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, Pwyllgor Cyllid
Y Cynulliad Cenedlaethol
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

16 Mawrth 2016

Annwyl Jocelyn,

Rwy'n ysgrifennu atoch i ymateb i adroddiad y Pwyllgor Cyllid 'Dyfodol Cyllido Cymru' a gyhoeddwyd ddoe.

Mae'r adroddiad yn ychwanegiad defnyddiol at y corff o waith sy'n adolygu ac yn asesu'r modd y mae trefniadau cyllido gwasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru yn parhau i esblygu, ac mae'n ystyriaeth ddwys o sut orau i fynd i'r afael â'r heriau sy'n ein hwynebu.

Rwy'n derbyn holl argymhellion yr adroddiad. Amgaeaf sylwebaeth fanylach.

Rwy'n siŵr eich bod yn sylweddoli, er mwyn rhoi llawer o'r argymhellion ar waith, y byddai angen cytundeb Llywodraeth y DU a'i chyfranogaeth frwd. Byddai hynny'n golygu newid mawr yn agwedd Gweinidogion Llywodraeth y DU. Er gofyn sawl gwaith, nid wyf wedi gallu cael cyfarfod yn ddiweddar â Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys i drafod datblygiad fframwaith ariannol Cymru. Nid yw Llywodraeth y DU wedi trefnu cyfarfod pedwarochrol o Weinidogion Cyllid ers Tachwedd 2013, ac rwy'n dal yn aros am ail gyfarfod o Gyd-bwyllgor y Trysorlys oedd i fod cael ei gynnal yng Ngwanwyn 2015. Rwy'n sylwi nad oedd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys yn gallu rhoi tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid chwaith i'w helpu â'i ymchwiliad.

Mae patrwm yn ymddangos. Fodd bynnag, byddwn yn disgwyl i Lywodraeth nesaf Cymru barhau i chwarae ei rhan trwy fynd â rhaglen diwygio cyllid Cymru yn ei blaen, gan helpu i roi argymhellion allweddol eich adroddiad ar waith, a thrwy wasgu ar Lywodraeth y DU i sicrhau fframwaith ariannol teg i Gymru.

Jane

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

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

English Enquiry Line 0845 010 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0845 010 4400
Correspondence.Jane.Hutt@wales.gsi.gov.uk

Wedi'i argraffu ar bapur wedi'i ailgylchu (100%)
Printed on 100% recycled paper

Atodiad 1

Ymateb Llywodraeth Cymru i'r argymhellion yn adroddiad y Pwyllgor Cyllid, 'Dyfodol Cyllido Cymru' (Mawrth 2016)

Argymhelliad 1. *Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi ystyriaeth bellach i greu creu corff annibynnol i roi cyngor ynglŷn â system dryloyw er dyrannu arian i'r llywodraethau datganoledig, ac y bydd hynny'n cynnwys asesu'n annibynnol sut y mae penderfyniadau gwariant i Loegr yn bwydo i'r grantiau bloc*

Argymhelliad 2. *Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth y DU i gynyddu'r cyd-drefnu a'r ddarpariaeth ar gyfer trafodaeth am drefniadau cyllido rhwng y llywodraethau datganoledig a chyda San Steffan. Cred y Pwyllgor fod rhaid i'r cysylltiadau rhynglywodraethol hyn fod yn dryloyw ac yn destun craffu ac y byddant yn cynnwys dull o gyflafareddu a datrys anghytundebau.*

Argymhelliad 3. *Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig eraill i sicrhau y dylid cytuno, lle bynnag y mae hynny'n bosibl, ar newidiadau i'r Datganiad Polisi Ariannu rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig, ac y dylent gael eu cofnodi'n dryloyw.*

Rwy'n derbyn argymhellion y Pwyllgor, er bod y gwaith o'u gweithredu'n dibynnu ar Lywodraeth y DU. Byddai Llywodraeth Cymru, yn wir, yn croesawu dull mwy tryloyw gan Lywodraeth y DU o ran ariannu llywodraethau datganoledig, gan gynnwys corff annibynnol i asesu dyraniadau, gwell craffu a gwell system ar gyfer datrys anghytundebau.

Dylai'r gwelliannau hyn gael eu hadlewyrchu mewn Fframwaith Cyllidol newydd i Gymru y mae'n rhaid i'r ddwy lywodraeth gytuno arno. Rwy'n ystyried y byddai'r Datganiad Polisi Ariannu wedi'i gyfyngu i fecanwaith fformiwla Barnett, gan gynnwys ffactorau cymharedd, ac y byddai'r trefniadau ariannol ar gyfer pob un o'r gweinyddiaethau datganoledig yn cael eu pennu mewn fframweithiau cyllidol ar wahân.

