Y Pwyllgor Cyllid | Finance Committee
FIN(5)-16-16 P1

Rhagfyr 2016

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Paratoadau ar gyfer gweithredu datganoli cyllidol yng Nghymru

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Rwyf wedi paratoi a chyhoeddi’r adroddiad hwn yn unol â Deddf Llywodraeth Cymru 1998 a 2006.

Roedd tîm astudiaeth Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnwys Matthew Coe, Gareth Lucey, Ben Robertson a Deborah Woods o dan gyfarwyddyd Richard Harries.

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae’r Archwilydd Cyffredinol yn annibynnol o’r Cynulliad Cenedlaethol ac o lywodraeth. Mae’n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a’r cyrff cyhoeddus sy’n gysylltiedig â hi ac a noddir ganddi, gan gynnwys cyrff y GIG. Mae ganddo’r pŵer i gyflwyno adroddiadau i’r Cynulliad Cenedlaethol ar ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna’r sefydliadau hynny o’u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella’r defnydd hwnnw.

Mae’r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae’n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Mae’r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â’i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi’i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori’r Archwilydd Cyffredinol.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2016

Cewch ailddefnyddio’r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Os byddwch yn ei ailddefnyddio, rhaid i chi ei ailddefnyddio’n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Am fwy o wybodaeth, neu os ydych angen unrhyw un o’n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol, cysylltwch â ni drwy ffonio 029 2032 0500 neu drwy e-bostio post@archwilio.cymru. Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Gallwch ysgrifennu atom hefyd, yn Gymraeg neu’n Saesneg, a byddwn yn ymateb yn yr iaith rydych chi wedi ei defnyddio. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

This document is also available in English.

Cynnwys

	Crynodeb	4
	Maes ffocws allweddol hyd at fis Ebrill 2018	7
1	Mae'r agenda diwygio cyllidol wedi'i strwythuro'n dda, mae ganddi adnoddau priodol ac mae'n gwneud cynnydd da ar y cyfan	9
	Mae strwythur cadarn ar gyfer llywodraethu'r agenda diwygio cyllidol sydd wedi esblygu'n briodol dros amser i adlewyrchu amgylchiadau newidiol	10
	Mae gan y gwaith o gyflwyno diwygio cyllidol ddigon o adnoddau ar hyn o bryd, â staff profiadol sy'n meddu ar sgiliau priodol, ond mae angen adolygu'r adnoddau a chwmpas swyddogaethau Trysorlys Cymru yn y dyfodol yn barhaol	12
	Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud cynnydd da hyd yma i ddatblygu'r fframweithiau deddfwriaethol a chyllidol ar gyfer trefniadau trethi datganoledig	13
	Mae Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu'n helaeth ac yn effeithiol ag ystod eang o randdeiliaid mewnol ac allanol	16
2	Mae Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru wedi'i strwythuro a'i staffio'n dda, er y bydd angen rheoli'r broses o gyflawni'r holl brosiectau yn ofalus yn y misoedd i ddod	18
	Mae strwythur llywodraethu ac adrodd clir i reoli'r gwaith o sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru a'i swyddogaethau	19
	Er bod Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif bod cost yr adnoddau i sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru yn parhau i fod yn unol â'u hamcangyfrifon cyhoeddedig cychwynnol, her allweddol fydd sicrhau bod yr adnoddau cywir ar gael ar yr adeg gywir	21
	Er gwaethaf rhai newidiadau i'r amserlenni cychwynnol, mae'r gwaith o gyflawni Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn mynd rhagddo'n dda, ond mae angen i gynlluniau manwl ar gyfer cyflawni gael eu cwblhau a'u cymeradwyo	22
	Atodiadau	
	Atodiad 1 – Dulliau	26

Crynodeb

1 Mae datganoli cyllidol yn cyfeirio at drosglwyddo pwerau trethiant a benthyca o Lywodraeth y DU i Gynulliad Cynulliad Cenedlaethol Cymru (y Cynulliad Cenedlaethol) a Gweinidogion Cymru. O 1 Ebrill 2018, ac am y tro cyntaf ers dros 800 mlynedd, bydd Cymru yn gyfrifol am godi elfen o'i refeniw treth ei hun. Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn ystyried goblygiadau'r datganoli cyllidol hwn ers 2013 fel rhan o'i agenda diwygio cyllidol.

2 Datganolodd **Deddf Cymru (2014)** rai pwerau trethiant a benthyca o Lywodraeth a Senedd y DU i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae'r Ddeddf yn grymuso'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ynglŷn â threthi wrth brynu neu lesio tir ac adeiladau a gwaredu gwastraff i safleoedd tirlenwi am y tro cyntaf. Mae hefyd yn paratoi'r ffordd ar gyfer datganoli elfen o bwerau codi treth incwm i'r Cynulliad Cenedlaethol yn y dyfodol, yn ymestyn yr amgylchiadau lle y gall Gweinidogion Cymru fenthyca yn y byrdymor i reoli cyllideb Llywodraeth Cymru, ac yn rhoi pwerau newydd i Weinidogion Cymru fenthyca ar gyfer gwariant cyfalaf. Mae Arddangosyn 1 yn nodi'r newidiadau penodol i'r amgylchedd ariannol yng Nghymru.

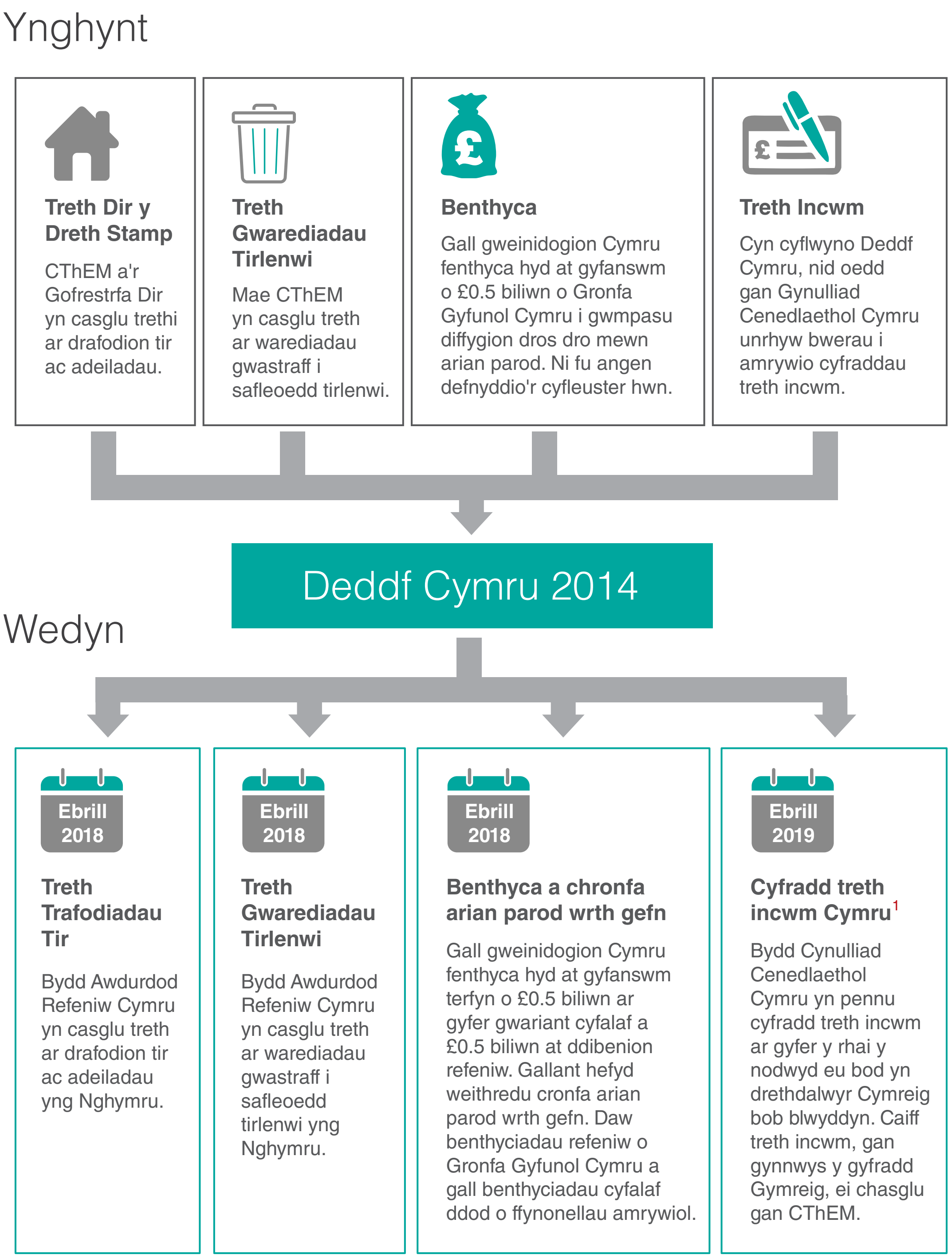
3 Dilynwyd Deddf Cymru 2014 gan **Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016**, y cytunwyd arni'n unfrydol gan y Cynulliad Cenedlaethol ar 8 Mawrth 2016 ac a gafodd Gydsyniad Brenhinol ym mis Ebrill 2016. Mae'r Ddeddf yn gosod y seiliau ar gyfer cyfundrefn dreth ddatganoledig Cymru, gan gynnwys sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru. Bydd hon yn Adran Anweinidogol newydd o'r Llywodraeth. Mae hyn yn golygu, er y bydd Gweinidogion Cymru yn pennu'r fframwaith polisi ac yn darparu cyfeiriad strategol, na fydd Gweinidogion na'r Cynulliad yn ymyrryd yn y penderfyniadau trethiant o ddydd i ddydd yn ymwneud â rheoli a chasglu trethi datganoledig.

