

Agenda – Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad:	I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:
Ystafell Bwyllgora 2 – y Senedd	Bethan Davies
Dyddiad: Dydd Iau, 17 Medi 2015	Clerc y Pwyllgor
Amser: 08.45	0300 200 6565
	SeneddCyllid@Cynulliad.Cymru

1 Cyflwyniadau, ymddiheuriadau a dirprwyon

(08.45)

2 Papurau i'w nodi

(08.45 – 08.50)

(Tudalennau 1 – 3)

Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth y Llywydd

(Tudalen 4)

Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth Weinidog yr Economi,
Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth:

(Tudalen 5)

3 Y Bil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru): Sesiwn dystiolaeth 1

(08.50 – 10.15)

(Tudalennau 6 – 32)

Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

Sean Bradley, Uwch-gyfreithiwr, Llywodraeth Cymru

Richard Clarke, rheolwr prosiect gweinyddu trethi, Llywodraeth Cymru

Jeff Andrews, Cynghorydd Polisi Arbenigol â chyfrifoldeb am gyllid a materion
Ewropeaidd

[Y Bil Casglu a Rheoli Trethi \(Cymru\), fel y'i cyflwynwyd](#)

[Memorandwm Esboniadol](#)

Papur 1 – Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth y Gweinidog Cyllid a
Busnes y Llywodraeth



Briff gan y Gwasanaeth Ymchwil

4 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes canlynol:

(10.15)

Eitem 5

5 Y Bil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru): Trafod y dystiolaeth

(10.15 – 10.30)

(Tudalennau 33 – 34)

Briff gan y Gwasanaeth Ymchwil

Egwyl

(10.30 – 10.45)

Cyhoeddus

6 Ariannu yn y Dyfodol: Sesiwn dystiolaeth 5

(10.45 – 11.45)

(Tudalennau 35 – 88)

David Phillips, Uwch-economegydd Ymchwil, Sefydliad Astudiaethau Cyllidol

Papur 2 – Ymateb y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol i'r ymgynghoriad

Papur 3 – Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

Papur 4 – Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth Brif Ysgrifennydd y Trysorlys

Briff gan y Gwasanaeth Ymchwil

7 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes canlynol:

(11.45)

Eitemau 8, 9, 10 ac 11

8 Ariannu yn y Dyfodol: Trafod y dystiolaeth

(11.45 – 12.00)

9 Bil yr Amgylchedd (Cymru): Trafod yr adroddiad drafft

(12.00 – 12.15)

(Tudalennau 89 – 120)

[Bil yr Amgylchedd \(Cymru\), fel y'i cyflwynwyd](#)

[Memorandwm Esboniadol](#)

Papur 5 – Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth y Gweinidog Cyfoeth Naturiol

Papur 6 – Adroddiad drafft

10 Bil Drafft Cymru

(12.15 – 12.25)

(Tudalen 121)

Papur 7 – Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth y Llywydd

11 Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru): Trafod yr adroddiad drafft

(12.25 – 12.40)

(Tudalennau 122 – 152)

[Bil Iechyd y Cyhoedd \(Cymru\), fel y'i cyflwynwyd](#)

[Memorandwm Esboniadol](#)

Papur 8 – Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid oddi wrth y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol

Papur 9 – Adroddiad drafft

Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad: **Ystafell Bwyllgora 2 – y Senedd**

Dyddiad: **Dydd Mercher, 15 Gorffennaf 2015**

Amser: **09.01 – 10.53**

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Gellir gwyllo'r cyfarfod ar [Senedd TV](http://senedd.tv) yn:

<http://senedd.tv/cy/3033>

Cofnodion Cryno:

Aelodau'r Cynulliad:

Jocelyn Davies AC (Cadeirydd)
Peter Black AC
Christine Chapman AC
Mike Hedges AC
Alun Ffred Jones AC
Ann Jones AC
Julie Morgan AC
Nick Ramsay AC

Tystion:

Mark Drakeford AC, Y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau
Cymdeithasol
Chris Tudor-Smith, Llywodraeth Cymru
Sue Bowker, Llywodraeth Cymru

Staff y Pwyllgor:

Bethan Davies (Clerc)
Leanne Hatcher (Ail Clerc)
Tanwen Summers (Dirprwy Clerc)
Martin Jennings (Ymchwilydd)
Richard Bettley (Ymchwilydd)
Gareth David Thomas (Ymchwilydd)
Joanest Varney-Jackson (Cynghorydd Cyfreithiol)

TRAWSGRIFIAD

Gweld [trawsgrifiad o'r cyfarfod](#).

1 Cyflwyniadau, ymddiheuriadau a dirprwyon

1.1 Croesawodd y Cadeirydd yr Aelodau i'r cyfarfod.

1.2 Ni chafwyd ymddiheuriadau.

2 Papurau i'w nodi

2.1 Cafodd y papurau eu nodi.

3 Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru): Sesiwn dystiolaeth 1

3.1 Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.

3.2 Cytunodd y Gweinidog i ddarparu rhagor o wybodaeth i'r Pwyllgor.

4 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes canlynol:

4.1 Derbyniwyd y cynnig.

5 Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru): Trafod y dystiolaeth

5.1 Trafododd y Pwyllgor y dystiolaeth a ddaeth i law.

6 Ystyried pwerau: Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru: Trafod strwythur y Bil drafft

6.1 Cytunodd y Pwyllgor ar strwythur y Bil drafft.

6.2 Nododd yr aelodau hefyd y llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid gan y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus.

7 Y Bil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru): Cytuno ar ddull o gynnal y gwaith craffu

7.1 Cytunodd y Pwyllgor ar y Cylch Gorchwyl.

8 Dull o Gynnal y Gwaith Craffu ar y Gyllideb: Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru 2016-17

8.1 Cytunodd y Pwyllgor ar y dull o gynnal y gwaith craffu ar y gyllideb.

9 Swyddfa Archwilio Cymru

9.1 Nododd y Pwyllgor yr ohebiaeth mewn perthynas ag Archwilydd Cyffredinol Cymru a Chynllun Blyneddol Swyddfa Archwilio Cymru 2015–16.

9.2 Nododd yr Aelodau hefyd y diweddariad a ddarparwyd ar yr Adroddiad Fflyd.

10 Ariannu yn y Dyfodol: Y wybodaeth ddiweddaraf am yr ymchwiliad

10.1 Nododd y Pwyllgor yr ohebiaeth a chytunodd i ysgrifennu at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid a Phersonél yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon.

Y Fonesig Rosemary Butler AC
Dame Rosemary Butler AM



At: Cadeiryddion Pwyllgorau

15 Gorffennaf 2015

Annwyl Cadeirydd

Er mwyn cynnal y momentwm a grëwyd gan ymweliad y Cynulliad â Wrecsam yn gynharach eleni, ac i adeiladu ar y gwersi a ddysgwyd, rwy'n awyddus i gyflwyno digwyddiad @Senedd arall yn ystod tymor yr hydref yn Abertawe, lle'r oedd y niferoedd isaf o ran pleidleisio dros Gymru gyfan yn 2011.

Mae'r wythnos 12-18 Hydref 2015 yn ddelfrydol, sy'n cyd-fynd ag wythnos democratiaeth leol Ewrop, ac felly rydym yn cynllunio gweithgareddau i gael eu cynnal yr wythnos honno.

Un o brif ganfyddiadau'r gwerthusiad o Senedd@Wrecsam oedd bod angen galluogi pwyllgorau i ystyried eu cyfranogiad posibl yn llawer cynharach yn y broses gynllunio. Felly, rwy'n gwahodd unrhyw awgrymiadau sydd gan eich pwyllgor ynghylch sut y gallai gymryd rhan yn y fenter Senedd@Abertawe.

Bu'r Dirprwy Lywydd a minnau yn brysur iawn yn y rhaglen gynhwysfawr o ddigwyddiadau, ymweliadau a gweithdai a ddigwyddodd fel rhan o Senedd@Wrecsam, gan ymgysylltu'n uniongyrchol â dros 2,000 o bobl ar waith y Cynulliad. Fe wnaethom ni, a'r Aelodau a oedd yn gallu cymryd rhan dderbyn adborth hynod o gadarnhaol ac adlewyrchwyd hyn hefyd yn y cyfryngau lleol. Gall ddigwyddiad tebyg yn Abertawe fod yn gyfle gwych i'ch pwyllgor feithrin perthynas waith newydd gyda llawer o sefydliadau a chyfryngau lleol.

Os yw hyn o ddiddordeb i chi a'ch pwyllgor, byddwn yn ddiolchgar pe gallech ofyn i Glerc eich Pwyllgor i gysylltu â fy swyddfa i drafod ymhellach.

Diolch i chi am eich cydweithrediad o flaen llaw.

Y Fonesig Rosemary Butler AC
Llywydd

E-bost newydd: Swyddfa.Breifaf@cynulliad.cymru / Rhif ffôn newydd: 0300 200 6232

New e-mail: Private.Office@assembly.wales / New telephone number: 0300 200 6232

Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg/We welcome correspondence in both English and Welsh

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd CF99 1NA
Swyddfa.Breifaf@cymru.gov.uk
www.cynulliadcymru.org
T +44 (0)29 2089 8230

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff CF99 1NA
Private.Office@wales.gov.uk
www.assemblywales.org
T +44 (0)29 2089 8230



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Jocelyn Davies AC

Y Cadeirydd

Y Pwyllgor Cyllid

21 Gorffennaf 2015

Annwyl Jocelyn

Diolch am eich llythyr dyddiedig 24 Mehefin ynghylch eich gwaith craffu dilynol ar Gyllid Cymru a Banc Datblygu i Gymru.

Rwy'n ddiolchgar i chi am amlinellu eich safbwyntiau a rhannu'r materion y mae'r Pwyllgor wedi'u nodi. Rwy'n gwerthfawrogi eich pryderon ynghylch yr arbedion y gallai fod yn gysylltiedig â rheoli cronfeydd yn allanol ac y dylid cynnal dadansoddiad pellach o'r opsiynau cyllido. Rwyf hefyd yn nodi eich safbwynt ynghylch defnyddio sgiliau a gwybodaeth staff Cyllid Cymru er mwyn symud ymlaen â model y banc datblygu.

Ar 15 Gorffennaf, cyhoeddais lythyr i bob Aelod Cynulliad yn cydnabod y materion a godwyd gan eich Pwyllgor, y Pwyllgor Menter a Busnes a'r Panel Gwasanaethau Ariannol a Phroffesiynol. Gan ystyried y cyngor hwn ac yn dilyn trafodaethau pellach gyda'r Athro Jones-Evans, eglurais y byddwn yn gwneud gwaith fesul cam drwy elfennau gwaith annibynnol ond perthnasol. Byddaf yn rhoi diweddariad pellach ym mis Medi.

Yn olaf, roedd eich llythyr yn cyfeirio at drefniadau craffu ar gyfer Cyllid Cymru ac unrhyw Fanc Datblygu yn y dyfodol. Derbyniais argymhellion y Pwyllgor Cyllid o ran gwell proses graffu ar gyfer Cyllid Cymru, yn arbennig mewn perthynas â chyhoeddi ei adroddiad blynyddol a'i gyfrifon a chyflwyno i un o Bwyllgorau'r Cynulliad bob blwyddyn. Ni welaf unrhyw reswm pan na fyddai'r trefniant hwn yn parhau ar gyfer unrhyw Fanc Datblygu yn y dyfodol.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Wedi'i argraffu ar bapur wedi'i ailgylchu (100%)

English Enquiry Line 0845 010 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0845 010 4400
Correspondence.edwina.Hart@Wales.gsi.gov.uk

Printed on 100% recycled paper

Jane Hutt AC / AM
Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Minister for Finance and Government Business



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: LF/JH/0499/15

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd Y Pwyllgor Cyllid
Ty Hywel
Caerdydd
CF99 1NA

14 Gorffennaf 2015

BIL CASGLU A RHEOLI TRETHI (CYMRU)

Er mwyn helpu'r Pwyllgor yn ystod y broses o graffu ar Fil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) a gyflwynais i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar 13 Gorffennaf, amgaeir datganiad o fwriad polisi. Mae'r ddogfen hon yn rhoi gwybodaeth am fwriad y polisi ar gyfer y pwerau dirprwyedig yn y Bil, os caiff ei ddeddfu.

Hyderaf y bydd y ddogfen hon yn un ddefnyddiol i'r Aelodau, ac edrychaf ymlaen at ddarparu tystiolaeth i'r Pwyllgor maes o law.

Jane Hutt AC / AM
Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Minister for Finance and Government Business

CC: Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

BIL CASGLU A RHEOLI TRETHI (CYMRU)

Bwriad y polisi ar gyfer rheoliadau, cyfarwyddiadau
a chanllawiau

Gorffennaf 2015

BIL CASGLU A RHEOLI TRETHI (CYMRU) 2014 BWRIAD Y POLISI AR GYFER IS-DDEDDFWRIAETH, CYFARWYDDIADAU A CHANLLAWIAU

Mae'r ddogfen hon yn nodi bwriad y polisi ar hyn o bryd ar gyfer yr is-ddeddfwriaeth, y cyfarwyddiadau a'r canllawiau y mae gan Weinidogion Cymru bŵer i'w gwneud, neu sy'n ofynnol iddynt eu gwneud o dan ddarpariaethau Bil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) ('y Bil'). Mae Bwriad y Polisi wedi ei gyhoeddi er mwyn cynorthwyo'r Pwyllgor cyfrifol yn ystod y broses graffu ar y Bil a dylid ei ddarllen ar y cyd â'r Memorandwm Esboniadol a'r Nodiadau Esboniadol.

Bil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) yw'r cyntaf o dri bil arfaethedig i sefydlu trefniadau treth datganoledig yng Nghymru. Yn dilyn y Bil, cyflwynir deddfwriaeth ar drethi penodol yn sefydlu trethi newydd i Gymru - Treth Trafodiadau Tir a Threth Gwarediadau Tirlenwi. Bydd angen ystyried darpariaethau'r Bil hwn fel rhan o'r rhaglen deddfwriaethol ehangach hon yn y pen draw.

Diben y Bil hwn yw cyflwyno'r fframwaith cyfreithiol angenrheidiol ar gyfer casglu a rheoli trethi datganoledig yng Nghymru yn y dyfodol. Yn benodol, mae'r Bil yn darparu ar gyfer:

- sefydlu Awdurdod Cyllid Cymru (ACC), a'i brif waith fydd casglu a rheoli trethi datganoledig;
- rhoi pwerau a dyletswyddau priodol i ACC (a dyletswyddau a hawliau cyfatebol ar drethdalwyr ac eraill) mewn perthynas â chyflwyno ffurflenni treth a chynnal ymchwiliadau ac asesiadau i alluogi ACC i nodi a chasglu swm priodol o drethi datganoledig sy'n ddyledus gan drethdalwyr;
- pwerau ymchwilio a gorfodi sifil cynhwysfawr, yn cynnwys pwerau sy'n galluogi ACC i ofyn am wybodaeth a dogfennau ac i asesu ac archwilio adeiladau a mathau eraill o eiddo;
- dyletswyddau ar drethdalwyr i dalu cosbau a llog dan rai amgylchiadau;
- hawliau i drethdalwyr ofyn am adolygiadau mewnol o rai o benderfyniadau ACC ac i apelio i'r Tribiwnlys Haen Gyntaf yn erbyn penderfyniadau o'r fath;
- cyflwyno pwerau gorfodi troseddol i ACC.

Ar wahân i rai darpariaethau technegol, cychwynnir y Bil gan Orchymyn.

Adran	Disgrifiad	Bwriad y Polisi
RHAN 2: Awdurdod Cyllid Cymru (ACC)		
Rhan 2, a3(3)	Gall Gweinidogion Cymru newid unrhyw rai o'r niferoedd yn adran 3(1) drwy reoliadau – yr adran sy'n nodi y dylai Awdurdod Cyllid Cymru gynnwys cadeirydd, dim llai na 3 a dim mwy na 8 aelod anweithredol, y prif weithredwyr ac 1 neu 2 aelod o staff ACC.	Dim ond os ystyrir bod nifer yr aelodau ar y bwrdd yn cyfyngu ar allu neu'n andwylol i allu ACC i weithredu'n llwyddiannus y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio ar y cyfan. Bwriad y polisi yw i'r bwrdd gynnwys mwyafrif o aelodau anweithredol bob amser.
Rhan 2, a 4(k)	Mae Adran 4 yn nodi'r swyddi sy'n atal unigolyn rhag bod yn aelod anweithredol o Awdurdod Cyllid Cymru (ACC). Dywed 4(2)(k) y gall Gweinidogion Cymru bennu, drwy reoliadau, bod deiliaid swyddi ychwanegol, neu aelodau staff corff yn cael eu hanghymhwyso hefyd.	Mae'r swyddi sy'n anghymhwyso unigolyn rhag bod yn aelod anweithredol wedi'u rhestru ar wyneb y Bil. Dim ond i newid y rhestr os yw amgylchiadau yn newid yn sylweddol, er enghraifft creu swydd gyhoeddus newydd, y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio ar y cyfan.
Rhan 2, a13(a)	O dan adran 13(1), gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau yn pennu unigolion y gall ACC ddirprwyo ei swyddogaethau iddynt.	Rydym yn rhagweld y bydd y pŵer hwn yn cael ei ddefnyddio i alluogi ACC i ddirprwyo swyddogaethau casglu a rheoli trethi o adeg eu sefydlu. Cafodd y cyrff a allai gael eu pennu mewn rheoliadau fel rhai y gallai ACC ddirprwyo swyddogaethau iddynt eu nodi mewn datganiad ysgrifenedig ar 30 Mehefin 2015.
Rhan 2, a14(1)	Gall Gweinidogion Cymru roi cyfarwyddiadau cyffredinol i ACC.	Y bwriad yw y gellid defnyddio'r pŵer hwn, er enghraifft, gan Weinidogion Cymru i gyflwyno cylch gwaith blynyddol ACC i bennu blaenoriaethau polisi. Byddai unrhyw gylch gwaith o'r fath yn cael ei gyhoeddi. Dan amgylchiadau eithriadol, gallai Gweinidogion Cymru roi cyfarwyddyd i ACC pan fyddant yn ystyried bod angen ymyrryd i sicrhau bod trethi datganoledig yn cael eu casglu a'u rheoli'n effeithiol ac effeithlon.
Rhan 2, a17 (2)	Mae Adran 16 yn atal swyddog perthnasol rhag datgelu gwybodaeth am drethdalwyr (fel y'i diffinnir yn adran 16(2)) oni bai ei fod wedi'i ganiatáu'n benodol. Mae torri'r gofyniad hwn yn drosedd o dan adran 19.	Y bwriad yw i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio er mwyn i gyrff allu rhannu gwybodaeth er mwyn cefnogi darpariaeth gwasanaeth cyhoeddus ehangach.

