



Llywodraeth Cymru
Ymgynghoriad – crynodeb o'r ymatebion

Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i
Ddeddfau Trethi Cymru

Rhagfyr 2020

Cynnwys

| | |
|--|----|
| 1. Cyflwyniad | 3 |
| 2. Dulliau presennol o newid trethi datganoledig | 6 |
| 3. Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru | 9 |
| 4. Astudiaethau achos | 17 |
| 5. Cwestiynau ychwanegol | 18 |
| | |
| Atodiad A – Rhestr o'r ymatebion i'r ymgynghoriad | 20 |

1. Cyflwyniad

- 1.1 Cyflwynwyd dwy dreth ddatganoledig yng Nghymru yn 2018: treth trafodiadau tir a ddisodlodd dreth dir y dreth stamp a threth gwarediadau tirlenwi a ddisodlodd dreth dirlenwi. Mae'r ddwy dreth ddatganoledig wedi cynhyrchu mwy na £500 miliwn yn eu dwy flwyddyn gyntaf. Hyd yma, nid oes unrhyw drethi eraill wedi'u datganoli i Gymru, ond cafodd pwerau i bennu cyfraddau treth incwm eu datganoli'n rhannol yn 2019¹.
- 1.2 Mae tair o "Ddeddfau Trethi Cymru"² (ynghyd ag is-ddeddfwriaeth gysylltiedig) sy'n darparu'r fframwaith cyfreithiol cyffredinol ar gyfer sefydlu Awdurdod Cyllid Cymru a gweithredu pwerau cyfreithiol Awdurdod Cyllid Cymru a'r ddwy dreth ddatganoledig.
- 1.3 Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen mwy o hyblygrwydd ac ystwythder er mwyn gallu newid deddfwriaeth trethi yn gyflymach na'r hyn sy'n digwydd ar hyn o bryd. Mae hyn yn arbennig o berthnasol mewn ymateb i newidiadau sydd eu hangen o ganlyniad i ffactorau neu bwysau allanol.
- 1.4 Nododd yr ymgynghoriad *Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru*³ gynigion i sicrhau bod yr adnoddau cywir a phriodol ar waith i alluogi Gweinidogion Cymru i wneud newidiadau i "Ddeddfau Trethi Cymru" sy'n dod i rym ar unwaith o dan yr amgylchiadau canlynol:
- i. er mwyn atal achosion o osgoi neu efadu'r trethi datganoledig;
 - ii. er mwyn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol,
 - iii. mewn amgylchiadau lle mae angen eithriadol, megis mewn ymateb i benderfyniad tribiwnlys neu lysoedd uwch, neu mewn ymateb i argyfyngau cenedlaethol megis COVID-19,
 - iv. mewn amgylchiadau penodol pan fo Gweinidogion Cymru yn ystyried ei bod er budd y cyhoedd i wneud hynny. Yn benodol, fel ymateb i newidiadau i bolisi trethi a wneir gan Lywodraeth y DU i drethi 'rhagflaenol' (hynny yw, un lle mae gennym dreth ddatganoledig gyfatebol).
- 1.5 Y cynnig yw y dylid rhoi pwerau deddfu i Weinidogion Cymru ddiwygio Deddfau Trethi Cymru drwy reoliadau.
- 1.6 Un ystyriaeth allweddol wrth ddatblygu'r cynnig hwn yw nawr, yn fwy nag erioed, mae angen inni ddiogelu'r referniw sydd ar gael i'n gwasanaethau cyhoeddus

¹ Ystyr eu datganoli'n 'rhannol' yw bod agwedd wedi cael ei datganoli i Gymru ond nid y cyfrifoldeb llawn – gweler adrannau 116D-116K o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae'r Senedd bellach yn pennu rhan o'r cyfraddau treth incwm sy'n daladwy gan drethdalwyr Cymreig (10 pwynt canrannol am bob cyfradd). Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am deddfwriaeth treth incwm a'r broses o'i chasglu o hyd.

² Mae tair o Ddeddfau Trethi Cymru ar hyn o bryd: Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 a Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017.

³ Mae ar gael yn: <https://llyw.cymru/ei-gwneud-yn-bosibl-cyflwyno-newidiadau-i-ddeddfau-trethi-cymru>

hanfodol. Ar hyn o bryd, bob tro y ceir cylch cyllideb y DU, mae risg y gallai newid gael ei wneud sy'n effeithio ar drethi datganoledig. Gallai newidiadau o'r fath gael goblygiadau ar gyfer busnesau, y farchnad eiddo ac effaith gyllidebol uniongyrchol ar adnoddau. Rhoddodd yr ymgynghoriad enghreifftiau o newidiadau a wnaed gan Lywodraethau'r DU yn y gorffennol ac efallai y bydd newidiadau o'r fath yn digwydd yn amlach wrth i fesurau adfer gael eu rhoi ar waith.

Ymgysylltu

- 1.7 Gwahoddwyd sylwadau fel rhan o gyfnod ymgynghori a ddechreuodd ar 16 Gorffennaf 2020 ac a ddaeth ben ar 15 Hydref 2020. Estynnwyd y cyfnod ymgynghori i 14 wythnos fel bod mwy o amser i ystyried y cynigion dros yr haf. Gallai'r ymatebwyr gyflwyno eu safbwyntiau a'u sylwadau drwy Smartsurvey, drwy e-bost neu ar bapur, ac yn Gymraeg neu yn Saesneg⁴. Cafodd yr ymgynghoriad ei hyrwyddo drwy Twitter ac anfonwyd e-byst at fwy na 90 o randdeiliaid unigol Trysorlys Cymru, a chyrrff cynrychioliadol allweddol.
- 1.8 Cynhaliodd Llywodraeth Cymru sawl gweminar a digwyddiad ymgysylltu â rhanddeiliaid ar-lein yn ystod y cyfnod ymgynghori, gan gynnwys â Phwyllgor Technegol Cymru y Sefydliad Siartredig Trethiant, a chynhaliwyd sesiwn frifffio dechnegol ehangach hefyd â'r Sefydliad Siartredig Trethiant (cymerodd tua 200 o bobl ran ynnddi). Hefyd, cynhaliwyd sesiwn gweithgor â Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr, ac â Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig.