4 Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn datblygu deddfwriaeth benodol ar gyfer dwy dreth ddatganoledig newydd; **Treth Trafodiadau Tir** a **Threth Gwarediadau Tirlenwi** i ddisodli Treth Dir y Dreth Stamp a Threth Dirlenwi'r DU.

5 Ym mis Medi 2015, ysgrifennodd Archwilydd Cyffredinol Cymru at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid yn nodi ei fwriad i gyflwyno adroddiad cynnydd ar hynt paratoadau Llywodraeth Cymru i weithredu datganoli cyllidol yng Nghymru. Cynhaliwyd yr adolygiad cyntaf ym mis Hydref 2016 a cheisiodd ateb y cwestiwn 'A yw Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa dda i weithredu datganoli cyllidol yn llwyddiannus yng Nghymru erbyn 1 Ebrill 2018?'. Mae Atodiad 1 yn rhoi rhagor o fanylion am gwmpas ein gwaith a'n dulliau archwilio.

6 Mae'r adroddiad hwn yn edrych yn gyntaf ar ddull cyffredinol Llywodraeth Cymru o ymdrin â'r datganoli cyllidol cyffredinol gan gynnwys gwaith ei swyddogaethau yn Nhrysorlys Cymru; ac yn ail ar waith penodol hyd yma ar gyfer sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru. I raddau helaeth, mae'r agenda datganoli cyllidol gyffredinol ar ddiwedd ei cham cynllunio ac ar fin symud i'r cam cyflawni. Gan fod y gwaith allweddol yn dal i fynd rhagddynt, gan gynnwys y systemau casglu treth, y fframwaith cyllidol ar gyfer addasiadau i gyllid y DU, a rhagolygon manwl sy'n ofynnol i ategu'r fframwaith cyllidol hwnnw, caiff y trefniadau ynghylch y meysydd hyn eu cwmpasu'n fanylach mewn ail adolygiad y mae'r Archwilydd Cyffredinol yn bwriadu ei gynnal yn ystod hydref 2017.

Arddangosyn 1 – Newidiadau i'r gyfundrefn dreth yng Nghymru yn deillio o Ddeddf Cymru 2014



1 Nid yw dyddiad ar gyfer datganoli treth incwm wedi'i bennu eto. Ebrill 2019 yw'r dyddiad cynharaf sy'n bosibl, gan ei gymryd yn ganiataol y ceir Cydsyniad Brenhinol ar gyfer Bil Cymru yn gynnar yn 2017.

7 **Daethom i'r casgliad bod Llywodraeth Cymru yn paratoi'n dda i ymgymryd â'i chyfrifoldebau o ran datganoli cyllidol, gan gynnwys sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru erbyn dyddiad dechrau mis Ebrill 2018, er bod heriau sylweddol o hyd wrth geisio rhoi cynlluniau manwl ar waith a chyflawni prosiectau allweddol.** Mae'r prif ffocws a'r heriau yn y flwyddyn i ddod yn canolbwyntio ar gytuno ar y fframweithiau cyllidol a deddfwriaethol â rhanddeiliaid allweddol gan gynnwys Llywodraeth y DU; sicrhau bod cynlluniau manwl ar gyfer sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru ar waith; a rheoli'r broses o gyflawni'r rhaglen a'r prosiectau yn ofalus iawn. Mae'r paragraffau canlynol yn rhoi trosolwg byr o'n canfyddiadau allweddol.

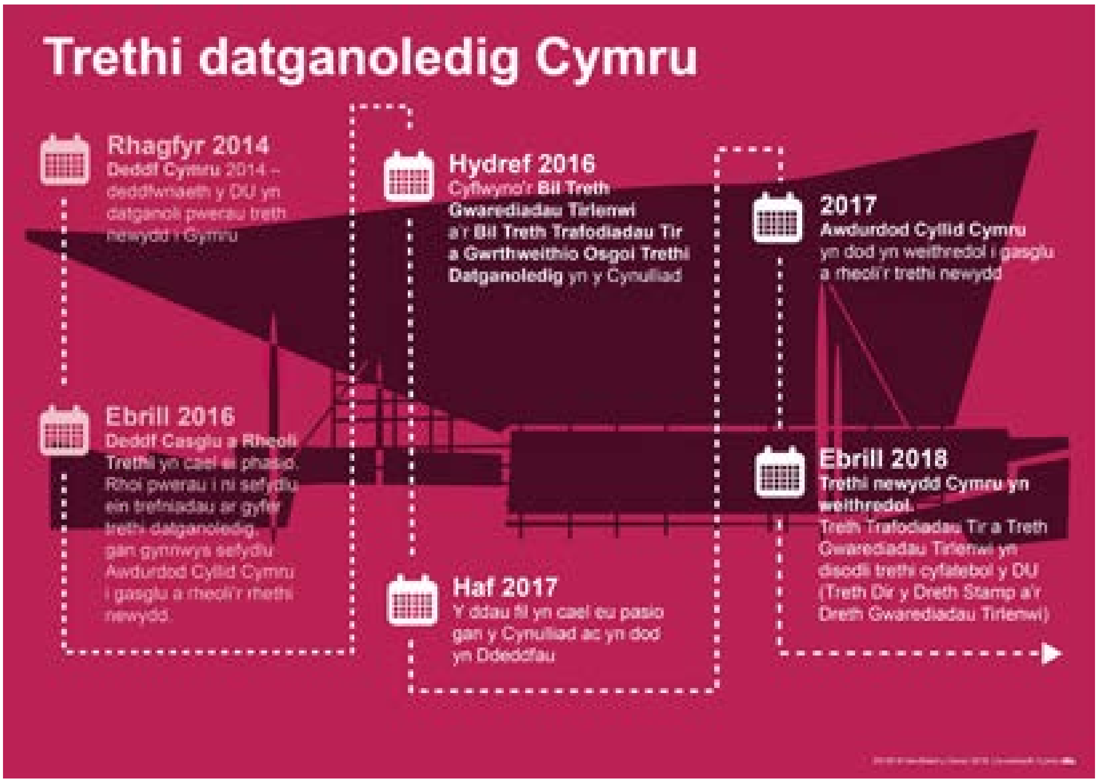
8 **Mae'r agenda diwygio cyllidol wedi'i strwythuro'n dda, mae ganddi adnoddau priodol ac mae'n gwneud cynnydd da ar y cyfan.** Mae strwythur cadarn ar gyfer llywodraethu'r agenda diwygio cyllidol sydd wedi esblygu'n briodol dros amser i adlewyrchu amgylchiadau newidiol. Mae gan y gwaith o gyflwyno diwygio cyllidol ddigon o adnoddau ar hyn o bryd, â staff profiadol sy'n meddu ar sgiliau priodol, ond mae angen adolygu'r adnoddau a chwmpas swyddogaethau Trysorlys Cymru yn y dyfodol yn barhaol. Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud cynnydd da hyd yma i ddatblygu'r fframweithiau deddfwriaethol a chyllidol ar gyfer trefniadau trethi datganoledig. Mae Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu'n helaeth ac yn effeithiol ag ystod eang o randdeiliaid mewnol ac allanol.

9 **Mae Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru wedi'i strwythuro a'i staffio'n dda, er y bydd angen rheoli'r broses o gyflawni'r holl brosiectau yn ofalus yn y misoedd i ddod.** Mae strwythur llywodraethu ac adrodd clir i reoli'r gwaith o sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru a'i swyddogaethau. Er bod Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif bod cost yr adnoddau i sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru yn parhau i fod yn unol â'u hamcangyfrifon cyhoeddedig cychwynnol, her allweddol fydd sicrhau bod yr adnoddau cywir ar gael ar yr adeg gywir. Er gwaethaf rhai newidiadau i'r amserlenni cychwynnol, mae'r gwaith o gyflawni Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn mynd rhagddo'n dda, ond mae angen i gynlluniau manwl ar gyfer cyflawni gael eu cwblhau a'u cymeradwyo.

