinery for administering devolution finance can no longer be left to the sole discretion of HM Treasury, with some consultation with devolved governments. These arrangements must not only balance the interests of both devolved and UK Government, but also be adequately transparent and rule-driven to ensure that autonomy, accountability democracy and the rule of law are respected.”⁵⁰

54. Aeth adroddiad Bingham ymlaen i ddweud bod angen corff annibynnol, diduedd i roi cyngor ar faterion ariannol a chyfrifiadau. Dywedodd yr adroddiad hefyd fod angen ffordd effeithiol o ddatrys anghytundebau a dadleuon pan fyddant yn codi, yn hytrach na threfn sy'n gadael y grym yn nwylo Llywodraeth y DU, sef y sefyllfa ar hyn o bryd.⁵¹

55. Cytunai CIPFA fod angen corff annibynnol i sicrhau lefel briodol o gyllid i Gymru:

“We think that the issue of regional funding and devolved funding across the UK probably should be put into the hands of an independent body rather than Treasury...an independent body that you have, or that you can feed into, helps make that decision and has a process for arbitration or whatever.”⁵²

56. Dywedodd David Phillips hefyd y gallai sefydliad annibynnol weithredu fel canolwr os oedd anghydweld yn ymwneud â Fformiwla Barnett.

Dywedodd:

“the Barnett Formula (or any replacement formula) and associated Statement of Funding Policy could be managed by an independent body, rather than the Treasury.”⁵³

57. Er bod y tystion i gyd o blaid y cynnig i gael corff annibynnol, dywedodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys:

⁴⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraff 134

⁵⁰ Bingham Centre for the Rule of Law, [A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom](#), Mai 2015

⁵¹ Bingham Centre for the Rule of Law, [A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom](#), Mai 2015

⁵² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 76

⁵³ [FF06, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

“The UK Government is not currently considering the option of introducing an independent body to monitor the application of the Barnett Formula.”⁵⁴

Barn y Pwyllgor

58. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod y dadleuon o blaid ariannu teg i Gymru wedi bodoli ers amser maith, fod tystiolaeth dda yn gefn iddynt a bod y Cynulliad yn eu cefnogi.⁵⁵

59. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y pwyntiau a godwyd gan David Phillips fod unrhyw ariannu a seilir ar angen yn lleihau'r cymhelliad i Lywodraeth Cymru fynd i'r afael ag anghenion a chynyddu refeniw. Serch hynny nid yw'n credu bod y pwyntiau hyn yn drech na'r achos o blaid tegwch.

60. Argymhellodd adroddiad y Pwyllgor ar yr "*Arferion Gorau o ran y Gyllideb*" y byddai dull annibynnol o gyflafareddu yn drywydd priodol i'w ddilyn pe byddai Llywodraeth Cymru a'r Trysorlys yn methu cytuno ar swm unrhyw addasiad i'r grant bloc.⁵⁶

61. Mae'r cwestiwn ynglŷn â chyllid gwaelodol wedi cael ei godi'n aml i sicrhau nad yw lefelau ariannu Cymru'n disgyn islaw lefel sydd yn fras yn deg. Mae'r cyhoeddiad am gyllid gwaelodol yn yr adolygiad diweddaraf o wariant yn gosod cynsail sydd i'w groesawu ond mae'r Pwyllgor yn nodi â phryder mai am gyfnod cyfyngedig y gwneir yr ymrwymiad hwn. Mae hyn yn golygu ei fod yn gymwys dros gyfnod pan na fydd angen mecanwaith i bennu'r terfyn ariannu isaf mwy na thebyg, ac mai dim ond "adolygiad" sy'n cael ei addo'n ddiweddarach pan gall fod angen terfyn isaf.

Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi ystyriaeth bellach i greu corff annibynnol i roi cyngor ynglŷn â system dryloyw er dyrannu arian i'r llywodraethau datganoledig, ac y bydd hynny'n cynnwys asesu'n annibynnol sut y mae penderfyniadau gwariant i Loegr yn bwydo i'r grantiau bloc.

Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth y DU i gynyddu'r cyd-drefnu a'r ddarpariaeth ar gyfer trafodaeth am drefniadau cyllido rhwng y llywodraethau datganoledig a

⁵⁴ Trysorlys EM, [Letter from the Chief Secretary to the Treasury to the Chair of the Finance Committee](#), 19 Awst 2015

⁵⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, [Cyfarfod Llawn, 13 Mai 2015](#)

⁵⁶ Y Pwyllgor Cyllid, [Arferion Gorau o Ran y Gyllideb Rhan 2 - Cynllunio gweithdrefnau cyllidebol newydd a'u rhoi ar waith](#), Mawrth 2015

chyda San Steffan. Cred y Pwyllgor fod rhaid i'r cysylltiadau rhynglywodraethol hyn fod yn dryloyw ac yn destun craffu ac y byddant yn cynnwys dull o gyflafareddu a datrys anghytundebau.

Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig eraill i sicrhau y dylid cytuno, lle bynnag y mae hynny'n bosibl, ar newidiadau i'r Datganiad Polisi Ariannu rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig, ac y dylent gael eu cofnodi'n dryloyw.

Mae'r Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru wedi dangos ei bod yn bosibl cynhyrchu fformiwla syml wedi'i seilio ar anghenion i ddisodli Barnett sydd hefyd yn cadw elfen helaeth o fod yn gyflawn.⁵⁷ Mae'r Pwyllgor felly yn argymhell y dylai'r trefniadau ariannu i Gymru gael eu seilio ar fformiwla sy'n adlewyrchu anghenion cymharol.

Tra mae'n cydnabod y rheidrwydd i gael fformiwla wedi'i seilio ar anghenion, pe na bai hyn yn digwydd ar unwaith mae'r Pwyllgor yn credu'n bendant fod rhaid cryfhau'r ymrwymiad i gyllid gwaelodol, gydag addewid cadarn y bydd hynny'n parhau ar ôl diwedd cyfnod y Senedd DU hon. Ar ben hynny, mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r broses i ddsbarthu'r grant bloc fod â sail statudol gadarn ac na ddylai fod ar ddisgresiwn y Gweinidog.

Mae'r Pwyllgor yn argymhell, fel gofyniad lleiaf, fod rhaid gwneud penderfyniad egwyddorol ar sut y caiff y grant bloc ei leihau cyn datganoli trethi. Mae angen gweithdrefn led-awtomatig sy'n deg ac sy'n dyrannu risg a chyfrifoldeb yn briodol.

⁵⁷ Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, [Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru](#), Gorffennaf 2010

4. Trefniadau sefydliadol newydd o fewn Llywodraeth Cymru a threfniadau rhynglywodraethol

Y Cefndir

62. Un gwahaniaeth allweddol rhwng y papur gorchymyn i Gymru a'r un i'r Alban yw nad oes disgrifiad o fframwaith cyllidol newydd i Gymru. Mae sawl cynnig ynglŷn â "Chysylltiadau Rhynglywodraethol" er nad yw'n ymddangos bod y rhain yn cynnwys materion ariannu:

- Dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU sefydlu Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru, i ddatrys anghytundebau ynglŷn â materion trawsffiniol;
- Dylai fod mecanwaith cyflafareddu mewn perthynas â chymhwysedd deddfwriaethol;
- Dylai'r ddwy lywodraeth gydweithredu i gynhyrchu data cymharol ac i ddadansoddi gwasanaethau cyhoeddus a chanlyniadau economaidd.⁵⁸

63. Argymhellodd adroddiad y Pwyllgor ar yr *Arferion Gorau o ran y Gyllideb* fel hyn:

"...an independent arbitration mechanism would be an appropriate route if the Welsh Government and the Treasury failed to agree the amount of any block grant adjustment. The Welsh Government should keep the Committee informed of any agreements on the block grant adjustment which are reached with the UK Government."⁵⁹

64. Ers pasio Deddf Cymru 2014 mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn gwneud trefniadau ar gyfer datganoli pwerau codi trethi. Mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno Bil i sefydlu trefniadau i gasglu a rheoli trethi, ac wedi cynnal ymgynghoriadau ynglŷn â'r dreth gwarediadau tirlenwi a'r dreth trafodiadau tir.

Cysylltiadau rhynglywodraethol

65. Cyfeiriodd tystiolaeth gan Brifysgolion Cymru at y mecanweithiau ffurfiol sy'n rheoli'r trefniadau rhwng Llywodraeth y DU a'r seneddau

⁵⁸ Llywodraeth y DU, [Pwerau at bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru](#), Chwefror 2015

⁵⁹ Y Pwyllgor Cyllid, [Arferion Gorau o ran y Gyllideb](#), Gorffennaf 2014

datganoledig, gan ddweud bod proses llunio polisi Llywodraeth y DU yn aml yn ystyried pryderon datganoledig yn hwyr, neu ddim o gwbl.⁶⁰

66. Er mwyn helpu'r gweinyddiaethau datganoledig gyda'u cynllunio tymor hir, credai CIPFA y dylai Adolygiad o Wariant gwmpasu oes Senedd.⁶¹ Roedd yr adolygiad diweddaraf o wariant ym mis Tachwedd 2015 yn cwmpasu'r pedair blynedd nesaf.