	Mae Adran 17 (1) yn nodi'r amodau lle caniateir datgelu gwybodaeth am drethdalwyr. Dywed Adran 17(2) y gall Gweinidogion Cymru ddiwygio isadran (1) drwy reoliadau.	
Rhan 2, a26(7)(a)	Mae Adran 26 yn datgan bod rhaid i Awdurdod Cyllid Cymru baratoi cynllun corfforaethol. Bydd cyfnod cynllunio ar gyfer pob cynllun corfforaethol, ac mae adran 26(7)(a) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru gyflwyno rheoliad i bennu'r cyfnod cynllunio cyntaf.	<p>Mae'r pŵer yn galluogi Gweinidogion Cymru i bennu'r cyfnod cynllunio y bydd cynllun corfforaethol ACC yn ei gwmpasu. Bydd y cynllun corfforaethol yn nodi prif amcanion ACC, y canlyniadau a fyddai'n dangos bod yr amcanion hynny wedi'u cyflawni a gweithgareddau y mae disgwyl i ACC eu cyflawni.</p> <p>Bydd ACC yn gyfrifol am gasglu a rheoli trethi datganoledig o 1 Ebrill 2018 ymlaen. Bydd ACC angen amser i baratoi, ystyried ac ymgynghori ar y cynllun corfforaethol cyntaf. Mae Adran 26(9) yn datgan bod rhaid cyflwyno'r cynllun i'w gymeradwyo gan Weinidogion Cymru o fewn 6 mis i sefydlu ACC. Mae'r rheoliadau'n datgan y gall Gweinidogion Cymru bennu cyfnod cynllunio cyntaf a gweithredu hwn yn barod ar gyfer sefydlu ACC.</p>
Rhan 2, a26(8)	Dywed Adran 26(7)(b), pan fydd Gweinidogion Cymru wedi pennu'r cyfnod cynllunio cyntaf (ar gyfer y cynllun corfforaethol), bydd pob cyfnod wedi hynny yn para am dair blynedd. Dywed Adran 26(8) y gall Gweinidogion Cymru gyflwyno gorchymyn i ddisodli'r cyfnod tair blynedd hwn gyda chyfnod arall fel yr ystyriant sy'n briodol.	Dim ond os oedd sail resymegol gref dros ddiwygio'r cyfnod cynllunio, yn gysylltiedig â gweithredu'r ACC yn effeithiol ac effeithlon y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio ar y cyfan.
RHAN 3: FFURFLENNI TRETH, YMHOLIADAU AC ASESIADAU		
Rhan 3, a36 (6)	Pŵer i wneud rheoliad i nodi cofnodion neu ddogfennau ategol penodol ar gyfer ffurflenni treth sy'n dod o fewn y ddyletswydd i gadw a gwarchod neu beidio.	Y bwriad yw i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio o bryd i'w gilydd i ddiweddarau'r darpariaethau. Er enghraifft, gall technoleg newydd olygu y bydd cofnodion neu ddogfennau ategol ar gyfer ffurflenni treth fod mewn ffurf wahanol.

Rhan 3, a37 (b)	Mae Adran 36 yn nodi dyletswydd trethdalwyr i gadw a gwarchod cofnodion. Dywed Adran 37 y gellir cyflawni'r ddyletswydd o dan adran 36 drwy gadw'r wybodaeth a gedwir mewn cofnodion ar unrhyw ffurf ac mewn unrhyw fodd, yn amodol ar unrhyw amodau neu eithriadau a nodir gan reoliadau a wnaed gan Weinidogion Cymru o dan adran 37(b)	Y bwriad yw i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio o bryd i'w gilydd i ddiweddarau'r darpariaethau. Er enghraifft, gall technoleg newydd olygu y bydd cofnodion neu ddogfennau ategol ar gyfer ffurflenni treth fod mewn ffurf wahanol, ac felly bydd angen darpariaethau gwahanol ar gyfer eu cadw.
Rhan 3, a39 (3)(b)	Pŵer i wneud rheoliadau i alluogi Gweinidogion Cymru i ddiwygio'r dyddiad perthnasol ar gyfer cyflwyno ffurflen dreth.	Dim ond pan fydd yna sail resymegol dros ddiwygio'r dyddiad ar gyfer cyflwyno ffurflen dreth, yn gysylltiedig â gweithredu'r ACC yn effeithiol ac effeithlon, y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio ar y cyfan.
Rhan 3, a50 (7)	Mae Adran 50 yn datgan y gall ACC benderfynu ar dreth i'w chodi os na chyflwynir ffurflen dreth. Mae isadran (6) yn datgan na all ACC wneud penderfyniad ar ôl mwy na 4 blynedd wedi'r dyddiad perthnasol. Mae isadran (7) yn nodi mai'r dyddiad perthnasol yw naill ai'r diwrnod ffeilio perthnasol neu ddyddiad arall y gall Gweinidogion Cymru ei bennu drwy reoliadau.	Y bwriad yw i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio pe gwelid yn ystod y gwaith o gasglu trethi datganoledig bod angen diwygio'r dyddiad cyflwyno perthnasol i sicrhau bod treth sy'n ddyledus yn cael ei thalu.
Rhan 3, a64 (1)	Mae Adran 62 yn darparu amddiffyniad i hawliad i ACC am ad-daliad treth a ordalwyd. Mae'r amddiffyniad yn nodi y byddai <i>“repayment or, as the case may be, discharge of the amount would unjustly enrich the claimant.”</i> Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau i sicrhau bod trefniadau ad-dalu a wnaed gan unrhyw berson yn cael eu hanwybyddu at ddibenion adran 62, ac eithrio pan fo'r person yn	Pwrpas y darpariaethau yw atal ad-daliadau o dreth a ordalwyd pan nad yw'r unigolyn trethadwy wedi ysgwyddo cost y dreth a ordalwyd mewn gwirionedd. Mae hyn ar y sail y byddai unrhyw ad-daliad yn annisgwyl i'r unigolyn trethadwy (ac felly'n ei gyfoethogi'n anghyfiawn). Mewn geiriau eraill, ni wneir ad-daliad pan fo cost y dreth wedi'i throsglwyddo (i'r cwsmer fel arfer). Fodd bynnag, os yw'r unigolyn trethadwy yn dioddef colled neu niwed yn sgil trosglwyddo'r gost ni fydd yr ad-daliad o'r dreth a ordalwyd yn arwain at daliad annisgwyl. O dan yr amgylchiadau hyn, caniateir ad-daliad i'r graddau mae'n digolledu'r unigolyn trethadwy am ei golled neu niwed. Ar hyn o bryd, defnyddir y pŵer gwneud rheoliadau cyfwerth o dan ddeddfwriaeth y

	<p>cydymffurfio â'r trefniadau sy'n ofynnol gan y rheoliadau hynny.</p> <p>Gall rheoliadau o dan yr adran hon, ymysg pethau eraill, osod rhwymedigaethau ar unigolion a bennwyd yn y rheoliadau i gyflwyno taliadau i ACC.</p> <p>Gall rheoliadau o dan yr adran hon ddarparu ar gyfer cosbau hefyd.</p>	<p>DU i ddarparu ar gyfer y 'cynllun' ad-dalu. Nid yw'r cynllun yn orfodol gan ei fod yn rhoi dewis i weithredwyr safleoedd tirlenwi cofrestredig sy'n derbyn y byddent yn elwa'n anghyfiawn drwy dderbyn ad-daliad treth. Gallant naill ai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wneud dim; neu • hawlio'r ad-daliad. Os byddant yn gwneud hynny mae'n rhaid iddynt gydymffurfio â thelerau'r cynllun ac ad-dalu defnyddwyr mewn modd penodol.
Rhan 3, a67(3)	<p>Mae Adran 67 yn gosod dyletswydd i gadw a gwarchod cofnodion sy'n galluogi unigolyn i wneud hawliad i adennill treth a ordalwyd.</p> <p>Mae'r pŵer i wneud rheoliad yn a.67(3) yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru bennu cofnodion neu ddogfennau ategol penodol y dylid eu cadw a'u gwarchod i alluogi unigolyn i wneud hawliad cywir a chyflawn.</p>	<p>Y bwriad yw i'r pŵer gael ei ddefnyddio o bryd i'w gilydd i ddiweddarau'r darpariaethau. Er enghraifft, gall technoleg newydd olygu y bydd cofnodion neu ddogfennau ategol ar gyfer ffurflenni treth fod mewn ffurf wahanol.</p>
Rhan 3, a68 (b)	<p>Dywed Adran 68 y gellir cyflawni'r ddyletswydd o dan adran 67 drwy gadw'r wybodaeth a gedwir mewn cofnodion ar unrhyw ffurf ac mewn unrhyw fodd, yn amodol ar unrhyw amodau neu eithriadau a nodir gan reoliadau a wnaed gan Weinidogion Cymru o dan adran 68(b).</p>	<p>Y bwriad yw i'r pŵer gael ei ddefnyddio o bryd i'w gilydd i ddiweddarau'r darpariaethau. Er enghraifft, gall technoleg newydd olygu y bydd cofnodion neu ddogfennau ategol ar gyfer ffurflenni treth fod mewn ffurf wahanol ac felly bydd angen darpariaethau gwahanol ar gyfer eu cadw.</p>
RHAN 4: PWERAU YMCHWILIO ACC		
Rhan 4, a83 (2)	<p>Mae Adran 83 yn egluro'r hyn a olygir yn Rhan 4 wrth sôn am '<i>carrying on a business</i>'.</p> <p>Mae Adran 83(2) yn galluogi Gweinidogion Cymru i bennu, drwy reoliad, pa weithgareddau</p>	<p>Byddai'r pŵer hwn yn cael ei ddefnyddio pe byddai angen diffiniad ehangach o '<i>carrying on a business</i>' ar gyfer casglu trethi'n deg ac effeithlon, er enghraifft i gwmpasu diffiniad ehangach o fusnes tirlenwi.</p>

	sydd i'w trin/nad ydynt i'w trin fel achos o fusnes yn parhau.	
Rhan 4, a94 (2)	Mae Adran 93 yn nodi'r amodau ar gyfer cydymffurfio â hysbysiad cydymffurfio. Dywed Adran 94 (1) y gellir defnyddio copi o ddogfennau i gydymffurfio oni bai bod yr hysbysiad yn gofyn am ddogfennau gwreiddiol. Mae rheoliadau a wnaed gan Weinidogion Cymru o dan adran 94 (2) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyflwyno amodau ac eithriadau sy'n gysylltiedig ag isadran (1).	Y bwriad yw i'r pŵer gael ei ddefnyddio o bryd i'w gilydd i ddiweddaru'r darpariaethau ynglŷn â chopiau o ddogfennau gwreiddiol.
Rhan 4, a99 (3)	Mae rheoliadau i wneud darpariaethau i Dribiwnlys ddatrys unrhyw anghydfod ynghylch a yw gwybodaeth neu ddogfen (y gofynnir amdani mewn hysbysiad gwybodaeth) yn fraint gyfreithiol.	Efallai y bydd angen diweddaru materion gweinyddol sy'n gysylltiedig â phenderfyniadau gan Dribiwnlys ynghylch hysbysiadau gwybodaeth (ac a yw'r dogfennau sy'n cefnogi'r hysbysiadau yn fraint gyfreithiol) o bryd i'w gilydd.
RHAN 5: TALU COSBAU		
Rhan 5, a154	Pŵer i wneud rheoliadau am symiau'r cosbau a'r weithdrefn ar gyfer eu hasesu o dan Ran 5.	Dim ond i wneud newidiadau i symiau'r cosbau neu'r dull ar gyfer eu gweithredu, er enghraifft, i annog cydymffurfiaeth yng Nghymru neu i sicrhau bod Cymru'n cyd-fynd â gweddill y DU, y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio.
RHAN 6: LLOG		
Rhan 6, a161(1)	Rheoliadau i alluogi Gweinidog Cymru i bennu cyfradd llog sy'n berthnasol i log talu'n hwyr.	Dim ond i wneud newidiadau i symiau llog, er enghraifft, i sicrhau bod Cymru'n cyd-fynd â gweddill y DU, y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio.
Rhan 6, a161(2)	Rheoliadau i alluogi Gweinidog Cymru i bennu cyfradd llog sy'n berthnasol i log ad-dalu.	Dim ond i wneud newidiadau i symiau llog, er enghraifft, i sicrhau bod Cymru'n cyd-fynd â gweddill y DU, y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio.
RHAN 7: TALU A GORFODI		
Rhan 7, a165	Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau sy'n datgan, pan fo unigolyn yn talu swm perthnasol o dreth, llog neu gosb i ACC gan ddefnyddio dull talu a bennir gan y rheoliadau, y bydd rhaid iddo hefyd dalu ffi a bennir gan, neu a benderfynir yn unol â'r rheoliadau.	Mae ACC yn disgwyl y bydd ef, neu'r sawl a awdurdodir ganddo, yn gorfod talu ffi mewn cysylltiad â defnyddio rhai dulliau talu a ddefnyddir gan drethdalwyr. Er enghraifft, ffi mewn cysylltiad â symiau a delir pan roddir caniatâd ar y we i dalu gyda cherdyn credyd. Y bwriad yw i'r pŵer gael ei ddefnyddio o bryd i'w gilydd i ddiweddaru'r

	Gall rheoliadau o dan yr adran hon wneud darpariaeth ar gyfer amser talu a'r ffordd o dalu'r ffi.	darpariaethau ar gyfer ffi am dalu (er enghraifft, ffi i gyd-fynd â thaliad drwy siec neu gerdyn credyd).
Rhan 7, a167 (6)	Dywed Adran 167(1) pan fo swm perthnasol o unrhyw un o'r disgrifiadau a nodir yn adran 162, (e.e. llog ar dreth ddatganoledig) yn daladwy gan unigolyn, ac nad yw'n uwch na £2,000, bod y swm hwnnw i'w adennill fel dyled sifil. O dan isadran (6) gall Gweinidogion Cymru, drwy reoliad, gynyddu'r swm a bennwyd yn isadran (1).	Mae'r pŵer yn ymwneud â'r swm y gellir ei adfer yn ddiannod fel dyled sifil, y gall fod angen ei ddiwygio o bryd i'w gilydd, er enghraifft, yn sgil chwyddiant.
RHAN 8: ADOLYGIADAU AC APELIADAU		
Rhan 8, a170(7)	Mae Adrannau 170(2) a (3) yn nodi'r penderfyniadau gan ACC y gellir apelio yn eu herbyn a'r rhai na ellir apelio yn eu herbyn. Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau i ychwanegu neu ddileu penderfyniad o isadrannau (2) neu (3) neu amrywio disgrifiad o benderfyniad yn yr isadrannau hynny. Mae isadran 170(5) yn cyfyngu'r seiliau dros gyflwyno adolygiad neu apêl yn erbyn penderfyniadau penodol. Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau i ddiwygio Rhan 8 i wneud darpariaeth sy'n nodi ar ba sail y gellir adolygu neu apelio yn erbyn penderfyniad.	Mae'r ddarpariaeth hon yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru newid neu ddiwygio'r darpariaethau apelio i adlewyrchu, er enghraifft, amgylchiadau'r trethi datganoledig penodol wrth iddynt ddatblygu. Byddai'n rhaid ymgysylltu â'r cyhoedd ac ymgynghori â threthdalwyr cyn cyflwyno'r newid hwn.