Maes ffocws allweddol hyd at fis Ebrill 2018

10 Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu amserlen hollbwysig wedi'i diffinio'n dda ar gyfer datganoli trethi i Gymru a cheir crynhoad yn Arddangosyn 2 isod.

Arddangosyn 2 – Amserlen gryno ar gyfer trethi datganoledig yng Nghymru



Hawlfraint: Llywodraeth Cymru

11 Er mwn cyflawni cerrig milltir allweddol yr amserlen hollbwysig hon, mae Llywodraeth Cymru, drwy'r byrddau rhaglen a phrosiectau amrywiol, wrthi'n cwblhau ei chynlluniau cyflawni manwl. Ein hargymhelliad allweddol yw y dylid cwblhau'r broses hon cyn gynted â phosibl er mwyn caniatáu i fyrddau a grwpiau'r rhaglen symud i'r cam cyflawni yn 2017.

12 Mae’r meysydd penodol y mae angen i’r cynlluniau cyflawni manwl hyn ymdrin â nhw fel a ganlyn:

a O gofio bod y biliau ar gyfer y trethi penodol yn mynd drwy’r broses ddeddfwriaethol, bydd angen i Lywodraeth Cymru sicrhau yr adlewyrchir effaith unrhyw welliannau i’r biliau hyn yng nghynlluniau a phrosesau manwl y prosiectau.

b Bydd heriau’n codi o ran cytuno ar fframwaith cyllidol amserol gan daro cydbwysedd rhwng paratoi rhagolygon mor hwyr â phosibl er mwyn sicrhau cywirdeb, a chaniatáu digon o amser i’r Cynulliad Cenedlaethol graffu ar gyllideb 2018-19.

c Mae angen i Lywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn parhau i adolygu pa rai o swyddogaethau Trysorlys Cymru sydd eu hangen arni mewn perthynas â datganoli cyllidol, yn enwedig gallu a nifer y staff i gyflawni’r rolau hyn hyd at 1 Ebrill 2018 a thu hwnt.

ch Bydd angen dull manwl ac agos o ymgysylltu wrth i’r rhaglen fynd drwy’r cam cyflawni ac agosáu at y dyddiad gweithredu sef 1 Ebrill 2018, gan gynnwys yr angen i godi ymwybyddiaeth o’r newidiadau i’r gyfundrefn dreth yng Nghymru ymhlith y cyhoedd yn fwy cyffredinol.

d Mae angen i sail statudol a fframweithiau llywodraethu ac atebolrwydd Awdurdod Refeniw Cymru gael eu diffinio’n glir a sicrhau bod pob un o’i randdeiliaid allweddol yn eu deall o’r dechrau.

dd Mae angen i’r Rhaglen Weithredu gymeradwyo cynlluniau prosiectau sylfaenol yn ffurfiol cyn gynted â phosibl er mwyn i bob prosiect gyflawni ei amcanion yn gyflym. Bydd angen llywodraethu, rheoli a monitro’r rhaglen yn ofalus iawn wrth iddi ddatblygu dros y misoedd i ddod.

e Mae angen datblygu cyllidebau manylach yn awr er mwyn sicrhau bod Awdurdod Refeniw Cymru yn cael ei sefydlu ar amser, yn unol â’r gost a gyda phobl sy’n meddu ar y sgiliau cywir.

Rhan 1

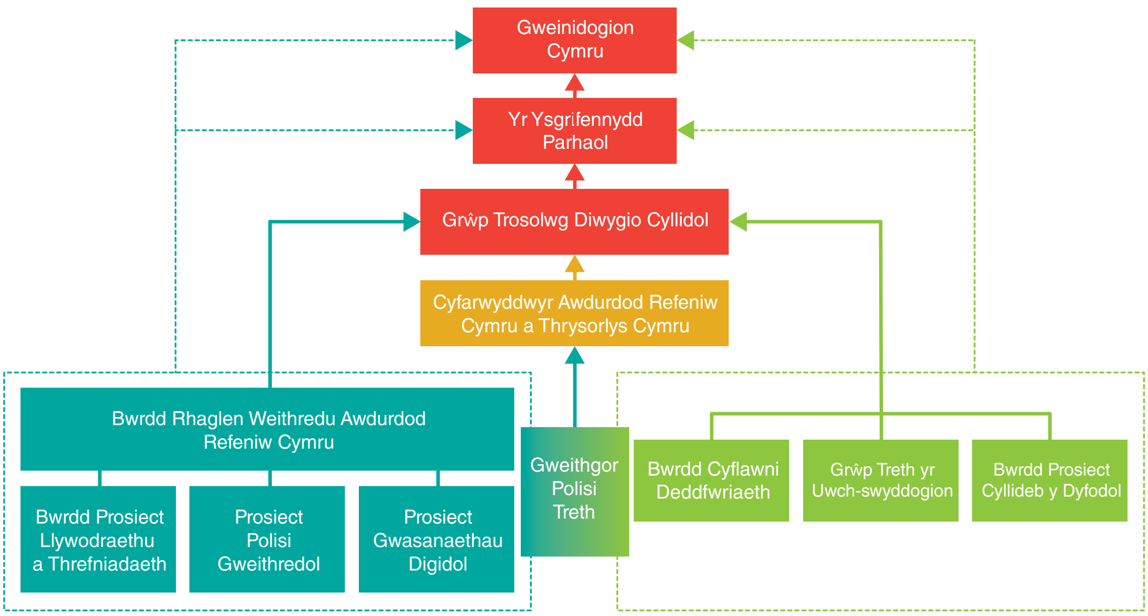
Mae’r agenda diwygio cyllidol wedi’i strwythuro’n dda, mae ganddi adnoddau priodol ac mae’n gwneud cynnydd da ar y cyfan

Mae strwythur cadarn ar gyfer llywodraethu'r agenda diwygio cyllidol sydd wedi esblygu'n briodol dros amser i adlewyrchu amgylchiadau newidiol

1.1 Sefydlodd Llywodraeth Cymru agenda diwygio cyllidol yn 2013 i weithredu gofynion amrywiol Deddf Cymru 2014. Datblygwyd y strwythur hwn wrth i fanylion, anghenion ac amgylchiadau gweithredu'r Ddeddf ddod yn gliriach. Dangosir strwythur yr agenda diwygio cyllidol yn ystod Hydref 2016 yn Arddangosyn 3 ac mae'n nodi dwy brif ran i'r agenda diwygio cyllidol. Rydym yn ymwybodol bod newidiadau pellach yn yr arfaeth yn y misoedd i ddod wrth i'r agenda diwygio cyllidol barhau i esblygu.

1.2 Mae Bwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn goruchwylio prosiectau sy'n ceisio sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru a sicrhau ei fod yn rhedeg yn ddidrafferth. Mae Trysorlys Cymru, fel rhan o Lywodraeth Cymru, yn goruchwylio'r Bwrdd Cyflawni Deddfwriaethol, Grŵp Trethi'r Uwch Swyddogion a Bwrdd Prosiect Cyllideb y Dyfodol. Rheolir Prosiect y Gyllideb yn y dyfodol o fewn yr Adran Gyllid, er ei fod yn rhan o'r agenda diwygio cyllidol.

Arddangosyn 3 – Agenda Diwygio Cyllidol - Llywodraethu, adrodd ac atebolrwydd



1.3 Sefydlwyd Rhaglen Weithredu Trysorlys Cymru yn wreiddiol ym mis Tachwedd 2013 i reoli a chyflawni'r newidiadau i'r pwerau cyllidol a orfodir gan Deddf Cymru 2014. Yn dilyn adolygiad sicrwydd annibynnol ym mis Tachwedd 2015, caewyd Rhaglen Weithredu Trysorlys Cymru a defnyddiwyd strwythur rhaglen ffurfiol wrth sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru. Darparodd hyn ddull cynnar o wahanu gwaith Trysorlys Cymru yn y dyfodol (deddfwriaeth, polisi treth, y Gyllideb, benthyca ac ati) oddi wrth Awdurdod Refeniw Cymru yn y dyfodol.

1.4 Goruchwylir gwaith Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru a Thrysorlys Cymru gan y Grŵp Trosolwg Diwygio Cyllidol (y Grŵp Trosolwg) sy'n ystyried ac yn rhoi cyngor ar effaith ehangach diwygio cyllidol yng Nghymru. Mae'r Grŵp Trosolwg yn anelu at sicrhau dull cydlynol o gynllunio a chyflawni, yn darparu sicrwydd strategol ar benderfyniadau newid yn y dyfodol, ac yn monitro cynnydd gan Raglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru a Thrysorlys Cymru. Mae'r diagram yn Arddangosyn 3 yn dangos hyn.