67. Yng nghyd-destun cysylltiadau rhynglywodraethol, cododd y cwestiwn ynglŷn â chorff annibynnol i weinyddu agweddau o gyllid datganoli eto. Nododd David Phillips y byddai cyfrifyddu'r addasiad i'r grant bloc ar ôl datganoli trethi yn gymhleth. Dywedodd:

“It would be preferable if the UK Government and Welsh Government agree on a methodology, and publish detailed information on the calculations.”⁶²

68. Dywedodd David Phillips y dylai'r cyfrifiadau hyn cael eu hasesu gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a chomisiwn cyllidol cyfatebol i Gymru ac, os yw'n briodol, y dylent gael eu cymeradwyo'n derfynol ganddynt.⁶³

69. Wrth ymdrin â chyfrifyddu'r gostyngiad i'r grant bloc i wneud iawn am refeniw trethi wedi'u datganoli, dim ond ailddatgan y sefyllfa fel y mae ar hyn o bryd wnaeth Prif Ysgrifennydd y Trysorlys:

“The outcome of the application of the Barnett Formula to UK Government departmental allocations is announced both at Spending Reviews and at individual fiscal events. These figures are then represented in Estimates laid before Parliament. HM Treasury's Statement of Funding Policy contains the relevant details on the factors used when the Barnett Formula is applied.”⁶⁴

70. Yn benodol ynglŷn â'r trefniadau i addasu'r grant bloc i adlewyrchu trethi, dywedodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys:

⁶⁰ [FF02, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁶¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 121

⁶² [FF06, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁶³ [FF06, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁶⁴ Trysorlys EM, [Letter from the Chief Secretary to the Treasury to the Chair of the Finance Committee](#), 19 Awst 2015

“We will be taking forward discussions with the Welsh Government on block grants adjustments related to devolved Welsh taxes in due course.”⁶⁵

71. O safbwynt cysylltiadau rhynglywodraethol, dywedodd y Gweinidog nad oedd cyfarfod pedrochrog rhwng y Gweinidogion Cyllid datganoledig a'r Trysorlys wedi cael ei gynnal er 2013 ond fod Gweinidogion unigol o'r seneddau datganoledig wedi cwrdd yn unigol â Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys. Dywedodd y Gweinidog ei bod wedi galw ar y Prif Ysgrifennydd i ailystyried Fframwaith Cyllido i'r DU, i ddarparu datganiad sylfaenol o'r polisi ariannu ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig a'u trefniadau cyllidol.⁶⁶

72. Mae adroddiad Bingham yn dweud na all y ffordd dameidiog, ad hoc o ymdrin â datganoli a welwyd hyd yma barhau oherwydd yr anawsterau cyfansoddiadaol sydd wedi'u creu. Mae'r adroddiad yn argymhell sefydlu *Siarter yr Undeb* i fynd i'r afael â hynny, i gael ei basio fel statud yn San Steffan gyda chydysniad y cyrff deddfwriaethol datganoledig. Byddai'n nodi'r egwyddorion allweddol er gweithredu undeb datganoledig.

73. Mae adroddiad Bingham hefyd yn cynnwys set sylweddol o argymhellion yn ymwneud â Llywodraeth y DU, ac yn arbennig Whitehall. Dywed:

“Whitehall needs to pay much more attention to devolution concerns; it needs to ensure that the machinery of intergovernmental co-ordination actually works; and it needs to reinforce ministerial capacity.”⁶⁷

74. Dywed adroddiad Bingham fod angen rhoi trefniadau'r grant bloc ar sail statudol yn hytrach na'u bod yn ddibynnol ar Ddatganiad Polisi Ariannu y Trysorlys, ac y dylai fod craffu ac archwilio allanol arnynt.

75. Cytunai Alan Trench fod angen rhoi ariannu ar sail statudol⁶⁸ a galwodd am weithredu:

“action on a Welsh intergovernmental committee, building on the recommendations of the Silk Commission's part 1 report, and agreed

⁶⁵ Trysorlys EM, [Letter from the Chief Secretary to the Treasury to the Chair of the Finance Committee](#), 19 Awst 2015

⁶⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 134

⁶⁷ Bingham Centre for the Rule of Law, [A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom](#), Mai 2015

⁶⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraff 142

in the ‘Powers for a purpose’ command paper ... capable of playing a very useful role in dealing with these issues.”⁶⁹

