

Mark Drakeford AC/AM
Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid
Cabinet Secretary for Finance



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref MA – P/MD/1190/18

Simon Thomas
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

28 Mehefin 2018

Annwyl Simon

Cyhoeddir adroddiad yr Athro Holtham, *Talu am Ofal Cymdeithasol*, heddiw. Rwyf yn amgáu copi o'r adroddiad. Mae ar gael hefyd trwy'r ddolen hon; [\[https://gov.wales/funding/fiscal-reform/welsh-taxes/developing-new-taxes/?lang=cy\]](https://gov.wales/funding/fiscal-reform/welsh-taxes/developing-new-taxes/?lang=cy)

Byddwch yn cofio bod yr ardoll gofal cymdeithasol yn un o'r pedwar syniad ar y rhestr fer o syniadau ar gyfer trethi newydd a ddeilliodd o'r ddadl genedlaethol ar syniadau ar gyfer trethi newydd i brofi mecanwaith Deddf Cymru 2014 i gynnig trethi newydd mewn meysydd o gyfrifoldeb datganoledig.

Roedd yr Athro Holtham wedi cynnig ardoll gofal cymdeithasol fel ffordd o dalu cost gofal cymdeithasol yn y dyfodol ac fe gyhoeddodd adroddiad cychwynnol am y syniad. Comisiynais yr Athro Holtham i gynnal dadansoddiad economaidd dangosol o'i syniad. Yn ei adroddiad, mae'n cyflwyno adolygiad o'i achos economaidd dros greu cronfa gofal cymdeithasol; yn amlinellu sut y mae'n credu y gallai hyn weithredu ac yn trafod rhai o fanteision ac anfanteision ei gynigion o'i gymharu â system talu-wrth-fynd fwy traddodiadol.

Bydd adroddiad yr Athro Holtham yn llywio gwaith y grŵp rhyngweinidogol newydd ar waith cymdeithasol o dan gadeiryddiaeth y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

Gohebiaeth.Mark.Drakeford@llyw.cymru
Correspondence.Mark.Drakeford@gov.wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Cymdeithasol. Bydd yn ystyried sut y gallwn fynd i'r afael â'r her o ddiwallu anghenion gofal yng Nghymru yn y dyfodol.

Rwyf yn gobeithio y bydd adroddiad yr Athro Holtham yn llywio ymchwiliad y Pwyllgor Cyllid i'r gost o ofalu am boblogaeth sy'n heneiddio. Rwyf yn edrych ymlaen at ddarparu tystiolaeth ar 11 Gorffennaf.

A handwritten signature in black ink that reads "Mark". The letters are cursive and slightly slanted to the right.

Mark Drakeford AC/AM

Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid
Cabinet Secretary for Finance

Talu am Ofal Cymdeithasol

Adroddiad annibynnol a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru

Yr Athro Gerald Holtham

Mehefin 2018

Cydnabyddiaeth

Mae'r astudiaeth hon yn tynnu'n fawr ar waith cyhoeddiedig gan eraill. At hynny, rwy'n ddiolchgar am sgysiau gyda Tegid Roberts am gronfa gymdeithasol i Gymru a chyda Michael Trickey am amcangyfrif y gofynion gwariant ar gyfer gofal. Cafodd y drafft ei wella drwy ddefnyddio sylwadau gan swyddogion Llywodraeth Cymru, yn enwedig Huw Brain, Jonathan Price a Julian Revell. Myfi yn unig sy'n gyfrifol am unrhyw wallau o ran ffeithiau neu ddehongliad.

Talu am Ofal Cymdeithasol

Cynnwys

Crynodeb gweithredol	2
I. Y broblem bresennol ac arfaethedig	6
Rhagamcanu'r galw am wasanaethau gofal	7
Demograffeg	11
II. Cyllido newydd ar gyfer gofal: nodweddion cynllun hyfyw	17
A. Neilltuo	18
B. Tegwch	21
C. Cynllun Cyfrannol?	26
CH. Sut y gallai'r ateb radical weithio	29
III. Cynllun wedi'i ariannu neu gynllun talu wrth ddefnyddio?	32
IV. Trefniadaeth	37
Casglu	37
Gweinyddu	38
Trefniadaeth cronfa a'i llywodraethu	38
Rheoli buddsoddi	41
V. Cyfrifo sut y gellir cau'r bwch mewn gwariant	47
Efelychiad o'r cynllun radical	48
Efelychiadau treth syth	53
VI. Casgliadau	57
Atodiad: Data a dulliau	58

Crynodeb Gweithredol

Yr angen a'r bwlch

Mae Cymru yn wynebu problem o ran darparu gofal cymdeithasol i'r henoed yn y blynyddoedd sydd i ddod. Mae gwariant gofal cymdeithasol y pen o'r boblogaeth dros 65 oed wedi bod yn gostwng. Efallai fod hyn yn adlewyrchu effaith cyni cyllidol ar gyllidebau awdurdodau lleol a gallai awgrymu galw am ofal nad yw'n cael ei ateb. Efallai y bydd angen cynyddu gwariant y pen sut bynnag er mwyn sicrhau gofal o safon ddigonol a'i gwneud yn bosibl i dalu cyflog byw i weithwyr yn y sector gofal heb beryglu hyfywedd cartrefi gofal.

Yn y cyfamser, yr hyn sy'n sicr yw y bydd y boblogaeth dros 65 oed, ac yn enwedig pobl dros 70 oed yn cynyddu mewn termau absoliwt ac fel canran o'r boblogaeth dros y ddau ddegawd nesaf. Bydd y gymhareb rhwng pobl dros 70 oed a phobl 20-69 oed yn cynyddu o tua 23 y cant i 37 y cant erbyn dechrau'r 2040au yn ôl rhagamcanion swyddogol canolog. Mae cryn ansicrwydd ynghylch goblygiadau hyn i'r galw am ofal cymdeithasol ond mae'r cyfeiriad yn amlwg; bydd y galw yn cynyddu a bydd yn rhaid i wariant gynyddu. Yn yr astudiaeth hon, rhagamcener y bydd y galw am wariant yn cynyddu ychydig dros 85 y cant erbyn 2035, yn ôl prisiau 2016-17, sef cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen a chynnydd o fwy na 55 y cant o ran y niferoedd y bydd angen gofal arnynt. Mae'r rhagamcan hwnnw o fewn amrediad rhagamcanion eraill gan arbenigwyr.

Hyd yn oed os bydd economi'r DU a chyllideb Cymru yn tyfu ar gyfradd o 1½ y cant y flwyddyn yn gyflymach na chostau gofal, bydd gwario cyfran gyson o'r gyllideb ar ofal yn arwain at gynnydd gwirioneddol mewn cyllid o tua 30 y cant yn unig ar gyfer gofal cymdeithasol i'r henoed erbyn 2035. Byddai hynny yn creu bwlch rhwng y galw a'r adnoddau sydd ar gael o fwy na 50 y cant o'r gwariant presennol. Naill ai bydd safonau gofal yn gostwng, bydd amodau ar gyfer mynediad at ofal â chymorth yn cael eu tynhau'n sylweddol neu bydd yn rhaid dod o hyd i ffynhonnell newydd o refeniw. Mae'r astudiaeth yn ystyried opsiynau ar gyfer refeniw newydd a fydd yn fodd i gau'r blwch.

Ffynhonnell o refeniw sy'n dderbyniol i'r cyhoedd

Mae'n rhaid i gynnydd mewn trethi neu ardoll i godi'r cyllid angenrheidiol fod yn dderbyniol i'r cyhoedd. Dylai hefyd fod yn deg ac yn effeithiol o ran codi'r arian. Yr unig sylfaen dreth fydd gan Lywodraeth Cymru a allai gynhyrchu'r refeniw angenrheidiol yw incwm o gyflogaeth neu hunangyflogaeth. Mae sylfeini eraill naill ai'n rhy fach, heb eu datblygu neu heb eu datganoli.

Er mwyn i gynllun gael cefnogaeth y cyhoedd mae'n rhaid i'r ardoll ychwanegol neu'r cynnydd mewn trethi fod yn gymharol fach. Awgryma'r ymchwil fod y cyhoedd yn credu y dylai cost gofal i'r henoed gael ei rhannu rhwng yr unigolyn a'r wladwriaeth ac nad oes fawr ddim cefnogaeth i ofal cwbl ddi-dâl a ariennir yn gyfan gwbl drwy drethi.

Mae'r astudiaeth yn ystyried pedwar cwestiwn:

- A ddylai unrhyw dreth neu ardoll ar incwm fod wedi'i neilltuo ar gyfer gofal cymdeithasol yn hytrach na bod yn rhan o refeniw cyffredinol?
- A ddylai taliadau treth ar gyfer gofal cymdeithasol fod yn rhan o gynllun cyfrannol lle mae angen hanes o wneud taliadau i gael rhai o'r buddiannau?
- Ar wahân i degwch i bobl ar incymau gwahanol, sut y gall y system sicrhau tegwch rhwng y cenedlaethau fel y bydd pob cohort oedran yn cael cynnig tebyg?
- A fyddai'r cynllun yn gweithio'n well ar sail yr egwyddor talu wrth ddefnyddio lle mae refeniw yn cael ei wario'n uniongyrchol i gefnogi gofal neu a ddylai gael ei ariannu, lle mae refeniw yn mynd i mewn i gronfa a fuddsoddir i ddiwallu anghenion gofal y dyfodol?

Ceir tystiolaeth bod y cyhoedd yn fwy parod i dderbyn trethi sydd wedi'u neilltuo ar gyfer dibenion y mae'n eu cymeradwyo. Serch hynny, nid yw neilltuo yn boblogaidd ymhlith arbenigwyr cyllidol ac mae'n anghyffredin. Mae'n achosi anhyblygrwydd sy'n gwneud cyllidebau yn fwy anodd eu rheoli. Gall neilltuo fod yn dwyllodrus hefyd, os nad y dreth sydd wedi'i neilltuo yw'r unig ffynhonnell o refeniw at y diben dan sylw; yna, gall y llywodraeth ddargyfeirio adnoddau eraill a fyddai wedi cael eu defnyddio ar gyfer gofal cymdeithasol er mwyn gwrthbwysio effeithiau neilltuo. Er gwaethaf yr anfanteision hyn, mae'n bosibl y gall neilltuo chwarae rôl bwysig o ran cael y cyhoedd i dderbyn cynnydd mewn trethi oherwydd mae ymwybyddiaeth gyffredinol o'r problemau a geir ym maes gofal cymdeithasol i'r henoed.

O ystyried y ffin agored â Lloegr a thuedd i fwy o bobl ymddeol yng Nghymru na'r tu allan i'w ffiniau, gallai gwell amodau neu fynediad haws at gymorth gofal olygu bod trethdalwyr Cymru yn cynnal niferoedd cynyddol o bobl nad ydynt wedi cyfrannu at dreth wedi'i neilltuo. Mae tegwch a'r hyn sy'n dderbyniol i'r cyhoedd yn tanlinellu manteision system gyfrannol lle mae buddiannau'n dibynnu ar hanes o gyfraniadau. Fodd bynnag, gallai system o'r fath fod yn gostus, gan ei gwneud yn ofynnol i'r awdurdod cyllidol gofnodi cyfraniadau unigol ac olrhain pobl sy'n croesi'r ffin i weithio rywle arall am gyfnodau. Mae'n rhaid i'r graddau y mae system gyfrannol yn ymarferol a'r meini prawf ar gyfer cymhwysedd gael eu pennu ar ôl trafodaeth ag adran Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi (CTHEM).

P'un a yw'r cynllun yn un cyfrannol ai peidio, dylai cyfraniadau fod yn gysylltiedig ag incwm - ond dylent hefyd fod yn gysylltiedig â cohort oedran; h.y. a ddylai cyfraddau treth ddibynnu ar yr oedran y mae rhywun sy'n preswyllo yng Nghymru yn dechrau talu? Gan na all addewid gan y llywodraeth y bydd gofal bob amser yn gwella yn gredadwy, mae trethdalwyr o bob oedran yn cael yr un addewid ynglŷn â gofal cymdeithasol. Yna, mae'n ymddangos yn annheg y dylai rhywun a fydd yn cyfrannu am ddeugain mlynedd dalu ar yr un gyfradd â rhywun a fydd yn talu am ddeng mlynedd yn unig. Mae'n bwysig iawn ar hyn o bryd i beidio â chynyddu'r baich ar drethdalwyr ifanc er mwyn rhoi cymhorthdal i'r henoed. Mae'r cynnydd mawr ym mhrisiau tai a'r ffaith bod addysg uwch am ddim wedi dod i ben yn golygu nad yw'r cenedlaethau iau yn well eu byd na phobl hŷn ar yr un adeg yn eu bywydau, ac weithiau gallant fod yn waeth eu byd. Felly, mae yna ddadl dros gyfraddau treth sy'n dibynnu ar gohort oedran yn ogystal ag incwm. Gallai hynny sicrhau mwy o degwch rhwng y cenedlaethau a byddai'n golygu bod pobl yn talu mwy ar adeg yn eu bywyd pan fyddant yn fwy ymwybodol o'r angen i ddarparu ar gyfer gofal i'r henoed. Unwaith eto, yr anfantais yw, os bydd treth yn dibynnu ar oedran yn ogystal ag incwm, y bydd yn costio mwy i gasglu trethi.

A ddylai treth neu ardoll gael ei defnyddio ar unwaith ar gyfer gofal cymdeithasol neu a ddylai gael ei bwydo i mewn i gronfa, y byddai'r rhan fwyaf ohoni yn cael ei gwario ar ofal cymdeithasol yn y dyfodol – cynllun wedi'i ariannu fel y'i gelwir? Byddai cynllun wedi'i ariannu ychydig yn fwy costus i'w weinyddu. Mae'n rhaid canfod a fyddai digon o amser i ddatblygu cronfa gwerth chweil cyn bod anghenion gofal yn gorfodi'r llywodraeth i neilltuo refeniw treth i'w diwallu. Os gellir bodloni'r amod hwnnw ac os gellir rheoli costau gweinyddu, mae yna fanteision i gynllun wedi'i ariannu. Mae'n haws sicrhau tegwch rhwng y cenedlaethau a'r cohortau oedran, oherwydd gall cyfraddau treth gael eu llyfnhau a gall taliadau gael eu rheoli mewn ffordd sy'n amhosibl gyda chynllun talu wrth ddefnyddio. Gallai cronfa hefyd roi mwy o refeniw yn y tymor hwy na chynllun talu wrth ddefnyddio gan fod enillion o fuddsoddiad wedi tueddu i fod yn uwch na'r twf mewn cyflogau. Sut bynnag, byddai'n cynnig ffynonell amrywiol o refeniw yn y dyfodol yn hytrach na chyflogau. Mae p'un a yw cyllido yn beth da yn dibynnu'n rhannol ar ystyriaethau macro-economaidd: a oes gormod o gynilo a buddsoddi yn yr economi neu a yw'r rheini ar gyfradd is-optimadd. Beth bynnag fo'r sefyllfa mewn economïau datblygedig yn gyffredinol, mae'n debygol iawn y byddai mwy o gynilo a buddsoddi yn fanteisiol yn achos Cymru. Gallai cronfa gofal cymdeithasol hefyd fod yn ffynhonnell o gyllid buddsoddi ar gyfer seilwaith Cymru neu brosiectau cyffelyb.

Beth bynnag fo ffurf y cynllun sy'n ateb y pedwar cwestiwn a drafodir uchod, byddai achos dros newid y prawf cyfoeth presennol i gael cymorth gofal. Er mwyn i dreth fod yn dderbyniol yn gyffredinol, byddai angen i berchen-ddeiliaid neu'r rhai sy'n gymharol gyfoethog weld eu bod yn cael budd o bosibl o'u cyfraniadau treth gofal. Yn hytrach na therfyn uchaf ar gyfer cyfoeth lle mae'r unigolyn yn talu am yr holl gostau gofal sy'n uwch na hynny, dim ond cyfran o gyfoeth y dylid ei chymryd ar gyfer costau gofal. Fel arall, gallai pobl sy'n berchen ar dŷ gyfrannu ar hyd eu bywyd gwaith ac eto efallai y byddent yn gorfod talu am ei holl ofal a cholli llawer o'r ecwiti yn eu cartref. Byddai'r gallu i gadw rhywfaint o'r ecwiti hwnnw yn un o fuddiannau cyfraniadau treth pe bai'r rheolau ynglŷn â'r prawf modd yn cael eu newid.

Cronfa gofal cymdeithasol

Pe bai Cymru yn dewis cynllun wedi'i ariannu, byddai'n creu sefydliad cyhoeddus newydd. Dylai unrhyw gronfa fod yn gorff statudol a chanddo ei fwrdd ei hun o ymddiriedolwyr sy'n atebol i'r llywodraeth neu'r Cynulliad. Dylai'r gronfa gael ei rhedeg mewn modd mor agored â phosibl a dylai mandad y gronfa, telerau dosbarthu arian ar gyfer gofal, y ffordd y penodir ymddiriedolwyr oll fod yn gyhoeddus. Pan fydd yn weithredol dylai'r gronfa gyhoeddi adroddiadau ar dreuliau gweithredu o bryd i'w gilydd, gan gynnwys cyflogau a delir ac enillion o fuddsoddiad. Dylai'r cyhoedd gael mynediad i gyfarfod blynyddol cyffredinol a dylid ymgynghori â'r cyhoedd ynglŷn â materion megis pa amodau neu gyfyngiadau moesegol y dylid eu cymhwyso at fuddsoddiadau posibl.

Byddai'r gronfa yn buddsoddi mewn portffolio cytbwys a fyddai'n cynnwys ecwitiau rhyngwladol yn bennaf. Gallai rhan fach o'r gronfa gael ei buddsoddi mewn prosiectau proffidiol yng Nghymru megis seilwaith sydd wedi'i warantu gan Lywodraeth Cymru neu dai cymdeithasol. Fel arfer, ni fyddai'r gwaith o reoli'r gronfa yn cael ei roi yn nwylo rheolwyr allanol, a hynny ar sail cost. Gallai buddsoddi mewn ecwitiau fod yn lled-oddefol gyda mynegeion wedi'u teilwra, sef dull "beta deallus" fel y'i gelwir. Byddai'r broses o ddyrannu asedau yn cael ei rheoli gan ystyried cyfyngu ar risg a chyfateb rhwymedigaethau.

Y risg fawr o ran cronfa yw bod ei llwyddiant yn dibynnu ar gael enillion digonol o fuddsoddiad, na ellir eu gwarantu. Mae'r risg honno yn codi mewn cyd-destun lle y bydd anghenion gofal cymdeithasol yn cynyddu'n eithaf sydyn wrth i'r boblogaeth heneiddio. Mae'r astudiaeth yn gofyn: ar gyfraddau treth derbynol a oes digon o refeniw i'w ddefnyddio i greu cronfa a hefyd ddiwallu anghenion gofal ar yr un pryd – a beth yw'r tebygolrwydd y bydd enillion o fuddsoddiad yn gwneud yr ymdrech yn werth chweil? Ymdrinnir â'r cwestiwn drwy dechneg dadansoddiad efelychu stocastig. Mae'n awgrymu y byddai cynllun wedi'i ariannu yn hyfyw mewn egwyddor. Yn achos trethi sy'n gysylltiedig ag oedran-cohort, byddai angen cyfraniadau treth yn amrywio o 1 y cant o incwm i bobl 20-30 oed hyd at 3 y cant i bobl dros 60 oed. Yn achos cynnydd mewn treth incwm cyfradd sylfaenol a gymhwysir heb gyfeirio at oedran, byddai'n rhaid i'r gyfradd fod yn 1½ y cant. Os ceir enillion o 4½ y cant o fuddsoddiad, sy'n gyson â phrofiad hanesyddol, gellid cau'r bwll rhagdybiedig mewn gwariant yn gyfan gwbl a gallai'r gronfa dyfu i fwy na £3 biliwn yn y 2030au. Yn dibynnu ar dueddiadau yn y boblogaeth a'r galw am ofyn yn y tymor hwy, yn ogystal ag enillion o fuddsoddiad, gallai'r gronfa fod yn gynaliadwy am gyfnod amhenodol a helpu i dalu am gostau gofal ymhellach yn y dyfodol, a hynny efallai heb fod angen cynyddu trethi eto.

Byddai gan gynllun talu wrth ddefnyddio y fantais fawr y gallai ddechrau gyda chyfraddau treth is, hanner neu un y cant, er enghraifft, ond byddai'n rhaid i'r cyfraddau gynyddu ar ôl tua phum mlynedd ac, yn y pen draw, ar ôl 20 mlynedd byddai'n fwy na'r cyfraddau treth yn y cynllun wedi'i ariannu fwy na thebyg - sy'n golygu y byddai pobl ifanc ar hyn o bryd yn talu mwy dros eu bywydau gwaith.

Byddai cyfanswm y cyfraniadau, yn y naill achos neu'r llall, yn cael ei gapio, e.e. drwy gymhwyso'r cynnydd hwnnw at dreth incwm cyfradd sylfaenol yn unig. Mae'r cap yn rhesymol oherwydd, fel arall, byddai llawer o bobl yn talu i mewn fwy nag y gallent byth ddisgwyl ei gael yn ôl hyd yn oed yn y sefyllfa waethaf lle mae angen gofal cymdeithasol estynedig a helaeth. Bydd y cynllun, o anghenraid, yn ailddosbarthol ei natur, gyda phobl sydd ag incwm isel a chyfoeth cymharol fach yn cael budd yn bennaf. Ac eto bwriedir hefyd rannu risg mewn cymdeithas fel y bydd y rhai hynny sy'n ddigon anffodus bod angen gofal costus arnynt yn cael cymorth gyda'r baich. O ystyried y bydd cap ar gyfraniadau, dylai fod posibilrwydd i bawb gael budd.

Casgliad

Gallai treth gymharol fach ar incwm neu gynnydd mewn treth incwm sylfaenol ddarparu'r arian sydd ei angen i leddfu'r pryderon o ran gofal cymdeithasol i'r henoed. Gallai system o neilltuo ei gwneud yn fwy derbynol i'r cyhoedd, a fyddai hyd yn oed yn fwy derbynol pe bai'r cynllun yn gyfrannol. Mae p'un a yw cynllun cyfrannol yn ddoeth yn dibynnu ar ymarferoldeb a chost ei weinyddu. Er tegwch rhwng y cenedlaethau, mae dadl gref hefyd dros gyfraniadau treth sy'n dibynnu ar gohort oedran yn ogystal ag incwm. Mae dadansoddiad efelychu stocastig yn awgrymu y gall Cymru ddewis cynllun wedi'i ariannu lle mae'r cyfraddau treth wedi'u llyfnhau - yn uwch i ddechrau ac yn is yn ddiweddarach - er mwyn greu cronfa a gâi ei buddsoddi er mwyn helpu i ddiwallu anghenion gofal yn y dyfodol. Mae'r dull wedi'i ariannu yn ei gwneud yn haws i reoli tegwch ymhlith cohortau oedran yn ogystal â darparu cronfa a all gael ei buddsoddi yng Nghymru i ryw raddau. Fodd bynnag, mae'n agored i risg buddsoddi, ac mae'n rhaid goresgyn yr anfantais wleidyddol y bydd angen cyfraddau treth uwch i ddechrau.

I. Y broblem bresennol ac arfaethedig

Y sefyllfa bresennol

- 1.1 Mae'r bennod hon yn ceisio mesur faint o alw fydd am wasanaethau gofal a gefnogir yn gyhoeddus i'r henoed yng Nghymru. Ni fwriedir llunio rhagamcanion manwl na diffiniol o wariant angenrheidiol, a fyddai'n dibynnu ar benderfyniadau polisi a datblygiadau technegol ym maes gofal. Yn hytrach, mae'r bennod yn ceisio canfod am y tro faint fydd y galw yn y dyfodol yn fras. Wrth ystyried y ffordd orau o godi refeniw, bydd angen cael rhyw amcan o faint o refeniw sy'n debygol o fod yn angenrheidiol.
- 1.2 Ar hyn o bryd, mae awdurdodau lleol yng Nghymru yn talu dros £550 miliwn bob blwyddyn am ofal cymdeithasol i'r henoed¹. Mae rhesymau dros gredu bod y swm hwn yn annigonol i ateb y galw presennol a darparu gwasanaethau o'r ansawdd angenrheidiol ar yr un pryd. At hynny, mae'r galw yn sicr o gynyddu oherwydd tueddiadau demograffig, sy'n golygu twf yn niferoedd a chyfran yr henoed yn y boblogaeth.
- 1.3 Mae awdurdodau lleol yn darparu neu'n trefnu gwasanaethau i bobl nad ydynt yn talu amdanynt yn breifat ac fel arfer mae'r cynghorau yn codi tâl am y gwasanaethau hynny. Ffigur net yw'r ffigur gwariant a nodir uchod, ar ôl derbyn ffioedd a thaliadau. Mae iechyd a gwasanaethau gofal cymdeithasol yn wasanaethau ar wahân, yn weinyddol ac yn ariannol, gyda'r GIG yn darparu'r rhan fwyaf o wasanaethau iechyd am ddim yn gyffredinol. Mae Llywodraeth Cymru wrthi'n ceisio integreiddio'r gwasanaethau yn well er mwyn sicrhau effeithlonrwydd.
- 1.4 O dan y ddeddfwriaeth gyfredol, gall awdurdodau lleol yng Nghymru godi tâl ar ddefnyddwyr gwasanaethau am *ofal preswyl*, yn amodol ar asesiad o incwm a chyfalaf, gan gynnwys eiddo. Gallant hefyd godi tâl am *wasanaethau gofal amhreswyl*, sydd hefyd yn amodol ar brawf modd².
- 1.5 Gall awdurdodau lleol ddarparu gwasanaethau gofal cymdeithasol amhreswyl yn uniongyrchol neu eu comsiynu gan ddarparwyr preifat neu ddarparwyr yn y trydydd sector. Ar hyn o bryd, mae uchafswm tâl wythnosol o £80 am wasanaethau gofal amhreswyl a rhagwelir y bydd yn cynyddu i £100 erbyn diwedd tymor y Cynulliad presennol yn 2021. Mae gan bobl sy'n cael gwasanaethau yr hawl i gadw isafswm incwm. Mae terfyn cyfalaf o £24,000 hefyd yn gymwys; o dan y terfyn hwnnw, ni ddisgwylir i bobl syn cael gofal amhreswyl gyfrannu at y costau o'u cyfalaf.
- 1.6 Mae'n rhaid i bobl mewn gofal preswyl parhaol a drefnwyd gan eu hawdurdod lleol gyfrannu tuag at y gost o'u hincwm, gan gynnwys eu pensiwn, ac o'u hasedau. Disgwylir i unrhyw un sydd â chyfalaf dros £40,000, yn 2018-19, gan gynnwys gwerth unrhyw eiddo, dalu am gostau llawn eu gofal nes bod eu cyfalaf yn disgyn o dan y trothwy hwn. Efallai y bydd angen gwerthu eiddo i dalu am ffioedd cartref gofal, ond mae trefniadau talu gohiriedig ar gael sy'n caniatáu i'r eiddo gael ei gadw nes bod y

¹ <https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Health-and-Social-Care/Social-Services/Adult-Services/Service-Provision/adultsreivingservices-by-localauthority-clientcategory-agegroup>

² Gweler Stephen Boyce "Paying for adult social care in Wales: Debate and Reform", Gwasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Mai 2017.

perchennog wedi marw. Bydd y trothwy cyfalaf yn codi i £50,000 erbyn 2021. Ni waeth faint mae unigolion yn ei gyfrannu tuag at gost eu gofal, mae gan bob preswlydd cartref gofal yr hawl i gadw isafswm incwm, sef £28.50 yr wythnos ar hyn o bryd. Yn amlwg, gall yr holl bolisiau a'r lwfansau hyn newid mewn ffordd a fyddai'n dylanwadu ar y galw gwirioneddol.

- 1.7 Yn Lloegr, mae'n rhaid i bobl sydd â chynilion dros £23,250 dalu am eu gofal eu hunain. Ar gyfer gofal preswyl, caiff eu cartref eu cynnwys ymhlith eu hasedau wrth asesu cyfoeth³. Yn sgil Deddf Gofal Cymdeithasol 2014, mae Llywodraeth y DU wedi amlinellu cynlluniau i gyflwyno cap o £72,000 yn Lloegr ar gyfer gwariant ar ofal preswyl ac amhreswyl (heb gynnwys costau byw beunyddiol) a chynnydd o £118,000 i bobl sydd ag eiddo a £27,000 i bobl heb eiddo yn y trothwy cyfalaf a byddai angen talu holl gostau gofal uwchlaw'r trothwy hwnnw. Gohiriwyd rhoi'r rhain ar waith tan fis Ebrill 2020. Fodd bynnag, yn y maniffesto ar gyfer etholiad 2017, disodlwyd y cynigion hynny gan y Ceidwadwyr a chyhoeddwyd y byddent yn cyflwyno trothwy cyfalaf o £100,000, gan gynnwys y brif breswylfa ar gyfer pob math o ofal⁴. Ym mis Rhagfyr 2017, rhoddodd y llywodraeth y gorau i'r dyddiad o 2020 ar gyfer cyflwyno cap ond ymrwymodd unwaith eto i gyflwyno un ac addawodd y byddai'n cyhoeddi Papur Gwyrdd erbyn haf eleni, nad yw wedi ymddangos eto. Erys cyfeiriad polisi gofal yn y dyfodol yn aneglur o hyd ar adeg ysgrifennu⁵.
- 1.8 Sut bynnag, mae'n debyg y bydd newidiadau a allai olygu gwariant cyhoeddus ychwanegol. Yna, dylai'r gwariant cyhoeddus ychwanegol hwnnw gael ei adlewyrchu mewn dyraniad cyllidebol uwch i Gymru o dan fformiwla Barnett. Mae'r arfer presennol yn golygu na fyddai'r cyllid ychwanegol yn cael ei glymu na'u neilltuo ac y byddai gan Lywodraeth Cymru bob rhyddid i'w ddefnyddio yn yr un modd ag y cynigiodd y dylid defnyddio unrhyw refeniw a allai godi o drethi uwch. At hynny, nid yw newidiadau mewn trethi yn y gweinyddiaethau datganoledig yn effeithio ar ddyraniadau Barnett. Pe bai Llywodraeth Cymru yn fodlon ar newidiadau polisi'r DU gallai ddiddymu unrhyw gynnydd mewn trethi sydd yn yr arfaeth i ariannu gofal cymdeithasol a defnyddio'r dyraniad cyllidebol uwch yn ei le. Ar y llaw arall, pe bai o'r farn bod y mesurau yn annigonol, byddai'n gallu cynyddu trethi i ategu adnoddau o hyd. Byddai mewn sefyllfa debyg i'r sefyllfa bresennol; byddai maint y "bwlch" cyllid yn wahanol ond byddai'n wynebu'r un problemau. Wrth gyfrifo adnoddau refeniw yn y dyfodol ar gyfer gofal, ni wneir unrhyw dybiaeth benodol y bydd Llywodraeth y DU yn darparu adnodd ychwanegol, ond mae'r tybiaethau a wneir ynglŷn â'r twf yng nghyllideb Cymru yn awgrymu twf cyflymach nag yn y gorffennol diweddar.

Rhagamcanu'r galw am wasanaethau gofal

- 1.9 Wrth ragamcanu'r galw am ofal cymdeithasol yng Nghymru, rydym yn ystyried dwy elfen:
- unrhyw ddiffyg presennol mewn gwariant islaw'r hyn sydd ei angen i ateb y galw yn llawn drwy ofal o'r safon briodol;
 - cynnydd yn y galw oherwydd poblogaeth sy'n heneiddio.

³Am fanylion llawn: "Social care: paying for care home places and domiciliary care (England)" Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, Papur Briffio 1911, Tachwedd 2017.

⁴Maniffesto'r Blaid Geidwadol ac Unoliaethol 2017 - Forward Together...Mai 2017, t.65

⁵Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, Papur Briffio 8002, Mawrth 2018

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae gwariant cyhoeddus ar ofal cymdeithasol i'r henoed wedi cynyddu mewn termau enwol ond o'i ddatchwyddo yn ôl prisiau cyson mae wedi gostwng tua 5 y cant rhwng 2007-8 a 2016-17⁶. Mae data cyson ar nifer y bobl hŷn sy'n derbyn gofal hyd at 2014-15 pan fu toriad yn y gyfres. Rhwng 2007-8 a 2014-15 roedd y niferoedd a oedd yn derbyn gofal yn sefydlog ar y cyfan ac roedd gwariant y pen ar bobl a oedd yn derbyn gofal hefyd bron yn sefydlog, gan ostwng ac yna gynyddu (gweler Ffig 1).

1.10 Mae cyfran yr henoed ymhob grŵp oedran sy'n derbyn gofal wedi gostwng yn sylweddol, fodd bynnag, dros yr un cyfnod. Cynyddodd y nifer dros 65 oed 16 y cant ond gostyngodd y gyfran a oedd yn derbyn gofal o 14.9 y cant i 12.9 y cant. Nid oes unrhyw dystiolaeth gryf o gyfraddau anabledd is ymhlith yr henoed felly gallai'r gostyngiad hwn yng nghyfran y bobl sy'n derbyn gofal fod o ganlyniad i ddefnyddio asesiadau llymach wrth benderfynu a oes angen cymorth ar gyfer gofal cymdeithasol ar bobl. Os yw'r asesiadau yn amhriodol o lym mae hynny'n awgrymu bod galw am ofal cymdeithasol heb ei ateb.