1.5 Mae'r Grŵp Trosolwg yn cael adroddiadau cynnydd lefel uchel gan Gyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru a Chyfarwyddwr Trysorlys Cymru ac mae'n monitro camau gweithredu sy'n deillio o'r adolygiadau sicrwydd blaenorol. Mae'r byrddau a'r grwpiau ffurfiol yn cyfarfod yn rheolaidd, mae ganddynt gylch gorchwyl ac maent yn cael adroddiadau cynnydd safonol gan y prosiectau unigol ym mhob cyfarfod, gan gynnwys adolygu a lliniaru risgiau allweddol. Yna, rheolir y gweithrediadau a'r broses gyflawni o ddydd i ddydd gan y prosiectau amrywiol gan ddefnyddio gweithdrefnau rheoli rhaglen a phrosiectau sefydledig Llywodraeth Cymru.

1.6 Mae'r Grŵp Trosolwg yn elwa ar gyfraniad uwch swyddogion Llywodraeth Cymru, ac fe'i cadeirir gan y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol dros yr Economi, Sgiliau a Chyfoeth Naturiol. Hefyd, cynigir safbwynt ehangach gan aelod allanol o'r Grŵp Trosolwg sydd â phrofiad o gyflawni rhaglenni newid y tu allan i Lywodraeth Cymru. Yn fwy cyffredinol, mae diwylliant o groesawu her ac ymgysylltiad allanol, gyda chynrychiolaeth allanol ar bob bwrdd rhaglen a strategaeth ymgysylltu eang ei chwmpas.

1.7 Y consensws o'n cyfweliadau â staff Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid allanol yw bod trefniadau llywodraethu cyfredol yn gweithio'n dda ac yn ei gwneud yn bosibl i ddiwygiadau cyllidol gael eu rhoi ar waith mewn ffordd amserol ac effeithiol. O'n gwaith, byddem yn cytuno bod y strwythurau llywodraethu ar gyfer yr agenda diwygio cyllidol gyffredinol wedi'u cyfleu'n glir, eu deall yn dda a'u bod wedi esblygu'n briodol i ddiwallu anghenion newidiol.

Mae gan y gwaith o gyflwyno diwygio cyllidol ddigon o adnoddau ar hyn o bryd, â staff profiadol sy’n meddu ar sgiliau priodol, ond mae angen adolygu’r adnoddau a chwmpas swyddogaethau Trysorlys Cymru yn y dyfodol yn barhaol

1.8 Mae Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru, Trysorlys Cymru a phob un o’r prosiectau a gyfansoddwyd yn ffurfiol wedi penodi uwch swyddogion cyfrifol, y mae gan bob un ohonynt gefndir a phrofiad helaeth yn y maes penodol hwnnw. Er mai rôl lawn amser yw swydd Cyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru, nid yw hynny’n wir ar gyfer y mwyafrif o’r swyddogion prosiect ac maent yn rheoli eu hamser ar draws nifer o swyddogaethau o fewn Llywodraeth Cymru. Ar lefel prosiect unigol, chwiliwyd am sgiliau priodol drwy hysbysebu swyddi yn fewnol ac asesu addasrwydd ymgeiswyr ar sail gystadleuol, yn hytrach na neilltuo rolau o’r fath i’r staff oedd ar gael.

1.9 Hyd yma, talwyd am y gwaith diwygio cyllidol o gyllidebau presennol Llywodraeth Cymru ar gyfer costau staff a gwasanaethau canolog eraill. Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi costau amcangyfrifedig ar gyfer sefydlu a gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru ond nid yw wedi nodi’r costau ar gyfer swyddogaethau Trysorlys Cymru ar wahân, y gellir eu priodoli’n uniongyrchol i’r agenda diwygio cyllidol.

1.10 Fodd bynnag, wrth i’r agenda diwygio cyllidol symud i’r cam cyflawni, bydd angen bod yn fwy eglur o ran costau sicrhau bod gan Awdurdod Refeniw Cymru ddigon o adnoddau ac arweinyddiaeth addas i weithredu hyd braich oddi wrth Lywodraeth Cymru cyn 1 Ebrill 20187. Trafodir y mater hwn yn fanylach yn Rhan 2. Ochr yn ochr â hyn, yr her i Lywodraeth Cymru yw sicrhau ei bod yn adolygu’r cwmpas, gallu’r staff presennol, a’r adnoddau yn barhaol i gyflawni swyddogaethau Trysorlys Cymru hyd at 1 Ebrill 2018 a thu hwnt.

Mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud cynnydd da hyd yma i ddatblygu'r fframweithiau deddfwriaethol a chyllidol ar gyfer trefniadau trethi datganoledig

1.11 Mae Llywodraeth Cymru yn datblygu'r fframwaith deddfwriaethol i sefydlu'r trefniadau trethi datganoledig a nodir yn Neddf Cymru 2014 y DU.

1.12 Mae tri darn ychwanegol o ddeddfwriaeth sylfaenol ar gyfer Cymru:

Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru)

Yn sefydlu seiliau'r gyfundrefn dreth yng Nghymru. Mae hyn yn cynnwys y trefniadau ar gyfer casglu a rheoli'r trethi datganoledig newydd, a chreu Awdurdod Refeniw Cymru.

Cyflwynwyd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ym mis Gorffennaf 2015. Derbyniwyd Cydsyniad Brenhinol ym mis Ebrill 2016.

Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru)

Bydd hyn yn caniatáu i Awdurdod Refeniw Cymru gasglu trethi ar drafodiadau tir ac adeiladau, fel prynu tŷ, ac mae'n rhoi pwerau i'r Awdurdod Refeniw Cymru weithredu ar wrthweithio osgoi trethi datganoledig.

Cyflwynwyd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ym mis Medi 2016. Disgwylir Cydsyniad Brenhinol erbyn haf 2017.

Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi

Bydd hyn yn caniatáu i Awdurdod Refeniw Cymru gasglu'r trethi ar waredu gwastraff i safleoedd tirlenwi, a gorfodi cydymffurfiaeth â'r ddeddfwriaeth hon.

Bwriedir cyflwyno hyn i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn ystod hydref 2016. Disgwylir Cydsyniad Brenhinol erbyn haf 2017.

1.13 Dechreuodd Llywodraeth Cymru gynllunio yn 2013 ar gyfer datganoli'r trethi hyn a'r ddeddfwriaeth sy'n ofynnol. Yn dilyn proses helaeth o ymgysylltu â rhanddeiliaid, gan gynnwys Llywodraeth yr Alban, mae Cymru wedi mabwysiadu dull gwahanol o amseru'r ddeddfwriaeth ar gyfer hyn. Yn yr Alban, ystyriwyd y ddeddfwriaeth ar gyfer y trethi datganoledig yn gyntaf, a derbyniodd Deddf Cyllid yr Alban a Phwerau Treth Gydsyniad Brenhinol ym mis Medi 2014, ar ôl deddfwriaeth y trethi datganoledig. Drwy ystyried Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) cyn y biliau trethi datganoledig, mae swyddogion Llywodraeth Cymru wedi cael y budd o ddarparu cyfnod hwy o fwy na 24 mis (o gymharu â chwe mis yn yr Alban) i weithredu Awdurdod Refeniw Cymru a'i swyddogaethau.

1.14 Cred Llywodraeth Cymru y dylai ei dull deddfwriaethol leihau nifer y gwelliannau i'r ddeddfwriaeth sylfaenol, a lleihau'r angen am is-ddeddfwriaeth ddilynol. Ymhlith pethau eraill, bydd angen is-ddeddfwriaeth er mwyn rhoi pwerau troseddol statudol i Awdurdod Refeniw Cymru, a chaniatáu i weinidogion Cymru amrywio cyfraddau a bandiau treth ar fyr rybudd gan gymeradwyo unrhyw amrywiadau parhaol a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol wedi hynny.

1.15 O gofio bod y biliau ar gyfer y trethi penodol yn mynd drwy'r broses ddeddfwriaethol, yr her i Lywodraeth Cymru fydd sicrhau bod effaith unrhyw welliannau i'r biliau hyn yn cael eu hadlewyrchu yn y cynlluniau a'r prosesau manwl ar gyfer y prosiectau.

1.16 Bydd y gyfundrefn trethi ddatganoledig yn gweithredu hefyd o fewn fframwaith cyllidol, yn ogystal â’r fframwaith deddfwriaethol a amlinellir uchod. Mae Llywodraeth Cymru wrthi’n trafod y fframwaith cyllidol hwn gyda Thrysorlys EM ac yn disgwyl cwblhau’r gwaith hwn ym mis Ionawr 2017, ar y cyd â hynt Bil Cymru drwy’r Senedd yn cynnig datganoli pwerau a chyfrifoldebau pellach i Gymru. Deallwn fod trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru a Thrysorlys EM wedi bod yn gadarnhaol. Mae rhannu dadansoddiadau data a briffiadau ar effaith gyllidol y cytunwyd arnynt ar y cyd i weinidogion Cymru a gweinidogion y DU wedi helpu i osgoi anghytundebau ynghylch effaith gyllidol debygol y newidiadau eraill. Bydd y fframwaith cyllidol sy’n cael ei drafod yn cwmpasu’r agweddau canlynol:

Yr addasiad grant bloc

Mae Lywodraeth y DU yn darparu grant bloc o gyllid gan i’r Cynulliad Cenedlaethol, sydd yn ei dro yn ariannu Llywodraeth Cymru. Bydd dull cytûn o gyfrifo'r lleihad yn y grant bloc hwn yn 2018-19 i adlewyrchu'r refeniw a ragwelir o drethi a gesglir yng Nghymru. Mae'r dull o gyfrifo'r lleihad yn y grant bloc mewn blynyddoedd dilynol yn dal i fod yn destun negodi rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Mae hyn yn cynyddu'r risg gynhenid i gyllid blynyddol cyffredinol Llywodraeth Cymru, oherwydd, er bod y grant bloc yn swm sefydlog hysbys, mae refeniw treth yn ei hanfod yn ansicr a gall fod yn uwch neu'n is na'r hyn a ragwelwyd.

Pwerau benthyca

Bydd gan weinidogion Cymru yr awdurdod i fenthyca am y tro cyntaf - hyd at gyfanswm terfyn o £500 miliwn ar gyfer prosiectau cyfalaf a hyd at £500 miliwn at ddibenion refeniw. Bydd y benthyciad refeniw yn cwmpasu unrhyw ddiffyg sy'n deillio o'r ffaith bod refeniw treth yn is na'r hyn a ragwelwyd neu ei fod yn dod i mewn yn arafach na'r disgwyl.

Cronfa ariannol

Bydd cronfa ariannol wrth gefn yn galluogi Llywodraeth Cymru i gario derbyniadau treth dros ben ymlaen y tu hwnt i ddiwedd y cyfnod derbyn, gan ei gwneud yn haws rheoli refeniw treth sy'n fwy na'r rhagolygon neu sy'n dod i mewn yn gynt na'r disgwyl. Gall y gronfa newydd wrth gefn hefyd ddisodli'r trefniadau cyfnewid cyllideb presennol ar gyfer cario cyllidebau nas gwariwyd ymlaen o un flwyddyn i'r nesaf.

Addasiadau gwneud iawn am

Er mwyn gwneud iawn am sefyllfaoedd lle bydd penderfyniadau cyllido mewn un wlad yn effeithio'n uniongyrchol ar refeniw neu wariant cyhoeddus mewn mannau eraill yn y DU.

Rhagolygon refeniw

Bydd cael system ragweld gadarn ar waith yn hollbwysig wrth bennu cyllideb Llywodraeth Cymru bob blwyddyn (er y dylai'r pwerau benthyca a'r cronfeydd ariannol wrth gefn liniaru canlyniadau ariannol unrhyw amrywiannau).

1.17 Cefnogir y negodiadau parhaus ar y fframwaith cyllidol gan y tîm Strategaeth Gyllidol yn Nhrysorlys Cymru, gan weithio'n agos gyda thimau sy'n gyfrifol am ragolygon ariannol a chyllidebu a Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru. Sefydlwyd cydberthnasau gwaith hefyd â ffynonellau hyddysg eraill ar ddatganoli cyllidol, gan gynnwys Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd.

1.18 Mae Gweinidogion Cymru wrthi'n ystyried opsiynau ar gyfer corff cyllidol annibynnol yng Nghymru i roi sicrwydd annibynnol a throsolwg o ragolygon refeniw treth ar wahân i'r rhai a gyhoeddir gan Lywodraeth Cymru. Gallai hyn fod yn drefniant tebyg i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn y DU, a'r Scottish Fiscal Commision yn yr Alban, ond byddai angen iddo fod yn gymesur â maint y gwaith dan sylw yng Nghymru.

1.19 Bydd yn hollbwysig bod gan Lywodraeth Cymru fynediad amserol i ddata a dulliau rhagweld dibynadwy a sail dda iddynt ar gyfer refeniw trethi datganoledig er mwyn iddi gynllunio ei chyllideb yn effeithiol a chynnig cyfraddau a bandiau treth. Mae Trysorlys Cymru yn datblygu dulliau rhagweld ar gyfer y ddwy dreth ddatganoledig gan ddefnyddio data hanesyddol manwl a dienw a gafwyd gan CThEM a dulliau tebyg i'r rhai a ddefnyddir gan Lywodraeth yr Alban a Thrysorlys EM. Bydd proses sicrwydd ansawdd hefyd yn dechrau yn gynnar yn 2017 er mwyn helpu i sicrhau bod y fethodoleg ragweld yn gadarn. Serch hynny, mae trethi sy'n seiliedig ar werthiannau eiddo fel LTT yn anodd i'w rhagweld yn gywir oherwydd y ddibyniaeth ar ragfynegiadau o brisiau eiddo preswyl a masnachol a'r swm blynyddol o werthiannau a phrydlesau, y mae'r ddau ohonynt yn anwadal iawn ac yn dueddol o fod yn agored i dueddiadau economaidd ehangach. Yn yr un modd, mae rhagweld trethi fel LDT yn fwy anodd oherwydd y data treth dirlenwi cyfyngedig sydd ar gael ar hyn o bryd i Gymru, a niferoedd gostyngol o weithredwyr safleoedd tirlenwi wrth i safleoedd gau, ond mae cyfraddau ailgylchu gwastraff yn parhau i wella ledled Cymru a dulliau gwaredu gwastraff eraill fel llosgyddion yn cael eu datblygu.

1.20 Bydd angen rhagolygon neu dybiaethau rhagweld ar Lywodraeth Cymru ynghylch refeniw treth datganoledig er mwyn llywio ei chyflwyniad cyllidebol ar gyfer 2018-19 i'r Cynulliad Cenedlaethol yn ystod hydref 2017. Mae Llywodraeth Cymru wrthi'n adolygu ei phroses gyllidebol i fynd i'r afael ag argymhellion Pwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol, a oedd wedi gofyn am fwy o amser i'r Cynulliad graffu ar y gyllideb cyn cymeradwyo.

1.21 Bydd heriau'n codi o ran cytuno ar fframwaith cyllidol amserol gan daro cydbwysedd rhwng paratoi rhagolygon mor hwyr â phosibl er mwyn sicrhau cywirdeb, a chaniatáu digon o amser i'r Cynulliad Cenedlaethol graffu ar gyllideb 2018-19.

Mae Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu'n helaeth ac yn effeithiol ag ystod eang o randdeiliaid mewnol ac allanol

1.22 Mae'r gwaith o ymgysylltu â rhanddeiliaid mewnol ac allanol hyd yma wedi bod yn helaeth, yn fanwl ac wedi cael ei reoli'n dda. Cynhaliodd Llywodraeth Cymru ymarfer dadansoddi rhanddeiliaid cychwynnol a nododd nifer fawr o randdeiliaid mewnol ac allanol. Yna lluniwyd Strategaeth Ymgysylltu â Rhanddeiliaid lefel uchel i amlinellu negeseuon a gweithgareddau allweddol, ac ategir hyn gan Gynlluniau Ymgysylltu neu Gyfathrebu penodol ar gyfer pob prosiect, ffrwd gwaith ac ymgyrch o fewn yr agenda diwygio cyllidol.

1.23 Rheolir y gwaith o ymgysylltu â rhanddeiliaid yn ganolog ar draws yr agenda diwygio cyllidol. Hyd yma, mae mwy na 350 o bartïon â diddordeb neu yr effeithiwyd arnynt wedi cael eu nodi ar gronfa ddata ganolog, a ategir gan gofnodion o'r holl weithgareddau ymgysylltu a gynhaliwyd. Defnyddir yr adnoddau hyn i fonitro a llywio'r holl weithgarwch ymgysylltu yn ganolog.

1.24 Nodwyd rhanddeiliaid allanol allweddol o'r gronfa ddata hon, a rhoddwyd y flaenoriaeth o ran ymgynghori i'r cyrff hyn. Ymgynghorwyd yn helaeth ag aelodau'r Grŵp Cynghorol Trethi (sy'n darparu cyngor strategol i Weinidogion Cymru ar bolisi treth a gweinyddu treth) a'r Fforwm Treth (sy'n galluogi Llywodraeth Cymru i ymgysylltu â phroffesiynau a sefydliadau perthnasol) ers 2014 i lunio gofynion polisi treth a gofynion deddfwriaethol cychwynnol yng Nghymru. Mae partïon allweddol eraill yr ymgynghorir yn gyson â nhw yn cynnwys Cyllid a Thollau EM, Trysorlys EM, Cyfoeth Naturiol Cymru, Cymdeithas y Cyfreithwyr, Asiantaeth y Swyddfa Brisio a Llywodraeth yr Alban.