Dal cronfeydd wrth gefn a threfniadau sefydliadol Llywodraeth Cymru

76. Croesawodd y Gweinidog y mesurau datganoli cyllidol yn Neddf Cymru 2014, a dywedodd fod paratoadau ar waith ar gyfer y trethi newydd i ddisodli Treth Dir y Dreth Stamp a’r Dreth Dirlenwi yng Nghymru o 2018. Fodd bynnag, ar y pryd ni fyddai Llywodraeth Cymru “yn ystyried datganoli treth incwm nes bod y grant bloc yn cael ei osod ar sail deg a chynaliadwy”.⁷⁰

77. Mae Deddf Cymru 2014 yn rhoi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru i fuddsoddi mewn prosiectau cyfalaf o 2018. Bydd Gweinidogion yn gallu benthyca i fuddsoddi mewn unrhyw feysydd cyfrifoldeb sydd wedi’u datganoli, hyd at derfyn o £500m drwyddi draw. Caniatawyd manteisio ar bwerau benthyca yn gynnar i helpu i gyllido gwelliant i’r M4. Mae Deddf Cymru 2014 hefyd yn darparu hyd at £500m o fenthyca i gynnal gwariant refeniw er mwyn helpu i reoli amrywiadau cyllidebol a allai ddigwydd yn sgil datganoli trethi.⁷¹ Ymdrinnir â hyn ymhellach ym Mhennod 6.

78. Dywedodd y Gweinidog fod “angen i’r trefniadau ariannu fod yn fwy hyblyg er mwyn ymdopi ag amrywiadau cyllidebol a rheoli’r cyllid ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yn well o flwyddyn i flwyddyn. Mae Llywodraeth Cymru yn credu y dylai fod mwy o hyblygrwydd ynghylch defnyddio adnoddau sydd heb eu gwario, a mwy o hyblygrwydd rhwng ein cyllidebau cyfalaf ac adnodd”.⁷²

79. Cytunai CIPFA fod yr ystyriaethau hyblygrwydd diwedd blwyddyn yn ymwneud ag arian wrth gefn yn rhywbeth i’w ystyried⁷³ i hwyluso cynllunio tymor hwy.⁷⁴

80. Dywedodd Alan Trench hefyd fod rhaid ystyried galluogi Llywodraeth Cymru i ddal cronfeydd wrth gefn.⁷⁵

⁶⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraffau 195-196

⁷⁰ [FF05, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁷¹ Llywodraeth Cymru, [Diwygio ariannol a pholisi trethi: Mae trefniadau ariannu Llywodraeth Cymru yn newid](#), 17 Rhagfyr 2014

⁷² [FF05, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁷³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 128

⁷⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 130

⁷⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraff 254

Barn y Pwyllgor

81. Mae'r Pwyllgor yn pryderu am dystiolaeth y Gweinidog fod y cyfarfodydd a gynhelir rhwng gwahanol lywodraethau'r DU yn digwydd mor anaml, ac mae'n siomedig nad ydynt yn digwydd yn amlach. Yn yr hinsawdd datganoli fel y mae ar hyn o hyn, cred y Pwyllgor y dylai cysylltiadau rhynglywodraethol fod yn flaenoriaeth uchel.

Cred y Pwyllgor yn bendant fod angen i'r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru wella. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys i sicrhau cyfarfodydd amlach ac y dylai'r Prif Ysgrifennydd ailystyried Fframwaith Cyllidol i'r DU, yn darparu datganiad sylfaenol o'r polisi ariannu ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig a'u trefniadau cyllidol.

Cred y Pwyllgor fod angen mwy o hyblygrwydd diwedd blwyddyn. Mae'r Pwyllgor yn argymhell, unwaith y caiff arian ei ddatganoli i Gymru, na ddylai gael ei ddychwelyd i'r Trysorlys os nad yw wedi'i wario ar ddiwedd y flwyddyn ariannol. Dylai Llywodraeth Cymru gael cadw gwargedau a chronni arian wrth gefn.

O ran y bwriad sydd wedi'i ddatgan gan Lywodraeth Cymru i ddatblygu "Trysorlys Cymru"⁷⁶, mae'r Pwyllgor o'r farn fod angen bod yn fwy eglur a phenodol am yr hyn y mae hynny'n ei olygu ac mae'n argymhell bod Llywodraeth Cymru'n darparu'r eglurder hwn. Nid dim ond mater o staff ychwanegol ac arbenigedd technegol mohono. Gan y bydd adnoddau'r Llywodraeth yn y dyfodol yn dod yn rhannol o refeniw treth a benthyca, bydd rhaid penderfynu ar bolisiau gogyfer â'r elfennau hyn ar lefel Cabinet a byddant yn cael eu gweinyddu gan Drysorlys Cymru. Mae gan Drysorlys y DU rôl flaenllaw yn rhoi cyngor ynglŷn â gosod cyllidebau a chyd-drefnu penderfyniadau gwariant ar draws pob adran. Mae'n siŵr y bydd rhaid i Drysorlys Cymru weithredu mewn modd tebyg, sy'n cyfleu rôl gryfach na'r rôl a fu gan yr Adran Gyllid yn hanesyddol.