RHAN 9: YMCHWILIO I DROSEDDAU

<p>Rhan 9, a183 (1)</p>	<p>Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau i gyfarwyddo bod unrhyw ddarpariaeth o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Heddlu 2001 sy'n berthnasol i ymchwiliadau i droseddau a gynhelir gan swyddogion yr heddlu neu i gadw unigolion yn y ddalfa gan yr heddlu yn berthnasol i ymchwiliadau a gynhelir gan ACC. Gallant hefyd wneud darpariaeth sy'n caniatáu i unigolyn sy'n cyflawni swyddogaeth a roddwyd i Awdurdod Cyllid Cymru gan y rheoliadau ddefnyddio grym rhesymol wrth gyflawni swyddogaeth o'r fath.</p>	<p>Mae Adran 183 yn diwygio Deddf Cyfiawnder Troseddol a'r Heddlu 1984 ("PACE") i ddarparu pŵer i Weindogion Cymru wneud rheoliadau i gymhwyso rhai o ddarpariaethau PACE i ymchwiliadau i droseddau a gynhelir gan ACC.</p> <p>Byddai hyn yn galluogi ACC i ddefnyddio pwerau PACE penodol wrth ymchwilio i wahanol droseddau sy'n ymwneud â threthi datganoledig, fel troseddau a grëwyd yn y bil hwn, a'r rhai a sefydlwyd gan Ddeddf Twyll 2006, neu'r drosedd gyfraith gyffredin o dwyllo referniw cyhoeddus.</p> <p>Mae'r pwerau a ddarparwyd gan PACE yn cynnwys adnoddau safonol ymchwiliadau troseddol fel gwarant chwilio, y pŵer i arestio a chadw unigolyn mewn cysylltiad ag ymchwiliad; a gorchmynion sy'n gofyn am gynhyrchu gwybodaeth benodol.</p> <p>Mae Adran 114 o PACE yn darparu pŵer tebyg i Drysorlys EM i ddefnyddio rhai o ddarpariaethau PACE mewn ymchwiliadau troseddol i droseddau a gynhelir gan CThEM.</p> <p>Byddai'n rhaid ymgysylltu ac ymgynghori â'r cyhoedd cyn y gallai Gweinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer hwn i gyflwyno unrhyw bwerau ychwanegol.</p>
<p>Rhan 9, a183 (2)</p>	<p>Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau i gyfarwyddo bod unrhyw ddarpariaeth o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Heddlu 2001 yn berthnasol i ymchwiliadau a gynhelir gan ACC. Gallant hefyd wneud darpariaeth sy'n caniatáu i unigolyn sy'n cyflawni swyddogaeth a roddwyd i Awdurdod Cyllid Cymru gan y rheoliadau ddefnyddio grym rhesymol wrth gyflawni swyddogaeth o'r fath.</p>	<p>Mae Adran 183(2) yn darparu pŵer i Weindogion Cymru wneud rheoliadau i ddefnyddio'r darpariaethau yn Rhan 2 o Ddeddf Cyfiawnder Troseddol a'r Heddlu 2001 ("y CJPA") mewn ymchwiliadau a gynhelir gan ACC, sy'n rhoi pwerau penodol i ymchwilyr atafaelu a chadw deunydd y daethpwyd o hyd iddo wrth chwilio.</p> <p>Byddai'n rhaid ymgysylltu ac ymgynghori â'r cyhoedd cyn y gallai Gweinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer hwn i gyflwyno unrhyw bwerau ychwanegol.</p>

Rhan 9, a184(4)	Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno Gorchymyn bod cyfeiriad penodol yn Neddf Enillion Troseddau 2002 at ymchwilydd ariannol achrededig yn cynnwys cyfeiriad at unigolyn sy'n cyflawni swyddogaeth Awdurdod Cyllid Cymru sy'n dod o dan ddisgrifiad penodol.	<p>Mae Adran 184 yn darparu ar gyfer gwahanol newidiadau i Ddeddf Enillion Troseddau 2002 ("POCA") i alluogi ACC ddefnyddio rhai pwerau sydd wedi'u cynnwys yn POCA.</p> <p>Bydd isadran (4) yn cyflwyno pŵer gwneud Gorchymyn newydd fel rhan o POCA fel y gall Gweinidogion Cymru bennu pa staff yn ACC sy'n gallu cyflawni swyddogaethau penodol o dan POCA, a fydd yn galluogi ACC i adennill enillion ymddygiad troseddol sy'n gysylltiedig â threthi datganoledig.</p>
Rhan 9, a185 (2)(b)	Gall Gweinidogion Cymru gyflwyno Gorchymyn o dan Ddeddf Rheoleiddio Pwerau Ymchwilio 2000 i nodi unigolion sy'n cyflawni swyddogaethau ACC fel unigolion a ddynodwyd at ddibenion adrannau 28 a 29 y Ddeddf honno.	<p>Mae Adran 185 yn diwygio Deddf Rheoleiddio Pwerau Ymchwilio 2000 ("RIPA") er mwyn i ACC gael pwerau penodol i gynnal gwaith cuddwyllo dan gyfarwyddyd (fel y'i diffiniwyd gan adran 26(2) o RIPA), a gwaith cuddwyllo gwybodaeth ddynol cudd (fel y'i diffiniwyd gan adran 28(2) o RIPA, yn amodol ar fesurau diogelwch angenrheidiol a ddarperir gan RIPA.</p> <p>Bydd isadran (2)(b) yn cyflwyno pŵer gwneud Gorchymyn newydd yn RIPA i alluogi Gweinidogion Cymru i nodi'r unigolion yn ACC sy'n gallu rhoi caniatâd ar gyfer cuddwyllo dan gyfarwyddyd neu guddwyllo gwybodaeth ddynol cudd o dan adrannau 28 a 29 o RIPA.</p>
Cyffredinol		
Rhan 10, a.186 (1)	Gall Gweinidogion Cymru wneud darpariaethau atodol, cysylltiedig, canlyniadol, trosiannol neu arbed er mwyn rhoi darpariaeth yn y Bil ar waith yn llawn.	<p>Dim ond ar gyfer materion fel gwneud newidiadau i ddeddfwriaeth arall sy'n angenrheidiol yn sgil darpariaethau'r Bil hwn, neu i ymdrin â manylion na ellir mo'u rhagweld sy'n codi yn sgil gweithredu'r system newydd, y bwriedir i'r pŵer hwn gael ei ddefnyddio.</p> <p>Mae'r elfennau trosiannol, arbed a chanlyniadol wedi'u bwriadu i ymdrin â'r broses o symud o un drefn i drefn arall, fel bod y broses yn digwydd mor "ddi-dor" â phosibl a bod y ddeddf newydd yn gweithio.</p>

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Cynulliad Cenedlaethol Cymru / National Assembly for Wales
Y Pwyllgor Cyllid / The Finance Committee
Future Funding For Wales Inquiry / Ymchwiliad i Ariannu Cymru yn y Dyfodol

FIN(4) FF06
Ymateb gan Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid
Response from The Institute for Fiscal Studies

Response to Consultation on Future Funding

David Phillips

1. Introduction

This is a response by David Phillips, a senior research economist at the Institute for Fiscal Studies (IFS). David has led the IFS's work on devolved finance issues. He is also a member of the Welsh Finance Minister's Tax Advisory Group. However, the views and opinions expressed here are those of the author only. The IFS has no corporate views.

This earlier work may also be useful to the committee's work. Please see the following publications:

<http://www.ifs.org.uk/publications/7711>

<http://www.ifs.org.uk/publications/7484>

<http://www.ifs.org.uk/publications/7442>

Please note this response focuses on the following areas:

- The trade-offs between different types of funding arrangements
- The practical issues involved in moving from

As a result, responses are not provided to all questions. And it does not make recommendations about which funding system should be used. Ultimately, that is a political question, involving bargaining between the nations and governments of the UK, and political views on the appropriate degree of redistribution across the UK and how to trade-off risk-sharing/insurance versus fiscal incentives.

2. What are the main weaknesses in the current financial settlement for Wales?

The Welsh Government currently receives the bulk of its money from the UK Government in the form of a block grant. This block grant is calculated each year as the prior year's grant plus (or minus) an increment calculated using the Barnett formula and based on changes in "comparable" budgets in England. In addition, the Welsh Government receives income from non-domestic rates (NDR), and Welsh local authorities receive money from council tax. Non-devolved spending (such as welfare) is the responsibility of the UK government.

From 2018-19, powers over and revenue from Stamp Duty Land Tax (SDLT) and Landfill Tax (LT) will be devolved to Wales, and the block grant will be reduced accordingly. There is also the potential for income tax to be partially devolved, subject to a referendum, which would necessitate similar adjustments to the block grant. As shall be discussed later, adjusting the

block grant is a complicated issue which has profound implications for the level of funding the Welsh Government will see in future, and the financial risks and incentives it will face. At the same time, the Welsh Government will acquire some borrowing powers (for both capital and current purposes) subject to strict rules.

A number of elements of this framework attract criticism:

- 1) That the Barnett formula is arbitrary and takes no account of relative needs (or revenue contributions for that matter).
- 2) That the result of the use of the Barnett formula is an underfunding of Wales, and in the long term, a “Barnett squeeze”.
- 3) That the specific way in which the Barnett formula treats devolved NDR revenues is flawed (<http://www.ifs.org.uk/publications/7442>) and has what appear to be unintended consequences. Whilst these flaws benefit Wales (from this year), Scotland and Northern Ireland during periods in which the Local Government budget in England is doing poorly relative to overall “comparable” departmental spending, the flaws would cost Wales (and Scotland and NI) if the Local Government budget were to do relatively well from budget settlements.
- 4) That information on the application of the Barnett formula is not readily available, and that application of the formula is controlled solely by the Treasury (which makes decisions about what spending is deemed ‘comparable’, for instance).
- 5) That a system largely based on block grant funding gives little financial incentive for the Welsh Government to boost economic performance, and hence boost revenues (or reduce welfare costs). Proposals for tax devolution will address this concern to some extent.
- 6) That the proposed borrowing powers are too limited and highly constrained, both on the capital side (see CIPFA’s submission) and on the current side (where borrowing will be available only for forecast errors).

There is disagreement about some of these issues.

For instance, the UK Government says that it thinks that Wales’ level of funding is within the appropriate range suggested by the Holtham Agreement, and has said it will consider a ‘funding floor’ to prevent any further convergence if agreement is reached on devolving income tax. It is also pointed out that the Barnett squeeze does not operate (at least to the same extent) when spending is being cut, and when there is lower population growth in Wales (as is currently the case).

But each is an issue worth considering by the Committee.

How can these be resolved?

Some issues can, in principle, be resolved relatively easily. For instance, further information about the application of the Barnett formula (or any replacement formula) could be published alongside each fiscal event (such as Budget or Autumn Statement). In addition, the Barnett formula (or any replacement formula) and associated Statement of Funding Policy could be managed by an independent body, rather than the Treasury.

Similarly, the flaws in the way the Barnett formula treats devolved NDRs can be corrected for by a simple change to the technical workings of the formula.¹

However, some of the issues reflect trade-offs between different objectives. For instance, a needs-based approach to funding would cushion Wales from any adverse budgetary effects from increases in its relative needs – such as weaker economic performance or a more rapidly ageing population –, but would also mean Wales would not gain from any reduction in its relative needs. The latter would blunt the incentives the Welsh Government has to take action to reduce relative needs and to boost economic performance. Depending on whether the needs based formula also took into account revenue-raising capacity, it could also blunt incentives to boost revenue growth from devolved taxes.

Addressing one issue (making the funding more responsive to changes in relative needs) may therefore make other problems worse (lessening the incentive of the Welsh government to take action to reduce spending needs). These trade-offs between risks and incentives are at the core of any funding arrangement for sub-national governments.

How will upcoming changes in relation to: a reserved-powers model for Wales, and the St David's Day devolution proposals and Smith Commission recommendations, impact on future funding arrangements of the Welsh Government?

The response to this question focuses on adjusting the block grant as a result of further devolution, and draws on work being undertaken as part of assessing the Smith Commission proposals.

Clearly when additional revenues or spending are devolved, adjustments have to be made to the block grant.

In principle at least, the *first year* adjustments to the block grant are relatively straightforward to implement, although the calculations involved may be complex. When devolving a tax, the block grant is reduced by the amount of revenue being transferred. When devolving responsibility for an additional area of spending, the block grant is increased by the amount the UK would have spent in Wales on that area.

Given the complex calculations that may be required in order to estimate these quantities, it would be preferable if the UK Government and Welsh Government agree on a methodology, and publish detailed information on the calculations. This will allow proper external scrutiny. If agreement on a single method cannot be reached, then both parties should publish detailed information on their methods, and resulting calculations. The OBR and an equivalent Welsh fiscal commission should assess and, if appropriate, sign off these calculations. Information should also be published on the mechanism by which ultimate agreement is reached (and what that agreement entailed). Consideration should be given for an independent institution to act as an arbiter.

Calculating the adjustment to the block grant in *subsequent years* is more conceptually complex. One cannot simply continue to deduct or add an amount equal to the revenues or spending devolved. Doing this would remove any incentive for the Welsh Government to boost tax revenues or limit expenditure growth (including through discretionary tax rises, or spending cuts): any change

¹ Again see <http://www.ifs.org.uk/publications/7442>.

in revenue or spending would simply be cancelled out by an offsetting change to the block grant adjustment.

There are a number of methods for adjusting the block grant, and each has different properties. The attached presentation sets out three possible mechanisms, and their advantages and disadvantages (including worked examples of how they perform under different scenarios).²

The following summarises the findings (with advantages in green, and disadvantages in red):

- Fixed % adjustment to block grant (i.e. block grant reduced by the same % in each year as in 1st year)
 - Easy to understand and can be implemented using Barnett formula
 - But Wales bears risk of UK-wide shocks it is ill-equipped to bear
- Index to % change in rUK revenues
 - Insulates Wales from UK-wide shocks but still growth incentive
 - In spirit of “no detriment simply from devolution” as Wales is left no better off or worse off in the long term if revenues grow at the same % rate as in rUK
 - Wales affected (a bit) by rUK decisions on taxes that in Wales are the responsibility of the Welsh Government
- Index to £s p.p change in rUK revenues
 - Also insulates Wales from UK-wide shocks while still proving growth incentive
 - Wales in principle unaffected by rUK decisions on taxes that in Wales are the responsibility of the Welsh Government
 - But Wales loses out unless its revenues grow more quickly in % terms than rUK

From a Welsh Government perspective, the last option would worsen the Barnett Squeeze. Indexing block grant adjustments to the percentage change in rUK revenues has attractions in general.

However, if yield from a particular tax were expected to grow less quickly (or more quickly) in Wales than in the rest of the UK due to underlying economic factors, indexing the block grant adjustments to revenue growth in the rest of the UK may not be appropriate. This may be the case for Stamp Duty, where the lower property prices in Wales mean that revenues might be expected to grow less quickly in Wales (as fewer properties will be subject to the highest tax rates even if property price growth kept up with growth in England). This issue has prevented agreement on the method to adjust the block grant after the 1st year of devolution of Stamp Duty (and Landfill Tax) in the case of Scotland. This suggests two options:

² The presentation is also available at: <http://www.ifs.org.uk/publications/7711>.

- 1) Assess each tax on a case-by-case basis to decide what method should be used to adjust the block grant. However, this risks a zero-sum bargaining approach by the devolved and UK governments where each side pushes for a system that is likely to benefit them for the particular tax in question.
- 2) Combine revenue from all taxes and make a single adjustment. Because the bigger taxes (like Income Tax) are not so prone to such problems of differential revenue growth, doing this may make it easier to use a single principles-based adjustment mechanism.

It is also worth discussing the 'no detriment' principles suggested by the Smith Commission for Scotland to see if they are relevant for Wales.

The ideas behind the two 'no detriment' principles seem sensible at first glance:

- Neither government should gain nor lose simply as a result of the decision to devolve revenues or spending responsibilities (1st no detriment principle);
- Each government should bear the risks and reap the benefits of their own policies, and not win or lose from knock on effects from the other government's policies. Related to this, it seems reasonable that changes in taxes in rUK for which the Welsh Government has responsibility in Wales, should *not* impact the amount spent for the benefit of Wales (together, the 2nd no detriment principle).

The difficulty arises in practice, when considering how to implement the principles.

It does not seem possible to design a block grant adjustment mechanism that satisfies the need for transparency and 'automaticity', and at the same time, satisfies both of these no detriment principles. For instance, indexing the block grant to the % change in equivalent revenues/spending in rUK seems to satisfy the spirit of the 1st no detriment principle, but does not fully satisfy the 2nd no detriment principle. Conversely, indexing the block grant the £s p.p change in equivalent revenues/spending in rUK satisfies the 2nd no detriment principle, but does not seem in the spirit of the 1st (as it has an effect similar to the "Barnett squeeze").

There is a further issue with the 2nd no detriment principle: taken at face value, it implies that where there are knock-on effects from one government's decisions on the revenues or spending of the other, compensating transfers should take place. The calculation of such transfers would be difficult, however, involving complex calculations and modelling; seemingly minor and technical differences in assumptions may lead to very different answers. This aspect of the no detriment principles therefore leaves much scope for disagreement – which could cause difficulties for inter-governmental relations. Difficult negotiations would likely be required in such circumstances, which would mean the system was not "mechanical", and may lead to a lack of transparency.

This would suggest restricting the circumstances in which such transfers take place to the most significant and obvious examples of "knock on" effects; and requiring full information to be published by both the UK government and Welsh government on assumptions and modelling undertaken during negotiations about what compensating transfers should take place. Again, assessment and sign off of costings by the OBR and an equivalent Welsh fiscal commission seems worthwhile; as does investigation of whether an independent body can act as an arbiter.

It is also worth noting that while the “no detriment” principles may seem intuitively appealing, they are not a central feature of the fiscal frameworks of other countries, perhaps because of the difficulties of implementing such principles in practice.

What financial and economic information is needed by the UK and Welsh Governments to provide support for future funding arrangements?

The data requirements to implement future funding arrangements will depend upon precisely what those are.

Tax devolution will require forecasts and outturns data for revenues from devolved taxes in Wales and equivalent taxes in the rest of the UK (or England). The forecasts of those revenues will require improved data and forecasts on the Welsh economy – housing volumes and prices, landfill volumes, employment, earnings, profits and other incomes etc. It would also be useful to have more detailed statistics on the devolved taxes (e.g. income tax collected by income range or tax band; housing market transactions by stamp duty band, and revenue per band).

Any move to a needs-based formula for allocating the block grant will require data on the indicators that enter that formula. The Holtham Commission showed that it is possible to base a formula on a relatively small set of indicators which would reduce data requirements.

