

24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan  
Cardiff / Caerdydd  
CF11 9LJ

Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
Caerdydd  
CF99 1NA

Tel/Ffôn: 029 2032 0500  
Fax / Ffacs: 029 2032 0600  
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660  
[info@audit.wales](mailto:info@audit.wales) / [post@archwilio.cymru](mailto:post@archwilio.cymru)  
[www.audit.wales](http://www.audit.wales) / [www.archwilio.cymru](http://www.archwilio.cymru)

**Cyfeirnod:** AC/174/caf

**Dyddiad cyhoeddi:** 6 Ionawr 2020

Annwyl Gadeirydd

### Cyfarwyddyd Gweinidogol: Cynigion Treth Pensiwn y GIG

Fel y byddwch yn gwybod, ar 18 Rhagfyr 2019 rhoddodd y Prif Weinidog Gyfarwyddyd Gweinidogol i'r Ysgrifennydd Parhaol. Roedd hi wedi gofyn am hyn ganddo drwy lythyr o'r un dyddiad, yn rhinwedd ei swydd fel Prif Swyddog Cyfrifyddu Llywodraeth Cymru.

Diben y llythyr hwn yw cynorthwyo eich Pwyllgor wrth iddo ystyried y Cyfarwyddyd Gweinidogol, yn unol â pharagraff 3.4.3 yn *Rheoli Arian Cyhoeddus Cymru* a Rheol Sefydlog 18.3 (ii).

### Natur a phwrpas Cyfarwyddyd Gweinidogol

Gan mai dyma'r tro cyntaf y gofynnwyd am Gyfarwyddyd Gweinidogol ac iddo gael ei roi yng Nghymru ers datganoli yn 1999, efallai y byddai'n fuddiol i'ch Pwyllgor pe bawn yn nodi'n gryno natur a phwrpas Cyfarwyddiadau o'r fath.

Mae Swyddogion Cyfrifyddu yn bersonol gyfrifol am eu gweithredoedd a rhaid iddynt allu sicrhau'r Cynulliad Cenedlaethol a'r cyhoedd bod eu huniondeb wrth reoli arian cyhoeddus o'r safon uchaf. Mae'n ofynnol iddynt gadw'r canlynol mewn golwg:

- **Rheoleidd-dra** – sicrhau bod gwariant o fewn pwerau cyfreithiol a'i fod yn cydymffurfio â'r awdurdod seneddol, gan gynnwys cwmpasau'r gyllideb;
- **Priodoldeb** – sicrhau bod gwariant yn cyd-fynd â'r gwerthoedd a'r ymddygiad a ddisgwylir gan y sector cyhoeddus;
- **Gwerth am arian** – sicrhau darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd wrth benderfynu ar wariant cyhoeddus; a
- **Dichonoldeb** – sicrhau y gellir gweithredu cynigion gwariant yn gywir, yn gynaliadwy neu o fewn yr amserlen arfaethedig.

Cyfarwyddyd Gweinidogol yw cyfarwyddyd ysgrifenedig i Swyddog Cyfrifyddu i fwrw ymlaen â gwariant y mae'r Swyddog Cyfrifyddu o'r farn ei fod yn torri un neu ragor o'r pedwar maen prawf yma.

Mae'n ofynnol i Swyddog Cyfrifyddu sy'n derbyn Cyfarwyddyd Gweinidogol gydymffurfio â'i gyfarwyddiadau yn brydlon, a chopio'r papurau perthnasol i'r Archwilydd Cyffredinol. Dylai'r Swyddog Cyfrifyddu fod yn barod i esbonio sut y mae'r Gweinidog yn gweithredu, os gofynnir iddo wneud hynny, ond nid yw'n ysgwyddo cyfrifoldeb personol dros y camau a gymerir i gydymffurfio â'r Cyfarwyddyd nac am y gwariant cysylltiedig.

Mae Cyfarwyddyd Gweinidogol yn ddigwyddiad cymharol brin yn Whitehall, a 60 yn unig a gyhoeddwyd rhwng 1990 a 2017. Yn gyffredinol, maent yn codi mewn sefyllfaoedd lle mae'r Gweinidog perthnasol yn dymuno symud ymlaen â gwariant sy'n groes i'r cyngor ysgrifenedig ffurfiol a roddwyd i'r Gweinidog hwnnw gan Swyddog Cyfrifyddu ei Adran.

### Y Cyfarwyddyd Gweinidogol a gyhoeddwyd ar 18 Rhagfyr 2019 i Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth Cymru.