⁷⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraffau 34-37

5. Refeniw treth posibl a diwygiadau yn y tymor byr a'r tymor hwy

Y cefndir

82. Yn ystod ei ymchwiliad i'r Arferion Gorau o ran y Gyllideb, argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru ystyried darparu rhagor o ddata economaidd ariannol. Bydd hyn yn darparu tystiolaeth yn gefn i waith datblygu polisi a chraffu allanol. Hefyd, argymhellodd adroddiad y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru roi ystyriaeth bellach i greu corff annibynnol tebyg i Gomisiwn Cyllidol yr Alban.

83. Yn ei adroddiad Cyllid Datganoledig: Pwerau Benthg a Chyfalaf yn 2012, argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru ystyried canlyniadau'r adolygiad ardrethi busnes a gynhaliwyd gan yr Athro Brian Morgan.⁷⁷

84. Yn ystod yr Adolygiad o Wariant ym mis Tachwedd 2015 cyhoeddodd Llywodraeth y DU y bydd yn deddfu i ddileu'r angen am refferendwm i gyflwyno Cyfraddau Treth Incwm i Gymru.

Rhagolygon treth

85. Cyfeiriodd y Gweinidog at y paratodau sy'n mynd rhagddynt o ran y trethi a fydd yn disodli Treth Dir y Dreth Stamp a'r Dreth Dirlenwi yng Nghymru o 2018. O ran rhagolygon treth, dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru'n edrych ar y posibiladau i sefydlu ei chomisiwn cyllidol ei hun,⁷⁸ ond ei bod ar hyn o bryd yn gweithio gyda'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i sicrhau bod ffydd yn y rhagolygon treth y mae'n eu cynhyrchu⁷⁹ a bod Llywodraeth Cymru yn herio a gwirio rhagolygon y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol.⁸⁰ Dywedodd y Gweinidog:

“We've got to be able to validate and scrutinise tax forecasts, you know, because this is all about informing our budgetary plans.”⁸¹

86. Cred CIPFA y dylai'r rhagolygon gael eu llunio gan gorff annibynnol⁸² ac argymhellodd rôl comisiwn cyllidol yng Nghymru gan gyfeirio at y drefn yn yr Alban. Cyfeiriodd yn benodol at rôl annibynnol Comisiwn Cyllidol yr Alban

⁷⁷ Y Pwyllgor Cyllid, [Cyllid Datganoledig: Pwerau Benthg a Chyfalaf](#), Gorffennaf 2012

⁷⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 98

⁷⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 109

⁸⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 129

⁸¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 98

⁸² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 26

yn adolygu rhagolygon yr Alban ac yn goruchwyllo Llywodraeth yr Alban ac yn roi cyngor iddi pa un a yw'r setliad ariannu yn briodol ai peidio.⁸³

87. Roedd David Phillips yn cefnogi cyhoeddi rhagolygon o ran trethi datganoledig a data'n ymwneud â gweithrediad Fformiwla Barnett.⁸⁴

Rhagor o drethi newydd

88. O ran y broses i gymeradwyo trethi newydd, dywedodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys:

“The Command Paper, published in March 2014, set out a clear list of the criteria against which any proposals for new taxes from the Welsh Government would be assessed by the UK Government. The paper set out that the criteria would include the extent to which the new tax:

- affects UK macro-economic or fiscal policy and/or the single market;
- may be non-compliant with EU legislation;
- increases tax avoidance risks; or
- creates additional compliance burdens for businesses and/or individuals;
- is aligned with devolved responsibilities,
- Consistent with the process set out alongside the Scotland Bill, any proposal from the Welsh Government for a new tax would need to include full details on the following:
 - the tax base (i.e. taxable activity);
 - estimated revenue and economic impact;
 - estimated impact on UK revenue or interaction with UK-wide taxes;
 - expected impacts on business and individuals (including a distributional impact);
 - assessment against all relevant legislation and directives, including the
 - Human Rights Act, EU State Aid rules, Equality Act etc; and
 - collection and compliance plans,

⁸³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 72

⁸⁴ [FF06, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

The UK Government will work with the Welsh Government to assess any such proposals in a timely manner. If at the end of that process the UK Government decides not to grant powers to the Assembly to create a new devolved tax, it will explain its reasoning.”⁸⁵

89. Pan ofynnwyd i'r Gweinidog a oedd Llywodraeth Cymru wedi ystyried creu trethi newydd yng Nghymru, dywedodd hyn:

“Apart from what is already under way in terms of consultation in terms of land transaction tax and landfill disposal tax, we still await, for example, the devolution of the aggregates levy that, in fact, has been held up in Scotland, in terms of the devolution, as well as in Wales. But, we will have the powers within the 2014 Act to look at new tax opportunities, and that is obviously something now that, as a Welsh Government, we are beginning to see what could be ahead of us in terms of opportunities. My absolute focus at the moment really is on the funding—securing the funding floor and securing what we asked for in terms of the St David’s Day process. That was the funding floor and APD, very much reflecting what came from the Silk commission.”⁸⁶

90. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud:

“Where I’m taking it at this stage is to raise the question with colleagues in the Welsh Government and officials and say, ‘In terms of future prospects, we need to start scoping for new taxes in terms of policy needs’.”⁸⁷

Barn y Pwyllgor

91. Mae'r gallu i allu rhagweld y refeniw o drethi yn amlwg yn bwysig a byddai'r Pwyllgor yn atgyfnerthu ei farn o'i ymchwiliad i'r Arferion Gorau o ran y Gyllideb y dylid ystyried creu Comisiwn Cyllidol i Gymru. Cred y Pwyllgor yn bendant y byddai goblygiadau clir o beidio â gwneud hynny o ran cynllunio cyllidol yng Nghymru i'r dyfodol gan y bydd yn bwysig peidio â chyflwyno polisiau benthyca, gwario na threthu yn y tymor byr sy'n arwain at ymrwymadau tymor hir na ellir eu fforddio.

⁸⁵ Trysorlys Ei Mawrhydi, [Letter from the Chief Secretary to the Treasury to the Chair of the Finance Committee](#), 19 Awst 2015

⁸⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 21

⁸⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 25

92. O safbwynt creu trethi newydd, cred y Pwyllgor fod y broses er cyflwyno treth newydd yn rhy feichus ac y dylid ei hadolygu.

Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu'r rheolau yn ymwneud â chyflwyno trethi newydd yng Nghymru, i sicrhau bod y broses yn llai beichus gan alluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno trethi newydd yn effeithiol.

Cred y Pwyllgor y bydd angen i Lywodraeth Cymru ragweld y refeniw o drethi datganoledig, yn cynnwys ardrethi annomestig cenedlaethol a goblygiadau'r addasiad i'r Grant Bloc, er mwyn llywio eu cynlluniau cyllidebol. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio i sicrhau bod y rhagolygon hyn o safon uchel, eu bod yn dryloyw ac ar gael i'r cyhoedd. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a yw'r adnoddau ar gael ganddi i gyflawni hyn i'r safon ofynnol.

Yn dilyn o adroddiad blaenorol, mae'r Pwyllgor yn argymhell eto fod Comisiwn Cyllidol i Gymru yn cael ei sefydlu i ddarparu asesiad annibynnol o ragolygon a rhagdybiaethau treth Llywodraeth Cymru.

Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y dreth gyngor ac ardrethi annomestig yn codi dros £2.5 biliwn y flwyddyn. Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnal nifer o ymchwiliadau i ardrethi annomestig a chred y Pwyllgor fod angen eglurder wrth fynd ymlaen, o ystyried yr ymchwiliadau blaenorol hyn. Bydd y Pwyllgor yn argymhell yn ei adroddiad gwaddol fod y Pwyllgor nesaf a fydd yn gyfrifol am faterion ariannol yn cynnal ymchwiliad i sut mae prisiadau yn cael eu cadw'n gyfredol a pha ddiwygiadau i'r dreth gyngor y dylid eu hystyried.

Mae'r Pwyllgor yn nodi'r diffyg data cyhoeddedig ar berfformiad economaidd a refeniw trethi a gesglir yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai'r wybodaeth sy'n cael ei chasglu a'i chyhoeddi yng Nghymru fod mor fanwl o leiaf â'r hyn a gynhrychir yn yr Alban ar hyn o bryd ac y dylai ddigwydd mor aml o leiaf.

6. Posibiliadau benthycha

Y cefndir

93. Mae'r setliad ariannol ar hyn o bryd yn cynnwys pwerau benthycha o hyd at £500m gogyfer â diffyg o ran gwariant refeniw. Nid yw hyn wedi newid ers Deddf Llywodraeth Cymru f 2006. Mae modd defnyddio hyn i gynnal gwariant refeniw er mwyn helpu i reoli amrywiadau cyllidebol a all ddigwydd o ganlyniad i ddatganoli trethi. Rhoddodd Deddf Cymru 2014 bwerau benthycha i Lywodraeth Cymru i fuddsoddi mewn prosiectau cyfalaf o 2018. Bydd Gweinidogion yn gallu benthycha i fuddsoddi mewn unrhyw faes cyfrifoldeb sydd wedi'i ddatganoli, hyd at derfyn o £500m drwyddi draw. Caniatwyd defnyddio'r pwerau benthycha cyfalaf hyn yn gynnar i helpu i ariannu gwelliant i'r M4.

94. Yn ei adroddiad yn 2012 ar Gyllid Datganoledig: Pwerau Benthych a Chyfalaf,⁸⁸ argymhellodd y Pwyllgor y dylai'r system fod yn hyblyg, pe bai Llywodraeth Cymru'n cael pwerau benthycha. Dylai cynigion benthycha fod yn dderbyniol os gellid dangos eu bod yn fforddiadwy, yn gynaliadwy ac yn ddarbodus, fel sy'n wir o ran benthycha darbodus llywodraeth lleol.

Tystiolaeth

95. O safbwynt benthycha yng Nghymru, dywedodd CIPFA:

"The current funding settlement for Wales sets out prescribed borrowing limits set by the UK Government. These limits are already significantly lower than levels of affordable borrowing in Local Government in Wales."⁸⁹

96. O'i holi ymhellach, ychwanegodd CIPFA:

"... your borrowing powers are kind of limited at the moment, so we would advocate moving that fiscal framework towards that prudential-type regime."⁹⁰

97. I gael syniad o lefel y benthycha mewn llywodraeth leol; ym mlwyddyn ariannol 2010-11 roedd cyfanswm y terfyn a awdurdodwyd ar draws llywodraeth leol yng Nghymru yn fwy na £5.0bn,⁹¹ sy'n sylweddol uwch na'r

⁸⁸ Y Pwyllgor Cyllid, [Cyllid Datganoledig: Pwerau Benthych a Chyfalaf](#), Gorffennaf 2012

⁸⁹ [FF03, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁹⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraff 26

⁹¹ Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, [Prudential Borrowing and innovative approaches to capital funding Welsh Local Government Association](#), March 2012

terfyn sy'n cael ei osod gan Lywodraeth y DU ar Fenthycy Cyfalaf Llywodraeth Cymru. Ar 31 Mawrth 2013, roedd y dyledion benthycy heb eu clirio ar fantolenni Awdurdodau Lleol yng Nghymru yn £2.4bn.⁹²

98. Hefyd, mae CIPFA o blaid caniatâu benthycy ar sail cyfundrefn reoli ddarbodus.⁹³ Dywedodd CIPFA y byddai'n cefnogi'r ffordd y mae Comisiwn Smith wedi gweithredu yn yr Alban, a fyddai'n golygu y dylai fod gan Lywodraeth Cymru bwerau benthycy digonol i gynnal buddsoddi cyfalaf, a hynny'n gyson â fframwaith cyllidol cynaliadwy cyffredinol y DU.⁹⁴

99. Roedd CIPFA yn argymhell sefydlu'r canlynol:

- Fframwaith cyllidol ffurfiol wedi'i ddiweddarau i Gymru, wedi'i sefydlu mewn deddfwriaeth;
- Set y cytunwyd arni o Ddangosyddion Darbodus, yn mesur fforddiadwyedd, cynaliadwyedd a darbodusrwydd penderfyniadau buddsoddi tymor canolig i hir Llywodraeth Cymru;
- Dull y cytunwyd arno o Graffu Annibynnol ar ragolygon referniw a gwariant Llywodraeth Cymru.⁹⁵

100. Pan holwyd CIPFA ynglŷn â benthycy darbodus, dyma a ddywedodd:

"... it's linked to the revenue that's not only raised, but also any other kind of revenue - your total revenue, if you like. So, you begin to look at the affordability of what you're borrowing and what you're paying in terms of that debt, in terms of its impact on that revenue. Are you spending 20 per cent of that cake financing your debt or whatever it happens to be? So the Assembly itself decides what is affordable in that sense. So, it's not a limit on the amount of debt that you can have; it's your judgement about what's affordable in terms of the impact on the revenue streams that you have. So, there is a relationship with taxes raised, but I'm talking about the totality of the revenue.

"... there'd be a legislative requirement for the Assembly to say what's an affordable limit, effectively, that you couldn't go above. I think that would probably fit in quite nicely with Treasury's framework, give them some comfort. But, having that kind of fiscal approach, if you ever got to the stage of say, raising bonds for

⁹² Capital and Treasury Management Statistics 2013/14, CIPFA.

⁹³ [FF03, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁹⁴ [FF03, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁹⁵ [FF03, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

finance or anything like that for them to be able say, ‘Yes, the Welsh Assembly are creditworthy,’ or whatever, and therefore that would impact on the interest rates you could attract and things like that.”⁹⁶

101. Dywedai tystiolaeth ysgrifenedig y Gweinidog:

“Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu datganoli pwerau benthyg i fuddsoddi mewn seilwaith cyfalaf. Mae Llywodraeth Cymru o’r farn y dylid cynyddu’r terfynau benthyg yn Neddf Cymru 2014 i alluogi Llywodraeth Cymru i fuddsoddi yn y seilwaith y mae ei angen ar Gymru i gefnogi twf a swyddi.”⁹⁷

102. Dywedodd y Gweinidog y byddai system benthyca darbodus yn gweithio’n dda i Lywodraeth Cymru a galwodd am gynyddu nenfwd benthyca Llywodraeth Cymru i £1.5 biliwn, ac y dylai’r terfyn blynyddol ar fenthyca cyfalaf fod yn £250 miliwn. Dywedodd y Gweinidog y byddai hynny yn rhoi Llywodraeth Cymru ar yr un lefel â therfynau benthyca’r Alban.⁹⁸

103. Dyma a ddywedodd Alan Trench am bwerau benthyca:

“...I think you need to go beyond a system of prudential borrowing as well, once you have fiscal devolution. I can’t see how you can effectively manage meaningful fiscal devolution that involves control of a particular set of taxes- tax base or set of tax bases – making the decisions about those and the exposure to the risk that your receipts don’t match your expectations for those receipts.”⁹⁹

Barn y Pwyllgor

104. Mae’r Pwyllgor yn pryderu nad oes gan Lywodraeth Cymru yr un pwerau benthyca ag awdurdodau lleol.

Tra mae’n cydnabod y byddai’r Trysorlys am osod terfyn benthyca cyffredinol bob blwyddyn er mwyn cadw rheolaeth a sicrhau cynaliadwyedd ar lefel y DU gyfan, mae’r Pwyllgor yn argymhell y dylai benthyca cyfalaf Llywodraeth Cymru fod yn amodol ar gyfundrefn benthyca darbodus, tebyg i system yr awdurdodau lleol.

⁹⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Mehefin 2015, paragraffau 59-61

⁹⁷ [FF05, tystiolaeth ysgrifenedig](#)

⁹⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 25 Mehefin 2015, paragraff 84

⁹⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 17 Mehefin 2015, paragraff 175

Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau o'r holl sesiynau tystiolaeth lafar yn llawn yn www.senedd.cynulliad.cymru/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=1243

Enw

Sefydliad

Dydd Iau 11 Mehefin 2015

Alan Bermingham

Y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA)

Dydd Mercher 17 Mehefin 2015

Alistair Brown

Cyfarwyddwr Strategaeth Ariannol, Llywodraeth yr Alban

Sean Neill

Dirprwy Gyfarwyddwr Cyfrifoldeb Ariannol, Llywodraeth yr Alban

Alan Trench

Arbenigwr ar ddatganoli ac aelod o Gomisiwn Adolygu Canolfan Bingham ar gyfer Trefn y Gyfraith

Dydd Iau 25 Mehefin 2016

Jane Hutt AC

Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

Andrew Jeffreys

Cyfarwyddwr y Gwasanaethau Trysorlys, Cyllid a Chorfforaethol, Llywodraeth Cymru

Ed Sherriff

Pennaeth Strategaeth Gyllidol, Llywodraeth Cymru

Jeff Andrews

Cynghorydd Polisi Arbenigol, Llywodraeth Cymru

Dydd Iau 17 Medi 2015

David Phillips

Uwch Economegydd Ymchwil, y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol

Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Cyflwynodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn www.senedd.cynulliad.cymru/mgConsultationDisplay.aspx?ID=175

Gellir gweld copïau o'r ohebiaeth a ystyriwyd yn ystod yr ymchwiliad hwn yn www.senedd.cynulliad.cymru/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=12550

Sefydliad	Cyfeirnod
Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru	FIN(4) FF01
Prifysgolion Cymru	FIN(4) FF02
Y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth	FIN(4) FF03
NEA Cymru	FIN(4) FF04
Ymateb y Gweinidog	FIN(4) FF05
Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid	FIN(4) FF06
Llywodraeth yr Alban	FIN(4) FF07
Alan Trench	FIN(4) FF08