As discussed above, information on how the Barnett formula (or any replacement formula) has been applied at each fiscal event (and the resulting budgetary consequential) should be published to allow proper oversight and scrutiny.

Are there any issues the Committee should be aware of in relation to developments on the issues of convergence, underfunding and Barnett reform?

I would suggest the Committee examine two contributions to these issues.

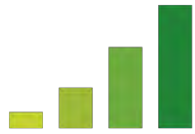
First, a recent paper by myself, which looks at the Barnett Formula’s treatment of devolved NDRs:

<http://www.ifs.org.uk/publications/7442>

Secondly, a paper by Jim Cuthbert (actually from 2001) which provides some analytical results on the extent to which the Barnett formula leads to convergence at given levels of nominal spending growth, and different levels of relative population growth:

<http://strathprints.strath.ac.uk/52628/>

The proposal to put operate a funding floor for Wales by adjusting the Barnett formula so that Wales gets 115% of any increase in per-person comparable spending in England (if needs were assessed to be 115% of those in England) should be seen in the light of the paper by Mr Cuthbert. In effect, if population growth were slower in Wales, such a mechanism would lead to funding in Wales moving quite away above that floor.



Institute for
Fiscal Studies



The Smith Commission proposals: the unresolved issue of the “fiscal framework”

David Phillips

CIPFA Scotland Conference 2015, March 26th 2015

Coming up

- The Smith Commission and the fiscal framework
 - The big unresolved issue
 - The Commission's principles for the framework
- Assessing the options for adjusting the block grant
 - Do any of them satisfy all the Commission's principles?
- Borrowing powers
 - What about a prudential borrowing regime?
- Beyond the Smith Commission proposals
 - The financial implications of 'full fiscal autonomy'
- Concluding thoughts

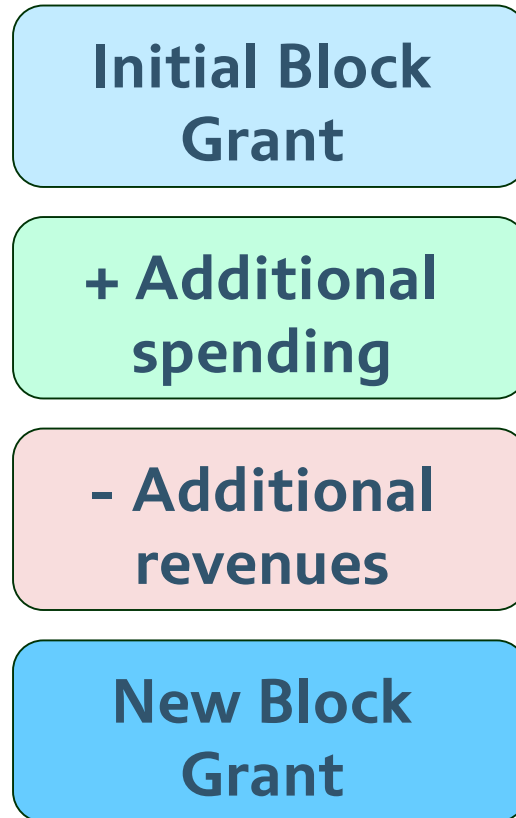
The Smith Commission proposals

- Significant devolution of tax powers and revenues
 - ~ £10 – 11bn of income tax, ~£4 bn of VAT, and others
 - Devolved or assigned revenues will make up >50% of Scottish Government spending
- Partial devolution of welfare
 - ~ £2.5bn of mainly disability benefits
 - Powers to top up benefits and vary housing elements of UC
- Need to adjust the block grant given to Scottish government to account for additional revenues and spending responsibilities
- And changes to the wider ‘fiscal framework’ are needed given additional budgetary risk

Tudalen y pecyn 43

Adjusting the Block grant in year 1

- Adjusting the block grant in year 1 is conceptually simple:



- But what about in subsequent years?

Adjusting block grant in subsequent years

- Cannot just keep making the same cash-terms adjustment
 - Need to account for inflation and economic growth
- But cannot adjust based on how much is raised from devolved taxes and spent on devolved welfare each year
 - Remove incentive for Scottish govt. to grow tax revenues and limit expenditure growth
 - Changes in block grant would neutralise such efforts

Tudalen y pecyn 45

**Revenues up
£500m**

**Block grant
cut £500m**

**= no net
change**

- Smith Commission recognises importance of issue
 - Adjustment should be “indexed appropriately”
 - But what would be an appropriate method?

The Smith Commission's fiscal principles (I)

- Smith Commission also sets out a number of principles the new fiscal framework (including block grant adjustments) should meet:

95.1 “Barnett Formula”

The block grant from the UK Government to Scotland will continue to be determined by the Barnett formula

95.2 “Economic Responsibility”

The Scottish budget should benefit in full from Scottish Government policy decisions increasing revenues or reducing expenditures, and bear the full cost of policy decisions that reduce revenues or increase expenditures.

The Smith Commission's fiscal principles (II)

95.3 “No detriment as a result of the decision to devolve further powers”

The Scottish and UK Governments' budgets should be no larger or smaller simply as a result of the initial transfer of tax and/or spending powers, before considering how these are used.

95.4 “No detriment as a result of UK or Scottish Government policy decisions post-devolution”

Where policies of either government affect spending or revenues of others, compensating transfers should take place.

Changes in rUK to taxes devolved to Scotland should not affect government spending in Scotland

The Smith Commission's fiscal principles (II)

95.5 “Borrowing powers”

Need to be consistent with the mechanism by which block grant is adjusted to account for tax and spending devolution

95.8 “UK economic shocks”

The UK Government should continue to manage risks and economic shocks that affect the whole of the UK.

95.6 “Implementable and stable”

Once a revised funding framework has been agreed, its effective operation should not require frequent ongoing negotiation.

Assessing block grant adjustment options

- There are a number of ways block grant adjustment can be calculated in subsequent years
- Adjust the block grant by a constant %
- Index the adjustment to what happens to revenues from equivalent taxes (or spending on equivalent welfare) in rUK
 - In % terms
 - In £s per person (p.p) terms
- We need to assess the various methods
 - How do they perform under different scenarios?
 - Do they satisfy Smith Commission's principles?

Adjusting by a constant percentage (I)

- Suppose year 1 block grant is £30bn and income tax revenues of £10bn is being devolved*
 - Block grant is therefore reduced by £10bn to £20bn
 - Reduction is equivalent to 33% of initial block grant
- In future years reduce block grant by 33% compared to what it otherwise would be
 - e.g. if grant otherwise £33bn: $£33bn - 33\% = £22bn$
- The good...
 - Can adjust for rUK policy changes using Barnett formula
 - Simple & a similar system already operates for business rates

Tudalen y pecyn 50

* We abstract from devolution of other taxes and welfare only to keep examples simple.

Adjusting by a constant percentage (II)

- The bad...
 - Scottish budget would end up bearing risk of shocks that affect the whole of the UK, contrary to Smith Commission

Following devolution, Scotland's budget is £20bn (grant) + £10bn (revenues)

e.g. Income tax revenues fall by 20% in Scotland and rUK (UK-wide shock)

UK govt leaves spending unchanged so underlying block grant still £30bn and adjusted still £20bn

Scotland's budget is now £20bn (grant) + £8bn (revenues): a shortfall of £2bn due to 20% revenue fall

- And the ugly...
 - Scotland isn't well placed to bear such risks
 - Fewer mechanisms to compensate
 - Borrowing is likely to be more expensive for Scotland

Indexing to % change in rUK revenues (I)

- Keeping with example of 20% revenue fall in Scotland and rUK
 - Block grant adjustment is reduced by 20% from £10 to £8bn
 - Scottish Govt budget is now £22bn (grant) + £8bn (revenue) = £30bn
 - Scottish Govt budget is insulated from UK-wide shocks
 - Need less additional borrowing powers to smooth shocks
- If Scottish and UK revenues change at same % rate, Scotland's overall budget is same as without devolution
 - In the spirit of the first “no detriment” principle (95.3)
- But does gain/lose if its revenues do better/worse than rUK
 - Ensures incentives to grow economy and manage fiscal risks

Indexing to % change in rUK revenues (II)

- rUK revenues also affected by UK government policy changes
- Suppose UK government cuts income tax in rUK by £10bn.
 - This is equivalent to about 8%, so block grant adjustment reduced by 8% (£0.8bn) to £9.2bn
- Further, imagine this is funded by cutting spending in rUK
 - Barnett formula means £10bn cut in spending in rUK reduces underlying block grant to Scotland by about £0.92bn
- Net effect is to reduce Scottish Govt. budget by £0.12bn
 - £0.8bn - £0.92bn
- So Scottish Govt sees its budget cut to fund a tax cut in rUK
 - Violates second “no detriment” principle (95.4)

Indexing to £s p.p change in rUK revenues (I)

- Problem arises because revenues per person differ between Scotland and rUK
 - Barnett formula works on £s p.p changes not % changes
- Indexing block grant adjustment to £s p.p change in rUK revenues solves this problem
- But introduces another problem
 - Scottish revenues would have to grow quicker in % terms to keep up £s per person growth in rUK revenues

Indexing to £s p.p change in rUK revenues (II)

- Scottish income tax revenues in 2013-14 were £11.4 billion
 - £2,140 per person, compared to £2,460 in rUK
- Suppose devolved at that time, and thereafter revenues grow 5% in Scotland and rUK
- 10 years after devolution, the amount taken off block grant would increase to £19.7 billion, but Scottish revenues would only grow to £18.9 billion.
 - Shortfall of £1.1 billion
 - Shortfall would continue growing over time
- Scottish revenues would have to grow quicker than those in rUK to avoid such a fate
 - Does not feel in the spirit of 1st “No Detriment” principle (95.3)

Summarising the options

- Fixed % adjustment to block grant
 - Easy to understand and implement using Barnett formula
 - But Scotland bears risk of UK-wide shocks it is ill-equipped to bear
- Index to % change in rUK revenues
 - Insulates Scotland from UK-wide shocks but still growth incentive
 - In spirit of “no detriment simply from devolution”
 - Scotland affected (a bit) by rUK decisions on devolved taxes
- Index to £s p.p change in rUK revenues
 - Scotland unaffected by rUK decisions on devolved taxes
 - But Scotland loses out unless its revenues grow more quickly in % terms than rUK – not in spirit of 1st “no detriment” principle

Can any mechanism satisfy all Smith principles?

- Clear trade-offs between different Smith Commission principles
- Our ongoing analysis suggests that there is **no method that will satisfy all the principles**
 - Fiddly fixes would increase risk of political deadlock
- Need to prioritise principles and choose method accordingly
- **Indexing to % change in rUK revenues looks best to me**
 - Insulates Scotland from UK-wide shocks
 - Taxes in rUK go up and down and the (relatively small) increases and reductions in Scotland's budget this method causes would balance out
- Problems under other methods larger & likely to grow over time
 - e.g. after 20 years, loss to Scotland at 5% revenue growth under £s p.p indexation would increase to £2.8bn.

Should the “no detriment” principles be ditched?

- More generally, not clear “no detriment” principles are sensible
 - Devolution necessarily increases budget risk (& possible “detriment”)
- Consider “compensation” for knock-on effects
- Suppose Scotland increases top rate of tax to 50%
 - Scots work less, so pay less NICs – Scottish govt compensate UK govt?
 - Scots shift income from earnings to dividends; or Scots move from Scotland to rUK – UK govt compensate Scottish govt?
 - How do you measure these effects?
- Such an approach necessarily require lots of negotiation
 - £millions at stake , so lots to argue about – political chaos?
- Better to accept there may be some detriment to either govt?
 - Other countries (e.g. US, Canada, Australia) do

Borrowing powers

- Scotland would need borrowing powers commensurate with the fiscal risks it faces under devolution
- By insulating Scotland from UK-wide shocks, indexing block grant adjustment to % change in rUK revenues reduces necessary scale of extra borrowing powers
 - Reduces Scotland's debt interest bill
 - Less risk of UK govt. having to bail out Scotland?
- CIPFA has argued for a system of prudential borrowing
 - Argue it has worked well for local authorities
 - Central government can intervene if local authorities over-borrow
 - But politics with Scotland is difficult – intervention by UK govt could cause a political and constitutional crisis
 - Could be in some groups' interests to cause such a crisis

Beyond Smith: full autonomy (I)

- Smith proposals not necessarily the end of the devolution journey
 - SNP has argued for “full fiscal autonomy”
- Full fiscal autonomy normally interpreted as Scotland raising all its own revenues and controlling all its spending
 - Includes contribution to UK govt for defence, foreign affairs, and servicing Scotland’s share of UK’s existing debt
 - No more Barnett formula
- Latest GERS figures for 2013-14 show:
 - Scottish deficit of 8.1% of GDP, compared to 5.6% for UK as a whole
- Oil price falls mean Scotland’s relative position likely worsened
 - In 2015-16 deficit of 8.6% of GDP (4.0% UK)

Beyond Smith: full autonomy (II)

- At the moment full fiscal autonomy would therefore entail
 - Very high borrowing (not feasible?) or
 - Substantial tax rises or spending cuts
- Oil revenues need to be about £8bn a year to make up for loss of funding under Barnett formula
 - Currently forecast at £0.6 billion a year
 - May rebound, but volatile, and longer term decline
- Faster growth in onshore economy would help close the gap
 - Easier said than done
 - Main policies suggested involve taxing less or spending more – make the gap bigger, not smaller
- Full fiscal autonomy would entail significant fiscal challenges

Conclusions

- Updating the fiscal framework to account for further devolution is important – for responsibility, fairness, and incentives
- But it looks like cannot satisfy all Smith Commission principles
 - And “no detriment” principles not so sensible in practise as on paper
- Devolution necessarily involves budget risks
 - Policymakers should focus on ensuring the system is workable and risks shared sensibly between UK and Scottish govt
 - Politics is key: Will two governments design and operate a system in good faith? Or will it be used a battleground for point scoring?
- Borrowing is another key issue – not sure prudential borrowing is the right approach
- Smith Commission may only be start of the journey
 - Full fiscal autonomy presents a big fiscal challenge

Cynulliad Cenedlaethol Cymru / National Assembly for Wales
Y Pwyllgor Cyllid / The Finance Committee
Future Funding For Wales Inquiry / Ymchwiliad i Ariannu Cymru yn y Dyfodol

FIN(4) FF06a
Ymateb gan Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid – Atodiad A
Response from The Institute for Fiscal Studies – Annex A

 Institute for
Fiscal Studies



The Smith Commission proposals: the unresolved issue of the “fiscal framework”

David Phillips

CIPFA Scotland Conference 2015, March 26th 2015

© Institute for Fiscal Studies

The Smith Commission proposals

- Significant devolution of tax powers and revenues
 - ~ £10 – 11bn of income tax, ~£4 bn of VAT, and others
 - Devolved or assigned revenues will make up >50% of Scottish Government spending
- Partial devolution of welfare
 - ~ £2.5bn of mainly disability benefits
 - Powers to top up benefits and vary housing elements of UC
- Need to adjust the block grant given to Scottish government to account for additional revenues and spending responsibilities
- And changes to the wider ‘fiscal framework’ are needed given additional budgetary risk

© Institute for Fiscal Studies

 Institute for
Fiscal Studies

Coming up

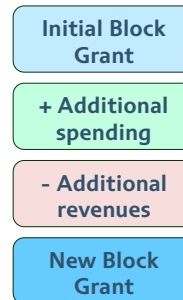
- The Smith Commission and the fiscal framework
 - The big unresolved issue
 - The Commission’s principles for the framework
- Assessing the options for adjusting the block grant
 - Do any of them satisfy all the Commission’s principles?
- Borrowing powers
 - What about a prudential borrowing regime?
- Beyond the Smith Commission proposals
 - The financial implications of ‘full fiscal autonomy’
- Concluding thoughts

© Institute for Fiscal Studies

 Institute for
Fiscal Studies

Adjusting the Block grant in year 1

- Adjusting the block grant in year 1 is conceptually simple:



- But what about in subsequent years?

© Institute for Fiscal Studies

 Institute for
Fiscal Studies

Adjusting block grant in subsequent years

- Cannot just keep making the same cash-terms adjustment
 - Need to account for inflation and economic growth
- But cannot adjust based on how much is raised from devolved taxes and spent on devolved welfare each year
 - Remove incentive for Scottish govt. to grow tax revenues and limit expenditure growth
 - Changes in block grant would neutralise such efforts

Revenues up
£500m

Block grant
cut £500m

= no net
change

- Smith Commission recognises importance of issue
 - Adjustment should be “indexed appropriately”
 - But what would be an appropriate method?

© Institute for Fiscal Studies

Institute for
Fiscal Studies

The Smith Commission’s fiscal principles (II)

95.3 “No detriment as a result of the decision to devolve further powers”

The Scottish and UK Governments’ budgets should be no larger or smaller simply as a result of the initial transfer of tax and/or spending powers, before considering how these are used.

95.4 “No detriment as a result of UK or Scottish Government policy decisions post-devolution”

Where policies of either government affect spending or revenues of others, compensating transfers should take place.

Changes in rUK to taxes devolved to Scotland should not affect government spending in Scotland

© Institute for Fiscal Studies

Institute for
Fiscal Studies

The Smith Commission’s fiscal principles (I)

- Smith Commission also sets out a number of principles the new fiscal framework (including block grant adjustments) should meet:

95.1 “Barnett Formula”

The block grant from the UK Government to Scotland will continue to be determined by the Barnett formula

95.2 “Economic Responsibility”

The Scottish budget should benefit in full from Scottish Government policy decisions increasing revenues or reducing expenditures, and bear the full cost of policy decisions that reduce revenues or increase expenditures.