1.11 Nododd y grŵp, Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025, ym Mhrifysgol Caerdydd ym mis Chwefror 2018:

“That total spending on older adult services declined over the recent period may seem anomalous, particularly given the presumed demand pressures that accompany an ageing population.”

Daeth i'r casgliad:

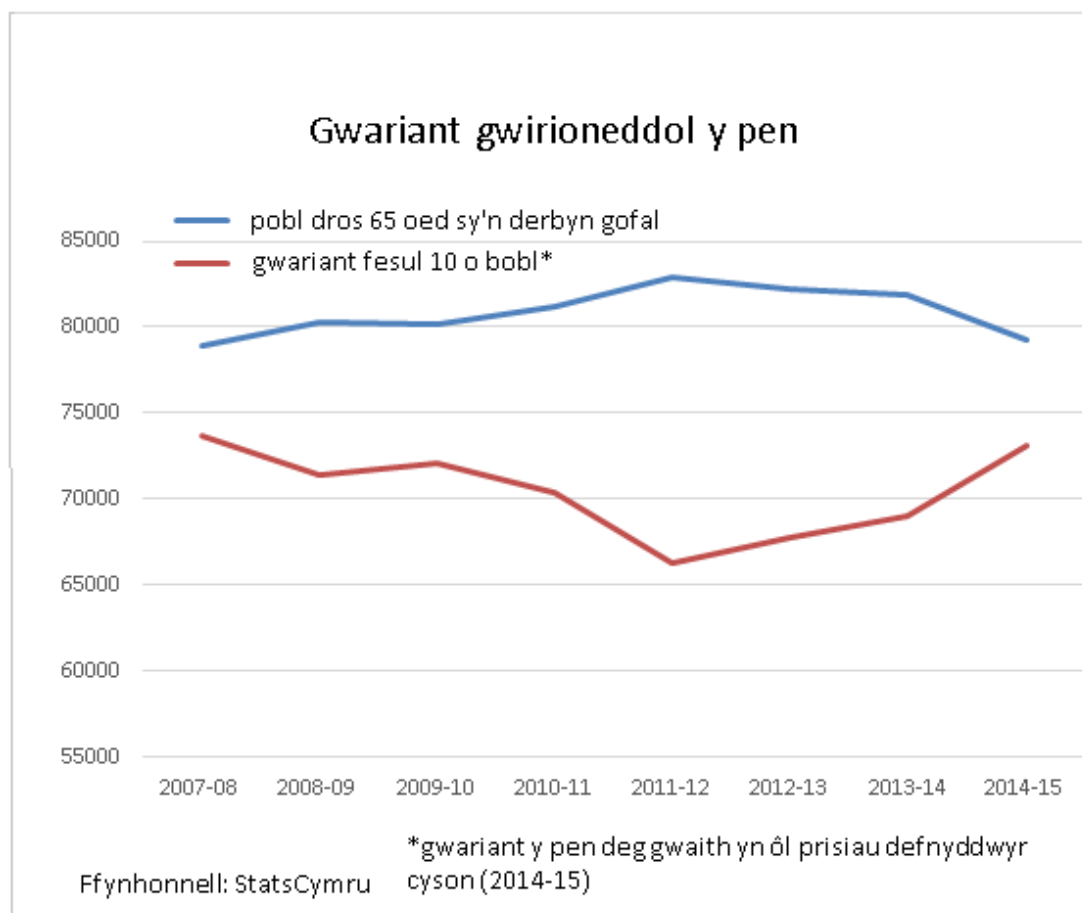
“.. the new statutory framework brought about by the Social Services Well-being (Wales) Act 2014 (effective April 2016... afford(s) councils a significant amount of discretion in determining whether an individual's care needs are eligible for local authority support ... As a result of this flexibility, analysing both historic and future patterns of demand may be complicated by changes in what constitutes 'effective demand' (i.e. the number of pension age adults seeking local authority support that are also deemed eligible).

“Data available for the period 2009-10 to 2015-16 show that the total number of older adults supported by one or more kinds of local authority organised care services declined by 14.1 per cent, or 2.6 percentage points as proportion of the older adult population. One explanation may be a trend towards tightening local care package eligibility criteria”⁷.

⁶ Cyfanswm y gwariant ar ofal cymdeithasol, pobl 65 oed a hŷn: <https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Local-Government/Finance/Revenue/Social-Services/social-services-socialservicesrevenueexpenditure-by-clientgroup>

⁷ J.Ogle “The Cost of Caring for an Ageing Population”. Cyflwyniad gan Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 i ymgynghoriad Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Chwefror 2018

Ffig 1: Pobl oedrannus sy'n derbyn gofal a gwariant gwirioneddol y pen



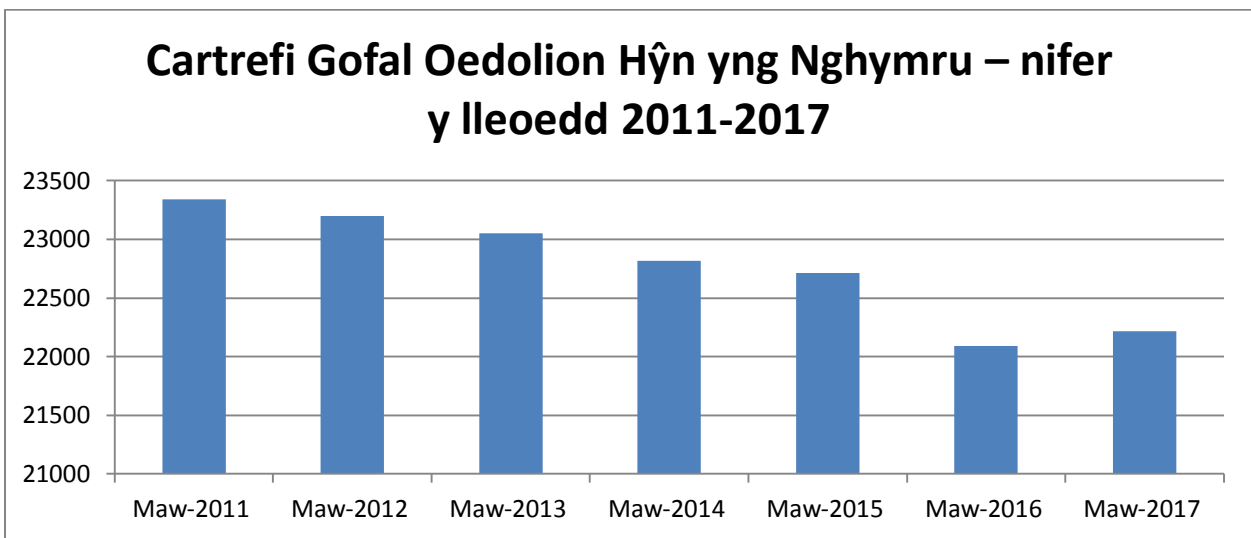
1.12 Gan ymestyn y dadansoddiad i 2016-17, mae'r boblogaeth dros 65 oed wedi cynyddu 20 y cant rhwng 2007-8 a 2016-17 ond mae gwariant mewn termau real wedi gostwng 5 y cant. Felly, roedd gwariant gwirioneddol mewn perthynas â'r boblogaeth dros 65 oed yn 2016-17 26 y cant yn is na'i lefel yn 2007-8, sef gostyngiad o bron 21 y cant.

Tabl 1: Newidiadau i wariant gofal cymdeithasol ar oedolion hŷn, 2007-8 i 2016-17 (prisiau 2016-17)

	Gwariant ALLau (prisiau 2016-17)		Newid canrannol
	2007-8	2016-17	
Cymru Gyfan			
Gofal cymdeithasol i oedolion hŷn (≥65) (£m)	581.8	551.7	- 5.2
Y pen (£)	1,098	869	-20.8
Ffynhonnell: StatsCymru : y boblogaeth dros 65 oed ac alldro gwariant ALLau:	SYG: MPD heb gynnwys costau tai;	ynghyd â chyfrifiadau'r awdur	

1.13 Mae'r gostyngiad mewn gwariant gwirioneddol wedi cyd-daro â gostyngiad mewn adnoddau yn y sector cartrefi gofal. Cafwyd gostyngiad o fwy nag 8 y cant yn nifer y cartrefi gofal i oedolion yng Nghymru rhwng 2011 a 2017 a chafwyd gostyngiad o 4.8 y cant yn nifer y lleoedd a oedd ar gael mewn cartrefi gofal. Nid yw'r pwysau yn benodol i Gymru. Er gwaethaf cynnydd cyffredinol yn nifer y lleoedd mewn cartrefi gofal, nododd yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd yn 2016 "short-term funding pressures and uncertainty mean that the sector is not attracting investment" a nododd Channel 5 News yn 2017 fod 59 y cant o gynghorau wedi nodi bod cartrefi wedi cau y flwyddyn flaenorol.⁸

Ffig 2: Lleoedd mewn cartrefi gofal i'r henoed.



Ffynhonnell: Cofrestru a system busnes reoleiddiol, Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru

1.14 Mae'r ffigurau hyn yn ategu i ryw raddau bryderon bod y ffordd y mae tariffau awdurdodau lleol ar gyfer gofal preswyl ac amhreswyl wedi datblygu o ganlyniad i'r cyni cyllidol yng nghyllidebau llywodraeth leol wedi rhoi pwysau ar hyfywedd ariannol rhai cartrefi gofal.

1.15 Nid oes modd dweud i ba raddau y mae'r gostyngiad o 20 y cant yn y berthynas rhwng gwariant a maint y boblogaeth berthnasol yn dangos galw heb ei ateb. Yn sicr, mae'n bosibl bod effeithlonrwydd o ran darparu gofal, targedu pobl anghenus yn well neu iechyd gwell ymhlith y cohortau oedran dan sylw wedi chwarae rhan. Ar y llaw arall, mae rhesymau dros gredu y bydd cost ateb y galw yn cynyddu'n gyflymach yn y dyfodol na chwyddiant prisiau neu gyflogau cyffredinol yn ei gyfanrwydd. Nid yw gweithwyr gofal yn cael cyflog da ar y cyfan a bydd cyflwyno'r cyflog byw yn chwyddo costau'n sylweddol (er y gellir dadlau ei fod yn angenrheidiol er mwyn sicrhau gofal

⁸ Daily Telegraph News, 4 Hydref 2017: "Nine in ten areas to have a shortage of care home places within five years".

digonol). Yn sgil Brexit gallai ffynhonnell o lafur rhad ond medrus neu brofiadol i'r sector gael ei dileu neu ei leihau⁹.

- 1.16 Ceir hen jôc ym maes rhagamcanu economaidd bod dwy effaith o faint ansicr ond arwydd i'r gwrthwyneb yn diddymu ei gilydd. Yn yr ysbryd hwnnw, er ein bod yn cydnabod bod 20 y cant yn sicr yn rhy uchel fel amcangyfrif o'r galw heb ei ateb rydym yn tybio bod unrhyw or-ddweud yn gwrthbwysu'r chwyddiant cost ychwanegol a ddisgwylir. O ganlyniad, efallai y bydd cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen yn amcangyfrif teg o'r hyn sydd ei angen i ymateb i chwyddiant cost anarferol ac yn rhoi rhywfaint o hyblygrwydd ym maes polisi cyhoeddus o ran penderfynu ba raddau y dylid gwella safonau gofal neu i ba raddau y dylid gwella telerau profion modd. Fodd bynnag, yn amlwg, bydd y dasg o nodi gofynion yn fanwl gywir yn gofyn am astudiaeth arall.
- 1.17 Gallai gwariant cynyddol ar ofal cymdeithasol arwain at arbedion mewn gwariant cyhoeddus arall. Mae diffyg darpariaeth gofal cymdeithasol ddigonol nid yn unig yn arwain at ofid ynddo'i hun ond mae hefyd yn amlygu ei hun fel pwysau ar y gwasanaeth iechyd. Mae pobl oedrannus â chyflyrau cronig yn cael eu derbyn i'r ysbyty yn y pen draw ac yn aros yno am nad oes unrhyw le i'w rhyddhau'n ddiogel. Mae hynny'n arwain at brinder gwelyau, gan ysgogi problemau mewn rhannau eraill o'r system iechyd. Felly, mae'n ddigon posibl y gallai cynnydd mewn gwariant y pen ar ofal ar y raddfa a nodwyd arwain at gynnydd is mewn gwariant cyhoeddus yn ei gyfanrwydd.

Demograffeg

- 1.18 Disgwylir i gyfran y bobl oedrannus yn y boblogaeth gynyddu o leiaf tan ddechrau'r 2040au (Ffig 3). Yn hanesyddol, credid bod henaint yn dechrau'n 65 oed ond mae'r galw am ofal yn cynyddu'n fwy sydyn ar oedran hŷn a disgwylir i'r oedran ymdeol swyddogol godi i 67 oed. Rhagamcenir y bydd cyfran y bobl dros 70 oed o'u cymharu â phobl o oedran gweithio yn cynyddu o'r ganran bresennol, sef 23 y cant, i tua 37 y cant erbyn 2042. Rhagamcenir y bydd nifer y bobl dros 70 oed yn cynyddu i 55 y cant erbyn 2040, gan gynyddu o tua 437,000 i 679,000.¹⁰
- 1.19 Wrth amlinellu'r goblygiadau i wariant ar ofal cymdeithasol, mae angen inni ystyried dwy elfen. Yr elfen gyntaf yw cyfradd anabledd ddisgwylidig grwpiau gwahanol; yr ail yw'r twf mewn grwpiau oedran gwahanol o fewn y grŵp dros 65 oed yn ei gyfanrwydd. Ar gyfer yr elfen gyntaf, rydym yn defnyddio astudiaeth yn y Lancet gan Guzman-Castillo ac eraill sy'n rhagamcanu cyfraddau anabledd o 2015 i 2025 i'r DU gyfan¹¹. Yn y bôn, rhagamcanwyd y bydd cyfraddau anabledd pob grŵp oedran

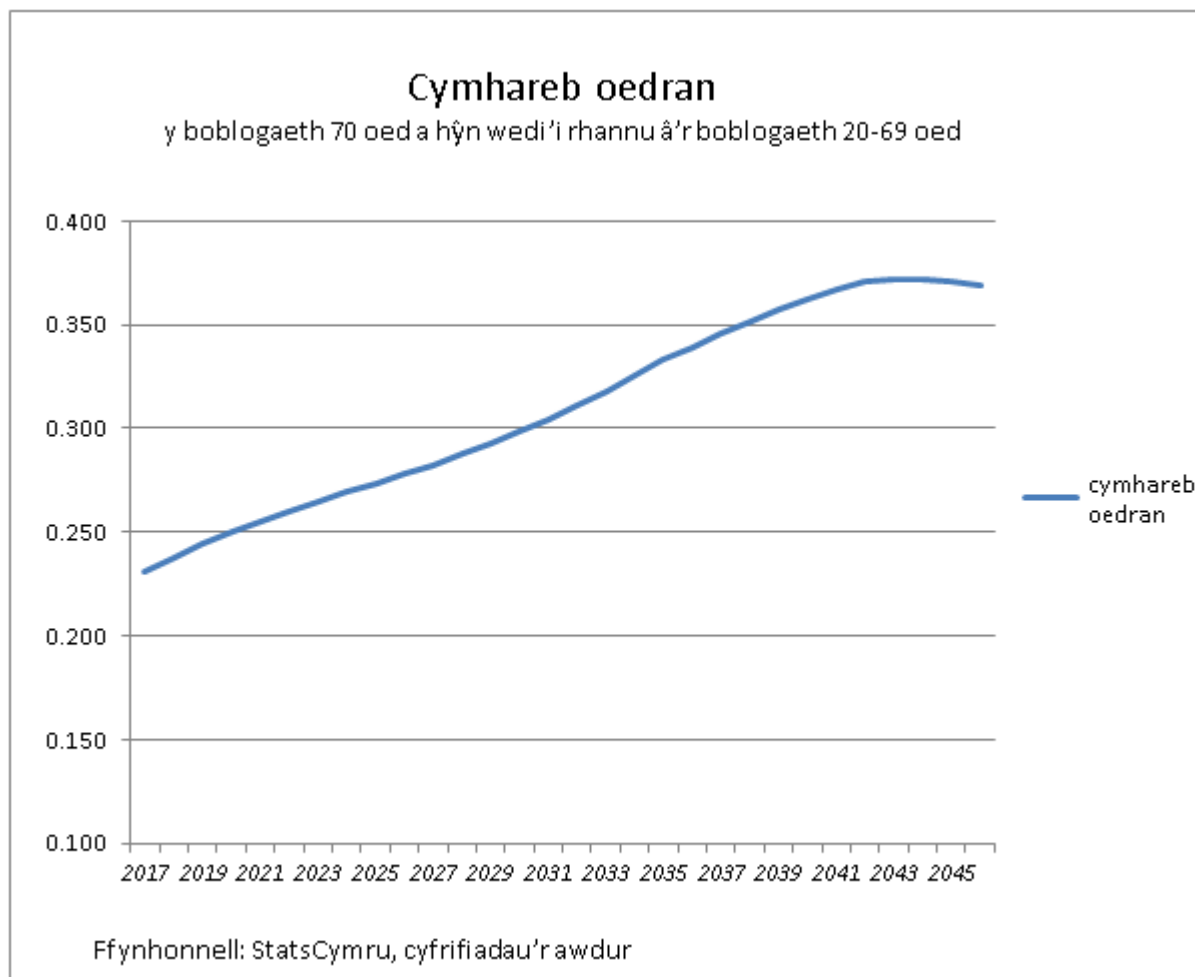
⁹ Gweler: Toby Watt ac Adam Robert "The path to sustainability" rhagamcanion cyllido ar gyfer y GIG yng Nghymru hyd at 2019/20 a 2030/31; Y Sefydliad Iechyd Hydref 2016. Mae tua 6 y cant o gyflogeion y GIG yng Nghymru yn fudwyr o'r UE.

¹⁰ **Poblogaeth yn ôl grŵp oedran:** <https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Population-and-Migration/Population/Estimates/nationallevelpopulationestimates-by-year-age-ukcountry>

¹¹ "Forecasted trends in disability and life expectancy in England and Wales up to 2025: a modelling study" Maria Guzman-Castillo, Sara Ahmadi-Abhari, Piotr Bandosz, Simon Capewell, Andrew Steptoe, Archana Singh-Manoux, Mika Kivimaki, Martin J Shipley, Eric J Brunner, Martin O'Flaherty. The Lancet, Gorffennaf 2017. Mae'r astudiaeth yn diffinio anabledd yn bennaf yn ôl y rhai sydd â chlefyd y galon neu glefyd fasgwlaidd neu ryw fath o ddementia.

yn sefydlog dros y cyfnod. Yn yr astudiaeth hon, tybir y bydd y cyfraddau'n aros yn ddigyfnewid tan yr 2040au a'u bod yn debyg i Gymru a'r DU gyfan.

Ffig 3: Cymhareb oedran



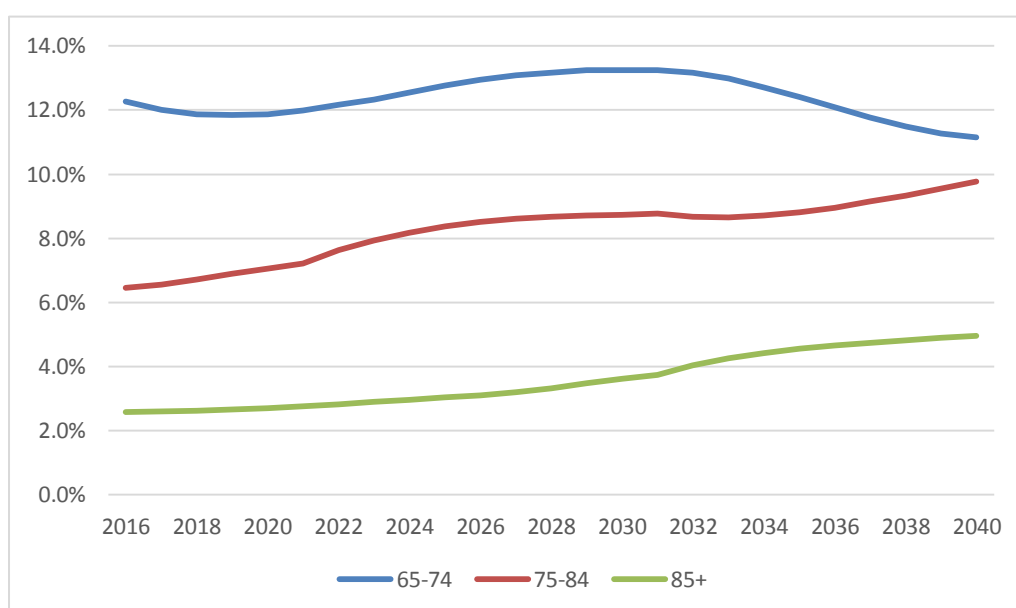
- 1.20 Wrth gymharu'r cyfraddau anabledd rhagamcanol ar gyfer 2016-17 â nifer y bobl oedrannus sy'n derbyn gofal, gwelwn fod 35 y cant o'r grŵp oedran 65-74 oed sydd ag anableddau yn derbyn gofal; mae 77 y cant o'r grŵp oedran 75-84 oed sydd ag anableddau yn derbyn gofal. Mae mwy na'r holl bobl sydd ag anableddau dros 85 oed yn derbyn gofal; os felly, roedd y rhai a oedd yn derbyn gofal yn cyfrif am 65 y cant o gyfanswm y cohort oedran. Wrth ragamcanu'r galw am ofal, tybir bod y cyfrannau hyn yn sefydlog.

Tabl 2: Cyfraddau anabledd rhagamcanol yn ôl grŵp oedran

oedran	cyfradd
65-69	0.14
70-74	0.19
75-79	0.22
80-84	0.26
85-89	0.29
90 a hŷn	0.57

Ffynhonnell: Guzman-Castillo et al; rhyngosodiadau'r awdur

Ffig 4: newidiadau yng nghyfran y boblogaeth o gohortau oedran hŷn



Ffynhonnell: StatsCymru, cyfrifiadau'r awdur

- 1.21 Yn unol â'r tybiaethau ynglŷn â chyfraddau anabledd a faint o bobl sy'n derbyn gofal ac o ystyried rhagamcanion poblogaeth yn ôl cohort oedran, bydd y rhai sy'n derbyn gofal yn cynyddu o 111,577 yn 2016-17 i tua 134,000 yn 2025, 152,000 yn 2030, 175,000 yn 2035 a 188,000 yn 2040 – cynnydd o 20 y cant, 36 y cant, 56 y cant a 68 y cant yn y drefn honno. Hefyd, tybir y bydd cynnydd o 20 y cant mewn gwariant targed y pen, ar ben y cynnydd a awgrymir gan dueddiadau demograffig, yn cael ei gyflwyno'n raddol dros y cyfnod 2020-2025. Mae rhagamcanion gwariant yn seiliedig ar brisiau 2016-17 ac nid ydynt yn ystyried chwyddiant yn benodol. Ar wahân i gynnydd eithriadol, y caniateir ar ei gyfer yn yr ymgodiad o 20 y cant mewn gwariant y pen, tybir y bydd cyfradd chwyddiant cost gofal yr un fath â chwyddiant cyflogau yn yr economi. Gan y bydd cyflogau yn rhoi'r sylfaen refeniw ar gyfer unrhyw ardoll a godir gan Lywodraeth Cymru i dalu am gynnydd mewn gofal cymdeithasol, gwneir cyfrifiadau ar sail prisiau cyson, gan dybio bod costau a refeniw yn agored i'r un gyfradd chwyddiant, y gellir ei hanwybyddu felly. Yn amlwg, mae tybiaethau gwahanol yn bosibl; gallai costau gofal

gynyddu'n arafach neu'n gyflymach na'r sylfaen drethu. Dangosir y cynnydd mewn gwariant a awgrymir gan y tybiaethau presennol yn Nhabl 3.

Tabl 3: Cynnydd rhagamcanol yn y galw am wariant

	cynnydd canrannol o 2017
2017	-
2020	6.2
2025	44.0
2030	63.2
2035	87.1
2040	101.6

Ffynhonnell: cyfrifiadau'r awdur

- 1.22 Bydd rhywfaint o'r cynnydd hwnnw yn cael ei dalu gan ehangiad naturiol yng nghyllideb Cymru wrth i economi'r DU dyfu. Mae cyfraddau twf yn y dyfodol yn ansicr, wrth reswm. Mae tuedd twf economi Prydain dros y degawdau diwethaf wedi bod tua 2¼ y cant ond mae'r twf mewn cynhyrchiant wedi bod yn arafu ers 2007 a thybir yn gyffredinol y gallai twf yn y dyfodol fod yn arafach. Rydym yn tybio y bydd y rhan o'r gyllideb gyffredinol a neilltuir ar gyfer gofal oedolion yn tyfu 1½ y cant yn gyflymach na chostau cyflogau ac, felly gostau gofal. Mae Trysorlys y DU yn tybio y bydd incwm y DU yn tyfu 2 y cant ar gyfartaledd yn yr hirdymor¹². Os yw'r gyfran o gyllideb Cymru a neilltuir ar gyfer gofal oedolion yn gyson, byddai ein rhagamcanion yn awgrymu y bydd cyni cyllidol y DU yn cael ei wrthdroi i ryw raddau ac y bydd cyllideb y llywodraeth yn cynyddu 3½ y cant mewn termau real. Ar y llaw arall, gallai ein tybiaethau awgrymu rhyw newid yn y gyllideb gyffredinol gyda mwy o adnoddau ar gyfer gofal cymdeithasol i oedolion er mwyn cadw'r rhan honno o'r gyllideb i dyfu ar 3½ y cant. Mae'r tybiaethau hyn yn rhai eithaf gobeithiol sy'n golygu ein bod o bosibl yn tannatgan maint y bwlch y mae'n rhaid i'n ffynhonnell newydd o refeniw ei gau.
- 1.23 Pe bai gwariant ar ofal cymdeithas i'r henoed yn tyfu'n unol â'r tybiaethau hyn, byddai'r gwariant hwnnw o'r gyllideb yn cynyddu 12.6 y cant yn 2025, 21.4 y cant yn 2030 a 40.8 y cant yn 2040 uwchlaw costau gofal. Ar y tybiaethau hyn gallwn gyfrifo'r bwlch rhwng y twf mewn gwariant sydd ei angen i ateb y galw am ofal a'r twf yn adnoddau'r llywodraeth. Dengys Tabl 4 y bwlch gyda rhywfaint o ddadansoddiad sensitifrwydd. Dengys y golofn gyntaf effaith bur newid demograffig heb dybio unrhyw gynnydd mewn gwariant y pen. Dengys yr ail golofn effaith cynyddu gwariant y pen 10 y cant erbyn 2025. Dengys y drydedd golofn ganlyniad y cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen. Mae'r cynnydd mewn gwariant y pen yn cael effaith fawr ar y bwlch oherwydd effaith gerio. Ar sail cynnydd o 10 y cant mewn gwariant y pen, rhagamcenir y bydd y gyllideb arferol yn talu am 76 y cant o gyfanswm y gwariant ar ofal cymdeithasol; ar sail cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen, byddai'r cyfraniad cyllidebol o dan 70 y cant.

¹² (gweler Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM Atodiad 6:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

1.24 Yn amlwg, mae'r rhagamcanion hyn yn seiliedig ar lu o dybiaethau eraill a gallai unrhyw un ohonynt fod yn gyfeiliornus. Mae'r canlyniadau a luniwyd gan y dadansoddwyr eraill a grybwyllwyd eisoes yn adlewyrchu'r ansicrwydd am fod rhagamcanion yn amrywio'n fawr. Mae'r canlyniadau hyn yn dod o dan yr amrediad eang hwnnw.

Tabl 4: Bwlch yn y galw am wariant

(£ miliwn*)				
<u>Cynnydd</u>	<u>canrannol</u>	<u>+ 0 pct</u>	<u>+10pct</u>	<u>+20 pct</u>
2020		9	9	9
2021		12	23	34
2022		20	44	67
2023		28	65	101
2024		34	86	137
2025		40	107	173
2026		44	112	180
2027		52	121	191
2028		61	133	204
2029		72	145	218
2030		80	156	231
2031		88	165	241
2032		107	187	267
2033		121	204	286
2034		131	216	300
2035		138	224	310
2036		142	230	318
2037		145	235	324
2038		148	239	329
2039		149	242	334
2040		148	243	338
*prisiau 2016-17 cyson				

Ffynhonnell: cyfrifiadau'r awdur

1.25 Gyda'r cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen, er enghraifft, mae'r twf blynyddol ymhlyg mewn gwariant angenrheidiol hyd at 2030 tua 3.8 y cant a hyd at 2035 yn 3.5 y cant. Mae hynny'n cymharu â'r cynnydd blynyddol angenrheidiol gwirioneddol o 4.1 y cant ar gyfer yr holl ofal i oedolion a ragamcenir gan y Sefydliad Iechyd yn 2016, y cyfeirir ato isod. Mewn egwyddor, dylai gwariant ar ofal i'r henoed gynyddu'n gyflymach na gwariant ar blant ac oedolion eraill oherwydd disgwylir i'r grwpiau hynny fod yn gyfran fwy sefydlog o'r boblogaeth. Felly, mae rhagamcanion y Sefydliad Iechyd ynglŷn â gofynion gwariant ar yr henoed yn sylweddol uwch, yn ymhlyg, na'r rhai yn y papur hwn. Nododd:

“In 2014/15, Wales spent £1.2bn on personal social services, excluding family and children’s services. This is worth around £397 per head of population, higher than in England (£290). This partly reflects estimates of higher needs in Wales, as well as the government’s decision not to ring-fence the health care budget in 2011/12 in order to protect other areas of public spending.

“We estimate that pressures on social care will rise by around 4.1% a year between 2015 and 2030/31, due to demography, chronic conditions and rising costs. This will require the budget to almost double to £2.3bn by 2030/31 to match demand. This rate of growth is higher than expected for the NHS, as social care services are heavily concentrated on the most elderly (a group that is seeing the fastest population growth)... Unless funding for adult social care rises at the same rate as pressures, or there is a dramatic change in the rate of efficiency growth for social care services, there is a risk that the level of unmet need in Wales would rise. There is a strong link between spending on social care and the NHS so any increase in unmet need for social care would be likely to lead to a rise in demand for NHS services.”¹³

- 1.26 Mae’r papur hwn yn ymwneud â gofal cymdeithasol i’r henoed yn unig, lle mae’r ffigurau tua hanner y cyfansymiau a nodir gan y Sefydliad Iechyd. Rhagamcenir y bydd y cynnydd yn 2030-31 o gymharu â 2016-17 tua 65 y cant neu £360 miliwn ac y bydd y bwlch cyllido canlyniadol tua £235 miliwn.
- 1.27 Ar y llaw arall, mae’r canlyniadau hyn yn uwch na’r rhagamcanion o angen gan y grŵp Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 (WPS2025), a nododd:

“In previous work, we also showed that simply uprating older adult social care expenditure at the local government level by the expected growth in the adult population aged 65 and over would see expenditure rise by 24 per cent in 2020-21 relative to 2015-16 if spending per head on older adult social care were returned to pre-austerity levels in 2009-10. If we take 2016-17 as our base year, maintaining this level of spending (£890 per older adult) over the next decade would require an 18.0 per cent (£101m) rise in net current expenditure by 2026-27, or a 27.2 per cent (£154m) rise by 2030-31”¹⁴.

- 1.28 Mewn cymhariaeth, mae’r rhagamcanion cyfatebol yn y papur hwn yn awgrymu cynnydd o 47 y cant mewn gwariant o 2016-17 hyd at 2026-7 ac o 67 y cant erbyn 2030-1 Y cynnydd cyfatebol mewn arian parod yw £260 miliwn a £350 miliwn yn y drefn honno. Gellir priodoli rhan o’r gwahaniaeth i’r ffaith bod WPS2025 yn defnyddio blwyddyn sylfaen wahanol wrth gyfrifo’r gostyngiad mewn gwariant y pen o’r boblogaeth oedrannus ac mae’n rhagamcanu adferiad o 14 y cant o gymharu â’r ymgodiad o 20 y cant yn yr astudiaeth hon. Nid yw hynny’n esbonio’r gwahaniaeth llawn yn y canlyniadau ond o ystyried natur dros dro yr ymarfer hwn nid ydym wedi cynnal dadansoddiad manwl o wahaniaethau eraill. Ceir rhywfaint o gysur yn y ffaith bod y canlyniadau hyn yn dod o dan y rhychwant eang a bennwyd gan y dadansoddwyr eraill hynny. Trafodwn mewn termau ansoddol sut i gyllido’r bwlch mewn penodau dilynol. Yn y bennod olaf rydym yn cynnal dadansoddiad meintiol o gau’r bwlch.

¹³ Dyfyniad o waith Toby Watt ac Adam Robert op.cit.