Mae adran 3.4 o 'Rheoli Arian Cyhoeddus Cymru' yn nodi'r trefniadau ar gyfer gallu rhoi Cyfarwyddyd Gweinidogol yng Nghymru. Caiff ei sbarduno gan y Prif Swyddog Cyfrifyddu a gofynnir yn ysgrifenedig i'r Prif Weinidog amdano.

Yn yr achos hwn, mae'r mater wedi codi mewn perthynas â gwariant, sydd o bosibl yn afreolaidd gan Lywodraeth Cymru a chyrrff cyflogi GIG Cymru (y byrddau iechyd lleol ac Ymddiriedolaethau'r GIG yng Nghymru), ar ad-dalu i staff clinigol GIG Cymru am unrhyw gostau treth pensiwn y gallant eu hachosi drwy ymgymryd â sifftiau ychwanegol yn ystod blwyddyn dreth 2019-20.

Nid yw Cynllun Pensiwn y GIG a deddfwriaeth treth pensiwn y GIG wedi eu datganoli i Gymru, ac mae Trysorlys ei Mawrhydi wedi gwneud nifer o newidiadau i'r trefniadau treth ar gyfraniadau pensiwn yn y blynyddoedd diwethaf. Mae'r rhain yn cynnwys cyflwyno tapro, a gostyngiad hefyd yn y terfyn ar Lwfansau Blynyddol i lawr o dros £200 mil yn 2011-12 i £40 mil yn 2018-19. O ganlyniad, mewn achosion lle mae cyfraniadau pensiwn unigolyn yn mynd dros rai terfynau penodol ar gyfer lwfansau cyfraniadau pensiwn blynyddol a/neu oes, yna caiff yr unigolyn ei drethu ar gyfradd uwch ar ei holl gyfraniadau, gan greu cynnydd sydyn 'ymyl dibyn' yn y dreth y mae'n atebol amdani.

Mewn Datganiad Ysgrifenedig ar 13 Tachwedd 2019, roedd y Gweinidog dros lechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol wedi nodi bod cyrrff y GIG yng Nghymru:

'yn adrodd yn rheolaidd bod staff clinigol uwch yn amharod i ymgymryd â gwaith a sesiynau ychwanegol oherwydd y gallent gael eu cosbi drwy faint y dreth yr oeddent yn atebol i'w thalu. Mewn rhai amgylchiadau gallai hyn arwain at gostau treth ychwanegol oedd yn uwch nag unrhyw incwm ychwanegol a enillid'.

Mae'r goblygiadau treth personol hyn wedi arwain at newid sylweddol mewn ymddygiad, y mae Llywodraeth Cymru yn ystyried ei fod yn effeithio ar y gallu i ddarparu gwasanaethau'r GIG i gleifion. Ledled y DU, mae'r GIG yn dibynnu'n helaeth iawn ar glinigwyr yn ymgymryd ag oriau ychwanegol i gefnogi'r broses o ddarparu gwasanaethau, llenwi bylchau mewn rotâu a gwaith cyflenwi ar gyfer cydweithwyr sy'n absennol. Mae cyflawni'r oriau ychwanegol hyn yn arwain at fwy

o gyflog ac felly'n cynyddu cyfraniadau pensiwn. Gan fod y tâl ychwanegol hwn yn amrywio ar y cyfan, gall wthio'r cyfraniadau hynny dros 'ymyl y dibyn' ac arwain at atebolrwydd treth ychwanegol sylweddol. Gan ei bod yn anodd i feddygon unigol weithio allan pa sifft ychwanegol unigol fydd yn eu gwthio dros y trothwy treth ychwanegol, yr hyn y mae GIG Cymru wedi ei ganfod yw eu bod yn gwrthod derbyn y sifftiau ychwanegol.

Nododd y Gweinidog yn ei ddatganiad ar 13 Tachwedd:

Mae hyn wedi arwain at ohirio rhai apwyntiadau a llawdriniaethau, gyda'r wybodaeth a ddarparwyd gan fyrddau iechyd i swyddogion yn awgrymu bod dros 2,000 o sesiynau cleifion allanol, diagnostig, cleifion mewnol neu achosion dydd, wedi cael eu colli rhwng mis Ebrill a mis Awst 2019, gan effeithio ar dros 15,000 o gleifion. Mae meysydd eraill yr effeithiwyd arnynt gan y pryder gwirioneddol ynghylch y goblygiadau treth ychwanegol yn cynnwys:

- staff clinigol uwch ddim yn rhoi eu hunain ymlaen ar gyfer cyfrifoldebau ychwanegol a rolau arweinyddiaeth glinigol megis Cyfarwyddwyr Clinigol;
- staff clinigol uwch yn dod â'u dyddiadau ymddeol arfaethedig ymlaen a thrwy hynny, ar adeg pan mae lefelau sylweddol o swyddi gweigion, yn lleihau'r capasiti clinigol yn y GIG.'

Er bod Llywodraeth y DU wedi ymrwmo i geisio newid y trefniadau treth a phensiwn er mwyn osgoi'r broblem hon yn y dyfodol, mae unrhyw newidiadau o'r fath yn dra annhebygol o fynd i'r afael â'r effaith o ran darparu gwasanaethau dros weddill y flwyddyn ariannol bresennol, sef y cyfnod o bwysau blynyddol trymaf ar wasanaethau'r GIG.

Wrth fynd i'r afael â'r mater hwn, mae Llywodraeth Cymru wedi gorfod ystyried y ffordd y mae'r Adran Iechyd a'r GIG yn Lloegr wedi dewis gweithredu. Ar 22 Tachwedd 2019, rhoddodd yr Ysgrifennydd Gwladol dros Iechyd a Gofal Cymdeithasol [Gyfarwyddyd](#) i Swyddog Cyfrifyddu GIG Lloegr i fwrw ymlaen â chynlluniau i ymrwmo i wneud taliadau i staff clinigol y tu allan i gynlluniau pensiwn y GIG er mwyn adfer gwerth eu pecynnau budd-daliadau pensiwn. Yn y bôn, os bydd clinigwyr GIG Lloegr yn dewis defnyddio'r cyfleuster 'Scheme Pays' i setlo costau treth lwfans blynyddol sy'n codi o'u cynilion pensiwn y GIG 2019-20 (h.y. setlo'r gost drwy ostyngiad yn y pensiwn blynyddol, yn hytrach na thrwy wneud taliad untro ar unwaith), yna bydd eu cyflogwyr yn y GIG yn talu'r costau treth hynny ar eu rhan.

Roedd y datrysiad hwn yn gofyn am roi Cyfarwyddyd gan y gallai Cyllid a Thollau EM ei ystyried fel ffordd o osgoi talu treth, ac mae *Rheoli Arian Cyhoeddus* (a adlewyrchir gan yr hyn sy'n cyfateb iddo yng Nghymru) yn datgan yn benodol 'na ddylai sefydliadau'r sector cyhoeddus gymryd rhan mewn ... efadu trethi, osgoi trethi na chynllunio trethi'.

Felly, mae Cyfarwyddyd y Prif Weinidog ar 18 Rhagfyr yn dod â GIG Cymru i gydredeg â'r sefyllfa yn Lloegr, drwy efelychu'r ateb a fabwysiadwyd gan

Weithrediaeth y GIG o dan Gyfarwyddyd yr Ysgrifennydd Gwladol. Mae'n amlwg oddi wrth y llythyrau a gyfnewidiwyd ar 18 Rhagfyr, o ystyried yr effeithiau andwyol posibl ar GIG Cymru yn sgil y penderfyniad yn Lloegr, fod yr Ysgrifennydd Parhaol a'r Prif Weinidog wedi dod i'r casgliad nad oedd gan Lywodraeth Cymru lawer o ddewis ond dilyn esiampl Lloegr.

Gellir cael rhagor o wybodaeth am Gynllun Pensiwn y GIG a mecaneg y mesurau lliniaru treth sydd wedi eu cynnwys yng Nghyfarwyddyd y Gweinidog ar wefan [Cydffederasiwn GIG Cymru](#).

## Y Posibilrwydd y bydd y Cynulliad yn archwilio'r Cyfarwyddyd Gweinidogol

Rwyf yn falch i weld bod Llywodraeth Cymru wedi cymryd yr awenau drwy ddarparu copïau o'r ohebiaeth i Gadeiryddion Pwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus, Cyllid ac Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon y Cynulliad Cenedlaethol. Lle'r Cynulliad yw penderfynu ar y ffordd orau o graffu ar Gyfarwyddiadau Gweinidogol ac awgrymaf ei bod yn debygol y bydd angen cydlynu gweithgarwch i ryw raddau.

Er mai'r Prif Weinidog sydd wedi rhoi'r Cyfarwyddyd ar gais y Prif Swyddog Cyfrifyddu, y rheswm am hyn yw mai dyna'r dull a nodwyd o dan Rheoli Arian Cyhoeddus Cymru. Fodd bynnag, mae'n bosibl y bydd yn well cyfeirio unrhyw waith craffu manwl gan y Cynulliad tuag at y Gweinidog dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol a Chyfarwyddwr Cyffredinol y Grŵp Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, gan fod y cynigion sydd wedi eu cynnwys yn y Cyfarwyddyd yn gorffwys o fewn eu portffolio a'u cyllideb hwy.

Yn benodol, efallai y bydd y meysydd canlynol yn haeddu archwiliad pellach gan y Cynulliad:

### Effeithiolrwydd cyfathrebu rhynglywodraethol

1. Cyhoeddwyd Cyfarwyddyd Gweinidogol Llywodraeth y DU ar 22 Tachwedd, ond ni chyhoeddwyd Cyfarwyddyd y Prif Weinidog tan 18 Rhagfyr. Beth yw'r rheswm am y bwlch amser o bedair wythnos rhwng y ddau Gyfarwyddyd?
2. Pryd daeth Llywodraeth Cymru yn ymwybodol am y tro cyntaf o fwriad Llywodraeth y DU i weithredu datrysiaid 'Scheme Pays' i bensiynau'r GIG?
3. Mae llythyr yr Ysgrifennydd Parhaol, dyddiedig 18 Rhagfyr, at y Prif Weinidog yn esbonio nad oedd swyddogion wedi nodi'r mater o reoleidd-dra mewn perthynas â'r posibilrwydd o osgoi treth yn eu cyflwyniad ar 26 Tachwedd i'r Gweinidog dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol. Pam cafodd y pwynt allweddol hwn ei adael allan o'u hystyriaeth, o gofio bod mater y rheoleidd-dra eisoes wedi'i drafod yn benodol yng Nghyfarwyddyd Llywodraeth y DU a gyhoeddwyd ar 22 Tachwedd?
4. Mae llythyr yr Ysgrifennydd Parhaol, dyddiedig 18 Rhagfyr, yn cynnwys dyfyniad allan o 'Rheoli Arian Cyhoeddus Cymru', sy'n nodi ym mharagraff 5.6.1 y 'dylai fod yn arferiad cyffredin, cyn symud ymlaen, i ymgynghori â HMRC ynghylch trafodion sy'n cynnwys ymagweddau ansafonol at drethi'. Fodd bynnag, mae'r llythyr yn dawel ar y pwynt hwn. A wnaeth Llywodraeth

Cymru ymgynghori â HMRC, neu a yw wedi dibynnu ar Lywodraeth y DU i wneud hynny ar ei rhan? Os mai'r olaf, pa sicrwydd a dderbyniodd Llywodraeth Cymru?

### **Goblygiadau cyllidebol**

5. Nid yw'r Cyfarwyddyd yn rhoi unrhyw arwydd o'r gost ddisgwyliedig. Pa amcangyfrifon mae Llywodraeth Cymru wedi'u gwneud o ran y lefel bosibl o wariant afreolaidd y gallai ei achosi yn ystod blwyddyn ariannol 2019-20 a thu hwnt? Pa mor hyderus ydyw yn yr amcangyfrifon hynny?
6. Sut y caiff y gwariant ei ariannu? A fydd cyrff GIG Cymru yn derbyn cyllid ychwanegol yn ystod y flwyddyn i dalu costau'r cynllun, neu a fydd disgwyl iddynt dalu am hyn allan o'r adnoddau sydd eisoes wedi eu dyrannu iddynt?
7. A yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu parhau â'r trefniadau hyn yn y blynyddoedd i ddod, os bydd ymgynghoriad arfaethedig Llywodraeth y DU ym mis Ebrill 2020 ar newidiadau i ddeddfwriaeth pensiynau'r GIG naill ai'n cael ei ohirio neu ddim yn arwain at newidiadau i'r ddeddfwriaeth honno?

### **Proses Llywodraeth Cymru ar gyfer cyhoeddi Cyfarwyddiadau Gweinidogol**

8. A oes gwersi i Lywodraeth Cymru o'r profiad cyntaf hwn o gyhoeddi Cyfarwyddyd Gweinidogol ers datganoli yn 1999? Beth ydynt?
9. Pa newidiadau (os o gwbl) y gellid yn fuddiol eu gwneud i'r gofynion a nodir yn 'Rheoli Arian Cyhoeddus Cymru' ar gyfer unrhyw Gyfarwyddiadau yn y dyfodol?

Deallaf fod y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn bwriadu ystyried y Cyfarwyddyd Gweinidogol yn ei gyfarfod ar 6 Ionawr, a gobeithiaf y bydd y cyngor hwn o gymorth i'r Pwyllgor yn ei drafodaethau.

Rwyf yn anfon copi o'r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid a Chadeirydd Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon. Oherwydd mai dyma'r tro cyntaf i Gyfarwyddyd Gweinidogol gael ei roi ers dechrau datganoli, rwyf hefyd yn anfon copi at y Llywydd fel y gall hithau ystyried unrhyw gynsail gweithdrefnol y bydd hwyrach yn ei osod neu unrhyw faterion fydd yn codi.

Yn gywir



**ADRIAN CROMPTON**  
**Archwilydd Cyffredinol Cymru**