Ymatebion i'r ymgynghoriad

- 1.9 Dangoswyd lefel eithaf da o ddiddordeb yn yr ymgynghoriad o ystyried mai ymgynghoriad technegol, bach ydyw. Ymwelwyd â thudalen we'r ymgynghoriad 373 o weithiau, a oedd yn cynnwys 318 o ddefnyddwyr unigryw. Pan gafodd ei gyhoeddi gyntaf, cafwyd dros 3,000 o argraffiadau ar Twitter (hynny yw, sawl gwaith y gwelodd pobl y trydariad ar Twitter).
- 1.10 Cyflwynwyd wyth ymateb i'r ymgynghoriad i gyd gan amrywiaeth o randdeiliaid, sef pedwar unigolyn a phedwar sefydliad mantell a oedd yn cynrychioli eu sefydliadau cyswllt a'u haelodau. Roedd dau o'r sefydliadau hyn yn sefydliadau treth a chyfrifyddu, roedd un yn sefydliad academiaidd, ac roedd un yn gymdeithas llywodraeth leol. Cyflwynwyd yr ymatebion gan ymatebwyr yng Nghymru, neu gangen Cymru o sefydliadau sy'n gweithredu ledled y DU.
- 1.11 Gallai pob ymatebydd ofyn am gael aros yn ddiennw ac ni chaiff pedwar ymatebydd unigol eu henwi drwy'r ddogfen gyfan. Gan mai nifer fach o ymatebwyr a gafwyd, mae'r dyfyniadau wedi cael eu priodoli i'r sefydliad a ymatebodd.

⁴ Mae ar gael yn: <http://gov.wales/consultations/finance/land-transaction-tax/?status=closed&lang=cy>

1.12 Mae Tabl 1 yn dangos nifer yr ymatebion yn ôl categori'r ymatebydd.

Tabl 1

| | Ymatebydd | Categori |
|----|--|-------------------------|
| 1. | Dienw | Unigolyn |
| 2. | Cymdeithas Cynghorau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru | Cyngor Tref neu Gymuned |
| 3. | Dienw | Unigolyn |
| 4. | Dienw | Unigolyn |
| 5. | Dienw | Unigolyn |
| 6. | Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr | Treth / Cyfrifyddu |
| 7. | Sefydliad Siartredig Trethiant a Grŵp Diwygio Trethiant Incwm Isel | Treth / Cyfrifyddu |
| 8. | Prifysgol Caerdydd | Sefydliad academiaidd |

Tabl 1: Dadansoddiad o'r ymatebion yn ôl Categori'r Ymatebydd

1.13 Mae natur amrywiol yr ymatebwyr yn darparu cyd-destun pwysig o ran ystyried y materion a godwyd yn yr ymatebion, a dylid gochel rhag dod i gasgliadau sy'n seiliedig ar nifer yr ymatebion sy'n lleisio barn debyg yn unig.

2. Dulliau presennol o newid trethi datganoledig

Cwestiwn 1

Yn eich barn chi, a yw Biliau Brys neu 'garlam' yn brosesau deddfwriaethol priodol i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar unwaith neu'n gyflym iawn?

- 2.1 Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y gallai Bil Brys neu 'garlam' fod yn weithdrefn briodol mewn egwyddor gan sicrhau y caiff deddfwriaeth ei phasio'n gyflym, ond y bydd angen bodloni meini prawf llym cyn y gellir mabwysiadu proses gyflym iawn, a hynny dim ond mewn achosion lle na fyddai'r prosesau arferol yn gweithio.
- 2.2 Cyfeiriodd y Sefydliad Siartredig Trethiant at yr enghraifft o broses fyrrach a nodwyd yn yr ymgynghoriad (Pennod 4, enghraifft 4) a hynny'n ymwneud â Thâl Atodol Annedd Ychwanegol yr Alban, lle nodwyd, er i'r deddfwriaeth gael ei rhoi ar waith yn gyflym, fod angen gwneud diwygiadau dilynol drwy is-ddeddfwriaeth a bod nifer o broblemau o hyd o ran y deddfwriaeth heddiw. Cododd y problemau am nad oedd digon o amser i graffu ar faterion ymarferol na'u datrys. Defnyddiwyd yr enghraifft i dynnu sylw at y tensiwn rhwng craffu a gweithredu'n gyflym; mantais sicrwydd drwy deddfwriaeth sylfaenol, ac anfantais craffu cyfyngedig a'r gallu cyfyngedig i ymgynghori.
- 2.3 Nododd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru y dylai unrhyw newidiadau i drethiant gael eu cymeradwyo gan y Senedd.
- 2.4 Roedd y pedwar unigolyn a ymatebodd o'r farn nad oedd y prosesau hyn yn briodol ac y dylai penderfyniadau ynghylch trethiant gael eu gwneud ar lefel y DU.

Cwestiwn 2

A allwch awgrymu unrhyw newidiadau i broses y Bil Brys neu 'garlam' i'w gwneud yn fwy addas i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar unwaith neu'n gyflym iawn?

- 2.5 Pwysleisiodd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod angen cynnal adolygiad effeithiol ar ôl deddfu fel mater o drefn. Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y gellid ystyried a ddylai Bil brys neu garlam fynd drwy bob un o'r pedwar cam. Nodwyd y gallai fod angen trothwy uwch o gefnogaeth drawsbleidiol ar broses o'r fath.

- 2.6 Cododd Prifysgol Caerdydd yr angen i sicrhau amrywiaeth yn y grŵp sy'n penderfynu pryd y dylid defnyddio proses y Bil Brys neu 'garlam', ac y dylai fod yn ehangach na Gweinidogion Llywodraeth Cymru. Un posibilrwydd fyddai cynnwys cytundeb Llywydd y Senedd.
- 2.7 Roedd y pedwar unigolyn a ymatebodd o'r farn nad oedd y prosesau hyn yn briodol ac y dylai penderfyniadau ynghylch trethiant gael eu gwneud ar lefel y DU.

Cwestiwn 3

Er nad yw Llywodraeth Cymru o'r farn ar hyn o bryd fod Bil Cyllid Cymru blynyddol yn ddull cymesur o wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, hoffem gael eich barn ar y potensial i gyflwyno Bil o'r fath yn y dyfodol. A yw hwn yn opsiwn priodol? Pryd y dylid ei gyflwyno? Sut y gallai weithio? Sut y dylai gysylltu â phroses Cyllideb Cymru?

- 2.8 Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant, Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr a Phrifysgol Caerdydd fantesion posibl cyflwyno Bil Cyllid i Gymru. Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr fod cyflwyno Bil Cyllid yn amserol, o ystyried bod y DU yn debygol o weld llawer o newidiadau i'r rheolau trethi oherwydd argyfwng COVID-19. Nodwyd na fyddai angen defnyddio'r broses bob blwyddyn o bosibl, ond byddai'n helpu i gefnogi ac ategu'r broses o graffu ar newidiadau i drethi mewn modd democrataidd. Yn ddelfrydol, dylai hyn gael ei gyflwyno fel rhan o broses Cyllideb Cymru.
- 2.9 Nododd dau sefydliad y gallai Bil Cyllid blynyddol i Gymru neu ddigwyddiad arwyddocaol arall a oedd yn ymwneud â threthi arwain at fwy o ymgysylltu rhwng y cyfryngau a'r cyhoedd a'r Senedd a chodi proffil trethi datganoledig. Byddai cylch blynyddol, gan gynnwys ymgynghori ar ddeddfwriaeth ddrafft, yn gwella'r broses o ymgysylltu â seneddwyr Cymru, rhanddeiliaid a'r cyhoedd yng Nghymru.
- 2.10 Fodd bynnag, cydnabu'r Sefydliad Siartredig Trethiant yr heriau a oedd yn gysylltiedig â chyflwyno Bil blynyddol i Gymru, a chytunodd nad oedd digon o newidiadau deddfwriaethol roedd angen eu gwneud ar hyn o bryd fwy na thebyg i gyfiawnhau proses bil cyllid flynyddol. Awgrymodd y dylid parhau i adolygu'r opsiwn hwn, ac y dylai'r broses deddfwriaethol adlewyrchu arwyddocâd y system dreth ddatganoledig o ran codi refeniw yng Nghymru: caiff yr achos ei gryfhau os bydd trethi datganoledig yn cynnig cyfran gynyddol o refeniw. Nodwyd hefyd y gallai fod achos dros ymestyn cylch gwaith proses Bil Cyllid i gwmpasu trethi lleol.
- 2.11 Nododd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru y byddai datganiad blynyddol yn yr hydref a chyllideb yn y gwanwyn yn cynnig eglurder.

- 2.12 Yn olaf, roedd y pedwar unigolyn a ymatebodd o'r farn na fyddai cyflwyno Bil Cyllid i Gymru yn opsiwn priodol.

Cwestiwn 4

A ydych yn ymwybodol o unrhyw enghreifftiau o brosesau newid deddfwriaeth trethi yn rhyngwladol y byddai'n ddefnyddiol i Lywodraeth Cymru eu hystyried?

- 2.13 Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr, er nad oedd yn ymwybodol o unrhyw enghreifftiau penodol, ar lefel y DU dylai Llywodraeth Cymru ddysgu o'r ffordd y mae Llywodraeth yr Alban wedi ymdrin â'r materion hyn. Byddai'n rhesymol modelu unrhyw brosesau deddfwriaethol brys mor agos â phosibl i'r rhai sydd eisoes yn cael eu defnyddio ar lefel y DU.
- 2.14 Gwnaeth Prifysgol Caerdydd y pwynt cyffredinol y gellir gweld canlyniad anfwriadol o ran ymddygiadau trethdalwyr yn hawdd pan gaiff newidiadau eu cyflwyno'n rhy gyflym: mae angen sicrhau yr ymgynghorir yn ddigon eang â grwpiau amrywiol o arbenigwyr treth ac arbenigwyr mewn meysydd eraill.
- 2.15 Ni wnaed unrhyw sylw gan bump o'r ymatebwyr.

Cwestiwn 5

A ydych chi'n cytuno bod angen y trefniadau hyn, sy'n mynd ymhellach na'r rheini sydd ar gael eisoes, er mwyn ei gwneud yn bosibl cyflwyno diwygiadau i Ddeddfau Trethi Cymru yn brydlon mewn amgylchiadau penodol?

- 2.16 Cytunodd y Sefydliad Siartredig Trethiant a Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr fod angen trefniadau o'r fath. Nodwyd bod trethi datganoledig, a referniw, yn agored i effaith newidiadau mewn treth ar lefel y DU, a hefyd fod angen i unrhyw drefniadau o'r fath sicrhau cydbwysedd digonol rhwng yr angen i graffu a'r angen i weithredu'n gyflym.
- 2.17 Nododd Prifysgol Caerdydd y byddai adolygiad systematig o brofiadau mewn awdurdodaethau eraill yn fuddiol.
- 2.18 Roedd y pedwar unigolyn a ymatebodd o'r farn nad oedd angen trefniadau ychwanegol.

3. Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru

Cwestiwn 6

Yn eich barn chi, a yw'r egwyddor o ddefnyddio pwerau gwneud rheoliadau yn briodol er mwyn rhoi'r newidiadau hynny ar waith (o gymharu â defnyddio deddfwriaeth sylfaenol neu ryw ddull arall megis proses Deddf Casglu Trethi Dros Dro Llywodraeth y DU)?

- 3.1 Cytunodd y Sefydliad Siartredig Trethiant, Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr a Phrifysgol Caerdydd fod yr egwyddor o ddefnyddio pwerau gwneud rheoliadau yn briodol i roi'r newidiadau hyn ar waith.
- 3.2 Nododd dau sefydliad mai'r sefyllfa arferol yw y dylai deddfwriaeth sy'n ymwneud â threthi fod ar ffurf deddfwriaeth sylfaenol ac eithrio mewn amgylchiadau eithriadol, ac yn amodol ar graffu democrataidd priodol ar lefel seneddol. Mae hyn yn arbennig o wir am ddeddfwriaeth sy'n ymwneud ag arfer pwerau trethu, darparu ar gyfer yr hyn sy'n drethadwy a gosod beichiau ar y cyhoedd. Yn ddelfrydol, dim ond ar gyfer materion gweinyddol, a hefyd i bennu cyfraddau, y dylid defnyddio is-ddeddfwriaeth.
- 3.3 Fodd bynnag, nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod y cynnig i roi tri phŵer i wneud rheoliadau i Weinidogion Cymru er mwyn ei gwneud yn bosibl gwneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru yn taro cydbwysedd rhwng yr angen i weithredu'n gyflym, yr angen i graffu a'r angen i ymateb, sef anghenion sy'n mynd yn groes i'w gilydd, ar yr adeg hon yn ystod datblygiad trethi datganoledig Cymru.
- 3.4 Fodd bynnag, aeth y Sefydliad Siartredig Trethiant yn ei flaen i nodi y gallai cyflwyno trethi datganoledig newydd yng Nghymru, ac ehangu'r sylfaen drethu yn ei sgil, olygu y bydd yr egwyddor o ddefnyddio pwerau rheoliadol yn lle deddfwriaeth sylfaenol yn mynd yn amhriodol. Sut bynnag, dylai'r defnydd o'r pwerau rheoliadol gael ei adolygu a'i werthuso'n rheolaidd, ac efallai y dylid pennu terfyn amser iddo. Yn olaf, nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod y ddogfen ymgynghori yn cadarnhau nad yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu defnyddio'r tri phŵer rheoliadol arfaethedig i wneud 'newidiadau polisi arferol' i'r trethi datganoledig. Mae hyn yn golygu y gall fod amgylchiadau o hyd pan na fydd modd newid Deddfau Trethi Cymru drwy'r pwerau rheoliadol presennol nac arfaethedig.
- 3.5 Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y dylai Llywodraeth Cymru ystyried a allai proses Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968 helpu i fynd i'r afael â'r problemau a nodwyd yn y ddogfen ymgynghori rywfaint neu gryn dipyn.

- 3.6 Nododd Prifysgol Caerdydd fod y pwerau yn ymddangos yn briodol ar yr amod mai dim ond mewn achosion lle ceir risg uniongyrchol i drethdalwyr Cymreig, Trysorlys Cymru, neu effeithlonrwydd ac effeithlonrwydd cyffredinol prosesau llunio polisiau cyllidol a gweinyddol Cymru y dylai pwerau gwneud rheoliadau gael eu defnyddio.
- 3.7 Roedd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru (a nododd bwysigrwydd cymeradwyaeth y Senedd) a'r pedwar unigolyn a ymatebodd o'r farn nad oedd yr egwyddor o ddefnyddio pwerau gwneud rheoliadau yn briodol i roi'r newidiadau hyn ar waith.

Cwestiwn 7

A oes unrhyw risgiau yn gysylltiedig â defnyddio pwerau gwneud rheoliadau i roi effaith i'r newidiadau hyn? Disgrifiwch hwy gan roi enghreifftiau os yw'n bosibl.

- 3.8 Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr fod gwneud sawl newid drwy bwerau rheoliadol yn peri'r risg o wneud y ddeddfwriaeth sylfaenol yn anodd i'w dilyn oherwydd yr holl groesgyfeirio y byddai angen ei wneud pe na bai'r Ddeddf sylfaenol yn cael ei chydgrynhai. Nododd y sefydliad, er mai dim ond pum set o reoliadau a gafwyd mewn perthynas â threthi datganoledig yng Nghymru ers eu cyflwyno ym mis Ebrill 2018, yn yr Alban, er enghraifft, y gwelwyd llawer mwy. Mae'r defnydd helaeth o'r pwerau rheoliadol i ddiwygio trethi datganoledig Cymru yn debygol o fod yn arwydd cryf bod angen ailystyried a yw'r pwerau rheoliadol yn dal yn briodol.
- 3.9 Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr hefyd, er y gall is-ddeddfwriaeth wneud newidiadau rhagolygol i'r gyfraith, na all wneud newidiadau ôl-weithredol fel arfer. Mae'n nodi'r cynnig i gael protocol i fynd i'r afael â hyn, ac yn cytuno y dylai fod cyfyngiadau caeth ar y defnydd a wneir ohono. Yn olaf, nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr, o ran craffu ar y ddeddfwriaeth ddrafft, mai un pryder mawr ynglŷn ag is-ddeddfwriaeth yw na ellir ei diwygio mewn gwirionedd unwaith y bydd wedi'i gosod gerbron. Os bydd y drafft sy'n cael ei osod gerbron yn ddiffygiol, hyd yn oed mewn ffordd fach, ni ellir ei newid er mwyn sicrhau ei fod yn gywir. Fodd bynnag, mae'r sefydliad yn nodi cynnig Llywodraeth Cymru y dylai pŵer 3 i ddiwygio rheoliadau a wneir o dan bwerau 1 a 2 yn ystod y cyfnod craffu sy'n weithredol o'r dyddiad y daeth y newidiadau cychwynnol i rym dros dro fynd i'r afael â'r risg hon.
- 3.10 Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod y gallu i wneud newidiadau drwy is-ddeddfwriaeth yn bŵer y dylid, er ei fod yn atyniadol iawn o bosibl i'r rhai sy'n llunio polisi, ei ddefnyddio mewn achosion prin, a hynny o dan amodau llym. Mae risg bob amser y gall pwerau is-ddeddfwriaeth fynd y tu hwnt i'r awdurdod y'u rhoddwyd yn unol ag ef, gan greu sefyllfa lle y gellid eu herio. Mae perygl hefyd na fydd craffu priodol ar y rheoliadau, ac felly na fydd diffygion na chamgymeriadau yn cael eu nodi tan ar ôl iddynt gael eu deddfu. Fodd bynnag, aeth y sefydliad yn ei flaen i nodi bod y cynnig yn yr achos hwn yn ffordd resymol

i bob golwg o fynd i'r afael â'r pryderon a nodwyd yn yr ymgynghoriad, ac mai'r pwynt allweddol yw na ddylid defnyddio pwerau o'r fath i wneud newidiadau arferol mewn polisi treth.

- 3.11** Nododd Prifysgol Caerdydd, drwy ddibynnu ar bwerau gwneud rheoliadau, mai dim ond ar ôl i'r rheoliadau dros dro gael eu deddfu y bydd craffu ar y rheoliadau a weithredwyd, gan gynnwys ymgynghori â rhanddeiliaid allanol. Mae mwy o risg y bydd y rheoliadau dros dro yn cynnwys gwallau, neu na chaiff buddiannau rhanddeiliaid eu hystyried i'r un graddau ag y byddent wedi cael eu hystyried pe bai gweithdrefnau deddfu safonol wedi cael eu dilyn. Gall sefyllfaoedd godi pan fydd angen digolledu ariannol a fydd yn achosi risgiau i gyllideb Cymru.
- 3.12** Roedd y pedwar unigolyn a ymatebodd a Chymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru o'r farn nad oedd pwerau gwneud rheoliadau yn briodol i roi'r newidiadau hyn ar waith.

Cwestiwn 8

A ydych yn cytuno mai dim ond i newidiadau sydd eu hangen er mwyn ymateb i weithgarwch osgoi neu efadu trethi, cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol neu fynd i'r afael ag achosion lle mae angen eithriadol y dylai pŵer 1 fod yn gymwys? Os nad ydych, o dan ba amgylchiadau y dylai fod yn gymwys ac i ba sefyllfaoedd ychwanegol y dylai fod yn gymwys?

- 3.13** Roedd y Sefydliad Siartredig Trethiant o'r farn bod defnyddio'r pŵer hwn o dan yr amgylchiadau hyn yn rhesymol, ar yr amod bod cryn ddisgresiwn ynghylch o dan ba amgylchiadau y gellir defnyddio pŵer 1, yn enwedig o ran y term heb ei ddiffinio 'osgoi trethi' a'r disgrifiad eang o dan y trydydd categori o fynd i'r afael ag achosion lle mae angen eithriadol.
- 3.14** Cytunodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr mai dim ond o dan amgylchiadau cyfyngedig, gan gynnwys atal achosion o osgoi talu trethi a phan fydd angen cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol, y dylid defnyddio pŵer 1. Fodd bynnag, roedd o'r farn nad oes angen cynnwys efadu gan y byddai hyn yn drosedd o dan y gyfraith bresennol.
- 3.15** Nododd Prifysgol Caerdydd fod angen mwy o eglurder ynghylch pryd y dylid defnyddio pŵer 1 neu bŵer 2, o bosibl drwy ddefnyddio enghreifftiau. Fodd bynnag, nodwyd hefyd y gallai rhestr o amgylchiadau sy'n rhy ragnodol leihau effeithiolrwydd y pŵer i'w ddefnyddio mewn ymateb i ddigwyddiadau annisgwyl.
- 3.16** Nododd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru mai dim ond i osgoi neu efadu trethi y dylai pŵer 1 fod yn gymwys.
- 3.17** Roedd y pedwar unigolyn a ymatebodd o'r farn nad yw pŵer 1 yn briodol o dan y mathau o amgylchiadau a nodwyd.

Cwestiwn 9

*A ydych yn cytuno **na** ddylai fod angen cynnig gan y Senedd ar gyfer pŵer 2 er mwyn i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol dros dro o dan bŵer 1?*

- 3.18** Roedd Prifysgol Caerdydd yn fodlon nad oes angen cynnig gan y Senedd, o ystyried y gofyniad am gymeradwyaeth ddilynol a'r cynnig ynglŷn ag ad-daliadau.
- 3.19** Nid oedd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr wedi'i argyhoeddi pam nad oes angen cynnig, neu 'glo', gan y Senedd ar gyfer Pŵer 1. Nododd, er bod y pwerau a awgrymwyd o dan Bŵer 1 yn ymddangos fel petaent yn gymwys i faterion budd y cyhoedd, er mwyn sicrhau tryloywder a chysondeb, y dylai Pŵer 1, fel Pŵer 2, fod yn ddarostyngedig i gynnig gan y Senedd neu 'glo' er mwyn dwyn Gweinidogion i gyfrif.
- 3.20** Awgrymodd y Sefydliad Siartredig Trethiant, er bod yr amgylchiadau hyn yn gyfyngedig, fod achos dros fesurau diogelu pellach sy'n gofyn am ddatganiad gweinidogol sy'n nodi'r rhesymau dros ddefnyddio'r pŵer a pham yr ystyrir ei fod yn angenrheidiol ac yn briodol. Dylai hyn gynnwys y costau a'r goblygiadau sy'n gysylltiedig â pheidio â defnyddio'r pŵer.
- 3.21** Nododd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru mai'r Senedd ddylai gymeradwyo unrhyw reoliadau'n derfynol.
- 3.22** Nid oedd y pedwar unigolyn a ymatebodd yn cytuno â'r datganiad hwn.

Cwestiwn 10

Yn eich barn chi, pa gyfnod o amser sy'n briodol i roi digon o amser craffu er mwyn i newidiadau gael eu gwneud o dan bŵer 2?

- 3.23** Awgrymodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y byddai cyfnod o dri mis yn ymddangos yn rhesymol i roi amser i graffu'n briodol a chael cyfle i gymryd tystiolaeth gan drydydd partion.
- 3.24** Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod y cyfnod o amser i'r Senedd graffu'n ddigonol yn dibynnu ar gymhlethdod y newidiadau, ac y dylai'r cyfnod craffu fod yn gymesur â natur y newidiadau a rhoi cyfle i'r pwyllgorau perthnasol gymryd tystiolaeth ac ymgynghori â rhanddeiliaid. Cytunodd Prifysgol Caerdydd y dylai fod cyfnod craffu estynedig o ystyried cwrpas eang ac effaith sylweddol bosibl y rheoliadau er mwyn rhoi digon o amser i gynnal sesiwn dystiolaeth. Nododd Prifysgol Caerdydd, a hefyd y Sefydliad Siartredig Trethiant, fod sicrhau bod yr

ymatebion a gyflwynir i'r ymgynghoriad yn ddigon eang, gan gynnwys safbwyntiau grwpiau amrywiol o arbenigwyr treth ac arbenigwyr mewn meysydd eraill, yn bwysicach na faint o amser a roddir.

- 3.25** Nododd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru y byddai cyfnod o 14 diwrnod yn briodol.

Cwestiwn 11

A ydych yn cytuno y dylai'r defnydd o bŵer 2 fod yn ddarostyngedig i 'glo'r' Senedd?

- 3.26** Cytunodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr a'r Sefydliad Siartredig Trethiant y dylai'r defnydd o bŵer 2 fod yn ddarostyngedig i 'glo'r' Senedd, o ystyried prawf budd y cyhoedd.
- 3.27** Ni chytunodd Prifysgol Caerdydd â'r cynnig, gan awgrymu y gallai 'clo' beri ansicrwydd ychwanegol o dan amgylchiadau penodol, megis llywodraeth leifrifol. Roedd o'r farn ei bod yn ddigon bod pwerau 1 a 2 yn cynnwys gofyniad bod newidiadau wedyn yn cael eu cymeradwyo gan y Senedd.
- 3.28** Nid oedd y pedwar unigolyn a ymatebodd yn cytuno â'r datganiad hwn.

Cwestiwn 12

A ydych yn cytuno mai dim ond i newidiadau sydd eu hangen i ymateb i newidiadau yng nghyllideb y DU sy'n effeithio ar yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru y dylai pŵer 2 fod yn gymwys? Os ydych o'r farn y dylai fod yn gymwys i fwy o amgylchiadau, nodwch nhw.

- 3.29** Cytunodd tri sefydliad fod y cyfyngiad a gynigiwyd yn ymddangos yn rhesymol. Pwysleisiodd y Sefydliad Siartredig Trethiant na ddylid estyn y defnydd o'r pŵer i newidiadau polisi arferol.
- 3.30** Pwysleisiodd Prifysgol Caerdydd fod angen mwy o eglurder ynghylch pryd y dylid defnyddio pŵer 1 neu bŵer 2.
- 3.31** Nid oedd y pedwar unigolyn a ymatebodd yn cytuno â'r datganiad hwn.

Cwestiwn 13

Yn eich barn chi, a yw'r defnydd o ddeddfwriaeth ôl-weithredol i wneud newidiadau i gyfraith drethi yn briodol o dan amgylchiadau penodol? Os felly, o dan ba amgylchiadau?

- 3.32** Cytunodd tri sefydliad, er nad yw deddfwriaeth treth ôl-weithredol yn ddymunol mewn egwyddor, y gall fod yn angenrheidiol o dan amgylchiadau eithriadol.
- 3.33** Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr nad yw deddfwriaeth ragolygol bob amser yn bosibl, yn enwedig mewn perthynas ag atal achosion o osgoi talu trethi a nodir. Cyfeiriodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr at egwyddorion 'Rheolau Rees' sy'n nodi pryd y gallai trethiant ôl-weithredol fod yn dderbyniol, gan nodi bod y rheolau hyn yn egwyddorion cadarn o hyd y dylid bob amser eu dilyn wrth ystyried yr achos dros deddfwriaeth ôl-weithredol.
- 3.34** Yn yr un modd, nododd Prifysgol Caerdydd y gall deddfwriaeth ôl-weithredol fod yn ddilys i ddiddymu effaith cynlluniau osgoi talu trethi, neu pan fydd deddfu o'r fath yn creu budd a ystyrir yn briodol i drethdalwyr.
- 3.35** Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod ôl-weithredu fel arfer yn tanseilio egwyddorion sicrwydd a sefydlogrwydd, ond bod achos dros ôl-weithredu i gywiro anghysondeb amlwg sy'n niweidiol i drethdalwyr. Dylai mesurau ôl-weithredol gael eu defnyddio'n ofalus iawn a'u cyfiawnhau'n drwyadl.
- 3.36** Ni chytunodd Cymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru ag unrhyw ddefnydd o ôl-weithredu mewn perthynas â chyfraith trethiant.
- 3.37** Nid oedd y pedwar unigolyn a ymatebodd yn cytuno â'r datganiad hwn.

Cwestiwn 14

A oes unrhyw bwyntiau penodol y dylid eu cynnwys neu ymdrin â nhw yn y ddogfen brotocol, yn eich barn chi?

- 3.38** Cytunodd y Sefydliad Siartredig Trethiant, Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr a Phrifysgol Caerdydd y dylai fod dogfen brotocol ar deddfu ôl-weithredol. Awgrymodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y dylid ei modelu ar Reolau Rees.
- 3.39** Nododd Prifysgol Caerdydd y dylai'r protocol amlinellu o dan ba amgylchiadau y bydd Llywodraeth Cymru o'r farn bod defnyddio deddfwriaeth ôl-weithredol yn briodol, a pham na ragwelwyd yr angen am y deddfwriaeth arfaethedig o'r blaen. At hynny, dylai hefyd nodi'r broses i'w dilyn pe bai deddfwriaeth o'r fath,

gan gynnwys sut y gallai ymgynghori ar ôl cyhoeddi a fyddai'r ddeddfwriaeth yn cyflawni ei hamcan. Dylai'r protocol hefyd egluro'r broses o graffu ar amcangyfrifon Llywodraeth Cymru o effaith gyllidebol y ddeddfwriaeth ôl-weithredol.

- 3.40** Cytunodd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod cyflwyno dogfen brotocol yn allweddol a bod angen i unrhyw ddefnydd o ôl-weithredu gael ei gyfiawnhau yn y Senedd. Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant y dylai'r protocol amlinellu egwyddor gyffredin sy'n cynnwys rhagdybiaeth yn erbyn ôl-weithredu yn ddarostyngedig i rai amgylchiadau cyfyngedig iawn lle y gallai Llywodraeth Cymru ddadlau o blaid ôl-weithredu oherwydd ystyrir ei fod yn angenrheidiol (yn hytrach na dymunol). Ychwanegodd y Sefydliad Siartredig Trethiant y byddai'n ddefnyddiol pe bai Llywodraeth Cymru yn cydnabod yn benodol y gall hyd yn oed newidiadau treth syml iawn gael effaith ôl-weithredol, ac yn ystyried egwyddor disgwyliad dilys yn y cyd-destun hwn.
- 3.41** Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod y sefyllfa'n fwy cymhleth lle y gall deddfwriaeth ôl-weithredol fod yn fuddiol i un grŵp o drethdalwyr, ond yn niweidiol i grŵp arall, ac o dan amgylchiadau o'r fath bydd angen ystyried darpariaethau trosiannol addas neu ryw fath o eithrio. Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant y dylai'r protocol amlinellu'n glir y broses o wneud cyhoeddiad gweinidogol mewn perthynas â chyflwyno deddfwriaeth ôl-weithredol drwy'r pwerau a gynigir. Yn olaf, cododd y Sefydliad Siartredig Trethiant risg bod cyhoeddiadau o'r fath yn achosi ansicrwydd felly y dylai deddfwriaeth ddrafft fod ar gael o'r dyddiad cymwys, yn enwedig gan fod cyfnod craffu byrrach, sef 28 diwrnod ar gyfer pŵer 1.

Cwestiwn 15

A ydych yn cytuno â'r cynnig ar gyfer ad-daliadau, sef mewn achosion lle mae'r:

- a) trethdalwr wedi talu gormod o dreth o ganlyniad i'r rheoliadau a fethodd, y dylai fod ganddo'r hawl i gael ad-daliad;*
- b) trethdalwr wedi talu rhy ychydig o dreth o ganlyniad i'r rheoliadau a fethodd, na ddylai ACC allu casglu'r diffyg.*

- 3.42** Cytunodd pedwar sefydliad â'r cynnig i ad-dalu fel y'i disgrifiwyd. Nododd Prifysgol Caerdydd y dylai unrhyw ad-daliad posibl i drethdalwr hefyd gynnwys costau llog posibl. Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y bydd angen drafftio'r ddarpariaeth yn ofalus er mwyn rhoi'r sicrwydd angenrheidiol i drethdalwyr, pe bai'r rheoliadau yn methu, y byddai'r swm uwch, gwreiddiol yn ddyledus yn gyfreithiol.

Cwestiwn 16

Yn eich barn chi, a ddylid defnyddio pŵer 2 i wneud unrhyw newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru y mae Gweinidogion Cymru yn ystyried eu bod er budd y cyhoedd, ac eithrio'r rhai a nodir ar gyfer pŵer 1?

- 3.43** Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant mai dim ond i newidiadau sydd eu hangen i ymateb i newidiadau yng nghyllideb y DU sy'n effeithio ar yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru y dylai pŵer 2 fod yn gymwys. Yr ystyriaeth allweddol yw na ddylid estyn hyn i newidiadau polisi arferol ac y dylid ymgynghori ac ymgysylltu â'r cyhoedd yn hyn o beth.
- 3.44** Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr, fel egwyddor arweiniol, mai dim ond pan fydd angen cymryd camau ar unwaith er budd y cyhoedd ac na ellir defnyddio unrhyw ddull gweithedu addas arall y dylid defnyddio'r pwerau hyn.
- 3.45** Nodod Prifysgol Caerdydd y dylai'r protocol roi cymaint o eglurder â phosibl ynglŷn ag ystyr y term 'er budd y cyhoedd'.
- 3.46** Nid oedd y pedwar unigolyn a ymatebodd yn cytuno â'r datganiad hwn.

4. Astudiaethau achos

Cwestiwn 17

A oes gennych unrhyw sylwadau ar yr enghreifftiau o newidiadau deddfwriaethol i drethi a ddisgrifiwyd yn enghreifftiau 1 i 6?

- 4.1 Gwnaeth Prifysgol Caerdydd un sylw fod yr enghreifftiau yn dangos perthnasedd a phriodoldeb cyflwyno pwerau gwneud rheoliadau, ond hefyd yr angen am i'r rheoliad a oedd yn cael ei lunio fod yn destun craffu priodol wedyn.

Cwestiwn 18

A ydych yn ymwybodol o unrhyw enghreifftiau eraill o newidiadau deddfwriaethol i drethi y bydd yn ddefnyddiol i Lywodraeth Cymru eu hystyried yng nghyd-destun diwygio Deddfau Trethi Cymru?

- 4.2 Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr sawl newid gan Lywodraeth y DU mewn Deddfau Cyllid diweddar sydd wedi bod yn achos pryder am eu bod yn cynnwys elfennau o ôl-weithredu. Ym marn y sefydliad, mae'r egwyddor o ailysgrifennu rheolau a bennwyd flynyddoedd lawer yn ôl yn ôl-weithredol yn anghywir, ac mae'n annog Llywodraeth Cymru i beidio â dilyn yr esiampl hon.
- 4.3 Nododd Prifysgol Caerdydd fod dulliau priodol o wneud newidiadau i ddeddfwriaeth trethi hefyd yn cael eu hystyried yn y gwledydd datganoledig eraill, a hefyd mewn gwledydd eraill y tu hwnt i'r DU, yn enwedig y rhai sydd â strwythurau (lled-)ffederal.

5. Cwestiynau ychwanegol

Asesiad Effaith Rheoleiddiol Cychwynnol

Cwestiwn 19

A ydych yn cytuno â'n hasesiad o'r opsiynau amgen?

- 5.1 Cytunodd Prifysgol Caerdydd a Chymdeithas Awdurdodau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru â'r asesiad, a nododd Prifysgol Caerdydd fod y tri opsiwn a amlinellwyd yn cynnig y tri phrif ddewis i'w hystyried, ac yr ymddengys mai cyflwyno papurau gwneud rheoliadau (opsiwn 2) yw'r opsiwn mwyaf addas, o ystyried ei hyblygrwydd cymharol ac absenoldeb Bil Cyllid i Gymru ar hyn o bryd.
- 5.2 Ni wnaed unrhyw sylw gan chwech o'r ymatebwyr.

Cwestiwn 20

A oes unrhyw effeithiau neu gostau penodol yn gysylltiedig ag unrhyw rai o'r opsiynau a nodwyd yr hoffech eu codi?

- 5.3 Nododd Prifysgol Caerdydd y gall absenoldeb Bil Cyllid ychwanegu at gostau cydymffurfio gan nad oes gan drethdalwyr gyfeirbwynt clir o ran ble mae newidiadau i reoliadau trethi. Bydd angen goresgyn yr heriau sy'n gysylltiedig â hysbysu trethdalwyr yn effeithiol am newidiadau hefyd, y mae rhai ohonynt yn ymddangos yn heriau mawr iawn yng Nghymru. Gall y defnydd o'r pwerau gwneud rheoliadau hefyd arwain at risgiau cynyddol y caiff rheoliadau annigonol eu llunio, efallai y bydd angen eu gwrthdroi wedyn, a fydd yn golygu cost i Lywodraeth Cymru.

Cwestiwn 21

Hoffem wybod eich barn am yr effeithiau y byddai'r dewisiadau yn eu cael ar yr iaith Gymraeg, yn benodol ar:

- i) *gyfleoedd i bobl ddefnyddio'r Gymraeg*
- ii) *peidio â thrin y Gymraeg yn llai ffafriol na'r Saesneg.*

Beth fyddai'r effeithiau, yn eich barn chi? Sut mae cynyddu effeithiau cadarnhaol neu liniaru effeithiau negyddol?

- 5.4 Roedd dau sefydliad yn rhagweld na fyddai unrhyw effeithiau perthnasol. Nododd Prifysgol Caerdydd fod holl ohebiaeth Llywodraeth Cymru a'r Senedd eisoes ar gael yn ddwyieithog ac ar yr un pryd.

Cwestiwn 22

Eglurwch hefyd sut y gellid llunio neu newid yr opsiynau, yn eich barn chi:

- i) fel bod effeithiau cadarnhaol neu fwy o effeithiau cadarnhaol ar gyfleoedd pobl i ddefnyddio'r Gymraeg ac ar beidio â thrin y Gymraeg yn llai ffafriol na'r Saesneg*
- ii) fel nad oes effeithiau andwyol ar gyfleoedd pobl i ddefnyddio'r Gymraeg ac ar beidio â thrin y Gymraeg yn llai ffafriol na'r Saesneg*

- 5.5 Ni chafwyd unrhyw sylwadau ychwanegol.

Cwestiwn 23

Rydym wedi gofyn nifer o gwestiynau penodol. Os oes gennych unrhyw faterion cysylltiedig nad ydym wedi ymdrin â hwy'n benodol, defnyddiwch y lle hwn i wneud hynny.

- 5.6 Ni chafwyd unrhyw sylwadau ychwanegol.

Atodiad A

Rhestr o ymatebwyr

Unigolion a sefydliadau a ymatebodd i'r ymgyrghariad.

| Cyf. | Ymatebydd | Categori |
|------|--|-------------------------|
| 1. | Dienw | Unigolyn |
| 2. | Cymdeithas Cyngorau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru | Cyngor Tref neu Gymuned |
| 3. | Dienw | Unigolyn |
| 4. | Phil Briant | Unigolyn |
| 5. | Nigel Pearce | Unigolyn |
| 6. | Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr | Sefydliad |
| 7. | Sefydliad Siartredig Trethiant a Grŵp Diwygio Trethiant Incwm Isel | Sefydliad |
| 8. | Prifysgol Caerdydd | Sefydliad academiaidd |