1.25 Ceir rheolaeth ganolog gadarn hefyd dros y gwaith o ymgysylltu â rhanddeiliaid o fewn Llywodraeth Cymru ei hun i adolygu'r gwaith o ledaenu negeseuon allweddol, a lleihau dyblygu ymdrech neu wrthdaro o ran polisi. Mae grwpiau allweddol yn ystyried ymgysylltu â rhanddeiliaid yn rheolaidd fel rhan o'u gwaith. Mae'r rhain yn cynnwys y cyfarfodydd cyfathrebu ac ymgysylltu misol; a'r Grŵp Treth Uwch Swyddogion a fydd yn cefnogi proses gwneud penderfyniadau ar gyfer penderfyniadau ar bolisïau treth Cymru yn y dyfodol. Mae'r Grŵp Trosolwg Diwygio Cyllidol hefyd yn parhau i gael ac adolygu adroddiadau a chynlluniau rheolaidd ar gyfer gweithgareddau ymgysylltu yn y dyfodol.

1.26 Fel rhan o’r gwaith cyffredinol o ymgysylltu â rhanddeiliaid, cynhelir gweithgareddau ymgysylltu amrywiol ar wahân fel rhan o Raglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru. Ymgynghorwyd â nifer o randdeiliaid allweddol neu ddefnyddwyr terfynol yn eang drwy gydol y rhaglen hyd yma, a nodir rhai enghreifftiau o’r gweithgarwch hwn isod:

a Prosiect Gwasanaethau Digidol: Mae’r prosiect hwn wedi ymgynghori’n helaeth â grwpiau o ddefnyddwyr terfynol ac ymarferwyr arfaethedig, gan lunio dros 700 o ‘straeon defnyddwyr’ unigol er mwyn pennu gofynion ar gyfer y system i’w defnyddio ar gyfer ffeilio ffurflenni Treth Trafodiadau Tir a Threth Gwarediadau Tirlenwi. Mae’r straeon hyn wedi helpu i greu manyleb ‘cynnyrch hyfyw gofynnol’ sy’n nodi’r gofynion sylfaenol ar gyfer unrhyw wasanaeth ar-lein i drethdalwyr Cymru, a chânt eu defnyddio fel sail negodi â darpar gyflenwyr.

b Cyllid a Thollau EM (CThEM): Mae CThEM wedi sefydlu ‘Bwrdd Pontio’ i ffurfioli cydberthnasau a strwythurau yn y dyfodol ag Awdurdod Refeniw Cymru a sicrhau trefniadau pontio didrafferth ym mis Ebrill 2018. Cynhaliwyd cyfarfod cyntaf y Bwrdd hwn ym mis Hydref 2016. Ni chytunodd CThEM a Llywodraeth Cymru eto ar union gwmpas a chylch gorchwyl y Bwrdd hwn.

Hyd yma, rhannwyd gwybodaeth rhwng CThEM a Llywodraeth Cymru. Rhannwyd lefelau defnyddio system ar-lein Treth Dir y Dreth Stamp gan CThEM er mwyn galluogi’r prosiect Gwasanaethau Digidol i nodi’r galw mwyaf a’r galw lleiaf sy’n debygol, a’u hymgorffori yn nyluniad y system feddalwedd.

c Cyfoeth Naturiol Cymru (CNC): Cynhaliwyd cyfarfodydd bob pythefnos rhwng CNC a Llywodraeth Cymru i bennu anghenion a gofynion y ddau gorff yn y dyfodol o dan gyfundrefn Treth Gwarediadau Tirlenwi. Ymgynghorwyd â CNC ar ddrafftio deddfwriaeth allweddol fel Deddf Casglu a Rheoli Treth (Cymru) a’r Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi sydd ar droed. Drafftiwyd Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth hefyd i ffurfioli’r gydberthynas rhwng y ddau gorff.

Mae CNC hefyd wedi rhannu ffurflenni data gwastraff presennol â Llywodraeth Cymru er mwyn ei galluogi i ragweld lefelau casglu Treth Gwarediadau Tirlenwi yn y dyfodol.

1.27 Bydd angen ymgysylltu’n fanwl ac agos wrth i’r agenda diwygio cyllidol gyffredinol fynd drwy’r cam cyflawni ac agosáu at y dyddiad gweithredu sef 1 Ebrill 2018. Her allweddol arall fydd codi ymwybyddiaeth o’r newidiadau hyn i drethi yng Nghymru ymhlith y cyhoedd yn fwy cyffredinol. Mae cynllun cyfathrebu yn cael ei ddrafftio ac mae’n cynnwys cwestiynau penodol ar drethi datganoledig yn yr Arolwg Cenedlaethol er mwyn caniatáu i Lywodraeth Cymru fonitro ymwybyddiaeth y cyhoedd o’r newidiadau cyn iddynt gael eu rhoi ar waith.

Rhan 2

Mae Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru wedi'i strwythuro a'i staffio'n dda, er y bydd angen rheoli'r broses o gyflawni'r holl brosiectau yn ofalus yn y misoedd i ddod

Mae strwythur llywodraethu ac adrodd clir i reoli'r gwaith o sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru a'i swyddogaethau

2.1 Mae Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn gyfrifol am sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru yn unol â'r amserlen fewnol gyfredol ar gyfer Tachwedd 2017. Fel y dangosir yn Arddangosyn 3, mae trefniadau llywodraethu a strwythur Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn glir ac wedi'u rhannu yn sawl bwrdd prosiect er mwyn datblygu agweddau penodol ar weithrediad yr Awdurdod.

2.2 Awdurdod Refeniw Cymru fydd adran anweinidogol gyntaf Cymru. Bydd yn rhan o Lywodraeth Cymru a chaiff ei harwain gan uwch weision sifil, yn ogystal â Bwrdd Anweithredol a Chadeirydd. Fodd bynnag, er y bydd gweinidogion Cymru yn pennu'r fframwaith polisi ac yn darparu cyfeiriad strategol, ni fydd gweinidogion na'r Cynulliad yn ymyrryd yn y penderfyniadau trethiant o ddydd i ddydd yn ymwneud â rheoli a chasglu trethi datganoledig. Bydd gweinidog cyfrifol a fydd â chyfrifoldeb strategol am fodolaeth barhaol yr adran anweinidogol; y fframwaith polisi a statudol cyffredinol y mae'n gweithredu oddi fewn iddo; polisi treth ehangach; a bydd yn cynrychioli'r adran anweinidogol yn y Cynulliad Cenedlaethol. Bydd y gweinidog cyfrifol hefyd yn sicrhau bod Awdurdod Refeniw Cymru yn cael cyllideb briodol i ymgymryd â'i swyddogaethau, drwy'r broses gyllidebol arferol.

2.3 Gan mai hon yw'r adran anweinidogol gyntaf yng Nghymru, her allweddol i Awdurdod Refeniw Cymru fydd sicrhau bod ei sail statudol a'i fframweithiau llywodraethu ac atebolrwydd wedi'u diffinio'n glir a bod pob un o'i randdeiliaid allweddol yn eu deall o'r dechrau.

2.4 Mae gan Fwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru gylch gorchwyl wedi'i ddiffinio'n dda sy'n cwmpasu strwythur a chyfansoddiad y Bwrdd; Rolau a chyfrifoldebau aelodau'r Bwrdd; a chwmpas y Rhaglen. Mae aelodaeth o Fwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn cynnwys uwch swyddogion Llywodraeth Cymru a chynrychiolwyr o sefydliadau allanol sy'n darparu profiad, gwybodaeth a dealltwriaeth. Arweinir Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru gan Gyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru a ddechreuodd yn ei swydd ym mis Awst 2016. Mae'r Cyfarwyddwr Gweithredu, ar fenthyg am dair blynedd o CThEM/Asiantaeth y Swyddfa Brisio, yn cynnig profiad helaeth ym maes treth o weithio yn Nhrysorlys Ei Mawrhydi, CThEM ac yn ddiweddarach ar Fwrdd Asiantaeth y Swyddfa Brisio.

2.5 Ar adeg ein hadolygiad, mae Bwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn goruchwylio tri phrosiect, sydd, yn eu tro, â chylch gwaith wedi'i ddiffinio'n glir ac a arweinir gan uwch aelodau o staff. Mae'r prosiectau hyn yn cwmpasu:

a Llywodraethu a Threfniadaeth: i ddarparu'r elfennau ar gyfer llywodraethu a threfniadaeth effeithiol a'r holl swyddogaethau corfforaethol sy'n ofynnol, er enghraifft, strategaeth recriwtio, anghenion o ran swyddfeydd, trefniadau llywodraethu a chyllid.

b Polisi Gweithredol: i ddatblygu polisi gweithredol ar gyfer Awdurdod Refeniw Cymru i weinyddu trethi datganoledig, er enghraifft canllawiau treth allblyg, gweithdrefnau mewnol a chanllawiau i staff, ac elfennau o is-ddeddfwriaeth.

c Gwasanaethau Digidol: i ddarparu proses a datrysiad busnes sy'n gallu gweinyddu, casglu a darparu data am y trethi datganoledig o fewn amserlen gytûn ac yn unol â'r gyllideb.