Roeddwn yn falch o weld bod Fframwaith Cyllidol yr Alban, y cytunodd Llywodraeth yr Alban a Llywodraeth y DU arno yn ddiweddar, yn cynnwys proses adolygu. Bydd y broses hon yn asesu'r addasiadau i'r Grant Bloc ar gyfer yr Alban cyn diwedd 2021, ac fe ddylai sicrhau eu bod yn cael eu cyfrifo a'u rhoi ar waith yn deg. Ceir hefyd darpariaeth ynghylch cyflafareddu annibynnol ar gyfer anghydfodau rhwng Llywodraeth yr Alban a Llywodraeth y DU. Rwy'n disgwyl y bydd yr un graddau o annibyniaeth yn berthnasol i Fframwaith Cyllidol i Gymru.

Argymhelliad 4. *Mae'r Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru wedi dangos ei bod yn bosibl cynhyrchu fformiwla syml wedi'i seilio ar anghenion i ddisodli Barnett sydd hefyd yn cadw elfen helaeth o fod yn gyflawn. Mae'r Pwyllgor felly yn argymell y dylai'r trefniadau ariannu i Gymru gael eu seilio ar fformiwla sy'n adlewyrchu anghenion cymharol.*

Argymhelliad 5. *Tra mae'n cydnabod y rheidrwydd i gael fformiwla wedi'i seilio ar anghenion, pe na bai hyn yn digwydd ar unwaith mae'r Pwyllgor yn credu'n bendant fod rhaid cryfhau'r ymrwymiad i gyllid gwaelodol, gydag addewid cadarn y bydd hynny'n parhau ar ôl diwedd cyfnod y Senedd DU hon. Ar ben hynny, mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r broses i ddosbarthu'r grant bloc fod â sail statudol gadarn ac na ddylai fod ar ddisgresiwn y Gweinidog.*

Mae Llywodraeth Cymru wedi dadlau ers amser maith y dylid cael fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion yn lle fformiwla Barnett. Mae Comisiwn Holtham ac un o Bwyllgorau Dethol Tŷ'r Arglwyddi wedi dangos sut y gellid rhoi hwn ar waith mewn ffordd syml a theg.

Yn y cyfamser, mae Llywodraeth Cymru wedi gofyn am gael cyflwyno 'llawr' neu gyllid gwaelodol i fynd i'r afael â'r pryderon ynghylch cyllido tymor hir yng Nghymru, ac i atal sefyllfa lle mae cydgyfeirio Barnett yn arwain at danariannu ein gwasanaethau cyhoeddus pan fo gwariant yn dechrau cynyddu eto. Mae'r cyllid gwaelodol dros dro a gyhoeddwyd yn yr Adolygiad o Wariant ac yn Natganiad Hydref 2015, o fewn yr amrediad cyllid cymharol a argymhellwyd gan Gomisiwn Holtham, yn gam ymlaen. Ond, fel y mae'r Pwyllgor wedi'i gydnabod, nid yw'n mynd hanner digon pell i roi sicrwydd tymor hir yn erbyn y bygythiad y mae Cymru'n parhau i'w wynebu oherwydd fformiwla Barnett. Mae Llywodraeth Cymru'n parhau i alw ar Lywodraeth y DU i ddarparu'r manylion ynghylch cyllid gwaelodol tymor hir sy'n mynd i'r afael â mater ariannu teg.

Argymhelliad 6. *Mae'r Pwyllgor yn argymell, fel gofyniad lleiaf, fod rhaid gwneud penderfyniad egwyddorol ar sut y caiff y grant bloc ei leihau cyn datganoli trethi. Mae angen gweithdrefn led-awtomatig sy'n deg ac sy'n dyrannu risg a chyfrifoldeb yn briodol.*

Argymhelliad 7. *Cred y Pwyllgor yn bendant fod angen i'r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru wella. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio gyda Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys i sicrhau cyfarfodydd amlach ac y dylai'r Prif Ysgrifennydd ailystyried Fframwaith Cyllidol i'r DU, yn darparu datganiad sylfaenol o'r polisi ariannu ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig a'u trefniadau cyllidol.*

Mae argymhelliad 6 o'r pwys mwyaf. Mae nifer o ddulliau gweithredu posibl y gellid eu dilyn i leihau Grant Bloc Cymru yn gyfnewid am y refeniw trethi a ddaw i Gymru ar ôl datganoli trethi. Er y byddai'n anodd dweud beth fyddai'r holl effeithiau a rhyngweithiadau y gellid eu hystyried, pe bai rhai o'r modelau a grybwyllodd Llywodraeth y DU yn ystod trafodaethau ynghylch fframwaith cyllidol yr Alban yn cael eu rhoi ar waith yng Nghymru, mae'n amlwg y byddent yn cael effaith hynod annheg ar gyllido Cymru yn y dyfodol. Nid ar y sail honno y cytunwyd datganoli Treth Dir y Dreth Stamp a'r Dreth Dirlenwi i Gymru.

Rwyf wedi ei gwneud yn glir i Lywodraeth y DU bod angen cytuno ar fframwaith cyllidol i Gymru cyn i ddatganoli cyllidol ddigwydd. Dylai'r fframwaith fod yn seiliedig ar egwyddorion. Yn benodol, dylai fod yn gynaliadwy fel bod modd ei addasu yn sgil penderfyniadau ar ddatganoli trethi yn y dyfodol a dylai sicrhau nad yw Cymru ar ei cholled o safbwynt cyllidebol o ganlyniad i ddatganoli pwerau. Fodd bynnag, rhaid i'r cytundeb fynd ymhellach, gan nodi'n fanwl ac yn dryloyw sut y byddai'n effeithio ar Grant Bloc Cymru, a sut y byddai'r drefn yn cael ei hasesu'n annibynnol i sicrhau ei bod yn deg ac yn addas i'r diben.

Dylai fframwaith cyllidol Cymru adlewyrchu cyfrifoldebau ac amgylchiadau Cymru, ac mae'n debyg y byddai'n synhwyrol pe bai hyn yn ffurfio rhan o fframwaith gyffredinol ar gyfer y DU. Rwyf wedi ysgrifennu at Brif Ysgrifennydd y Trysorlys sawl gwaith yn pwysleisio'r angen i gytuno ar fframwaith cyllidol ar gyfer Llywodraeth Cymru. Rwy'n parhau i ofyn am gyfarfodydd a byddwn yn croesawu cyfarfodydd amlach gyda Phrif Ysgrifennydd y Trysorlys i drafod gweithrediad y fframwaith cyllidol.

Argymhelliad 8. *Cred y Pwyllgor fod angen mwy o hyblygrwydd diwedd blwyddyn. Mae'r Pwyllgor yn argymell, unwaith y caiff arian ei ddatganoli i Gymru, na ddylai gael ei ddychwelyd i'r Trysorlys os nad yw wedi'i wario ar ddiwedd y flwyddyn ariannol. Dylai Llywodraeth Cymru gael cadw gwargedau a chronni arian wrth gefn.*

Rwyf wedi pwyso'n gyson am y gallu i ymdrin yn fwy hyblyg â threfniadau cyllidebol diwedd blwyddyn. Mae'r achos yn gryfach nag erioed yn awr gan fod gan Lywodraeth Cymru Gronfa Arian Parod Wrth Gefn yn ei lle, i'w defnyddio i helpu i reoli llif arian parod ar ôl datganoli trethi. Byddai'r gallu i gadw adnoddau sydd heb eu gwario a'u rheoli ochr yn ochr â refeniw trethi ansicr yn gam naturiol ymlaen, ac yn gydnaws â'n cyfrifoldeb ariannol cynyddol.

Argymhelliad 9. *O ran y bwriad sydd wedi'i ddatgan gan Lywodraeth Cymru i ddatblygu "Trysorlys Cymru", mae'r Pwyllgor o'r farn fod angen bod yn fwy eglur a phenodol am yr hyn y mae hynny'n ei olygu ac mae'n argymell bod Llywodraeth Cymru'n darparu'r eglurder hwn. Nid dim ond mater o staff ychwanegol ac arbenigedd technegol mohono. Gan y bydd adnoddau'r llywodraeth yn y dyfodol yn dod yn rhannol o refeniw treth a benthyca, bydd rhaid penderfynu ar bolisïau gogyfer â'r elfennau hyn ar lefel Cabinet a byddant yn cael eu gweinyddu gan Drysorlys Cymru. Mae gan Drysorlys y DU rôl flaenllaw yn rhoi cyngor ynglŷn â gosod cyllidebau a chyd-drefnu penderfyniadau gwariant ar draws pob adran. Mae'n siŵr y bydd rhaid i Drysorlys Cymru weithredu mewn modd tebyg, sy'n cyfleu rôl gryfach na'r rôl a fu gan yr Adran Gyllid yn hanesyddol.*

Rwy'n disgwyl y bydd Trysorlys Cymru, a sefydlwyd gennyf, yn parhau i ddatblygu er mwyn sicrhau ei fod yn cyflawni'r rôl briodol o fewn Llywodraeth Cymru, ac yn gallu rheoli materion cyllidol Cymru yn effeithiol ac yn effeithlon.

Argymhelliad 10. *Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i adolygu'r rheolau yn ymwneud â chyflwyno trethi newydd yng Nghymru, i sicrhau bod y broses yn llai beichus gan alluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno trethi newydd yn effeithiol.*

Mae'n bosibl fod y gallu i gynllunio trethi newydd yn faes defnyddiol o ran datblygu polisïau yn y dyfodol, boed y trethi newydd hynny'n ceisio newid ymddygiad neu godi refeniw. Ond byddai angen ystyried unrhyw dreth newydd arfaethedig yn ofalus iawn, yn enwedig gan fod cymaint o bobl yn cael trafferth ymdopi â chostau byw.

Byddwn yn croesawu proses symlach ar gyfer creu trethi datganoledig newydd – un sy'n rhoi mwy o reolaeth yn nwylo Llywodraeth a Chynulliad Cymru, yn hytrach na Llywodraeth a Senedd y DU. Ni fyddai hynny'n golygu bod llai o gyfrifoldeb arnom i asesu effeithiau uniongyrchol ac effeithiau ehangach unrhyw gynnig yn drylwyr ac yn ddoeth.

Argymhelliad 11. *Cred y Pwyllgor y bydd angen i Lywodraeth Cymru ragweld y refeniw o drethi datganoledig, yn cynnwys ardrethi annomestig cenedlaethol a goblygiadau'r addasiad i'r Grant Bloc, er mwyn llywio eu cynlluniau cyllidebol. Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Llywodraeth Cymru'n gweithio i sicrhau bod y rhagolygon hyn o safon uchel, eu bod yn dryloyw ac ar gael i'r cyhoedd. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a yw'r adnoddau ar gael ganddi i gyflawni hyn i'r safon ofynnol.*

Bydd angen i Lywodraeth Cymru lunio rhagolwg o'r refeniw fydd yn deillio o'r ddwy dreth ddatganoledig newydd - y Dreth Gwarediadau Tirlenwi a'r Dreth Trafodiadau Tir - o 2018-19 ymlaen. Caiff y rhagolwg cyntaf ei gynnwys yng nghyllideb ddrafft yr hydref, 2017, a

bydd yn cynnwys rhagolwg o'r flwyddyn i ddod yn ogystal ag amcangyfrifon dangosol ar gyfer blynyddoedd dilynol.

Un fantais i Lywodraeth Cymru yw bod ganddi rywfaint o arbenigedd eisoes yn hyn o beth. Penderfynodd Gweinidogion gadw'r tîm a oedd wedi cynorthwyo Comisiwn Holtham, fel y gallai lywio'r gwaith a arweiniodd at y cyd-ddatganiad ar ddiwygio cyllid, a darparu cyngor ar gyfer adroddiad cyntaf Comisiwn Silk a Bil Cymru.

Mae'r model o lunio rhagolygon y mae Llywodraeth Cymru yn ei ddatblygu ar gyfer y Dreth Trafodiadau Tir yn debyg i'r un a ddefnyddir gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Llywodraeth yr Alban. Mae'r model ar gyfer y Dreth Gwarediadau Tirlenwi yn cynnwys nodweddion tebyg i fodel y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol a Llywodraeth yr Alban.

Argymhelliad 12. *Yn dilyn o adroddiad blaenorol, mae'r Pwyllgor yn argymell eto fod Comisiwn Cyllidol i Gymru yn cael ei sefydlu i ddarparu asesiad annibynnol o ragolygon a rhagdybiaethau treth Llywodraeth Cymru.*

Bydd sicrhau bod corff annibynnol yn craffu ar ragolygon treth yn elfen bwysig o drefniadau cyllidebol y dyfodol. Mater i Lywodraeth Cymru a gaiff ei llunio yn y dyfodol fydd penderfynu ai Comisiwn Cyllidol i Gymru fydd yn gwneud hyn. Yn y cyfamser, mae Trysorlys Cymru wedi datblygu perthynas waith dda gyda'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol.

Argymhelliad 13. *Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y dreth gyngor ac ardrethi annomestig yn codi dros £2.5 biliwn y flwyddyn. Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnal nifer o ymchwiliadau i ardrethi annomestig a chred y Pwyllgor fod angen eglurder wrth fynd ymlaen, o ystyried yr ymchwiliadau blaenorol hyn. Bydd y Pwyllgor yn argymell yn ei adroddiad gwaddol fod y Pwyllgor nesaf a fydd yn gyfrifol am faterion ariannol yn cynnal ymchwiliad i sut mae prisiadau yn cael eu cadw'n gyfredol a pha ddiwygiadau i'r dreth gyngor y dylid eu hystyried.*

Mae trethi lleol yn ffynhonnell bwysig o refeniw i Gymru. Maent yn darparu adnoddau hollbwysig sy'n helpu i ariannu gwasanaethau cyhoeddus a sicrhau atebolrwydd lleol wrth benderfynu ar flaenoriaethau cyllido. Rwy'n siŵr y bydd Llywodraeth Cymru a gaiff ei llunio yn y dyfodol yn gwerthfawrogi cyfraniad y Pwyllgor Cynulliad perthnasol o ran polisi a gweinyddu'r trethi hynny, wrth ystyried sut y gellir datblygu'r system gyllid leol gyfan i ddarparu sylfaen gynaliadwy ar gyfer ariannu gwasanaethau lleol yn y dyfodol.

Argymhelliad 14. *Mae'r Pwyllgor yn nodi'r diffyg data cyhoeddedig ar berfformiad economaidd a refeniw trethi a gesglir yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r wybodaeth sy'n cael ei chasglu a'i chyhoeddi yng Nghymru fod mor fanwl o leiaf â'r hyn a gynhyrchir yn yr Alban ar hyn o bryd ac y dylai ddigwydd mor aml o leiaf.*

Mae Llywodraeth Cymru a'r Swyddfa Ystadegau Gwladol yn cyhoeddi amrywiaeth eang o ddangosyddion economaidd ar gyfer Cymru. Mae Bydd Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi hefyd yn cyhoeddi ystadegau ar drethi'r Deyrnas Unedig, a Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ystadegau ar drethi lleol. Ond mae lle bob amser i wella'r amrywiaeth o wybodaeth ystadegol, a'i darparu'n fwy prydon a chyson. Mae gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol gynlluniau i gyhoeddi ystadegau economaidd ehangach ar gyfer gwledydd y DU a rhanbarthau Lloegr yn ystod y blynyddoedd nesaf, yn ogystal â'u cyhoeddi'n amlach. Mae hefyd yn ymgynghori ar y posibilrwydd o ddatblygu ystadegau cyllid cyhoeddus ar sail yr un ardaloedd daearyddol. Bydd angen i Lywodraeth Cymru a gaiff ei llunio yn y dyfodol

ystyried, gydag Awdurdod Cyllid Cymru, pa ystadegau y dylid eu datblygu ar gyfer trethi datganoledig Cymru.

Argymhelliad 15. *Tra mae'n cydnabod y byddai'r Trysorlys am osod terfyn benthyca cyffredinol bob blwyddyn er mwyn cadw rheolaeth a sicrhau cynaliadwyedd ar lefel y DU gyfan, mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai benthyca cyfalaf Llywodraeth Cymru fod yn amodol ar gyfundrefn benthyca darbodus, tebyg i system yr awdurdodau lleol.*

Rwy'n cytuno bod cyfundrefn benthyca darbodus, sy'n rhan o fframwaith cynaliadwy ar gyfer y DU, yn drefniant synhwyrol yn hytrach na'r dull presennol o fenthyca cyfalaf. Dylid benthyca ar sail y gallu i ad-dalu.

Hyd yn oed heb drefniant benthyca darbodus, ar sail y terfyn benthyca cyfalaf sydd ar waith yn yr Alban (sydd â lefel debyg i Gymru o gyfrifoldebau datganoledig), credaf y dylid codi terfyn benthyca cyfalaf Llywodraeth Cymru. Gellid dadlau y dylid ei godi i ryw £1.3 biliwn. Dylai'r terfyn benthyca uchaf godi'n sylweddol hefyd os cyflwynir cyfraddau Treth Incwm ar gyfer Cymru.