

Adroddiad terfynol

**Tegwch ac atebolrwydd:
setliad ariannu newydd
i Gymru**

crynodeb

Gorffennaf 2010



ISBN 978 0 7504 5614 2

© Hawlfraint y Goron Gorffennaf 2010

WAG10-03153

F0971011

Cynnwys

Rhagair	1
Pennod 1: Cyflwyniad	3
Pennod 2: Yr opsiynau ar gyfer datganoli ariannol yng Nghymru	6
Pennod 3: Cyflwyno fformiwla ar sail anghenion i gymryd lle Barnett	11
Pennod 4: Datganoli trethu - tystiolaeth a chyfyngiadau	21
Pennod 5: Datganoli trethu a'r grant bloc	27
Pennod 6: Mynd i'r afael â'r diffyg atebolrwydd - datganoli treth incwm	29
Pennod 7: Datganoli pwerau amrywio trethi eraill i Gymru	33
Pennod 8: Datganoli pwerau benthyca i Gymru	42
Pennod 9: Y ffordd ymlaen	46

ATODIADAU

Atodiad 1: Argymhellion o adroddiad terfynol y Comisiwn	54
Atodiad 2: Argymhellion o adroddiad cyntaf y Comisiwn	56
Atodiad 3: Pwerau benthyca yng Nghymru ar hyn o bryd	57
Atodiad 4: Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru	59
Atodiad 5: Byrfoddau a ddefnyddiwyd yn yr adroddiad	61
Atodiad 6: Cyfeiriadau a ddefnyddiwyd yn yr adroddiad llawn	62

Rhagair



Ar ran fy nghyd Gomisiynwyr, David Miles a Paul Bernd Spahn, mae'n bleser gennyf gyflwyno ein hail adroddiad, sef ein hadroddiad terfynol.

Themâu'r adroddiad yw tegwch ac atebolrwydd, sef y ddau faes lle credwn fod angen gwella'r trefniadau presennol ar gyfer ariannu Cymru. Nid i Gymru'n unig y mae tegwch yn ddyledus, ond i holl rannau cyfansoddol y Deyrnas Unedig ac yr ydym wedi ceisio cyflwyno cynigion sy'n deg i bawb, yn hytrach na phledio achos Cymru yn arbennig. Yn anorfod, daw datganoli ag elfennau newydd i'r berthynas rhwng y wladwriaeth a'r dinesydd ond credwn fod cyfrifoldebau clir a'r pwerau i'w cyflawni yn angenrheidiol i unrhyw gangen o'r llywodraeth ac yr ydym yn dod i'r casgliad ei bod yn bosibl cyflwyno gwelliannau yn atebolrwydd Llywodraeth Cynulliad Cymru sy'n cryfhau, yn hytrach na gwanhau, cydlynedd llywodraeth Prydain yn ei chyfanrwydd.

Yn ein hadroddiad cyntaf buom yn edrych ar "fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddosbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru - dull sy'n seiliedig ar fformiwla", fel y gofynnwyd inni wneud. Yn y ddogfen hon, sef ein hadroddiad terfynol, yr ydym wedi ceisio "canfod mecanweithiau ariannu amgen posibl gan gynnwys y posibiladau i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyca".

Dim ond un peth yw canfod; mae argymell yn rhywbeth cwbl wahanol. Ni allai unrhyw faes fod yn fwy gwleidyddol yn ei hanfod na threthiant, felly mae'r adroddiad hwn wedi bod yn anoddach i gorff technegol fel y Comisiwn ei ysgrifennu nag yr oedd yr adroddiad a'i rhagflaenodd. Yr ydym wedi ei chael hi'n gymharol rhwydd i ddweud, ar sail ystyriaethau cyfansoddiadol ac arferion gorau ym maes cyllid cyhoeddus, y dylai corff fel Llywodraeth Cynulliad Cymru fod yn gyfrifol am godi rhywfaint o'i refeniw ei hun drwy drethiant. Mae'r llywodraeth ddatganoledig yn cychwyn o sefyllfa lle mae ei holl adnoddau, fwy na heb, yn dod o grant gan y llywodraeth ganolog; nid oes dim, bron â bod, yn dod yn uniongyrchol gan y bobl sy'n ei hethol. Daw manteision yn sgil cynyddu atebolrwydd y llywodraeth ddatganoledig i bobl Cymru drwy leihau'r ddibyniaeth ar grant gan Lywodraeth y DU a chynyddu'r ddibyniaeth ar refeniw sy'n dod yn uniongyrchol gan ei hetholwyr - manteision i bobl Cymru ac i weddill y DU. Ond faint o refeniw, pa drethi, ar bwy y'u codir - mae'r rheini oll yn faterion gwleidyddol y bydd yn rhaid wrth benderfyniad democrataidd i'w datrys.

Heb os, mae realiti economaidd a chyfanrwydd y DU yn gosod cyfyngiadau ar yr hyn sy'n ymarferol neu'n ddoeth i'w ddatganoli. Yr ydym wedi gwneud ein gorau i archwilio'r cyfyngiadau hynny ac i ddadansoddi'r amrywiol bosibiliadau ar gyfer datganoli pwerau trethu. Yn wir, yr ydym wedi gofyn a yw'r cyfyngiadau yn golygu ei bod yn amhosibl datganoli unrhyw drethiant o gwbl. Mae'r broses o ddadansoddi wedi ein harwain i ddiystyru rhai strategaethau a chanfod eraill sy'n edrych yn fwy addawol. Mewn rhai achosion, yr ydym wedi teimlo ein bod yn gallu argymell ffordd benodol o symud ymlaen. Mewn achosion eraill, yr ydym wedi cyfyngu ein hunain i dynnu sylw at y dewisiadau amgen a rhywfaint o oblygiadau dilyn unrhyw ddull penodol. Drwy wneud hynny, yr ydym yn gobeithio ein bod wedi arwain y drafodaeth ar hyd llwybrau cynhyrchiol heb fod mor hyf ag achub y blaen ar unrhyw drafodaethau neu benderfyniadau sydd, yn eu hanfod, yn rhai gwleidyddol.

Mae benthyca, i ryw raddau, yn fater ategol. Wedi i gyfrifoldebau gwario gael eu gosod ac wedi i'r trefniadau ar gyfer eu hariannu, gan gynnwys unrhyw bwerau trethu, gael eu sefydlu, bydd y canlyniadau ar gyfer pwerau benthyca synhwyrol yn tueddu i ddilyn. Yr ydym wedi ceisio amlinellu'r trefniadau benthyca priodol sy'n gyson â'r setliad datganoli presennol ac â'r un a fyddai'n dilyn yn sgil rhoi ein hargymhellion eraill ar waith.

Yn ogystal ag archwilio trethu a benthyca, yr ydym wedi gwneud rhagor o waith manwl ar ddull o bennu'r grant bloc ar sail anghenion, gan y bydd hynny'n parhau i gynrychioli cyfran helaeth o gyllid Llywodraeth Cynulliad Cymru yn y dyfodol hyd y gellir ei ragweld. Mae'n hanfodol diwygio'r system grant bloc os yw'r dull o ariannu llywodraeth ddatganoledig am fod yn deg, ac yn un y mae pawb yn y Deyrnas Unedig yn gweld ei fod yn deg. Mae dangos ffordd ymarferol o ddatblygu fformiwlâu ar sail anghenion yn rhan sylweddol o'r adroddiad terfynol hwn.

Unwaith eto, hoffai'r Comisiwn ddiolch yn wresog i'r holl bobl a chyrff hynny sydd wedi cefnogi ein gwaith drwy gyflwyno tystiolaeth a mynychu cyfarfodydd. Byddai'r adroddiad wedi bod yn ddifedur wannach heb eu cyfraniadau. Ceir cydnabyddiaeth lawnach yn Atodiad 10 yn ein hadroddiad llawn. Dylem hefyd ddiolch i'r llu o bobl eraill sydd wedi cwrdd ag un neu fwy o'r Comisiynwyr neu wedi cyfathrebu â hwy ac wedi ateb ein cwestiynau ar lu o bynciau, gan roi'n hael o'u hamser a'u harbenigedd. Hoffem ddiolch yn arbennig i ysgrifenyddiaeth y Comisiwn, sydd wedi ein cynnal â phroffesiynoldeb mawr, gallu a hynawsedd trwy gydol cyfnod o waith caled sydd wedi para bron i ddwy flynedd.

Yn olaf hoffwn ddiolch yn bersonol i'm cyd Gomisiynwyr am eu craffter a'u diwydrwydd ac i Weinidogion Cymru a chyn Brif Weinidog Cymru, Rhodri Morgan, am roi'r cyfle imi geisio bod o wasanaeth i'n gwlad.

Er hynny oll, erys casgliadau ac argymhellion yr adroddiad hwn yn gyfrifoldeb y Comisiwn ei hun, a'r Comisiwn yn unig.



Gerald Holtham

Cadeirydd, Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru

Pennod 1: Cyflwyniad

Dull o ymdrin â'r cylch gorchwyl

1.1 Dyma oedd cylch gorchwyl y Comisiwn:

- i) edrych ar fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddosbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru - dull sy'n seiliedig ar fformiwla; a
- ii) canfod mecanweithiau ariannu amgen posibl gan gynnwys y posibiladau i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyca.

1.2 Gofynnwyd inni fynd i'r afael â'r materion hynny y naill ar ôl y llall. Yn unol â hynny, yr oedd ein hadroddiad cyntaf yn canolbwyntio'n bennaf ar weithrediad y drefn ariannu bresennol ac yn amlinellu'r ddadl o blaid cyflwyno fformiwla ar sail anghenion i gymryd lle Fformiwla Barnett. Yn yr adroddiad hwn yr ydym yn rhoi tystiolaeth o sut y gellid sicrhau bod system ariannu ar sail anghenion yn gweithio mewn ffordd sy'n deg i bob rhan o'r Deyrnas Unedig. Yr ydym hefyd yn troi ein sylw at y ddadl o blaid datganoli pwerau i amrywio trethi a phwerau benthyca i Gymru.

Crynodeb o'r drefn ariannu bresennol

Strwythurau'r llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru

1.3 Yn dilyn refferendwm ym mis Medi 1997, arweiniodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 at greu Cynulliad Cenedlaethol Cymru ("y Cynulliad Cenedlaethol"), a etifeddodd bwerau gweithredol Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Yn sgil Deddf Llywodraeth Cymru 2006, cafodd y swyddogaethau gweithredol eu gwahanu oddi wrth swyddogaethau eraill y Cynulliad Cenedlaethol, gan greu Llywodraeth Cynulliad Cymru ("Llywodraeth y Cynulliad"), â'r pwerau gweithredol bellach yn cael eu harfer gan Weinidogion Cymru.

Grant bloc Cymru

1.4 Ceir sawl cam yn y broses a ddefnyddir i ariannu Llywodraeth y Cynulliad. Yn gyntaf, mae'r Senedd yn pleidleisio o blaid rhoi arian i Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Mae swm y grant hwn yn cael ei bennu bron â bod yn gyfan gwbl gan Fformiwla Barnett.¹ Mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn trosglwyddo'r arian hwnnw i Gronfa Gyfunol Cymru wedi iddo, yn gyntaf, dynnu ohono gostau rhedeg Swyddfa Cymru.² Yn yr adroddiad hwn, cyfeirir at gyfran helaeth yr arian hwnnw fel "grant bloc Cymru". Yna mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn derbyn cynnig cyllideb sy'n darparu adnoddau i Lywodraeth y Cynulliad. Mae gan Weinidogion Cymru ryddid i ddyrannu'r grant hwn

¹ A bod yn fanwl gywir, yr unig beth ydyw Fformiwla Barnett yw'r mecanwaith a ddefnyddir i gyfrifo addasiadau i'r grant (Heald, 1980). Fodd bynnag, yn yr adroddiad hwn caiff y term ei ddefnyddio'n fwy cyffredinol hefyd fel dull llaw-fer o gyfeirio at y system ariannu gyffredinol.

² Mae Cronfa Gyfunol Cymru yn gweithredu fel pot lle cedwir yr arian y mae'r Senedd wedi pleidleisio o blaid ei roi i Gymru. Yn ogystal â'r gyllideb a ddarperir i Lywodraeth y Cynulliad, mae gwariant Comisiwn y Cynulliad, Archwilydd Cyffredinol Cymru ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ill tri hefyd yn dod o Gronfa Gyfunol Cymru. Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn gyfrifol am gymeradwyo'r cynigion cyllideb a'r cynigion cyllideb atodol a gynigir gan Weinidogion Cymru. Bydd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn awdurdodi taliadau o Gronfa Gyfunol Cymru i Weinidogion Cymru os yw'r gwariant wedi'i gymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol.

yn unol â'u blaenoriaethau, yn amodol ar gymeradwyaeth y Cynulliad Cenedlaethol.³ Nid oes gan y Cynulliad Cenedlaethol unrhyw bwerau i amrywio trethi a allai newid maint cyffredinol Cronfa Gyfunol Cymru, a dim ond pwerau benthyca cyfyngedig sydd gan Weinidogion Cymru.⁴

Fformiwla Barnett

1.5 Mae Fformiwla Barnett yn cael ei defnyddio i bennu newidiadau i'r grant bloc. Wrth bennu'r newidiadau hynny, mae'r fformiwla'n cyfuno tri ffactor, sef:

- i) newidiadau i wariant yn Lloegr ar wasanaethau sydd wedi'u datganoli i Gymru;
- ii) i ba raddau y mae'r maes gwariant wedi'i ddatganoli'n llwyr neu'n rhannol (yr hyn a elwir yn "ffactor cymharedd"); a
- iii) poblogaeth Cymru o'i chymharu â phoblogaeth Lloegr.

1.6 Dan y fformiwla, ceir cysylltiad amlwg felly rhwng newidiadau yn y cyllid a ddyrennir i Gymru a phenderfyniadau gwariant yn Lloegr. Bydd newidiadau mewn gwariant yn Lloegr ar faterion sydd wedi'u datganoli'n llwyr i Gymru yn arwain at newidiadau i floc Cymru sy'n cyfateb i boblogaeth Cymru fel cyfran o boblogaeth Lloegr. Yn 2008, roedd poblogaeth Cymru yn 5.82 y cant o boblogaeth Lloegr. Mae hyn yn golygu bod Cymru'n cael 5.82 y cant o unrhyw newid i wariant yn Lloegr ar faterion sydd wedi'u datganoli i Gymru.

1.7 Yn gryno, mae newidiadau i grant bloc Cymru yn cyfateb i'r newid mewn gwariant yn Lloegr, wedi'i luosi â'r ffactor cymharedd ar gyfer y gwariant hwnnw, wedi'i luosi â chyfran poblogaeth Cymru.

1.8 Mae cyfran sylweddol o wariant cyhoeddus yng Nghymru y tu hwnt i gwmpas Barnett a'r tu hwnt i awdurdod y Cynulliad Cenedlaethol. Yn 2007-08 grant bloc Cymru, sef £13.5 biliwn, oedd ffynhonnell unigol fwyaf y gwariant cyhoeddus, ond dim ond 54 y cant o gyfanswm y gwariant cyhoeddus ar wasanaethau yng Nghymru (a elwir yn Wariant Adnabyddadwy ar Wasanaethau, neu IES) a gynrychiolir ganddi.⁵ Yr oedd y 46 y cant a oedd yn weddill o wariant cyhoeddus ar wasanaethau yng Nghymru yn cael ei bennu oddi allan i grant bloc Cymru. Gwariodd Llywodraeth y DU tua £1.6 biliwn yng Nghymru ar amrywiaeth o raglenni oddi mewn i Derfynau Gwariant Adrannol (DEL) adrannau amrywiol yn Whitehall, gan gwmpasu meysydd nad ydynt wedi'u datganoli megis plismona a chyfiawnder. Gwariodd Llywodraeth y DU hefyd £8.5 biliwn yng Nghymru ar raglenni Gwariant a Reolir yn Flynyddol (AME). Mae cyfran helaeth y gwariant hwn yn ymwneud â budd-daliadau nawdd cymdeithasol, a reolir gan yr Adran Gwaith a Phensiynau, a chredydau treth, a reolir gan Gyllid a Thollau EM. At hynny, mae £1.6 biliwn o AME yng Nghymru yn adlewyrchu'n bennaf wariant sy'n cael ei ariannu gan awdurdodau lleol drwy gyfrwng y dreth gyngor.^{6, 7}

1.9 Er mai adnoddau a ddyrennir drwy Fformiwla Barnett, felly, yw'r elfen unigol fwyaf o wariant cyhoeddus yng Nghymru, mae cyfran sylweddol o wariant cyhoeddus Cymru yn cael ei phennu drwy ddulliau eraill.

³ Yn ogystal â'i grant bloc, mae Llywodraeth y Cynulliad yn cael incwm hynod o gyfyngedig o ffynonellau eraill megis ffioedd a gwerthiant asedau cyfalaf. Mae hefyd yn cael arian ar gyfer rhaglenni anwadal a reolir yn flynyddol ac ar gyfer rhaglenni Ewropeaidd.

⁴ Ceir disgrifiad o allu cyfyngedig Llywodraeth y Cynulliad i fenthycu yn Atodiad 3.

⁵ IES yw gyfanswm y gwariant cyhoeddus yng Nghymru sy'n cael ei gydnabod fel gwariant sydd er lles unigolion, mentrau neu gymunedau yng Nghymru. Nid yw'n cynnwys rhai gwariannau penodol yng Nghymru oherwydd y bernir eu bod er lles y Deyrnas Unedig gyfan, er enghraifft amddiffyn. Y flwyddyn ddiweddaraf y mae data alldro llawn ar gael ar ei chyfer yw 2007-08.

⁶ Mae'r swm hwn hefyd yn cynnwys addasiadau i ganiatáu ar gyfer gwahaniaethau mewn triniaeth a chwmpas cyfrifyddiaeth rhwng DEL ac IES.

⁷ Mae holl awdurdodau lleol Cymru yn awdurdodau unedol

Crynodeb o'r argymhellion yn yr adroddiad cyntaf

1.10 Yn ein hadroddiad cyntaf, daethom i'r casgliad nad oedd unrhyw gyfiawnhad gwrthrychol dros Fformiwla Barnett a'i bod wedi goroesi am 30 mlynedd am resymau yn ymwneud â chyfleustra gwleidyddol a gweinyddol yn unig. O ganlyniad uniongyrchol i'r fformiwla, mae'r cyllid cymharol y pen ar gyfer gweithgareddau datganoledig yng Nghymru wedi cydgyfeirio'n amlwg tuag at lefel gyfartalog yr ariannu yn Lloegr dros y degawd diwethaf. Bu inni ganfod bod y broses hon o ddirywiad cymharol (yr hyn a elwir yn "wasgfa Barnett") wedi peri i'r arian a roddir i weithgareddau datganoledig yng Nghymru ddisgyn yn is na'r hyn y byddai Cymru'n ei gael pe byddai ei chyllideb yn cael ei phennu gan yr amrywiol fformiwlâu y mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn eu defnyddio i ddyrannu adnoddau i swyddogaethau tebyg yn Lloegr. Os erys Fformiwla Barnett mewn grym, bydd y cydgyfeirio hwn yn parhau yn ystod y tymor canolig, gydag ariannu gwasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru yn symud yn fythol nes at lefel gyfartalog yr ariannu y pen yn Lloegr, heb unrhyw ystyriaeth o'r ffaith fod anghenion cymharol Cymru yn uwch.

1.11 Er mwyn sefydlu sail deg a rhesymegol ar gyfer pennu maint grant bloc Cymru, argymhellodd y Comisiwn y dylai'r trefniadau ariannu ar gyfer Cymru, yn y tymor canolig, fod yn seiliedig ar anghenion cymharol. Fe wnaethom gydnabod hefyd, fodd bynnag, y gallai hyn gymryd amser. Fel mesur dros dro, fe wnaethom argymhell addasiad syml i'r fformiwla bresennol a fyddai'n gosod "llawr" dan y grant bloc ar lefel a nodir gan fformiwlâu anghenion Lloegr ac a fyddai'n rhwystro unrhyw gydgyfeirio pellach, hyd y ceir diwygio ehangach.

1.12 Fe wnaethom hefyd nifer o argymhellion a oedd yn ymwneud â materion gweithredol, gan gynnwys y ffaith y byddai'n ddymunol trosglwyddo cyfrifoldeb am agweddau technegol ar y drefn ariannu i gorff sydd hyd braich oddi wrth Lywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig fel ei gilydd. At hynny, fe wnaethom argymhell y dylai Llywodraeth y Cynulliad allu dwyn ei chyllideb gyfalaf ymlaen dros gyfnod adolygiad o wariant ac y dylid lleihau'r cyfyngiadau ar allu Gweinidogion Cymru i symud arian rhwng cyllidebau cyfalaf a refeniw. Fe wnaethom gynnig rhoi penrhyddid i Weinidogion Cymru gael gafael ar arian Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn sydd wedi cronni. Yn olaf, fe wnaethom argymhell mwy o dryloywder wrth gyhoeddi data sy'n berthnasol i weithrediad y drefn ariannu ac awgrymu y dylid gwahodd Gweinidogion Llywodraeth y DU i fod yn bresennol ym Mhwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol o bryd i'w gilydd er mwyn trafod ariannu i Gymru.

Ariannu llywodraeth ddatganoledig: cyflwr y drafodaeth ledled y Deyrnas Unedig

1.13 Wedi i'n hadroddiad cyntaf fynd i'r wasg, cyhoeddwyd adroddiad Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett, a hefyd adroddiad terfynol y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban ("Comisiwn Calman").⁸ Bu i'r Pwyllgor Dethol argymhell y dylid cyflwyno yn lle Barnett fecanwaith syml yn seiliedig ar anghenion i ddyrannu adnoddau i'r gweinyddiaethau datganoledig a fyddai'n cael ei roi ar waith gan gorff a fyddai'n gweithredu hyd braich oddi wrth Lywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig. Yr oedd Comisiwn Calman yn cytuno y dylai grant bloc yr Alban fod yn seiliedig ar angen, a chynigiodd becyn o ddiwygiadau ariannol pellach ar gyfer yr Alban a oedd yn cynnwys datganoli pwerau ychwanegol i amrywio trethi a phwerau benthyca cyfyngedig i ariannu gwariant cyfalaf. Yn benodol, argymhellodd y Comisiwn y dylai pwerau presennol yr Alban dros dreth incwm gael eu cynyddu'n sylweddol, ac y dylid hefyd ddatganoli pwerau dros dreth tirlenwi, ardoll agregau, treth stamp, treth tir a tholl teithwyr awyr. Cyhoeddodd Llywodraeth flaenorol y DU Bapur Gwyn ym mis Tachwedd 2009 a oedd yn amlinellu sut yr oedd yn bwriadu bwrw ymlaen ag argymhellion Comisiwn Calman.⁹ Mae'r llywodraeth a ffurfiwyd yn dilyn yr etholiad cyffredinol ym mis Mai 2010 wedi dweud ei fod yn bwriadu cyflawni argymhellion Comisiwn Calman.

⁸ Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett, 2009, a'r Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban, 2009.

⁹ Swyddfa'r Alban, 2009.

Pennod 2: Yr opsiynau ar gyfer datganoli ariannol yng Nghymru

Ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru: amrywiaeth o fodelau

2.1 Yn ein hadroddiad cyntaf, fe wnaethom ddisgrifio sbectrwm o opsiynau ar gyfer ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru, yn amrywio o ymreolaeth ariannol hynod o gyfyngedig i un hynod o helaeth. Gellir rhagweld pedwar prif fodel.

- i) **Ariannu drwy'r grant bloc.** Dyma'r system bresennol. Mae trethi a godir yng Nghymru (ac eithrio'r dreth gyngor ac ardrethi annomestig) yn cael eu cronni ar lefel y Deyrnas Unedig, ac ohonynt mae Senedd y DU yn darparu swm o arian i Lywodraeth y Cynulliad er mwyn ariannu gweithgareddau datganoledig. Mae gan Weinidogion Cymru ryddid o ran sut y mae'r arian hwn yn cael ei ddyrannu, ond nid ydynt yn gallu newid maint cyffredinol y gyllideb drwy gynyddu neu ostwng trethi. Gallai rhywfaint o egluro a chynyddu ar bwerau benthyca cyfyngedig presennol Llywodraeth y Cynulliad fod yn gyson â modelau o'r fath, er y byddai'n rhaid iddynt weithredu o fewn fframwaith clir a fyddai'n cael ei oruchwylio gan Lywodraeth y DU.
- ii) **Grant bloc ynghyd â phennu refeniw treth.** Dan y model hwn, byddai'r grant bloc yn cael ei leihau ac, yn hytrach, byddai rhan o'r gyllideb a ddyrennir i Gymru yn uniongyrchol ddibynol ar drethi a godir yng Nghymru. Byddai cyswllt cryfach, felly, rhwng yr hyn sy'n cael ei wario yng Nghymru a'r adnoddau a ddarperir gan drethdalwyr Cymru nag sy'n wir ar hyn o bryd. Fodd bynnag, dan fodelau pennu refeniw treth, byddai rheolaeth dros y trethi a bennwyd yn cael ei chadw ar lefel y Deyrnas Unedig; ni fyddai Gweinidogion Cymru yn gallu amrywio maint cyfanswm eu cyllideb drwy amrywio cyfraddau y trethi a bennwyd. Byddai cyflwyno ffrwd o refeniw treth wedi'i bennu i gymryd lle rhan o'r grant bloc yn cyflwyno elfen o anwadalrwydd i gyllideb Cymru, ac mae'n debygol felly y byddai angen cynyddu rhywfaint ar y pwerau benthyca datganoledig er mwyn rheoli'r anwadalrwydd hwn. Mae pennu refeniw treth yn ymddangos yn gymharol anatyniadol i Gymru, gan y byddai'n cyflwyno ffrwd ansicr o refeniw treth i gymryd lle elfen o arian grant bloc, heb roi i Weinidogion Cymru y pwerau ychwanegol a fyddai'n cynyddu eu hatebolrwydd i'r etholwyr.
- iii) **Grant bloc ynghyd â datganoli trethu.** Mae hyn yn golygu cysylltu rhan o'r arian a ddarperir i Gymru yn uniongyrchol â threthi penodol sy'n cael eu codi yng Nghymru, yn yr un modd â phennu refeniw treth. Fodd bynnag, dan system o ddatganoli trethu byddai Gweinidogion Cymru hefyd yn cael pwerau i amrywio'r trethi datganoledig, gan ei gwneud hi'n bosibl i gynyddu neu leihau cyfanswm yr adnoddau sydd ar gael i'w gwario ar wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Byddai refeniw a godir yng Nghymru drwy drethi nad ydynt wedi'u datganoli yn cael ei gronni ar lefel y Deyrnas Unedig fel sy'n digwydd ar hyn o bryd, a byddai Cymru felly yn parhau i gael grant bloc gan y Deyrnas Unedig, er y byddai'r swm priodol yn cael ei dynnu o'r grant. Yn yr un modd â chyda modelau pennu treth, byddai dadl o blaid rhywfaint o gynyddu ar y pwerau benthyca presennol er mwyn gwneud iawn am yr anwadalrwydd cyllidebol a allai ddod yn sgil datganoli trethu.
- iv) **Tuag at ymreolaeth ariannol lawn.** Byddai'r modelau hyn yn datganoli cyfrifoldeb am yr holl drethi a godir yng Nghymru i ariannu gwariannau datganoledig. Gallai'r system ariannu

hon gynnwys amrywiaeth o drafodion posibl rhwng Llywodraeth y Cynulliad a'r Deyrnas Unedig. Byddai trosglwyddiad rhwng Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig, sef, yn net, taliad gan Gymru ar gyfer gwasanaethau llywodraeth nad ydynt wedi'u datganoli, megis amddiffyn a nawdd cymdeithasol, a thaliad i Gymru o grant cyfartalu i ddod â'i derbyniadau treth neu ei gwariant cyhoeddus y pen i lefel sy'n addas ledled yr undeb. Ar yr eithaf, byddai Cymru'n gwbl ddibynnol ar ei hadnoddau ei hun, heb ddim trosglwyddiadau rhwng y llywodraeth ar lefel Cymru a lefel y Deyrnas Unedig ("ymreolaeth ariannol lawn").

Y cyd-destun cyfansoddiadol

Dull y Comisiwn o ymdrin â materion sydd â dimensiwn gwleidyddol iddynt

2.2 Er y gellir dadlau, yn bendant, mewn gwladwriaeth o dros 60 miliwn o bobl bod rhywfaint o ddatganoli yn ffafriol i ymatebolrwydd gwleidyddol ac effeithlonrwydd gweinyddol, mater o ddewis gwleidyddol yw penderfynu ar ffurf a maint y datganoli.

2.3 Fel Comisiwn anwleidyddol, sy'n annibynnol ar Lywodraeth y Cynulliad, byddai'n amhriodol inni wneud argymhellion ar y model ariannu i Gymru ar sail ein dewisiadau gwleidyddol. Yn hytrach, yr ydym yn cymryd sefyllfa gyfansoddiadol bresennol Cymru fel ffaith. Bwriedir ein hargymhellion i fod yn rhai sy'n addas i ddatganoli fel y mae'n gweithredu yng Nghymru ar hyn o bryd, neu fel y gall weithredu os ceir pleidlais refferendwm o blaid rhagor o bwerau deddfu.¹⁰ Os, ar unrhyw adeg yn y dyfodol, y byddai Cymru'n cael ymreolaeth ar lefel sylweddol wahanol, byddai angen ailasesu ein hargymhellion yng nghyd-destun yr amgylchiadau cyfansoddiadol newydd hynny.

2.4 Ers refferendwm yr Alban yn 1997, pan roddodd y pleidleiswyr fwyaf rif mwy i bwerau deddfu nag i bwerau trethu i Senedd yr Alban, mae graddoliaeth yng Nghymru wedi gweld pwerau deddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol fel rhywbeth a fyddai'n rhagflaenu pwerau dros drethiant. Rhoddodd y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ("Comisiwn Richard") ei gefnogaeth i'r farn honno.¹¹ O'n safbwynt ni, er bod pwerau deddfu sylfaenol yn ddatblygiad amlwg neu'n gam tuag at ragor o ddatganoli, gall rhywun holi ynghylch unrhyw setliad datganoli, boed yn eang neu'n gyfyng, sut y dylid ei ariannu. Mae'n bosibl iawn y gall rhyw elfen o hunanariannu fod yn briodol ar unrhyw gam. Wedi'r cyfan, mae'n rhaid i awdurdodau lleol godi rhywfaint o'u refeniw eu hunain o'r dreth gyngor a gall cynghorau plwyf, hyd yn oed, osod praesept, er nad oes neb yn awgrymu y dylai'r naill na'r llall gael pwerau deddfu sylfaenol. Yn wir, derbynnir yn eang ym maes damcaniaeth cyllid cyhoeddus y dylai'r gwahaniaeth rhwng gallu gwario a gallu codi refeniw unrhyw awdurdod cyhoeddus gael ei gyfyngu gymaint â phosibl.¹² Hynny yw, dylai cyrff sy'n gwario arian y cyhoedd o leiaf rannu'r boen o'i dynnu ganddynt. Mae sefyllfa o bwerau deddfu heb bwerau trethu yn anarferol yn rhyngwladol; mae cael pwerau trethu heb bwerau deddfu sylfaenol, ar y llaw arall, yn hynod o gyffredin yn y wlad hon a thramor.