2.6 Mae Bwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn monitro cynnydd yn ei gyfarfodydd bwrdd misol, yn cael prif adroddiadau clir a chryno sy'n rhoi'r newyddion diweddaraf am Raglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru a phob prosiect unigol. Mae'r adroddiadau yn cynnwys cerrig milltir uniongyrchol, llwyddiannau, ac yn nodi a rheoli risgiau. Yna caiff y gwaith o gyflawni cerrig milltir allweddol a chanlyniadau ar gyfer Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru a phrosiectau unigol ei asesu yn erbyn tri dosbarthiad:

a Coch: Materion o bwys sy'n effeithio ar gyflawni canlyniadau ar yr adeg hon. Angen i'r Rheolwyr roi sylw sylweddol iddynt.

b Ambr: Efallai na fydd yn cyrraedd y cerrig milltir/canlyniadau allweddol nesaf o fewn yr amser/cost/ansawdd oni chaiff mater o bwys ei ddatrys.

c Gwyrdd: Yn unol â'r drefn ac yn cyflawni cerrig milltir o fewn yr amserlenni heb unrhyw faterion o bwys

2.7 Yn ei gyfarfod yn ystod Hydref 2016, aseswyd mai Gwyrdd oedd y prosiect Llywodraethu a Threfniadaeth ac Ambr oedd y prosiect Gwasanaethau Digidol. Roedd y prosiect Polisi Gweithredol yn dal i gael ei drefnu ac felly nid oedd wedi ei ddosbarthu. Felly, aseswyd mai Ambr oedd cynnydd cyffredinol Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru gan Fwrdd y Rhaglen oherwydd yr ansicrwydd ariannol o gofio natur flynyddol y broses gyllidebu yn y sector cyhoeddus a'r amgylchedd economaidd ehangach ar y dyddiad hwnnw. Yn enwedig, ni chytunwyd eto ar y gyllideb tymor hwy ac ni chadarnhawyd eto y gost bosibl ar gyfer darparu gwasanaethau digidol i Awdurdod Refeniw Cymru. Byddem yn cytuno bod asesiad cyffredinol Bwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn rhesymol. Bydd nifer o'r penderfyniadau allweddol y mae disgwyl iddynt gael eu gwneud maes o law yn cael effaith sylweddol hefyd, gan gynnwys penderfyniad ar leoliad swyddfa Awdurdod Refeniw Cymru o fewn Cymru.

2.8 Gan edrych y tu hwnt i 1 Ebrill 2018, mae swyddogaethau tymor hwy Awdurdod Refeniw Cymru yn cael eu hystyried a'u harchwilio fel y gellir cynnwys capasiti yn y sefydliad newydd o'r dechrau. Bydd y Cadeirydd newydd yn chwarae rhan allweddol yn yr ystyriaethau hyn ac felly bydd ei benodiad ar ddechrau 2017 yn garreg filltir hollbwysig i Raglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru.

Er bod Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif bod cost yr adnoddau i sefydlu Awdurdod Refeniw Cymru yn parhau i fod yn unol â'u hamcangyfrifon cyhoeddedig cychwynnol, her allweddol fydd sicrhau bod yr adnoddau cywir ar gael ar yr adeg gywir

2.9 Hyd yma, mae Llywodraeth Cymru wedi nodi'r rolau a'r cyfrifoldebau sy'n ofynnol i gyflawni Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru ac, ar sail amserol, mae wedi recriwtio pobl sy'n meddu ar y sgiliau a'r profiad gofynnol sy'n hyrwyddo'r rhaglen. Gan edrych i'r dyfodol, mae cynlluniau ar waith i recriwtio staff Awdurdod Refeniw Cymru yn raddol yn seiliedig ar angen a nodwyd. Mae'r cynlluniau hyn yn hyblyg o hyd, ac mae disgwyl iddynt gael eu hadolygu a'u diwygio yn ystod mis Tachwedd 2016 gan Gyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru; ac yn gynnar yn 2017 pan benodir Cadeirydd cyntaf Awdurdod Refeniw Cymru. Bydd yn hollbwysig sicrhau bod y sgiliau a'r profiad cywir ar gael, ond bydd hefyd yn bwysig sicrhau eu bod ar waith ar y cam cywir yng ngweithrediad Awdurdod Refeniw Cymru.

2.10 Fel y nodwyd yn Rhan 1, mae costau'r agenda diwygio cyllidol gyffredinol hyd yma a Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru wedi cael eu cynnwys yng nghyllidebau adrannol presennol Llywodraeth Cymru ac mewn costau rhedeg o ddydd i ddydd. Roedd y Memorandwm Esboniadol diwygiedig a gyhoeddwyd i gyd-fynd â Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) ym mis Chwefror 2016 yn cynnwys Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amlinellu'r amcangyfrifon cychwynnol gorau ar gyfer y gwaith sefydlu a chostau gweithredu blynyddol dilynol ar gyfer Awdurdod Refeniw Cymru. Roedd yr amcangyfrifon cychwynnol hyn yn cynnwys amrediad rhwng £4.9 miliwn a £6.4 miliwn ar gyfer costau sefydlu amcangyfrifedig Awdurdod Refeniw Cymru am y cyfnod o dair blynedd rhwng 2016-17 a 2018-19. Amcangyfrifwyd bod costau gweithredu blynyddol amcangyfrifedig Awdurdod Refeniw Cymru o 2018-19 ymlaen rhwng £2.8 miliwn a £4 miliwn.

2.11 Mae Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol wedi cadarnhau y bydd y costau sefydlu a gweithredu disgwyliedig ar gyfer Awdurdod Refeniw Cymru o fewn yr amrediadau a gyhoeddwyd yn flaenorol gan y cyn-Weinidog Cyllid. Mae hyn yn wir o hyd ar gyfer Hydref 2016. Mae'r amrediadau hyn yn amcangyfrifon lefel uchel ar yr adeg hon a chred Llywodraeth Cymru y byddant yn parhau o fewn y cyfansymiau cyffredinol ar gyfer yr amrediadau cost.

2.12 Mae cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2017-18 yn nodi'n benodol am y tro cyntaf swm o £2 filiwn sy'n ymwneud â gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru, a gaiff ei ariannu o gyllidebau a chronfeydd wrth gefn sydd eisoes yn bodoli. Mae £0.5 miliwn arall hefyd ar gael o ffynonellau eraill, gan roi cyfanswm cyllideb yn 2017-18 o £2.5 miliwn. Deallwn y bydd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol yn rhoi rhagor o fanylion am gostau gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru i'r Cynulliad Cenedlaethol yn y misoedd i ddod.

2.13 Hyd yma, mae Llywodraeth Cymru wedi sicrhau bod yr adnoddau priodol ar waith ar gyfer gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru. Yn dilyn penodi Cyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru a gwneud penderfyniadau allweddol, mae angen cyllidebau manylach yn awr er mwyn sicrhau bod Awdurdod Refeniw Cymru yn cael ei sefydlu ar amser, yn unol â'r gost a gyda phobl sy'n meddu ar y sgiliau cywir.

Er gwaethaf rhai newidiadau i'r amserlenni cychwynnol, mae'r gwaith o gyflawni Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn mynd rhagddo'n dda, ond mae angen i gynlluniau manwl ar gyfer cyflawni gael eu cwblhau a'u cymeradwyo

2.14 Mae tri phrosiect Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru - Llywodraethu a Threfniadaeth, Polisi Gweithredol, a Gwasanaethau Digidol - wrthi'n cwblhau eu cynlluniau manwl ar gyfer y cam cyflawni yn 2017-18. Fel y dangosir yn Arddangosyn 4, mae nifer o gerrig milltir allweddol a phethau y dylid eu cyflawni eisoes wedi'u cyflawni'n llwyddiannus, gan gynnwys dechrau recriwtio Cadeirydd Awdurdod Refeniw Cymru ar gyfer penodiad yn gynnar yn 2017, a set gytûn o ofynion sylfaenol ar gyfer system casglu trethi ar-lein Awdurdod Refeniw Cymru yn dilyn ymgynghoriad eang â defnyddwyr terfynol.

