PWYLLGOR LLYWODRAETH LEOL A THAI

PAPUR YMGYNGHOROL AR GYLLID LLYWODRAETH LEOL –

YSTYRIED YR YMATEBION

DIBEN

1 Diben y papur hwn yw derbyn sylwadau'r Pwyllgor ar yr ymateb a gafwyd i'r papur ymgynghorol diweddar ar gyllid llywodraeth leol – *Symleiddio'r System.* Bydd safbwyntiau'r Pwyllgor o gymorth wrth i Gabinet y Cynulliad benderfynu ar y ffordd ymlaen.

CRYNODEB

2 Ar 22 Medi, cyhoeddodd Cabinet y Cynulliad bapur ymgynghorol yn nodi ei safbwyntiau ar sut y gellid cael system llywodraeth leol symlach a chliriach yng Nghymru, yn enwedig ar gyfer y rheini sy'n defnyddio ac yn talu am y gwasanaethau a ddarperir gan gynghorau. Aethpwyd i'r afael â nifer o'r cynigion ym mhapurau blaenorol y Pwyllgor [gweler LGH 01-00 (pwynt 2), LGH-02-00 (pwynt 3) a LGH-04-00 (pwynt 6)]

3 Daeth yr ymgynghoriad i ben ar 31 Rhagfyr. Cynhaliwyd ymgynghoriad ar wahân gan Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau (DETR) yn Lloegr.

4 Derbyniom 114 o ymatebion i'r ymgynghoriad a oedd yn mynd i'r afael â chroestoriad eang o faterion yn y sectorau llywodraeth leol, busnes ac addysg. Mae copïau o'r ymatebion ar gael yn y Llyfrgell. Mae'r sylwadau isod yn canolbwyntio ar y prif negeseuon a ddaeth i'r amlwg yn ystod yr ymgynghoriad.

AMSERU

5 Mae’r DETR yn bwriadu cyhoeddi Papur Gwyn yn yr haf.

YSTYRIED YR YMATEBION

Grant refeniw

6 Mae’r awdurdodau unedol yn disgwyl i’r fformwla Asesiad o Wariant Safonol (SSA) a archwiliwyd yn ddiweddar gael ei gadw. Mae’r fformwla, er yn gymhleth, wedi ei chyhoeddi ac mae’n cael ei derbyn fel y dull dosbarthu mwyaf gwrthrychol. Mae gwaith yn parhau ar ddatblygu’r fformwla newydd.

7 Roedd yn well gan rai o’r rhai a ymatebodd ddyrannu ar sail grant. Er bod Cytundebau Polisi yn rhoi cyfle i’r Cynulliad a’r awdurdodau drafod a negodi mewn modd strwythurol, nid ydynt yn gam tuag at newid i system asesu "ar sail cynllun".

8 Mae’n annhebygol y bydd angen deddfwriaeth sylfaenol er mwyn newid y system refeniw. Nid oes unrhyw sail statudol ar gyfer defnyddio’r fformwla SSA: mae dyletswyddau’r Gweinidog dros Lywodraeth Leol wedi eu cyfyngu i ddod o hyd i sail ar gyfer dosbarthu, ac ymgynghori arni (a’i chyhoeddi mewn Adroddiad ar Gyllid Llywodraeth Leol), boed ar sail fformwla neu mewn ffurf arall.

9 Roedd sylwadau eraill a gafwyd ynghylch y system refeniw yn canolbwyntio ar gefnogaeth awdurdodau i setliad refeniw heb ei glustnodi, ac ar y galw am ddefnyddio grantiau penodol yn ddoeth, h.y dim ond mewn achosion lle maent yn hollol angenrheidiol ar gyfer cyflawni amcanion polisi, ac ar ôl cytuno ar faint o amser sydd ei angen. Ni chodwyd y mater o ddeddfwriaeth sylfaenol o fewn un o’r pwyntiau hyn.