¹⁰ Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu ar gyfer refferendwm ar ymestyn pwerau deddfwriaethol a fyddai'n galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu drwy Ddeddf yng nghyswllt amrywiaeth llawer ehangach o destunau a nodir yn y Ddeddf.

¹¹ Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2004.

¹² Mae Oates, 1972 ac 1999, yn dadlau y ceir allanolion fel bod prisiau trethi yn wahanol i gostau ymylol cymdeithasol lle nad yw trethi yn adlewyrchu manteision yn sgil gwariant cyhoeddus.

Dimensiynau'r undeb rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig

2.5 Er bod yr undeb â gweddill y Deyrnas Unedig heb os yn dod â manteision i Gymru, mae hefyd yn gosod cyfyngiadau ar y math o bwerau y gellid, yn ymarferol, eu datganoli. Rhoddodd Comisiwn Calman ddadansoddiad o wahanol ddimensiynau'r undeb sy'n bodoli rhwng rhannau cyfansoddol y Deyrnas Unedig: yr undeb wleidyddol, economaidd a chymdeithasol.

2.6 Yn yr **undeb wleidyddol**, Senedd y Deyrnas Unedig sydd oruchaf. Mae undeb wleidyddol, yn ei barn ni, yn golygu ei bod yn amhriodol chwilio am fanteision i un rhan o'r undeb sy'n dod ar draul rhan arall yn llwyr. Fodd bynnag, ni fyddai gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig unrhyw reswm dros wrthwynebu newidiadau a fyddai, o bosibl, yn gwneud Cymru'n fwy llewyrchus pe na byddai'r newidiadau hynny yn niweidiol i ran arall o'r undeb. Efallai fod hwn yn ymddangos yn bwynt amlwg, ond mae'n aml yn cael ei anwybyddu mewn cynigion ymarferol a wneir ar gyfer datganoli ariannol. Er enghraifft, cynigir weithiau ddatganoli treth benodol fel y gall gweinyddiaeth ddatganoledig ostwng cyfraddau treth a denu gweithgaredd economaidd i'w hardal. Os yw'r gweithgaredd economaidd hwnnw yn dod o ran arall o'r Deyrnas Unedig, mae'n bosibl iawn na fydd unrhyw enillion net i'r Deyrnas Unedig gyfan ac mae'n ddealladwy y byddai Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn amheus yn ei gylch. Ar yr eithaf, gall datganoli trethu sy'n arwain at gystadleuaeth dreth danseilio sylfaen drethi ac arwain at lefelau treth rhy isel i'r undeb gyfan.

2.7 Amod angenrheidiol, os nad un digonol, ar gyfer osgoi'r canlyniadau hynny yw y dylai unrhyw gynnig ar gyfer datganoli pŵer i amrywio treth allu, mewn egwyddor o leiaf, basio prawf digolledu. Os yw treth yn cael ei datganoli ac yn cael ei newid gan y weinyddiaeth ddatganoledig, ac os yw hynny'n cael effeithiau canlyniadol andwyol mewn rhan arall o'r Deyrnas Unedig, a allai'r weinyddiaeth ddatganoledig, mewn egwyddor, ddigolledu gweddill y Deyrnas Unedig am ei cholledion refeniw ac am unrhyw gostau eraill a pharhau i fod ar ei hennill? Os mai "gallai" yw'r ateb i'r cwestiwn hwnnw, mae'r dreth yn un y gellir ystyried ei datganoli. Os mai "na allai" yw'r ateb, yna mae'r dreth yn un amhriodol i'w datganoli o fewn gwladwriaeth undeb. Nid ydym yn cynnig y dylid rhoi'r prawf digolledu ar waith yn ymarferol, gan fod ardaloedd cymharol dlawd mewn gwladwriaeth undeb yn aml yn cael trosglwyddiadau yn ychwanegol at dalu budd-daliadau incwm i unigolion. Mae effeithiau canlyniadol y gellir dadlau eu bod yn negyddol ar gyllideb yr undeb yn dderbyniol ar yr amod nad ydynt yn fwy na'r trosglwyddiadau y gellid eu gwneud fel arall i fynd i'r afael â thlodi cymharol neu i annog datblygiad economaidd.

2.8 Ceir agweddau macroeconomaidd a microeconomaidd ar yr **undeb economaidd**. Mae'n golygu, ar lefel y facroeconomi, bod rôl ddilys i Lywodraeth y DU o ran pennu terfynau gwario a benthycu cyffredinol, ac y bydd yn rhaid i unrhyw bwerau ariannol datganoledig fod wedi'u cynnwys mewn fframwaith rheoli i'r DU gyfan. Ar y lefel ficroeconomaidd, mae'r undeb yn golygu bod nwyddau a gwasanaethau yn cael eu cyfnewid yn rhydd ar draws ffiniau ei rhannau cyfansoddol o fewn fframwaith marchnad gyfalaf gyffredin a deddfau llafur unffurf. Yn yr un modd ag y mae cyfyngiadau ar amrywio trethi yn cael eu gosod yn y cyd-destun Ewropeaidd er mwyn bod yn sail i'r farchnad sengl, felly hefyd ni ddylai datganoli trethu o fewn y DU fygwth marchnad integredig y DU. Mae newidiadau treth a fyddai'n tarfu'n ddifrifol ar undeb economaidd y DU yn debygol o fod yn anymarferol ac yn amhosibl i'w gweithredu ar gost resymol beth bynnag. Er enghraifft, byddai'n anodd iawn i Gymru osod cyfradd treth tanwydd a fyddai'n sylweddol wahanol i eiddo Lloegr ac ystyried pa mor rhwydd fyddai hi i gerbydau groesi'r ffin i fanteisio ar wahaniaethau mewn prisiau.

2.9 Mae'r **undeb gymdeithasol** yn creu disgwyliadau y dylai taliadau budd-dal fod ar gael ar sail gyfartal ledled y DU, ac y dylai refeniw treth gael ei ddyrannu yn y fath fodd fel ei fod yn rhoi ystyriaeth i angen. Mae'n dilyn yn sgil yr undeb gymdeithasol nad yw elfennau'r system nawdd cymdeithasol, gan gynnwys y trethi a glustnodwyd mewn egwyddor ar gyfer ei hariannu, yn rhai y gellir ystyried eu datganoli.

2.10 Yn gryno, yr ydym yn derbyn y cyfyngiadau ar ddatganoli ariannol sy'n codi yn sgil dimensiynau gwleidyddol, economaidd a chymdeithasol yr undeb. Gan fod pennu refeniw treth yn anatyniadol, a chan fod ffederaliaeth ariannol neu ymreolaeth lawn yn anghyson â'r setliad cyfansoddiadol presennol, byddwn yn canolbwyntio'n bennaf yn yr adroddiad hwn ar ariannu grant bloc ac ariannu grant bloc wedi'i gyfuno â datganoli trethi dethol fel y modelau ariannu mwyaf tebygol i Gymru. Ystyriwn fod y ddau ddull hynny yn gyson â statws cyfansoddiadol presennol Cymru.

Egwyddorion ar gyfer diwygio

2.11 Yr oedd ein hadroddiad cyntaf yn cymeradwyo nodweddion delfrydol system ariannu ar gyfer llywodraethau is-genedlaethol a gafodd eu hargymell gan Gomisiwn Calman:

- i) **sefydlogrwydd / natur ragweladwy:** fel y gellir rheoli gwariant cyhoeddus yn iawn;
- ii) **symlwrwydd / tryloywder:** fel y gellir rhoi'r system ar waith yn rhwydd a bod y cyfiawnhad drosti yn amlwg;
- iii) **ymreolaeth:** fel y gall y llywodraeth is-genedlaethol benderfynu sut i ddyrannu ei hadnoddau;
- iv) **effeithlonrwydd:** fel y gellir osgoi gwyrddroadau economaidd sy'n cael eu creu drwy gymell pobl a ffactorau cynhyrchu i symud yn unswydd er mwyn osgoi trethi;
- v) **tegwch:** fel bod adnoddau'n cael eu dyrannu mewn modd sy'n rhoi ystyriaeth i angen cymharol, gan ei gwneud hi'n bosibl i ddarparu lefel gyffredin o wasanaeth ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig; ac
- vi) **atebolrwydd:** fel bod y cysylltiad rhwng penderfyniadau a wneir ar y lefel ranbarthol a'r dreth a delir gan bleidleiswyr yn glir. At hynny, dylai'r derbyniadau treth o fewn ranbarth effeithio ar y gyllideb sydd ar gael i'r llywodraeth is-genedlaethol, gan sicrhau felly bod y defnydd o wariant cyhoeddus ar yr ymylon yn cael ei gydbwysu yn erbyn y gost i'r trethdalwyr.

2.12 Nid oes yr un system ariannu go iawn yn gwireddu'r amcanion hynny'n llawn. Mae'r drefn grant bloc bresennol a ddefnyddir yng Nghymru a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill yn sgorio'n gymharol uchel o ran sefydlogrwydd a symlwrwydd. Mae hefyd yn rhoi llawer iawn o ymreolaeth i Weinidogion Cymru o ran penderfynu ar eu blaenoriaethau gwariant eu hunain, er nad oes unrhyw bosibilrwydd o ddylanwadu ar faint cyffredinol y gyllideb.

2.13 Ceir nifer o agweddau gwahanol ar effeithlonrwydd. Gall cyfraddau a strwythurau treth unffurf ymddangos yn effeithlon ar yr ystyr nad yw pobl yn cael eu cymell i wneud dewisiadau eilradd yn unswydd er mwyn osgoi trethiant. Er hynny, gall fod weithiau ddadleuon effeithlonrwydd dros gael gwahanol gyfraddau treth mewn gwahanol ardaloedd. Os yw'r dewisiadau amrywio, er enghraifft rhwng nwyddau cyhoeddus a phreifat neu rhwng cynilo a gwario, yna bydd y strwythur treth optimaidd yn wahanol hefyd. Mae datganoli pwerau i amrywio trethi yn creu'r posibilrwydd y gellid gosod cyfraddau treth mewn ffordd sy'n fwy addas i amodau lleol na'r cyfraddau sy'n cynrychioli'r cyfaddawd gorau i endid daearyddol mwy. Gan y gall gwahanol drethi greu mwy o wyrddroadau nag o arbedion effeithlonrwydd, rhaid dod i benderfyniad ar y posibiladau ar gyfer arbedion a cholledion effeithlonrwydd. Mae unffurfiaeth yn ddi-os yn lleihau cost weinyddol codi a chynyddu trethi, sy'n agwedd arall ar effeithlonrwydd. Nid yw datganoli'r pŵer i newid cyfraddau treth, o reidrwydd, yn golygu newid y cyfryngau neu'r dulliau casglu treth, ond mae effeithlonrwydd gweinyddol yn ffactor i'w gadw mewn cof.

2.14 Mae Fformiwla Barnett yn perfformio'n wael iawn ar degwch, gan nad oes unrhyw gysylltiad rhwng y cyllid cymharol a ddyrennir i Gymru a'r angen cymharol i wario ar wasanaethau datganoledig. Byddai ein cynnig i gyflwyno trefn ariannu ar sail anghenion i gymryd lle Barnett yn ymdrin â'r broblem sylfaenol hon.

2.15 Mae hynny'n gadael atebolrwydd fel prif wendid y drefn ariannu bresennol. Fel y mae pethau, mae maint y grant bloc yn cael ei osod gan Lywodraeth y DU gan ddefnyddio Fformiwla Barnett, sy'n golygu nad yw gwleidyddion yng Nghymru yn gallu cynnig unrhyw ddewis i bleidleiswyr o ran cyfaddawdau treth a gwariant. At hynny, nid yw perfformiad cymharol economi Cymru yn cael unrhyw effaith ar y gyllideb, sy'n golygu bod sector cyhoeddus Cymru, mewn rhai ffyrdd, wedi'i wahanu oddi wrth amgylchiadau economaidd y dinasyddion y mae'n eu gwasanaethu. Mae absenoldeb cysylltiadau clir rhwng trethdalwyr Cymru, economi Cymru a'r adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth y Cynulliad yn wendid mawr yn y drefn ariannu bresennol, ac mae'n hynod anghyson o safbwynt rhyngwladol. Byddai datganoli pwerau i amrywio trethi yn unioni'r problemau hynny. Siawns na fyddai gan wleidyddion safbwynt mwy gofalus ac ystyriol ynghylch gwariant cyhoeddus ar yr ymylon pe gwyddent ei fod yn cael effaith ar y trethi y byddai eu hetholwyr yn eu talu. Mae'n bosibl hefyd y byddai'r drafodaeth Gymreig ar faterion o flaenoriaeth mewn gwasanaethau cyhoeddus yn fwy datblygedig pe byddai pawb yn gwybod bod dewis o ran talu mwy neu lai o dreth am fwy neu lai o wasanaeth, yn hytrach na dim ond beio San Steffan am adnoddau annigonol. Mewn egwyddor, felly, yr ydym yn ffafrio rhywfaint o ddatganoli trethu i Gymru.

2.16 Byddai gan drefn ariannu a fyddai'n cyfuno grant bloc ar sail anghenion â rhywfaint o ddatganoli trethu sawl elfen atyniadol. Drwy sicrhau bod y grant bloc yn gydnaws ag anghenion cymharol, byddai gan lywodraethau ledled y DU y gallu i ddarparu lefel gyffredin o wasanaethau cyhoeddus i'w holl ddinasyddion, er na fyddai rheidrwydd arnynt i wneud hynny. Fodd bynnag, drwy gyfrwng eu llywodraethau, byddent yn gallu gwneud cyfaddawdau ar yr ymylon rhwng trethi a gwariant ac felly'n gallu dylanwadu ar faint y gyllideb ddatganoledig yn ogystal â sut y caiff ei gwario. Byddai hynny'n arwain at amrywiaeth o ran darpariaeth ledled y wlad, ond un a fyddai'n adlewyrchu dewisiadau democrataidd. Gallai gwahanol glwstwr o gyfraddau treth mewn gweinyddiaeth ddatganoledig gynyddu effeithlonrwydd economaidd, ac ystyried amodau a dewisiadau lleol. Sut bynnag, byddai atebolrwydd y weinyddiaeth ddatganoledig yn cael ei gynyddu'n sylweddol. At hynny, drwy wneud y gyllideb ddatganoledig yn ddibynnol yn rhannol o leiaf ar sylfaen drethi ei thiriogaeth ei hun, byddai'n cryfhau'r cymhellion i weinyddiaeth ddatganoledig ymddwyn mewn modd a fyddai'n cynyddu datblygiad economaidd. Gallai datganoli trethu hefyd greu amodau labordy ar gyfer gwella treth fel peilot ar gyfer y DU gyfan.

2.17 Gall datganoli trethu ddarparu elfen bwysig o atebolrwydd ar yr ymylon ond bydd grant bloc, wedi'i gyfuno â rhannu sylweddol ar refeniw treth ar lefel y DU, yn parhau i fod yn ganolog i'r drefn ariannu yng Nghymru dan yr holl opsiynau y byddwn yn eu hystyried yn yr adroddiad hwn. Yn y bennod nesaf, yr ydym yn amlinellu ein cynigion o ran sut orau i sicrhau bod elfen y grant bloc mewn unrhyw drefn ariannu yn y dyfodol yn cael ei chyfrifo yn y fath fodd fel bod y cyllid cymharol yn gydnaws ag anghenion cymharol, ac yr ydym yn trafod sut y gellid sicrhau bod system ar sail anghenion yn gweithio yn ymarferol.¹³

¹³ Mae "cyllid cymharol" yn golygu gwariant y pen ar weithgareddau datganoledig yng Nghymru, o'i gymharu â'r swm sy'n cael ei wario ar weithgareddau tebyg yn Lloegr.

Pennod 3: Cyflwyno fformiwla ar sail anghenion i gymryd lle Barnett

Rhesymeg ar gyfer y dadansoddiad hwn

3.1 Rhaid rhoi unrhyw drefniant ariannu newydd ar waith ar sail cytundeb ar y cyd gan lywodraethau y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig, ac mae'n bosibl y bydd angen galw cynhadledd o wleidyddion ac arbenigwyr i sicrhau cytundeb.

3.2 Fodd bynnag, er mwyn symud y drafodaeth yn ei blaen mae angen mynd y tu hwnt i drafodaeth ar egwyddorion cyffredinol a llunio cynnig a fyddai'n gweithio yn ymarferol ac a allai fod yn fan cychwyn ar gyfer trafodaeth rhwng llywodraethau. Er mwyn gwneud hyn, yr ydym yn defnyddio methodoleg ar gyfer datblygu fformiwla ar sail anghenion lle mae'r pwysoliad a roddir i wahanol fathau o angen yn deillio o benderfyniadau gwariant sydd wedi'u gwneud gan Weinidogion yn Lloegr, yr Alban a Chymru. Yr ydym yn amlinellu sut y gellid defnyddio'r fformiwla hon i bennu cyllidebau ledled cenhedloedd y DU, ac yr ydym yn ystyried beth fyddai goblygiadau'r system ariannu newydd hon i'r gweinyddiaethau datganoledig. Rhoddir disgrifiad manwl o'n methodoleg yn Atodiad 4 yn ein hadroddiad llawn. Yr ydym wedi cynnwys cyn lleied â phosibl o'n barn ein hunain er budd llunio fformiwla sy'n cwmpasu'r dewis a amlygir gan y llywodraethau presennol. Dylid ystyried yr amcangyfrifon o angen cymharol y mae ein model yn eu rhoi ar gyfer yr Alban a Gogledd Iwerddon fel rhai sy'n rhoi argraff fras yn unig, ac ystyried materion yn ymwneud â chwmpas, ond mae gennym fwy o ffydd yng nghywirdeb yr amcangyfrif ar gyfer Cymru yn sgil ei gysondeb â chanfyddiadau ein hadroddiad cyntaf.

3.3 Nid bwriad y bennod hon, felly, yw rhoi'r gair olaf ar sut y byddai fformiwla ar sail anghenion yn gweithredu; yn hytrach, ei diben yw:

- i) dangos ei bod yn amlwg bod modd sicrhau trefn ariannu ar sail anghenion, a hynny'n fuan, os yw'r ewyllys wleidyddol yn bodoli;
- ii) dangos nad oes angen i fformiwla o'r fath fod yn afresymol o gymhleth; a
- iii) rhoi man cychwyn i drafodaeth ar sut y gellid rhoi trefn newydd ar sail anghenion, a fyddai'n cymryd lle Barnett, ar waith yn ymarferol.

Tuag at fformiwla newydd: cyfaddawdu rhwng symlrwydd a chyflawnrwydd

3.4 Dyma ddau brif nodwedd fformiwla ariannu ddelfrydol ar sail anghenion:

- i) **symlrwydd**: dylai fformiwla fod yn syml i'w gweithredu a'i deall; a
- ii) **cyflawnrwydd**: dylai fformiwla ystyried holl ddimensiynau perthnasol angen cymharol.

3.5 Mae amcanion symlrwydd a chyflawnrwydd yn cystadlu â'i gilydd i ryw raddau - bydd fformiwla syml yn tueddu i fod yn anghyflawn, tra bod fformiwla gyflawn yn debygol o fod yn gymhleth.

Pa mor syml allai fformiwla ar sail anghenion fod?

3.6 Er mwyn asesu a allai fod yn bosibl datblygu fformiwla ariannu syml sy'n cadw graddau helaeth o gyflawnrwydd, fe wnaethom gomisiynu astudiaeth econometrig a oedd yn ceisio dynwared canlyniadau fformiwlâu ariannu cymhleth sy'n cael eu defnyddio ar hyn o bryd yn y DU gan ddefnyddio ychydig yn unig o newidynnau anghenion.¹⁴ Yr oedd y dadansoddi hwn yn crynhoi'r union ddyraniadau ariannu ar gyfer gwariant ar iechyd, llywodraeth leol ac ysgolion yn Lloegr (pob un ohonynt yn cael eu pennu gan fformiwla ariannu gymhleth ar sail anghenion), ac yn ceisio ailadrodd eu canlyniadau ar lefel is-ranbarthol ledled Lloegr gan ddefnyddio cyn lleied o ddangosyddion anghenion â phosibl.¹⁵ Gan mai'r gwasanaethau cyhoeddus hyn sydd i gyfrif am gyfran helaeth y gwariant datganoledig yng Nghymru, mae'r cyllidebau ar y cyd yn rhoi dirprwy rhesymol ar gyfer y gweithgareddau sy'n cael eu hariannu o grant bloc Cymru.¹⁶

3.7 Yr oedd yr astudiaeth yn dangos ei bod yn bosibl ailadrodd, i lefel o gywirdeb sy'n syndod o uchel, ddyraniadau ariannu fformiwlâu hynod o gymhleth sy'n seiliedig ar anghenion gan ddefnyddio ychydig yn unig o ddangosyddion anghenion allweddol. Goblygiad y canfyddiad hwn yw y dylai fod yn bosibl cynhyrchu fformiwla syml ar sail anghenion i gymryd lle Barnett sydd hefyd yn cadw graddau helaeth o gyflawnrwydd.

Dangosyddion anghenion: meini prawf dethol

3.8 Yr oedd ein hadroddiad cyntaf yn ystyried yr amrywiol ddiffiniadau croes o degwch y gellid eu mabwysiadu wrth ddyrannu adnoddau cyhoeddus. Er mai dadl wleidyddol yw hon, na allwn ni ei datrys, ceir consensws cyffredinol y dylid, fan lleiaf, ddyrannu arian yn y fath fodd fel ei bod yn bosibl darparu lefel gyffredin o wasanaethau cyhoeddus ym mhob rhan o'r DU.¹⁷ Ni cheir, fodd bynnag, set o ddangosyddion anghenion y cytunwyd arnynt, a baratowyd ymlaen llaw ac sy'n barod i'w cynnwys mewn fformiwla.

3.9 Mae'n bosibl, fodd bynnag, nodi'n fras y math o anghenion sy'n berthnasol i ddarparu gwasanaethau datganoledig ac i ganfod dirprwyon gwrthrychol ar eu cyfer. Mae maint poblogaeth yn un sbardun amlwg o'r fath - po fwyaf o bobl sy'n byw mewn ardal, mwyaf yw'r angen am wasanaethau cyhoeddus. At hynny, yr oedd ein hadroddiad cyntaf yn dadlau mai'r tri ffactor sydd fwyaf perthnasol i ariannu gweithgareddau datganoledig yn y DU yw:

- i) **Demograffeg:** bydd cyfran uwch o blant oed ysgol a phobl wedi ymddeol yn y boblogaeth yn tueddu i gynyddu'r angen am wasanaethau cyhoeddus. Yn yr un modd, mae rhai grwpiau lleiafrifol ethnig yn anghyfartal o debygol o fod yn ddifreintiedig, felly bydd amrywiaeth ethnig fwy hefyd yn debygol o greu mwy o angen am wasanaethau cyhoeddus, os yw popeth arall yn gyfartal.

¹⁴ LE Wales, 2009.

¹⁵ Yr oedd gwariant ysgolion yn Lloegr yn cael ei bennu gan fformiwla ar sail anghenion tan 2006-07. Ers hynny, mae cyllidebau ysgolion wedi bod yn seiliedig i raddau helaeth ar wariant hanesyddol. Mewn gwirionedd, felly, mae'r dyraniadau cymharol yn parhau i adlewyrchu canlyniadau y fformiwla ar sail anghenion a ddefnyddid cyn 2006-07.

¹⁶ Nid yw cwmplas cyfrifoldebau datganoledig yn union yr un fath yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Mae goblygiadau hyn i'r dull yr ydym yn ei gynnig yn cael eu trafod yn Atodiad 4 yn ein hadroddiad llawn.

¹⁷ Er enghraifft, cafodd y diffiniad hwn ei fabwysiadu gan Drysorlys EM yn ei dadansoddiad o anghenion yn 1979 (Trysorlys EM, 1979). Mae diffiniadau amgen o angen a thegwch yn cael eu trafod yn fanwl ym Mhennod 3 yn ein hadroddiad cyntaf.

- ii) **Amddifadedd:** bydd ar unigolion sy'n ddifreintiedig mewn amrywiol ffyrdd fwy o angen cael mynediad i wasanaethau cyhoeddus. Er enghraifft, bydd cyfradd uchel o salwch yn creu mwy o bwysau am wasanaethau sy'n ymwneud ag iechyd, tra bod pobl nad ydynt mewn cyflogaeth neu sy'n hawlio budd-daliadau sy'n ymwneud ag incwm hefyd yn debygol o fod ag angen cymharol uchel am wasanaethau cyhoeddus datganoledig megis gwasanaethau cymdeithasol personol a chefnogaeth yn y blynyddoedd cynnar.
- iii) **Costau:** mae cost darparu gwasanaethau cyhoeddus yn tueddu i fod yn uwch mewn ardaloedd lle mae'r boblogaeth yn gymharol brin. At hynny, mae costau llafur yn gyffredinol yn uwch yn Llundain nag mewn rhannau eraill o'r DU. Mae hyn yn cynyddu cost gymharol darparu gwasanaethau cyhoeddus yn Llundain.

3.10 Wrth ddatblygu treth amgen i Barnett, dylid amcanu at gyfleu'r amrywiadau mewn angen cymharol sy'n cael eu sbarduno gan ddemograffeg, amddifadedd a chostau yn y fformiwla symlaf bosibl.

3.11 Er mwyn i unrhyw fformiwla fod yn addas i'w defnyddio yn ymarferol, rhaid iddi fod yn seiliedig ar ddata sydd ar gael ar sail gyson ledled y DU. At hynny, ni ddylai'r dangosyddion angen a ddewisir fod dan ddylanwad uniongyrchol unrhyw weinyddiaeth ddatganoledig, er mwyn osgoi cymhellion ar gyfer "chwarae" y system ariannu. Dylai'r dangosyddion hefyd fod yn syml i'w deall, bod wedi'u mesur hyd at gyfradd uchel o gywirdeb, a dylent fod yn cael eu hadolygu'n gyfnodol. Am y rhesymau hyn, yr ydym yn ffafrio defnyddio data'r cyfrifiad lle bo modd.

3.12 Mae Tabl 3.1 yn crynhoi'r dangosyddion anghenion yr ydym yn eu cynnig, ac ym mhob achos mae'r rhain wedi'u diffinio mewn perthynas â'r gwerth cyfartalog ar gyfer Lloegr.¹⁸ Gellir casglu tri o'r dangosyddion (ethnigrwydd, salwch a theneurwydd poblogaeth) gan ddefnyddio data'r cyfrifiad. Mae dau ddangosydd arall (nifer y plant a nifer y bobl wedi ymddeol) yn cael eu hamcangyfrif yn flynyddol gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol, ond mae'r amcangyfrifon hyn yn cael eu meincnodi yn erbyn data'r cyfrifiad. Nid yw'r cyfrifiad yn cynnwys cwestiwn am enillion na chyfoeth. Gellir cael dangosydd cadarn o incwm isel o ystadegau ar hawlwyr nawdd cymdeithasol a chredydau treth. Mae'r rheini'n seiliedig ar gofnodion o'r holl hawlwyr ac maent ar gael ar sail gyson ledled y DU. Yr ydym, felly, wedi defnyddio'r ffynhonnell ddata hon i fesur tlodi incwm.

3.13 Er bod y set o ddangosyddion a ddangosir yn Nhabl 3.1 yn debygol yn reddfodol ac yn gyson â'n meini prawf dethol, nid ydym yn hawlio mai dyma'r unig fasedd o ddirprwyon y gellid ei datblygu er mwyn mesur angen cymharol ledled cenhedloedd y DU. Wedi dweud hynny, dyma'r set fechan orau yr ydym wedi'i chanfod i egluro gwir amrywiadau mewn gwariant sydd ar yr un pryd yn ddealladwy yn reddfodol. Nid ydym yn credu y byddai unrhyw set amgen o ddirprwyon a fyddai'n cydymffurfio â'n meini prawf dethol yn cynhyrchu canlyniadau a fyddai'n sylfaenol wahanol i'r rhai a gyflwynir yn y Bennod hon.

¹⁸ Yn amlwg, cyfanswm poblogaeth gwlad yw'r ffactor unigol pwysicaf wrth bennu ei dyraniad cyllidebol. Mae ein dadansoddiad wedi'i gynnal ar sail "y pen" felly mae, yn ei hanfod, yn rhoi ystyriaeth i boblogaeth.

Tabl 3.1: Crynodeb o ddangosyddion a gafodd eu cynnwys yn ein hasesiad o anghenion cymharol (wedi'u mesur yn gymharol â chyfartaledd Lloegr)

	Dangosydd angen	Disgrifiad o'r newidyn	Ffynhonnell
Demograffeg: dangosydd 1	Nifer y plant	Cymhareb dibyniaeth dan 16	Amcangyfrifon canol blwyddyn
Demograffeg: dangosydd 2	Nifer y bobl hŷn	Cymhareb dibyniaeth pobl sydd wedi ymddeol	Amcangyfrifon canol blwyddyn
Demograffeg: dangosydd 3	Ethnigrwydd	Canran y boblogaeth sydd o grŵp lleiafrifoedd ethnig	Cyfrifiad
Amddifadedd: dangosydd 1	Tlodi incwm	Canran y boblogaeth sy'n hawlio budd-daliadau sy'n ymwneud ag incwm	Cronfa ddata budd-daliadau yr Adran Gwaith a Phensiynau
Amddifadedd: dangosydd 2	Salwch	Canran y boblogaeth a chanddynt salwch cyfyngus hirdymor	Cyfrifiad
Cost: dangosydd 1	Teneurwydd poblogaeth	Cyfran y bobl sy'n byw oddi allan i aneddiadau o 10,000 neu ragor o bobl. At hynny, mae ein hafaliad yn cynnwys newidyn er mwyn rhoi ystyriaeth i bellenigrwydd poblogaeth ynysoedd yr Alban	Cyfrifiad
Cost: dangosydd 2	Lwfans Llundain	Newidyn sy'n nodi ardaloedd canol dinas Llundain	Ddim yn berthnasol

Datblygu fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion: dull diduedd

3.14 Er mwyn defnyddio'r dangosyddion anghenion yn Nhabl 3.1 i gyfrifo dyraniadau cyllid ar gyfer gwahanol wledydd y DU, mae angen penderfynu faint o bwysigrwydd y dylid ei bennu i bob dangosydd. Tra gallem fel Comisiwn ddewis pwysau sy'n adlewyrchu ein safbwyntiau ein hunain ynghylch faint o bwysigrwydd y dylid ei roi ar deneurwydd poblogaeth rhanbarth, faint ar ei nifer o achosion o salwch ac ati, gellid yn eithaf rhesymol ein cyhuddo o wneud penderfyniadau â diffyg unrhyw gyfiawnhad empeiraidd neu gyfreithlondeb gwleidyddol iddynt.