© Institute for Fiscal Studies

Institute for
Fiscal Studies

The Smith Commission’s fiscal principles (II)

95.5 “Borrowing powers”

Need to be consistent with the mechanism by which block grant is adjusted to account for tax and spending devolution

95.8 “UK economic shocks”

The UK Government should continue to manage risks and economic shocks that affect the whole of the UK.

95.6 “Implementable and stable”

Once a revised funding framework has been agreed, its effective operation should not require frequent ongoing negotiation.

© Institute for Fiscal Studies

Institute for
Fiscal Studies

Assessing block grant adjustment options

- There are a number of ways block grant adjustment can be calculated in subsequent years
- Adjust the block grant by a constant %
- Index the adjustment to what happens to revenues from equivalent taxes (or spending on equivalent welfare) in rUK
 - In % terms
 - In £s per person (p.p) terms
- We need to assess the various methods
 - How do they perform under different scenarios?
 - Do they satisfy Smith Commission's principles?

© Institute for Fiscal Studies



Adjusting by a constant percentage (I)

- Suppose year 1 block grant is £30bn and income tax revenues of £10bn is being devolved*
 - Block grant is therefore reduced by £10bn to £20bn
 - Reduction is equivalent to 33% of initial block grant
- In future years reduce block grant by 33% compared to what it otherwise would be
 - e.g. if grant otherwise £33bn: $£33bn - 33\% = £22bn$
- The good...
 - Can adjust for rUK policy changes using Barnett formula
 - Simple & a similar system already operates for business rates

* We abstract from devolution of other taxes and welfare only to keep examples simple.

© Institute for Fiscal Studies



Adjusting by a constant percentage (II)

- The bad...
 - Scottish budget would end up bearing risk of shocks that affect the whole of the UK, contrary to Smith Commission

Following devolution, Scotland's budget is £20bn (grant) + £10bn (revenues)

e.g. Income tax revenues fall by 20% in Scotland and rUK (UK-wide shock)

UK gov't leaves spending unchanged so underlying block grant still £30bn and adjusted still £20bn

Scotland's budget is now £20bn (grant) + £8bn (revenues): a shortfall of £2bn due to 20% revenue fall

- And the ugly...
 - Scotland isn't well placed to bear such risks
 - Fewer mechanisms to compensate
 - Borrowing is likely to be more expensive for Scotland

© Institute for Fiscal Studies



Indexing to % change in rUK revenues (I)

- Keeping with example of 20% revenue fall in Scotland and rUK
 - Block grant adjustment is reduced by 20% from £10 to £8bn
 - Scottish Gov't budget is now £22bn (grant) + £8bn (revenue) = £30bn
 - Scottish Gov't budget is insulated from UK-wide shocks
 - Need less additional borrowing powers to smooth shocks
- If Scottish and UK revenues change at same % rate, Scotland's overall budget is same as without devolution
 - In the spirit of the first "no detriment" principle (95.3)
- But does gain/lose if its revenues do better/worse than rUK
 - Ensures incentives to grow economy and manage fiscal risks

© Institute for Fiscal Studies



Indexing to % change in rUK revenues (II)

- rUK revenues also affected by UK government policy changes
- Suppose UK government cuts income tax in rUK by £10bn.
 - This is equivalent to about 8%, so block grant adjustment reduced by 8% (£0.8bn) to £9.2bn
- Further, imagine this is funded by cutting spending in rUK
 - Barnett formula means £10bn cut in spending in rUK reduces underlying block grant to Scotland by about £0.92bn
- Net effect is to reduce Scottish Govt. budget by £0.12bn
 - £0.8bn - £0.92bn
- So Scottish Govt sees its budget cut to fund a tax cut in rUK
 - Violates second “no detriment” principle (95.4)

© Institute for Fiscal Studies



Indexing to £s p.p change in rUK revenues (I)

- Problem arises because revenues per person differ between Scotland and rUK
 - Barnett formula works on £s p.p. changes not % changes
- Indexing block grant adjustment to £s p.p change in rUK revenues solves this problem
- But introduces another problem
 - Scottish revenues would have to grow quicker in % terms to keep up £s per person growth in rUK revenues

© Institute for Fiscal Studies



Indexing to £s p.p change in rUK revenues (II)

- Scottish income tax revenues in 2013-14 were £11.4 billion
 - £2,140 per person, compared to £2,460 in rUK
- Suppose devolved at that time, and thereafter revenues grow 5% in Scotland and rUK
- 10 years after devolution, the amount taken off block grant would increase to £19.7 billion, but Scottish revenues would only grow to £18.9 billion.
 - Shortfall of £1.1 billion
 - Shortfall would continue growing over time
- Scottish revenues would have to grow quicker than those in rUK to avoid such a fate
 - Does not feel in the spirit of 1st “No Detriment” principle (95.3)



Summarising the options

- Fixed % adjustment to block grant
 - Easy to understand and implement using Barnett formula
 - But Scotland bears risk of UK-wide shocks it is ill-equipped to bear
- Index to % change in rUK revenues
 - Insulates Scotland from UK-wide shocks but still growth incentive
 - In spirit of “no detriment simply from devolution”
 - Scotland affected (a bit) by rUK decisions on devolved taxes
- Index to £s p.p change in rUK revenues
 - Scotland unaffected by rUK decisions on devolved taxes
 - But Scotland loses out unless its revenues grow more quickly in % terms than rUK – not in spirit of 1st “no detriment” principle

© Institute for Fiscal Studies



Can any mechanism satisfy all Smith principles?

- Clear trade-offs between different Smith Commission principles
- Our ongoing analysis suggests that there is **no method that will satisfy all the principles**
 - Fiddly fixes would increase risk of political deadlock
- Need to prioritise principles and choose method accordingly
- **Indexing to % change in rUK revenues looks best to me**
 - Insulates Scotland from UK-wide shocks
 - Taxes in rUK go up and down and the (relatively small) increases and reductions in Scotland's budget this method causes would balance out
- Problems under other methods larger & likely to grow over time
 - e.g. after 20 years, loss to Scotland at 5% revenue growth under £s p.p. indexation would increase to £2.8bn.

© Institute for Fiscal Studies



Should the “no detriment” principles be ditched?

- More generally, not clear “no detriment” principles are sensible
 - Devolution necessarily increases budget risk (& possible “detriment”)
- Consider “compensation” for knock-on effects
- Suppose Scotland increases top rate of tax to 50%
 - Scots work less, so pay less NICs – Scottish govt compensate UK govt?
 - Scots shift income from earnings to dividends; or Scots move from Scotland to rUK – UK govt compensate Scottish govt?
 - How do you measure these effects?
- Such an approach necessarily require lots of negotiation
 - £millions at stake, so lots to argue about – political chaos?
- Better to accept there may be some detriment to either govt?
 - Other countries (e.g. US, Canada, Australia) do

© Institute for Fiscal Studies



Borrowing powers

- Scotland would need borrowing powers commensurate with the fiscal risks it faces under devolution
- By insulating Scotland from UK-wide shocks, indexing block grant adjustment to % change in rUK revenues reduces necessary scale of extra borrowing powers
 - Reduces Scotland's debt interest bill
 - Less risk of UK govt. having to bail out Scotland?
- CIPFA has argued for a system of prudential borrowing
 - Argue it has worked well for local authorities
 - Central government can intervene if local authorities over-borrow
 - But politics with Scotland is difficult – intervention by UK govt could cause a political and constitutional crisis
 - Could be in some groups' interests to cause such a crisis

© Institute for Fiscal Studies



Beyond Smith: full autonomy (I)

- Smith proposals not necessarily the end of the devolution journey
 - SNP has argued for “full fiscal autonomy”
- Full fiscal autonomy normally interpreted as Scotland raising all its own revenues and controlling all its spending
 - Includes contribution to UK govt for defence, foreign affairs, and servicing Scotland's share of UK's existing debt
 - No more Barnett formula
- Latest GERS figures for 2013-14 show:
 - Scottish deficit of 8.1% of GDP, compared to 5.6% for UK as a whole
- Oil price falls mean Scotland's relative position likely worsened
 - In 2015-16 deficit of 8.6% of GDP (4.0% UK)

© Institute for Fiscal Studies



Beyond Smith: full autonomy (II)

- At the moment full fiscal autonomy would therefore entail
 - Very high borrowing (not feasible?) or
 - Substantial tax rises or spending cuts
- Oil revenues need to be about £8bn a year to make up for loss of funding under Barnett formula
 - Currently forecast at £0.6 billion a year
 - May rebound, but volatile, and longer term decline
- Faster growth in onshore economy would help close the gap
 - Easier said than done
 - Main policies suggested involve taxing less or spending more – make the gap bigger, not smaller
- Full fiscal autonomy would entail significant fiscal challenges

© Institute for Fiscal Studies



Conclusions

- Updating the fiscal framework to account for further devolution is important – for responsibility, fairness, and incentives
- But it looks like cannot satisfy all Smith Commission principles
 - And “no detriment” principles not so sensible in practise as on paper
- Devolution necessarily involves budget risks
 - Policymakers should focus on ensuring the system is workable and risks shared sensibly between UK and Scottish govt
 - Politics is key: Will two governments design and operate a system in good faith? Or will it be used a battleground for point scoring?
- Borrowing is another key issue – not sure prudential borrowing is the right approach
- Smith Commission may only be start of the journey
 - Full fiscal autonomy presents a big fiscal challenge

© Institute for Fiscal Studies



Jane Hutt AC / AM
Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Minister for Finance and Government Business



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Jocelyn Davies Gorffennaf 2015

Jocelyn Davies

Diolch i chi am eich llythyr yn dilyn y cyfarfod ar 25 Mehefin 2015. Rwy'n gobeithio y bu'r sesiwn o ddefnydd i'r Pwyllgor wrth i chi ymgymryd â'ch ymchwiliad i ariannu yn y dyfodol.

Fel y dywedais wrth y Pwyllgor, roedd y cyd-ddatganiad ar ddiwygio ariannu yn 2012 yn gam pwysig ymlaen o ran cytuno ar setliad ariannu teg i Gymru. Am y tro cyntaf, cydnabu Llywodraeth y DU fod cydgyfeirio wedi digwydd yng nghyllid cymharol Cymru a bod cydgyfeirio yn debygol iawn o ailgychwyn pan fydd gwariant yn dechrau cynyddu. Rwy'n amgáu copi o'r cyd-ddatganiad. Rwyf wedi galw ar Lywodraeth y DU i gytuno ar gyd-ddatganiad newydd cyn Adolygiad o Wariant y DU sy'n amlinellu manylion cyllid gwaelodol teg i Gymru.

Yn ogystal â chyllid gwaelodol teg, rwyf hefyd wedi bod yn pwysu ar Lywodraeth y DU i wneud nifer o newidiadau penodol i'n trefniadau cyllidebol er mwyn cynnig mwy o hwblygrwydd. Fel rhan o broses Dydd Gŵyl Dewi, gofynnais am y canlynol:

- newid i'r system cyfnewid cyllidebau i sicrhau na fyddai Llywodraeth Cymru yn destun unrhyw gyfyngiadau wrth ddwyn ymlaen unrhyw danwariant sydd wedi'i gynllunio neu heb ei gynllunio;
- y gallu i ddwyn cyllidebau cyfalaf ymlaen, gan gynnwys benthyg, dros gyfnod Adolygiad o Wariant, i gynnig proffil llyfnach ar gyfer cyllideb gyfalaf a chaniatáu buddsoddiad cyfalaf uwchlaw'r dyraniad mympwyol drwy fformiwla Barnett;
- y gallu i newid rhwng cyllidebau cyfalaf a refereniw;
- yn debyg i Ogledd Iwerddon, byddai'r sector cyhoeddus yng Nghymru yn elwa o gyfalafu costau ad-drefnu, gan gynnwys unrhyw Gynlluniau Ymadael Gwirfoddol, pe bai cynlluniau o'r fath yn cael eu datblygu.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

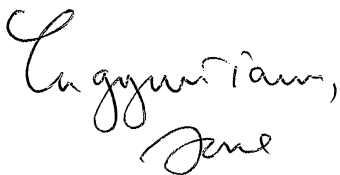
Wedi'i argraffu ar bapur wedi'i ailgylchu (100%)

English Enquiry Line 0300 0603300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0300 0604400
Correspondence: Jane.Hutt@wales.gsi.gov.uk
Printed on 100% recycled paper

Byddaf unwaith eto'n dadlau o blaid mwy o hyblygrwydd cyllidebol fel rhan o newidiadau ehangach i'n trefniadau ariannu pan fydd y Datganiad Polisi Ariannu yn cael ei ddiweddarau a'i gyhoeddi ochr yn ochr ag Adolygiad o Wariant y DU.

Pan fydd y trethi datganoledig newydd yn dod i rym yng Nghymru ym mis Ebrill 2018, bydd angen newid y fframwaith cyllidol i gyfrif am y ffynhonnell refeniw newydd a ddaw o'r trethi hynny. Mae symiau gwrthbwysio y grant bloc yn agwedd bwysig iawn o ran sut bydd y setliad ariannol yn gweithredu yn y dyfodol. Nid ydym wedi cytuno ar yr union trefniadau ar gyfer symiau gwrthbwysio'r grant bloc gyda Llywodraeth y DU. Fodd bynnag, mae'n bwysig sicrhau bod symiau gwrthbwysio'r grant bloc yn cael eu cyfrifo mewn ffordd deg a thryloyw sy'n ystyried nodweddion y sylfaen drethu berthnasol. Rwy'n ddiolchgar i'r Comisiwn Holtham am y dadansoddiad manwl o drefniadau symiau gwrthbwysio'r grant bloc. Y gwaith hwn fydd y man cychwyn yn fy nhrafodaethau gyda Llywodraeth y DU.

Rwy'n edrych ymlaen at ddarllen canfyddiadau ymchwiliadau'r Pwyllgor ac rwyf wedi ymateb i gwestiynau ychwanegol y Pwyllgor yn Atodiad A.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jane Hutt'.

Jane Hutt AC / AM

Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth
Minister for Finance and Government Business

Atodiad A – Cwestiynau Ychwanegol y Pwyllgor Cyllid

Cytundeb Dinas

Mae Llywodraeth y DU wedi datgan bod ganddi ddi-ddordeb trafod cytundebau dinas unigol, gan gynnwys cytundeb â Chaerdydd o bosibl. Sut y byddai cyllid ar gyfer cytundeb dinas yn gweithredu o ran y grant bloc?

O gofio bod datblygu economaidd yn fater sydd wedi'i ddatganoli, a ddylid annog Trysorlys EM i ddarparu'r holl gyllid ar gyfer cytundebau dinas drwy'r grant bloc, a gaiff ei ddyrannu gan y Cynulliad Cenedlaethol?

Cafodd y Cytundeb Dinas ar gyfer Glasgow a Dyffryn Clyde fuddsoddiad newydd gan Lywodraeth y DU ac rwy'n disgwyl mai dyna fyddai'n digwydd yn achos Cytundeb posibl ar gyfer Prifddinas-Ranbarth Caerdydd. Roedd Cytundeb Dinas Glasgow a Dyffryn Clyde yn cynnwys cyllid gan Lywodraeth y DU mewn meysydd sydd heb eu datganoli i Lywodraeth yr Alban. Rwy'n disgwyl felly y byddai unrhyw gyllid gan Lywodraeth y DU i gefnogi Cytundeb ar gyfer Prifddinas-Ranbarth Caerdydd yn dod ar ben y grant bloc ac yn gorwedd y tu allan iddo.

Trefniadau ariannu ar gyfer llywodraeth leol

A ddylid datganoli cyllid o lywodraeth ganolog i lywodraeth leol yng Nghymru, fel sy'n digwydd yn Lloegr?

Mae'r mwyafrif helaeth o'r cyllid y mae Llywodraeth Cymru yn ei roi i awdurdodau lleol yng Nghymru heb ei neilltuo, sy'n galluogi awdurdodau i dyrannu adnoddau'n unol ag anghenion a blaenoriaethau, gan ystyried eu dyletswyddau a'u swyddogaethau statudol. Yn y Papur Gwyn, Diwygio Llywodraeth Leol: Grym i Bobl Leol, amlinellwyd cynlluniau Llywodraeth Cymru i adolygu'r fframwaith cyllid llywodraeth leol ar gyfer Cymru.

Sut y dylid rheoli'r arian a fenthycir a'r trethi a godir gan awdurdodau lleol oddi mewn i'r system ehangach yng Nghymru o ran benthycia a threthi?

Mae fframweithiau hirdymor yn rheoli trefniadau benthycia a threthi awdurdodau lleol yng Nghymru. Ni fydd datganoli pwerau trethi a benthycia i Lywodraeth Cymru yn effeithio ar y trefniadau hynny. Fodd bynnag, efallai y byd cyfleoedd i edrych ar y system drethi a benthycia yn ei chyfanrwydd yng Nghymru i wneud y defnydd mwyaf effeithiol o'r pwerau sydd ar gael.

Mantolen ar gyfer y sector cyhoeddus

Mae'r Pwyllgor wedi clywed mai Cymru yw'r unig weinyddiaeth ddatganoledig nad sy'n cyhoeddi gwybodaeth am y balans rhwng ei refeniw a'i gwariant. Pa mor bwysig yw cyfrifo a rhagamcan sefyllfa gyllidol gyffredinol y sector cyhoeddus yng Nghymru?

Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn cyhoeddi data ynglŷn â'i materion ariannol ei hun a rhai awdurdodau lleol yng Nghymru. Bydd y rhain yn cael eu datblygu i ystyried trethi datganoledig. Mae Llywodraeth y DU yn cyhoeddi amcangyfrifon o wariant cyhoeddus yng Nghymru a threthi'r DU sy'n cael eu casglu yng Nghymru.