¹⁴ Ogle op cit

II. Cyllido newydd ar gyfer gofal: nodweddion cynllun hyfyw

- 2.1 Mae Pennod Un wedi dangos bod angen rhyw ffynhonnell ychwanegol o gyllid ar gyfer gwariant cyhoeddus ar ofal cymdeithasol yng Nghymru. O ystyried y twf tebygol yn y galw am wasanaethau gofal a'r twf tebygol yng nghyllideb Llywodraeth Cymru, ni ellir ateb y galw am gymorth o gyfran gyson o'r gyllideb. Mae bwlch yn codi sy'n debygol o dyfu am o leiaf ddau ddegawd. Gallai ardoll ar breswylwyr yng Nghymru ddarparu adnoddau a olygai y gellid cau'r bwlch hwnnw; yna gellid addo gofal cymdeithasol digonol i bawb yn ei henaint.
- 2.2 Canfu astudiaeth ddiweddar gan Demos, a ddefnyddiodd arolwg o 2000 o bobl ledled y DU a grwpiau ffocws, fod mwyafrif o'r farn y dylai gofal yn eu henaint gael ei ddarparu drwy gyfuniad o gyfrifoldeb personol a chymorth gan y wladwriaeth. Yng Nghymru, roedd cefnogaeth gryfach i'r cysyniad o gyfrifoldeb personol nag mewn rhannau eraill o'r DU ac nid oedd fawr ddim cefnogaeth i'r cysyniad mai'r wladwriaeth yn unig ddylai fod yn gyfrifol.¹⁵ O hynny gellir dehongli bod parodrydd i dalu cynnydd cymharol fach mewn trethi er mwyn sicrhau bod gofal ar gael i bobl sydd ei angen arnynt, yn amodol ar brofion modd, ond bod llai o barodrydd i dalu cynnydd sylweddol mewn trethi i sicrhau bod gofal am ddim i bawb¹⁶. Yn anffodus, canfu'r astudiaeth nad yw'r agweddau hyn yn gyson ag ymddygiad pobl. Er eu bod yn derbyn cyfrifoldeb personol, nid yw'r rhan fwyaf o bobl yn cynilo digon i ddarparu ar gyfer gofal cymdeithasol ac mae perchen-ddeiliaid yn amharod i weld eu cartref yn cael ei ystyried yn rhan o'u cyfoeth at ddibenion profion modd¹⁷. Ymddengys bod ardoll gymharol fach yn unol â'r agweddau presennol tra'n cysoni ymddygiad â'r sefyllfa real.
- 2.3 Cyfyngedig yw'r opsiynau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru o ran codi ardoll o'r fath. Dim ond ychydig o drethi sydd wedi'u datganoli o lefel y DU ar hyn o bryd. Yr unig sylfaen drethu ddatganoledig arfaethedig sydd o faint digonol yw incwm o gyflogaeth a hunangyflogaeth. Mae trethu eiddo wedi'i ddatganoli a chaiff ei arfer drwy'r dreth gyngor, sy'n codi'r swm sylweddol o £1.5 biliwn y flwyddyn. Gellid ystyried treth ar eiddo neu dir yn dreth amgen yn lle treth ar gyfoeth. Mae dau anhawster mawr wrth geisio defnyddio trethi o'r fath ar gyfer gofal cymdeithasol. Yn gyntaf, mae prisio yn anhawster sy'n codi dro ar ôl tro. Mae tai Cymru wedi'u prisio ar sail prisiau 2003 ar hyn o bryd ac nid oes unrhyw brisiad wedi cael ei gynnal ers 2005. Nid yw tir ar ei ben ei hun erioed wedi cael ei brisio. Mae mathau eraill o gyfoeth yn rhy hawdd eu celu neu eu rhoi y tu hwnt i'r awdurdodaeth drethu i'w trethu'n hawdd, hyd yn oed pe bai'r hawl i'w trethu yn cael ei datganoli. Yn ail, mae trethi ar eiddo yn amhoblogaidd iawn – a hynny'n afresymol fel y nododd Comisiwn Mirrlees¹⁸. Y ffaith amdani yw bod pobl yn fwy parod i dderbyn treth sy'n gysylltiedig â thrafodyn, megis prynu rhywbeth neu dderbyn incwm. Mae galwadau i dalu treth sy'n cyrraedd heb gyfnewid arian parod ond sy'n gysylltiedig ag eiddo yn cael eu hystyried yn fwy o faich ac, am nad ydynt yn gysylltiedig ag incwm, ceir cwynion cyson nad ydynt yn gysylltiedig â'r gallu i dalu. Ymddengys bod y gost sy'n gysylltiedig â chodi ardoll gofal cymdeithasol o drethi ar gyfoeth eiddo, a'r anhawster gwleidyddol cysylltiedig, yn afresymol o uchel. Felly, mae'r astudiaeth hon yn canolbwyntio ar ardoll ar incwm.

¹⁵ Wood, Claudia and Vibert Simone "A good retirement" Demos, Rhagfyr 2017. Gweler tt 31-32

¹⁶ Wood a Vibert *op.cit.* t 45, siart 16

¹⁷ *Op.cit.*, tt 27-29 a t.38.

¹⁸ Tax by Design, Sefydliad Astudiaethau Cyllid t.383; <https://www.ifs.org.uk/uploads/mirrleesreview/design/ch16.pdf>

2.4 Pa berthynas ddylai fod rhwng yr ardoll a'r addewid i roi cymorth ar gyfer gofal i bobl yn eu henaint a'i phroffion modd cysylltiedig? Mae'r astudiaeth hon yn ystyried pedwar cwestiwn allweddol:

- A ddylai unrhyw dreth neu ardoll ar incwm fod wedi'i neilltuo ar gyfer gofal cymdeithasol yn hytrach na bod yn rhan o refeniw cyffredinol?
- Sut y gall y system sicrhau tegwch i bobl ar incymau gwahanol, a sut y gall sicrhau tegwch rhwng y cenedlaethau er mwyn i bob cohort oedran gael cynnig tebyg?
- A ddylai taliadau treth ar gyfer gofal cymdeithasol fod yn rhan o gynllun cyfrannol lle mae angen hanes o wneud taliadau i gael rhai o'r buddiannau?
- A fyddai'r cynllun yn gweithio'n well ar sail egwyddor dalu wrth ddefnyddio lle mae refeniw yn mynd yn uniongyrchol i gefnogi gofal neu a ddylai gael ei ariannu, lle mae refeniw yn mynd i mewn i gronfa a fuddsoddir i ddiwallu anghenion gofal y dyfodol?

2.5 Mae'r adroddiad hwn yn tybio y dylai'r atebion i'r tri chwestiwn hyn ddibynnu ar bum maen prawf¹⁹:

- Effeithiolrwydd: pa ddull sydd fwyaf tebygol o godi'r adnoddau angenrheidiol
- Derbynioldeb i'r cyhoedd; pa fath o gynllun y byddai'r cynllun yn fwyaf tebygol o gydsynio iddo ac yn lleiaf tebygol o'i wrthod
- Tegwch: beth fyddai'r dull tecaf; mae hyn, wrth gwrs, yn gysylltiedig â derbynioldeb i'r cyhoedd
- Cydweddoldeb â sefyllfa Cymru mewn undeb cyllidol ehangach
- Cost casglu a gweinyddu

Fel y dadleuwyd uchod gennym, mae'r meini prawf o ran effeithiolrwydd yn ein cyfyngu i ystyried trethi ar incwm o gyflogaeth a hunangyflogaeth. Rydym yn ymdrin â'r tri chwestiwn cyntaf yn y bennod hon ac yn gohirio'r pedwerydd cwestiwn tan bennod tri.

A. Neilltuo

2.6 Mae pobl yn hoffi gwybod ar beth y caiff eu trethi eu gwario a theimlo y byddant yn cael y budd o'u taliadau. Mae nifer o arolygon barn yn y wasg wedi awgrymu bod cefnogaeth ledled y DU i drethi wedi'u neilltuo i gyllido'r gwasanaeth iechyd, er enghraifft. Canfu Cronfa'r Brenin yn ddiweddar fod 61 y cant o ymatebwyr i arolwg o blaid cynnydd mewn trethi i gynyddu cyllid y GIG, sef cynnydd o 21 pwynt canrannol ers 2014 a 12 pwynt canrannol ers 2016. O blith y 61 y cant, roedd 35 y cant o blaid treth ar wahân a fyddai'n cael ei gwario'n uniongyrchol ar y GIG ac roedd 26 y cant yn fodlon talu mwy drwy eu trethi presennol.²⁰

2.7 Mae dadleuon o blaid ac yn erbyn neilltuo ond mae'n bwysig nodi bod dwy ffurf ar y cysyniad. Neilltuo cryf yw pan gaiff treth ei defnyddio at un diben neu wasanaeth cyhoeddus yn unig, ac, at hynny, mai neilltuo yw'r unig ffynhonnell o gyllid ar gyfer y gwasanaeth hwnnw. Mae neilltuo gwan yn cwmpasu tri achos arall:

¹⁹ Mae'r meini prawf hyn yn gyson â'r egwyddorion ynglŷn â pholisi treth a amlinellir gan Lywodraeth Cymru: <http://gov.wales/funding/fiscal-reform/tax-policy-framework/?lang=cy>

²⁰ Harry Evans, "Does the public see tax rises as the answer to NHS funding pressures", Cronfa'r Brenin, Ebrill 2018. Gweler hefyd: D Campbell, 'Half of voters happy to pay more tax to fund NHS – poll', Observer, 15 Awst 2014, ar gael: www.theguardian.com/society/2014/aug/15/voters-tax-fund-nhs-poll cyrchwyd: 19/12/2014

1. Lle y gall refeniw dros ben o dreth gael ei wario ar rywbeth arall ond nad oes unrhyw ffynhonnell arall o refeniw i'r gwasanaeth dan sylw;
2. Lle mae'n rhaid i'r holl dreth wedi'i neilltuo gael ei gwario ar y gwasanaeth ond defnyddir refeniw arall ar ei gyfer hefyd;
3. Lle y gall treth dros ben gael ei gwario ar rywbeth arall ac mae refeniw arall hefyd ar gael ar gyfer y gwasanaeth.

Mae'r rhan fwyaf o fanteision ac anfanteision neilltuo yn gymwys i'r ffurf gryf. O gael neilltuo gwan, ni all y cyhoedd fod yn siŵr bod cyfanswm unrhyw ardoll yn wir yn arwain at gynnydd mewn gwariant ar ofal cymdeithasol oherwydd gall y llywodraeth bob amser newid y swm y mae'n ei wario ar ofal cymdeithasol o'i chyllideb gyffredinol er mwyn gwrthbwyso effeithiau'r ardoll. Mae'r ffaith honno yn dileu llawer o fuddiannau honedig neilltuo ond mae hefyd yn lleihau'r diffyg hyblygrwydd cyllidol sy'n un o anfanteision neilltuo²¹.

- 2.8 Er mwyn sicrhau neilltuo cryf, byddai'n rhaid mai'r ardoll yw'r unig ffynhonnell o gymorth ar gyfer gofal cymdeithasol. Mae hynny'n golygu y byddai'n rhaid iddo, nid yn unig gau'r bwlch disgwylidig rhwng y galw ac adnoddau cyllidebol presennol Llywodraeth Cymru, ond byddai'n rhaid iddo ddisodli'r adnoddau hyn yn gyfan gwbl. Byddai'n rhaid i'r ardoll gwmpasu'r £550 miliwn y flwyddyn sy'n cael ei wario ar hyn o bryd gan awdurdodau lleol ar ofal cymdeithasol i'r henoed yn ogystal â thalu am y twf yn y galw²². Pe bai'n gwneud hynny, wrth gwrs, byddai gan Lywodraeth Cymru £550 miliwn dros ben yn ei chyllideb. Er mwyn osgoi cynnydd sydyn yn y baich treth, gallai leihau treth incwm sylfaenol o swm priodol, tua 3 ceiniog. Byddai gan Gymru ardoll newydd sylweddol sydd wedi'i neilltuo'n gryf ar gyfer gofal cymdeithasol a chyfradd treth incwm is. Yna, byddai unrhyw amrywiadau mewn gwariant ar ofal cymdeithasol yn y dyfodol yn golygu newidiadau yn yr ardoll wedi'i neilltuo ac ni fyddai'n effeithio ar weddill y gyllideb.
- 2.9 Os mai'r dystiolaeth yw y byddai neilltuo yn gwneud ardoll yn fwy derbyniol i'r cyhoedd, gallem ofyn o hyd p'un a oes angen neilltuo cryf neu a fyddai'r cyhoedd yn fodlon ar neilltuo gwan – yr ail o'r tri math a nodir uchod – er gwaethaf yr ansicrwydd sy'n gysylltiedig ag ef. Os felly, byddai hynny yn caniatáu defnyddio'r ardoll, yn syml, i gau'r bwlch y disgwylir y bydd yn tyfu rhwng y galw ac adnoddau cyllidebol. Byddai'n amlwg yn atodol a gellid ei phennu ar lefel lawer is, efallai hanner cyfradd yr achos o neilltuo cryf, ond ni allai treth incwm gael ei thorri. Byddai'n ymyriad llai radical yn y system dreth.
- 2.10 Gallai ffurf wan ar neilltuo wneud ardoll yn fwy derbyniol i'r cyhoedd o hyd, pe bai'n cael ei chyflwyno ar y cyd â sefydliadau sy'n dangos eu bod yn clustnodi'r refeniw yn benodol, ac ar y cyd â datganiad clir gan y llywodraeth ynghylch pa welliannau mewn gofal cymdeithasol y byddai'n cael eu rhoi ar waith o ganlyniad i'r ardoll. Y pwynt yw bod yr adnoddau presennol mor annigonol i ateb y galw arfaethedig am ofal cymdeithasol pe bai'r llywodraeth yn pennu amcanion ac yn eu cyflawni, gallai'r cyhoedd fod yn hyderus bod adnoddau ychwanegol yn wir yn cael eu gwario ar eu diben datganedig heb ddargyfeirio. Dangoswyd barn bosibl y cyhoedd mewn ffordd anwyddonol gan

²¹Am drafodaeth, gan gynnwys y pwyntiau hyn gweler India Keable-Elliott "Hypothecated taxation and the NHS" <http://www.centreforum.org/assets/pubs/hypothecated-taxation.pdf>

²²Pe bai'r dreth yn cwmpasu pob math o ofal cymdeithasol, nid dim ond i'r henoed, byddai'n rhaid iddi fod hyd yn oed yn fwy.

arolwg ar-lein ar wefan Wales Online ym mis Mai 2017. Ar ôl erthygl gan yr awdur hwn a Tegid Roberts yn cynnig taliad atodol i yswiriant gwladol er mwyn talu am ofal, gofynnwyd i ddarllenwyr p'un a oeddent yn cymeradwyo cynllun o'r fath a ph'un a fyddent yn barod i gyfrannu. Mewn ymateb, a oedd yn cynnwys sawl cant o "gliciau" yn ôl yr amcangyfrif, cytunodd dros 75 y cant²³.

- 2.11 Un gwahaniaeth clir rhwng y ddwy ffurf ar neilltuo yw eu heffaith o ran creu gwahaniaeth rhwng mesurau polisi yn y DU ac yng Nghymru. Fel y nodwyd, mae'r DU yn wynebu problemau tebyg i Gymru o ran cyllido gofal cymdeithasol o ystyried heneiddio demograffig. Byddai newidiadau polisi sy'n caniatáu gwariant cynyddol yn cael eu hadlewyrchu drwy fformiwlâ Barnett yng ngrant bloc Cymru. Ar hyn o bryd, gallai Llywodraeth Cymru ganiatáu i rywfaint o'r cynnydd, neu'r cynnydd cyfan, lifo drwodd i ofal cymdeithasol yng Nghymru. Gallai barhau i wneud hynny gydag ardoll gymdeithasol "atodol" a oedd wedi'i neilltuo'n wan ar gyfer gofal cymdeithasol. Gyda neilltuo cryf, ni allai wneud hynny; byddai'n rhaid i'r arian gael ei wario ar bethau eraill neu ar doriadau treth. Byddai'r ardoll ar ei phen ei hun yn cyllido gofal cymdeithasol o dan bob amgylchiad. Byddai neilltuo cryf yn creu gwahaniaeth nodedig rhwng system drethu Cymru a gweddill y DU. Gellid dadlau y byddai'n lleihau'r hyblygrwydd i ymateb i fentrau polisi yng ngweddill y DU. Mae'n bosibl y byddai aberthu hyblygrwydd yn fwy o aberth nag y mae gwleidyddion yng Nghymru yn dymuno ei gwneud. Er nad oes gwahaniaeth amlwg rhwng y ddau achos o ran y tri maen prawf dewis cyntaf o'n meini prawf, gallai hyblygrwydd i ymateb i amgylchiadau newidiol y DU ffafrio neilltuo gwan.
- 2.12 Gellid hefyd gael neilltuo gwan drwy gynnydd mewn treth sy'n bodoli eisoes, er enghraifft treth incwm. Byddai hynny'n debygol o fod dipyn yn llai costus na sefydlu treth gwbl newydd. Am y rhesymau hynny, mae'r astudiaeth hon yn mynd rhagddi'n betrus ar sail y dybiaeth mai ardoll atodol, sy'n awgrymu neilltuo gwan, yw'r llwybr sydd fwyaf tebygol o gael ei ddewis.
- 2.13 Ar wahân i golli hyblygrwydd cyllidebol, mae i neilltuo oblygiadau gweithredol. Mae'n rhaid i dderbyniadau treth y mae'n rhaid iddynt gael eu gwario mewn ffordd benodol gael eu cydbwysu â gwariant ar y swyddogaeth neu'r diben dan sylw. Am y rheswm hwnnw, sefydlwyd y system yswiriant gwladol (YG) fel cronfa glustog. Pan na fydd derbyniadau a thaliadau yn cyfateb, mae'r gronfa yn derbyn y gwahaniaeth ac yn tyfu neu'n lleihau. Noder nad yw bodolaeth cronfa o'r fath yn golygu bod y system "wedi'i hariannu" yn yr ystyr bod y gronfa yn talu alldaliadau. Dosberthir y system YG yn un Talu wrth Ddefnyddio oherwydd telir ei alldaliadau bron yn gyfan gwbl o gyfraniadau'r flwyddyn honno. Pe bai Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi y byddai treth newydd neu daliad atodol i'r dreth incwm yn cael ei neilltuo ar gyfer gofal cymdeithasol, hyd yn oed gyda system talu wrth ddefnyddio, byddai'n rhaid iddi gynnal cronfa glustog o'r fath, o leiaf yn dybiannol, a hynny nid yn unig oherwydd yr ansicrwydd ynglŷn â referniw ond hefyd oherwydd natur ronynnog trethi. Go brin y byddai'n ymarferol cynyddu treth incwm, er enghraifft, o lai na hanner ceiniog yn y bunt neu hanner y cant, a fyddai'n rhoi tua £100 miliwn. Ond byddai cynnydd uniongyrchol o 20 y cant mewn gwariant ar ofal cymdeithasol yn anodd ei gyflawni heb wastraff. Byddai'n cymryd peth amser i alldaliadau ychwanegol gyrraedd £100 miliwn ac yn y cyfamser byddai'r gronfa glustog yn tyfu. Wrth i wariant ychwanegol gynyddu'n uwch na £100 miliwn gyda'r boblogaeth yn heneiddio, byddai'r

²³ Gwelwyd gan yr awdur ond ni ellir ei gyrchu ar-lein mwyach. Rhoddwyd yr amcangyfrif o nifer y cliciau gan un o gyflogeion Trinity Mirror, y cyhoeddwy. Canfu arolwg barn Llywodraeth Cymru ar drethi newydd mai lleiafrif yn unig oedd yn cefnogi ardoll ar gyfer gofal cymdeithasol, mewn cyd-destun lle na thrafodwyd neilltuo.

<http://gov.wales/docs/caecd/publications/180213-new-tax-ideas-poll-cy.pdf>.

gronfa yn crebachu tan, o dan system Talu wrth Ddefnyddio, y byddai angen cynyddu cyfraddau treth.

- 2.14 Dyma'r unig fath o reoli arian parod y mae llywodraethau, gan gynnwys llywodraethau lleol, yn ei wneud yn rheolaidd ac y bydd yn rhaid i Lywodraeth Gymru ei wneud gan fod ganddi ei referniw trethi ei hun bellach. Mae neilltuo yn golygu y byddai angen rheoli mwy nag un gronfa arian parod dybiannol. Hyd yn oed os yw'r holl arian yn yr un cyfrif banc mae'n rhaid cyfrif amdano fel petai'n perthyn i gronfeydd ar wahân.

B. Tegwch

Cyfraniadau unigol

- 2.15 Bydd cefnogaeth i ardoll yn fwy tebygol os yw maint cyfraniadau unigol yn ymddangos yn deg. Mae digon o dystiolaeth bod y cyhoedd yn cysylltu tegwch â'r gallu i dalu. Byddai'n cael ei hystyried yn deg ar y cyfan pe bai cyfraniadau yn gysylltiedig ag incwm. Fel yn achos unrhyw system yswiriant, mater o siawns yw buddiannau i raddau helaeth. Os bydd rhywun yn aros yn iach ac yn annibynnol tan ei farwolaeth ni fydd yn hawlio budd-daliadau gofal cymdeithasol, ni waeth faint fo'i gyfraniad. Byddai'r rhan fwyaf o bobl yn ystyried bod rhywun sy'n wynebu tynged o'r fath yn ffodus yn hytrach nag yn anffodus. Mae'n beth da cael eich yswirio a gwell fyth os nad oes angen i chi ei hawlio.
- 2.16 Fel mater ymarferol, caiff cyfraniadau sy'n gysylltiedig ag incwm eu ffafrio hefyd ar sail y cyntaf o'n meini prawf – effeithiolrwydd. Pe bai cyfraniadau ar gyfradd unffurf y gallai'r bobl leiaf cyfoethog eu fforddio ni fyddai'r referniw i'w gasglu yn ddigon i wneud cyfraniad sylweddol i'r bwlch cyllido a amlinellir ym mhennod un. Am y rheswm hwnnw yn unig ymddengys y dylai cyfraniadau clir fod yn gysylltiedig ag enillion.
- 2.17 Fodd bynnag, mae i sicrhau tegwch ddau ddimensiwn: tegwch personol neu lorweddol, tegwch ymhlith pobl ar unrhyw adeg a thegwch rhwng y cenedlaethau, sef tegwch rhwng cohortau oedran gwahanol.

Rhwng y cenedlaethau

- 2.18 Mewn cynllun cyfunol, er mwyn sicrhau tegwch rhwng y cenedlaethau, bydd angen naill ai bod cyfradd ardoll yn gysylltiedig â chohort oedran neu fod budd-daliadau gofal cymdeithasol yn cael eu trefnu i gynyddu dros amser. Gallai hyn fod yn llai pwysig pe bai cyfleoedd bywyd pobl ifanc a hen bobl yn debyg mewn ffyrdd eraill. Fodd bynnag, fel y mae'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid wedi'i ddogfenu, mae cyfleoedd bywyd a chyfoeth pobl iau yn y DU wedi dirywio o'u cymharu â phobl hyn

yn ystod y degawdau diwethaf²⁴. Nid oes unrhyw reswm dros gredu bod y sefyllfa yng Nghymru yn sylweddol wahanol.

2.19 Nododd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid y canlynol yn 2016:

- Nid oes gan bobl a aned ar ôl 1960 incymau uwch nag oedd gan eu rhagflaenwyr a aned 10 mlynedd yn gynharach ar yr un oedran. Mae hyn o ganlyniad i'r diffyg twf mewn incymau oedran gweithio dros y degawd diwethaf – dim ond 2% y unig y tyfodd incwm canolrif gwirioneddol pobl 25 i 55 oed rhwng 2004-05 a 2014-15, o gymharu â 26% rhwng 1994–95 a 2004–05. (Ni fu fawr ddim gwelliant ers hynny).
- Hyd yma, mae cohort dechrau'r 1980au wedi cronni dipyn yn llai o gyfoeth na'i ragflaenwyr erbyn yr un oedran. Erbyn eu tridegau cynnar, roedd gan bobl a aned ar ddechrau'r 1980au gyfoeth aelwyd clir (canolrif) o £27,000 yr oedolyn – gan gynnwys tai, cyfoeth ariannol a chyfoeth pensiwn preifat. Mae'r ffigur hwn tua hanner y cyfoeth a ddelid ar gyfartaledd gan gohort y 1970au tua'r un oedran (£53,000).
- Mae cyfraddau perchentyaeth llawer is ymhlith pobl a aned ar ddechrau'r 1980au ar oedran oedolion ifanc nag ymhlith unrhyw gohort arall wedi'r rhyfel. Roedd 40% o'r bobl a aned ar ddechrau'r 1980au yn berchen-ddeiliaid yn 30 oed, o gymharu â 55% o gohortau'r 1940au a'r 1970au, a mwy na 60% o gohortau'r 1950au a'r 1960au. Y cohort diwethaf lle gwelwyd cyfradd debyg o ran perchentyaeth i'r bobl a aned ar ddechrau'r 1980au ar yr un oedran oedd cohort y 1930au.
- Y tu allan i'r sector cyhoeddus, mae gan bobl a aned ers 1970 lawer llai o fynediad at gynlluniau pensiwn buddiannau diffiniedig na'u rhagflaenwyr ar yr un oedran. Yn eu tridegau cynnar, roedd llai na 10% o gyflogeion yn y sector preifat a aned ar ddechrau'r 1980au yn aelodau gweithredol o gynllun buddianau diffiniedig, o gymharu â mwy na 15% o'r bobl a aned yn y 1970au a bron 40% o'r bobl a aned yn y 1960au. Mae dirywiad cynlluniau buddiannau diffiniedig yn golygu bod risg wedi cael ei throsglwyddo i gyflogeion ac roedd yn gysylltiedig â gostyngiad mawr yn haelioni cyfraniadau cyflogwyr.

2.20 Nid oes rhyfedd felly fod astudiaeth Demos, a grybwyllwyd yn gynharach, mewn arolwg a gynhaliwyd yng nghanol 2017, wedi canfod gwahaniaeth mawr rhwng y cenedlaethau o ran pa mor obeithiol oeddent ynglŷn â'u rhagolygon ar gyfer sicrwydd ariannol ar ôl ymdeol. Dangosir hyn yn ffigur 5 isod. At hynny, ategwyd y canlyniadau'n ddiweddar gan adroddiad terfynol Comisiwn Pontio'r Cenedlaethau y Sefydliad Dadansoddi²⁵.

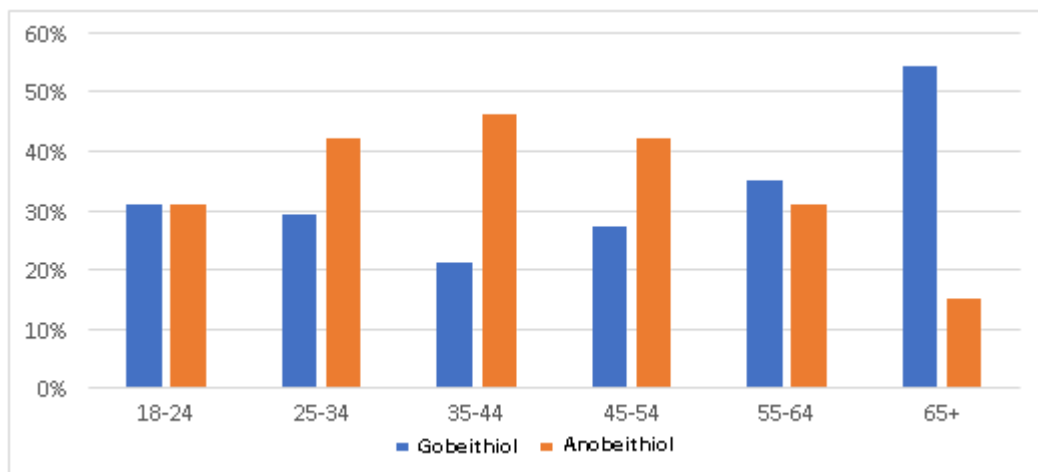
2.21 O dan yr amgylchiadau hynny, byddai'n amhriodol pe bai cynllun ar gyfer ariannu gofal i'r henoed yn gwaethygu'r dirywiad cymharol yng nghyfoeth grwpiau iau yn enbyd. Er mwyn sicrhau nad ydynt yn teimlo eu bod wedi cael cam, mae'n rhaid iddynt fod yn hyderus bod eu cyfraniadau yn eu hyswirio rhag yr ansicrwydd a achosir gan yr angen am ofal yn eu henaint ac nad yw ond yn drosglwyddiad arall i bobl hŷn.

²⁴ Jonathan Cribb Andrew Hood Robert Joyce, "The Economic Circumstances of Different Generations: The Latest Picture" y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol, 2016. Mae'r canfyddiadau hyn wedi cael eu hailddatgan yn yr adroddiad gan Gomisiwn Pontio'r Cenedlaethau y Sefydliad Dadansoddi: "Repairing Britain's Generational Divide", Mai 2018.

²⁵ Y Sefydliad Dadansoddi, op. cit. www.resolutionfoundation.org

2.22 Mewn cynllun cyfunol, mae tegwch rhwng y cenedlaethau yn golygu y dylai pobl sydd ag incymau tebyg yn ystod eu bywydau wneud cyfraniadau tebyg ar gyfer yr un addewid o ofal yn eu henaint. Mae i hynny oblygiadau clir o ran tegwch rhwng y cenedlaethau. Pan fydd cynllun yn dechrau, bydd person ifanc yn talu i mewn am tua 40 mlynedd o bosibl. Efallai y bydd rhywun 55 oed gyda'r un incwm yn talu i mewn am ddeng mlynedd. Yn amlwg, ni ellir disgwyl iddynt dalu ar yr un gyfradd os byddant yn cael yr un buddiannau. Ceir dau ateb posibl. Un ateb yw codi ardoll ar yr un ganran o incwm i bawb ond i drefnu bod y buddiannau'n cynyddu dros amser. Er enghraifft, gallai profion modd ddod yn fwy hael dros amser, gan roi budd i gohortau oedran iau. Yr ail ateb yw gwneud yr ardoll yn amodol ar gohort oedran y cyfrannwr a gwneud yr un addewid i bawb. Mae i'r ail ateb ddwy fantais ac un anfantais. Y fantais gyntaf yw nad yw'n dibynnu ar addewid i gynyddu buddiannau yn y dyfodol, a allai gael ei thorri o dan bwysau cyllidol ac felly nad yw'n gredadwy mewn gwirionedd; yn ail, mae'n debygol o gynhyrchu mwy o refeniw yn ystod blynyddoedd cynnar y cynllun. Mae hynny'n bwysig er mwyn sicrhau unrhyw drosglwyddiad rhwng y cenedlaethau i'r henoed ar hyn o bryd er mwyn gwella amodau gofal yn syth. Mewn unrhyw ymgais i newid i gynllun teg bydd problem pontio yn codi. Bydd angen gofal ar rai pobl yn y dyfodol agos nad ydynt wedi cael cyfle i gyfrannu at unrhyw gynllun gofal. O ystyried y pwysau ar gyllidebau gofal a nodwyd yn y bennod gyntaf, efallai y bydd yn anodd darparu'n ddigonol ar gyfer pobl o'r fath heb ddefnyddio adnoddau'r cynllun i ryw raddau.

Ffigur 5: Y graddau y mae ymatebwyr i'r arolwg yn teimlo'n obeithiol neu'n anobeithiol am fod yn ddiogel yn ariannol ar ôl ymddeol, yn ôl grŵp oedran.



Ffynhonnell: Wood a Vibert op.cit. Rhagfyr 2017

2.23 Yr unig anfantais os bydd yr ardoll yn gysylltiedig â chohort oedran yw'r baich gweinyddu ychwanegol i gasglu'r ardoll; byddai angen gwybod beth yw cohort oedran pawb sy'n talu'r ardoll yn ogystal â'u hincwm. Ni ddylai hyn fod yn broblem anorchfygol i CThEM ond dim ond drwy drafodaeth y bydd maint unrhyw gost casglu ychwanegol yn cael ei ddatgelu. Mae'r gost yn dibynnu ar weithdrefnau mewnol CThEM.

Yswiriant teg

- 2.24 Tybir y byddai ardoll gofal yn gysylltiedig ag incwm, a hynny er mwyn codi digon o arian ac er mwyn sicrhau tegwch dosbarthiadol rhwng unigolion a theuluoedd. Fodd bynnag, os caiff y cyfraniadau eu hystyried neu eu cyflwyno'n bremiwm yswiriant gorfodol yn hytrach na threth, bydd ystyriaethau eraill yn berthnasol. Gan fod cyfraniadau yn gysylltiedig ag incwm ac yn golygu rhywfaint o drosglwyddo i'r rhai nad ydynt yn cyfrannu, mae'n amlwg na all y cyfraniadau, o'u hystyried yn bremiymau yswiriant yn unig, fod yn deg nac yn gywir i bawb o safbwynt actiwaraid. Hynny yw, ni fyddant yn adlewyrchu'n gywir i bob unigolyn y tebygolrwydd y bydd angen gofal arnynt na'r taliadau disgwylidig y byddent fel arall yn eu gwneud. Yn anochel, mae'r system yn ailddosbarthol ei natur i ryw raddau. Serch hynny, cyfyd y cwestiwn: a oes rhai amodau a ddylai fod yn gymwys i hyd yn oed yswiriant costus? Un egwyddor bosibl – gadewch inni ei galw'n egwyddor X – yw na ddylai cyfraniadau oes gyfan fod yn fwy na'r budd mwyaf posibl y gellid ei hawlio o bosibl. Gadewch inni ystyried yswiriant bywyd er mwyn egluro'r pwynt. Os ydych yn byw am amser hir iawn mae'n eithaf posibl y bydd eich cyfraniadau oes gyfan yn fwy na'r swm a delir i'ch buddiolwr ond ni fydddech yn disgwyl i hynny ddigwydd os byddwch yn marw'n ifanc. Yn yr un modd, os na fydd byth angen gofal i'r henoed arnoch, ni fyddwch yn hawlio unrhyw fuddiannau a bydd eich taliadau i mewn yn fwy na'r buddiannau. Fodd bynnag, os bydd angen y gofal mwyaf dwys posibl am flynyddoedd lawer arnoch a bod y budd a gewch yn llai o hyd na'ch taliadau i mewn dros flynyddoedd o gyfrannu, byddwch yn teimlo, a hynny'n gwbl resymol, nad rhyw fath o bremiwm yswiriant roeddech wedi bod yn ei dalu, ond treth.
- 2.25 Mae'r sefyllfa honno yn annhebygol o godi i bobl ar incwm isel neu gymharol isel heb fawr ddim cyfoeth a gyda thai nad ydynt yn rhai drud. Os bydd rhywun yn talu 1 y cant o incwm trethadwy blynyddol o £20,000 am 40 mlynedd, bydd yn talu cyfanswm o £8000. Pe bai angen gofal arno am dair blynedd gallai fod bil o tua £120,000. Os bydd y cynllun yn caniatáu i'r prawf modd cyfoeth gael ei gynyddu i £100,000 o £50,000, dyweder, a bod ei dŷ yn werth £75,000, byddai'n arbed £25,000 o'r cyfraniad o £8000. Enghraifft yn unig yw'r uchod, sy'n defnyddio ffigurau mympwyol ond mae'r pwynt yn ddilys o hyd bod y cynllun yn debygol o fod yn fuddiol i berchen-ddeiliad ar incwm isel ac sydd â thŷ cymharol fach.
- 2.26 Trown yn awr at rywun gwell ei fyd sy'n cael cyflog trethadwy blynyddol o £100,000 ac sy'n berchen ar dŷ gwerth £500,000. Dros 40 mlynedd bydd yn talu £40,000 i mewn ond gyda phrawf modd cyfoeth o £100,000 ni fyddai'r cynllun yn talu dim iddo oni bai bod ei fil gofal yn fwy na £400,000. Câi bil gofal o £120,000, fel yn yr enghraifft flaenorol, ei dalu'n gyfan gwbl o'i gyfoeth. Nid yw'n cael dim budd o godi'r prawf cyfoeth yn uwch nac o'r cynllun yn ei gyfanrwydd. Treth yn unig yw ei gyfraniadau at yr ardoll.
- 2.27 Beth os defnyddiwn enghraifft o ofal am bum mlynedd ar gost o £50,000 y flwyddyn, nid fel y sefyllfa waethaf bosibl ond fel sefyllfa ddigon drwg. A allwn sicrhau y byddai'r budd i rywun yn fwy na'i bremiwm pe bai hynny'n digwydd i'r unigolyn. Mae'r unigolyn da ei byd yn yr achos uchod wedi talu £40,000 felly dylai gael budd sy'n fwy na hynny. A bydd yn gorfod talu'r swm llawn o £250,000 gan ddefnyddio ecwiti ei chartref. Pe bai'n rhaid iddi dalu dim ond £200,000, byddai'r budd yn fwy na'i thaliadau premiwm. Byddai hynny'n gymwys pe bai dim ond 50 y cant o'i chyfoeth uwchlaw

trothwy'r prawf modd yn gymwys ar gyfer costau gofal. I bobl fwy cefnog, ni fyddai hyd yn oed y trefniant hwnnw yn eu galluogi i fodloni amod egwyddor X.

- 2.28 Os derbyniwn egwyddor X, mae'r ystyriaethau hyn yn awgrymu y dylai fod rhyw derfyn incwm uchaf ar gyfer talu'r ardoll. Mater i ddymuniadau gwleidyddol yw ei union leoliad – neu gall gael ei lywio gan y math o dreth a ddefnyddir i gasglu'r ardoll. Ac eto, mae'n amlwg bod taliadau'r ardoll sy'n gysylltiedig ag incwm uwchlaw £100,000, yn ddiamwys, yn debygol o fod yn dreth gan na allai buddiannau yswiriedig cymesur ddigolledu rhywun am ei daliadau. Ymddengys hefyd fod angen i gyfran yn unig o gyfoeth, gan gynnwys cyfoeth tai, fod yn gymwys i dalu costau gofal yn hytrach na phennu trothwy lle mae holl gyfoeth rhywun mewn perygl. Byddai cyfuniad o derfyn uchaf ar enillion ar gyfer cyfraniadau a phrawf modd cyfran o gyfoeth yn helpu i ennyn cefnogaeth y dosbarth canol i'r cynllun. Os caiff yr ardoll ei gweithredu drwy gynnydd mewn treth incwm, byddai cynyddu'r gyfradd sylfaenol yn unig yn awgrymu terfyn uchaf ar gyfraniadau ar incwm o tua £45,000.
- 2.29 Gall terfyn uchaf ar gyfraniadau beri i rai ystyried bod yr ardoll yn aflaengar neu o leiaf yn llai blaengar na threth ar draws pob band treth incwm. Ond dylid ei ystyried ar y cyd â'r profion modd a gymhwysir ar gyfer buddiolwyr. Os bydd yn rhaid i ryw gyfran o gyfoeth personol gael ei defnyddio i dalu am ofal cyn bod cymorth y wladwriaeth ar gael, ceir ardoll ar gyfoeth, i bob diben, nad yw'n amodol ar derfyn uchaf, ac a gymhwysir at bobl y mae angen gofal arnynt. Mewn system o'r fath ymddengys nad oes angen y math o derfyn uchaf ar gyfraniadau a gynigiwyd gan Gomisiwn Dilnot ac eraill. Dim ond cyfran o gyfoeth sy'n cael ei defnyddio felly bydd terfyn uchaf yn ddiangen. Wrth gwrs, nid oes unrhyw ardoll cyfoeth ar bobl nad oes angen gofal arnynt ond nid ydynt yn cael dim byd ychwaith. Gellir osgoi'r terfyn uchaf o ran incwm ar ardoll os na wneir unrhyw ymdrech i gyflwyno'r ardoll fel yswiriant gorfodol. Os caiff ei chyflwyno fel treth yn unig, mae'r ddadl dros derfyn uchaf yn ddiangen. Yna, yr unig ystyriaeth yw symudedd daearyddol pobl gyfoethog iawn a'r angen i beidio â lleihau refeniw drwy gymell pobl gyfoethog iawn i ddewis datgan bod eu prif breswylfa y tu allan i Gymru at ddibenion treth.
- 2.30 Ffordd arall o ymdrin â'r hawl i ofal yn y cynllun cyfunol fyddai ei gwneud yn ofynnol i'r cynllun dalu swm penodedig i bawb y mae angen gofal arnynt. Byddai'r swm yn talu am gostau gofal am gyfnod o amser ac ar ôl hynny byddai'r unigolyn yn talu costau yn amodol ar y profion modd arferol. Mae hyn, mewn rhai ffyrdd, i'r gwrthwyneb i'r cynigion yn Adroddiad Dilnot²⁶. Cynigiodd yr adroddiad hwnnw, i'r gwrthwyneb, y dylai unigolion dalu eu costau gofal eu hunain yn amodol ar brofion modd hyd at derfyn ac ar ôl hynny y byddai'r wladwriaeth yn talu am bopeth. Y syniad ar gyfer terfyn uchaf ar gyfer costau gofal oedd annog marchnad mewn yswiriant preifat. Gan y byddai'n anodd yswirio rhag costau trychinebus, byddai'r rhain yn cael eu hysgwyddo gan y wladwriaeth, gan ganiatáu i yswiriant preifat yswirio pobl rhag y gweddi. Cytunodd y llywodraeth mewn egwyddor i'r syniad o derfyn uchaf ond mae wedi gohirio ei weithredu ers hynny. Nid oes fawr ddim arwydd y byddai marchnad breifat ar gyfer yswiriant gofal yn datblygu ar raddfa sylweddol. Sut bynnag, os nad yw pobl yn cynilo digon, y tebygolrwydd yw y byddant yn tanyswirio oni bai bod rhwymedigaeth arnynt.
- 2.31 Yn wir, gellid dadlau bod yswiriant yn faes lle mae gan y wladwriaeth fantais dros y sector preifat; drwy wneud yswiriant yn orfodol, mae'n ehangu'r gronfa yswiriant, gan leihau'r risg o sampl fach a

²⁶ Y Comisiwn ar Ariannu Gofal a Chymorth, Gorffennaf 2011

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130221130239/http://dilnotcommission.dh.gov.uk/>

dileu problemau dethol croes²⁷. Felly, gall premiymau fod yn is o dan system orfodol na system wirfoddol, yn enwedig os yw'r olaf yn ddarniog gyda sawl cyflenwr.

- 2.32 Pa system bynnag a ddewisir, mae'n debygol y bydd terfynau gwleidyddol ar y lefel lle y gellir gosod ardoll gofal atodol, hyd yn oed os oes modd ei chyflwyno fel math o yswiriant gorfodol. Fel y nodwyd yn y bennod flaenorol, mae'r cyhoedd o blaid trethi cymharol fach i ymdrin â'r achosion gwaethaf yn hytrach na threthi sylweddol i roi gofal am ddim. Mae hynny'n golygu y bydd yn rhaid i bobl barhau i dalu tuag at gost eu gofal eu hunain ac y bydd angen cyfrifo'r union fuddiannau sy'n deillio o gronfa gofal, gan gynnwys y math o brofion modd sy'n rheoli mynediad at y buddiannau hynny. Dylai'r cyllid ychwanegol gael ei wario ar sicrhau bod gofal ar gael i bawb sydd ei angen ond un dewis gwleidyddol pwysig fydd: faint o'r cyllid hwnnw y dylid ei wario ar godi ansawdd gofal – drwy orfodi cynnydd yn nhariffau Awdurdodau Lleol ar gyfer dosbarthiadau gwahanol o ofal, ymhlith pethau eraill – a faint y dylid ei wario ar wella'r amodau y gellir ei hawlio? Mae gwneud profion modd yn llai llym yn golygu bod yr unigolyn yn gweld budd ariannol posibl o'i gyfraniadau ond mae cost yn gysylltiedig â newidiadau o'r fath. Gellid defnyddio'r arian i wella'r taliadau i ofalwyr a thrwy hynny sicrhau gwell darpariaeth i'r rhai sy'n cael cymorth cyhoeddus. Bydd angen i'r cyfaddawd hwnnw gael ei ystyried gan arbenigwyr a'i drafod â'r cyhoedd.

C. Cynllun cyfrannol?

- 2.33 Mae'n ddigon posibl bod derbynioldeb i'r cyhoedd nid yn unig yn dibynnu ar yr elfen o neilltuo ond ar y ffaith bod y cynllun yn un cyfrannol, h.y. lle mae o leiaf rai o'r buddiannau wedi'u cyfyngu i'r bobl sydd wedi talu'r ardoll. Mae system gyfrannol yn cysylltu cyfraniadau â buddiannau ac felly mae'n wahanol i gynnydd mewn treth sy'n darparu gofal cymdeithasol i bawb yng Nghymru yn ddiwahân.
- 2.34 Dengys profiad ei bod yn fwy anodd sefydlu gwladwriaeth les ddatblygedig ac iddi elfennau sylweddol o ailddosbarthu mewn gwlad sydd â ffiniau agored a mewnfudo helaeth. Mae darpariaethau lles yr Unol Daleithiau, sef gwlad a adeiladwyd ar fewnfudo, wedi bod yn dila erioed yn ôl safonau gwledydd cyfoethog. Mewn gwledydd homogenaidd bach fel Sweden ac Awstria y datblygwyd y gwladwriaethau lles mwyaf datblygedig, a hynny ar adeg pan fo mewnfudo yn ansylweddol. Yn y DU, mae arolygon barn wedi cofnodi dirywiad sylweddol yng nghefnogaeth y cyhoedd i 'les' a llai o gydymdeimlad â phobl dan anfantais yn ystod y blynyddoedd diwethaf wrth i bryder gynyddu ynglŷn â mewnfudo cyflymach ar yr un pryd. Caiff llawer o'r pryder hwn ei fynegi ar ffurf digio wrth y gystadleuaeth am wasanaethau cyhoeddus a chred bod gan fewnfudwyr yr hawl i gael budd-daliadau nawdd cymdeithasol cyn eu bod wedi gwneud llawer o gyfraniad i'r system. Mae'r pryder olaf yn dangos bod y cyhoedd yn dal i ymlynu'n gryf at yr egwyddor gyfrannol. Mae'r agweddau hyn ymhlith y cyhoedd yn uniongyrchol berthnasol i bolisi yng Nghymru. Mae pleidlais Brexit yn dangos fwy na thebyg bod y cyhoedd yng Nghymru yn rhannu llawer o bryderon cyhoedd y DU gyfan. Os bydd y cyhoedd a gwleidyddion yng Nghymru yn dymuno i unrhyw elfen o'r

²⁷Dethol croes yw'r duedd gydag yswiriant gwirfoddol i'r bobl sydd fwyaf tebygol o fod angen yswiriant danysgrifio ond i'r rhai sy'n llai agored i niwed ddewis ei mentro hi a pheidio â chymryd rhan. Felly, mae'r gronfa yswiriant yn llai o faint ac wedi'i phwysoli yn ôl pobl sy'n debygol o hawlio, a thrwy hynny'n cynyddu cost yr yswiriant. Mae cynllun gorfodol yn osgoi hynny ac yn hwyluso yswiriant rhatach.

wladwriaeth les fod yn fwy hael yng Nghymru nag ydyw yn Lloegr, cyfyd cwestiwn cynaliadwyedd, o ystyried bod – ac y bydd – rhyddid llwyr i symud a phreswyllo ar draws y ffin rhwng Cymru a Lloegr.

- 2.35 Ar hyn o bryd, telir am ofal cymdeithasol o gyllidebau awdurdodau lleol a chaiff y rhain eu pennu gan Lywodraeth Cymru o'i chyllideb, a bennir gan fformiwla Barnett i raddau helaeth. Mae'r fformiwla honno bellach yn cydnabod bod anghenion Cymru yn fwy na chyfartaledd Lloegr ond nid yw'n gwneud unrhyw addasiadau penodol ar gyfer anghenion newidiol Cymru a gall ei heffeithiau fynd yn groes i bob rheswm. Dyweder, er enghraifft, fod cyfran sylweddol o'r henoed yn Swydd Gaerhirfryn yn ymddeol yng ngogledd Cymru. Byddai fformiwlâu Lloegr yn lleihau grantiau cynnal refeniw i lywodraethau lleol Swydd Gaerhirfryn ar y sail bod eu hanghenion wedi lleihau. Byddai cynnydd yng ngrant bloc Cymru ar gyfer y cynnydd yn y boblogaeth ond ni fyddai'n ystyried oedran nac anghenion penodol y mewnfudwyr. Mae'n ddigon posibl na fyddai'r cynnydd yn gymesur â'r lleihad mewn taliadau i Swydd Gaerhirfryn. Os bydd Llywodraeth Cymru yn addo gwell gofal cymdeithasol i'r henoed i bobl sy'n ymddeol o Loegr mae'n rhoi cymhelliant i fwy o bobl oedranus symud ac ni all fod yn siŵr y bydd cyllid digonol yn dilyn drwy'r grant bloc. Gellir dadlau y byddai'n gosod baich annheg ar gyfranwyr o Gymru.
- 2.36 Os bydd y cyhoedd yng Nghymru yn talu am ofal cymdeithasol estynedig yn eu henaint gyda phrofion modd mwy hael, er enghraifft, mae system gyfrannol yn awgrymu mai dim ond i drigolion Cymru sydd wedi gwneud digon o daliadau i mewn i'r cynllun y byddai prawf modd haws ar gael. I bobl nad ydynt wedi gwneud cyfraniadau, y sefyllfa arferol fyddai'n debyg i'r hyn sy'n gymwys yn Lloegr. Mae meini prawf cydradd ar gyfer cymorth yn golygu na chaiff pobl eu cosbi am ymddeol i Gymru ond na chânt eu gwobrwyo ychwaith. Wrth gwrs i'r graddau y mae darpariaeth cartrefi gofal yn well yng Nghymru, byddai hynny'n fuddiol i bob un sy'n preswyllo yng Nghymru fel ei gilydd.
- 2.37 Ymddengys bod y cyhoedd yng Nghymru yn fwy tebygol o fod o blaid talu am ofal cymdeithasol estynedig yn eu henaint os gwyddant nad yw'r holl fuddiannau ar gael ar raddfa fawr i rywrai nad ydynt wedi cyfrannu. Felly, system gyfrannol sy'n dod i'r amlwg yn ein dau faen prawf cyntaf - mae'n fwy effeithiol am ei bod yn debygol o gyfyngu ar y galw o'i gymharu ag adnoddau, o gymharu â system anghyfrannol; mae'n fwy tebygol o fod yn dderbyniol i'r cyhoedd. Gellid hefyd gael ei hystyried yn decach. Ond un anfantais yw y gellid ystyried ei bod yn creu rhaniadau yn system gyllidol y DU, sydd, o bosibl, yn un o ganlyniadau anochel datganoli ond nad yw'n rhywbeth i'w wneud heb reswm da. At hynny, bydd yn amlwg yn fwy costus i'w gweinyddu. Y mater sy'n codi yw a yw ei manteision o ran y tri maen prawf cyntaf yn cyfiawnhau'r anfantais o ran y ddau faen prawf olaf.
- 2.38 Ar hyn o bryd, dim ond CThEM a all sefydlu a chynnal system treth/yswiriant cyfrannol i drigolion Cymru. Nid oes gan Lywodraeth Cymru ei hun yr adnoddau. CThEM yn y pen draw fydd yn penderfynu beth fyddai cost system o'r fath o'i chymharu â gweinyddu treth syml. Fodd bynnag, gellir cael rhyw amcan o gostau posibl o brofiad cronfeydd pensiwn awdurdodau lleol.
- 2.39 Mae'r 89 o gronfeydd pensiwn awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr yn rhoi tystiolaeth ar gostau rheoli cronfeydd pensiwn ²⁸. Daw eu costau o dan dri phennawd: gweinyddu,

²⁸ <https://www.gov.uk/government/statistics/local-government-pension-scheme-funds-for-england-and-wales-2016-to-2017>

llywodraethu/goruchwylio, a rheoli buddsoddi. Costau gweinyddu yw'r costau hynny sy'n gysylltiedig â chynllun cyfrannol yn bennaf. Mae gweinyddu yn cynnwys costau casglu a chofnodi cyfraniadau, asesu hawliadau a thalu symiau dyledus. Llywodraethu yw trefn oruchwylio a chyfarwyddo gyffredinol y cynllun ac mae rheoli buddsoddi yn cwmpasu'r gwaith o ddyrannu a gosod asedau mewn unrhyw gronfa.

- 2.40 Mae costau yn amrywio yn ôl maint y cynllun ac mae i hyn nifer o ddimensiynau, er enghraifft: nifer yr aelodau, cyfanswm y cyfraniadau a maint y gronfa a reolir. Byddai cynllun yswiriant i Gymru yn anarferol yn yr ystyr y byddai'n cynnwys mwy o aelodau sy'n cyfrannu nag unrhyw un o'r cronfeydd pensiwn; yn wir, gan gynnwys pob gweithiwr sy'n preswyllo yng Nghymru, byddai'n cynnwys cynifer â'r holl gronfeydd pensiwn gyda'i gilydd. Ar y llaw arall, byddai gwerth cyfraniadau blynyddol tua'r un maint â rhai Canolbarth Gorllewin Lloegr, Tameside neu Gorllewin Swydd Gaerefrog, yn dibynnu ar y gyfradd dreth a ddewisir. Yn gyffredinol, byddid yn disgwyl i gostau gweinyddu gynyddu ar yr un gyfradd â nifer yr aelodau a'r amrywiad yn eu hamgylchiadau. Yn amlwg, mae costau gweinyddu yn cynyddu yn ôl maint y cynllun. Ond cyfanswm yr aelodau, gan gynnwys pensiynwyr presennol ac eraill sydd â buddiannau gohiriedig yn hytrach na'r aelodau sy'n cyfrannu sy'n cyfrif yw'r ffactor mwyaf perthnasol. Cafwyd gwariant blynyddol cyfartalog o £1.3 miliwn gan 88 o'r cronfeydd (roedd data un gronfa yn annigonol) ond dim ond 63,000 o aelodau oedd gan gronfa ar gyfartaledd. Roedd gan y tair sydd â chyfraniadau ar yr un raddfa â chronfa i Gymru gostau gweinyddol a oedd yn amrywio o rhwng £3.3 miliwn a £5.3 miliwn yn 2016.
- 2.41 Amcangyfrifwyd model syml o'r berthynas rhwng costau ac aelodau²⁹. Bydd allosod y berthynas â chynllun sy'n cynnwys 1.4 miliwn o aelodau yn awgrymu costau blynyddol o tua £16 miliwn. Nid oes rheswm i bob golwg pam y dylai costau gweinyddu cynllun cyfrannol yswiriant cymdeithasol fod yn fwy na rhedeg cynllun pensiwn. Yn wir, mae'n ddigon posibl y gallai costau fod yn is gan mai dim ond ardystio cymhwysedd yn hytrach nag asesu hawl i bensiwn fyddai ynghlwm wrth y dasg o weinyddu buddiannau. Fodd bynnag, noder mai costau rhedeg yw'r rhain. Efallai y bydd CThEM yn gofyn am gostau i sefydlu cynllun cyfrannol hefyd.
- 2.42 Ystyried cynnydd mewn treth incwm yng Nghymru o un geiniog yn y bunt, sy'n rhoi tua £200 miliwn. Byddai gwneud cynnydd o'r fath yn rhan o gynllun yswiriant cyfrannol gorfodol yn mynd â thua 8 neu 9 y cant o dderbyniadau treth, os yw'r amcangyfrif o'r costau rhedeg gweinyddol yn gywir yn fras. Nid oes modd inni ddweud yn bendant p'un a yw cost o'r fath yn werth y gefnogaeth ychwanegol ymhlith y cyhoedd y gallai cynllun cyfrannol ei sicrhau neu p'un a allai fod yn hunanariannol o ran cyfyngu ar y galw gan fewnfudwyr. Ar yr olwg gyntaf, mae'r gost yn ymddangos yn oddefol ond, yn y pen draw, penderfyniad gwleidyddol ydyw a bydd mewnbyn CThEM yn hanfodol.

²⁹ Rhoddodd atchweliad yr hafaliad: $\text{Cost Gweinyddu} = -950K + 0.10 * \text{cyfanswm aelodau'r cynllun} + 150 * \ln(\text{aelodau})$. Y term olaf yw logarithm naturiol nifer yr aelodau ac roedd wedi'i gynnwys i ganiatáu ar gyfer effeithiau graddfa. Roedd ar lwfans o 95 y cant o arwyddocâd. Roedd gan yr hafaliad hwn wedi'i gymhwyso at 88 o gynlluniau awdurdodau lleol ar gyfer 2016 R^2 wedi'i haddasu o 0.83.

System gyfrannol – personol neu gyfunol?

- 2.43 Hyd yn oed o fewn system gyfrannol mae strwythurau posibl gwahanol. Un dewis gwleidyddol i'w benderfynu o'r cychwyn yw: a yw'r system yn rhoi diogelwch cyfunol nad yw'n gysylltiedig â faint o arian y mae unigolyn wedi'i dalu i mewn - yn dilyn yr egwyddor: gan bob un yn ôl allu, i bob un yn ôl ei anghenion? Neu a fydd cyfrifon unigol yn cael eu cynnal ac a fydd hawliadau unigol yn cael eu cronni'n gymesur â'r premiymau a dalwyd? Gan mai cronfa yswiriant fyddai, wrth gwrs, byddai unrhyw hawliad yn amodol ar yr angen am ofal sy'n codi. Mae'n ddigon posibl trefnu cynllun o'r fath ond byddai ei gostau gweinyddu dipyn yn uwch fwy na thebyg. Byddai rhywfaint o le o hyd i aiddosbarthu yn ei weithrediad ond llai fwy na thebyg na'r hyn a geir mewn cynllun cyfunol. Byddai'n ddigon tebyg i'r hen Gynllun Pensiwn Atodol ar Sail Enillion (SERPS) a arferai fodoli. Byddai hwn yn gynllun yswiriant gofal atodol ar sail enillion (SERCIS).
- 2.44 Sut y gallai buddiannau amrywio yn ôl cyfraniadau yn achos yswiriant personol? Gallai'r tariff i'w dalu gan awdurdodau lleol i gefnogi costau gofal amrywio yn ôl cyfraniadau, gan alluogi pobl i brynu llety gwell. Ond byddai llawer yn meddwl y byddai hynny'n annheg pe bai'n arwain at ddsbarthiadau gwahanol o gymorth gofal gwirioneddol o fewn cyfleuster preswyl penodol. Pe bai'r syniad o wneud taliadau cychwynnol i bawb yn cael ei fabwysiadu, gallai'r taliad hwnnw fod yn gysylltiedig â chyfraniadau. Fel arall, gallai profion modd amrywio yn ôl maint y cyfraniad.
- 2.45 Mae llawer o gynseiliau rhyngwladol dros gynlluniau pensiwn personol cyfrannol. Gwnaeth Chile fabwysiadu cynllun o'r fath ar gam cynnar ac mae wedi cael ei efelychu yn Nwyrain Ewrop. Fel cronfa yswiriant yn hytrach na chronfa bensiwn, byddai gweinyddu cronfa SERCIS yn wahanol o ran manylion ond byddai nodweddiad tebyg. Un ddadl yn erbyn cynllun o'r fath, ar wahân i'r gost weinyddol, yw nad oes neb i bob golwg wedi mynegi awydd amdano ac nad oes neb y mae'r awdur hwn wedi siarad â nhw wedi bod yn frwd drosto. Efallai na fyddai'n cael cefnogaeth wleidyddol. Felly, tybiwyd y bydd y system yn un gyfunol ei natur, sy'n cynnig buddiannau nad ydynt yn ymwneud â maint cyfraniadau unigol.
- 2.46 Yr enw a roddwn ar y cyfuniad o gynllun cyfannol â threth neu gyfraddau cyfrannu ar sail oedran yw'r "ateb radical". Mae'n codi nifer fawr o faterion gweinyddol. Yn yr adran nesaf byddwn yn ystyried sut y gellid rheoli'r rhain.

CH. Sut y gallai'r ateb radical weithio

- 2.47 Gadewch inni dybio bod rhywun yn dechrau talu i mewn yn 20 oed ac yn parhau tan oedran ymdeol y wladwriaeth yn y dyfodol yn 67 oed, sef 47 mlynedd (wrth gwrs, gellir addasu'r ffigurau hyn) Nawr, gadewch inni ystyried rhywun sy'n dechrau talu'n 27 oed (am ei fod wedi cyrraedd yr oedran hwnnw pan fydd y cynllun yn dechrau neu am ei fod yn gorffen ei addysg neu'n symud i Gymru ar yr oedran hwnnw ar ôl i'r cynllun dechrau). Byddai'r unigolyn hwnnw yn talu am 40 mlynedd. Gadewch inni dybio mai ei daliad yw x y cant o'i incwm. Bydd disgwyl i rywun ar yr un incwm sy'n 57 oed pan fydd y cynllun yn dechrau dalu am ddeng mlynedd yn unig, nid 40, felly nid x ond $4x$ y cant o'i incwm y dylai dalu. Gallwn gymhwyso'r egwyddor honno'n gyffredinol. Os bydd rhywun yn dechrau talu ar oedran penodol, θ , bydd yn talu cyfran o'i incwm sy'n hafal i: $40/(67-\theta) * x$. Er enghraifft, mae

rhywun sy'n dechrau talu'n 47 oed yn talu $40/20*x$, hynny yw, mae'n talu ddwywaith cyfradd rhywun sy'n dechrau'n 27 oed. Byddai unigolyn 21 oed yn talu $40/46*x$, sef 87 y cant o swm yr unigolyn 27 oed. Beth y gallai hyn ei olygu'n ymarferol? Gadewch inni dybio bod rhywun 57 oed yn talu dau y cant o'i incwm, byddai'r unigolyn 27 oed yn talu $\frac{1}{2}$ y cant ac ati. Yn ymarferol, gellid diffinio cohortau oedran yn rhai blynyddol yn y ffordd honno neu eu cydgrynhoi fel y bydd pawb mewn band pum mlynedd penodol, e.e. 20-25 yn dod o dan un cohort.

2.48 Noder bod y cyfraddau hyn yn berthnasol i'r oedran y mae rhywun yn dechrau talu. Mae'r bobl mewn cohort oedran penodol yn talu ar yr un gyfradd drwy gydol eu hoes gyfrannol. Mae cyfraniadau'n cynyddu yn dibynnu ar yr oedran y dechreuwch dalu; nid ydynt yn cynyddu i'r unigolyn wrth iddo fynd yn hŷn. Noder, wrth i'r cynllun aeddfedu ac wrth i gohortau hŷn ymddeol, bydd y rhan fwyaf o bobl sy'n talu i mewn wedi dechrau'n gynharach a bydd y gwahaniaeth rhwng y cyfraddau a delir yn lleihau ac yn diflannu yn y pen draw. Fel y nodwyd, yn ymarferol, gallai'r gyfradd fod yn ffwythiant parhaus oedran ar adeg ymuno â'r cynllun neu gallai fod trefniant bandio lle mae pobl o fewn ystod oedran benodol yn talu'r un gyfradd.

2.49 Mae cynllun o'r fath yn codi sawl cwestiwn:

- Beth am bobl sy'n gadael Cymru i weithio rywle arall ac sy'n dychwelyd wedyn?

Byddai oedran cyfrannu rhywun yn cael ei addasu am gyfnodau o beidio â thalu. Ystyriwch, er enghraifft, rywun a ddechreuodd weithio'n 23 oed, a adawodd Gymru yn 30 oed ac a ddychwelodd yn 50 oed. Ei gyfraniad targed yw 40 mlynedd ar x y cant o'i incwm. Mewn gwirionedd, bydd ganddo 17 flynedd ddisgwylidig i gyfrannu a bydd eisoes wedi cyfrannu 7 mlynedd ar 90 y cant o x (y gyfradd i rywun sy'n dechrau talu'n 23 oed). Y gyfradd newydd a delir yn 50 oed yw $(40-6.3)/(67-50)*x = 1.98$. Hynny yw, byddai'n dechrau talu bron ddwywaith y gyfradd i bobl 27 oed. Yn ôl yr enghraifft uchod, byddai'n talu 0.99 y cant. Fel arall, gallai ddewis parhau i dalu pan na fyddai yng Nghymru os oedd yn bwriadu ymddeol yma. Byddai'n rhaid sefydlu system a allai gasglu a phrosesu taliadau o'r fath.

- Beth am bobl sy'n ymddeol cyn 67?

Ni fyddai ymddeoliad cynnar am resymau dilys salwch neu analluogrwydd yn effeithio ar hawliadau. Gellid ymdrin ag ymddeoliadau cynnar gwirfoddol mewn un o sawl ffordd. Yn gyntaf, gellid ei gwneud yn ofynnol i'r unigolyn barhau i dalu o incwm pensiwn tan 67 oed er mwyn cadw'r hawliad llawn. Gallai methiant i wneud taliad o'r fath arwain at leihad yn yr hawl i fuddiannau. Byddai natur lleihad o'r fath yn dibynnu ar yr addewid fanwl o ofal a wneir i'r rhai sy'n cymryd rhan yn y cynllun. Mae'n rhaid gohirio ateb llawn nes y trafodir yr addewid.

- Beth am bobl sy'n gadael Cymru ar ôl cyfrannu?

Os bydd pobl yn gadael ac yn ymddeol rywle arall ar ôl gwneud ychydig o gyfraniadau, maent yn rhoi'r gorau i'w hawl i gael buddiannau o dan reol de minimis. Os byddant yn symud ar gam cynnar ar ôl gwneud y rhan fwyf o gyfraniadau, gallent gadw eu hawl llawn i fuddiannau ar ôl talu swm arian parod priodol. Pe baent yn gwneud y cyfraniad llawn ac yna'n ymddeol rywle arall, byddent yn cadw'r hawl i gyfraniad arian parod i gostau gofal dilys. Byddai'r taliad yn dibynnu ar

yr addewid gyffredinol ynglŷn â gofal a chostau gofal yng Nghymru. Ni fyddai'r gronfa yswiriant yn cynnig unrhyw lwfans am gostau gofal gwahanol mewn lleoedd eraill.

- Beth am bobl dros 57 oed nawr, na fyddant yn gallu gwneud cyfraniadau digonol i fod yn gymwys ar gyfer yr addewid gofal o dan y cynllun?

Yn hyn o beth, bydd cwestiwn gwleidyddol difrifol i'w ateb. Faint o drosglwyddiad y dylai cohortau oedran iau ei wneud ar gyfer gofal yr henoed heddiw yn ychwanegol at yr hyn a wneir eisoes drwy drethiant? Rydym yn tybio y byddai rhyw gyfran fach o gyfraniadau yn cael ei gwario ar wella gofal cymdeithasol yn uniongyrchol. Dylai'r gyfran honno gael ei dadansoddi o ran twf optimaidd y gronfa yswiriant cymuned - drwy gymharu'r addewid ar ofal cymdeithasol y gellir ei gwneud i gyfranwyr hirdymor i'r gronfa â lefel y ddarpariaeth a geir ar hyn o bryd ac yn yr ychydig flynyddoedd nesaf.

- Beth am bobl ddi-waith neu bobl sy'n cael budd-daliadau?

Câi eu taliadau eu talu fel rhan o'r system fudd-daliadau. Pe bai ganddynt hawl i fudd-daliadau mae ganddynt hawl i gael eu cynnwys yn y cynllun. Bydd yn ddewis gwleidyddol p'un a yw Llywodraeth Cymru yn talu'r cyfraniad llawn ar ben y budd-dal presennol neu a yw'n disgwyl i'r rhai sy'n cael budd-daliadau wneud rhywfaint o gyfraniad o'r taliadau y maent eisoes yn eu cael. Hefyd, cyfyd mater pobl nad ydynt mewn cyflogaeth nac yn cael budd-daliadau megis gŵr/gwraig tŷ sy'n gofalu am gartref neu deulu ac sy'n cael ei gynnal/chynnal gan briod sy'n gweithio. Un posibilrwydd yw cyfradd cyfrannu i deuluoedd. Gallai gweithiwr ddewis talu swm atodol, 50 y cant yn fwy, dyweder, i'w gyfraniad er mwyn cwmpasu partner y mae'n cyd-fyw ag ef/hi.

- 2.50 Yn amlwg, byddai'r cyfraddau ar gyfer cymhwyso'r ardoll yn dibynnu ar yr asesiad o'r bwlch cyllido a rhagamcanion o refeniw tebygol o system megis yr un a amlinellir uchod. Dangosir cyfrifiadau manwl i daflu goleuni ar y materion hynny ym mhennod pump.

III. Cynllun wedi'i ariannu neu gynllun talu wrth ddefnyddio?

- 3.1 Mae system talu wrth ddefnyddio ar gyfer nawdd cymdeithasol neu bensiynau yn un lle mae'r trethi neu'r cyfraniadau cyfredol yn cael eu gwario'n uniongyrchol i dalu hawlwywr neu bensiynwywr presennol. Felly, mae'r system yn dibynnu ar gcontract ymhlyg rhwng cohortau oedran neu genedlaethau gwahanol. Mae gweithwyr presennol yn talu buddiolwywr presennol gan ddisgwyl, pan fyddant yn dod yn hawlwywr neu'n bensiynwywr, y bydd gweithwyr ar y pryd yn talu'r bil. Mae system wedi'i hariannu, ar y llaw arall, yn un lle y caiff trethi neu gyfraniadau presennol eu talu i mewn i gronfa a bydd incwm o'r gronfa hon yn talu hawliadau buddiolwywr neu bensiynwywr yn y dyfodol. Mae systemau cymysg yn bosibl, hynny yw, cynllun wedi'i ariannu'n rhannol sydd hefyd yn rhannol yn gynllun talu wrth ddefnyddio.
- 3.2 Noder pe bai Cymru yn dewis system o neilltuo cryf lle telir ardoll am yr holl wariant ar ofal cymdeithasol, y byddai'n rhaid i ran sylweddol o'r ardoll gael ei halldalu ar unwaith i ddiwallu anghenion gwariant presennol. Yn anochel, byddai elfen fawr o dalu wrth ddefnyddio. Dim ond i wariant ar ofal cymdeithasol yn y dyfodol y gallai'r rhan wedi'i hariannu fod yn gymwys. Nid yw system gofal cymdeithasol wedi'i hariannu'n llawn yn opsiwn. Gallwn gymhwys system wedi'i hariannu at rywfaint o'r twf mewn gwariant ar ofal os dymunwn. Bydd y lefel bresennol o wariant, ac ychydig mwy, yn parhau i gael ei ariannu o'r trethi presennol, p'un a yw'n dod o gyllideb gyffredinol Llywodraeth Cymru neu o ardoll.
- 3.3 At hynny, gall system wedi'i hariannu fod ar ffurfiau gwahanol, yn dibynnu ar y dewis gwleidyddol y cyfeirir ato uchod. Gall cronfa fod o dan berchenogaeth gyfunol, lle mae cofnod o gyfraniadau yn gwneud rhywun yn gymwys i gael buddiannau yn unol ag amodau penodedig ac yn annibynnol ar faint y cyfraniadau. Fel arall, gallai gynnwys cyfres o gyfrifon personol lle mae cyfranwyr yn cronni hawliad amodol, personol sy'n gymesur â'u taliadau. Byddai'r olaf yn debycach i gronfa a weithredir gan gwmni yswiriant preifat sydd â graddfeydd gwahanol o yswiriant yn dibynnu ar bremymau.
- 3.4 Er nad yw'r wladwriaeth ganolog yn y DU yn cynnal cronfeydd ar gyfer ei rhwymedigaethau o ran pensiynau neu nawdd cymdeithasol mewn gwirionedd, mae'n arfer cyffredin mewn gwledydd eraill. Gall hyd yn oed gwledydd sydd â systemau nawdd cymdeithasol talu wrth ddefnyddio hefyd gynnal cronfeydd nawdd cymdeithasol wrth gefn i lyfnhau'r cyfraddau treth gymdeithasol angenrheidiol neu fanteisio ar enillion uwch o warannau rhyngwladol³⁰. Yn y DU, wrth gwrs, mae awdurdodau lleol yn cynnal cronfeydd pensiwn ar gyfer rhwymedigaethau i'w gweithwyr. Mae hyn yn codi'r cwestiwn p'un a ddylai system i ariannu gofal cymdeithasol i'r henoed yng Nghymru fod yn system talu wrth ddefnyddio yn gyfan gwbl lle mae'r refeniw presennol o drethi neu gyfraniadau yn cael eu gwario'n uniongyrchol i dalu buddiolwywr presennol y cynllun neu p'un a ddylai fod system wedi'i hariannu'n rhannol lle y caiff refeniw ei dalu i mewn i gronfa, y caiff y cyfan neu ran ohono ei fuddsoddi neu ei

³⁰ Gweler Juan Yermo "Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries." OECD 2008 <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/40196093.pdf> Mae Tabl 1 yn rhoi rhestr o gronfeydd o'r fath mewn 15 o wledydd yn 2007.

buddsoddi ar gyfer buddiolwyr presennol a buddiolwyr yn y dyfodol. Mae hwn yn gwestiwn sydd wedi cael ei godi a'i drafod yn eithaf cyffredinol ac mae'r sylwadau canlynol yn seiliedig ar y drafodaeth honno³¹. Ffafiwyd talu wrth ddefnyddio pan gafodd nawdd cymdeithasol ei wella ar ôl yr Ail Ryfel Byd am ei fod yn caniatáu i fudd-daliadau megis pensiynau gael eu talu ar unwaith. Byddai mabwysiadu system wedi'i hariannu wedi gadael llai o arian, os o gwbl, ar gyfer gwelliant ar unwaith tra bod trethi yn cael eu defnyddio i greu cronfa. Mae'r sefyllfa bresennol yng Nghymru mewn perthynas â gofal cymdeithasol yn wahanol yn yr ystyr y credir y bydd y galw'n cynyddu dros y degawd neu ddau nesaf am resymau demograffig. Mae gwelliant ar unwaith mewn gofal yn ddymunol ond bydd yr angen yn llawer mwy yn ddiweddarach. Mae gan gynlluniau talu wrth ddefnyddio fanteision hefyd mewn cyfnodau pan fydd enillion o fuddsoddiad yn isel a phan fydd cyflogau a'r llafurlu yn tyfu'n gyflym, gan gynyddu'r gyfran o gyflogau yn yr incwm cenedlaethol. Roedd hynny'n wir am y DU mewn cyfnodau ar ôl yr Ail Ryfel Byd megis yn y 1960au ond mae'r gwrthwyneb wedi bod yn wir ers y 1980au pan fydd y gyfran o gyflogau wedi dirywio wrth i'r twf yn y llafurlu a chyfraddau cyflogau arafu. Yn gyffredinol, dros y 100 mlynedd diwethaf, mae enillion o gyfalaf wedi bod yn fwy na'r twf mewn cyflogau.³²

- 3.5 Un o fanteision eraill talu wrth ddefnyddio yw symrlwydd a chynefindra, gyda chostau gweinyddu cyfyngedig. Mae'n gweithredu'n bennaf o fewn swyddogaethau casglu refeniw a rheoli gwariant presennol y llywodraeth. Bydd gan gynllun wedi'i ariannu, ar y llaw arall, gostau sefydlu a chostau llywodraethu a rheoli cronfa parhaus. Mae'n rhaid i'r rhain gael eu pwysu a'u mesur yn erbyn unrhyw fanteision. Rydym wedi gweld bod symud i gynllun cyfrannol o dreth syml yn golygu costau gweinyddu a allai fod cymaint â £16 miliwn y flwyddyn. Bydd dewis rhwng cynllun talu wrth ddefnyddio neu gynllun wedi'i ariannu yn benderfyniad annibynnol, arall, gyda chostau eraill ynghlwm wrtho. Gellir cyflwyno'r opsiynau ar ffurf matrices yn nhabl 5.

Tabl 5: Costau cyfuniadau gwahanol

	Anghyfrannol	Cyfrannol
Talu wrth Ddefnyddio	Dim taliadau arbennig	Gweinyddu (£16 miliwn y flwyddyn?)
Cynllun wedi'i ariannu	Costau llywodraethu a rheoli cronfa (£2+ miliwn y flwyddyn?)	Costau gweinyddu a llywodraethu a rheoli cronfa

- 3.6 Rydym yn llunio amcangyfrifon bras o gostau llywodraethu cronfa a rheoli buddsoddi, unwaith eto, o brofiad cronfeydd pensiwn awdurdodau lleol. Maint y gronfa gyfartalog o'r 89 o gronfeydd pensiwn oedd £2.4 biliwn, yn fras lle y gallai cronfa i Gymru fod yn 2030³³. Cafwyd costau rheoli buddsoddi o £9.8 miliwn ar gyfartaledd ond roedd ystod yr amrywiad yn enfawr o'r swm isel o £645,000 i'r swm rhyfeddol o £65.7 miliwn. Roedd y ffigur isaf ar gyfer rheoli cronfa gwerth £4½ biliwn. Drwy ddefnyddio dulliau priodol o fuddsoddi lled-oddefol ac osgoi contractwyr allanol costus, dylai fod modd cyrraedd swm sy'n agosach at y swm lleiaf, ac un nad yw'n uwch na dwbl y swm lleiaf hwnnw, sef tua £1.3 miliwn.

³¹ Ceir crynodeb hwylus o'r ddadl yn: Jan Kuné "The controversy of funding versus pay as you go: what remains of the debate?" 2001 Papurau Genefa ar Risg ac Yswiriant, Cyf 26 Rhif 3 tt 418-434

³² Piketty, Thomas "Capital in the 21st Century" 2014 Gwasg Prifysgol Harvard

³³ Gweler pennod 5 lle rydym yn dangos sut y gallai cronfa i Gymru ddatblygu.

- 3.7 Mae costau llywodraethu cronfeydd llywodraeth leol tua £602,000 y flwyddyn ar gyfartaledd, ond cafwyd amrywiad mawr rhwng £43,000 a £3.7 miliwn. Er y dylai costau llywodraethu fod yn sefydlog ar y cyfan cafwyd rhywfaint o amrywiad yn ôl maint y cynllun. Y newidyn a esboniodd yr amrywiad orau oedd maint y gronfa ei hun. Byddai model sy'n seiliedig ar y berthynas honno yn rhoi rhagamcan o tua £625,000 ar gyfer cronfa Cymru, nad yw'n bell o gyfartaledd awdurdodau lleol³⁴. Gan ganiatáu ar gyfer rhywfaint o ansicrwydd, ni ddylai costau llywodraethu fod yn sylweddol fwy na miliwn o bunnau y flwyddyn, ond gallai polisi o ymgysylltu â'r cyhoedd yn helaeth gynyddu'r ffigur hwnnw. Felly, dylai costau llywodraethu a rheoli cronfa gyda'i gilydd fod tua £2-3 miliwn y flwyddyn, neu tua 1 y cant o dderbyniadau cynnydd o 1 y cant mewn treth incwm. Mae'r penderfyniad i fabwysiadu system wedi'i hariannu ynteu system talu wrth ddefnyddio yn debygol o fod yn llai beichus na'r penderfyniad i fabwysiadu cynllun cyfrannol ynteu anghyfrannol – o ran y costau dan sylw a'r cysylltiadau â system gyllidol gweddill y DU. Serch hynny, o ystyried bod cost ynghlwm, mae'n rhaid inni ystyried beth yw manteision mabwysiadu cynllun wedi'i ariannu. Mae chwe mantais ar wahân fwy neu lai.
- 3.8 Yn gyntaf, un fantais fach yw y bydd cynllun wedi'i ariannu yn galluogi'r llywodraeth i bennu cyfradd gyfrannu nawr gan ddisgwyl y gellir ei chadw'n ddigymffurdd hyd yn oed wrth i'r gymhareb rhwng y rhai mewn gofal a gweithwyr gynyddu. Byddai hynny'n anodd gyda system talu wrth ddefnyddio. Felly, gellir llyfnhau cyfraddau trethi neu gyfraniadau dros amser. Mae modd llyfnhau i ryw raddau gyda system talu wrth ddefnyddio, ond gallai awgrymu cronfa glustog fawr, a fyddai ynnddi'i hun yn codi problemau rheoli.
- 3.9 Yn ail, mae ariannu yn ei gwneud yn haws i sicrhau tegwch rhwng cenedlaethau neu gohortau oedran. Mae talu wrth ddefnyddio yn golygu bod y baich ar gohortau o oedran gweithio yn dibynnu ar y gymhareb o ddibyniaeth yn ystod henaint ac felly gall amrywio ar hap. Yng Nghymru, fel y gwelwch, mae'r prif faich demograffig tua 20 mlynedd o'n blaenau a byddai cynllun talu wrth ddefnyddio yn gofyn am gyfraniadau cynyddol a byddai'n anodd ei wneud yn deg o ran y ffordd y mae'n trin cohortau oedran gwahanol. Gyda chynllun wedi'i ariannu, gellir pennu cyfraniadau a chyfraddau talu gan ystyried tegwch rhwng y cenedlaethau.
- 3.10 Yn drydydd, os yw trethi yn fwy derbyniol i gyhoedd amheugar pan fydd wedi'u neilltuo ar gyfer diben y maent yn ei gymeradwyo, mae bodolaeth cronfa yn gwneud y broses o neilltuo refeniw yn rhywbeth diriaethol yn hytrach na bod yn addewid yn unig. Mae'n debygol o fagu hyder y cyhoedd yn y system.
- 3.11 Yn bedwerydd, mae i greu cronfa fanteision macro-economaidd posibl. Mae'n weithred o gynilo cyhoeddus sy'n debygol iawn o gynyddu'r gyfradd gynilo gyffredinol yn economi Cymru. Mewn byd o aelwydydd a defnyddwyr craff, cwbl resymegol, gellid dadlau y byddai cynilo gorfodol mewn cronfa gyhoeddus ond yn disodli cynilo preifat ac yn ei leihau. Y gwir amdani yw bod ardoll yn annhebygol iawn o arwain at wrthbwysu lleihad mewn cynilo preifat yn llawn. Yn y DU gyfan, mae'r gyfradd gynilo gyfartalog o incwm gwario aelwydydd ychydig dros 5 y cant ac yng Nghymru, sy'n rhan

³⁴ Amcangyfrif yn seiliedig ar berthynas linol: costau llywodraethu = 270,000 + 0.00014*maint y gronfa. Nid yw'r berthynas hon yn cydweddu'n dda â R^2 of 0.36 wedi'i haddasu, gan awgrymu nad yw costau llywodraethu yn gysylltiedig â maint cynllun yn gyson. Dangoswyd maint arfaethedig cronfa i Gymru, sy'n cyfiawnhau'r amcangyfrif hwn ym mhennod 5.

gymharol dlawd o'r DU, mae'n debygol o fod yn is³⁵. Mae'r llawer o'r cynilion hynny yn gytundebol yn hytrach nag yn ddewisol, hynny yw, pethau fel ad-daliadau morgais neu gyfraniadau pensiwn. Nid oes llawer o gynilion cwbl ddewisol gan aelwydydd i'w lleihau, ac yn sicr ddim ymhlith aelwydydd tlawd. Felly, caiff treuliant ei leihau gan ardoll newydd a bydd y gyfradd gynilo yn sicr o gynyddu. Gellir buddsoddi'r cynilion ychwanegol yn y gronfa er mwyn tyfu cyfoeth gwladol neu gallant ddisodli cyllid o'r tu allan i Gymru, gan leihau taliadau allanol. Daw'n gronfa gymunedol neu'n gronfa cyfoeth sofran i bob diben.

- 3.12 Mewn economi lle mae'r gyfradd enillion o fuddsoddi cyfalaf yn fwy na'r gyfradd dwf, bydd cynyddu cynilo a buddsoddi yn cynyddu llwybr incwm a threuliant dros amser yn y pen draw – canlyniad safonol mewn theori economaidd³⁶. Hynny yw, bydd y treuliant a gollir ar unwaith wedi ei ddigolledu a mwy gan dreuliant uwch yn y dyfodol. Mae tystiolaeth y byddai'r rhan fwyaf o wledydd Gorllewinol datblygedig yn y sefyllfa hon fel arfer³⁷. Yn sicr yng Nghymru, sydd â diffyg cyhoeddus gyda gweddiill y DU o ymhell dros 20 y cant o GYG a lle mae gan y DU ei hun ddiffyg cyfrif cyfredol sylweddol, mae'n rhaid bod dadl gref dros gynyddu'r gyfradd gynilo. Er gwaethaf eu diffygion allanol, mae cyfraddau buddsoddi'r DU a Chymru yn isel o'u cymharu â gwledydd datblygedig eraill. Gallai'r gronfa gofal cymdeithasol gyfrannu at leihau'r broblem honno.
- 3.13 Yn bumed, mae sefyllfa lle mae enillion o gyfalaf yn fwy na chyfradd dwf yr economi yn awgrymu y bydd y system wedi'i hariannu yn cynhyrchu mwy o adnoddau ar gyfer gofal i'r henoed am yr un dreth neu gyfradd gyfrannu na system talu wrth ddefnyddio. Noder mewn economi agored lle mae cyfalaf yn symud yn ddirwystr fod enillion o fuddsoddiad nid yn unig yn berthnasol i'r rhai sydd ar gael yn y wlad ei hun ond y rhai sydd ar gael yn fyd-eang. Yn y bôn, ar gyfradd dreth benodol, bydd refeniw o system talu wrth ddefnyddio ond yn cynyddu mor gyflym â chyflogau. Gyda system wedi'i hariannu, bydd adnoddau'n tyfu ar gyfradd enillion o gyfalaf rhyngwladol, sy'n uwch fel arfer.
- 3.14 Yn chweched, dylid nodi na fydd gofal cymdeithasol i'r henoed yng Nghymru o dan drefn neilltuo gwan wedi'i ariannu'n llawn o'r gronfa, a fydd yn ychwanegu at y gyllideb ar gyfer gofal cymdeithasol sy'n dod o refeniw cyffredinol y llywodraeth. I bob diben felly, mae system wedi'i hariannu'n rhannol yn cyflwyno ffordd o amrywio'r ffynhonnell o refeniw; bydd rhywfaint o dwf yn dod o'r twf yn y sylfaen drethu, yn bennaf ar sail twf mewn cyflogau, a rhywfaint o fuddsoddi cyfalaf. Mae amrywiaethu yn cynnig system fwy cadarn, ni waeth beth fo'r twf gymharol mewn cyflogau na'r enillion cyfalaf yn y degawdau sydd i ddod³⁸.

³⁵ Yn Ch3 2016, roedd cyfradd gynilo aelwydydd o incwm gwario yn 5.6 y cant i'r DU. Gweler:

www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/timeseries/nrjs/qna. Nid yw cyfradd Cymru ar gael gan nad yw GYG rhanbarthol yn cael ei ddadgyfuno yn ôl eitemau gwariant.

³⁶ Mewn economi gystadleuol sy'n tyfu'n gyson, y llwybr twf sy'n caniatáu'r gyfradd uchaf o dreuliant yw'r un lle mae enillion o gyfalaf yn hafal i'r gyfradd dwf. Mae'r canlyniad hynafol hwn, sy'n seiliedig ar dybiaethau cymharol gyfyngol, yn dyddio'n ôl i Phelps E.S. "Accumulation and the Golden Rule" 1961 American Economic Review cyf 51 tt 638-43.

³⁷ Abel Andrew, Gregory Mankiw, Lawrence Summers a Richard Zeckhauser, 1989. "Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence." Review of Economic Studies 56. Mae hyn wedi cael ei herio'n fwy diweddar gan Francois Geerolf mewn papur gwaith gan UCLA. Gweler www.econ.ucla.edu/fgeerolf/.

³⁸ Gweler "A case for the partial funding of pensions with an application to the EU candidate countries", Papurau Economaidd, y Gyfarwyddiaeth Gyffredinol dros Faterion Economaidd ac Ariannol 2001.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11052_en.pdf

- 3.15 Mae rhai awduron wedi herio casgliad cyffredinol y llenyddiaeth economaidd bod cynlluniau wedi'u hariannu yn rhagori ar gynlluniau talu wrth ddefnyddio fel arfer³⁹. Mae eu dadl yn dibynnu i raddau helaeth ar herio p'un a fydd cynyddu'r gyfradd gynilo o reidrwydd yn cynyddu cronni; gall arwain at ddiffyg galw cyfunol a diweithdra - dadl Keynesaidd. Nid yw'r ddadl hon yn bwerus iawn yng nghydestun presennol Cymru lle mae'r economi mor agored fel bod cyfran uchel o dreuliant yn cael ei wneud ar nwyddau a gwasanaethau a fewnforiwyd o weddill y DU neu rywle arall. Mae hynny'n debyg o fod yn arbennig o wir am y mathau mwyaf ymylol neu ddewisol o wariant, sef y rhai sydd fwyaf tebygol o gael eu lleihau gan ardoll. Efallai y byddai mewnfornion i mewn i Gymru o weddill y DU a'r byd yn gostwng ychydig ond byddai unrhyw leihad yn y galw domestig yng Nghymru yn fach. Ac i'r graddau y mae'r gronfa yn cael ei buddsoddi mewn prosiectau yng Nghymru gallai'r broses o gronni ei hun gynyddu'r galw yn economi Cymru.
- 3.16 Y brif risg i'r dull wedi'i ariannu yw y gellir gwneud buddsoddiadau gwael a, sut bynnag, gall enillion o fuddsoddiad fod yn gyfnewidiol iawn. Dadansoddir y risgiau hyn ym mhennod pedwar a thrafodir sut y gellir eu lliniaru. Dadansoddir cyfnewidioldeb yn benodol ym mhennod pump. Mae'n rhaid i'r rhan fwyaf o fuddsoddiadau'r gronfa fod mewn asedau diogel, wedi'u masnachu fel bondiau rhestredig neu ecwitiau. Fodd bynnag, gall cyfran gael ei buddsoddi mewn prosiectau â defnydd cymdeithasol yng Nghymru – fel adeiladu tai cost isel neu fuddsoddi mewn seilwaith – cyhyd ag y bydd disgwyl i'r rhain arwain at enillion digonol.
- 3.17 O'r dadleuon hyn, dof i'r casgliad bod cynllun wedi'i ariannu yn well na chynllun talu wrth ddefnyddio ar ddau amod. Y cyntaf yw bod creu cronfa yn wyneb yr angen presennol yn ymarferol ac nad yw'n gofyn am gyfraddau trethi gormodol; yr ail yw nad yw'r costau gweinyddu yn ormodol. Mae'r dystiolaeth na fydd costau'n ormodol o reidrwydd yn dod o brofiad awdurdodau lleol o reoli cronfeydd pensiwn. Ymdrinnir ag ymarferoldeb creu cronfa o safbwynt meintiol ym mhennod pump.
- 3.18 Un cwestiwn olaf sy'n gofyn am ddewis gwleidyddol yw: a yw buddiannau wedi'u rhagbenodi neu a fyddant yn dibynnu ar berfformiad buddsoddi'r gronfa? Mae buddiannau wedi'u rhagbenodi yn golygu, os na all y gronfa gyflawni'r addewidion a wnaed i bobl y mae angen gofal cymdeithasol arnynt, y bydd y llywodraeth yn dod o hyd i arian o'i chyllideb neu'n cynyddu'r ardoll gofal cymdeithasol. Yna, caiff y risg y bydd y gronfa yn tangyflawni ei hysgwyddo gan y boblogaeth weithredol sy'n talu trethi neu ardollau. Os bydd buddiannau yn amrywio yn ôl perfformiad y gronfa, caiff y risg ei hysgwyddo gan y bobl hynny sy'n derbyn gofal neu y mae angen gofal arnynt. Mewn gwaith ar gyfer yr adroddiad hwn, tybiwyd y bydd y buddiannau wedi'u rhagbenodi fel y gall gwarant gofal gael ei rhoi'n glir.

³⁹ Eladio Febrero a Maria-Angeles Cardaso. "Pay-As-You-Go versus Funded Systems. Some Critical Considerations" Gorffennaf 2006, Review of Political Economy, Cyfrol 18, Rhif 3, 335–357,

IV. Trefniadaeth

- 4.1 Os ystyriwn drefniadaeth system yswiriant cymdeithasol yn ei chyfanrwydd, mae iddi ddwy elfen anochel: casglu a gweinyddu. Mae gofyniad i gadw cofnodion perthnasol cyfranwyr, yn enwedig mewn system gyfrannol. Mewn system wedi'i hariannu, efallai y bydd y gofyniad gweinyddu yn fwy estynedig po fwyaf o wahaniaethu sydd ynghylch hawliadau unigol ond bydd hefyd elfen ychwanegol o lywodraethu cronfa a rheoli cronfa. Mae'r bennod hon yn ystyried yr elfennau hyn.

Casglu

- 4.2 Mewn egwyddor, ymddengys bod tri dull bras o gasglu yn bosibl. Gellid sefydlu'r ardoll fel taliad atodol i dreth incwm, fel taliad atodol i yswiriant gwladol neu fel treth gwbl newydd. Nodir rhai ystyriaethau cyffredinol ond nid oes unrhyw ymchwil i'r opsiynau hyn wedi cael ei gwneud.
- 4.3 Y fantais o ran treth incwm yw y bydd wedi'i datganoli o fis Ebrill 2019. Bydd gan bob un o drigolion Cymru god treth sy'n eu nodi fel y cyfryw hyd yn oed os ydynt yn gweithio y tu allan i Gymru. Felly, byddai codi ardoll atodol arnynt yn hawdd ac yn rhad yn ôl pob tebyg. Ar y llaw arall, nid yw codau treth incwm yn datgelu cohort oedran fel arfer, felly gallai problemau godi os bydd cyfraniadau yn dibynnu ar gohort oedran. At hynny, nid yw bandiau na throthwyon treth incwm wedi'u datganoli felly byddai cyfraniadau yn cydymffurfio â'r rheini. Ni fyddai lle i addasu'r trothwy isaf i gyfateb i yswiriant gwladol, er enghraifft, a phe bai'r taliad atodol yn cael ei gymhwyso at dreth ar y gyfradd sylfaenol byddai hynny'n pennu terfyn uchaf ar gyfer cyfraniadau ac ni fyddai modd ei amrywio. Yn wir, byddai Llywodraeth Cymru yn wynebu'r risg y gall Llywodraeth y DU amrywio bandiau treth ac amharu ar ei chyfrifiadau o refeniw, ond dylai newidiadau o'r fath fod yn fater y dylid ymgynghori arno. Byddai cymhwyso'r taliad atodol at dreth cyfradd uwch yn rhoi terfyn uchaf gwahanol, llawer uwch.
- 4.4 Mae sylfeini data yswiriant gwladol yn cynnwys gwybodaeth am gohortau oedran felly efallai y bydd taliad atodol i YG yn haws er mwyn gwneud y system yn dibynnu ar gohortau ond nid yw'r system wedi'i datganoli. Mae hynny'n golygu nad oes gan rifau yswiriant gwladol ddynodydd Cymreig. Er mwyn defnyddio'r system, yn ddi-os, byddai angen cytundeb Llywodraeth y DU a thrafodaethau â CThem.
- 4.5 Heb ymholiad penodol, nid oes modd dweud pa mor hawdd fyddai i CThem gyfuno'r sylfeini data sydd ar gael er mwyn nodi ac asesu trigolion Cymru ar gyfer incwm a cohort oedran gyda'i gilydd. Ac nid oes modd ychwaith ddyfalu pa dâl y byddai'n ceisio ei godi am wneud hynny. Ymddengys yn annhebygol bod y gofynion yn ddigon gwahanol i drethi presennol fel y dylai'r ardoll gael ei dosbarthu'n fath newydd o dreth uniongyrchol. Pe bai hynny'n digwydd, gofynnid i Lywodraeth y DU gytuno arni a gellid gofyn i CThem ei chasglu. Byddai hynny yn rhoi mwy o reolaeth i Lywodraeth Cymru dros ei manylion. Nid oes rheswm amlwg pam y dylai Llywodraeth y DU wrthod gan nad oes unrhyw gystadleuaeth dreth dan sylw ac nad oes unrhyw anfanteision amlwg i drethdalwyr Lloegr. I'r

graddau y mae'r system yn ymdrin â phroblem gyffredinol gellid hyd yn oed yn ei ystyried yn gynllun peilot diddorol.

- 4.6 Mater arall sy'n codi yw'r cysylltiad anochel rhwng casglu a gweinyddu system gyfrannol. Mae cyrff eraill yn bodoli yn y sector cyhoeddus a'r sector preifat a allai weinyddu'r system ond fel arfer ni allent gael gafael ar ddata CThEM er mwyn gwneud hynny, o ystyried natur gyfrinachol ffurflenni treth. Felly, mae'n rhaid y bydd casglu a gweinyddu cynllun cyfrannol yn mynd law yn llaw oni bai bod CThEM yn cytuno i ryddhau cofnodion cyfrannu i Lywodraeth Cymru neu ei weinyddwr penodedig. Mae hynny'n rhoi CThEM mewn sefyllfa monopoli o ran asesu costau.

Gweinyddu

- 4.7 Rydym wedi asesu costau gweinyddu posibl drwy gyfeirio at y rhai y mae cronfeydd pensiwn awdurdodau lleol yn mynd iddynt. Dylai gweinyddu system yswiriant gyfrannol fod yn llai costus na gweinyddu cynlluniau pensiwn, y mae'n rhaid iddynt brosesu gwybodaeth fanylach am hawliadau pob un o gyfranogwyr y cynllun. Mae awdurdodau lleol yng Nghymru wedi rhedeg cynlluniau pensiwn buddiannau diffiniedig â chyfraniadau cyflogwyr a chyflogeion ers blynyddoedd lawer. Mae darparwyr pensiwn preifat yn meddu ar alluoedd tebyg ac mae ganddynt systemau sy'n ei gwneud yn bosibl i drosglwyddo hawliadau pensiwn. Nid oes unrhyw un o'r elfennau hyn yn cynnig anawsterau na ellir eu goresgyn. Gwnaeth CThEM redeg cynllun SERPS rhwng 1978 a 2002, felly nid yw'n wynebu materion gweinyddu cwbl newydd nad yw wedi ymdrin â nhw o'r blaen.
- 4.8 Ond os oes gwendid i'r cynllun, cost casglu'r ardoll a'r gost weinyddol gysylltiedig fyddai hynny. Mae'r astudiaeth hon wedi amcangyfrif yn fras iawn y byddai'r costau hynny hyd at £16 miliwn y flwyddyn. Gan fod CThEM mewn sefyllfa led-fonopolaidd, y bydd am ymwela arni o bosibl, nid oes modd dianc rhag negodi'r materion hynny â Llywodraeth y DU a CThEM. Pe bai'r system yn un talu wrth ddefnyddio, ni fyddai dim rhagor i'w ddweud. Fodd bynnag, pe bai'r system yn un wedi'i hariannu'n rhannol, byddai cwestiynau ychwanegol yn codi o ran gweithredu, llywodraethu a rheoli cronfa.

Trefniadaeth cronfa a'i llywodraethu

- 4.9 Mewn cynllun wedi'i ariannu, ni fyddai'r gronfa ei hun yn gyfrifol am gasglu'r ardoll nac am weinyddu hawliau a hawliadau talwyr yr ardoll. Llywodraeth Cymru fyddai'n gyfrifol am y rheini, gan ddefnyddio asiantaeth fel CThEM. Er mwyn ategu'r broses o neilltuo'r refeniw o'r ardoll, byddai Llywodraeth Cymru yn sefydlu'r gronfa drwy statud, gan roi hunaniaeth gyfreithiol iddi a chontract iddi er mwyn cyflenwi holl enillion yr ardoll. Mae amrywiaeth o gynseiliau sydd wedi cael eu defnyddio yn y DU a gwledydd eraill ar gyfer trefnu cronfa gofal cymdeithasol. Mae astudiaeth y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd gan Yermo, y cyfeirir ati uchod, yn adolygu strwythur llywodraethu a threfniadaeth Cronfeydd Pensiwn Cyhoeddus Wrth Gefn a Chronfeydd Nawdd Cymdeithasol Wrth Gefn mewn nifer o wledydd. Yn yr un modd, mae Angela

Cummine wedi adolygu 79 o gronfeydd cyfoeth sofran ledled y byd.⁴⁰ Mae'r Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd wedi cyhoeddi nifer o ganllawiau ar safonau llywodraethu a buddsoddi mewn cronfeydd pensiwn cyhoeddus⁴¹, a hefyd y Gymdeithas Nawdd Cymdeithasol Ryngwladol.⁴²

- 4.10 Yr hyn sy'n gwahaniaethu SSRF neu gronfa cyfoeth sofran oddi wrth gronfa bensiwn go iawn yw nad oes gan y buddiolwyr yn y pen draw, sef y cyhoedd, berchenogaeth gyfreithiol o asedau'r gronfa fel arfer. Byddai hynny o reidrwydd yn wir am gronfa yswiriant cymdeithasol gan fod y buddiolwyr yn y pen draw yn anhysbys ar adeg ei sefydlu. Y perchennog cyfreithiol yw'r sefydliad sy'n gweinyddu'r gronfa. Mae hyn yn golygu y gall y gronfa fod yn agored i ddylanwad gwladwriaethol neu wleidyddol. Diben canllawiau'r Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd a'r Gymdeithas Nawdd Cymdeithasol Ryngwladol yn rhannol yw ymdrin â materion llywodraethu a rheoli buddsoddi sylfaenol er mwyn diogelu cronfeydd rhag camddefnydd gwleidyddol. Mae'r canllawiau yn nodi strwythur llywodraethu sy'n gwahanu cyfrifoldebau gweithredol oddi wrth gyfrifoldebau goruchwyllo.
- 4.11 Mae Yermo yn crynhoi: "At the centre of the governance structure is a governing body that has ultimate responsibility for the fund and is accountable to its beneficiaries. The members of this body must have clear fiduciary duties and a specific, measurable mandate, and must possess relevant expertise to be able to carry out their functions. The governing body may be a government ministry, the board of the social security institution or the board of an entity established expressly for the purpose of investing the scheme's funds. The latter, segregated set-up may be preferable as a protection against political interference, especially if a government ministry is responsible for administering the social security scheme⁴³."
- 4.12 Yn achos Cymru, nid yw nawdd cymdeithasol, gan gynnwys yswiriant gwladol, wedi'i ddatganoli. Mae'n rhaid mai gwleidyddion etholedig fydd yn gyfrifol yn y pen draw am system newydd o yswiriant gorfodol. Fodd bynnag, gellid amau a oes gan Drysorlys Cymru neu'r Adran Gyllid yr adnoddau neu'r profiad ar hyn o bryd i ymgymryd â'r swyddogaeth lywodraethu lawn. Creu corff statudol annibynnol â Bwrdd Llywodraethwyr yw'r ateb amlwg. Dylai'r ddeddfwriaeth angenrheidiol bennu mai dim ond at ddibenion gofal cymdeithasol y gellir defnyddio'r gronfa a gallai bennu'r cyrff y byddai'n alldalu iddynt (awdurdodau lleol gwahanol). Câi alldaliadau eu pennu ar sail rhyw fformiwla, yn amodol ar adolygiad o bryd i'w gilydd gan weinidog y llywodraeth sy'n gyfrifol. Felly, byddai cyfyngiadau tyn ar Fwrdd y Llywodraeth fel na fyddai'n cael fawr ddim dylanwad ar bolisi cymdeithasol. Bydd eu harbenigedd yn ymwneud â rhedeg a buddsoddi'r gronfa yn hytrach na phenderfynu sut y dylai gael ei defnyddio.

⁴⁰ Angela Cummine "Citizen's Wealth" Gwasg Prifysgol Yale 2016.

⁴¹ OECD (2005a), Guidelines for Pension Fund Governance: Recommendation of the Council, ar gael yn <http://www.oecd.org/dataoecd/18/52/34799965.pdf>.

⁴² ISSA (2005), Guidelines for the Investment of Social Security Funds, ar gael yn <http://www.issa.int/pdf/GA2004/2guidelines.pdf>.

ISSA (2007), Public Scheme Reserve Funds: Helping Sustain PAYG Pensions: Survey Report, Y Gymdeithas Nawdd Cymdeithasol Ryngwladol, Genefa, y Swistir, sydd ar gael yn <http://www.issa.int/pdf/general/2Merida-Guidelines.pdf>.

⁴³ Yermo op cit t.141

- 4.13 Os bydd y gronfa yn gwneud alldaliadau i awdurdodau lleol fel yr asiantaethau sy'n darparu cymorth cyhoeddus ar gyfer gofal cymdeithasol, mae anghysondeb posibl rhwng y ffaith bod darpariaeth leol a bodolaeth ardoll genedlaethol gyda rhyw addewid genedlaethol benodol neu ymhlyg o gymorth gofal cymdeithasol. Os yw profion modd yn unffurf ledled Cymru, a ddylai tariffau ar gyfer gofal preswyl ac amhreswyl fod yn unffurf hefyd? A yw rheoleiddio canolog ychwanegol ar drefniadau awdurdodau lleol yn un o oblygiadau ffynhonnell ariannu ganolog newydd? Mae hynny'n fater i'w drafod gan arbenigwyr ar ddarparu gofal cymdeithasol ac i'w gyflwyno i'r cyhoedd fynegi barn. Nid yw'n cael ei ystyried ymhellach yn y drafodaeth hon o opsiynau ariannu.
- 4.14 Dylai perfformiad buddsoddi a chost gweithredu ac effeithlonrwydd y gronfa gael ei feincnodi yn erbyn cymharwyr rhyngwladol a chronfeydd tebyg iawn yn y sector preifat. Byddai'r Bwrdd yn atebol am ei pherfformiad yn erbyn y meincnodau hyn. Un cwestiwn pwysig yw atebol i bwy? I ba raddau y dylai'r cyhoedd gael buddiant neu ymdeimlad o berchenogaeth o'r gronfa neu i ba raddau y dylai fod yn sefydliad technocratig pell? Yn amlwg, dylai fod atebolrwydd i wleidyddion etholedig. Mae'n gwestiwn agored p'un ai'r llywodraeth mewn grym neu'r Cynulliad Cenedlaethol, yn cynrychioli'r genedl, y dylai fod yn atebol iddi/iddo. Fodd bynnag, mae lle i annog mwy o ymwneud uniongyrchol gan y cyhoedd. Gallai CBC y gronfa fod yn agored i bob trethdalwr, er enghraifft, gyda'r gallu i ofyn cwestiynau a chymryd rhan mewn pleidleisiau cynghorol. Mae amrywiaeth eang o arfer o ran cyhoeddi manylion gweithrediad y gronfa. Yr arfer mwyaf agored yw cronfa bensiwn Seland Newydd sy'n cyhoeddi treuliau'r Prif Swyddog Gweithredol a pherfformiad buddsoddi yn fisol⁴⁴. Fodd bynnag, gall cyhoeddi gwybodaeth am berfformiad buddsoddi mor aml â hynny annog gweithredu yn y byrdymor. Cyhoeddi popeth ddwywaith y flwyddyn fyddai'n ddelfrydol fwy na thebyg, ond mae adroddiadau chwarterol yn bosibl.
- 4.15 Datblygodd Ted Truman, gynt o Gronfa Ffederal Wrth Gefn yr UD, gerdyn sgorio ar gyfer cronfeydd cyfoeth sofran i'w rhoi yn eu trefn o ran tryloywder ac atebolrwydd⁴⁵. Un agwedd benodol ar fod yn agored yw'r ffordd y caiff ymddiriedolwyr eu penodi, pwy sy'n gymwys i wasanaethu a pha mor gyhoeddus yw'r broses benodi. Dylai'r llywodraeth o leiaf gyhoeddi cylch gorchwyl y gronfa a'r ymddiriedolwyr a'r dull o benodi'r ymddiriedolwyr. Yn amlwg, dylai'r mwyafrif o'r ymddiriedolwyr fod yn bobl sydd â phrofiad a chymhwysedd profedig mewn agweddau gwahanol ar reoli cronfa. Fodd bynnag, mae posibilrwydd o ychydig o gynrychiolwyr y bobl ar fwrdd yr ymddiriedolwyr. Gallai'r rhain fod yn agored i unrhyw aelod o'r cyhoedd yn amodol ar broses ddewis. Gallai hefyd fod elfen o ethol uniongyrchol yn y broses.
- 4.16 Un mater sydd wedi codi dro ar ôl tro pryd bynnag mae cronfeydd buddsoddi cyhoeddus wedi cael eu hystyried yw buddsoddi moesegol. Daeth rhai o fuddsoddiadau cronfa Norwy a chronfa Seland Newydd yn bwnc llog, a hefyd Gronfa Dyfodol Awstralia. Os bydd buddsoddiadau mewn pethau y mae dinasyddion yn gresynu atynt, megis tybaco neu arfau penodol, mae'n anochel y dônt yn bwnc llog. Mae cwmpas cyfyngiadau moesegol ar fuddsoddiadau a ganiateir yn bwnc sy'n addas ar gyfer trafodaeth a mewnbwn y cyhoedd. Mater i benderfyniad democrataidd yw llunio barn foesegol neu foesol yn anad dim. Pa ehangaf y drafodaeth, y lleiaf tebygol y caiff y gronfa ei llesteirio gan nifer gronol o gyfyngiadau a hyrwyddir gan grwpiau buddiant penodol. Yna, byddai cyfyngiadau ond yn

⁴⁴ Gweler Cummine op cit p.7

⁴⁵ Truman E (2010) Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?" Sefydliad Peterson ar gyfer Economeg Ryngwladol, Washington DC. Gweler hefyd Cummine op cit Atodiad 3

gymwys i'r pethau hynny sy'n tramgwyddo trwch y bobl, ond wrth i amser fynd heibio, byddai'n rhaid adolygu'r cyfyngiadau ac mae'n ddigon posibl y gallent newid.

- 4.17 Rydym wedi amcangyfrif costau llywodraethu o tua £620,000 i £1 filiwn drwy weithdrefn o'r brig i'r bôn. Byddai hynny'n gyson â phenodi Bwrdd rhan amser o wyth, o bosibl, gyda phob un yn cael tâl ynghyd â dau aelod o staff ysgrifenyddol llawer amser. Byddai tîm gweithredol o bedwar neu bump yn rheoli'r gronfa gyda chymorth actiwaraidd ac ymchwil neu dechnegol yn cael ei roi ar gontract, a'r cyfan yn costio £1 - £2 filiwn. Gallai'r costau hyn gynyddu gydag ymdrech estynedig i godi ymwybyddiaeth ymhlith y cyhoedd ac ymgysylltu â'r cyhoedd. Mae'r costau wedi cael eu pennu'n isel yn fwriadol gan fod amrywiad mawr iawn o ran costau sefydliadau buddsoddi cyhoeddus ac nad oes cydberthynas amlwg rhwng costau ac enillion.
- 4.18 Yn gryno, byddai Llywodraeth Cymru yn deddfu i sefydlu cronfa a byddai'r gyfraith yn:
- pennu amcanion cyffredinol y gronfa;
 - pennu rolau a chyfrifoldebau eglur er mwyn sicrhau y câi'r gronfa ei rhedeg mewn ffordd dryloyw ac atebol;
 - nodi strwythur y gronfa er mwyn sicrhau bod annibyniaeth weithredol rheolwyr y gronfa, gan gynnwys rôl a phwerau'r Bwrdd a'r asiantaeth reoli, a'r berthynas rhyngddynt hwy a'r llywodraeth a chyrrff eraill sy'n cynrychioli'r cyhoedd;
 - pennu'r ddyletswydd i ddosbarthu enillion y gronfa a sut y caiff y broses honno ei phenderfynu a chan bwy;
 - gosod rhwymedigaeth gyffredinol ar y gronfa i fuddsoddi'n foesebol, gan gynnwys cyfyngiadau posibl ar fuddsoddiadau a ganiateir;
 - sefydlu hawliau'r cyhoedd i weld cofnodion cyhoeddedig y gronfa, i fod yn bresennol yn ei CCB ac i fod yn rhan o ymgynghoriad ar gyfyngiadau moesebol ar fuddsoddi.

Rheoli buddsoddi

- 4.19 Rwy'n tybio, gan na fyddai'r gronfa yn gorff cyhoeddus, na fyddai ei henillion o fuddsoddiad yn drethadwy. Byddai unrhyw dreth o'r fath yn drosglwyddiad oddi wrth Lywodraeth Cymru i'r DU a byddai'n bwrw amheuaeth ar drefniadau rhannu refeniw sy'n bodoli eisoes. Mae statws di-dreth yn hynod bwysig er mwyn i enillion o fuddsoddiad fod yn ddigonol at ddibenion y gronfa. Mae cronfeydd yswiriant preifat yn agored i dreth ac yn cael eu rheoleiddio'n helaeth gan yr UE o dan y system Solvency II. Gan na fyddai cronfa Cymru yn breifat ac y byddai ei rhwymedigaethau yn cael eu gwarantu gan gyllideb gyffredinol y llywodraeth a'r gallu i gynyddu trethi, ni ddylai ddod o dan yr un rheoliadau. Fodd bynnag, i'r graddau y mae'r rheoliadau yn ymgorffori arfer da ar gyfer cronfa yswiriant, gallent gael eu hefelychu wrth redeg y gronfa gyhoeddus. Mae tair colofn i'r rheoliad. Mae'r gyntaf yn pennu cymarebau meintiol ar gyfer cronfeydd cyfalaf wrth gefn sy'n seiliedig ar risg o'u cymharu â rhwymedigaethau. Mae'r ail yn pennu gofynion ansoddol ar gyfer llywodraethu, gan gynnwys rheoli risg a'r broses adolygu oruchwyliol ac mae'r drydedd yn cwmpasu gofynion adrodd a

datgelu⁴⁶. Gallai fod yn ddefnyddiol pe bai'r gronfa yn mabwysiadu rhai o'r darpariaethau o dan golofnau dau a thri.

- 4.20 Mae llywodraethu'n cwmpasu'r canlynol: rheoli risg, rheolaethau mewnol, archwilio mewnol a'r swyddogaeth actiwaraid. Byddai pob un o'r swyddogaethau hyn yn bodoli o fewn strwythurau rheoli cronfa gyhoeddus. Fel arfer, mae'r swyddogaeth actiwaraid yn ystyried rhwymedigaethau cytundebol y gronfa ac mae'n asesu alldaliadau tebygol y gronfa yng ngoleuni'r rhwymedigaethau hynny. Fodd bynnag, yn achos cronfa gyhoeddus, byddai'r rhwymedigaethau'n cael eu pennu gan yr alldaliadau arfaethedig o'r gronfa y penderfynir arnynt o dan gynllun cyhoeddus i gefnogi gofal i'r henoed. Gallai hyn redeg am bymtheg mlynedd i'r dyfodol a gallai gael ei adolygu ar sail dreigl, bob tair blynedd o bosibl. Mater i'r gwleidyddion fyddai diwygiadau i'r cynllun ond byddai'n ofynnol o dan ddeddfwriaeth iddynt gyfiawnhau eu penderfyniadau'n gyhoeddus, gyda thystiolaeth ategol. Yna, câi buddsoddiadau eu teilwra i fod yn gydnaws ag alldaliadau arfaethedig. Câi asedau a rhwymedigaethau eu cyfateb o ran cyfnod amser fel bod arian parod ar gael i dalu'r alldaliadau ar yr adeg arfaethedig.
- 4.21 Byddai trefniadau rheoli risg yn adolygu'r broses o gyfateb asedau/rhwymedigaethau ac yn rheoli hylifedd a chrynodiad risgiau.
- 4.22 Byddai asedau a ganiateir yn cynnwys gwarannau masnachadwy fel bondiau ac ecwitiau'r llywodraeth a bondiau ac ecwitiau corfforaethol ac asedau anhylifol penodol sydd â chyfradd enillion ddisgwyliedig uchel. Nid dyma'r lle i amlinellu strategaeth fuddsoddi ar gyfer cronfa ddamcaniaethol ond i ddangos pa fath o enillion y gellid yn rhesymol eu disgwyl o ystyried dull darbodus o ymdrin â risg a'r angen am amrywiaethu. Er bod cronfeydd yswiriant a chronfeydd pensiwn yn buddsoddi ym mondiau'r llywodraeth gan gredu bod y rhain yn dwyn llai o risg, yn ymarferol, ni fyddai cyfyngu buddsoddiadau i fondiau'r llywodraeth yn strategaeth fuddsoddi ddigonol. Mae arenillion presennol bondiau'r llywodraeth yn isel, yn y DU mae bondiau 10 mlynedd a 30 mlynedd y llywodraeth yn ennill llai na 2 y cant. Mae bondiau 30 mlynedd yr UD yn ennill ychydig dros 3 y cant ond gan eu bod mewn doleri maent yn dwyn risg arian cyfred. Yn ymarferol, byddai angen buddsoddi mewn ecwitiau er mwyn sicrhau enillion o 4 neu 5 y cant mewn termau real.
- 4.23 Un astudiaeth glasurol o enillion ecwitiau yn yr hirdymor oedd "The Triumph of the Optimists" gan Dimson, Marsh a Staunton, a gyhoeddwyd gyntaf yn 2002⁴⁷. Mae'n astudio 16 o farchnadoedd rhwng 1900 a 2000. Yn gyffredinol, ar ôl addasu ar gyfer chwyddiant, enillodd stociau'r UD 6.3 y cant y flwyddyn ar gyfartaledd, sy'n well na dosbarthiadau eraill o warannau. Gallai colledion mawr ddigwydd o bryd i'w gilydd, megis colledion o -28 y cant a -44 y cant yn olynol yn 1930 a 1931, neu'r 10 mlynedd rhwng 1970 a 1979 pan na newidiodd stociau braidd ddim tra collodd y ddoler 28 y cant o'i phŵer prynu. Gan gydnabod bod enillion yr UD yn anarferol o uchel, mae'r awduron yn defnyddio Mynegai Byd-eang, sy'n cynnwys 16 o wledydd wedi'u pwysoli yn ôl CDG; yr enillion gwirioneddol cymedrig geometrig oedd 5.4%, y cymedr rhifyddol oedd 6.8%, y gwyrriad safonol oedd 17.2%.

⁴⁶ Solvency II 2016, Sefydliad a Chyfadrannau yr Actiwarïaid

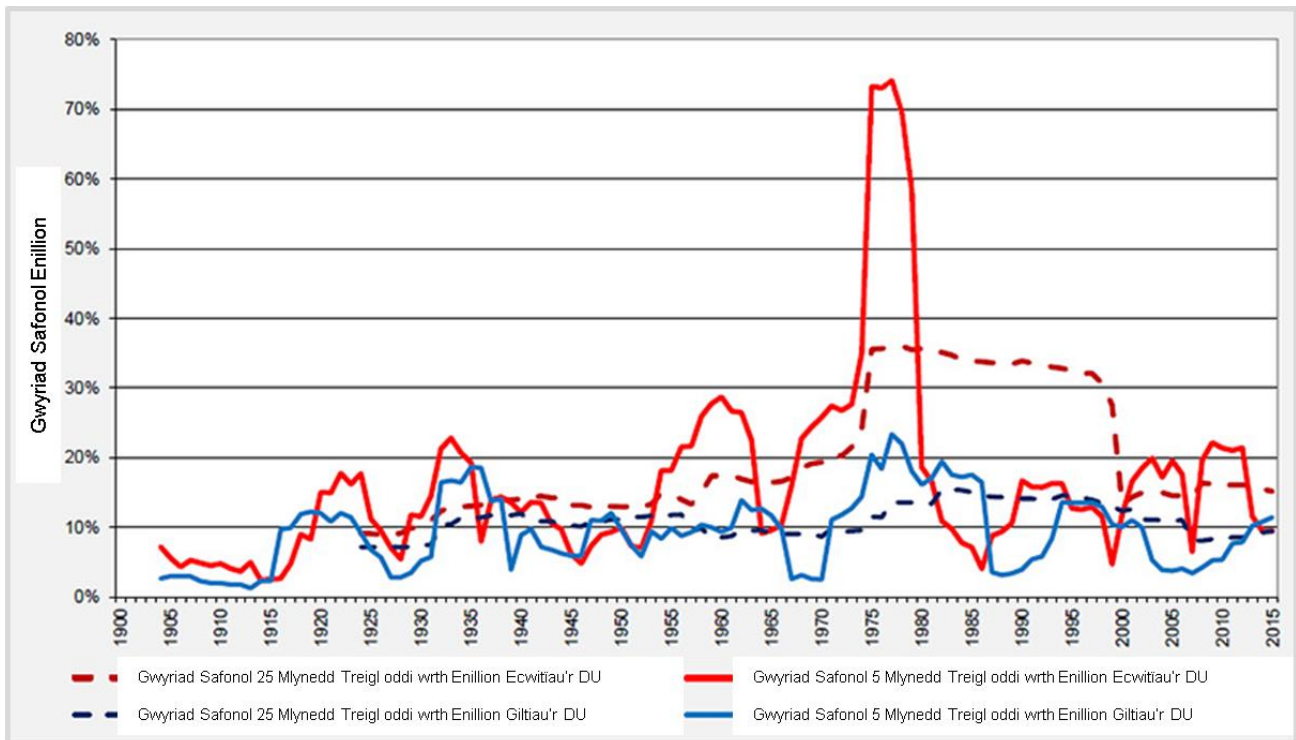
⁴⁷ Elroy Dimson, Paul Marsh a Mike Staunton (2002) "The Triumph of the Optimists" 102 years of global investment returns" Gwasg Prifysgol Princeton

- 4.24 Mae'r awduron yn nodi bod rhai gwledydd wedi profi enillion gwael dros gyfnod o 20 mlynedd. Er enghraifft, yn Japan, yn ystod 22% o'r holl gyfnodau (gorgyffyrddol) o 20 mlynedd cafwyd enillion gwirioneddol negyddol. Yn wir, mae cyfnod o 20 mlynedd o enillion negyddol yn bodoli ar gyfer 11 o'r gwledydd yn y sampl, sy'n groes i'r myth na allwch fyth golli arian dros 20 mlynedd. Maent o'r farn bod enillion ecwitiau'r 20^{fed} ganrif yn annhebygol o ddigwydd eto, gan fod datblygiadau untro ym mhriadau ecwitiau ac maent yn rhagamcanu enillion gwirioneddol ecwitiau o 5% y flwyddyn, sef 0.4% yn is na'r cymedr o 5.4% a welwyd yn y 16 o wledydd.
- 4.25 Mewn gwaith dilynol⁴⁸ canfu'r awduron fod rheolwyr cronfeydd pensiwn yn tybio enillion rhy uchel o ddaliadau ecwitiau ar y cyfan: 12.5 y cant mewn termau enwol neu 10 y cant mewn termau real. Nodant: "In this article, we show that, historically, annualized long-run equity returns have not been as high as 10 percent in real terms anywhere in the world. Over the past 103 years, a more typical figure has been 4-6 percent. Furthermore, a careful analysis of historical returns indicates that future risk premiums are likely to be lower than in the past."⁴⁹
- 4.26 Nid yw'r rhagamcanion hirdymor iawn hyn o enillion ecwitiau yn dweud y stori gyfan. Ar adeg pan fo prisiau ecwitiau yn isel iawn, gall enillion yn y dyfodol fod yn uwch ac mae'r gwrthwyneb yn wir. Ar hyn o bryd, ystyrir bod prisiau ecwitiau yn eithaf uchel gyda chymarebau rhwng Pris/Enillion ychydig yn uwch na'r cyfartaleddau hanesyddol. Nid yw hynny'n syndod ar adeg o arenillion isel o fondiau pan fo difidendau yn y dyfodol yn cael eu disgowntio ar gyfradd is nag y byddent pan fo cyfraddau llog yn uchel. Felly, mae rhywfaint o anghydfod ac ansicrwydd ynghylch a yw prisiau presennol ecwitiau wedi'u gorbriso'n sylweddol. Os ydynt wedi'u gorbriso, mae'n ddigon posibl y bydd enillion disgwylidig dros y degawd neu ddau nesaf yn is nag y buont yn hanesyddol. Gallai'r sefyllfa honno gael ei gwrthdroi erbyn 2020 os bydd marchnad hapwerthwyr mewn ecwitiau yn y cyfamser.

⁴⁸ Elroy Dimson, Paul Marsh, a Mike Staunton, Irrational Optimism, Financial Analysts Journal, Ionawr/Chwefror 2004

⁴⁹ Dimson, Marsh a Staunton op cit.

Ffig 6: Gwriad safonol enillion blynyddol enwol



Ffynhonnell: Barclays/Courtiers

- 4.27 Mae'r siart uchod yn dangos bod y cyfnod o chwyddiant uchel yn y 1970au, pan amrywiodd enillion mewn ffordd nas gwelwyd erioed o'r blaen na byth oddi ar hynny, yn dylanwadu'n fawr ar fesur gwriad safonol enillion ecwitiau enwol yn yr hirdymor. Mae mesur treigl 25 mlynedd o wriad safonol tua 15 y cant ar hyn o bryd.
- 4.28 Byddai gan y gronfa gyfleoedd buddsoddi eraill, wrth gwrs. Mae'r rhain yn cynnwys buddsoddi mewn eiddo a buddsoddiadau eraill sydd wedi'u gwarantu gan asedau. Lle y bydd Llywodraeth Cymru yn dymuno buddsoddi mewn seilwaith, er enghraifft, gallai ystyried y gronfa'n ffynhonnell o gyllid tymor canolig neu hirdymor cyhyd â'i bod yn barod i dalu o leiaf 5 y cant mewn enillion gwirioneddol. Mae'r ganran hon yn uchel o'i chymharu â chostau benthyca presennol y Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus ond mae'n rhesymol o'i chymharu ag unrhyw fenter PFI y gellid ei hystyried.
- 4.29 Câi penderfyniadau sylfaenol ynglŷn â dosbarthu asedau ymhlith dosbarthiadau gwahanol o asedau eu gwneud gan y gronfa'n fewnol, gyda budd mewnbyn actiwaraid a fyddai'n allanol. Er mwyn penderfynu ar y tybiaethau rhesymol i'w gwneud wrth efelychu enillion posibl i'r gronfa, mae'n rhaid inni ofyn sut beth fyddai portffolio enghreifftiol. Gadewch inni dybio bod 15 y cant yn cael ei ddyrannu i fondiau'r llywodraeth sy'n ennill 2 y cant y flwyddyn mewn termau enwol a dim mewn termau real, bod 65 y cant yn cael ei ddyrannu i ecwitiau rhyngwladol gyda chyfanswm enillion gwirioneddol disgwylidig o 5 y cant y flwyddyn a bod 20 y cant yn cael ei ddyrannu i fuddsoddiadau wedi'u gwarantu gan asedau (fel tai cymdeithasol neu seilwaith) gydag enillion gwirioneddol

disgwyliedig o 6 y cant⁵⁰. Yn yr achos hwnnw, byddid yn disgwyl cyfanswm enillion o'r gronfa amrywiol o tua 4½ y cant. Rydym yn tybio'n geidwadol fod gwyrriad safonol enillion gwirioneddol ecwitiau yn 15 y cant y flwyddyn a bod gwyrriad safonol buddsoddiadau anhylifol neu fuddsoddiadau wedi'u gwarantu gan asedau yn 20 y cant ond bydd gan enillion bondiau yn y dyfodol wyriad safonol o 2.5 y cant (yn dibynnu yn y bôn ar amrywiadau mewn chwyddiant). Er mwyn amcangyfrif gwyrriad safonol portffolio enghreifftiol bydd angen inni bennu cydamrywiannau ar gyfer y tri dosbarth o asedau. Yn ymarferol, nid yw'r rhain yn sefydlog; rydym yn tybio bod cydberthyniad o 0.5 rhwng ecwitiau a buddsoddiadau wedi'u gwarantu gan asedau a bod dim cydberthynas rhyngddynt hwy ac enillion gwirioneddol bondiau. Mae hynny'n awgrymu gwyrriad safonol portffolio enghreifftiol o tua 12¼ y cant⁵¹. Enillion o 4 ½ y cant gyda gwyrriad safonol o 12 ¼ y cant yw'r paramedrau a ddefnyddiwn ar gyfer efelychu stocastig ym mhennod pump. Wrth dybio bod enillion asedau yn dilyn dosbarthiad normal, rydym yn tanamcangyfrif y risg o ddigwyddiadau eithafol er da ac er drwg, oherwydd, yn ymarferol, mae enillion o'r fath yn dangos canlyniadau eithafol yn amlach nag y byddai'r dosbarthiad arferol yn ei awgrymu. Mae hon yn broblem gyffredinol ym maes asesu risg nad yw'r astudiaeth hon yn mynd i'r afael â hi.

- 4.30 Mae'n arfer cyffredin, ond nid hollgyffredin, i gronfeydd pensiwn, ar ôl penderfynu ar ddyraniadau, osod rhannau o'u portffolio'n allanol i reolwyr proffesiynol. Fodd bynnag, nid yw bob amser yn gosteffeithiol gwneud hynny, yn enwedig pan fo'r gronfa yn gymharol fach, gan y bydd rheolwyr allanol fel arfer yn codi taliadau rheoli sy'n lleihau'r enillion yn sylweddol. At hynny, mae dewis rheolwyr yn gamp ynddi'i hun oherwydd, drwy ddiffiniad, ni all pob rheolwr guro mynegai'r farchnad. Mae'r rheolwr gweithredol cyffredin yn perfformio'n is na'r mynegai yn ôl graddau ei ffioedd. Un ateb yw buddsoddi'n oddefol pan fydd rheolwr y gronfa, yn syml, yn cyfateb mynegai marchnad a bydd yn codi 10 pwynt sylfaen (degfed ran o un y cant) ar sefydliad fel arfer am wneud hynny. Ac nid oes rhaid i'r mynegai fod yn fynegai wedi'i bwysoli yn ôl cyfalafu safonol. Mae pwysoliadau eraill yn bosibl. Mae pwysoli cyfartal yn rhoi mwy o bwyslais ar gwmnïau bach sy'n tueddu i dyfu'n gyflymach ond mae pwysoliadau eraill, wedi'u teilwra, yn bosibl – a elwir gyda'i gilydd yn y farchnad yn fuddsoddi "beta deallus". Er enghraifft, un strategaeth fyddai pwysoli cwmnïau yn ôl maint eu taliadau difidend wedi'u cywiro ar gyfer rhyw faint o gryfder y fantolen ac i ba raddau y mae'r difidendau wedi'u cwmpasu gan enillion. Yna, câi'r portffolio ei bwysoli yn ôl stociau o safon uchel sy'n talu difidendau. Yn hanesyddol, bu difidendau yn rhan fawr o gyfanswm enillion stociau ym marchnad y DU⁵². Gallai dyraniad o'r fath danberfformio mewn marchnad

⁵⁰Yn ymarferol, byddai'r ffordd y câi asedau eu dyrannu yn newid dros amser. I ddechrau, gan y bydd llifau refeniw yn llawer uwch nag all daliadau ac y byddent yn parhau i fod yn uwch am rai blynyddoedd, gellid buddsoddi'n gyfan gwbl mewn ecwitiau neu asedau sydd wedi'u hanelu at sicrhau'r enillion mwyaf posibl. Wrth i all daliadau dyfu'n unol â'r cynllun gwariant, byddai angen dyrannu cronfeydd i fondiau ag aeddfedrwydd priodol er mwyn sicrhau bod arian parod ar gael pan fo'i angen. Byddai angen astudio sut mae dyrannu asedau'n ddynamig er mwyn gweithredu cronfa o'r fath ond mae hynny y tu hwnt i gwmpas yr astudiaeth hon.

⁵¹Y gwyrriad safonol yw ail isradd amrywiant, sef yn achos y tri ased:

$(w_1*s_1)^2+(w_2*s_2)^2+(w_3*s_3)^2+(2*w_1*w_2*p_{12}*s_1*s_2)+(2*w_1*w_3*p_{13}*s_1*s_3)+(2*w_2*w_3*p_{23}*s_2*s_3)$, lle mai w yw'r pwysyn pob ased yn y portffolio wedi'i ddangos gan rifau 1 i 3, lle mai s yw gwyrriad safonol pob ased a lle mai p yw cydberthyniad parau o asedau wedi'u dangos gan y ddau rif canlynol. Mae'r fformiwla hon yn tybio bod enillion asedau yn dilyn dosbarthiad normal. Yn ymarferol, mae gan enillion asedau gwrtois uwch, gynffonau mwy trwchus na'r dosbarthiad normal, felly mae'r risg o ddigwyddiadau eithafol wedi'i thanddatgan.

⁵²Gweler erthygl ddiweddar gan GAM investments: The importance of dividends. <https://www.gam.com/en/insights-content/2017/investment-opinions/the-importance-of-dividends/>

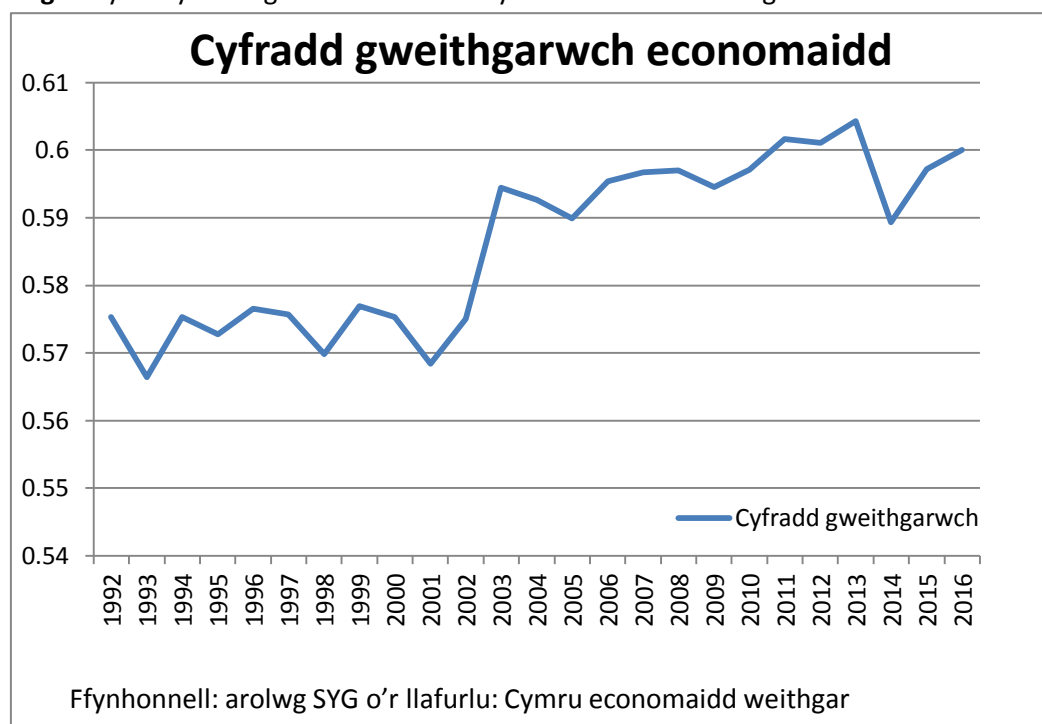
ewynnog ond byddai llif cyson o ddifidendau yn golygu bod y gronfa mewn gwell sefyllfa i fodloni ei rhwymedigaethau hyd yn oed yn ystod cyfnodau pan fo'r farchnad stociau wedi disgyn neu pan fo wedi methu â chodi mewn gwerth. Fodd bynnag, ni fyddai gwerthoedd yn dianc rhag amrywiadau ar y farchnad.

- 4.31 Yn olaf, mae offerynnau ariannol a elwir yn ddeilliadau, y mae eu gwerth yn deillio o warant sylfaenol neu fasedged o wariannau, wedi ennyn enw drwg ymhlith y cyhoedd. Ystyrir yn gyffredinol eu bod yn gymhleth ac felly'n aneglur. Mae'r defnydd ohonynt wedi cael ei feio am anweddolrwydd neu gwympiadau yn y farchnad. Fodd bynnag, mae deilliadau yn perthyn i ddsbarth eang, sydd mor amrywiol eu nodweddion ag ecwitiau unigol. Mae rhai yn llawer llai cymhleth nag eraill. Ni fyddai'n briodol gwahardd cronfa gyfoes rhag eu defnyddio drwy ryw orchymyn cyffredinol. Fel buddsoddiadau eraill, gellir defnyddio deilliadau at ddibenion hapfasnachol neu er mwyn lleihau risg. Yn y swyddogaeth olaf, maent yn chwarae rôl o ran rheoli cronfa gyfoes yn ddoeth, o ystyried y cymhwysedd angenrheidiol ar ran y rheolwr. Mae cronfeydd pensiwn, er enghraifft, yn aml yn defnyddio deilliadau i gyfateb proffil amser enillion asedau i rwymedigaethau disgwylledig. Yn yr un modd, byddent yn ddefnyddiol o ran helpu i sicrhau y gallai'r gronfa fodloni gofynion arfaethedig o ran arian parod gyda chyn lleied o effaith ar enillion â phosibl. Awn ati'n awr i efelychu gweithrediad cronfa gyda'r math o enillion o fuddsoddiad a drafodir uchod a'r gofynion cyllido ar gyfer gofal cymdeithasol a nodir ym mhennod un.

V. Cyfrifo sut y gellir cau'r bwllch mewn gwariant

- 5.1 Nodwyd y bwllch mewn gwariant hyd at 2040 yn ôl tybiaethau gwahanol ym mhennod un. Yma, rydym yn defnyddio'r rhagamcanion o'r boblogaeth yn ôl cohort oedran i ragamcanu sylfaen drethu ar gyfer yr ardoll gofal cymdeithasol. Rydym yn ystyried cyfradd gweithgarwch hanesyddol gwahanol gohortau oedran ac yn ei chymhwyso at y rhagamcanion er mwyn cael rhagamcan o'r boblogaeth economaidd weithgar yn ôl cohort oedran. Nid yw cyfraddau gweithgarwch hanesyddol wedi bod yn gwbl sefydlog fel y dengys Ffigur 7, ond nid ydynt wedi amrywio o fwy na 3 phwynt canrannol.

Ffig 7: Cyfran y boblogaeth dros 16 oed sy'n economaidd weithgar



- 5.2 Bu tuedd i'r gyfradd gweithgarwch gyffredinol godi'n hanesyddol. Ni chaiff y duedd ei hallosod; rydym yn tybio y bydd y ffigurau mwyaf diweddar ar gyfer 2017 yn parhau fel y maent. Cafodd diweithdra presennol ei ddsbarthu yn ôl cohort oedran gan ddefnyddio data'r DU ar hawlwr yn ôl grŵp oedran a chafodd y gymhareb honno ei defnyddio i ragamcanu'r boblogaeth gyflogedig yn ôl grŵp oedran.
- 5.3 Daw incwm cyflogaeth a hunangyflogaeth ar gyfer Cymru o Arolwg CThEM o Gartrefi ar gyfer 2015-16 a chafodd ei addasu i adlewyrchu incwm sy'n drethadwy ar y gyfradd sylfaenol⁵³. Cafodd y ffigur hwnnw ei ragamcanu ar gyfer 2016-17 gan chwyddo'r mynegai ar gyfer enillion cyfartalog. Defnyddiwyd data'r DU ar incwm cymharol grwpiau oedran gwahanol i amcangyfrif incwm grwpiau oedran gwahanol yng Nghymru o ystyried incwm cyfartalog cyffredinol y wlad. Rhoddodd y cyfuniad hwnnw ragamcanion o incwm trethadwy grwpiau oedran gwahanol yn y dyfodol, gan anwybyddu chwyddiant a'r twf mewn cyflogau yn y dyfodol. Y dybiaeth yw y bydd cyflogau enwol ac felly'r

⁵³ Gweler yr Atodiad ar Ddata a Dulliau i gael rhagor o fanylion am yr addasiad.

sylyfaen drethu hon yn cynyddu ar yr un gyfradd â'r cynnydd mewn costau gofal felly gellir anwybyddu'r naill a'r llall a llunio cyfrifiadau yn ôl prisiau 2016-17. Yn amlwg, os bydd costau cartrefi gofal yn cynyddu'n fwy cyflym neu'n llai cyflym na chyflogau, bydd y bwlch mewn gwariant yn tyfu'n fwy neu'n llai na'r hyn a ragamcanwyd, gan awgrymau cyfraddau trethi gwahanol. Gan fod terfyn i nifer y senarios y gallwn eu hystyried, cadwn y dybiaeth bresennol nes bod rheswm dros gredu bod tybiaeth arall yn fwy realistig.

- 5.4 Cynhaliwyd dwy set o efelychiadau. Mewn un set, rydym yn tybio bod cynllun cyfrannol ar waith gyda chyfraniadau ar sail cohort oedran a bod y cynllun wedi'i ariannu – y cynllun radical fel y'i gelwir. Mewn set arall o efelychiadau rydym yn tybio bod y cynllun wedi'i ariannu ar sail cynnydd unffurf mewn treth incwm ar gyfradd sylfaenol ac yn ystyried y fersiwn wedi'i hariannu a'r fersiwn talu wrth ddefnyddio.

Efelychiadau'r Cynllun Radical

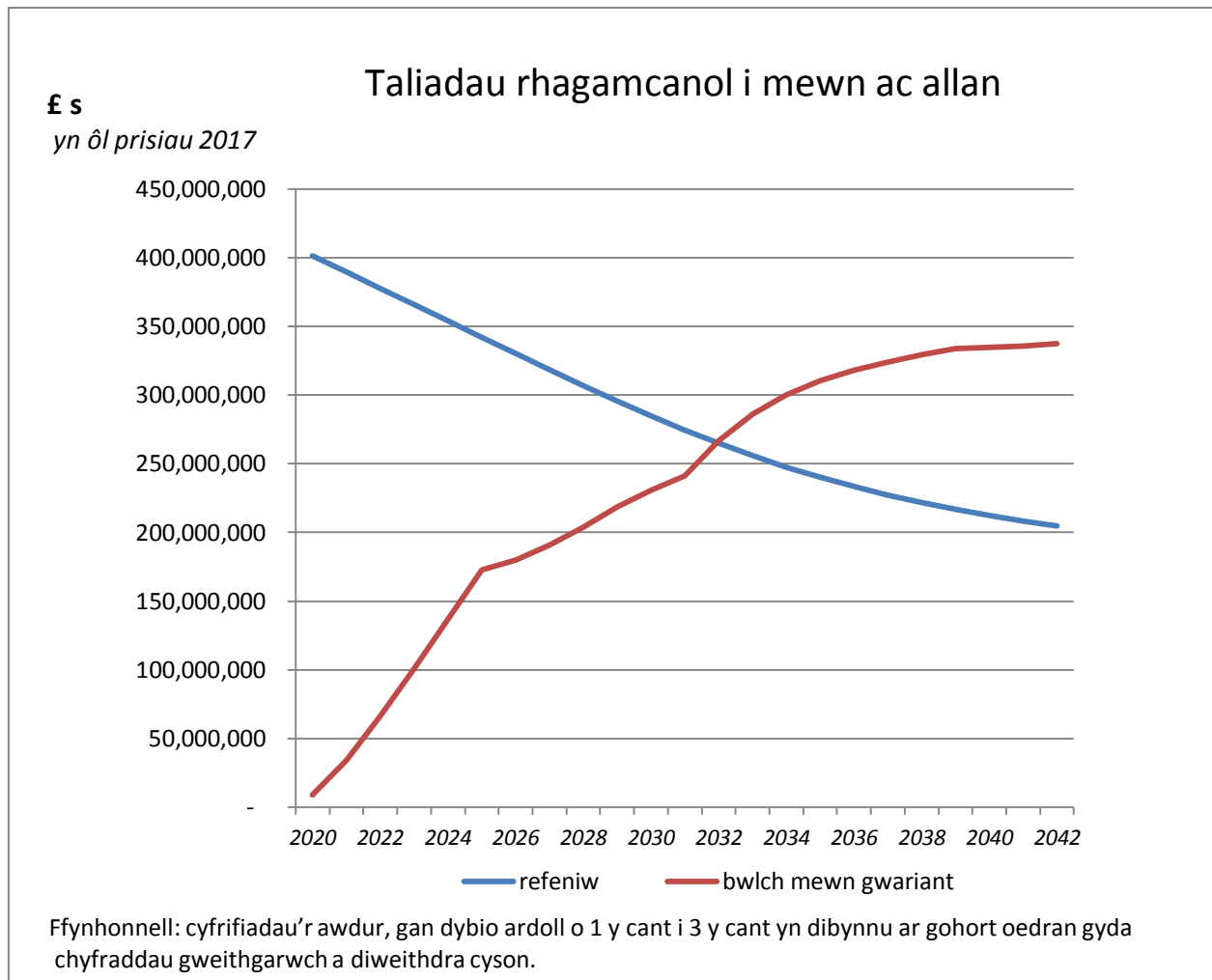
- 5.5 Er mwyn tegwch rhwng y cenedlaethau, dadleuwyd ym mhennod dau, adran B y dylai ardoll gael ei chodi ar gohortau oedran gwahanol ar gyfraddau gwahanol yn ogystal â bod yn seiliedig ar incwm. Mewn efelychiadau rydym yn tybio bod yr ardoll yn dechrau'n 20 oed ac yn parhau tan yr oedran ymddeol yn 67 oed. Mewn rhai efelychiadau, ond nid pob un, pennir cyfradd yr ardoll yn ôl cohort oedran rhywun pan fydd yn ymuno â'r cynllun a'i bod yn sefydlog wedi hynny.
- 5.6 Er enghraifft, gadewch inni ystyried cynllun fel Tabl 6 lle mae pobl sy'n 20-30 oed pan fydd y cynllun yn dechrau yn talu 1 y cant, mae'r cohortau oedran hŷn yn talu mwy yn gynyddol tan gohort oedran 55-67 oed pan gyrhaeddir uchafswm cyfradd o 3 y cant. Wrth i amser fynd heibio ac wrth i gohortau oedran ymddeol bydd y gyfradd a delir gan grwpiau oedran hŷn yn gostwng gan y bydd yn cynnwys cohortau mwy a mwy diweddar. O ystyried ein bod wedi ceisio addasu incwm cyfartalog er mwyn adlewyrchu atebolrwydd i dalu treth ar gyfradd sylfaenol ac wedi didynnu'r trothwy treth personol, sef £11,500, o incwm, mae'r cyfraddau hyn yn gyson yn fras â gweithredu'r ardoll fel cynnydd mewn treth incwm ar gyfradd sylfaenol, ond gyda'r cynnydd yn wahanol ar gyfer cohortau oedran gwahanol.

Tabl 6: Enghraifft o gyfraddau treth ar sail cohort oedran

2020	2021	2026	2031	2036	2041	
matrics rhagamcanu taliad cohort: cyfraddau treth						
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	15-19 oed
0.010	0.010	0.010	0.010	0.010	0.010	20-24 oed
0.010	0.010	0.010	0.010	0.010	0.010	25-29 oed
0.011	0.010	0.010	0.010	0.010	0.010	30-34 oed
0.013	0.011	0.010	0.010	0.010	0.010	35-39 oed
0.016	0.013	0.011	0.010	0.010	0.010	40-44 oed
0.020	0.016	0.013	0.011	0.010	0.010	45-49 oed
0.027	0.020	0.016	0.013	0.011	0.010	50-54 oed
0.030	0.027	0.020	0.016	0.013	0.011	55-59 oed
0.030	0.030	0.027	0.020	0.016	0.013	60-64 oed
0.030	0.030	0.030	0.027	0.020	0.016	65-69 oed

- 5.7 Gyda chynllun o'r fath sydd â chyfraddau sefydlog, bydd cyfanswm y taliadau yn lleihau dros amser wrth i gohortau oedran hŷn ymddeol ac wrth iddynt beidio â chyfrannu. Os codir yr ardoll drwy dreth incwm ar gyfradd sylfaenol, mae enillion hyd at £11,500 yn ddi-dreth. Gan anwybyddu cynnydd mewn cyflogau, am y rhesymau a roddwyd, o dan y cynllun uchod byddai taliadau yn dechrau ar bron £400 miliwn y flwyddyn ac yn lleihau i tua £200 miliwn yn 2041.
- 5.8 Ond fel y dangosodd pennod un, bydd y galw am wasanaethau gofal cymdeithasol yn cynyddu dros amser wrth i'r boblogaeth heneiddio. Ar gyfraddau cyfrannu cyson, daw'r amser pan fydd refeniw a'r galw am wario yn croesi. Dengys Ffigur 8 hynt y bwlch cyllido fel y'i pennir ym mhennod un a'r refeniw a awgrymir gan y rhagamcanion treth yn y bennod hon. Caiff y bwlch ei bennu gan y twf amcangyfrifedig yn y galw am wasanaethau gofal a thwf arafach cyllideb Llywodraeth Cymru.
- 5.9 Y cwestiwn yw: a all y refeniw dros ben yn y cyfnod hyd at 2030 gael ei ddefnyddio i dalu am y diffyg wedi hynny? Os caiff y refeniw dros ben yn ystod y blynyddoedd cynnar ei fuddsoddi mewn cronfa a grëir yn benodol at y diben a allai gronni cymaint fel y gallai enillion o'i buddsoddiadau gwmpasu'r diffyg mewn refeniw ar ôl 2030? A pha gyfuniad o enillion o fuddsoddiad a chyfraddau treth fyddai'n gwneud cronfa hyfyw a allai barhau am gyfnod amhenodol? Gan fod enillion o fuddsoddiad yn hanfodol ansicr rydym yn ymdrin â'r cwestiynau hyn gan ystyried ansicrwydd buddsoddiadau drwy efelychiadau stocastig. Mae'r rhain yn ein galluogi i brofi sensitifrwydd canlyniadau i dybiaethau gwahanol yn ogystal â newidynnau polisi gwahanol fel cyfraddau treth tra'n caniatáu i enillion o fuddsoddiad fod yn ansicr, fel y maent mewn gwirionedd.

Ffig 8: Mae cyfraddau treth sy'n dibynnu ar gohort oedran yn awgrymu derbyniadau sy'n gostwng



- 5.10 Cynhaliwyd efelychiad stocastig gan ddefnyddio'r rhagamcanion o incwm sy'n deillio o gyfraddau'r ardoll a nodir a chan dybio bod y gronfa yn talu'r symiau yn y bwlch mewn gwariant sy'n codi ym mhennod un a'i ddangos yn Ffigur 8. Fodd bynnag, ar gyfer y cynllun radical, mae'n rhaid inni ddidynnu costau casglu a gweinyddu o'r refeniw a gesglir. Rydym wedi tybio'n betrus gostau gweinyddu blynyddol o £16 miliwn, sy'n mynd yn oddeutu £18.5 miliwn os ychwanegir costau goruchwylio a llywodraethu a chostau rheoli cronfa.⁵⁴ Er mwyn osgoi argraff o fanylder ffug, rydym wedi didynnu ffigur crwn o £20 miliwn.
- 5.11 Yn dilyn y dadansoddiad ym mhennod pedwar, dylai'r gronfa sicrhau enillion blynyddol o 4½ o fuddsoddiad ond gyda gwyriad safonol o 12¼ y cant. Rydym yn tybio ymhellach bod 10 y cant o fuddsoddiadau'r gronfa mewn seilwaith cymdeithasol ddefnyddiol yng Nghymru. Cyflwynir y canlyniadau yn Nhabl 7.

⁵⁴ Gweler pennod 2l adran C am gyfiawnhad o'r costau gweinyddu. Mae'n rhaid cyfyngu ar gostau rheoli buddsoddi, fel y'i trafodwyd ym mhennod 4.

Tabl 7: Cynllun radical

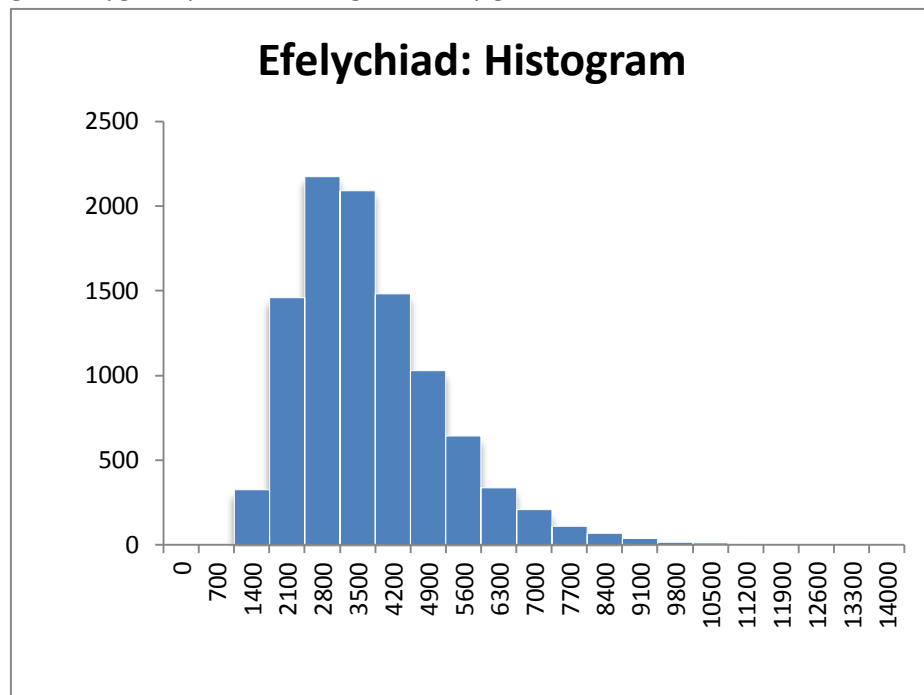
£ miliynau

Canlyniadau'r efelychiad	cyfartalog	lleiaf	mwyaf
gwerth y gronfa 2041	3,592	-201	32,533
buddsoddiad	556	141	3,427
buddsoddiad cronnol wedi'i ddisgowntio	263	55	1357
gwerth cronfa derfynol wedi'i ddisgowntio	1057	-59	7620
gwariant cronno l gwerth y gronfa 2035	-3,267	-3,267	-3,267
	3,402	464	13,544

- 5.12 O ystyried y referniw a'r alldaliadau, sy'n cael eu trin yn rhai penodol, mae amrywiadau i'w priodoli'n gyfan gwbl i enillion gwahanol o fuddsoddiad. Rhedodd yr efelychiad 10,000 o weithiau a dangosir y gwerthoedd cyfartalog, lleiaf a mwyaf. Mae gwerthoedd wedi'u disgowntio, o bosibl, yn llai pwysig. Maent yn adlewyrchu cyfradd ddisgowntio wirioneddol a bennir ar 6 y cant, sydd dipyn yn uwch na'r 3.5 y cant y mae Trysorlys EM yn ei argymhell wrth asesu prosiectau cyhoeddus.
- 5.13 Yn y bôn, byddai disgwyl i'r cyfraddau treth a ragdybir wneud y gwaith o gyllido'r bwllch amcangyfrifedig mewn gofal cymdeithasol. Mae'r gronfa yn cyrraedd gwerth cyfartalog o £3.4 biliwn erbyn canol y 2030au ac ychydig yn fwy erbyn diwedd y degawd hwnnw. Mae hynny'n caniatáu buddsoddiad cronno o tua £550 miliwn yn seilwaith Cymru dros 20 mlynedd, ac yn ystod yr un cyfnod cyfrannir tua £3¼ biliwn at ofal cymdeithasol. Os bydd enillion o fuddsoddiad yn parhau ar 4½ y cant ar gyfartaledd, byddai cronfa £3.6 biliwn yn cynhyrchu incwm blynyddol o £160 miliwn. Byddai referniw o'r ardoll gofal cymdeithasol yn parhau i gynhyrchu tua £200 miliwn yn yr hirdymor pan fydd pob cyfradd treth wedi gostwng i 1 y cant. Felly, byddai'r system yn gwarantu cyfraniad blynyddol o tua £360 miliwn at ofal cymdeithasol ar ôl yr 2040au.
- 5.14 Caiff ansicrwydd buddsoddi ei adlewyrchu yn yr amrywiaeth enfawr o ganlyniadau. Yn y sefyllfa waethaf, bydd y gronfa wedi crebachu i £464 miliwn erbyn 2035 felly byddai'r system yn dod yn system talu wrth ddefnyddio yn fuan wedi hynny. Yn y sefyllfa orau, byddai'r gronfa wedi cyrraedd swm enfawr o £32 biliwn erbyn 2041. Yn y sefyllfa honno, wrth gwrs, gellid diddymu'r dreth yn llwyr; byddai incwm buddsoddi'r gronfa yn ariannu gofal cymdeithasol yn gyfan gwbl ei hun. Fodd bynnag, er bod amrywiaeth eang, mae'r canlyniadau eithafol hyn yn annhebygol iawn mewn gwirionedd. Dengys Ffigur 9 histogram o ganlyniadau ar gyfer gwerth y gronfa yn 2035. Mae maint y gronfa ar yr echel gwaelod a dangosir nifer yr efelychiadau lle mae'r maint hwnnw yn digwydd ar yr echel fertigol.
- 5.15 O'r 10,000 o efelychiadau, cynhyrchodd 82 y cant faint cronfa rhwng £2.1 biliwn a £4.9 biliwn yn 2035. Mae'r tebygolrwydd y bydd modd torri trethi ar raddfa fawr yn fach iawn. Dim ond tebygolrwydd o 4 y cant a gafwyd y gallai'r gronfa fod yn £1.4 biliwn neu lai, gan awgrymu y byddai wedi'i disbyddu'n ddiweddarach yn y degawd ac y byddai'n rhaid cynyddu cyfraddau treth, fwy na thebyg, neu wneud amodau mynediad at ofal â chymorth yn fwy anodd. Er y tybir bod enillion o fuddsoddiad yn dilyn dosbarthiad normal ac felly'n gymesur (nad yw'n digwydd yn aml yn ymarferol) mae maint y gronfa a ragamcener wedi'i ystumio am ei fod yn deillio o'r cyfuniad o fewnlifiadau net

(derbyniadau treth llai alldaliadau) a chronni enillion o fuddsoddiad.

Ffig 9: Tebygolrwydd meintiau gwahanol y gronfa 2035



5.16 Ar wahân i enillion o fuddsoddiad, mae nifer o newidynnau arwyddocaol a allai arwain at werthoedd gwahanol a newid y rhagolygon yn sylweddol. Mae rhai yn newidynnau a allai gael eu newid drwy benderfyniad polisi. Maent yn cynnwys:

- cyfradd y dreth a godir
- maint yr ymgodiad mewn gwariant gofal y pen sydd wedi'i dargedu
- costau gweinyddu a chasglu

Gadewch inni ystyried y rhain o chwith. Pe bai costau gweinyddu yn dyblu, byddai gwerth disgwylidig y gronfa yn 2035 ychydig o dan £3 biliwn ac ychydig yn llai yn 2041, h.y. byddai'n gostwng yn hytrach na thyfu. Yn y sefyllfa waethaf, byddai'r gronfa wedi gostwng i £429 miliwn yn 2035 a byddai'n cael ei disbyddu ymhén rhyw flwyddyn neu ddwy. Byddai tebygolrwydd o lai na 5 y cant y byddai'r gronfa o dan £1 biliwn yn 2035, gan awgrymu y byddai'n cael ei disbyddu fwy na thebyg erbyn dechrau'r 2040au.

5.17 Ein tybiaeth gychwynnol oedd y byddai cynnydd o 20 y cant mewn gwariant y pen yn cael ei sicrhau erbyn 2025. Pe bai penderfyniad i leihau'r ymgodiad i 14 y cant, byddai maint disgwylidig y gronfa yn 2035 20 y cant yn fwy, sef tua £4.1 biliwn, nag ydoedd yn Nhabl 7; byddai'n £4.9 biliwn yn 2041. Mae'r tebygolrwydd o gynaliadwyedd yn yr hirdymor yn y sefyllfa hon yn dda iawn. Ond mae'r gwariant cronol ar ofal dros 20 mlynedd yn gostwng i £2.6 biliwn o £3¼ biliwn.

Tabl 8: Efelychu cynnydd o 14 y cant mewn gwariant y pen.

£ miliynau

Canlyniadau'r efelychiad	cyfartalog	lleiaf	mwyaf
gwerth y gronfa 2041	4913	421	29830
buddsoddiad	698	177	3195
buddsoddiad cronnoł wedi'i ddisgowntio	328	97	1328
gwerth cronfa derfynol wedi'i ddisgowntio	1445	124	7306
gwariant cronnoł	-2645	-2645	-2645
gwerth y gronfa 2035	4141	820	14625

- 5.18 Mae cyfraddau treth yn cael effaith amlwg ar y gronfa; po uchaf y bônt, mwyaf fo'r gronfa. Gadewch inni dybio bod y cyfraddau yn ein hefelychiad gwreiddiol yn wleidyddol annerbyniol a bod y gyfradd ddechreuol yn 20 oed wedi'i haneru i 0.5 y cant. Byddai hynny'n gostwng cyfraddau i bob cohort hyd at 60 oed. Gyda chostau gweinyddu o £20 miliwn ac ymgodiad mewn gwariant y pen wedi'i gyfyngu i 14 y cant, byddai'r sefyllfa fel y mae yn Nhabl 9.

Tabl 9: cyfraddau treth yn dechrau ar 0.5 y cant

£ miliynau

Canlyniadau'r efelychiad	cyfartalog	lleiaf	mwyaf
gwerth y gronfa 2041	-225	-2346	7508
buddsoddiad	156	54	864
buddsoddiad cronnoł wedi'i ddisgowntio	42	-69	420
gwerth cronfa derfynol wedi'i ddisgowntio	-66	-690	2436
gwariant cronnoł	-2645	-2645	-2645
gwerth y gronfa 2035	768	-418	6765

Nid yw'r cyfraddau treth hynny'n gweithio. Y disgwyliad canolog yw y byddai'r gronfa o dan £1 biliwn yn 2035 ac y byddai'n cael ei disbyddu ymhen ychydig o flynyddoedd wedi hynny. Mae'r tebygolrwydd y gallai'r gronfa gyrraedd y lefel lle y byddai'n gynaliadwy am gyfnod amhenodol yn fach dros ben, sef tua 1 y cant. Mae trethdalwyr iau yn talu llai o dreth ond nid ydynt yn cael unrhyw fudd o'r cyfraddau is hyn am na fydd cronfa i'w cynorthwyo pan fydd yn debygol bod ei hangen arnynt. Mae'n debygol yn ôl pob golwg mai 1 y cant yw'r isafswm cyfradd treth ddechreuol ar gyfer cynllun hyfyw o drethi ar sail oedran cohort.

Efelychiadau treth syth

- 5.19 Pe bai gofal cymdeithasol yn cael ei ariannu drwy gynnydd syml mewn treth incwm ar y gyfradd sylfaenol, byddai pob cohort yn talu'r un gyfradd. Mae hynny'n golygu nad yw refeniw treth yn tueddu i ostwng dros amser wrth i gohortau oedran hyn ymddeol. Wrth gwrs, gellid dadlau bod sefyllfa o'r fath yn annheg i gohortau iau y mae'n rhaid iddynt dalu dros fwy o amser. (Gallai fod modd digolledu cohortau oedran iau i ryw raddau pe bwriedid cynyddu alldaliadau dros amser.) Un o

ganlyniadau eraill defnyddio treth incwm syml yw nad eir i'r costau gweinyddu sy'n gysylltiedig â rhedeg system gyfrannol â chyfraddau treth sy'n dibynnu ar oedran. Efallai y bydd neu na fydd costau rheoli cronfa yn codi, yn dibynnu ar b'un a yw'r system yn un talu wrth ddefnyddio ai peidio. Mewn efelychiad cychwynnol rydym yn tybio bod cronfa o hyd ac yn dilyn ei hynt. Dangosir effeithiau ariannol referniw treth cyson a chostau gweinyddu llawer is yn Nhabl 10.

Tabl 10: Cronfa a gyflenwir gan gynnydd o 2 y cant mewn treth incwm ar y gyfradd sylfaenol
£ miliynau

Canlyniadau'r efelychiad	cyfartalog	lleiaf	Mwyaf
gwerth y gronfa 2041	6784	1324	36822
buddsoddiad	894	241	3696
buddsoddiad cronol wedi'i ddisgowntio	413	136	1470
gwerth cronfa derfynol wedi'i ddisgowntio	1995	389	9702
gwariant cronol	-3267	-3267	-3267
gwerth y gronfa 2035	4967	1337	20674

- 5.20 Hyd yn oed yn y sefyllfa waethaf, mae'r gronfa yn fwy na £1.3 biliwn ac mae'r gwerth disgwylidig yn 2035 bron yn £5 biliwn. At hynny, mae'n parhau i gynyddu i bron £7 biliwn yn 2041. Byddai hyn nid yn unig yn diwallu anghenion gofal cymdeithasol ond byddai rhoi cronfa sy'n tyfu i Gymru, gyda thua £900 miliwn o fuddsoddiadau yng Nghymru yn bosibl dros ddau ddegawd. Yr anfanteision yw'r annhegwch rhwng y cenedlaethau a chynnydd cyffredinol mewn treth. Byddai'n bosibl naill ai lleihau'r dreth neu drefnu alldaliadau cynyddol ar gyfer gofal cymdeithasol o 2030 ymlaen fel bod cyfranwyr iau yn cael mwy am eu harian. Rydym yn ystyried yr opsiynau hynny o chwith. Yn yr efelychiad nesaf, nid ydym yn newid cyfraddau treth ond rydym yn cynyddu alldaliadau'n systematig ar ôl 2030 o 2.1 y cant y flwyddyn, sef y gyfradd sydd ei hangen am sawl degawd er mwyn digolledu trethdalwyr iau am eu cyfnod hwy o gyfrannu cyn cyrraedd yr oedran gofal arferol. Nid effeithir ar ganlyniadau yn Nhabl 11 fawr ddim erbyn 2035 ond maent yn dechrau cael eu hamlygu yn 2041 pan fydd y gronfa dros £500 miliwn yn llai.

Tabl 11: Treth ar y gyfradd sylfaenol ynghyd ag alldaliadau cynyddol ar ôl 2030
£ miliynau

Canlyniadau'r efelychiad	cyfartalog	lleiaf	mwyaf
gwerth y gronfa 2041	6240	873	35008
buddsoddiad	840	229	3501
buddsoddiad cronol wedi'i ddisgowntio	390	115	1436
gwerth cronfa derfynol wedi'i ddisgowntio	1835	257	9697
gwariant cronol	-3406	-3406	-3406
gwerth y gronfa 2035	4874	1265	19463

Mae hwn yn ddull hyfyw ond mae ei hygredd yn dibynnu ar drethdalwyr yn credu y caiff addewid

a wneir yn awr ynglŷn ag alldaliadau yn y 2030au ei chadw.

- 5.21 Mae canlyniadau'r ddau efelychiad yn ymddangos yn ddigon cyfforddus fel y gellid lleihau cyfraddau treth. Ni fyddai cynyddu'r gyfradd sylfaenol 1 y cant yn arwain at gronfa hyfyw. Byddai'r gronfa o dan £500 miliwn yn 2035 fwy na thebyg a byddai'r system yn dod yn system talu wrth ddefnyddio. Fodd bynnag, mae cynnydd o 1.5 y cant yn y gyfradd yn arwain at ganlyniad hyfyw (Tabl 12).

Tabl 12: Cynnydd o 1.5 y cant mewn treth ar y gyfradd sylfaenol gydag alldaliadau cynyddol
£ miliynau

Canlyniadau'r efelychiad	cyfartalog	lleiaf	mwyaf
gwerth y gronfa 2041	2743	-227	19375
buddsoddiad	425	119	1965
buddsoddiad cronol wedi'i ddisgowntio	200	42	806
gwerth cronfa derfynol wedi'i ddisgowntio	807	-67	4629
gwariant cronol	-3406	-3406	-3406
gwerth y gronfa 2035	2683	431	9918

Mae'r gronfa yn cyrraedd £2.7 biliwn yn 2035 ac mae'n sefydlog ar y cyfan hyd at 2041. Ni fyddai'n para am gyfnod amhenodol pe bai alldaliadau'n cynyddu ond gallai gyfrannu £123 miliwn yn gyson. Naill ai byddai'r gronfa yn cael ei disbyddu, neu byddai'r llywodraeth yn talu mwy o'r gyllideb gyffredinol ar ôl 2040 i gadw'r addewid ar ofal. Os felly, mae'r gronfa lai yn arwain at lai o fuddsoddi mewn prosiectau yng Nghymru – £425 miliwn dros ddau ddegawd.

Talu wrth ddefnyddio

- 5.22 Yn olaf, sut beth fyddai talu wrth ddefnyddio? Rydym yn tybio bod Llywodraeth Cymru yn cynyddu treth incwm ar y gyfradd sylfaenol hanner ceiniog yn y bunt i ddechrau. Tybir y bydd y rhestr o alldaliadau yr un fath, sef y "bwlch" a nodwyd ym mhennod un. Tybir y bydd Llywodraeth Cymru yn rhedeg cronfa glustog, a fuddsoddir mewn gwarannau arian parod neu stociau gilt gyda dim enillion mewn termau real ac na chaniateir i'r gronfa hon fynd i ddyled, h.y. nid yw Llywodraeth Cymru yn benthyca i ariannu gofal. Mae hyn yn arwain at hynt herciog ar gyfer cyfraddau treth a allai gael eu llyfnhau'n ymarferol. Serch hynny, mae'r hynt yn addysgiadol. Gadewch inni dybio bod y cynnydd mewn treth yn dechrau yn 2020, byddai'r cynnydd o hanner y cant yn ariannu gofal am rai blynyddoedd hyd nes bod y gronfa glustog yn mynd i ddyled yn 2026. Yna, byddai angen cynyddu'r cynnydd mewn treth i 1½ y cant. Mae'r gronfa glustog yn mynd i ddyled unwaith eto yn 2039 pan fydd yn rhaid cynyddu cyfraddau i 2 y cant. Ni wnaethom archwilio ymhellach i'r dyfodol.
- 5.23 Mae'n ddigon posibl y bydd yr opsiwn talu wrth ddefnyddio yn atyniadol i weinidog yn y llywodraeth gan fod y cynnydd cychwynnol mewn treth yn llai a bod y cynnydd nesaf bump neu chwe blynedd yn y dyfodol, pan na fydd o bosibl yn ei swydd mwyach. At hynny, gallai'r cynnydd dilynol ddiwydd ddeuddeg mlynedd neu dair blynedd ar ddeg ar ôl hynny, sydd ymhell i'r dyfodol yn ôl safonau gwleidyddol. Sut bynnag, bydd y trethdalwr yn treulio'r rhan fwyaf o'r ddau ddegawd ar ôl 2020 yn talu treth incwm ychwanegol o 1½ y cant i ariannu gofal. Yn achos talu wrth ddefnyddio, bydd y taliadau heb eu disgowntio yn gwneud cyfanswm o £5 biliwn. Yn yr achos lle y codwyd cyfradd o 1½

y cant ar unwaith byddai cyfanswm y taliadau hyd at 2040 ychydig yn uwch, sef £5.4 biliwn. (Pe baem yn ystyried degawdau dilynol, byddai'r taliadau i'r cynllun wedi'i ariannu yn disgyn islaw taliadau talu wrth ddefnyddio.) Yn achos cynllun wedi'i ariannu, byddai cronfa yn bodoli, gwerth £2.7 biliwn yn ôl y disgwyl, fel y gwelsom, a gallai hynny gynnwys buddsoddiadau o fwy na £400 miliwn yn economi Cymru, a fyddai fel arall yn gofyn am fenthyciadau o'r tu allan i Gymru.

VI. Casgliadau

- 6.1 Ar yr amod y bydd modd negodi costau casglu a gweinyddu rhesymol ac nad yw incwm yn y gronfa yn drethadwy, ymddengys y gallai cynllun cyfrannol wedi'i ariannu gynnig ateb hyfyw i'r broblem o ariannu gofal cymdeithasol mewn oes o newid demograffig. Ar sail tybiaethau cymedrol ynglŷn ag enillion cronfa cymedrig a chyfnewidioldeb enillion, gallai cyfraddau treth cychwynnol o 1 i 3 y cant ar sail cohort oedran, sy'n gostwng dros amser i 1 y cant bron yn sicr warantu cynnydd o 20 y cant mewn gwariant gofal y pen a gwrthsefyll effeithiau poblogaeth sy'n heneiddio, tan 2040 o leiaf. Mae'r posibilrwydd o fethu gyda'r angen wedyn i gynyddu cyfraddau treth yn bodoli, ond mae'n fach. Dylai'r gronfa helpu Cymru drwy ddirywiad demograffig y 2030au ac i mewn i'r 2040au. Mae'r tebygolrwydd y bydd y gronfa yn cyrraedd mäs critigol fel ei bod yn hunangynhaliol am gyfnod amhenodol yn eithaf da ar sail y tybiaethau hyn. Yna, byddai gan Gymru, i bob diben, ei chronfa gymunedol ei hun, fel cronfeydd cyfoeth sofran gwledydd eraill, ond ar raddfa lawer llai. Sut bynnag, gallai'r gronfa ariannu buddsoddiadau cadarn yng Nghymru, gwerth hyd at sawl can miliwn o bunnau dros yr ugain mlynedd nesaf.
- 6.2 Byddai cynllun wedi'i ariannu hefyd yn hyfyw gyda chynnydd unffurf o 2 y cant mewn treth a'r addewid i gynyddu alldaliadau ar ofal cymdeithasol ar ôl 2030, er tegwch rhwng y cenedlaethau. Yn wir, byddai'r gronfa yn fwy o dan yr amgylchiadau hynny hyd at 2041, ond byddai wedyn yn dod o dan bwysau oherwydd alldaliadau cynyddol uwch, a ddylai barhau, a dweud y gwir, tan tua 2060 er mwyn bod yn deg i drethdalwyr iau. Y cynnydd lleiaf mewn treth lle mae'r cynllun wedi'i ariannu yn gwneud synnwyr os nad yw cyfraddau yn dibynnu ar gohort oedran, yw 1½ y cant, sy'n arwain at gronfa gwerth tua £2.7 biliwn erbyn 2041.
- 6.3 Mae proffil cynllun talu wrth ddefnyddio yn llawer mwy dibynnol ar broffil dymunol alldaliadau ychwanegol ar gyfer gofal cymdeithasol. Gan dybio'r un "bwlch" mewn gwariant i'w lenwi, gallai'r llywodraeth gynyddu treth incwm ar y gyfradd sylfaenol o hanner y cant yn unig yn 2020 a byddai hynny'n gwneud y tro tan tua 2025/26 pan fyddai angen i'r cynnydd yn y gyfradd gynyddu i 1½ y cant. Byddai hynny, yn ei dro, yn ddigonol tan tua 2039 pan fyddai angen ei chynyddu i 2 y cant.
- 6.4 Ymddengys bod angen cynnydd mewn treth sy'n cyfateb i gynnydd unffurf o 1½ y cant ar y gyfradd sylfaenol er mwyn talu am y costau gofal disgwylidig. Yn achos cynllun talu wrth ddefnyddio, gellir gohirio hynny am bump neu chwe blynedd a gosod cyfradd lawer is yn y cyfamser, a fyddai, yn amlwg, yn fanteisiol yn wleidyddol. Bydd trethdalwyr, yn y pen draw, yn talu tua'r un swm dros ddau ddegawd a hanner ag y byddant yn achos cynllun wedi'i ariannu, ond mae cynllun wedi'i ariannu yn arwain at gronfa gymunedol gwerth tua £2.7 biliwn gyda sawl can mil o bunnau i'w fuddsoddi yn economi Cymru. Mae hefyd yn golygu y bydd trethdalwyr iau yn ysgwyddo llai o faich.

G.H.Holtham

22:v:2018

Atodiad: Data a Dulliau

Data a ddefnyddiwyd yn y Rhagamcanion

Poblogaeth yn ôl grŵp oedran: <https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Population-and-Migration/Population/Estimates/nationallevelpopulationestimates-by-year-age-ukcountry>

Cyfradd anweithgarwch yn ôl grŵp oedran:

<https://cy.ons.gov.uk/?uri=employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/datasets/regionalinactivitybyage>

Diweithdra:

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/timeseries/ycnm/lms>

Nifer yr hawlwr yn ôl grŵp oedran

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/outofworkbenefits/datasets/cla02claimantcountbyagegroup>:

Rhagamcanion o'r boblogaeth:

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationprojections/datasets/tablea25principalprojectionwalespopulationinagegroups>

Dosbarthiad incwm cymedrig a threth yn ôl oedran: Arolwg CThEM o Gartrefi: 3.2 Dosbarthiad incwm canolrifol a chymedrig a threth yn ôl amrediad oedran a rhyw, blynyddoedd amrywiol 2011-2016. 3.11 Incwm a threth yn ôl rhyw, rhanbarth a gwlad 2015-16.

Mynegai Prisiau Defnyddwyr: <https://www.ons.gov.uk/search?q=consumer+price+index+time+series>

Enillion Cyfartalog:

<https://cy.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/datasets/averageweeklyearnings?uri=employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/datasets/averageweeklyearnings>

Nifer yr oedolion dros 65 oed sy'n derbyn gofal 2016-17: <https://statswales.gov.wales/Catalogue/Health-and-Social-Care/Social-Services/Adult-Services/Service-Provision/adultsreceiving-services-by-localauthority-clientcategory-agegroup>

Fel uchod blynyddoedd cynharach:

<https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Health-and-Social-Care/Social-Services/Adult-Services/Service-Provision/Prior-to-April-2016/adultsreceiving-services-by-localauthority-clientcategory-age>

Cyfanswm y gwariant ar ofal cymdeithasol, pobl 65 oed a hŷn :

<https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Local-Government/Finance/Revenue/Social-Services/social-services-socialservicesrevenueexpenditure-by-clientgroup>

Cyfraddau anabled:

Maria Guzman-Castillo et al., "Forecasted trends in disability and life expectancy in England and Wales up to 2025: a modelling study".

Tabl 3, ynghyd â'r arsylwad "The age-specific disability prevalence between 2002 and 2013 in ELSA ranged from 14% in people aged 65–69 years to 57% in those aged 90 years and older (atodiad t26)."

Dulliau

Yn gyntaf, rydym yn ceisio llunio rhagamcanion o'r sylfaen drethu yn ôl grŵp oedran hyd at 2040. Yn ail, rydym yn ceisio llunio rhagamcanion ynglŷn â'r galw am wariant ar ofal cymdeithasol hyd at 2040. Gyda'i gilydd, bydd y rhagamcanion hyn yn ein galluogi i asesu pa gyfraddau treth sy'n benodol i gohort oedran y bydd angen eu cymhwyso er mwyn cau'r bwlch disgwylidig rhwng y galw am wariant ac adnoddau'r llywodraeth.

1. Rhagamcanu'r sylfaen drethu

Y cyfnod sylfaenol ar gyfer rhagamcanion oedd Hydref 2016-Medi 2017.

Cafwyd neu cyfrifwyd y boblogaeth economaidd weithgar, y boblogaeth economaidd anweithgar, y llafurlu, cyflogaeth a hunangyflogaeth ar gyfer y cyfnod sylfaenol hwnnw.

Mae'r gyfradd anweithgarwch yn ôl grŵp oedran ar gyfer Gorffennaf-Medi 2017 ar gael i'r DU gyfan ond mae'r cohortau oedran wedi'u grwpio'n wahanol i'r cohortau oedran yn y rhagamcanion o'r boblogaeth. Cafodd y data ar anweithgarwch eu rhyngosod gan ddefnyddio gweithdrefn sblein ciwbig ac yna eu hailgrwpio i gyfateb i'r cohortau oedran yn y rhagamcanion o'r boblogaeth⁵⁵. Cafodd y gyfres wedi'i rhyngosod ei gwirio er mwyn sicrhau bod y cyfartaleddau cohort gwreiddiol wedi cael eu parchu.

Tybiwyd bod y gyfradd anweithgarwch gymharol yn ôl cohort yr un fath i Gymru ag i'r DU. Fe'i cymhwyswyd at ddata poblogaeth Cymru ar gyfer y cyfnod sylfaenol er mwyn cael poblogaeth economaidd weithgar yn ôl cohort oedran. Tynnwyd y boblogaeth ddi-waith o'r boblogaeth economaidd weithgar i roi'r boblogaeth weithgar ar hyn o bryd yn ôl grŵp oedran. Cafwyd y boblogaeth ddi-waith yn ôl cohort oedran drwy ddefnyddio data ar nifer yr hawllywyr yn ôl grŵp oedran er mwyn dosbarthu diweithdra rhwng cohortau oedran. Unwaith eto, mae'r data hyn ar gael i'r DU gyfan a thybiwyd bod dosbarthiad yr hawllywyr rhwng grwpiau oedran yr un fath yng Nghymru ag yr oedd yn y DU gyfan. Cafodd cyfres y boblogaeth weithgar ar hyn o bryd yn ôl grŵp oedran ei hailnormaleiddio er mwyn sicrhau bod cyfansymiau yn cyfateb i ddata crynswth Cymru. Tybiwyd bod y gymhareb rhwng y gyfres hon a chyfanswm y boblogaeth yn barametrig ac fe'i defnyddiwyd mewn rhagamcanion.

Mae prif ragamcanion o'r boblogaeth yn ôl grŵp oedran ar gael am ddegawdau lawer yn y dyfodol. Cafodd rhagamcanion eu lluosio â'r cymarebau rhwng pobl gyflogedig (yn weithgar ar hyn o bryd) a chyfanswm y boblogaeth er mwyn llunio rhagamcanion ar gyfer llafurlu cyflogedig yn ôl grŵp oedran.

⁵⁵ Mae'r weithdrefn rhyngosod sblein yn ychwanegol at y ddogfen Excel ar gael yn: <https://www.scribd.com/document/267875213/CSpline2>

Cafwyd amcangyfrif o'r sylfaen drethu ar y gyfradd sylfaenol yn y cyfnod sylfaenol o ddata yn arolwg CThEM o gartrefi. Mae data i Gymru ar gael ar gyfer 2015-16 sy'n dangos gwahanol fathau o incwm ar gyfer amrediadau incwm gwahanol. Rydym ond yn ystyried incwm o gyflogaeth neu hunangyflogaeth. Nid yw treth ar incwm sy'n deillio o gyfalaf wedi'i datganoli i Gymru. Rydym hefyd yn anwybyddu incwm pensiwn. Mewn egwyddor, gallai pensiynau a enillir hyd at 69 oed fod yn drethadwy ond nid oes gennym unrhyw ddata ar incwm pensiwn yn ôl cohort felly anwybyddwyd pensiynau. Rydym yn tybio bod incwm o bobl sy'n ennill llai na £50,000 yn gwbl gymwys ar gyfer treth ar y gyfradd sylfaenol (ar wahân i'r lwfans personol sylfaenol). Ar gyfer trethdalwyr sydd uwchlaw'r lefel honno, dim ond cyfran sy'n drethadwy ar y gyfradd sylfaenol. Cymhwyswyd ffactorau 3/5,3/7,3/10,3/15 a 3/20 yn y drefn honno at incwm yn yr amrediadau uchaf er mwyn cael amcangyfrif o'r atebolrwydd i dalu treth ar y gyfradd sylfaenol. Rhoddodd y weithdrefn hon incwm cyfartalog wedi'i addasu o £23,660 o gyflogaeth a hunangyflogaeth yng Nghymru yn 2015/16 o'i gymharu ag incwm cyfartalog heb ei addasu o £26,830. Yna, cafodd y ffigur ar gyfer 2015-16 ei ddiweddarau ar gyfer 2016-17 drwy ddefnyddio'r data ar enillion cyfartalog i'r DU. Arweiniodd hynny at gynnydd o 3.8 y cant i £24,565.

Er mwyn amcangyfrif enillion cyfartalog yn ôl cohort oedran, rydym yn defnyddio'r incwm yn ôl cohort oedran sydd ar gael gan CThEM i'r DU. Unwaith eto, rydym yn tybio bod perthynoleddau yng Nghymru yn debyg i'r rhai i'r DU gyfan. Nid yw incymau cymharol cohortau oedran gwahanol wedi bod yn gwbl sefydlog rhwng 2011 a 2016. Mae'r rhai o dan 20 oed a'r rhai 50-64 oed wedi gweld cynnydd sylweddol yn eu cyfran, ond mae'r rhai 25-39 oed wedi gweld gostyngiad yn eu cyfran. Ymddangosai nad oedd rheswm dros allod y tueddiadau hynny felly defnyddiwyd cyfartaledd wedi'i bwysoli o'r cyfrannau dros y cyfnod rhwng 2010/11 a 2015/16. Yn ôl mympwy, rhoddwyd pwysyn o 0.5 i'r cyfnod mwyaf diweddar gyda phwysynnau blaenorol yn gostwng yn ôl ffactor o 0.51. Rhoddodd hynny y pwysynnau canlynol: 0.5,0.26,0.13,0.07,0.03,0.02. Cynhyrchodd y pwysynnau gyfres o rifau yn dangos y gymhareb incwm rhwng pob cohort â'r cyfartaledd cenedlaethol.

Yna, cafodd y rhagamcanion o'r boblogaeth weithgar ar hyn o bryd yn ôl cohort oedran eu lluosu â'r perthynoleddau incwm ac â'r incwm cyfartalog cenedlaethol er mwyn rhoi incwm trethadwy yn ôl cohort oedran. Noder bod y weithdrefn hon yn arwain at ragamcanion sy'n anwybyddu'r twf mewn incymau enwol dros amser. Mae'r sylfaen drethu ond yn newid yn ôl y boblogaeth a'i strwythur oedran. Rydym yn tybio fel a ganlyn: Caiff y galw am wariant ar ofal ei ragamcanu hefyd yn ôl prisiau 2016-17, gan anwybyddu unrhyw chwyddiant mewn costau, felly, i bob diben, rydym yn tybio y bydd costau gofal, sy'n cynnwys cyflogau yn bennaf, yn chwyddo ar yr un gyfradd â'r sylfaen drethu, sy'n dibynnu ei hun ar incymau cyflog. Felly, rydym yn anwybyddu newidiadau mewn cyflogau a chostau gofal, gan dybio y byddant yn diddymu ei gilydd. Yn amlwg, mae tybiaethau eraill yn bosibl.

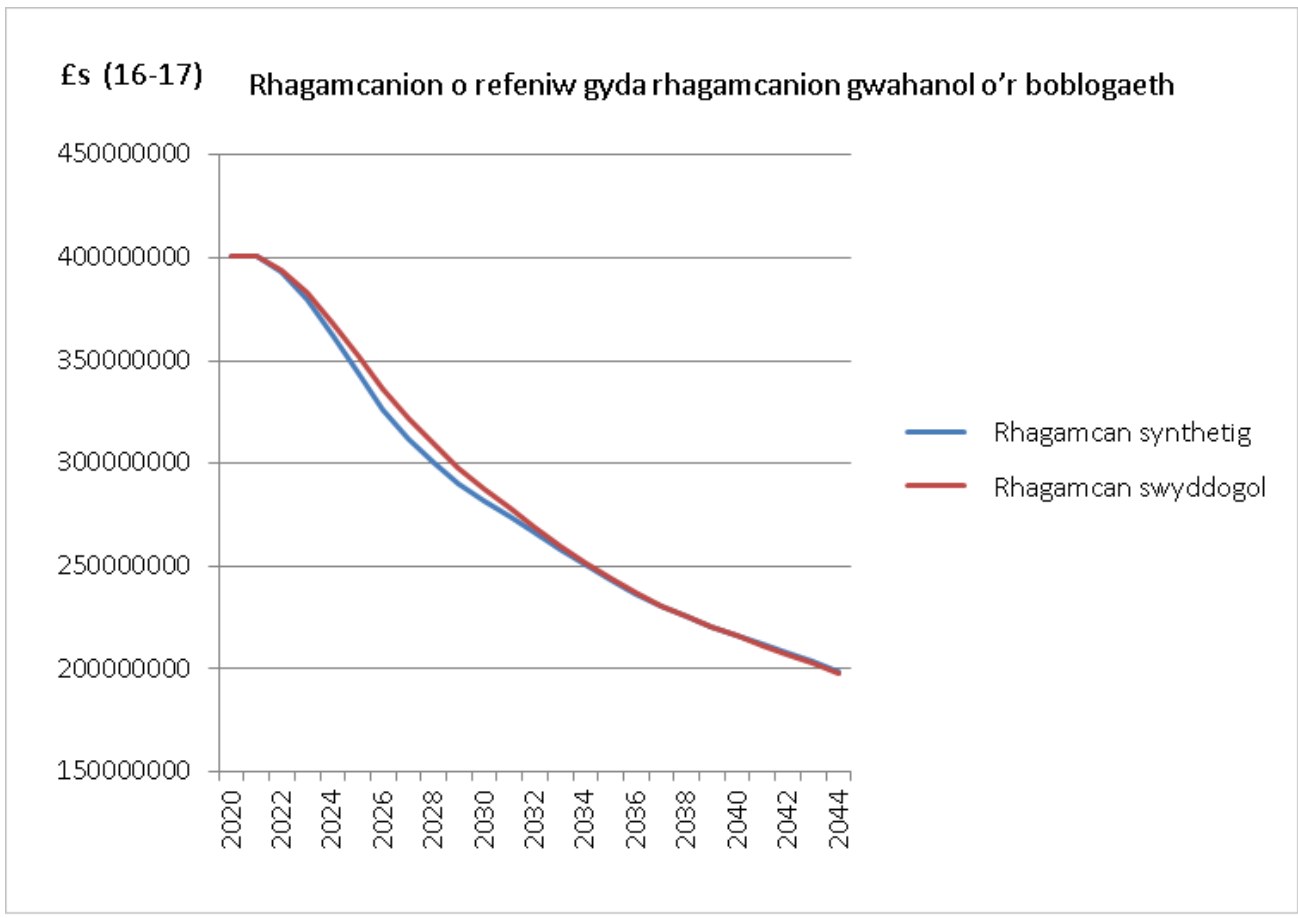
Ni chafodd y rhagamcanion eu llunio o flwyddyn i flwyddyn bob amser. Y blynyddoedd cyntaf a ragamcanwyd oedd 2020 a 2021, gan dybio y byddai'r ardoll yn cael ei chyflwyno yn ystod un o'r blynyddoedd hynny. Lluniwyd rhagamcanion bob pum mlynedd wedi hynny, h.y. ar gyfer 2026, 2031 ac ati. Mae'r grwpiau oedran yn y rhagamcanion wedi'u trefnu mewn setiau o bum mlynedd, e.e. 20-24, 25-29, felly dim ond ar gyfer cohortau o bum mlynedd y gellir pennu cyfraddau treth sy'n dibynnu ar oedran. Mae'n cymryd pum mlynedd i bob aelod o gohort oedran symud i'r grŵp oedran nesaf ac felly i'r gyfradd dreth ar gyfer y grŵp oedran hwnnw ddod yn gyfradd dreth i'r cohort dan sylw. Felly, defnyddir rhagamcanion bob pum mlynedd. Serch hynny, cyfyd problem yn yr ystyr nad yw maint unrhyw grŵp oedran penodol, yn y rhagamcanion swyddogol o'r boblogaeth, yr un fath yn gyffredinol â maint y grŵp oedran nesaf hyd at bum mlynedd yn ddiweddarach – a fyddai'n digwydd pe na bai dim marwolaethau na mudo. Mae pob cohort

oedran i fod i dalu'r un gyfradd dreth drwy gydol ei fywyd gwaith. Er mwyn efelychu hynny, rydym yn cymhwyso cyfradd dreth cohort penodol at grwpiau oedran dilynol mewn cyfnodau dilynol o bum mlynedd ond oherwydd y diffyg cyfatebiaeth a nodir uchod, byddai hynny yn arwain at anghywirdeb.

Ymddengys bod y rhagamcanion swyddogol yn awgrymu allfudo net ond mae'n digwydd yn bennaf ymhlith grwpiau oedran iau. Ymddengys bod ymfudo yn dod yn gadarnhaol yn gyffredinol i bobl dros 50 oed. Mae gan y rhagamcanion swyddogol fwy o bobl dros 50 oed a llai o bobl yn yr ystod oedran 20-40 oed nag sydd yn ein rhagamcan synthetig. Gallai hynny awgrymu bod cyfranwyr ar gyfradd isel yn cael eu disodli'n rhannol gan gyfranwyr ar gyfradd uwch. O ystyried y boblogaeth a ragamcenir, mae'n bosibl ein bod yn tanddatgan y gyfradd dreth gyfartalog i ryw raddau.

Cynhaliwyd prawf sensitifrwydd fel a ganlyn: Lluniwyd rhagamcan synthetig, gan gario pob cohort oedran ymlaen o ragamcanion swyddogol ar gyfer 2020. Arweiniodd hynny at boblogaeth uwch o oedran gweithio yn gyffredinol na'r rhagamcan swyddogol. Mae addasu'r rhagamcanion synthetig yn ôl cyfran gyfartal i roi'r un cyfanswm poblogaeth ag a geir mewn rhagamcanion swyddogol yn dynwared sefyllfa lle mae allfudo net ar yr un raddfa ag a geir mewn rhagamcanion swyddogol ond nad yw'n newid proffil oedran y boblogaeth mwyach. Pan gyfrifwn refeniw yn yr achos hwnnw mae'n arwain at ostyngiad o tua £67 miliwn dros ddau ddegawd, sef gostyngiad o 1 y cant. Os bydd y newid mewn proffil oedran y mae ymfudo o'r fath yn rhagamcanu y bydd yn digwydd yn werth 1 y cant ar refeniw, byddai canlyniadau ein hefelychiad yn gwella ond nid yw'r gwahaniaethau yn sylweddol. Down i'r casgliad nad yw'r anghywirdeb hwn yn ein gweithdrefnau yn broblem ddifrifol.

Ffigur A1



Mae'r dull yn cynhyrchu sylfaen drethu ac, o dybio cyfradd dreth, gall lunio rhagamcanion o refeniw bob pum mlynedd. Cynhyrchir derbyniadau blynyddol drwy ryngosod sblein ciwbig.

D.S. Ar gyfer efelychiadau treth syth heb wahanaiethu yn y gyfradd yn ôl cohort oedran, lluniwyd rhagamcanion blynyddol gan ddileu'r angen am ryngosodiadau.

2. Rhagamcanu'r galw am wariant

Rydym yn dechrau gyda gwariant cychwynnol yn 2016-17 ac yn tybio na fydd newid mewn costau uned – am y rheswm a roddir uchod – hynny yw, er mwyn bod yn gyson â rhagamcanion o refeniw. Bydd y galw yn dibynnu ar y cynnydd a ddymunir mewn gwariant y pen a'r cynnydd yn nifer y bobl oedrannus y mae angen gofal arnynt.

Cafodd gwariant ar ofal cymdeithasol i'r henoed 2007-8 i 2016-17 ei ddechwyddo yn ôl ddechwyddwr MPD yn glir o gostau tai er mwyn cael gwariant ar brisiau cyson. Cafodd y gyfres hon ei rhannu â nifer y bobl dros 65 oed sy'n derbyn gofal (mae toriad yn y gyfres yn 2016 felly nid yw cymharu 2014/15 a blynyddoedd dilynol yn ystyrlon). Cafodd ei rhannu hefyd â nifer y bobl dros 65 oed yn y boblogaeth. Gwelwyd gostyngiad mawr yn y gyfres olaf o 2007-8. Ystyriwyd bod y gostyngiad yn fesur o alw am wasanaethau gofal heb ei ateb.

Rhagamcanwyd cyfraddau anabledd yn ôl grŵp oedran yn astudiaeth Guzman-Castillo et al a gyhoeddwyd yn y Lancet. Gwnaeth yr astudiaeth, o 2015, ragamcanu cyfraddau hyd at 2025. Rhagamcanwyd bod cyfraddau o fewn cohortau penodol yn sefydlog gydag amrywiadau mân iawn yn unig. Cymhwyswyd y cyfraddau sy'n benodol i grŵp oedran at y rhagamcanion o boblogaeth Cymru yn ôl grŵp oedran ar gyfe 2016-17 er mwyn amcangyfrif nifer y bobl ag anabledd. Roedd angen rhywfaint o ryngosod ac ailgrwpio er mwyn cysoni cohortau oedran. Dangosir y cyfraddau a fabwysiadwyd yn Nhabl A1.

Tabl A.1

Oedran	y cant ag anabledd
65-69	14
70-74	19
75-79	23
80-84	26
85-90	30
90+	57

Mae nifer y bobl dros 65 oed sy'n derbyn gofal yn nata StatsCymru wedi'u rhannu'n dri grŵp: 65-74, 75-84 a thros 85 oed. Cymharwyd y niferoedd hynny sy'n derbyn gofal â'r niferoedd amcangyfrifedig ym mhob grŵp ag anabledd. Ar gyfer y ddau grŵp cyntaf, y cymarebau oedd 35 a 77 y cant o bobl ag anabledd sy'n derbyn gofal, yn y drefn honno. Ar gyfer y grŵp dros 85 oed, roedd y niferoedd sy'n derbyn gofal yn fwy na'r niferoedd yr amcangyfrifwyd bod ganddynt anabledd, a chafwyd cymhareb o 65 y cant â'r grŵp poblogaeth gyfan. Amcangyfrifwyd y niferoedd sy'n derbyn gofal ar gyfer y grŵp 65-84 oed drwy ddefnyddio cyfraddau anabledd a chyfrannau o'r rhai mewn gofal ac amcangyfrifwyd bod y niferoedd ar gyfer y grŵp dros 85 oed yn 65 y cant sefydlog o gohort y boblogaeth. Mae'r cam anabledd yn ddiangen a dweud y gwir, oherwydd gallai'r rhai sy'n derbyn gofal fod wedi cael eu rhagamcanu fel cyfran sefydlog o'r grŵp oedran. Mae'r dull a fabwysiadwyd yn caniatáu inni wneud tybiaethau penodol ynglŷn â chyfraddau anabledd os oes angen.

Tybiwyd y byddai cyfanswm y gwariant ar ofal ar gyfer 2016-17 yn cynyddu ar gyfradd y niferoedd amcangyfrifedig o bobl sy'n derbyn gofal ynghyd ag ymgodiad mewn gwariant y pen, y tybiwyd y byddai'n cael ei gyflwyno'n raddol dros y cyfnod 2020-2025. Yna, cymharwyd y galw hwn am wariant ar ofal â rhagamcanion o wariant awdurdodau lleol ar ofal, y tybiwyd y byddai'n tyfu 1½ y cant y flwyddyn uwchlaw costau gofal o 2017. Pennodd y gwahaniaeth fwlch mewn gwariant ar ofal i'w gau gan arddoll newydd.