3.15 Yn hytrach, yr ydym wedi cymryd fel ein man cychwyn y dyraniadau cyllidebol gwirioneddol a wneir i ariannu gweithgareddau datganoledig ledled gwledydd Prydain Fawr.^{19 20} Mae'r penderfyniadau ariannu gwirioneddol hyn yn seiliedig ar asesiadau o angen sydd wedi'u trin a'u trafod dros y blynyddoedd ac maent yn adlewyrchu penderfyniadau y mae swyddogion etholedig yn gyfrifol amdanynt. Yr ydym, felly, yn eu cymryd fel penderfyniadau sy'n cynrychioli'r dewis a amlygir gan lywodraethau.

¹⁹ Mae'r dadansoddiad yn cwmpasu'r cyllidebau cyfun ar gyfer iechyd, addysg, llywodraeth leol, Cychwyn Cadarn a Chefnogi Pobl. O'u casglu ynghyd, mae'r gweithgareddau hyn yn cynrychioli tua 80 y cant o'r gyllideb sydd wedi'i datganoli i Gymru.

²⁰ Er bod ein dadansoddiad o wariant yn cwmpasu Cymru, Lloegr a'r Alban, gellid ymestyn y dulliau i Ogledd Iwerddon hefyd.

3.16 Lle bo modd, yr ydym wedi defnyddio dyraniadau ariannu cyn i weithdrefnau unioni neu leddfu gael eu rhoi ar waith, a hynny oherwydd ein bod yn ceisio canfod penderfyniadau cyllidebol sydd wedi'u gwneud ar sail asesiad o angen, yn hytrach na'r modd y caiff asesiadau o'r fath eu cysoni'n ymarferol â dyraniadau hanesyddol.

3.17 Gan ddefnyddio dadansoddiad atchweliad, yr ydym yn gallu cyfrifo pa mor bwysig yw pob un o'r dangosyddion yn Nhabl 3.1 o ran pennu'r dyraniadau cyllidebol. Mae'r dechneg hon yn creu pwysau ar gyfer pob dangosydd anghenion sy'n seiliedig ar ei bwysigrwydd wrth egluro penderfyniadau gwariant a wnaethpwyd gan Lywodraeth y DU yn Lloegr a chan y gweinyddiaethau datganoledig yng Nghymru a'r Alban.²¹

3.18 Mewn gwirionedd, mae'r fformiwlâu a ddefnyddir i ddyrannu adnoddau ledled Prydain Fawr yn amrywiol ac yn gymhleth. Fodd bynnag, mae ein dadansoddiad atchweliad wedi canfod bod y dirprwyon angen syml yn Nhabl 3.1 yn hynod o effeithiol o ran modelu dyraniadau cyllid gwirioneddol: mae'r dirprwyon yn gallu egluro dros 95 y cant o'r amrywiaeth mewn ariannu ledled isranbarthau Cymru, Lloegr a'r Alban. Mae hyn yn creu hyder yn y ffaith eu bod yn effeithiol o ran modelu blaenoriaethau llywodraeth ac, yn sgil hynny, flaenoriaethau cymdeithas a'u bod felly'n rhoi sail resymol ar gyfer pennu anghenion ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig.

3.19 Mae'r dull atchweliad wedi ein galluogi i greu hafaliad i gyfrifo anghenion cymharol cenhedloedd y DU sy'n ei gwneud hi'n ofynnol inni wneud penderfyniadau annibynnol bychan iawn ac sy'n deillio o ddyraniadau gwariant gwirioneddol yn y tair gwlad. Mae'r fformiwla yr ydym wedi'i datblygu yn syml (dim ond y ffactorau angen a amlinellwyd yn Nhabl 3.1 y mae'n eu cynnwys) ac mae ganddi hefyd raddau helaeth o gyflawnrwydd (mae ei grym eglurhaol cryf pan gaiff ei chymhwyso i ddyraniadau ariannu is-ranbarthol yn awgrymu ei bod yn cyfleu'r agweddau perthnasol ar angen).

Goblygiadau'r fformiwla ar gyfer ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig

3.20 Mae'r fformiwla anghenion a gyflwynir uchod yn cyfuno'r dangosyddion anghenion a amlinellir yn Nhabl 3.1, yn pwysoli pob un yn gymesur â'i bwysigrwydd o ran pennu penderfyniadau gwariant yng Nghymru, Lloegr a'r Alban, ac yn cynhyrchu gwerth angen cymharol cyffredinol ar gyfer gwledydd y DU. O'i chymhwyso i Gymru, mae'r fformiwla yn cynhyrchu amcangyfrif cyffredinol o angen cymharol Cymru o tua 115 y pen, lle mae'r gwerth ar gyfer Lloegr yn 100. Mae hyn yn awgrymu, ar sail anghenion cymharol Cymru a'r pwysigrwydd a roddir i'r anghenion hynny gan Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig, y dylai Cymru gael £115 y person i'w wario ar weithgareddau datganoledig ar gyfer pob £100 y person sy'n cael ei wario ar weithgareddau tebyg yn Lloegr.

3.21 Yn ein hadroddiad cyntaf, fe wnaethom gyfrifo'r cyllid y byddai Cymru'n ei gael gan Lywodraeth y DU pe byddai'n cael ei thrin fel rhanbarth o Loegr. Daethom i'r casgliad y byddai Cymru'n cael o leiaf £114 y person am bob £100 o wariant tebyg yn Lloegr. Mae'r ffaith fod y ddau ddull yr ydym wedi'u mabwysiadu wedi arwain at amcangyfrifon tebyg iawn o angen cymharol Cymru yn rhoi hyder yng nghadernid ein dulliau. Wrth gynhyrchu'r amcangyfrif yn ein hadroddiad cyntaf, fe aethom ati'n fwriadol i fabwysiadu dulliau a oedd "yn sicr o gynhyrchu amcangyfrif

²¹ I'r graddau bod llywodraethau mewn gwahanol wledydd yn anghytuno yn eu hasesiad o bwysigrwydd cymharol yr amrywiol agweddau ar angen wrth ddyrannu adnoddau, rhoddir ystyriaeth i hyn. I bob diben, mae'r pwysau a roddir i flaenoriaethau pob gwlad yn gymesur â'i phoblogaeth.

cyffredinol ceidwadol, ac ... [yn] debygol o arwain at amcangyfrif rhy isel o anghenion cymharol Cymru".²² Nid yw'n syndod, felly, bod yr amcangyfrif o anghenion cymharol Cymru a gynhyrchwyd gan ein fformiwla fyfyr yn uwch na'r amcangyfrif a roddwyd yn ein hadroddiad cyntaf.

3.22 Cafodd ardaloedd yr Alban eu cynnwys yn y cyfrifiadau i greu'r fformiwla anghenion ac, o'i chymhwyso i'r Alban, mae'r fformiwla yn creu amcangyfrif bod angen gwario £105 yn yr Alban ar gyfer pob £100 sy'n cael ei gwario y person yn Lloegr ar gyfer yr un "fasged" o swyddogaethau llywodraeth sydd wedi'u datganoli. Dylid nodi, fodd bynnag, bod y swyddogaethau sydd wedi'u datganoli i'r Alban yn wahanol i'r rhai sydd wedi'u datganoli i Gymru. Yn bwysicaf oll, mae cyfraith a threfn a chyfiawnder wedi'u datganoli yn yr Alban, ond nid yng Nghymru, ac felly hefyd dderbyniadau y system ardrethi annomestig. O ganlyniad, nid yw'r meysydd rhaglenni sydd wedi'u cwmpasu gan y dyraniadau a ddefnyddiwyd i bennu ein fformiwla anghenion mor gydnaws â'r grant bloc ar gyfer yr Alban ag ydynt ar gyfer Cymru. Byddai angen addasiadau i'r amcangyfrif o anghenion cymharol ar gyfer yr Alban, felly, ond fel y mae, mae'n rhoi bras amcan.²³

3.23 Er na chafodd data gwariant o Ogledd Iwerddon eu cynnwys yn y broses o amcangyfrif pwysau ar gyfer pob dangosydd anghenion, mae'r dangosyddion ar gael ar sail gyson ac mae cymhwyso'r un fformiwla i Ogledd Iwerddon yn cynhyrchu amcangyfrif o angen i wario £121 ar gyfer pob £100 sy'n cael ei wario fesul person yn Lloegr ar weithgareddau datganoledig. Am resymau tebyg i'r rhai a amlinellwyd uchod yng nghyswllt yr Alban, dim ond fel un dangosol bras y dylid ystyried y canlyniad hwn ar gyfer Gogledd Iwerddon.²⁴

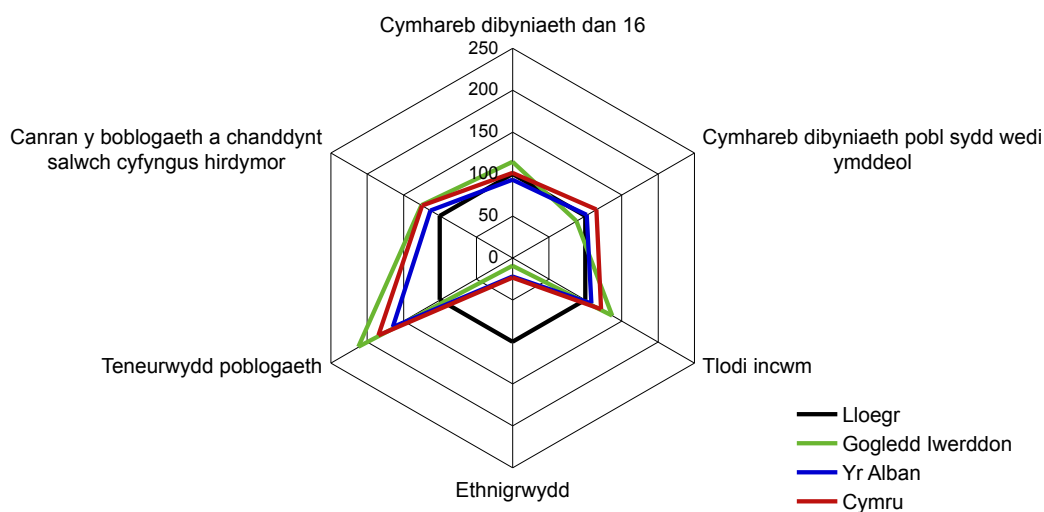
3.24 Mae Siart 3.1 yn dangos ar ffurf graffigol bod pump o'r chwe ffactor angen sydd wedi'u cynnwys yn y fformiwla asesu anghenion yn uwch yng Nghymru nag yn naill ai Lloegr na'r Alban.²⁵ Ethnigrwyd yw'r unig ffactor angen sy'n uwch yn Lloegr nag yng Nghymru. Mae pedwar o'r chwe ffactor angen yn uwch yng Ngogledd Iwerddon nag yn y tair cenedl arall, a'r eithriadau yw nifer y pensiynwyr ac ethnigrwyd.

²² Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, 2009a t.15.

²³ Yr oedd y gyfradd troseddau yn y cartref ar gyfer yr Alban yn 2,791 fesul 10,000 o aelwydydd yn 2008-09, sy'n debyg i'r gyfradd yng Nghymru a Lloegr dros yr un cyfnod (2,831 fesul 10,000 o aelwydydd). Yr oedd poblogaeth y carchardai yn yr Alban (1.44 fesul 1,000 o'r boblogaeth yn 2007-08) ychydig yn is na'r ffigwr tebyg yng Nghymru a Lloegr (1.48 fesul 1,000 o'r boblogaeth). Er nad yw'n bendant, mae hyn yn awgrymu bod y costau sy'n gysylltiedig â phlisma a chyfiawnder datganoledig yn annhebygol o arwain at gynnydd mawr yn yr amcangyfrif o anghenion cymharol yr Alban. Ffynhonnell: Arolwg Troseddu a Chyfiawnder yr Alban, Arolwg Troseddu Prydain a Thueddiadau Rhanbarthol y Swyddfa Ystadegau Gwladol.

²⁴ Cafodd plisma a chyfiawnder eu datganoli i Ogledd Iwerddon ym mis Ebrill 2010.

²⁵ Mae Siart 3.1 yn ailadrodd dull o ddarlunio ystod o ddangosyddion anghenion mewn modd graffigol a gyflwynwyd ym Mhwylgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett, 2009.

Siart 3.1: Dosbarthiad anghenion ar draws Cymru, Lloegr a'r Alban (Lloegr = 100)

Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Comisiwn

Newidiadau posibl i'r fformiwla

3.25 Yr ydym wedi ceisio cyflwyno cyn lleied â phosibl o'n barn ni ein hunain i'r dadansoddiad, ond ceir un neu ddau o bwyntiau lle gellid bod wedi dadlau o blaid gweithdrefn amgen a fyddai'n newid y dyraniadau enghreifftiol. Ym mhob gwlad, mae'r drefn o ariannu llywodraeth leol wedi ei datganoli ac mae'n rhoi ystyriaeth i allu'r awdurdodau lleol i godi eu hadnoddau eu hunain drwy gyfrwng y dreth gyngor. Fodd bynnag, ni wneir hyn ar sail gyson ledled gwledydd, ac nid oes unrhyw berthynas rhwng y sylfaen drethi sydd wedi'i diffinio mewn gwahanol ardaloedd â'r capasiti trethadwy fel y'i dangosir gan brisiau tai. Credwn y byddai trefn ariannu ar sail anghenion ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig yn gorfod rhoi rhyw ystyriaeth i amrywiadau mewn capasiti trethadwy ledled gwledydd, er y gellir rhagweld nifer o fecanweithiau posibl ar gyfer gwneud hyn, a dim un ohonynt yn amlwg ohono'i hun yn "gywir". Er mwyn cynnal symlrwydd ein dull nid ydym, felly, wedi gwneud unrhyw addasiad i ddyraniadau cyllid llywodraeth leol er mwyn ystyried gwahanol gapasitiâu trethadwy, y tu hwnt i'r hyn sydd wedi'i gynnwys yn fformiwla'u dyrannu pob cenedl. Yn Atodiad 4 yn ein hadroddiad llawn, yr ydym yn trafod un ffordd o addasu ein methodoleg i roi ystyriaeth i amrywiadau mewn capasiti trethadwy, ac yn dangos y byddai mabwysiadu'r dull hwn yn cynhyrchu amcangyfrif rhywfaint yn uwch o anghenion cymharol yng Nghymru a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill na'r hyn a geir o'r data sydd heb eu haddasu. Mae'r newid yn golygu addasiad i'r dyraniadau fformiwla llywodraeth leol fel y tybir bod pob awdurdod lleol yn gwneud ymdrech dreth gyfartal yn gymesur â phrisiau tai ar hyn o bryd. Mae'r addasiad hwn yn arwain at amcangyfrif o angen cymharol y pen yng Nghymru o 116.

3.26 Yn unol â Deddf yr Iaith Gymraeg 1993 mae'n ofynnol darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn Gymraeg a Saesneg "ar sail cydraddoldeb". Mae hyn yn creu angen ychwanegol i wario ar rai gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, yn enwedig addysg, sy'n ddigon tebyg i effaith amrywiaeth ethnig. Gellid cyflwyno addasiad i'r fformiwla i ganiatáu rhoi rhywfaint o ystyriaeth i'r angen hwn i wario - er enghraifft, gellid ychwanegu amcangyfrif o nifer y bobl sy'n siarad Gymraeg fel iaith gyntaf at y newidyn lleiafrif ethnig yn y fformiwla. Dull amgen fyddai cynnwys dangosydd

anghenion ieithyddol yn lle'r newidyn lleiafrif ethnig. Mae dangosydd sy'n seiliedig ar y cyfrifiad ar gael sy'n nodi pobl a gafodd eu geni, neu y cafodd eu rhieni eu geni, oddi allan i'r DU mewn gwledydd lle na siaredir Saesneg. Unwaith eto, gellid cyfuno hyn ag amcangyfrif o siaradwyr Cymraeg iaith gyntaf. Byddai'r ddau addasiad hyn yn cynyddu'r amcangyfrif o angen cymharol y pen yng Nghymru i 116 (gyda Lloegr = 100). Byddai cyfuno unrhyw un o'r rhain â'r addasiad capasiti treth lleol a ddisgrifiwyd ym mharagraff 3.25 yn cynhyrchu amcangyfrif o angen cymharol o 117 ar gyfer Cymru.

3.27 Mae'n ymddangos yn berffaith resymol i addasu'r grant er mwyn sicrhau cydraddoldeb o ran ymdrech dreth ac i gwrdd â gofynion dwyieithrwydd, felly mae'n bosibl iawn y dylai Cymru gael 117 y cant o wariant cyfartalog y pen yn Lloegr. Materion i benderfynu'n wleidyddol arnynt yw'r rhain, fodd bynnag, ac nid ydym yn mynegi unrhyw farn derfynol arnynt. Yng ngweddill y Bennod hon yr ydym yn parhau i ddefnyddio 115 mewn enghreifftiau o sut y byddai'r system ddiwygiedig yn gweithredu.

Rhoi fformiwla newydd ar waith

3.28 Yr oedd ein hadroddiad cyntaf yn dadlau y dylid sefydlu corff hyd braich i weithredu'r fformiwla ariannu newydd ac i gyfrifo cyllidebau blynyddol. Dyma yw ein barn o hyd. Mae'n hynod o ddymunol y dylai'r agweddau technegol ar y drefn ariannu gael eu rheoli yn annibynnol ar y sawl sy'n darparu neu'n cael cyllid ac y dylai pobl weld mai felly y mae hi hefyd.

3.29 Dylai'r fformiwla ariannu newydd sicrhau bod pob gweinyddiaeth ddatganoledig yn cael dyraniad sy'n adlewyrchu ei hanghenion o'u cymharu â rhai ardaloedd eraill. Yna mae'n rhaid iddo fodloni dau faen prawf, sef:

- i) dylai sicrhau bod newidiadau mewn cyllid cymharol yn gydnaws ag anghenion cymharol; a
- ii) dylai ddarparu mecanwaith i unioni unrhyw orariannu neu danariannu.

i) Sicrhau bod newidiadau mewn ariannu yn gydnaws ag anghenion cymharol

3.30 Ar hyn o bryd, mae'r gweinyddiaethau datganoledig yn cael grant bloc heb ei neilltuo sy'n cael ei gario drosodd o un flwyddyn i'r llall. Fel y trafodwyd ym Mhennod 1, mae newidiadau i'r grant (a elwir yn "symiau canlyniadol") yn cael eu pennu gan Fformiwla Barnett, a roddir yn Hafaliad 3.1 isod:

3.31 Yr ydym wedi ceisio datblygu mecanwaith sy'n sicrhau bod cyllid cymharol yn gydnaws ag anghenion cymharol ac sydd hefyd yn cadw symlwydd Barnett. Gofyniad atodol posibl yw lleihau cymaint â phosibl ar y newidiadau i weithdrefnau presennol. Gan gadw'r amcanion hyn mewn cof, yr ydym yn cynnig y dylid cadw'r dull presennol ar gyfer cyfrifo cynyddrannau, gan gynnwys term addasu anghenion yn Hafaliad 3.1 er mwyn sicrhau bod symiau ariannu canlyniadol yn cael

$$\begin{aligned}
 \text{Newid yn y grant bloc} &= \text{newid yng ngwariant Lloegr} \\
 &\times \text{cyfran poblogaeth Cymru} \\
 &\times \text{ffactor cymharedd}
 \end{aligned}
 \tag{3.1}$$

eu gosod ar lefel sy'n addas i anghenion cymharol pob cenedl. Byddai'r **term addasu anghenion**, yn syml, yn cyfateb i anghenion cymharol pob gweinyddiaeth ddatganoledig fel y cânt eu cyfrifo gan fformiwla angen cymharol gyda newidynnau fel y rhai a amlinellwyd yn Nhabl 3.1. Yn achos Cymru, felly, byddai'r term addasu anghenion yn cael ei osod yn y lle cyntaf ar 115 y cant.

3.32 Gan fod y dull a gynigiwn ar gyfer asesu anghenion cymharol yn un syml, byddai mewn egwyddor yn bosibl diweddarau gwerth y term addasu anghenion yn flynyddol. Fodd bynnag, er budd cynnal trefn sy'n caniatáu cael cyllidebau sefydlog a rhagweladwy, yr ydym yn cynnig y dylai'r termau addasu anghenion ar gyfer pob gwlad fod yn sefydlog drwy gydol cyfnod pob adolygiad o wariant (h.y. am dair blynedd ymlaen).²⁶ O fewn cyfnod pob adolygiad o wariant, dyma fyddai'r fformiwla newydd ar gyfer cyfrifo newidiadau i'r grant bloc.

$$\begin{array}{rcl}
 \text{Newid yn y grant bloc} & = & \text{newid yng ngwariant Lloegr} \\
 & \times & \text{cyfran poblogaeth Cymru} \\
 & \times & \text{ffactor cymharedd} \\
 & \times & \text{term addasu anghenion}
 \end{array} \quad (3.2)$$

ii) Cau'r bwlch ariannu

3.33 Fel y dywedwyd eisoes, mae'r fformiwla anghenion yr ydym yn ei chynnig yn amcangyfrif y dylai Cymru gael £115 o nawdd y pen ar gyfer pob £100 y pen sy'n cael ei wario ar weithgareddau datganoledig yn Lloegr. Pe byddai lefel gyffredinol y cyllid ar gyfer swyddogaethau datganoledig yng Nghymru yn digwydd bod ar y lefel hon pan fyddai'r drefn ariannu newydd yn cael ei chyflwyno (a chan dybio na fyddai unrhyw newid mewn poblogaethau cymharol), yna byddai Hafaliad 3.2 yn darparu cynyddrannau i Gymru a fyddai'n unol ag anghenion cymharol Cymru a byddai'n cynnal y sefyllfa ariannu gyffredinol i Gymru yn ei lle cywir. Ni fyddai angen unrhyw newid pellach i'r fformiwla ariannu; byddai Cymru yn cael ei symiau canlyniadol arferol ar arddull Barnett, wedi'u lluosio â 115 y cant.

3.34 Yn ymarferol, pan fydd y fformiwla yn cael ei chyflwyno bydd bwlch rhwng y targed anghenion sy'n deillio o'r fformiwla asesu anghenion a lefel wirioneddol yr ariannu y mae pob gwlad yn ei dderbyn. Er enghraifft, yn ein hadroddiad cyntaf fe wnaethom amcangyfrif y byddai Cymru, yn 2010-11, yn cael tua £112 am bob £100 a fyddai'n cael ei wario ar weithgareddau datganoledig yn Lloegr.²⁷ Ar y sail hon, mae'r fformiwla anghenion a ddisgrifiwyd uchod yn awgrymu bod Cymru yn cael ei thanariannu oddeutu £3 am bob £100 sy'n cael ei wario yn Lloegr. Mae hyn yn creu cyfanswm o dros £400 miliwn o danariannu yn 2010-11. Byddem yn disgwyl i **fwlch ariannu** o'r fath gael ei ddileu dros gyfnod o amser yn hytrach nag i gyd ar unwaith a byddai'r fformiwla gyffredinol felly yn cynnwys **mecanwaith pontio** i sicrhau bod cyllid cymharol yn agosáu at y targed anghenion mewn modd rhagweladwy dros gyfnod rhesymol o amser.

3.35 Dull syml o ddyfeisio mecanwaith pontio fyddai ychwanegu cyfran benodol o'r bwlch ariannu at y setliad cyffredinol bob blwyddyn, yn ychwanegol at y newidiadau cyllidebol sy'n dod o ganlyniad i Hafaliad 3.2. Yn achos Cymru, lle mae'r ariannu presennol yn is nag angen cymharol, byddai'r

²⁶ Dim ond bob deng mlynedd y mae newidynnau'r cyfrifiad yn newid beth bynnag; mae newidynnau incwm newydd ar gael yn flynyddol gydag oediad.

²⁷ Yr oedd yr amcangyfrif hwn yn seiliedig ar ganlyniad Adolygiad o Wariant 2007 a bydd adolygiadau cyllidebol mwy diweddar ac amcangyfrifon poblogaeth sydd wedi'u diweddarau yn effeithio arno. Yn fwy sylfaenol, wrth i hwn gael ei ysgrifennu, ceir ansicrwydd ynghylch graddfa'r newidiadau cyllidebol dros y flynyddyn, yng Nghymru a Lloegr, yn 2010-11

mecanwaith pontio hwn yn golygu y byddai swm ychwanegol yn cael ei ychwanegu at grant bloc Cymru bob blwyddyn nes bod cyllid cymharol ac anghenion cymharol yn gyfartal. Pe byddai cyllid cymharol gwlad yn uwch na'i hanghenion cymharol ar ddechrau'r drefn ariannu newydd, byddai'r mecanwaith pontio yn tynnu adnoddau o'r grant bloc hyd nes sicrhau cydraddoldeb rhwng anghenion a chyllid.

3.36 Gellir felly fynegi y fformiwla ariannu yr ydym yn ei chynnig, sy'n cyfuno cynyddrannau ar sail anghenion gyda mecanwaith pontio i gau unrhyw fwlch ariannu, fel a ganlyn:

$$\begin{aligned}
 \text{Newid yn y grant bloc} &= (\text{newid yng ngwariant Lloegr} \\
 &\times \text{cyfran poblogaeth Cymru} \\
 &\times \text{ffactor cymharedd} \\
 &\times \text{term addasu anghenion}) \\
 &+ \text{mecanwaith pontio i wneud iawn am} \\
 &\text{unrhyw anghysondeb rhwng yr asesiad ar sail} \\
 &\text{anghenion a'r grant bloc diwethaf}
 \end{aligned}
 \tag{3.3}$$

3.37 Yn ddelfrydol dylai'r mecanwaith pontio fod yr un fath ar gyfer yr holl weinyddiaethau datganoledig, ond dylai fod yn ddigon hyblyg o ran ei ffurf i ganiatáu i addasu ddigwydd ar gyflymder sy'n addas i bob gweinyddiaeth. Gan fod y bwlch ariannu ar gyfer Cymru yn gymharol fach yng nghyd-destun cyfanswm gwariant cyhoeddus y DU, dylai fod yn bosibl sicrhau bod cyllid cymharol yn gydnaws ag anghenion cymharol dros gyfnod cymharol fyr o amser. Gallai'r sefyllfa fod yn wahanol mewn gweinyddiaethau datganoledig eraill - mewn gwlad lle ceir bwlch ariannu mawr, gellid bod angen rheol a fyddai'n gwahardd gostyngiadau anymarferol o fawr o flwyddyn i flwyddyn. Yn Atodiad 4 yn ein hadroddiad llawn yr ydym yn ystyried dyluniad y mecanwaith pontio a cheir yno hefyd drafodaeth ar faterion technegol eraill.

3.38 Er y gallai'r system hon weithredu'n effeithiol dros gyfnod sawl adolygiad o wariant, byddai angen ei hadolygu'n gyfnodol i sicrhau bod y broses o asesu anghenion cymharol yn parhau i roi adlewyrchiad teg o anghenion ledled pob gweinyddiaeth ddatganoledig. Yr ydym yn cynnig, felly, y dylid adolygu'r fformiwla asesu anghenion a amlinellwyd yn Nhabl 3.1. unwaith bob degawd, ac y dylai unrhyw newidiadau fod yn amodol ar gytundeb Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig. Gan fod llawer o'r newidynnau yn ein fformiwla asesu anghenion yn deillio o'r cyfrifiad, byddai'n gwneud synnwyr i'r adolygiad ddigwydd yn fuan wedi cyhoeddi data y cyfrifiad diweddaraf.

Argymhelliad - fformiwla sydd yn seiliedig ar anghenion

Dylai Llywodraeth y Cynulliad fynd ar drywydd cyflwyno fformiwla syml ar sail anghenion fel y ffordd o bennu grant bloc Cymru.

Pennod 4: Datganoli trethu - tystiolaeth a chyfyngiadau

Pa mor ymarferol yw datganoli trethu

Cymariaethau rhyngwladol

4.1 Er bod natur a graddau datganoli trethu yn amrywio'n eang ledled gwledydd, mae'r rhan fwyaf o lywodraethau is-genedlaethol yn cael eu hariannu i ryw raddau gan eu referniw treth eu hunain. Mae referniw treth is-genedlaethol yn tueddu i fod ar ei uchaf mewn gwladwriaethau ffederal ac mewn gwledydd lle ceir systemau o wasanaethau cyhoeddus hynod ddatganoledig. Mae gan y DU gyfran drawiadol o isel o referniw treth a gesglir ar y lefel is-genedlaethol, hyd yn oed yn ôl safonau gwladwriaethau unedol.

A yw trethi is-genedlaethol yn gwneud i bobl symud neu newid faint y maent yn gweithio?

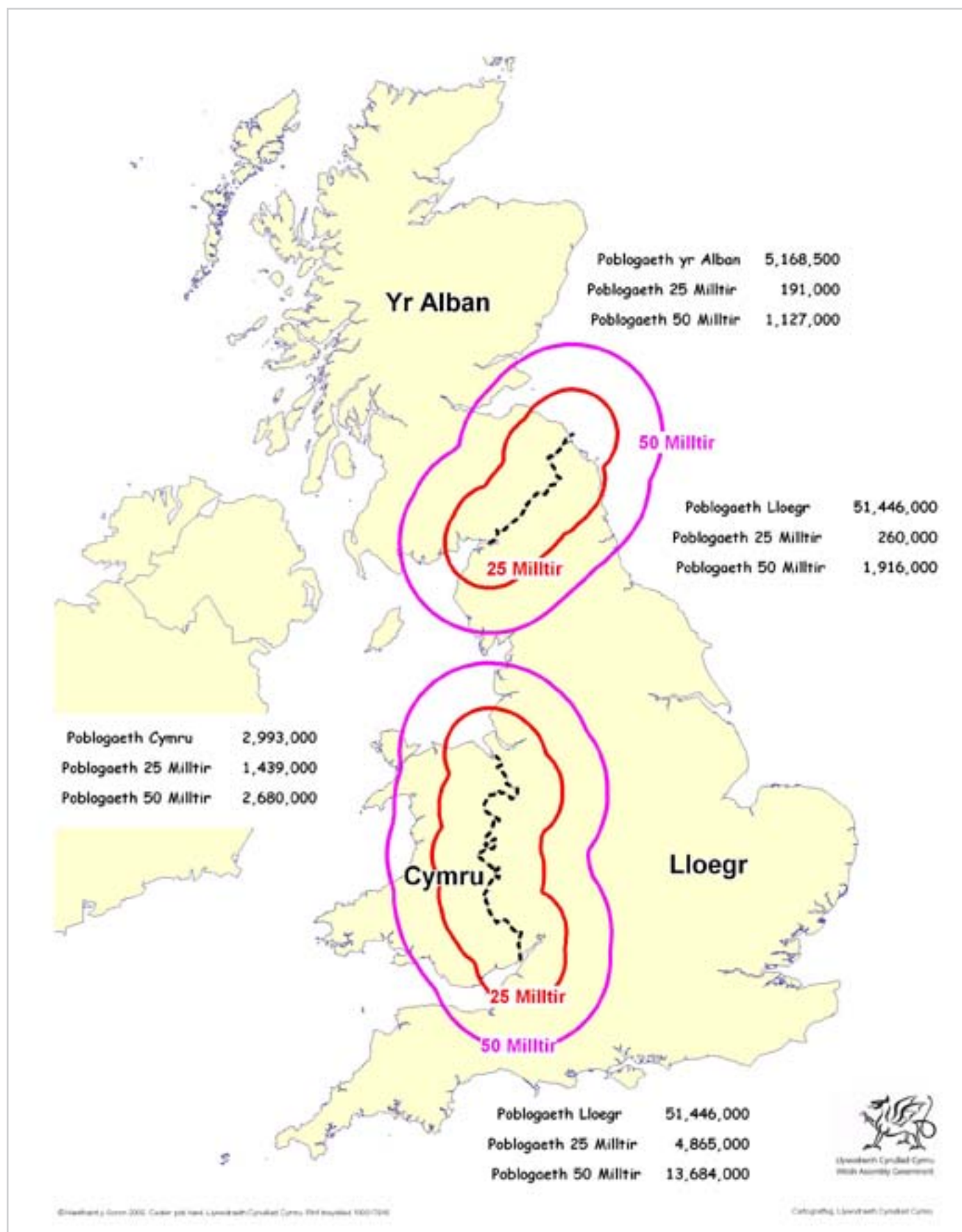
4.2 Yn gyffredinol, nid yw'r dystiolaeth empeiraidd yn rhoi arweiniad pendant ynghylch a ddylai Cymru gael datganoli trethu, nac ychwaith faint. Fodd bynnag, mae'n bosibl i wladwriaethau neu ranbarthau is-genedlaethol cymharol fach weithredu polisiau treth gwahanol i'w cymdogion o fewn economi integredig. Wedi dweud hynny, mae gwahaniaethau treth o'r fath yn debygol o gymell mudo rhwng ranbarthau, a rhai newidiadau i arferion gwaith pobl nad ydynt yn symud. Mae'r lefelau'n ansicr, ond mae'r mudo a'r ymateb o ran gwaith ill dau yn anghyfartal o debygol ymhlith y cyfoethog, tra bod mudo hefyd yn ymateb mwy tebygol ymhlith yr ifanc a'r rhai tra medrus i ardal lle ceir baich treth is-genedlaethol gwahanol.

Datganoli trethu: cyfyngiadau economaidd-gymdeithasol sy'n benodol i Gymru

4.3 Mae'r economi yng Nghymru wedi'i hintegreiddio i raddau helaeth gydag un Lloegr. Mae Siart 4.1 yn dangos bod dros 1.4 miliwn o bobl yng Nghymru (48 y cant o'r cyfanswm) yn byw o fewn 25 milltir i'r ffin â Lloegr, a bod 2.7 miliwn o bobl (90 y cant o'r cyfanswm) yn byw o fewn 50 milltir i'r ffin. Mae nifer y bobl sy'n byw yn agos at Gymru ar ochr Lloegr i'r ffin hyd yn oed yn fwy - mae bron i 4.9 miliwn o bobl yn Lloegr yn byw o fewn 25 milltir i'r ffin â Chymru ac 13.7 miliwn o bobl yn byw o fewn 50 milltir i'r ffin. Ar y cyd, mae 30 y cant o boblogaeth Cymru a Lloegr, neu dros 16 miliwn o bobl, yn byw o fewn 50 milltir i'r ffin rhwng y ddwy wlad. Mewn cyferbyniad i hyn, dim ond bump y cant o boblogaeth yr Alban a Lloegr, sef oddeutu tair miliwn o bobl, sy'n byw o fewn 50 milltir i'r ffin rhwng y gwledydd hynny.

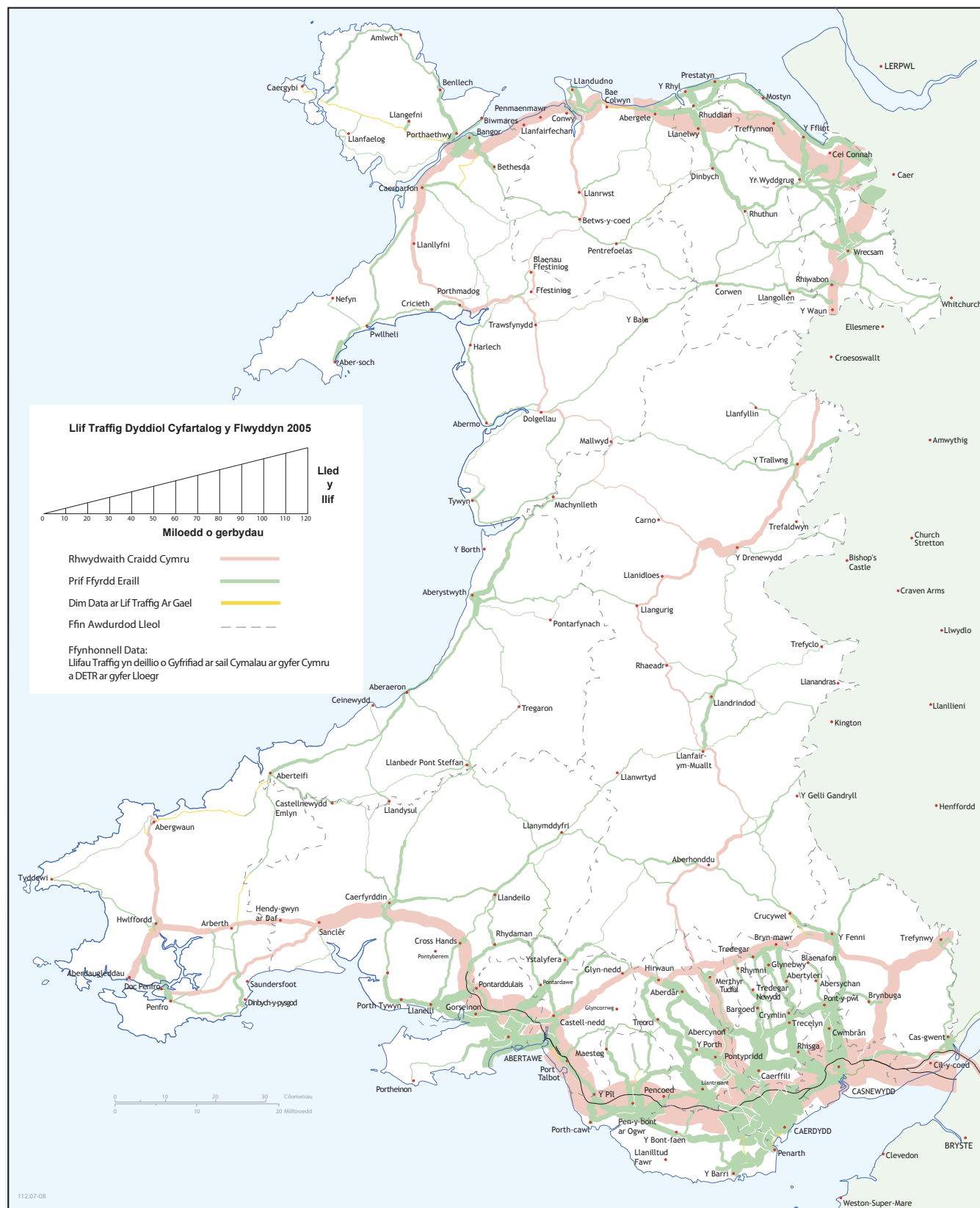
4.4 Ceir llawer o gymudo dros y ffin rhwng Cymru a Lloegr; bydd oddeutu 100,000 o bobl yn teithio rhwng Cymru a Lloegr ar gyfer gwaith bob dydd. Ceir cysylltiad agos rhwng Gogledd Ddwyrain Cymru ac economi Glannau Mersi a Gogledd Orllewin Lloegr, ac yn Ne Cymru mae symudiad y traffig i raddau helaeth ar hyd coridor yr M4. Mae siart 4.2 yn dangos bod y siwrneiau yng Nghymru yn mynd o'r Dwyrain i'r Gorllewin i raddau helaeth ac nad oes llawer o symud o'r Gogledd i'r De. Byddai'n rhaid i unrhyw ddatganoli trethu ystyried integreiddio economaidd o'r fath.

Siart 4.1: Poblogaethau yn agos at ffiniau Cymru-Lloegr a'r Alban-Lloegr, 2008



Ffynhonnell: Swyddfa Ystadegau Gwladol LSOA a Pharth Data SNS

Siart 4.2: Llif traffig yng Nghymru, 2005



© Hawlfraint y Goron 2007

Map syfaen yn deillio o ddata digidol a gyflenwyd gan Lovell Johns Ltd., Rhydychen

Cartograffeg, Llywodraeth Cynulliad Cymru

Ffynhonnell: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Refeniw a godir gan drethi y DU gyfan yng Nghymru

4.5 Mae Tabl 4.1 yn rhoi amcangyfrif o'r refeniw a godir yng Nghymru gan bob un o'r trethi a gesglir ar gyfer trysorlys y DU (gweler Atodiad 5 yn ein hadroddiad llawn am ragor o wybodaeth am sut y cafodd y gwerthoedd hynny eu hamcangyfrif). Ar y cyd, cafodd tua £17 biliwn ei godi yng Nghymru yn 2007-08, sef y flwyddyn ddiweddaraf y mae data cadarn ar gael ar ei chyfer. Mae'r swm hwn yn creu cyfanswm sy'n fwy na grant bloc cyfan Cymru yn yr un flwyddyn (tua £13 biliwn). At hynny, mae dinasyddion a busnesau Cymru yn talu'r dreth gyngor ac ardrethi annomestig i ariannu rhan o'r gwasanaethau a ddarperir gan awdurdodau lleol. Yn 2007-08, bu i'r dreth gyngor godi £0.9 biliwn yng Nghymru (yn net o fudd-daliadau'r dreth gyngor), tra bod ardrethi annomestig wedi codi £0.8 biliwn. Ar y cyd, yr oedd cyfanswm y trethi a godwyd yng Nghymru yn 2007-08 felly fymryn yn is nag £19 biliwn.

4.6 Mae grant bloc Cymru yn cyfrif am ddim ond ychydig dros hanner cyfanswm y gwariant canfyddadwy ar wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Nawdd cymdeithasol, credyd treth, a thaliadau pensiwn yn y sector cyhoeddus sy'n cyfrif am y rhan helaeth o'r gweddill. Gyda'i gilydd, roedd cyfanswm y gwariant canfyddadwy yng Nghymru yn 2007-08 yn £25 biliwn, sydd oddeutu £6 biliwn yn fwy na'r hyn a dderbynnir drwy dreth. Mae hyn yn gyffredin a chofio'r anghenion cymharol uchel sydd gan Gymru. O'r gwledydd datganoledig a naw rhanbarth Lloegr, dim ond Llundain a Dwyrain a De Ddwyrain Lloegr sydd ag arian dros ben.²⁸

Tabl 4.1: Refeniw a godir yng Nghymru gan drethi drwy'r DU gyfan, 2007-08

Treth	Amcangyfrif o'r gwerth i Gymru (£ biliwn)
Treth incwm	5.2
Cyfraniadau yswiriant cenedlaethol	3.7
Treth ar werth	3.6
Treth gorfforaeth	1.5
Treth tanwydd	1.2
Tollau cartref alcohol a thybaco	0.8
Treth car	0.3
Treth stamp	Treth tir: 0.2 Arall: 0.1
Treth ar enillion cyfalaf	0.1
Tollau betio a gamblo	0.1
Treth etifeddiant	0.1
Treth premiwm yswiriant	0.1
Treth tirlenwi	0.04
Ardoll newid yn yr hinsawdd	0.04
Ardoll agregau	0.03
Toll teithwyr awyr	0.01
Cyfanswm	17.1

Ffynhonnell: Cyllid a Thollau EM, yr Asiantaeth Trwyddedu Gyrwyr a Cherbydau a chyfrifiadau'r Comisiwn

²⁸ Gweler Oxford Economics, 2008.

Pa drethi a fyddai orau i'w datganoli?

4.7 Yn yr adran hon, yr ydym yn adolygu'r trethi a gesglir ledled y DU ac yn ystyried pa mor addas ydynt i'w datganoli i Gymru. Yr ydym wedi asesu pob treth yn erbyn y meini prawf canlynol.

- i) **Atebolrwydd.** Mae'r achos dros ddatganoli pwerau i amrywio trethi i Gymru yn seiliedig ar yr angen i gynyddu atebolrwydd Llywodraeth y Cynulliad i ddinasyddion yng Nghymru. Dylai datganoli trethu alluogi Gweinidogion Cymru, ar yr ymylon, i gynyddu neu leihau maint cyffredinol cyllideb Llywodraeth y Cynulliad, a gwneud hynny mewn modd sy'n amlwg i ddinasyddion Cymru. Byddai treth ddelfrydol a fyddai'n cynyddu atebolrwydd, felly, yn un sydd:
 - a) yn cael ei thalu gan gyfran uchel o drigolion Cymru;
 - b) yn codi refeniw sylweddol;
 - c) yn "weledol" i'r rhan fwyaf o ddinasyddion; a
 - d) yn un y mae'r boblogaeth yn gyffredinol yn ei deall yn dda.
- ii) **Effeithlonrwydd economaidd.** Mae'n bwysig na ddylai datganoli trethu roi cymhellion cryf i unigolion na chwmnïau newid eu hymddygiad yn unswydd er mwyn lleihau eu baich treth.
- iii) **Effeithlonrwydd gweinyddol.** Ni ddylai datganoli treth benodol osod beichiau gweinyddol ychwanegol sylweddol ar ddinasyddion na chwmnïau, ac ni ddylai arwain at gynnydd afresymol yng nghost y casglu.
- iv) **Perthnasedd o ran polisi.** Gallai rhai trethi penodol fod yn ddefnyddiol fel ysgogwyr polisi, gan weithredu fel arf a fyddai'n helpu i Weinidogion Cymru wireddu eu hamcanion polisi.
- v) **Cyfyngiadau cyfreithiol.** Mae'n rhaid i ddatganoli trethu fod yn gyson â chyfreithiau Ewrop.
- vi) **Effaith ar sylfaen drethi y DU.** Wrth drosglwyddo rheolaeth dros dreth benodol i awdurdodau Cymru, mae'n bwysig cyfyngu ar y risgiau i sylfaen drethi y DU.

4.8 Wrth gwrs, nid oes yr un dreth yn bodloni'r holl feini prawf hynny yn llawn. Mae'n rhaid inni felly farnu i ba raddau y mae gan bob treth rai o'r nodweddion sy'n ei gwneud yn addas ar gyfer ystyried ei datganoli, a phwyso a mesur y ffactorau hynny yn erbyn i ba raddau y mae ganddi hefyd nodweddion sy'n ei gwneud yn llai addas i'w datganoli. Wedi asesu yn y modd hwnnw, ni welwn unrhyw achos dros ddatganoli'r trethi canlynol i Gymru:

- treth incwm ar gynilion ac incwm difidend;
- cyfraniadau yswiriant cenedlaethol;
- treth ar werth;
- treth tanwydd;
- tollau cartref ar alcohol a thybaco;
- treth car;
- treth stamp ar gyfranddaliadau;

- treth ar enillion cyfalaf (ac eithrio treth enillion cyfalaf ar eiddo a thir, a drafodir ym Mhennod 7);
- tollau betio a gamblo;
- treth etifeddiant;
- treth premiwm yswiriant; ac
- ardoll newid yn yr hinsawdd.

4.9 Byddai datganoli'r trethi hynny naill ai'n creu gwyrddoradaw annerbyniol neu byddai cost eu datganoli a'u monitro yn ormodol. Mae ein ffordd o feddwl wrth ddiystyru'r trethi hynny yn cael ei hegluro'n fanylach yn ein hadroddiad llawn. Mae hynny'n gadael y trethi canlynol i'w hystyried yn fanylach:

- treth incwm (ac eithrio treth ar gynilion ac incwm o ddifidendau);
- treth gorfforaeth;
- trethi ar eiddo a thir;
- mân drethi â sylfaen gymharol ansymudol ac a allai fod o werth fel ysgogwyr polisi (treth tirlenwi, ardoll agregau a tholl teithwyr awyr); a
- threthi newydd, y gallai Llywodraeth y Cynulliad eu codi ar nwyddau neu weithgareddau na chodir treth arnynt ar lefel y DU ar hyn o bryd.

4.10 Treth incwm, heb os, yw'r ymgeisydd cryfaf ar y rhestr fer hon a allai, o'i datganoli, gael effaith o bwys ar atebolrwydd Llywodraeth y Cynulliad i ddinasyddion Cymru. Mae'n hynod o weledol, mae'n codi symiau sylweddol ac mae'n cael ei thalu gan bawb, fwy na heb, ar ryw adeg yn eu bywydau. Pe gellid datganoli treth incwm yn rhannol neu'n llwyr i Gymru, byddai diffyg atebolrwydd y setliad ariannu presennol yn cael ei ddatrys i raddau helaeth.

4.11 Mewn egwyddor, gallai trethi ar eiddo hefyd gael effaith sylweddol ar atebolrwydd. Fodd bynnag, mae trethu eiddo ar ffurf y dreth gyngor eisoes yn rhoi atebolrwydd i lywodraeth leol. Cyfyngedig yn unig fyddai effaith datganoli gweddill y trethi ar ein rhestr fer o ran atebolrwydd. Maent yn codi llawer llai o reffeniw na threth incwm, ac maent naill ai'n cael eu talu gan gwmnïau (treth gorfforaeth, ardoll agregau, treth tirlenwi) neu o bryd i'w gilydd gan is-grwpiau o'r boblogaeth (toll teithwyr awyr, treth stamp, treth tir).

4.12 Mae'n bosibl hefyd meddwl am nifer o drethi newydd y gellid eu cyflwyno yng Nghymru mewn meysydd megis twristiaeth, dihybyddu adnoddau naturiol neu yr alcohol a yfir.

4.13 Yn y Bennod nesaf, trafodwn sut y dylai unrhyw ddatganoli o ran treth effeithio ar y bloc grant a byddwn yn pwysu a mesur y prif risgiau a fyddai'n codi i gyllideb Cymru. Ym Mhennod 6, ystyriwn yn ofalus yr achos ar gyfer datganoli treth incwm i Gymru fel ffordd o fynd i'r afael â'r diffyg o ran atebolrwydd. Yna, ym Mhennod 7, byddwn yn trafod a fyddai datganoli'r trethi sy'n weddill ar ein rhestr fer yn syniad da, ac yn ystyried sut y gellir mynd ati i ddatblygu dull o gyflwyno trethi newydd.

Pennod 5: Datganoli trethu a'r grant bloc

Peryglon i gyllideb Cymru

5.1 Drwy gyflwyno ffrwd o dderbyniadau treth datganoledig i gymryd lle cyfran o'r grant bloc, mae gan ddatganoli pwerau i amrywio trethi y potensial i amlygu cyllideb Cymru i nifer o risgiau sydd, ar hyn o bryd, yn cael eu rheoli ar lefel y DU. Mae tair prif risg yn gysylltiedig â derbyniadau treth datganoledig.²⁹

- i) **Risg facro-ariannol neu gylchol.** Mae rhai derbyniadau treth yn hynod o gylchol gydag anwadalrwydd sylweddol o flwyddyn i flwyddyn.
- ii) **Gwahaniaeth yn nhwff y sylfaen drethi.** Dyma'r risg bod y sylfaen drethi yn y weinyddiaeth ddatganoledig yn tyfu'n wahanol i'r sylfaen drethi gyfatebol ledled y DU gyfan ac felly, dros amser, yn creu gwahanol lefelau o adnoddau ar gyfer y weinyddiaeth ddatganoledig nag y byddai wedi'u cael dan drefn ar sail grant sydd, yn y pen draw, yn deillio o sylfaen drethi y DU.
- iii) **Risg o ran polisi.** Os yw pwerau dros strwythur cyffredinol treth ddatganoledig (megis maint y bandiau a'r lwfansau yn achos treth incwm) yn cael eu cadw ar lefel y DU, ceir risg y gallai newid mewn polisi gan Lywodraeth y DU gael effaith fawr ar y refeniw a godir gan y dreth ddatganoledig. Yr ydym yn cyfeirio at hyn fel risg polisi'r DU. Yn yr un modd, mae risg polisi Cymru yn codi os yw penderfyniadau gan Weinidogion Cymru yn effeithio ar sylfaen drethi Cymru ac yn effeithio ar y refeniw a godir gan dreth ddatganoledig.

5.2 Cyllideb Llywodraeth y Cynulliad ddylai fod yn gyfrifol am risgiau sy'n codi yn sgil gweithredoedd Llywodraeth y Cynulliad, a chyllideb Llywodraeth y DU ddylai fod yn gyfrifol am risgiau sy'n codi yn sgil gweithredoedd y llywodraeth honno. Dylai risgiau sydd y tu hwnt i reolaeth y llywodraeth ac sy'n codi o fannau eraill gael eu cronni ar draws yr undeb. Mae'n dilyn y dylid, mewn egwyddor, gysgodi cyllideb Cymru oddi wrth risg gylchol a risg polisi'r DU, gan nad yw'r rheini dan reolaeth Gweinidogion Cymru. Gall twf gwahanol yn y sylfaen drethi ddeillio yn sgil grymoedd allanol neu fod o ganlyniad i bolisiau Cymru. Mae'n hynod o annhebygol y gellid gwahanu'r gwahanol effeithiau hynny yn ymarferol, gan olygu ei bod yn amhosibl datblygu system ariannu sy'n dyrannu risgiau ar draws llywodraethau'r DU mewn ffordd ddelfrydol. Rhaid ystyried hynny wrth "brisio" treth ddatganoledig.

Prisio refeniw trethi datganoledig

5.3 Pan fydd treth yn cael ei datganoli, bydd Gweinidogion Cymru yn cyfnewid ffrwd o refeniw grant bloc, sy'n cael ei ariannu o refeniw treth y DU, am drethi sy'n cael eu gosod yng Nghymru. Mae'r "pris" a delir gan Weinidogion Cymru am y derbyniadau treth datganoledig hynny yn gyfuniad o:

- i) y gostyngiad yn y grant bloc sy'n digwydd adeg y datganoli; a
- ii) y modd y mae'r gostyngiad hwnnw'n cael ei gyfrifo mewn blynyddoedd dilynol.

²⁹ Yr ydym yn ddiolchgar i'r Athro David Heald am gyflwyniad a roddodd gyngor defnyddiol ar y gwahanol fathau o risg a gyflwynir i gyllidebau datganoledig yn sgil datganoli trethu.

5.4 Wrth benderfynu ar bris teg, rhaid ystyried amrywiaeth o ffactorau economaidd a rhai nad ydynt yn economaidd. O safbwynt economaidd, mae'r pris teg yn dibynnu ar nodweddion canlynol y dreth:

- i) cynnyrch y dreth;
- ii) cyfradd dwf ddisgwyliedig y dreth (mae twf cyflymach yn gwneud y dreth ddatganoledig yn fwy deniadol);
- iii) anwadalrwydd y dreth (mae refeniw cymharol anwadal yn llai deniadol oherwydd ei fod yn cyflwyno natur anrhagweladwy i'r gyllideb ddatganoledig); a
- iv) i ba raddau y mae'r refeniw treth yn cydberthyn i dderbyniadau datganoledig eraill (mae treth sydd â chydberthynas agos â refeniw datganoledig arall yn llai deniadol gan ei bod yn chwyddo unrhyw ogwydd yn y gyllideb).

5.5 Bydd y ffactorau hynny yn amrywio o un dreth i'r llall. Ni ddylid prisio treth sefydlog, uchel ei chynnyrch, y mae disgwyl i'w derbyniadau dyfu'n gyflym, yn yr un modd â threth a chanddi gynnyrch isel, anwadal sy'n dirywio yn y tymor hir.

5.6 Ceir sawl rheswm nad ydynt yn rhai economaidd pam y gallai datganoli trethu fod yn ddymunol, a allai newid y pris y mae Gweinidogion yn fodlon ei dalu. Er enghraifft, gallai treth fod yn offeryn gwerthfawr sy'n ei gwneud hi'n haws i wireddu amcanion polisi mewn maes o gyfrifoldeb sydd wedi'i ddatganoli. Efallai hefyd fod gwerth mewn datganoli er ei fudd ei hun h.y. i ddangos ymreolaeth y weinyddiaeth ddatganoledig. Mae agweddau'r weinyddiaeth ddatganoledig a Llywodraeth y DU tuag at risg hefyd yn ffactorau perthnasol wrth bennu pris teg ar gyfer datganoli trethu. Er na allwn roi gwerth ar resymau dros ddatganoli trethu nad ydynt yn rhesymau economaidd, drwy wneud rhai tybiaethau am agweddau at risg mae'n bosibl nodi yn hynod o fras y math o gytundeb a allai fod yn addas ar gyfer unrhyw dreth sy'n ymgeisydd ar gyfer ei datganoli. Trafodir hyn ymhellach yn yr adroddiad llawn (Pennod 7 ac Atodiad 7).

Pennod 6: Mynd i'r afael â'r diffyg atebolrwydd - datganoli treth incwm

Refeniw treth incwm a godir yng Nghymru

6.1 Mae Tabl 6.1 yn rhoi amcangyfrifon o'r refeniw a godwyd o dreth incwm yng Nghymru yn 2009-10 (ac eithrio treth ar gynilion). Mae'n dangos bod bron i 1.4 miliwn o bobl yng Nghymru wedi talu treth incwm yn y flwyddyn honno, a bod hyn wedi creu tua £4.2 biliwn mewn derbyniadau.³⁰ Mae'n amlwg, felly, y byddai datganoli rheolaeth dros rywfaent neu'r oll o dreth incwm yng Nghymru i Lywodraeth y Cynulliad yn cynyddu llawer iawn ar ei hatebolrwydd i ddinasyddion Cymru.

Tabl 6.1: Amcangyfrif o nifer y talwyr treth incwm a'r refeniw a godir yng Nghymru, 2009-10 (ac eithrio treth ar gynilion)

Cyfradd ffiniol trethdalwyr	Trethdalwyr (miloedd)	Refeniw (£ miliwn)
Sylfaenol	1,280	2,850
Uwch	90	1,300
Cyfanswm	1,370	4,150

Ffynhonnell: Cyllid a Thollau EM a chyfrifiadau'r Comisiwn

Dadansoddi effeithiau economaidd datganoli treth incwm i Gymru

6.2 Ceir diffyg tystiolaeth uniongyrchol o effaith gwahanol drethi incwm is-genedlaethol yn y DU a rhaid inni ddibynnu ar gasgliadau o astudiaethau tramor ac o edrych ar gostau a manteision symud. Erys ansicrwydd sylweddol, ond mae'r canfyddiadau canlynol yn gymharol gadarn:

- gellid cynnal gwahaniaethau bach yng nghyfraddau sylfaenol treth incwm (hyd at tua thair ceiniog) rhwng Cymru a Lloegr dros gyfnod o amser heb fod yn debygol o gymell mudo sylweddol neu newidiadau yn y cyflenwad llafur;
- mae gan gynnydd bach yng nghyfradd sylfaenol treth incwm Cymru o'i gymharu â'r DU y potensial i greu refeniw ychwanegol sylweddol i Lywodraeth y Cynulliad (er y bydd yr union effaith refeniw yn dibynnu ar ba gyfran o dreth incwm a ddatganolir i Gymru);
- unigolion sy'n ennill llawer fyddai fwyaf tebygol o symud neu newid eu hymddygiad mewn ymateb i newid yng nghyfraddau treth incwm Cymru. Gallai colli nifer bach o unigolion sy'n ennill llawer gael effaith sylweddol ar sylfaen treth incwm Cymru;
- yaddeddengys mai ychydig o refeniw ychwanegol ar y gorau a fyddai'n cael ei godi yn sgîl cynyddu'r gyfradd uwch, a byddai'n eithaf tebygol o ostwng yn sylweddol y dreth incwm a delir gan drigolion Cymru;

³⁰ Ceir trafodaeth ar y fethodoleg a ddefnyddiwyd i gyfrifo'r amcangyfrifon yn Nhabl 6.1 a'r dadansoddi dilynol yn y Bennod hon yn Mhennod 6 ac Atodiad 5 yr adroddiad llawn.

- v) gallai gostwng y gyfradd uwch o bosibl godi symiau sylweddol (er na allwn fesur yr effaith hon yn ddibynadwy), gan y byddai gan unigolion sy'n ennill llawer yn Lloegr gymhelliad i fyw yng Nghymru am resymau treth; a
- vi) byddai'n rhaid cyfyngu ar amrywiadau yn y gyfradd uwch er mwyn atal graddau difrifol o osgoi treth.

6.3 Yr ydym yn dod i'r casgliad ei bod yn bosibl datganoli rhai agweddau ar dreth incwm ac y byddai hyn yn cynyddu atebolrwydd Llywodraeth y Cynulliad i'w hetholwyr. Byddai hyn yn berthnasol i dreth ar incymau a enillir. Byddai treth incwm ar gynilion yn rhy dueddol o arwain at osgoi pe byddai'n cael ei datganoli, a dylai aros ar lefel y DU.

Pa bwerau gosod cyfraddau ddylai gael eu datganoli?

6.4 Ar hyn o bryd, mae Llywodraeth yr Alban yn gallu amrywio cyfradd sylfaenol treth incwm hyd at dair ceiniog yn uwch neu'n is na'r gyfradd sylfaenol a delir ledled y DU. Cynigiodd Comisiwn Calman y dylid cyflwyno, yn hytrach na'r pŵer hwn, gyfradd treth incwm Albanaidd newydd, a fyddai'n berthnasol i bob band treth. Byddai cyfraddau treth incwm y DU yn yr Alban yn cael eu gostwng ddeg ceiniog, gyda gostyngiad cymesur unwaith ac am byth yng ngrant bloc yr Alban i gyd-fynd â hynny. Gellid gosod cyfradd yr Alban ar y gyfradd "ragosodedig" ar draws yr holl fandiau (deg ceiniog ar hyn o bryd) a fyddai'n adfer cyfanswm cyfradd y dreth incwm yn yr Alban i lefel y DU. Fel arall, pe byddai cyfradd yr Alban yn cael ei gosod yn uwch/yn is na'r lefel sy'n angenrheidiol i adfer cyfanswm cyfraddau treth incwm yn yr Alban i lefel y DU, yna byddai'r adnoddau cyffredinol a fyddai ar gael i'r Alban yn cynyddu / gostwng.

6.5 Pe byddai'n cael ei weithredu, byddai argymhelliad Comisiwn Calman yn golygu y byddai newid yng nghyfradd treth incwm yr Alban yn cael yr un effaith o ran swm ar gyfradd ymylol yr holl fandiau treth incwm. Beth bynnag yw gwerth y cynnig hwnnw yng nghyd-destun yr Alban, mae ein dadansoddiad ni yn awgrymu y byddai'n broblematic i Gymru. Mae ein hamcangyfrifon yn dangos y byddai cynyddu cyfradd ymylol y dreth incwm y mae talwyr y gyfradd uwch yn ei wynebu yng Nghymru yn annhebygol o godi refeniw sylweddol, hyd yn oed o dybio na cheid unrhyw fudo nac ymateb o ran ymddygiad. Pan ganiateir ar gyfer y ffactorau hynny, gallai'r effaith gyllidebol net yn hawdd fod yn un negyddol. Gallai mynnu bod yn rhaid i unrhyw gynnydd mewn trethi fod yn berthnasol i'r holl fandiau treth incwm leihau ei chynnyrch refeniw ac, o bosibl, leihau'r tebygrwydd y byddai pwerau o'r fath fyth yn cael eu defnyddio. Er y gallai Gweinidogion Cymru ddewis cynyddu cyfraddau treth incwm ar unigolion sydd ar incwm uchel er mwyn bodloni eu hegwyddorion o safbwynt tegwch, ymddengys yn afresymol i'w gwneud yn ofynnol arnynt wneud hynny, ac ystyried y gallai cynnydd o'r fath yn rhwydd gael effaith gyffredinol negyddol ar y gyllideb. Ein hamcan yw peidio â cheisio dyfalu beth y bydd Gweinidogion Cymru eisiau ei wneud ond, yn hytrach, gynnig system sy'n rhoi cymaint o ryddid â phosibl iddynt weithredu heb ragfarnu'r dewisiadau sy'n eu hwynebu.

6.6 Mae hynny'n awgrymu dewis amgen o roi pwerau i Weinidogion Cymru amrywio cyfraddau treth incwm sylfaenol ac uwch ar wahân. Dan amgylchiadau o'r fath, fe allent godi trethi, ond ymateb posibl arall fyddai torri'r gyfradd uwch er mwyn denu unigolion sy'n ennill llawer i Gymru. Er nad yw'n bosibl amcangyfrif effaith polisi o'r fath yn fanwl, gallai'r cymhelliad ariannol i'r rheini a chanddynt incymau uchel iawn ddod i fyw i Gymru fod yn sylweddol. Gallai polisi o ostwng y gyfradd dreth uwch, felly, greu refeniw ychwanegol i Lywodraeth y Cynulliad drwy ddenu pobl sydd ag enillion uchel.

6.7 Er y gallai mân wahaniaethau rhwng y gyfradd uchaf yng Nghymru a gweddill y DU fod yn dderbyniol i Lywodraeth y DU yn enwedig os yw'n bosibl y byddai ar Gymru, o ganlyniad i bolisi o'r fath, angen grant bloc llai ar sail anghenion, byddai amharoddrwydd hynod o ddealladwy i roi i Weinidogion Cymru y pŵer i osod polisi treth mewn modd a fyddai'n achosi niwed sylweddol i sylfaen drethi y DU. Credwn mai un cyfaddawd derbyniol fyddai galluogi Gweinidogion Cymru i osod y cyfraddau sylfaenol ac uwch ar wahân, ond y dylid cyfyngu ar y graddau y gellid amrywio'r cyfraddau o'u cymharu â chyfradd y DU. Yr ydym yn cynnig na ddylid caniatáu i gyfraddau treth incwm yng Nghymru amrywio mwy na thair ceiniog o'u cymharu â rhai'r DU. Os na chaiff y cynnig hwnnw ei dderbyn, ail ddewis gorau i ddisgyn yn ôl arno fyddai datganoli pwerau i amrywio'r gyfradd sylfaenol yn unig. Credwn nad yw unrhyw gynnis sy'n cyfyngu'r weinyddiaeth ddatganoledig i symud cyfraddau mewn modd sy'n effeithio ar yr ymylon ar drethdalwyr ar y gyfradd sylfaenol a'r gyfradd uwch yn addas i Gymru.

Sut y dylai reffeniw treth incwm ryngweithio â'r grant bloc?

6.8 Argymhellwn, ym mlwyddyn gyntaf y gweithredu, y byddai'r grant bloc yn cael ei leihau gan swm sy'n cyfateb i'r adnoddau ychwanegol a ddyrannwyd i Gymru o reffeniw treth incwm Cymru. Mewn blynyddoedd dilynol, byddai'r iawn yn cael ei ailgyfrifo ar sail twf y sylfeini treth incwm cyfatebol ledled y DU.

Faint o bob band treth incwm ddylai gael ei ddatganoli?

6.9 Po fwyaf y gyfran o'r grant bloc y cymerir ei lle gan drethi incwm datganoledig, po fwyaf y mae cyllideb Cymru yn cael ei hamlygu i'r risg o dwf gwahanol yn y sylfaen drethi. Nid oes unrhyw ffordd o ganfod beth yw'r gyfran optimaidd o'r risg honno y dylai cyllideb Cymru fod yn gyfrifol amdani, ond byddem yn ffafrio datganoli cyfran gyson o bob band. Felly y dull symlaf fyddai datganoli hanner y cyfraddau treth incwm ar draws yr holl fandiau incwm. Mae hynny'n golygu y dylid datganoli deg ceiniog o'r dreth sylfaenol, 20 ceiniog o'r gyfradd uwch a 25 ceiniog o'r gyfradd uchaf newydd o 50 ceiniog i Gymru.

Lwfansau a throthwyon

6.10 Credwn y dylai trothwyon a lwfansau treth incwm aros dan reolaeth Llywodraeth y DU. Mae atebolrwydd treth yn y DU yn cael ei gyfrifo drwy gymhwyso cyfraddau wedi i'r holl gyfrifiadau eraill gael eu gwneud. Mae cymhwyso gwahanol gyfraddau i drethdalwyr a chanddynt god treth preswyl gwahanol yn bosibl, ond byddai cymhlethdod a chost gweinyddu'r system yn codi'n sylweddol pe byddai'r rheolau sy'n llywodraethu'r sylfaen drethi yn amrywio ledled y DU.

Gwneud penderfyniad treth

6.11 Er mwyn gwneud ei hatebolrwydd yn glir i'w dinasyddion, dylai'r Cynulliad Cenedlaethol gynnal pleidlais flynyddol ar gyfraddau treth incwm Cymru.

Argymhelliad - treth incwm

Dylai Llywodraeth y Cynulliad gael pwerau cyfyngedig i amrywio cyfraddau treth incwm yng Nghymru.

- i) Dylid gostwng cyfraddau sylfaenol ac uwch treth incwm yng Nghymru ddeg ceiniog, 20 ceiniog a 25 ceiniog. Dylid tynnu swm cyfatebol o'r grant bloc ym mlwyddyn gyntaf y system newydd. Mewn blynyddoedd dilynol, dylid cyfrifo maint y didyniad yn y grant bloc er mwyn adlewyrchu twf y sylfeini treth incwm perthnasol ledled y DU gyfan.
- ii) Dylai'r Cynulliad Cenedlaethol gynnal pleidlais flynyddol i osod cyfraddau treth incwm Cymru, a fyddai'n ychwanegol at gyfraddau is y DU a fyddai'n cael eu cyflwyno yng Nghymru.
- iii) Yn ddelfrydol, dylai Gweinidogion Cymru allu amrywio holl gyfraddau treth incwm Cymru ar wahân. Ni ddylid caniatáu i gyfraddau treth incwm yng Nghymru amrywio mwy na thair ceiniog o'u cymharu â'r gyfradd sydd mewn grym yn y DU. Os nad yw'r argymhelliad hwn yn cael ei dderbyn, y dewis amgen ail orau fyddai datganoli pwerau i amrywio'r gyfradd sylfaenol yn unig.
- iv) Dylai Llywodraeth y DU gadw'r cyfrifoldeb am dreth incwm ar gynilion a dosbarthiadau, ac am bennu bandiau, lwfansau a throthwyon treth incwm.

Pennod 7: Datganoli pwerau amrywio trethi eraill i Gymru

Elfennau y gellid eu datganoli: trethi corfforaethol

Y dreth gorfforaeth

7.1 Mae sawl cyflwyniad i'r Comisiwn wedi awgrymu y dylai'r dreth gorfforaeth gael ei datganoli i Gymru. Yn wir, dadleuwyd yn gryf wrthym fod angen rhyw drawsnewid i wella perfformiad economaidd cymharol Cymru o fewn y DU ac na fyddai unrhyw newid unigol arall mor debygol o fod yn effeithiol â rhoi'r gallu i Weinidogion Cymru i ostwng y dreth gorfforaeth.

7.2 Nid oes ystadegau wedi'u cyhoeddi am dderbyniadau'r dreth gorfforaeth yng Nghymru ond ceir amcangyfrifon sy'n amrywio o £600 miliwn i £1.2 biliwn, yn dibynnu ar y dull a ddefnyddir. Mae'r derbyniadau treth gorfforaeth ar lefel y DU, heb gynnwys olew Môr y Gogledd, wedi bod yn anwadal ers y 1990au hwyr, gan ddisgyn o £30 biliwn yn 2000-01 i £25 biliwn yn 2003-04, cyn codi i £40 biliwn yn 2007-08 a gostwng yn sylweddol wedyn i £32 biliwn y flwyddyn ddilynol. Y sector cyllid sy'n gyfrifol am lawer o'r anwadalrwydd ond byddai derbyniadau Cymru hwythau yn anwadal hefyd.

7.3 Ystyriodd a gwrthododd Llywodraeth flaenorol y DU yr achos o blaid datganoli'r dreth gorfforaeth i Ogledd Iwerddon yn dilyn Adolygiad Varney.³¹ Fodd bynnag, nodwn fod y llywodraeth a ffurfiwyd yn dilyn etholiad cyffredinol Mai 2010 wedi ymrwmo i gyhoeddi papur llywodraethol sydd yn ystyried ffyrdd potensial o newid cyfradd y dreth gorfforaeth yng Ngogledd Iwerddon".³²

7.4 Mae'n amlwg fod amrywio'r dreth gorfforaeth mewn gwahanol rannau o'r DU yn codi cwestiynau ar lefel genedlaethol y DU a'r lefel Ewropeaidd a gallai fod gwrthdaro rhyngddynt. Mae'n debyg y byddai Llywodraeth y DU am sicrhau y byddai unrhyw amrywiadau yn cael eu gweithredu mewn ffordd sy'n deg yn rhanbarthol ac na fyddai'n gostus i Drysorlys EM. Ond byddai rhaid hefyd i ddatganoli fod yn gyson â chyfraith Ewropeaidd, sy'n atal systemau trethu y gellid eu dehongli fel cymorth Gwladol i rai busnesau ar draul eraill.

7.5 Ein man cychwyn yw nad yr un peth yw'r angen am ddatblygu economaidd â'r angen am wario ar wasanaethau cyhoeddus. Y ffordd orau o fesur yr angen olaf yw drwy'r math o ffactorau a drafodwyd gennym ym Mhennod 3, ond mae'r angen am ddatblygu yn cael ei ddangos yn well gan y lefelau cymharol o GYC y pen. Un ffordd ddamcaniaethol o weithredu fyddai gwneud newidiadau i'r dreth gorfforaeth a fyddai'n gymesur â'r gwahaniaeth rhwng GYC y pen mewn rhanbarth penodol a chyfartaledd y DU.

7.6 Byddai rhaid i gwmnïau sy'n dymuno hawlio'r disgownt ddangos gweithgarwch economaidd yn y rhanbarth dan sylw. Ni ddylai hynny fod yn ymarferiad "plac pres"; ni fyddai lleoliad y brif swyddfa'n berthnasol. Byddai atebolrwydd am y dreth gorfforaeth yn dibynnu ar leoliad y gweithgarwch economaidd. Yn amlwg, gellid diffinio hynny mewn amryw o ffyrdd ond mae gan lawer o wledydd, yn cynnwys UDA, fformiwlâu dibynadwy er dyrannu canolfannau treth gorfforaeth ar draws rhanbarthau.³³ Y ffordd symlaf fyddai dyrannu atebolrwydd yn ôl y gyfran o'r gyflogres

³¹ Varney, 2007.

³² Llywodraeth EM, 2010 t.28.

³³ Gweler Donald a Douglas, 1996, am grynodedb.

ar yr amod fod rhaid i weinyddiaeth y gyflogres ddilyn lleoliad corfforol y gweithwyr. Unwaith y caiff gweithgarwch ei neilltuo i ranbarthau gwahanol mae'n bosibl amrywio'r gyfradd drethu yn ôl rhanbarth. Mater i'r cwmni fyddai sefydlu lleoliad ei weithgareddau.

7.7 Mewn egwyddor, y ffordd symlaf o amrywio'r dreth gorfforaeth ar draws y DU fyddai i hyn gael ei wneud gan Lywodraeth y DU; byddai'r dreth gorfforaeth yn parhau'n dreth i'r DU, heb unrhyw oblygiadau i gyllidebau gweinyddiaethau'n datganoledig. Câi'r dreth ei chasglu gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi a byddai'r derbyniadau'n mynd i Lywodraeth y DU megis ar hyn o bryd. Fodd bynnag, mae'n debygol iawn y câi cynllun o'r math hwn ei herio o dan gyfraith Ewropeaidd ac mae'n gwbl bosibl y câi ei ddiystyru ar sail y ddadl am gymorth Gwladol.

7.8 Mae i ba raddau y gellir caniatáu i'r dreth gorfforaeth amrywio o fewn aelod wladwriaeth ddatganoledig o'r UE er mwyn hyrwyddo datblygu economaidd wedi bod yn destun dadl gyfreithiol yn ddiweddar. Cafodd penderfyniad gan Lywodraeth Portiwgal i alluogi llywodraeth yr Asores i osod cyfradd treth gorfforaeth is i hyrwyddo datblygu economaidd ei herio gan y Comisiwn Ewropeaidd (CE). Mewn ymateb, dyfarnodd Llys Cyfiawnder Ewrop yn erbyn Llywodraeth Portiwgal ar y sail nad yw'r llywodraeth yn yr Asores yn ddigon annibynnol ar y llywodraeth ganolog. Y rheswm am hyn oedd y byddai mecanwaith cyllido, a oedd yn golygu trosglwyddiad arian oddi wrth lywodraeth ganolog Portiwgal, yn gwneud iawn am y gostyngiad mewn refeniw treth a allai ddeillio o'r gostyngiadau mewn trethi yn yr Asores.

7.9 Y ffordd fwyaf diogel o alluogi'r dreth gorfforaeth i gael ei hamrywio yng Nghymru o'i chymharu â gweddill y DU felly yw datganoli'r dreth a strwythuro'r pwerau a gâi eu datganoli i Gymru a'u canlyniadau cyllidebol mewn ffordd sy'n disgyn o fewn meini prawf yr Asores. I gydymffurfio â'r Asores, byddai'n rhaid i'r penderfyniad ynghylch a ddylid gostwng cyfradd y dreth gorfforaeth orffwys yn llwyr gyda Llywodraeth y Cynulliad. Hi hefyd fyddai'n gorfod penderfynu ar faint unrhyw ostyngiad, hyd at y terfyn GYC a bennwyd. Gellid dadlau bod bodolaeth unrhyw derfyn y cytunwyd arno yn cyfaddawdu "ymreolaeth" y weinyddiaeth ddatganoledig. Yn y pen draw, rhaid inni adael cwestiynau o'r fath i'r cyfreithwyr, ond mae dyfarniad Ewropeaidd, yn dilyn Asores, yn rhoi gobaith nad yw ymreolaeth o reidrwydd yn cael ei chyfaddawdu gan gytundeb rhwng y llywodraeth ganolog a'r gweinyddiaethau datganoledig, lle mae'r cyfyngiadau wedi'u pennu ymlaen llaw ar sail cymhwysedd y weinyddiaeth ddatganoledig.³⁴

7.10 Bydd datganoli'r dreth gorfforaeth yn llwyr mewn ffordd sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru osod y cyfraddau o fewn cyfyngiadau a bennwyd drwy gyfeirio at y GYC cymharol yn opsiwn gwerth ei ystyried, er y byddai'n cario risg gyllidebol. Byddai'n rhaid pwyso a mesur y risg honno yn erbyn potensial y dreth fel arf datblygu. Yn y lle cyntaf, pan gâi'r dreth ei datganoli, byddai ei derbyniadau cyfredol yn cael eu didynnu o'r grant bloc, fel a wneir gydag unrhyw dreth arall a ddatganolir. Pe bai'r gwahaniaethau mewn GYC cymharol yn ddigon mawr i ganiatáu i'r weinyddiaeth ddatganoledig ostwng y dreth, byddai'n ysgwyddo cost lawn y gostyngiad ar ei refeniw ei hun - mae hynny'n ofynnol i gydymffurfio â dyfarniad yr Asores. Byddai datganoli yn cyflwyno anwadalrwydd sylweddol, nad yw i'w groesawu, i gyllideb Cymru.

7.11 Yn amlwg, byddai rhaid gwneud llawer iawn o waith paratoi cyn y gallai unrhyw gynlluniau o'r fath gael eu gwerthuso a'u cyflwyno. Yn arbennig, bydd angen astudio'n ofalus a yw unrhyw gynigion yn cyd-fynd â chyfraith Ewropeaidd. Serch hynny, credwn fod y materion hynny'n haeddu ystyriaeth bellach er nad ydym yn rhagdybio y bydd Llywodraeth y Cynulliad o reidrwydd am fwrw ymlaen. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth y Cynulliad yn ymgynghori â Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill i ymchwilio i ddichonoldeb datganoli'r dreth gorfforaeth.

³⁴ Gweler Atodiad 5 o'n hadroddiad llawn ar "achosion Rioja" (paragraffau A5.38-A5.54).

7.12 Yn y cyfamser, ffordd amgen i Weinidogion ostwng y baich trethi ar fusnesau yng Nghymru (pe baent yn dymuno gwneud hynny) fyddai drwy arfer y pwerau datganoledig presennol i ostwng yr ardreth annomestig. Isod rydym yn trafod y pwerau hynny ac yn ystyried yr achos o blaid rhagor o ddatganoli.

Argymhelliad - y dreth gorfforaeth

Dylai Llywodraeth y Cynulliad geisio trafodaethau gyda Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill ynglŷn â dichonoldeb datganoli'r dreth gorfforaeth.

Ardrethi annomestig

7.13 Caiff ardrethi annomestig, neu drethi busnes, eu codi ar ddeiliaid eiddo annomestig a thrwy'r trethi hyn y mae busnesau a deiliaid eraill eiddo annomestig yn cyfrannu at gostau gwasanaethau'r awdurdodau lleol. Cododd ardrethi annomestig £0.9 biliwn yng Nghymru yn 2008-09.

7.14 Mae'r pwerau dros ardrethi annomestig wedi cael eu datganoli'n rhannol i Gymru, ond mae effaith gyllidebol ardrethi annomestig sy'n amrywio yn gymhleth. Awdurdodau lleol sy'n casglu ardrethi annomestig, ond mae'r refeniw a godir yn cael ei gyfuno ar lefel Cymru gyfan ac yn cael ei ailddosbarthu i gynghorau, ynghyd â'r Grant Cymorth Refeniw a ddarperir gan Lywodraeth y Cynulliad, i ariannu gwasanaethau cynghorau. Mae newidiadau i adnoddau cyffredinol Llywodraeth y Cynulliad yn dibynnu ar y symiau canlyniadol o ddosbarthiad derbyniadau cyfraddau annomestig yn Lloegr, sy'n effeithio ar Derfyn Gwariant Adrannol Cymru, drwy gyfrwng Fformiwla Barnett.

7.15 Mae gan Lywodraeth y Cynulliad bwerau i ostwng yr ardreth annomestig drwy gynnig rhyddhad ardrethi. Nid yw cynnydd yng nghyfradd y dreth yn codi lefel gyffredinol yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth y Cynulliad. Ni fyddai unrhyw ymdrech drethu ychwanegol gan Gymru o'i chymharu â Lloegr ond yn golygu bod llai o adnoddau'n cael eu darparu gan Lywodraeth y DU. Pe bai'r ardrethi annomestig wedi cael eu datganoli'n llwyr (megis yn yr Alban), byddent yn creu mwy o anwadalrwydd yng nghyllideb Cymru, gan na fyddai Llywodraeth y DU mwyach yn gwneud iawn am ddiffyg neu gynydd yn ystod y flwyddyn yn y derbyniadau gwirioneddol o'u cymharu â'r derbyniadau a gynlluniwyd.

7.16 O ystyried bod gan Gymru bwerau sylweddol eisoes i ostwng yr ardreth annomestig ac nad yw'n debygol y bydd am godi'r dreth o'i chymharu â Lloegr, ni welwn fawr o achos o blaid datganoli pellach gan y byddai hynny'n arwain at anwadalrwydd cyllidebol pellach heb ychwanegu fawr mewn gwirionedd at y pŵer i amrywio trethi.

Elfennau y gellid eu datganoli: trethi eiddo

7.17 Mewn egwyddor, mae trethu eiddo yn ffynhonnell refeniw ddeniadol i weinyddiaeth ddatganoledig gan nad yw'r sylfaen drethi yn symudol. Hefyd, mae gwerth eiddo preswyl yng Nghymru oddeutu £200 biliwn felly mae'r sylfaen yn un fawr iawn. Fodd bynnag, mae eiddo eisoes yn cael ei drethu yng Nghymru drwy'r dreth gyngor, a weinyddir gan awdurdodau lleol gyda'r adnoddau'n cael eu dyrannu'n benodol i gyllido gweithgareddau'r cynghorau. Mae felly yn chwarae rôl ganolog yn cynnal atebolrwydd llywodraeth leol ac ni fyddem am newid y rôl honno. Mae gan y dreth gyngor rôl bwysig yn helpu i gyllido'r sector cyhoeddus yng Nghymru yn ei gyfanrwydd, ac yn y cyd-destun hwnnw gallwn ofyn a yw wedi cael ei chynllunio a'i datblygu cystal ag sy'n bosibl.

Wrth gwrs, rydym yn cydnabod cyfyngiad gwleidyddol: bod trethi ar eiddo, er bod economegwyr yn eu hedmygu, yn tueddu i fod yn fwy amhoblogaidd gyda'r cyhoedd na threthi eraill gan eu bod fel arfer ar ffurf archebion am gyfandaliad nad ydynt yn cael eu hatal yn awtomatig yn unol â thrafodion neu lif arian.

7.18 Yn ychwanegol at y dreth gyngor, mae eiddo'n ddarostyngedig i rai trethi pan gaiff ei brynu a'i werthu. Mae eiddo a thir yn ddarostyngedig i dreth stamp pan gânt eu prynu, a chodir treth ar enillion cyfalaf hefyd ar werthiant tir ac eiddo (ar wahân i brif gartrefi).

Y dreth gyngor

7.19 Codir treth gyngor gan yr awdurdodau lleol yng Nghymru ar eiddo preswyl ac mae'n rhannol yn dreth ar eiddo ac yn rhannol yn dâl am wasanaethau a ddarperir yn lleol. Caiff pob cartref ei ddyrannu i un o naw band (sydd wedi'u labelu A-I) ar sail eu gwerth ar y farchnad ar 1af Ebrill 2003. Mae'r gyfradd treth gyngor am bob band yn ffraciwn penodedig neu'n lluosog o'r gyfradd am eiddo Band D. Mae cartrefi myfyrwyr neu gartref a dim ond un person yn byw ynddo yn gymwys i gael disgownt ar y dreth gyngor, tra mae'r dreth yn cael ei thalu'n llawn i'r rhai sydd ar incwm isel ar ffurf budd-dal treth gyngor. Yn 2008-09, cododd y dreth gyngor £1.2 biliwn yng Nghymru (yn cynnwys budd-dal treth gyngor).

7.20 Mae'r awdurdodau lleol yn cadw'u derbyniadau treth gyngor, sydd ar gyfartaledd yn cyllido oddeutu 17 y cant o'u gwariant refeniw. Daw gweddill eu cyllideb oddi wrth Lywodraeth y Cynulliad ar ffurf y grant cynnal refeniw, ardrethi annomestig a grantiau penodol. Caiff y grant cynnal refeniw ei ddyrannu drwy fformiwla fanwl sy'n ceisio dyrannu adnoddau i'r awdurdodau lleol ar sail angen cymharol, ac sy'n ystyried gallu pob ardal i godi treth gyngor. Llywodraeth y Cynulliad sy'n gweithredu'r fformiwla gyllido, ond cytunir arni gyda'r awdurdodau lleol. Mae'r dreth gyngor felly yn un elfen mewn cyfundrefn gymhleth i gyllido'r awdurdodau lleol.

7.21 Yn ddealladwy, mae pobl yn ochelgar iawn rhag diwygio trethu lleol yn dilyn y profiad o gyflwyno'r tâl cymunedol ym 1989-90. Daeth adolygiad cynhwysfawr o gyllid llywodraeth leol a gomisiynwyd gan Lywodraeth y DU ac a gyhoeddwyd yn 2007 i'r casgliad fod y dreth gyngor yn dal yn addas i'w diben, er ei fod yn awgrymu ei diwygio'n raddol.³⁵ Serch hynny, mae i'r dreth gyngor nifer o anfoneision ac mae'n werth ystyried felly a allai Cymru fabwysiadu diwygiadau er budd cyffredinol.

7.22 Mae'r dreth gyngor yn atchweliadol o safbwynt gwerth eiddo ac incwm, gan fod y gyfradd drethu i eiddo uwch ei werth yn cynyddu'n arafach na gwerth y band eiddo y mae'n berthnasol iddo, ac mai i gyfrif am gyfran is o incwm y rhai ar incwm uwch. Fodd bynnag, mae'r elfennau disgownt personol a budd-dal treth gyngor yn lliniaru'i hagweddau atchweliadol o safbwynt incwm.

7.23 Mae Cymru o flaen Lloegr o ran gwella'r ffordd y caiff y dreth gyngor ei gweithredu. Tra mae cyfundrefn treth gyngor Lloegr yn dal i fod yn seiliedig ar werthoedd eiddo 1993, cynhaliodd Cymru ymarferiad ailbrisio yn 2005, ac mae ganddi ymrwymiad statudol i ailbrisio pellach erbyn 2015. Hefyd, cyflwynwyd band ychwanegol (i eiddo dros £424,000) yng Nghymru adeg ailbrisio 2005.

7.24 Mae achos da i fynd â'r diwygiadau hynny ymhellach drwy greu bandiau ychwanegol ar ben uchaf y dosbarthiad a thrwy gwtogi'r cylch ailbrisio deng mlynedd sydd wedi'i sefydlu ar hyn o bryd. Efallai y byddai'n dda o beth diwygio'r gyfundrefn bresennol yn sylweddol, gan gyflwyno llawer mwy o fandiau a chysylltu'r cyfraddau'n uniongyrchol â phrisiau eiddo cyfredol drwy ailbrisiadau blynyddol

³⁵ Lyons, 2007.

cryno gan ddefnyddio rhyw fath o fynegeio,³⁶ ond mae angen gwneud gwaith pellach i benderfynu'n union i ba raddau y dylid diwygio.

7.25 Mater o farn wleidyddol yn y pen draw yw penderfynu ar y berthynas briodol rhwng gwerth eiddo a'r dreth gyngor. Cymhlethir y cyfrifo gan natur gymysg y dreth gyngor; yn wir, gallai fod mantais mewn datgan yr elfen o dâl ar ddefnyddwyr yn benodol fel ffordd o wneud y dreth yn fwy tryloyw ac felly yn fwy derbyniol.

7.26 Mae eiddo'n darparu sylfaen drethi fawr, ansymudol, y mae modd iddi godi symiau sylweddol. O safbwynt y refeniw a godir yn unig, mae cyfundrefn bresennol y dreth gyngor yn cyfateb i gyfradd treth eiddo o oddeutu 0.65 y cant ar gyfartaledd. Pe câi hyn ei gynyddu i, dyweder, 0.8 y cant, byddai £300 miliwn ychwanegol yn cael ei godi yng Nghymru. Mae'n amlwg felly y dylid cadw'r gyfundrefn treth eiddo mewn cyflwr da er mwyn gwneud y dreth yn fwy derbyniol ac i sicrhau bod y ffynhonnell refeniw hon yn gallu gwneud ei chyfraniad llawn i gyllido gwasanaethau cyhoeddus Cymru.

Y dreth gyngor ar ail gartrefi

7.27 Mae ail gartrefi'n gymwys i gael disgownt treth gyngor o hyd at 50 y cant, ar ddisgresiwn yr awdurdod lleol, ond ni chaiff awdurdodau lleol godi mwy ar berchenogion ail gartrefi na'r dreth gyngor safonol. Er bod perchenogion ail gartrefi yn debygol ar gyfartaledd o roi llai o alwadau ar wasanaethau cyhoeddus, gellid dadlau hefyd fod cyfraddau uchel o berchenogaeth ail gartrefi mewn ardal yn gallu cael effeithiau negyddol drwy, er enghraifft, wthio prisiau eiddo'n uwch a'i gwneud yn fwy anodd i bobl lleol brynu cartrefi yn eu cymunedau eu hunain.

7.28 Dylai awdurdodau lleol gael y grym i benderfynu a ddylai'r dreth gyngor ar ail gartrefi gael ei gosod ar ddisgownt neu bremiwm o'i chymharu â'r dreth safonol. Os yw perchenogaeth ail gartrefi'n cael ei chrosawu, efallai y byddai disgownt yn briodol, ond mewn ardaloedd lle teimlir bod mwy o ganlyniadau negyddol na manteision i berchenogaeth ail gartrefi, dylai fod yn agored i'r awdurdodau lleol i adlewyrchu'r effeithiau niweidiol hynny yn y dreth gyngor a godir ar berchenogion ail gartrefi.³⁷

Treth enillion cyfalaf ar werthu eiddo a thir yng Nghymru

7.29 Caiff treth enillion cyfalaf ei chodi ar elw neu enillion a wneir yn sgil gwerthu neu waredu amryw o asedau, yn cynnwys rhai trafodion tir ac eiddo. I lawer o asedau, fel cyfranddaliadau ac offerynnau ariannol eraill, nid yw datganoli'r dreth ar enillion cyfalaf yn ymarferol nac yn ddymunol gan y byddai cryn gyfle i osgoi'r dreth a llurgunio'r economi. Fodd bynnag, mae treth enillion cyfalaf ar dir ac eiddo yng Nghymru yn elfen y byddai modd ei datganoli gan fod y posibilrwydd o'i hosgoi yng nghyswllt yr asedau hynny yn llawer llai. Caiff y dreth ei chodi ar:

- i) eiddo a brynir at ddibenion buddsoddi, er enghraifft o dan drefniant prynu i osod;
- ii) ail gartrefi, er enghraifft, cartrefi gwyliau yn y DU neu dramor;
- iii) eiddo busnes, megis siop neu ffatri; a
- iv) tir, megis tir amaethyddol.

³⁶ Er bod gan Weinidogion Cymru y gallu i newid y nifer o fandiau treth gyngor, nid yw eu pŵer cyfreithiol i gynyddu'r nifer o fandiau i'r fath raddau fel bod y gyfundrefn yn agos at fod yn un o brisio yn ôl pwyntiau yn sicr. Efallai y byddai diwygio o'r fath y tu hwnt i gwmpas y pwerau datganoledig presennol felly.

³⁷ Roedd Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol diweddar ynghylch tai yn cynnwys cynnig i roi mwy o ddisgresiwn i awdurdodau lleol o ran y dreth gyngor ar ail gartrefi. Cyflwynwyd y gorchymyn gerbron Senedd y DU ond ni aeth ymlaen drwy'r camau angenrheidiol yn y Senedd cyn iddi gael ei diddymu ar gyfer yr etholiad cyffredinol ym mis Mai 2010.

7.30 A chymryd bod cyfran Cymru o'r dreth yn gymesur â'i chyfraniad i GYC y DU, amcangyfrifwn fod y derbyniadau treth enillion cyfalaf o werthu eiddo a thir masnachol a phreswyl yng Nghymru oddeutu £50 miliwn yn 2006-07. O'r swm hwnnw, casglwyd oddeutu £30 miliwn o werthiannau eiddo preswyl a thir.

7.31 Credwn y gallai datganoli'r dreth enillion cyfalaf ar eiddo a thir fod yn werth ymgyrraedd ato. Er nad yw ond yn codi symiau cymharol fach, gellid defnyddio'r gallu i amrywio'r dreth enillion cyfalaf ar ail gartrefi fel arf polisi i liniaru'r effeithiau negyddol honedig sydd ynghlwm wrth grynoadau mawr o ail gartrefi. O ystyried anwadalrwydd y dreth, fodd bynnag, byddai'n dod â rhywfaint o risg gylchol i gyllideb Cymru.

7.32 Gallai'r costau gweinyddol a fyddai'n gysylltiedig â datganoli'r dreth hon fod yn sylweddol, o gofio y gallai fod angen newid y ffurflenni hunanasesu y mae dinasyddion y DU yn datgan eu hatebolrwydd treth arnynt. Byddai rhaid amcangyfrif y costau hyn yn drylwyr cyn y gellid gwneud argymhelliad pendant ynglŷn â doethineb datganoli.

Treth stamp

7.33 Cododd treth stamp £240 miliwn yng Nghymru yn 2006-07, sy'n cyfateb i oddeutu 1.9 y cant o'r grant bloc y flwyddyn honno. Fodd bynnag, mae'r refeniw yn hynod o anwadal, gan godi dim ond £115 miliwn yn 2008-09.

7.34 Mae gan Weinidogion Cymru bwerau sylweddol dros dai yn barod, felly byddai datganoli'r dreth hon yn cyd-fynd â'r cyfrifoldebau datganoledig presennol. Gwelwn achos da o blaid datganoli pwerau dros y dreth stamp gan ei bod yn codi refeniw sylweddol ac y gellid ei newid heb lurgunio. Mae anwadalrwydd derbyniadau'r dreth yn ffactor cymhlethu fodd bynnag a dylid ystyried hynny pan fydd y didyniad o'r grant bloc sy'n "talw" am ddatganoli'r dreth yn cael ei gyfrifo.

7.35 Gan mai'r trawsgludwr sy'n cyfrifo'r atebolrwydd am y dreth, dylai fod dichon i'r dreth weithredu'n wahanol yng Nghymru i weddill y DU. Er enghraifft, byddai rhoi'r gorau i fandio fesul cam a gwneud y dreth yn ganran benodedig o werth yr eiddo yn lleihau'r llurguniadau ac yn gwella gweithrediad y farchnad eiddo.

7.36 Rydym yn argymhell y dylai unrhyw drafodaethau sy'n cael eu cynnal ar lefel y DU ynglŷn â'r materion technegol y mae angen eu goresgyn cyn y gall y dreth hon gael ei datganoli i'r Alban gael eu hehangu i gynnwys swyddogion Llywodraeth Cymru. Byddai hyn yn sicrhau bod materion sy'n berthnasol i Gymru yn cael sylw.

Argymhellion - trethiant eiddo

- a. Dylai'r dreth stamp gael ei datganoli i Gymru, cyhyd â bod modd cytuno ar iawn teg yn erbyn y grant bloc.
- b. Dylid archwilio costau gweinyddol datganoli'r dreth enillion cyfalaf ar eiddo a thir gyda Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi. Os nad yw'r costau gweinyddol yn afresymol, gellid ei datganoli i Gymru, cyhyd â bod modd cytuno ar iawn teg yn erbyn y grant bloc.
- c. Dylai Llywodraeth y Cynulliad ystyried diwygio'r dreth gyngor drwy ymchwilio i (i) cyflwyno bandiau ychwanegol gogyfer ag eiddo uchel ei werth a (ii) y posibiladau o gynnal ailbrisiadau ar y stoc dai yn amlach.
- d. Dylid rhoi disgrisiwn i awdurdodau lleol i godi treth gyngor uwch ar ail gartrefi.

Mân drethi: y dreth tirlenwi, yr ardoll agregau, y doll teithwyr awyr

7.37 Ym Mhennod 4, nodasom dair treth fach â sylfeini treth ansymudol sy'n gysylltiedig â chyfrifoldebau polisi Llywodraeth y Cynulliad, sef y dreth tirlenwi, yr ardoll agregau a'r doll teithwyr awyr.

7.38 Y dreth tirlenwi yw'r fwyaf arwyddocaol o'r tair o ran ei gallu cynhyrchu refeniw; amcangyfrifir iddi godi £40 miliwn yng Nghymru yn 2006-07. Dengys ffigurau'r DU fod derbyniadau'r dreth tirlenwi wedi bod yn cynyddu'n gyson dros y blynyddoedd diwethaf, gan gyrraedd uchafbwynt o £950 miliwn yn 2008-09. Daeth y cynnydd yn y derbyniadau o'r cyfraddau trethu uwch, yn arbennig ar wastraff gweithredol. Roedd y cyfaint gwastraff yn 2008-09 35 y cant yn is nag yn 2001-02.

7.39 Amcangyfrifir bod yr ardoll agregau wedi codi £20 miliwn yng Nghymru yn 2006-07. Mae derbyniadau'r dreth ar lefel y DU wedi bod yn weddol gyson dros y degawd diwethaf, gyda'r cynnydd yng nghyfraddau'r dreth yn y ddwy flynedd diwethaf yn cael ei wrthbwyso gan ostyngiad yn y cyfaint.

7.40 Amcangyfrifir i'r doll teithwyr awyr gynhyrchu oddeutu £10 miliwn o refeniw yng Nghymru yn 2006-07. Ar lefel y DU bu cynnydd sydyn yn y derbyniadau yn 2007-08, sy'n adlewyrchu'r dyblu yng nghyfraddau'r dreth ym mis Chwefror 2007.

7.41 O'u cymryd fel pecyn, cododd y dreth tirlenwi, yr ardoll agregau a'r doll teithwyr awyr £70 miliwn yng Nghymru yn 2006-07, neu oddeutu 0.6 y cant o'r grant bloc y flwyddyn honno. Er nad ydynt yn ychwanegu at atebolrwydd (gan nad ydynt yn cael eu talu'n rheolaidd gan gyfran fawr o'r boblogaeth) ac mai adnoddau cymharol fach a godir ganddynt, mae'n hawdd eu clymu i leoliad penodol (gan ei gwneud yn hawdd penderfynu a yw'r dreth yn dod o fewn cylch gwaith gweinyddiaeth ddatganoledig) a chânt eu codi ar weithgareddau cymharol ansymudol (sy'n lleihau'r risg y bydd amrywiadau mewn cyfraddau trethu ar draws y ffin yn arwain at lurgunio economaidd).

7.42 Mae Llywodraeth newydd y DU wedi datgan ei bwriad i ddiwygio'r doll teithwyr awyr er mwyn iddi gael ei chodi ar sail awyren yn hytrach nag ar sail teithiwr. Nid yw'r goblygiadau i ddatganoli'r dreth hon yn glir adeg ysgrifennu hwn.

7.43 Mae'r achos o blaid datganoli'r trethi hyn yn dibynnu yn y pen draw ar ba mor ddefnyddiol ydynt fel ysgogiadau polisi a'r aberth o ran grant bloc sy'n ofynnol i'w cael. Rydym yn argymhell felly y dylai Llywodraeth y Cynulliad asesu pa mor ddefnyddiol yw'r trethi hynny fel offerynnau polisi, yng ngoleuni amcanion y Gweinidogion yn y meysydd hynny. Os penderfynir y byddai'r trethi'n darparu ysgogiadau polisi defnyddiol i'r Gweinidogion, dylent gael eu datganoli i Gymru, a chymryd y gellir cytuno ar ddiidyniad rhesymol o'r grant bloc.

Argymhelliad - mân drethi

Dylai Llywodraeth y Cynulliad asesu pa mor ddefnyddiol yw'r dreth tirlenwi, y doll teithwyr awyr a'r ardoll agregau fel offerynnau polisi, yng ngoleuni amcanion y Gweinidogion yn y meysydd hynny. Os deuir i'r casgliad y byddai'r trethi'n darparu ysgogiadau polisi defnyddiol i'r Gweinidogion, dylent gael eu datganoli i Gymru, a chymryd y gellir cytuno ar ddiidyniad rhesymol o'r grant bloc.

Trethi newydd

7.44 Cynigiodd Comisiwn Calman y dylai mecanwaith newydd gael ei ddatblygu a fyddai'n caniatáu i Weinidogion yr Alban gyflwyno trethi newydd yn yr Alban am resymau polisi, cyhyd a bo Senedd y DU yn rhoi ei chaniatâd. Credwn y byddai mecanwaith tebyg yn werth chweil yng Nghymru. Mae ffordd dameidiog o ddatganoli pwerau i godi trethi newydd yn debyg i sefyllfa'r Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd o ran pwerau deddfu, lle gellir tynnu pwerau deddfu i lawr o lefel y DU ar ffurf Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol. Byddai'r cynnig yn creu rhywbeth a fyddai'n ymdebygu i system o Orchmynion Cymhwysedd Ariannol. Rydym yn cydnabod bod proses y Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol wedi cael ei beirniadu am fod yn rhy araf a chaeth, ond credwn fod yr anfanteision hyn yn bris gwerth ei dalu am sefydlu mecanwaith a fyddai'n galluogi Gweinidogion Cymru i ddatblygu trethi newydd mewn meysydd o gyfrifoldeb datganoledig gyda chydyniad Senedd y DU.

7.45 Yn ystod ein gwaith, derbyniasom nifer o awgrymiadau am drethi newydd a allai gael eu mabwysiadu yng Nghymru. Nid ydym yn gwneud argymhellion pendant am drethi newydd penodol, ond yn ein hadroddiad llawn ystyriwn fanteision ac anfanteision y trethi posibl isod yn fyr:

- i) treth ar dwristiaeth i dalu am fwynderau cyhoeddus sy'n ofynnol oherwydd y diwydiant twristiaeth;
- ii) "trethi cywirol" i wrthannog rhai gweithgareddau sy'n niweidiol i iechyd ac sy'n arwain at ganlyniadau negyddol; a
- iii) trethi ar adnoddau naturiol, i ddarparu enillion i ddinasyddion Cymru o weithgareddau sy'n defnyddio adnoddau o Gymru.

Argymhelliad - trethi newydd

Dylid cadarnhau gweithdrefn i alluogi Senedd y DU i roi pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol i gyflwyno trethi newydd yng Nghymru, lle mae'r Cynulliad yn gofyn am y pŵer hwnnw.

Pennod 8: Datganoli pwerau benthycu i Gymru

Benthycu Llywodraeth y DU

8.1 Mae Llywodraeth y DU yn benthycu gan farchnadoedd cyfalaf i gyllido gwariant cyhoeddus, pan fydd y derbyniadau treth yn annigonol i dalu am y gwariant sydd wedi'i gynllunio. Rhwng 1997 a 2008 roedd benthycu'n amodol ar ddwy reol gyllido:

- i) dros gylch economaidd o'i ddechrau i'w ddiwedd, mai dim ond i gyllido gwariant cyfalaf y byddai'r Llywodraeth yn benthycu (y "rheol aur"); a
- ii) na fyddai dyled sector cyhoeddus net y DU yn codi uwchlaw trothwy o 40 y cant o'r Cynnyrch Mewnwladol Crynswth (y rheol buddsoddi cynaliadwy).

8.2 Ers i'r dirwasgiad ddechrau yn 2008, mae benthycu Llywodraeth y DU wedi cynyddu'n sylweddol iawn ac ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn nid oes fframwaith rheoli newydd wedi cael ei gyhoeddi eto.

8.3 Y Swyddfa Rheoli Dyledion, asiantaeth weithredol sy'n perthyn i Drysorlys EM, sy'n benthycu ar ran Llywodraeth y DU. Mae hyn yn golygu bod y Swyddfa Rheoli Dyledion yn rhan o Drysorlys EM yn gyfreithiol ac yn gyfansoddiadol, ond mae'n gweithredu hyd braich oddi wrth Weinidogion. Mae dyled a ddysroddir gan Lywodraeth y DU yn cael gradd uchel, sy'n golygu mai cyfraddau llog isel sy'n daladwy.

Pwerau benthycu gweinyddiaethau datganoledig ac awdurdodau lleol

8.4 Nid yw'r pŵer gan Lywodraeth y Cynulliad i fenthycu er mwyn cyllido gwasanaethau cyhoeddus yn yr un ffordd â Llywodraeth y DU.³⁸ Rhaid darparu adnoddau ar gyfer yr holl wasanaethau o gyllideb flynyddol Llywodraeth y Cynulliad, a gyllidir drwy'r grant bloc. Fodd bynnag, o dan amodau cyfyngedig caniateir i Lywodraeth y Cynulliad fenthycu arian ychwanegol. Gall Gweinidogion Cymru fenthycu gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru gogyfer â gwariant uwch nag incwm dros dro neu i ddarparu balans gweithio. Ni chaiff y benthyciadau hyn fod yn fwy na £500 miliwn ar unrhyw adeg.³⁹

8.5 Ar hyn o bryd, mae rheolau tebyg ar waith yn yr Alban, er yr argymhelliad gan Gomisiwn Calman y dylid rhoi'r gallu i Weinidogion yr Alban fenthycu i gyllido gwariant cyfalaf. O dan gynigion Comisiwn Calman, byddai'r Alban yn benthycu drwy'r Swyddfa Rheoli Dyledion. Derbyniodd Llywodraeth flaenorol y DU yr achos dros roi pwerau benthycu cyfyngedig i'r Alban ynghyd â gallu ychwanegol i amrywio trethi, ar yr amod y byddai'n rhaid i unrhyw fenthycu gyllido'i hun drwy osod trethi'r Alban yn uwch na rhai'r DU.

³⁸ Gweler Atodiad 3.

³⁹ Gall Ysgrifennydd Gwladol Cymru gynyddu'r terfyn hwn drwy orchymyn gyda chydysyniad Trysorlys EM - gweler ad. 122(3) Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Rhaid i'r gorchymyn drafft gael ei gymeradwyo gan Dŷ'r Cyffredin.

8.6 Mae Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon yn ymgymryd â swyddogaethau a gyflawnir gan awdurdodau lleol mewn mannau eraill yn y DU, ac mae ganddi bwerau benthyca cyfyngedig yn barod, a gaffaelwyd o dan Gynllun Ailfuddsoddi a Diwygio 2002. O dan y trefniant hwn, galluogwyd y Weithrediaeth i fanteisio ar wariant ychwanegol ar gyfalaf a gyllidir drwy fenthyca oddi wrth y Swyddfa Rheoli Dyledion.

8.7 Gall awdurdodau lleol fenthyca i gyllido gwariant cyfalaf. Mewn egwyddor, gallant fenthyca oddi wrth fanciau masnachol a gallant hefyd ddyroddi eu dyledion eu hunain. Yn ymarferol, prin yw'r awdurdodau sy'n gwneud hynny, gan eu bod yn gallu benthyca drwy'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus. Corff statudol yw hwn sy'n gweithredu o fewn y Swyddfa Rheoli Dyledion, sy'n rhoi benthyciadau i awdurdodau lleol ar gyfraddau tebyg i gilt, dros unrhyw gyfnod aeddfedu. Gan y byddai benthyca oddi wrth sefydliadau masnachol neu ddyroddi dyledion yn eu henw eu hunain yn golygu talu cyfradd uwch o log, yr opsiwn mwyaf deniadol ar y cyfan i awdurdodau lleol yw benthyca drwy'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus. Daw arian y Bwrdd o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol, sef y cyfrif sy'n dod â holl fenthyca a rhoi benthyg Llywodraeth y DU at ei gilydd.

Sicrhau mynediad at Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn (EYF): cryfhau'r trefniadau presennol

8.8 Dylai unrhyw gyfleuster benthyca fynd law yn llaw â gallu i gynilo, gan wybod y bydd adnoddau sydd heb eu gwario ar gael pan fydd eu hangen. Un ffordd o roi'r sicrwydd hwn i Weinidogion Cymru fyddai cynnwys datganiad penodol i'r perwyl hwn yn y Datganiad Polisi Cyllid (neu'n ddelfrydol mewn Concordat Gweinidogol newydd wedi'i gydgymeradwyo, fel yr awgrymwyd gennym yn ein hadroddiad cyntaf). Y mecanwaith sefydliadol gorau a fyddai'n atgyfnerthu'r datganiad fyddai rhoi i Gronfa Gyfunol Cymru yr un trefniant â'r Gronfa Yswiriant Gwladol neu Gronfa Ddosbarthu'r Loteri Genedlaethol. Mae'r balansau o'r naill a'r llall o'r cronfeydd hyn yn cael eu buddsoddi mewn gwarannau llywodraeth gan Gomisiynwyr Lleihau'r Ddyled Genedlaethol. Caiff y llog sy'n cronni o'r buddsoddiadau hynny ei gredydu i'r gronfa berthnasol.

8.9 Byddai sefydlu cyfleuster o'r fath i Lywodraeth y Cynulliad i ddiogelu rhannau o'i grant bloc nad ydynt wedi cael eu gwario yn rhoi mwy o sicrwydd fod arbedion o'r fath ar gael i'w tynnu i lawr mewn cyfnodau cyllidebol yn y dyfodol, a byddai'n cryfhau gallu Llywodraeth y Cynulliad i gynllunio a rheoli ei hadnoddau dros nifer o flynyddoedd. Byddai'r trefniant hwn hefyd yn rhoi cyllid Llywodraeth y Cynulliad ar sail wahanol i gyllid adrannau Whitehall, ac un sy'n fwy priodol i haen benodol o lywodraeth.

Argymhelliad - sicrhau mynediad at hyblygrwydd diwedd blwyddyn

Dylai Llywodraeth y Cynulliad geisio cytundeb gyda Llywodraeth y DU ar drefniant i fuddsoddi arian hyblygrwydd diwedd blwyddyn mewn gwarannau llywodraeth o dan nawdd Comisiynwyr Lleihau'r Ddyled Genedlaethol.

Yr achos dros bwerau benthyca yng Nghymru

Yr angen am bwerau benthyca i wrthbwysu'r anwadalrwydd cyllidebol yn deillio o ddatganoli trethu

8.10 Byddai'r cyfleuster gorddrafft o £500 miliwn sydd ar gael i Lywodraeth Cymru, wedi'i gyfuno â chyfleuster treigl yn galluogi diffygion ariannol i barhau y tu hwnt i ddiwedd y flwyddyn ariannol, yn ddigonol i ddelio â'r anwadalrwydd ychwanegol a fyddai'n deillio o'r ffordd yr ydym yn ei ffafrio o ddatganoli treth incwm. Byddai angen adolygu'r uchafswm gorddrafft a ganiateir yn rheolaidd ac efallai y byddai rhaid ei addasu dros amser i adlewyrchu chwyddiant a thwf economaidd.

Benthyca i gyllido gwariant cyfalaf

8.11 Ar hyn o bryd mae gan Lywodraeth y Cynulliad raglen 20 mlynedd o wariant cyfalaf i wella ysgolion (a elwir yn rhaglen ysgolion ar gyfer yr 21ain ganrif). Yn yr un modd, caiff rhaglenni gwariant cyfalaf yn y gwasanaeth iechyd eu datblygu gyda chyfnod cynllunio deg mlynedd. Ym maes trafnidiaeth, mae'r flaenraglen gwariant cyfalaf yn cwmpasu pum mlynedd. Mae yna hefyd ragolygon blaenwariant hyd at 2020 ar welliannau cefnffyrdd. Mae prosiect trefniadaeth arferol yn cymryd blynyddoedd lawer i'w datblygu a'i weithredu.

8.12 Mae'r rhaglen gyfalaf yn cael ei datblygu felly dros gyfnodau llawer hwy na gorwel cyllideb gyfalaf Llywodraeth y Cynulliad o dair blynedd ar y mwyaf. Mae'r anhawster i weld yn bell i'r dyfodol ynghyd â'r angen o bryd i'w gilydd i ystyried prosiectau sy'n fawr o'u cymharu â'r gyllideb flynyddol yn gallu cymhlethu'r gwaith o gynllunio buddsoddi. Y brif ddadl o blaid pwerau benthyca fodd bynnag yw bod yna brosiectau digon mawr i'w gwneud yn faich ar gyllideb gyfalaf Cymru na fyddai modd eu cynnal oni ellir ymestyn y cyllido dros gyfnod hwy. Byddai un raglen ffordd a ystyriwyd yn ddiweddar, er enghraifft, wedi llyncu 20 y cant o'r holl gyllideb gyfalaf am sawl blynedd.

8.13 Argymhellodd ein hadroddiad cyntaf y dylai fod gan Lywodraeth y Cynulliad y gallu i ddwyn cyllidebau cyfalaf y dyfodol ymlaen, am hyd at dair blynedd - mewn gwirionedd, math ar fenthyca o fewn fframwaith tra chyfyng. Os bydd Llywodraeth y Cynulliad yn parhau i gael ei chyllido'n llwyr drwy'r grant bloc, gellid dadlau y dylai benthyca gael ei gyfyngu i'r mecanwaith "dwyn ymlaen" a gynigiwyd yn ein hadroddiad cyntaf ond nid y tu hwnt i'r cyfnod hwnnw, gan nad oes cyllidebau i fenthyca yn eu herbyn. Nid yw'r ddadl honno'n argyhoeddi, gan y gall Llywodraeth y Cynulliad fod yn siŵr y bydd yn cael cyllideb gwerth biliynau lawer o bunnoedd y tu hwnt i'r gorwel cynllunio cyllidebau tair blynedd a fabwysiadwyd gan Lywodraeth y DU yn y blynyddoedd diwethaf, er wrth gwrs fod ei hunion faint yn ansicr. Mae digon o sicrwydd i ganiatáu pŵer benthyca cyfyngedig ar gyfer gwariant cyfalaf o fewn fframwaith i'r DU cyhyd â'i fod yn ddigon bach fel na fyddai ei gynnal yn faich arwyddocaol ar y grant bloc. Gellid felly benthyca rhywfaint yn niffyg datganoli trethu.

8.14 Wedi dweud hynny, mae'r achos o blaid pwerau benthyca yn gryfach unwaith y mae pwerau amrywio trethi wedi cael eu datganoli. O dan amgylchiadau felly, byddai gan Lywodraeth y Cynulliad ffynhonnell refeniw bendant o dan ei rheolaeth ei hun a fyddai'n rhoi sicrwydd ychwanegol ynglŷn â'i gallu i ad-dalu'r arian a fenthycwyd.

8.15 Yn y naill achos neu'r llall, credwn nad oes cyfiawnhad i'r cyfyngiadau ar gyllideb gyfalaf Cymru ar hyn o bryd. Byddai datganoli pwerau benthyca cyfyngedig at ddibenion cyfalaf yn golygu bod modd ymestyn gorwelion cynllunio, a gellid ystyried prosiectau mwy na'r hyn y mae'r cyfyngiadau presennol yn ei ganiatáu'n rhwydd. Byddai felly yn haws cysoni gwariant cyfalaf â blaenoriaethau Cymru.

8.16 Rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth y Cynulliad gael pwerau benthyca cyfyngedig i gyllido gwariant cyfalaf. Dylai Llywodraeth y Cynulliad a Thrysorlys EM gytuno ar fframwaith benthyca, a dylid rhoi nenfwd at y cyfanswm dyledion y caniateid i Lywodraeth y Cynulliad ei gario. Yn niffyg set o reolau cyllidol ar lefel y DU ar hyn o bryd, mae'n anodd bod yn benodol am sut y dylai benthyca ddigwydd ar lefel Cymru, ond mae'n amlwg y byddai rhaid i'r rheolau benthyca a gâi eu cymhwyso i Gymru fod yn gyson â fframwaith cyllidol Llywodraeth y DU. Dylid gwahardd benthyca mewn arian tramor, a dylai Llywodraeth y Cynulliad gadw at y Fframwaith Benthyca Darbodus.⁴⁰

8.17 Credwn nad oes cyfiawnhad i'r cyfyngiadau y bwriadai Llywodraeth flaenorol y DU eu gosod ar yr Alban, gyda benthyca'n gorfod cael ei gyllido drwy drethi uwch yn yr Alban. Nid yw mynnu mai dim ond drwy drethi uwch yn hytrach na ffrwyno gwariant cyhoeddus y dylai benthyca gan weinyddiaeth ddatganoledig gael ei gyllido yn ateb unrhyw fuddiant i'r DU. Os yw'n well gan Lywodraeth y Cynulliad, dylai gael ad-dalu arian a fenthycir o refferiw'r dyfodol a derbyn y gwariant cyhoeddus is a ddeuai yn sgil hynny yn y dyfodol.

Ffynonellau cyllid

8.18 Pe bai Cymru i ddynodi ei bondiau ei hun neu i fenthycia oddi wrth sefydliadau masnachol, byddai angen arbenigedd ychwanegol yn Llywodraeth y Cynulliad. Gellid osgoi'r costau hynny drwy ddefnyddio'r arbenigedd presennol yn y Swyddfa Rheoli Dyledion. Byddai'r gyfradd llog y byddai benthycwyr yn ei mynnu ar ddyledion a gâi eu dynodi gan Lywodraeth y Cynulliad hefyd yn uwch yn gyffredinol na'r gyfradd a fyddai'n daladwy drwy fenthycia oddi wrth y Swyddfa Rheoli Dyledion.

8.19 Pe baent yn mynd ati i fenthycia drwy'r Swyddfa Rheoli Dyledion, byddai Gweinidogion Cymru yn gallu benthyca dros unrhyw gyfnod aeddfedu y mae'n ei ystyried yn briodol, yn agos iawn at gyfraddau gilt. Byddai'n bosibl benthyca gyda nifer o strwythurau gwahanol - cyfradd sefydlog neu arlawf, bond safonol neu fond o fath blwydd-dal, er enghraifft. Mae'n annhebygol felly, am resymau ariannol pur, y byddai Llywodraeth y Cynulliad byth am fenthycia o unrhyw le ar wahân i'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol neu'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus. Pe bai Gweinidogion Cymru yn penderfynu arfer eu pwerau benthyca, yn gyffredinol ni allent gael gwell telerau o ffynhonnell arall heb gymryd risg. Ar ben hynny, mae sicrhau bod benthyca Llywodraeth y Cynulliad yn cael ei wneud gan asiantaeth o Drysorlys EM hefyd yn help i gynnal trosolwg glir gan Lywodraeth y DU. Ein casgliad yw y dylai benthyca gan Lywodraeth y Cynulliad ddigwydd drwy'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol neu'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus.

Argymhelliad - pwerau benthyca

Dylai pwerau cyfyngedig i fenthycia i gyllido gwariant cyfalaf gael eu datganoli i Lywodraeth y Cynulliad.

⁴⁰ Gweler Atodiad 3.

Pennod 9: Y ffordd ymlaen

Cyllido cymharol ac anghenion cymharol: y rhagolygon i Gymru

9.1 Wrth amcangyfrif yr angen cymharol i wario, ni ellir osgoi elfen o amwysedd - nid yw'n rhywbeth y gellir ei gyfrifo â sicrwydd i'r bunt agosaf, neu hyd yn oed i'r miliwn punnoedd agosaf. Yn ein hadroddiad cyntaf, cynhyrchwyd amcangyfrif y dywedasom ei fod yn sicr o fod yn amcangyfrif ceidwadol a mwy na thebyg yn danamcangyfrif o anghenion cymharol Cymru. Daethom i'r casgliad, pe bai gweithgareddau datganoledig yng Nghymru yn cael eu cyllido ar yr un sail ag y mae Llywodraeth y DU yn ei defnyddio i gyllido'r gweithgareddau hynny yn Lloegr, y byddai Llywodraeth y Cynulliad yn derbyn o leiaf £114 am bob £100 a gaiff ei gwario yn Lloegr ar swyddogaethau sydd wedi'u datganoli i Gymru. Dangosodd yr adroddiad cyntaf hefyd fod y cyllid cymharol i Gymru yn 2010-11 yn debygol o fod islaw'r lefel hon a, phe bai Fformiwla Barnett yn dal i gael ei defnyddio, fod y cyllid cymharol i Gymru yn debygol o ostwng ymhellach dros y tymor canolig.

9.2 O ganlyniad i'r dadansoddiad yn yr adroddiad hwn a'n hadroddiad cyntaf, mae gennym amryw o amcangyfrifon erbyn hyn o angen cymharol Cymru. Mae Tabl 9.1 yn crynhoi'r amcangyfrifon o angen cymharol a ddeilliwyd o'r dadansoddiad atchweliadol ym Mhennod 3, tra mae Atodiad 4 o'n hadroddiad llawn yn dangos effaith llacio rhai o dybiaethau ceidwadol yr adroddiad cyntaf. Ym mhob achos, mae'r amcangyfrifon o angen cymharol Cymru yn debyg iawn i'w gilydd ac yn dod o fewn ystod o 114-117. Mae'r ffaith fod y gwahanol ddulliau amcangyfrif i gyd yn rhoi amcangyfrifon mor debyg yn dystiolaeth bellach nad oes rhaid i sefydlu system gyllido wedi'i seilio ar anghenion fod yn fympwyol na goddrychol. Er nad yw'n bosibl pennu amcangyfrif pwyntiau diffiniol o angen cymharol Cymru, gallwn fod yn hyderus y dylai'r cyllid ar gyfer gweithgareddau datganoledig ddod o fewn yr ystod hon. I Gymru, felly, dylai cyfundrefn gyllido wedi'i seilio ar anghenion ddarparu cyllid o rywle rhwng £114 a £117 am bob £100 a werir ar weithgareddau datganoledig yn Lloegr.