Nid yw Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi amcangyfrif o sefyllfa gyllidol gyffredinol Cymru gan mai dyfeisiad damcaniaethol yw hyn. Mae Cymru wedi'i hintegreiddio yng nghyfundrefn drethi a gwariant y DU, ac mae'r rhan fwyaf ohoni heb ei datganoli. Ni fyddai llawer o bwynt

mewn defnyddio adnoddau ar gyfer ymarfer o'r fath; nid oes gennym unrhyw gynlluniau i Gymru fod yn annibynnol na chael ymreolaeth gyllidol lawn.

A ydych chi'n credu y dylid paratoi mantolen ar gyfer y sector cyhoeddus yng Nghymru?

Mae paratoi mantolen ar gyfer y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth o ystyried nad oes trefn ar hyn o bryd ar gyfer cydgasglu'r wybodaeth y mae cyrff y sector cyhoeddus yng Nghymru yn ei darparu. Byddai ymarfer o'r fath yn gofyn am gydweithrediad gan bob ran o'r sector cyhoeddus yng Nghymru.

Gan ei bod yn aneglur beth yw diben mantolen ar gyfer y sector cyhoeddus i Gymru, rwy'n fodlon ystyried a oes dulliau eraill mwy priodol ar gyfer llunio unrhyw wybodaeth benodol y mae'r Pwyllgor ei heisiau.

Mwy o sicrwydd ynghylch cyllid

Sut y gall Llywodraeth y DU roi mwy o sicrwydd i'r gweinyddiaethau datganoledig ynghylch eu cyllid yn y dyfodol?

Ar adeg o ostyngiad mewn cyllidebau, mae'n bwysicach nag erioed bod gennym sicrwydd llwyr ynghylch cyllid tebygol yn y dyfodol. Cyhyd ag y bydd y rhan fwyaf o'n cyllid yn dod o Lywodraeth y DU, byddwn yn parhau i fod yn ddibynnol ar ei hamserlenni o safbwynt ei phenderfyniadau. Yn y sesiwn dystiolaeth ar 25 Mehefin, dywedais y byddai'r grant bloc yn cyfrif am 80 y cant o'n cyllideb er gwaethaf y pwerau amrywio trethi a argymhellir gan y Comisiwn Silk, sef pam ei bod yn bwysig ein bod yn parhau i bwysio am gyllid teg. Fodd bynnag, fel y dywedais yn y ddadl ynghylch y Gyllideb Atodol Gyntaf ar 14 Mehefin, mae'r gostyngiadau i'n cyllideb dros gyfnod yr Adolygiad o Wariant, gan gynnwys y toriadau cynyddrannol yn ystod y flwyddyn eleni, wedi gwneud cynllunio ariannol a'r gallu i fuddsoddi'n strategol yn anoddach.

O fewn cyfyngiadau'r fframwaith cyllidol presennol, mae rhoi mwy o hyblygrwydd ariannol i Gymru yn un ffordd i Lywodraeth y DU ein helpu i reoli ein cyllidebau yn y dyfodol er mwyn gwneud y gorau posibl o'r cyllid sydd ar gael i ni gyflawni ein blaenoriaethau ar gyfer Cymru.

Diwygio'r drefn ariannu: datganiad cynnydd ar y cyd

Rhagarweiniad

Mae Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru wedi cytuno ar y camau nesaf yn dilyn trafodaethau rhwng y llywodraethau ar ddiwygio'r drefn ariannu. Mae'r rhain yn ymdrin â'r cyllid datganoledig, pwerau benthyca a diwygiadau ehangach.

Cyllid datganoledig

Cred Llywodraeth Cymru yn gryf nad oes yna unrhyw achos dros gydgyfeirio pellach yng nghyllid cymharol Cymru. Mae Llywodraeth y DU yn cydnabod bod y cyllid cymharol ar gyfer Cymru wedi cydgyfeirio ers dechrau datganoli, a bod hynny'n destun cryn bryder yng Nghymru.

Mae'r ddwy Lywodraeth yn derbyn, ar sail cynlluniau gwariant cyfredol Llywodraeth y DU, ei bod yn annhebygol y bydd yna gydgyfeirio pellach dros y cyfnod cynllunio cyllidebol presennol. Mae'n debygol y bydd yna ychydig o ymwahanu dros weddill cyfnod yr adolygiad gwariant hwn, ond mae'n debygol iawn y bydd y duedd gyffredinol o gydgyfeirio yn ailddechrau unwaith y gwnaiff gwariant ddechrau tyfu.

Yn y dyfodol, cyn pob adolygiad o wariant, bydd y ddwy Lywodraeth yn cynnal adolygiad ar y cyd o'r patrwm cydgyfeirio. Os rhagwelir y bydd yna gydgyfeirio dros gyfnod yr adolygiad gwariant, bydd y ddwy Lywodraeth yn cynnal trafodaethau ar yr opsiynau er mwyn ymdrin â'r mater, yn seiliedig ar gyd-ddealltwriaeth o'r holl dystiolaeth fydd ar gael bryd hynny.

Mae'r ddwy Lywodraeth yn ymrwymo i drafod er mwyn creu trefniant cynaliadwy ar gyfer y cyllid datganoledig i Gymru a chyllid cyhoeddus y DU, y gall y naill ochr a'r llall dderbyn ei fod yn deg ac yn fforddiadwy.

Cred Llywodraeth Cymru fod yn rhaid i'r trafodaethau hynny sicrhau canlyniad sy'n dderbyniol i'r ddwy ochr cyn y gellir datganoli unrhyw bwerau trethu sylweddol, a dim ond gyda chydysyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru y bydd Llywodraeth y DU yn cyflwyno newidiadau o'r fath.

Pwerau benthyca

Mewn egwyddor, mae Llywodraeth y DU yn derbyn yr achos dros roi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru er mwyn ariannu prosiectau seilwaith, ar yr amod bod ffrwd refereniw annibynnol briodol ar gael i'w cefnogi.

Gwneir penderfyniadau ar ddatganoli trethi – a allai gynnig ffrwd refeniw briodol – ar ôl i Gomisiwn Silk gyflwyno ei adroddiad.

Cytunwyd y dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru barhau i ystyried yr opsiynau ar gyfer ariannu prosiectau seilwaith penodol, gan gynnwys yr achos dros allu manteisio ar bwerau benthyca yn gynnar, cyn y bydd unrhyw ffrwd refeniw annibynnol ar gael yn y dyfodol.

Mae'r ddwy Lywodraeth yn cytuno y dylai unrhyw bwerau benthyca weithredu o fewn cyfrifoldeb Llywodraeth y DU o ran cyflawni ei mandad cyllidol.

Diwygio ehangach

Ar hyn o bryd mae Comisiwn Silk yn ystyried yr achos dros ddatganoli pwerau cyllidol pellach i Gymru, gan gynnwys yr opsiynau ar gyfer datganoli rhai pwerau i amrywio trethi.

Mae'r ddwy Lywodraeth yn ymrwmo i roi ystyriaeth ddifrifol i gynigion y Comisiwn, gyda'r nod o gytuno ar becyn o ddiwygiadau sy'n cynnig trefn ariannu deg ac atebol i Gymru ac sy'n destun consensws eang.



HM Treasury, 1 Horse Guards Road, London, SW1A 2HQ

Jocelyn Davies AM
Chair, Finance Committee
National Assembly for Wales
Cardiff Bay,
Cardiff
CF99 1NA

19th August 2015

Dear Mr. Davies,

INQUIRY INTO FUTURE FUNDING

Thank you for your letter of 21 July on the National Assembly's Finance Committee inquiry into future funding.

Please find attached my response to the questions you included in your letter.

Yours sincerely,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G Hands', written over a circular stamp.

GREG HANDS



Annex – response to questions

1. A number of Parliamentary and other inquiries have concluded that there is a need for an independent body to monitor the application of the Barnett formula. Please can you confirm whether this option is currently being considered?

The government has committed to maintaining the Barnett formula, which is a fair, transparent and simple mechanism for determining changes to the devolved administrations' funding allocations. The UK Government is not currently considering the option of introducing an independent body to monitor the application of the Barnett formula.

2. Is it possible to regularly release full calculations of the operation of the Barnett formula to identify how spending decisions in England impact on Wales?

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

3. Does HM Treasury accept that there is sufficient evidence that the Barnett formula should incorporate a needs-based component, at least in relation to Wales?

The UK Government has agreed to introduce a floor in the level of relative funding it provides to the Welsh Government, in the expectation that the Welsh Government will call a referendum on income tax powers in the next Parliament. The precise level of the floor, and the mechanism to deliver it, will be agreed alongside the next Spending Review, as set out in the St David's Day Command Paper. Outside of the funding floor, we are not considering any other options to introduce further needs-based components in to the Barnett formula.



4. An initial block grant adjustment has been agreed for the taxes devolved under the Scotland Act 2012. Is it expected that the same block grant adjustment mechanism will apply to Wales?

We have agreed a one-off adjustment with the Scottish Government for 2015-16 in relation to stamp duty land tax and landfill tax. An ongoing mechanism will be agreed as part of the wider fiscal framework for Scotland, alongside the Scotland Bill 2015. We have also agreed an adjustment mechanism for the Scottish rate of income tax, although this will be superseded by the full devolution of income tax rates and thresholds. We will therefore also need to revisit these arrangements as part of the fiscal framework. We will be taking forwards discussions with the Welsh Government on block grant adjustments related to devolved Welsh taxes in due course.

5. How will the 'funding floor' for Wales which was announced alongside the St David's day agreement operate?

The St. David's Day Command Paper committed to introducing a funding floor with the details agreed at the next Spending Review. The Chancellor has indicated that the Spending Review outcome will be announced in November 2015. The Command Paper also set out that the funding floor would be introduced in the expectation that the Welsh Government will call a referendum on income tax powers in the next Parliament.

6. The Wales Bill Command Paper outlines certain conditions which must be met before new Welsh taxes could be approved. Please can you explain how the full approval process would operate in practice and the tests which must be met?

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

- affects UK macro-economic or fiscal policy and/or the single market;

OFFICIAL



- may be non-compliant with EU legislation;
- increases tax avoidance risks; or
- creates additional compliance burdens for businesses and/or individuals;
- is aligned with devolved responsibilities.

Consistent with the process set out alongside the Scotland Bill, any proposal from the Welsh Government for a new tax would need to include full details on the following:

- the tax base (i.e. taxable activity);
- estimated revenue and economic impact;
- estimated impact on UK revenue or interaction with UK-wide taxes;
- expected impacts on business and individuals (including a distributional impact);
- assessment against all relevant legislation and directives, including the Human Rights Act, EU State Aid rules, Equality Act etc; and
- collection and compliance plans.

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

OFFICIAL

Tudalen y pecyn 78

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon



Ein cyf/Our ref: LF CS 0704 15

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

28 Gorffennaf 2015

Annwyl Jocelyn

Bil yr Amgylchedd (Cymru)

Wrth i mi gyflwyno tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar 9 Gorffennaf, cytunais i ddarparu rhagor o wybodaeth am nifer o faterion mewn perthynas â Bil yr Amgylchedd (Cymru). Rwyf wedi nodi ymateb i bob un ohonynt isod.

1. Enghreifftiau o'r manteision economaidd

Yn ystod y sesiwn dystiolaeth, bu i chi ofyn am y dulliau a ddefnyddiwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol (Asesiad), credaf fod y wybodaeth ganlynol yn helpu i ateb eich cwestiynau.

Gofynnodd y Pwyllgor ynghylch y cyflwyniad y costau a'r manteision yn yr Asesiad ac yn benodol, ynghylch y ffaith fod manteision yn cael eu dangos ochr yn ochr â'r costau ac a yw'r costau yn cael eu gwrthbwyso gan fanteision hefyd. Ni chredaf fod hyn yn wir yn achos Bil yr Amgylchedd; mae'r Asesiad yn nodi'n glir yr amcangyfrif o'r costau a'r manteision ar wahân. Mae'r ymchwil a gomisiynwyd i lywio'r Asesiad ynghyd â'r Asesiad ei hun wedi'u cynhyrchu yn unol â chanllawiau 'Llyfr Gwyrdd' Trysorlys EM y Llywodraeth ganolog ar arfarnu.

Yn benodol, mae'r Asesiad yn nodi crynodeb o'r costau a'r manteision a gynhwyswyd ar gyfer pob rhan o'r Bil ac ar gyfer y Bil yn ei gyfanrwydd hefyd. Mae'r Asesiad yn amcangyfrif bod y costau cyffredinol yn £291 miliwn gydag amcangyfrif o fanteision yn £359 miliwn felly mae'r budd net oddeutu £68 miliwn (cyflwynir yr holl ffigurau fel gwerth cyfredol dros 10 mlynedd).

Gofynnodd y Pwyllgor am fanylion ynghylch sut y mesurwyd y manteision yn yr Asesiad. Yn unol â'r cais, rwyf wedi nodi rhai enghreifftiau isod i egluro sut yr amcangyfrifwyd y manteision, ond ni ddylid ystyried hyn yn ddadansoddiad llawn.

Rhan 1: Rheoli Cynaliadwy ar Adnoddau Naturiol

Y brif fantais bosibl a aseswyd fel un a gaiff effaith sylweddol yw'r cyfraniad at wella cydnerthed ecosystemau Cymru.

Mae ymchwil¹ yn awgrymu bod dull wedi'i dargedu o gynllunio defnydd tir sy'n cydnabod nwyddau ar gyfer y farchnad yn ogystal â gwasanaethau ecosystem nad ydynt ar gyfer y farchnad yn cynyddu gwerth net y tir 20% ar gyfartaledd i'r gymdeithas, gyda chynnydd llawer uwch yn digwydd mewn rhai lleoliadau.

Er nad oes model cynhwysfawr o wasanaethau ecosystem yng Nghymru a all fesur yn fanwl gywir y newidiadau posibl a fyddai'n deillio o reoli adnoddau naturiol yn well, mae yna astudiaethau sy'n gallu rhoi syniad o lefel y gwerthoedd dan sylw, mae'r asesiadau hyn wedi'u cynnwys yn yr Asesiad at ddibenion enghreifftiol. Fodd bynnag, ni ystyriwyd bod ymdrechion i gyfrifo'n fanylach y newidiadau mewn gwerth yn gadarn, felly, ni chawsant eu cynnwys yn y ffigur cyffredinol er lles y Bil.

Rhagwelir y bydd y manteision ansoddol disgwylidig o ganlyniad i'r Bil yn ychwanegu at y ffigur a amcangyfrifwyd yn yr Asesiad ar gyfer y Bil yn ei gyfanrwydd. Mae'r Asesiad yn nodi'r ffordd y rhagwelir y bydd y cynigion yn gwella cydnerthed ecosystemau Cymru, gan gynnwys manteision i gymunedau a'r amgylchedd.

Rhan 4: Casglu a Gwaredu Gwastraff

O ran manteision â gwerth ariannol, mae'r manteision mewn perthynas â chasglu a gwaredu gwastraff wedi eu mesur yn fwy manwl gywir gan fod tystiolaeth ar gael ar hyn o bryd (trowch i dudalennau 238 - 244 yn yr Asesiad). Fel y nodwyd yn yr Asesiad, mae'r asesiad o gostau a manteision Rhan 4 yn seiliedig ar ymchwil a wnaed gan Eunomia Research & Consulting Ltd gan ddefnyddio eu model llif gwastraff mewnol.

Fel gwerth presennol, y costau a amcangyfrifwyd ar gyfer darpariaethau gwastraff y Bil yw £159 miliwn dros 10 mlynedd gyda manteision o £218 miliwn.

Cafwyd y ffigurau ar gyfer y manteision â gwerth ariannol fel a ganlyn:

Busnesau Rheoli Gwastraff

Refeniw deunyddiau: £70.74 miliwn PV

Osgoi Treth Tirlenwi: £172.46 miliwn PV

Mae model Eunomia yn cymharu'r driniaeth debygol o ffrydiau gwastraff o dan senario gwaelodlin ('Gwneud Dim') ac o dan y polisi arfaethedig i gynhyrchu amcangyfrifon o'r gwariant cyfalaf ychwanegol a'r costau gweithredu parhaus sy'n gysylltiedig â chasglu gwastraff, costau trin gwastraff, refeniw o werthu deunyddiau y gellir eu hailgylchu a swmp y gwastraff sy'n mynd i safleoedd tirlenwi (ac felly treth tirlenwi).

Fel yr amlinellir yn yr Asesiad, disgwylir i fusnesau rheoli gwastraff elwa'n gyffredinol ar y cynigion, yn bennaf oherwydd arbedion cost yn sgil osgoi treth tirlenwi, trin gweddillion a

¹ 52Bringing Ecosystem Services into Economic Decision-Making: Land Use in the United Kingdom
<http://www.google.co.uk/url?url=http://www.nottingham.ac.uk/cem/pdf/Bateman-2013>

refeniw o ddeunyddiau y gellir eu hailgylchu. Fodd bynnag, mewn marchnad gystadleuol gellid disgwyl y byddai rhai o'r arbedion hyn yn cael eu trosglwyddo i gynhyrchydd y gwastraff, gan leihau'r fantais i'r busnes rheoli gwastraff.

Gofynnaf i'r Pwyllgor nodi tra bod lleihau treth tirlenwi'n gyfystyr â mantais i fusnesau rheoli gwastraff yng Nghymru, mae cost gyfatebol yn sgil hynny i'r Trysorlys. Felly, nid yw'r ffigur hwn wedi'i gynnwys yn y £218 miliwn a nodir uchod.

Awdurdodau Carthffosiaeth

Costau Osgoi Triniaeth Dŵr: £7.08 miliwn PV

Disgwylir i'r gwaharddiad ar waredu gwastraff bwyd i garthffosydd gynhyrchu arbedion i awdurdodau carthffosiaeth drwy:

- leihau rhwystrau a difrod i systemau carthffosiaeth
- osgoi costau trin elifiant o danciau malu

Ar sail costau cyfredol a'r gostyngiad disgwyliedig yn y swmp o wastraff bwyd sy'n mynd i mewn i'r system garthffosiaeth, amcangyfrifir y bydd y manteision i awdurdodau carthffosiaeth rhwng £530,000 a £884,000 y flwyddyn.

Mantais Amgylcheddol

Costau Amgylcheddol â gwerth Ariannol: £139.77 miliwn PV

Cafwyd y ffigurau ar gyfer y manteision amgylcheddol â gwerth ariannol fel a ganlyn:

Amcangyfrifir y bydd gwaharddiad ar losgi a thirlenwi rhai deunyddiau'n creu manteision amgylcheddol. Mae'r fantais amgylcheddol â gwerth ariannol a gyflwynir uchod yn seiliedig ar werth ariannol allyriadau i'r aer, gan gynnwys newid yn yr hinsawdd ac effeithiau llygredd aer, gyda'r olaf yn cael ei ystyried trwy werth ariannol yr effaith ar iechyd pobl.

Mae'r model yn amcangyfrif 2.5 miliwn tonnell fetrig ychwanegol o ddeunyddiau ailgylchu dros gyfnod o ddeng mlynedd a lleihad cyfatebol mewn CO₂ o 2.1 miliwn tonnell fetrig dros gyfnod o ddeng mlynedd.

Mae ymchwil ychwanegol wedi dangos y gellir sicrhau lleihad mawr mewn allyriadau nwyon tŷ gwydr yn erbyn y waelodlin gyfredol trwy ddargyfeirio deunyddiau blaenoriaeth o dirlenwi i ailgylchu.

Er enghraifft, mae'r arbedion carbon wrth wella dulliau rheoli plastig o wastraff diwydiannol a masnachol o'r sefyllfa waelodlin yn 2007/8 i lefel uchel o adennill deunyddiau (yn bennaf trwy ddargyfeirio gwastraff tirlenwi i ailgylchu) yn gymaint â 110,000 tonnell fetrig o CO₂.

Creu Swyddi

Mae'r Asesiad yn nodi nifer o fanteision eraill hefyd o ganlyniad i Ran 4 y Bil, gan gynnwys y posibilrwydd o greu swyddi. Mae rhagor o wybodaeth i'w weld isod, fodd bynnag, nid yw gwerth ariannol y manteision hyn wedi'i gyfrifo at ddibenion yr Asesiad.

Rhagwelir y bydd lefelau uchel o ailgylchu yn cynyddu cyflogaeth yng Nghymru. Yn ôl y Cyngor Sgiliau Sector, amcangyfrifir bod tua 7,850 o bobl yn cael eu cyflogi yn y diwydiant rheoli gwastraff yng Nghymru. Yn ôl gwaith ymchwil, gallai gweithredu graddfa ailgylchu o 70% ar gyfer pob gwastraff erbyn 2025 greu swyddi newydd yng Nghymru fel a ganlyn:

- 3,600 o swyddi newydd yn y sectorau trefol, masnachol a diwydiannol (gan gynnwys adeiladu a dymchwel).
- 2,600 o swyddi newydd yn y sector trefol yn unig.

Mae llawer o'r swyddi a gaiff eu creu yn deillio o:

- Gweithgaredd economaidd y diwydiannau aildddefnyddio, paratoi at aildddefnyddio ac ailgylchu.
- Cyflogaeth 'anuniongyrchol' (yn sgil gweithgarwch economaidd arall sy'n cefnogi'r diwydiant, er enghraifft y diwydiannau'n prynu nwyddau a gwasanaethau).
- Cyflogaeth 'achosol' (yn sgil gweithwyr cyflogedig yn gwario'u cyflogau yn yr economi).

Mae data'r Comisiwn Ewropeaidd yn dangos bod y sector rheoli gwastraff ar gyfer yr UE-25 yn cyfateb i 1.2 i 1.5 miliwn o swyddi. Gall ailgylchu 100,000 tunnell fetrig o wastraff greu hyd at 250 o swyddi o gymharu â 20-40 ar gyfer llosgi ac oddeutu 10 ar gyfer tirlenwi.

Rhan 3: Codi Taliadau am Fagiau Siopa

Estyn pwerau Gweinidogion Cymru i'w galluogi i bennu tâl am fathau eraill o fagiau siopa:

- Cyfanswm y costau yw £123.75 miliwn dros 10 mlynedd o gymharu â chyfanswm manteision o £132.02 miliwn. Mae'r ffigurau hyn yn deillio o ymchwil a gyflawnwyd gan Ricardo AEA a Llywodraeth Cymru. Gellir eu dadansoddi fel a ganlyn:
 - Costau: £8.25 miliwn i weithgynhyrchwyr (gostyngiad yn nifer y bagiau siopa untro sy'n cael eu prynu) a £115.50 miliwn i ddefnyddwyr (ar sail yr opsiwn dewisol o godi tâl am "fagiau hir oes").
 - Manteision: £37.66 miliwn o refeniw i adwerthwyr, £80 mil i gyfanwerthwyr a chynnydd o £66.76 miliwn mewn rhoddion i elusennau.
 - Arall: £19.25 miliwn trwy gynnydd mewn refeniw treth a £8.27 miliwn mewn effaith amgylcheddol (er enghraifft, llai o sbwriel, allyriadau carbon a llygredd aer).

Dyletswydd ar adwerthwyr i roi'r enillion o werthu bagiau siopa i achosion da:

- Mae'r costau meintiol yn £1.2 miliwn dros 10 mlynedd o gymharu â manteision o £8.7miliwn. Mae'r ffigurau hyn yn deillio o waith yr Aseiad a gyflawnwyd gan Ricardo AEA a Llywodraeth Cymru. Gellir eu dadansoddi fel a ganlyn:
 - Costau: £800 mil i fusnesau (mewn perthynas â darparu dau "adroddiad" y flwyddyn) a £400 mil am fonitro a gorfodi (wrth i gytundeb gorfodol gael ei gyflwyno).
 - Manteision: Mae hyn yn cynnwys £4.79 miliwn yn fwy o refeniw ar gyfer elusennau amgylcheddol a £3.92 miliwn yn fwy o refeniw ar gyfer elusennau nad ydynt yn amgylcheddol.

Mae'r ffigurau ar gyfer manteision amgylcheddol yn seiliedig ar fodel 'o'r gwaelod i fyny' a wnaed gan Ricardo AEA a oedd yn edrych ar effeithiau cymharol ar CO₂ ac ansawdd aer sy'n gysylltiedig â chynhyrchu gwahanol fathau o fagiau siopa ac effeithiau gwaredu/taflu sbwriel sy'n gysylltiedig â'r gwahanol fathau o fagiau siopa hefyd.

Cydgrynhowyd yr effeithiau hyn er mwyn adlewyrchu nifer yr amrywiol fathau o fagiau a brynwyd o dan bob opsiwn. Mae gweddill y manteision yn adlewyrchu ailddosbarthu refeniw o'r tâl ychwanegol am fagiau siopa (sy'n gost i'r defnyddiwr) rhwng adwerthwyr, cyfanwerthwyr, elusennau a'r trysorlys. Unwaith eto, mae hyn yn seiliedig ar waith modelu a wnaed gan Ricardo AEA.

2) Y costau y gallai awdurdodau lleol ac eraill orfod eu hysgwyddo os aiff rhywbeth i mewn i'r ffrwd gwastraff ailgylchu, a'i fod wedyn yn diweddu mewn safle tirlenwi

Mae'r Bil yn targedu busnesau a'r sector cyhoeddus yn hytrach nag aelwydydd.

Ni fyddai cost gwaredu llygryddion o'r ffrwd ailgylchu yn syrthio ar gwmnïau rheoli gwastraff, nac ar awdurdodau lleol, sy'n gweithredu eu gwasanaethau gwastraff masnachol ar sail adennill costau llawn. Byddai'r gost yn cael ei throsglwyddo i gynhyrchwyr gwastraff busnes gan awdurdodau lleol neu fusnesau rheoli gwastraff sy'n casglu eu gwastraff nhw. Bydd hyn yn gymhelliant i gynhyrchwyr gwastraff sicrhau safon well o ailgylchu er mwyn lleihau costau busnes.

3) Sail Cyfoeth Naturiol Cymru ar gyfer y ffigur archwilio o 1 y cant o safleoedd busnes

Mae'r ffigur o 1% yn amcangyfrif dangosol at ddibenion gwaith modelu.

Mae CNC yn archwilio safleoedd ar sail risg a gwybodaeth. Disgwylir y bydd yn targedu busnesau sy'n cynhyrchu mwy o wastraff, busnesau sy'n cynhyrchu deunyddiau gwastraff sy'n flaenoriaeth neu rai yr amheuir, yn sgil gwybodaeth, eu bod yn torri gofynion deddfwriaethol.

Trafodwyd y ffigur o 1% gyda CNC a phennwyd lefel ddigonol a phriodol o waith archwilio ar gyfer y gwaith modelu. Mae'r ffigur yn ystyried:

- y ddyletswydd ar gwmnïau casglu gwastraff ac awdurdodau lleol fel ei gilydd i gasglu gwastraff y gellir ei ailgylchu oddi wrth eu cwsmeriaid busnes trwy gasgliadau ar wahân, ac o ganlyniad bydd yr asiantau casglu eu hunain yn disgwyl i'w cwsmeriaid rannu eu gwastraff yn barod i'w gasglu;
- y disgwyliad rhesymol bod y rhan fwyaf o fusnesau'n dymuno cydymffurfio â'u rhwymedigaethau cyfreithiol.

4) Copi o'r llythyr i Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd mewn perthynas ag amserlen ar gyfer cyhoeddi'r is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â'r Bil

Mae'r amserlen y gofynnoch amdani i'w gweld yn **Atodiad 1**.

Diweddarwyd y tabl hwn ers ei greu'n wreiddiol gan y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd yn fy llythyr ar 17 Mehefin 2015. Mae'r newidiadau hyn yn ganlyniad i dystiolaeth newydd fel a ganlyn:

Mae'r dyddiadau dangosol i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ar ffioedd ar gyfer y system trwyddedu morol, o dan adrannau 78 i 80 o'r Bil, wedi eu diwygio. Y dyddiad arfaethedig ar gyfer cyflwyno ffioedd newydd, ac y bydd rhaid gwneud y rheoliadau ar ei gyfer, yw Ebrill 2017, sy'n cael ei lywio gan yr adolygiad o ffioedd trwyddedu morol sy'n parhau. Mae'r sail resymegol ar gyfer hyn yn cynnwys nifer o ffactorau; Cydsyniad Brenhinol i'r Bil, etholiadau Cynulliad 2016 a'r adolygiad o ffioedd.

Gobeithio y bydd hyn o gymorth i chi. Os hoffech ragor o wybodaeth am y Bil, mae croeso i chi gysylltu â mi. Anfonaf gopïau o'r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd.

Yn gywir

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carl Sargeant'.

Carl Sargeant AC / AM
Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol
Minister for Natural Resources

CC: Alun Ffred Jones AC, Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

Atodiad 1

Rhagolwg: Dyddiadau cychwyn disgwylidig ac is-ddeddfwriaeth

Mae'r Atodiad hwn yn nodi'r dyddiadau pryd y disgwylir y bydd darpariaethau'r Bil yn cychwyn, a'r dyddiadau pryd y disgwylir i'r pwerau a drosglwyddir i Weinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth gael eu gweithredu. Hwyrach y byddai'n ddefnyddiol darllen y Datganiad o Fwriad y Polisi ochr yn ochr â'r ddogfen hon.

Dyddiad	Carreg filltir	Nodiadau
Mawrth 2016	-- Dyddiad arfaethedig Cydsyniad Brenhinol, yn amodol ar ewyllys y Cynulliad --	
Mai 2016	I gychwyn ddau fis ar ôl y Cydsyniad Brenhinol.	Rhan 1 (rheoli adnoddau naturiol yn gynaliadwy); Rhan 2 (newid yn yr hinsawdd); Rhan 5 (pysgodfeydd ar gyfer pysgod cregyn); Adran 83 (diddymu gofynion cyhoeddi); Adran 84 (apeliadau yn erbyn ardollau draenio arbennig); Adran 85 (pŵer mynediad); adran 86 (is-ddeddfau).
Mai 2016	-- Etholiadau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru --	
C3 2016	Gweinidogion Cymru i ddiddymu'r Pwyllgor Rhanbarthol Llifogydd ac Arfordir a sefydlu Pwyllgor Llifogydd ac Erydu Arfordirol.	O dan adran 82 y Bil ac adrannau 26B, 26C, a 26D o Ddeddf Rheoli Llifogydd ac Arfordiroedd 2010, fel y'i mewnosodwyd gan adran 82 o'r Bil.
Medi 2016	CNC yn cyhoeddi'r SoNaRR cyntaf.	O dan adran 8 y Bil.
Ionawr 2017	Yr amser cynharaf y byddai Gweinidogion Cymru yn ystyried gwneud rheoliadau ar gyfer casglu gwastraff ar wahân.	O dan adran 45AA o Ddeddf Diogelu'r Amgylchedd 1990, fel y'i mewnosodwyd gan adran 66 y Bil.
Ionawr 2017	Yr amser cynharaf y byddai Gweinidogion Cymru yn ystyried gwneud rheoliadau yn gwahardd gwaredu gwastraff bwyd i garthffosydd.	O dan adran 34D o Ddeddf Diogelu'r Amgylchedd 1990, fel y'i mewnosodwyd gan adran 67 y Bil.

Ionawr 2017	Yr amser cynharaf y byddai Gweinidogion Cymru yn ystyried gwneud rheoliadau yn gwahardd gwaredu gwastraff trwy losgi.	O dan adran 9A o Fesur Gwastraff (Cymru) 2010, a fewnosodwyd gan adran 68 y Bil.
Mawrth 2017	Gweinidogion Cymru yn cyhoeddi NNRP.	O dan adran 9 y Bil.
Ebrill 2017	Y dyddiad dangosol pryd bydd Gweinidogion Cymru yn gwneud rheoliadau ar ffioedd ar gyfer monitro trwyddedau morol a'u hamrywio ac ati.	O dan adran 72A o Ddeddf y Môr a Mynediad i'r Arfordir 2009, fel y'i mewnosodwyd gan adran 78 y Bil.
Ebrill 2017	Y dyddiad dangosol pryd bydd Gweinidogion Cymru yn gwneud rheoliadau ar ddarpariaethau pellach ar gyfer talu ffioedd trwyddedau morol.	O dan adran 107A o Ddeddf Mynediad Morol ac Arfordirol 2009, fel y'i mewnosodwyd gan adran 79 y Bil.
Ebrill 2017	Y dyddiad dangosol pryd bydd Gweinidogion Cymru yn gwneud rheoliadau ar apeliadau yn erbyn amrywio trwyddedau morol ac ati am beidio â thalu ffioedd neu flaendaliadau.	O dan adran 108(2A) o Ddeddf Mynediad Morol ac Arfordirol 2009, fel y'i mewnosodwyd gan adran 80 y Bil.
Mai 2017	Y dyddiad dangosol pryd bydd Gweinidogion Cymru yn cyhoeddi arweiniad ar weithredu datganiadau ardal.	O dan adran 13 y Bil, y bwriad yw y byddai'r arweiniad yn cael ei ddarparu cyn gynted ag y bo modd ar ôl i'r Bil dderbyn Cydsyniad Brenhinol.
Mai 2017	Rheoliadau i ddiffinio ystyr unedau carbon.	O dan adran 36 y Bil, bwriedir i'r rheoliadau hyn gael eu gwneud cyn gynted ag y bo'n ymarferol bosibl ac ar ôl derbyn Cydsyniad Brenhinol, ar ôl cael cyngor y corff cynghori.
Rhagfyr 2018	Yr amser pryd bydd yn rhaid i Weinidogion Cymru fod wedi cyhoeddi cyllidebau carbon ar gyfer cyfri allyriadau net Cymru am y cyfnod 2016-2020 a 2020-2025.	O dan adran 31 y Bil.
Ionawr 2020	Yr amser pryd bydd yn rhaid i Weinidogion Cymru fod wedi cyhoeddi cyllideb garbon ar gyfer cyfri allyriadau net Cymru am y cyfnod 2025-2030.	O dan adran 31 y Bil.
Rhagfyr 2020	CNC yn cyhoeddi'r ail SoNaRR.	O dan adran 8 y Bil.
Mai 2021	-- Etholiadau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru --	

Mehfin 2021	Gweinidogion Cymru yn dechrau eu harolwg cyntaf o NNRP.	O dan adran 9 y Bil.
Ionawr 2025	Yr amser pryd bydd yn rhaid i Weinidogion Cymru fod wedi cyhoeddi cyllideb garbon ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru am y cyfnod 2030-2035.	O dan adran 31 y Bil.
Ionawr 2030	Yr amser pryd bydd yn rhaid i Weinidogion Cymru fod wedi cyhoeddi cyllidebau carbon ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru am y cyfnod 2035-2040.	O dan adran 31 y Bil.
Ionawr 2035	Yr amser pryd bydd yn rhaid i Weinidogion Cymru fod wedi cyhoeddi cyllidebau carbon ar gyfer cyfrifi allyriadau net Cymru am y cyfnod 2040-2045.	O dan adran 31 y Bil.
Ionawr 2040	Yr amser pryd bydd yn rhaid i Weinidogion Cymru fod wedi cyhoeddi cyllidebau carbon ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru am y cyfnod 2045-2050.	O dan adran 31 y Bil.