2.15 Bu rhywfaint o ad-drefnu o fewn y prosiectau unigol, tra bod Cyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru wedi cynnal adolygiad o gwmpas y prosiectau o fewn y Rhaglen yn gyffredinol. Cofnodwyd hyn drwy adroddiadau'r rhaglen ac uchafbwyntiau'r prosiect i Fwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru. Hefyd bwriadwyd dod i benderfyniad ynghylch lleoliad Awdurdod Refeniw Cymru yn wreiddiol ryw 12 mis cyn meddiannu'r lle (a ragwelir erbyn mis Hydref 2017 er mwyn gallu profi'r systemau a'r lleoliad yn llawn) ond bellach nid yw'n debygol o gael ei gyhoeddi cyn diwedd 2016. Dechreuodd y gwaith o baratoi bwrdd y prosiect Polisi Gweithredol yn ystod gwanwyn 2016 gyda phenodiad arweinydd prosiect ond dim ond yn ddiweddar y cynhaliodd ei gyfarfod cyntaf, sef ym mis Medi 2016.

2.16 Drafftiwyd cynlluniau gwaith prosiect manwl ar gyfer y prosiect Llywodraethu a Threfniadaeth a'r prosiect Gwasanaethau Digidol, ond nid yw Bwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru wedi eu cadarnhau'n ffurfiol eto. Mae tîm y prosiect Polisi Gweithredol wrthi'n drafftio'r cynllun gwaith prosiect manwl, ac er bod hwn yn hwyrach na'r disgwyl, nid oes tystiolaeth hyd yma na fydd y prosiect hwn yn cyflawni ei amcanion ar amser. Bwriad y Cyfarwyddwr Gweithredu yw y caiff y cynlluniau hyn eu hymgorffori yng nghynllun Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru pan fydd wedi cwblhau ei adolygiad o gwmpas y prosiectau o fewn y rhaglen, er eu bod yn dibynnu i ryw raddau ar benderfyniadau allweddol eraill sydd eto i'w gwneud, fel lleoliad swyddfa Awdurdod Refeniw Cymru ei hun. Bydd angen adolygu'r cynlluniau hyn yn rheolaidd wrth i'r rhaglen esblygu dros y 15 mis nesaf.

Arddangosyn 4 – Cerrig milltir allweddol a phethau y dylid eu cyflawni ar gyfer Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru

Cyfran 1
Chwefror 2016 – Medi 2016
Cyflawni Galluoedd:
- Penderfyniad Dirprwyo Awdurdod Refeniw Cymru (Gorffennaf 2016)
- Cam Cadarnhau Prosiect Gwasanaethau Digidol (Mai – Gorffennaf 2016)
- Penodi Cyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru (Awst 2016)

Cyfran 2
Medi 2016 – Ebrill 2017
Galluoedd i'w cyflawni:
- Penderfyniad ar leoliad Awdurdod Refeniw Cymru (Tachwedd 2016)
- Gwasanaethau Digidol yn 'profi' y Farchnad wedyn yn caffael gwasanaethau (Tachwedd/ Rhagfyr 2016)
- Cyhoeddi Cadeirydd Awdurdod Refeniw Cymru (Ar ddechrau 2017)

Cyfran 3
Ebrill 2017 – Tachwedd 2017
Cyflawni Galluoedd:
- Bwrdd Awdurdod Refeniw Cymru (Hydref 2017)
- Recriwtio staff Awdurdod Refeniw Cymru yn raddol (o fis Ebrill 2017)
- Cyflawni Gwasanaethau Digidol (Medi 2017)

Cyfran 4
Tachwedd 2017 – Ebrill 2018
Cyflawni Galluoedd:
- Ymgyrch cyfathrebu
- Canllawiau mewnol ac allanol wedi'u cyhoeddi
- Rheoliadau ar waith (Mawrth 2018)
- Trethi'r DU wedi'u dileu, trethi Cymru ar waith (Ebrill – angen cytuno ar ddyddiad)

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

2.17 Rhan sylweddol o Raglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru yw'r prosiect gwasanaethau digidol sy'n datblygu'r systemau casglu treth ar-lein ar gyfer Awdurdod Refeniw Cymru. Mae'r prosiect gwasanaethau digidol yn defnyddio methodoleg datblygu meddalwedd AGILE[2] i reoli'r broses o'i gyflawni. Er nad enwyd cyflenwr eto ar gyfer y prosiect hwn, mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu defnyddio'r contract fframwaith 'G-Cloud' ym Marchnad Ddigidol Llywodraeth y DU, sef cronfa ddata ar-lein o gyflenwyr TGCh a gymeradwyir yn ganolog. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu dyfarnu contract i'r cyflenwr llwyddiannus ar gyfer y cam datblygu cyntaf erbyn diwedd 2016, a bwriedir cwblhau'r prosiect gwasanaethau digidol cyfan erbyn mis Hydref 2017. Er bod hyn yn amserlen uchelgeisiol ar gyfer cwblhau, mae'n caniatáu cyfnod wrth gefn o chwe mis cyn y dyddiad gweithredu, sef 1 Ebrill 2018.

2 Mae'r fethodoleg hon yn cynnwys ymgynghori ar raddfa fawr â rhanddeiliaid er mwyn nodi gofynion, gan gyfuno'r gwaith o ddatblygu a phrofi elfennau'r system yn 'wibiau' byr. Mae hyn yn cyferbynnu â'r dull 'rhaeadr' mwy traddodiadol o ddatblygu meddalwedd, sydd â chamau dylunio, gweithredu a phrofi ar wahân clir. Credir bod AGILE yn cynhyrchu meddalwedd sy'n fwy cydnaws ag anghenion defnyddwyr, o fewn amserlenni tynn.

2.18 Mae unrhyw oedi posibl cyn cytuno ar gynlluniau manwl y prosiect yn golygu bod perygl na chedwir at yr amserlen ar gyfer cyflawni Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru a'r prosiectau yn gyffredinol, ac yn enwedig y prosiect gwasanaethau digidol lle mae cyfyngiadau amser tynn iawn. Mae perygl hefyd y bydd costau cyffredinol gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru yn cynyddu os bydd angen adnoddau ychwanegol wedyn i gyflawni o fewn yr amserlen sy'n ofynnol. Un maes ffocws allweddol ar gyfer Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru felly yw cymeradwyo'r cynlluniau prosiect hyn yn ffurfiol cyn gynted â phosibl a'u hadolygu'n rheolaidd. Mae angen i bob prosiect symud yn gyflym tuag at gyflawni ei amcanion gyda phrosesau llywodraethu, rheoli a monitro gofalus iawn wrth iddo ddatblygu dros y misoedd i ddod.

Atodiadau

Atodiad 1 - Dulliau

Atodiad 1 - Dulliau

Gwnaethom adolygu ystod o wybodaeth yn ystod ein harchwiliad gan gynnwys:

- Deddfwriaeth a deddfwriaeth ddrafft amrywiol gan gynnwys Deddf Cymru 2014, Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) a Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru)
- Gwybodaeth sydd ar gael yn gyhoeddus am ddatganoli cyllidol yn ymwneud â Chymru a'r Alban
- Cynlluniau'r prosiect
- Yr adroddiadau cynnydd gan fyrddau'r rhaglen a phrosiect/grŵp allweddol.
- Y dogfennau llywodraethu
- Canlyniadau adolygiadau porth a gynhaliwyd
- Adroddiadau amrywiol gan gyrff archwilio eraill ar ddatganoli cyllidol a rheoli prosiectau gan gynnwys Audit Scotland, y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ac Archwilydd Cyffredinol Seland Newydd
- Dogfennau cyhoeddedig gan Lywodraeth Cymru a gweinidogion Cymru

Cawsom gyflwyniad rhagarweiniol gan Lywodraeth Cymru a gwmpasodd y canlynol:

- Cyflwyno cynnydd i'r tîm archwilio i osod y cefndir
- Nodi sut mae'r prosiect yn datblygu
- Sut mae'r prosiect yn cael ei gyflawni
- Y risgiau allweddol
- y camau nesaf ar gyfer y prosiect/grŵp unigol ac agenda diwygio cyllidol gyffredinol Llywodraeth Cymru

Gwnaethom fynychu digwyddiad rhanddeiliaid ar 29 Medi 2016 a drefnwyd gan Bwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru a ystyriodd y Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru)

Gwnaethom siarad ag ystod eang o gynrychiolwyr a swyddogion o:

- Lywodraeth Cymru gan gynnwys y Dirprwy Ysgrifennydd Parhaol, y Cyfarwyddwr, Trysorlys Cymru a Chyfarwyddwr Gweithredu Awdurdod Refeniw Cymru
- Cyllid a Thollau EM
- Cyfoeth Naturiol Cymru
- Aelodau allanol o'r Grwp Goruwchwylio Datganoli Cyllidol Fwrdd Rhaglen Weithredu Awdurdod Refeniw Cymru

Wales Audit Office

24 Cathedral Road

Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

We welcome telephone calls in Welsh and English.

E-mail: info@audit.wales

Website: www.audit.wales

Swyddfa Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru