

Ymchwiliad i weithredu Deddf Cymru 2014 a'r Fframwaith Cyllidol

Chwefror 2021



Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:
www.senedd.cymru/SeneddCyllid

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

**Y Pwyllgor Cyllid
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN**

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@senedd.cymru**
Twitter: **@SeneddCyllid**

© Hawlfraint Comisiwn y Senedd 2020

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 y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Ymchwiliad i weithredu Deddf Cymru 2014 a'r Fframwaith Cyllidol

Chwefror 2021



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2016. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.senedd.cymru/SeneddCyllid

Cadeirydd y Pwyllgor:



Llyr Gruffydd AS
Plaid Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Alun Davies AS
Llafur Cymru



Siân Gwenllian AS
Plaid Cymru



Mike Hedges AS
Llafur Cymru



Mark Isherwood AS
Ceidwadwyr Cymreig



Rhianon Passmore AS
Llafur Cymru



Mark Reckless AS
Plaid Diddymu Cynulliad Cymru

Mynychodd yr Aelod a ganlyn fel dirprwy yn ystod yr ymchwiliad hwn.



Mick Antoniw AS
Llafur Cymru

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn.



Nick Ramsay AS
Ceidwadwyr Cymreig

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd	5
Argymhellion a Chasgliadau	7
1. Cyflwyniad.....	10
2. Datganoli trethi	14
3. Trethi Cymru	25
4. Newidiadau i drethi yn y dyfodol	32
5. Cyfraddau Treth Incwm Cymru.....	42
6. Arian a ddyrennir gan Lywodraeth y DU.....	51
7. Pwerau benthyca	67
8. Dulliau o reoli'r gyllideb	73
9. Materion ychwanegol i'w hystyried	77
Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar	80
Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	82

Rhagair y Cadeirydd

Yn 2014 gwelsom un o'r newidiadau mwyaf i setliad datganoli Cymru ers 800 mlynedd. Roedd Deddf Cymru 2014 yn darparu ar gyfer datganoli pwerau trethu, gan gynnwys Cyfraddau Treth Incwm Cymru, Treth Trafodiadau Tir a Threth Gwareidiadau Tirlenwi, yn ogystal ag ymestyn pwerau benthycia Llywodraeth Cymru, gyda'r pwerau cyllidol yn cael eu hategu gan y Fframwaith Cyllidol.

Un o brif swyddogaethau'r Pwyllgor Cyllid yw craffu ar gyllideb Llywodraeth Cymru, sydd oddeutu £18 biliwn y flwyddyn, ac sy'n cael ei hariannu'n bennaf drwy'r grant bloc. Fodd bynnag, mae datganoli cyllidol wedi golygu bod tua 20 y cant o wariant Llywodraeth Cymru bellach yn cael ei ariannu drwy refeniw treth, gan gynyddu atebolrwydd Llywodraeth Cymru i bobl Cymru.

Wrth i ni nesáu at ddiwedd tymor y Pumed Senedd, teimlai aelodau'r Pwyllgor Cyllid ei bod yn bwysig myfyrio ar weithrediad y pwerau hyn ac effeithiolrwydd y Fframwaith Cyllidol.

Mae tystiolaeth wedi dangos bod gweinyddu trethi datganoledig yn gweithio'n dda, a dylid nodi gwaith Awdurdod Cyllid Cymru yn arbennig, sydd wedi chwarae rhan hanfodol yn y gwaith o weithredu trethi Cymru yn llwyddiannus.

Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf bod y dystiolaeth a roddwyd i'r ymchwiliad, ochr yn ochr â'r materion bywyd go iawn a brofwyd gyda'r trefniadau cyllido drwy gydol pandemig COVID-19 wedi dangos bod angen i'r mecanweithiau cyllido gael eu hadolygu ar frys gan Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU. Roedd pandemig COVID-19 yn ysgogiad i ystyried addasrwydd elfennau o'r system ariannol, fel fformiwla Barnett – sydd wedi bod yn destun galwadau am ddiwygio ers amser maith. Mae'r ymateb ariannol i'r pandemig wedi arwain at wario swm sylweddol o arian ar lefel y DU, sydd wedi codi materion pellach o ran sut mae'r Fframwaith Cyllidol yn gweithredu yng Nghymru.

Mae'n amlwg hefyd nad oes gan y trefniadau cyllido unrhyw fath o gymrodeddu annibynnol – mae Llywodraeth y DU yn gweithredu fel barnwr a rheithgor ac mae hyn yn anodd i Lywodraeth Cymru o ran sicrhau eglurder neu wrth herio penderfyniadau, ac mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen mynd i'r afael â hyn.

Mae Deddf Cymru 2014 yn hanfodol i'r setliad datganoli ac mae rolau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU o ran cyflawni amcanion y Bil yn llwyddiannus wedi'u cysylltu'n gynhenid. Er gwaethaf y materion ehangach sy'n digwydd yn ystod yr ymchwiliad hwn, mae diffyg ymgysylltu Llywodraeth y DU â'r Pwyllgor yn siomedig. Gobeithio y gellir cywiro hyn yn ystod y Senedd nesaf ac y gallwn drafod

y materion pellach yn yr adroddiad hwn gyda Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru.

**Llyr Gruffydd,
Cadeirydd**

Argymhellion a Chasgliadau

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i adeiladu ar y wybodaeth a'r ymwybyddiaeth bresennol o drethi Cymru gyda'r cyhoedd, busnesau a gweithwyr proffesiynol i wella ymwybyddiaeth a sicrhau mwy o ymgysylltu â datganoli cyllidol yng Nghymru..... Tudalen 24

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a CThEM weithio'n agos i sicrhau strategaeth ymgysylltu integredig a chydategol ar Gyfraddau Treth Incwm Cymru..... Tudalen 24

Argymhelliad 3. Mae gan y Senedd rôl hefyd o ran addysgu, ymgysylltu a hysbysu'r cyhoedd yng Nghymru ynghylch datganoli cyllidol ac mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Comisiwn y Senedd ystyried sut y gall gyfrannu at hyn yn y Chweched Senedd..... Tudalen 24

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar sut y mae'n datblygu ystyriaethau o ran targedu grwpiau penodol er mwyn hybu refeniw trethi yng nghyd-destun yr amcanion ehangach o wneud Cymru'n wlad deg a chynhwysol sy'n darparu ar gyfer ei holl ddinasyddion, heddiw ac yn y dyfodol..... Tudalen 24

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn credu dylai Llywodraeth Cymru gael y pwerau deddfwriaethol i ymateb yn gyflym i newidiadau polisi treth ond mae'n argymhell y dylai unrhyw ddeddfwriaeth sylfaenol yn y dyfodol sy'n sail i'r pwerau hyn ddarparu mai dim ond mewn amgylchiadau priodol y defnyddir y pwerau, megis er mwyn osgoi ymddygiad ystumiol neu pan fydd angen mynd i'r afael â chyfleoedd osgoi neu efadu ar unwaith..... Tudalen 30

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar ei gwaith yn archwilio dichonoldeb ac effaith disodli'r dreth gyngor ac Ardrethi Annomestig â threth gwerth tir lleol. Gan gydnabod yr effaith y gallai COVID-19 fod wedi'i chael ar y gwaith hwn, dylid darparu hyn i Bwyllgor Cyllid y Chweched Senedd..... Tudalen 41

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ymateb gyda'i barn ar ddichonoldeb datganoli treth enillion cyfalaf ac a allai hyn ddisodli'r angen i geisio cymhwysedd ynghylch y dreth ar dir gwag..... Tudalen 41

Argymhelliaid 8. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod pwysigrwydd olrhain effeithiau Cyfraddau Treth Incwm Cymru dros amser ac mae'n argymhell y dylai'r prosiect i ddarparu data hydredol fod yn flaenoriaeth allweddol i Lywodraeth Cymru a CThEM.....	Tudalen 50
Argymhelliaid 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar sut mae'n adolygu gweithgareddau CThEM i leihau gwallau codio ac yn monitro'r set ddata o drethdalwyr Cymru i nodi mudo ar draws ffin Cymru a Lloegr trwy gydol y flwyddyn.....	Tudalen 50
Argymhelliaid 10. Gan nodi barn Llywodraeth Cymru bod amseriad digwyddiadau cyllidol y DU yn fater i Lywodraeth y DU, mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i fynd i'r afael â'r angen am fwy o sicrwydd drwy ddyraniadau cyllid aml-flwyddyn ac eglurder ynghylch amseriad digwyddiadau cyllidol y DU gan Lywodraeth y DU.....	Tudalen 65
Argymhelliaid 11. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar sut mae'n sicrhau bod Trysorlys EM yn cyflawni o ran yr argymhelliaid a dderbyniodd gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Senedd y DU y dylid mynd i'r afael â'r diffyg tryloywder ynghylch penderfyniadau cyllido.Tudalen 66
Argymhelliaid 12. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gynorthwyo o ran sicrhau tryloywder cyllid drwy gyhoeddi ei gwaith cyfrifo ar gyfer cyllid canlyniadol yn dilyn cyhoeddiadau gwariant y DU.....	Tudalen 66
Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod strategaeth dreth Llywodraeth Cymru ar y cyfan wedi sicrhau bod y trethi y mae wedi'u datblygu yn deg i'r busnesau a'r unigolion sy'n eu talu.....	Tudalen 24
Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor wedi cydnabod yn rheolaidd y rôl y mae Awdurdod Cyllid Cymru wedi ei chwarae o ran gweithredu trethi datganoledig yn llwyddiannus, ac mae'n parhau i ganmol dulliau arloesol y sefydliad ac ymrwymiad ei staff.....	Tudalen 30
Casgliad 3. Er ei fod yn cydnabod efallai na fyddai gwneud newidiadau cyllidol tymor hir yn ystod pandemig byd-eang yn ddymunol, mae'r Pwyllgor o'r farn, yn y pen draw, y dylid cynyddu terfynau benthyca cyfalaf.....	Tudalen 72

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn llwyr gefnogi cais Llywodraeth Cymru am fwy o hyblygrwydd wrth ddefnyddio Cronfa Wrth Gefn Cymru, yn enwedig yn ystod y pandemig, ac mae'n annog Llywodraeth Cymru i barhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU ynghlyn â hyn.....	Tudalen 76
Casgliad 5. Ynghyd â'r angen am dryloywder ar gyfer y penderfyniadau cyllido a wneir gan Lywodraeth y DU, mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen proses annibynnol ar gyfer herio'r penderfyniadau hyn.....	Tudalen 79

1. Cyflwyniad

Cefndir

1. Gwnaeth Deddf Cymru 2014 (Deddf 2014) ddarparu'r fframwaith deddfwriaethol ar gyfer datganoli pwerau trethu a benthyca i Gynulliad Cenedlaethol Cymru¹ a Llywodraeth Cymru. Roedd y pwerau hyn yn rhoi rhagor o ddulliau i Lywodraeth Cymru amrywio lefel y dreth a'r gwariant yng Nghymru, a thrwy hynny gynyddu ei hatebolrwydd i bobl Cymru.
2. Ym mis Rhagfyr 2016, cytunodd Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar Fframwaith Cyllidol newydd. O ganlyniad i'r cytundeb bu modd i'r pwerau yn Neddf 2014 – ac unrhyw bwerau pellach sydd wedi'u datganoli o dan Ddeddf Cymru 2017 – gael eu gweithredu. Yn arbennig, roedd yn cefnogi datganoli Treth Dir y Dreth Stamp – Treth Trafodiadau Tir erbyn hyn, Treth Tirlenwi – Treth Gwareidiadau Tirlenwi erbyn hyn – a chreu Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC).
3. At hynny, mae'r Fframwaith Cyllidol yn ymdrin â'r Addasiad i Grant Bloc Llywodraeth Cymru, terfynau benthyca, offer rheoli cyllideb, ymdrin ag effeithiau goferu polisiau a threfniadau gweithredu.
4. O dan adran 23 o Ddeddf 2014, mae'n ofynnol i Weinidogion Cymru ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru adrodd bob blwyddyn ar y cynnydd a wnaed o ran gweithredu'r darpariaethau o dan Ran 2 o Ddeddf 2014, hyd at flwyddyn ar ôl i'r darpariaethau terfynol gael eu rhoi ar waith.
5. Ar 14 Rhagfyr 2020, gosododd Llywodraeth Cymru ei 'Chweched adroddiad blynnyddol gan Weinidogion Cymru ar weithredu Rhan 2 (Cyllid) o Ddeddf Cymru 2014' gerbron y Senedd.
6. Ar 18 Rhagfyr 2020, gosododd Ysgrifennydd Gwladol Cymru ei Chweched Adroddiad ar Weithredu Adran 23 o Ddeddf Cymru 2014 gerbron Senedd y DU a Senedd Cymru.
7. Mae nifer o Femoranda Cyd-ddealltwriaeth sy'n sail i ddatganoli cyllidol, gan gynnwys:

¹ Ar 6 Mai 2020 newidiwyd enw Cynulliad Cenedlaethol Cymru i Senedd Cymru, ac fe gyfeirir at y sefydliad yn gyffredin fel y Senedd. O ganlyniad, mae cyfeiriadau yn y ddogfen hon yn adlewyrchu'r newid enw, gan gyfeirio at y sefydliad fel y 'Cynulliad' mewn cyd-destun hanesyddol (cyn 6 Mai) a'r 'Senedd' wedi hynny.

- Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth rhwng Cyllid a Thollau EM (CThEM) a Llywodraeth Cymru ar gyfer rhoi Cyfradd Treth Incwm Cymru ar waith
- Trefniadau rhwng Llywodraeth Cymru a'r Adran Gwaith a Phensiynau ar gyfer cyfraddau Treth Incwm Cymru
- Cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru ac Awdurdod Cyllid Cymru
- Cylch Gorchwyl rhwng Llywodraeth Cymru a'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

Cylch gorchwyl

8. O ystyried bod Deddf 2014 wedi bod ar waith ers pum mlynedd, roedd y Pwyllgor yn teimlo ei bod yn adeg arbennig o addas i ystyried Deddf 2014, a gweithrediad ac effeithiolrwydd y Fframwaith Cyllidol.

9. Y cylch gorchwyl ar gyfer yr ymchwiliad oedd i ystyried y canlynol:

Trethi

- Egwyddorion treth Llywodraeth Cymru, p'un a yw'r rhain wedi'u cyflawni ac a yw'r drefn dreth bresennol a threthi newydd arfaethedig yn cyd-fynd â'r egwyddorion hyn;
- Pa mor llwyddiannus fu gweinyddiaeth trethi Cymru a chyfraddau treth incwm Cymru;
- Pa newidiadau i dreth y gellid eu cyflwyno yn y dyfodol ac a oes cwmpas ar gyfer dull gwahanol o drethu yng Nghymru;
- Sut mae'r mecanwaith ar gyfer datganoli pwerau ar gyfer trethi newydd Cymru wedi bod yn perfformio.

Y Fframwaith Cyllidol

- Ystyried prosesau'r fframwaith cyllidol a sut mae cyllid yn cael ei ddyrannu i grant bloc Cymru;
- Archwilio sut y caiff Fformiwla Barnett ei gymhwys o'r mein prawf ar gyfer eithrio cyllid penodol o'r fformiwla;
- Ystyried y mecanwaith ar gyfer addasu'r grant bloc ac effeithiolrwydd y model addasu;

- Adolygu addasrwydd y dulliau o reoli'r gyllideb, fel Cronfa Wrth Gefn Cymru, a'r gallu i fenthyca;
- Gwerthuso sut caiff effeithiau goferu eu trin, a'r mecanwaith ar gyfer cytuno ar yr effeithiau hyn;
- Gwneud cymriaethau rhwng Cymru a fframweithiau cyllidol rhyngwladol eraill.

Cyd-destun

10. Mae'r dystiolaeth ar gyfer yr ymchwiliad wedi'i chymryd yn ystod cyfnod digynsail, gyda'r sefyllfa o ran pandemig COVID-19 yn newid yn gyflym o ddydd i ddydd a'r ansicrwydd ynghylch cyfnod pontio'r UE. Mae'r ymateb ariannol i bandemig COVID-19 wedi arwain at wario swm sylweddol o arian ar lefel y DU, sydd wedi codi materion pellach o ran sut mae'r Fframwaith Cyllidol yn gweithredu yng Nghymru. Yn ystod cyfnod yr ymchwiliad hwn, mae'r Pwyllgor wedi craffu ar faterion cyllidol eraill a ystyriwyd fel rhan o'r ymchwiliad hwn, gan gynnwys gwaith y Pwyllgor ar yr ymateb ariannol i bandemig COVID-19, y cyhoeddiad ynghylch cyllid a wnaed fel rhan o Ddiweddarriad Economaidd yr Haf y Canhellor, craffu ar Adolygiad o Wariant Llywodraeth y DU ar gyfer 2020 ac Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru 2020-21.

11. Cyhoeddwyd yr adroddiad hwn ar ddechrau 2021, wrth i'r Pwyllgor ystyried Cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru 2021-22 ac ychydig cyn cyhoeddi Trydydd Cyllideb Atodol Llywodraeth Cymru 2020-21. Mae'n debygol y bydd y gwaith o ystyried y ddau ohonynt yn codi materion pellach o ran y setliad cyllidol nad ydynt wedi'u cynnwys yn yr adroddiad hwn.

Tystiolaeth

12. Rhwng 1 Gorffennaf 2020 a 4 Medi 2020, cynhaliodd y Pwyllgor ymgyngoriad cyhoeddus, a chafodd naw ymateb gan ystod o sefydliadau ac academyddion.

13. Yn ogystal â hynny, cynhaliodd y Pwyllgor ymgyrch ddigidol yn ystod tymor yr hydref. Nod yr ymgyrch oedd nodi dealltwriaeth, gwybodaeth a barn y cyhoedd am ddatganoli cyllidol a threthiant yng Nghymru. Defnyddiwyd dull digidol er mwyn sicrhau y gallai'r Pwyllgor ymgysylltu â chynulleidfa sylweddol, gan sicrhau ar yr un pryd bod yr ymholaид yn hygrych yn ystod cyfnod o gyfngiadau newidiol o ran COVID-19. Mae nodyn cryno a ffeithlun wedi'u cynnwys.

- 14.** Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan randdeiliaid a'r Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd (y Gweinidog) rhwng mis Medi 2020 a mis Rhagfyr 2020 (gweler Atodiad A).
- 15.** Estynnodd y Pwyllgor wahoddiad i Ysgrifennydd Gwladol Cymru (yr Ysgrifennydd Gwladol) a Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys (y Prif Ysgrifennydd) i roi dystiolaeth i'r ymchwiliad. Yn anffodus, oherwydd amseriad y sesiwn dystiolaeth a'r Adolygiad o Wariant Llywodraeth y DU, gwrthodwyd y gwahoddiadau.
- 16.** O ystyried rôl yr Ysgrifennydd Gwladol o ran sicrhau bod y setliad datganoli yn gwarantu setliad clir a chryf i Gymru a bod buddiannau economaidd Cymru'n cael eu hyrwyddo, a chyfrifoldeb y Prif Ysgrifennydd am gysylltiad y trysorlys â datganoli i Gymru, roedd y Pwyllgor o'r farn ei bod yn hanfodol clywed ganddynt.
- 17.** Mae'r adroddiad yn nodi nifer o feysydd lle y mae angen rhagor o wybodaeth gan Lywodraeth y DU. Er mwyn casglu'r wybodaeth hon cyn diddymu'r Pumed Senedd, gwahoddodd y Pwyllgor yr Ysgrifennydd Gwladol a'r Prif Ysgrifennydd i roi dystiolaeth ar ôl i'r adroddiad hwn gael ei gyhoeddi ond cyn y ddadl a gynhelir yn y Cyfarfod Llawn ym mis Mawrth 2021. Disgwylir i'r Ysgrifennydd Gwladol roi dystiolaeth ym mis Mawrth 2021. Gwrthododd y Prif Ysgrifennydd y gwahoddiad.
- 18.** Gwrthododd yr Adran Gwaith a Phensiynau wahoddiad y Pwyllgor i roi dystiolaeth lafar ar yr ymchwiliad. **Ysgrifennodd y Pwyllgor at at yr Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau** i fynegi ei siom na fyddai'n rhoi ei chaniatâd i swyddogion fod yn bresennol.
- 19.** Er ein bod yn cydnabod y cyfyngiadau ar amser Llywodraeth y DU a'r swyddogion perthnasol, mae'n siomedig nad yw'r Prif Ysgrifennydd na'r Adran Gwaith a Phensiynau wedi ymgysylltu â'r ymchwiliad hwn. Roedd Deddf Cymru 2014 yn ddarn sylfaenol o ddeddfwriaeth yn y setliad datganoli ac mae rôl Llywodraeth Cymru o ran cyflawni'n llwyddiannus wedi'i chysylltu'n gynhenid â Llywodraeth y DU. Oherwydd hynny, mae gwerth y broses graffu yn cael ei danseilio gan ddiffyg ymgysylltiad Lywodraeth y DU.
- 20.** Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb sydd wedi cyfrannu at yr ymchwiliad hwn.

2. Datganoli trethi

Cefndir

- 21.** Trwy Ddeddf Cymru 2014, deddfwyd i ddatganoli pwerau treth i Gymru am y tro cyntaf ers bron i 800 mlynedd. Fe wnaeth hyn alluogi Llywodraeth Cymru i ddeddfu mewn cysylltiad â meysydd yr oedd Treth Dir y Dreth Stamp a Threth Tirlenwi yn gymwys iddynt yn flaenorol. Roedd y Ddeddf hefyd yn darparu ar gyfer datganoli treth incwm yn rhannol i Gymru; cafodd ei disodli gan Gyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC).
- 22.** Fe wnaeth Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 roi'r fframwaith cyfreithiol angenrheidiol ar waith ar gyfer casglu a rheoli trethi datganoledig yng Nghymru yn y dyfodol. Yn benodol, roedd y Ddeddf yn darparu ar gyfer sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru, a'i brif swyddogaeth yw casglu a rheoli trethi datganoledig.
- 23.** Mae gwybodaeth benodol am gynnydd y trethi Cymreig hyn ar gael yn y bennod nesaf.

Egwyddorion treth

- 24.** Yn 2017, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei fframwaith polisi trethi, a wnaeth amlinellu'r egwyddorion canlynol o ran trethi Cymru:
- Codi refeniw i ariannu gwasanaethau cyhoeddus mewn modd sydd mor deg â phosibl;
 - Cyflawni amcanion polisi Llywodraeth Cymru, yn enwedig cefnogi swyddi a thwf;
 - Bod yn glir, yn sefydlog ac yn syml;
 - Bod wedi cael eu datblygu o ganlyniad i gydwethredu ac ymgysylltu;
 - Cyfrannu'n uniongyrchol at nod Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol o greu Cymru fwy cyfartal.
- 25.** Ym mis Medi 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei Chynllun Gwaith Polisi Trethi 2020-21 diweddaraf, gan nodi ei rhaglen waith o ran trethi datganoledig. Mae'r cynllun gwaith yn cynnwys meysydd y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu canolbwytio arnynt hyd at ddiwedd y Senedd bresennol.

26. Nododd Llywodraeth Cymru yn ei hymateb i'r ymgynghoriad fod ei strategaeth dreth wedi sicrhau bod y trethi a ddatblygwyd yn deg i'r busnesau a'r unigolion sy'n eu talu; sy'n syml, gyda rheolau clir, a'r nod o leihau costau cydymffurfio a gweinyddu.²

27. Cytunodd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru fod prif nodau Llywodraeth Cymru – er enghraift system dreth glir a sefydlog, a rhywfaint o ymwneud â pholisi trethi – wedi'u cyflawni drwy gydol y broses o ddatblygu trethi Cymru, a bod trethi datganoledig wedi'u rheoli'n dda ar y cyfan.³

28. Dywedodd Dr Ed Poole o Ganolfan Llywodraethiant Cymru, fod yr egwyddorion treth yn 'egwyddorion da iawn i'w defnyddio fel sail i drefniadau'.⁴ Fodd bynnag, ychwanegodd:

"I would say at the moment—and this perhaps comes into the question about changing the legislation in order to be a bit more reactive to changes in tax policy that have been made in Westminster—the big changes in land transaction tax have been made very, very rapidly, and in some form they've actually scrambled to respond to tax decisions that have been made in Westminster. That's not a criticism—it's just saying that the time frame for working out changes to tax policy has been dictated by this process rather than by the budget cycle or by the tax cycle that you'd normally expect for decisions like this to be made."⁵

29. Roedd yr Athro Holtham o'r farn bod trethi Cymru yn deg ond bod peth cymhlethdod i Dreth Trafodiadau Tir (TTT):

"Well, I think they're fair. I don't know how simple the changes are to the tax on housing transactions. They've made an effort to be fair at the cost of a little bit of complexity, I think, but I don't think they've done anything that I would want to criticise at this point."⁶

30. Yn ei dystiolaeth ef, soniodd David Phillips o'r Sefydliad Astudiaethau Cyllidol (IFS) fod polisi trethi wedi bod yn 'eithaf sefydlog', a phan mae polisi wedi newid yn gyflym, fel TTT, roedd rhesymau da dros hynny.⁷

² Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 05 Llywodraeth Cymru

³ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 03 Ffederasiwn Busnesau Bach

⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 8, 12 Hydref 2020

⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 8, 12 Hydref 2020

⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 6, 9 Tachwedd 2020

⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 5, 16 Tachwedd 2020

31. Yn dilyn cyhoeddiad Cyllideb ddrafft 2021-22 a Rheoliadau Treth Trafodiadau Tir (Bandiau Treth a Chyfraddau Treth) (Cymru) (Diwygio) 2020, rhannodd Cymdeithas Genedlaethol y Landlordiaid Preswyl (CGLP) ohebiaeth yr oedd wedi'i hanfon at y Gweinidog gyda'r Pwyllgor. Dywedodd CGLP:

“The Welsh Government’s own Budget Narrative document states in paragraph 3.10 that the move to unwind the lifting of the LTT threshold – “is consistent with the Welsh taxes principles of being clear and stable enabling citizens and business to plan with certainty”. This move is not in keeping with the Government’s own taxation principles, nor has there been any impact assessment carried out. While government can and do change taxes at short notices as part of a budget process, businesses and consumers are well aware that such changes may take effect from the date set for the budget. It is most unusual for such changes to be implemented immediately months ahead of such a budget in a draft set of proposals.”⁸

32. Gofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog sut mae'r newidiadau i gyfraddau'r Dreth Trafodiadau Tir a gyhoeddwyd ar 21 Rhagfyr 2020 yn cyd-fynd ag egwyddorion treth datganedig Llywodraeth Cymru. Dywedodd y Gweinidog ei bod yn ‘bwysig cydnabod bod y cyfraddau hyn, o ran ein hegwyddorion, yn parhau i fod yn flaengar’⁹ a'i bod yn ‘ddymunol, lle bo modd’ gwneud cyhoeddiadau mewn perthynas â threth fel rhan o'r gyllideb ddrafft oherwydd eu bod yn gysylltiedig â'r ymrwymiadau gwariant a wneir yn y gyllideb¹⁰.

33. Fe wnaeth y Gweinidog gydnabod nad oedd amseriad y gyllideb ddrafft ‘yn ddelfrydol’ ond dywedodd fod hynny'n adlewyrchiad o'r ffaith “bod cyllideb gynlluniedig arall y DU wedi cael ei chanslo yn yr hydref.”¹¹ Ychwanegodd:

“We have the one-year spending review, rather than the comprehensive spending review that we had been expecting. And of course we had to fashion, then, our budget within a four-week period. So, none of this really is ideal in terms of timing.”¹²

⁸ Cymdeithas Genedlaethol y Landlordiaid Preswyl: Llythyr at y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd, 5 Ionawr 2021

⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 42, 8 Ionawr 2021

¹⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 45, 8 Ionawr 2021

¹¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 46, 8 Ionawr 2021

¹² Cofnod y Trafodion, paragraff 45, 8 Ionawr 2021

Ymwybyddiaeth o drethiant yng Nghymru

34. Ym mis Chwefror 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Adroddiad diweddar 2020: Dealltwriaeth y cyhoedd o ddatganoli trethi. Prif ganfyddiadau'r adroddiad oedd:

- Dywedodd y mwyaf o'r ymatebwyr mai Llywodraeth y DU sydd â'r rheolaeth fwyaf dros y trethi y maent yn eu talu yng Nghymru.
- Nid oedd y mwyaf o'r ymatebwyr yn gwybod bod Llywodraeth Cymru wedi gallu gosod rhai trethi yng Nghymru o fis Ebrill 2018 ymlaen.
- Bu cynnydd sylweddol o ran ymwybyddiaeth bod Llywodraeth Cymru yn gallu pennu cyfraddau Treth Incwm gwahanol yng Nghymru.
- Roedd ymatebwyr yn llai tebygol o nodi'n gywir pwy sy'n gyfrifol am osod lefelau'r dreth rydych yn ei thalu pan fyddwch yn prynu tŷ yng Nghymru a'r dreth ar wastraff a anfonir i safleoedd tirlenwi o'u cymharu â threthi eraill.

“Dylai helpu'r cyhoedd i ddeall rhagor am drethi datganoledig gynyddu ymwybyddiaeth pobl o waith sefydliadau datganoledig gobeithio, a pham y dylent bleidleisio yn etholiadau'r Senedd”

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

35. Yn 2018, cynhaliodd y Ffederasiwn Busnesau Bach arolwg mewn partneriaeth â Phrifysgol Bangor¹³ a lenwyd gan berchnogion busnesau bach ac aelodau'r Ffederasiwn Busnesau Bach i adolygu eu hymwybyddiaeth a'u dealltwriaeth o'r trethi datganoledig newydd. Dywedodd y Ffederasiwn Busnesau Bach fod ei waith, a oedd yn cynnwys barn gwasanaethau busnes a phroffesiynol fel cyfreithwyr, wedi canfod:

“Mae'r ymatebion i arolwg y Ffederasiwn a'r data o'r cyfweliadau â chyfreithwyr yn dangos bod yna lefel isel o ymwybyddiaeth ymysg y cyhoedd am drethi datganoledig Cymru, gan gynnwys y TTT.¹⁴

36. Roedd yr ymateb i'r ymgynghoriad gan y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel (LITRG) yn canmol dull

¹³ Ariannu Ffyniant: Creu system drethi newydd yng Nghymru

¹⁴ Ymateb i'r Ymgynghoriad FFWA 03 Ffederasiwn Busnesau Bach

Llywodraeth Cymru o ddangos cysylltiad rhwng trethi a gwariant ar wasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, mynegodd yr ymateb bryderon o ran y canlynol:

“... awareness and understanding of the Welsh Rates of Income Tax by the public in Wales remains fairly low despite efforts to engage the public via the WRIT Communications Plan. We acknowledge the difficulty in generating interest when effective rates are unchanged.”¹⁵

37. Dangosodd ymgyrch ddigidol y Pwyllgor nad oedd mwy na hanner yr ymatebwyr yn ymwybodol mai Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am y Dreth Trafodiadau Tir, y Dreth Gwarediadau Tirlenwi a Chyfraddau Annomestig. A dim ond 62 y cant o'r ymatebwyr oedd yn ymwybodol mai Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am Gyfraddau Treth Incwm Cymru.

38. Dywedodd ymatebwyr i ymgyrch ddigidol y Pwyllgor:

“It should state clearly in payslips the tax that is paid as Welsh tax”

“I wasn't aware if this. I have lived in Wales for 2.5 years. Is this applied automatically by HMRC?”

“I don't think all the people of Wales fully know and understand the role and power of the Welsh Government and how our actual tax is spent”

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

39. Pan ofynnwyd iddo am ymwybyddiaeth y cyhoedd o Gyfraddau Treth Incwm Cymru, dywedodd y Gweinidog:

“... the baseline measurement awareness levels were taken ahead of its introduction in 2019, and I'm really pleased that we have seen a significant increase in awareness, of 14 per cent, by then, and I think that that is particularly positive, given the fact that rates haven't changed. You could imagine that were rates to change, the level of awareness would be much greater. But I'm seeking, really, to use the budget to set the context for the role that Welsh rates of income tax plays and to give it a greater profile as we continue to try and engage with individuals on this particular agenda.

And as I mentioned previously, we're developing an interactive Welsh rates of income tax calculator, and that will illustrate for people how

¹⁵ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 08 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel (LITRG)

their Welsh rates of income tax are being spent on key public services in Wales. A link to that tool will be included with every individual's annual tax summary in order for them to go online and investigate further, really, how their money is being spent.”¹⁶

Sylfaen drethu Cymru

40. Nodwyd yng nghynllun gwaith polisi trethi 2020 Llywodraeth Cymru mai un o'r prif feysydd ffocws oedd "parhau i gymryd camau i gefnogi twf yn y sylfaen drethu yng Nghymru, a datblygu'r modd o fonitro cynnydd".

41. Cyhoeddodd Canolfan Llywodraethiant Cymru ei hadroddiad ar Sylfaen Drethu Cymru a oedd yn amlinellu'r risgiau a'r cyfleoedd yn dilyn datganoli cyllidol. Amygodd yr adroddiad mai Cyfraddau Treth Incwm Cymru fyddai'r ffynhonnell fwyaf o refeniw datganoledig i Lywodraeth Cymru ac felly mae'n cynrychioli'r gyfran fwyaf o'r sylfaen dreth.

42. Archwiliodd y Pwyllgor effaith amrywiadau mewn treth incwm genedlaethol ac is-genedlaethol a chyflwynodd adroddiad ym mis Gorffennaf 2020. Yn ogystal ag archwilio astudiaethau rhyngwladol a domestig ar ymatebolrwydd trethdalwyr i amrywiadau treth trawsffiniol ac argaeedd data sy'n benodol i Gymru i gefnogi modelu academaidd, ystyriodd yr ymchwiliad sylfaen drethu Cymru, proffiliau incwm a dulliau o liniaru treth incwm bersonol. Gyda 44 y cant o boblogaeth Cymru yn talu treth incwm (o gymharu â 47 y cant o boblogaeth y DU), daeth y Pwyllgor i'r casgliad bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru ystyried ffyrdd o ddatblygu sylfaen treth incwm Cymru a sicrhau'r refeniw treth mwyaf possibl.

43. Pan ofynnwyd pa bolisiau y gellid eu gweithredu i dyfu'r sylfaen drethu yng Nghymru, roedd consensws y dylai polisiau ganolbwytio ar ddenu swyddi medrus iawn â chyflog uchel i Gymru. Pwysleisiodd y Ganolfan Llywodraethiant:

“...the long-term way to improve the Welsh tax base is through highly skilled and highly paid jobs. That all takes a great deal of time, and it's working through mechanisms that aren't necessarily directly related to tax policy. Tax policy is one of them, but it's also to do with some of the competences that have been held by the Welsh Government since day one—so in terms of skills policy, in terms of infrastructure.”¹⁷

44. Pwysleisiodd David Phillips fod allbwn Cymru y pen yn is na'r Deyrnas Unedig gyfan. Y ffactor mwyaf sy'n gyfrifol am hyn yw cynhyrchiant is, sy'n awgrymu

¹⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 53 a 54, 30 Tachwedd 2020

¹⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 15, 12 Hydref 2020

canolbwyntio ar ddenu a chadw pobl â sgiliau uwch a chyflogwyr cynhyrchiant uwch.¹⁸ Dywedodd:

“I think that means a focus on factors that could appeal to both sides. So, that means amenities and quality of life. I think we can't forget things like that—transport and digital infrastructure, good-quality public services. I don't think it's just about skills, or just about business support. It's about things that can address both sides of that equation.”¹⁹

45. Dywedodd yr Athro Holtham ei fod o'r farn nad oes gan Lywodraeth Cymru yr holl offer angenrheidiol i dyfu'r sylfaen drethu:

“They certainly don't have the tools to ensure it, they don't have the tools to mandate a growth in the economy—that's certainly the case. They have a few tools that could be used to encourage the growth of the economy, but it's not going to be an easy job.”²⁰

46. Ategwyd y farn hon gan David Phillips, a deimlai bod gan Lywodraeth Cymru bwerau mewn rhai meysydd ond mai Llywodraeth y Deyrnas Unedig oedd â rheolaeth ar feysydd eraill fel rheolaeth macro-economaidd a rheoliadau'r farchnad lafur.²¹

47. Nododd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn defnyddio penderfynyddion allweddol i fesur newidiadau i sylfaen drethu Cymru, megis cyfraddau cyflogaeth, twf cyflogau, adeiladu ar dir a thuiddiadau'r farchnad eiddo.²²

48. Ychwanegodd y Gweinidog:

“... one of the places where you'll see some of that work come together now is the national development framework—the national plan 2040—and that plan aims to support the growth in the tax base by identifying where housing and employment should be growing in future, and the kind of services and infrastructure that we would need to locate to support that as well. So, I think that that is one of the key areas of work where we're trying to support the increase of the tax base.”²³

¹⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 16, 16 Tachwedd 2020

¹⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 17, 16 Tachwedd 2020

²⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 15, 9 Tachwedd 2020

²¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 12, 16 Tachwedd 2020

²² Cofnod y Trafodion, paragraff 12, 30 Tachwedd 2020

²³ Cofnod y Trafodion, paragraff 13, 30 Tachwedd 2020

49. Pan ofynnwyd iddi sut mae Llywodraeth Cymru yn datblygu polisiau i gynyddu cynhyrchiant yng Nghymru trwy ddenu swyddi medrus iawn a chynyddu twf cyflogau, defnyddiodd y Gweinidog gefnogaeth Llywodraeth Cymru i greu swyddi hyfedr iawn yn y sector seiber fel enghraift. Aeth ymlaen i ddweud:

“Wales is getting an increasingly good reputation, globally, as a leader in the cyber sector, and those jobs are really good jobs and they pay well, but then other challenges come with that, because we know that women and girls are less inclined to go into that sector as well. So, as well as putting that focus on cyber, then we need to surround that with the mechanisms to ensure that we also have that diverse workforce as well.”²⁴

Effaith COVID-19 ar drethi Cymru

50. Pan ofynnwyd iddo sut gallai'r pandemig effeithio ar y sylfaen drethu yng Nghymru, dywedodd David Phillips:

“I think COVID will clearly reduce the tax take in the short term, although much less than it otherwise would have if we didn't have the furlough or the self-employment income support scheme, because tax will be paid on those, and it has prevented the loss of even more jobs. I think it's also likely to reduce the tax take in the medium term.”²⁵

51. Ategwyd hyn gan yr Athro Holtham, a gyhoeddodd erthygl ar effaith pandemig COVID-19 ar economi Cymru. Amlygodd y byddai cyfraddau busnes yn dirywio ac y byddai cyfran Cymru o dderbyniadau treth incwm yn disgyn oddeutu £300 miliwn pe bai cynnrych domestig gros y Deyrnas Unedig yn crebachu 13 y cant fel y rhagwelir.

52. Fodd bynnag, cytunodd yr Athro Holtham a David Phillips hefyd y gellir gwneud iawn am gwmp yn nerbyniadau treth Cymru drwy wneud addasiadau i grant bloc Cymru. Dywedodd David Phillips:

“What actually matters for Wales and the revenues of the Welsh Government, though, is not just the absolute level of the Welsh tax revenues; it's how they've changed compared to revenues elsewhere in the UK, and that's because of the operation of the fiscal framework. If

²⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 15, 30 Tachwedd 2020

²⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 21, 16 Tachwedd 2020

revenues elsewhere in the UK fall, the block grant adjustment is smaller.”²⁶

53. Dywedodd hefyd:

“I actually think there are some reasons to expect overall the tax base and tax revenues in Wales to fall somewhat less than in the rest of the UK. So, financially, in the medium term at least, the Welsh Government could potentially be a bit better off...”²⁷

54. Tynnodd y Gweinidog sylw at ‘her enfawr COVID’ a beth mae hynny’n ei olygu i gyflogaeth yng Nghymru. Dywedodd:

“... the immediate interventions that you’ve been seeing that we’ve been trying to introduce in order to save jobs in the first instance to ensure that those kind of scarring effects on the economy are minimised as much as we possibly can.”²⁸

Safwynt y Pwyllgor

55. Rhoddodd Llywodraeth Cymru set o egwyddorion treth ar waith yn ystod camau cychwynnol datganoli cyllidol ac mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod rhanddeiliaid o'r farn bod yr egwyddorion yn deg, a bod y mwyafrif yn teimlo bod Llywodraeth Cymru wedi cadw at yr egwyddorion.

56. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod amserlen Llywodraeth Cymru ar gyfer gwneud newidiadau i'r Dreth Trafodiadau Tir yn ystod haf 2020 wedi cael ei lywio gan newidiadau a wnaed yn San Steffan, yn dilyn “seibiant” treth stamp dros dro Llywodraeth y DU, yn hytrach na gan y cylch cylideb neu gan y cylch treth. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi bod newidiadau diweddar wedi cael eu gwneud i'r Dreth Trafodiadau Tir fel rhan o'r gyllideb ddrafft ac mae'n croesawu'r dull hwn, o gofio bod newidiadau treth yn gysylltiedig ag ymrwymiadau gwariant Llywodraeth Cymru.

57. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yn aml bod angen gweithredu newidiadau i drethiant fel y Dreth Trafodiadau Tir ar unwaith er mwyn osgoi newid ymddygiad, fodd bynnag, gellid ystyried bod hyn yn groes i'r egwyddor dreth o alluogi rhanddeiliaid i gynllunio gyda sicrwydd.

²⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 22, 16 Tachwedd 2020

²⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 22, 16 Tachwedd 2020

²⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 16, 30 Tachwedd 2020

58. Er bod ymwybyddiaeth o ddatganoli cyllidol yn cynyddu yng Nghymru, mae'n destun pryder clywed bod yr ymwybyddiaeth o drethi datganoledig ymhliith busnesau, gweithwyr proffesiynol a rhanddeiliaid eraill yn isel. Er ein bod yn cydnabod bod yr ymarfer ymgysylltu digidol a gynhalwyd gan y Pwyllgor yn gyfyngedig o ran cwmpas, gan fod y sampl a ddefnyddiwyd yn hunan-ddewisol ac nid yn seiliedig ar sampl gynrychioliadol o'r boblogaeth, mae'n rhoi cipolwg didorol ar safbwytiau ac mae'n siomedig bod ymwybyddiaeth y cyhoedd o drethi datganoledig yn gymharol isel - yn enwedig yn achos Cyfraddau Treth Incwm Cymru gan fod y rhan fwyaf o bobl yn eu talu'n rheolaidd.

59. Gallai'r ffaith bod 27 y cant o'r cyfranogwyr wedi hepgor y cwestiwn am drethiant a benthyca yn ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor fod yn arwydd o'r ffaith bod angen i Lywodraeth Cymru a'r Senedd hon wneud mwy i godi ymwybyddiaeth ymhliith y cyhoedd o ddatganoli cyllidol yng Nghymru.

60. Mae dull Llywodraeth Cymru o godi ymwybyddiaeth trwy gysylltu trethi Cymru ag ariannu gwasanaethau cyhoeddus yn ganmoladwy, ond mae'n amlwg bod angen gwella ymwybyddiaeth am drethi Cymru. Os mai cyfrifoldeb unigolion yw rhoi gwybod i CThEM eu bod yn symud rhwng Cymru a Lloegr, mae angen i drethdalwyr fod yn ymwybodol o'r angen hwn.

61. Mae'r Pwyllgor yn ail-bwysleisio'r casgliadau a wnaed yn ei adroddiad ar effaith amrywiadau yn y dreth incwm genedlaethol ac is-genedlaethol, o ran yr angen am strategaethau arloesol i ddatblygu sylfaen drethu Cymru. Rhaid i hyn gynnwys gweithredu polisiau i gynyddu cynhyrchiant yng Nghymru, yr ystyrir eu bod yn rhan annatod o dyfu'r sylfaen drethu, trwy feysydd megis creu swyddi sgiliau uchel a denu cyflogwyr cynhyrchiant uchel.

62. Mewn ymateb i argymhelliaid penodol yn yr adroddiad hwnnw ynglŷn â denu'r "grwpiau mwyaf ymatebol i Gymru, fel enillwyr incwm uchel a graddedigion ifanc, i hybu refeniw treth", dywedodd Llywodraeth Cymru "mae sicrhau y caiff ysgogiadau trethi datganoledig eu hystyried fel rhan annatod o'r fframwaith ar gyfer datblygu polisiau yn y dyfodol yn elfen allweddol o fframwaith polisi trethi Llywodraeth Cymru. Mae angen ystyried materion yn ymwneud â thargedu grwpiau penodol er mwyn hybu refeniw trethi yng nghyd-destun yr amcanion ehangach o wneud Cymru'n wlad deg a chynhwysol sy'n darparu ar gyfer ei holl ddinasyddion, heddiw ac yn y dyfodol."

63. Mae'r her o ymateb i COVID-19 yn rhywbeth y mae'r Pwyllgor wedi myfyrio arno ym mhob agwedd ar ei waith ers mis Mawrth 2020. Mae'n amlwg y bydd y pandemig yn lleihau'r refeniw treth yng Nghymru yn y tymor byr a chanolig, ac mae rhagfynegiadau'r Athro Holtham ynghylch gostyngiadau mewn ardrethi

busnes a chyfran Cymru o dderbyniadau treth incwm yn peri pryder. Er ein bod yn cydnabod y gellir gwneud iawn am rywfaint o hyn drwy wneud addasiadau i'r bloc grant - nid yw hyn yn glir ac mae'r diffyg eglurder hwn yn peri pryder. Trafodir y broses o addasu'r grant bloc ymhellach ym mhennod 6.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod strategaeth dreth Llywodraeth Cymru ar y cyfan wedi sicrhau bod y trethi y mae wedi'u datblygu yn deg i'r busnesau a'r unigolion sy'n eu talu.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i adeiladu ar y wybodaeth a'r ymwybyddiaeth bresennol o drethi Cymru gyda'r cyhoedd, busnesau a gweithwyr proffesiynol i wella ymwybyddiaeth a sicrhau mwy o ymgysylltu â datganoli cyllidol yng Nghymru.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a CThEM weithio'n agos i sicrhau strategaeth ymgysylltu integredig a chydategol ar Gyfraddau Treth Incwm Cymru.

Argymhelliad 3. Mae gan y Senedd rôl hefyd o ran addysgu, ymgysylltu a hysbysu'r cyhoedd yng Nghymru ynghylch datganoli cyllidol ac mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Comisiwn y Senedd ystyried sut y gall gyfrannu at hyn yn y Chweched Senedd.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar sut y mae'n datblygu ystyriaethau o ran targedu grwpiau penodol er mwyn hybu refeniw trethi yng nghyd-destun yr amcanion ehangach o wneud Cymru'n wlad deg a chynhwysol sy'n darparu ar gyfer ei holl ddinasyddion, heddiw ac yn y dyfodol.

3. Trethi Cymru

Y Dreth Trafodiadau Tir

64. Fe wnaeth Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 gyflwyno Treth Trafodiadau Tir i ddisodli Treth Dir y Dreth Stamp y DU yng Nghymru o fis Ebrill 2018. Roedd y Ddeddf hefyd yn cynnwys mesurau a fwriadwyd i fynd i'r afael ag osgoi trethi datganoledig.

65. Mae'r Dreth Trafodiadau Tir yn daladwy wrth brynu eiddo yng Nghymru. O dan gyfundrefn y Dreth Trafodiadau Tir, mae cyfraddau a bandiau gwahanol ar gyfer gwahanol fathau o eiddo. Mae'r cyfraddau a'r bandiau yn cael eu pennu gan Weinidogion Cymru ac yn cael eu cymeradwyo gan Senedd Cymru.

66. Tan yn ddiweddar, mae'r cyfraddau a'r bandiau Treth Trafodiadau Tir a sefydlwyd ym mis Ebrill 2018 wedi aros yr un fath, gan gynnwys y dreth ychwanegol a osodwyd ar brynu ail gartrefi ac eiddo prynu i osod (y cyfraddau preswyl uwch).

67. Ar 14 Gorffennaf 2020, yn dilyn y cyhoeddiad am seibiant Treth Stamp y DU fel mesur dros dro a fwriadwyd i ysgogi'r farchnad dai ar ôl cyfyngiadau symud COVID-19, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei bod yn dod â'r gyfradd sy'n daladwy ar gyfer eiddo preswyl sydd wedi'i brisio rhwng £180,000 a £250,000 i lawr o 3.5 y cant i sero o 27 Gorffennaf 2020 tan ddiwedd mis Mawrth 2021.

68. I gyd-fynd â chyhoeddiad Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2021-22 ar 21 Rhagfyr 2020, cyhoeddodd y Gweinidog y newidiadau a ganlyn i'r Dreth Trafodiadau Tir o 22 Rhagfyr 2020:

- Cynyddu'r holl fandiau cyfraddau preswyl uwch 1 y cant;
- Cynyddu band cyfradd sero'r dreth a godir am bremiymau ac aseiniadau lesoedd, a throsglwyddiadau eiddo rhydd-ddaliadol o £150,000 i £225,000;
- Cynyddu band cyfradd sero y dreth a godir ar elfen rhent prydlesi dibreswyl o £150,000 i £225,000.

69. Roedd y cyhoeddiad hefyd yn nodi bwriad Llywodraeth Cymru i gynyddu swm y "rhent perthnasol" ar gyfer elfen rent flynyddol rhenti amhreswyl o £9,000 i £13,500 ym mis Chwefror 2021 a chadarnhaodd y byddai'r cynnydd dros dro i'r

band cyfradd sero ar gyfer trafodiadau eiddo preswyl yn dod i ben ar 31 Mawrth 2021.

Y Dreth Gwarediadau Tirlenwi

70. Fe wnaeth Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017 gyflwyno Treth Gwarediadau Tirlenwi i ddisodli'r Dreth Tirlenwi o fis Ebrill 2018.

71. Mae'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi yn dreth sy'n daladwy wrth waredu deunydd fel gwastraff i safleoedd tirlenwi. Telir y dreth gan weithredwyr safleoedd tirlenwi ac mae'n cael ei chodi yn ôl pwysau'r gwastraff. Mae'r tair cyfradd ar gyfer y Dreth Gwarediadau Tirlenwi yn cael eu pennu gan Lywodraeth Cymru a'u cymeradwyo gan Senedd Cymru.

	2018-19	2019-20	2020-21
Cyfradd safonol	£88.95 y dunnell	£91.35 y dunnell	£94.15 y dunnell
Cyfradd is	£2.80 y dunnell	£2.90 y dunnell	£3.00 y dunnell
Cyfradd ar gyfer gwarediadau sydd heb eu hawdurdodi	£133.45 y dunnell	£137.00 y dunnell	£141.20 y dunnell

72. Ochr yn ochr â chyhoeddi'r gyllideb ddrafft ym mis Rhagfyr 2020, cyhoeddodd y Gweinidog y bydd cyfraddau'r Dreth Gwarediadau Tir ar gyfer 2021-22 yn cynyddu i:

- Cyfradd safonol – £96.70 y dunnell;
- Cyfradd is – £3.10 y dunnell;
- Cyfradd ar gyfer gwarediadau sydd heb eu hawdurdodi – £145.05 y dunnell.

73. Hyd yma, mae'r cyfraddau safonol ac is wedi aros yn gyson â chyfraddau treth tirlenwi'r DU (nid oes cyfradd y DU ar gyfer gwarediadau sydd heb eu hawdurdodi). Mae hyn hefyd yn wir o ran y cyfraddau a gynigir ar gyfer 2021-22.

Gweinyddu'r Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi.

74. Mae'r Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi yn cael eu casglu gan Awdurdod Cyllid Cymru (ACC).

75. Dywedodd ACC fod ei benderfyniad i fod 'yn 100 y cant yn seiliedig ar rwydwaith cwmwl' o'r dechrau pan gafodd ei sefydlu wedi bod yn bwysig iawn, yn

enwedig dros y flwyddyn ddiwethaf yn ystod y pandemig.²⁹ Dywedodd ACC fod ei wasanaethau digidol 'yn ei gwneud hi'n hawdd i'n trethdalwyr a'u cynrychiolwyr sicrhau bod eu trethi'n gywir'.³⁰

76. Dywedodd ACC fod 98 y cant o drethdalwyr treth yn ffeilio ar-lein ac nad oes angen ymyrraeth â llaw ar gyfer 87 y cant o'r trafodion. Ychwanegodd:

"... that's really allowed us two things. Firstly, it allows us to be really efficient, because we reduce the amount of manual processing, and secondly, because we've got such a high take-up, we're able to use the digital tax return as a really effective tool to help reduce tax risk and help people get it right the first time more often."³¹

77. Yn gyffredinol, roedd ymatebwyr o'r farn bod y drefn o weinyddu'r Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwareidiadau Tirlenwi yn brofiad cadarnhaol. Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru wedi cyhoeddi tri adroddiad ar ddatblygu a gweithredu'r Ddeddf, a nododd y canlynol:

"In summary, all three of those reports were very positive, so our conclusion was that the WRA had operated effectively in terms of administration of the devolved taxes..."³²

78. Yn ôl ymateb y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel, 'nododd ei aelodau bod gweinyddu'r Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwareidiadau Tirlenwi yn gadarn ac yn llwyddiannus. Mae ACC wedi datblygu canllawiau a systemau digidol effeithiol. Mae canllawiau ACC wedi'u datblygu'n dda gyda diweddariadau rheolaidd ac maent yn cynnwys enghreifftiau a darluniau ystyrlon'.³³

79. Datblygodd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru arolwg ar y cyd â Phrifysgol Bangor i edrych ar ba mor effeithiol roedd trethi datganoledig wedi cael eu gweinyddu yng Nghymru. Roedd y canfyddiadau'n dangos bod Awdurdod Cyllid Cymru wedi gweithredu'n dda wrth weinyddu'r Dreth Trafodiadau Tir.

²⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 97, 16 Tachwedd 2020

³⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 97, 16 Tachwedd 2020

³¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 104, 16 Tachwedd 2020

³² Cofnod y Trafodion, paragraff 88, 28 Medi 2020

³³ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 08 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

Newidiadau i ddeddfwriaeth drethi Cymru yn y dyfodol

80. Cynhaliodd Llywodraeth Cymru **ymgyngoriad** a oedd yn holi barn rhanddeiliaid am y dulliau cywir sydd eu hangen i sicrhau y gall Gweinidogion Cymru wneud newidiadau i “Ddeddfau Trethi Cymru” ar fyr rybudd yn yr amgylchiadau a ganlyn:

- i atal osgoi neu efadu'r trethi datganoledig Cymreig;
- i gydymffurfio â'r goblygiadau rhyngwladol;
- mewn sefyllfaoedd lle ceir angen eithriadol (fel mewn ymateb i benderfyniad tribiwnlys neu lys uwch);
- mewn amgylchiadau penodol lle mae Gweinidogion Cymru o'r farn bod hynny er budd y cyhoedd. Yn benodol, fel ymateb i newidiadau i bolisi trethi a wneir gan Lywodraeth y DU.

81. Pan ofynnwyd a fyddai angen deddfwriaeth o'r fath, defnyddiodd Canolfan Llywodraethiant Cymru newidiadau diweddar i drothwy'r Dreth Trafodiadau Tir mewn ymateb i newidiadau Llywodraeth y Deyrnas Unedig fel enghraifft:

“I would say at the moment—and this perhaps comes into the question about changing the legislation in order to be a bit more reactive to changes in tax policy that have been made in Westminster—the big changes in land transaction tax have been made very, very rapidly, and in some form they've actually scrambled to respond to tax decisions that have been made in Westminster.”³⁴

82. O ganlyniad, roedd y Ganolfan Llywodraethiant yn teimlo y byddai'r ddeddfwriaeth yn fuddiol:

“Anything that would improve the flexibility of the Welsh Government's response to these overnight changes to tax rates and frameworks in England would be, on the face of it, a good thing. This has been a long-standing principle that the Westminster Government has had secrecy over its finance Bills and over its budget.”³⁵

83. Nododd David Phillips fod ‘amgylchiadau lle mae angen gweithredu'n gyflym’, er enghraifft i fynd i'r afael â chyfleoedd osgoi neu efadu newydd ar unwaith cyn y collir refeniw trethi neu er mwyn cyfyngu ar y potensial i

³⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 8, 12 Hydref 2020

³⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 10, 12 Hydref 2020

newidiadau polisi treth Llywodraeth y DU ystumio gweithgarwch economaidd pe bai Llywodraeth Cymru yn oedi cyn ymateb i newidiadau o'r fath.³⁶

84. Fe wnaeth David Phillips sylwadau hefyd ar yr angen i'r Senedd ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif wrth ddefnyddio'r pwerau hyn:

"... I think what will be very important is to make sure these powers are used only in the limited and appropriate circumstances the Welsh Government has set out. So, there's a very important role for the Assembly, and, I guess, this committee, to make sure the Welsh Government is keeping its commitment to only use these powers in exceptional circumstances, not as part of the day-to-day tax policy making".³⁷

85. Dywedodd y Gweinidog y byddai'r ddeddfwriaeth arfaethedig yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau mewn perthynas â Deddfau Trethi Cymru, gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol dros dro neu'r weithdrefn gwneud cadarnhaol mewn amgylchiadau penodol. Byddai hyn yn golygu y gall effaith rheoliadau o'r fath ddod i rym ar unwaith.³⁸

86. Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

"the impact of not being able to make any immediate changes for things such as avoidance activity, for example, would be that that activity would continue until such time as the law changes. So, the proposed legislation would give us that ability to act quickly and in a very agile way. I think that's also important, because the UK Government sometimes undertakes measures and takes decisions that have a direct impact on our devolved taxes, and consequently on our budget.

So, for example, where the UK Government makes changes to our predecessor taxes and those changes are introduced with immediate effect at a budget or shortly thereafter, then it could, for example, result in the greater tax effort being made by individuals across the border, and then, obviously, that would have an impact on our block grant adjustment, increasing the block grant adjustment and reducing the resources available to us. And, of course, the contrary would be the case if the UK Government took the opposite decision. So, clearly, there

³⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 8, 16 Tachwedd 2020

³⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 9, 16 Tachwedd 2020

³⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 6, 30 Tachwedd 2020

would be a need to operate and move very quickly in terms of our response, because there could be an impact directly on the Welsh Government's budget, and we might want to take decisions that are in the same field as well.”³⁹

Safbwynt y Pwyllgor

87. Mae'r Pwyllgor wedi cydnabod yn rheolaidd y rôl y mae ACC wedi ei chwarae wrth weithredu'r Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwareidiadau Tirlenwi yn llwyddiannus ac mae'n galonogol bod ACC wedi parhau i weithredu'n effeithiol wrth weinyddu trethi datganoledig.

88. Mae'r Pwyllgor yn falch bod buddsoddiad ACC mewn gwasanaethau sy'n seiliedig ar gwmwl wedi ei alluogi i barhau i weithio'n effeithiol trwy'r pandemig. Mae'n amlwg bod buddsoddiad ACC mewn technoleg wedi arwain at lefel barhaus o wasanaeth uchel.

89. Mae'r Pwyllgor yn nodi ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar alluogi newidiadau i ddeddfwriaeth drethi Cymru. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Llywodraeth Cymru gael yr hyblygrwydd i ymateb yn gyflym i newidiadau polisi treth a wneir yn San Steffan. Fodd bynnag, dim ond mewn amgylchiadau priodol y dylid defnyddio'r pwerau hyn, megis pan y gallai newidiadau polisi treth Llywodraeth y DU ystumio gweithgarwch economaidd pe na bai Llywodraeth Cymru yn gallu ymateb yn gyflym, neu pan fydd yn amlwg bod angen mynd i'r afael â chyfleoedd osgoi neu efadu ar unwaith er mwyn osgoi colli refeniw trethi.

90. Mae'n debygol y bydd unrhyw ddeddfwriaeth sy'n galluogi newidiadau i ddeddfwriaeth dreth yn cael ei hystyried gan y Pwyllgor Cyllid nesaf yn y Chweched Senedd a bydd yn bwysig bod digon o amser yn cael ei neilltuo i graffu ar y ddeddfwriaeth sylfaenol ac unrhyw is-ddeddfwriaeth ddilynol.

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor wedi cydnabod yn rheolaidd y rôl y mae Awdurdod Cyllid Cymru wedi ei chwarae o ran gweithredu trethi datganoledig yn llwyddiannus, ac mae'n parhau i ganmol dulliau arloesol y sefydliad ac ymrwymiad ei staff.

Argymhelliaid 5. Mae'r Pwyllgor yn credu dylai Llywodraeth Cymru gael y pwerau deddfwriaethol i ymateb yn gyflym i newidiadau polisi treth ond mae'n argymhell y dylai unrhyw ddeddfwriaeth sylfaenol yn y dyfodol sy'n sail i'r pwerau hyn ddarparu mai dim ond mewn amgylchiadau priodol y defnyddir y pwerau,

³⁹ Cofnod y Trafodion, paragraffau 7 ac 8, 30 Tachwedd 2020

megis er mwyn osgoi ymddygiad ystumiol neu pan fydd angen mynd i'r afael â chyfleoedd osgoi neu efaud ar unwaith.

4. Newidiadau i drethi yn y dyfodol

91. Er mai'r prif ysgogiadau cyllidol a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru yw'r Dreth Trafodiadau Tir, y Dreth Gwareidiadau Tirlenwi a Chyfraddau Treth Incwm Cymru, roedd y dystiolaeth o'r ymchwiliad hwn yn ymdrin ag opsiynau eraill sydd ar gael megis trethi eiddo a diwygio'r dreth gyngor. Trafodir y rhain ymhellach yn ddiweddarach yn y bennod hon, ynghyd â'r posibilrwydd o drethi newydd yng Nghymru.

Trethi eiddo

92. Roedd amryw o safbwytiau ar ffyrdd o ddiwygio trethi yng Nghymru. Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth yn canolbwytio ar drethi eiddo o ystyried bod gan Lywodraeth Cymru bwerau cynhwysfawr dros y trethi hyn. Dywedodd David Phillips:

“One of the things I would like to see, actually, going forward is some more radical proposals for reform in one area, and that is property taxation. Wales has comprehensive powers over property taxation, and it has opportunities to make that fairer and more efficient, and I think the Welsh Government is considering that issue at the moment.”⁴⁰

93. Dywedodd yr Athro Holtham nad oedd y Dreth Trafodiadau Tir yn ‘dreth wych’ gan ei bod yn dreth ‘ar drosglwyddo'r stoc dai... nid yw'n dreth ar y stoc ei hun’.⁴¹

94. Wrth gyflwyno Cyllideb ddrafft 2021-22 i'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog y canlynol o ran y newidiadau i'r Dreth Trafodiadau Tir:

“... those people who are buying those more expensive properties will continue to pay more tax and at higher rates. The increase in the higher residential rates also increased the differential between, broadly speaking, people who are buying that home to live in and people who are acquiring second or further residential properties.”⁴²

⁴⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 6, 16 Tachwedd 2020

⁴¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 17, 9 Tachwedd 2020

⁴² Cofnod y Trafodion, paragraff 45, 8 Ionawr 2021

Y dreth gyngor

“I'd encourage Welsh Government to investigate alternatives to the current Council Tax system, whether those are piecemeal changes to the banding system or something more radical”

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

95. Awgrymodd y tystion y dylai Llywodraeth Cymru ganolbwytio ar ddiwygio'r dreth gyngor. Dywedodd y Ganolfan Llywodraethiant er bod y dreth hon o dan reolaeth llywodraeth leol, mae gan Lywodraeth Cymru y pŵer i ddylunio system drethiant wahanol yn y maes hwn.⁴³

96. Roedd y Ffederasiwn Busnesau Bach o'r farn 'y gallai Llywodraeth nesaf Cymru ystyried cyflwyno mynegeion eiddo lleol yn lle [y dreth gyngor] a fyddai'n cael eu diweddu a'u cynnal yn rheolaidd gan Asiantaeth y Swyddfa Brisio yng Nghymru ac a fyddai'n dileu'r angen am broses ailbrisio'.⁴⁴

97. Roedd yr Athro Holtham yn feirniadol o'r dreth gyngor, gan ddweud ei bod yn anflaengar iawn ac y dylai fod yn gymesur â gwerth yr eiddo:

“So, someone in the Valleys with a £50,000 house is paying 2 per cent of the capital value in tax, whereas somebody in a £1 million house in Cyncoed, or somewhere, is probably paying, I don't know, 0.5 per cent... and if, say, everybody pays 1 per cent, you would halve the tax rate on houses at the bottom and you would probably multiply it by three or four at the top, which would be very unpopular, but that would be one way that you could make it fairer, and it would be a tax on wealth, on property, not on income, and wouldn't have such a discouraging effect on activity.”⁴⁵

98. Ategwyd y farn hon gan y Ganolfan Llywodraethiant, a nododd y byddai system fwy blaengar yn sicrhau y byddai prisiau tai lefel uwch yn golygu lefelau uwch neu ganrannau uwch o'r dreth gyngor.⁴⁶

⁴³ Cofnod y Trafodion, paragraff 28, 12 Hydref 2020

⁴⁴ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 03 Ffederasiwn Busnesau Bach

⁴⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 19, 9 Tachwedd 2020

⁴⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 29, 12 Hydref 2020

99. Myfyriodd y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel ar 'dreth tir leol' bosibl a gwnaethant awgrymu nad yw'r dreth gyngor yn boblogaidd:

"Council tax tends to be unpopular in part because it is a 'dry' tax charge, that is, it is levied when no monies are generated with which to meet the liability, and in part because of its visibility; it is administered by regular demands for payment in contrast to less obtrusive income or national insurance taxes. The same would be to some extent true of a local land tax although there may be alternative means of collection for both council tax or a local land tax that could be considered, such as the approach in Ireland of providing an option to have local property tax withheld from pay or pensions."⁴⁷

100. Ym mis Mawrth 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei hasesiad technegol ar dreth gwerth tir lleol. Canfu y gallai gweithredu treth gwerth tir lleol yng Nghymru godi digon o refeniw i ddisodli'r trethi lleol presennol fel y dreth gyngor ac ardrethi annomestig.

101. Dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid i archwilio sut y byddai ailbrisio a diwygio'r dreth gyngor yng Nghymru yn effeithio ar y sylfaen drethu ac incwm cartrefi er mwyn gwneud y dreth gyngor yn decach ac yn fwy blaengar.⁴⁸

Ardrethi Annomestig

102. Nododd FSB Cymru yn ei ymateb i'r ymgynghoriad fod angen diwygio Ardrethi Annomestig hefyd:

"The general consensus is that the current system is unfit for purpose, but a complete abolition would cost too much. Abolition could also create a very imbalanced landscape across the UK. Options therefore focus on either replacing or reforming the current regime. Welsh Government has itself commissioned work from Bangor University into a Land Value Tax and has committed to reviewing both of those options in the medium term."⁴⁹

⁴⁷ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 08 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

⁴⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 20, 30 Tachwedd 2020

⁴⁹ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 03 FSB Cymru

103. Roedd tystiolaeth FSB Cymru yn cynnwys newidiadau i'r system dreth Ardrethi Annomestig bresennol, ac roedd o'r farn y gallai 'hwyluso polisi treth mwy mentrus'.⁵⁰

Gwariant trethi

104. Cyhoeddodd yr Athro Holtham erthygl i'r Sefydliad Materion Cymreig ar ddatganoli trethi ar ôl Brexit. Nododd y gallai Cymru fod ar ei cholled o ran cyllid unwaith y collir cronyfeydd strwythurol yr Undeb Ewropeaidd:

"The UK government has spoken of a Prosperity Fund for the regions of the UK but the size is unknown and Wales will have to share it with the regions of England as well as the other devolved countries. The chances that Wales will get as much as it has been getting from the EU is somewhere between a dog's chance and no chance."⁵¹

105. I wneud iawn am golli cronyfeydd strwythurol, nododd y gallai Llywodraeth Cymru geisio gwariant treth:

"Instead of just receiving cash grants it could demand tax expenditures i.e. arrangements whereby [the UK Government] provides tax incentives at some cost to its own revenue. For example, a proposal in the Holtham Commission report could be revived, namely that devolved countries could levy a lower rate of corporation tax."⁵²

106. Amlygodd yr Athro Holtham ymhellach y byddai'r gostyngiad yn gyfyngedig ar sail y graddau roedd Gwerth Ychwanegol Gros y pen y wlad ddatganoledig yn is na chyfartaledd y DU.⁵³ Dywedodd:

"Wales, for example, has a GVA some 30 per cent lower than the UK average. It should therefore be able to reduce corporation tax by 30 percent from 19 per cent to 13 per cent, initially for a five-year period."⁵⁴

Treth enillion cyfalaf ar drafodion eiddo

107. Soniodd yr Athro Holtham yn ei erthygl 'Tax Devolution Post Brexit' am ddatganoli treth enillion cyfalaf ar eiddo i Gymru:

⁵⁰ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 03 FSB Cymru

⁵¹ Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

⁵² Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

⁵³ Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

⁵⁴ Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

“We couldn’t currently take income tax over, for example, whereas if—one of the things that has been talked about—you were to devolve capital gains tax on property, for example, I can see no reason why that shouldn’t be administered in Wales in the same way as the property transfer tax is being administered.”⁵⁵

108. Nododd yr Athro Holtham fod ‘treth enillion cyfalaf yn daladwy ar dai heblaw prif breswylfa. Mewn rhai rhannau o Gymru, mae ail gartrefi neu dai prynu i osod yn rhan sylweddol o gyfanswm y stoc tai.⁵⁶

109. Dywedodd yr Athro Holtham fod y dreth hefyd yn daladwy gan fusnesau ar eu hasedau ffisegol – er y gallant gael rhyddhad trosglwyddo os ydynt yn defnyddio’r enillion i brynu asedau eraill ar gyfer busnes parhaus. Pwysleisiodd ymhellach, pe bai’r dreth hon yn cael ei datganoli, ei bod yn bosibl na fyddai angen i Lywodraeth Cymru gyflwyno treth ar dir gwag:

“If Wales were able to set capital gains tax rates on sales of land holdings there would be less point in investigating a vacant land tax, as the Welsh government is currently doing – certainly if the point of the latter tax is to discourage speculative land banks held by developers. The administrative and valuation difficulties involved in introducing such a tax, in any case, seem disproportionate to the problem it seeks to address. Vacant land is a relatively small problem and the tax could be like using a road roller to crack a nut.”⁵⁷

Dull datganoli trethi

“Bring in a tourism tax. They are common in many countries. Use revenue to protect the environment, mountains, beaches, rivers of Wales”

“Wales should introduce a city visitor tax along the lines of Italy, the money should be spent locally on street cleaning, etc. This should include all holiday lets whether caravans, airbnb, hotel rooms or other”

“I would suggest that all Welsh Councils charge normal C/Tax levels to their residents and charge other taxes for say a visitors tax as they do in Europe which would raise more money and this would be fair. Everyone who visited Wales as a non-householder, would pay the visitors tax”

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

⁵⁵ Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

⁵⁶ Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

⁵⁷ Sefydliad Materion Cymreig: Tax devolution post Brexit, 25 Mehefin 2019

110. Amlygodd Llywodraeth Cymru yn ei hymateb i'r ymgynghoriad ei bod yn "parhau i weithio gyda Llywodraeth y DU i sicrhau y caiff cymhwysedd trethu mewn perthynas â thir gwag ei ddatganoli".⁵⁸

111. Cyhoeddodd y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd **ddatganiad ysgrifenedig** a roddodd ddiweddarriad ar y mecanwaith ar gyfer datganoli pwerau treth. Nododd y canlynol:

"Mae'r profiad o symud drwy'r broses wedi bod yn hirfaith ac yn heriol, gyda Thrysurlys Ei Mawrhydi yn gofyn yn barhaus am fanylion ynglŷn â gweithrediad penodol y dreth arfaethedig – mater i Gymru – yn hytrach na gwybodaeth ynglŷn â datganoli cymhwysedd ar gyfer deddfwriaeth mewn maes trethu newydd."⁵⁹

112. Daeth y datganiad i'r casgliad:

Mae hi wedi dod i'r amlwg nad yw'r broses y cytunwyd arni ar gyfer datganoli cymhwysedd trethu pellach i Gymru yn addas i'r diben, ac o safbwyt ymarferol mae'n nodedig o debyg i broses flaenorol y Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol... Bydd methiant y system hon yn cael effaith sylweddol ar allu'r Llywodraeth hon a llywodraethau'r dyfodol i ddefnyddio treth fel ffordd o ddylanwadu ar ymddygiad neu gefnogi gwariant cyhoeddus i ddiwallu anghenion pobl Cymru.⁶⁰

113. Cytunodd yr Athro Holtham nad yw'r gweithdrefnau ar gyfer sicrhau consensws rhwng Llywodraethau Cymru a'r Deyrnas Unedig ar ba drethi (mewn egwyddor) y gellid eu datganoli, mor eglur ag y gallent fod.⁶¹ Ychwanegodd:

"the ability to acquire new taxes in Wales does depend on the consent of the British Government, and there's a very general principle that says things shouldn't be to the disadvantage of other parts of the United Kingdom. But there's not much case law, as it were, or much detail about how that's assessed. So, I think we're in the position that you could make an application, and the judge and the jury and the witnesses are all the same person, and so it's a little unclear how to proceed. If the British Government says 'no', what do you do then, even

⁵⁸ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 05 Llywodraeth Cymru

⁵⁹ Datganiad Ysgrifenedig: Datganiad Ysgrifenedig: Diweddarriad ar gais ffurfiol Llywodraeth Cymru i Lywodraeth y DU ddatganoli cymhwysedd trethu pellach i Senedd Cymru

⁶⁰ Datganiad Ysgrifenedig: Datganiad Ysgrifenedig: Diweddarriad ar gais ffurfiol Llywodraeth Cymru i Lywodraeth y DU ddatganoli cymhwysedd trethu pellach i Senedd Cymru

⁶¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 40, 9 Tachwedd 2020

if your request is perfectly reasonable? So, I think it is something, like a lot of things in the British constitution, that would benefit from a little more clarity and perhaps a little more codification of what counts as damage and what's permissible.”⁶²

114. Pan ofynnwyd iddi a yw'r mecanwaith ar gyfer cyflwyno trethi newydd yn addas at y diben, dywedodd y Gweinidog:

“... the mechanism is set out in law in terms of the steps that Welsh Government would need to take in order to see the devolution of further tax powers, and we have, in really good faith, engaged with the UK Government for more than two a half years on this agenda within the context of a vacant land tax. My most recent meeting was in person with the Financial Secretary to the Treasury back in March of this year, and, at that point, I thought we had made some decent progress and that the next step then would be for him to write around to his colleagues in the UK Government to ascertain their views. But, unfortunately, in August we did receive a really disappointing letter that just sought to reopen the whole series of questions and debates that I thought had already been answered in previous negotiations. So, in that sense, the mechanism just hasn't proved fit for purpose.”⁶³

115. Dywedodd y Gweinidog mai ‘craidd y broblem’ yw mai Llywodraeth y DU ‘sydd â'r gair olaf o ran a oes digon o wybodaeth wedi'i darparu i gefnogi cynnig’.⁶⁴ Dywedodd:

“I think that's one of the areas that we really need to review, because UK Government can, quite rightly, take a view on the competency issues, but then the policy issues really are for Welsh Government and the Senedd to be determining.”⁶⁵

116. Cyfeiriodd Chweched Adroddiad Blynnyddol Llywodraeth y DU ar Gyflwyno a Gweithredu Rhan 2 (Cyllid) o Ddeddf Cymru 2014, at y pŵer i greu trethi newydd ac yn benodol mewn perthynas â'r dreth tir gwag arfaethedig, dywedodd fod Trysorlys Ei Mawrhydi yn ymrwymo i weithio ochr yn ochr â Llywodraeth Cymru a:

“... mae Llywodraeth Cymru a Thrysorlys EM wedi bod yn gweithio i gytuno ar Orchymyn drafft a gwybodaeth ategol fel y gellir ei asesu, yn

⁶² Cofnod y Trafodion, paragraff 33, 9 Tachwedd 2020

⁶³ Cofnod y Trafodion, paragraff 30, 30 Tachwedd 2020

⁶⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 31, 30 Tachwedd 2020

⁶⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 31, 30 Tachwedd 2020

anad dim yn unol â'r mein prawf a nodir yn y Papur Gorchymyn a gyhoeddwyd ochr yn ochr â Bil Cymru yn 2014.

Er mwyn galluogi Llywodraeth y DU i asesu effaith newid o'r math hwn ar system dreth y DU, mae angen cyfrif datblygedig o'r dreth a ragwelir, gan gynnwys mwy o wybodaeth am effaith y dreth arfaethedig a'r rhygweithio â threthi datganoledig a neilltuedig a'r effeithiau ehangach ar gyfer system dreth y DU.

Bydd hyn yn galluogi Llywodraeth y DU wneud asesiadcychwynnol, ac yn dilyn hynny cynnal ymgynghoriad ar yr effeithiau arsystem dreth y DU o ddatganoli'r pŵer hwn a drwy hynny ganiatáu i'r rhaihynny sy'n debygol o gael eu heffeithio gan y newidiadau ymgysylltu'nstyrlon â'r ymgynghoriad hwnnw.⁶⁶

117. Mae'r Chweched adroddiad blynnyddol gan Weinidogion Cymru ar weithredu Rhan 2 (Cyllid) o Ddeddf Cymru 2014 yn ymdrin â'r cynnydd a wnaed o ran datganoli cymhwysedd ar gyfer cyflwyno treth ar dir gwag:

"Mae profiad Llywodraeth Cymru o symud drwy'r broses wedi bod yn hir ac yn heriol, gyda Thrysurlys EM yn gofyn yn barhaus am fanylion mewn perthynas â'r ffordd benodol y caiff y dreth arfaethedig ei gweithredu - sy'n fater i Gymru - yn hytrach na gwybodaeth am ddatganoli cymhwysedd ar gyfer deddfwriaeth mewn maes trethiant newydd. Mae wedi dod i'r amlwg bod diffygion difrifol yn y broses y cytunwyd arni argyfer datganoli cymhwysedd treth. Fel y mae'r broses ar hyn o bryd, mae'n anodd dychmygu sefyllfa lle y gallai Llywodraeth Cymru lwyddo i gyflwyno'r achos dros gymhwysedd treth pellach. Mae angen adolygu a diwygio'r broses ar fyrder."⁶⁷

118. Ymhelaethodd y Gweinidog ar hyn wrth roi dystiolaeth ar gyllideb ddrafft 2021-22, gan gyfeirio at y broses fel un 'hynod boenus' ac, er bod perthnasoedd da ar lefel swyddogol, credai'r Gweinidog mai penderfyniad gwleidyddol oedd peidio â symud ymlaen â datganoli treth ar dir wag.⁶⁸

119. Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

⁶⁶ Chweched Adroddiad Blynnyddol Llywodraeth y DU ar Gyflwyno a Gweithredu Rhan 2 (Cyllid) o Ddeddf Cymru 2014: Rhagfyr 2020

⁶⁷ Llywodraeth Cymru: Y chweched adroddiad blynnyddol gan Weinidogion Cymru ar weithredu Rhan 2 (Cyllid) o Ddeddf Cymru 2014, Rhagfyr 2020

⁶⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 87, 8 Ionawr 2021

“We’re currently considering whether there is a case now for some kind of third-party assessment of the information that we provide to support a proposal for the devolution of tax powers, to have that kind of independent view and oversight of it, because the situation at the moment feels very, very lopsided towards the UK Government in terms of the devolution of further taxes. It’s very difficult to see how we would get anywhere at the moment, and this is a fairly non-controversial area of tax. So, we’re considering whether that kind of third-party view would be helpful, and also exploring with colleagues in Scotland as to whether or not that’s the kind of proposal that they would also think would be helpful and would support. So, I think that that will potentially be our next step, if you like, to push for that kind of independent view on whether or not we’ve provided the information as set out in the Act, which we believe that we have.”⁶⁹

Safbwynt y Pwyllgor

120. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r dystiolaeth bod y dreth gyngor yn cael ei hystyried yn anflaengar ac y dylid ysytired systemau treth mwy blaengar. Amlygodd yr ymchwiliad faterion hefyd o ran Ardrethi Annomestig, nad ydynt yn addas i'r diben yn ôl rhai ymatebwyr.

121. Mae'r Pwyllgor yn croesawu gwaith Llywodraeth Cymru i archwilio dichonoldeb disodli'r dreth gyngor ac Ardrethi Annomestig â threth gwerth tir lleol a'i hymrwymiad i archwilio sut y byddai ailbrisio a diwygio'r dreth gyngor yng Nghymru yn effeithio ar y sylfaen drethu ac incwm cartrefi er mwyn gwneud y dreth gyngor yn decach ac yn fwy blaengar.

122. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth yn nodi y gallai ceisio datganoli treth enillion cyfalaf ar drafodion eiddo ddileu'r angen i ymchwilio i dreth ar dir wag. Mae'r Pwyllgor yn deall ei bod yn bosibl i Lywodraeth Cymru geisio cymhwysedd ar gyfer fersiwn ddatganoledig o dreth enillion cyfalaf drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 116C o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

123. Hoffai'r Pwyllgor wybod a yw Llywodraeth Cymru wedi ystyried datganoli treth enillion cyfalaf, fel dewis arall yn lle'r dreth ar dir gwag arfaethedig, ac a allai datganoli treth bresennol arwain at broses fyrrach yn lle sefydlu treth newydd. Bydd y Pwyllgor yn trafod y posibilrwydd o ddatganoli treth enillion cyfalaf ymhellach gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

⁶⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 88, 8 Ionawr 2021

124. Mae'r Pwyllgor yn siomedig na fu cynnydd pellach o ran datganoli pwerau i alluogi cyflwyno treth ar dir gwag yng Nghymru. Mae hon yn dreth gymharol annadleuol ac, er gwaethaf y ffaith bod y cynnig cyntaf i geisio cymhwysedd ar gyfer treth newydd yn cymryd mwy o amser i ddatrys y broses, mae'r Pwyllgor o'r farn ei bod yn annhebygol mai'r bwriad oedd y byddai'r broses yn cymryd cymaint o amser pan gafodd y pwerau i greu trethi newydd eu cynnwys yn Nedd Cymru.

125. O ran datganoli treth newydd, mae'n amlwg bod safbwytiau gwahanol gan y ddwy Lywodraeth ynghylch lefel y manylder y mae angen ei ddarparu ac mae gan Lywodraeth y DU y gallu i ohirio cynigion Llywodraeth Cymru. Bydd y Pwyllgor yn archwilio'r broses ar gyfer creu trethi newydd ymhellach gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar ei gwaith yn archwilio dichonoldeb ac effaith disodli'r dreth gyngor ac Ardrethi Annomestig â threth gwerth tir lleol. Gan gydnabod yr effaith y gallai COVID-19 fod wedi'i chael ar y gwaith hwn, dylid darparu hyn i Bwyllgor Cyllid y Chweched Senedd

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ymateb gyda'i barn ar ddichonoldeb datganoli treth enillion cyfalaf ac a allai hyn ddisodli'r angen i geisio cymhwysedd ynghylch y dreth ar dir gwag.

5. Cyfraddau Treth Incwm Cymru

Cefndir

126. Ers mis Ebrill 2019, mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn gyfrifol am bennu Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC) sy'n gymwys i incwm heblaw cynillion a difidendau trethdalwyr Cymru (cyflogau, elw o hunangyflogaeth, elw o renti, incwm pensiwn a buddion trethadwy), yn amodol ar gytundeb Senedd Cymru. Mae incwm cynillion trethadwy trethdalwyr Cymru, megis llog banc, neu incwm difidend trethadwy, yn dal yn dod o dan brif gyfraddau treth incwm y DU ar gyfer y mathau hyn o incwm.

127. Ym mis Ebrill 2019, gostyngodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig y tair cyfradd treth ar incwm heblaw cynillion a difidendau sy'n cael eu talu gan drethdalwyr Cymru 10 y cant:

- y gyfradd sylfaenol o 20 y cant i 10 y cant;
- y gyfradd uwch o 40 y cant i 30 y cant;
- y gyfradd ychwanegol o 45 y cant i 35 y cant.

128. Yna, mae Llywodraeth Cymru yn penderfynu ar Gyfraddau Treth Incwm Cymru sydd i'w hychwanegu at gyfraddau gostyngedig y DU. Hyd yn hyn, mae Llywodraeth Cymru wedi gosod cyfraddau Cymru ar yr un lefel â'r cyfraddau yn Lloegr a Gogledd Iwerddon, yn unol â'i hymrwymiad i beidio â chynyddu cyfraddau treth incwm yn y Pumed Senedd⁷⁰.

129. Wrth amlinellu'r gyllideb ddrafft ar gyfer 2021-22, ~~cadarnhaodd~~ y Gweinidog y bydd Cyfradd Treth Incwm Cymru yn aros ar 10 ceiniog ar gyfer 2021-22.

130. Mae Cyllid a Thollau EM (CThEM) yn gweinyddu Cyfraddau Treth Incwm Cymru drwy'r prosesau Talu Wrth Ennill a Hunanasesu presennol. CThEM sy'n gyfrifol am gasglu a rheoli Cyfraddau Treth Incwm Cymru.

131. Mae'r Adran Gwaith a Phensiynau hefyd yn chwarae rhan yn y gwaith o weinyddu Cyfraddau Treth Incwm Cymru. Mae'r systemau treth a budd-daliadau yn rhwng-ddibynnol ac mae cyflwyno Cyfraddau Treth Incwm Cymru yn cael effaith ganlyniadol ar yr Adran Gwaith a Phensiynau. Cwrthododd yr Adran Gwaith a Phensiynau wahoddiad i roi dystiolaeth lafar i'r ymchwiliad hwn.

⁷⁰ Llywodraeth Cymru, Adroddiad ar Bolisi Trethi Cymru, paragraff 12

132. Mae'n ofynnol i'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol gyflwyno adroddiad blynnyddol ar weinyddu Cyfraddau Treth Incwm Cymru, a gosodwyd adroddiad 2019-20 gerbron y Senedd ar 21 Ionawr 2021.

Nodi trethdalwyr Cymru

133. Nododd CThEM, y byddai'n rhaid iddo greu a chynnal cofnod cywir a chadarn o'r boblogaeth sy'n drethdalwyr yng Nghymru er mwyn gweinyddu Cyfraddau Treth Incwm Cymru yn effeithiol.⁷¹ Pwysleisiodd:

“...for the arrangements to operate as they need to, it is of critical importance that we hold the correct addresses for Welsh taxpayers so that we can identify them as being Welsh taxpayers, and so, before the Welsh rates of income tax went live, we did a major exercise to cleanse our data, to corroborate that data with third parties, to achieve a high level of accuracy.”⁷²

134. Fodd bynnag, cydnabu Cyllid a Thollau EM y bu heriau o ran cyflogwyr yn methu â chymhwys o'r cod treth cywir:

“Having done that, we then put a ‘C’ to identify all Welsh taxpayers and shared those tax codes with employers. We are then reliant on employers to operate those tax codes correctly, and, as we have been discussing, there have been some challenges with that, but, as Jackie outlined, we’ve made really significant progress since last April.”⁷³

135. Daeth CThEM i'r casgliad a ganlyn:

“Rhoddodd canlyniadau'r ymarfer hwn dystiolaeth i awgrymu bod CThEM yn nodi trethdalwyr Cymreig yn gywir mewn 98-99% o'r achosion. Mae hyn yn rhoi hyder i CThEM ein bod wedi nodi'r rhan fwyaf o'r trethdalwyr Cymreig yn gywir.”⁷⁴

136. Darganfu Cyllid a Thollau EM fod rhai o drethdalwyr Cymru yn talu - yn anghywir - Cyfraddau Treth Incwm yr Alban pan weithredwyd Cyfraddau Treth Incwm Cymru ym mis Ebrill 2019. Canfu nad oedd 10.4 y cant o gyflogwyr yn defnyddio'r cod 'C' yn gywir er mwyn adnabod trethdalwyr Cymreig, a oedd yn

⁷¹ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 07 Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi

⁷² Cofnod y Trafodion, paragraff 121, 9 Tachwedd 2020

⁷³ Cofnod y Trafodion, paragraff 121, 9 Tachwedd 2020

⁷⁴ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 07, CThEM

rhannol oherwydd problemau gyda meddalwedd cyflogres a ddefnyddir gan rai cyflogwyr:

“As soon as we identified this problem, we worked very closely and quickly with employers and with the software providers to put it right. So, that was a transitional issue. It’s regrettable, but it has now been sorted out.”⁷⁵

137. Yn ei ymateb ysgrifenedig, dywedodd CThEM fod “y sgan diweddaraf, a gynhaliwyd ym mis Mehefin 2020, yn dangos bod canran y cyflogwyr sy’n methu â chymhwysor’r codau ‘C’ wedi gostwng i 2.9%”.⁷⁶

138. Dywedodd CThEM fod cadw’r gronfa ddata mor gywir â phosibl yn gofyn am fonitro a diweddaru parhaus:

“We will be running another exercise, similar to one run in 2018, where we compare our address data with a third party, and look at where there are discrepancies, writing or trying to contact the taxpayer and ask them about that to confirm their correct address, so that we can corroborate addresses where we can.”⁷⁷

139. Yn ei hymateb i’r ymgynghoriad, dywedodd Llywodraeth Cymru:

“Mae cynnal cywirdeb y boblogaeth o drethdalwyr Cymreig yn hanfodol i’r gwaith o weinyddu CTIC. Mae’r Cytundeb Lefel Gwasanaeth rhwng Llywodraeth Cymru a CThEM yn cynnwys mesurau perfformiad a oedd â’r nod o sicrhau ffocws parhaus ar nodi a chynnal cofnod cywir a chadarn o’r boblogaeth o drethdalwyr Cymreig. Mae’r CLG yn cynnwys cylch rheolaidd o weithgarwch, gan gynnwys sganiau data CThEM, er mwyn sicrhau cywirdeb y data. Un o’r gofynion allweddol yw bod CThEM yn cyflwyno adroddiad blynnyddol ar y ffordd y mae wedi darparu’r gwasanaethau y cytunwyd arnynt.”⁷⁸

140. Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn ei adroddiad blynnyddol ar weinyddu treth incwm Cymru fod y pandemig wedi arafu’r broses o sganio cofnodion trethdalwyr:

⁷⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 122, 9 Tachwedd 2020

⁷⁶ Ymateb i’r Ymgynghoriad: FFWA 07 Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi

⁷⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 124, 9 Tachwedd 2020

⁷⁸ Ymateb i’r Ymgynghoriad: FFWA 05 Llywodraeth Cymru

“Mae CThEM yn sganio cofnodion trethdalwyr i nodi codau post sydd ar goll neu annilys a fyddai'n arwain at gymhwysedd statws preswylio anghywir. Cyflawnwyd hyn ddiwethaf ym mis Gorffennaf 2019. Roedd disgwyl i'r ymarfer cyfatebol gael ei gynnal ym mis Gorffennaf 2020 ond bu oedi o ganlyniad i bwysau ar CThEM o ran adnoddau ar gyfer COVID-19.”⁷⁹

- 141.** Adroddodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ymhellach, os nad yw'r broses hon yn cael ei chwblhau o fewn yr amserlenni gofynnol, mae risg na fydd trethdalwyr Cymreig yn cael eu nodi'n gywir.

“Mae CThEM wrthi'n gwneud y gwaith hwn, a'r bwriad yw y bydd cyfeiriadau'n cael eu cywiro cyn yr ymarfer cod treth blynnyddol ar ddechrau 2021. Os na chwblheir y sganiau cyn i'r codau treth gael eu rhoi i gyflogwyr, mae risg na fydd y codau treth yn nodi'n gywir mai trethdalwyr Cymreig ydynt”.⁸⁰

- 142.** Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol hefyd yn ei adroddiad, er mwyn sicrhau bod y wybodaeth am drethdalwr a gedwir gan Gyllid a Thollau EM yn gywir ac yn gyflawn, cynhelir cymhariaeth rhwng ei gofnod o gyfeiriadau â data trydydd parti. Fodd bynnag, amlygodd yr adroddiad na gynhaliwyd yr ymarfer hwn yn 2019-20, gyda CThEM yn cynnig cynnal yr ymarfer cymharu data bob dwy flynedd o 2020-21 ymlaen.

- 143.** Wrth ymateb i gwestiwn ynghylch pa mor hyderus oedd y Gweinidog bod CThEM wedi gweithredu prosesau priodol ar gyfer nodi trethdalwyr sy'n gyfrifol am dalu Cyfraddau Treth Incwm Cymru, dywedodd:

“We've got a really good relationships with HMRC in terms of how we are working with them on this particular agenda. We've got a service level agreement between Welsh Government and HMRC, and that includes some performance measures designed to ensure that there's a continued focus on ensuring that we have identified and maintained an accurate and robust record of taxpayer population here in Wales. There's a regular cycle of activity included in that service level agreement, including the HMRC data scans, for example, to ensure that the data is accurate. So, I do think the system that we have is working well there.”⁸¹

⁷⁹ Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: [Gweinyddu treth incwm Cymru 2019-20](#), 21 Ionawr 2021

⁸⁰ Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol: Gweinyddu treth incwm Cymru 2019-20, 21 Ionawr 2021

⁸¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 30 Tachwedd 2020

144. Ychwanegodd swyddog y Gweinidog fod CThEM yn defnyddio amrywiaeth o dechnegau er mwyn nodi a yw person yn drethdalwr Cymreig:

“...for example, one of the things that they do is something called the data clash, where they take their own database of Welsh rate taxpayers and they compare that to other data sources that may be relevant—electoral registers, a variety of other data sources. And where there’s a mismatch between the two things, then they will correspond with the taxpayer and give them an opportunity to correct things if they’ve been incorrectly attributed as a Welsh rate of income tax payer or the other way around. None of these things are entirely perfect, but there are some methods that can be used to try to whittle down the number of mistakes in the system.”⁸²

145. Dywedodd y Gweinidog fod CThEM yn ‘gwneud gwelliannau cyson’ a chadarnhaodd fod sgan diweddaraf CThEM yn dangos cyfradd wallau 2.9 y cant a oedd wedi gostwng o'r gyfradd 3.3 y cant yn gynharach y flwyddyn honno.⁸³

Ymwybyddiaeth o Cyfraddau Treth Incwm Cymru

“O ran Cyfraddau Treth Incwm Cymru, roedd 57% o'r ymatebwyr yn gwybod bod Llywodraeth Cymru yn rheoli 'rhywfaint' ar gyfraddau treth incwm. Roedd 62% o'r ymatebwyr yn dweud eu bod yn ymwybodol bod Llywodraeth Cymru yn gallu amrywio cyfraddau treth incwm a delir gan drethdalwyr Cymru. At hynny, atebodd 66% o'r ymatebwyr yn gywir fod 10 ceiniog ym mhob £1 o'r dreth incwm yn mynd yn uniongyrchol i Lywodraeth Cymru”.

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

146. Nododd CThEM ei fod wedi cyfathrebu â threthdalwyr Cymru cyn cyflwyno Cyfraddau Treth Incwm Cymru i'w hysbysu o'r newidiadau sydd ar ddod i'r system dreth. Ym mis Tachwedd 2018, anfonwyd llythyr dwyieithog at 2.01 miliwn o gwsmeriaid CThEM y nodwyd eu bod yn preswylio yng Nghymru, ac roedd “amrywiaeth o ohebiaeth wedi ategu'r llythyr hwn, gan dargedu cyflogwyr, darparwyr meddalwedd, darparwyr pensiwn, gweithwyr treth proffesiynol, ac eraill”.⁸⁴

⁸² Cofnod y Trafodion, paragraph 43, 30 Tachwedd 2020

⁸³ Cofnod y Trafodion, paragraph 45, 35 Tachwedd 2020

⁸⁴ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 07 Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi

147. Pan ofynnwyd pa mor effeithiol fu ei strategaeth gyfathrebu, adroddodd Cyllid a Thollau EM:

“It’s certainly the case that, when we launched the Welsh rates of income tax project, when it went live at the beginning of the last tax year, there was a very, very strong communications push. I know this for a fact because it was all over all of my social media feeds, which was absolutely fantastic to see, in both English and in Welsh. As you say, at the moment, with the rates being the same, possibly not everybody focuses on it as much as they might.”⁸⁵

148. Dywedodd CThEM mai rhan allweddol o'i ddull cyfathrebu yw ‘parhau i atgoffa pobl o bwysigrwydd hanfodol cadw manylion eu cyfeiriadau yn gyfredol, er mwyn sicrhau bod y system gyfan yn gweithredu fel rydym angen iddi weithredu’.⁸⁶

149. Cadarnhaodd CThEM ei fod yn monitro llwyddiant ei strategaeth gyfathrebu drwy olrhain nifer y bobl sy'n cysylltu ag ef gydag ymholiadau neu'n sôn am unrhyw ddryswnch ynghylch y trefniadau. Dywedodd Cyllid a Thollau EM:

“And those levels of contact and confusion are very, very low indeed, which suggest to us that we’ve got the approach right for now. Obviously, as and when issues arise, Welsh Government officials raise those with us and we work those through.”⁸⁷

150. Fodd bynnag, yn eu hymateb ar y cyd i'r ymgynghoriad, nododd y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel eu bod yn poeni bod ymwybyddiaeth a dealltwriaeth y cyhoedd yng Nghymru o Gyfraddau Treth Incwm Cymru, yn anecdotaidd, yn parhau i fod yn weddol isel er gwaethaf ymdrechion i ymgysylltu â'r cyhoedd drwy Gynllun Cyfathrebu Cyfraddau Treth Incwm Cymru. Fe wnaethant gydnabod yr anhawster oedd yn bodoli o ran ennyn diddordeb pan nad yw'r cyfraddau a godir wedi newid.⁸⁸

151. Dangosodd ymgyrch ddigidol y Pwyllgor mai dim ond 62 y cant o'r 692 o ymatebwyr oedd yn ymwybodol mai Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am Gyfraddau Treth Incwm Cymru.

⁸⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 132, 9 Tachwedd 2020

⁸⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 132, 9 Tachwedd 2020

⁸⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 133, 9 Tachwedd 2020

⁸⁸ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 08 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

152. Tynnodd y Gweinidog sylw at ba mor bwysig yw sicrhau bod 'unigolion yn deall mai Llywodraeth Cymru sydd bellach yn elwa ar ran o'r dreth y maent yn ei thalu'. Dywedodd fod Llywodraeth Cymru yn gwneud gwelliannau o ran codi ymwybyddiaeth o Gyfraddau Treth Incwm Cymru trwy ei chrynodeb treth blynnyddol sy'n 'dangos dadansoddiad o sut mae eu cyfraddau treth incwm Cymru wedi cael eu gwario'.⁸⁹

153. Dywedodd y Gweinidog hefyd fod Llywodraeth Cymru yn datblygu cyfrifiannell Cyfraddau Treth Incwm Cymru ryngweithiol a fydd yn dangos i unigolion sut mae eu rhan nhw o'r dreth yn cael ei gwario ar wasanaethau cyhoeddus allweddol yng Nghymru. Dywedodd y bydd 'linc yn cael ei gynnwys gyda chrynodeb treth blynnyddol pob unigolyn er mwyn iddyn nhw fynd ar-lein ac ymchwilio ymhellach'.⁹⁰

Data Cymru

154. Mae'r Cytundeb Lefel Gwasanaeth rhwng CThEM a Llywodraeth Cymru yn ei gwneud yn ofynnol i CThEM:

- Rhoi digon o wybodaeth a data perthnasol ac amserol i Lywodraeth Cymru er mwyn iddi bennu cyfraddau a llunio rhagolygon ar gyfer Cyfraddau Treth Incwm Cymru;
- Rhoi digon o wybodaeth a data perthnasol ac amserol i Lywodraeth Cymru er mwyn iddi gyflawni ei dyletswyddau mewn perthynas â rheoli arian o ganlyniad i unrhyw newid rhwng y rhagolygon a'r symiau o dreth incwm Cymru a gesglir.

155. Dywedodd CThEM mai'r wybodaeth allweddol y mae'n ei rhannu â Llywodraeth Cymru yw data gwybodaeth amser real o'r system Talu Wrth Ennill yn fisol. Nodwyd bod hyn yn 'darparu gwybodaeth amser real am rwymedigaethau gweithwyr, ac yn darparu dadansoddiad ar draws y bandiau treth, er enghraifft'.⁹¹

156. Fodd bynnag, nid yw'r data hwn yn rhoi'r darlun llawn, gyda Cyllid a Thollau EM yn nodi:

"...we can never expect that to be 100 per cent accurate in real time, primarily because until the self-assessment returns are completed at

⁸⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 30 Tachwedd 2020

⁹⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 54, 30 Tachwedd 2020

⁹¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 138, 9 Tachwedd 2020

the end of the year we won't have the full picture, and also, of course, there are ongoing in-year adjustments.”⁹²

- 157.** Tynnodd Cyllid a Thollau EM sylw hefyd at ei brosiect i ddarparu data hydredol:

“...we are also in discussion with both Welsh and Scottish colleagues on a new project to put in place a longitudinal data set to make sure that we can track the impacts of introducing devolved income taxes over time.”⁹³

- 158.** Dywedodd y Gweinidog fod setiau data wedi bod yn gwella oherwydd gwaith y gweithgor dadansoddol a sefydlwyd i nodi'r data treth mwyaf defnyddiol, sef gweithgor sy'n cynnwys swyddogion o CThEM, Llywodraeth Cymru a Llywodraeth yr Alban.⁹⁴ Dywedodd:

“information is now being provided more promptly and in greater detail than previously, which is also to be welcomed as well. I think that officials would also say that there are still opportunities for further improvements, but it is very much constraints around taxpayer confidentiality and the long lags in data due to the way that self-assessed tax data is collected.”⁹⁵

Safwynt y Pwyllgor

- 159.** Mae'r Pwyllgor wedi monitro'r broses o sefydlu a gweithredu Cyfraddau Treth Incwm Cymru, ac mae'n croesawu'r berthynas waith Iwyddiannus sydd wedi datblygu rhwng Llywodraeth Cymru a CThEM. Mae'n siomedig bod problemau wedi codi o ran nodi trethdalwyr Cymru, fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi bod y sgan diweddaraf gan CThEM wedi dangos gwelliant.

- 160.** Mae'n siomedig bod lefelau ymwybyddiaeth o Gyfraddau Treth Incwm Cymru yn parhau i fod yn isel ac, er ein bod yn gwerthfawrogi bod lefelau treth yn aros yr un fath ledled Cymru a Lloegr, nid oes llawer o gymhelliant i drethdalwyr Cymru ddeall bod rhan o'u treth incwm yn mynd yn uniongyrchol i Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, dylid parhau i ymdrechu i sicrhau mwy o ymwybyddiaeth o Gyfraddau Treth Incwm Cymru ymhliith trethdalwyr Cymru.

⁹² Cofnod y Trafodion, paragraff 138, 9 Tachwedd 2020

⁹³ Cofnod y Trafodion, paragraff 142, 9 Tachwedd 2020

⁹⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 57, 30 Tachwedd 2020

⁹⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 57, 30 Tachwedd 2020

161. Mae'r Pwyllgor yn croesawu'r ffaith bod cyfrifiannell Cyfraddau Treth Incwm Cymru ryngweithiol wedi cael ei datblygu a fydd yn dangos i unigolion sut mae eu rhan nhw o'r dreth yn cael ei gwario ar wasanaethau cyhoeddus allweddol yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn credu y bydd cynnwys yr offeryn hwn yng nghrynodeb treth blynnyddol unigolion yn cyfrannu at fwy o ymwybyddiaeth.

162. Mae'r cyfrifoldeb dros godi ymwybyddiaeth o Gyfraddau Treth Incwm Cymru wedi disgyn ar Lywodraeth Cymru a CThEM yn bennaf ond mae rôl i'r Senedd o ran cynyddu gwybodaeth am Gyfraddau Treth Incwm Cymru a datganoli cyllidol, a hoffai'r Pwyllgor weld gweithgarwch ymgysylltu ychwanegol yn y maes hwn fel y nodwyd yn argymhelliaid 3.

163. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r gofynion i CThEM ddarparu gwybodaeth berthnasol ac amserol i Lywodraeth Cymru er mwyn iddi bennu cyfraddau a llunio rhagolygon ac er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i reoli ei chyllideb mewn perthynas â newidiadau rhwng y rhagolygon a'r symiau o dreth incwm Cymru a gesglir.

164. Er bod CThEM yn darparu gwybodaeth allweddol yn fisol i Lywodraeth Cymru, rydym yn nodi nad yw'r wybodaeth hon 100 y cant yn gywir oherwydd y ffyrdd y mae data'n cael eu casglu. Byddai'r Pwyllgor yn gobeithio y bydd cywirdeb y data yn gwella wrth i amser fynd heibio.

165. Mae'r Pwyllgor yn nodi y byddai'r ymarfer cymharu â data trydydd parti er mwyn cynnal cronfa ddata gywir a chyflawn yn cael ei gynnal bob dwy flynedd. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid cynnal yr ymarfer hwn mewn modd amserol er mwyn cynnal cronfa ddata gywir, a byddai'n annog Llywodraeth Cymru a CThEM i sicrhau bod hyn yn digwydd fel y cynlluniwyd.

Argymhelliaid 8. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod pwysigrwydd olrhain effeithiau Cyfraddau Treth Incwm Cymru dros amser ac mae'n argymhell y dylai'r prosiect i ddarparu data hydredol fod yn flaenoriaeth allweddol i Lywodraeth Cymru a CThEM.

Argymhelliaid 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddarriad ar sut mae'n adolygu gweithgareddau CThEM i leihau gwallau codio ac yn monitro'r set ddata o drethdalwyr Cymru i nodi mudo ar draws ffin Cymru a Lloegr trwy gydol y flwyddyn.

6. Arian a ddyrennir gan Lywodraeth y DU

- 166.** Mae Cymru'n cael dyraniad cyllideb a bennir gan Lywodraeth y DU yn unol â'r 'Datganiad Polisi Cyllid'; y 'grant bloc'. Penderfynir ar addasiadau i'r grant bloc gan ddefnyddio fformiwla Barnett.
- 167.** Defnyddir Fformiwla Barnett i gyfrifo newidiadau i'r grant bloc yn seiliedig ar gynnydd neu ostyngiad yng ngwariant Llywodraeth y DU mewn meysydd lle mae'r ddarpariaeth gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru wedi'i datganoli.

Adolygiadau gwariant

- 168.** Oherwydd Etholiad Cyffredinol y DU yn 2019 roedd problemau gydag amseriad Cyllideb y DU ar gyfer 2020-21, a chafodd hyn effaith ar amseriad Cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21. Mae gwybodaeth am y materion hyn yn adroddiad y Pwyllgor 'Craffu ar Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-2021'.

- 169.** Ym mis Mehefin 2020, anfonodd Cadeirydd y Pwyllgor Iythyr ar y cyd gyda'i swyddog cyfatebol yn Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon, gan bwysleisio'r angen am Cyllideb gynnar ar lefel y DU i sicrhau y gall llywodraethau datganoledig wneud gwaith cynllunio ac i sicrhau y gellir gwneud y craffu gorau posibl:

"...mae gwaith craffu seneddol i lefel briodol ar gyllidebau llywodraethau datganoledig yn dibynnu ar amseriad Cyllideb y DU - o ystyried y cydgysylltad rhyngddi â'r grant bloc, gan gynnwys yr addasiadau a'r cysoniadau, a gweithrediad y Fframwaith Cyllidol yn ehangach. Ar yr un pryd, mae'r ansicrwydd parhaus sy'n deillio o effaith pandemig COVID-19 a diwedd y cyfnod pontio yn dilyn Brexit yn anochel yn golygu y bydd proses gyllidebol eleni yn fwy heriol i'r llywodraethau ym mhedair gwlad y DU. Gan hynny, byddwch yn deall bod pob un o'n Pwyllgorau o'r farn bod y cyfle i gynnal gwaith craffu seneddol cadarn yn fwy hanfodol fyth."⁹⁶

- 170.** Yn y Cyfarfod Llawn ar 6 Hydref 2020, nododd y Gweinidog fod penderfyniad y Canhellor i ganslo cyllideb hydref y DU, yr ansicrwydd ynghylch adolygiad

⁹⁶ Gohebiaeth at y Gwir Anrhydeddus Steve Barclay AS, Prif Ysgrifennydd y Trysorlys; 29 Mehefin 2020

gwariant cynhwysfawr y DU, a'r diffyg gwybodaeth am arian i ddisodli cyllid yr Undeb Ewropeaidd yn gwneud tasg Llywodraeth Cymru yn 'anoddach'.

- 171.** Wrth graffu ar gyllideb ddrafft 2021-22, pan ofynnwyd iddi ynglŷn â'r ymgysylltu â'r Trysorlys yn y cyfnod cyn yr adolygiad gwariant dywedodd y Gweinidog:

"I've been in this portfolio since 2018 and this is my first spending review, and I was absolutely surprised at the lack of engagement that there was. I did think that there would be detailed meetings exploring these particular issues, especially in such an important year, when we're talking about replacement EU funding, and so on. But there were no meetings of that sort."⁹⁷

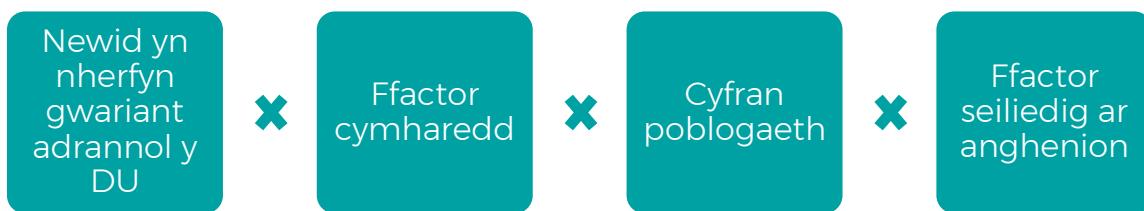
Fformiwla Barnett

"Regardless of how much money we raise in Wales through taxes, we should still receive money as 'top up' from UK Govt, as we are a poorer area of the UK. Although, Barnett should be reformed so that more money comes to Wales"

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

- 172.** Addaswyd fformiwla Barnett fel rhan o gytundeb **fframwaith cyllidol Cymru** i gynnwys ffactor sy'n seiliedig ar anghenion. Roedd y newid hwn yn cynrychioli'r addasiad mawr cyntaf i fformiwla Barnett ers ei gyflwyno ar ddiwedd y 1970au.

Ffigur 0.1. Fformiwla Barnett wedi ei addasu



- 173.** Yn yr Adolygiad o Wariant yn 2015, cyflwynodd Llywodraeth y DU 'gyllid gwaelodol'. Dyluniwyd y mecanwaith hwn i atal y cyllid y pen ar gyfer Llywodraeth Cymru rhag cwympo o dan 115 y cant o wariant cymaradwy y pen yn Lloegr drwy gydol y Senedd bresennol.

- 174.** Pan gytunwyd ar y Fframwaith Cyllidol, roedd y cyllid cymharol y pen yng Nghymru o'i gymharu â Lloegr dros 115 y cant. Nododd y Fframwaith Cyllidol,

⁹⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 95, Ionawr 2021

cyhyd â bod hyn yn aros yn uwch na 115 y cant, y byddai'r ffactor yn cael ei osod ar 105 y cant. Yn ôl Canolfan Llywodraethiant Cymru:

"...the very rapid growth in spending over the last two years has had some interesting consequences. First of all, the needs-based factor has resulted in a lot more additional funding than we would have expected when the agreement was signed in 2016. So, it's around £360 million of additional funding over the last three years for the Welsh Government, as a result of the needs-based factor being in place."⁹⁸

Adolygiad cyllid gwaelodol

175. Roedd adroddiad a gyhoeddwyd gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllid a Chanolfan Llywodraethiant Cymru ym mis Chwefror 2017 yn asesu'r cytundeb fframwaith cyllidol. Yn ôl yr adroddiad, am y tro cyntaf, bydd fformiwla Barnett yn cynnwys cydnabyddiaeth benodol o'r lefel uwch o angen am wariant yng Nghymru.⁹⁹

176. Fodd bynnag, roedd yr adroddiad yn nodi y byddai angen diweddar u'r ffactor sy'n seiliedig ar anghenion:

"The absence of any commitment to reassess the level of relative need in Wales in the future is notable in the agreement. This could mean that the post-transitional period needs-based factor of 115% (which may not come into effect much earlier than 2040) will be based on an assessment of relative need from 2010, which in turn was based on much earlier data, including the 2001 census. Given different economic and demographic trajectories, the level of relative need for public spending in Wales compared with England is unlikely to remain unchanged."¹⁰⁰

177. Roedd yr adroddiad hefyd yn nodi:

"If there is no intention to update the assessment of relative need (and hence the basis of the needs-based factor), then the Welsh Government will in effect bear the risks and rewards of its spending

⁹⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 50, 12 Hydref 2020

⁹⁹ Canolfan Llywodraethiant Cymru: Fair Funding for Taxing Times? Assessing the Fiscal Framework Agreement, Chwefror 2017

¹⁰⁰ Canolfan Llywodraethiant Cymru: Fair Funding for Taxing Times? Assessing the Fiscal Framework Agreement, Chwefror 2017

needs changing from this initial (and already out-of-date) level over the period of this agreement.”¹⁰¹

178. Awgrymodd Archwilio Cymru y gallai'r Pwyllgor archwilio gyda Llywodraeth Cymru sut byddai'r fformiwla newydd yn seiliedig ar anghenion yn gweithio pe bai'r DU yn dychwelyd i gyfnod o fesurau cyni yn y dyfodol.¹⁰²

179. Amlygodd Archwilio Cymru fod y cytundeb fframwaith cyllidol yn crybwyl "O 2018-19 ac am weddill cyfnod yr adolygiad o wariant presennol, bydd pob codiad yn Nherfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru uwchlaw'r lefel yn 2017-18 yn cael ei luosi â'r ffactor 105 y cant, tra bydd unrhyw ostyngiad o dan lefel 2017-18 yn cael ei bennu heb y ffactor ychwanegol".¹⁰³

180. Fodd bynnag, roedd Archwilio Cymru yn teimlo y gallai'r Pwyllgor geisio eglurder ynghylch a fyddai hyn yn para y tu hwnt i'r cyfnod adolygu gwariant cyfredol:

"Given the current state of public finances and the possibility of a fiscal squeeze at some point, we just thought it was something that the committee may want to get clarity on, in terms of the Welsh Government's current understanding of that protection and whether or not it expects it to apply to future spending review periods."¹⁰⁴

Fformiwla yn seiliedig ar anghenion

181. Mae tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru yn nodi fel a ganlyn:

"Mae'r ffactor sy'n seiliedig ar anghenion wedi'i gymhwys o at newidiadau yng ngrant bloc Llywodraeth Cymru ers 2018-19, o gymharu â llinell sylfaen 2017-18. Mae wedi cyflwyno cyfanswm o tua £360 miliwn o gyllid ychwanegol hyd yma, gyda thua hanner y swm hwnnw yn ymwneud â chyllid o ganlyniad i'r coronafeirws yn 2020-21."¹⁰⁵

¹⁰¹ Canolfan Llywodraethiant Cymru: Fair Funding for Taxing Times? Assessing the Fiscal Framework Agreement, Chwefror 2017

¹⁰² Ymateb i'r Ymgynghoriad FFWA 01 Archwilio Cymru

¹⁰³ Ymateb i'r Ymgynghoriad FFWA 01 Archwilio Cymru

¹⁰⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 137, 28 Medi 2020

¹⁰⁵ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 05 Llywodraeth Cymru

182. Tynnodd yr Athro Holtham sylw at waith blaenorol roedd wedi ei wneud yn 2010¹⁰⁶ ar fformiwla yn seiliedig ar anghenion, a awgrymodd y byddai'n fwy addas ar gyfer teilwra'r dyraniadau ar sail anghenion:

"I think many people would agree that it would be better if the Barnett formula explicitly contained elements that tailored the allocations to need, and it's quite a long time ago now—about 10 years ago—that we produced a formula that was quite simple, it only had four or five elements in it, but went quite a long way to showing how you could adjust the Barnett formula on a needs basis. And if that were the case, then expenditures currently in England would have a Barnett consequential that was adjusted for need."¹⁰⁷

183. Argymhellodd David Phillips y dylai'r Pwyllgor edrych ar waith yr Athro Holtham yn 2010 i sicrhau bod pa bynnag system sydd ar waith yn sicrhau'r lefel briodol o gyllid i Gymru mewn gwirionedd.¹⁰⁸

184. Cytunodd y Gweinidog y byddai system ariannu ar sail anghenion ledled y DU yn ddull priodol ar gyfer dyrannu cyllid i'r gweinyddiaethau datganoledig, a dyma a gynigir yn nogfen Llywodraeth Cymru ar gyfer diwygio cyllid y DU a threfniadau cyllidol ar ôl Brexit.

185. Ychwanegodd y Gweinidog:

"But I think there are some benefits to the Barnett formula, and we've seen them through the COVID crisis in the sense that it allowed Welsh Government to receive funding in a very quick way. So, that kind of speed I think was really useful for us in terms of allowing us, then, to respond with speed to the challenges of COVID. So, while being far from ideal, it does at least allow the rapid allocation of resources to devolved administrations, and we've seen the benefit of that."¹⁰⁹

Addasiad i'r grant bloc

186. Caiff y model cymaradwy, fel y'i nodir yn y Fframwaith Cyllidol, ei ddefnyddio i gyfrifo'r addasiad grant bloc ar gyfer trethi datganoledig yng Nghymru. Mae'r addasiad i'r grant bloc yn cael ei bennu yn ôl cyfran poblogaeth o'r newid wedi ei

¹⁰⁶ Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru: Fairness and Accountability: a new funding settlement for Wales, Gorffennaf 2010

¹⁰⁷ Cofnod y Trafodion, Paragraff 44, 9 Tachwedd 2020

¹⁰⁸ Cofnod y Trafodion, Paragraff 63, 30 Tachwedd 2020

¹⁰⁹ Cofnod y Trafodion, Paragraff 63, 30 Tachwedd 2020

addasu ar sail capaciti treth, o ran refeniw cyfatebol Llywodraeth y DU yn Lloegr a Gogledd Iwerddon.

Ffigur 2. Y model cymaradwy ar gyfer cyfrifo addasiadau grant bloc



187. Mae'r ffactor cymharedd yn adlewyrchu treth y pen yng Nghymru fel cyfran o dreth gyfatebol Llywodraeth y DU y pen ar y cam datganoli. Mae cyfran y boblogaeth yn seiliedig ar boblogaeth Cymru fel cyfran o boblogaeth Lloegr.

188. Pan ofynnwyd sut roedd y model cymaradwy yn perfformio, nododd y Ganolfan Llywodraethiant fod y fframwaith cyllidol yn cynnwys cymhwysor model cymaradwy i bob band o dreth incwm, a fyddai'n bwysig yn ystod y pandemig:

“At the moment, although it’s far too early to tell definitively, we’re seeing an increase in income inequality, so you’d imagine that the basic rate tax payers will be affected more by the COVID-19 crisis, and the fact that that’s relatively more important for the Welsh tax base as a whole, that separate block grant adjustment will be a positive thing for the Welsh Government to protect it against that increase in income inequality across the UK.”¹¹⁰

189. Fodd bynnag, nododd yr Athro Holtham fod y model cymaradwy yn gadael Llywodraeth Cymru yn agored i risg poblogaeth. Dywedodd y canlynol:

“Even if revenue growth per head is the same in Wales and ENI [England and Northern Ireland] the Comparable Model will lead to the BGA deduction growing if Welsh population growth falls short of that in ENI – which is not true of the proportionate adjustment.”¹¹¹

190. Cyflwynwyd amrywiaeth o dystiolaeth yn cysylltu'r model cymaradwy â'r pandemig COVID-19. Nododd Canolfan Llywodraethiant Cymru y byddai'r pandemig yn profi priodoldeb y model:

¹¹⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 64, 12 Hydref 2020

¹¹¹ Gwybodaeth Ychwanegol ar ôl presenoldeb yr Athro Holtham ar 9 Tachwedd 2020: Addasu'r grant bloc

"Yes, and I think COVID-19 probably will be a bit of a litmus test for this comparable model and for the principle of linking the block grant adjustments to comparable revenues in the rest of the UK."¹¹²

191. Wrth roi tystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Cymreig, nododd David Phillips mai un peth a allai fynd i'r afael ag effeithiau hirdymor ergyd fwy o faint ar economi Cymru o ganlyniad i'r pandemig fyddai diweddaru'r addasiadau grant bloc i gyfrif am newidiadau ym maint cymharol sylfaen drethu Cymru. Fel y mae, bydd yr addasiadau grant bloc hyn yn seiliedig ar elfennau cymharol cyn y coronafeirws am gyfnod amhenodol.¹¹³

192. Esboniodd ymhellach:

"Updating these fully or partially for future years would increase the Welsh Government's budget if its tax base is relatively smaller in future than it was when the BGAs were initially set (e.g. if the Welsh economy is hit harder on a long term basis); but would reduce the Welsh Government's budget if its tax base is relatively larger in future (e.g. if the Welsh economy is hit less hard on a long term basis)... Whether the Welsh economy will be hit harder or not is difficult to say."¹¹⁴

193. Dywedodd Llywodraeth Cymru ei bod yn anodd asesu'r addasiad i'r grant bloc i Gymru ar hyn o bryd oherwydd yr oedi o ran gwybodaeth alldro.¹¹⁵ At hynny, roedd Llywodraeth Cymru o'r farn:

"Gall yr oedi mawr cyn bod addasiadau cysoni'n cael eu cymhwysio, yn amlwg, arwain at broblemau cyllidebol yn y dyfodol, fel y gwelwyd yn ddiweddar yn yr Alban.

Mae'n debygol y bydd y gwahaniaethau rhwng datganoli treth incwm yng Nghymru a'r Alban yn golygu y bydd problemau cysoni yn llai difrifol yng Nghymru. Yn yr Alban, mae'r holl dreth incwm ar incwm nad yw'n deillio o gynillion ac incwm difidend wedi'i ddatganoli. Gyda dim ond 10c o bob cyfradd treth wedi'i ddatganoli yng Nghymru, mae Llywodraeth Cymru yn llai agored i'r risgiau sy'n gysylltiedig â thwf refeniw treth incwm gwahaniaethol. Dylai'r addasiadau ar wahân i'r

¹¹² Cofnod y Trafodion, paragraff 63, 12 Hydref 2020

¹¹³ [Tystiolaeth ysgrifenedig gan David Phillips, Dirprwy Cyfarwyddwr, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid \(COV0028\)](#)

¹¹⁴ [Tystiolaeth ysgrifenedig gan David Phillips, Dirprwy Cyfarwyddwr, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid \(COV0028\)](#)

¹¹⁵ Ymateb i'r Ymgynghoriad FFWA 05 Llywodraeth Cymru

grant bloc ar gyfer pob band treth incwm yng Nghymru hefyd helpu i leihau'r risg hon, drwy bwysoli'r addasiad cyffredinol i'r grant bloc mewn ffordd sy'n debycach i sylfaen treth incwm Cymru. Un addasiad i'r grant bloc ar gyfer treth incwm sydd gan yr Alban.

194. Dywedodd y Gweinidog mai nod hirdymor Llywodraeth Cymru yw system ariannu sy'n llawer mwy seiliedig ar anghenion ac sy'n gweithredu'n gyson ledled y DU. Aeth ymlaen i ddweud:

"You'll have seen that set out in the two documents: 'Reforming UK funding and fiscal arrangements after Brexit: Securing Wales' Future', and then also in the finance section of the 'Reforming our Union: Shared Governance in the UK' document. But I think there are some benefits to the Barnett formula, and we've seen them through the COVID crisis in the sense that it allowed Welsh Government to receive funding in a very quick way. So, that kind of speed I think was really useful for us in terms of allowing us, then, to respond with speed to the challenges of COVID. So, while being far from ideal, it does at least allow the rapid allocation of resources to devolved administrations, and we've seen the benefit of that."¹¹⁶

Tryloywder

195. Cyhoeddodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ei hadroddiad ar 'Ymchwiliad i gyllid datganoledig' ym mis Mawrth 2019. Roedd yr adroddiad yn trafod:

- Y ffordd mae Llywodraeth y DU yn dyrannu cyllid i'r gweinyddiaethau datganoledig a'r addasiadau sydd eu hangen, yn enwedig yn sgil datganoli pwerau trethu a chodi refeniw;
- gwahanol ffrydiau cyllido Llywodraeth y DU sydd ar gael i'r gweinyddiaethau datganoledig a'r mecanweithiau ar gyfer cyfrifo a dyrannu cyllid;
- goblygiadau newidiadau i gynlluniau gwariant Llywodraeth y DU a sut mae'r rhain yn effeithio ar y cyllid a ddyrennir i'r gweinyddiaethau datganoledig.¹¹⁷

¹¹⁶ Cofnod y Trafodion, Paragraff 63, 30 Tachwedd 2020

¹¹⁷ Swyddfa Archwilio Genedlaethol, Investigation into devolved funding, Mawrth 2019

196. Nododd yr adroddiad nad yw'r gweinyddiaethau datganoledig yn ymwneud â thrafodaethau uniongyrchol â Thrysurlys EM ynghylch eu setliadau cyllido, yn wahanol i adrannau llywodraeth y DU. Dywedodd y gweinyddiaethau datganoledig wrth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, er eu bod yn cadw eu cofnodion eu hunain o gyhoeddiadau gwariant Llywodraeth y DU ac yn amcangyfrif faint maent yn disgwl ei gael mewn digwyddiadau cyllidol, ni fyddant yn gwybod yr effaith net ar eu cyllidebau nes bod Trysorlys EM wedi penderfynu o ble daw'r arian i dalu am newidiadau i'w gynlluniau gwariant.¹¹⁸

197. Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol hefyd fod y ffaith nad yw Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn rhoi gwybod ymlaen llaw am newidiadau yn ei gwariant yn golygu bod angen i staff cyllid yn y gweinyddiaethau datganoledig fod yn ymatebol i gyhoeddiadau gwariant Llywodraeth y DU er mwyn deall yr effaith bosibl ar y cyllid sydd ar gael i gefnogi eu cynlluniau gwariant.¹¹⁹

198. Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol:

"I think the scope for similar-looking spending programmes to be treated in quite different ways in terms of the impact on the funding for the devolved administrations is one of the points that struck us in that work."¹²⁰

199. Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol y cysylltiad rhwng diffyg tryloywder ynghylch cyllid datganoledig a gwerth am arian:

"We thought it was important in our role to be clear that the system was complex, lacked transparency, and crucially, I think, lacked predictability so that, in making spending decisions in Wales or other devolved administrations, it's very hard to have sufficient clarity and notice, and therefore with implications perhaps for value for money, because decisions that can't be planned a long way in advance are often—it's more difficult to ensure that they are value for money."¹²¹

200. Yn 2019, yn dilyn adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, cynhaliodd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Llywodraeth y DU ymchwiliad i dryloywder cyllid i weinyddiaethau datganoledig.

¹¹⁸ Swyddfa Archwilio Genedlaethol, Investigation into devolved funding, Mawrth 2019

¹¹⁹ Swyddfa Archwilio Genedlaethol, Investigation into devolved funding, Mawrth 2019

¹²⁰ Cofnod y Trafodion, Paragraff 202, 9 Tachwedd 2020

¹²¹ Cofnod y Trafodion, Paragraff 193, 9 Tachwedd 2020

201. Roedd ei adroddiad yn nodi bod diffyg tryloywder o ran sut y gwneir y penderfyniadau hyn, a bod diffyg gwybodaeth fanwl yn ei gwneud yn anodd i'r Senedd eu harchwilio yn y modd cywir.¹²²

202. Nododd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol y canlynol ynglŷn ag adroddiad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus:

“...[the report] recommended that the Treasury should share timely information with the devolved administrations on how it was going to fund projects and programmes and be very clear on the basis for that in a timely way to tackle the issue that we're discussing now. And the Treasury, in its response, did agree with that recommendation.”¹²³

203. Gwnaeth Adroddiad Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Llywodraeth y DU: Cyllid ar gyfer yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon gyfres o argymhellion ynglŷn â thryloywder cyllid a derbyniwyd yr argymhellion hyn mewn ymateb gan Drysorlys EM.

204. Ar ôl i'r Canghellor gyhoeddi Adolygiad o Wariant Llywodraeth y DU ar 25 Tachwedd 2020, cynhaliodd y Pwyllgor sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog i graffu ar y cyhoeddiad cyllid i Gymru.

205. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod lefel yr ymgysylltu ar gyfer yr adolygiad gwariant rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ar lefel weinidogol wedi bod yn 'wael iawn'.¹²⁴

206. Yn flaenorol, mae'r Pwyllgor wedi codi'r mater o dryloywder ynghylch penderfyniadau cyllido. Yn haf 2020, cynhaliodd y Pwyllgor sesiynau dystiolaeth gyda'r Ysgrifennydd Gwladol a'r Gweinidog ynglŷn â'r ymateb ariannol i bandemig COVID-19. Roedd gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru wahanol safbwytiau ynglŷn â chyfrifo'r setliad i Gymru a gyhoeddwyd gan y Canghellor yn Niweddariad Economaidd yr Haf.

207. Ysgrifennodd y Pwyllgor at yr Ysgrifennydd Gwladol yn gofyn am dryloywder mewn cyhoeddiadau cyllido i Gymru yn y dyfodol ac am eglurder ynglŷn ag a yw'r cyllid yn 'arian newydd', yn hytrach na chyllid sydd eisoes wedi'i nodi neu ei gyhoeddi o'r blaen. Amlygodd y Pwyllgor bwysigrwydd tryloywder mewn

¹²² Adroddiad Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Llywodraeth y DU: Funding for Scotland, Wales and Northern Ireland

¹²³ Cofnod y Trafodion, Paragraff 197, 9 Tachwedd 2020

¹²⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 14, 16 Rhagfyr 2020

cyfrifiadau cyllid, yn unol â chanllawiau Llywodraeth y DU ar Dryloywder y Grant Bloc: Gorffennaf 2020.

208. At hynny, mae'r Pwyllgor wedi argymhell yn flaenorol yn ei adroddiad ar Cyllideb Atodol Gyntaf Llywodraeth Cymru 2020-21 y dylai Llywodraeth Cymru fynnu bod Llywodraeth y DU yn rhoi cymaint o wybodaeth mor brydlon â phosibl, am unrhyw gyhoeddiad gan Lywodraeth y DU sy'n effeithio ar Gymru, ei thrigolion a/neu'r busnesau sy'n gweithredu yma.

209. Ym mis Ebrill 2020, lansiodd y Pwyllgor Materion Cymreig ymchwiliad i economi Cymru a'r pandemig Covid-19. Cyflwynodd David Phillips dystiolaeth ysgrifenedig ar y pwerau ariannol ychwanegol a'r hyblygrwydd cyllidebol y dylid eu darparu i Lywodraeth Cymru mewn ymateb i'r pandemig.

210. Amlygodd David Phillips y posibilrwydd o wyro oddi wrth fformiwla Barnett o ganlyniad i'r pandemig:

"The UK government should therefore consider bypassing the Barnett formula, especially if it is clear that the coronavirus is having very different impacts in different parts of the UK or the cost of particular policy responses will vary significantly."¹²⁵

211. Roedd o'r farn hefyd y dylai unrhyw wyriadau oddi wrth y fformiwla fod yn rhai dros dro fwy na thebyg, gan ei bod yn bwysig peidio â rhuthro i wneud trefniadau cyllidol hirdymor yng nghanol argyfwng.¹²⁶ Fodd bynnag, daeth David Phillips i'r casgliad a ganlyn:

"...as may be the case in other areas of public policy, this crisis can be a prompt to consider the suitability of elements of the fiscal system, like the Barnett formula, that have long been subject to calls for reform."¹²⁷

Eithrio cyllid

212. Yn y gorffennol, mae Llywodraeth y DU wedi dyrannu cyllid ychwanegol y tu allan i fformiwla Barnett, a dadleuwyd bod y cyllid wedi ei fwriadu ar gyfer meysydd polisi datganoledig.

¹²⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan David Phillips, Cyfarwyddwr Cyswllt, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (COV0028)

¹²⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan David Phillips, Cyfarwyddwr Cyswllt, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (COV0028)

¹²⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan David Phillips, Cyfarwyddwr Cyswllt, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (COV0028)

213. Er enghraift, cafodd Gogledd Iwerddon £1 biliwn o gyllid yn ychwanegol gan Lywodraeth y DU er mwyn ennill cefnogaeth Plaid yr Unoliaethwyr Democrataidd (y DUP) ar bleidleisiau yn Senedd y DU. Fodd bynnag, nid oedd hyn yn amodol ar reolau gwariant fformiwla Barnett, gan fod Llywodraeth y DU wedi honni nad oedd y cytundeb gyda'r DUP yn golygu unrhyw wariant ychwanegol yn Lloegr. O ganlyniad i hynny, sbardunodd Llywodraeth Cymru a Llywodraeth yr Alban 'anghydfod ffurfiol' ynghylch y fargen.¹²⁸

214. Cyhoeddodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol adroddiad yn ymchwilio i gyllid datganoledig. Amlygodd achos y prosiect rheilffordd High Speed 2 (HS2). O ystyried bod seilwaith rheilffyrdd wedi ei ddatganoli i'r Alban a Gogledd Iwerddon, ond nid i Gymru, byddai'r naill wlad a'r llall yn cael cyllid ychwanegol, ond nid Cymru, er mai dim ond Lloegr fyddai'n elwa ar brosiect HS2.

215. Nododd Canolfan Llywodraethiant Cymru y byddai'r prosiect HS2 hefyd yn lleihau faint o arian y byddai Cymru yn ei gael yn y blynnyddoedd i ddod:

"And then you do get some anomalies like the HS2 finance, which isn't part of rail spending in Wales, but it's classed as an England and Wales project. And I think two perverse factors that come from that decision is that the overall comparability factor for the department in the spending review, at this forthcoming spending review, will drop significantly for the transport department."¹²⁹

216. Daeth y Ganolfan Llywodraethiant i'r casgliad:

"So, for every extra pound spent over the next five years via the Department for Transport, Wales will get a significant amount less because HS2 now accounts for a larger share of that Department for Transport budget. So, not only are we losing out directly on that additional funding from HS2, we also lose out from non-HS2 spending because that affects the overall comparability factor. So, it does strike me as pretty odd, that feature of the Barnett formula."¹³⁰

217. Fodd bynnag, esboniodd y Ganolfan Llywodraethiant y byddai prosiect HS2 yn golygu y byddai Adran Drafnidiaeth Llywodraeth y DU yn cael mwy o arian, ac y byddai Cymru yn ei gael fel cyllid canlyniadol Barnett.¹³¹

¹²⁸ www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-51181641

¹²⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 57, 12 Hydref 2020

¹³⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 57, 12 Hydref 2020

¹³¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 58, 12 Hydref 2020

218. Cododd Adolygiad Gwariant 2020 gwestiynau pellach ynghylch sut y caiff ffactorau cymaroldeb eu cyfrifo a sut y cytunir ar benderfyniadau ynghylch prosiectau fel HS2, a sut y gellid eu herio.

219. Gwnaeth newid yn ffactor cymaroldeb y Datganiad Cyllido mewn perthynas â chyfuno fformiwlâu Network Rail a Thrafnidiaeth arwain at gymaroldeb gwariant trafnidiaeth yn gostwng o 80.9 y cant (trafnidiaeth yn unig) i 36.6 y cant, yn bennaf o ganlyniad i sut y cafodd cyllid HS2 ei drin. Dywedodd y Gweinidog y dylid cael:

“comparability with rail infrastructure programmes, particularly in the light of the transfer of the core Valleys lines, and also, the fact that in the aggregate, HS2 provides no benefit to Wales; in fact, UK Government’s own analysis suggests it could come at a cost to Wales of £150 million a year, and most of that will be felt in south-west Wales, when areas beyond Bridgend, Swansea and so on become less attractive to investors. So, all of these issues provide us with cause to believe that it’s just inappropriate, really, to reduce the factor to 36.6 per cent.”¹³²

220. Nododd y Gweinidog:

“One of the extremely disappointing things about the recent spending review was the determination by the UK Government that Wales should have zero comparability with either Network Rail or HS2 infrastructure programmes. That now means that we have a comparability factor of just 36.6 per cent with the Department for Transport, so we only receive a population share of around a third of changes to the DfT budget, and that compares to a comparability factor of more than 80 per cent in previous times.”¹³³

221. Wrth gyfeirio at y ffordd y mae Cymru yn cael ei hariannu wrth roi tystiolaeth ar y gyllideb ddrafft, dywedodd y swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog:

“It just highlights how incredibly complex our funding system is at the best of times. I think this year has seen a level of in-year changes in funding levels—and not just volume, but lots and lots and lots of decisions contributing. It’s not just one or two big changes. We’re talking about, through the year, probably three figures of changes made to budgets and in consequential for us. I think the system has

¹³² Cofnod y Trafodion, paragraff 94, 16 Rhagfyr 2020

¹³³ Cofnod y Trafodion, Paragraff 74, 30 Tachwedd 2020

been under an incredible strain with all of that going on, and I think there are some important questions to be asked as to whether the system that we've got is robust enough to deal with the circumstances that we've been in this year. 'Probably not' is the answer to the question. Reforming the system in the current context probably is not a today thing, but I think it raises a lot of very important questions."¹³⁴

Safwynt y Pwyllgor

222. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y lefel ddigynsail o ansicrwydd o ran cyllidebau ac Adolygiad Gwariant Llywodraeth y DU dros y blynnyddoedd diwethaf, o ganlyniad i ffactorau fel Brexit, Etholiad Cyffredinol y DU, a phandemig COVID-19. Fodd bynnag, er ein bod yn deall yr anawsterau o roi setliadau aml-flwyddyn yn yr amgylchiadau presennol, mae'r Pwyllgor yn siomedig bod Llywodraeth Cymru, am y tair blynedd diwethaf, wedi gorfol llunio cyllideb ddrafft gyda setliad refeniw ar gyfer un flwyddyn yn unig, yn enwedig o ystyried bod rhai adrannau yn Lloegr, fel iechyd ac addysg, wedi cael setliadau aml-flwyddyn.

223. Yn ein hadroddiad *Craffu ar Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2020-21*, argymhellodd y Pwyllgor bod Llywodraeth Cymru yn ceisio ymrwymiadau gan Lywodraeth y DU y bydd digwyddiadau cyllidol y DU fel arfer yn cael eu cynnal erbyn dyddiad penodol i sicrhau bod gan weinyddiaethau datganoledig ddigon o amser i bennu cyllideb a gwneud gwaith craffu ystyrion.

224. Mae'r Pwyllgor yn nodi ymateb y Gweinidog, er bod amseriad digwyddiadau cyllidol y DU yn fater i Lywodraeth y DU, y byddai Llywodraeth Cymru yn parhau i dynnu sylw Llywodraeth y DU at ba mor bwysig yw rhoi mwy o sicrwydd ac eglurder i'r gweinyddiaethau datganoledig mewn perthynas ag amseriad digwyddiadau cyllidol y DU, o ystyried yr effaith y mae hyn yn ei chael ar weithdrefnau cyllidebol priodol.

225. Mae'n siomedig nad oes modd trafod amseriad digwyddiadau cyllidol y DU gyda'r Prif Ysgrifennydd ond mae'r Pwyllgor yn bwriadu trafod y materion hyn gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

226. At hynny, mae'n siomedig bod y Gweinidog wedi dangos diffyg ymgysylltu rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn y cyfnod cyn yr adolygiad o wariant, ac mae hwn hefyd yn faes y bydd y Pwyllgor am ei drafod gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

¹³⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 40, 8 Ionawr 2021

227. Mae'n amlwg o'r dystiolaeth a gymerwyd yn ystod yr ymchwiliad hwn, a'r amryw dystiolaeth arall sy'n ymwneud â fformiwla Barnett, bod angen adolygu'r broses ar gyfer dyrannu cyllid i Gymru.

228. Mae'n amlwg bod diffyg tryloywder ynghylch penderfyniadau cyllido. Mae'r system ar gyfer ariannu Cymru yn gymhleth ac nid yw'n ddigon tryloyw na rhagweladwy, sy'n ei gwneud hi'n anodd i Lywodraeth Cymru wneud penderfyniadau cyllido hirdymor. Mae hyn yn peri pryder o ran sut mae hyn yn effeithio ar y gallu i gynllunio a sicrhau gwerth am arian ar gyfer y cyllid. Mae'r diffyg tryloywder ynghylch penderfyniadau cyllido hefyd yn ei gwneud yn anoddach craffu'n effeithiol, gan ei bod yn anodd cael dealltwriaeth glir o'r cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru.

229. Argymhellodd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Senedd y DU y dylai Trysorlys EM fynd i'r afael â'r diffyg tryloywder ynghylch penderfyniadau cyllido, a derbyniodd y Trysorlys yr argymhelliaid hwn. Byddai'r Pwyllgor yn croesawu manylion ar sut mae Llywodraeth Cymru yn monitro i ba raddau y mae'r Trysorlys wedi cyflawni hyn. Mae hwn hefyd yn faes y bydd y Pwyllgor yn ei archwilio gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

230. Roedd tystiolaeth yn awgrymu bod y ffactor sy'n seiliedig ar anghenion yn fformiwla Barnett wedi'i seilio ar ddata nad yw'n gyfredol. Cynigiwyd y byddai adolygiad cyfnodol o anghenion cymharol yng Nghymru yn cadw'r ffactor sy'n seiliedig ar anghenion yn gyfredol er mwyn sicrhau bod Cymru'n cael cyllid priodol. Mae'r potensial ar gyfer adolygu fformiwla Barnett yn faes y mae'r Pwyllgor yn bwriadu ei drafod ymhellach gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

231. Nododd y Pwyllgor yr amwysedd o ran cyfrifo ffactorau cymaroldeb a ddefnyddir i bennu dyraniadau cyllid drwy fformiwla Barnett, ac mae hefyd yn pryderu bod gan Lywodraeth y DU y gallu i benderfynu a ellir eithrio cyllid sy'n ymwneud ag ardaloedd datganoledig o fformiwla Barnett - a fyddai'n arwain at beidio â dyrannu cyllid canlyniadol i'r gweinyddiaethau datganoledig. Mae'n siomedig bod y ffactor cymaroldeb ar gyfer trafnidiaeth wedi cael israddiad sylweddol oherwydd y modd y mae cyllid HS2 yn cael ei drin, nad yw'r cynllun yn rhoi unrhyw fudd i Gymru. Mae hwn yn faes y bydd y Pwyllgor yn ei drafod gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

Argymhelliaid 10. Gan nodi barn Llywodraeth Cymru bod amseriad digwyddiadau cyllidol y DU yn fater i Lywodraeth y DU, mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i fynd i'r afael â'r angen am fwy o sicrwydd drwy ddyraniadau cyllid aml-flwyddyn ac eglurder ynghylch amseriad digwyddiadau cyllidol y DU gan Lywodraeth y DU.

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru roi diweddariad ar sut mae'n sicrhau bod Trysorlys EM yn cyflawni o ran yr argymhelliad a dderbyniodd gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Senedd y DU y dylid mynd i'r afael â'r diffyg tryloywder ynghylch penderfyniadau cyllido.

Argymhelliad 12. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gynorthwyo o ran sicrhau tryloywder cyllid drwy gyhoeddi ei gwaith cyfrifo ar gyfer cyllid canlyniadol yn dilyn cyhoeddiadau gwariant y DU.

7. Pwerau benthycia

Cefndir

232. Roedd y Fframwaith Cyllidol yn rhoi pwerau benthycia cyfalaf newydd i Lywodraeth Cymru. Cynyddwyd cyfanswm y terfyn benthycia i £1 biliwn, a oedd yn cynnwys terfyn benthycia blynnyddol o £150 miliwn.

233. Gall Llywodraeth Cymru fenthyca hyd at £200 miliwn bob blwyddyn at ddibenion adnoddau, gydag uchafswm cyffredinol o £500 miliwn. Os yw refeniw treth yn is na'r hyn a ragwelwyd, rhaid gwneud ad-daliadau o fewn pedair blynedd. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi defnyddio'r cyfleuster hwn eto.

234. Ar 30 Tachwedd 2018, cafodd Llywodraeth Cymru bwerau newydd i gyhoeddi bondiau, y gellir eu defnyddio fel ffynhonnell amgen ar gyfer benthyciadau cyfalaf. Fodd bynnag, bydd unrhyw fondiau a gyhoeddir yn cyfrif tuag at gap benthycia Llywodraeth Cymru.

235. Manylion y dystiolaeth ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru:

“Benthycodd [Llywodraeth Cymru] £65m yn 2018-19 ond nid oedd angen y cyfleuster yn 2019-20 am fod Llywodraeth y DU wedi darparu gwariant cyfalaf ychwanegol yn ystod y flwyddyn, ac roedd ei ddefnyddio ar fyr rybudd yn golygu nad oedd angen y benthyciad cyfalaf arfaethedig ar gyfer y flwyddyn honno mwyach. Mae cynlluniau cyllideb 2020-21 yn tybio £125m o fenthyca cyfalaf.”¹³⁵

236. Yn ei dystiolaeth ynglŷn â chyllideb ddrafft 2021-22, tynnodd y Gweinidog sylw at y wybodaeth fwyaf diweddar ynghylch benthycia:

“... tables 7.3 and 7.4 illustrate how the Welsh Government budgets for the debt associated with our planned capital borrowing, as well as the management and repayment of that debt, so both the principal and the interest. Those tables show the planned aggregate capital borrowing at 31 March 2022 as £341 million, with repayments of £6.9 million of principal and £3.6 million of interest due in 2021-22.”¹³⁶

¹³⁵ Ymateb i'r Ymgynghoriad: FFWA 05 Llywodraeth Cymru

¹³⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 100, 8 Ionawr 2020

Terfynau benthycia

“The money presumably would not be lent if it could not be repaid. The decision as to whether it should be borrowed is entirely a Welsh affair”

“It will give the Welsh government more levers to react to crisis like the global pandemic. It can invest in infrastructure spending that could provide an overall boost for the economy”

“I feel as though a limit is incredibly restrictive, obviously, but prevents us from doing things we may need to do for the good of our people”

“If the Senedd sees it necessary to borrow more to improve the services and infrastructure here in Wales then it should be able to”

“I think as a nation it should have borrowing powers to a limit that would not put the country into financial trouble in the future, so it could be more than the £1B but not unrestricted”

Ymarfer ymgysylltu digidol y Pwyllgor

237. Nododd Canolfan Llywodraethiant Cymru fod y terfynau enwol sydd wedi eu pennu ar gyfer benthycia cyfalaf ac adnoddau gan Lywodraeth Cymru yn symiau mympwyol nad ydynt wedi eu diweddaru dros amser, felly nid ydynt yn berthnasol o ran gallu cyllidol Llywodraeth Cymru nac amgylchiadau economaidd sy'n newid.¹³⁷

238. Cynigiodd y Ganolfan Llywodraethiant hefyd ddull o bennu terfynau benthycia Llywodraeth Cymru:

“I think one practical solution, maybe, would be to look at the UK Government's own fiscal rules ... So, the Conservative manifesto, for instance, said that the debt interest payments of the UK Government should not exceed 6 per cent of tax revenues. So, if you apply that principle to the Welsh Government budget, then the cap on Welsh Government borrowing would be the point at which debt interest payments reached £300 million a year, or something like that.”¹³⁸

239. Roedd y Ganolfan Llywodraethiant o'r farn y byddai cysylltu benthyciadau â refeniw treth yn gwobrwyd Llywodraeth Cymru pan fyddai ei refeniw yn cynyddu, ac y byddai'r dull hwn hefyd yn cynyddu'r cwmpas i fenthyca pan fo cyfraddau

¹³⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 68, 12 Hydref 2020

¹³⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 69, 12 Hydref 2020

Ilog ar lefel hanesyddol isel, fel y maent ar hyn o bryd, i allu ymateb i argyfyngau economaidd.¹³⁹

240. Roedd yr Athro Holtham yn cytuno â'r ymagwedd hon, ac yn teimlo y dylai Llywodraeth Cymru allu benthyca rhwng £2 biliwn a £3 biliwn:

"...if you think, okay, we could raise £2 billion a year, let's say, from income tax, what leverage would you think would be appropriate on that £2 billion? Well, what I look at is what proportion of that revenue should you be able to consecrate to tax to service your borrowing? If you said, 'Okay, listen, we shouldn't be able to spend more than 5 per cent of that £2 billion on servicing the debt', you then have to look at what your annuity rate is, and then you multiply that up and you get what you get. And I think reasonable assumptions say you should be able to borrow £2 billion or £3 billion."¹⁴⁰

241. Yn ystod ymchwiliad y Pwyllgor i ffynonellau cyllid cyfalaf, dywedodd y Gweinidog y byddai Llywodraeth Cymru yn ceisio benthyca mewn ffordd ddarbodus:

"I think that we would see an appropriate limit within the context of prudential borrowing. So, it should be for us to set that limit, but we would do so in discussion with the National Assembly... I think, putting an arbitrary number on what we would like to borrow is probably a bit of a sterile discussion; it needs to be a much richer one than that, which we would like to be in a position to have in the Chamber."¹⁴¹

242. Dywedodd y Gweinidog fod 'rhai o'r materion sy'n ymwneud â'r fframwaith nad ydynt yn gweithio cystal ag y gallent yn ymwneud â'r hyblygrwydd cyllido'.¹⁴² Cadarnhaodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi gofyn am gynnydd mewn pwerau benthyca, o ran ei phwerau benthyca blynnyddol a chyfanredol. Fodd bynnag, nid oedd y Gweinidog wedi cael 'ymateb cadarnhaol i'r ceisiadau hynny'.¹⁴³

¹³⁹ Cofnod y Trafodion, paragraff 69, 12 Hydref 2020

¹⁴⁰ Cofnod y Trafodion, Paragraff 58, 9 Tachwedd 2020

¹⁴¹ Cofnod y Trafodion, paragraff 80, 17 Gorffennaf 2019

¹⁴² Cofnod y Trafodion, Paragraff 89, 30 Tachwedd 2019

¹⁴³ Cofnod y Trafodion, Paragraff 105, 30 Tachwedd 2019

243. Dywedodd y Gweinidog hefyd fod cysylltu terfynau benthyca â refeniw trethi Cymru a gesglir, fel y crybwyllyd gan y Ganolfan Llywodraethiant a'r Athro Holtham, yn ddull mwy ymarferol.¹⁴⁴ Dywedodd y Gweinidog

“the system that, actually, we have at the moment, in terms of the annual capital borrowing limit of £150 million and the aggregate ceiling of £1 billion, doesn’t really have a concrete or understandable rationale behind that. So, I think that, certainly, one link to tax revenues would at least have a clear rationale behind it, which I think would be important.”¹⁴⁵

Effaith COVID-19

244. Fel y trafodwyd mewn man arall yn yr adroddiad hwn, ac mewn allbynnau eraill y Pwyllgor ers mis Mawrth 2020, mae effaith COVID-19 ar gyllid Llywodraeth Cymru yn enfawr ac yn ddigynsail.

245. Mae'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid wedi cydnabod na chafodd y terfynau benthyca presennol eu cynllunio gyda'r sefyllfa bresennol mewn golwg, gan nodi:

- “There is a need to develop, cost and announce new measures very rapidly;
- There is the potential for the nations to be affected by coronavirus in very different ways.”¹⁴⁶

246. Gan ymhelaethu ar y pwynt hwn, dywedodd David Phillips nad yw rheolau benthyca yn caniatáu i fenthyca dalu costau mesurau polisi newydd o ddydd i ddydd, aeth yn ei flaen:

“Welsh Government, in terms of resource borrowing, can borrow for forecast errors; it can't borrow because it wants to announce new policy measures to tackle a pandemic. Now, I identify that as being a potential issue, given potential delays in being able to announce policies in the acute phase of the crisis, and if there's a need or just a desire to do things differently in the devolved Governments.”¹⁴⁷

¹⁴⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff, 30 Tachwedd 2019

¹⁴⁵ Cofnod y Trafodion, Paragraff 107, 30 Tachwedd 2020

¹⁴⁶ Sefydliad Astudiaethau Cyllid: Devolved governments need more flexible funding and greater borrowing power to tackle coronavirus effectively, 25 Mawrth 2020

¹⁴⁷ Cofnod y Trafodion, Paragraff 67, 16 Tachwedd 2020

247. Awgrymodd David Phillips gynnydd dros dro yn y terfynau benthyca, gan gyngori y dylai fod dros dro gan nad yw'n syniad da gwneud newidiadau parhaol yng nghanol argyfwng a allai greu problemau gwahanol yn rhywle arall neu efallai na fyddai'n briodol yn y tymor hir.¹⁴⁸

248. Wrth ymateb i'r awgrym bod cyfyngiadau benthyca cyfalaf yn cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru i ymateb i'r pandemig a chefnogi adferiad economaidd, dywedodd y Gweinidog:

"Well, the borrowing limits will be particularly challenging in the next financial year, given the very difficult and disappointing capital settlement that we had in the spending review. So, inevitably, it just limits and constrains our ability to be as ambitious as we would want to be in the next financial year, and that's a live example, really, of what the constraints are doing."¹⁴⁹

Safwynt y Pwyllgor

249. Yn ôl pob golwg nid yw'r terfynau benthyca a roddir ar Llywodraeth Cymru yn gysylltiedig â gallu cyllidol Llywodraeth Cymru neu amgylchiadau economaidd newidiol yng Nghymru.

250. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylid cynyddu'r terfynau benthyca hirdymor yn unol â'r awgrymiadau a glywyd yn ystod y dystiolaeth.

251. Fodd bynnag, yn y tymor byr mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid cyflwyno cynnydd dros dro o ran benthyca i gefnogi Llywodraeth Cymru wrth gynllunio adferiad effeithiol yn sgîl COVID-19. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gallai fod rhesymau pam na fyddai Llywodraeth y DU yn dymuno rhuthro i wneud trefniadau cyllidol hirdymor newydd yng nghanol pandemig, ac mae hwn yn faes a fydd yn cael ei archwilio ymhellach wrth ystyried dystiolaeth gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

252. Yn ystod ymchwiliad y Pwyllgor i ffynonellau cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru, clywodd y Pwyllgor fod Llywodraeth Cymru wedi gwneud achos dros gynyddu benthyca er mwyn caniatáu dull rhesymegol o fenthyca cyfalaf. Dywedodd mwyafrif o Aelodau'r Pwyllgor y byddent yn cefnogi cynyddu terfynau benthyca Llywodraeth Cymru er mwyn helpu i gyflawni blaenoriaethau

¹⁴⁸ Cofnod y Trafodion, Paragraff 69, 16 Tachwedd 2020

¹⁴⁹ Cofnod y Trafodion, Paragraff 112, 30 Tachwedd 2020

buddsoddi a chytunwyd y dylai Llywodraeth Cymru barhau i geisio pwerau benthyc a darbodus.¹⁵⁰

Casgliad 3. Er ei fod yn cydnabod efallai na fyddai gwneud newidiadau cyllidol tymor hir yn ystod pandemig byd-eang yn ddymunol, mae'r Pwyllgor o'r farn, yn y pen draw, y dylid cynyddu terfynau benthyc a cyfalaf.

¹⁵⁰ Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Ymchwiliad i ffynonellau cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru, tudalen 25

8. Dulliau o reoli'r gyllideb

253. Mae'r Fframwaith Cyllidol yn rhoi offer i Lywodraeth Cymru i'w helpu i reoli'r canlynol:

- Benthycia adnoddau – gall Llywodraeth Cymru fenthyca hyd at £200 miliwn bob blwyddyn (o fewn cap cyffredinol o £500 miliwn) os yw refeniw o drethi'n is na'r rhagolygon. Rhaid ad-dalu o fewn pedair blynedd.
- Cronfa wrth Gefn Cymru – gall Llywodraeth Cymru gadw refeniw sydd dros ben mewn cronfa arian parod, i'w dynnu i lawr yn ôl yr angen mewn blynnyddoedd i ddod. Y terfyn ar y gronfa wrth gefn yw £350 miliwn. Nid oes terfynau blynnyddol ar daliadau i Gronfa Wrth Gefn Cymru. Y terfynau blynnyddol ar dynnu arian i lawr fydd £125 miliwn ar gyfer adnoddau a £50 miliwn ar gyfer cyfalaf. Gellir tynnu arian i lawr o'r gronfa adnoddau wrth gefn i gyllido gwariant adnoddau neu gyfalaf, ond dim ond ar gyfer cyllido gwariant cyfalaf y gellir tynnu arian i lawr o'r gronfa gyfalaf wrth gefn.

Cronfa Wrth Gefn Cymru

254. Ym mis Ebrill 2020, cyflwynodd Llywodraeth Cymru dystiolaeth i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cymreig i economi Cymru a COVID-19. Nododd:

“When there remain so many uncertainties about the duration of the pandemic, and the course of the recovery, additional budgetary flexibilities will be essential to enable the Welsh Government to manage its response in a timely and effective manner.”¹⁵¹

255. Canolbwytiodd Llywodraeth Cymru ar Gronfa Wrth Gefn Cymru:

“In particular, we are calling for greater flexibility to use our Wales Reserve, as required, to respond to developments - both full access to the resources in the Reserve this year if required, and also the ability to carry forward more resource and capital in the Reserve at the end of the financial year, depending how the recovery progresses. The ability

¹⁵¹ Tystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru (COV0059).

to switch funding between capital and revenue budgets would provide a further useful flexibility to aid budget management this year.”¹⁵²

256. Nododd ymhellach y cyfngiadau wrth dynnu arian i lawr o Gronfa wrth Gefn Cymru:

“The Welsh Government can deploy up to £150m of capital borrowing this year under the current rules. The capital plans in the final budget assumed that we would use £125m of that facility this year. We are calling for an increase in the annual limit and the aggregate £1bn ceiling to enable the Welsh Government to further support its capital programmes this year if necessary and to aid the economic recovery over the longer term. These additional flexibilities should be available to the Welsh Government as a matter of course and not require permission from the UK Government on a case by case basis. We note how, in other countries, the fiscal rules for sub national governments are being relaxed - for example in Spain and Germany.”¹⁵³

257. Cwestiynodd y Ganolfan Llywodraethiant y cyfngiadau ar Gronfa wrth Gefn Cymru yn ystod y pandemig:

“There are restrictions on the use of the Wales reserve and, as you said, the Welsh Government is already drawing down the maximum allowed from the Wales reserve this year, and that could potentially mean that there's around £150 million of unused resource spending in the Wales reserve that the Welsh Government won't be able to use this year. It seems like a weird year, given the crisis that we're in, to limit the Welsh Government's use of its own reserves.”¹⁵⁴

258. Yn ystod sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog ynglŷn ag Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru 2020-21, ailadroddodd y Gweinidog Cyllid fod delio â'r pandemig yn gofyn am fwy o hyblygrwydd o ran cyfngiadau blynnyddol i gael mynediad at Gronfa wrth Gefn Cymru a hefyd yn cyfngu ar allu Llywodraeth Cymru i gario cyllid rhwng blynnyddoedd.¹⁵⁵ Dywedodd:

“We have had numerous discussions with the Chief Secretary to the Treasury about using the tools that we have better, and having access to more of the Wales reserve. That request was declined on the basis

¹⁵² [Tystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru \(COV0059\)](#)

¹⁵³ [Tystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru \(COV0059\)](#)

¹⁵⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 72, 12 Hydref 2020

¹⁵⁵ Cofnod y Trafodion, Paragraff 126, 2 Tachwedd 2020

that we have established the guarantee with the UK Government in terms of additional funding. So, from their perspective, that wasn't needed at this time. And perhaps at this point in the financial year, that's reasonable, but as we move towards the end of the financial year, I think it's really important that we retain larger flexibility to draw down more if we need to, but also potentially to carry more over into the next financial year, because clearly we don't know where we're going to be in the spring, and managing the budget is quite difficult in the sense that you're planning for a wide range of scenarios, and I think that it would help us a great deal if we were able to plan on that basis, with the confidence that we could carry more over to next year without having to find ourselves in a position that nobody wants to be in in terms of returning money to the Treasury."

259. Pwysleisiodd y Gweinidog y byddai'r gallu i gario cyllid COVID-19 ar draws blynnyddoedd ariannol yn ddefnyddiol o ran cefnogi Llywodraeth Cymru i ymateb i'r pandemig.¹⁵⁶

260. Yn ystod gwaith craffu ar Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2021-22, ychwanegodd y Gweinidog:

"We've been asking to carry forward, potentially, if we need to, some of that additional COVID funding into the next financial year. That's one of the flexibilities that we've been seeking. We understand that we will have a decision from the Chief Secretary to the Treasury towards the end of this month on that, as part of the UK Government's supplementary estimates piece of work, so we look forward to that decision."¹⁵⁷

Safwynt y Pwyllgor

261. Mewn adroddiad ynghylch y Cyllideb Atodol Cyntaf 2020-21 gwnaeth y Pwyllgor nifer o argymhellion yn ymwneud â hyblygrwydd Llywodraeth Cymru o ran cyllido.

262. Ystyriwyd hyn ymhellach yn adroddiad y Pwyllgor ar yr Ail Cyllideb Atodol 2020-21 lle nodwyd:

"...cred y Pwyllgor y byddai'n ddoeth i Lywodraeth Cymru gael rhagor o hyblygrwydd o ran rheoli ei chyllid diwedd blwyddyn, ac ni all weld y

¹⁵⁶ Cofnod y Trafodion, Paragraff 89, 30 Tachwedd 2020

¹⁵⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 13, 8 Ionawr 2021

rheswm pam y gwrthododd y Trysorlys wneud hyn mewn amgylchiadau mor eithriadol.”¹⁵⁸

263. Mae'r Pwyllgor yn parhau i gefnogi galwadau am hyblygrwydd o ran cronfeydd wrth gefn diwedd blwyddyn, fel y gall Llywodraeth Cymru fod yn fwy strategol yn ei chynllunio hirdymor. Mae achos cyffredinol i'w wneud dros y newid hwn. Fodd bynnag, yn y pandemig byd-eang presennol mae'r achos dros yr hyblygrwydd hwn hyd yn oed yn fwy amlwg. Fel y nodwyd drwy'r adroddiad hwn i gyd, ni chafodd y trefniadau cyllidol ar gyfer Cymru eu cynllunio gyda phandemig byd-eang mewn golwg, ac mae'n hanfodol ystyried sut y gellir gwneud newidiadau cyflym fel y gall y llywodraethau datganoledig ymateb yn briodol.

264. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod disgwyl i'r Prif Ysgrifennydd wneud penderfyniad erbyn diwedd mis Ionawr 2021 ynglŷn â chais Llywodraeth Cymru i ddwyn rhywfaint o'i chyllid COVID ychwanegol ymlaen i'r flwyddyn ariannol nesaf. Mae hwn yn faes y bydd y Pwyllgor yn ei drafod ymhellach gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

Casgliad 4. Mae'r Pwyllgor yn llwyr gefnogi cais Llywodraeth Cymru am fwy o hyblygrwydd wrth ddefnyddio Cronfa Wrth Gefn Cymru, yn enwedig yn ystod y pandemig, ac mae'n annog Llywodraeth Cymru i barhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU ynglŷn â hyn.

¹⁵⁸ Y Pwyllgor Cyllid: Craffu ar Ail Gyllideb Atodol Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21, Tachwedd 2020

9. Materion ychwanegol i'w hystyried

265. Fel y nodwyd yn yr adroddiad hwn, roedd y Pwyllgor yn bwriadu cynnal yr ymchwiliad hwn cyn pandemig COVID-19. Fodd bynnag, mae goblygiadau'r pandemig wedi cael effaith ar yr amser sydd ar gael i'r Pwyllgor adolygu'r trefniadau cyllidol yn drylwyr. Mae'r bennod hon yn crynhoi'n fras y meysydd y mae'r Pwyllgor yn teimlo y dylid eu hystyried ymhellach.

Fframweithiau cyllidol rhyngwladol

266. Cyhoeddwyd briff ymchwil gan Ganolfan W wybodaeth Senedd yr Alban yn amlinellu enghreiftiau cymharol o ddatganoli cyllidol yng Ngwlad Belg, Awstralia, yr Almaen, Sbaen, y Swistir a Chanada. Nododd:

"These countries and their systems are extremely varied and they were selected as they provide an insight into a broad range of devolution arrangements. They show a number of different ways of dividing powers vertically between the central and sub-central governments. They also show different methods of fiscal equalisation – the redistribution of resources to address differences in revenue raising or fiscal capacity across sub-central governments."¹⁵⁹

267. Amlygodd y briff ymhellach:

"Some countries with higher levels of decentralised taxes have relatively little control over these taxes. For example, Germany has relatively high sub-central tax revenues, but these are largely in the form of assigned revenues. On the other hand, in some countries the level of decentralised taxes is low, but sub-central governments have greater control over these taxes. For example, in Australia the states and territories have full discretion on the rates and bases of sub-central taxes."¹⁶⁰

268. Yn 2018, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Diwygio trefniadau ariannu a chodi cyllid y DU ar ôl Brexit: Diogelu Dyfodol Cymru, sy'n nodi:

¹⁵⁹ Canolfan W wybodaeth Senedd yr Alban: Financial Scrutiny Unit Briefing Fiscal devolution – some comparative examples

¹⁶⁰ Canolfan W wybodaeth Senedd yr Alban: Financial Scrutiny Unit Briefing Fiscal devolution – some comparative examples

“Credwn y dylai trefniadau cyllido'r DU alluogi pob rhan o'r Undeb i ddarparu lefel gyfatebol o wasanaethau gan ystyried anghenion cymharol y boblogaeth a rhagdybio lefelau cyfatebol o effeithlonddeb o ran codi trethi. Rydym yn cydnabod bod amrywiaeth eang o wahanol fathau o berthynas gyllidol mewn gwahanol wledydd (ceir rhai enghreifftiau allweddol yn Atodiad 1) ac ni ddylid diystyr u unrhyw opsiwn rhesymol wrth i ni barhau i drafod hyn.”¹⁶¹

269. Cytunodd y Gweinidog y gallai Llywodraeth Cymru archwilio fframweithiau cyllidol rhyngwladol eraill, megis fframwaith Awstralia, i weld sut mae'r rhain wedi sefydlu goruchwyliaeth annibynnol o weithrediad y fframwaith a'r broses ar gyfer datrys anghydfodau.¹⁶²

Llacio rheolau cyllidol

270. Cyhoeddodd OECD [COVID-19 and fiscal relations across levels of government](#) a nododd “during a time of crisis, it may be possible to relax such rules with a reduced risk of moral hazard problems emerging later. Relaxation may take the form of both formal escape clauses that can be triggered by prescribed circumstances and/or effective suspension of the rules in practice when it is unreasonable to expect sub-national governments to comply”.¹⁶³

Datrys anghydfodau

271. Gofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog am y broses ar gyfer herio penderfyniadau cyllido gan Lywodraeth y DU. Dywedodd y Gweinidog y gellir trosglwyddo anghydfodau i Gyd-bwyllgorau'r Gweinidogion, fodd bynnag, nododd nad yw hynny'n ffordd foddaol o'i wneud, oherwydd wedyn Llywodraeth y DU fyddai'n gyfrifol am benderfynu ar y mater.¹⁶⁴

272. Cadarnhaodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru wedi amlinellu ei huchelgeisiau i gael cymrodeddwr mwy annibynnol ar gyfer anghytundebau, a fyddai, yn ei barn hi, yn ‘welliant ac yn ffordd fwy priodol ymlaen’.¹⁶⁵

¹⁶¹ Llywodraeth Cymru: [Diwygio trefniadau ariannu a chodi cyllid y DU ar ôl Brexit: Diogelu Difodol Cymru](#)

¹⁶² Cofnod y Trafodion, Paragraff 93, 30 Tachwedd 2020

¹⁶³ OECD [Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#): COVID-19 and fiscal relations across levels of government

¹⁶⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 87, 16 Rhagfyr 2020

¹⁶⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 87, 16 Rhagfyr 2020

273. Ysgrifennodd y Pwyllgor at y Prif Ysgrifennydd ar 8 Ionawr 2021 yn mynegi ei bryderon am y mechanwaith a ddefnyddir gan Lywodraeth y DU i wneud penderfyniadau cyllido a'r broses i Lywodraeth Cymru herio penderfyniadau o'r fath.

Safwynt y Pwyllgor

274. Mae'n anffodus bod y pandemig a'r cyfnod diddymu sy'n agosáu wedi golygu na fu digon o amser i ystyried y materion yn y bennod hon ymhellach. Fodd bynnag, mae'n amlwg bod hwn yn faes pwysig o ddiddordeb mawr yng Nghymru ac mae'r Pwyllgor yn gobeithio y byddai'r Senedd/Llywodraeth nesaf Cymru yn mynd i'r afael â'r mater.

275. Mae'r Pwyllgor o'r farn y byddai'n ddefnyddiol rhoi ystyriaeth bellach i drefniadau cyllidol datganoledig rhyngwladol mewn perthynas â goruchwyliau annibynnol, datrys anghydfodau, terfynau benthyca, hyblygrwydd cyllido, y dull o gyfrifo dyraniadau cyllid datganoledig, a'r broses ar gyfer datganoli cymhwysedd ar drethi newydd.

276. Rydym yn pryderu am y mechanwaith a ddefnyddir gan Lywodraeth y DU i wneud penderfyniadau cyllido a'r broses i Lywodraeth Cymru herio penderfyniadau o'r fath. Mae angen tryloywder ar gyfer y penderfyniadau cyllido a wneir gan Lywodraeth y DU, ac mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen proses annibynnol ar gyfer herio'r penderfyniadau hyn - nid yw'r llwybr presennol o herio penderfyniadau drwy Gyd-bwyllgor y Gweinidogion yn fodhaol gan nad yw'n ddyfarniad annibynnol. Mae'r Pwyllgor yn bwriadu trafod proses annibynnol ar gyfer herio penderfyniadau cyllido gyda'r Ysgrifennydd Gwladol.

Casgliad 5. Ynghyd â'r angen am dryloywder ar gyfer y penderfyniadau cyllido a wneir gan Lywodraeth y DU, mae'r Pwyllgor o'r farn bod angen proses annibynnol ar gyfer herio'r penderfyniadau hyn.

Atodiad A: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgrifiadau'r holl sesiynau tystiolaeth lafar ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
28 Medi 2020	Robert Chote, Cadeirydd Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol
28 Medi 2020	Adrian Crompton, Archwilydd Cyffredinol Cymru Archwilio Cymru Richard Harries, Cyfarwyddwr Archwilio Archwilio Cymru Mark Jeffs, Rheolwr Archwilio Archwilio Cymru
12 Hydref 2020	Dr Ed Poole, Uwch-ddarlithydd Canolfan Llywodraethiant Cymru Guto Ifan, Cydymaith Ymchwil Canolfan Llywodraethiant Cymru
9 Tachwedd 2020	Yr Athro Gerry Holtham
9 Tachwedd 2020	Ruth Stanier, Cyfarwyddwr Cyffredinol, Strategaeth Cwsmeriaid a Chynllunio Trethi Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi Jackie McGeehan, Dirprwy Gyfarwyddwr Polisi Treth Incwm Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi
9 Tachwedd 2020	Gareth Davies, Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol Darren Stewart, Cyfarwyddwr Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol Ben Rodin, Rheolwr Archwilio Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol Lee Summerfield, Cyfarwyddwr Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol
16 Tachwedd 2020	David Phillips, Cyfarwyddwr Cyswllt Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid
16 Tachwedd 2020	Dyfed Alsop, Prif Weithredwr Awdurdod Cyllid Cymru Rebecca Godfrey, Prif Swyddog Strategaeth Awdurdod Cyllid Cymru Sam Cairns, Prif Swyddog Gweithredu Awdurdod Cyllid Cymru

Dyddiad	Enw a Sefydliad
30 Tachwedd 2020	Rebecca Evans AS Y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd Andrew Jeffreys Cyfarwyddwr, Trysorlys Cymru Julian Revell Pennaeth Dadansoddi Cyllidol, Trysorlys Cymru

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Mae'r holl ymatebion i'r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Cyfeirnod	Sefydliad
FFWA 01	Archwilio Cymru
FFWA 02	Swyddfa Cyllidebol Seneddol Awstralia
FFWA 03	Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru
FFWA 04	Swyddfa Cyllidebol Seneddol Victoria
FFWA 05	Llywodraeth Cymru
FFWA 06	Yr Adran Gwaith a Phensiynau
FFWA 07	Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi
FFWA 08	Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a'r Crŵp Diwygio Treth Incwm Isel (LITRG)

Gwybodaeth ychwanegol

Teitl	Dyddiad
Nodyn gan yr Athro Gerry Holtham – Addasiad i'r Grant Bloc ar gyfer trethi datganoledig. (Saesneg yn unig).	13 Tachwedd 2020