9.3 Ers cyhoeddi'r adroddiad cyntaf, mae'r rhagolygon i wariant cyhoeddus wedi mynd yn eithriadol o ansicr. Mae'n debygol y ceir newidiadau mawr mewn cynlluniau gwariant cyhoeddus, mae'n bosibl y caiff pensaernïaeth gwariant cyhoeddus ei diwygio'n sylfaenol, mae ansicrwydd ynglŷn â'r rhagolygon macro economaidd ac ansicrwydd o ran y rhagolygon chwyddiant. Mae'n amhosibl felly adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn darogan cyllideb Cymru dros y ddwy flynedd nesaf gydag unrhyw hyder.

Tabl 9.1: Crynodeb o amcangyfrifon anghenion cymharol a ddeilliwyd drwy ddadansoddi atchweliadol, wedi'u seilio ar ragdybiaethau gwahanol⁴¹

Capasiti trethu	Y Gymraeg	Dangosydd anghenion iaith y Cyfrifiad	Angen cymharol Cymru (Lloegr = 100)
			115
✓			116
✓	✓		117
		✓	116
✓		✓	117

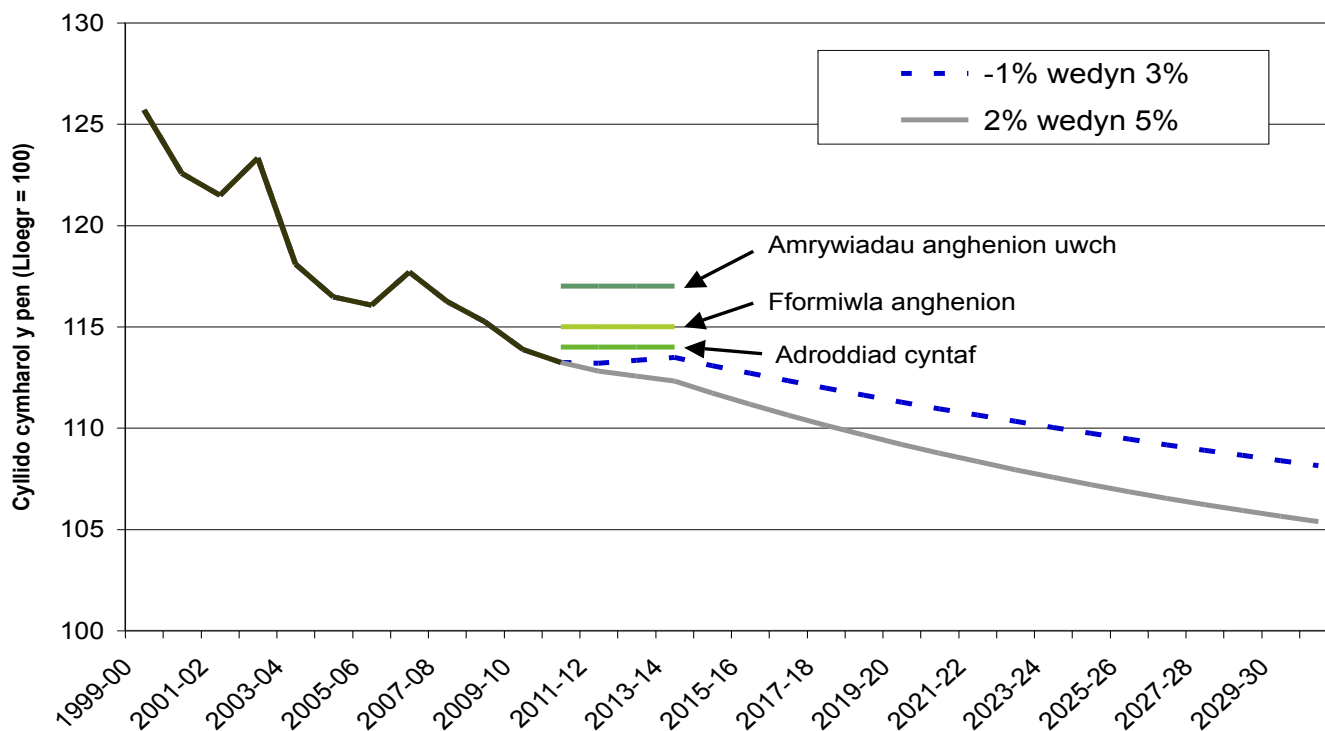
Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Comisiwn

9.4 O dan gyfundrefn Barnett, mae cynnydd llai mewn cyllidebau yn arwain at lai o gydgyfeirio, a bydd cydgyfeirio'n mynd am yn ôl os ceir toriadau ariannol mewn cyllidebau. Ffactor arall sy'n cymhlethu pethau yw bod yr hyn sy'n deillio o Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn ac ail-broffilio gwariant yng Nghymru neu Lloegr yn gwneud y patrwm cydgyfeirio yn niwlog yn y tymor byr.⁴² Bydd cyfradd gydgyfeirio gwariant y pen yn y dyfodol yn dibynnu ar y gyfradd nominal o gynnydd ar raglenni gwariant cymharol yn Lloegr, pa un a ydynt yn cael eu gyrru gan chwyddiant neu newidiadau gwirioneddol yn y gwariant. Rhydd Siart 9.1 amcanestyniadau o gyllid cymharol Cymru, wedi'u seilio ar ddau drywydd posibl o newid yng ngwariant cymharol Lloegr. Os rhagdybir bod y gwariant hwn yn cynyddu dau y cant y flwyddyn dros dair blynedd gan ddechrau yn 2011-12, a'i fod yn tyfu ar gyfradd o bump y cant nominal y flwyddyn yn y dyfodol, bydd cyllid cymharol Cymru yn gostwng yn barhaus o'i sefyllfa gyfredol, gan symud yn nes o hyd at gyfartaledd Lloegr. Mae rhagdybiaeth fwy ceidwadol o un y cant o doriadau arian i wariant cymharol Lloegr am dair blynedd, a chodiadau blynyddol o dri y cant y flwyddyn wedi hynny, yn arwain at gynnydd bach yn y cyllid cymharol yn ystod y cyfnod o doriadau arian a chydgyfeirio yn aildddechrau wedyn ar ôl hynny. Yn y naill senario a'r llall, ym mhob blwyddyn, mae cyllid cymharol Cymru yn aros islaw pwynt isaf ein hystod o anghenion cymharol amcangyfrifedig, ac ymhell islaw pen uchaf yr ystod. Hyd yn oed oes yw'r toriadau i'r gyllideb yn llymach nag un y cant y flwyddyn mewn termau arian, mae'n annhebygol y byddai cyllid cymharol Cymru yn symud uwchlaw'r lefel o 115, y mae ein fformiwla anghenion nas addaswyd yn awgrymu a fyddai'n deg. Felly, nid oes unrhyw risg o gwbl fwy neu lai y câi Cymru ei gorgyllido, ond mae pob tebygolrwydd o dangyllido parhaus.

9.5 Unwaith y bydd gwariant yn cynyddu mewn termau arian, hyd yn oed os yw cyllidebau'n gostwng mewn termau real, mae cydgyfeirio'n debygol o aildddechrau. Ni wyddom beth fydd yn digwydd i anghenion cymharol Cymru, ond gwyddom y bydd gwasgfa Barnett yn amlygu ei hun eto a gall Cymru ddisgwyl cydgyfeirio ymhellach at lefelau cyllido cyfartalog Lloegr.

⁴¹ Mae'r rhes uchaf yn dangos angen cymharol Cymru yn ôl yr achos sylfaenol. Mae'r rhesi eraill yn dangos yr angen cymharol gan ddefnyddio rhagdybiaethau neu ddangosyddion amgen, fel a ddangosir gan y tic yn y golofn berthnasol. Mae'r opsiwn capasiti trethu yn rhagdybio bod cymorth i awdurdodau lleol yn cael ei gyfrifo ar sail ymdrech drethu leol gydradd o ran gwerthoedd eiddo. Mae opsiwn y Gymraeg yn cynnwys amcangyfrif o'r siaradwyr Cymraeg iaith gyntaf yn y newidyn lleiafrifoedd ethnig. Mae opsiwn dangosydd anghenion iaith y cyfrifiad yn cynnwys y newidyn hwn yn lle'r newidyn ethnigrwydd.

⁴² Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, 2009a Siart 2.7.

Siart 9.1: Amcanestyniadau cyllido cymharol Cymru - dau senario twf gwariant nominal⁴³

Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Comisiwn

9.6 Yn ein hadroddiad cyntaf, argymhellwyd gennym, hyd nes y cyflwynir fformiwla seiliedig ar angen, y dylid cyflwyno terfyn isaf i Fformiwla Barnett a fyddai'n sicrhau bod yr ychwanegiadau cyllido yn gydnaws â'r angen cymharol. O dan ein cynnig, byddai'r drefn gyllido bresennol yn aros fel y mae gyda'r un newid, bod ychwanegiadau positif i grant bloc Cymru'n cael eu lluosu â 114 y cant. Mae hyn yn dal yn ateb minimal priodol, hyd nes y ceir diwygio mwy cynhwysfawr, gan na fyddai'n gwneud dim mwy nag atal Cymru rhag disgyn ymhellach islaw'r isaf o'r holl amcangyfrifon o angen cymharol.

9.7 Mae pobl wedi dweud bod yr amgylchiadau cyllidol hynod anodd ar hyn o bryd yn gwneud nawr yn adeg neilltuol o ddrwg i symud o Barnett i fformiwla seiliedig ar anghenion. Rydym yn anghytuno, gan y byddai diwygio o'r fath yn annhebygol o gynyddu, a gallai'n hawdd leihau, y cyfanswm adnoddau a gâi eu darparu i'r gweinyddiaethau datganoledig o'u cymharu â'r gwariant yn Lloegr. Os yw hynny'n rhy anodd yn wleidyddol byddai cyflwyno terfyn isaf fwy neu lai yn ddi-gost o safbwynt arian ar adeg pan fo cyllidebau'n tyfu'n araf. Pe bai cyllidebau'n tyfu'n gyflym yna byddai'r cynnydd o ran arian a fyddai'n ofynnol i gynnal terfyn isaf yn fwy, er y byddai'n bitw yng nghydestun cyllidebau'r DU. O safbwynt Llywodraeth y DU, mae cyfle delfrydol yn awr, os yw'n dal i wrthwynebu'r dull gweithredu llwyr seiliedig ar anghenion, i roi addasiad syml i'r fformiwla gyllido bresennol ar waith a fyddai'n cadw manteision Barnett ond hefyd yn unioni'r diffyg enfawr yn y system bresennol am gost isel iawn ac mewn ffordd a ddylai fod yn dderbyniol ym mhob rhan o'r DU.

Datganoli trethu yn niffyg grant seiliedig ar anghenion

9.8 Hyd yn oed pe câi ein cynigion datganoli trethu eu gweithredu'n llawn, byddai'r grant bloc yn dal i gyfrif am oddeutu 85 y cant o'r holl adnoddau a fyddai ar gael i Lywodraeth y Cynulliad. Dylai sicrhau bod Barnett yn cael ei newid am system a fyddai'n pennu'r grant bloc drwy gyfeirio at anghenion cymharol Cymru fod yn flaenoriaeth i Gymru felly.

⁴³ Mae'r naill a'r llall o'r senarios hyn yn rhagdybio dim newid ym mhoblogaeth Cymru o'i chymharu â Lloegr.

9.9 O dan gyfundrefn bresennol Barnett, mae'r adnoddau sy'n cael eu dyrannu i Gymru yn fympwyl yn eu hanfod. Mae amgylchiadau o'r fath yn atal gweithrediad priodol system drethi ddatganoledig. Heb system sydd yn amlwg yn deg a thryloyw i ddyrannu'r grant bloc, gall gostyngiad mewn trethi (yn arbennig treth incwm) gan weinyddiaeth ddatganoledig gael ei weld yn hawdd gan y cyhoedd fel arwydd o orgyllido a fyddai'n gwahodd ymateb gan Lywodraeth y DU. Mewn papur diweddar, dywed David Heald ac Alasdair McLeod fod ofni her o du Trysorlys EM i'r naill lefel a'r llall o wariant yn yr Alban a natur ddiamod y grant wedi chwarae rhan yn rhwystro Gweinidogion yr Alban rhag torri Cyfradd Amrywiol yr Alban.⁴⁴ I gloi dywedant "The political viability of income tax variation therefore depends on some measure of consensus that the funding system is "fair" and on Devolved Administrations having confidence that their use of taxation powers will not be nullified by actions of the UK Government".⁴⁵ Yr unig ffordd o gael consensws ynglŷn â thegwch yw drwy ddangos yn dryloyw bod cyllid cymharol yn gydnaws ag anghenion cymharol. Byddai'n hynod o ddymunol felly bod cyfundrefn gyllido seiliedig ar anghenion wedi cael ei sefydlu cyn datganoli trethi yn sylweddol.

Goblygiadau ein hargymhellion i Lywodraeth y Cynulliad a'r Cynulliad Cenedlaethol

9.10 Ar hyn o bryd mae swyddogaeth gyllid Llywodraeth y Cynulliad yn canolbwyntio'n bennaf ar swyddogaethau cyfrifo ac archwilio, megis sicrhau bod y grant bloc yn cael ei wario'n briodol a bod y cyfrifon yn gywir ac amserol. Byddai datganoli unrhyw bwerau ariannol yn cynrychioli newid sylweddol yn y tasgau y byddai gofyn i Lywodraeth y Cynulliad eu cyflawni.

9.11 Dylai'r cyfrifoldeb am gasglu pob treth ddatganoledig aros gyda Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi. Hyd yn oed os caiff ein hargymhellion eu gweithredu'n llawn, ni welwn unrhyw angen i sefydlu trysorlys ar wahân i Gymru. Mae'r farn hon yn gydnaws ag argymhellion Comisiwn Calman, a ddaeth hefyd i'r casgliad y dylai Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi gadw ei rôl yn casglu trethi ddatganoledig yn yr Alban.

9.12 Cafodd pwerau benthyca cyfyngedig i gyllido gwariant cyfalaf eu datganoli i Ogledd Iwerddon yn 2003 (gweler Pennod 8). Deallwn fod y gofynion capasiti ychwanegol a roddai hyn ar Weithrediaeth Gogledd Iwerddon yn minimal, unwaith yr oedd y gweithdrefnau cychwynnol wedi cael eu datblygu. Nid yw ein cynigon ni ynglŷn â benthyca yn wahanol iawn i'r rhai sy'n cael eu harfer erbyn hyn gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon. Rydym yn hyderus felly y gallai Llywodraeth y Cynulliad ymgymryd â'r pwerau benthyca cyfyngedig yr ydym yn eu hawgrymu heb yr angen am adnoddau staff ychwanegol sylweddol.

9.13 Pe câi pwerau amrywio trethi eu datganoli, mae'n debygol y byddai angen rhywfaint o gymorth arbenigol ar Weinidogion Cymru i helpu i bennu'r polisi trethi. Yn groes i'r disgwyl, efallai, gallai'r angen am gyngor arbenigol fod yn fwy i rai o'r trethi llai, sydd â rhesymau polisi yn sail iddynt yn bennaf, nag i dreth incwm, sydd ag amcan codi refeniw. I ryw raddau, câi'r angen i ddatblygu capasiti ychwanegol yn Llywodraeth y Cynulliad ei leihau drwy ddatblygu perthynas waith dda â Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi ymhell cyn datganoli unrhyw bwerau i amrywio trethi. Cyhyd â bo'r swyddogion yn Llywodraeth y Cynulliad yn gallu manteisio ar arbenigedd arbenigwyr Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi, mae'n debyg mai ychydig o staff ychwanegol a fyddai'n ofynnol yn y weinyddiaeth ddatganoledig. Wedi dweud hynny, rydym yn rhagweld y byddai rhaid ychwanegu rhywfaint at Adran Gyllid Llywodraeth y Cynulliad, er bod hyn yn debygol o olygu uned gweddol fach o arbenigwyr, yn cynnwys arbenigedd ym maes economeg ac ystadegau.

⁴⁴ Heald a McLeod, 2010 td.16.

⁴⁵ Heald a McLeod, 2010 td.32.

9.14 Yn yr un modd, bydd i ddatganoli pwerau ariannol oblygiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol. Ar hyn o bryd, y Pwyllgor Cyllid sy'n cyflawni ei rôl graffu ariannol; dyma'r pwyllgor sy'n dadansoddi'r gyllideb ddrafft yn fanwl bob hydref. Byddai'r materion sy'n wynebu'r Pwyllgor yn mynd yn fwy cymhleth pe ceid datganoli ariannol. Byddai ychwanegu rhywfaint at y cymorth swyddogion sydd ar gael i'r Pwyllgor Cyllid yn un ffordd amlwg o sicrhau bod y Pwyllgor yn gallu arfer ei rôl graffu yn effeithiol o dan yr amgylchiadau hynny. Un opsiwn efallai fyddai sefydlu uned fach o swyddogion gydag arbenigedd cyllid cyhoeddus a allai gefnogi gwaith y Pwyllgor ar sail amser llawn unwaith y caiff pwerau ariannol eu datganoli. Posiblirwydd pellach fyddai galluogi arbenigwyr sy'n cael eu talu i gael eu cyfethol i'r Pwyllgor am gyfnodau cyfyngedig o amser.

Trefniadau pontio

9.15 Mae Llywodraeth y DU a Chomisiwn Calman wedi ei gwneud yn glir fod angen gwneud llawer iawn o waith paratoadol cyn y gellir rhoi datganoli pellach ar drethi ar waith yn yr Alban. Mae'r angen am baratoi trylwyr yr un mor bwysig yng Nghymru.

9.16 Bydd yn cymryd amser - sawl blwyddyn, yn ôl pob tebyg - i fraenaru'r tir ar gyfer datganoli pwerau amrywio trethi i Gymru. Byddai'n gwneud synnwyr i unrhyw bwerau ariannol newydd sylweddol gael eu rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol ar yr un adeg ag etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn golygu mai'r opsiwn ymarferol cyntaf ar gyfer datganoli pwerau'n sylweddol ar gyfer amrywio treth yn annhebyg o fod llawer cyn mis Mai 2015. Efallai y byddai'n bosibl i bwerau mwy cyfyngedig, yn ymwneud er enghraifft â benthycu neu rai mân drethi, gael eu trosglwyddo yn gynt. Yn y cyfamser, dylai fod gan Gymru sedd wrth y bwrdd mewn unrhyw drafodaethau am ddatganoli ariannol a gynhelir ar lefel y DU.

Argymhelliad - trefniadau pontio

Dylai'r gwaith paratoadol sydd ar y gweill i ddatganoli trethu i'r Alban fynd rhagddo ar y rhagdybiaeth y gallai pwerau trethu tebyg gael eu datganoli i Gymru. Dylai fod gan Lywodraeth y Cynulliad sedd wrth y bwrdd mewn unrhyw drafodaethau am ddatganoli ariannol a gynhelir ar lefel y DU.

Adlewyrchu gwariant datganoledig yn ystadegau'r DU

9.17 Y cyfrifon cenedlaethol yw'r brif system er trefnu a mynegi gwybodaeth economaidd yn y DU. Maent yn cynnwys amcangyfrifon o gynnyrch mewnwladol a gwladol y DU, incwm a gwariant. Caiff cyfrifon ar wahân eu llunio ar gyfer gwahanol sectorau'r economi: corfforaethau anariannol ac ariannol, llywodraeth yn gyffredinol, aelwydydd a gweddill y byd. Caiff y sector llywodraeth yn gyffredinol ei rannu ymhellach i lywodraeth ganolog a llywodraeth leol. Mae'r Cynulliad Cenedlaethol a gweinyddiaethau datganoledig eraill yn cael eu cynnwys ar hyn o bryd yn y sector llywodraeth ganolog.

9.18 Mae'r System Gyfrifon Ewropeaidd, sy'n darparu'r fframwaith i'r cyfrifon cenedlaethol, yn cynnwys darpariaeth ar gyfer trydedd haen o lywodraeth "daleithiol" rhwng llywodraeth ganolog a llywodraeth leol. Yn sgil datganoli, mae tair haen o lywodraeth yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon erbyn hyn. Mae amgylchiadau'r sefydliadau hyn yn bodloni'r gofynion a bennwyd yn y System Gyfrifon Ewropeaidd, a hefyd yng Nghyfrifon Cenedlaethol Safonedig y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD), i gael eu hystyried yn haen

daleithiol. Dylai'r sefyllfa gael ei hadlewyrchu'n briodol yng nghyfrifon cenedlaethol y DU drwy dynnu'r gweinyddiaethau datganoledig allan o'r sector llywodraeth ganolog a'u cynnwys mewn sector llywodraeth "daleithiol" newydd. Byddai hynny'n caniatáu i drafodion y gweinyddiaethau datganoledig gael eu nodi ar wahân, yn cynnwys y trafodion rhwng y gweinyddiaethau hynny a Llywodraeth y DU.

Argymhelliad - gwell ystadegau

Dylai Llywodraeth y Cynulliad geisio diwygiad i Gyfrifon Cenedlaethol y DU i gynnwys haen "daleithiol" o wariant llywodraeth.

Yr angen am refferendwm

9.19 Mater i'r Gweinidogion yw penderfynu a fyddai angen ennill refferendwm cyn y gallai'r cynigion yn yr adroddiad hwn gael eu gweithredu, ynteu a fyddai cymeradwyaeth y cyhoedd i adduned manifest o mewn etholiad yn ddigon. Ni allwn ond cynnig rhai sylwadau ar effaith debygol ein hargymhellion ar gyllideb Cymru ac ar y berthynas rhwng Llywodraeth y Cynulliad a'r dinasyddion y mae'n eu gwasanaethau. Gellid cynnal refferendwm ar yr egwyddor o bwerau amrywio trethi, neu ar set benodol o bwerau trethu arfaethedig. Mae Cymru wedi tueddu i gynnal refferenda ar set benodol o gynigion cyfyngedig yn hytrach nag ar egwyddor eang, megis yn yr Alban. Nid ydym yn mynegi unrhyw farn, dim ond nodi bod ffordd Cymru o weithredu yn tueddu i olygu bod rhaid cael mwy o refferenda er mwyn cyrraedd yr un man.

9.20 Nid oes unrhyw awgrym y byddai angen refferendwm i gadarnhau datganoli pwerau benthyca. Diben galluogi Gweinidogion Cymru i fenthycu yw gwella'u gallu i reoli adnoddau ariannol dros amser. Nid yw pwerau benthyca yn effeithio fawr ar atebolrwydd y sefydliadau datganoledig i ddinasyddion Cymru. At hynny, mae cyngorwyr cyfansoddiadol yn cadarnhau nad oes angen refferendwm. Rhoddwyd pwerau benthyca i Gynulliad Gogledd Iwerddon heb refferendwm, a chynigiodd Llywodraeth flaenorol y DU drosglwyddo pwerau benthyca i'r Alban heb geisio cymeradwyaeth i'w chynlluniau drwy refferendwm. Ystyriaeth ychwanegol yw'r ffaith fod gan Lywodraeth y Cynulliad eisoes bwerau benthyca cyfyngedig (gweler Atodiad 3).

9.21 Mae'r pwerau i newid strwythur y dreth gyngor yng Nghymru eisoes wedi cael eu datganoli, felly pe bai Gweinidogion Cymru am ychwanegu rhagor o fandiau eiddo neu am gynnal ailbrisiadau yn amlach, ni fyddai angen refferendwm. Efallai y byddai diwygio mwy sylfaenol ar y gyfundrefn treth gyngor y tu hwnt i bwerau presennol y Gweinidogion ac y byddai angen deddfwriaeth sylfaenol. Fodd bynnag, ni fu rhaid cael cymeradwyaeth mewn refferendwm i newidiadau mawr i drethiant llywodraeth leol ar lefel y DU yn y gorffennol.

9.22 Os gwrthodir refferendwm ar egwyddor fras, mae'n ymddangos yn annhebygol y byddai angen refferendwm yn benodol ar ddatganoli'r dreth stamp, y dreth enillion cyfalaf ar dir ar eiddo, y dreth tirlenwi a'r ardoll agregau. Ni fyddai trosglwyddo'r pwerau hyn o'r DU i lefel Cymru o lywodraeth yn newid y berthynas rhwng y dinesydd a'r weinyddiaeth ddatganoledig yn sylfaenol. Mae'r swm arian a godir gan y trethi hynny yn fach (tua 2.5 y cant o gyllideb Cymru ar hyn o bryd), felly y grant bloc fyddai i gyfrif am fwyafrif helaeth adnoddau Llywodraeth y Cynulliad o hyd, hyd yn oed pe baent i gyd yn cael eu datganoli. Ar ben hynny, mae a wnelo pob un o'r trethi â mater lle mae'r cyfrifoldeb yn gorffwys yn bennaf gyda Llywodraeth y Cynulliad. Byddai datganoli'r pwerau cyfyngedig hynny i amrywio pwerau trethu yn arwain at ddyfnhau yn hytrach nag ehangu cylch gwaith Llywodraeth y Cynulliad.

9.23 Mae cynsail yn awgrymu na fyddai angen refferendwm ychwaith o ran y mecanwaith arfaethedig i gyflwyno trethi newydd. Mae'r dull hwn o gaffael pwerau amrywio trethi fesul cam yn debyg iawn i'r system bresennol o Orchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol lle caiff pwerau deddfwriaethol eu datganoli i Gymru ar gais y Cynulliad Cenedlaethol, gyda chydysyniad Senedd y DU. Cafodd y system hon o orchmynion ei chyflwyno fel rhan o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, heb fod angen refferendwm.

9.24 Byddai datganoli pwerau dros dreth incwm yn cynrychioli newid mawr yn y berthynas rhwng y dinesydd a'r weinyddiaeth ddatganoledig, a byddai iddo hefyd effaith gyllidebol sylweddol iawn. Pe câi ein hargymhellion eu gweithredu, byddai tua 15 y cant o gyllideb Cymru yn dod o refeniw treth incwm Cymru. Er nad yw hyn yn fater i ni yn y pen draw, mae'n ymddangos mai dim ond ar ôl refferendwm y gellid datganoli pwerau dros dreth incwm. Nid yw Cymru erioed wedi cael, fel y cafodd yr Alban yn 1997, refferendwm ar egwyddor pwerau amrywio trethi a, heb hynny, gallai datganoli treth incwm fod yn newid rhy fawr i'w wneud heb gymeradwyaeth y cyhoedd.⁴⁶ Os daw'r Gweinidogion i'r casgliad hwnnw, gallai deddfwriaeth gan y DU yn y dyfodol i ddatganoli treth incwm i'r Alban gynnwys cymalau a fyddai'n caniatáu datganoli pwerau treth incwm i Gymru yn unol â'n hargymhellion, ond mai dim ond pe ceid pleidlais o blaid mewn refferendwm y caent eu gweithredu.

Casgliadau: tegwch ac atebolrwydd

9.25 Mae dwy thema wedi ennill lle blaenllaw yn yr adroddiad hwn: tegwch ac atebolrwydd. Mae i'r system bresennol o gyllid datganoledig ei rhinweddau ond credwn fod iddi ddau ddiffyg mawr. Yn gyntaf, nid yw'n sicrhau tegwch ar draws gwledydd y DU a rhanbarthau Lloegr; mewn gair, mae'n annheg. Yn ail, mae wedi creu cyrff cyhoeddus sydd ag anghydbwysedd fertigol enfawr yn eu cyllid; rhaid iddynt wario biliynau o arian cyhoeddus ond nid ydynt yn gyfrifol am godi dimau goch ohono. Mae profiad a theori gyda'i gilydd yn dadlau nad yw hynny'n sefyllfa lle caiff arian cyhoeddus ei wario i'r diben gorau.

9.26 Mae'n ddigon hawdd diagnosio ffaeledau'r gyfundrefn bresennol ac ni chredwn y byddai pobl resymol yn gwastraffu llawer o amser yn eu gwadu. Dim ond ar y sail nad oes dim byd gwell ar gael na fyddai'n achosi gwaeth problemau y gellir gwrthwynebu newidiadau. I fod o'r farn honno, yr ydym yn haeru, rhaid bod yn besimist o'r radd flaenaf. Fe'n hatgoffir o sylw sydd wedi'i briodoli i Ddug Wellington ymysg eraill: "Diwygio, diwygio? Onid yw pethau'n hen ddigon drwg eisoes?" Mae llawer o'r adroddiad hwn wedi canolbwyntio ar ddangos bod newid a fyddai'n cael gwared â'r ffaeledau yn bosibl yng Nghymru, os yw'r bobl am ei gael.

9.27 Mae'n bwysig pwysleisio nad ystryw y gobeithiwn ei defnyddio i sicrhau adnoddau ychwanegol i Gymru yw ein cynigion o blaid cyllido teg. Rydym wedi ymdrechu'n galed, yn yr adroddiad hwn ac yn ein cyhoeddiadau blaenorol, i osgoi unrhyw awgrym o bledio arbennig. Credwn fod cysylltiad cryf rhwng anghenion cymharol y gweinyddiaethau datganoledig a'r grantiau bloc y maent yn eu cael gan Lywodraeth y DU yn hanfodol er mwyn i unrhyw system gyllid ddatganoledig gadw cefnogaeth y cyhoedd a chefnogaeth wleidyddol. Dim ond ar sail y gefnogaeth honno y gellir datblygu ymhellach neu sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu cyllido'n deg ym mhob rhan o'r DU.

⁴⁶ Daeth adroddiad diweddar gan Bwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad i'r casgliad mai dim ond i ymdrin â "materion cyfansoddiadol sylfaenol" y dylid defnyddio refferenda. Ni cheisiodd y Pwyllgor Dethol roi diffiniad manwl o "fater cyfansoddiadol sylfaenol" ond rhestrodd yr enghreifftiau canlynol: "Diddymu'r Frenhiniaeth; Gadael yr UE; I unrhyw un o wledydd y DU ymwahanu oddi wrth yr Undeb; Diddymu'r naill neu'r llall o ddau Dŷ'r Senedd; Newid y system etholiadol ar gyfer Tŷ'r Cyffredin; Mabwysiadu cyfansoddiad ysgrifenedig; a Newid system arian y DU" (Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, 2010 t.27). Er bod y rhain yn ymddangos lawer yn fwy pellgyrhaeddol nag unrhyw newidiadau a gynigir yn yr adroddiad hwn, yng nghyd-destun Cymru, efallai y byddai datganoli treth incwm o bosibl yn bodloni'r maen prawf o fod yn "fater cyfansoddiadol sylfaenol".

9.28 Mae hefyd yn werth ailddatgan bod ein hargymhellion i ddatganoli rhai pwerau ariannol newydd i Gymru wedi'u bwriadu i gydweddu â'r setliad cyfansoddiadol presennol. Er nad ydym yn honni bod gennym unrhyw arbenigedd cyfansoddiadol, credwn y byddai modd cyflwyno pob un bron o'n hargymhellion heb newid statws cyfansoddiadol Llywodraeth y Cynulliad a'r Cynulliad Cenedlaethol yn sylfaenol. Nid ydym, er enghraifft, wedi ystyried opsiynau a fyddai'n symud Cymru gryn lawer yn nes tuag at (neu ymhellach oddi wrth) annibyniaeth nag ydyw ar hyn o bryd. Gobeithiwn felly y caiff ein cynigion am ddatganoli ariannol eu barnu yn ôl i ba raddau y maent yn cynyddu atebolrwydd mewn ffordd ymarferol, ac nid yn ôl a ydynt yn symud Cymru tuag at ryw gyrchnod y gobeithir amdano neu a ofnir.

9.29 Ni thybiwn y gall yr holl newidiadau yr ydym yn eu hargymhell fod yn rhai cyflym. Ar fater tegwch, credwn ein bod wedi dangos bod modd sefydlu fformiwla ddichonadwy, seiliedig ar anghenion, yn deillio o'r drefn bresennol i ddisodli Barnett. Ond rydym yn cydnabod bod y rhwystrau gwleidyddol yn sylweddol ac y gallai trafod y manylion gymryd llawer o amser. Dyna pam yr ydym wedi cynnig ateb dros dro ar ffurf "terfyn isaf" - mae hyd yn oed hynny yn gwneud i rywun ofni sgil-ffeithiau gwleidyddol er mai newidiadau cymharol bitw y mae'n eu golygu i'r sefyllfa fel y mae.

9.30 Ar fater atebolrwydd, mae rhesymau dilys pam y dylai'r cyfnod yn arwain at newid fod yn hwy fyth. I gael atebolrwydd iawn, yr ydym yn dadlau, rhaid datganoli rhywfaint ar drethu, felly yr ydym yn cytuno â Chomisiwn Calman yn yr Alban. Fe gymer waith manwl i ddatrys elfennau ymarferol cyfrifo a chasglu trethi. Mae'n ymddangos yn debygol y cymer beth amser felly i baratoi deddfwriaeth yn unol â Calman ac efallai na chaiff ei gweithredu ar ei hunion ar ôl i Fesur Seneddol fynd drwy'r broses ar ei hyd.

9.31 Mae gan Gymru, felly, gyfle i bwyso a mesur. Rhaid iddi benderfynu, yn fras, pa bosibiliadau y mae'n dymuno iddynt fod ar gael iddi erbyn yr adeg y bydd deddfwriaeth Calman yn dod gerbron Tŷ'r Cyffredin. Byddai hynny'n golygu bod modd i gymalau galluogi priodol i Gymru gael eu cynnwys yn y deddfwriaeth. Byddai cyfnod pellach o baratoi a chyhoeddu'rwydd yn angenrheidiol wedyn i wyntyllu'r materion a llunio unrhyw gwestiwn/gwestiynau a gâi eu rhoi gerbron pobl Cymru mewn refferendwm. Mae'n annhebygol y caiff ffrwyth yr adroddiad hwn, os gwnaiff ddwyn ffrwyth, ei gynaeafu cyn y sesiwn Cynulliad a fydd yn dechrau yn 2015. Gobeithiwn serch hynny y daw'r cynhaeaf ac y bydd pobl yn barnu ei fod yn gynhaeaf da.

Argymhellion o adroddiad terfynol y Comisiwn

Fformiwla sydd yn seiliedig ar anghenion (Pennod 3)

A1.1 Dylai Llywodraeth y Cynulliad fynd ar drywydd cyflwyno fformiwla syml ar sail anghenion fel y ffordd o bennu grant bloc Cymru.

Treth incwm (Pennod 6)

A1.2 Dylai Llywodraeth y Cynulliad gael pwerau cyfyngedig i amrywio cyfraddau treth incwm yng Nghymru.

Y dreth gorfforaeth (Pennod 7)

A1.3 Dylai Llywodraeth y Cynulliad geisio trafodaethau gyda Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill ynglŷn â dichonoldeb datganoli'r dreth gorfforaeth.

Trethiant eiddo (Pennod 7)

A1.4 Dylai'r dreth stamp gael ei datganoli i Gymru, cyhyd â bod modd cytuno ar iawn teg yn erbyn y grant bloc.

A1.5 Dylid archwilio costau gweinyddol datganoli'r dreth enillion cyfalaf ar eiddo a thir gyda Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi. Os nad yw'r costau gweinyddol yn afresymol, gellid ei datganoli i Gymru, cyhyd â bod modd cytuno ar iawn teg yn erbyn y grant bloc.

A1.6 Dylai Llywodraeth y Cynulliad ystyried diwygio'r dreth gyngor drwy ymchwilio i (i) cyflwyno bandiau ychwanegol gogyfer ag eiddo uchel ei werth a (ii) y posibilïadau o gynnal ailbrisiadau ar y stoc dai yn amlach.

A1.7 Dylid rhoi disgrisiwn i awdurdodau lleol i godi treth gyngor uwch ar ail gartrefi.

Mân drethi (Pennod 7)

A1.8 Dylai Llywodraeth y Cynulliad asesu pa mor ddefnyddiol yw'r dreth tirlenwi, y doll teithwyr awyr a'r ardoll agregau fel offerynnau polisi, yng ngoleuni amcanion y Gweinidogion yn y meysydd hynny. Os deuir i'r casgliad y byddai'r trethi'n darparu ysgogiadau polisi defnyddiol i'r Gweinidogion, dylent gael eu datganoli i Gymru, a chymryd y gellir cytuno ar ddiwydriad rhesymol o'r grant bloc.

Trethi newydd (Pennod 7)

A1.9 Dylid cadarnhau gweithdrefn i alluogi Senedd y DU i roi pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol i gyflwyno trethi newydd yng Nghymru, lle mae'r Cynulliad yn gofyn am y pŵer hwnnw.

Sicrhau mynediad at hyblygrwydd diwedd blwyddyn (Pennod 8)

A1.10 Dylai Llywodraeth y Cynulliad geisio cytundeb gyda Llywodraeth y DU ar drefniant i fuddsoddi arian hyblygrwydd diwedd blwyddyn mewn gwarannau llywodraeth o dan nawdd Comisiynwyr Lleihau'r Ddyled Genedlaethol.

Pwerau benthycu (Pennod 8)

A1.11 Dylai pwerau cyfyngedig i fenthycu i gyllido gwariant cyfalaf gael eu datganoli i Lywodraeth y Cynulliad.

Trefniadau pontio (Pennod 9)

A1.12 Dylai'r gwaith paratoadol sydd ar y gweill i ddatganoli trethu i'r Alban fynd rhagddo ar y rhagdybiaeth y gallai pwerau trethu tebyg gael eu datganoli i Gymru. Dylai fod gan Lywodraeth y Cynulliad sedd wrth y bwrdd mewn unrhyw drafodaethau am ddatganoli ariannol a gynhelir ar lefel y DU.

Gwell ystadegau (Pennod 9)

A1.13 Dylai Llywodraeth y Cynulliad geisio diwygiad i Gyfrifon Cenedlaethol y DU i gynnwys haen "daleithiol" o wariant llywodraeth.

Atodiad 2

Argymhellion o adroddiad cyntaf y Comisiwn

Sicrhau bod yr ariannu'n gydnaws ag anghenion (Penodau 3 a 6)

A2.1 Yn y tymor canolig dylai'r trefniadau ariannu ar gyfer Cymru fod yn seiliedig ar anghenion cymharol.

A2.2 Ni ddylai dim dirywiad pellach mewn ariannu cymharol y pen ddigwydd yng Nghymru hyd nes bod system ariannu newydd mewn grym. Gellid cyflawni hyn mewn modd syml drwy luosi unrhyw gynyddrannau cadarnhaol a ddyrennir i Gymru yng nghyfnod yr adolygiad nesaf o wariant gyda 114 y cant.

Gwella'r hyblygrwydd ariannu sydd ar gael i Lywodraeth Cynulliad Cymru (Pennod 5)

A2.3 Dylai Llywodraeth y Cynulliad allu dwyn ei chyllideb gyfalaf ymlaen dros gyfnod adolygiad o wariant.

A2.4 Dylai fod gan Lywodraeth y Cynulliad law rydd o ran cael gafael ar arian Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn y mae wedi'i gronni mewn blynyddoedd blaenorol, heb fod gofyn iddi drafod gyda, a chael cytundeb gan, Drysorlys EM.

A2.5 Dylai Llywodraeth y Cynulliad allu symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau, ar yr amod na fyddai trosglwyddiadau o'r fath yn peri torri rheolau ariannol cyffredinol Llywodraeth y DU.

Lleihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn y dyfodol (Pennod 5)

A2.6 Dylai agweddau technegol ar weithrediad Fformiwla Barnett gael eu gweinyddu gan gorff ymgynghorol annibynnol sydd hyd braich oddi wrth Lywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad ill dwy.

A2.7 Dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad gytuno ar y cyd ar goncordat Gweinidogol newydd ar y trefniadau ariannu manwl ar gyfer Cymru.

Gwella tryloywder (Pennod 5)

A2.8 Er mwyn gwella tryloywder y broses o ariannu Llywodraeth y Cynulliad, dylai Llywodraeth y DU gynhyrchu cyhoeddiad blynyddol a fyddai'n galluogi gwneud cymariaethau uniongyrchol rhwng gwariant Llywodraeth y Cynulliad sy'n cael ei gwmpasu gan Fformiwla Barnett a gwariant tebyg yn Lloegr.

A2.9 Dylid gwahodd un o Weinidogion y Trysorlys i gwrdd â Phwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru o leiaf unwaith yn ystod cyfnod pob adolygiad o wariant er mwyn trafod yr arian a ddarparwyd i Gymru.

Atodiad 3

Pwerau benthyca yng Nghymru ar hyn o bryd

Pwerau benthyca Llywodraeth y Cynulliad ar hyn o bryd⁴⁷

A3.1 Nid oes gan Lywodraeth y Cynulliad y pŵer i fenthyca er mwyn ariannu gwasanaethau cyhoeddus mewn modd tebyg i Lywodraeth y DU. Mae'n rhaid iddi ganfod yr adnoddau ar gyfer yr holl wasanaethau o gyllideb flynyddol Llywodraeth y Cynulliad, sy'n cael ei hariannu drwy gyfrwng y grant bloc.

A3.2 Ceir, fodd bynnag, amodau hynod o gyfyngedig sy'n caniatáu i Lywodraeth y Cynulliad fenthyca arian ychwanegol. Dan Adran 121 Deddf Llywodraeth Cymru (2006), gall Gweinidogion Cymru fenthyca gan yr Ysgrifennydd Gwladol symiau y bernir bod eu hangen er mwyn cwrdd â chostau gorwario dros dro o'i gymharu ag incwm neu i sicrhau balans gweithredol. Yna gall Trysorlys EM roi arian i'r Ysgrifennydd Gwladol o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol. Ni all cyfanswm y benthyciad fel y mae'n cael ei amlinellu dan Adran 121 fod yn fwy na £500 miliwn ar unrhyw adeg.

A3.3 Rhaid i symiau sy'n cael eu benthyca dan Adran 121 gael eu had-dalu i'r Ysgrifennydd Gwladol dan amodau a amlinellir gan Drysorlys EM. Mae benthyca dan Adran 121 yn cyfrif tuag at Ofyniad Arian Parod Net y Sector Cyhoeddus ac felly mae'n cael ei gynnwys o fewn cyfanswm cyllideb Llywodraeth y Cynulliad. Rhaid gwneud iawn am unrhyw gynnydd mewn benthyca drwy leihau gwariant arall. Yr effaith yw lleihau lefel y grant gan Lywodraeth y DU ac felly adfer sefyllfa fenthyca y DU. Felly, pe byddai Gweinidogion Cymru yn benthyca dan Adran 121, byddai effeithiau benthyciad o'r fath yn cael eu gwrthbwysu gan ostyngiad yn y grant a dderbynnid gan Drysorlys EM pe na byddai'r symiau'n cael eu had-dalu gan ddefnyddio arian oedd eisoes ar gael.

A3.4 Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 hefyd yn gwneud darpariaethau i Gomisiwn y Cynulliad ac Archwilydd Cyffredinol Cymru fenthyca ar delerau tebyg er mwyn cwrdd â diffygion dros dro yn eu cyllideb.

A3.5 I grynhoi, er bod Llywodraeth y Cynulliad yn meddu ar rai pwerau benthyca, mae'r rheini'n gyfyngedig ac ni ellir eu cymharu â'r modd y mae Llywodraeth y DU neu awdurdodau lleol yn benthyca i ariannu gwasanaethau cyhoeddus yn y presennol ac yn y dyfodol.⁴⁸

Pwerau benthyca sefydliadau eraill yn y sector cyhoeddus

A3.6 Er mai dim ond pwerau cyfyngedig sydd gan Lywodraeth y Cynulliad i fenthyca, mae gan gyrff sector cyhoeddus eraill lawer mwy o hyblygrwydd i fenthyca i gyllido gwasanaethau cyhoeddus.

⁴⁷ O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

⁴⁸ Yn dilyn uno Awdurdod Datblygu Cymru â Chynulliad Cenedlaethol Cymru (fel yr amlinellir yng Ngorchymyn Awdurdod Datblygu Cymru (Trosoglwyddo Swyddogaethau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Diddymu) 2005), etifeddodd y Cynulliad bwerau benthyca cyfyngedig er mwyn gallu cyflawni ei swyddogaethau dan Ddeddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975. Pe byddai'r pwerau hyn yn cael eu defnyddio, gallai Trysorlys Ei Mawrhydi orchymyn i unrhyw incwm a godir o fenthyca gael ei drin fel derbyniad, gan olygu y byddai'n mynd yn syth i Gronfa Gyfunol y DU, ac na fyddai adnoddau net ychwanegol i'r Cynulliad

A3.7 Mae gan awdurdodau lleol yng Nghymru lawer mwy o ryddid i fenthycu arian o dan y gyfundrefn fenthycu ddarbodus.⁴⁹ Mae'r gyfundrefn hon, y manylir arni yn Neddf Llywodraeth Leol 2003, yn galluogi awdurdodau lleol i bennu eu lefelau eu hunain o fuddsoddi cyfalaf fforddiadwy a'r benthyca gofynnol, cyhyd â'u bod yn gallu dangos y gallant gynnal y benthyca o fewn yr adnoddau sydd ganddynt. Nid oes angen cydsyniad penodol Llywodraeth y Cynulliad i fenthycu mwyach o dan y gyfundrefn ddarbodus.⁵⁰

A3.8 Mae'r Fframwaith Benthyca Darbodus yn pwysleisio pwysigrwydd cynaliadwyedd, pwyll ac, yn arbennig, fforddiadwyedd fel y cyfyngiad pennaf ar ba un a ddylai benthyca ddigwydd ac ar y swm y caiff awdurdod lleol ei wario neu ei fenthycu. Pennir yr hyn sy'n fforddiadwy drwy farnu beth yw'r lefelau treth gyngor derbyniol ac, yn achos benthyca i ddarparu tai, beth yw'r lefelau rhent derbyniol. Fodd bynnag, seilir y penderfyniad hwn ar farn ynglŷn ag amryw o elfennau eraill, megis y lefelau tebygol o dderbyniadau cyfalaf, refeniw ychwanegol a godir o ffioedd a thaliadau mewn cynlluniau "buddsoddi i gynilo" ac ystyriaethau rheoli'r trysorlys.

A3.9 Mae gan Ymddiriedolaethau GIG yng Nghymru hefyd ryw faint o bŵer i fenthycu arian. Er nad oes cyfyngiadau ar y ffynhonnell fenthycu, ni chaiff cyfanswm yr holl symiau a fenthycir fod yn fwy na £300 miliwn, neu £600 miliwn os yw'r benthyca'n cael ei warantu gan Weinidogion Cymru. Daw'r ymddiriedolaethau o fewn rheolaeth gyllidebol Trysorlys EM ac mae benthyca o'r fath yn sgorio felly yn erbyn cyllideb Llywodraeth y Cynulliad.

⁴⁹ Mae'r fframwaith deddfwriaethol presennol yn disodli'r cynllun blaenorol o gymeradwyaethau credyd lle byddai rhaid i awdurdod lleol yng Nghymru geisio cymeradwyaeth gan Lywodraeth y Cynulliad fesul achos. Mae "cymeradwyaeth gredyd" hefyd yn cael ei galw'n fenthycu â chymorth, gan fod yr holl fenthycu gan lywodraeth leol yr oedd y cynllun blaenorol yn ei gwmpasu yn cael ei gyllido gan y Grant Cynnal Refeniw.

⁵⁰ Er nad oes cyfyngiadau i'r DU gyfan wedi'u gosod ar fenthycu darbodus, y tu hwnt i asesiad awdurdodau lleol o fforddiadwyedd, caiff lefelau benthyca awdurdodau lleol drwyddynt draw eu monitro gan y Trysorlys i sicrhau nad yw benthyca'r sector cyhoeddus yn mynd y tu hwnt i reolau benthyca'r llywodraeth ganolog. Pe bai'r Trysorlys yn barnu bod hynny'n briodol, efallai y câi terfynau benthyca eu cyflwyno.

Atodiad 4

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru

Tarddiad y Comisiwn

A4.1 Cafodd y Comisiwn ei sefydlu gan Lywodraeth y Cynulliad yn unol ag ymrwymiad yn *Cymru'n Un: rhaglen flaengar ar gyfer llywodraethu Cymru*.

Cylch gorchwyl

A4.2 Dyma gylch gorchwyl y Comisiwn:

- edrych ar fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddosbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru - dull sy'n seiliedig ar fformiwla; a
- canfod mecanweithiau ariannu amgen posibl gan gynnwys y posibiladau i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyca.

Perthynas y Comisiwn â Llywodraeth y Cynulliad

A4.3 Mae'r Comisiwn yn bodoli ar wahân i Lywodraeth y Cynulliad at ddibenion cyfathrebu ac ymgynghori gyda'r cyhoedd, casglu, ystyried a dadansoddi gwybodaeth, a chynhyrchu adroddiadau.

Trefniadau adrodd

A4.4 Mae'r Comisiwn yn adrodd i Brif Weinidog Cymru, Dirprwy Brif Weinidog Cymru a'r Gweinidog dros Fusnes a'r Gyllideb ar y cyd.

A4.5 Gofynnwyd i'r Comisiwn baratoi adroddiad cyntaf erbyn haf 2009 ac adroddiad terfynol erbyn haf 2010.

Aelodau'r Comisiwn

A4.6 Mae **Gerald Holtham** yn Bartner Rheoli Cadwyn Capital LLP ac yn gyn Brif Swyddog Buddsoddi Morley Fund Management, sef cangen fuddsoddi Aviva PLC. Mae gan yr economegydd hwn, a aned yn Aberdâr, brofiad eang o gynnal a chymhwyso gwaith ymchwil economaidd ar amrywiaeth o faterion polisi cyhoeddus fel cyfarwyddwr y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (IPPR) ac yn y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD) a Sefydliad Brookings. Mae'n chwarae rhan weithgar ym mywyd cyhoeddus Cymru, ac ar hyn o bryd mae'n un o Gyfarwyddwyr y Sefydliad Materion Cymreig, yn Athro gwadd yn Ysgol Fusnes Prifysgol Caerdydd ac yn aelod o Banel Cynghorol Llywodraeth y Cynulliad ar Ymchwil Economaidd.

A4.7 Mae **David Miles** yn aelod o Bwyllgor Polisi Ariannol Banc Lloegr, yn Athro gwadd mewn Economeg Ariannol yn y Coleg Imperial, Prifysgol Llundain, a hyd at fis Awst 2009, roedd yn un o Gyfarwyddwyr anweithredol yr Awdurdod Gwasanaethau Ariannol (FSA). Mae'r arbenigwr hwn

ar ymchwil ar y marchnadoedd ariannol, a aned yn Abertawe, wedi cyhoeddi'n eang ar lawer agwedd ar gyllid a macro-economeg. Yn 2003 cynhaliodd adolygiad annibynnol o'r farchnad dai yn y DU ar ran Canghellor y Trysorlys, gan ganolbwyntio ar absenoldeb benthyca ar gyfradd benodedig am gyfnod llawer hwy. Ymunodd â Phwyllgor Polisi Ariannol Banc Lloegr ym mis Mehefin 2009.

A4.8 Mae **Paul Bernd Spahn** yn Athro Emeritws ym Mhrifysgol Goethe, Frankfurt am Main, yr Almaen. Wedi iddo ymddeol o'r brifysgol yn 2005, bu'n gwasanaethu fel Ymgynghorydd Macro-ariannol i Weinidog Cyllid a Thrysorlys Bosnia a Herzegovina, a daeth yn Gyfarwyddwr Gweithredol sefydlol y Tŷ Cyllid yn Frankfurt. Mae'r Athro Spahn yn un o gyn Is-lywyddion Prifysgol Frankfurt, ac mae wedi dal sawl swydd athro gwadd ledled y byd, wedi cyhoeddi'n eang mewn cyfnodolion ysgolheigaidd a rhai sy'n canolbwyntio ar bolisi, ac wedi rhoi cyngor arbenigol i fwy na hanner cant o lywodraethau ar draws y byd.



O'r chwith i'r dde:

David Miles, Gerald Holtham,
Paul Bernd Spahn

Atodiad 5**Byrfoddau a ddefnyddiwyd yn yr adroddiad**

AME	Gwariant a Reolir yn Flynyddol
CRND	Comisiynwyr Lleihau'r Ddyled Genedlaethol
DEL	Terfyn Gwariant Adrannol
DMO	Y Swyddfa Rheoli Dyledion
DWP	Yr Adran Gwaith a Phensiynau
EYF	Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn
GYC	Gwerth Ychwanegol Crynswth
HMRC	Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi
LCO	Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol
NDR	Trethi Annomestig
NHS	Y Gwasanaeth Iechyd Gwladol
ONS	Y Swyddfa Ystadegau Gwladol
PWLB	Y Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus
RSG	Grant Cynnal Refeniw

Cyfeiriadau a ddefnyddiwyd yn yr adroddiad llawn

- Ahmad, J. (1999) "Decentralizing borrowing powers", nodiadau PREM rhif 15, Ionawr 1999, Banc y Byd
- Anderson P. a Baumberg B. (2006) "Alcohol in Europe: a public health perspective", y Sefydliad Astudiaethau Alcohol, y DU, Adroddiad i'r Comisiwn Ewropeaidd
- Ball, J. (2008) "A strategy for the Welsh economy", y Sefydliad Materion Cymreig
- Bird, R. (2000) "Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications", papur gwaith 00-2 y Rhaglen Astudiaethau Rhyngwladol
- Brewer, M., Saez, E. a Shephard, A. (2008) "Means-testing and tax rates on earnings", paratowyd ar gyfer y Report of a Commission on Reforming the Tax system for the 21st Century, o dan gadeiryddiaeth Syr James Mirrlees
- Chetty, R. (2009) "Bounds on elasticities with optimization frictions: an application to taxation and labour supply", Papur Gwaith UC Berkeley
- Cebula, R.J. (2005) "Internal migration determinants: recent evidence", International Advances in Economic Research, Springer, cyf. 11(3), tudalennau 267-274
- Cebula, R.J. (2009) "Migration and the Tiebout-Tullock hypothesis Revisited", American Journal of Economics and Sociology, Cyf.68, Rhif.2
- Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2004) "Adroddiad Comisiwn Richard "
- Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban (2009) "Serving Scotland better: Scotland and the United Kingdom in the 21st century"
- Cymru Yfory (2009) "Tystiolaeth o Cymru Yfory i Bwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett"
- Deloitte (2006) "Edinburgh Tourism Action Group transient visitor tax - investigation study report"
- Donald, E.L. a Douglas, J.A. (1996) "Massachusetts single-sales factor apportionment", The Tax Adviser, Cyf.27, Rhifyn 9, td575
- Egger, P. a Radulescu, D.M. (2008) "The influence of labour taxes on the migration of skilled workers", Papur Gwaith Rhif 2462 CESIFO
- Llys Cyfiawnder Ewrop (2006) "Case C-88/03 - Judgment of the Court - Portuguese Republic v. Commission of the European Communities"
- Foreman-Peck, J. (2009) "Submission to the Independent Commission on Funding and Finance for Wales", cyhoeddwyd ar wefan y Comisiwn yn: www.adolygiadariannucymru.org

Foreman-Peck, J. (2010) "Simulation of the impact of a one percent income tax increase on the Welsh economy", cyfraniad i'r Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, cyhoeddwyd ar wefan y Comisiwn yn: www.adolygiadariannucymru.org

Foreman-Peck, J. a Lungu, L. (2009) "Fiscal devolution and dependency" *Applied Economics* 41(7)

Heald, D. (1980) "Territorial equity and public finances: concepts and confusion", *Studies in Public Policy* rhif 75, y Ganolfan Astudio Polisi Cyhoeddus, Prifysgol Strathclyde, Glasgow

Heald, D. (2009) "Response to Holtham Commission's consultation on tax and borrowing powers for Wales", a gyhoeddwyd ar wefan y Comisiwn yn: www.adolygiadariannucymru.org

Heald, D. a McLeod, A. (2010) "The taxation and borrowing powers of the UK devolved administrations", papur a gyflwynwyd i Gynhadledd Grŵp Arbenigol y Gymdeithas Astudiaethau Gwleidyddol ar Wleidyddiaeth Dirigogaethol Prydain a Thirigogaethau Cymharol, Prifysgol Rhydychen, 7fed - 8fed Ionawr 2010

Llywodraeth EM (2010) "Y glymblaid: ein rhaglen lywodraethol"

Trysorlys EM (1979) "Needs assessment study - report"

Trysorlys EM (2003) "The United States as a monetary union", astudiaeth EMU

Trysorlys EM (2009a) "Pre-Budget report 2009"

Trysorlys EM (2009b) "House of Lords Select Committee on the Barnett Formula: the Government's response", Papur Gorchymyn 7772

Trysorlys EM (2009c) "Tax ready reckoner and tax reliefs"

Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin (2009) "Wales Office Annual Report 2009: examination of witnesses (Questions 1-68), Rt Hon Peter Hain MP and Mr Glynne Jones, 27th October 2009"

Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett (2009) "The Barnett Formula: report with evidence"

Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad (2010) "Referendums in the United Kingdom", 12fed Adroddiad Sesiwn 2009-10, Papur 99 HL

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (2009a) "Ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru: Barnett a'r tu hwnt", adroddiad cyntaf

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (2009b) "Papur gweithio: Disodli Barnett gyda fformiwla sydd yn seiliedig ar anghenion", a gyhoeddwyd ar wefan y Comisiwn yn: www.adolygiadariannucymru.org

International Air Transport Association (2006) "Economic briefing: European aviation taxes"

Y Gronfa Ariannol Ryngwladol (2009) "Debt bias and other distortions: crisis-related issues in tax policy"

Kahneman, D. and Tversky, A. (1979) "Prospect theory: an analysis of decisions under risk", *Econometrica*, 47, 313-327.

- LE Wales (2009) "Statistical investigation of needs proxies", adroddiad i'r Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru - a gyhoeddwyd ar wefan y Comisiwn yn: www.adolygiadariannucymru.org
- Liebig, T a Sousa-Poza A (2006) "The influence of taxes on migration: evidence from Switzerland" Cambridge Journal of Economics, 30, 235-252
- Liebig, T., Puhani, P. A. a Sousa-Poza, A. (2007) "Taxation and internal migration - evidence from the Swiss Census using community-level variation in income tax rates", Journal of Regional Science, cyf. 47, Rhif 4
- Lotz, J.R. (1997) "Denmark and other Scandinavian countries: equalisation and grants" yn Ahmad, E. (ed.) (1997) "Financing decentralized expenditures, an international comparison of grants"
- Lyons, M (2007) "Place shaping: a shared ambition for the future of local government" Ymchwiliad Lyons i Lywodraeth Leol
- Meghir, C. a Phillips, D. (2008) "Labour Supply and Taxes", paratowyd ar gyfer y Report of a Commission on Reforming and Tax System for the 21st Century, o dan gadeiryddiaeth Syr James Mirrlees
- Mehra, R. a Prescott, E.C. (1985) "The equity premium: a puzzle", Journal of Monetary Economics 15: 145-161
- Oates, W. E. (1969) "The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout Hypothesis", Journal of Political Economy, University of Chicago Press, cyf. 77(6), tudalennau 957-71
- Oates, W.E. (1972) "Fiscal federalism", Harcourt-Brace-Jovanovic, Princeton
- Oates, W.E. (1999) "An essay on fiscal federalism", Journal of Economic Literature, American Economic Association, cyf. 37(3), tudalennau 1120-1149
- Oxford Economics (2008) "Regional winners and losers in UK public finances"
- Public Works Loan Board (2009) "Public Works Loan Board 134th annual report 2008-09"
- Rosenthal, L. (1999) "House prices and local taxes in the UK", Fiscal Studies Cyf.22, rhif 1, 61-76
- Sefydliad Brenhinol y Syrfewyr Siartredig (2009) "Affordable housing (England and India)"
- Saez, E., Slemrod, J. B. a Giertz, S.H. (2009) "The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review" Papurau Gweithio NBER 15012, National Bureau of Economic Research Inc
- Schaltegger, C. A. (2009) "Tax competition and income sorting: evidence from the Zurich Metropolitan Area", Papur Gwaith Rhif 2824 CESIFO
- Llywodraeth yr Alban (2007) "The government economic strategy"
- Llywodraeth yr Alban (2009) "The Scottish Government response to the recommendations of the Commission on Scottish Devolution"

Swyddfa'r Alban (2009) "Scotland's future in the United Kingdom: building on ten years of Scottish devolution", Command Paper 7738

Llywodraeth yr Alban (2010) "Scotland's future: draft referendum (Scotland) bill consultation paper"

Ter-Minassian, T. a J. Craig (1997) "Control of Subnational Government Borrowing" Yn Ter- Minassian (gol) Fiscal Federalism in Theory and Practice.

Tiebout C.M. (1956) "A pure theory of local expenditures", Journal of Political Economy, Cyf. 64, 416-424

Transport for London (2004-10) cyfres o adroddiadau graddio credyd annibynnol gan Fitch, Standard & Poor a Moodys, cyhoeddwyd ar wefan Transport for London ar:
<http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/investorrelations/1468.aspx>

Transport for London (2006) "TfL issues new bond", hysbysiad i'r wasg dyddiedig 17eg Mawrth 2006, cyhoeddwyd ar wefan Transport for London ar:
<http://www.tfl.gov.uk/corporate/media/newscentre/archive/3660.aspx>

Varney, D. (2007) "Review of tax policy in Northern Ireland", Trysorlys EM "

Croeso Cymru (2008) "Research Update 2008"

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2007) "Cymru'n Un: rhaglen flaengar ar gyfer llywodraethu Cymru: cytundeb rhwng Grwpiau Llafur a Phlaid Cymru yn y Cynulliad Cenedlaethol "

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2009) "The new M4 Project - Magor to Castleton", datganiad gwybodaeth, cyhoeddwyd ar wefan Llywodraeth y Cynulliad ar:
<http://wales.gov.uk/publications/accessinfo/drnewhomepage/transportdrs2/transportdrs2009/m4projmagor-castleton/?skip=1&lang=cy>

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru
Ystafell 2-017
Adeiladau'r Goron
Parc Cathays
Caerdydd CF10 3NQ
E-bost: Comisiwn.Holtham@cymru.gsi.gov.uk
Gwefan: www.adolygiadariannucymru.org