Y System Cyllid Cyfalaf

10 Roedd y papur ymgynghorol yn cynnig cyfundrefn newydd a fyddai'n diddymu'r rheolau presennol ar gyfer benthyciadau lle mae'r Cynulliad yn rhoi Cymeradwyaeth Credyd i awdurdodau, ac yn eu lle osod cyfundrefn sy'n seiliedig ar gasgliad o ddangosyddion darbodus. Yn gefn i'r gyfundrefn hon, byddai'r egwyddor sylfaenol o'r angen am gyllideb gytbwys (a ymgorfforwyd mewn deddfwriaeth) a chodau cyfrifo (sydd hefyd â grym cyfreithiol).

11 Mae'n bur debyg mai benthyciadau wedi eu cefnogi fyddai mwyafrif buddsoddiadau llywodraeth leol o hyd, ond byddai system ddarbodus yn rhoi mwy o bwyslais ar wneud penderfyniadau'n lleol ac atebolrwydd lleol, ac yn annog gwario cyfalaf mwy effeithlon drwy adael i awdurdodau ddefnyddio eu hadnoddau eu hunain ar gyfer ariannu benthyciadau ychwanegol.

12 Cyfeiriodd tua 35% o'r ymatebion yn benodol at y newidiadau arfaethedig i'r system cyllid cyfalaf. Cafwyd cefnogaeth aruthrol i'r syniad o symleiddio'r system bresennol, gyda phob un ond dau o'r ymatebwyr hynny yn croesawu'r cynigion i fabwysiadu system fenthyg ddarbodus ar gyfer cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol.

13 Er bod cefnogaeth ysgubol i'r cynnig i ddiddymu'r system Cymeradwyo Credyd bresennol, pwysleisiodd amryw o'r bobl a ymatebodd bod angen i'r Cynulliad gadw rheolaeth gyffredinol dros lefel y dyledion er mwyn sicrhau agwedd gyfrifol at fenthyg.

14 Roedd safbwyntiau'r cynghorau tref a chymuned wedi eu rhannu'n weddol gyfartal ar y cwestiwn a ddylid cadw'r system bresennol lle maent yn cael caniatâd i fenthyca gan y Cynulliad neu a ddylent gael mwy o hyblygrwydd drwy gael caniatâd ar lefel y benthyca gyda'u cynghorau sir a'u cynghorau bwrdeistref sirol perthnasol.

15 Pwyntiau eraill penodol a gafodd eu codi oedd y dylai unrhyw system newydd:

- beidio amharu ar ddefnyddio'r Fenter Cyllid Preifat;
- annog awdurdodau i dalu eu dyledion;

- cefnogi gwariant cyfalaf gyda grantiau refeniw sy'n adlewyrchu costau'r prosiect o'i ddechrau i'w ddiwedd;
- cynnwys grantiau cyfalaf, nid cymorth grant refeniw yn unig;
- atgyfnerthu rôl y prif swyddogion cyllid a monitro a'r archwilwyr allanol.

16 Bu nifer o'r bobl a ymatebodd yn dadlau na ddylai fod yn ofynnol ar i awdurdodau lleol neilltuo unrhyw gyfran o'u derbyniadau cyfalaf. Ar hyn o bryd, gall y Cynulliad benderfynu ar hyn drwy ei bwerau is-ddeddfwriaethol. Er hynny, rhaid i'r Cynulliad gofio am reolau ariannu'r Trysorlys sy'n nodi, pe ystyrir bod y newid yn effeithio ar economi'r DU, y gallai hynny gael effaith niweidiol ar gyllideb y Cynulliad. O fewn y Cyfrif Refeniw Tai gallai hyn effeithio hefyd ar lwfansau rheoli a chynnal a chadw tai.

Treth y Cyngor

17 Roedd y papur ymgynghorol yn ceisio crynhoi safbwyntiau ynghylch p'un a ddylid cael cylchred adbrisio ar gyfer treth y cyngor fel sydd ar gyfer trethi busnes. Y nod fyddai sicrhau treth decach yn hytrach na chodi mwy o refeniw. Awgrymwyd y dylid adbrisio pob 6, 8 a 10 mlynedd.

18 Roedd tua 30% o'r ymatebion a dderbyniwyd yn tynnu sylw at yr agwedd hon. O'r rheini, roedd dwy ran o dair ohonynt yn credu y dylai'r Cynulliad adbrsio'n gynnar ynghyd ag adolygu bandiau treth y cyngor. Roedd amryw'n credu y dylid cael cylchred adbrisio statudol – roedd y farn wedi ei rhannu'n gyfartal rhwng cael cylchred o 5 a 10 mlynedd.

19 Gallai'r Cynulliad ddefnyddio ei bwerau o dan adrannau 5 a 25 o Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992 i alw am adbrisiad o dreth y cyngor neu ailgreu bandiau newydd ar gyfer treth y cyngor. Gallai wneud hynny ar unrhyw adeg. Er hynny, byddai angen deddfwriaeth sylfaenol cyn y gellid gwneud cylchredau adbrisio yn statudol.

Treth fusnes atodol

20 Roedd y papur ymgynghorol yn glynu wrth yr ymrwymiad yn y Papur Gwyn – *Lleisiau Lleol – Moderneiddio Llywodraeth Leol yng Nghymru* – ym 1998 – i roi per cyfyngedig i gynghorau i godi treth leol yn eu hardaloedd ar ôl cytuno â busnesau lleol. Byddai'n rhaid i gynghorau sefydlu trefniadau partneriaeth effeithiol gyda'u cymunedau busnesau lleol cyn y gallant godi treth atodol. Byddai'r dreth fusnes atodol yn gyfyngedig i 1% y flwyddyn a byddai hawl gan fusnesau i gymeradwyo'r ffordd y câi'r arian ychwanegol ei wario.

21 Roedd y safbwyntiau ar y cynnig hwn yn gwahaniaethu'n fawr. O'r rhai a wnaeth sylwadau ar y cynnig, roedd 17 o blaid ac 14 yn erbyn. Fel y disgwylir, mae busnesau, sy'n gweld hyn fel pwysau ychwanegol na ellid mo'i gyfiawnhau, yn ei wrthwynebu. Mae'r CBI yn credu y byddai'n niweidio'r gobaith o greu swyddi a buddsoddi, tra'n gwanhau manteision cynllunio y dreth fusnes unffurf.

22 Er bod nifer fach o gynghorau yn erbyn y syniad, roedd llywodraeth leol, ar y cyfan, yn ei groesawu fel cam i'r cyfeiriad cywir ond roeddent yn bryderus na fyddai'r manteision yn gwneud iawn am y pwysau a'r costau gweinyddol ychwanegol. Galwodd rhai cynghorau am ddychwelyd rheolaeth y dreth fusnes i awdurdodau lleol, a chefnogwyd hwy gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth.

23 Byddai angen deddfwriaeth sylfaenol ar gyfer cyflwyno treth leol atodol.

Cymorth treth i fusnesau bach

24 Roedd *Symleiddio'r System* hefyd yn dangos ymrwymiad i gyflwyno mesurau i ysgafnhau baich y dreth ar gwmnïau bach. Cynigiwyd cynllun wedi ei anelu at fusnesau bach â gwerthoedd ardrethol o dan £10,000.

25 Roedd ychydig dros 20% o'r ymatebion a dderbyniwyd yn cynnig sylwadau ar y cynnig. O'r rheini, roedd dros ddwy ran o dair yn croesawu'r cynnig – cefnogwyd y cynllun gan lywodraeth leol a busnesau. Roedd y CBI yn amau a fyddai'r cynigion yn arwain at y manteision arfaethedig.

26 Ni chafwyd llawer o gefnogaeth i roi mwy o gymorth i fusnesau sydd wedi eu lleoli yn ardaloedd Amcan 1 neu ardaloedd Rhoi Cymunedau'n Gyntaf, ac ni chefnogwyd y cynnig i'w gwneud hi'n ofynnol i fusnesau gyflwyno ceisiadau blynyddol am gymorth.

27 Cafwyd cefnogaeth gref gan y cyhoedd i'r syniad o ymestyn y cynllun cymorth trethi gwledig i gynnwys tafarndai pentrefi bychain.

28 Byddai angen deddfwriaeth sylfaenol cyn y gellid cyflwyno cynllun cymorth trethi ar gyfer busnesau bach.

Adolygu'r broses adbrisio

29 Ni ddangoswyd llawer o ddiddordeb yn yr adran hon, ond o'r rhai a wnaeth sylwadau roedd y mwyafrif o blaid cadw'r gylchred adbrisio 5 mlynedd bresennol. Cafwyd amryw o sylwadau diddorol ynghylch cymorth trosiannol, yn amrywio o gefnogaeth i'r cynllun yng Nghymru i'w ddileu'n gyfan gwbl.

Cyllid ar gyfer addysg

30 Mae'r Cabinet wedi tanlinellu'r egwyddor sylfaenol, sef nad yw cyllid yn cael ei glustnodi gan fod gwasanaethau ac awdurdodau arbennig yn gyfrifol am gymryd eu penderfyniadau eu hunain ynghylch cyllid. Mae'r egwyddor hon yn seiliedig ar yr angen i gyllidebau lleol adlewyrchu amgylchiadau lleol a'r peryglon posibl wrth i unrhyw sefydliad sy'n ysgwyddo'r cyfrifoldeb am aildrefnu cyllidebau lleol i gyd-fynd â fframwaith cenedlaethol.

31 Fodd bynnag, mae pwysau i sicrhau mwy o dryloywedd ac atebolrwydd wrth ddarparu cyllid ar gyfer addysg. Roedd *Symleiddio'r System* yn nodi dulliau posibl a allai alluogi'r Cynulliad i ddatgan ei ddisgwyliadau heb dynnu'r cyfrifoldeb am benderfyniadau cyllid oddi wrth awdurdodau lleol. Dyma'r opsiynau:

- Nodi, o fewn ei SSA cyffredinol, SSA pob awdurdod ym maes addysg, fel sydd eisoes yn digwydd yn Lloegr

- Rhannu hwn eto yn elfennau SSA ar gyfer pob awdurdod, megis

  - Gwasanaethau a ddarperir yn ganolog gan Awdurdodau Addysg Lleol i ysgolion
  - Isafswm yr SSA fesul disgybl mewn ysgolion cynradd ac uwchradd
  - SSA ychwanegol fesul disgybl mewn awdurododau a chanddynt lefelau uwch o amddifadedd cymdeithasol a phoblogaeth fwy wasgaredig

- Yn hytrach na defnyddio'r dull SSA i ganolbwyntio ar y llwyddiant i gynhyrchu fel a nodir yn y cytundebau polisi arfaethedig a'r dangosyddion perfformiad Gwerth Gorau

32 Wrth wneud sylwadau ar yr opsiynau yn y papur ymgynghorol, barn y mwyafrif llethol oedd na ddylid rhannu SSAs yn flociau gwasanaeth ac y dylai unrhyw newid ganolbwyntio ar 'ganlyniadau'. Roedd 5 ymateb (un cyngor cymuned, un ysgol, Cymdeithas ysgolion Sefydledig/Cymorth Cymru a 2 undeb athrawon) naill ai'n cymeradwyo dull yr Asesiad o Wariant Safonol neu'n cefnogi dull na chynigiwyd mohono yn y papur ymgynghori: mabwysiadu fformwla cyllido cyffredin ar gyfer Cymru – opsiwn a fyddai'n amddifadu awdurdodau lleol o'r hawl i wneud penderfyniadau ynghylch cyllid.

33 Er nad ymatebodd y Comisiwn Archwilio i'r papur ymgynghorol, dadleuodd, yn ei adroddiad ar gyllid ysgolion, sef 'Money Matters', y dylai'r Cynulliad rannu'r SSAs yn flociau gwasanaeth er mwyn ceisio sicrhau trefniadau cyllido ysgolion mwy tryloyw.

34 Gallai'r Cynulliad rannu SSAs i flociau gwasanaeth a rhannu'r rheini eto os dymunai. Byddai llywodraeth leol yn gwrthwynebu hyn yn chwyrn a byddai'n mynd yn groes i'r confensiwn sy'n bod ers tro, sef bod y Cynulliad a lywodraeth leol yn dod i gytundeb parthed y fformwla SSA a'i gyflwyniad.

Cynghorau Tref a Cynghorau Cymuned

35 Ymatebodd nifer o gynghorau tref a chynghorau cymuned i'r ymgynghoriad. Ymddengys mai'r meysydd sy'n peri'r pryder mwyaf yw terfynau gwariant dewisol a thalu treth ddwywaith.

36 Yn sgil Gorchymyn Awdurdodau Lleol (Terfynau Gwariant Dewisol) (Diwygio) (Cymru) 2000 cynyddwyd yr arian fesul pen y gall cynghorau ei wario ar weithgareddau dewisol o dan Adran 137 o Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1972. Yn achos awdurdodau unedol, mae'r pwerau y mae Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 yn eu rhoi mewn perthynas â gweithgareddau cymunedol yn fwy na'r rheini a ddarperir gan Adran 137. Fodd bynnag, bydd cynghorau tref a cynghorau cymuned yn dal i ddefnyddio Adran 137; pan ymgynghorwyd â hwy ynghylch codi'r symiau ym 1999, roedd rhai o blaid a rhai yn erbyn, a dyma'r sefyllfa o hyd.

37 O ran talu trethi ddwywaith, neu ardrethu dwbl, roedd nifer o gynghorau tref a chynghorau cymuned yn pryderu efallai bod trethdalwyr mewn cymunedau sy'n cael eu gwasanaethu gan awdurdod unedol a chan gyngor tref neu gymuned, a phan fod gan yr haenau bwerau sy'n cydgyffwrdd, yn talu ddwywaith am yr un cyfleusterau.

38 Ni fyddai angen deddfwriaeth sylfaenol newydd pe bai'r Cynulliad yn dymuno gwneud newidiadau i derfynau Adran 137 yn y dyfodol.

39 O ran talu trethi ddwywaith, ymddengys y gellid, ar adegau, gael mwy o gytundeb rhwng yr haenau ar "pwy sy’n gwneud beth", yn hytrach na galw am ddeddfwriaeth sylfaenol newydd. Mae Deddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992 (Adran 35(2)(d)) yn rhoi sylw i’r mater hwn ond roedd rhai yn credu nad oedd y pwerau bob amser yn effeithiol, gan fod hyn yn gadael i awdurdodau unedol ddewis faint o ymgynghori sydd rhyngddynt â’u cynghorau llai.

Awdurdodau Heddlu

40 Anfonodd Trysorydd Awdurdod Heddlu Dyfed Powys gopi atom o lythyr a anfonwyd ganddo at y Gymdeithas Awdurdodau Heddlu yn ystod proses ymgynghori debyg. O safbwynt personol y gwnaeth hynny. O ran SSAs, awgrymodd y gellid defnyddio elfen ar ddyraniad sy’n ymwneud â pherfformiad er mwyn ychwanegu at SSAs, a chododd y syniad o ganiatáu i awdurdodau heddlu dderbyn eu cyllid grant bloc yn uniongyrchol gan awdurdodau, yn hytrach na chan y Cynulliad. Ni dderbyniwyd unrhyw ymatebion eraill oddi wrth awdurdodau heddlu. Rhoddodd y Pwyllgor ystyriaeth i gyllid yr heddlu ar 7 Chwefror (LGH 02-01(p 3)).

41 Y Swyddfa Gartref sy’n gyfrifol am y fformwla cyllid heddlu, a ddefnyddir i gyfrif grant heddlu ac SSAs yr heddlu. Mae’r Cynulliad yn talu grant cymorth refeniw ac ardrethi annomestig wedi’u hailddyrannu i’r heddlu yng Nghymru, ac mae’n gyfrifol am dybiaethau ynghylch cynnydd yn y gyllideb/treth y cyngor. Mae manylion y "sail ar gyfer dyrannu" a ddefnyddir ar gyfer yr heddlu wedi’u cyhoeddi yn yr Adroddiad Cyllid Llywodraeth Leol, ynghyd â’r un wybodaeth ar gyfer awdurdodau unedol. O dan Ddeddf Llywodraeth Leol 1992, gofynnir i’r heddlu bennu cyllidebau erbyn 1 Mawrth bob blwyddyn.

Awdurdodau Tân

42 Roedd Gwasanaeth Tân De Cymru, fel yr awdurdodau unedol, yn gwrthwynebu clustnodi o fewn y setliad, ac yn croesawu’r defnydd parhaus o system ddyrannu ar sail fformwla. Roedd y Gwasanaeth hwnnw hefyd yn gofyn y cwestiwn ynghylch y cydbwysedd rhwng incwm a godir yn lleol a chyllid canolog, gan ffafrio rhoi mwy o ddewis yn lleol i godi incwm drwy ffioedd a thaliadau. Ni fyddai’r awdurdod am ddod yn awdurdod archebiant ar wahân.

Tai

43 Derbyniwyd 9 ymateb ynghylch tai. Yn ôl y papur ymgynghori, byddai angen ystyried materion tai mewn partneriaeth â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, wrth i ffurf y system cyllid cyfalaf yn y dyfodol ddod yn gliriach. Mae materion tai yn rhan o gylch gwaith y grp gorchwyl a gorffen Cyllid Cyfalaf a sefydlwyd, ynghyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

Gwneud i ffwrdd â neilltuo cyfran o dderbyniadau cyfalaf

44 Roedd pob un o'r rhai a ymatebodd ar faterion yn ymwneud â thai o blaid gwneud i ffwrdd â neilltuo cyfran o dderbyniadau cyfalaf.

A ddylid parhau i glustnodi'n benodol y Cyfrif Refeniw Tai (HRA)

45 Roedd dau o'r rhai a ymatebodd o blaid parhau i glustnodi'n benodol yr HRA, tra bod tri o blaid ei ddileu. Byddai angen deddfwriaeth sylfaenol cyn y gellid gwneud i ffwrdd â hyn.

Gwneud i ffwrdd ag ad-daliadau rhent o'r HRA

46 Roedd tri o'r rhai a ymatebodd o blaid gwneud i ffwrdd â'r ad-daliadau rhent o'r HRA. Byddai angen deddfwriaeth sylfaenol er mwyn gwneud hyn.

THEMÂU TRAWSBYNCIOL

47 Mae i lawer o'r cynigion yn *Symleiddio'r System* oblygiadau o safbwynt y sectorau busnes ac addysg. Anfonwyd copïau o'r papur hwn, felly, at gadeiryddion y pwyllgor Datblygu Economaidd a'r pwyllgor Addysg a Dysgu Gydol Oes er mwyn iddynt gael cyfle i gyflwyno sylwadau.

CAMAU I'R PWYLLGOR EU CYMRYD

48 Gwahoddir y pwyllgor i ganiatáu i'r Gweinidogion leisio'u barn ar yr ymatebion i'r cynigion yn y papur ymgynghori.

Enw cyswllt: Gwilym Evans, Yr Is-adran Cyllid Llywodraeth Leol, Est. 5013.