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Cadeiryddion y Pwyllgorau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd

16 Gorffennaf 2015

Annwyl Gadeirydd

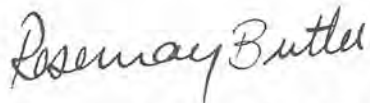
Bil Drafft Cymru

Fel yr wyf yn siŵr y gwyddoch, rydym yn disgwyl i Lywodraeth y DU gyhoeddi Bil drafft Cymru yn yr hydref gyda chyfnod o ymgynghori i ddilyn, cyn i'r Bil ei hun gael ei gyflwyno rywbryd yn ystod gwanwyn 2016.

Rwyf wedi trafod y mater gyda'r Dirprwy Lywydd yn rhinwedd ei swydd fel Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Rydym wedi cytuno mai'r Pwyllgor hwnnw sy'n darparu'r cyfrwng mwyaf priodol i'r Cynulliad ystyried y Bil drafft. Yr wyf yn hyderus bod gan y Pwyllgor yr aelodaeth, yr arbenigedd a'r gallu i lunio ymateb cynhwysfawr ac awdurdodol i mi ac i'r Cynulliad ei ystyried a, gobeithio, ei gymeradwyo.

Er bod y Bil yn dod o fewn cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, caiff ei waith craffu ei gryfhau'n sylweddol os bydd pwyllgorau eraill yn cymryd rhan yn y gwaith. Yn benodol, bydd yn bwysig i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ac i'r Cynulliad cyfan allu manteisio ar arbenigedd polisi pwyllgorau eraill wrth archwilio effaith disodli ein model presennol o bwerau a roddir gyda model newydd o bwerau neilltuedig.

Buaswn yn ddiolchgar pe gallech ystyried gyda'ch Pwyllgor sut i wneud lle yn yr hyn yr wyf yn sicr fydd yn rhaglen brysur iawn yn yr hydref, i ymgymryd ag archwiliad difrifol o'r Bil mewn perthynas â chylch gwaith eich Pwyllgor. Bydd eich tîm clericio yn gallu rhoi cyngor ar sut i amseru eich ymateb i ychwanegu gwerth at waith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a sicrhau y gall y Cynulliad ddylanwadu ar y ddatl yn San Steffan.



**Rosemary Butler AC, Llywydd
Cadeirydd, y Pwyllgor Busnes**

Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

Ffôn/Tel: 0300 200 6232

Ebost/Email: private.office@assembly.wales

Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg / We welcome correspondence in both English and Welsh

Mark Drakeford AC / AM
Y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol
Minister for Health and Social Services



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: LF/MD/0688/15

Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

30 Gorffennaf 2015

Annwyl Jocelyn,

Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru)

Hoffwn ddiolch i chi a'r Pwyllgor am y cyfle i drafod Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) ar 15 Gorffennaf 2015.

Rwy'n falch o roi gwybodaeth bellach i'r Pwyllgor am y materion canlynol a godwyd yn ystod y sesiwn:

- a) y gwaith a wnaed mewn perthynas ag amcangyfrif y costau i'r gwasanaeth iechyd a gwasanaethau eraill pe bai nifer y bobl sy'n defnyddio e-sigaréts dan do yn ail-ddechrau ysmegu sigaréts arferol pe bai'r gyfraith yn newid;
- b) gwybodaeth am nifer y pryniannau prawf sy'n digwydd ar hyn o bryd ledled Cymru.

Mae'r wybodaeth i'w gweld isod.

Y gwaith a wnaed mewn perthynas ag amcangyfrif y costau i'r gwasanaeth iechyd a gwasanaethau eraill pe bai nifer y bobl sy'n defnyddio e-sigaréts dan do yn ail-ddechrau ysmegu sigaréts arferol pe bai'r gyfraith yn newid.

Nid oes tystiolaeth i ddangos y byddai'r cynnig i gyfyngu ar y defnydd o e-sigaréts mewn mannau cyhoeddus dan do yn achosi i ddefnyddwyr e-sigaréts ail-ddechrau ysmegu. Hefyd, nid oes unrhyw astudiaethau ar gael ar hyn o bryd i fesur yr effeithiau ar iechyd defnyddwyr e-sigaréts sy'n ail-ddechrau ysmegu tybaco yn dilyn cyfnod o ymwrthod yn llwyr. Wrth ystyried y mater hwn, mae hefyd yn bwysig nodi'r canlynol:

- Mae nifer o safleoedd yng Nghymru eisoes yn cyfyngu ar y defnydd o e-sigaréts yn eu mannau dan do (tua 50% yn ôl arolygon gan Lywodraeth Cymru¹ a Sefydliad Siartredig

¹ Llywodraeth Cymru. Polisiâu e-sigaréts: arolwg o weithleoedd yng Nghymru. 2014.
<http://gov.wales/statistics-and-research/e-cigarette-policies-surveys-schools-workplaces/?lang=en>

lechyd yr Amgylchedd Cymru²) ac o ystyried bod y defnydd o e-sigaréts gan oedolion ym Mhrydain yn cynyddu yn ôl arolygon ASH UK³, nid yw'n ymddangos bod hyn yn cael effaith ar y defnydd o e-sigaréts gan oedolion;

- Mae'r mwyafrif o ddefnyddwyr e-sigaréts hefyd yn parhau i ysmegu cynhyrchion tybaco arferol (rhwng tair rhan o bump o oedolion sy'n ddefnyddwyr yn 2015 yn ôl arolwg ASH UK⁴ ac 85% o ddefnyddwyr yn ôl yr Astudiaeth Smoking Toolkit⁵).

Yng ngoleuni'r ansicrwydd uchod, mae'r Memorandwm Esboniadol⁶ yn cyflwyno enghraifft i ymchwilio i'r effaith ddamcaniaethol ar iechyd defnyddwyr e-sigaréts sy'n ail-ddechrau ysmegu tybaco drwy ddefnyddio astudiaeth sy'n edrych ar Flynyddoedd Oes a Addaswyd yn ôl Ansawdd (QALYs) y mae pob ysmygwr sy'n rhoi'r gorau i ysmegu yn yr hirdymor yn eu hennill. Mae'r enghraifft yn y Memorandwm Esboniadol yn awgrymu y byddai cynnydd o 0.1% yng nghyfradd nifer yr ysmygwyr yn gyfystyr â 2,450 yn fwy o bobl yn ysmegu tybaco yng Nghymru. (2,450 yw 0.1% o amcangyfrif poblogaeth canol blwyddyn ONS ar gyfer y rheini sy'n 18+ oed, oedd yn 2,452,000 yn 2013.) Gan ddefnyddio'r astudiaeth a nodwyd eisoes, mae hyn yn gyfystyr â gostyngiad rhwng 2,400 a 6,300 o Flynyddoedd Oes a Addaswyd yn ôl Ansawdd, sy'n gost rhwng £146 miliwn a £380 miliwn.

Hefyd, mae angen cydbwysu goblygiadau cost y senario damcaniaethol hwn yn erbyn amrywiolion eraill sy'n anodd eu mesur:

- Gellid dadlau mai'r math o ddefnyddwyr e-sigaréts sy'n dweud eu bod yn defnyddio e-sigaréts i osgoi'r gwaharddiad ysmegu yw'r rhai sydd fwyaf tebygol o ail-ddechrau ysmegu tybaco o ganlyniad i'r cynnig hwn. Hefyd, mae'n fwyaf tebygol bod defnyddwyr o'r fath yn defnyddio e-sigaréts ochr yn ochr â sigaréts tybaco arferol. Ymddengys bod arolwg diweddaraf ASH UK yn adlewyrchu'r rhagdybiaeth hon⁷, a ganfu fod mwy o bobl sy'n defnyddio e-sigaréts a thybaco yn nodi'r gwaharddiad fel un o'r rhesymau dros ddefnyddio e-sigaréts (25% o'r rheini a holwyd) o'i gymharu â chyn-ysmygwyr sy'n defnyddio e-sigaréts (11% o'r rheini a holwyd). Y dybiaeth felly yw mai'r math o ddefnyddiwr sydd fwyaf tebygol o roi'r gorau i ddefnyddio e-sigaréts o ganlyniad i'r ddarpariaeth hon yw'r math o berson sy'n defnyddio e-sigaréts a thybaco ac yn defnyddio e-sigaréts i osgoi'r gwaharddiad ysmegu yn unig. Mae'r math hwn o ddefnyddiwr yn parhau i ddod i gysylltiad â'r niwed i iechyd y mae ysmegu tybaco yn ei achosi.
- Mae parhau i ysmegu unrhyw sigaréts arferol i bob pwrpas yn trosglwyddo'r risg cardiofasgwlaidd llawn, ac efallai mai dim ond effaith gymedrol fydd ar risg canser oherwydd bod hyd y cyfnod o ysmegu yn bwysicach na dwysedd.⁸ Dros yr hirdymor,

² Ymchwil i Bolisiau E-sigaréts yn y Sector Lletygarwch Annibynnol. Sefydliad Siartredig Iechyd yr Amgylchedd Cymru. Tachwedd 2014. Heb ei gyhoeddi.

³ Taflen ffeithiau ASH 33: Y defnydd o sigaréts electronig ym Mhrydain. Mai 2015 <http://www.ash.org.uk/information/facts-and-stats/fact-sheets>

⁴ Taflen ffeithiau ASH 33: Y defnydd o sigaréts electronig ym Mhrydain. Mai 2015 <http://www.ash.org.uk/information/facts-and-stats/fact-sheets>

⁵ Yr Astudiaeth Smoking Toolkit. Tueddiadau yn y defnydd o sigaréts electronig yn Lloegr. Diweddarwyd 23 Ebrill 2015 <http://www.smokinginengland.info/latest-statistics/>

⁶ Paragraff 372 o Femorandwm Esboniadol Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru). Mehefin 2015.

⁷ Y defnydd o e-sigaréts ymysg oedolion ym Mhrydain. 21 Mai 2015. <http://www.ash.org.uk/information/facts-and-stats/fact-sheets>

⁸ Papur Cefndir ar E-sigaréts (Systemau Electronig Cyflenwi Nicotin) Rachel Grana, PhD MPH; Neal Benowitz, MD; Stanton A. Glantz, PhD. Center for Tobacco Control Research and Education University of

gallai'r costau i GIG Cymru mewn perthynas ag afiechydon cysylltiedig ag ysmegu barhau i gael eu hachosi gan ysmygwyr presennol sydd bellach yn defnyddio tybaco ac e-sigaréts.

- Nid oes tystiolaeth ar gael ar hyn o bryd am y risg hirdymor i iechyd yn sgil y defnydd o e-sigaréts i ddefnyddwyr a'r rheini sydd o'u hamgylch. Felly, mae perygl o gostau ychwanegol i GIG Cymru yn sgil y defnydd o e-sigaréts yn yr hirdymor, gan gynnwys eu defnydd mewn mannau cyhoeddus caeedig.
- Mae peth tystiolaeth yn dangos y gallai cyn-ysmygwyr sy'n defnyddio e-sigaréts i roi'r gorau i ysmegu ail-ddechrau ysmegu. Er enghraifft, mae un astudiaeth yn awgrymu bod tua 6% o gyn-ysmygwyr sy'n defnyddio e-sigaréts yn ddyddiol yn ail-ddechrau ysmegu ar ôl mis, a bod 6% yn gwneud hynny ar ôl blwyddyn⁹. Felly, gellid dadlau bod peth cyfnewidioldeb eisoes yn y defnydd o e-sigaréts ymysg cyn-ysmygwyr.

Rwy'n cydnabod nad oes tystiolaeth bendant yn bodoli ar hyn o bryd i ddangos a yw e-sigaréts yn ail-normaleiddio ymddygiadau ysmegu, ac yn arwain at gynnydd yn nifer y bobl sy'n ysmegu ac yn dechrau ysmegu. Felly, costau posibl yw'r holl rai sydd wedi'u nodi ac mae angen cydbwysu unrhyw gostau posibl i'r gwasanaeth iechyd neu wasanaethau yng Nghymru yn erbyn yr arbedion cost posibl a ddaw o atal pobl rhag dechrau ysmegu yn sgil y ddarpariaeth hon, yn enwedig plant a phobl ifanc. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn amlinellu sut y byddai'n rhaid i'r ddarpariaeth hon atal o leiaf 36 o bobl yng Nghymru rhag dechrau ysmegu tybaco dros y cyfnod o bum mlynedd ac uchafswm o 237 er mwyn bod yn niwtral o ran cost.¹⁰ Rydym yn amcangyfrif bod tua 25,000 o bobl ifanc 11-16 oed yng Nghymru wedi arbrofi gydag e-sigaréts, a bod bron hanner o'r rhain erioed wedi rhoi cynnig ar dybaco.¹¹ Gan ddefnyddio'r data hwn, byddai'n rhaid i'r ddarpariaeth hon atal llai na 2% o'r bobl ifanc 11-16 oed yng Nghymru sydd wedi arbrofi ag e-sigaréts ac sydd heb roi cynnig ar dybaco cyn hynny rhag dechrau ysmegu er mwyn bod yn niwtral o ran cost.

Caiff y Memorandwm Esboniadol ei ddiweddarau yn ystod proses y Bil pan fydd y data diweddaraf ar gael.

Gwybodaeth am nifer y pryniannau prawf sy'n digwydd ar hyn o bryd ledled Cymru

Mae pryniannau prawf yng Nghymru yn ymdrin â nifer o feysydd ar hyn o bryd, gan gynnwys cynhyrchion dan gyfyngiad oedran, gwerthu alcohol a masnachu twyllodrus. Gan mai awdurdodau lleol a'r heddlu sy'n gyfrifol am bryniannau prawf, a'u bod yn cael eu cynllunio yn lleol, mae anawsterau o ran cael trosolwg llawn ar nifer y pryniannau prawf sy'n digwydd ledled Cymru.

California, San Francisco WHO Collaborating Center on Tobacco Control. Paratowyd ar gyfer Menter Atal Tybaco Sefydliad Iechyd y Byd, Rhagfyr 2013.

⁹ Etter JF and C Bullen A longitudinal study of e-cigarette users. *Addict Behav* 2014. 39 (2): t 491-4

¹⁰ Gweler paragraff 414 o Femorandwm Esboniadol Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru). Yn seiliedig ar amcangyfrif bod atal unigolyn rhag ysmegu, ar gyfartaledd, yn arwain at ennill blwyddyn o oes fesul unigolyn sy'n cael ei gyfrifo yn £60,000 y person.

¹¹ Un o'r prif ganfyddiadau mewn papur a gyhoeddwyd yn y BMJ ar y defnydd o e-sigaréts ymysg pobl ifanc yng Nghymru gan DECIPHER oedd, er bod y rheini sydd byth yn ysmegu yn llawer llai tebygol o nodi eu bod yn defnyddio e-sigaréts, gan mai'r grŵp o'r rheini sydd byth yn ysmegu yw'r mwyaf o dipyn, mae'n cynnwys mewn termau absoliwt bron cynifer o bobl ifanc sydd wedi rhoi cynnig ar e-sigarét ychydig o weithiau â'r grŵp llai o ysmygwyr. Moore G, Hewitt G, Evans J, et al. Y defnydd o sigaréts electronig ymysg pobl ifanc yng Nghymru: tystiolaeth o ddau arolwg trawstoriadol BMJ Open 2015;5: e007072. doi:10.1136/bmjopen-2014-007072 <http://bmjopen.bmj.com/> Yn y wasg

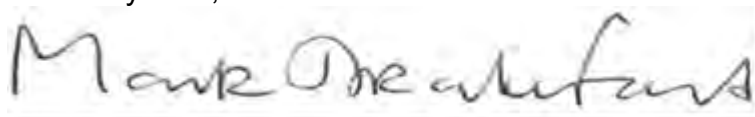
Yn 2012-13, y cyfnod diweddaraf y mae data ar gael ar ei gyfer ar hyn o bryd, roedd 841 ymgais i brynu alcohol, gyda 73 gwerthiant o ganlyniad.¹² Yn 2013-14, roedd 185 ymgais i brynu tybaco, gydag 13 gwerthiant o ganlyniad.¹³

Ym mis Mawrth 2013, gwnaeth Heddlu De Cymru 9 pryniant prawf ar-lein o alcohol, i'w anfon at wirfoddolwyr 15 ac 16 oed dros gyfnod o dridiau. Roedd hyn yn targedu archfarchnadoedd mawr yn hytrach na manwerthwyr bach. Roedd 4 o'r 9 ymgais yn llwyddiannus.¹⁴

Disgwylir y bydd awdurdodau lleol yn defnyddio'r gofrestr genedlaethol o fanwerthwyr tybaco a chynhyrchion nicotin i'w helpu i gynllunio gorfodaeth, ac yn eu galluogi i wneud pryniannau prawf gan fanwerthwyr llai sy'n cynnig gwasanaethau anfon.

Rwy'n gobeithio bod y wybodaeth yn y llythyr hwn yn ateb y cwestiynau a godwyd gan aelodau'r Pwyllgor.

Cofion cynnes,

A handwritten signature in black ink that reads "Mark Drakeford". The signature is written in a cursive style and is contained within a thin black rectangular border.

Mark Drakeford AC / AM

Y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol

Minister for Health and Social Services

¹² Diweddariad Gwerthiant Dan Gyfyngiad Oedran WHOTS Chwefror 2014

¹³ Gwybodaeth a ddarparwyd gan WHOTS

¹⁴ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-23124507>

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon