Grymuso a Chyfrifoldeb:

Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru

Tachwedd 2012

Commission on Devolution in Wales
Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru

Cynnwys

Rhagair	2
Crynodeb Gweithredol	3
Pennod 1 – Ein cylch gwaith a'n dull o weithredu	16
Pennod 2 – Y trefniadau ariannu presennol	26
Pennod 3 – Egwyddorion datganoli cyllidol	37
Pennod 4 – Trethi llai o ran refeniw a threthi lleol	55
Pennod 5 – Trethi mwy o ran refeniw	84
Pennod 6 – Benthyca	115
Pennod 7 – Gwella atebolrwydd ariannol ymhellach	127
Pennod 8 – Gweithredu	134
Pennod 9 – Yr effaith gyffredinol ac edrych tua'r dyfodol	148
Rhestr termau	159
Atodiad A: Bywgraffiadau'r Comisiynwyr	161
Atodiad B: Rhestr o dystiolaeth	165
Atodiad C: Gwariant cyhoeddus yng Nghymru	167
Atodiad D: Amcangyfrifon o refeniw trethi yng Nghymru	170
Atodiad E: Risgiau a senarios	178
Atodiad F: Dadansoddiad trawsffiniol	186
Atodiad G: Cymharu ein cynigion ar dreth incwm â rhai Calman a Holtham	196
Atodiad H: Opsiynau eraill ar gyfer cyllid cyfalaf	199
Llyfryddiaeth	203

Rhagair

Mae cael comisiwn gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig i wneud argymhellion a allai effeithio ar fywydau pob un o'n cyd-ddinasyddion yng Nghymru yn her, yn gyfrifoldeb ac yn fraint. Mae'r her, y cyfrifoldeb a'r fraint yn fwy byth pan fo'r argymhellion ynghylch materion ariannol, ac yn cael eu gwneud mewn cyfnod o ansicrwydd economaidd a llymder cyhoeddus.

Mae saith Comisiynydd, a chanddynt brofiad amrywiol a barn wahanol am lawer o bethau, wedi cydweithio'n ddiwyro yn ystod y flwyddyn ddiwethaf i gyflawni'r dasg a ymddiriedwyd i ni yn Hydref 2011. Cawsom gymorth gan swyddogion rhagorol. Mae'r rhagair hwn yn gyfle i mi ddiolch yn ddidwyll i'm cyd-Gomisiynwyr ac i'n staff.

Mae hefyd yn gyfle i ddiolch yr un mor ddidwyll i bawb a gyfrannodd mewn unrhyw ffordd i'n gwaith – boed drwy ddatgan barn mewn sesiwn galw heibio neu anfon eitemau sylweddol o dystiolaeth atom.

Roedd yn hollbwysig i ni ein bod yn gwneud popeth yn ein gallu i sicrhau bod cefnogaeth eang i'n cynigion – un o ofynion ein cylch gorchwyl. Rydym wedi ymgynghori'n eang ac wedi gofyn i ni'n hunain bob amser a fyddai'n bosibl cael y consensws mwyaf posibl ar ein hargymhellion. Rwyf yn falch iawn ein bod wedi cytuno'n unfrydol ar yr adroddiad hwn.

Gofynnwyd i ni wneud cynigion a fyddai'n gwella atebolrwydd ariannol gan barhau'n gyson ag amcanion cyllidol y Deyrnas Unedig. Credwn ein bod wedi cyflawni hyn. Byddai ein hargymhellion yn grymuso Llywodraeth Cymru ac yn dod â mwy o gyfrifoldeb drwy roi i Gymru ei phwerau trethu a benthyca ei hun.

Roedd ein cylch gorchwyl hefyd yn gofyn i ni gynhyrchu pecyn o argymhellion. Yn wir fe ddylid trin ein hargymhellion fel pecyn. Rwyf yn falch o gymeradwyo'r pecyn hwnnw i Lywodraeth Ei Mawrhydi i'w weithredu'n fuan.

Paul Silk
Tachwedd 2012

Crynodeb Gweithredol

Cyflwyniad

Roedd sefydlu'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru yn ymrwymiad yng Nghytundeb Clymblaid Llywodraeth y DU. Lansiwyd y Comisiwn ar 11 Hydref 2011, gyda chefnogaeth Llywodraeth Cymru a'r tair gwrthblaid yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru.

Yn y crynodeb hwn rydym yn egluro sut yr ydym wedi mynd ynghylch ein gwaith, sut yr ydym wedi defnyddio'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni, yr egwyddorion yr ydym wedi seilio ein barn arnynt a'r argymhellion yr ydym wedi'u gwneud o ganlyniad.

Ein Comisiwn (Pennod 1)

Mae dwy ran i'n cylch gwaith. Yn Rhan I, gofynnwyd i ni ystyried pwerau ariannol presennol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yng nghyswllt trethiant a benthyca a chyflwyno ein hadroddiad erbyn hydref 2012. Ein cylch gorchwyl ar gyfer Rhan I oedd:

"Adolygu'r dadleuon o blaid datganoli pwerau cyllidol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac argymell pecyn o bwerau a fyddai'n gwella atebolrwydd ariannol y Cynulliad, sy'n gyson ag amcanion cyllidol y Deyrnas Unedig ac yn debygol o dderbyn cefnogaeth eang."

Ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, byddwn yn dechrau gweithio ar Ran II gan adolygu pwerau anariannol presennol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Byddwn yn cyflwyno ein hadroddiad ar Ran II erbyn gwanwyn 2014.

Nid oedd ein cylch gwaith yn cynnwys ystyriaeth i gynigion Comisiwn Holtham ar gyfer diwygio trefniadau ariannu yng Nghymru a phwerau benthyca presennol Gweinidogion Cymru. Mae'r materion hyn yn cael eu datblygu drwy broses ddwyochrog ar wahân rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru.

Penodwyd Paul Silk yn gadeirydd y Comisiwn gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Yn ogystal â hyn, penodwyd dau aelod arall a oedd yn annibynnol ar bleidiau gwleidyddol, Dyfrig John CBE a'r Athro Noel Lloyd CBE.

Enwebwyd aelod i'r Comisiwn hefyd gan bob un o'r pleidiau gwleidyddol yng Nghynulliad cenedlaethol Cymru. Y rhain yw'r Athro Nick Bourne, a enwebwyd gan Geidwadwyr Cymru; Sue Essex, a enwebwyd gan Lafur Cymru; Dr Eurfyl ap Gwilym, a enwebwyd gan Blaid Cymru; a Rob Humphreys, a enwebwyd gan Ddemocratiaid Rhyddfrydol Cymru.

Ein dull o weithio

Rydym wedi mynd ynghylch ein gwaith â meddwl agored, ag awydd i ymgysylltu â phobl Cymru ac ystyried y farn mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, ac ymrwymiad i seilio ein barn ar dystiolaeth a phrofiad. Rydym wedi ceisio gwneud ein gwaith mewn ffordd agored, dryloyw a chydsyniol.

Rydym wedi clywed barn y cyhoedd drwy gynnal 28 o gyfarfodydd cyhoeddus ledled Cymru, a thrwy ein holiadur a'n harolwg barn, y mwyaf manwl a phenodol a gynhaliwyd yng Nghymru ar y pwnc hwn.

Gwnaethom ofyn am dystiolaeth ar ein gwefan, ac ysgrifennu at gannoedd o unigolion, busnesau a sefydliadau eraill, gan eu gwahodd i gyfrannu i'n trafodaethau. Rydym wedi cael cyfraniadau amhrisiadwy. Rydym wedi ymgynghori'n helaeth â Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU a hefyd ag Aelodau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Tŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi. Rydym wedi ymweld â'r Alban a Gogledd Iwerddon hefyd.

Ar ein gwefan cyhoeddasom wybodaeth gynhwysfawr am ein gwaith a'n cyfarfodydd, am ein hymgysylltu â'r cyhoedd, am y dystiolaeth a gyflwynwyd i ni a'n hymchwil ein hunain ac am ddadleuon cyhoeddus.

Rydym wedi bod yn ffodus o allu elwa o ystyried adroddiad terfynol Comisiwn Holtham, sydd wedi derbyn cefnogaeth eang ymysg y prif bleidiau gwleidyddol yng Nghymru. Rydym hefyd wedi gallu gwneud defnydd o Adroddiad y Comisiwn ar Ddatganoli i'r Alban a hefyd o Ddeddf yr Alban 2012 sy'n gweithredu nifer o'i gynigion, yn ogystal â datblygiadau eraill yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon.

Rydym yn ddiolchgar i bawb a roddodd o'u hamser i roi gwybod i ni am eu barn a'u profiad. Rydym wedi gwneud defnydd o'u cyfraniadau, yn ogystal â'n hymchwil ein hunain, i ddod i'n casgliadau. Mae'r adroddiad yr ydym wedi cytuno arno'n dod â'n gwaith i ben ar y rhan gyntaf o'n cylch gwaith.

Sut y mae Cymru'n cael ei hariannu ar hyn o bryd (Pennod 2)

Mae gwariant gan Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol Cymru ymhell dros 50 y cant o'r gwariant cyhoeddus sy'n adnabyddadwy yng Nghymru, ac mae Llywodraeth y DU yn gyfrifol am y gweddill.

Daw'r rhan helaethaf o gyllideb Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru o grant bloc oddi wrth Senedd y DU. Mae'r rhan fwyaf o newidiadau yn y grant bloc hwn yn adlewyrchu penderfyniadau ynghylch gwariant sydd wedi'u gwneud gan Lywodraeth y DU ar gyfer rhaglenni yn Lloegr sydd wedi'u datganoli i Gymru, gan ddefnyddio mecanwaith o'r enw fformiwla Barnett. Mae'r fformiwla hon wedi'i defnyddio er 1978, ymhell cyn datganoli, i benderfynu sut yr oedd y Swyddfa Gymreig yn cael ei hariannu fel adran yn Llywodraeth y DU. Mae wedi parhau'n ddigyfnewid bron ers y cyfnod hwnnw. Ar ôl trosglwyddo'r grant bloc, mater i Lywodraeth Cymru, ar ôl cael cymeradwyaeth gan y Cynulliad Cenedlaethol, yw penderfynu sut y caiff ei wario.

Nid yw Llywodraeth Cymru na Chynulliad Cenedlaethol Cymru yn gallu newid maint cyllideb Cymru. Mae gan Lywodraeth Cymru bwerau gwario eang, ond nid oes ganddi bwerau trethu, ar wahân i drethiant lleol - mae'n gosod lefel ardrethi annomestig ac yn dylanwadu ar gyfraddau'r dreth gyngoA.

Mae Cymru, ynghyd â'r rhan fwyaf o'r rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, yn derbyn mwy ar gyfer gwariant nag y mae'n ei godi drwy drethiant. Mae'r nodwedd hon ar y trosglwyddiadau cyllidol yn bwysig er mwyn llwyddiant economaidd yr Undeb ac mae wedi'i chadw yn ein cynigion.

Egwyddorion datganoli cyllidol (Pennod 3)

Yn y cyd-destun rhyngwladol, er nad oes model ar gyfer datganoli cyllidol sy'n rhagori ar bob un arall, mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn anarferol, os nad yn unigryw, i'r graddau bod ganddo bwerau deddfu a gwario ond nid pwerau trethu a benthyca. Mae llywodraethau 'is-genedlaethol' eraill tebyg mewn gwledydd eraill yn meddu ar bwerau o'r fath.

Rydym wedi ystyried yr egwyddorion y dylid eu cymhwyso wrth asesu systemau ariannu ac, ar sail y dystiolaeth a gafwyd, penderfynwyd mai'r rhain oedd: atebolrwydd; ymreolaeth; cydweithredu ac ymgysylltu adeiladol rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig; cyflwyno cymhellion economaidd; effeithlonrwydd; grymuso; tegwch; disgyblaeth gyllidol; symlrwydd; sefydlogrwydd, rhagweladwyedd a chynaliadwyedd; a thryloywdeA.

Rydym yn credu y dylid barnu unrhyw newid yn y system ariannu ar gyfer Cymru ar sail yr egwyddorion hyn, gan roi pwyslais penodol ar atebolrwydd, grymuso, effeithlonrwydd, cyflwyno cymhellion economaidd a thegwch. Dylai newidiadau yn y dull o ariannu Llywodraeth Cymru ddod â budd i Gymru ac felly i'r Deyrnas Unedig.

Mae'r egwyddorion hyn wedi bod yn sail i'r argymhellion yr ydym yn dod iddynt yn yr adroddiad hwn drwyddo draw, gan gydnabod y gallai fod yn anodd gwireddu pob un o'r egwyddorion i'r un graddau.

Pa fodel ariannu a ddylai fod ar waith?

Rydym wedi troi wedyn at ystyried modelau posibl ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru a'u hasesu ar sail ein hegwyddorion. Y pedwar model mwyaf cyffredin yw system bresennol y grant bloc; grant bloc ynghyd ag aseinio derbyniadau treth heb ddatganoli'r pŵer i amrywio cyfraddau treth; grant bloc ynghyd â datganoli rhai trethi; a symud tuag at ddatganoli cyllidol llawn lle y byddai gwariant yng Nghymru'n cael ei bennu gan faint y trethi a godir yng Nghymru.

Wrth asesu'r modelau hyn, rydym wedi dal sylw ar ein cylch gorchwyl, a ofynnodd i ni awgrymu ffyrdd o wella atebolrwydd ariannol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae rhai cryfderau neilltuol yn y system bresennol. Mae'r rhyddid sydd gan Lywodraeth Cymru o ran y ffordd y mae'n gwario'r arian y mae'n ei dderbyn wedi rhoi rhywfaint o atebolrwydd ariannol i'r sefydliadau datganoledig.

Ond mae diffygion yn y system bresennol hefyd. Yr un mwyaf arwyddocaol, yng nghyd-destun ein cylch gwaith, yw'r diffyg nad yw Llywodraeth Cymru na Chynulliad Cenedlaethol Cymru yn atebol i etholwyr Cymru am y modd y caiff refeniw ei godi, am fod y rhan fwyaf o'r gyllideb ar ffurf grant oddi wrth Senedd y DU, yn yr un ffordd ag y maent yn atebol am y ffordd o'i wario. Mae hyn yn wahanol i awdurdodau lleol yn y Deyrnas Unedig neu lywodraethau datganoledig mewn gwledydd tramoA. Rydym yn credu y byddai newidiadau yn y system bresennol yn gallu rhoi mwy o gyfrifoldeb i Lywodraeth Cymru a'i grymuso ymhellach.

Nid ydym yn credu bod y grant bloc ar ei ben ei hun, neu grant bloc ynghyd â threthi wedi'u haseinio, yn rhoi digon o atebolrwydd a grymuso ariannol. Byddai ymreolaeth gyllidol lawnach yn dileu'r trosglwyddiadau cyllidol sy'n sail i'r Undeb llwyddiannus. Rydym wedi dod i'r casgliad, felly, mai grant bloc ynghyd â rhywfaint o ddatganoli ar drethi fyddai'r ateb gorau i Gymru.

Pa drethi y dylid eu datganoli? (Penodau 4 a 5)

Rydym wedi ystyried wedyn pa drethi y dylid eu datganoli. Rydym wedi asesu unrhyw fanteision posibl o ddatganoli trethi penodol, gan ganolbwyntio ar yr egwyddorion a drafodwyd uchod, yn ogystal â'r canlyniadau a'r costau posibl, gan gynnwys effeithiau trawsffiniol pe byddai cyfraddau treth yn wahanol yng Nghymru, y canlyniadau gweinyddol a'r rhyngweithio rhwng datganoli pwerau trethu a'r grant bloc.

Mae nifer o drethi llai a fyddai, o'u datganoli, yn grymuso Cynulliad Cenedlaethol Cymru ymhellach er mwyn cyflawni ei amcanion polisi mewn meysydd datganoledig, er na fyddent yn cyfrannu ond i raddau bach at gynyddu ei atebolrwydd ariannol. Felly rydym wedi argymell bod Treth Tir y Doll Stamp, treth tirlenwi ac (yn amodol ar y trafodaethau cyfredol am gymorth gwladwriaethol) yr ardoll agregau yn cael eu datganoli i Lywodraeth Cymru. Rydym hefyd wedi argymell datganoli cyfraddau teithiau hir y Doll Teithwyr Awyr, ac ystyried ei datganoli'n llwyr yn y dyfodol. Rydym yn argymell hyn yng nghyd-destun yr ystyriaeth ehangach i ddatblygiadau mewn meysydd awyr rhanbarthol ledled y Deyrnas Unedig sy'n gysylltiedig â'r comisiwn annibynnol ar gapasiti meysydd awyr o dan gadeiryddiaeth Syr Howard Davies.

Yn ogystal â hyn, rydym wedi argymell bod ardrethi busnes yn cael eu datganoli'n llwyr i Lywodraeth Cymru yn yr un modd ag yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, ar yr amod bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cytuno ar yr addasiad priodol yng ngrant bloc Cymru.

Fodd bynnag, er mwyn grymuso Cynulliad Cenedlaethol Cymru a gwella ei atebolrwydd ariannol yn ddigonol, dylai fod yn gyfrifol am godi cyfran fwy sylweddol o'i wariant. Dylai fod yn gyfrifol am dreth y mae'r rhan fwyaf o bobl yn ymwybodol ohoni ac yn ei thalu, fel bod penderfyniadau gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn rhai y mae gan y rhan fwyaf o bobl gyfran ynddynt. O'r pedair treth fwyaf (treth gorfforaeth, Treth ar Werth, Cyfraniadau Yswiriant Gwladol a threth incwm), rydym wedi dod i'r casgliad mai treth incwm yw'r un y byddai'n briodol ei datganoli'n rhannol. Yn yr un modd ag yn yr Alban, ni ddylid datganoli treth ar incwm o gynilion a difidendau.

Rydym wedi argymell bod Llywodraeth Cymru yn rhannu'r cyfrifoldeb dros dreth incwm ar bob cyfradd â Llywodraeth y DU. Y ffordd symlaf o gyflawni hyn yw bod Llywodraeth y DU yn penderfynu strwythur treth incwm, gan gynnwys y lwfansau personol a'r trothwyon incwm y mae cyfraddau treth incwm yn cael eu cymhwyso atynt. Yna byddai Llywodraeth y DU yn gostwng pob un o'r cyfraddau treth incwm sy'n gymwys yng Nghymru o ddeg ceiniog yn y bunt, a hefyd yn lleihau'r grant i Lywodraeth Cymru o swm cyfwerth.

Byddai Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn pleidleisio wedyn i benderfynu lefel y dreth incwm yng Nghymru ar gyfer pob un o'r cyfraddau (sef sylfaenol, uwch ac ychwanegol ar hyn o bryd) fesul un. Wrth wneud hynny gallai adfer y 10c a oedd wedi'i ddidynnu (er mwyn dychwelyd i'r sefyllfa flaenorol) neu gallai gymhwyso cyfraddau gwahanol at bob cyfradd. Mae'r pŵer i amrywio cyfraddau treth incwm yn unigol ar gyfer pob band yng Nghymru yn hanfodol i gynllun y system treth incwm ddatganoledig yng Nghymru. Pe byddai'r cyfraddau treth yn uwch, byddai cyllideb Cymru'n fwy; a phe byddent yn is, byddai cyllideb Cymru'n llai.

Dros amser byddai'r refeniw o dreth incwm ddatganoledig Cymru yn gallu cynyddu'n fwy neu'n llai na'r grant bloc yn ôl y graddau y mae sylfaen treth incwm Cymru'n tyfu'n gyflymach neu'n arafach na gweddill y Deyrnas Unedig. Mae tueddiadau diweddar wedi bod yn ffafriol i Gymru; a byddai datganoli'r cyfrifoldeb dros bwerau ar dreth incwm yn gymhelliant pellach i Lywodraeth Cymru i wella perfformiad economi Cymru. Yn y cyd-destun hwn, rydym wedi argymell bod y mecanwaith

ar gyfer addasu'r grant bloc yn adroddiad Holtham (y dull didynnu wedi'i fynegrifo), sydd wedi'i fabwysiadu gan Lywodraeth y DU yn yr Alban, yn cael ei ddefnyddio yng Nghymru.

Rydym wedi rhoi ystyriaeth ofalus i'r dadleuon yr ydym wedi'u clywed yn erbyn datganoli treth incwm. Mae pryderon, er enghraifft, ynghylch y ffin hydraidd â LloegA. Pe byddai treth incwm yn cael ei datganoli, fel yr ydym yn cynnig, byddai angen i Lywodraeth Cymru roi ystyriaeth ofalus i unrhyw effeithiau trawsffiniol wrth osod cyfraddau treth incwm Cymru, ond credwn y bydd modd delio ag unrhyw effeithiau o'r fath dan y system yr ydym yn ei chynnig.

I grynhoi, rydym yn credu y bydd ein cynigion ar gyfer treth incwm yn creu system cyllid cyhoeddus decach i Gymru drwy greu modd i benderfynu maint cyllideb Cymru yng Nghymru a thrwy roi cyfran o refeniw treth ychwanegol i Gymru pan fydd economi Cymru'n perfformio'n well na'r cyfartaledd ar gyfer y DU.

Nid ydym wedi argymell datganoli treth gorfforaeth, gan y byddai'r costau'n fwy na'r buddion – oni bai ei bod yn cael ei datganoli i'r Alban a Gogledd Iwerddon oherwydd, pe digwyddai hynny, byddai angen cynnig ei datganoli i Gymru hefyd. Er hynny, rydym wedi argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael y gallu i gyflwyno nifer mwy o Ardaloedd Menter yng Nghymru yn ôl ei chyfran o'r boblogaeth lle y bydd lwfansau cyfalaf uwch ar gael, ar yr amod bod Llywodraeth Cymru yn dwyn y gost.

Rydym hefyd wedi gwneud nifer o argymhellion manwl eraill ynghylch y dull o weinyddu trethiant datganoledig, ynghylch trethi'r DU yn y dyfodol ac ynghylch pŵer i alluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno trethi arloesol yng Nghymru os bydd yn dymuno, a fyddai'n debyg i'r pŵer yn Neddf yr Alban.

Er y bydd yr argymhellion hyn yn gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn llai dibynnol ar y grant gan Senedd y DU, bydd y grant yn parhau'n gyfran sylweddol o'i gyllid. Credwn fod hyn yn iawn am ei fod yn adlewyrchu egwyddor yr Undeb bod trethi'n cael eu casglu ynghyd a'u rhannu ar ffurf grant.

Mae sail y grant hwn, sy'n cael ei alw'n 'ariannu teg', wedi cael ei hystyried yn y trafodaethau rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Rydym yn croesawu'r trafodaethau hyn. Mae 'ariannu teg' y tu allan i'n cylch gorchwyl, ond rydym wedi argymell mai dim ond ar ôl datrys y materion sy'n ymwneud ag ariannu teg mewn ffordd y mae Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cytuno arni y dylid trosglwyddo pwerau dros dreth incwm i Lywodraeth Cymru.

Benthyca (Pennod 6)

Ar hyn o bryd, dim ond oddi wrth Drysorlys EM y gall Llywodraeth Cymru fenthyca er mwyn rheoli ei llif arian parod. Mae ei gwariant cyfalaf, fel ei gwariant cyfredol, yn cael ei bennu gan fformiwla Barnett (heblaw am y pwerau benthyca cyfalaf a etifeddodd gan Awdurdod Datblygu Cymru, nad ydynt yn cael eu harfer ar hyn o bryd - mae'r rhain y tu allan i'n cylch gwaith ac maent yn cael eu hystyried yn y trafodaethau rhynglywodraethol).

Bydd y pwerau trethu yn ein hargymhellion yn rhoi rhywfaint o reolaeth i Lywodraeth Cymru dros gyfanswm ei gwariant, ond er mwyn bod yn gwbl atebol am ei phenderfyniadau gwario fe ddylai allu dylanwadu ar gyfanswm ei gwariant cyfalaf mewn blwyddyn benodol hefyd. Felly rydym wedi argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael y gallu i fenthyca cyllid ar sail ddarbodus ar gyfer buddsoddi cyfalaf o fewn terfynau y cytunir arnynt â Thrysorlys EM. Wrth gwrs, nid yw'r

gallu i fenthyca'n cynyddu'r cyfanswm sydd ar gael i'w wario yn y tymor hir gan fod rhaid talu benthyciadau'n ôl, a llog ar eu pen. Ond mae hyn yn rhoi hyblygrwydd defnyddiol i Lywodraeth Cymru er mwyn rheoli prosiectau buddsoddi cyfalaf mawr ac, yn yr un modd â phwerau benthyca Llywodraeth yr Alban, gellir ei reoli o fewn fframwaith macro-economaidd cyffredinol y DU.

Yn ogystal â hyn, dylid rhoi pwerau i Lywodraeth Cymru sy'n debyg i bwerau Llywodraeth yr Alban dros fenthyca ar gyfer gwariant cyfredol er mwyn delio â natur gyfnewidiol derbyniadau treth dan y system ariannu newydd.

Rydym hefyd wedi argymell bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cydweithio i hyrwyddo dulliau arloesol eraill o sicrhau buddsoddi ychwanegol yng Nghymru, er nad ydym yn credu bod angen pwerau newydd yn y meysydd hyn.

Gwella atebolrwydd ariannol ymhellach (Pennod 7)

Rydym hefyd wedi gwneud nifer o argymhellion ynghylch ffyrdd o wella atebolrwydd ariannol heblaw drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Roedd yn glir o'r dystiolaeth a gawsom y byddai pobl yn hoffi gweld gwybodaeth well am gyllid cyhoeddus, economi a gwasanaethau cyhoeddus Cymru; cryfhau trefniadau sefydliadol ar gyfer datganoli cyllid; gwelliannau yn y ffyrdd o gynllunio a rheoli gwariant cyhoeddus yng Nghymru; a mwy o dryloywdeA.

Rydym wedi argymell set o fesurau er mwyn cyflawni hyn. Mae'r rhain yn cynnwys data gwell ar drethi a materion ariannol eraill i Gymru; ystyried y posibilrwydd o ehangu rôl y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ym maes cyllid cyhoeddus ac economi Cymru; cryfhau trefniadau ymgynghori a gweithio rhwng sefydliadau; a gwelliannau yn system gwariant cyhoeddus Cymru.

Gweithredu (Pennod 8)

Mae ein hargymhellion yn golygu newidiadau sylweddol ac felly mae angen eu cyflwyno fesul cam.

Rydym yn credu y dylid cyflwyno Mesur Cymru newydd yn y Senedd hon er mwyn symud ymlaen â'r argymhellion yn yr adroddiad hwn sy'n galw am ddeddfwriaeth. Dylid cyflwyno newidiadau nad oes angen deddfu ar eu cyfer cyn gynted â phosibl.

Mae datganoli treth incwm yn golygu newid cyfansoddiadol sylfaenol drwy symud pwerau o Lundain i Gaerdydd. Credwn y dylai datganoli treth incwm fod yn amodol ar refferendwm. Dylid cynnwys y ddarpariaeth ar gyfer y refferendwm hwn yn y Ddeddf sy'n datganoli pwerau trethu a benthyca.

Mae angen cryfhau trefniadau sefydliadol. Rydym yn argymell nifer o ffyrdd posibl o sicrhau hyn, er enghraifft, sefydlu swyddogaeth Trysorlys i Gymru yn Llywodraeth Cymru a meithrin gallu yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru ar gyfer craffu ariannol.

Gan edrych tua'r dyfodol, dylid dal y system ariannu dan sylw yng nghyd-destun datblygiadau posibl yn y dyfodol, gan gynnwys canlyniad y refferendwm ar annibyniaeth yn yr Alban.

Yr effaith gyffredinol ac edrych tua'r dyfodol (Pennod 9)

Rydym wedi gweithio fel tîm ym mhob agwedd ar ein gwaith ac rydym yn fodlon bod ein pecyn o argymhellion yn cyflawni cylch gwaith y Comisiwn.

Byddai'r pecyn yn arwain at newidiadau sy'n arwyddocaol, yn rhesymegol ac yn ymarferol. Gyda'i gilydd byddai'r argymhellion hyn yn creu system trethu a benthyca i Gymru am y tro cyntaf. Byddent yn golygu bod tua chwarter cyllideb Cymru yn cael ei ariannu gan drethi sydd wedi'u penderfynu a'u codi yng Nghymru. Yn ein barn ni byddai hynny'n rhoi mesur gwirioneddol o atebolrwydd ariannol, grymuso, cyfrifoldeb cyllidol a dewis i Gynulliad Cenedlaethol Cymru.

Dylid adolygu'r cynigion yr ydym wedi'u gwneud ynghylch trethiant a materion eraill wrth i amgylchiadau newydd. Ystyriaeth neilltuol o bwysig yn y cyd-destun hwn fydd canlyniad y refferendwm ar annibyniaeth yn yr Alban.

Rydym yn credu bod ein pecyn o argymhellion yn gwireddu'r egwyddorion cyllidol yr oeddem wedi'u mabwysiadu:

- byddai'n cryfhau atebolrwydd drwy rymuso Cynulliad Cenedlaethol Cymru fel y gall osod ei gyllideb ei hun, gan gysylltu trethiant a chynrychiolaeth drwy hynny ar lefel Cymru yn ogystal â lefel y DU;
- byddai'n hyrwyddo effeithlonrwydd a thwf drwy ddarparu ysgogiadau a chymhellion ychwanegol i gryfhau economi Cymru a datblygu polisïau datganoledig eraill;
- byddai'n hyrwyddo tegwch drwy sicrhau bod gwariant yng Nghymru'n gysylltiedig i ryw raddau â threthiant yng Nghymru, drwy alluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i ddatblygu system dreth i Gymru sy'n unol â mandad democrataidd y Cynulliad, a thrwy ddarparu pwerau benthyca i Gymru gan ddilyn y rheini yn yr Alban a Gogledd Iwerddon;
- byddai'n hyrwyddo setliad ariannu wedi'i seilio ar egwyddorion cytundeb a chydsyniad;
- byddai'n hyrwyddo egwyddor disgyblaeth gyllidol drwy gynnal hygrededd cyllidol ar lefel y Deyrnas Unedig a lefel Cymru, ac yn cynnal system ariannu sefydlog a rhagweladwy;
- byddai'n hyrwyddo egwyddor tryloywder wrth weithredu'r system newydd;
- byddai'n hyrwyddo egwyddor symlrwydd drwy osgoi datganoli ym meysydd mwy cymhleth y system dreth gan gynnig cyfle i Lywodraeth Cymru gyflwyno trethi datganoledig mwy syml.

Rydym wedi sicrhau bod ein hargymhellion wedi'u seilio'n gadarn ar y dystiolaeth sydd ar gael, ac rydym wedi rhoi ystyriaeth helaeth i'r safbwyntiau amrywiol a gyflwynwyd i ni drwy'r holl ddulliau yr ydym wedi'u defnyddio i gasglu barn.

Rydym wedi asesu'r effaith a gaiff ein hargymhellion ar Gymru ac ar rannau eraill o'r Deyrnas Unedig. Credwn y byddant cryfhau economi a busnesau Cymru, ac yn dod â budd i bob rhan o Gymru ac i'r Deyrnas Unedig gyfan.

Ein dymuniad pennaf wrth weithio oedd sicrhau cefnogaeth eang. Mae'r Comisiwn cyfan wedi cytuno ar yr adroddiad hwn ac rydym yn ei gymeradwyo i Lywodraeth y DU i'w weithredu'n fuan drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru.

ARGYMHELLION

Rydym yn rhestru ein hargymhellion isod yn y drefn y maent yn ymddangos yn y prif adroddiad.

Pennod 3

A.1. Nid yw'r trefniadau ariannu presennol ar gyfer Llywodraeth Cymru yn cwrdd ag anghenion democratiaeth aeddfed ac maent yn anarferol yn y cyd-destun rhyngwladol. Y model ariannu lle y mae grant bloc a rhai trethi datganoledig yw'r un gorau i wireddu egwyddorion da ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru. Felly rydym yn argymell bod rhan o'r gyllideb i Lywodraeth Cymru yn cael ei hariannu o drethi datganoledig sydd o dan ei rheolaeth.

Pennod 4

A.2. Bod ardrethi busnes yn cael eu datganoli'n llwyr, ar yr amod bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno ar y manylion ac yn asesu unrhyw risgiau cysylltiedig.

A.3. Bod Treth Tir y Doll Stamp yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru a bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yng Nghymru. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i natur gyfnewidiol y derbyniadau.

A.4. Bod treth tirlenwi yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru a bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yng Nghymru. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i'r gostyngiad yn y sylfaen drethadwy.

A.5. Yn amodol ar ganlyniad trafodaethau rhwng Llywodraeth y DU a Chomisiwn yr UE ar faterion sy'n ymwneud â chymorth gwladwriaethol, fod yr ardoll agregau yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru, a bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yng Nghymru. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i'r gostyngiad yn y sylfaen drethadwy.

A.6. Rydym yn argymell bod y Doll Teithwyr Awyr yn cael ei datganoli ar gyfer teithiau awyr hir uniongyrchol yn gyntaf ac yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cynnwys datganoli holl gyfraddau'r Doll Teithwyr Awyr i Gymru yn ei gwaith ar drethi hedfan yn y dyfodol, a ddylai gynnwys ystyriaeth i'r achos mwy cyffredinol o blaid gwahaniaethu rhanbarthol ar gyfer y Doll Teithwyr Awyr neu godi tâl am dagfeydd mewn meysydd awyA. Rydym yn argymell bod y mater hwn yn cael ei ystyried yng nghyd-destun adolygiad Davies ac unrhyw ddatblygiadau yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i'r rhagolygon am refeniw o'r dreth yng Nghymru.

A.7. Nid ydym yn argymell bod treth tanwydd yn cael ei datganoli. Rydym yn argymell, o ystyried y profiad o'r cynllun peilot ad-daliad treth tanwydd, fod Llywodraeth y DU yn asesu'r posibilrwydd o ymestyn y cynllun i rai ardaloedd gwledig ac anghysbell yng Nghymru, ar yr amod bod yr UE yn cytuno ar hynny.

A.8. Rydym yn argymell na fydd y trethi canlynol yn cael eu datganoli:

- tollau cartref a threth ar alcohol;
- Treth Car;

- Treth ar Enillion Cyfalaf;
- Treth ar Bremiymau Yswiriant;
- toll stamp ar gyfranddaliadau;
- Treth Etifeddiant;
- trethi ar fetio a hapchwarae; ac
- Ardoll Newid yn yr Hinsawdd.

A.9. Rydym yn argymell y bydd Llywodraeth y DU, wrth ystyried cyflwyno trethi newydd mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli, yn rhagdybio o blaid datganoli pwerau dros y dreth i Lywodraeth Cymru.

A.10. Lle nad yw trethi a gostyngiadau i'r DU gyfan wedi'u datganoli, rydym yn argymell:

a. bod Llywodraeth y DU yn cadw dan sylw y cyfle i gyflwyno gostyngiadau treth a fyddai'n helpu i hybu economi Cymru mewn ffordd gosteffeithiol a fforddiadwy o dan gyfyngiadau'r UE ar gymorth gwladwriaethol; ac

b. os bydd Llywodraeth y DU yn newid y trothwyon a lwfansau neu gyfraddau ar gyfer treth sydd heb ei datganoli, sy'n cynnwys elfen o dargedu daearyddol (er enghraifft, lwfansau cyfalaf mewn Ardaloedd Menter mewn ardaloedd penodol), fod asesiad yn cael ei wneud drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru ynghylch a ddylai Llywodraeth Cymru allu ariannu darpariaeth ychwanegol.

A.11. Bod pŵer yn cael ei roi i Gynulliad Cenedlaethol Cymru i ddeddfu gyda chytundeb Llywodraeth y DU ym mhob achos i gyflwyno trethi penodedig ac unrhyw gredydau treth cysylltiedig yng Nghymru. Dylai Llywodraeth Cymru gadw'r refeniw o drethi o'r rhain heb ddidynnu rhan o'r grant bloc. Dylai Llywodraeth y DU fod yn hyblyg wrth ddelio ag unrhyw gais am y trethi hyn oddi wrth Lywodraeth Cymru.

Pennod 5

A.12. Nid ydym yn argymell datganoli treth gorfforaeth i Gymru. Fodd bynnag, pe byddai Llywodraeth y DU yn cytuno i ddatganoli treth gorfforaeth i'r Alban ac i Ogledd Iwerddon, rydym yn argymell bod yr un pwerau'n cael eu rhoi i Gymru.

A.13. Rydym yn argymell creu modd i gynnig y lwfansau cyfalaf uwch mewn mwy o ardaloedd menter yng Nghymru yn unol â rheolau ar gymorth gwladwriaethol ac ar yr amod bod Llywodraeth Cymru yn talu'r gost gynyddrannol.

A.14. Mae amrywio cyfraddau TAW o fewn aelod-wladwriaeth wedi'i wahardd gan gyfraith yr UE. Felly nid oes dewis gennym ond diystyru datganoli TAW, er ein bod yn cydnabod bod dadleuon eraill hefyd yn erbyn datganoli TAW. Gellid ystyried bod y gallu i wneud addasiadau mewn cyllidebau datganoledig nad oeddent yn ganlyniad i weithredoedd Llywodraeth Cymru yn mynd yn groes i'r amcan o wella atebolrwydd. Oherwydd hyn, nid ydym yn argymell aseinio derbyniadau TAW.

A.15. Nid ydym yn argymell bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn cael eu datganoli ar eu ffurf bresennol. Mae cyswllt hanfodol rhwng cyfraniadau a'r Gronfa Yswiriant Gwladol sy'n ariannu budd-daliadau nawdd cymdeithasol. Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn rhoi ystyriaeth bellach i addasiadau sy'n gwahaniaethu'n rhanbarthol, fel gwyliau Cyfraniadau Yswiriant Gwladol i gyflogwyr, er mwyn hybu'r farchnad lafur yn unol â'r

rheolau ar gymorth gwladwriaethol. Dylai Llywodraeth Cymru allu ariannu addasiadau ychwanegol o'r fath sy'n gwahaniaethu'n ddaearyddol yng Nghymru os ydynt yn gyson ag ymrwymiadau i'r UE a system nawdd cymdeithasol y Deyrnas Unedig.

A.16. Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn rhannu'r refeniw o dreth incwm. Dylai Llywodraeth Cymru fod yn gyfrifol am osod cyfraddau treth incwm yng Nghymru ac rydym yn argymell y pecyn canlynol:

a. na fydd treth incwm ar gynilion a dosbarthiadau'n cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru;

b. y bydd cyfraddau treth incwm newydd i Gymru, a gaiff eu casglu gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi, a fydd yn gymwys i'r cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol o dreth incwm;

c. y bydd y cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol o dreth incwm a godir gan Lywodraeth y DU yng Nghymru yn cael eu gostwng 10 ceiniog yn y bunt ar y dechrau. Ymhen amser gallai cyfran Llywodraeth Cymru gynyddu os bydd consensws gwleidyddol;

d. y bydd Llywodraeth Cymru yn gallu amrywio'r cyfraddau treth sylfaenol, uwch ac ychwanegol ar wahân i'w gilydd;

e. na fydd Llywodraeth Cymru yn cael ei chyfyngu wrth osod cyfraddau ar ben y cyfraddau is ar gyfer y DU;

f. y bydd y mecanwaith ar gyfer addasu'r grant bloc yn cael ei seilio ar y dull didynnu wedi'i fynegrifo sydd wedi'u hargymell gan Gomisiwn Holtham, ac sy'n cael eu rhoi ar waith yn yr Alban, sy'n cynnwys egwyddor 'dim niwed' yn awtomatig; ac

g. y bydd trefniadau pontio ar ôl cyflwyno datganoli ar dreth incwm, yn benodol er mwyn helpu i reoli'r broses o drosglwyddo risg.

A.17. Rydym yn argymell bod y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn cynhyrchu rhagolygon treth incwm i Gymru mewn ffordd debyg i'r Alban a bod y symiau a ragwelir yn cael eu haseinio i Lywodraeth Cymru cyn cyflwyno deddfwriaeth, heb gael unrhyw effaith ar bŵer gwario Llywodraeth Cymru.

A.18. Rydym yn argymell y bydd y trosglwyddo ar bwerau dros dreth incwm i Lywodraeth Cymru yn amodol ar ddatrys mater ariannu teg mewn ffordd y mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno arni.

Pennod 6

A.19. Rydym yn argymell bod pŵer ychwanegol yn cael ei roi i Weinidogion Cymru i fenthyca er mwyn buddsoddi cyfalaf uwchlaw'r Terfyn Gwariant Adrannol yng nghyllideb Llywodraeth Cymru. Dylid cael terfyn cyffredinol ar fenthyca o'r fath, a fydd yn gymesur o leiaf â'r hyn sydd yn yr Alban, gan gofio bod Cymru'n gymharol rydd oddi wrth effaith mentrau cyllid preifat. Bydd y proffil blynyddol y cytunir arno'n rhoi rhywfaint o hyblygrwydd ac yn cael ei adolygu ym mhob adolygiad o wariant. Dylid benthyca o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol ac o ffynonellau masnachol. Rydym hefyd yn credu y dylai Llywodraeth Cymru allu dyroddi ei bondiau ei hun.

A.20. Rydym yn argymell bod pwerau newydd i Weinidogion Cymru i fenthyca at ddibenion tymor byr yn cael eu cyflwyno i reoli llif arian parod a delio â derbyniadau trethi cyfnewidiol pan fydd trethi wedi eu datganoli, yn debyg i'r rheini yn Neddf yr Alban 2012.

A.21. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cydweithio i hyrwyddo buddsoddi ychwanegol yng Nghymru drwy'r gwahanol fathau o fecanweithiau ariannu sydd ar gael.

Pennod 7

A.22. Mae cyfle i drefnu bod mwy o wybodaeth ar gael i sicrhau mwy o atebolrwydd ariannol, dealltwriaeth gyhoeddus a thryloywder, ac rydym yn argymell y canlynol, yn amodol ar asesiad manwl o'r costau a buddion sy'n gysylltiedig gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru fel y bo'n briodol:

a. bod trefniadau'n cael eu gwneud i ddarparu amcangyfrifon o'r gwariant yn Lloegr ar wasanaethau sydd wedi'u datganoli yn achos Cymru i gyfrannu at y ddadl ar gyllid cyhoeddus yng Nghymru;

b. bod ystyriaeth ynghylch a ddylid cynnwys haen 'is-genedlaethol' o wariant llywodraeth yng nghyfrifon y Swyddfa Ystadegau Gwladol ar gyfer y Deyrnas Unedig;

c. bod ffigurau'n cael eu cynhyrchu ar faint y dreth a gaiff ei gasglu yng Nghymru. Dylai'r ffigurau hyn gynnwys amcangyfrifon hefyd o gydbwysedd cyllidol Cymru. Dylid dadansoddi'r ffigurau ar gyfer gwledydd a rhanbarthau'n gyson ar draws y Deyrnas Unedig;

d. rydym yn annog Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig i gyhoeddi ystadegau cymharol allweddol mewn meysydd sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli bob blwyddyn; a

e. bod Llywodraeth Cymru yn ystyried a ellid cyhoeddi mwy o wybodaeth am yr economi yng Nghymru gan gynnwys gwybodaeth am Werth Ychwanegol Crynswth Cymru neu fesurau incwm eraill, yn ogystal â gwybodaeth am ragolygon economaidd.

A.23. Bod y newidiadau sefydliadol canlynol yn cael eu gwneud er mwyn gwella atebolrwydd ariannol:

a. ystyried ehangu rôl y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol neu gorff arall i gynnwys un ai cynhyrchu neu ddilysu gwybodaeth am gyllid cyhoeddus ac economïau Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon; ac adolygu ac archwilio agweddau technegol ar y system ariannu ddatganoledig os yw'n briodol;

b. bod newidiadau yn y Datganiad Polisi Ariannu yn cael eu gwneud drwy gytundeb rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig lle bynnag y bo modd a'u bod yn cael eu cofnodi mewn modd tryloyw;

c. bod cyfarfodydd presennol y gweinidogion cyllid yn cael eu ffurfioli;

d. bod y trefniant presennol lle y mae Prif Ysgrifennydd y Trysorlys wedi dod i gyfarfodydd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol i ateb cwestiynau am Gyllideb y DU yn cael ei ffurfioli; a

e. threfnu i fwy o wybodaeth fod ar gael am y trefniadau craffu ac atebolrwydd presennol ar gyfer gwariant cyhoeddus yng Nghymru.

A.24. Y dylid caniatáu i Lywodraeth Cymru symud gwariant o wariant cyfalaf i wariant adnoddau yn unol â thelerau concordat y cytunir arno â Thrysorlys EM, gan ystyried hanes blaenorol Llywodraeth Cymru o ran rheoli cyllidebau ac ar yr amod na fydd hynny'n peryglu targedau cyllidol Llywodraeth y DU.

A.25. Bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru a gweinyddiaethau datganoledig eraill yn adolygu eu profiad o'r cynllun cyfnewid cyllidebol datganoledig yn yr adolygiad nesaf o wariant ac yn cytuno ar hyblygrwydd priodol ar yr amod na fydd hynny'n peryglu targedau cyllidol Llywodraeth y DU.

Pennod 8

A.26. Y bydd refferendwm yng Nghymru ar ddatganoli treth incwm. Dylid cynnwys darpariaeth ar gyfer refferendwm o'r fath yn y Ddeddf sy'n cyflwyno pwerau trethu a benthyca.

A.27. Bod Mesur Cymru newydd yn cael ei gyflwyno yn y Senedd hon i ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Ni ddylid aros nes bod Rhan II ein gwaith wedi'i chwblhau cyn cyflwyno mesur i ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Dylid cyflwyno newidiadau nad oes angen deddfwriaeth ar eu cyfer cyn gynted â phosibl.

A.28. Bod Llywodraeth Cymru yn sefydlu Trysorlys Cymru i reoli'r pwerau newydd yr ydym yn eu hargymell.

A.29. Bydd y system ariannu newydd yn galw am gryfhau'r trefniadau sefydliadol er mwyn delio â chyllid:

a. dylid sefydlu Pwyllgor Dwyochrog Rhynglywodraethol ar y cyd ar Ddatganoli Cyllidol i Gymru a fydd yn cwrdd o leiaf ddwywaith y flwyddyn ar ôl cyhoeddi rhagolygon chwemisol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i drafod trethiant a pholisi macro-economaidd;

b. dylid pennu'r berthynas rhwng Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi, yr Adran Gwaith a Phensiynau, a Llywodraeth Cymru ar dreth incwm mewn Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth, a gaiff ei gyhoeddi cyn gweithredu'r argymhellion;

c. ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru, dylai llinellau atebolrwydd Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi o ran y gyfradd treth incwm i Gymru fod yn debyg i'r rheini rhwng Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi a Senedd a Llywodraeth y DU. Dylai Swyddog Cyfrifyddu Ychwanegol yng Nghyllid a Thollau Ei Mawrhydi fod yn benodol atebol am gasglu'r gyfradd treth incwm i Gymru;

d. dylai Mesur Cymru alluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i ddigolledu Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi am y costau ychwanegol net sy'n gysylltiedig â gweithredu a chynnal y gyfradd treth incwm i Gymru. Ar gyfer y trethi a gaiff eu datganoli'n llwyr (Treth Tir y Doll Stamp a Threth Tirlenwi) ac unrhyw drethi newydd, bydd angen i'r Cynulliad gytuno ar drefniadau ffurfiol, er enghraifft, contract neu gytundeb lefel gwasanaeth ategol â'r corff y mae'n dymuno iddo weinyddu'r trethi;

e. lle y byddai cyfradd dreth amrywiol yn gallu arwain at gynnydd neu ostyngiad yn rhwymedigaethau Llywodraeth y DU, dylid glynu wrth yr egwyddor yn y Datganiad Polisi Ariannu y bydd y corff y mae ei benderfyniad yn arwain at y gost ychwanegol yn cwrdd â'r gost honno;

f. dylai Llywodraeth y DU sicrhau bod system ariannu Cymru mor dryloyw â phosibl a bod yr elfennau allweddol yn cael eu gwirio'n annibynnol neu eu bod yn dibynnu ar ffynonellau annibynnol. Dylai'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol fod yn gyfrifol am gynhyrchu rhagolygon o dderbyniadau trethi Cymru, wedi'u seilio ar ddata a fydd yn cynnwys gwybodaeth wedi'i darparu gan Lywodraeth Cymru. Dylid cyhoeddi memorandwm cyd-ddealltwriaeth rhwng y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, Cyllid a

Thollau Ei Mawrhydi a Thrysorlys EM yn y cyfnod cyn gweithredu'r argymhellion yn ogystal â manylion ychwanegol am fethodoleg y rhagolygon. Dylid cymhwyso egwyddor 'dim niwed' yn yr un modd ag yn yr Alban; a

g. dylai Llywodraeth y DU wahodd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol yn rhinwedd ei swydd yn bennaeth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol i baratoi adroddiad i Gynulliad Cenedlaethol Cymru am weinyddu'r gyfradd treth incwm i Gymru gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi. Os bydd Llywodraeth Cymru yn penderfynu cysylltu â Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi ynghylch gweinyddu'r trethi llai, a bod Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn cytuno i wneud, mater i Lywodraeth Cymru fydd penderfynu sut y bydd unrhyw drefniant archwilio'n gweithio.

A.30. Bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cydweithio'n agos i ddefnyddio pwerau economaidd sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli i gryfhau sylfaen drethi Cymru.

A.31. Y bydd y newidiadau hyn yn cael eu cyflwyno fesul cam er mwyn rheoli risgiau o ran ansefydlogrwydd mewn cyllid cyhoeddus ac enillion annisgwyl neu ergydion niweidiol i Gyllideb Cymru.

A.32. Bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cael rheolaeth ddeddfwriaethol dros ei weithdrefnau cyllidebol ei hun.

A.33. Y gallai Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol weld bod angen meithrin gallu ychwanegol yn gymhedrol ar gyfer craffu ariannol.

Pennod 1 – Ein cylch gwaith a'n dull o weithredu

1.1 TROSOLWG

1.1.1 Mae'r bennod hon yn disgrifio cylch gwaith y Comisiwn a sut yr aethom ati i gasglu tystiolaeth a dadansoddi er mwyn llunio ein hargymhellion.

1.2 CEFNDIR

1.2.1 Mae hanes hir i'r syniad o gael rhyw fath o hunanlywodraeth i Gymru. Ond mae'n hawdd anghofio pa mor ddiweddar y daeth datganoli'n ffaith pan grëwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru gan Ddeddf Llywodraeth Cymru ym 1998. Mae arolygon barn wedi dangos dro ar ôl tro fod parodrwydd cynyddol dros y 15 mlynedd diwethaf i dderbyn bod llywodraeth ddatganoledig yn rhan annatod o'r cyfansoddiad.[1] Mae'r rhan fwyaf o bobl Cymru yn gwybod bellach fod polisïau mewn meysydd pwysig fel iechyd ac addysg yn cael eu penderfynu yng Nghaerdydd yn hytrach na Llundain. Mae'r sefydliadau datganoledig wedi datblygu o'r corff corfforaethol gwreiddiol nes cael Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru sydd â phwerau deddfu sylfaenol.

1.2.2 Wrth i ddemocratiaeth Cymru ddatblygu, roedd yn anochel bod sylw'n cael ei roi i'r cwestiynau ynghylch datganoli trethi a benthyca y gofynnwyd i'r Comisiwn hwn eu hystyried. Mae'n rhesymegol disgwyl y bydd aeddfedrwydd deddfwriaethol yn cael ei ategu gan aeddfedrwydd cyllidol.

1.2.3 Ar yr un pryd, mae'r farn yng Nghymru am y sefydliadau datganoledig yn eithaf rhanedig o hyd, ac mae amrywiaeth o safbwyntiau ynghylch dyfodol y cyfansoddiad sy'n amrywio o gefnogaeth i Gymru annibynnol i wrthwynebiad i unrhyw fath o ddatganoli o gwbl, heb sôn am ragor ohono. Mae dadleuon hefyd o blaid sefydlogi yn hytrach na newid pellach, ac o blaid ymagwedd ochelgar at ddatblygu'r setliad datganoli, yn enwedig mewn cyfnod o ansicrwydd economaidd a darbodaeth gyhoeddus.

1.2.4 Rydym wedi mynd ynghylch ein gwaith â meddwl agored, er ein bod wedi cydnabod bob amser fod angen bod yn bwyllog a gofalus. Arbrofi difeddwl yw'r peth olaf y mae ar Gymru ei angen. Ysgrifennwyd ein hadroddiad mewn cyd-destun yng Nghymru, y Deyrnas Unedig a'r Undeb Ewropeaidd lle y mae syniadau cyfansoddiadol yn newid yn barhaus a'r rhagolygon economaidd yn dywyll. Ond er bod rhaid i ni fod yn ymwybodol o'r sefyllfa bresennol, rhaid i ni gydnabod hefyd ein bod yn byw mewn byd dynamig a'n bod yn cynllunio ar gyfer y tymor hir yn ogystal â'r tymor byr. Yn ogystal â chynnig newidiadau ar gyfer heddiw, byddwn yn asesu ein hargymhellion i sicrhau eu bod yn addas ar gyfer datblygiadau yn y dyfodol.

[1] Cynulliad Cenedlaethol Cymru: *Barn y Cyhoedd 2008*. http://www.assemblywales.org/abthome/abt-commission/about_us-public_attitudes_2008.htm

1.2.5 Mae disgrifiad manylach o'r ffordd y mae Cymru'n cael ei hariannu ar hyn o bryd ym Mhennod 2. Yn syml, yn yr un modd â'r model cyn datganoli, mae newidiadau o ran ariannu'n cael eu pennu gan fformiwla sy'n ymwneud â newidiadau mewn cyllid cymaradwy yn Lloegr yn hytrach na thrwy negodi uniongyrchol â Thrysorlys EM fel y mae adrannau'r DU yn ei wneud. Mae'r ddadl o blaid adolygu'r model hwn wedi'i mynegi gan lawer dros y blynyddoedd. Sefydlodd Llywodraeth Cymru y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru ('Comisiwn Holtham'), a chafwyd dadl yn ei adroddiad[2] o blaid gwella'r trefniadau presennol ar gyfer ariannu Cymru. Cawsom fudd mawr ac ysgogiad wrth ymgymryd â'n gwaith o drafodaethau â'r Athro Gerald Holtham, a hefyd, ar achlysuron ar wahân, â dau aelod arall ei Gomisiwn, yr Athro David Miles a'r Athro Paul Bernd Spahn.

1.2.6 Mae cynnydd datganoli o fewn y Deyrnas Unedig wedi ategu'r ddadl o blaid adolygu hefyd. Yn yr Alban, sefydlwyd y Comisiwn annibynnol ar Ddatganoli yn yr Alban ('Comisiwn Calman') yn 2008 i edrych ar y darpariaethau yn Neddf yr Alban 1998 ac argymell newidiadau yn y trefniadau cyfansoddiadol ar gyfer yr Alban. Cyflwynodd Comisiwn Calman ei adroddiad ym mis Mehefin 2009.[3] Roedd y rhan fwyaf o'r argymhellion yn yr adroddiad a oedd yn galw am ddeddfu gan Senedd y DU wedi'u derbyn a'u rhoi ar waith drwy Fesur yr Alban, a gafodd ei wneud yn Ddeddf yr Alban 2012.

1.2.7 Ar ôl Etholiad Cyffredinol y DU ym mis Mai 2010, ffurfiwyd Llywodraeth Glymblaid rhwng y Blaid Geidwadol a phlaid y Democratiaid Rhyddfrydol a chytunwyd ar Raglen Lywodraethu. Yn y Cytundeb Clymblaid hwn, roedd ymrwymiad gan Lywodraeth y DU, yn amodol ar ganlyniad y refferendwm ym mis Mawrth 2011 ar bwerau deddfu sylfaenol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, y byddai proses debyg i Gomisiwn Calman yn cael ei sefydlu ar gyfer Cymru. Cafwyd y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru o ganlyniad i hyn.

Sefydlu'r Comisiwn

1.2.8 Sefydlwyd ein Comisiwn gan Lywodraeth y DU ar 11 Hydref 2011, gyda chefnogaeth Llywodraeth Cymru a phob un o'r pleidiau gwleidyddol yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru. Mewn cyferbyniad â hyn, ni chymerodd Plaid Genedlaethol yr Alban ran yng Nghomisiwn Calman yn yr Alban.

1.2.9 Roedd dwy ran i gylch gwaith y Comisiwn. Gofynnwyd i ni ystyried pwerau ariannol presennol Cymru yng nghyswllt trethiant a benthyca yn ystod Rhan I a chyflwyno adroddiad erbyn hydref 2012. Ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, byddwn yn adolygu pwerau anariannol presennol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac yn cyflwyno adroddiad yng ngwanwyn 2014.

[2] Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru (2010) *Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales*.

[3] Y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban (2009) *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*.

Blwch 1.1: Cylch Gorchwyl

Sefydlir Comisiwn annibynnol i adolygu'r trefniadau ariannol a chyfansoddiadol presennol yng Nghymru. Bydd yn cyflawni ei waith mewn dwy ran:

Rhan I: atebolrwydd ariannol

Adolygu'r dadleuon o blaid datganoli pwerau cyllidol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac argymell pecyn o bwerau a fyddai'n gwella atebolrwydd ariannol y Cynulliad, sy'n gyson ag amcanion cyllidol y Deyrnas Unedig ac yn debygol o dderbyn cefnogaeth eang.[4]

Rhan II: pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Adolygu pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru yng ngoleuni profiad ac argymell diwygiadau i'r trefniadau cyfansoddiadol presennol a fyddai'n galluogi Senedd y Deyrnas Unedig a Chynulliad Cenedlaethol Cymru i wasanaethu pobl Cymru'n well.

1.2.10 Mae ein cylch gorchwyl, sydd wedi'i ddangos ym Mlwch 1.1, yn canolbwyntio ar wella atebolrwydd ariannol. Nid oes diffiniad syml o ystyr atebolrwydd ariannol, ond y diffiniad arferol yw cyfrifoldeb am y ffordd o ddefnyddio a rheoli adnoddau, gan barchu egwyddorion tryloywder, craffu a dealltwriaeth gyhoeddus. Dadleuir bod hyn yn cynnwys cyfrifoldeb dros y ffordd o godi arian. Wrth gyfeirio at atebolrwydd ariannol yn yr adroddiad hwn, rydym yn canolbwyntio ar ofyn a ddylai pleidiau gwleidyddol allu cynnig dewis i etholwyr Cymru rhwng gwahanol lefelau o drethiant, gwariant a benthyca. O'r safbwynt hwn, dylai Llywodraeth Cymru atebol gael ei grymuso i gymryd rhan mewn pennu'r adnoddau sydd ar gael iddi ar sail y penderfyniadau y mae'n eu gwneud. Fodd bynnag, fel y pwysleisiwyd yn gynharach, rydym wedi trafod y pwnc hwn â meddwl agored, ac rydym yn nodi bod rhai'n dadlau bod Llywodraeth Cymru eisoes yn wleidyddol atebol am yr arian y mae'n ei wario. Rydym hefyd yn edrych ar ddiwygiadau posibl i wella atebolrwydd ariannol heblaw drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca.

1.2.11 Nid oedd cylch gwaith y Comisiwn ar gyfer Rhan I yn cynnwys ystyried y cynigion gan Gomisiwn Holtham ar gyfer diwygio trefniadau ariannu yng Nghymru na phwerau benthyca presennol Gweinidogion Cymru. Mae'r materion hynny'n cael eu dwyn ymlaen drwy broses ddwyochrog ar wahân rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ac maent wedi'u trafod yn fwy manwl ym Mhenodau 2 a 6.

Aelodaeth

1.2.12 Penodwyd Paul Silk yn gadeirydd y Comisiwn gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Penodwyd dau aelod arall sy'n annibynnol ar bleidiau gwleidyddol, Dyfrig John CBE a'r Athro Noel Lloyd CBE.

[4] Mae'n mynd ymlaen i ddweud y dylai'r Comisiwn wneud y canlynol wrth gyflawni Rhan I:

- Darparu cyngor annibynnol ar yr achos o blaid gwella atebolrwydd ariannol Cyulliad Cenedlaethol Cymru sy'n gyson â fframwaith cyllidol a chyfansoddiadol y Deyrnas Unedig;
- Ymgynghori'n eang ar becyn o bwerau cyllidol a fyddai'n gwella atebolrwydd ariannol Cynulliad Cenedlaethol Cymru;
- Gwneud argymhellion ynghylch a ellid datganoli pecyn o bwerau cyllidol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n debygol o dderbyn cefnogaeth eang;
- Ystyried a gwneud argymhellion ynghylch y ffordd orau o ddatrys yr anawsterau cyfreithiol ac ymarferol a fyddai'n codi wrth ddatganoli pecyn o bwerau cyllidol, gan gynnwys cysondeb o fewn y Deyrnas Unedig."

1.2.13 Cafodd aelod ei enwebu i'r Comisiwn hefyd gan bob un o'r pleidiau gwleidyddol sydd wedi'i chynrychioli yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru. Yr aelodau hyn yw'r Athro Nick Bourne, a enwebwyd gan Geidwadwyr Cymru; Sue Essex, a enwebwyd gan Lafur Cymru; Dr Eurfyl ap Gwilym, a enwebwyd gan Blaid Cymru; a Rob Humphreys, a enwebwyd gan Ddemocratiaid Rhyddfrydol Cymru. Mae bywgraffiadau o aelodau'r Comisiwn yn Atodiad A.

1.2.14 Mae ysgrifenyddiaeth fach o swyddogion o Swyddfa Cymru, Llywodraeth Cymru a Thrysorlys EM yn cynorthwyo'r Comisiwn. Mae gan y Comisiwn gyllideb o tua £1 filiwn, sydd wedi'i hariannu gan Swyddfa Cymru, i ariannu Rhan I a Rhan II o waith y Comisiwn. Ym mhob agwedd ar waith y Comisiwn, rydym wedi bod yn ymwybodol iawn o'r angen i osgoi gwariant diangen. Nid yw'r Comisiynwyr yn derbyn tâl, ni chafwyd unrhyw ymweliadau y tu allan i'r Deyrnas Unedig ac mae ein gwaith ymchwil wedi'i gyflawni'n fewnol gan yr ysgrifenyddiaeth, heblaw am arolygon barn a gomisiynwyd oddi wrth ICM.

1.2.15 Hoffem ganmol yr ysgrifenyddiaeth yn gyhoeddus am ansawdd rhagorol ei gwaith a'i hymrwymiad i sicrhau llwyddiant y Comisiwn. Ni fyddem wedi gallu dod i ben â'n gwaith hebddynt.

1.3 EIN DULL O WEITHREDU: YMGYSYLLTU Â'R CYHOEDD A RHANDDEILIAID

1.3.1 Cyfarfu'r Comisiwn yn ffurfiol unwaith y mis o leiaf a chynnal nifer o gyfarfodydd a thrafodaethau anffurfiol o gwmpas y cyfarfodydd hynny. Mae cofnodion ein cyfarfodydd ffurfiol ar gael ar ein gwefan.

1.3.2 Ar y dechrau, cytunwyd y byddai'r argymhellion a gynigiem yn y pen draw yn rhai er budd Cymru a'r Deyrnas Unedig gyfan ac mai dim ond lle y byddai mantais yn codi y byddem yn cynnig newid. Roeddem yn benderfynol o fynd ynghylch ein gwaith yn gydsyniol a seilio ein canfyddiadau ar y dystiolaeth a gyflwynwyd i ni.

1.3.3 Roedd ein cylch gwaith yn glir – rhaid i'n hargymhellion dderbyn cefnogaeth eang. Roeddem yn credu'n gryf y byddai angen i ni ymgysylltu mor eang â phosibl ag unigolion, rhanddeiliaid a busnesau yng Nghymru a thu hwnt i glywed eu barn er mwyn cyflawni hyn.

Hybu Ymwybyddiaeth

1.3.4 Roeddem yn ymwybodol bod gwybodaeth ymysg pobl Cymru am y dull o ariannu datganoli ac am yr opsiynau ar gyfer newid yn y dyfodol yn gyfyngedig braidd. Roeddem am hybu ymwybyddiaeth o'n gwaith a rhoi cyfle i gynifer o bobl â phosibl i rannu eu barn. Rydym wedi bod yn benderfynol hefyd o weithredu mewn modd agored a thryloyw wrth gyflawni ein gwaith. Cytunasom ar strategaeth gynhwysfawr ar gyfer cyfathrebu ac ymgysylltu â'r cyhoedd a defnyddio amrywiaeth eang o ddulliau cyfathrebu i gyflawni hyn.

1.3.5 Ar ein gwefan (http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk a http://comisiwnarddatganoliyngnghymru.independent.gov.uk) ceir gwybodaeth am ein gwaith, agendâu a chofnodion cyfarfodydd y Comisiwn, a'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni. Rydym wedi ceisio ysgogi dadl yng Nghymru drwy ein gwefan, ac wedi cynnwys adran ryngweithiol i gymell ymwelwyr â'r wefan i gymryd rhan a rhoi eu barn. Roedd hyn yn cynnwys fforwm ar-lein lle y cynhaliwyd pedair dadl ar drethiant, benthyca, refferendwm a'r canlyniadau o'n harolwg barn cyhoeddus. Er bod y fforymau wedi cau bellach, mae cofnod o'r cyfraniadau ar ein gwefan.

1.3.6 Rydym wedi hybu ymwybyddiaeth ac ymgysylltu'n rheolaidd drwy'r cyfryngau, drwy gyhoeddi datganiadau i'r wasg am ein gwaith a thrwy gyhoeddi hysbysiad ar ôl pob un o gyfarfodydd y Comisiwn a oedd yn crynhoi'r drafodaeth a gafwyd. Mae copïau o'r holl ddatganiadau i'r wasg a'r hysbysiadau ar ein gwefan. Rydym wedi rhoi pwys mawr ar feithrin cysylltiadau da â'r cyfryngau, yn enwedig er mwyn tynnu sylw at y nifer o ffyrdd y gallai pobl gymryd rhan a rhoi eu barn. Mae'r Cadeirydd a Chomisiynwyr eraill wedi cymryd rhan mewn nifer o gyfweliadau yn y wasg ac ar y radio a'r teledu ar lefel ranbarthol a chenedlaethol. Rydym hefyd wedi ysgrifennu nifer o erthyglau i bapurau newydd, gan gynnwys papurau lleol, i dynnu sylw at ein cais am dystiolaeth, ein digwyddiadau cyhoeddus ac i dargedu sectorau penodol fel busnes.

1.3.7 Roedd ein cyfrif twitter (@silkcommission) yn darparu diweddariadau byr, rheolaidd ac yn cynnwys dolenni ar gyfer ein gwefan, gwefannau cysylltiedig ac erthyglau perthnasol i'n gwaith. Rydym wedi defnyddio twitter yn rheolaidd drwy gydol Rhan I ac mae ein dilynwyr wedi dod i gysylltiad â ni a pharhau i drafod y materion a godwyd.

1.3.8 Er mwyn egluro cylch gwaith y Comisiwn a disgrifio'r meysydd yr oeddem yn gofyn i'r cyhoedd fynegi barn amdanynt, gwnaethom gynhyrchu taflen wybodaeth fyr. Gwnaethom ddefnydd o'r daflen yn ein digwyddiadau cyhoeddus a'i dosbarthu i randdeiliaid a'r cyhoedd, gan gynnwys ymwelwyr â digwyddiadau fel Sioe Frenhinol Cymru.

1.3.9 Lluniwyd holiadur hefyd i gasglu barn. Roedd chwe chwestiwn aml-ddewis yn yr holiadur a lle i roi sylwadau, ac roedd ar gael ar ffurf brintiedig ac ar-lein. Y terfyn amser ar gyfer cyflwyno holiaduron oedd 31 Awst 2012 a chawsom 220 o ymatebion. Mae crynodeb o'r ymatebion ar ein gwefan o dan "Papurau".

1.3.10 Rydym wedi cymryd rhan mewn digwyddiadau i randdeiliaid drwy gydol Rhan I. Un enghraifft oedd digwyddiad tebyg i Pawb a'i Farn a gynhaliwyd gyda Draig Ffynci (Cynulliad Plant a Phobl Ifanc i Gymru) lle'r oedd mwy na 50 o bobl ifanc yn bresennol. Rydym hefyd wedi traddodi areithiau cyweirnod mewn digwyddiadau fel cynhadledd y Sefydliad Materion Cymreig Cymru a'r Undeb yn Newid, cynhadledd yr Institute for Government 'Redesigning Devolution: International lessons for the UK' a chyfarfod ym Mhabell y Cymdeithasau yn yr Eisteddfod Genedlaethol.

Digwyddiadau Cyhoeddus

1.3.11 Er mwyn clywed barn cynifer o bobl â phosibl, gwnaethom ymrwymiad i ymweld ag ardal pob awdurdod lleol yng Nghymru i ymgynghori â phobl yn uniongyrchol. Yn ystod misoedd cyntaf 2012, cynaliasom 28 o ddigwyddiadau cyhoeddus ledled Cymru.

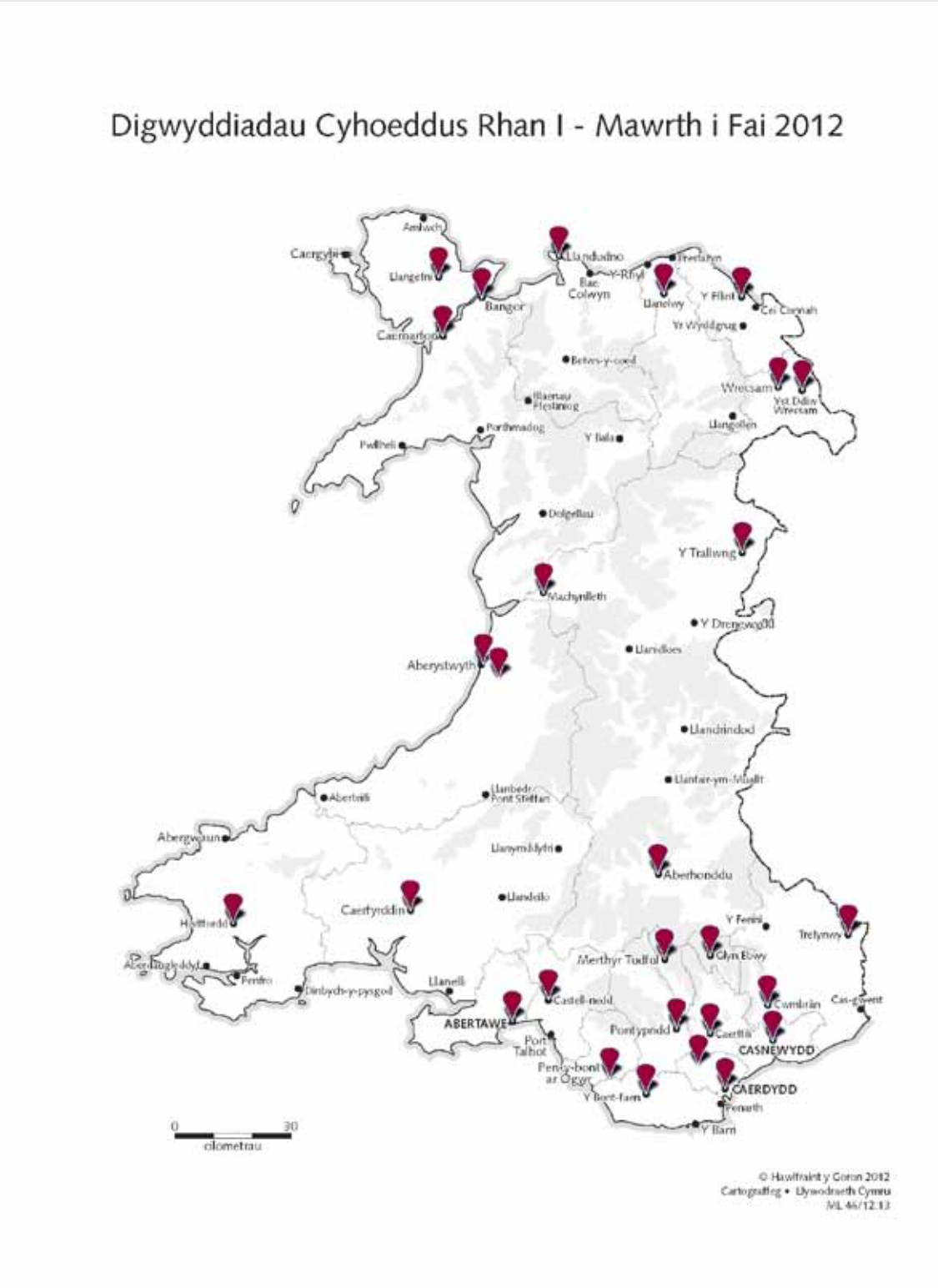
1.3.12 Cynhaliwyd nifer o wahanol fathau o ddigwyddiad er mwyn cwrdd ag anghenion cynifer o bobl â phosibl. Yn eu plith roedd digwyddiadau cyhoeddus, trafodaethau gan banel, sesiynau galw heibio ar ffurf bore coffi, brecwastau busnes a sesiynau ffurfiol i gasglu tystiolaeth.

1.3.13 Nod y digwyddiadau oedd lledaenu gwybodaeth, a chynnig cyfleoedd ledled Cymru i ddinasyddion siarad â Chomisiynwyr, gofyn cwestiynau a rhannu eu barn.

1.3.14 Mae crynodeb ar gael ar ein gwefan o'r dystiolaeth a gasglwyd yn y digwyddiadau hyn o dan "Tystiolaeth".

Blwch 1.2: Ein digwyddiadau

Mae'r map isod yn dangos lle y cynhaliwyd ein digwyddiadau cyhoeddus ledled Cymru.



Mae mwy o wybodaeth ar ein gwefan am y digwyddiadau hyn, gan gynnwys y dyddiadau a'r pwyntiau a godwyd.

Barn y Cyhoedd

1.3.15 Yn ogystal â'n hymweliadau ledled Cymru, roeddem yn credu ei bod yn hanfodol ein bod yn casglu data ystadegol am agweddau pobl at ddatganoli pwerau trethu a benthyca.

1.3.16 Wrth ddechrau ar ein gwaith, roedd y wybodaeth a oedd ar gael i ni o arolygon barn am y maes hwn yn gyfyngedig. Gwnaethom ariannu nifer bach o gwestiynau yn arolwg barn y BBC ar gyfer Dydd Gŵyl Dewi er mwyn ymchwilio i farn y cyhoedd am y materion pwysig hyn a chyfwelwyd hapsampl o 1,000 o oedolion dros 18 oed yng Nghymru dros y ffôn.

1.3.17 Roedd y canlyniadau o arolwg barn Dydd Gŵyl Dewi yn dangos bod 62 y cant o bobl yn credu y dylai Llywodraeth Cymru allu amrywio rhai trethi er mwyn amrywio gwariant. Roeddent hefyd yn dangos bod 66 y cant o blaid rhoi'r gallu i Lywodraeth Cymru fenthyca arian i'w wario ar brosiectau cyfalaf fel adeiladu ffyrdd ac ysbytai. Mae crynodeb o'r canlyniadau ar ein gwefan, o dan "Papurau".

1.3.18 Roedd y canlyniadau hyn yn debyg i ganfyddiadau mewn arolygon barn a gynhaliwyd yn gynharach yn y flwyddyn ar ran y Western Mail a'r canlyniadau o gwestiynau a ariannwyd gan y BBC.[5]

1.3.19 Roeddem am ymchwilio'n fanylach i'r materion hyn ac, ar ôl ymarferiad tendro cystadleuol, comisiynwyd y cwmni arolygon barn uchel ei barch ICM (a oedd yn cael ei gynghori gan ymgynghorwyr academaidd nodedig) i gynnal arolwg barn manwl ac annibynnol ar ein rhan er mwyn dysgu mwy am agweddau pobl at bwerau trethu a benthyca. Yr arolwg barn hwn yw'r un mwyaf cynhwysfawr erioed ar y materion hynny yng Nghymru.

1.3.20 Cynhaliodd yr ymchwilwyr chwe grŵp ffocws ledled Cymru ym mis Ebrill i drafod barn pobl am ddatganoli pwerau cyllidol. Defnyddiwyd y grwpiau ffocws hefyd i'n helpu i fireinio'r cwestiynau ar gyfer y prif arolwg barn. Holwyd sampl gynrychiadol o 2,000 o oedolion yng Nghymru dros y ffôn rhwng 11 a 25 Mai 2012. Cynhaliwyd y cyfweliadau ledled Cymru, a phwysolwyd y canlyniadau i gydweddu â phroffil demograffig yr holl oedolion yng Nghymru.

1.3.21 Roedd y canlyniadau'n drawiadol i'r graddau eu bod yn weddol gyson â'r arolygon cynharach y cyfeiriwyd atynt uchod, gan ategu'r canfyddiad bod y rhan fwyaf o'r cyhoedd yng Nghymru o blaid datganoli rhai pwerau trethu a benthyca i Gynulliad Cenedlaethol Cymru.

1.3.22 Ond roedd yr arolwg hefyd yn cadarnhau bod y farn yng Nghymru braidd yn rhanedig o hyd ac rydym wedi ceisio ymateb i bryderon a ddaeth i'r amlwg. Roedd yr arolwg yn dangos hefyd fod y wybodaeth am y trefniadau ariannu i Gymru'n eithaf cyfyngedig..

1.3.23 Mae'r canlyniadau wedi'u dangos fel tystiolaeth ym mhob pennod yn yr adroddiad. Mae'r holl ganlyniadau a chrynodeb o'r canfyddiadau ar gael ar ein gwefan hefyd.

Tystiolaeth

1.3.24 Gwnaethom anfon ein Cais am Dystiolaeth ar Ran I ein cylch gwaith i fwy na 450 o grwpiau buddiant allweddol, cyrff cynrychiadol ac oedolion ar 25 Tachwedd 2011 i'n helpu i ffurfio ein syniadau ac ystyried pa gynigion a fyddai'n derbyn cefnogaeth eang. Cyhoeddwyd y

[5] Yn ogystal â'n cwestiynau ni yn arolwg barn Dydd Gŵyl Dewi, darparwyd arian gan y BBC hefyd i ofyn rhai cwestiynau am ddatganoli pwerau trethu i Lywodraeth Cymru.

Cais am Dystiolaeth ar ein gwefan hefyd er mwyn annog pobl ledled Cymru i gyflwyno eu barn erbyn 3 Chwefror 2012. Cafwyd mwy na 50 o gyflwyniadau ysgrifenedig oddi wrth amrywiaeth eang o sefydliadau ac unigolion erbyn y terfyn amser hwn, a chafwyd cyflwyniadau pellach yn ystod y misoedd dilynol. Cawsom gyfanswm o 78 o gyflwyniadau.

1.3.25 Gwahoddwyd amryw o sefydliadau a oedd yn cynrychioli ystod barn eang i gyflwyno tystiolaeth lafar i'r Comisiwn. Hefyd cynhaliwyd sesiynau tystiolaeth lafar ffurfiol gyda gwahanol sefydliadau ac unigolion mewn lleoliadau ledled Cymru fel rhan o'n rhaglen ar gyfer ymgysylltu â'r cyhoedd. Mae rhestr o'r rheini a roddodd dystiolaeth lafar ac ysgrifenedig yn Atodiad B.

1.3.26 Cynhaliwyd sesiynau briffio ar gyfer Aelodau o Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi ac Aelodau Cynulliad; a rhoddodd y Cadeirydd, Dyfrig John a Noel Lloyd dystiolaeth i'r Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig yn Senedd y DU a chwrdd â Phwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

1.3.27 Roedd yn ddefnyddiol i ni fod ein gwaith wedi'i drafod ar lawr Tŷ'r Cyffredin (3 Tachwedd 2011) a Thŷ'r Arglwyddi (19 Gorffennaf 2012), ac rydym wedi dyfynnu o'r dadleuon hyn.[6]

1.3.28 Rydym hefyd yn ddiolchgar bod Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi dewis llunio adroddiad Pwerau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf ym mis Gorffennaf 2012, ac rydym wedi gwneud defnydd o'r dystiolaeth yn yr adroddiad hwnnw.[7]

1.3.29 Rydym wedi gallu gwneud defnydd yn ein hadroddiad o adroddiad yr adolygiad a gadeiriwyd gan yr Athro Brian Morgan ar ardrethi busnes, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru, er bod y rhan fwyaf o'i argymhellion yn faterion sydd wedi'u datganoli ar gyfer Llywodraeth Cymru.[8]

1.3.30 Sefydlwyd y prosiect Cymru a'r Undeb yn Newid ar y cyd gan Cymru Yfory, y Sefydliad Materion Cymreig a Chanolfan Llywodraethiant Cymru mewn ymateb i sefydlu ein Comisiwn ni a chawsom dystiolaeth gan ei weithgor cyllid.

1.3.31 Yn ein hadroddiad rydym wedi crynhoi mewn blychau ym mhob pennod rywfaint o'r dystiolaeth a gawsom ar bob agwedd ar ein gwaith. Clywsom amrywiaeth eang o safbwyntiau gan nifer o unigolion, rhanddeiliaid a phleidiau gwleidyddol. Mae'r crynodebau o dystiolaeth sydd yn yr adroddiad yn cynnig blas o'r hyn a ddarparwyd i ni. Mae'r holl dystiolaeth a gyflwynwyd ar gael ar ein gwefan.

Safbwyntiau o rannau eraill o'r Deyrnas Unedig

1.3.32 Er bod gwaith y Comisiwn yn canolbwyntio ar yr hyn sy'n iawn i Gymru, rydym wedi bod yn glir o'r dechrau fod angen ystyried hefyd y profiadau mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig a thu hwnt. Mae hwn yn gyfnod diddorol o ran datganoli ledled y Deyrnas Unedig ac roeddem yn ymwybodol o'r effaith bosibl ar ein gwaith oddi wrth ddatblygiadau mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig. Ymwelsom â'r Alban a Gogledd Iwerddon i glywed am eu profiadau o ddatganoli. Roedd y ddau ymweliad yn amhrisiadwy o ran ffurfio ein syniadau yn Rhan I ein cylch gwaith.

---

[6] HC Deb, 3 November 2011, c1122; HL Deb, 19 July 2012, c344.

[7] Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2012) P*werau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf* .

[8] Grŵp Gorchwyl a Gorffen Adolygu Ardrethi Busnes (2012) *Adolygu Ardrethi Busnes Cymru: Cymell Twf*.

1.3.33 Yn yr Alban, cyfarfuom â Syr Kenneth Calman, a fu'n gadeirydd y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban; a chynrychiolwyr CBI Scotland a Chyngres Undebau Llafur yr Alban. Cyfarfuom hefyd â swyddogion Llywodraeth yr Alban, aelodau o Bwyllgor Cyllid Senedd yr Alban, Reform Scotland a chynrychiolwyr pleidiau gwleidyddol.

1.3.34 Yng Ngogledd Iwerddon, cawsom gyfarfodydd â'r Prif Weinidog a'r Dirprwy Brif Weinidog, CBI Northern Ireland, Pwyllgor Cyllid a Phersonél Cynulliad Gogledd Iwerddon a Chyngres Undebau Llafur Gogledd Iwerddon.

1.3.35 Yn wahanol i'r Alban a Gogledd Iwerddon, nid oedd ffordd rwydd o gasglu barn yn Lloegr, y wlad fwyaf a mwyaf poblog yn y Deyrnas Unedig. Ac eto mae rhannau o Loegr a allai fod yn agored i raddau mwy o lawer na'r Alban a Gogledd Iwerddon i'r effaith o drosglwyddo unrhyw bŵer cyllidol i Gymru. Cafwyd esboniad da o natur hydraidd y ffin rhwng Cymru a Lloegr yn Adroddiad Holtham. Dangosodd ein prif arolwg barn fod y posibilrwydd o anawsterau trawsffiniol â Lloegr yn destun pryder i bobl yng Nghymru, yn enwedig yng Ngogledd-ddwyrain Cymru - ac ategwyd hyn gan yr hyn a glywsom yn ystod ein hymweliadau yno.

1.3.36 Ysgrifenasom at 16 o Aelodau Seneddol sy'n cynrychioli etholaethau sy'n ffinio ar Gymru neu etholaethau mewn dinasoedd mawr cyfagos a hefyd i'r holl awdurdodau lleol sydd am y ffin â Chymru i ofyn am eu barn. Cawsom ymateb cyfyngedig ond defnyddiol iawn. Aethom i gysylltiad hefyd â chyrff yn Lloegr (fel meysydd awyr Manceinion a Bryste) a allai fod â barn am agweddau penodol ar ein cylch gwaith. Nid oedd y datganiadau barn hynny wedi'u rhoi ar ran Lloegr, ac ni fu'n hawdd clywed yr hyn y gellid ei alw'n llais Lloegr. Er hynny, roeddem hefyd wedi gallu cael trafodaeth â'r Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus am ei adroddiad pwysig ar agweddau at ddatganoli yn Lloegr, y cyfeirir ato ym Mhennod 2.[9]

Safbwyntiau mewn gwledydd tramor

1.3.37 Yn ogystal ag ystyried profiadau ar draws y Deyrnas Unedig, rydym wedi gofalu ystyried ymchwil i enghreifftiau o ddatganoli pwerau cyllidol drwy'r byd. Rydym wedi llunio papur ymchwil ar hyn a gyhoeddwyd ar ein gwefan ac rydym yn trafod y farn mewn gwledydd tramor yn fwy manwl hefyd ym Mhennod 3.

Ymchwil a Dadansoddi

1.3.38 Mae'r adroddiad hwn wedi'i seilio ar dystiolaeth, gan ei fod yn gwneud defnydd o'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni a'r hyn yr ydym wedi'i glywed drwy ein digwyddiadau cyhoeddus a'n harolwg barn yn ystod ein gwaith ar Ran I. Rydym hefyd wedi defnyddio'r dystiolaeth a'r dadansoddiadau a gyflwynwyd yn adroddiadau Holtham a Calman a chyflawnwyd gwaith dadansoddi pellach yn fewnol gan yr Ysgrifenyddiaeth. Gwneir defnydd o'r dadansoddiadau hyn drwy'r adroddiad hwn. Hefyd, mae copïau ar gael o bapurau ymchwil yr Ysgrifenyddiaeth, sydd wedi cyfrannu at osod y cyd-destun i'n gwaith, ar wefan y Comisiwn dan "Papurau".[10]

[9] Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (2012) *'The dog that finally barked: England as an emerging political community'*.

[10] Papurau ar ddadansoddiad o'r dystiolaeth o'n holiadur; ar y cyd-destun rhyngwladol, economaidd a hanesyddol a'r cyd-destun yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.

1.4 CASGLIADAU

1.4.1 Sefydlwyd y Comisiwn i ystyried sut y gellid newid cwmpas datganoli i wasanaethu pobl Cymru'n well o fewn y Deyrnas Unedig.

1.4.2 Mae dwy ran i'n cylch gwaith. Yn Rhan I, gofynnwyd i ni ystyried pwerau ariannol presennol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yng nghyswllt trethiant a benthyca a chyflwyno ein hadroddiad erbyn hydref 2012. Ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, byddwn yn dechrau gweithio ar Ran II gan adolygu pwerau anariannol presennol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Byddwn yn cyflwyno ein hadroddiad ar Ran II erbyn gwanwyn 2014.

1.4.3 Mae'r Comisiwn wedi mynd ynghylch ei waith â meddwl agored, ag awydd i ymgysylltu â phobl Cymru ac ystyried y farn mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig ac mewn gwledydd tramor, ac ymrwymiad i seilio ei farn ar dystiolaeth a phrofiad. Rydym wedi ceisio gwneud ein gwaith mewn ffordd agored, dryloyw a chydsyniol.

1.4.4 Rydym yn ddiolchgar i bawb a roddodd o'u hamser i gyfleu eu barn a'u profiad i ni. Rydym wedi gwneud defnydd o'u cyfraniadau, yn ogystal â'n gwaith ymchwil ein hunain, wrth ddod i'n casgliadau. Mae'r Adroddiad yr ydym wedi cytuno arno'n nodi terfyn y rhan gyntaf o'n cylch gwaith.

1.4.5 Yn y bennod nesaf, rydym yn ystyried y trefniadau ariannu presennol ar gyfer Cymru.

Pennod 2 – Y trefniadau ariannu presenno

2.1 TROSOLWG

2.1.1 Mae'r bennod hon yn disgrifio'r system bresennol ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru; ac yn rhoi hyn yng nghyd-destun y datblygiadau ehangach o ran datganoli ledled y Deyrnas Unedig, gan gynnwys y trafodaethau rhynglywodraethol ar ariannu teg rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru.

2.2 SUT Y MAE CYMRU'N CAEL EI HARIANNU

2.2.1 Mae'r system bresennol ar gyfer ariannu llywodraethau datganoledig wedi'i seilio'n fras ar y model a ddefnyddid i ariannu'r Swyddfa Gymreig, Swyddfa'r Alban a Swyddfa Gogledd Iwerddon cyn datganoli, pan oeddent yn arfer y swyddogaethau sydd bellach wedi'u datganoli. Byddwn yn disgrifio'r system yn fwy manwl isod ond, yn syml, mae Trysorlys EM yn darparu cyllideb bloc i'r gweinyddiaethau datganoledig. Gwneir newidiadau yn y gyllideb bloc mewn adolygiadau o wariant ar sail poblogaeth eu tiriogaethau a newidiadau mewn gwariant gan Lywodraeth y DU yn Lloegr ar gyfrifoldebau sydd wedi'u datganoli yn achos Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon.

2.2.2 Nid yw'r system wedi'i disgrifio mewn statud. Yn hytrach, roedd y rheolau sy'n pennu'r cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, yn ogystal â'r gweinyddiaethau datganoledig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, wedi'u nodi'n gyntaf yn Natganiad Polisi Ariannu 1999 a gyhoeddwyd gan Drysorlys EM. Caiff y Datganiad Polisi Ariannu ei ddiweddaru ym mhob Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant a'i ddefnyddio i gyfrifo'r cyllid a fydd ar gael yn ystod cyfnod yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant (tair blynedd yn hanesyddol, ond pedair blynedd yn 2010). Bydd hefyd yn nodi unrhyw newidiadau yn y rheolau ar gyfer gwariant. Gwneir y diweddariadau hyn drwy ymgynghori â'r gweinyddiaethau datganoledig a chyda chytundeb yr Ysgrifenyddion Gwladol dros Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Cyhoeddwyd y fersiwn ddiweddaraf yn Hydref 2010.[11]

2.2.3 Er mwyn darparu gwybodaeth gefndir, mae'r prif ffigurau ar wariant cyhoeddus yng Nghymru wedi'u dangos yn Atodiad C. Mae hanes byr o'r trefniadau ariannu i Gymru wedi'i gyhoeddi mewn papur ymchwil ar ein gwefan. Mae eglurhad o'r termau allweddol yn y rhestr termau.

2.2.4 Mae'r system gwariant cyhoeddus yng Nghymru'n rhan o system gwariant cyhoeddus gyffredinol y DU. Mae Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru yn gyfrifol am fwy na hanner y gwariant cyhoeddus yng Nghymru, gan gynnwys gwariant ar iechyd, ysgolion a ffyrdd. Yr enw ar hyn yw 'gwariant datganoledig'. Mae rhai o'r gwasanaethau cyhoeddus hyn o dan reolaeth uniongyrchol Llywodraeth Cymru, ac mae rhai'n cael

[11] *Statement of Funding Policy* (2010) Trysorlys EM.

eu cyflenwi gan gyrff cyhoeddus fel Byrddau Iechyd. Mae eraill yn cael eu darparu gan awdurdodau lleol yng Nghymru, ac yn cael eu hariannu gan y dreth gyngor y maent yn ei chodi ac o gyllideb Llywodraeth Cymru.

2.2.5 Mae gweddill y gwariant cyhoeddus yng Nghymru'n gyfrifoldeb i Lywodraeth a Senedd y DU, a'r enw arno yw 'gwariant nad yw wedi'i ddatganoli'. Mae'r rhan fwyaf ohono'n daliadau nawdd cymdeithasol fel pensiynau a budd-daliadau i'r di-waith. Hefyd ceir gwariant cyhoeddus 'anadnabyddadwy' gan Lywodraeth y DU, sydd o fudd i'r Deyrnas Unedig gyfan ac na ellir ei ddyrannu i rannau unigol o'r genedl-wladwriaeth. Mae hyn yn cynnwys y rhan fwyaf o wariant ar amddiffyn a llog ar ddyled.

2.2.6 Telir am yr holl wariant hwn, gwariant datganoledig a gwariant nad yw wedi'i ddatganoli, drwy drethiant a benthyciadau a godir gan Lywodraeth y DU, heblaw am y gwariant yng Nghymru sydd wedi'i ariannu gan y dreth gyngor ac Ardrethi Annomestig (ardrethi busnes yw'r enw arferol arnynt[12]). Mae'r dreth gyngor yn darparu tua 18 y cant o gyllidebau'r cynghorau neu oddeutu £1.3 biliwn ac yn gyfran sylweddol o wariant llywodraeth leol.

2.2.7 Mae trethi llywodraeth ganolog yn cael eu casglu gan Gyllid a Thollau EM yng Nghymru a'u cyfuno'n ganolog yng Nghronfa Gyfunol y DU. Mae arian yn cael ei dynnu i lawr wedyn i ariannu gwariant cyhoeddus ar draws y Deyrnas Unedig gan gynnwys Cymru, felly nid oes perthynas uniongyrchol ar hyn o bryd rhwng maint y trethi llywodraeth ganolog a godir yng Nghymru a maint yr arian a gaiff ei wario yng Nghymru.

Cyllideb Llywodraeth Cymru

2.2.8 Mae dwy elfen mewn cyllid datganoledig yng Nghymru, neu Gyllideb Cymru: y Terfyn Gwariant Adrannol a Gwariant a Reolir yn Flynyddol. Y Terfyn Gwariant Adrannol yw'r elfen fwyaf o lawer: caiff ei gyfrifo yn yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant ochr yn ochr â chyllidebau adrannau Llywodraeth y DU dros gyfnod yr adolygiad, sef tair blynedd fel arfer.[13] Gwariant ychwanegol gan Lywodraeth Cymru yw Gwariant a Reolir yn Flynyddol: mae'n cael ei arwain gan y galw, ac yn cynnwys, er enghraifft, rhai agweddau ar fenthyciadau myfyrwyr. Caiff ei bennu'n flynyddol a'i ddiweddaru yng Nghyllideb y DU ac yn yr hydref. Mae'r gyllideb gyfan sy'n cynnwys y Terfyn Gwariant Adrannol a Gwariant a Reolir yn Flynyddol yn cael ei galw'n Gyfanswm y Gwariant a Reolir. Dylid nodi bod y rhan fwyaf o Wariant a Reolir yn Flynyddol yng Nghymru, gan gynnwys gwariant ar nawdd cymdeithasol, yn gyfrifoldeb i Lywodraeth y DU. Yn ogystal â hyn, mae'r elfen o wariant yng Nghymru gan awdurdodau lleol yng Nghymru sy'n cael ei hariannu gan y dreth gyngor yn Wariant a Reolir yn Flynyddol gan awdurdodau lleol.

2.2.9 Mae'r rhan fwyaf o Gyfanswm y Gwariant a Reolir yng nghyllideb Cymru'n cael ei hariannu drwy grant bloc sy'n cael ei dalu gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru i'r Cynulliad Cenedlaethol (ar ôl didynnu costau rhedeg Swyddfa Cymru) o gyllid sydd wedi'i roi drwy bleidlais gan Senedd y DU. Mae holl fanylion y berthynas rhwng y Terfyn Gwariant Adrannol, Gwariant a Reolir yn Flynyddol, Cyfanswm y Gwariant a Reolir a'r grant bloc i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn cael eu cofnodi bob blwyddyn yn Adroddiad Blynyddol Swyddfa Cymru

2.2.10 O dan oruchwyliaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac yn amodol ar ei gymeradwyaeth, mae Llywodraeth Cymru yn llwyr gyfrifol am y ffordd y mae'n gwario'r grant bloc hwn. Yr unig gyfyngiad sy'n cael ei osod gan Lywodraeth y DU wrth drosglwyddo'r grant yw'r

[12] Rydym yn defnyddio'r term ardrethi busnes bob tro yn yr adroddiad hwn wrth gyfeirio at Ardrethi Annomestig.

[13] Mae 'adrannol' yn cyfateb i bob pwrpas i un o adrannau Llywodraeth y DU.

rhaniad rhwng gwariant refeniw a chyfalaf, sydd â'r amcan o'i helpu i gyrraedd ei thargedau macro-economaidd ar gyfer economi gyfan y DU.

2.2.11 Yn ogystal â'u cyllideb eu hunain, mae gan Weinidogion Cymru reolaeth neu ddylanwad sylweddol ar drethiant a gwariant awdurdodau lleol. Er bod ardrethi busnes yn cael eu casglu gan awdurdodau lleol, penderfynir lefel yr ardrethi busnes gan Weinidogion Cymru. Ar ben hynny, mae Gweinidogion Cymru yn arfer dylanwad helaeth ar y dreth gyngor drwy eu pwerau i ariannu gwariant awdurdodau lleol drwy grantiau a'r pŵer i "gapio" cynnydd yn lefelau'r dreth gyngor.

2.2.12 Hefyd mae Llywodraeth Cymru a'i hasiantaethau, ac awdurdodau lleol, yn gallu cael incwm drwy godi taliadau gwasanaeth (ond nid trethi) ar wasanaethau sydd wedi'u datganoli os byddant yn dymuno.

Cyllid cyhoeddus Cymru – ffigurau allweddol

2.2.13 Isod rydym yn rhoi rhai o'r ffigurau allweddol[14] ar gyllid cyhoeddus Cymru (y rhai am y flwyddyn ddiweddaraf y mae ffigurau ar gael amdani ym mhob achos)[15]:

- Terfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru yn 2012-13 yw £14.6 biliwn;
- cyfanswm y gwariant datganoledig i Gymru gan gynnwys y Terfyn Gwariant Adrannol, Gwariant Blynyddol a Reolir gan Lywodraeth Cymru a gwariant llywodraeth leol yng Nghymru oedd £18.5 biliwn yn 2010-2011;
- cyfanswm y gwariant cyhoeddus adnabyddadwy yng Nghymru gan gynnwys gwariant nad yw wedi'i ddatganoli gan Lywodraeth y DU y gellir dangos ei fod yn dod â budd i Gymru fel nawdd cymdeithasol yn ogystal â'r gwariant datganoledig uchod oedd £30.1 biliwn yn 2010-11;
- amcangyfrifwyd mai tua £35.3 biliwn oedd cyfanswm y gwariant yng Nghymru yn 2009-10, gan gynnwys cyfran Cymru o wariant anadnabyddadwy y pen fel hwnnw ar amddiffyn a llog ar ddyled yn ogystal â'r gwariant adnabyddadwy yng Nghymru a nodwyd uchod. Yn 2010 roedd Gwerth Ychwanegol Crynswth (GYC) Cymru, sy'n debyg i Gynnyrch Mewnwladol Crynswth (CMC), yn £45.5 biliwn, felly roedd cyfanswm y gwariant cyhoeddus yng Nghymru oddeutu 78 y cant o'r GYC[16];
- amcangyfrifwyd bod y derbyniadau treth y pen yng Nghymru yn 2009-10 yn £5760. Amcangyfrifwyd bod cydbwysedd y gwariant cyhoeddus yng Nghymru llai derbyniadau treth (mae'r graddau y mae gwariant yn fwy na derbyniadau'n cael ei alw weithiau'n ddiffyg cyllidol) yn £6008 y pen, neu £18 biliwn yn y flwyddyn honno (tua 40 y cant o GYC Cymru);
- gan gymharu Cymru â gweddill y Deyrnas Unedig, mae'r gwariant cyhoeddus adnabyddadwy y pen yn 2010-11 yn 13 y cant yn uwch na chyfartaledd y DU; yn Lloegr mae'n 3 y cant yn is na chyfartaledd y DU; yn yr Alban mae'n 14 y cant yn uwch; ac yng Ngogledd Iwerddon mae'n 20 y cant yn uwch;

[14] Mae rhai data am dueddiadau dros amser yn Atodiad C.

[15] Ffynonellau: Trysorlys EM (ffigurau ym mewnoliadau 1, 2, 3 a 6), y Swyddfa Ystadegau Gwladol (ffigurau GYC a ffigurau yn 7 ac 8), Gerald Holtham/Bob Rowthorne, y Sefydliad Materion Cymreig, Gorffennaf 2012 a chyfrifiadau'r Comisiwn (ffigurau yn 4 a 5).

[16] Wedi'i seilio ar ddyraniad o wariant anadnabyddadwy yn ôl cyfran y boblogaeth yn hytrach na chyfran o'r Gwerth Ychwanegol Crynswth, a fyddai'n rhoi rhif is.

- cyfran y dreth yn alldaliadau sector aelwydydd Cymru yn 2010 oedd 36.3 y cant (yr ail isaf o wledydd/rhanbarthau'r Deyrnas Unedig); a
- chyfran y budd-daliadau nawdd cymdeithasol yn adnoddau sector aelwydydd Cymru yn 2010 oedd 25.9 y cant (yr uchaf o wledydd/rhanbarthau'r Deyrnas Unedig).

2.2.14 Mae'n werth nodi'r pwyntiau canlynol am y data hyn:

- bod ymhell dros hanner y gwariant cyhoeddus adnabyddadwy yng Nghymru wedi'i ddatganoli;
- bod gwariant cyhoeddus yn gyfran uchel o GYC Cymru a bod gan Gymru ddiffyg cyllidol mawr (mae diffyg yn y rhan fwyaf o ranbarthau eraill y Deyrnas Unedig hefyd). Fodd bynnag, mae'n werth nodi bod y gwariant cyhoeddus y pen yn is nag yn yr Alban a Gogledd Iwerddon; ac mae'r rhan fwyaf o bobl yn gweithio yn y sector preifat yng Nghymru (mwy na 70 y cant); a
- bod y diffyg cyllidol yng Nghymru'n uwch na'r cyfartaledd ar gyfer y DU am ddau reswm: mae'r gwariant cyhoeddus y pen yn uwch a'r derbyniadau treth y pen yn is.[17] Mae'r derbyniadau treth is yn ganlyniad gan mwyaf i'r ffaith mai yng Nghymru y mae'r GYC isaf y pen yn y Deyrnas Unedig, ac mae hyn yn ei dro'n adlewyrchu'r gyfradd anweithgarwch uchel a'r gyfradd cynhyrchiant isel ym marchnad lafur Cymru. Felly byddai system ariannu ddatganoledig sy'n llwyddo i ysgogi twf economaidd uwch yn gallu helpu i wella cyllid cyhoeddus Cymru.

Fformiwla Barnett

2.2.15 Mae Trysorlys EM yn cyfrifo newidiadau yn lefel y Terfyn Gwariant Adrannol a roddir i weinyddiaethau datganoledig mewn ffordd debyg i'r trefniadau bloc a fformiwla a oedd yn pennu cyllideb y Swyddfa Gymreig cyn datganoli. Yr enw a roddwyd i'r mecanwaith dan sylw yw 'fformiwla Barnett', ar ôl Joel Barnett (yr Arglwydd Barnett bellach) a'i cyflwynodd pan oedd yn Brif Ysgrifennydd y Trysorlys yn 1978. Mewn cyfnod cynharach, roedd fformiwla Goschen, a gyflwynwyd gan y Canghellor George Goschen ym 1888, yn dyrannu 80 y cant o'r newidiadau mewn cyllid i Gymru a Lloegr, 11 y cant i'r Alban a 9 y cant i Iwerddon. Ers datganoli, mae'r ffordd y mae fformiwla Barnett yn gweithio wedi'i chyhoeddi yn y Datganiad Polisi Ariannu a gaiff ei ddiweddaru ym mhob adolygiad o wariant gan Drysorlys EM.

2.2.16 Mae fformiwla Barnett yn system gymharol syml ar gyfer pennu newidiadau yn Nherfyn Gwariant Adrannol cyllideb Cymru, yn ogystal â chyllidebau Terfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon. Yn union fel un o adrannau Llywodraeth y DU, mae gan Lywodraeth Cymru 'linell sylfaen' sef, yn y bôn, y gyllideb a etifeddwyd o'r adolygiad blaenorol o wariant. Wrth adolygu gwariant, caiff cyllideb ddiwygiedig ei chyfrifo drwy adio neu dynnu swm o'r llinell sylfaen sydd wedi'i gyfrifo drwy gymhwyso fformiwla Barnett. Yr hyn a wnaiff y fformiwla yw dyrannu cyfran o'r newid mewn rhaglenni gwariant 'cymaradwy' yn Lloegr ar sail poblogaeth. Ystyr 'cymaradwy' yw'r graddau y mae swyddogaethau un o adrannau'r DU neu raglen benodol yn gyfrifoldeb i Lywodraeth Cymru. Mae hyn wedyn yn creu llinell sylfaen newydd ar gyfer y blynyddoedd i ddod.

[17] Mae'r mater hwn wedi'i drafod ymhellach yn ap Gwilym, E (2012) 'Wales breaks £10,000 spending per head barrier' a gyhoeddwyd gan y Sefydliad Materion Cymreig. Mae'n amcangyfrif bod tua un rhan o dair o'r diffyg uwch yn ganlyniad i wariant uwch y pen a dwy ran o dair i dderbyniadau treth is.

2.2.17 Fodd bynnag, nid oes gofyniad bod unrhyw gynnydd neu ostyngiad yn y gyllideb bloc, sy'n cael ei alw'n swm canlyniadol Barnett, yn cael ei wario ar y rhaglen gwariant gyfatebol yng Nghymru, gan fod Llywodraeth Cymru yn gallu dyrannu'r grant bloc i gwrdd ag anghenion Cymru yn y ffordd orau. Felly, nid yw'r grant bloc wedi'i neilltuo.

2.2.18 Mae enghraifft o'r ffordd y mae fformiwla Barnett yn gweithio ym Mlwch 2.1.

Blwch 2.1: Enghraifft o'r ffordd y mae fformiwla Barnett yn gweithio

Mae enghraifft isod o'r ffordd y mae fformiwla Barnett yn gweithio.

Er enghraifft, os bydd:

- Llywodraeth y DU yn penderfynu cynyddu cyllideb Terfyn Gwariant Adrannol yr Adran Drafnidiaeth o £100 miliwn; a
- bod y ganran gymharedd i'r adran benodol honno'n 73 y cant ar gyfer Llywodraeth Cymru (am fod yr adran honno yn Llywodraeth y DU yn gwario rhywfaint o'i chyllideb yng Nghymru, fel bod y ganran yn llai na 100 y cant); a
- bod cyfran y boblogaeth yn 5.8 y cant i Gymru o boblogaeth Lloegr;

yna ychwanegir y newid canlynol at gyllideb gyfan Llywodraeth Cymru:

- £100 miliwn (y newid yng nghyllideb yr adran yn Llywodraeth y DU) x 73 y cant (canran cymharedd) x 5.8 y cant (cyfran y boblogaeth fel canran o boblogaeth Lloegr) gan roi cynnydd o £4.2 miliwn.

Felly caiff yr Adran Drafnidiaeth gynnydd o £100 miliwn a chaiff Llywodraeth Cymru gynnydd o £4.2 miliwn.

Mae hyn yn rhoi'r un cynnydd ariannol yn y gwariant cymaradwy y pen yng Nghymru ag a geir yn Lloegr.

Atebolrwydd

2.2.19 Un agwedd allweddol ar ein cylch gorchwyl yw ystyried sut i wella atebolrwydd ariannol ac, felly, ym Mlwch 2.2 rydym yn egluro'r trefniadau presennol ar gyfer atebolrwydd ariannol. Mae'n werth nodi mai un o nodweddion y trefniadau hyn yw eu bod yn ymwneud â materion gwariant yn unig. Yn y cyd-destun hwn, er bod y system bresennol yn effeithiol i'r graddau bod Llywodraeth Cymru yn penderfynu sut y caiff y grant bloc ei ddyrannu, a'i bod yn atebol am hynny, fe benderfynir newidiadau yng nghyllideb Terfyn Gwariant Adrannol Cymru drwy gymhwyso fformiwla Barnett gan gyfeirio at benderfyniadau ar wariant ar gyfer Lloegr gan adrannau Llywodraeth y DU, nad oes gan Lywodraeth Cymru unrhyw ran ynddynt. Byddai lleihau'r ddibyniaeth ar y grant bloc drwy gynyddu gallu Cynulliad Cenedlaethol Cymru i godi refeniw yn un ffordd o ymateb i'r pryder hwn.

2.2.20 Felly nid oes fawr o atebolrwydd yn y system ariannu bresennol yng Nghymru am y ffordd y caiff cyllideb Cymru ei hariannu, heblaw mewn meysydd fel y dreth gyngor ac ardrethi busnes oherwydd, fel yr ydym wedi nodi isod, nid oes perthynas uniongyrchol ar hyn o bryd rhwng trethi llywodraeth ganolog a godir yng Nghymru ac arian sy'n cael ei wario yng Nghymru. Mae hyn yn fater hanfodol sy'n cael ei drafod mewn penodau diweddarach yn yr adroddiad hwn.

Blwch 2.2: Y trefniadau presennol ar gyfer atebolrwydd ariannol

Mae Trysorlys EM yn atebol i Senedd y DU am gynlluniau gwariant Llywodraeth y DU gan gynnwys Terfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru. Cyhoeddir y cynlluniau gwariant hyn ar ddiwedd pob adolygiad o wariant.

Mae Swyddfa Cymru, sy'n un o adrannau Llywodraeth y DU, yn atebol i Senedd y DU am y grant bloc blynyddol i Lywodraeth Cymru a chaiff ei harchwilio gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Hefyd, mae pwerau gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, mewn egwyddor, i graffu ar y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn gwario'r grant bloc er nad yw wedi gwneud hynny. Mae'r grant bloc yn rhan o Amcangyfrif Swyddfa Cymru a gaiff ei gymeradwyo bob blwyddyn gan y Senedd. Mae Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin yn craffu ar waith Swyddfa Cymru.

Mae Llywodraeth Cymru yn atebol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru am y ffordd y mae'n dyrannu'r gyllideb bloc i'w rhaglenni gwariant datganoledig ac am sicrhau canlyniadau yng nghyswllt gwasanaethau cyhoeddus a'r economi. Caiff Llywodraeth Cymru ei harchwilio gan Swyddfa Archwilio Cymru. Mae Pwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol yn craffu ar gyllideb Cymru.

2.3 CRYFDERAU A GWENDIDAU YMDDANGOSIADOL Y SYSTEM ARIANNU BRESENNOL

Fformiwla Barnett: cryfderau a gwendidau

2.3.1 Mae'r system ariannu ddatganoledig, a fformiwla Barnett yn benodol, wedi bod yn destun dadlau mawr yn y blynyddoedd diwethaf. Nid yw ystyried dyfodol fformiwla Barnett yn rhan o'n cylch gwaith ond roedd yn destun ymchwiliad trawsbleidiol yn Nhŷ'r Arglwyddi yn 2009[18] ac yn rhan o waith Comisiwn Holtham. Mae crynodeb o asesiad Tŷ'r Arglwyddi o fformiwla Barnett ym Mlwch 2.3 isod. Daeth Comisiwn Holtham i gasgliadau eithaf tebyg er bod ei ddadansoddiad wedi'i wneud yng nghyd-destun ariannu Llywodraeth Cymru ac nid y gweinyddiaethau datganoledig eraill. Casgliad Comisiwn Holtham oedd bod fformiwla Barnett yn annheg, yn enwedig â Chymru o'i chymharu â'r Alban, ac y dylid rhoi fformiwla seiliedig ar anghenion yn ei lle, ond y dylid gweithredu 'terfyn isaf Barnett' yng Nghymru yn y cyfamser i atal cydgyfeirio agosach[19] rhwng y gwariant y pen a'r lefel ar gyfer Lloegr (hynny yw, y dylid gosod y dyraniad i Gymru o'i chymharu â Lloegr ar lefel derfyn benodol i atal gwariant yng Nghymru rhag disgyn yn bellach at y gwariant cymaradwy y pen yn Lloegr).

[18] HL Paper 139.

[19] Mae cydgyfeirio'n briodwedd rifyddol yn fformiwla Barnett. Mae fformiwla Barnett yn darparu'r un newid ariannol yn y gwariant cymaradwy y pen i bob un o bedair gwlad yr Undeb. Ond mae'r newid hwn yn ganran lai o'r gwariant presennol yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon nag y mae yn Lloegr am fod y gwariant y pen presennol yn uwch yn y gwledydd hyn. Felly pan fydd cynnydd mewn gwariant, ac ar yr amod na fydd cyfran boblogaeth Cymru'n disgyn o'i chymharu â Lloegr, bydd y gwariant y pen yn gostwng dros amser at lefel y gwariant yn Lloegr. Ceir esboniad mwy manwl o hyn yn adroddiad Holtham.

Blwch 2.3: Barn Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi am fformiwla Barnett

Penodwyd Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar fformiwla Barnett gan y Tŷ yn 2008 i edrych ar bwrpas, methodoleg a chymhwysiad fformiwla Barnett fel modd i benderfynu ar gyllid ar gyfer gweinyddiaethau datganoledig y Deyrnas Unedig, i asesu pa mor effeithiol yw'r dull cyfrifo o ran ateb ei ddiben ac i ystyried dulliau gwahanol.

Dywedodd y Pwyllgor *"fod y manteision sydd ynglŷn â fformiwla Barnett—symlrwydd, sefydlogrwydd a dim neilltuo—yn bwysig ac y dylid eu cadw beth bynnag fydd y dull o ddyrannu cyllid i'r gweinyddiaethau datganoledig yn y dyfodol. Daeth i'r casgliad y dylid cadw'r eglurdeb sydd yn fformiwla Barnett mewn unrhyw system newydd o ddyrannu cyllid, a'r sefydlogrwydd dros amser a geir drwyddi. Ond, yn wahanol i fformiwla Barnett, dylid cael cysylltiad penodol rhyngddi ac asesiad o angen. Er mwyn cael hynny dylai gael ei seilio ar yr egwyddorion canlynol:*

- *Y dylai'r system newydd ystyried y llinell sylfaen ac unrhyw gynyddran mewn cyllid. Dylid adolygu'r grant bloc cyfan i bob gweinyddiaeth ddatganoledig yn rheolaidd i sicrhau ei fod yn parhau'n briodol i anghenion pob gweinyddiaeth ac yn deg o ran anghenion y gweinyddiaethau eraill.*
- *Y dylai'r system newydd fod yn deg a chael ei hystyried yn un deg. Drwy gysylltu adnoddau ag anghenion cymharol cyfredol, dylai'r system helpu i ddosbarthu cyllid i'r ardaloedd hynny lle y mae angen neilltuol ledled y Deyrnas Unedig gyfan ac osgoi'r anomaleddau sy'n codi o'r trefniadau presennol. O ganlyniad i hyn, dylai sicrhau cyfiawnder tiriogaethol i raddau helaeth—rhywbeth nad yw'n cael ei sicrhau ar hyn o bryd.*
- *Y dylai'r system newydd fod yn ddealladwy. Er bod y fformiwla'n glir o ran ei dull o gyfrifo cyfran y newidiadau cynyddrannol yn y grant bloc, nid yw sail resymegol y llinell sylfaen —ac felly'r grant bloc cyfan—yn ddealladwy. Dylid cofnodi a chyhoeddi'r ystadegau sy'n sail i bob dyraniad a manylion y dyraniadau eu hunain. Dylid cael proses archwilio hefyd i sicrhau bod y system yn cael ei gweinyddu'n briodol.*
- *Y dylai'r system newydd barchu ymreolaeth diriogaethol. Rhaid i'r system newydd adael y gweinyddiaethau datganoledig yn rhydd i benderfynu beth i'w wneud â'u grant bloc. Ni ddylid neilltuo cyllidebau. Ni ddylai'r system newydd ychwaith geisio dyblygu'r asesiadau manwl o anghenion lleol y bydd angen i'r gweinyddiaethau datganoledig eu gwneud eu hunain.*
- *Y dylai'r system newydd fod yn sefydlog a rhagweladwy. Rhaid bod pob gweinyddiaeth yn gallu gwneud penderfyniadau cyllidebol o flaen llaw a chynllunio ei gwariant fel y mae'n gweld orau. Mae angen i'r system newydd gyplysu hyblygrwydd (fel bod adnoddau'n newid pan fydd anghenion cymharol yn newid) â chysondeb o ran ariannu dros gyfnodau cyllidebu fel bod y gweinyddiaethau datganoledig yn gallu cynllunio ar gyfer materion ariannol a darparu gwasanaethau".*

Nodwyd hefyd yn yr adroddiad *"fod y Pwyllgor Dethol yn credu, er nad oedd mewn lle i ddod i gasgliad ynghylch yr union anghenion cymharol yn y pedair gwlad a'r rhanbarthau, ar sail ei ddadansoddiad cychwynnol, fod anghenion yr Alban yn sylweddol is at ei gilydd na'r anghenion yng Nghymru a Gogledd Iwerddon o'u cymharu â Lloegr. Dywedodd nad oedd y dyrannu ar wariant ar hyn o bryd yn adlewyrchu'r patrwm sylfaenol hwn yn briodol ar draws y gweinyddiaethau datganoledig".*

Y system ariannu ddatganoledig bresennol yn gyffredinol: cryfderau a gwendidau

2.3.2 O ran y cwestiwn ehangach ynghylch a ddylid datganoli pwerau trethu a benthyca, un o brif gryfderau'r system bresennol (gan roi o'r neilltu'r cryfderau a gwendidau yn y ffordd o benderfynu'r grant bloc drwy fformiwla Barnett) yw bod rheolaeth ganolog ar risgiau cyllidol ar draws y Deyrnas Unedig gan Drysorlys EM: mae'r system yn datganoli risgiau gwariant ac yn cyfuno risgiau macro-economaidd. Cafwyd enghraifft drawiadol o'r manteision o gyfuno risgiau ariannol ar lefel y DU pan gyfalafwyd banciau sydd â'u pencadlys yn yr Alban gan Lywodraeth y DU yn 2008. Mae'r cynigion yr ydym yn eu gwneud yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn yn sicrhau bod Trysorlys EM yn cadw goruchwyliaeth a chyfrifoldeb canolog dros bolisi cyllidol ledled y Deyrnas Unedig.

2.3.3 Mae system gyllidol bresennol y DU hefyd yn sicrhau bod adnoddau sylweddol yn cael eu trosglwyddo o ranbarthau cyfoethocaf y Deyrnas Unedig i'r rhai tlotaf (sef yr hyn sy'n cael ei alw weithiau'n gyfartalu cyllidol): mae hyn yn angenrheidiol er mwyn cynnal undeb cyllidol ac ariannol llwyddiannus. Rydym yn credu ei bod yn hanfodol i Gymru fod y nodwedd hon yn cael ei chadw yn yr Undeb, ac mae ein hadroddiad wedi'i seilio ar y rhagdybiaeth honno.

2.3.4 Serch hynny, mae gwendidau yn y system bresennol hefyd. Mae sefyllfa Cymru yn y byd yn anarferol i'r graddau bod ganddi gorff etholedig sydd â phwerau deddfu a gwario ond nid pwerau benthyca neu drethu. Byddwn yn trafod hyn ymhellach yn y bennod nesaf.

2.3.5 Am nad oes ganddi bwerau trethu, nid yw Llywodraeth Cymru yn gallu penderfynu maint ei chyllideb: nid yw'n gwneud penderfyniadau ar drethu a gwariant sy'n adlewyrchu dewisiadau cyllidol sydd wedi'u gwneud yng Nghymru. Ar ben hynny, nid yw Llywodraeth Cymru yn gallu defnyddio ysgogiadau treth at ddibenion economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol.

2.3.6 Yn ogystal â hyn, am nad oes pwerau benthyca nid oes hyblygrwydd a rhaid cynnwys gwariant cyfalaf ar brosiectau mawr iawn (er nad ydynt yn digwydd yn aml) o fewn Terfyn Gwariant Adrannol cyfalaf Cymru sydd wedi'i osod drwy gyfeirio at newidiadau mewn gwariant cyfalaf yn Lloegr drwy fformiwla Barnett heb ystyried amgylchiadau Cymru.

2.3.7 Rydym yn trafod y cryfderau a gwendidau hyn ymhellach mewn penodau diweddarach.

2.4 TRAFODAETHAU RHYNGLYWODRAETHOL RHWNG LLYWODRAETH Y DU A LLYWODRAETH CYMRU

2.4.1 Nid yw ein cylch gwaith yn cynnwys ystyried y cynigion gan Gomisiwn Holtham ar gyfer diwygio trefniadau ariannu yng Nghymru, felly nid ydym wedi gofyn am dystiolaeth am hyn nac wedi ystyried y dulliau ariannu gwahanol i fformiwla Barnett a welir drwy'r byd. Mae pwnc "ariannu teg i Gymru" wedi'i ystyried ar wahân mewn trafodaethau rhynglywodraethol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Mae'r trafodaethau hyn wedi ymdrin â'r ffordd y mae fformiwla Barnett yn cael ei chymhwyso ar gyfer Cymru a'r defnydd o bwerau benthyca presennol Llywodraeth Cymru.

2.4.2 Er hynny, rydym wedi clywed y farn gan nifer mawr o dystion ei bod yn hanfodol bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn ystyried yr achos o blaid diwygio mecanwaith Barnett yng Nghymru cyn datganoli trethi.[20] Mae'r farn hon wedi'i seilio ar y gred y dylai pwerau trethu datganoledig weithredu ar sail system grant bloc sy'n adlewyrchu anghenion Cymru'n well yng nghyd-destun system ariannu i'r DU sy'n ystyried tegwch tiriogaethol, os yw Llywodraeth Cymru i ymgymryd â'r risgiau sy'n gysylltiedig â hynny.

2.4.3 Rydym yn nodi barn Llywodraeth Cymru a'r prif bleidiau gwleidyddol yng Nghymru, sy'n gefnogol iawn i'r achos a gyflwynwyd gan Gomisiwn Holtham o blaid diwygio'r ffordd y mae fformiwla Barnett yn cael ei chymhwyso yng Nghymru – ategwyd hyn yn unfrydol gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru.[21] Mae llawer o'r dystiolaeth a gafodd y Comisiwn gan sefydliadau ac unigolion eraill yn gwneud pwynt tebyg.

2.4.4 Nodwyd y pryderon a fynegwyd gan Gomisiwn Holtham yn Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth y DU ond dywedwyd yno fod rhaid rhoi blaenoriaeth ar hyn o bryd i leihau'r diffyg, ac felly fod rhaid sefydlogi cyllid cyhoeddus cyn cael unrhyw newid yn y system.[22] Yn adroddiad Calman yn yr Alban dywedwyd y dylai'r grant bloc gael ei gyfiawnhau ar sail angen ond, nes y ceir asesiad priodol o anghenion gwariant cymharol ledled y Deyrnas Unedig, y dylid parhau i ddefnyddio fformiwla Barnett ar gyfer cyfrifo'r grant bloc.

2.4.5 Rydym hefyd yn nodi'r dystiolaeth o wledydd tramor sydd wedi'i thrafod ymhellach isod sy'n tynnu sylw at yr angen am sefydlu system effeithiol ar gyfer cyfartalu cyllidol i sicrhau bod pwerau trethu datganoledig yn gweithredu'n llwyddiannus.

2.4.6 Fodd bynnag, rydym hefyd yn cydnabod nad oes consensws ar draws y DU ar hyn o bryd ar yr achos o blaid diwygio fformiwla Barnett yn y Deyrnas Unedig gyfan.

2.4.7 Felly rydym yn croesawu'r gwaith ar y trafodaethau rhynglywodraethol. Rydym yn edrych ymlaen at weld datrys y materion a drafodwyd.

2.5 DATBLYGIADAU LEDLED Y DEYRNAS UNEDIG

2.5.1 Mae'r Deyrnas Unedig yn anarferol am fod ei system ddatganoli'n anghymesur. Mae'r tri setliad datganoli yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn wahanol i'w gilydd o ran y rhaglenni gwariant a'r pwerau trethu a benthyca sydd wedi'u datganoli, tra nad oes unrhyw bwerau wedi'u datganoli i Loegr ei hun.

2.5.2 Gan gofio hyn, mae'r Comisiwn wedi ymgymryd â'i waith yng nghyd-destun nifer o ddatblygiadau o ran datganoli cyllidol ledled y Deyrnas Unedig. Rydym wedi cael llawer o dystiolaeth sy'n dadlau ei bod yn bwysig asesu'r achos o blaid datganoli pwerau trethu a benthyca i Gymru yng nghyd-destun y datblygiadau hyn yn y Deyrnas Unedig gyfan, a sicrhau bod y system ariannu a gwariant cyhoeddus yn parhau'n gydlynol ar draws y Deyrnas Unedig. Rydym yn cyd-weld â'r farn hon mewn egwyddor, ac rydym hefyd

[20] Rhai enghreifftiau o dystiolaeth o'r fath yw'r cyflwyniadau gan Lywodraeth Cymru, partneriaeth Cymru a'r Undeb yn Newid, PwC ac eraill. Mae pob un o'r prif bleidiau yng Nghymru wedi rhoi cefnogaeth gyffredinol i argymhellion Comisiwn Holtham.

[21] Ar 12 Hydref 2010 a 5 Gorffennaf 2011 yn y drefn honno.

[22] Cafwyd dadl ar hyn yn Neuadd Westminster ar 11 Medi 2012: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/cm120911/halltext/120911h0002.htm

yn cydnabod, yn unol â'n cylch gorchwyl, fod rhaid i'n hargymhellion fod yn gyson ag amcanion cyllidol y Deyrnas Unedig.

2.5.3 Mae nifer o ddatblygiadau mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig yn berthnasol i'n gwaith. Roedd Deddf yr Alban 2012, sydd wedi'i seilio gan mwyaf ar argymhellion Comisiwn Calman, yn rhoi pwerau trethu a benthyca i'r Alban ac mae'n cynnig patrwm posibl ar gyfer system ddatganoledig yn y Deyrnas Unedig.[23]

2.5.4 Disgwylir y bydd refferendwm ar annibyniaeth yr Alban yn cael ei gynnal yn 2014 ac y bydd wedi digwydd, yn ôl pob tebyg, cyn rhoi ein hargymhellion ar waith yn llawn. Rydym yn cydnabod ei bod yn debygol y bydd newid ym mhwerau Senedd a Llywodraeth yr Alban, beth bynnag fydd y canlyniad i refferendwm.

2.5.5 Yng Ngogledd Iwerddon, mae gwaith yn cael ei wneud ar hyn o bryd ar y posibilrwydd o ddatganoli treth gorfforaeth, ac fe ddatganolwyd y Doll Teithwyr Awyr ar gyfer teithiau hir uniongyrchol i Ogledd Iwerddon yn Neddf Cyllid 2012.[24]

2.5.6 Mae'r Comisiwn ar Ganlyniadau Datganoli ar gyfer Tŷ'r Cyffredin, a sefydlwyd gan Lywodraeth y DU i drafod cwestiwn West Lothian, fel y'i gelwir, yn mynd ymlaen â'i waith ar hyn o bryd. Nid yw'r comisiwn hwnnw'n edrych yn benodol ar faterion ariannu ond mae cysylltiad pwysig rhwng ei waith ef a'n gwaith ni: drwy fecanwaith Barnett, mae penderfyniadau ar gyfer Lloegr yn gallu effeithio ar wariant yng Nghymru, heb fod modd codi'r mater hwnnw heblaw drwy holi Gweinidogion y DU yn Senedd y DU.

2.5.7 Rydym hefyd yn ymwybodol bod agweddau at ddatganoli yn Lloegr yn newid. Cyhoeddwyd adroddiad gan IPPR ar y mater hwn yn 2012. Cafodd fod barn negyddol braidd yn Lloegr am ddatganoli i Gymru. O'r rhai a holwyd am yr effaith yr oeddent yn ei gweld gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar y ffordd o lywodraethu Prydain, credai 31 y cant ei bod wedi gwaethygu a dim ond 17 y cant a gredai ei bod wedi gwella. Mewn ymateb i gwestiwn am agweddau yn Lloegr at y gyfran o wariant cyhoeddus y DU a oedd yn dod i Gymru, dim ond 7 y cant a gredai fod Cymru'n cael llai na chyfran deg o'i gymharu â 26 y cant a gredai ei bod yn cael mwy na chyfran deg.

2.5.8 Rydym hefyd yn nodi bod Maer Llundain wedi sefydlu Comisiwn Cyllid Llundain i ystyried a ddylai Llundain gadw cyfran fwy o'i refeniw o drethi.

2.5.9 Yn y cyd-destun hwn, mae'n hanfodol bod ein hargymhellion yn cael eu gweld yn rhai sydd er budd nid yn unig i Gymru ond hefyd i'r Deyrnas Unedig gyfan.

[23] Mae mwy o wybodaeth am y nodweddion ariannol yn Neddf yr Alban yn ein papur ymchwil sydd wedi'i gyhoeddi ar wefan y Comisiwn.

[24] Mae mwy o wybodaeth am ddatblygiadau yng Ngogledd Iwerddon yn ein papur ymchwil sydd wedi'i gyhoeddi ar wefan y Comisiwn.

2.6 CASGLIADAU

2.6.1 Mae gwariant gan Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yng Nghymru ymhell dros 50 y cant o'r gwariant cyhoeddus adnabyddadwy yng Nghymru, a Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am y gweddill

2.6.2 Daw'r rhan helaethaf o gyllideb Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru o grant bloc oddi wrth Senedd y DU. Penderfynir newidiadau yn y gyllideb bloc ar sail penderfyniadau ynghylch gwariant gan Lywodraeth y DU ar gyfer ei chyfrifoldebau yn Lloegr, drwy ddefnyddio mecanwaith sy'n cael ei alw'n fformiwla Barnett. Ar ôl trosglwyddo'r grant bloc, mater i'w benderfynu gan Lywodraeth Cymru, gyda chymeradwyaeth y Cynulliad Cenedlaethol, yw sut y caiff y gyllideb bloc ei gwario.

2.6.3 Ni all Llywodraeth Cymru na Chynulliad Cenedlaethol Cymru yn gallu newid maint cyllideb Cymru. Mae gan Lywodraeth Cymru bwerau gwario eang, ond nid oes ganddi bwerau trethu.

2.6.4 Mae Cymru, fel y rhan fwyaf o rannau'r Deyrnas Unedig, yn derbyn mwy o ran gwariant nag y mae'n ei godi drwy drethiant. Mae'r nodwedd hon mewn trosglwyddiadau cyllidol yn bwysig ar gyfer llwyddiant economaidd yr Undeb ac mae'n cael ei chadw yn ein cynigion.

2.6.5 Mae'r cynigion yn ein hadroddiad nid yn unig yn ystyried buddiannau Cymru, ond hefyd yn cymryd datblygiadau ledled y Deyrnas Unedig i ystyriaeth ac yn bodloni amcanion cyllidol y DU.

2.6.6 Yn y bennod nesaf rydym yn asesu sut y mae Cymru'n cael ei hariannu o'i chymharu â systemau datganoli cyllid mewn gwledydd tramor ac ar sail egwyddorion cyffredinol datganoli cyllid.

Pennod 3 – Egwyddorion datganoli cyllidol

3.1 TROSOLWG

3.1.1 Yn y bennod hon rydym yn dechrau drwy ystyried y gwahanol ddulliau y mae gwledydd eraill wedi'u mabwysiadu i ariannu llywodraethau is-genedlaethol. Rydym yn defnyddio'r term 'llywodraeth is-genedlaethol' drwy'r adroddiad hwn am mai hwn yw'r term technegol a ddefnyddir mewn llenyddiaeth ryngwladol. Defnyddir y term fel arfer ar gyfer llywodraethau fel gweinyddiaethau datganoledig, taleithiau neu Länder, er bod rhai, fel Cymru neu Gatalonia, yn llywodraethau i wledydd neilltuol o fewn gwladwriaeth fwy.

3.1.2 Gan gyfeirio at yr enghreifftiau mewn gwledydd tramor, mae'r bennod hon wedyn yn disgrifio'r egwyddorion a ddylai fod yn sail i'r trefniadau ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru yn y dyfodol ym marn y Comisiwn. Wedyn rydym yn asesu'r gwahanol fodelau ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru ar sail yr egwyddorion hynny ac yn enwi model yr ydym yn ei ffafrio.

3.1.3 Gan fod nifer o'r modelau sydd wedi'u hystyried yn cynnwys rhywfaint o ddatganoli ar drethiant, rydym yn mynd ymlaen i drafod y meini prawf ar gyfer asesu a ddylai trethi penodol gael eu datganoli i Gymru neu beidio.

3.1.4 Mae'n werth ystyried, yn fwy sylfaenol, beth yw rôl trethiant cyn trafod y modelau mewn gwledydd tramor, yr egwyddorion a'r trefniadau ariannu ar gyfer Llywodraeth Cymru yn y dyfodol. Ym Mlwch 3.1 mae disgrifiad o rôl trethiant mewn economïau modern.

Blwch 3.1: Rôl trethiant

Yn ôl Oliver Wendell Holmes, y cyfreithegydd enwog o America, *"trethi yw'r pris yr ydym yn ei dalu am gymdeithas wâr".*

Mae refeniw o drethi'n ariannu'r adnoddau y mae eu hangen i dalu am gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus ac mae hefyd yn ariannu prosiectau buddsoddi a seilwaith mawr y mae ar bob cymdeithas fodern eu hangen. Fel y nodwyd mewn adolygiad cynhwysfawr o system dreth y DU a gynhaliwyd gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol o dan gadeiryddiaeth yr economegydd a'r enillydd gwobr Nobel Syr James Mirrlees[25], ni allai gwladwriaethau modern fodoli heb system dreth sy'n codi symiau mawr o refeniw i dalu am wasanaethau cyhoeddus. Felly mae'r system dreth yn chwarae rhan hanfodol ym mywyd pob dinesydd yn y Deyrnas Unedig.

Er bod angen dyfeisio system dreth sy'n addas i'r economi lle y bydd yn gweithredu, y cyd-destun gwleidyddol fydd yn pennu'r math o system dreth a geir a'r modd y caiff ei chymhwyso. Bydd gan lunwyr polisi amryw o amcanion ar gyfer y system dreth heblaw'r gallu i godi refeniw o drethi. Oherwydd hyn, mae'r system dreth yn ganlyniad i nifer o amcanion cystadleuol.

[25] IFS (2011) *Tax by Design*, ar gael yn: http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/design

Mae'r system dreth yn chwarae rhan hanfodol wrth ailddosbarthu incwm o aelwydydd mwy cefnog i'r rhai tlotach. Cyn ystyried trethi a budd-daliadau, yn 2010/11 roedd incwm cyfartalog yr un rhan o bump o aelwydydd a oedd yn fwyaf cefnog yn 16 gwaith yn fwy nag incwm cyfartalog yr un rhan o bump a oedd yn dlotaf. Ar ôl cymryd trethi a budd-daliadau i ystyriaeth, mae cymhareb yr incwm cyfartalog rhwng yr un rhan o bump o aelwydydd sy'n gyfoethocaf a'r un rhan o bump sy'n dlotaf yn gostwng i bedwar i un.[26] Mae'r ailddosbarthu hwn yn hanfodol o ran sicrhau tegwch tiriogaethol – gan gynnwys lefelau cyffredin o wasanaethau cyhoeddus penodol ar draws tiriogaethau – ac mae'n hollbwysig i ddarparu'r buddsoddi angenrheidiol i hyrwyddo twf ac felly symudiad tuag at lefelau ffyniant mwy cyfartal rhwng tiriogaethau.

Mae'r system dreth yn chwarae rhan bwysig hefyd wrth reoli lefel y galw yn yr economi, yn unol â pholisi ariannol a chyllidol gyffredinol y llywodraeth. Mae trethiant yn helpu i greu'r amodau sy'n caniatáu i'r sector preifat greu cyfoeth. Gellir ei ddefnyddio i hybu rhai gweithgareddau, fel prynu llyfrau, neu i anghymell rhai gweithgareddau a ystyrir yn niweidiol i gymdeithas fel y defnydd o dybaco neu alcohol.

Yn ystod ein sesiynau ymgysylltu â'r cyhoedd, cawsom fod pobl yn cydnabod ar y cyfan fod trethiant yn angenrheidiol a hyd yn oed yn llesol i'r cyhoedd – er y gallent anghytuno ar yr hyn yw lefel deg o drethiant neu sut y dylid gwario refeniw o drethi.

Mae gwahaniaeth mawr rhwng y naill wlad a'r llall o ran maint y dreth a gaiff ei gasglu. Dim ond i ryw raddau y gellir priodoli hyn i wahaniaeth mewn lefelau incwm. Yn Sweden a Denmarc mae trethi'n gyfwerth ag oddeutu 46 y cant a 48 y cant o'r incwm gwladol yn y drefn honno, tra bo trethi yn Japan ac UDA yn cyfateb i ddim ond 28 y cant a 26 y cant o'r incwm gwladol yn y drefn honno. Gellir priodoli llawer o'r gwahaniaeth i ddewis y cyhoedd i ariannu gwasanaethau ac i werthoedd cymdeithasol cyffredinol.

Ceir egwyddor yn y Swistir y dylai unigolion gyfrannu at ariannu gwasanaethau cyhoeddus lle bynnag y bo modd. Oherwydd hyn, codir treth ar lefelau incwm isel ar gyfradd isel er mwyn cadw at egwyddor cyfranogaeth.

3.2 CYMARIAETHAU RHYNGWLADOL

3.2.1 Nid yn y Deyrnas Unedig yn unig y ceir dadlau ynghylch ariannu llywodraethau is-genedlaethol. Yng nghyd-destun ein gwaith rydym wedi chwilio am arweiniad yn y dystiolaeth sydd ar gael o wledydd eraill sydd â llywodraethau is-genedlaethol. Rydym wedi crynhoi'r dystiolaeth hon o wledydd tramor yn ein papur ymchwil sydd ar gael ar-lein ac rydym yn tynnu sylw at rai o'r prif wersi yma.

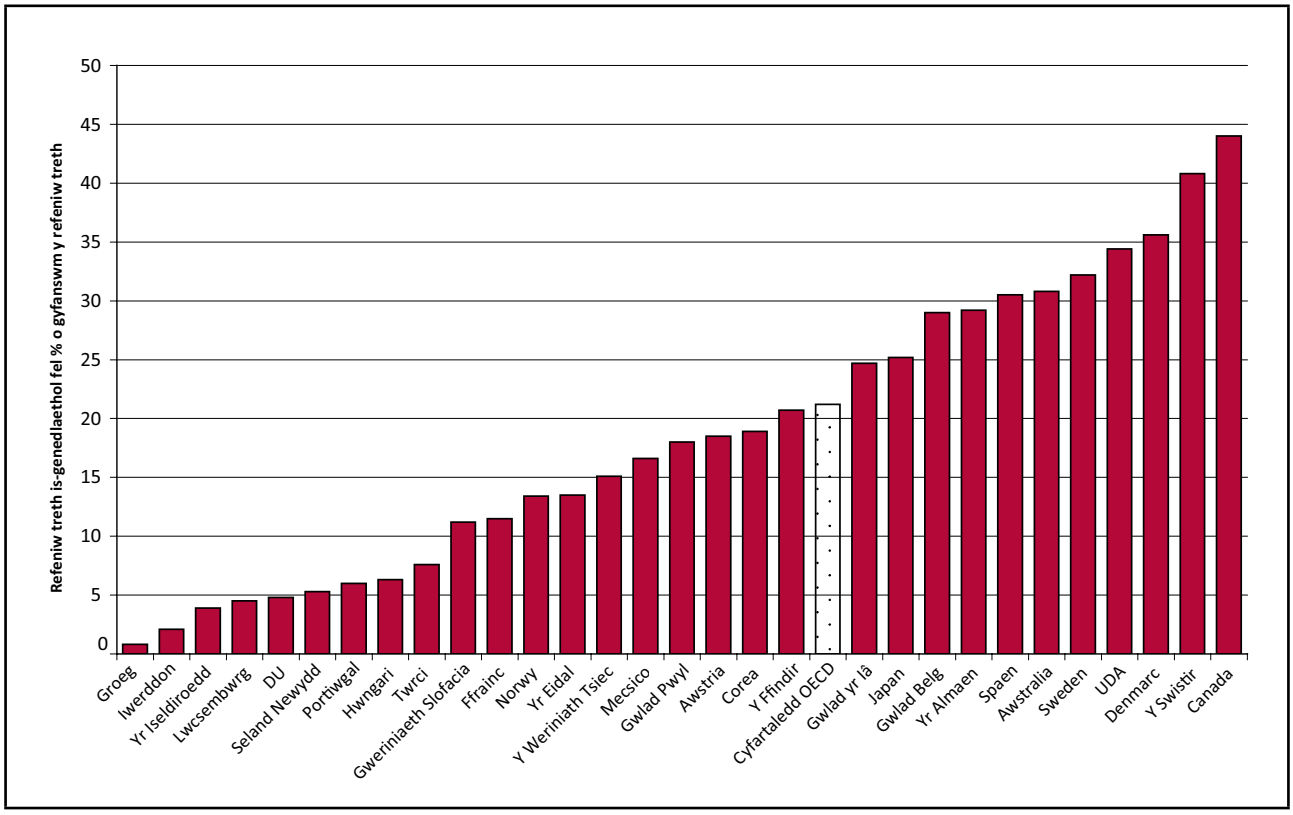
3.2.2 Mae amrywiaeth o enghreifftiau diddorol o fodelau ariannu ar gyfer llywodraethau is-genedlaethol gan gynnwys y rheini yng Nghanada, Sbaen, Awstralia, UDA a'r Almaen, er nad gwaith syml yw cymharu'n uniongyrchol rhwng y systemau ffederal a geir yn aml mewn gwledydd tramor a system llywodraeth ddatganoledig y Deyrnas Unedig. Mae'r system ariannu ddatganoledig sy'n datblygu yn y Deyrnas Unedig yn rhannu rhai nodweddion â Sbaen (system gyllidol anghymesur) a Chanada (sylfaen drethi a rennir).

3.2.3 Rydym wedi cyhoeddi mwy o fanylion am y modelau penodol hynny yn ein papur ymchwil.

[26] Y Swyddfa Ystadegau Gwladol 2012.

3.2.4 O'i chymharu â'r gwledydd hynny, ac yn wir y rhan fwyaf o aelodau'r Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD), cyfran fach iawn o'r refeniw treth yn y Deyrnas Unedig sy'n cael ei chasglu ar lefel heblaw'r lefel ganolog. Mae Ffigur 3.1 yn dangos cyfran y refeniw treth a gaiff ei chasglu ar y lefel is-genedlaethol yng ngwledydd yr OECD. Ar ychydig llai na 5 y cant, y Deyrnas Unedig sydd ag un o'r systemau trethi mwyaf canoledig. Mae'r ffigur isel ar gyfer y Deyrnas Unedig yn adlewyrchu graddau cyfyngedig y datganoli ar drethi ar y lefelau datganoledig a lleol yn y Deyrnas Unedig.

Ffigur 3.1: Refeniw trethi is-genedlaethol fel canran o gyfanswm y refeniw o drethi, 2005



Ffynhonnell: OECD[27]

3.2.5 Safbwynt yr OECD[28] yw bod dadl gyffredinol o blaid yr egwyddor o ddatganoli pwerau trethu er mwyn hyrwyddo effeithlonrwydd, atebolrwydd democrataidd am wariant cyhoeddus a gwell cymhellion i ddatblygu'r sylfaen economaidd a refeniw. Rydym yn cymhwyso'r egwyddorion sydd wedi'u nodi yn y llenyddiaeth ryngwladol hon yn ddiweddarach yn y bennod hon.

3.2.6 Yn ôl yr OECD, mae'n arferol bod y llywodraeth ganolog yn cadw'r pŵer dros yr elfennau ailddosbarthol mewn trethi, fel gosod y trothwyon lle y caiff cyfraddau treth eu cymhwyso. Mae'r OECD yn dadlau hefyd, gan fod sefydlogi economaidd yn swyddogaeth i'r llywodraeth ganolog, y dylai'r llywodraeth ganolog hefyd gadw'r pŵer dros drethi lle y mae refeniw'n

[27] Blöchliger, H. a J. Rabesona (2009), 'The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update', *OECD Network on Fiscal Relationships Across Levels of Government.*

[28] Blöchliger, H. ac O. Petzold (2009), 'Taxes or Grants: What revenue Source for Sub-Central Governments?', *OECD Economics Department Working Papers,* No. 706, OECD Publishing.

sensitif iawn i amodau economaidd[29]. Yn olaf, ni ddylid allforio trethi i awdurdodaethau eraill. Mae hyn yn golygu, os bydd y llywodraeth is-genedlaethol yn penderfynu newid cyfraddau treth, y dylai'r newid hwnnw effeithio'n bennaf ar breswylwyr yr ardal is-genedlaethol. Mae'r holl faterion hyn yn berthnasol i'n hystyriaeth i ddatganoli trethi yng Nghymru.

3.2.7 Gan adlewyrchu hyn, trethiant ar eiddo ac incwm personol yw'r gyfran fwyaf o refeniw treth ar lefel y llywodraeth is-genedlaethol, gan nad yw eiddo'n debygol o symud, nac unigolion ond i raddau llai, mewn ymateb i osod cyfraddau treth gwahanol gan y llywodraeth is-genedlaethol. Mae trethi ar eiddo ac incwm personol hefyd yn debygol o gael eu talu gan breswylwyr y diriogaeth is-genedlaethol, fel bod llai o bosibilrwydd o allforio'r dreth. Mae trethi ar werthiant ac incwm corfforaethol, sy'n gyfnewidiol ac yn fudol, yn gyfran lai o'r refeniw treth ar y lefel is-genedlaethol.

3.2.8 Mae graddau'r ymreolaeth sydd gan lywodraethau is-genedlaethol dros y trethi y maent yn gyfrifol amdanynt yn amrywio. Yn gyffredinol, mae'r amrywiadau'n adlewyrchu'r canlyniadau posibl y tu allan i'r diriogaeth o newidiadau mewn trethi o fewn y diriogaeth. Yng ngwledydd yr OECD yn gyffredinol mae gan lywodraethau is-genedlaethol lawer mwy o ymreolaeth dros bennu cyfraddau a ffurf y trethi ar eiddo nag ar unrhyw fath arall o dreth. Yn gyffredinol, mae mwy o gyfyngiadau ar yr ymreolaeth sydd gan lywodraethau is-genedlaethol dros dreth incwm personol – fel arfer ni fyddant ond yn cael gosod cyfraddau'r dreth ac nid y trothwyon lle y caiff y cyfraddau eu cymhwyso. Yn gyffredinol, mae trethi ar werthiant wedi'u seilio ar fodel aseinio treth[30] ac, os yw'r dreth wedi'i datganoli, bydd ymreolaeth y llywodraethau is-genedlaethol drosti'n llai o lawer,[31] yn enwedig yn yr UE oherwydd y rheolau ar gysoni trethi sydd mewn grym (rydym yn trafod hyn ymhellach isod).

3.2.9 Mater pwysig a drafodir yn y llenyddiaeth ryngwladol yw cystadleuaeth dreth.[32] Lle y mae ymreolaeth gan lywodraethau is-genedlaethol dros sylfeini trethi mudol fel incwm corfforaethol, fe all cystadleuaeth godi rhwng awdurdodau treth, lle y bydd llywodraethau'n gostwng trethi is-genedlaethol fel eu bod yn is nag mewn ardaloedd cyfagos er mwyn denu busnesau ac unigolion. Er bod rhai effeithiau cadarnhaol a allai godi o gystadleuaeth dreth drwy alluogi rhanbarthau tlotach i gryfhau eu sylfaen drethi, gallai gael effeithiau negyddol hefyd drwy wanhau'r sylfaen drethi ehangach a dyrannu adnoddau'n aneffeithlon.

3.2.10 Un agwedd sy'n gyffredin i'r rhan fwyaf o wledydd sydd â systemau ariannu datganoledig neu ffederal yw eu bod yn defnyddio proses sy'n cael ei galw'n gyfartalu cyllidol. Defnyddir taliadau cyfartalu i sicrhau tegwch drwy eu rhoi i ardaloedd sydd â gallu cymharol fach i greu refeniw treth neu ardaloedd lle y mae'r gost o ddarparu lefel safonol o wasanaethau cyhoeddus yn gymharol uchel oherwydd angen mwy am wasanaethau cyhoeddus. Er bod

[29] Mae hyn yn neilltuol o bwysig yn achos y trethi mwyaf oherwydd, pe caent eu datganoli, byddai cyfran sylweddol o'r gyllideb sydd ar gael i'r llywodraeth is-genedlaethol yn ddibynnol iawn ar amodau economaidd. Nid yw hyn yn cael ei weld yn ystyriaeth mor bwysig yn achos trethi llai.

[30] Mae trafodaeth bellach ar aseinio treth ar gyfer Treth ar Werth ym Mhennod 5.

[31] Byddai hyn yn cynnwys cyfyngiadau ar y graddau y gall llywodraethau is-genedlaethol newid y gyfradd dreth a gaiff ei chymhwyso.

[32] Blöchliger, H. a J. Pinero Campos (2011), 'Tax Competition Between Sub-central Governments', *OECD Economics Department Working Papers*, No. 972, OECD Publishing.

egwyddor cyfartalu cyllidol wedi hen ymsefydlu, bydd graddau'r cyfartalu'n destun dadl yn aml ac yn galw am benderfyniadau gwleidyddol anodd. Mae'r OECD yn credu bod rhaid wrth rywfaint o gyfartalu cyllidol ochr yn ochr â datganoli trethi a bod llwyddiant datganoli trethi'n debygol o ddibynnu ar system gyfartalu effeithiol.

3.2.11 Rydym yn ystyried y dystiolaeth ryngwladol am bwerau benthyca llywodraethau is-genedlaethol wrth drafod pwerau benthyca'n gyffredinol ym Mhennod 6.

3.3 EGWYDDORION ARIANNU LLYWODRAETHAU IS-GENEDLAETHOL

3.3.1 Mae crynodeb ym Mlwch 3.2 isod o'r dystiolaeth a gawsom ynghylch yr egwyddorion ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru. Rydym yn credu y gallwn gasglu rhai egwyddorion sylfaenol ar gyfer ariannu llywodraethau is-genedlaethol o'r dystiolaeth hon, a hefyd o waith Comisiynau Holtham a Calman ac o'r dystiolaeth ryngwladol a grybwyllwyd yn gynharach. Mae'r egwyddorion hyn wedi'u nodi isod:

- ***Atebolrwydd –*** bod lefel gwariant y llywodraeth is-genedlaethol yn agored i effaith y dewisiadau y mae'r llywodraeth is-genedlaethol wedi'u gwneud o ran trethi. Dylai'r llywodraeth is-genedlaethol fod yn gyfrifol am godi rhywfaint o'r arian y mae'n ei wario. Dylai effaith penderfyniadau'r llywodraeth is-genedlaethol ar drethu fod yn glir i drethdalwyr, a dylid cynnig dewisiadau i etholwyr ynghylch trethiant a gwariant yn etholiadau'r llywodraeth is-genedlaethol;

- ***Cydweithredu ac ymgysylltu adeiladol rhwng y llywodraeth ganolog a'r llywodraeth is-genedlaethol*** – bod y ddwy lywodraeth yn ymwneud â'i gilydd drwy negodi, dod i gytundeb a chydsyniad;

- ***Cymhellion economaidd*** – bod y llywodraeth is-genedlaethol yn cynnig digon o gymhellion i dyfu'r economi;

- ***Disgyblaeth gyllidol*** – na fydd trefniadau ariannu'r llywodraeth is-genedlaethol yn tanseilio amcanion y llywodraeth ganolog ar gyfer sefydlogrwydd macro-economaidd;

- ***Effeithlonrwydd*** – bod y system ariannu'n sicrhau bod llywodraethau is-genedlaethol yn gallu rheoli eu hadnoddau yn y ffordd fwyaf effeithlon a hyrwyddo twf economaidd. Gallai fod yn fwy effeithlon i lywodraeth is-genedlaethol bennu trefniant ar gyfer trethu a gwariant sy'n wahanol i hwnnw ar y lefel ganolog er mwyn bodloni dymuniadau ei dinasyddion yn well yn unol ag egwyddorion sybsidiaredd. Dylai trefniadau trethu gwahanol fod yn fodd i leihau costau gweinyddu a chydymffurfiaeth, ystumiadau economaidd[35] ac osgoi trethi;

- ***Grymuso*** – bod y system ariannu'n galluogi'r llywodraeth is-genedlaethol i ddefnyddio pwerau cyllidol i sicrhau'r canlyniadau y mae'n eu ceisio mewn meysydd polisi sydd o dan ei rheolaeth. Dylai'r llywodraeth is-genedlaethol gael y pwerau er mwyn gallu gweithredu polisïau sy'n wahanol i rai'r llywodraeth ganolog er mwyn cwrdd ag anghenion canfyddedig ei dinasyddion yn well. Mae'r grymuso hwn yn mynd law yn llaw â chyfrifoldeb dros gyflawni polisïau cyllidol llwyddiannus;

[33] Mae ystumiadau economaidd yn codi mewn sefyllfa lle y mae newidiadau yn y trethi y mae neu y bydd unigolion a busnesau'n eu talu yn peri iddynt newid eu gweithgareddau economaidd (fel patrymau gweithio, penderfyniadau am leoli a phenderfyniadau buddsoddi) dim ond er mwyn talu llai o dreth. Er bod unigolion a busnesau'n cael bil treth llai o ganlyniad i hyn, gellir cael cost economaidd ohono hefyd.

- ***Sefydlogrwydd, rhagweladwyedd a chynaliadwyedd*** – bod y system ariannu'n lleihau cyfnewidioldeb fel bod modd rheoli gwariant cyhoeddus yn briodol a rhagweld y defnydd ohono. Yn ogystal â hyn, dylai'r system ariannu gwrdd ag anghenion y genhedlaeth bresennol a chenedlaethau'r dyfodol;
- ***Symlrwydd*** – bod y system ariannu'n cael ei chynllunio fel bod modd ei gweinyddu a rhedeg ei threfniadau cydymffurfio ar gyfer unigolion a busnesau yn y ffordd leiaf cymhleth posibl. Mae datganoli pwerau cyllidol bron yn sicr o greu mwy o gymhlethdod: y nod, felly, fydd asesu'r manteision posibl yn erbyn y costau posibl sy'n gysylltiedig â system fwy cymhleth;
- ***Tegwch*** – bod adnoddau'n cael eu dyrannu fel y bydd yn bosibl darparu lefel safonol o wasanaethau cyhoeddus ym mhob rhan o'r wladwriaeth, er y bydd amrywiadau sy'n adlewyrchu dewisiadau polisi is-genedlaethol. Gellir defnyddio taliadau cyfartalu i sicrhau tegwch drwy wneud taliadau i ardaloedd sydd â llai o allu i gynhyrchu refeniw treth neu ardaloedd lle y mae'r gost o ddarparu lefel safonol o wasanaethau cyhoeddus yn uwch am fod yr angen yn fwy. Mae'r taliadau hynny'n hanfodol i fynd i'r afael â'r ffactorau sylfaenol sy'n creu angen mwy, felly dylent gael yr effaith o leihau'r angen hwn yn y dyfodol. Dylai systemau treth hyrwyddo tegwch rhwng trethdalwyr hefyd;
- ***Tryloywder*** – bod penderfyniadau am drethiant a gwariant yn hawdd eu deall a'r cyfiawnhad drostynt yn cael ei ddangos; ac
- ***Ymreolaeth*** – bod llywodraethau is-genedlaethol yn cael rhywfaint o ryddid i benderfynu lefel gwariant a sut y caiff ei wario. Mae hyn yn gysylltiedig ag egwyddor sybsidiaredd hefyd.

3.3.2 Gellir cael tyndra rhwng yr egwyddorion hynny. Er enghraifft, gallai'r system sy'n symlaf i'w gweinyddu fod yn fodel unffurf sy'n cynnwys y llywodraeth ganolog a'r llywodraeth is-genedlaethol ac yn gosod yr un cyfraddau treth a lefelau gwariant. Fodd bynnag, mae'n bosibl na fydd lefelau trethu a gwariant unffurf yn bodloni'r meini prawf ar gyfer atebolrwydd, ymreolaeth, effeithlonrwydd neu degwch. Er hynny, rydym yn credu y dylid barnu unrhyw newid yn y system ariannu i Gymru yn ôl y graddau y mae'n cydymffurfio â'r egwyddorion hyn, gan gydnabod y gallai fod yn anodd gwireddu'r holl egwyddorion i'r un graddau. Felly rydym yn rhoi pwys neilltuol ar atebolrwydd, grymuso, effeithlonrwydd, cymhellion economaidd a thegwch.

Blwch 3.2: Tystiolaeth ar egwyddorion

Cawsom swm sylweddol o dystiolaeth am egwyddorion ariannu a sut y maent yn gymwys i Gymru, ac rydym wedi gwneud defnydd ohoni yn y bennod hon.

Roedd yr arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM yn dangos bod y rhan fwyaf o ymatebwyr yn credu, pe byddai rhai pwerau trethu gan Lywodraeth Cymru, "y byddai Llywodraeth Cymru'n cael ei dal yn atebol i fwy o raddau am ei phenderfyniadau", "na fydd gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru byth yn gwella oni bai fod Llywodraeth Cymru yn gallu gwneud ei phenderfyniadau ei hun ynghylch trethiant a gwariant", "y byddai economi Cymru'n gryfach pe gallai Llywodraeth Cymru benderfynu lefel y trethi a gwariant yng Nghymru" ac "y dylai Llywodraeth Cymru allu pennu maint ei chyllideb drwy newid trethi yng Nghymru".

Mae nifer o'r rhai a gyflwynodd dystiolaeth, gan gynnwys Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Gweithgor Cyllid prosiect Cymru a'r Undeb yn Newid ac aelodau o'r cyhoedd yn credu y dylem gymryd yr egwyddorion cyffredinol a bennwyd gan Gomisiwn Holtham yn sail i'n gwaith:

- atebolrwydd;
- ymreolaeth;
- effeithlonrwydd;
- tegwch;
- symlrwydd a thryloywder; a
- sefydlogrwydd.

Yn ogystal â derbyn egwyddorion cyffredinol Comisiwn Holtham roedd CLlLC hefyd yn credu "y dylai egwyddorion sybsidiaredd fod yn sail i unrhyw fframwaith ariannu datganoledig".

Nododd Cymru Wir ar y llaw arall mai ystyr atebolrwydd yn ôl yr Oxford English Dictionary yw bod rhywun yn gorfod rhoi cyfrif neu eglurhad am ei weithredoedd, ac nad yw hyn yn galw am ddatganoli mwy o bwerau.

Roedd Ffederasiwn Busnesau Bach "yn croesawu camau i gryfhau atebolrwydd y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru er mwyn sicrhau bod ystyriaethau economaidd yn rhan o'r broses benderfynu". Nododd Cydffederasiwn Diwydiant Prydain yng Nghymru mai'r peth pwysicaf yng ngolwg busnesau Cymru yw "gweithredu polisïau llywodraeth yn effeithiol a'u gallu i dyfu'r economi. Yn ôl egwyddorion llywodraethu aml-lefel, mae ysgogiadau polisi penodol yn cael eu gweithredu'n fwy effeithiol ar lefelau llywodraeth gwahanol".

Yn y dystiolaeth a gyflwynwyd gan yr Athro Ball, yr Athro King a David Eiser (Prifysgol Stirling) nodwyd bod datganoli trethi'n galluogi'r llywodraeth is-genedlaethol i newid ei lefel gwariant, fel ei bod yn gallu cynyddu refeniw treth os yw'n credu nad yw ei derbyniadau grant yn ddigon i ddiwallu ei hanghenion, a rhoi syniad cliriach i'w hetholwyr am gost ei gwasanaethau.

Yn ein digwyddiad casglu tystiolaeth yn Aberystwyth, roedd cyflwyniad gan grŵp o fyfyrwyr o Brifysgol Aberystwyth yn rhoi pwys ar y manteision o'r posibilrwydd o gael mwy o amrywiaeth mewn polisi yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru drwy gael dewisiadau o ran cyllid.

Cafwyd y sylwadau canlynol mewn tystiolaeth gan unigolion:

"Nid yw'n ddelfrydol o bellffordd fod y trefniadau ariannu o fewn gwladwriaeth yn anghymesur iawn".

"Mae ar Gymru daer angen llywodraeth sy'n atebol i bobl leol".

"Rwyf yn cyd-fynd yn gyffredinol ag egwyddorion Comisiwn Holtham, ond rwyf o blaid ychwanegu egwyddor sy'n ymwneud â chynaliadwyedd economi Cymru yn y tymor hir".

"Er ei bod yn ymddangos y byddai datganoli pwerau trethu i Gynulliad Cymru yn gwella ei atebolrwydd ariannol, mae'n annhebygol o ddod ag unrhyw fudd i bobl Cymru mewn gwirionedd".

Yn y digwyddiad cyhoeddus a gynhaliodd y Comisiwn yn Aberystwyth roedd consensws y byddai mwy o gymhelliad gan Lywodraeth Cymru i symbylu economi Cymru pe byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn dibynnu i ryw raddau ar refeniw treth a gesglir yng Nghymru.

Yn y digwyddiad cyhoeddus yn y Trallwng cafwyd trafodaeth am "dreth ynghyd â chynrychiolaeth" – byddai datganoli trethiant yn gwneud Llywodraeth Cymru yn fwy atebol.

Roedd rhywfaint o sgeptigiaeth yn ein sesiwn casglu tystiolaeth yn Llanelwy oherwydd, er eu bod am weld bod Llywodraeth Cymru yn fwy atebol, roedd pobl yn credu nad drwy roi iddi bwerau i amrywio trethi yr oedd y ffordd i wneud hynny.

Nododd cyngor sir Gwynedd fod "y Cyngor yn credu'n gryf y byddai datganoli pwerau trethu i Lywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau atebolrwydd democrataidd. Ym mhob haen arall o lywodraeth, mae perthynas uniongyrchol rhwng atebolrwydd lleol i'r etholwyr a phwerau trethu.

3.3.3 Mae gan Lywodraeth y DU egwyddorion hefyd ar gyfer system dreth y DU yn ei chyfanrwydd. Mae'r egwyddorion hyn yn gyson â'r egwyddorion cyffredinol ar gyfer ariannu yr ydym wedi'u disgrifio uchod. Gellir crynhoi barn gyson Llywodraeth y DU fel a ganlyn:

- y dylai trethi fod yn effeithlon a dylent hybu twf;
- y dylai trethi fod yn sicr ac yn rhagweladwy;
- y dylai trethi fod yn hawdd eu deall ac yn hawdd cydymffurfio â nhw; ac
- y dylai'r system dreth fod yn un sy'n deg, yn gwneud i waith dalu, yn hyrwyddo dyheadau ac yn gofyn y mwyaf gan y rheini sy'n fwyaf galluog i'w fforddio.

3.4 GOLWG CYFFREDINOL AR YR OPSIYNAU AR GYFER ARIANNU CYMRU

3.4.1 Rydym yn troi'n awr at y modelau posibl ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru ac yn asesu'r rhain ar sail ein hegwyddorion. Gan fod dewis eang o fodelau ariannu posibl ar gael, y modelau yr ydym wedi'u cynnwys yn ein hasesiad yw'r pedwar prif fodel sydd wedi'u hystyried gan Gomisiwn Holtham ar gyfer Cymru a chan Gomisiwn Calman ar gyfer yr Alban fel y rhai mwyaf hyfyw yng nghyd-destun y DU. Mae'r dystiolaeth a gawsom yn cadarnhau bod y rhain yn cwmpasu'r prif fodelau posibl ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru.

(i) Ariannu drwy grant bloc: y system bresennol

3.4.2 Mae'r system bresennol ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru yn un sy'n gweithio drwy grant bloc. Mae trethi a godir yng Nghymru (heblaw am y dreth gyngor ac ardrethi busnes) yn cael eu pennu, eu casglu a'u cyfuno ar lefel y DU ac, o hynny, mae Senedd y DU yn darparu swm o arian i Ysgrifennydd Gwladol Cymru i'w drosglwyddo i Lywodraeth Cymru i ariannu gwasanaethau cyhoeddus sydd wedi'u datganoli. Ar hyn o bryd, defnyddir fformiwla Barnett i bennu newidiadau yn lefel yr ariannu (fel y mae Pennod 2 yn egluro). Mae ymreolaeth gan Weinidogion Cymru o ran y ffordd y maent yn dyrannu'r arian hwnnw ond ni allant newid y cyfanswm sydd ar gael i'w wario ar wasanaethau cyhoeddus sydd wedi'u datganoli drwy gynyddu neu ostwng trethi.

3.4.3 Mae'n werth nodi bod system y DU yn anarferol o ran maint yr ymreolaeth y mae'n ei roi i'r gweinyddiaethau datganoledig drwy ddyrannu grant bloc i'w wario'n gyfan gwbl yn ôl dewis y llywodraeth ddatganoledig, wedi iddi gael ei hawdurdodi gan y ddeddfwrfa ddatganoledig.

3.4.4 Mewn egwyddor byddai'n bosibl ystyried dewisiadau eraill yn lle system ariannu wedi'i seilio ar fformiwla grant bloc fel grantiau penodol i ariannu gwasanaethau cyhoeddus datganoledig neu system lle y penderfynir ar gyllideb Llywodraeth Cymru drwy negodi uniongyrchol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU bob blwyddyn.

3.4.5 Rydym wedi disgrifio rhai o gryfderau a gwendidau'r system ariannu bresennol yng Nghymru ym Mhennod 2. Mae'r trefniadau presennol yn gymharol syml a chymharol sefydlog. Prif wendid y model sy'n ariannu'n gyfan gwbl drwy grant bloc yw, er y gallai fod yn addas i asiantaeth wario, y gellir dadlau ei bod yn anaddas ar gyfer llywodraeth a deddfwrfa ddatganoledig effeithiol a sefydledig.

3.4.6 Er bod ymreolaeth gan Lywodraeth Cymru i wneud penderfyniadau ynghylch gwariant, ni all pleidiau gwleidyddol Cymru gynnig dewisiadau i ddinasyddion Cymru, ar adeg etholiadau, ynghylch lefelau gwariant a threthiant. Gellid gwella'r system bresennol er mwyn rhoi mwy o gymhellion i Lywodraeth Cymru i hybu twf economaidd. Ar hyn o bryd nid oes gan Lywodraeth Cymru na'r cyfrifoldeb dros benderfynu maint ei chyllideb na'r grym i ddefnyddio trethiant i sicrhau canlyniadau polisi arfaethedig. Hefyd, o dan y dull presennol o bennu'r grant bloc, penderfynir ar faint cyllideb Llywodraeth Cymru ar sail newidiadau mewn penderfyniadau gwario yn Lloegr yn hytrach nag o ganlyniad i newidiadau mewn angen cymharol.

3.4.7 Rydym yn gweld yn glir fod achos o blaid symud oddi wrth y model sy'n ariannu'n gyfan gwbl drwy grant bloc.

(ii) Grant bloc ynghyd ag aseinio refeniw trethi

3.4.8 O dan y model hwn, byddai rhan o'r gyllideb a ddyrennir i Gymru'n dibynnu ar aseinio swm y refeniw treth sydd wedi'i godi yng Nghymru, a byddai'r gweddill yn grant bloc. Mae dau brif fodel ar gyfer aseinio trethi. O dan y ddau fodel ar gyfer aseinio refeniw trethi, byddai rheolaeth dros y trethi a aseinir yn cael ei chadw ar lefel y DU; ni fyddai Gweinidogion Cymru yn gallu amrywio maint eu cyllideb gyfan drwy amrywio cyfraddau'r trethi a aseinir.

3.4.9 Byddai'r model cyntaf ar gyfer aseinio trethi'n cael effaith wirioneddol ar y gyllideb a'r enw arno yw aseinio ar sail alldro. Yn y model hwn gwneir rhagolwg o'r refeniw treth ar gyfer y dreth a aseiniwyd ac fe'i tynnir wedyn o'r grant bloc. Byddai'r refeniw treth o'r alldro yng

Nghymru'n cael ei aseinio a'i drosglwyddo wedyn i Lywodraeth Cymru. Os bydd y refeniw alldro yn llai na'r rhagolwg, bydd y gyllideb sydd ar gael yn llai na'r hyn y byddai yn y model sy'n ariannu drwy grant bloc yn unig,[34] ac os oedd yr alldro'n fwy na'r rhagolwg, byddai'r gyllideb yn fwy nag yn y model sy'n ariannu drwy grant bloc yn unig. Felly byddai cysylltiad cryfach nag a geir ar hyn o bryd rhwng yr hyn a gaiff ei wario yng Nghymru a maint y refeniw treth a gynhyrchir yng Nghymru. Byddai'r model hwn yn gweithio orau yn achos trethi lle nad yw'r refeniw i Gymru wedi'i seilio ar amcangyfrifon bras.[35]

3.4.10 Nid yw'r ail fodel ar gyfer aseinio trethi'n cael effaith wirioneddol ar y gyllideb a'r enw arno yw aseinio ar sail rhagolygon. Unwaith eto, gwneir rhagolwg o'r refeniw treth ar gyfer y dreth sydd wedi'i haseinio. Wedyn tynnir y swm a ragwelwyd o'r grant bloc. Fodd bynnag, os bydd y refeniw treth o'r alldro yn wahanol i'r hyn a ragwelwyd, ni fydd y grant bloc yn cael ei addasu i adlewyrchu hyn. Mae'r model hwn ar gyfer aseinio treth yn gyflwyniadol yn y bôn ac ni fyddai'n effeithio ar gyllideb Cymru.

3.4.11 Nid y model aseinio trethi yw'r un yr ydym yn ei ffafrio. Er y gellid dadlau bod polisïau economaidd Llywodraeth Cymru yn dylanwadu i ryw raddau ar faint y derbyniadau Treth ar Werth (TAW) yng Nghymru, er enghraifft, ffactorau economaidd ledled y DU fydd y dylanwad mwyaf yn ôl pob tebyg. Rydym yn ystyried aseinio TAW yn fwy manwl ym Mhennod 5 isod.

3.4.12 Gan na fyddai pŵer gan Lywodraeth Cymru i newid trethi o dan fodel aseinio trethi, nid yw hyn yn ei grymuso nac yn rhoi atebolrwydd ariannol iddi. Mewn gwirionedd, o dan fodel aseinio trethi, byddai'n rhaid gwneud addasiadau yng nghyllideb Llywodraeth Cymru heb fod yr addasiadau hynny'n ganlyniad i weithredoedd gan Lywodraeth Cymru (gan na fyddai pŵer gan Lywodraeth Cymru i amrywio cyfraddau treth). Gellid ystyried bod gwneud addasiadau mewn amgylchiadau o'r fath yn groes i atebolrwydd.

(iii) Grant bloc ynghyd â datganoli trethi

3.4.13 Mae'r model hwn hefyd yn golygu creu cysylltiad uniongyrchol rhwng rhan o'r cyllid a ddarperir i Lywodraeth Cymru a maint y refeniw treth a gynhyrchir yng Nghymru, yn yr un modd â model aseinio trethi. Fodd bynnag, wrth ddatganoli trethi, byddai Gweinidogion Cymru hefyd yn cael pwerau i amrywio'r trethi a ddatganolwyd (drwy newid cyfraddau a/neu strwythur y dreth neu ddiwygio sylfaenol gan gynnwys peidio â chymhwyso'r dreth yng Nghymru), fel y byddai'n bosibl cynyddu neu leihau cyfanswm yr adnoddau sydd ar gael i'w wario ar wasanaethau datganoledig yng Nghymru.

[34] Er enghraifft, os oes rhagolwg y bydd y dreth a aseiniwyd yn codi £1 biliwn yng Nghymru, yna bydd y grant bloc yn £1 biliwn yn llai, fel na fydd newid o ran adnoddau. O dan y dull aseinio ar sail rhagolygon ni wneir newid pellach. O dan y dull aseinio ar sail alldro, byddai'r refeniw o alldro'r dreth a aseiniwyd yn cael ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru. Os oedd y refeniw o alldro'r dreth a aseiniwyd yn £900 miliwn, yna byddai'r gyllideb i Lywodraeth Cymru yn £100 miliwn yn llai nag y byddai pe bai'r gyllideb wedi'i hariannu gan grant bloc yn unig, ac os oedd y refeniw o'r alldro'n £1.1 biliwn, yna byddai'r gyllideb yn £100 miliwn yn fwy nag y byddai pe bai wedi'i hariannu gan grant bloc yn unig.

[35] Yn achos nifer o drethi, nid yw maint y refeniw a godir yng Nghymru'n cael ei gyfrifo gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi. Gellir amcangyfrif y refeniw tebygol o'r trethi hyn yng Nghymru drwy amrywiaeth o ddulliau. Mae'n bosibl na fydd y dulliau hynny'n rhoi ffigur manwl gywir ar gyfer maint gwirioneddol y refeniw y mae'r dreth yn ei godi yng Nghymru. Oherwydd hyn, ni ellir cymharu'r rhagamcan yn fanwl â'r refeniw gwirioneddol a gellid herio cymariaethau sy'n seiliedig ar amcangyfrifon bras ar sail y dulliau a ddefnyddiwyd.

3.4.14 Byddai'r refeniw a godir yng Nghymru drwy drethi sydd heb eu datganoli'n cael ei gyfuno ar lefel y DU fel y gwneir ar hyn o bryd, ac felly byddai Llywodraeth Cymru yn parhau i dderbyn grant bloc, er y byddai maint y grant yn cael ei ostwng o swm priodol i adlewyrchu'r rhan o'r gyllideb sy'n cael ei hariannu gan refeniw treth yng Nghymru.

3.4.15 Pe byddai rhai trethi'n cael eu datganoli i Gymru, gallai pleidiau gwleidyddol Cymru gynnig dewis i etholwyr yn etholiadau'r Cynulliad rhwng gwahanol lefelau o wariant a threthiant. Byddai Llywodraeth Cymru yn cael ei grymuso ymhellach ag amrywiaeth o bwerau cyllidol i sicrhau canlyniadau arfaethedig. Gallai hyn wella'r dyrannu ar adnoddau rhwng gwariant a threthiant drwy fodloni dewisiadau dinasyddion Cymru'n well ac ysgogi twf economaidd. Er hynny, byddai gwahaniaethau rhwng cyfraddau treth sy'n cymell unigolion a busnesau i ail-leoli i mewn neu allan o Gymru yn gallu amharu ar y dyrannu effeithlon ar adnoddau, ac rydym yn ystyried hyn ym Mhenodau 4 a 5.

(iv) Tuag at ymreolaeth gyllidol lawn

3.4.16 Mae amrywiaeth o fodelau y gellir eu hystyried yn gam tuag at ymreolaeth gyllidol lawn (sef bod yr holl wariant yng Nghymru'n cael ei bennu gan drethi a godir yng Nghymru). Nid oes diffiniad cydnabyddedig o'r un o'r modelau hyn.[36] Byddai'r modelau hyn yn datganoli cyfrifoldeb i Gynulliad Cenedlaethol Cymru dros y rhan fwyaf neu'r cyfan o'r trethi a godir yng Nghymru, ond gallent gynnwys amrywiaeth o drafodion posibl rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn ôl graddau'r ymreolaeth gyllidol a ddymunir. Gallai Llywodraeth Cymru drosglwyddo swm i Lywodraeth y DU am wasanaethau llywodraeth sydd heb eu datganoli, fel amddiffyn a nawdd cymdeithasol; neu gellid talu grant cyfartalu i Lywodraeth Cymru i godi lefel ei derbyniadau treth neu wariant cyhoeddus y pen at lefel briodol ar draws yr undeb.

3.4.17 Nid ydym yn credu bod modelau sy'n symud tuag at ymreolaeth gyllidol lawn yn briodol i Gymru yn y cyd-destun cyllidol presennol. Fel y nodwyd ym Mhennod 2, mae'r refeniw a gynhyrchir o drethi yng Nghymru ar hyn o bryd ymhell o dan lefel cyfanswm y gwariant cyhoeddus yng Nghymru. Mae hyn wedi'i adlewyrchu yn lefel gymharol isel y Gwerth Ychwanegol Crynswth (GYC) y pen yng Nghymru. Felly mae'n bosibl y byddai ymreolaeth gyllidol neu wahanol fersiynau ohoni'n golygu toriadau mawr mewn gwariant neu drethi uwch.

Asesiad terfynol o'r modelau ariannu ar sail ein hegwyddorion ar gyfer ariannu

3.4.18 Yn ein hasesiad, gan ddefnyddio'r dystiolaeth a gawsom, rydym yn dod i'r casgliad felly mai model ariannu'r grant bloc ynghyd â rhai trethi datganoledig yw'r un gorau i wireddu'r egwyddorion yr ydym wedi'u mabwysiadu. Er mwyn cael gwir newid o ran atebolrwydd, ymreolaeth a grymuso ariannol, mae angen rhyddid i alluogi Llywodraeth Cymru i amrywio cyfraddau treth yng Nghymru o'u cymharu â gweddill y Deyrnas Unedig. Nid yw model aseinio trethi'n rhoi rhyddid o'r math hwn.

[36] 'Devo Max' yw un model o'r fath sydd wedi'i drafod yng nghyd-destun yr Alban. Y disgrifiad arferol o Devo Max yw model lle y mae'r weinyddiaeth ddatganoledig yn gyfrifol am godi'r holl drethi ac am yr holl wariant yn yr Alban ar feysydd sydd wedi'u datganoli, lle y mae'r rhan fwyaf o feysydd polisi wedi'u datganoli. Mae Devo Plus wedi'i drafod hefyd yng nghyd-destun sefyllfa yn yr Alban lle y byddai'r rhan fwyaf ond nid y cyfan o wariant Senedd yr Alban yn cael ei godi gan Lywodraeth yr Alban.

3.4.19 Er hynny, gellid defnyddio'r model aseinio trethi ar sail rhagolygon mewn cyfnod pontio cyn datganoli pwerau trethu. Byddai'r cyfnod pontio hwn yn fodd i gael gwell gwybodaeth am y trethi datganoledig gan gynnwys yr effaith bosibl ar gyllideb Cymru oherwydd natur gyfnewidiol y refeniw. Byddwn yn dod yn ôl at hyn yn ddiweddarach.

3.4.20 Gan edrych ar yr enghreifftiau mewn gwledydd tramor, mae'r model ariannu presennol yn anarferol i lywodraeth sydd â phwerau o ran deddfu, gweithredu a gwariant. Yng nghyd-destun y Deyrnas Unedig, mae model ariannu Llywodraeth Cymru yn ymddangos yn fwy anarferol byth gan fod awdurdodau lleol a hyd yn oed gynghorau cymuned yng Nghymru'n meddu ar ystod ehangach o bwerau ariannol.

Argymhelliad

A.1. Nid yw'r trefniadau ariannu presennol ar gyfer Llywodraeth Cymru yn cwrdd ag anghenion democratiaeth aeddfed ac maent yn anarferol yn y cyd-destun rhyngwladol. Y model ariannu lle y mae grant bloc a rhai trethi datganoledig yw'r un gorau i wireddu egwyddorion da ar gyfer ariannu Llywodraeth Cymru. Felly rydym yn argymell bod rhan o'r gyllideb i Lywodraeth Cymru yn cael ei hariannu o drethi datganoledig sydd o dan ei rheolaeth.

3.4.21 Mae'r argymhelliad hwn yn gyson â'r farn fwyafrifol yng Nghymru a ganfuwyd drwy ein harolwg barn. Dangosodd yr arolwg fod 39 y cant yn credu mai Senedd a chanddi bwerau deddfu a phwerau trethu oedd y dewis cyfansoddiadol yr oeddent yn ei ffafrio i Gymru. Mae hyn yn cymharu ag 8 y cant a ddywedodd y dylai Cymru ddod yn annibynnol, ar wahân i'r Deyrnas Unedig; 31 y cant a ddywedodd y dylai Cymru aros yn rhan o'r Deyrnas Unedig, a chanddi ei Chynulliad etholedig ei hun â phwerau deddfu ond nid pwerau trethu; a 18 y cant a ddywedodd y dylai Cymru aros yn rhan o'r Deyrnas Unedig, heb Gynulliad etholedig.[37]

3.5 MEINI PRAWF AR GYFER ASESU A DDYLID DATGANOLI TRETHI PENODOL I GYMRU

3.5.1 Bydd y rhan fwyaf o'r adroddiad hwn yn ymwneud ag asesu pa drethi y mae'n briodol ystyried eu datganoli i Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae angen cydnabod yn gyntaf fod rhwymedigaethau rhyngwladol sy'n cyfyngu datganoli ar drethi, yn enwedig yng nghyd-destun aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd. Mae crynodeb o'r rhwymedigaethau hyn ym Mlwch 3.3.

[37] Roedd 4 y cant nad oeddent yn gwybod beth oedd y dewis cyfansoddiadol i Gymru yr oeddent yn ei ffafrio.

Blwch 3.3: Cytuniadau'r Undeb Ewropeaidd a rhwymedigaethau rhyngwladol eraill

Mae Cytuniadau'r Undeb Ewropeaidd yn pennu sail gyfansoddiadol yr UE. Mae'r Cytuniad ar Weithrediad yr Undeb Ewropeaidd yn darparu ar gyfer cysoni rheolau'r Aelod-wladwriaethau ym maes trethi anuniongyrchol (Treth ar Werth a Thollau Cartref yn bennaf). O ran trethi eraill, mae Erthygl 115 o'r Cytuniad hwn yn darparu ar gyfer cyhoeddi cyfarwyddebau gan y Cyngor i gymathu deddfau, rheoliadau neu ddarpariaethau gweinyddol Aelod-wladwriaethau sy'n effeithio'n uniongyrchol ar sefydlu neu weithredu'r farchnad fewnol. Mae rhai argymhellion a deddfiadau wedi'u mabwysiadu ym maes trethi personol, trethi cwmnïau a threthiant ar gyfalaf. Y Cytuniad hwn sy'n gosod y darpariaethau craidd ar gyfer Cymorth Gwladwriaethol.[38]

Un enghraifft sy'n dangos yn dda sut y caiff Cytuniad yr UE ei gymhwyso'n ymarferol yw achos yr Azores.

Ym 1999 cyflwynodd Llywodraeth Rhanbarth Ymreolaethol yr Azores ostyngiad yng nghyfraddau treth genedlaethol Portiwgal ar refeniw cwmnïau. Roedd y gostyngiad i fod yn gymwys yn yr Azores yn unig. Pwrpas y rheolau oedd caniatáu i weithredwyr economaidd y rhanbarth drechu'r anfanteision strwythurol sy'n deillio o'u lleoliad ar ymylon yr UE.

Cychwynnodd y Comisiwn Ewropeaidd weithdrefn ymchwilio ffurfiol ar y sail bod y mesurau'n gymorth penodol. Daeth i'r casgliad bod y mesurau'n fath o gymorth a bod y cymorth yn anghyson â'r Cytuniad a sefydlodd y Gymuned Ewropeaidd.

Ystyriwyd yr achos gan Lys Cyfansoddiadol Llys Cyfiawnder Ewrop. Dyfarnodd y Llys fod y penderfyniad ynghylch a oedd y dreth yn gyfystyr â chymorth dethol yn galw am ystyried a oedd y mesur hwnnw'n rhoi mantais i ymgymeriadau penodol o'u cymharu ag eraill a oedd mewn sefyllfa gyfreithiol a ffeithiol gymaradwy. Y gyfradd dreth "arferol" oedd y gyfradd mewn grym yn yr ardal ddaearyddol a oedd yn ffurfio'r "fframwaith cyfeirio".

Gallai'r fframwaith cyfeirio fod yn gyfyngedig i ardal cymhwysedd daearyddol rhyw gorff is-genedlaethol (fel Cynulliad Cenedlaethol Cymru) mewn amgylchiadau lle y mae'r corff is-genedlaethol yn cyflawni "rôl sylfaenol wrth ddiffinio'r amgylchedd gwleidyddol ac economaidd lle y mae'r ymgymeriadau'n gweithredu". Hynny yw, rhaid bod y corff is-genedlaethol yn arfer pwerau sydd ag "ymreolaeth ddigonol". Bydd mesur treth wedi'i fabwysiadu wrth arfer pwerau sydd ag ymreolaeth ddigonol pan fydd tri amod wedi'u bodloni:

i) Rhaid bod y penderfyniad wedi'i wneud gan awdurdod rhanbarthol neu leol a oedd â statws gwleidyddol a gweinyddol, o safbwynt cyfansoddiadol, sydd ar wahân i statws y llywodraeth ganolog ("ymreolaeth sefydliadol"). Ni cheir ymreolaeth sefydliadol oni bai fod y corff is-wladwriaethol yn derbyn y canlyniadau gwleidyddol o fesur sy'n gostwng trethi.

ii) Rhaid bod y mesur wedi'i fabwysiadu heb fod y llywodraeth ganolog yn gallu ymyrryd yn uniongyrchol yn ei gynnwys ("ymreolaeth weithdrefnol").

iii) Yn olaf, na fydd y canlyniadau ariannol i ostyngiad yn y gyfradd dreth genedlaethol i ymgymeriadau yn y rhanbarth yn cael eu gwrthbwyso gan gymorth neu gymorthdaliadau oddi wrth ranbarthau/ardaloedd eraill na llywodraeth ganolog ("ymreolaeth ariannol"). Ni cheir

[38] Mae Cymorth Gwladwriaethol yn golygu mathau o gymorth gan gorff cyhoeddus, neu gorff sy'n cael ei ariannu gan y cyhoedd, i ymgymeriadau dethol (unrhyw endid sy'n rhoi nwyddau neu wasanaethau ar y farchnad benodol), a all ystumio cystadleuaeth ac effeithio ar fasnach rhwng aelod-wladwriaethau'r Undeb Ewropeaidd. Mae mwy o fanylion ar gael yn: http://www.bis.gov.uk/policies/europe/state-aid

ymreolaeth ariannol oni bai fod y corff is-wladwriaethol yn derbyn y canlyniadau ariannol o fesur sy'n gostwng trethi.

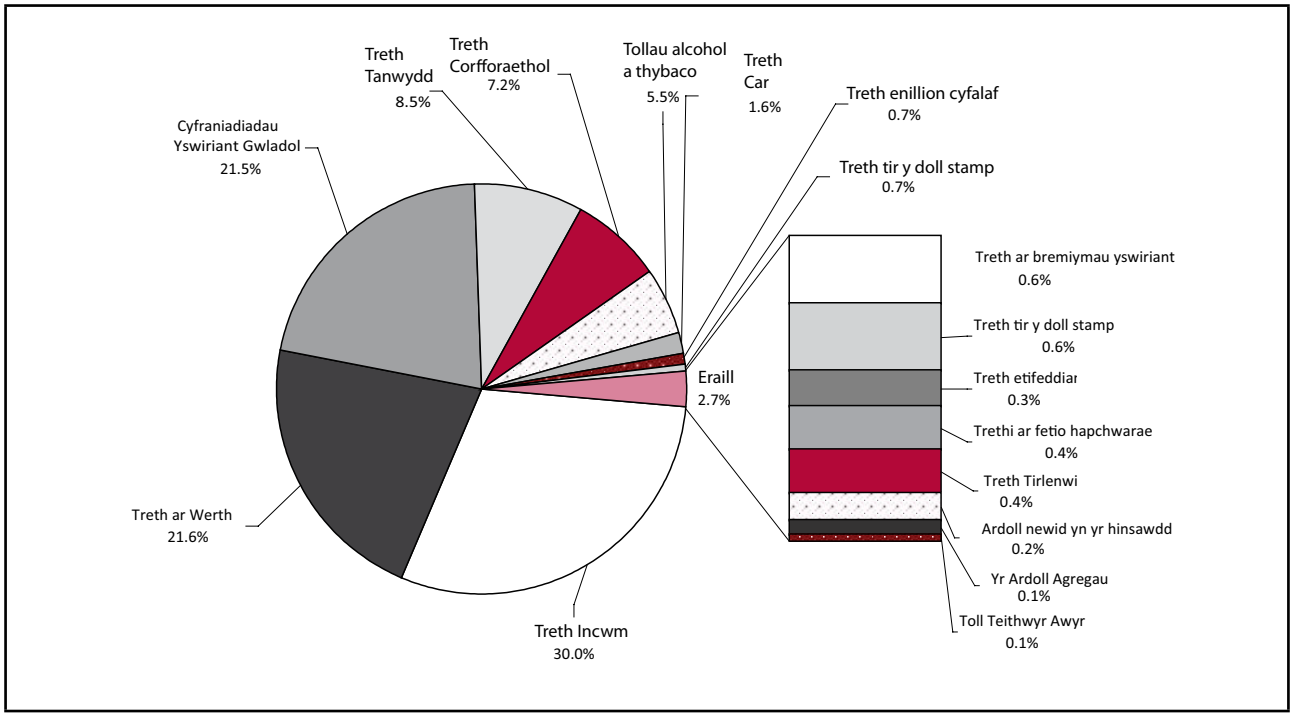
Ar sail ffeithiau'r achos, nid oedd y cynnig ar gyfer treth gorfforaeth yn yr Azores yn bodloni pob un o'r amodau hynny. Roedd y gostyngiad mewn refeniw treth a allai godi oherwydd torri cyfraddau treth yn yr Azores yn cael ei wrthbwyso gan fecanwaith ariannu a oedd yn cynnwys trosglwyddiad cyllidebol oddi wrth lywodraeth ganolog Portiwgal. Felly nid oedd y mesur yn bodloni'r maen prawf ar gyfer ymreolaeth ariannol. Oherwydd hyn, aseswyd y mesurau dadleuol yng nghyswllt y cyfan o diriogaeth Portiwgal. Daliodd y llys fod y Comisiwn wedi gweithredu'n briodol wrth bennu bod y mesurau'n gymorth dethol ac anghyson.

Mae cytundebau dwyochrog hefyd ar weithredu'r system dreth rhwng y Deyrnas Unedig a gwledydd eraill. Mae nifer o'r rhain yn ymwneud â 'chytuniadau trethiant dwbl' sydd â'r amcan o atal y risg o drethiant dwbl lle y mae'r un incwm yn drethadwy mewn dwy wladwriaeth a phennu'r trefniadau trethu ar gyfer nwyddau a gwasanaethau sy'n cael eu masnachu rhwng gwledydd.[39]

3.5.2 Gan gymryd y cyfyngiadau rhyngwladol hyn i ystyriaeth, byddwn yn asesu pob un o'r trethi yn ei thro yn y penodau sy'n dilyn.

3.5.3 Mae Ffigur 3.2 isod yn dangos cyfansoddiad derbyniadau treth Cymru. Rydym yn amcangyfrif bod cyfanswm o ychydig mwy na £16 biliwn wedi'i godi yng Nghymru o drethi a gesglir ar gyfer Trysorlys y DU yn 2010-11. Mae mwy o fanylion yn Atodiad D.

Ffigur 3.2: Amcangyfrif o gyfansoddiad refeniw trethi Cymru o drethi a gasglwyd gan Gyllid a Thollau EM, canrannau o gyfanswm y refeniw o drethi yn 2010-11



Ffynhonnell: Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi a chyfrifiadau'r Comisiwn

[39] Mae crynodeb o gytuniadau treth presennol y DU ar wefan Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi: http://www.hmrc.gov.uk/taxtreaties/index.htm

3.5.4 Wrth wneud ein hasesiad ar gyfer pob treth cawsom ei bod yn ddefnyddiol ystyried y manteision posibl o ddatganoli'r dreth honno'n gyntaf ac wedyn ystyried y canlyniadau a'r costau o wneud hynny. Rydym wedi seilio'r asesiad hwn ar y prif egwyddorion a drafodwyd yn gynharach, gan roi pwyslais ar yr egwyddorion hynny y teimlwn eu bod yn neilltuol o bwysig yng nghyd-destun Cymru.

3.5.5 Ymhlith y manteision posibl o ddatganoli treth benodol y mae:

- ***Atebolrwydd a grymuso* –** Os yw treth yn cael ei thalu gan gyfran uchel o'r boblogaeth a bod yn boblogaeth yn ymwybodol ohoni ac yn ei deall, yna, os caiff ei datganoli, gallai pleidiau gwleidyddol Cymru gynnig dewis i etholwyr Cymru yn etholiadau'r Cynulliad rhwng gwahanol lefelau ar y dreth dan sylw ac mewn gwariant ar wasanaethau datganoledig yn ôl yr hyn sydd orau ganddynt. Byddai hyn yn grymuso llywodraethiant Cymru ac yn ei wneud yn fwy atebol;
- ***Cymhellion economaidd* –** Mae cysylltiad cryf rhwng rhai trethi penodol a pherfformiad yr economi yng Nghymru ac, os bydd yr economi'n perfformio'n dda, bydd cynnydd mewn refeniw treth, tra bydd gostyngiad mewn refeniw treth os bydd amodau economaidd yn dirywio. Byddai datganoli pwerau dros rai trethi'n rhoi mwy o gymhellion i Lywodraeth Cymru i hybu twf economaidd yng Nghymru. Gall hyn ddod â manteision cymdeithasol ehangach oherwydd bydd economi gryfach yng Nghymru'n gallu cyfrannu at gyflawni amcanion cymdeithasol; ac
- ***Ysgogiad polisi i sicrhau canlyniad diffiniedig* –** Mae modd defnyddio'r ymreolaeth i amrywio treth benodol fel ysgogiad polisi i sicrhau canlyniad diffiniedig mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli. Gallai hyn gynnwys yr amcan o wella cystadleurwydd economaidd Cymru drwy roi mwy o gymhellion i fuddsoddi neu gellid defnyddio'r dreth dan sylw i newid ymddygiad dinasyddion, fel y gwelir yn achos y system bresennol i godi tâl am fagiau siopa untro yng Nghymru. Hefyd byddai ymreolaeth ar gyfer defnyddio ysgogiadau cyllidol i sicrhau canlyniad penodol yn grymuso Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ymhellach.

3.5.6 Mae'r canlyniadau o ddatganoli treth benodol wedi'u hasesu o ran yr effaith ar y canlynol:

- ***Ymddygiad economaidd (gan gynnwys ymddygiad trawsffiniol*) –** Mae Cymru wedi'i hintegreiddio i raddau helaeth ag economi'r Deyrnas Unedig ehangach lle nad yw gweithgarwch economaidd (gan unigolion na busnesau) yn cydnabod y ffiniau mewnol. Mae tua 90 y cant o boblogaeth Cymru'n byw o fewn 50 milltir i'r ffin â Lloegr. Yn achos rhai trethi, byddai'r posibilrwydd o gael gwahaniaethau mewn cyfraddau treth rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig yn gallu effeithio ar leoliad unigolion a busnesau mewn ardaloedd ar hyd y ffin yn benodol, er y gellir gorbwysleisio maint yr effaith weithiau;
- ***Effeithiau gweinyddol* –** Yn hanesyddol mae Cyllid a Thollau EM wedi cymhwyso set unffurf o reolau a phrosesau gweinyddol ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig. Mae Deddf yr Alban 2012 yn cyflwyno newid yn y broses hon a allai greu goblygiadau ar gyfer gweinyddu systemau cyflogres mewn busnesau yng Nghymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon, yn ogystal â'r Alban. Ar ben hyn, mae Llywodraeth yr Alban wedi cyhoeddi cynigion i greu corff casglu refeniw ar wahân yn yr Alban (Revenue Scotland) i reoli'r agweddau gweinyddol ar drethi datganoledig yn yr Alban. Felly, mae'n anochel y bydd datganoli unrhyw dreth yn creu'r posibilrwydd o osod mwy o feichiau gweinyddol ar unigolion a busnesau a chynyddu gorbenion gweinyddol llywodraeth yng Nghymru. Mae'r costau hynny'n debygol o fod yn fwy ar gyfer rhai trethi nag eraill; a

- ***Pherthynas â'r grant bloc –*** Mae'n hanfodol ystyried y rhyngweithio rhwng y datganoli ar dreth benodol a'r grant bloc wrth gynllunio unrhyw system ariannol i Gymru ar gyfer y dyfodol. Hyd yn oed pe byddai datganoli helaeth ar bwerau trethu, mae'n debygol y bydd y rhan fwyaf o'r adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru yn dod o'r grant bloc. Byddwn yn ystyried natur y rhyngweithio hwn ar gyfer pob treth ym Mhenodau 4 a 5. Mae'n neilltuol o bwysig asesu sut y bydd y datganoli ar bwerau dros drethi'n rhyngweithio â'r grant bloc ac rydym yn trafod hyn isod gan roi mwy o fanylion yn Atodiad.

3.5.7 Felly er y gellir cael rhesymau da dros ddatganoli treth benodol i Gymru, rydym hefyd yn ystyried a fydd unrhyw ganlyniadau annymunol. Wrth ddatganoli unrhyw dreth, bydd rhywfaint o gymhlethdod ychwanegol yn codi o'i gymharu â sefyllfa lle y mae system unffurf ar draws y DU a gellid cael mwy o faich o ran gweinyddu a sicrhau cydymffurfiaeth. Byddai gwahaniaeth mewn cyfraddau treth rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig yn gallu ei gwneud yn fwy tebygol hefyd y bydd unigolion a busnesau'n newid eu hymddygiad er mwyn talu llai o dreth drwy symud, gan ystumio'r economi.

3.5.8 Felly bydd costau'n gysylltiedig â newid, ond bydd costau a chyfleoedd coll hefyd o gadw'r trefniadau presennol. Y peth allweddol yw sicrhau na fydd unrhyw gostau'n fwy na'r buddion sy'n sail i'r ddadl o blaid datganoli'r dreth. Mae'r dull hwn o fesur costau a buddion wedi bod yn hanfodol yn ein hasesiad o bob treth ac rydym wedi'i ystyried yn ofalus wrth wneud ein hargymhellion.

3.5.9 I gloi, yn ein barn ni, wrth ystyried a ddylid datganoli treth benodol, fe ddylid asesu'r manteision ar sail yr egwyddorion ar gyfer trethu sydd wedi'u nodi yn y bennod hon gan ystyried hefyd y costau sy'n gysylltiedig. Dim ond os bydd y manteision yn fwy na'r costau i Gymru ac i'r Deyrnas Unedig y dylid datganoli'r dreth dan sylw.

3.6 Y BERTHYNAS RHWNG DATGANOLI PWERAU TRETHU A'R GRANT BLOC

3.6.1 Os bydd pwerau trethu'n cael eu datganoli, bydd rhan o gyllideb Cymru'n dibynnu ar ei refeniw treth ei hun. Ni fyddai'r refeniw hwn ar gael i Lywodraeth y DU bellach ac felly byddai angen didynnu swm cychwynnol o'r grant bloc. Yn y flwyddyn gyntaf byddai'r didyniad hwn yn gyfwerth â'r refeniw a godir drwy'r dreth ddatganoledig honno yng Nghymru, ac ni fyddai effaith ar gyfanswm yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru drwy ddatganoli pwerau trethu.

3.6.2 Yn y blynyddoedd ar ôl hynny, byddai cyllideb Cymru'n amrywio yn ôl y newidiadau mewn refeniw treth. Fodd bynnag, bydd yn rhaid didynnu symiau o'r grant bloc hefyd yn y dyfodol i adlewyrchu'r rhan o gyllideb Cymru sy'n dod o refeniw trethi datganoledig yng Nghymru – refeniw na fydd ar gael bellach i Lywodraeth y DU. Mae'n hollbwysig deall y ffordd y caiff y symiau hynny eu didynnu wedyn yn y blynyddoedd dilynol gan mai hyn sy'n pennu'r graddau y mae cyllideb Cymru'n agored i'r risgiau sy'n gysylltiedig â datganoli pwerau trethu.

3.6.3 Yn ein barn ni, byddai'n amhriodol i Lywodraeth Cymru fod yn agored i'r holl risgiau sy'n gysylltiedig â datganoli pwerau trethu gan ei bod yn bosibl na fydd rhai o'r risgiau hynny'n ganlyniad i weithredoedd gan Lywodraeth Cymru. Er hynny, mae'n briodol bod cyllid Cymru'n agored i'r risgiau sy'n gysylltiedig â dewisiadau gan Lywodraeth Cymru.

3.6.4 Rydym wedi adolygu'r gwahanol fecanweithiau ar gyfer addasu'r grant bloc ac wedi derbyn y dadansoddiad manwl gan Gomisiwn Holtham o'r risgiau ac o'r rhyngweithio rhwng datganoli pwerau trethu a'r grant bloc.

3.6.5 Yn ei ddadansoddiad daeth i'r casgliad, yn achos trethi mawr, y dylid newid y didyniad o'r bloc bob blwyddyn yn ôl y newid yn y dreth ddatganoledig ledled y Deyrnas Unedig gyfan. Er enghraifft, pe byddai'r refeniw o'r dreth ddatganoledig yn cynyddu 5 y cant ledled y Deyrnas Unedig gyfan, byddai'r didyniad o'r grant bloc yn cynyddu 5 y cant. Yr enw ar y dull hwn yw didynnu wedi'i fynegrifo. Mae hyn yn golygu, os bydd dirwasgiad sy'n arwain at ostyngiad mewn refeniw o drethi ledled y Deyrnas Unedig gan gynnwys Cymru, y bydd y didyniad o'r grant bloc (yn ogystal â'r gostyngiad yn y refeniw o drethi yng Nghymru) yn llai hefyd, gan liniaru risgiau cylchol.

3.6.6 Y fantais allweddol arall o ddefnyddio'r dull hwn yw na fyddai cyllideb Cymru'n agored i'r risgiau ar lefel y DU sy'n effeithio ar y dreth sydd wedi'i datganoli. Byddai digolledu awtomatig am unrhyw newidiadau polisi yn sylfaen drethi'r DU sy'n effeithio ar sylfaen drethi Cymru drwy gymhwyso'r dull didynnu wedi'i fynegrifo'n gywir. Er enghraifft, pe byddai Llywodraeth y DU yn cynyddu'r lwfans personol ar gyfer treth incwm, byddai refeniw trethi Cymru'n gostwng. Fodd bynnag, byddai'r didyniad o'r grant bloc yn gostwng hefyd gan y byddai'r refeniw yng ngweddill y Deyrnas Unedig hefyd yn disgyn o ganlyniad i'r newid polisi hwn.

3.6.7 Felly mae egwyddor 'dim niwed' yn rhan annatod o'r dull didynnu wedi'i fynegrifo os caiff ei gymhwyso'n gywir. Byddai cyllideb Cymru yn cael ei digolledu am unrhyw newid polisi yn sylfaen drethi'r DU sy'n effeithio arni drwy addasu'r grant bloc yn briodol.

3.6.8 Yn achos trethi llai, byddai'r broses o newid y didyniad ar sail newidiadau yn y dreth ddatganoledig ledled y Deyrnas Unedig yn rhy feichus a byddai'n ychwanegu costau diangen am weinyddu. Oherwydd hyn, dylai'r didyniad ar gyfer trethi llai fod yn swm penodedig y cytunir arno sy'n adlewyrchu'r swm y gallai'r dreth ddatganoledig ei chodi yng Nghymru yn y dyfodol ar sail rhagolwg priodol o refeniw. Yr enw ar y dull hwn yw didynnu penodedig.

3.6.9 Pe byddai Llywodraeth Cymru yn penderfynu newid y gyfradd dreth yng Nghymru fel ei bod yn uwch neu'n is na'r gyfradd yng ngweddill y Deyrnas Unedig, byddai'n cadw ac yn gwario'r refeniw ychwanegol neu'n gorfod torri gwariant i adlewyrchu'r gostyngiad mewn refeniw. Mae'r ddau ddull (didynnu wedi'i fynegrifo ar gyfer treth incwm a didynnu penodedig ar gyfer trethi llai) yn cael eu mabwysiadu yn yr Alban yn sgîl Deddf yr Alban 2012.

3.7 CASGLIADAU

3.7.1 Yn y cyd-destun rhyngwladol, mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn anarferol, os nad yn unigryw, i'r graddau bod ganddo bwerau deddfu a gwario ond nid pwerau trethu a benthyca. Mae llywodraethau 'is-genedlaethol' tebyg eraill yn meddu ar y pwerau hyn, fel y mae'r OECD yn dangos yn glir.

3.7.2 Gwnaethom ystyried yr egwyddorion y dylid eu cymhwyso wrth asesu system ariannu ac, ar sail tystiolaeth a gafwyd, rydym wedi penderfynu mai'r rhain yw: atebolrwydd; ymreolaeth; cydweithredu ac ymgysylltu adeiladol rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau

datganoledig; cymhellion economaidd; effeithlonrwydd; grymuso; tegwch; disgyblaeth gyllidol; symlrwydd; sefydlogrwydd, rhagweladwyedd a chynaliadwyedd; a thryloywder. Mae'r egwyddorion hyn wedi bod yn sail i'r argymhellion yr ydym yn eu gwneud yn yr adroddiad hwn drwyddo draw.

3.7.3 Credwn y dylid barnu unrhyw newid yn y system ariannu i Gymru ar sail yr egwyddorion hynny, gan roi pwyslais penodol ar atebolrwydd, grymuso, effeithlonrwydd, cymhellion economaidd a thegwch. Dylai newidiadau yn y dull o ariannu Llywodraeth Cymru fod o fudd i Gymru ac felly i'r Deyrnas Unedig.

3.7.4 Ar sail yr asesiad hwn, nid ydym yn credu bod y grant bloc ar ei ben ei hun, na'r grant bloc â threthi wedi'u haseinio, yn cynnig digon o atebolrwydd ariannol a grymuso. Byddai ymreolaeth gyllidol lawnach yn dileu'r trosglwyddo cyllidol sy'n sail i'r Undeb llwyddiannus. Felly rydym wedi dod i'r casgliad mai cyfuniad o grant bloc a rhywfaint o ddatganoli ar drethi yw'r system orau i Gymru.

3.7.5 Yn y ddwy bennod nesaf, rydym yn ystyried pa drethi y dylid eu datganoli.

Pennod 4 – Trethi llai o ran refeniw a threthi lleol

4.1 TROSOLWG

4.1.1 Yn y bennod hon rydym yn defnyddio'r egwyddorion a ddisgrifiwyd ym Mhennod 3 i asesu a ddylid datganoli trethi llai gan gynnwys treth tir y doll stamp, yr ardoll agregau, treth tirlenwi a tholl teithwyr awyr i Lywodraeth Cymru. Rydym hefyd yn ystyried trethi lleol gan gynnwys y dreth gyngor ac ardrethi busnes. Rydym yn trafod a ddylai Llywodraeth Cymru gael pŵer i gyflwyno trethi gwahanol yng Nghymru. Hefyd rydym yn ystyried amrywiaeth o drethi llai eraill sydd eisoes yn bod nad ydynt yn bodloni ein hegwyddorion ar gyfer datganoli trethi yn ein barn ni.

4.1.2 Rydym yn trafod y trethi llai hyn yn gyntaf, ac yn ystyried trethi mwy yn y bennod nesaf. Drwy ddiffiniad nid yw'r rhan fwyaf o'r trethi hyn yn codi symiau mawr o refeniw,[40] felly pe byddent yn cael eu datganoli ni fyddent yn effeithio'n helaeth ar allu Llywodraeth Cymru i gynnig dewisiadau sylweddol rhwng gwahanol lefelau gwariant a threthiant i ddinasyddion Cymru. Byddai eu cyfraniad at gynyddu atebolrwydd ariannol Llywodraeth Cymru yn fach o'u cymharu â'r trethi a drafodir yn y bennod nesaf. Er hynny, pe byddai trethi sy'n ymwneud yn uniongyrchol â meysydd polisi datganoledig yng Nghymru yn cael eu datganoli, gallai hynny rymuso Llywodraeth Cymru i fwy o raddau er mwyn cyflawni ei hamcanion polisi. Byddai cyfrifoldeb ychwanegol o'r fath yn gymorth i ddatblygu atebolrwydd hefyd, gan y byddai'r dinesydd yn deall bod pob agwedd ar faes polisi (gweithredol, deddfwriaethol ac ariannol) wedi'i datganoli.

Blwch 4.1: Tystiolaeth ynghylch trethi llai o ran refeniw

Dywedodd Sefydliad y Cyfarwyddwyr ei bod yn synhwyrol datganoli trethi sy'n cyd-fynd â swyddogaethau Llywodraeth Cymru, ac sydd â'r amcan o newid ymddygiad yn gymaint â chodi refeniw. "Felly, er enghraifft, byddai'n synhwyrol datganoli treth tirlenwi sydd â'r prif bwrpas o helpu i fabwysiadu arferion mwy cynaliadwy ar gyfer rheoli gwastraff. Mae'n ymddangos bod yr ardoll agregau'n perthyn i'r dosbarth hwn hefyd ac efallai dreth meysydd awyr. Ond ni fydd datganoli'r offerynnau cyllidol hyn yn gwneud dim i wella'r atebolrwydd cyffredinol rhwng Llywodraeth Cymru a'i hetholwyr".

Roedd Ffederasiwn Busnesau Bach hefyd o blaid datganoli trethi sy'n gysylltiedig â chyfrifoldebau sydd wedi'u datganoli: "Gallai trethi bach fel Toll Teithwyr Awyr a Threth Tirlenwi fod yn arf buddiol i Lywodraeth Cymru. Er enghraifft, pe byddai Toll Teithwyr Awyr yn cael ei gostwng, gallai hynny gynyddu'r llif o ymwelwyr ar gyfer busnes a thwristiaeth i Gymru

[40] Rydym wedi ceisio dangos yn fras beth yw'r refeniw sy'n codi yng Nghymru o bob un o'r trethi yr ydym yn ei thrafod yn y bennod hon. Mae'r data perthnasol ar gael yn achos rhai ohonynt ac rydym wedi gorfod eu hamcangyfrif yn achos y lleill. Wrth baratoi ein hamcangyfrifon rydym wedi cymhwyso cyfran Cymru o'r dangosydd perthnasol at gyfanswm y refeniw treth yn y DU. Er enghraifft, er mwyn amcangyfrif maint y dreth tanwydd a godir yng Nghymru rydym wedi cymhwyso canran y defnydd o danwydd yng Nghymru o gyfanswm y DU at gyfanswm y refeniw o dreth tanwydd yn y DU. Mae crynodeb o'r fethodoleg a ddefnyddiwyd yn Atodiad D.

drwy Faes Awyr Caerdydd, gan gynyddu gweithgarwch economaidd a dod â budd i fusnesau bach yng Nghymru. Un o'r trethi cywirol eraill a allai wneud polisïau Llywodraeth Cymru yn fwy effeithiol yw Treth Tirlenwi sydd wedi cael effaith arwyddocaol ar ymddygiad mewn cysylltiad â'r amgylchedd yn ogystal â datblygu cynhyrchion neu wasanaethau newydd".

Dywedodd PriceWaterhouseCoopers wrthym ei fod yn derbyn bod rhai trethi 'bach' a allai fod yn addas i'w datganoli fel offerynnau polisi i hyrwyddo datblygu economaidd, os bydd consensws gwleidyddol o blaid hynny. "Rhai o'r trethi a allai fod yn addas yw Toll Teithwyr Awyr, yr Ardoll Agregau a Threth Tirlenwi."

Dywedodd Sefydliad Bevan wrthym fod achos cryf o blaid datganoli pwerau i godi trethi mewn meysydd lle y mae Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am wariant ar weithgareddau penodol.

Yn y digwyddiad cyhoeddus a gynhaliwyd gennym yn Abertawe roedd cryn gefnogaeth i ddatganoli pwerau trethu i Lywodraeth Cymru er mwyn gwella atebolrwydd ac ysgogi datblygu economaidd . Yn y digwyddiad cyhoeddus yn y Fflint roedd cefnogaeth i ddull gweithredu fesul cam lle y bydd trethi llai'n cael eu datganoli'n gyntaf cyn datganoli rhai mwy fel treth incwm. Mynegwyd y farn hon hefyd yn ein digwyddiad cyhoeddus yng Nghwmbrân.

Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym "fod yr achos o blaid datganoli trethi'n ymddangos gryfaf mewn meysydd lle y mae cyfrifoldeb sylweddol wedi'i ddatganoli a lle y byddai datganoli'n rhoi arf ychwanegol i Weinidogion Cymru er mwyn cyflawni eu hamcanion polisi. Nid oedd Comisiwn Holtham yn gweld unrhyw rwystr mawr mewn egwyddor rhag datganoli treth tir y doll stamp, toll teithwyr awyr, yr ardoll agregau a threth tirlenwi ac rydym yn cytuno y gallai pob un ohonynt fod yn addas i'w datganoli."

4.2 TRETHIANT TIR AC EIDDO

4.2.1 Mae trethiant tir ac eiddo[41] yn rhan bwysig o'r sylfaen drethi yn y Deyrnas Unedig ac yn y rhan fwyaf o wledydd datblygedig. Gan nad yw'r cyflenwad o dir ac eiddo'n ymatebol iawn i'r pris (mae'n cymryd cryn amser i godi adeilad newydd a threfnu i dir newydd fod ar gael) nid yw'r trethi arnynt yn ystumio ymddygiad yn sylweddol.[42] Un fantais ychwanegol yng nghyswllt trethiant tir ac eiddo yw y gellir cadarnhau perchnogaeth yn rhwydd a'u bod ynghlwm wrth leoliad daearyddol penodol.

4.2.2 Mae'r dystiolaeth o wledydd tramor sydd wedi'i chrynhoi ym Mhennod 3 yn dangos mai refeniw o drethi eiddo yw un o'r ddwy ffynhonnell fwyaf o refeniw treth i lywodraethau is-genedlaethol yn holl wledydd yr OECD. Yn gyffredinol, trethiant eiddo sy'n rhoi 34 y cant o holl refeniw treth y llywodraethau is-genedlaethol.[43] Yn y Deyrnas Unedig mae 100 y cant o'r trethi a godir ar hyn o bryd ar y lefel is-genedlaethol yn ymwneud ag eiddo, sef y dreth gyngor ac ardrethi busnes.

[41] Gall trethiant eiddo fod ar wahanol ffurfiau gan amrywio o drethi ar drafodion eiddo, trethi ar werth eiddo ar ffurf treth ar 'gyfoeth' i drethi i ariannu gwasanaethau cyhoeddus fel y dreth gyngor yn y DU.

[42] Gweler Pennod 3 lle y mae disgrifiad o beth yr ydym yn ei alw'n ystumiadau economaidd.

[43] Blöchliger, H. a J. Rabesona (2009), 'The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update', *OECD Network on Fiscal Relationships Across Levels of Government*.

4.2.3 Fel y gellid disgwyl, efallai, trethiant eiddo (ar ffurf y dreth gyngor ac ardrethi busnes) sy'n pennu'r rhan o'r gyllideb i awdurdodau lleol sy'n cael ei chreu drwy drethiant lleol yn y Deyrnas Unedig. Rydym yn trafod y dreth gyngor ac ardrethi busnes yn gyntaf yn yr adran hon ac wedyn y trethi presennol ar dir ac eiddo ar gyfer y DU gyfan.

Y dreth gyngor

4.2.4 Mae'r dreth gyngor wedi'i datganoli eisoes ac mae felly'n fater i Lywodraeth Cymru. Mae'r dreth gyngor yn agwedd bwysig ar atebolrwydd ariannol llywodraeth leol ac yn ffactor sy'n ei grymuso, ac mae'n cael ei gweld felly gan yr awdurdodau lleol eu hunain. Mae'n ffurfio ychydig llai na 18 y cant o gyfanswm y gwariant gan awdurdodau lleol yng Nghymru. Mae gweddill y gwariant gan awdurdodau lleol yn cael ei ariannu drwy grantiau oddi wrth Lywodraeth Cymru, y rhan fwyaf ohonynt heb eu neilltuo,[44] ac mae cyfres o grantiau hefyd at ddibenion penodol, a chyfran yr awdurdod lleol o'r incwm o ardrethi busnes sydd wedi'i ailddosbarthu (gweler yr adran isod). Mae crynodeb o'r trefniadau presennol ar gyfer y dreth gyngor yng Nghymru ym Mlwch 4.2.

Blwch 4.2: Y dreth gyngor

Cyflwynwyd y dreth gyngor yng Nghymru (ac yn Lloegr) gan Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1992. Daeth y dreth gyngor yn lle'r Tâl Cymunedol ac mae'n pennu'r ffordd y bydd aelwydydd yn cyfrannu at wasanaethau awdurdodau lleol.

Mae'r dreth gyngor yng Nghymru'n cael ei chodi ar eiddo preswyl gan awdurdodau lleol. Bydd pob cartref yn cael ei osod mewn un o naw o fandiau (sydd wedi'u labelu rhwng A ac I) ar sail ei werth ar y farchnad ar 1 Ebrill 2003. Mae cyfradd y dreth gyngor ar gyfer pob band yn gyfran benodedig neu'n lluosrif o'r gyfradd ar gyfer eiddo ym Mand D. Mae cartrefi sydd wedi'u meddiannu gan fyfyrwyr neu gan un person yn gymwys i gael gostyngiad yn y dreth gyngor, tra bydd treth gyngor y rheini sydd ar incwm isel yn cael ei thalu'n llawn drwy fudd-dal y dreth gyngor. Yn 2010-11, codwyd £1.3 biliwn drwy'r dreth gyngor yng Nghymru (cyn cyfrif budd-dal y dreth gyngor). Mae awdurdodau lleol yn cadw eu derbyniadau o'r dreth gyngor.

4.2.5 Ar hyn o bryd, mae gan Weinidogion Cymru bwerau sylweddol i ddiwygio'r dreth gyngor. Mae Cymru ar y blaen i Loegr o ran gwella'r dull o weithredu'r dreth gyngor yn unol â'r argymhellion gan Ymchwiliad Lyons.[45] Mae cyfundrefn y dreth gyngor yn Lloegr wedi'i seilio o hyd ar werthoedd eiddo ym 1993 a gyfrifwyd pan gyflwynwyd y dreth gyntaf. Mae wyth band yng nghyfundrefn y dreth gyngor yn Lloegr ac mae nifer y bandiau wedi aros yr un fath hefyd er 1993. Yng Nghymru, ar y llaw arall, fe ailbrisiwyd eiddo yn 2005, ac mae ymrwymiad statudol i gynnal ailbrisiad pellach erbyn 2015. Cyflwynwyd band ychwanegol hefyd ar adeg yr ailbrisiad ar gyfer eiddo sy'n werth mwy na £424,000. Cafwyd gwahaniaeth polisi hefyd rhwng Cymru a Lloegr gan nad yw Llywodraeth Cymru yn darparu cyllid i rewi'r dreth gyngor, yn wahanol i Loegr.[46]

[44] Yn 2012-13 mae'r grant hwn yn fwy na £4.0 biliwn a chaiff ei ddosbarthu drwy fformiwla sydd wedi'i disgrifio yn Setliad Llywodraeth Leol http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/finandfunding/settlement/?lang=en.

[45] Ymchwiliad Lyons i Lywodraeth Leol (2007) *Place-shaping: a shared ambition for the future of local government*.

[46] Mae Llywodraeth yr Alban hefyd wedi penderfynu rhewi cynnydd yn y dreth gyngor yn yr Alban.

4.2.6 Er nad ydym wedi gofyn am dystiolaeth ynghylch materion sy'n ymwneud â'r dreth gyngor gan ei bod wedi'i datganoli eisoes, rydym wedi clywed tystiolaeth ynghylch sut y gellid diwygio'r dreth gyngor yng Nghymru.

4.2.7 Gan fod y dreth gyngor yn dreth sydd wedi'i datganoli eisoes ac felly y tu allan i'n cylch gorchwyl, nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion yn ei chylch.

Ardrethi busnes (Ardrethi Annomestig)

4.2.8 Mae ardrethi busnes yn dreth eiddo ar eiddo annomestig. Dyma'r modd y mae busnesau ac eraill sy'n defnyddio eiddo annomestig yn cyfrannu at gostau gwasanaethau awdurdodau lleol.

4.2.9 Caiff ardrethi busnes eu cyfrifo drwy gymryd Gwerth Ardrethol yr eiddo â'i luosi â 'lluosydd' neu 'buntdal' yr ardrethi busnes ar gyfer y flwyddyn dan sylw. Mae Llywodraeth Cymru yn gosod y lluosydd bob blwyddyn a gall osod nifer o ostyngiadau hefyd er mwyn lleihau maint y dreth y mae perchenogion eiddo annomestig penodol y gorfod ei dalu.

4.2.10 Mae crynodeb o'r dystiolaeth a gawsom ynghylch ardrethi busnes ym Mlwch 4.3.

Blwch 4.3: Tystiolaeth ynghylch ardrethi busnes (Ardrethi Annomestig)

Roedd Ffederasiwn Busnesau Bach o'r farn mai "ardrethi annomestig yw un o'r ffactorau pwysicaf sy'n dylanwadu ar les busnesau bach yng Nghymru... byddai diwygio'r system ardrethi annomestig yn cael effaith economaidd fwy o lawer ar fusnesau bach yng Nghymru a gallai fod yn ddull pwysig o ysgogi'r economi i Lywodraeth Cymru".

Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru "nad oes mantais amlwg i Gymru o ddatganoli Ardrethi Annomestig i Gymru gan fod pwerau sylweddol gan Lywodraeth Cymru eisoes i ostwng Ardrethi Annomestig drwy ddefnyddio gwahanol fathau o ostyngiadau. Yn ogystal â hyn, o dan y gyfundrefn bresennol mae'r risg o gael derbyniadau ardrethi annomestig sy'n uwch neu'n is na'r rhagolygon yn cael ei dderbyn gan Drysorlys EM felly byddai datganoli ardrethi annomestig yn llwyr yn peri i gyllideb Cymru fod yn fwy cyfnewidiol".

Roedd Gweithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid yn credu "er y gellir dadlau bod modd gweithredu nifer o'r diwygiadau y mae'r Athro Morgan yn eu hawgrymu o dan bwerau presennol, credwn mai'r llwybr gorau i'w ddilyn fyddai datganoli ardrethi busnes yn awr fel y gellir sicrhau eglurdeb yn fuan".

4.2.11 Mae'r cyfrifoldeb deddfwriaethol dros ardrethi busnes wedi'i ddatganoli'n llawn. Ar hyn o bryd mae'r system yng Nghymru'n gweithredu o dan yr un ddeddfwriaeth sylfaenol â'r system yn Lloegr am na chafwyd rheswm eto i arfer y pwerau deddfu a roddwyd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar ôl y refferendwm yn 2011. Gallai Llywodraeth Cymru gynnig newid yn awr yn fframwaith y ddeddfwriaeth sylfaenol pe byddai'n dymuno. Felly, nid ydym yn credu bod angen datganoli mwy o bwerau deddfu dros ardrethi busnes.

4.2.12 Yn wahanol i'r dreth gyngor, nid yw'r incwm o ardrethi busnes yn cael unrhyw effaith ar faint yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru. Mae crynodeb ym Mlwch 4.4 o'r trefniadau ariannol ar gyfer ardrethi busnes yng Nghymru.

Blwch 4.4: Ardrethi busnes – trefniadau ariannol

Yn Lloegr mae'r gwariant sydd wedi'i ariannu gan ardrethi busnes yn rhan o Derfyn Gwariant Adrannol yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol ar gyfer Llywodraeth Leol. Yng Nghymru mae'r gwariant hwn yn rhan o Derfyn Gwariant Adrannol Cymru. Bydd Llywodraeth Cymru yn cael symiau canlyniadol o dan fformiwla Barnett os bydd newidiadau mewn gwariant yn Lloegr, ac mae ffactor cymharedd fformiwla Barnett i Gymru ar gyfer Llywodraeth Leol o dan yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol yn adlewyrchu hyn. Mae incwm o ardrethi busnes yn mynd i Gronfa Gyfunol Cymru ac yn cael ei ddebydu o'r grant bloc.

Y fantais i Gymru yw bod gwariant o ardrethi busnes yng Nghymru ynghlwm wrth wariant yn Lloegr drwy fformiwla Barnett. Nid yw maint y refeniw a godir drwy ardrethi busnes yng Nghymru'n dylanwadu ar faint cyllideb Cymru. Mae newidiadau yn y cyfanswm hwn yn cael eu penderfynu drwy newidiadau yn y swm canlyniadol oddi wrth yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol ar gyfer Llywodraeth Leol. Pe byddai'r incwm o ardrethi busnes yng Nghymru'n gostwng neu'n cynyddu £100 miliwn, ni fyddai newid o'r fath yn cael unrhyw effaith ar yr adnoddau a benderfynir drwy fformiwla Barnett a gaiff eu trosglwyddo i Lywodraeth Cymru. Mae hyn yn dileu risg ac mae mantais i Gymru os yw'r ardrethi yn Lloegr yn fwy hydwyth nag yng Nghymru. Ond mae'n golygu hefyd nad oes cymhelliad i godi cyfraddau casglu a thyfu'r economi.

Yn yr Alban nid yw'r gwariant hwn yn rhan o Derfyn Gwariant Adrannol yr Alban. Mae'n rhan o'r Gwariant a Reolir yn Flynyddol yn yr Alban. Mae Llywodraeth yr Alban yn pennu, yn cadw ac yn gwario incwm o ardrethi busnes heb gyfeirio at wariant yn Lloegr. Mae'r ffactor cymharedd yn fformiwla Barnett ar gyfer yr Alban yn is nag yng Nghymru gan adlewyrchu'r ffaith nad yw'n rhan o'r Terfyn Gwariant Adrannol.

Fel y nodwyd uchod, mewn cyfnod pan yw Terfyn Gwariant Adrannol yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol yn cynyddu, mae Llywodraeth Cymru yn cael ychwanegiadau i'w chyllideb drwy symiau canlyniadol o dan fformiwla Barnett oherwydd cynnydd yn Nherfyn Gwariant Adrannol yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol hyd yn oed os na fydd cynnydd ym maint y refeniw o ardrethi busnes yng Nghymru. Mae'r Alban a Gogledd Iwerddon yn cael symiau canlyniadol llai na Chymru, a hynny'n adlewyrchu eu ffactorau cymharedd is. Pan fydd gostyngiad yn Nherfyn Gwariant Adrannol yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, bydd Cymru'n cael symiau canlyniadol negyddol o dan fformiwla Barnett oherwydd gostyngiad yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, ond nid yw'r Alban a Gogledd Iwerddon yn cael y symiau canlyniadol hyn i'r un graddau am fod eu ffactorau cymharedd yn is. Hynny yw, mae Cymru'n cael cyfran fwy na'r Alban a Gogledd Iwerddon o ostyngiad yng nghyllideb y Terfyn Gwariant Adrannol ar gyfer Llywodraeth Leol yn Lloegr. Mae hyn yn digwydd drwy gymhwyso fformiwla Barnett ac fe ddigwyddodd yn Adolygiad o Wariant 2010 pan oedd canran y gostyngiad yn Nherfyn Gwariant Adrannol Cymru yn fwy nag ar gyfer Terfynau Gwariant Adrannol yr Alban a Gogledd Iwerddon.[47]

Hyd yn oed o dan y trefniadau ariannol hyn, gall Llywodraeth Cymru gyflwyno gostyngiadau mwy hael mewn ardrethi busnes na Lloegr. Pe byddai Llywodraeth Cymru yn penderfynu gwneud hyn, byddai Terfyn Gwariant Adrannol adnoddau Llywodraeth Cymru yn lleihau yn ôl maint y gostyngiad mewn ardrethi busnes yng Nghymru.

[47] Mae hyn wedi'i egluro gan Gerald Holtham yn http://www.clickonwales.org/2010/11/why-wales-has-been-hit/

4.2.13 Ym Mai 2012 cyflwynwyd adroddiad y grŵp gorchwyl a gorffen a oedd wedi'i sefydlu gan Lywodraeth Cymru o dan gadeiryddiaeth yr Athro Brian Morgan i adolygu ardrethi busnes yng Nghymru. Er bod y rhan fwyaf o'i argymhellion wedi'i chyfeirio at Lywodraeth Cymru, roedd hefyd yn argymell bod ein Comisiwn ni'n ystyried yr achos o blaid datganoli ardrethi busnes i Gymru. Yn benodol nododd eu bod yn credu "y byddai datganoli ardrethi'n cyflwyno cyfyngiad cyllidebol cadarn yn ogystal â chryn gymhelliant i Lywodraeth Cymru a'r Awdurdodau Lleol ehangu'r sylfaen drethi". Ond nodwyd hefyd yn adolygiad Morgan fod "y system gyfredol yn darparu rhywfaint o ddiogelwch rhag unrhyw ddirywiad anwadal o ran faint o ardrethi a geir".

4.2.14 Mae system yr Alban yn fwy cyson ag egwyddorion atebolrwydd a grymuso yng nghyd-destun datganoli trethi oherwydd dylai gwariant gael ei bennu gan faint y refeniw o ardrethi busnes a godir yng Nghymru ac nid symiau canlyniadol o wariant yn Lloegr o dan fformiwla Barnett fel y gwelir ar hyn o bryd. Byddai mabwysiadu'r system sydd yn yr Alban yn sicrhau bod maint y refeniw o ardrethi busnes a godir yng Nghymru'n cael effaith uniongyrchol ar yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru. Gallai hyn hyrwyddo datblygu economaidd a rhoi mwy o hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru i gynnig gostyngiadau mwy neu lai hael na'r rhai presennol gan y byddai'r goblygiad ariannol o wneud hynny'n fwy clir.

4.2.15 Yn ogystal â hyn, roedd adolygiad Morgan yn argymell lleoleiddio ardrethi busnes i ryw raddau er mwyn rhoi cymhelliant i hybu twf economaidd fel bod rhywfaint o'r incwm o ardrethi busnes yn cael ei gadw a'i wario gan awdurdodau lleol yn hytrach na'i gyfuno'n ganolog gan Lywodraeth Cymru fel y gwneir yn awr. Mae Llywodraeth y DU hefyd yn bwriadu cyflwyno rhywfaint o leoleiddio yn Lloegr. Byddai lleoleiddio o'r fath yn ategu'r ddadl o blaid ystyried ardrethi busnes yn rhan o'r Gwariant a Reolir yn Flynyddol yng Nghymru yn hytrach na'r Terfyn Gwariant Adrannol, drwy gydweddiad â gwariant sy'n cael ei ariannu gan y dreth gyngor. Mae gwariant sydd wedi'i ariannu gan y dreth gyngor yng Nghymru'n rhan o Wariant a Reolir yn Flynyddol (sy'n cael ei alw'n wariant awdurdodau lleol a hunan-gyllidir) ac nid yw'n rhan o Derfyn Gwariant Adrannol Cymru. Mae'r dreth gyngor yn cael ei chadw gan awdurdodau lleol ac ni chaiff ei chyfuno.

4.2.16 Y brif anfantais bosibl o fabwysiadu system yr Alban yw'r effaith ddichonol ar wariant cyhoeddus. Byddai bron £1 biliwn y flwyddyn o wariant o ardrethi busnes yn cael ei drosglwyddo o Derfyn Gwariant Adrannol Cymru i Wariant a Reolir yn Flynyddol, gan dynnu'r swm hwn allan o system Barnett. Byddai'r gwariant hwn yn tyfu nid drwy symiau canlyniadol o dan fformiwla Barnett ond drwy dwf mewn ardrethi busnes yn sylfaen drethi Cymru. Daeth adolygiad Morgan i'r casgliad bod y trefniant presennol yn dda i Gymru pan fo gwariant yn Lloegr yn codi'n gyflym, fel y gwnaeth yn y cyfnod ar ôl 2003, ond y gallai arwain at lai o adnoddau i Gymru pan yw'r symiau canlyniadol yn codi'n araf, fel y maent yn awr. Dadleuodd Gerald Holtham yn ei bapur i'r Sefydliad Materion Cymreig (sydd wedi'i nodi yn y troednodyn uchod) mai'r rheswm bod Terfyn Gwariant Adrannol Cymru wedi gostwng 7.5 y cant yn Adolygiad o Wariant 2010 o'i gymharu â'r gostyngiad o 6.8 y cant yn yr Alban a 6.9 y cant yng Ngogledd Iwerddon oedd yr effaith o symiau canlyniadol negyddol yr ardrethi busnes yng Nghymru. Gan fod y cyfuno cyllidol yn debygol o barhau, gallai hyn ddigwydd eto yn yr adolygiad nesaf o wariant os na fabwysiedir system yr Alban. Yn ogystal â hyn, pe byddai'r cyfraddau casglu gan awdurdodau lleol yn gwella, byddai mwy o adnoddau ar gael i'w gwario yng Nghymru os oedd ardrethi busnes wedi'u datganoli'n llwyr; roedd y gyfradd casglu o 97.1 y cant yn 2011-12 yn is na'r gyfradd o 97.3 y cant yn y flwyddyn flaenorol.

4.2.17 I gloi, credwn y byddai datganoli ardrethi busnes yn llwyr yn cydweddu'n dda â'n hegwyddorion ar gyfer trethiant, gan greu mwy o atebolrwydd a grymuso, rhoi mwy o gymhellion i hybu twf a sicrhau bod Cymru'n cael ei thrin yn un mor deg â'r Alban a Gogledd Iwerddon. Rydym yn derbyn bod Llywodraeth Cymru wedi cael mantais yn y gorffennol mewn rhai blynyddoedd o'r trefniadau presennol er y gallai Cymru fod ar ei hennill o'r diwygiadau yr ydym yn eu cynnig yn ystod y blynyddoedd nesaf. Felly dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ystyried a yw'n ddymunol newid y trefniadau ariannol ar gyfer ardrethi busnes yng Nghymru fel eu bod yr un fath â'r trefniadau presennol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Wrth ystyried hyn, dylid asesu'r risgiau sy'n gysylltiedig ag unrhyw newid ochr yn ochr â'r manteision posibl o fabwysiadu'r un model ariannu ag sydd yn yr Alban.

4.2.18 Yn ogystal â hyn, cafwyd nifer o argymhellion gan adolygiad Morgan gan gynnwys rhai mewn meysydd fel Cyllid Cynyddrannau Treth (lle y caiff benthyciadau lleol eu hariannu drwy gynyddu ardrethi busnes yn y dyfodol) ac Ardaloedd Gwella Busnes (lle y codir ardoll ar ardrethi busnes) i gymell twf. Mae'r argymhellion hyn yn gyson â'r egwyddorion sydd wedi'u nodi yn yr adroddiad hwn, ac edrychwn ymlaen at weld ymateb Llywodraeth Cymru i'r argymhellion hynny a'r argymhellion eraill yn adolygiad Morgan.

Argymhelliad

A.2.Bod ardrethi busnes yn cael eu datganoli'n llwyr, ar yr amod bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno ar y manylion ac yn asesu unrhyw risgiau cysylltiedig.

Treth Tir y Doll Stamp

4.2.19 Mae Treth Tir y Doll Stamp (TTDS) yn dreth sy'n daladwy wrth brynu neu drosglwyddo eiddo neu dir lle y mae'r swm a delir am ei brynu neu ei drosglwyddo'n uwch na throthwy penodol. Mae crynodeb ym Mlwch 4.5 o'r ffordd y mae TTDS yn gweithio ar hyn o bryd yn y Deyrnas Unedig. Yn yr Alban, mae TTDS yn cael ei datganoli a dechreuodd Llywodraeth yr Alban ar ymgynghoriad yn ddiweddar ynghylch diwygio TTDS yn yr Alban.[48]

[48] Mae mwy o fanylion ar gael yn: http://www.scotland.gov.uk/Publications/2012/06/1301

Blwch 4.5: Treth Tir y Doll Stamp

Codir Treth Tir y Doll Stamp fel canran o'r swm a delir am eiddo neu dir wrth ei brynu neu ei drosglwyddo – oni bai fod gostyngiad neu esemptiad.

Mae Tabl 4.1 yn dangos y cyfraddau a throthwyon cyfredol ar gyfer tir neu eiddo preswyl.

Tabl 4.1: Cyfraddau a throthwyon TTDS ar gyfer tir neu eiddo preswyl

Pris prynu/premiwm les neu werth trosglwyddo	Cyfradd treth tir y doll stamp (canran)
Llai na £125,000	Dim
Mwy na £125,000 i £250,000	1
Mwy na £250,000 i £500,000	3
Mwy na £500,000 i £1 filiwn	4
Mwy nag £1 filiwn i £2 filiwn	5
Mwy na £2 filiwn	7
Mwy na £2 filiwn os prynir gan bersonau penodol gan gynnwys cyrff corfforaethol	15

Mae'r cyfraddau ar gyfer tir ac eiddo amhreswyl rywfaint yn wahanol ac maent wedi'u dangos yn Nhabl 4.2.

Tabl 4.2: Cyfraddau a throthwyon TTDS ar gyfer tir neu eiddo amhreswyl

Pris prynu/premiwm les neu werth trosglwyddo	Cyfradd treth tir y doll stamp (canran)
Hyd at £125,000 – rhent blynyddol o lai na £1,000	Dim
Hyd at £125,000 – rhent blynyddol o £1,000 neu fwy	1
Mwy na £150,000 i £250,000	1
Mwy na £250,000 i £500,000	3
Mwy na £500,000	4

4.2.20 TTDS yw un o'r ychydig drethi i'r DU gyfan lle y mae data am y refeniw yng Nghymru'n cael eu cyhoeddi gan Gyllid a Thollau EM. Yn 2010-11 y refeniw o TTDS yng Nghymru oedd £115 miliwn (tua 2 y cant o gyfanswm y DU). Mae'r dreth yn gymharol gyfnewidiol (gweler Atodiad D) gan fod y refeniw yn dibynnu ar dueddiadau ehangach yn y marchnadoedd tir a thai. Mae'r sylfaen drethi ar gyfer TTDS yng Nghymru wedi bod yn llai hydwyth nag ar gyfer y DU gyfan am fod prisiau tir ac eiddo wedi cynyddu'n arafach yng Nghymru ac am fod nifer cyfartalog y trafodion yn is.[49]

4.2.21 Yn ogystal â'r dystiolaeth sydd wedi'i chrynhoi ym Mlwch 4.1, mae Blwch 4.6 yn rhoi crynodeb o'r dystiolaeth a gawsom sy'n trafod TTDS yn benodol.

[49] Yn hanesyddol mae trafodion eiddo domestig yng Nghymru yn 4-5 y cant o gyfanswm y stoc dai o'i gymharu â 6 y cant yn Lloegr. Hynny yw, mae'r trosiant eiddo yn is yng Nghymru nag yn Lloegr.

Blwch 4.6: Tystiolaeth ynghylch Treth Tir y Doll Stamp

Roedd y canlyniadau o'n harolwg barn yn dangos bod 67 y cant o ymatebwyr yn credu y dylai Llywodraeth Cymru gael yr hawl i newid lefel "y dreth prynu tŷ". Y gefnogaeth hon oedd y fwyaf yn yr atebion i'r cwestiynau am y trethi pwysig i'r DU gyfan a oedd wedi'u cynnwys yn yr arolwg.

Meddai CBI Cymru: "Mae'n cael ei hystyried yn addas i'w datganoli oherwydd natur ansymudol iawn y sylfaen drethi. Gan gymryd bod modd 'prisio' y dreth yn effeithiol o ran lleihau grant bloc Cymru, rydym yn gweld bod rhywfaint o sail resymegol i ddatganoli'r doll stamp".

Dywedodd Gweithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid wrthym: "Gan fod y doll stamp yn cael ei datganoli i'r Alban yn awr, nid oes rheswm ymarferol dros beidio â'i datganoli i Gymru. Mae cysylltiad clir rhyngddi ac amcan polisi mewn polisïau tai datganoledig".

4.2.22 Gan fod y rhan fwyaf o'r agweddau ar bolisi tai wedi'u datganoli i Gymru, byddai datganoli TTDS yn cydweddu'n dda â pholisi. Gallai Llywodraeth Cymru gynllunio TTDS fel ei bod yn addas i amgylchiadau Cymru o ran tai a'r economi. Hefyd gallai ystyried materion eraill sydd o bwys neilltuol yng Nghymru wrth gynllunio TTDS drwy newid y gostyngiadau ac esemptiadau presennol sy'n gymwys ledled y Deyrnas Unedig ar hyn o bryd, o fewn unrhyw gyfyngiadau ar gymorth gwladwriaethol.[50]

4.2.23 Yn yr un modd â phob treth, byddai unrhyw wahaniaeth (os penderfynir ar hynny) rhwng TTDS yng Nghymru ac yng ngweddill y Deyrnas Unedig yn gallu dylanwadu ar benderfyniadau gan unigolion a busnesau ynghylch lleoli. Er y gellid edrych yn ffafriol ar hyn fel canlyniad polisi dymunol, fe ellid edrych yn anffafriol arno hefyd a'i ystyried yn ystumiad ar y farchnad sy'n cymell pobl i ddewis lleoliadau sy'n economaidd is-optimaidd dim ond er mwyn talu llai o dreth.

4.2.24 Mae ymchwil[51] yn dangos mai dylanwad ffiniol yn unig sydd gan gostau trafodion (mae TTDS yn gost ar brynu tir ac eiddo ac felly'n dreth ar drafodion) ar benderfyniadau gan unigolion ynghylch lleoli ac nad ydynt yn ffactor tyngedfennol ynddynt. Mae'r ymchwil hon yn dangos bod ffactorau eraill fel y cyflenwad o dai addas, nodweddion yr aelwyd (fel lefel incwm, oed a statws cyflogaeth) ac argaeledd cyllid yn bwysicach wrth benderfynu ynghylch lleoli. Yn ogystal â hyn, mae amrywiaeth o dystiolaeth[52] sy'n dangos bod amrywiadau mewn trethi eiddo yn cael eu hadlewyrchu mewn prisiau tai fel bod trethi is yn tueddu i arwain at brisiau tai uwch, ac fel arall. Mae'r dystiolaeth hon yn awgrymu bod y posibilrwydd o gael gwahaniaethau mewn TTDS rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig yn annhebygol o gael effaith uniongyrchol arwyddocaol ar benderfyniadau ynghylch lleoli.[53]

[50] Efallai y bydd rhai ystyriaethau ynghylch cymorth gwladwriaethol os caiff hyn ei gymhwyso at drafodion eiddo annomestig.

[51] Calder Sànchez, A. a D. Andrews (2011), 'To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD?', *OECD Economics Department Working Papers*, No. 846, OECD Publishing.

[52] Rosenthal, L. (1999) 'House prices and local taxes in the UK', *Fiscal Studies* Vol.22, no.1, 61-76 and IFS (2011), *Tax by Design*.

[53] Cafwyd tystiolaeth yn adolygiad Morgan hefyd fod tuedd i ardrethi busnes gael eu cyfalafu mewn gwerthoedd eiddo.

4.2.25 Nid yw'r canlyniadau gweinyddol o ddatganoli TTDS yn debygol o fod yn arwyddocaol. Prynwr yr eiddo neu dir sy'n gyfrifol am hysbysu Cyllid a Thollau EM am y prynu neu drosglwyddo drwy lenwi Dychweleb Trafodiad Tir – a elwir fel arfer yn Ffurflen Treth Tir y Doll Stamp – ac am sicrhau bod TTDS wedi'i thalu'n brydlon. Fel arfer, bydd y rhan fwyaf o bobl yn cyflogi cyfreithiwr neu drawsgludwr i lenwi'r ffurflen ar eu rhan. Mae'r ffurflen TTDS bresennol yn enwi ardal yr awdurdod lleol lle y mae'r trafodiad yn digwydd, felly gall Cyllid a Thollau EM nodi'r trafodion sy'n digwydd yng Nghymru.

4.2.26 Gellid gweinyddu TTDS mewn gwahanol ffyrdd ar ôl ei datganoli. Gallai Llywodraeth Cymru drafod â Chyllid a Thollau EM i weld a allai gymryd rhan mewn rhedeg system ddatganoledig ar ran Llywodraeth Cymru o dan gytundeb lefel gwasanaeth. Byddai Llywodraeth Cymru hefyd yn gallu ystyried a yw'n ddymunol cael trefniadau gweinyddu gwahanol, fel y mae Llywodraeth yr Alban yn gwneud. Mae lle i gredu y gellid cael arbedion drwy'r broses hon.

4.2.27 Nid oes rheswm mewn egwyddor dros gredu y bydd y baich cydymffurfio ar drethdalwyr sy'n prynu un uned eiddo neu dir mewn unrhyw ran o'r DU yn sylweddol fwy os bydd TTDS yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru. Er y gellid cael cynnydd bach yn y baich cydymffurfio ar y rheini sy'n prynu tir neu eiddo yr un pryd yng Nghymru ac mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, mae pryniadau o'r fath yn rhan fach o'r farchnad gyfan.

4.2.28 Mae TTDS yn dreth gymharol gyfnewidiol felly gellid cael mwy o risgiau i gyllideb Cymru o'i datganoli. Mae'n bosibl y bydd ar Lywodraeth Cymru angen defnyddio pwerau benthyca refeniw i'w helpu i ddelio â chyfnewidiadau o flwyddyn i flwyddyn gan ddefnyddio adnoddau benthyg i gwrdd ag unrhyw ddiffyg os bydd refeniw'n llai na'r hyn a ragwelwyd. Rydym yn trafod pwerau benthyca refeniw ym Mhennod 6. Mae'n bosibl y bydd pryder hefyd fod y doll stamp yn tueddu i gynyddu'n arafach yng Nghymru na'r cyfartaledd ar gyfer y DU. Fodd bynnag, pe byddai'r dreth yn cael ei datganoli, gallai hyn roi cymhelliad i Lywodraeth Cymru dyfu'r sylfaen drethi a'r economi er mwyn cael mwy o incwm.

4.2.29 Byddai canlyniadau yng nghyswllt y grant bloc o ddatganoli TTDS i Lywodraeth Cymru, gan y byddai'n gostwng o'r un maint â swm y TTDS a gesglir yng Nghymru tra byddai Llywodraeth Cymru yn cadw'r swm a gesglir o'r dreth sy'n cymryd lle TTDS yng Nghymru. Fel y trafodwyd ym Mhennod 3, mae'r ffordd o bennu'r swm a dynnir o'r grant bloc yn bwysig o ran rheoli'r risgiau sy'n gysylltiedig â datganoli trethi. Mae angen asesu'n ofalus beth fydd y swm priodol i'w dynnu o'r grant i wrthbwyso TTDS. Gan fod TTDS yn dreth fach nid ydym yn credu bod y dull didynnu wedi'i fynegrifo'n addas. Yn hytrach, rydym yn argymell didynnu swm penodedig o'r grant bloc. Dylai gwerth y didyniad hwn gael ei benderfynu gan Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar y cyd gan ystyried natur gyfnewidiol y dreth a'r rhagolygon refeniw yng Nghymru.

4.2.30 I grynhoi, mae'r dystiolaeth yn dangos bod TTDS y dreth addas i'w datganoli. Er bod y dreth yn gyfnewidiol, fe'i codir ar drafodion ansymudol ac mae cysylltiad agos rhyngddi a chyfrifoldebau datganoledig. Ni fyddai datganoli'n arwain at gynnydd arwyddocaol yn y costau am weinyddu a sicrhau cydymffurfio. Pe byddai gwahaniaeth rhwng TTDS yng Nghymru a gweddill y Deyrnas Unedig, byddai'r risg o greu cymhellion cryf i unigolion a busnesau leoli mewn mannau eraill i osgoi treth uwch yn un bach.

4.2.31 Byddai datganoli TTDS yn grymuso Llywodraeth Cymru ymhellach, drwy ganiatáu iddi gynllunio'r dreth i gydweddu ag amgylchiadau o ran tai a'r economi yng Nghymru. Pe

byddai Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yna, cyn rhoi'r gorau i godi'r dreth i'r DU gyfan yng Nghymru, byddai angen i Lywodraeth Cymru ddarparu ar gyfer ei hailgyflwyno neu gyflwyno treth yn ei lle drwy ddeddfu.

4.2.32 Nid ydym yn gwneud argymhelliad ynghylch beth y dylai Llywodraeth Cymru ei wneud os caiff TTDS ei datganoli iddi, ond enghreifftiau posibl o'r hyn y gellid ei wneud yw targedu lleihad yn y dreth i roi hwb i godi tai, gostyngiadau ar gyfer prynwyr tro cyntaf neu fusnesau amaethyddol bach sy'n dymuno arallgyfeirio, neu gyfraddau treth gwahanol ar gyfer cartrefi cyntaf ac ail gartrefi. Byddai'r rhain yn faterion polisi i Lywodraeth Cymru ac i'r pleidiau gwleidyddol yng Nghymru.

4.2.33 Yn ogystal â hyn, pe byddai TTDS yn cael ei datganoli a phe byddai Llywodraeth Cymru yn cael pŵer i gyflwyno trethi arloesol fel treth tir, byddai cyfle i gael diwygio mwy radicalaidd ar drethiant eiddo yng Nghymru yn unol â'r argymhellion gan Adolygiad Mirrlees[54]. Er ein bod yn derbyn y dadleuon economaidd da o blaid diwygio trethiant tir ac eiddo, rydym yn ymwybodol o'r anawsterau ymarferol a gwleidyddol sy'n gysylltiedig. Nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion ynghylch dyfodol trethi eiddo yng Nghymru, er y byddem yn disgwyl i Lywodraeth Cymru gynnal asesiad manwl o'r potensial i ddiwygio a'i anfanteision.

Argymhelliad

A.3. Bod Treth Tir y Doll Stamp yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru a bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yng Nghymru. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i natur gyfnewidiol y derbyniadau.

4.3 TRETHI LLAI ERAILL

4.3.1 Rydym yn rhoi ystyriaeth nesaf i nifer o drethi llai eraill ar gyfer y DU gyfan y gellid eu datganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru.

Treth tirlenwi

4.3.2 Mae treth tirlenwi yn dreth ar waredu gwastraff. Yng Nghymru mae ychdydig mwy na hanner y gwastraff a aiff i safleoedd tirlenwi'n wastraff diwydiannol neu fasnachol; mae'r gweddill yn wastraff bwrdeistrefol (y rhan fwyaf ohono'n sbwriel sydd wedi'i gasglu gan awdurdodau lleol). Amcan treth tirlenwi yw cymell y rhai sy'n cynhyrchu gwastraff i gynhyrchu llai ohono, adennill mwy o werth o wastraff (er enghraifft, drwy ailgylchu neu gompostio) a defnyddio dulliau mwy ecogyfeillgar o waredu gwastraff.

4.3.3 Codir y dreth ar sail pwysau ac mae dwy gyfradd: cyfradd is ar wastraff anadweithiol neu anactif, sy'n cynnwys y rhan fwyaf o ddeunyddiau adeiladu a phridd wedi'i gloddio; a'r gyfradd safonol, sy'n cynnwys deunyddiau fel pren, peipiau a phlastigau. Nid yw'r datganiad treth presennol am dreth tirlenwi ar gyfer y DU gyfan yn dangos lleoliad daearyddol y gweithgarwch trethadwy. Felly, nid yw Cyllid a Thollau EM yn cyhoeddi ffigurau am y refeniw a godir drwy dreth tirlenwi ar gyfer Cymru. Fodd bynnag, rydym wedi amcangyfrif bod y refeniw a godwyd drwy dreth tirlenwi yng Nghymru yn 2010-11 oddeutu £50 miliwn (ychydig llai na 6 y cant o gyfanswm y DU. Mae mwy o fanylion yn Atodiad D).

[54] IFS (2011) *Tax by Design* Chapter 16.

4.3.4 Mae'r dystiolaeth a gawsom yn ategu'r ddadl o blaid datganoli treth tirlenwi i Lywodraeth Cymru ar y sail y byddai'n rhoi ysgogiad polisi defnyddiol mewn maes y datganolwyd cyfrifoldeb drosto. Mae Deddf yr Alban 2012 yn darparu ar gyfer datganoli treth tirlenwi'n llwyr ar yr amod y bydd unrhyw dreth a geir yn ei lle'n parhau'n dreth ar waredu gwastraff mewn safleoedd tirlenwi. Yn ogystal â'r dystiolaeth sydd wedi'i chrynhoi ym Mlwch 4.1, mae crynodeb ym Mlwch 4.7 o'r dystiolaeth a gawsom ynghylch treth tirlenwi'n benodol.

Blwch 4.7: Tystiolaeth ynghylch treth tirlenwi

Meddai CBI Cymru: "Mae sylfaen treth tirlenwi'n gymharol ansymudol, mae derbyniadau'n gymharol sefydlog ac mae'n agwedd allweddol ar bolisi amgylcheddol ac, ar sail y tri pheth hyn, mae'n eithaf addas i'w datganoli i Gymru".

Dywedodd Gweithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid wrthym, "Gan fod treth tirlenwi yn cael ei datganoli i'r Alban yn awr, nid oes rheswm ymarferol dros beidio â'i datganoli i Gymru. Mae cysylltiad clir rhyngddi ac amcan polisi mewn polisïau amgylcheddol datganoledig".

4.3.5 Gan fod rheoli gwastraff yn gyfrifoldeb sydd wedi'i ddatganoli, byddai datganoli treth tirlenwi yn cydweddu'n dda â pholisi. Pe byddai treth tirlenwi yn cael ei datganoli, byddai Llywodraeth Cymru, er enghraifft, yn gallu cynyddu cyfraddau er mwyn hyrwyddo amcanion amgylcheddol neu ddiwygio'r dreth yn gyfan gwbl i gyflawni amcanion polisi'n well yng Nghymru.

4.3.6 Yn achos trethdalwyr sy'n gwaredu meintiau mawr o wastraff mewn safleoedd tirlenwi, gallai cymhelliad godi i waredu gwastraff ar draws ffiniau daearyddol pe byddai gwahaniaeth yn y cyfraddau treth rhwng Cymru a Lloegr. Gellid ystyried bod hyn yn ystumiad annymunol ar y farchnad. Byddai costau trafnidiaeth yn cyfyngu'r manteision o newid y lleoliad gwaredu, ond byddai'r costau trafnidiaeth hyn yn llai o rwystr po agosaf oedd y gweithgarwch i'r ffin. Felly byddai gwahaniaeth rhwng y cyfraddau yng Nghymru a Lloegr yn gallu arwain at rywfaint o waredu gwastraff ar draws y ffin. Nid ydym yn credu bod y posibilrwydd o gael rhywfaint o waredu gwastraff ar draws y ffin yn drech na'r manteision y gellir eu cael o ddatganoli. Er hynny, byddai angen i Lywodraeth Cymru roi ystyriaeth ofalus i unrhyw ystumiadau niweidiol posibl ar draws y ffin wrth gynllunio a rheoli treth tirlenwi ddatganoledig.

4.3.7 Ar hyn o bryd, mae treth tirlenwi yn cael ei chasglu gan Gyllid a Thollau EM oddi wrth weithredwyr tirlenwi cofrestredig. Felly mae'r baich o gydymffurfio ar y gweithredwyr tirlenwi. Mewn egwyddor, prin y bydd newid yn y baich cydymffurfio ar drethdalwyr sy'n gweithredu ar un safle mewn unrhyw ran o'r Deyrnas Unedig pe byddai'r dreth yn cael ei datganoli i Gymru. Byddai gweithredwyr tirlenwi sy'n rhedeg nifer o safleoedd yn y DU yn gallu gweld rhywfaint o gynnydd yn y baich cydymffurfio am fod rhaid iddynt lenwi dwy ffurflen ar gyfer treth tirlenwi. Serch hynny, gan y byddai lleoliad y gwastraff a waredwyd yn glir, bach iawn fyddai unrhyw faich ychwanegol.

4.3.8 Bydd rhai goblygiadau pwysig i'r grant bloc y bydd angen eu hadlewyrchu mewn unrhyw swm a ddidynnir o'r grant bloc. Gan ei bod yn dreth lai, dylid didynnu swm penodedig o'r grant bloc. Fodd bynnag, byddai angen i hyn adlewyrchu'r ffaith mai pwrpas treth tirlenwi yw cymell pobl i beidio â gwaredu gwastraff ar dir, fel bod y sylfaen drethadwy (cyfaint y

gwastraff sy'n mynd i safleoedd tirlenwi) yn lleihau. Ledled y Deyrnas Unedig, mae'r sylfaen drethadwy ar gyfer tirlenwi wedi lleihau 33 y cant yn y pum mlynedd diwethaf. Byddai'n ofynnol bod gwerth y swm a dynnir o'r grant i wrthbwyso'r datganoli ar dreth tirlenwi yn adlewyrchu'r gostyngiad yn y sylfaen drethadwy.

4.3.9 I grynhoi, mae dadl gryf o blaid datganoli treth tirlenwi gan y byddai'n ysgogiad polisi defnyddiol mewn maes y datganolwyd cyfrifoldeb drosto i Lywodraeth Cymru. Pe câi ei datganoli, byddai'r canlyniadau'n gymharol fach a gellir rheoli'r risgiau i'r grant bloc yn effeithiol drwy adlewyrchu'r gostyngiad yn y sylfaen drethadwy yn y didyniad penodedig o'r grant bloc. Rydym yn argymell bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth. Yn yr un modd â TTDS, pe byddai Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yna, cyn rhoi'r gorau i godi'r dreth i'r DU gyfan yng Nghymru, byddai angen i Lywodraeth Cymru ddarparu ar gyfer ei hailgyflwyno neu gyflwyno treth yn ei lle drwy ddeddfu.

Argymhelliad

A.4. Bod treth tirlenwi yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru a bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yng Nghymru. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i'r gostyngiad yn y sylfaen drethadwy.

Yr ardoll agregau

4.3.10 Mae'r ardoll agregau yn dreth ar dywod, graean a chreigiau a gaiff eu cloddio o'r ddaear neu eu codi o'r môr yn nyfroedd y DU. Ar hyn o bryd mae gweithredwyr chwareli'n talu £2 o dreth am bob tunnell o dywod, graean neu greigiau a gloddir. Nid yw'r dreth yn cael ei chodi ar ddeunyddiau eildro nac ar agregau sy'n is-gynnyrch o brosesau cloddio neu'n wastraff o brosesau eraill. Pwrpas sylfaenol y dreth yw lleihau maint yr agregau cynradd a gaiff eu cloddio. Mae mewnforwyr agregau'n talu'r dreth hefyd ar ôl defnyddio'r deunydd yn fasnachol.

4.3.11 Nid oes ffigurau swyddogol am y refeniw a godir drwy'r ardoll agregau yng Nghymru. Gellir amcangyfrif y refeniw ar sail cyfran yr agregau a gaiff eu cloddio yng Nghymru. Ar sail hyn, rydym wedi amcangyfrif bod y refeniw o'r ardoll agregau yng Nghymru oddeutu £20 miliwn yn 2010-11 (ychydig mwy na 7 y cant o gyfanswm y DU. Mae mwy o fanylion yn Atodiad D).

4.3.12 Mae'r dreth hon wedi bod yn eithaf hydwyth ledled y Deyrnas Unedig oherwydd cynnydd yn y gyfradd dreth yn hytrach na thwf yn y sylfaen drethadwy. Yn unol â phwrpas y dreth (lleihau maint yr agregau cynradd a gaiff eu cloddio) nid oedd y tunelledd trethadwy ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan yn 2010-11 yn ddim ond 70 y cant o'r tunelledd yn 2002-03. Er bod y gostyngiad hwn yn ganlyniad i ryw raddau i'r lleihad yn y galw oherwydd twf economaidd gwannach, mae'r ffigurau ar gyfer cyfnod hwy (rhwng 1980 a'r presennol) yn dangos bod maint yr agregau a gloddir wedi parhau i ostwng ar draws y Deyrnas Unedig a'i rhanbarthau. Yn ogystal â'r dystiolaeth sydd wedi'i chrynhoi ym Mlwch 4.1, mae crynodeb ym Mlwch 4.8 o'r dystiolaeth a gawsom ynghylch yr ardoll agregau.

[55] Rydym yn trafod Ystad y Goron ym Mhennod.

[56] Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol y DU (2011) *The UK Minerals Yearbook*.

Blwch 4.8: Tystiolaeth ynghylch yr ardoll agregau

Dywedodd David Harding, Ysgrifennydd Cymru y Gymdeithas Cynhyrchion Mwynol, wrthym ei fod yn gweld "rhai manteision a rhai anfanteision" pe byddai'r ardoll yn cael ei datganoli i Gymru. "Y manteision yw ein bod yn agosach at Lywodraeth Cymru. Y gobaith yw y byddwn yn gallu siarad â nhw ar lefel uwch o lawer i fynegi ein pryderon. Ein pryderon yw, pe byddai Cymru'n cymryd cyfrifoldeb dros ei hardoll ei hun, y byddai'n cael ei themtio i'w chynyddu er mwyn darparu refeniw. Rydym yn ofni y byddai hynny'n amharu ar allforion y diwydiant i Loegr ac yn effeithio ar fusnesau a swyddi yng Nghymru".

Meddai CBI Cymru: "Mae'r CBI yn deall yr apêl o ddatganoli'r ardoll agregau am fod y sylfaen drethi'n ansymudol a byddem yn falch o gael trafodaeth fwy trylwyr am y costau a buddion sydd ynglŷn â'i datganoli i Lywodraeth Cymru".

Dywedodd Gweithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid wrthym "os nad oes rhwystrau o ran yr UE, nid oes rheswm dros beidio â datganoli'r ardoll agregau".

4.3.13 Mae'r dystiolaeth a gawsom yn ategu'r ddadl o blaid datganoli'r ardoll agregau i Lywodraeth Cymru ar y sail y byddai'n rhoi ysgogiad polisi defnyddiol mewn maes lle y mae cyfrifoldeb wedi'i ddatganoli. Mae meysydd polisi cynllunio a'r amgylchedd wedi'u datganoli felly gallai Llywodraeth Cymru ddefnyddio'r ardoll yn offeryn polisi er mwyn cyflawni amcanion polisi yn y meysydd hynny sydd wedi'u datganoli . Rydym yn asesu'n awr y canlyniadau posibl o ddatganoli'r dreth.

4.3.14 Un o'r manteision o ddatganoli'r ardoll agregau yw ei bod yn hawdd cysylltu gweithgarwch trethadwy â lleoliad penodol. Gellid cael rhyw gymhelliad i ddefnyddwyr a chynhyrchwyr agregau eu defnyddio neu eu cloddio mewn lleoliadau eraill os oedd gwahaniaeth yn y cyfraddau treth rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig. Fodd bynnag, gallai costau cludo gyfyngu'r manteision economaidd o newid y lleoliad. Roedd tystiolaeth gan y Gymdeithas Cynhyrchion Mwynol yn dangos bod cost agregau'n dyblu fel arfer am bob 30 milltir y maent yn cael eu cludo.[57] Mae hyn yn cyfyngu'r posibilrwydd y byddai cyfraddau gwahanol yng Nghymru'n arwain at symud gweithgarwch trethadwy ar draws y ffin.

4.3.15 Gan fod y dreth yn daladwy gan weithredwyr chwareli a gweithfeydd carthu, bydd y rhan fwyaf o unrhyw feichiau posibl o gydymffurfio yn cael ei hysgwyddo ganddyn nhw. Gan fod yr agregau a gaiff eu cloddio ynghlwm wrth leoliad penodol, mae'n annhebygol y byddai cynnydd arwyddocaol mewn beichiau cydymffurfio ar weithredwyr chwareli ar safleoedd unigol yng Nghymru pe byddai gwahaniaeth yn y cyfraddau treth rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig. Gellid cael cynnydd yn y baich cydymffurfio ar weithredwyr sy'n rhedeg nifer o safleoedd o fewn Cymru ac mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig ond mater syml fyddai nodi'r gweithgarwch sy'n digwydd yng Nghymru ac mewn mannau eraill wrth lenwi eu ffurflen dreth.

4.3.16 Mae'r canlyniad olaf yn ymwneud â'r grant bloc. Fel y nodwyd yn gynharach, mae'r sylfaen drethadwy'n lleihau ledled y Deyrnas Unedig a'r unig reswm dros y cynnydd mewn refeniw o'r dreth yw bod cyfraddau treth uwch wedi'u cymhwyso. Yn yr un modd â'r trethi llai eraill sydd wedi'u trafod hyd yma, rydym yn credu y byddai didyniad penodedig o'r grant bloc yn briodol. Dylai gwerth y didyniad o'r grant bloc fod yn un sy'n adlewyrchu'r lleihad yn y sylfaen drethadwy.

[57] Mae hyn yn cymharu â phris cyfartalog am dunnell o agregau o tua £10.

4.3.17 I gloi, ein barn ni, mewn egwyddor, yw y dylai'r ardoll agregau gael ei datganoli'n llwyr i Gymru. Fodd bynnag, cafwyd her gyfreithiol yn Llysoedd Ewrop fod y gostyngiad yn yr ardoll sydd wedi'i gymhwyso yng Ngogledd Iwerddon yn cynnwys cymorth gwladwriaethol anghyfeithlon a'i fod yn ystumio'r farchnad. Mae Llywodraeth y DU a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon yn cynnal trafodaeth â'r Comisiwn Ewropeaidd er mwyn ceisio datrys y mater.[58] Ni fyddai'n briodol datganoli'r ardoll tra bo unrhyw amheuaeth ynghylch y cyfreithlondeb o wneud hynny. Mae Llywodraeth y DU wedi ymrwymo i ddal datganoli'r ardoll agregau dan sylw gyda'r bwriad o ddatganoli'r dreth i Lywodraeth yr Alban.

Argymhelliad

A.5. Yn amodol ar ganlyniad trafodaethau rhwng Llywodraeth y DU a Chomisiwn yr UE ar faterion sy'n ymwneud â chymorth gwladwriaethol, fod yr ardoll agregau yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru, a bod Gweinidogion Cymru yn cael rheolaeth dros bob agwedd ar y dreth yng Nghymru. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i'r gostyngiad yn y sylfaen drethadwy.

Toll Teithwyr Awyr

4.3.18 Mae Toll Teithwyr Awyr (TTA) yn doll gartref a godir ar gludiant teithwyr trethadwy, o faes awyr yn y DU, mewn awyren drethadwy. Bydd yn ddyledus pan fydd yr awyren yn dechrau hedfan gyntaf wrth fynd â'r teithwyr ar eu taith ac mae'n daladwy gan weithredwr yr awyren (a chaiff ei throsglwyddo i'r teithiwr ym mhris y tocyn). Mae'r swm sy'n ddyledus yn dibynnu ar ben y daith ac ar ddosbarth teithio'r teithiwr trethadwy. Mae crynodeb ym Mlwch 4.9 o gyfraddau presennol TTA yn y Deyrnas Unedig.

Blwch 4.9: Toll Teithwyr Awyr

I ddibenion TTA awyrennau trethadwy yw unrhyw awyrennau, gan gynnwys hofrenyddion, sy'n cludo unrhyw deithwyr trethadwy, ac eithrio awyrennau sydd:

- yn awyren fach sy'n pwyso llai na 10 tunnell neu sydd â llai na 20 o seddi; ac
- yn awyren breifat nad yw'n cludo teithwyr sy'n talu.[59]

Teithwyr trethadwy yw unrhyw deithwyr mewn awyren, ac eithrio unrhyw deithwyr sydd:

- ar eu taith pan yw'r awyren yn glanio yn y DU ac nad ydynt yn newid awyren;
- yn newid awyren i fynd ar daith gysylltu mewn maes awyr yn y DU;
- yn gyflogeion i gwmni hedfan;
- yn blant o dan ddwy flwydd oed nad yw sedd wedi'i neilltuo ar eu cyfer;
- yn deithwyr penodol nad ydynt yn cael eu cludo am elw (fel alltudion); ac
- ar deithiau pleser byr sy'n dechrau ac yn gorffen yn yr un lle ac sydd heb fod yn hwy na 60 munud.

[58] Mae'r wybodaeth ddiweddaraf am hynt yr her gyfreithiol ar gael yma: http://www.hmrc.gov.uk/briefs/excise-duty/brief2112.htm

[59] Nid yw teithiau awyrennau preifat yn agored i'w trethu fel arfer oni bai fod teithwyr yn talu am eu cludiant. Mae'r rhan fwyaf o awyrennau preifat wedi'i hesemptio beth bynnag am eu bod yn unol â'r diffiniad o 'awyren fach'. O 1 Ebrill 2013, fe godir TTA ar awyrennau preifat (gan gynnwys hofrenyddion) nad ydynt yn unol â'r diffiniad o awyren fach a lle y codir tâl ar deithwyr am eu cludo.

Mae'r cyfraddau diweddaraf ar gyfer TTA yn Nhabl 4.3. Mae cyfraddau is ar gyfer teithwyr yn y dosbarth rhataf ac maent yn hanner y gyfradd safonol.

Tabl 4.3: TTA

Bandiau pellter TTA (milltiroedd o Lundain i brifddinas y gyrchwlad)	£ y teithiwr o 1 Ebrill 2012	
	Cyfradd is	Cyfradd safonol
Band A (0-2,000)	13	26
Band B (2,001-4,000)	65	130
Band C (4,001-6,000)	81	162
Band D (Dros 6,000)	92	184

4.3.19 Dim ond swm bach o refeniw y mae TTA yn ei godi yng Nghymru, a Maes Awyr Caerdydd yw'r unig faes awyr yng Nghymru ar hyn o bryd lle y mae teithiau trethadwy yn cychwyn. Gan ddefnyddio data a gafwyd gan yr Awdurdod Hedfan Sifil rydym wedi amcangyfrif bod TTA wedi codi ychydig mwy na £7.5 miliwn yng Nghymru yn 2011. Mae hyn yn cymharu â swm o tua £2.2 biliwn ledled y Deyrnas Unedig. Felly, dim ond 0.35 y cant yw cyfran Cymru o gyfanswm y refeniw o TTA yn y DU. Ledled y Deyrnas Unedig mae niferoedd y teithwyr awyr wedi cynyddu ychydig mwy na 24 y cant rhwng 2000 a 2011. Yng Nghymru, mae niferoedd y teithwyr awyr wedi gostwng tua 20 y cant yn ystod yr un cyfnod. Mae nifer y teithwyr awyr sy'n defnyddio maes awyr Bryste (y cystadleuydd agosaf i faes awyr Caerdydd) wedi mwy na dyblu yn ystod yr un cyfnod.

4.3.20 Yn yr un modd â'r trethi eraill, wrth asesu'r achos o blaid datganoli TTA rydym wedi ystyried egwyddor yr achos. Ond rhaid i ni gydnabod mai Maes Awyr Caerdydd yw'r unig faes awyr masnachol sy'n gweithredu yng Nghymru ar hyn o bryd lle y mae teithwyr yn talu TTA. Mae'r ffaith mai dim ond un maes awyr masnachol sydd yng Nghymru'n creu goblygiadau penodol ar gyfer ein hasesiad ac rydym wedi ystyried y rhain isod. Er hynny, rydym wedi cadw mewn cof hefyd y gallai meysydd awyr ychwanegol gael eu datblygu o gwmpas Cymru yn y dyfodol gan gynnwys ehangu'r gweithrediadau masnachol presennol ym maes awyr y Fali a'r posibilrwydd o gael datblygiadau masnachol ym meysydd awyr Abertawe a Phenarlâg.

4.3.21 Mae'r dystiolaeth a gawsom wedi tynnu sylw at y posibilrwydd o bennu cyfraddau gwahanol ar gyfer TTA yn Lloegr er mwyn lliniaru tagfeydd yn ne-ddwyrain Lloegr. Rydym hefyd yn ymwybodol y gellid cael rhywfaint o drafod ynghylch cyflwyno treth i atal tagfeydd awyr. Mae Llywodraeth y DU wedi gofyn i Syr Howard Davies gadeirio Comisiwn annibynnol i bennu ac argymell opsiynau i'r Llywodraeth ar gyfer cadw statws y wlad hon yn ganolbwynt rhyngwladol i deithiau awyr.[60] Mae'n bosibl y bydd newidiadau yn natur trethiant hedfan yn y Deyrnas Unedig. Dylid ystyried cynigion i ddatganoli TTA i Gymru yn y cyd-destun ehangach hwn.

4.3.22 Mae crynodeb o'r dystiolaeth a gawsom ym Mlwch 4.10.

[60] Mae cylch gorchwyl y Comisiwn hwn ar gael yn:
http://www.dft.gov.uk/news/statements/mcloughlin-20120907a/

Blwch 4.10: Tystiolaeth ynghylch TTA

Meddai CBI Cymru: "Yn achos Cymru, mae lefel uchel y symudedd rhwng Cymru a'r DU (e.e. Bryste a Chaerdydd) yn rheswm dros gadw'r gyfradd yn gyson rhwng y gwledydd. Byddai cyfradd is yng Nghymru'n ystumio patrymau hedfan yn y DU, gan greu effaith negyddol gyfatebol ar feysydd awyr a chwmnïau hedfan y DU, yn enwedig y rheini sy'n agos i Gaerdydd. Fodd bynnag, byddai'r CBI yn ailystyried ei farn yng ngoleuni adolygiad gan lywodraeth o ddichonoldeb datganoli TTA a'i effeithiau tebygol".

Dywedodd Gweithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid wrthym: "yn yr un modd â threth gorfforaeth, mae'n bosibl bod achos o blaid cael fframwaith ehangach ar gyfer y DU ond, os na cheir cynnig mwy cyffredinol dylid datganoli TTA i Lywodraeth Cymru i ganiatáu dull cynhwysfawr o drafod trafnidiaeth a thwristiaeth".

Gwnaethom ofyn am dystiolaeth hefyd gan feysydd awyr yng Nghymru a Lloegr.

Dywedodd cynrychiolwyr Maes Awyr Caerdydd wrthym fod "TTA yn dreth addas i'w datganoli ac mae'n cynnig offeryn i Lywodraeth Cymru i'w ddefnyddio'n uniongyrchol i hyrwyddo amcanion ar gyfer cysylltedd gwell".

Mae Manchester Airport Group (MAG) "o blaid y cysyniad o wahaniaethu rhanbarthol yn achos TTA…. Wedi dweud hynny, byddem yn pryderu pe byddai'r pŵer i amrywio TTA yn cael ei ddatganoli i Gymru neu'r Alban, heb gymryd unrhyw fesurau i helpu meysydd awyr rhanbarthol. Gallai newid o'r fath roi meysydd awyr yn Lloegr o dan anfantais gystadleuol".

Mynegwyd nifer o bryderon yn sylwadau cynrychiolwyr Maes Awyr Bryste a gorffennwyd drwy ddweud bod "Maes Awyr Bryste yn gwrthwynebu datganoli'r doll teithwyr awyr i Gymru'n gryf. Byddai unrhyw ostyngiad mewn TTA yng Nghymru'n gallu ystumio'r farchnad yn ddirfawr a byddai'n groes i'r rheoliadau ar Gymorth Gwladwriaethol, heb roi fawr mwy o atebolrwydd ychwanegol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru na gallu i'w defnyddio fel offeryn polisi. Yn ein barn ni, gallai datganoli fod yn niweidiol iawn i'n busnes".

Nododd Llywodraeth Cymru fod bwriad i ddatganoli TTA i Ogledd Iwerddon ac roedd o blaid datganoli'r dreth honno i Gymru.

4.3.23 Yn yr un modd â'r trethi llai eraill sydd wedi'u trafod hyd yma yn y bennod hon, byddai datganoli TTA yn cynnig ysgogiad polisi defnyddiol i Lywodraeth Cymru – rydym yn anghydweld â chynrychiolwyr Maes Awyr Bryste ar yr agwedd hon ar eu tystiolaeth. Er nad yw polisi hedfan wedi'i ddatganoli (byddai ystyried a ddylid datganoli polisi hedfan yn fater ar gyfer Rhan II ein cylch gwaith), mae datblygu economaidd rhanbarthol,[61] agweddau ar bolisi amgylcheddol a thwristiaeth i gyd wedi'u datganoli. Mae pwysigrwydd teithiau awyr ar gyfer datblygu economaidd, a phwysigrwydd TTA yn y cyd-destun hwn, wedi'u cydnabod eisoes, mewn gwirionedd, yng Ngogledd Iwerddon. Oherwydd pwysigrwydd y cyswllt awyr uniongyrchol ag UDA ar gyfer yr economi yn y fan honno, ac oherwydd y potensial

[61] Yn ogystal ag effaith economaidd uniongyrchol y meysydd awyr, mae tystiolaeth o waith ymchwil yn dangos bod meysydd awyr yn gallu dod â buddion economaidd ehangach drwy hybu mewnfuddsoddi a denu ymwelwyr o wledydd tramor yn ogystal â datblygu busnesau sy'n gysylltiedig â gweithgareddau meysydd awyr. Mae tystiolaeth hefyd fod cysylltiadau trafnidiaeth yn gallu bod yn ffactor hanfodol mewn penderfyniadau ar leoli gan fusnesau sy'n eithaf rhydd o ran eu dewis o leoliadau.

i'r economi a thwristiaeth a ddeuai yn sgîl gosod cyfradd is, mae cyfraddau TTA ar gyfer teithiau hir yn cael eu datganoli i Weithrediaeth Gogledd Iwerddon.[62]

4.3.24 Mae'r dystiolaeth a gawsom yn dangos bod nifer mawr o breswylwyr yng Nghymru'n hedfan o feysydd awyr y tu allan i Gymru. Ar hyn o bryd mae dwy ran o dair o'r holl deithwyr awyr o Gymru yn hedfan o feysydd awyr yn Lloegr, ac felly byddai'r rhan fwyaf o deithwyr awyr Cymru'n talu TTA ar y gyfradd sydd wedi'i gosod ar gyfer gweddill y Deyrnas Unedig hyd yn oed pe byddai wedi'i datganoli i Gymru. Yn ein barn ni, mae'n bwysig felly fod y meysydd awyr hyn y tu allan i Gymru'n cael eu datblygu ymhellach yn byrth i Gymru, nid i Loegr yn unig. Fodd bynnag, rhaid i ni gydnabod, yn achos preswylwyr yng nghanolbarth a gogledd Cymru'n enwedig, nad oes unrhyw fantais o ran atebolrwydd o ddatganoli TTA i Gymru ar hyn o bryd gan na fyddent yn profi unrhyw ganlyniadau o wneud hynny.

4.3.25 Er hynny, pe byddai TTA yn cael ei datganoli, byddai cysylltiad o ran atebolrwydd rhwng penderfyniadau gan Lywodraeth Cymru ar TTA a nifer mawr o ddinasyddion Cymru gan fod 93 y cant o'r 1.13 miliwn o deithwyr sy'n hedfan o feysydd awyr yng Nghymru yn byw yng Nghymru.[63]

4.3.26 Yng nghyd-destun y dystiolaeth uchod am yr effaith ar feysydd awyr yn Lloegr, gan gofio mai meysydd awyr Bryste a Lerpwl yw'r cystadleuwyr agosaf, rydym yn nodi y gellid herio cyfraddau is o TTA yng Nghymru ar y sail eu bod yn groes i reoliadau ynghylch cymorth gwladwriaethol. Nid yw'n bosibl dod i gasgliad pendant ynghylch cymorth gwladwriaethol nes bod cwyn benodol yn cael ei gwneud a'i phenderfynu, ond rydym yn nodi'r ffaith bod nifer y teithiau hedfan o Gaerdydd yn gymharol fach a bod TTA eisoes wedi'i datganoli i Ogledd Iwerddon ar gyfer teithiau hir.

4.3.27 Pe byddai TTA yn cael ei datganoli a'i gostwng wedyn yng Nghymru, byddai hyn yn golygu bod teithwyr o feysydd awyr yng Nghymru'n talu pris llai. Gellid ystyried bod hyn yn ystumiad economaidd sy'n creu sefyllfa annheg. Fodd bynnag, mae tystiolaeth o wledydd tramor am y ffactorau sy'n dylanwadu ar y dewis o faes awyr mewn lleoliadau lle y mae nifer o feysydd awyr yn dangos bod ffactorau heblaw pris fel amseroedd cyrraedd meysydd awyr, oedi mewn meysydd awyr ac amlder teithiau hedfan yn ffactorau pwysig wrth benderfynu'r dewis o faes awyr ac mai amseroedd cyrraedd meysydd awyr yw'r prif ffactor.[64] Er bod pris yn bwysig, nid yw'n ymddangos ei fod yn ffactor tyngedfennol wrth benderfynu'r dewis o faes awyr.

4.3.28 Un ffactor pwysig a allai gyfyngu effaith unrhyw ystumiadau economaidd yw'r rhagolygon am dwf yn nifer y teithwyr awyr sy'n defnyddio meysydd awyr y DU. Rhagwelir y bydd nifer y teithwyr awyr sy'n defnyddio meysydd awyr y DU yn cynyddu bron 60 y cant erbyn 2035 a bron 125 y cant erbyn 2050 o'i gymharu â 2010.[65] Mae'r un rhagolygon yn dangos y bydd meysydd awyr rhanbarthol y DU yn chwarae rhan gynyddol bwysig wrth ateb y galw.

---

[62] http://www.hm-treasury.gov.uk/press_107_11.htm

[63] Mae'n werth nodi bod canran y teithwyr sy'n hedfan o faes awyr Caerdydd ac sy'n byw yng Nghymru yn uwch o lawer na chanran y teithwyr sy'n hedfan o feysydd awyr eraill yn Lloegr ac sy'n byw yn y rhanbarth hwnnw o Loegr. Y ffigurau cyfatebol ar gyfer rhai meysydd awyr yn Lloegr yw: Birmingham 68% (Gorllewin Canolbarth Lloegr); Bryste 84% (De-orllewin Lloegr); Heathrow 74% (De-ddwyrain Lloegr); Lerpwl 82% (Gogledd-orllewin Lloegr); a Manceinion 62% (Gogledd-orllewin Lloegr). Cafwyd yr holl ffigurau o adroddiadau'r Awdurdod Hedfan Sifil am arolygon o deithwyr.

[64] Ishii, J. et al (2009), 'Air Travel choices in multi-airport markets', *Journal of Urban Economics* 65 pp216-227

[65] Mae mwy o fanylion yn *UK Aviation Forecasts* for further details. http://assets.dft.gov.uk/publications/uk-aviation-forecasts-2011/uk-aviation-forecasts.pdf

4.3.29 Rydym yn ymwybodol o'r ddadl mai'r brif effaith bosibl o gael gostyngiadau rhanbarthol mewn TTA fyddai ailddosbarthu teithwyr ar draws y Deyrnas Unedig, nid cynyddu cystadleurwydd y DU yn gyffredinol. Ond hyd yn oed pe byddai hyn yn digwydd, mae dadl gryf o hyd o blaid newid cydbwysedd economi'r DU oddi wrth feysydd awyr sydd bron â chyrraedd terfyn eu capasiti. Yn ogystal â hyn, mae'r niferoedd dan sylw yng Nghymru'n fach o'u cymharu â'r Deyrnas Unedig gyfan.

4.3.30 Gan fod TTA ar hyn o bryd yn cael ei thalu i gwmnïau awyr gan deithwyr fel rhan o gyfanswm cost y daith, byddai llawer o'r baich gweinyddol o ddatganoli'r dreth hon yn cael ei ysgwyddo gan y cwmnïau awyr yn hytrach na Chyllid a Thollau EM. Gan fod lleoliad y maes awyr a'r awyren sy'n cychwyn ar daith yn hysbys, nid yw'n debygol y byddai datganoli TTA yn creu beichiau ychwanegol arwyddocaol ar gyfer sicrhau cydymffurfiaeth.

4.3.31 Gallwn weld y manteision posibl o ddatganoli TTA i Gymru. Fodd bynnag, rydym hefyd yn ymwybodol o'r effaith bosibl o hynny ar feysydd awyr sy'n agos i'r ffin. Credwn y gallai meysydd awyr fel Bryste a Lerpwl ddadlau hefyd o blaid cymhwyso TTA ar gyfradd is at deithiau hedfan o'u maes awyr. Rydym o blaid ystyried y ddadl dros gael gwahaniaethau rhanbarthol mewn TTA neu elfen o godi tâl i atal tagfeydd mewn meysydd awyr ac yn argymell bod y mater hwn yn cael ei ystyried yn adolygiad Davies ac mewn unrhyw adolygiad arall a sefydlir gan Lywodraeth y DU i ystyried polisi meysydd awyr neu drethiant hedfan.

4.3.32 Yn y cyfamser rydym yn credu y dylid datganoli TTA i Gymru ar gyfer teithiau hir uniongyrchol (y rhai sydd ym Mandiau B-D ar hyn o bryd) nes ceir ystyriaeth bellach i wahaniaethau rhanbarthol mewn TTA, neu os ceir unrhyw ddatblygiadau yn yr Alban neu Ogledd Iwerddon. Byddai datganoli cyfraddau ar gyfer teithiau hir yn gyson â'r dystiolaeth economaidd[66] bod cysylltiadau cyfathrebu ag UDA a chanolfannau economaidd pwysig eraill yn rhai a allai greu buddion economaidd heblaw'r rheini yn y maes awyr yn unig. Yn ogystal â hyn, y fantais o ddatganoli cyfraddau ar gyfer teithiau hir uniongyrchol yn gyntaf yw ei bod yn debygol y bydd effaith niweidiol lai ar feysydd awyr sy'n agos i'r ffin â Chymru gan fod y rhan fwyaf o deithiau hir yn cychwyn o feysydd awyr yn ne-ddwyrain Lloegr lle y mae problemau o ran capasiti ar hyn o bryd. Mae'r strategaeth hedfan a gyhoeddwyd gan Lywodraeth y DU yn ddiweddar yn pwysleisio'r rôl bwysig sydd gan feysydd awyr rhanbarthol gan gynnwys eu rôl yng nghyswllt teithiau hir.

Argymhelliad

A.6. Rydym yn argymell bod y Doll Teithwyr Awyr yn cael ei datganoli ar gyfer teithiau awyr hir uniongyrchol yn gyntaf ac yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cynnwys datganoli holl gyfraddau'r Doll Teithwyr Awyr i Gymru yn ei gwaith ar drethi hedfan yn y dyfodol, a ddylai gynnwys ystyriaeth i'r achos mwy cyffredinol o blaid gwahaniaethu rhanbarthol ar gyfer y Doll Teithwyr Awyr neu godi tâl am dagfeydd mewn meysydd awyr. Rydym yn argymell bod y mater hwn yn cael ei ystyried yng nghyd-destun adolygiad Davies ac unrhyw ddatblygiadau yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Dylid didynnu rhan benodedig o'r grant bloc yn unol â chytundeb ar ei gwerth rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar ôl rhoi ystyriaeth ddyladwy i'r rhagolygon am refeniw o'r dreth yng Nghymru.

[66] DTZ Pieda Consulting (2006) *Factors influencing the location of mobile service activities*. Adroddiad i Uned Ymchwil Economaidd Llywodraeth Cymru.

4.4 TRETHI Y CREDIR NAD YW'N BRIODOL EU DATGANOLI

4.4.1 Mae nifer o drethi llai y credwn nad yw'n briodol eu datganoli o fewn y Deyrnas Unedig gan y byddai'r perygl o fesurau i osgoi talu treth yn rhy fawr, yn enwedig o ystyried natur hydraidd y ffin rhwng Cymru a Lloegr. Mae'r rhain wedi'u disgrifio isod.

Blwch 4.11: Tystiolaeth ynghylch trethi llai eraill

Yn yr arolwg a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM dywedodd y rhan fwyaf o ymatebwyr y dylid neu efallai y dylid rhoi hawl i Lywodraeth Cymru newid trethi ar alcohol a sigarennau.

Fodd bynnag, yn yr ymatebion i'n holiaduron, roedd llai na 10 y cant o blaid datganoli Treth Car, treth tanwydd, tollau ar alcohol a thybaco, treth y doll stamp ar gyfranddaliadau a Threth Etifeddiant.

Rhybuddiodd Comisiwn Holtham yn erbyn datganoli tollau cartref a threthi cyfalaf, a phrin iawn oedd y dystiolaeth a gawsom o blaid eu datganoli.

Meddai NFU Cymru: "Rydym yn cyd-weld â Chomisiwn Holtham na fyddai trethi ar danwydd, alcohol a thybaco'n addas i'w datganoli oherwydd, pe byddai gwahaniaeth sylweddol yn y cyfraddau treth rhwng Cymru a Lloegr, byddai hynny'n sicr o arwain at symud cynhyrchion o'r fath ar draws y ffin."

Argymhelliad Sustrans oedd y dylai treth tanwydd gael ei neilltuo i Gymru.

Cyfeiriodd yr Athro Rob Ball, David Eiser a'r Athro David King at drafferthion o ran siopa ar draws y ffin pe byddai trethi ar alcohol, tanwydd a thybaco'n cael eu datganoli. Roedd y mater hwn yn cael ei godi'n amlach hefyd ar ein hymweliadau â lleoedd sy'n agos i'r ffin.

Yn y digwyddiad cyhoeddus yn Wrecsam mynegwyd y farn y gallai ardaloedd gwledig elwa pe byddent yn cael gosod cyfraddau gwahanol o dreth tanwydd.

Treth Tanwydd

4.4.2 Telir treth tanwydd ar danwyddau moduro a gwresogi sy'n cael eu cynhyrchu, eu mewnforio neu eu defnyddio yn y Deyrnas Unedig. Codir y dreth ar wahanol gyfraddau, yn ôl y math o danwydd a'r defnydd ohono. Rydym wedi amcangyfrif bod treth tanwydd wedi codi ychydig mwy na £1.35 biliwn yng Nghymru yn 2010-11 (5 y cant o gyfanswm y DU), yn unol â chyfran Cymru o boblogaeth y DU.

4.4.3 O dan Gyfarwyddeb Cynhyrchion Ynni yr UE, rhaid i aelod-wladwriaethau osod un gyfradd ar gyfer pob tanwydd. Byddai prisiau tanwydd gwahanol y naill ochr a'r llall i'r ffin rhwng Cymru a Lloegr yn ystumio'r economi – cawsom dystiolaeth yng Ngogledd Iwerddon a oedd yn pwysleisio bod y gwahaniaeth yn y trefniadau trethu tanwydd rhwng Gweriniaeth Iwerddon a Gogledd Iwerddon yn peri problemau trawsffiniol. Ni fyddem am weld modurwyr yn cael cymhelliant i groesi'r ffin rhwng Cymru a Lloegr i chwilio am danwydd rhad.

4.4.4 Serch hynny, clywsom rywfaint o dystiolaeth hefyd o blaid datganoli treth tanwydd i Gymru er mwyn helpu i liniaru effaith y cynnydd ym mhrisiau tanwydd, yn enwedig mewn ardaloedd gwledig. Mae'n sicr bod ardaloedd yng Nghymru lle y mae trafnidiaeth gyhoeddus yn gyfyngedig neu'n absennol a cheir yn anghenraid ond bod pris tanwydd

yn uwch na'r hyn a delir gan drigolion trefol (sydd hefyd yn cael mynediad rhwydd at drafnidiaeth gyhoeddus). Tynnwyd ein sylw at gynsail ar gyfer estyn cymorth o dan yr amgylchiadau hyn, sef cynllun peilot yr ad-daliad treth tanwydd gwledig, y mae Llywodraeth y DU wedi cael caniatâd i'w gyflwyno gan yr UE. Mae'r cynllun hwn yn gymwys ar hyn o bryd i gymunedau anghysbell yn ynysoedd yr Hebrides Mewnol ac Allanol, Ynysoedd y Gogledd, ynysoedd yn afon Clud ac Ynysoedd Scilly. O fis Mawrth 2012 cafodd pobl yr ynysoedd doriad o 5c ym mhris petrol a diesel wrth y pwmp. Roedd yn rhaid cael caniatâd i gyflwyno cynllun yr ynysoedd gan yr Undeb Ewropeaidd gan fod cyfyngiadau'r UE yn galw fel arfer am osod un gyfradd dreth ar draws aelod-wladwriaethau.

4.4.5 Er nad ydym wedi ein hargyhoeddi o'r ddadl o blaid datganoli treth tanwydd yn gyffredinol, hyd yn oed pe byddai rheolau'r UE yn caniatáu hynny, credwn y dylai Llywodraeth y DU asesu'r cynllun peilot diweddar ar ynysoedd anghysbell ac ystyried a fyddai'n bosibl ei ymestyn i'r ardaloedd mwyaf gwledig ac anghysbell yng Nghymru, gan gydymffurfio â rheolau ar gymorth gwladwriaethol.

Argymhelliad

A.7. Nid ydym yn argymell bod treth tanwydd yn cael ei datganoli. Rydym yn argymell, o ystyried y profiad o'r cynllun peilot ad-daliad treth tanwydd, fod Llywodraeth y DU yn asesu'r posibilrwydd o ymestyn y cynllun i rai ardaloedd gwledig ac anghysbell yng Nghymru, ar yr amod bod yr UE yn cytuno ar hynny.

Tollau cartref ar alcohol a thybaco

4.4.6 Mae'r doll ar alcohol yn dreth a godir ar alcohol sydd wedi'i gynhyrchu neu ei brosesu yn y Deyrnas Unedig, neu wedi'i gludo i'r Deyrnas Unedig i'w yfed. Codir y tollau cartref ar wahanol gyfraddau yn ôl y math o alcohol. Mae'r doll ar dybaco yn dreth a godir ar gynhyrchion tybaco os ydynt wedi'u gwneud yn llwyr neu'n rhannol o dybaco neu o unrhyw sylwedd a ddefnyddir yn lle tybaco. Gyda'i gilydd, cododd y trethi hyn ychydig llai na £900 miliwn yn 2010-11 yng Nghymru (ychydig yn llai na 5 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.7 Mae'r ddwy dreth wedi'u cysylltu'n agos â pholisi iechyd sydd, wrth gwrs, wedi'i ddatganoli. Fodd bynnag, mae alcohol a thycaco'n nwyddau symudol iawn ac mae hanes o fasnachu ar draws ffiniau rhwng gwledydd sy'n adlewyrchu gwahaniaethau mewn trefniadau prisio a threthu. Mae Cyllid a Thollau EM yn credu bod defnyddwyr yn y DU eisoes yn cymryd mesurau i osgoi talu tollau cartref ar alcohol a thybaco a bod y farchnad anghyfreithlon ar gyfer alcohol oddeutu 11 y cant a'i bod cyn uched â 50 y cant ar gyfer tybaco i'w rolio.[67] Er y byddai datganoli'r trethi hyn yn cydweddu'n dda â meysydd polisi datganoledig ac yn cynnig offeryn defnyddiol i wella canlyniadau iechyd yng Nghymru, credwn fod posibilrwydd mawr y byddai gwahaniaeth rhwng cyfraddau treth yn dylanwadu ar y fasnach alcohol a thybaco a bod hynny'n drech nag unrhyw fanteision posibl o ddatganoli'r trethi. Nid ydym yn argymell bod trethi ar alcohol neu dybaco'n cael eu datganoli i Lywodraeth Cymru.

[67] Cyllid a Thollau EM (2011) *Measuring Tax Gaps*.

Treth Car

4.4.8 Mae Treth Car yn dreth flynyddol ar berchnogaeth cerbydau ffyrdd. Mae cyfradd y Dreth Car a godir yn dibynnu ar y math o danwydd ac allyriadau CO2. Rydym wedi amcangyfrif bod y Dreth Car wedi codi ychydig mwy na £250 miliwn yng Nghymru yn 2010-11 (4.7 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.9 Mae mwy na 1.7 miliwn o gerbydau wedi'u cofrestru yng Nghymru ac mae hyn yn golygu bod cyfran fawr o boblogaeth Cymru'n talu Treth Car. Mae Treth Car yn dreth weladwy iawn hefyd gan fod bil treth yn cael ei anfon at geidwad cofrestredig y cerbyd. Fodd bynnag, nid ceidwad cofrestredig y cerbyd fydd ei berchennog cyfreithiol o reidrwydd, yn enwedig yn achos ceir cwmni a cheir fflyd. O ganlyniad byddai gwahaniaethau yn y Dreth Car rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig yn gallu creu cyfle i gofrestru cerbydau yng Nghymru er nad yw'r perchennog cyfrethiol yn preswylio yng Nghymru, ac fel arall. Oherwydd hyn nid ydym yn argymell bod treth car yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru.

Treth ar Enillion Cyfalaf

4.4.10 Codir Treth ar Enillion Cyfalaf ar yr enillion neu elw a geir wrth werthu ased, ei roi am ddim neu ei waredu mewn ffordd arall. Rydym wedi amcangyfrif bod Treth ar Enillion Cyfalaf wedi codi £110 miliwn yng Nghymru yn 2010-11 (3 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.11 Mae cysylltiad agos rhwng Treth ar Enillion Cyfalaf a threth incwm gan ei bod yn cymell unigolion i beidio â throi rhan fawr o'u hincwm yn enillion cyfalaf er mwyn lleihau eu hatebolrwydd am dreth. Arwydd o'r cysylltiad agos hwn yw bod Llywodraeth y DU wedi codi cyfradd Treth ar Enillion Cyfalaf o 18 i 28 y cant ar gyfer y rheini y mae cyfanswm eu hincwm a'u henillion trethadwy yn uwch na throthwy'r gyfradd treth incwm uwch. Oherwydd y cysylltiad agos hwn â threth incwm, gellid dadlau o blaid datganoli Treth ar Enillion Cyfalaf pe byddai treth incwm yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru.[68] Yn wir, argymhelliad Comisiwn Holtham oedd ystyried datganoli Treth ar Enillion Cyfalaf ar dir ac eiddo os nad oedd y costau gweinyddu'n ormodol.

4.4.12 Yn achos nifer o fathau o asedau, yn enwedig rhai ariannol fel cyfranddaliadau, nid ydym yn credu y byddai'n briodol datganoli Treth ar Enillion Cyfalaf gan fod natur symudol yr asedau hynny'n creu mwy o berygl o gymryd camau i osgoi talu treth. Mae achos cryfach o blaid datganoli Treth ar Enillion Cyfalaf ar dir ac eiddo gan fod modd dangos perchnogaeth yn rhwydd ac mae'r ddau ynghlwm wrth leoliad daearyddol penodol.

4.4.13 Cawsom dystiolaeth benodol ynghylch Treth ar Enillion Cyfalaf o werthu tir ac eiddo. Dywedodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr wrthym:

"Rydym yn amau a yw'r newid hwn ar gyfer treth [Treth ar Enillion Cyfalaf o werthu tir ac eiddo] sydd, fel y mae Holtham yn cydnabod, yn codi symiau cymharol fach, yn cyfiawnhau'r anfanteision o ran y posibilrwydd o osod beichiau biwrocrataidd ychwanegol, a rhai ariannol o bosibl, ar ysgwyddau busnesaus".

[68] Rydym yn trafod a ddylid datganoli treth incwm ym Mhennod 5.

4.4.14 Mae Treth ar Enillion Cyfalaf yn rhan annatod o'r broses hunanasesu ar gyfer y DU gyfan[69] a phe byddai'n cael ei datganoli, byddai posibilrwydd o gamau i osgoi talu treth neu gostau gweinyddu uwch o lawer i liniaru'r risg hwn. Yn ogystal â hyn, credwn y byddai datganoli Treth ar Enillion Cyfalaf o dir ac eiddo'n unig yn gallu ystumio ymddygiad unigolion sy'n prynu asedau pe byddai'r cyfraddau ar gyfer gwerthu tir ac eiddo yn wahanol yng Nghymru. Nid ydym yn credu bod y manteision posibl o ddatganoli Treth ar Enillion Cyfalaf yn llwyr neu ar enillion o werthu tir ac eiddo'n unig yn gorbwyso'r costau. Nid ydym yn argymell ei datganoli.

Treth ar bremiymau yswiriant

4.4.15 Mae treth ar bremiymau yswiriant yn dreth ar bremiymau yswiriant cyffredinol. Mae cyfradd safonol o 6 y cant a chyfradd uwch o 20 y cant ar yswiriant teithio a rhai mathau o yswiriant ar gyfer cerbydau ac offer domestig/trydanol. Rydym wedi amcangyfrif bod treth ar bremiymau yswiriant wedi codi ychydig llai na £100 miliwn yng Nghymru yn 2010-11 (ychydig mwy na 4 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.16 Mae'r dreth ar yswiriant yn cael ei thalu gan gwmnïau a chanolwyr felly byddai ei datganoli'n broses gymhleth o safbwynt gweinyddol. Yn ogystal â hyn, mae'n bosibl y byddai gwahaniaethau mewn cyfraddau treth rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig yn creu mwy o berygl o gamau i osgoi talu treth. Nid ydym yn argymell bod treth ar bremiynau yswiriant yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru.

Treth y doll stamp ar gyfranddaliadau

4.4.17 Codir treth y doll stamp ar gyfranddaliadau ar bryniadau o fwy na £1,000 ar gyfradd o 0.5 y cant o werth y cyfranddaliadau a brynir. Rydym wedi amcangyfrif bod treth y doll stamp ar gyfranddaliadau wedi codi ychydig llai na £100 miliwn yng Nghymru yn 2010-11 (ychydig mwy na 3 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.18 Fel y nodwyd yn gynharach yn y bennod hon, mae trafodion ariannol, gan gynnwys trafodion cyfranddaliadau, yn symudol iawn gan fod trafodion yn cael eu gwneud ar ran unigolion ym mhob rhan o'r byd. O ganlyniad i hyn, byddai gwahaniaeth mewn cyfraddau treth rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig yn ei gwneud yn fwy posibl i unigolion osgoi talu treth. Nid ydym yn argymell bod treth y doll stamp ar gyfranddaliadau'n cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru.

Treth etifeddiant

4.4.19 Fel arfer bydd treth etifeddiant yn daladwy ar ystad pan fydd rhywun yn marw, er bod y cyfrifiad hefyd yn gallu cynnwys ymddiriedolaethau neu roddion a wneir tra bo rhywun yn fyw. Nid yw'r rhan fwyaf o ystadau'n atebol i dalu Treth Etifeddiant am fod eu gwerth yn is na'r trothwy (£325,000 yn 2012-13). Treth etifeddiant yw un o'r ychydig drethi i'r DU gyfan lle y mae data ar refeniw yng Nghymru'n cael eu cyhoeddi gan Gyllid a Thollau EM. Yn 2010-11 cododd £62 miliwn yng Nghymru (ychydig llai na 2 y cant o gyfanswm y DU).

[69] Mae'r rhan fwyaf o dreth yn y DU y cael ei chasglu'n awtomatig drwy systemau cyflogres neu'n cael ei thalu'n awtomatig yn ystod trafodion. Os oes trefniadau mwy cymhleth gan unigolion, mae'n ofynnol iddynt lenwi ffurflen hunanasesu. Mae hunanasesu'n golygu llenwi ffurflen dreth bob blwyddyn. Mae'r ffurflen hon yn dangos incwm ac enillion ar gyfalaf (elw o werthu asedau penodol) a gafwyd yn y flwyddyn honno. Wedyn mae'r gyfradd dreth briodol yn cael ei gosod ar sail amgylchiadau'r unigolyn.

4.4.20 Pe byddai gwahaniaeth yng nghyfraddau treth etifeddiant rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig, byddai mwy o bosibilrwydd o gamau i osgoi talu treth. Nid ydym yn argymell bod Treth Etifeddiant yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru.

Trethi ar fetio a hapchwarae

4.4.21 Codir trethi am fetio a hapchwarae ar 'elw crynswth' o hapchwarae, ar y swm a godir am hapchwarae ac ar drwydded i redeg peiriant. Rydym wedi amcangyfrif bod y trethi hyn wedi codi £50 miliwn yng Nghymru yn 2010-11 (ychydig llai na 2 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.22 Mae gweithgareddau betio a hapchwarae yn fwyfwy symudol oherwydd betio ar-lein. O ganlyniad i hyn, byddai'n anodd datganoli trethi ar fetio a hapchwarae o safbwynt gweinyddol. Nid ydym yn argymell eu datganoli i Lywodraeth Cymru.

Ardoll newid yn yr hinsawdd

4.4.23 Mae'r ardoll newid yn yr hinsawdd yn un o nifer o fesurau sydd â'r amcan o helpu'r Deyrnas Unedig i gyflawni ei hymrwymiad cyfreithiol rwymol i leihau allyriadau nwyon tŷ gwydr. Gellir ei chodi ar gyflenwadau diwydiannol a masnachol o nwyddau trethadwy sy'n cynnwys trydan, nwy naturiol a gyflenwir gan gyfleustod nwy, petrolewm a nwy hydrocarbon hylifedig, glo a lignit, golosg, a glo neu lignit wedi'i led-droi'n olosg a golosg petrolewm ar gyfer goleuo. Nid yw'r ardoll yn gymwys i nwyddau trethadwy sy'n cael eu defnyddio gan ddefnyddwyr domestig, neu gan elusennau at ddiben heblaw busnes. Ni chawsom unrhyw dystiolaeth ynghylch yr ardoll newid yn yr hinsawdd.

4.4.24 Mae'r holl refeniw a godir drwy'r ardoll yn cael ei ailgylchu'n ôl i fusnesau drwy doriad o 0.3 y cant yng nghyfraniadau yswiriant gwladol y cyflogwr, a gyflwynwyd yr un pryd â'r ardoll, a thrwy gymorth ar gyfer mesurau effeithlonrwydd ynni a thechnolegau carbon isel.

4.4.25 Rydym wedi amcangyfrif bod yr ardoll wedi codi ychydig llai na £40 miliwn yng Nghymru yn 2010-11 (ychydig llai na 6 y cant o gyfanswm y DU).

4.4.26 Fel y nodwyd uchod, mae'r ardoll yn gysylltiedig ag ymrwymiad Llywodraeth y DU i leihau allyriadau nwyon tŷ gwydr ac mae'n cyd-fynd yn agos â pholisi ynni, sy'n swyddogaeth sydd heb ei datganoli gan mwyaf. Nid ydym yn argymell bod yr ardoll newid yn yr hinsawdd yn cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru. Byddai ystyried a ddylid datganoli polisi ynni i Lywodraeth Cymru yn fater i'w drafod yn Rhan II ein cylch gwaith.

Argymhelliad

A.8. Rydym yn argymell na fydd y trethi canlynol yn cael eu datganoli:

- tollau cartref a threth ar alcohol;
- Treth Car;
- Treth ar Enillion Cyfalaf;
- Treth ar Bremiymau Yswiriant;
- toll stamp ar gyfranddaliadau;
- Treth Etifeddiant;
- trethi ar fetio a hapchwarae; ac
- Ardoll Newid yn yr Hinsawdd.

4.5 TRETHI LLYWODRAETH Y DU YN Y DYFODOL

4.5.1 Yn ogystal â'r trethi presennol, rhaid i ni ystyried y posibilrwydd y bydd Llywodraeth yn San Steffan yn cyflwyno trethi newydd. Gallai'r rhain fod yn gysylltiedig â materion sydd wedi'u datganoli i Gymru. Enghreifftiau posibl yw cynnig i drethu bwydydd neu ddiodydd afiach neu'r cynigion diweddar gan Lywodraeth y DU a fyddai'n arwain at godi £1,000 am lorïau tramor sy'n teithio ar ffyrdd y DU.[70] Yn ein barn ni, dylai Llywodraeth y DU ymgynghori bob amser â Llywodraeth Cymru ac asesu a fyddai strwythur treth datganoledig yn briodol ar gyfer unrhyw drethi newydd y mae'n eu hystyried mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli. Dylai'r broses hon ganiatáu hefyd i Lywodraeth Cymru benderfynu peidio â chyflwyno'r dreth yng Nghymru, ar yr amod bod y grant bloc yn cael ei addasu'n briodol.

Argymhelliad

A.9. Rydym yn argymell y bydd Llywodraeth y DU, wrth ystyried cyflwyno trethi newydd mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli, yn rhagdybio o blaid datganoli pwerau dros y dreth i Lywodraeth Cymru.

4.5.2 Gallai Llywodraeth y DU wneud newidiadau hefyd yn y trefniadau trethu presennol drwy gyflwyno gostyngiadau mewn treth mewn ardaloedd penodol yn y Deyrnas Unedig ar gyfer trethi sydd heb eu datganoli i Lywodraeth Cymru. Un enghraifft ddiweddar o dreth genedlaethol lle y mae gwahaniaethau lleol yw cynllun peilot yr ad-daliad treth tanwydd gwledig a drafodwyd yn gynharach. Dylai Llywodraeth y DU gadw dan sylw y cyfle i gyflwyno gostyngiadau treth neu fesurau tebyg a fyddai'n helpu i hybu economi Cymru.

4.5.3 Yn ogystal â gwahaniaethau lleol mewn trethi i'r DU gyfan, mae Llywodraeth y DU hefyd wedi cyflwyno polisïau mewn meysydd datganoledig sy'n dibynnu'n rhannol ar addasu trethiant. Un enghraifft ddiweddar o hyn yw'r defnydd o ostyngiadau mewn ardrethi busnes a lwfansau cyfalaf uwch ar gyfer treth gorfforaeth mewn ardaloedd menter yn Lloegr. Mae polisi ar Ardaloedd Menter wedi'i ddatganoli ond nid yw'n glir ar hyn o bryd sut y bydd y trefniadau ariannu ar gyfer y lwfansau cyfalaf uwch hynny'n cael eu gwneud gan nad yw treth gorfforaeth wedi'i datganoli. Pan yw Llywodraeth y DU yn gwneud newidiadau mewn trothwyon a lwfansau neu gyfraddau ar gyfer treth sydd heb ei datganoli sy'n cynnwys elfen o dargedu daearyddol, rydym yn credu bod lle i Lywodraeth Cymru allu penderfynu a fyddai am ariannu darpariaeth ychwanegol yng Nghymru. Rydym yn trafod hyn ymhellach yn nghyswllt Ardaloedd Menter yn y bennod nesaf.

[70] Mae mwy o fanylion ar gael yn: http://www.dft.gov.uk/news/press-releases/dft-press-2012012/

Argymhelliad

A.10. Lle nad yw trethi a gostyngiadau i'r DU gyfan wedi'u datganoli, rydym yn argymell:

(a) bod Llywodraeth y DU yn cadw dan sylw y cyfle i gyflwyno gostyngiadau treth a fyddai'n helpu i hybu economi Cymru mewn ffordd gosteffeithiol a fforddiadwy o dan gyfyngiadau'r UE ar gymorth gwladwriaethol; ac

(b) os bydd Llywodraeth y DU yn newid y trothwyon a lwfansau neu gyfraddau ar gyfer treth sydd heb ei datganoli, sy'n cynnwys elfen o dargedu daearyddol (er enghraifft, lwfansau cyfalaf mewn Ardaloedd Menter mewn ardaloedd penodol), fod asesiad yn cael ei wneud drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru ynghylch a ddylai Llywodraeth Cymru allu ariannu darpariaeth ychwanegol.

4.6 GWNEUD PETHAU'N WAHANOL YNG NGHYMRU

4.6.1 Cawsom dystiolaeth a oedd o blaid rhoi'r hawl i Lywodraeth Cymru ddefnyddio ardollau i sicrhau canlyniadau penodol. Mae'r cynllun a gyflwynwyd i godi tâl o bum ceiniog am fagiau plastig untro yn gynsail y mae llawer o bobl yn ei gael yn ddeniadol, ond nid treth yw hon gan nad oes pwerau trethu gan Lywodraeth Cymru. Un enghraifft o'r canlyniad i hynny yw bod y refeniw yn cael ei drosglwyddo i achosion da drwy gytundeb gwirfoddol.

4.6.2 Mae nifer o ardollau arloesol tebyg y gallai Llywodraeth Cymru eu cyflwyno ar gyfer Cymru un ai yn lle ardollau a threthi sydd wedi'u datganoli neu rai newydd. Er enghraifft, mae nifer o wledydd yn ystyried trethi sy'n gysylltiedig ag iechyd fel treth ar ddiodydd siwgrog; gallai Llywodraeth Cymru gyflwyno system yn lle'r Ardoll Seilwaith Cymunedol i Gymru a Lloegr sy'n fwy addas i amgylchiadau Cymru; mae treth tir ac ardoll hyfforddiant wedi'u crybwyll i ni; ac ardollau yng nghyswllt adnoddau naturiol Cymru, a oedd hefyd wedi'u hystyried gan Gomisiwn Holtham. Yn benodol, rydym wedi clywed cefnogaeth gryf i'r syniad o drethiant ac iddo bwrpas mewn maes polisi datganoledig fel gwella'r amgylchedd neu amddiffyn rhag llifogydd, yn ogystal â threthi eraill a fyddai wedi'u neilltuo lle y mae'r refeniw a godir drwy'r dreth yn cael ei neilltuo i ariannu gwasanaeth datganoledig penodol.

4.6.3 Pe byddai Llywodraeth Cymru yn cyflwyno treth yng Nghymru nad oedd yn cael ei chodi yng ngweddill y Deyrnas Unedig, yna gallai Llywodraeth Cymru ddefnyddio'r refeniw ychwanegol hwn i ariannu mwy o wariant cyhoeddus yng Nghymru.

4.6.4 Ond, yn yr un modd, gallai Llywodraeth Cymru benderfynu y byddai'r dreth newydd yn ariannu gostyngiad mewn trethi eraill yr oedd yn gyfrifol amdanynt. Nid oes cyswllt anorfod rhwng cyflwyno treth newydd a chynnydd yn y baich trethi yng Nghymru. Wrth gwrs, byddai Llywodraeth Cymru yn cadw'r holl refeniw o'r dreth heb ddidynnu swm o'r grant bloc.

Blwch 4.12: Gwneud pethau'n wahanol yng Nghymru - tystiolaeth

Roedd y dadansoddiad o'r ymatebion i'n holiaduron yn dangos bod gwahaniaeth barn gan fod 48 y cant yn gwrthwynebu cyflwyno trethi newydd.

Mae canlyniadau'r arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM yn dangos bod 72 y cant o'r ymatebwyr o blaid galluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno treth neu doll newydd i geisio newid ymddygiad pobl mewn ffordd debyg i'r tâl am fagiau plastig yng Nghymru.

Fodd bynnag, roedd Ffederasiwn Busnesau Bach yn pryderu y byddai'r pŵer i gyflwyno trethi newydd yn gallu arwain at system drethi orgymhleth a baich trethi mwy. "O ran egwyddor, mae Ffederasiwn Busnesau Bach yn credu ei bod yn bwysig peidio â gwneud y system drethi'n rhy gymhleth yng nghyswllt busnesau bach a chynyddu'r baich trethi sydd arnynt".

Rydym wedi cael nifer o awgrymiadau am drethi arloesol yng Nghymru.

Er enghraifft, nododd Ffederasiwn Busnesau Bach y posibilrwydd o arfer pwerau gan Lywodraeth Cymru dros drethiant adnoddau naturiol: "Mewn egwyddor, mae busnesau bach yng Nghymru o blaid gweld Llywodraeth Cymru yn cael rhai pwerau dros adnoddau naturiol Cymru, yn enwedig os gellid eu defnyddio i leihau costau busnesau bach".

Mewn cyflwyniad gan Aelod o'r Cynulliad trafodwyd y posibilrwydd o ddisodli'r trefniadau trethu presennol ar gyfer eiddo yng Nghymru a chyflwyno Treth ar Werth Tir: "Byddai Treth ar Werth Tir yn caniatáu diddymu'r Dreth Gyngor, Ardrethi Busnes a Threth Tir y Doll Stamp, drwy gyflwyno ardoll ar werth rhenti blynyddol pob safle yng Nghymru gan gynnwys yr holl dir preswyl, masnachol a ffermio, yn ogystal ag ystadau sydd mewn perchnogaeth breifat".

Mewn cyflwyniad gan aelod o'r cyhoedd daethpwyd i'r casgliad y byddai Cymru, ar ôl ymchwilio ymhellach ac ystyried y pwerau presennol a dichonol "yn gallu dechrau ar waith cyfyngedig a fyddai'n canolbwyntio ar dynnu ardrethi busnes yn ôl yn raddol a rhoi Treth ar Werth Tir yn eu lle a fyddai'n niwtral o ran refeniw (ac yn cwmpasu amaethyddiaeth). Gellid dechrau drwy ei chodi ar dir llwyd mewn cam priodol yn y cylch eiddo".

Nododd y Gynghrair dros Gyfiawnder Economaidd y byddai "treth ar werth tir yn sicrhau incwm o refeniw yn ogystal â darparu ar gyfer mwy o gydraddoldeb a lleihau trethi ar gynhyrchu".

Yn ein digwyddiad gyda Draig Ffynci (Y Cynulliad i Blant a Phobl Ifanc yng Nghymru) roedd cefnogaeth i'r syniad o gyflwyno trethi newydd i hyrwyddo rheolaeth ar yr amgylchedd yng Nghymru.

4.6.5 Mae Deddf yr Alban 2012 yn creu'r gallu i ddatganoli pwerau newydd i godi trethi i Lywodraeth yr Alban ar ôl cymeradwyo hynny gan Senedd y DU a Senedd yr Alban. Mae'r trefniadau manwl ar gyfer y pŵer hwn wedi'u disgrifio ym Mlwch 4.13 isod.

Blwch 4.13: Meini prawf ar gyfer cyflwyno trethi newydd yn yr Alban

Wrth gwblhau asesiad o gynnig ar gyfer treth newydd, bydd Llywodraeth y DU yn ystyried yr effaith ar sail nifer o feini prawf sydd wedi'u pennu o flaen llaw. Disgwylir i Lywodraeth yr Alban ddarparu tystiolaeth ategol sy'n cadarnhau bod treth newydd arfaethedig yn bodloni'r meini prawf hyn, a fydd yn cynnwys:

- y posibilrwydd y bydd y dreth newydd yn creu neu'n ysgogi ystumiadau economaidd ac arbitrais o fewn y Deyrnas Unedig;
- y posibilrwydd y bydd y dreth newydd yn arwain at gamau i osgoi talu trethi ledled y Deyrnas Unedig;
- effaith y dreth arfaethedig ar feichiau cydymffurfio ledled y Deyrnas Unedig;
- bod y dreth newydd yn cydweddu â deddfwriaeth a rheolau'r UE, fel y rhai sy'n ymwneud â Chymorth Gwladwriaethol a'r Farchnad Sengl, a Deddf Hawliau Dynol.

Bydd y dystiolaeth y disgwylir ei chael gan Lywodraeth yr Alban i ategu cais o'r fath yn cynnwys:

- y sail resymegol, y sylfaen dreth/gweithgarwch trethadwy arfaethedig a'r refeniw disgwyliedig;
- yr effaith ddosbarthiadol ddisgwyliedig, yr effaith ar fusnes ac unigolion a'r effaith economaidd ehangach;
- asesiad o gydweddoldeb y dreth â Deddf Hawliau Dynol, rheolau'r UE ar Gymorth Gwladwriaethol a chyfarwyddebau eraill;
- cynlluniau ar gyfer casglu a gweinyddu'r dreth, gan gynnwys ffyrdd o sicrhau cydymffurfiaeth;
- asesiad o unrhyw ryngweithio rhwng y dreth arfaethedig newydd i'r Alban a threthi i'r DU gyfan (gan gynnwys cynlluniau i ddiogelu meysydd polisi a ffiniau daearyddol). Dylai'r asesiad roi sylw i effaith unrhyw dreth newydd ar refeniw treth y DU;
- unrhyw ddeunydd y mae'r atebion i'r cwestiynau uchod wedi'u seilio arno.

4.6.6 Byddem yn disgwyl gweld meini prawf tebyg yn cael eu cymhwyso yng Nghymru, ac rydym yn credu y byddai'n bwysig bod Llywodraeth Cymru yn cynnal ymgyngoriadau priodol â'r cyhoedd cyn cyflwyno unrhyw gynnig. Fodd bynnag, rydym hefyd yn credu y dylai Llywodraeth y DU gymhwyso'r meini prawf mewn ffordd resymol a hyblyg. Er y gall pob treth greu rhywfaint o effaith ar sylfaen drethi'r DU, y cwestiwn pwysig yw hwnnw am faint yr effaith hon o'i phwyso yn erbyn y manteision posibl.

4.6.7 Mater i Lywodraeth Cymru fyddai penderfynu pa ddefnydd yr oedd am ei wneud (os o gwbl) o bŵer i gyflwyno trethi arloesol yng Nghymru, a lle'r pleidiau gwleidyddol yng Nghymru fyddai cynnig unrhyw drethi newydd ar adeg etholiadau. Wrth gwrs, byddai'n rhaid cwblhau ymgynghoriad eang a chynhwysfawr â'r cyhoedd cyn rhoi cynnig o'r fath ar waith.

4.6.8 Yn ogystal â defnyddio trethi i sicrhau canlyniadau polisi mewn meysydd datganoledig, gellir rhoi credydau ar waith sydd mewn gwirionedd yn noddi gweithgareddau. Er y dylai credydau treth presennol fel y Credyd Treth Gwaith (a'r Credyd Cynhwysol yn y dyfodol) barhau'n rhai i'r DU gyfan, dylai Llywodraeth Cymru allu cyflwyno ei chredydau ei hun mewn cysylltiad â threthi a ddatganolwyd a thrwy ddefnyddio grantiau a chymorthdaliadau a ddatganolwyd i hyrwyddo buddsoddi a chael gwaith i bobl.

Argymhelliad

A.11. Bod pŵer yn cael ei roi i Gynulliad Cenedlaethol Cymru i ddeddfu gyda chytundeb Llywodraeth y DU ym mhob achos i gyflwyno trethi penodedig ac unrhyw gredydau treth cysylltiedig yng Nghymru. Dylai Llywodraeth Cymru gadw'r refeniw o drethi o'r rhain heb ddidynnu rhan o'r grant bloc. Dylai Llywodraeth y DU fod yn hyblyg wrth ddelio ag unrhyw gais am y trethi hyn oddi wrth Lywodraeth Cymru.

4.7 CASGLIADAU

4.7.1 Mae nifer o drethi llai a fyddai, o'u datganoli, yn grymuso Llywodraeth Cymru ymhellach er mwyn cyflawni ei hamcanion polisi, er na fyddent yn cyfrannu ond i raddau bach at gynyddu ei hatebolrwydd ariannol. Rydym yn argymell bod Treth Tir y Doll Stamp, treth tirlenwi ac (yn amodol ar y trafodaethau cyfredol am gymorth gwladwriaethol) yr ardoll agregau yn cael eu datganoli i Lywodraeth Cymru. Rydym hefyd yn argymell datganoli cyfraddau teithiau hir y Doll Teithwyr Awyr, yn yr un modd ag yng Ngogledd Iwerddon, ac ystyried ei datganoli'n llwyr yn y dyfodol. Rydym yn argymell hyn yng nghyd-destun y datblygu ehangach ar feysydd awyr rhanbarthol ledled y Deyrnas Unedig sy'n gysylltiedig â chomisiwn Davies ar gapasiti meysydd awyr y DU.

4.7.2 Yn ogystal â hyn, rydym yn argymell bod ardrethi busnes yn cael eu datganoli'n llwyr i Lywodraeth Cymru yn yr un modd ag yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, ar yr amod bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cytuno ar yr addasiad priodol yng ngrant bloc Cymru.

4.7.3 Rydym hefyd yn gwneud nifer o argymhellion manwl eraill ynghylch y ffordd y dylid gweinyddu trethiant datganoledig, ynghylch trethi'r DU yn y dyfodol ac ynghylch pŵer i alluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno trethi newydd at ddibenion penodol, yn debyg i'r pŵer yn Neddf yr Alban.

4.7.4 Yn y bennod nesaf rydym yn troi at asesu trethi mwy y gellid eu datganoli i roi mwy o atebolrwydd ariannol.

Pennod 5 – Trethi mwy o ran refeniw

5.1 TROSOLWG

5.1.1 Yn y bennod hon rydym yn asesu a ddylid datganoli'r trethi mwy – treth gorfforaeth, Treth ar Werth, Cyfraniadau Yswiriant Gwladol, a threth incwm. Y rhain gyda'i gilydd sy'n codi'r rhan fwyaf o refeniw o drethi yng Nghymru.

5.1.2 Mae llawer o'r dystiolaeth a gawsom yn ategu'r achos o blaid rhoi mwy o gyfrifoldeb i Lywodraeth Cymru dros benderfynu a rheoli'r gyllideb sydd ar gael i'w gwario ar wasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru. Mae'n glir i ni fod yr amcan o wella atebolrwydd ariannol Llywodraeth Cymru a'i grymuso ymhellach ac o roi gwell cymhellion i feithrin twf economaidd yng Nghymru'n galw am wneud rhan sylweddol o gyllideb Llywodraeth Cymru yn ddibynnol ar refeniw o drethi a gaiff ei gasglu yng Nghymru. Mae'n anodd diffinio beth yw rhan sylweddol, ond gallai rhai farnu y dylai Llywodraeth Cymru fod yn ddibynnol i'r un graddau o leiaf ag awdurdodau lleol Cymru ar refeniw treth (refeniw o'r dreth gyngor yw 18 y cant o gyllidebau awdurdodau lleol yng Nghymru ar hyn o bryd).

5.1.3 Mae ein dadansoddiad o refeniw treth a godir yng Nghymru (gweler Pennod 3) yn dangos, o'r holl drethi presennol i'r DU gyfan, mai treth gorfforaeth, treth tanwydd, Treth ar Werth, Cyfraniadau Yswiriant Gwladol a threth incwm sy'n codi'r refeniw mwyaf yng Nghymru. Pe byddai rhan sylweddol o gyllideb Cymru'n ddibynnol ar refeniw treth a godir yng Nghymru, yna y trethi hynny yw'r unig rai sy'n cynhyrchu refeniw digonol ar eu pen eu hunain i gyflawni hyn. Rydym wedi ystyried treth tanwydd yn y bennod flaenorol. Yn y bennod hon rydym yn asesu'r trethi eraill ar sail yr egwyddorion yr ydym wedi'u disgrifio ym Mhennod 3 er mwyn ystyried a fyddent yn addas i'w datganoli. Rydym yn trafod y trethi yn nhrefn eu maint gan ddechrau â'r dreth sy'n codi'r lleiaf o refeniw o'r pedair, treth gorfforaeth, a gorffen â'r fwyaf o holl drethi'r DU yng Nghymru, treth incwm.

5.1.4 Rydym hefyd yn cydnabod y byddai datganoli treth fawr ar gyfer y DU gyfan i Lywodraeth Cymru yn gam sylweddol iawn ac mae llawer o'r dystiolaeth a gawsom wedi mynegi rhywfaint o ochelgarwch. Felly rydym hefyd wedi rhoi ystyriaeth fanwl i faterion sy'n ymwneud â gweithredu fesul cam a rheoli risg, ac rydym yn trafod y rhain isod ochr yn ochr â materion o egwyddor.

5.2 TRETH GORFFORAETH

5.2.1 Mae treth gorfforaeth yn dreth ar elw trethadwy cwmnïau atebolrwydd cyfyngedig a rhai sefydliadau gan gynnwys clybiau, cymdeithasau, cydweithfeydd, elusennau a chyrff anghorfforedig eraill.

5.2.2 Mae llai nag 20 y cant o'r holl fentrau yn y Deyrnas Unedig yn talu treth gorfforaeth. Yng Nghymru, rydym wedi amcangyfrif bod llai na 30,000 o fentrau (llai na 15 y cant o'r holl fentrau) yn debygol o fod yn atebol i dalu treth gorfforaeth. Mae nifer y mentrau sy'n atebol i dalu treth gorfforaeth a'r cyfraniad gan bob sector diwydiant yn amrywio'n

fawr. Mae cyfanswm y refeniw o dreth gorfforaeth a godir ledled y Deyrnas Unedig yn ddibynnol iawn ar nifer bach iawn o fentrau mawr: telir mwy na 75 y cant o'r holl refeniw o dreth gorfforaeth gan ddim ond 2.5 y cant o'r holl fentrau yn y DU sy'n atebol i dalu treth gorfforaeth.

5.2.3 Nid yw Cyllid a Thollau EM yn amcangyfrif y swm y mae treth gorfforaeth yn ei godi yng Nghymru. Mae amryw o ffyrdd o amcangyfrif cyfran Cymru o dreth gorfforaeth. Rydym wedi amcangyfrif bod treth gorfforaeth wedi codi tua £1.1 biliwn yng Nghymru yn 2010-11. Credwn fod yr amcangyfrif hwn ar y terfyn uchaf gan ein bod wedi defnyddio dull sy'n cynnwys yr holl weithgarwch yng Nghymru yn hytrach nag un wedi'i seilio ar leoliad pencadlys y cwmnïau. Rydym yn trafod y dulliau ar gyfer amcangyfrif y refeniw o dreth gorfforaeth yng Nghymru yn Atodiad D.

5.2.4 Ar ein hymweliad â Gogledd Iwerddon clywsom fod teimlad bod y gyfradd is o dreth gorfforaeth yng Ngweriniaeth Iwerddon yn cael effaith negyddol ar yr economi yng Ngogledd Iwerddon. Cynhaliodd Llywodraeth y DU ymgynghoriad ar newid cydbwysedd economi Gogledd Iwerddon o'r sector cyhoeddus i'r sector preifat,[71] gan gynnwys y posibilrwydd o ddatganoli pŵer i amrywio cyfradd y dreth gorfforaeth ar gyfer elw yng Ngogledd Iwerddon. Ar ôl yr ymgynghoriad hwn, sefydlwyd cyd-weithgor gweinidogol a oedd yn cynnwys gweinidogion yn Llywodraeth y DU a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon i ystyried materion a godwyd yn yr ymgynghoriad. Clywsom eiriau cryf o gefnogaeth i ddatganoli treth gorfforaeth gan CBI Gogledd Iwerddon a chan arweinwyr gwleidyddol yn yr holl bleidiau gwleidyddol. Fodd bynnag, roedd Cyngres Undebau Llafur Gogledd Iwerddon yn gwrthwynebu datganoli treth gorfforaeth.

5.2.5 Rydym hefyd wedi clywed tystiolaeth gan Lywodraeth yr Alban a oedd yn ymwneud â'i dadleuon o blaid datganoli treth gorfforaeth i'r Alban. Nid oedd treth gorfforaeth yn un o'r trethi a ddatganolwyd i'r Alban yn Neddf yr Alban 2012.

5.2.6 Rydym wedi clywed amrywiaeth barn yng Nghymru ynghylch y manteision a'r anfanteision o ddatganoli treth gorfforaeth i Gymru.

Blwch 5.1: Tystiolaeth ynghylch treth gorfforaeth

Yn yr arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM cafwyd bod 57 y cant o blaid datganoli pwerau dros dreth gorfforaeth, ond hon oedd y ganran isaf o blith pawb a oedd o blaid datganoli trethi mawr y DU gyfan i Gymru.

Casgliad Ffederasiwn Busnesau Bach oedd nad "treth gorfforaeth yw'r ateb i holl broblemau economi Cymru" a dywedodd y CBI wrthym fod y sefydliad "o blaid cadw system dreth unedol ar gyfer treth gorfforaeth". Dywedodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr ei fod "yn amheus iawn o'r ddadl o blaid datganoli Treth Gorfforaeth i Gymru". Dywedodd Sefydliad y Cyfarwyddwyr fod "treth gorfforaeth yn codi cwestiynau ynghylch tarddiad y dreth (mae nifer o gwmnïau, yn enwedig y rheini sy'n talu treth sylweddol, yn debygol o fod â gweithrediadau yn Lloegr yn ogystal â Chymru) ynghyd ag ystyriaethau ymarferol perthnasol, a materion cymhleth o ran y posibilrwydd o ddefnyddio prisiau trosglwyddo".

[71] Trysorlys EM (2011) *Rebalancing the Northern Ireland Economy*: http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_rebalancing_ni_economy.htm

Dywedodd Grŵp Cymru a'r Undeb yn Newid fod "y pryderon mwyaf ynghylch datganoli treth gorfforaeth yn ymwneud â natur gydgysylltiedig economïau Cymru a Lloegr, y posibilrwydd o ystumio gweithgarwch busnes ar draws ffiniau a'r posibilrwydd o gael 'ras i'r gwaelod'... Mae'r rhain yn ddadleuon cryf o blaid cadw un gyfradd ar gyfer y DU, er nad yw'r profiad o wahaniaethau rhwng trethi corfforaeth mewn nifer mawr o ardaloedd ar y ffin ledled Ewrop yn awgrymu bod hyn yn anymarferol. Fodd bynnag, byddai'n rhaid ailasesu'r achos o blaid ei datganoli i Lywodraeth Cymru pe byddai'r dreth hon yn cael ei datganoli'n gyntaf i un ai llywodraeth Gogledd Iwerddon neu Lywodraeth yr Alban".

Cyflwynodd dau unigolyn dystiolaeth ar y cyd ynghylch y ffordd y gellir defnyddio trethiant i hybu twf economaidd, lle y dywedwyd "bod llwyddiant economïau lle y mae treth gorfforaeth yn isel wedi dangos bod y defnydd o drethiant o'r math hwn yn bwysig ar gyfer datblygu economaidd am fod modd ei addasu i hybu twf economaidd".

Yn ein digwyddiad cyhoeddus yn Llangefni roedd cefnogaeth i ddatganoli pwerau dros dreth gorfforaeth i Lywodraeth Cymru. Ategwyd hyn yn ein digwyddiad yn Abertawe hefyd lle y rhoddwyd rhywfaint o gefnogaeth i ddatganoli treth gorfforaeth a defnyddio lwfansau cyfalaf i ysgogi twf economaidd gan gyfeirio at enghreifftiau mewn gwledydd tramor.

Nododd Llywodraeth Cymru y byddai "datganoli treth gorfforaeth yn cynnig offeryn pwerus i Lywodraeth Cymru i hyrwyddo datblygu economaidd, ond mae hon yn dreth anwadal sydd â chysylltiad cryf â'r cylch economaidd. Felly byddai risgiau sylweddol i gyllideb Cymru y byddai angen eu lliniaru mewn unrhyw gynnig ar gyfer ei datganoli".

Cyfyngiadau'r UE

5.2.7 Un o'r cyfyngiadau yng nghyswllt trethiant busnes, gan gynnwys treth gorfforaeth, yw dyfarniad Llys Cyfiawnder Ewrop yn achos yr Azores (mae'r manylion ym Mlwch 3.3 ym Mhennod 3). O dan y dyfarniad hwn, mae'n ymddangos y byddai Llywodraeth y DU yn mynd yn groes i reolau'r UE ar gymorth gwladwriaethol pe byddai'n gostwng treth gorfforaeth mewn rhanbarth datganoledig, er bod y profiad yn y maes hwn yn gyfyngedig hyd yma. Yn hytrach byddai angen datganoli'r pŵer i osod treth gorfforaeth yn llwyr fel bod Llywodraeth Cymru yn wynebu holl oblygiadau ei phenderfyniadau polisi o ran ei chyllideb. Mae goblygiadau yn hyn o beth ar gyfer trosglwyddo risg ac rydym yn trafod hyn ymhellach isod.

Y buddion a chostau o ddatganoli treth gorfforaeth

5.2.8 Mae llawer o'r dystiolaeth a gawsom yn ymwneud â ffyrdd o ddefnyddio'r system dreth i roi cymorth gwell i fusnesau yng Nghymru. Roedd hyn yn cynnwys y gallu i amrywio treth gorfforaeth i helpu i hybu buddsoddi a thwf economaidd yng Nghymru. Byddai gostwng cyfraddau treth gorfforaeth yn cynyddu'r gyfradd enillion ar fuddsoddi cyfalaf ar ôl talu treth, a thrwy hynny'n cynyddu buddsoddi, twf a chyflogaeth. Cawsom dystiolaeth sy'n pwysleisio'r buddion economaidd hynny y gellid eu cael drwy ostwng treth gorfforaeth yng Nghymru yn enwedig er mwyn hybu busnesau cynhenid yng Nghymru.

5.2.9 Serch hynny, mae nifer wedi nodi yn eu tystiolaeth fod bodolaeth system sengl ar gyfer treth gorfforaeth yn denu buddsoddiadau i'r Deyrnas Unedig o wledydd tramor. Byddai hyn yn cael ei beryglu o gael gwahanol systemau mewn gwahanol rannau o'r Deyrnas Unedig. Tynnwyd sylw at y pwynt hwn yn y dystiolaeth gan CBI Cymru a Chymru Wir a ddadleuodd fod mewnfuddsoddwyr yn rhoi pwys mawr ar amgylchedd busnes sefydlog a rhagweladwy a bod cyfraddau treth gorfforaeth yn agwedd allweddol ar hyn. Felly nid yw'n bendant y byddai datganoli treth gorfforaeth i Lywodraeth Cymru yn offeryn polisi defnyddiol o reidrwydd.

5.2.10 Byddai datganoli treth gorfforaeth yn gallu helpu Llywodraeth Cymru i gynnig dewis i etholwyr ynghylch lefelau trethiant a gwariant. Fodd bynnag, mae'n fwyaf tebygol y byddai penderfyniadau ar gyfradd treth gorfforaeth yn cael eu gwneud ar ôl ystyried amodau economaidd a chyfraddau treth gorfforaeth mewn awdurdodaethau eraill ac felly na fyddent yn cael eu gwneud er mwyn adlewyrchu dewisiadau dinasyddion Cymru. Yn ogystal â hyn, gan y byddai treth gorfforaeth yn cael ei thalu gan fusnesau sy'n gweithredu yng Nghymru, mae'n bosibl na fydd perchenogion y busnesau'n preswylio yng Nghymru. Mae'r ffactorau hynny'n gwanhau'r cysylltiad sy'n creu atebolrwydd.

5.2.11 Un o'r canlyniadau allweddol o ddatganoli treth gorfforaeth yw'r risg a gaiff ei drosglwyddo i gyllideb Llywodraeth Cymru. Mae'r refeniw o dreth gorfforaeth yn gyfnewidiol iawn. Rydym wedi amcangyfrif bod y refeniw blynyddol o dreth gorfforaeth wedi amrywio o £1 biliwn yn 2009-10 i £1.425 biliwn yn 2007-08 (gweler Atodiad D). Mae'n bosibl y byddai angen cael pwerau helaeth i fenthyca arian refeniw i ddelio â natur gyfnewidiol y refeniw o dreth gorfforaeth pe byddai'r dreth yn cael ei datganoli.

5.2.12 Pe byddai gostyngiad yn y gyfradd treth gorfforaeth er mwyn denu buddsoddiadau, byddai angen i hwnnw fod yn sylweddol a byddai'n arwain felly at ostyngiad mawr ar y dechrau mewn derbyniadau treth ac felly yng nghyllideb Cymru. Er enghraifft, pe byddai Llywodraeth Cymru yn penderfynu gosod cyfradd treth gorfforaeth yng Nghymru ar yr un gyfradd â Gweriniaeth Iwerddon (12.5 y cant ar hyn o bryd) gallai'r gost fod yn fwy na £500 miliwn y flwyddyn, er y byddai cryn ansicrwydd ynghylch unrhyw ffigurau. Er y byddai gostwng y gyfradd treth gorfforaeth yng Nghymru yn gallu ysgogi gweithgarwch economaidd yn y tymor hwy gan arwain at fwy o refeniw, gallai hyn gymryd blynyddoedd lawer ac mae'n annhebygol o dalu amdano'i hun yn y tymor byr.[72] Beth bynnag, byddai'r fantais gymharol o gael cyfraddau is yn gallu diflannu'n fuan o ganlyniad i gystadlu ar gyfraddau treth gan ardaloedd eraill a fyddai wedi'u cymell i dorri eu cyfraddau treth gorfforaeth mewn ymateb i weithredoedd Llywodraeth Cymru. Felly mae risg sylweddol ynglŷn â cheisio defnyddio gostyngiadau mewn treth gorfforaeth i ysgogi economi Cymru heb gael gostyngiad sylweddol cyffredinol mewn refeniw cyhoeddus.

5.2.13 Byddai datganoli treth gorfforaeth hefyd yn dod â chostau gweinyddu a chostau i sicrhau cydymffurfiaeth yn ei sgîl. Treth gorfforaeth yw'r fwyaf cymhleth o'r holl drethi ar gyfer y DU gyfan yn barod o ran y fframwaith deddfwriaethol ar ei chyfer. Mae amcangyfrifon ar gyfer Gogledd Iweddon yn awgrymu y gallai'r costau gweinyddol hyn fod yn sylweddol. Un

[72] Dros gyfnod hwy byddai gostyngiadau yng nghyfraddau treth gorfforaeth yn gallu cynyddu gweithgarwch economaidd i'r graddau bod rhai'n honni y gallai'r gostyngiad ddechrau ei ariannu ei hun. Mae rhywfaint o dystiolaeth o waith ymchwil (Strulik a Trimborn 2010) yn dangos bod gostyngiadau yng nghyfraddau treth gorfforaeth yn gallu eu hariannu eu hunain bron mewn rhai amgylchiadau a bod rhwng 70 a 90 y cant o'r refeniw a gollir oherwydd y gostyngiad yn y gyfradd dreth yn cael ei wrthbwyso gan gynnydd yn y gweithgarwch trethadwy.

o'r agweddau cymhleth ar dreth gorfforaeth yw bod gan fusnesau weithrediadau ledled y Deyrnas Unedig. Oherwydd hyn byddai angen cael dull o gyfrifo maint y dreth gorfforaeth sy'n cael ei gynhyrchu mewn rhan benodol o'r Deyrnas Unedig. Gellid gwneud hyn drwy amcangyfrif y gyfran o'u helw a oedd wedi'i chreu ym mhob lleoliad, ond nid yw hyn yn fater syml o gwbl.

5.2.14 Byddai risg sylweddol hefyd o gael camau i osgoi talu treth wrth i fusnesau ddod o hyd i ffyrdd o gynyddu eu hatebolrwydd i dalu treth mewn awdurdodaethau lle y mae trethiant is heb ddod ag unrhyw fudd economaidd gwirioneddol i'r rhanbarthau hynny. Mae elw corfforaethol yn symudol iawn gan mwyaf a phe byddai cyfraddau gwahanol o fewn y Deyrnas Unedig gallai hynny beri i fusnesau ail-leoli neu symud eu helw i leoliadau lle y mae'r baich treth lleiaf.

5.2.15 Trafodwyd datganoli treth gorfforaeth yn y Deyrnas Unedig gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllidol yn ei Gyllideb Werdd ar gyfer 2012. Daeth i'r casgliad hwn:

> *"Implementing such a policy move would be difficult, and likely require a number of years of transition. A key decision would be how to adjust appropriately the block grant from Westminster. An increase in complexity and compliance costs is guaranteed. There are some compelling reasons to maintain a single rate of corporation tax across the UK: it is administratively much simpler (and cheaper) and reduces the potential for harmful tax competition, which could reduce the revenues of all administrations within the UK. Implementing devolution would at best be a calculated risk, with unknown long-term consequences for the UK tax system".*

5.2.16 I grynhoi, nid yw treth gorfforaeth yn ymddangos yn addas i'w datganoli o'i hystyried ar sail ein hegwyddorion ar gyfer datganoli treth, ac rydym yn gweld nifer o fanteision o osod lefelau cyfraddau treth gorfforaeth yn ganolog. Rydym wedi dod i'r casgliad na ddylid datganoli treth gorfforaeth i Gymru.

5.2.17 Er hynny, mae'n glir y gallai treth gorfforaeth fod yn offeryn polisi defnyddiol. Yn y cyd-destun hwn, mae'n bosibl y gallai pŵer gael ei ddatganoli i Ogledd Iwerddon i osod cyfraddau treth gorfforaeth oherwydd y gystadleuaeth gyllidol ar draws y ffin tir â Gweriniaeth Iwerddon. Pe byddai'r pŵer i newid cyfraddau treth gorfforaeth yn cael ei ddatganoli i'r Alban a Gogledd Iwerddon, byddai Cymru dan anfantais bendant pe byddai'r ddwy lywodraeth ddatganoledig arall o fewn y Deyrnas Unedig yn meddu ar y pŵer i amrywio treth gorfforaeth er mwyn hybu busnes yn y tiriogaethau hynny. Yn yr amgylchiadau hynny, byddem yn argymell datganoli'r pŵer i Gymru hefyd.

Argymhelliad

A.12. Nid ydym yn argymell datganoli treth gorfforaeth i Gymru. Fodd bynnag, pe byddai Llywodraeth y DU yn cytuno i ddatganoli treth gorfforaeth i'r Alban ac i Ogledd Iwerddon, rydym yn argymell bod yr un pwerau'n cael eu rhoi i Gymru.

Lwfansau cyfalaf treth gorfforaeth o fewn Ardaloedd Menter

5.2.18 Mae prif gyfradd treth gorfforaeth yn bwysig ond, fel y mae'r Ganolfan Trethiant Busnes ym Mhrifysgol Rhydychen[73] wedi dadlau'n ddiweddar, mae busnesau'n rhoi pwys ar yr

[73] Bilicka, K. a Devereux, M. (2012), *CBT Corporate Tax Ranking 2012* Canolfan Trethiant Busnes, Ysgol Fusnes Saïd, Prifysgol Rhydychen.

holl agweddau ar dreth gorfforaeth, gan gynnwys lwfansau a gostyngiadau yn ogystal â'r brif gyfradd. Er nad ydym yn argymell datganoli'r strwythur trethi i Gymru yn gyffredinol oherwydd yr agweddau cymhleth arno a'r angen i gydymffurfio â'r dyfarniad yn achos yr Azores,[74] rydym yn gweld gwerth mewn defnyddio'r lwfansau cyfalaf ar gyfer treth gorfforaeth fel modd i hyrwyddo twf economaidd mewn ardaloedd yng Nghymru. Mae dadl hefyd o blaid cymhwyso'r un egwyddor at Lwfansau Ymchwil a Datblygu ac elw o batentau. Fodd bynnag, ni ellir clymu'r rhain wrth leoliad daearyddol penodol fel y gellir yn achos lwfansau cyfalaf. Rydym yn credu, felly, y byddai rhywfaint o hyblygrwydd ynghylch lwfansau cyfalaf ar gyfer treth gorfforaeth yng nghyswllt buddsoddi cyfalaf yng Nghymru yn gallu bod yn ddull defnyddiol o sbarduno buddsoddi yng Nghymru.

5.2.19 Yn benodol, mewn Ardaloedd Menter bydd Llywodraeth y DU yn cynnig y posibilrwydd o dderbyn lwfansau cyfalaf uwch yng nghyswllt treth gorfforaeth. Bydd lwfansau cyfalaf uwch ar gael mewn safleoedd y cytunir arnynt o fewn yr ardal fenter berthnasol. Y disgwyl yw y bydd Ardaloedd Menter yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn cynnwys cyfran gymesur â Lloegr o safleoedd lle y bydd lwfansau cyfalaf uwch ar gael, er nad yw'r manylion wedi'u penderfynu'n derfynol eto. Mae Ardal Fenter Glannau Dyfrdwy wedi'i dynodi eisoes yn ardal fenter lle y bydd lwfansau cyfalaf uwch ar gael. Gan mai yng Nghymru y mae'r Gwerth Ychwanegol Crynswth y pen isaf o holl ranbarthau'r DU, credwn fod lle i Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ystyried a allai cyfran fwy o'r Ardaloedd Menter yng Nghymru gael mantais o lwfansau cyfalaf uwch. Gan fod strwythur eisoes ar gyfer lwfansau cyfalaf gwahaniaethol o fewn y Deyrnas Unedig drwy ddefnyddio Ardaloedd Menter, fe ellid ymestyn hyn yn enwedig os oes tystiolaeth bod y polisi'n effeithiol.

5.2.20 Ym Mhennod 4 gwnaethom argymhellion ynghylch galluogi Llywodraeth Cymru i benderfynu polisi trethiant â thargedau daearyddol yng Nghymru ar gyfer trethi sydd heb eu datganoli. Mae'r defnydd o lwfansau cyfalaf uwch o fewn Ardaloedd Menter yn enghraifft o bolisi trethiant o'r fath.

5.2.21 Wrth gwrs, byddai cost yn gysylltiedig ag ymestyn y defnydd o lwfansau cyfalaf uwch o fewn Ardaloedd Menter penodedig yng Nghymru a byddai'n rhaid i Lywodraeth Cymru ddwyn y gost honno ac asesu costau a buddion polisi o'r fath. Yn ogystal â hyn, mae nifer o faterion sy'n ymwneud â chymorth gwladwriaethol y byddai angen ymchwilio iddynt gan ei bod yn bosibl na fydd busnesau'n gallu cael cyfraddau is o ardrethi busnes ynghyd â lwfansau cyfalaf uwch ar yr un safle. Rydym yn nodi mai polisi Llywodraeth y DU yw na fydd Ardaloedd Menter yn cael gostyngiadau uwch ar ardrethi busnes yn ogystal â lwfansau cyfalaf uwch ond, ar yr amod nad yw hyn yn groes i reolau'r UE, nid ydym yn gweld pam y byddai angen i Lywodraeth Cymru ddilyn y polisi hwn o reidrwydd os oedd yn cwrdd â'r gost am hyn.

Argymhelliad

A.13. Rydym yn argymell creu modd i gynnig y lwfansau cyfalaf uwch mewn mwy o ardaloedd menter yng Nghymru yn unol â rheolau ar gymorth gwladwriaethol ac ar yr amod bod Llywodraeth Cymru yn talu'r gost gynyddrannol.

[74] Gweler Pennod 3.

5.3 TRETH AR WERTH (TAW)

5.3.1 Mae TAW yn dreth ar ddefnyddio nwyddau a gwasanaethau ('cyflenwadau') yn bennaf. Caiff ei chodi ar y gwerth sy'n cael ei ychwanegu ar bob cam wrth gynhyrchu nwyddau a gwasanaethau. Mae TAW wedi'i mabwysiadu gan nifer mawr o wledydd drwy'r byd ac mae mwy na 130 o wledydd yn defnyddio rhyw ffurf ar y dreth (fel treth ar werthiant yn Unol Daleithiau America, Government Sales Tax yn Awstralia, Taxe sur la Valeur Ajoutée yn Ffrainc).

5.3.2 Rydym wedi amcangyfrif bod TAW wedi codi ychydig llai na £3.5 biliwn yng Nghymru yn 2010-11. Pe byddai TAW yn cael ei datganoli, byddai hynny'n cynyddu'n sylweddol y swm yng nghyllideb Llywodraeth Cymru sy'n cael ei godi drwy refeniw trethi yng Nghymru.

Blwch 5.2: Tystiolaeth ynghylch TAW

Mae'r canlyniadau o'r arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM yn dangos bod 60 y cant o'r ymatebwyr yn ffafrio datganoli TAW i Lywodraeth Cymru, bod 36 y cant yn erbyn a bod 4 y cant nad oeddent yn gwybod. Roedd cefnogaeth hefyd i ddatganoli TAW yn ystod ein sesiwn casglu tystiolaeth yng Nghaernarfon.

Yn y rhan fwyaf o'r sylwadau a gyflwynwyd a oedd yn cyfeirio at TAW, nodwyd y cyfyngiadau cyfreithiol presennol ar amrywio TAW o fewn aelod-wladwriaethau'r Undeb Ewropeaidd. Er enghraifft, yn y cyflwyniad gan Weithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid nodwyd bod "datganoli TAW yn codi anawsterau dan gyfraith yr UE".

Cafwyd awgrym gan ymgyrch Senedd i Gymru y dylai refeniw o TAW gael ei aseinio i Lywodraeth Cymru: "Rydym yn awgrymu'n gryf fod yr incwm o TAW yn rhan o'r fformiwla newydd ar gyfer Llywodraeth Cymru".

5.3.3 Mae nifer o resymau o blaid ystyried bod TAW yn dreth y byddai'n ddymunol ei datganoli. Er nad hon yw'r dreth fwyaf gweladwy o reidrwydd, mae pawb yn ei thalu ar ryw bwynt wrth brynu'r rhan fwyaf o nwyddau a gwasanaethau. Gan ei bod yn dreth ar ddefnyddio mae cysylltiad clir rhwng perfformiad yr economi a maint y refeniw a godir drwy TAW. Mae amrywiadau mewn TAW wedi'u defnyddio'n ddiweddar i helpu Llywodraeth y DU i gyflawni ei hamcanion polisi felly gallai fod yn ysgogiad polisi defnyddiol i Lywodraeth Cymru pe câi ei datganoli.

5.3.4 Fodd bynnag, fel y trafodwyd ym Mhennod 3, mae cyfyngiadau ar rai trethi o dan gyfraith Ewrop. Mae TAW yn un o'r trethi hynny. Mae gwaharddiad ar amrywio cyfraddau TAW o fewn aelod-wladwriaeth o dan gyfraith yr UE sy'n ei gwneud yn ofynnol bod pob aelod-wladwriaeth yn gosod cyfradd TAW gyffredin yn ei hawdurdodaeth. Oherwydd hyn, pe byddai TAW yn cael ei datganoli i Gymru, ni fyddai Llywodraeth Cymru yn gallu gosod cyfradd TAW yng Nghymru sy'n wahanol i'r un sydd ar waith yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Felly nid oes dewis gennym ond diystyru datganoli TAW. Rydym hefyd yn cydnabod bod dadleuon eraill yn erbyn datganoli TAW gan gynnwys y posibilrwydd o greu masnach drawsffiniol mewn nwyddau er mwyn osgoi talu treth mewn awdurdodaeth sydd â chyfradd TAW uwch.

Aseinio TAW

5.3.5 Er hynny, roedd rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom yn dadlau o blaid aseinio TAW. Y brif ddadl o blaid aseinio yw y byddai hyn yn cryfhau'r cysylltiad rhwng perfformiad yr economi (po fwyaf y bydd unigolion yn ei brynu, mwyaf fydd y refeniw o TAW) a maint cyllid Llywodraeth Cymru. Rydym yn trafod y ddadl hon isod.

5.3.6 Mae dau fath o aseinio (mae disgrifiad o'r hyn a olygir wrth aseinio trethi ym Mhennod 3). Y cyntaf yw aseinio ar sail alldro lle y byddai TAW yn cael ei haseinio ar sail rhagolygon gan addasu ar ôl hynny ar gyfer gwahaniaethau rhwng yr alldro a'r rhagolygon. Os gwelir bod yr alldro o TAW yn wahanol i'r rhagolwg, gwneir addasiad i adlewyrchu'r gwahaniaeth hwnnw.

5.3.7 Y math arall yw aseinio ar sail rhagolygon, lle y byddai TAW yn cael ei haseinio ar sail rhagolygon ond ni fyddai addasiad ar ôl hynny ar gyfer gwahaniaethau rhwng yr alldro a'r rhagolygon. O dan y model hwn gwneir rhagolwg o'r swm y gallai TAW ei gynhyrchu mewn blwyddyn benodol a chaiff y swm hwn ei aseinio neu ei gynnwys yng nghyllideb Cymru. Os gwelir bod y refeniw o TAW yn wahanol i'r rhagolwg, yna ni wneir addasiad i adlewyrchu'r gwahaniaeth hwnnw. Felly os gwelir bod y refeniw o TAW yn fwy na'r hyn a ragwelwyd, ni fydd cyllideb Llywodraeth Cymru yn newid.[75]

5.3.8 Mae aseinio ar sail rhagolygon yn gwbl gosmetig gan na fydd cyllideb Llywodraeth Cymru yn newid os bydd y refeniw o TAW yn fwy neu'n llai na'r rhagolwg. O dan aseinio ar sail alldro bydd maint cyllideb Llywodraeth Cymru yn amrywio yn ôl y gwahaniaeth rhwng y refeniw gwirioneddol a godir yng Nghymru drwy TAW a'r rhagolwg a oedd wedi'i wneud cynt.

5.3.9 Mae aseinio TAW yn weddol syml mewn egwyddor a gellid ei gyflwyno heb ddeddfu. Fodd bynnag, mae dwy broblem sylweddol ac rydym yn trafod y rhain isod.

5.3.10 Yn gyntaf, nid yw'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol na Chyllid a Thollau EM yn cynhyrchu rhagolygon TAW ar gyfer Cymru. Mae'r broblem yn un gysyniadol yn ogystal ag ymarferol. Gallai nwyddau a ddefnyddir yng Nghymru fod yn rhai y mae'r rhan fwyaf o'u gwerth wedi'i hychwanegu y tu allan i Gymru ac fel arall (er enghraifft, preswylwyr yng Nghymru'n talu TAW am wasanaethau sydd wedi'u cyflenwi o'r tu allan i Gymru, neu nwyddau a brynir y tu allan i Gymru – yn enwedig drwy dalu ar-lein). Wrth gwrs, mae'n bosibl gwneud amcangyfrifon bras fel yr ydym ni wedi gwneud, ond nid yw hyn yn adlewyrchu union faint y gwerth a ychwanegir yng Nghymru.

5.3.11 Yn ail, hyd yn oed pe byddai'r amcangyfrifon hyn yn cael eu defnyddio ar gyfer aseinio, nid yw'r model aseinio ar sail rhagolygon yn rhoi fawr o fantais wirioneddol, os mantais o gwbl – nid oes effaith wirioneddol ar y gyllideb. Fe fyddai'r model ar sail alldro'n cael effaith wirioneddol ond byddai'n golygu bod Llywodraeth Cymru yn ymgymryd â risg nad oedd ganddi fawr o gyfrifoldeb drosto. Ni fyddai Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am wneud y rhagolygon TAW ac ychydig iawn o effaith a gâi gweithredoedd Llywodraeth Cymru ar y gwahaniaethau rhwng yr alldo a'r rhagolygon, a fyddai'n adlewyrchiad yn bennaf o gyflwr economïau'r DU a'r byd. Os oedd yr alldro'n wahanol i'r rhagolwg, neu fod ffactorau anesboniadwy eraill y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru, yna gallai Cymru ddioddef – neu elwa, yn wir – oherwydd newidiadau nad oedd gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldeb na rheolaeth drostynt. Mae'n werth nodi bod y rhagolygon TAW ar gyfer y DU, a fyddai'n sail i

[75] Rydym yn trafod aseinio trethi ym Mhennod 3.

ragolygon Cymru, yn gallu newid yn sylweddol. Er enghraifft, roedd yr amcangyfrif ar gyfer TAW yn 2011-12 wedi amrywio o fwy na £2 biliwn rhwng Mawrth 2011 a Mawrth 2012, sef tua 2 y cant o gyfanswm y derbyniadau, a byddai hyn yn cyfateb i tua £70 miliwn yng Nghymru. Byddai hyn yn golygu gostyngiad sylweddol yng nghyllideb Cymru o dan y model aseinio TAW ar sail alldro.

5.3.12 Felly nid ydym o blaid aseinio TAW.

Argymhelliad

A.14. Mae amrywio cyfraddau TAW o fewn aelod-wladwriaeth wedi'i wahardd gan gyfraith yr UE. Felly nid oes dewis gennym ond diystyru datganoli TAW, er ein bod yn cydnabod bod dadleuon eraill hefyd yn erbyn datganoli TAW.

Gellid ystyried bod y gallu i wneud addasiadau mewn cyllidebau datganoledig nad oeddent yn ganlyniad i weithredoedd Llywodraeth Cymru yn mynd yn groes i'r amcan o wella atebolrwydd. Oherwydd hyn, nid ydym yn argymell aseinio derbyniadau TAW.

5.4 CYFRANIADAU YSWIRIANT GWLADOL

5.4.1 Nid yw Llywodraeth y DU yn ystyried bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn 'dreth' yn ôl ei diffiniad manwl o hynny, er bod nifer o nodweddion yn gyffredin rhyngddynt a threthi (yn enwedig treth incwm ar incwm o gyflogaeth). Y gwahaniaeth allweddol yw bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn rhoi hawl i gael budd-daliadau sydd wedi'u hariannu o gyfraniadau. Mae disgrifiad ym Mlwch 5.3 o'r ffordd y mae Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn gweithio.

Blwch 5.3: Sut y mae Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn gweithio[76]

Mae Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn rhoi hawl i gael budd-daliadau sydd wedi'u hariannu'n llwyr gan gyfraniadau. Gan gymhwyso'r cyfraddau sydd mewn grym ar adeg cyhoeddi'r adroddiad hwn, maent yn gweithio fel a ganlyn:

- Cyflogai: mae prif gyfradd o 12 y cant yn cael ei chymhwyso at enillion rhwng £107 a £817 yr wythnos. Mae cyfradd ychwanegol o 2 y cant yn cael ei chymhwyso at enillion o fwy na £817 yr wythnos;
- Cyflogwr: mae cyfradd sengl (13.8 y cant) yn cael ei chymhwyso at enillion uwchlaw trothwy penodedig. Nid yw cyflogwyr yn talu Cyfraniadau Yswiriant Gwladol ar gyfer cyflogeion sydd o dan 16 oed. Nid oes terfyn uchaf ar gyfraniadau; ac
- Yr hunangyflogedig: Mae cyfradd safonol o £2.60 yr wythnos yn cael ei chymhwyso a chyfradd o 9 y cant yn cael ei chymhwyso at elw sydd rhwng £7,605 a £42,475. Mae'r gyfradd ar elw o fwy na £42,475 yn gostwng i 2 y cant.

Mae tua 20 y cant o Gyfraniadau Yswiriant Gwladol yn mynd tuag at ariannu'r GIG a'r gweddill yn mynd i'r Gronfa Yswiriant Gwladol y telir budd-daliadau cyfrannol ohoni. Mae'r Gronfa Yswiriant Gwladol yn rhedeg ar sail 'talu wrth fynd' lle y mae incwm cyfredol o Gyfraniadau Yswiriant Gwladol yn talu am wariant cyfredol ar fudd-daliadau. Yn ffurfiol, ni ellir dyrannu Cyfraniadau Yswiriant Gwladol i unrhyw le heblaw'r Gronfa Yswiriant Gwladol neu'r GIG.

[76] Mae mwy o wybodaeth ar gael oddi wrth Gyllid a Thollau EM: http://www.hmrc.gov.uk/rates/nic.htm

5.4.2 Rydym wedi amcangyfrif bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol wedi codi ychydig llai na £3.5 biliwn yng Nghymru yn 2010-11 (gweler Atodiad D). Pe byddent wedi'u datganoli i Lywodraeth Cymru byddai rhan sylweddol o'r gyllideb i Lywodraeth Cymru yn dibynnu ar refeniw treth a gâi ei gasglu yng Nghymru.

Blwch 5.4: Tystiolaeth ynghylch Cyfraniadau Yswiriant Gwladol

Er bod yr arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM yn dangos bod 58 y cant o'r ymatebwyr o blaid datganoli pwerau i newid Cyfraniadau Yswiriant Gwladol, roedd 28 y cant yn bendant o'r farn na ddylid datganoli pwerau. Hon oedd y ganran fwyaf yn erbyn datganoli o blith yr holl drethi mawr i'r DU gyfan.

Yn y cyflwyniad gan PricewaterhouseCoopers dywedir "y gellid cael anawsterau difrifol yng nghyswllt polisi lles wrth geisio datganoli Cyfraniadau Yswiriant Gwladol".

Wrth gasglu tystiolaeth oddi wrth ddau o'r prif gwmnïau cynghori ar dreth, Deloitte a Grant Thornton, cawsom drafodaeth â nhw ynghylch y pŵer i amrywio Cyfraniadau Yswiriant Gwladol y cyflogwr yng Nghymru. Roedd Deloitte o'r farn y gallai pwerau dros Yswiriant Gwladol y cyflogwr fod yn ddeniadol yng Nghymru. Ychwanegodd Grant Thornton y gellid defnyddio hyn fel offeryn i hybu twf a'i fod yn faes y gellid ymchwilio iddo.

5.4.3 Y prif reswm dros ddatganoli Cyfraniadau Yswiriant Gwladol fyddai cynyddu cyfran y gyllideb i Lywodraeth Cymru sy'n dibynnu ar refeniw treth a gaiff ei gasglu yng Nghymru. Yn ogystal â hyn, mae cyfraniad y cyflogwr yn dreth ar y gyflogres yn y bôn a gallai'r pŵer i'w amrywio fod yn ysgogiad polisi defnyddiol i gymell busnesau i gyflogi gweithwyr yng Nghymru.

5.4.4 Mae Cyfraniadau Yswiriant Gwladol y cyflogwr a'r cyflogai'n cael eu talu i'r Gronfa Yswiriant Gwladol sy'n ariannu'r system nawdd cymdeithasol, nad yw wedi'i datganoli, ac sydd ar wahân i Gronfa Gyfunol y DU (y caiff derbyniadau treth cyffredinol eu talu iddi). Fodd bynnag, mae'r cysylltiad hwn rhwng Cyfraniadau Yswiriant Gwladol a'r system nawdd cymdeithasol yn cael ei ystyried weithiau'n un ymddangosiadol yn hytrach nag un gwirioneddol. Fel arfer defnyddir tua 20 y cant o'r Cyfraniadau Yswiriant Gwladol i ariannu'r GIG ac mewn blynyddoedd pan fydd gwarged yn y Gronfa Yswiriant Gwladol gellir defnyddio'r arian hwnnw ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus cyffredinol. Felly gellir dadlau bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn cyflawni swyddogaeth y prif drethi i'r DU gyfan, gan gyfrannu at ariannu gwasanaethau cyhoeddus cyffredinol.

5.4.5 Er y gellir cael gwarged yn y Gronfa Yswiriant Gwladol, gall y swm a delir i'r gronfa honno ym mhob blwyddyn fod yn fwy neu'n llai na'r swm a gaiff ei wario, a cheir blynyddoedd pan fydd diffyg yn y llif arian. Yn y blynyddoedd pan geir diffyg (fel y gwelwyd yn 2010-11) neu gyllideb gytbwys mae cysylltiad clir rhwng Cyfraniadau Yswiriant Gwladol ac ariannu'r wladwriaeth les gan nad oes arian dros ben o fewn y flwyddyn y gellir ei ddyrannu at ariannu gwasanaethau cyhoeddus cyffredinol. Hyd yn oed yn y blynyddoedd hynny pan geir gwarged blynyddol, mae cysylltiad o hyd rhwng Cyfraniadau Yswiriant Gwladol ac arian ar gyfer lles ac er y bydd y gwarged cyffredinol yn y gronfa'n fwy yn y blynyddoedd hynny, bydd y gwarged yn llai mewn blynyddoedd eraill.

5.4.6 Mae Cyfraniadau Yswiriant Gwladol y cyflogai'n gweithio mewn ffordd wahanol i gyfraniadau'r cyflogwr ac mae'n 'ardoll' wedi'i neilltuo lle y bydd yr arian a godir yn mynd

i'r Gronfa Yswiriant Gwladol cyn ei dalu at ddiben penodol, sef pensiynau ymddeol gan mwyaf. Cyfraniadau'r cyflogai sy'n pennu'r hawl i dderbyn budd-daliadau gwladol penodol ac mae'r swm y bydd unigolion yn ei dderbyn yn dibynnu ar eu cofnod o Gyfraniadau Yswiriant Gwladol. Felly, mae cysylltiad uniongyrchol rhwng cyfraniadau'r cyflogai a hawl yr unigolyn i dderbyn rhai budd-daliadau gwladol.

5.4.7 Er bod sail dda i'r ddadl o blaid datganoli refeniw sy'n gysylltiedig â materion a ddatganolwyd, ni ellir dadlau o blaid datganoli refeniw sy'n gysylltiedig â materion sydd heb eu datganoli. Mae'r cwestiwn ynghylch a ddylai nawdd cymdeithasol barhau heb ei ddatganoli neu gael ei ddatganoli i Lywodraeth Cymru yn fwy perthnasol i Ran II ein gwaith. Am y tro, nid ydym yn argymell datganoli Cyfraniadau Yswiriant Gwladol.

Gostyngiad mewn Cyfraniadau Yswiriant Gwladol

5.4.8 Er nad ydym yn argymell datganoli'r system Cyfraniadau Yswiriant Gwladol ar ei ffurf bresennol oherwydd y cysylltiad ag ariannu materion sydd heb eu datganoli, mae amrywiadau mewn cyfraniadau gan gyflogwyr wedi'u defnyddio o'r blaen i symbylu twf economaidd mewn rhai rhanbarthau yn y Deyrnas Unedig drwy roi 'gwyliau' Cyfraniadau Yswiriant Gwladol i gyflogwyr.

5.4.9 Mae busnesau newydd a sefydlir y tu allan i Lundain, De-ddwyrain a Dwyrain Lloegr rhwng Mehefin 2010 a Medi 2013 yn gymwys i gael 'gwyliau' o hyd at £5,000 o Gyfraniadau Yswiriant Gwladol ar gyfer y deg gweithiwr cyntaf y maent yn eu cyflogi yn eu blwyddyn fusnes gyntafup t. Nod y gwyliau Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yw rhoi hwb i greu swyddi yn y sector preifat mewn rhanbarthau sy'n dibynnu ar gyflogaeth y sector cyhoeddus drwy leihau'r gost sydd ynglŷn â chyflogi staff gan fusnesau newydd. Credwn fod gwyliau Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn offeryn polisi defnyddiol.

5.4.10 Rydym yn credu y dylai Llywodraeth y DU ystyried a fydd mwy o gyfle i gyflwyno mesurau o'r fath o fewn cyfyngiadau'r rheolau ar gymorth gwladwriaethol. Mae'n bosibl bod dadl o blaid galluogi Llywodraeth Cymru i ariannu taliadau ychwanegol o'r fath i dalu am ostyngiad yng Nghyfraniadau Yswiriant Gwladol y cyflogwr yng Nghymru, mewn perthynas â rhannau penodol o Gymru o bosibl, yn debyg iawn i'r modd yr ydym wedi'i argymell yn barod yng nghyswllt lwfansau cyfalaf o dan dreth gorfforaeth, er y byddai angen ystyried a yw hyn yn cydweddu â rheolau ar gymorth gwladwriaethol a'r egwyddor bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn ariannu taliadau nawdd cymdeithasol ledled Prydain Fawr.

5.4.11 Yn olaf, rydym yn ymwybodol bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i ddiwygio ariannu ar gyfer gofal yr henoed. Mae hwn yn bwnc cymhleth sy'n cynnwys ffynonellau cyllid sydd heb eu datganoli fel Lwfansau Gweini yn y system nawdd cymdeithasol a ffynonellau sydd wedi'u datganoli fel cyllidebau gofal cymdeithasol yr awdurdodau lleol. Wrth ddiwygio bydd yn bwysig bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod systemau teg ac effeithiol ar waith.

Argymhelliad

A.15. Nid ydym yn argymell bod Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yn cael eu datganoli ar eu ffurf bresennol. Mae cyswllt hanfodol rhwng cyfraniadau a'r Gronfa Yswiriant Gwladol sy'n ariannu budd-daliadau nawdd cymdeithasol.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn rhoi ystyriaeth bellach i addasiadau sy'n gwahaniaethu'n ddaearyddol, fel gwyliau Cyfraniadau Yswiriant Gwladol i gyflogwyr, er mwyn hybu'r farchnad lafur yn unol â'r rheolau ar gymorth gwladwriaethol. Dylai Llywodraeth Cymru allu ariannu addasiadau ychwanegol o'r fath sy'n gwahaniaethu'n rhanbarthol yng Nghymru os ydynt yn gyson ag ymrwymiadau i'r UE a system nawdd cymdeithasol y Deyrnas Unedig.

5.5 TRETH INCWM

5.5.1 Mae treth incwm yn dreth flynyddol ar incwm unigolyn[77] ar gyfer blwyddyn dreth (6 Ebrill i 5 Ebrill). Codir treth incwm ar sail preswylfa'r unigolyn, nid lle y mae'n gweithio.[78] Rydym yn trafod isod sut y byddai preswylfa'n cael ei phennu o dan system ddatganoledig o dreth incwm.

5.5.2 Treth incwm yw'r ffynhonnell fwyaf o refeniw treth yng Nghymru ac yn y Deyrnas Unedig gyfan. Yng Nghymru, refeniw o dreth incwm yw tua 30 y cant o'r cyfanswm o refeniw treth. Mae hyn yn cymharu ag oddeutu 34 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Mae'r gyfran hon yn llai am fod enillion cyfartalog yng Nghymru'n is na'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig a bod y nifer sy'n talu treth incwm ar y gyfradd uwch yn llai o ganlyniad, yn ogystal â'r ffaith bod y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru'n is nag un y Deyrnas Unedig (mae mwy o fanylion yn Atodiad D).

5.5.3 Mae rhai ffynonellau incwm na ellir codi treth incwm arnynt ac na fyddant yn cyfrannu at incwm trethadwy'r unigolyn. Ymhlith y ffynonellau hyn y mae rhai budd-daliadau nawdd cymdeithasol ac incwm o rai cynhyrchion cynilo treth-effeithlon (fel Cyfrifon Cynilo Unigol a rhai cynhyrchion Cynilion a Buddsoddiadau Cenedlaethol). Mae gostyngiadau mewn treth ar gael ar gyfer cyfraniadau i gynlluniau pensiwn a rhoddion i elusennau.

5.5.4 Mae'r dystiolaeth o wledydd tramor yn dangos[79] mai trethiant ar incwm, ynghyd â threthiant ar eiddo, yw'r math mwyaf cyffredin o drethiant sydd wedi'i ddatganoli. Un o nodweddion llywodraethau is-genedlaethol yw ymreolaeth eithaf helaeth dros drethiant ar incwm personol, er bod hyn wedi'i gyfyngu fel arfer i bŵer i osod y cyfraddau. Yn y cyd-destun rhyngwladol, mae tystiolaeth yn dangos bod pennu strwythur[80] treth incwm yn cael ei ystyried fel arfer yn swyddogaeth i'r llywodraeth ganolog. Mae'r dystiolaeth hon yn dangos hefyd ei bod yn bosibl datganoli treth incwm mewn gwahanol ffyrdd.

[77] Mae hyn yn cynnwys enillion o gyflogaeth, enillion o hunangyflogaeth, y rhan fwyaf o'r incwm o bensiynau (pensiynau gwladol, cwmni neu bersonol), llog ar y rhan fwyaf o gynilion, incwm o gyfranddaliadau (difidendau), incwm o renti, ac incwm a gaiff ei dalu o ymddiriedolaeth.

[78] Mae Cyllid a Thollau EM wedi cyhoeddi canllawiau manwl ar breswylio gan gynnwys preswylio gan y rheini sydd ag ail gartrefi. Mae mwy o fanylion ar gael yn: http://www.hmrc.gov.uk/cnr/hmrc6.pdf

[79] Blöchliger, H. and O. Petzold (2009), 'Taxes or Grants: What revenue Source for Sub-Central Governments?', OECD Economics Department Working Papers, No. 706, OECD Publishing.

[80] Mae hyn yn cynnwys lefel y lwfans personol di-dreth a'r trothwyon incwm y mae'r cyfraddau treth yn cael eu cymhwyso atynt wedyn.

5.5.5 Un ffordd o wneud hyn yw rhannu'r sylfaen drethi rhwng y llywodraeth ganolog a'r llywodraeth is-genedlaethol. Pan gaiff y sylfaen drethi ei rhannu, bydd rhan benodol o'r refeniw a godir drwy dreth incwm yn cyfrannu at gyllideb y llywodraeth is-genedlaethol a'r gweddill yn cyfrannu at gyllideb y llywodraeth ganolog, so financing services that are the responsibility of the central government but from which the sub-national territory benefits. Felly bydd y llywodraeth ganolog a'r llywodraeth is-genedlaethol ill dwy'n rhannu'r atebolrwydd y mae treth incwm yn ei roi. Dyma'r ffordd o weithredu yng Nghanada a'r un ar gyfer yr Alban hefyd yn Neddf yr Alban 2012.

Blwch 5.5: Tystiolaeth ynghylch treth incwm

Rydym wedi cael swm sylweddol o dystiolaeth ynghylch a ddylid datganoli treth incwm i Gymru.

Yn yr arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM cafwyd bod 64 y cant o blaid datganoli treth incwm, a bod 33 y cant yn erbyn. Un o'r prif ganfyddiadau o'r arolwg oedd bod y rhan fwyaf yn credu y byddai Llywodraeth Cymru 'yn gweithio'n galetach' i helpu economi Cymru i dyfu ac felly cynyddu'r refeniw o dreth pe byddai pwerau dros drethu'n cael eu datganoli.

Yn ein dadansoddiad o holiaduron cafwyd bod mwy o bobl yn ffafrio datganoli treth incwm na'r un arall o'r trethi presennol i'r DU gyfan.

Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrthym fod "CLILC yn cefnogi mewn egwyddor y farn gan Gomisiwn Holtham fod achos o blaid datganoli rhyw gyfran o dreth incwm".

O'r holl drethi i'r DU gyfan y gellid eu datganoli i Lywodraeth Cymru i'w gwneud yn fwy atebol, dywedodd PricewaterhouseCoopers wrthym mai "treth incwm yw'r unig un lle y mae cyfle i ymchwilio ymhellach".

Un pryder cyffredin a glywsom wrth gasglu tystiolaeth oedd bod sylfaen drethi Cymru'n wannach nag un y Deyrnas Unedig gyfan felly byddai datganoli pwerau trethu'n peri bod cyllideb Llywodraeth Cymru yn llai. Clywsom "nad oes gennym sylfaen adnoddau ddigonol" a bod "trosglwyddo cyfran o dreth incwm yn anfanteisiol iawn am fod cyflogau'n is ar gyfartaledd yng Nghymru".

Clywsom bryderon hefyd ynghylch y posibilrwydd y byddai gwahaniaeth rhwng cyfraddau treth incwm yn effeithio ar lifau ar draws y ffin. Mae hyn wedi'i grynhoi'n ddeheuig yn y cyflwyniad gan Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr:, "Gan fod cymaint o boblogaeth Cymru'n agos i'r ffin â Lloegr a'r cysylltiadau trawsffiniol yn gryf, mae'n sicr bod posibilrwydd sylweddol o gael canlyniadau anfwriadol pe byddai gwahaniaeth rhwng codau treth yn y ddwy wlad".

Serch hynny, cawsom dystiolaeth a oedd yn datgan "y dylai Llywodraeth Cymru gael rhyddid llwyr i newid ei threth incwm – bydd realiti economaidd yn sicrhau na fydd gormod o wahaniaeth beth bynnag".

Clywsom bryderon hefyd ynghylch gweinyddu treth incwm yng Nghymru. Un o'r sylwadau a gafwyd mewn tystiolaeth ar y mater hwn oedd y byddai'r gallu i "drethu incwm yn wahaniaethol mewn ffordd effeithiol yn galw am fecanwaith ar wahân i gasglu refeniw yng Nghymru ac mae hynny'n aneffeithlon, yn gostus ac yn afresymegol yn ei hanfod".

Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym "nad yw Llywodraeth Cymru wedi gofyn am ddatganoli pwerau i amrywio cyfraddau treth incwm… Wedi dweud hynny, nid ydym yn diystyru treth incwm fel ffynhonnell refeniw bosibl i Gymru yn y tymor hwy". Roedd pob un o'r prif bleidiau gwleidyddol eraill yng Nghymru (Ceidwadwyr Cymru, Democratiaid Rhyddfrydol Cymru a Phlaid Cymru) a gyflwynodd dystiolaeth i ni yn ffafrio datganoli treth incwm.

Maint y sylfaen treth incwm yng Nghymru

5.5.6 Rydym wedi amcangyfrif bod treth incwm wedi codi cyfanswm o £4.85 biliwn yn 2010-11 oddi wrth 1. 42 miliwn o drethdalwyr yng Nghymru.

5.5.7 Mae Cyllid a Thollau EM wedi amcangyfrif bod 89,000 o drethdalwyr yn talu ar y gyfradd uwch yng Nghymru yn 2010-11. Er nad ydynt yn ddim ond 7 y cant o'r holl drethdalwyr, rydym wedi amcangyfrif bod trethdalwyr y gyfradd uwch wedi talu tua 33 y cant o'r holl refeniw o dreth incwm yng Nghymru. Mae mwy o fanylion yn Atodiad D am dueddiadau a dadansoddiad o refeniw treth incwm yng Nghymru, gan gynnwys cymariaethau â'r Deyrnas Unedig gyfan.

Asesu treth incwm ar sail ein hegwyddorion

5.5.8 Yn ein barn ni byddai trosglwyddo'r pŵer i reoli agweddau ar dreth incwm i Lywodraeth Cymru yn ychwanegu'n sylweddol at ei gallu i wneud penderfyniadau ac at ei hatebolrwydd ariannol. Treth incwm sy'n codi'r refeniw mwyaf o'r holl drethi i'r DU gyfan yng Nghymru. Felly, byddai newidiadau mewn treth incwm yng Nghymru'n gallu dylanwadu'n helaeth ar faint y gyllideb i Lywodraeth Cymru. Byddai datganoli treth incwm hefyd yn galluogi pleidiau gwleidyddol Cymru i gynnig dewis i etholwyr, ar adeg etholiadau, rhwng lefelau trethiant a lefelau gwariant cyhoeddus cyfatebol. Byddai hyn yn golygu cynnydd gwirioneddol o ran grymuso Llywodraeth Cymru.

5.5.9 Mae nifer o nodweddion manteisiol eraill ynglŷn â threth incwm hefyd a allai ei gwneud yn addas i'w datganoli. Mae treth incwm yn dreth gymharol weladwy gan fod y swm a gaiff ei dalu'n cael ei ddangos yn glir ar slipiau cyflog, er enghraifft. Hefyd mae'r rhan fwyaf o bobl yn talu treth incwm ar ryw gyfnod yn ystod eu bywyd ac mae trethdalwyr yn ei deall yn weddol dda.

5.5.10 Gan fod y dreth yn cael ei thalu ar incwm y rheini sy'n preswylio yng Nghymru, po uchaf fydd cyfanswm incwm preswylwyr yng Nghymru, mwyaf fydd y refeniw o dreth incwm revenue. Byddai cysylltiad clir yn cael ei greu â pherfformiad economi Cymru a maint y gyllideb i Lywodraeth Cymru. Pe byddai'r dreth yn cael ei datganoli, credwn y byddai hyn yn rhoi mwy byth o gymhellion i Lywodraeth Cymru i hyrwyddo twf economaidd yng Nghymru ac felly cynyddu refeniw o drethi.

5.5.11 Rydym yn credu, felly, fod rhesymau cadarn mewn egwyddor dros ddatganoli treth incwm i Lywodraeth Cymru. Fel y byddwn yn egluro'n ddiweddarach, rydym yn ffafrio'r model sy'n rhannu'r sylfaen drethi rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, sydd wedi'i argymell gan Gomisiwn Calman yn yr Alban a chan Gomisiwn Holtham yng Nghymru. Serch hynny, mae angen i ni drafod y dystiolaeth a gawsom am y canlyniadau negyddol posibl o ddatganoli treth incwm.

Rheoli'r risgiau o ddatganoli treth incwm

5.5.12 Rydym wedi rhoi ystyriaeth fanwl iawn i'r dystiolaeth a gawsom am y risgiau sy'n gysylltiedig â datganoli treth incwm. Yn benodol, cawsom dystiolaeth am y ffordd y byddai datganoli treth incwm yn rhyngweithio â'r grant bloc. Mae'r rhyngweithio hwn yn allweddol o ran rheoli risg.

5.5.13 Darparwyd dadansoddiad manwl gan Gomisiwn Holtham ynghylch y rhyngweithio priodol rhwng datganoli treth incwm a'r grant bloc.[81] Mae Llywodraeth y DU wedi penderfynu mabwysiadu'r dull didynnu wedi'i fynegrifo ar gyfer yr Alban. Rydym yn cytuno mai hwn yw'r dull gorau ac rydym yn ei argymell ar gyfer Cymru, ar yr amod ychwanegol na fydd newidiadau ym mecanwaith gwrthbwyso'r grant bloc yn cael eu gwneud ond drwy gytundeb rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Fel yr ydym wedi trafod ym Mhennod 3, mae'r dull didynnu wedi'i fynegrifo yn diogelu cyllideb Llywodraeth Cymru rhag risgiau y gellir eu rheoli orau ar lefel y DU gan beri bod y gyllideb hon yn agored yr un pryd i'r risgiau a'r manteision o benderfyniadau ar drethu gan Lywodraeth Cymru.

5.5.14 Mae'r Comisiwn wedi clywed tystiolaeth sy'n awgrymu, am fod y sylfaen drethi yng Nghymru'n gymharol wan, y byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn llai o lawer pe byddai'r gyllideb hon yn dibynnu ar refeniw o drethi a godir yng Nghymru. Rydym yn ystyried y risg hwn yn fanwl yn Atodiad E. Mae'r prif bwyntiau wedi'u crynhoi yn y paragraffau dilynol.

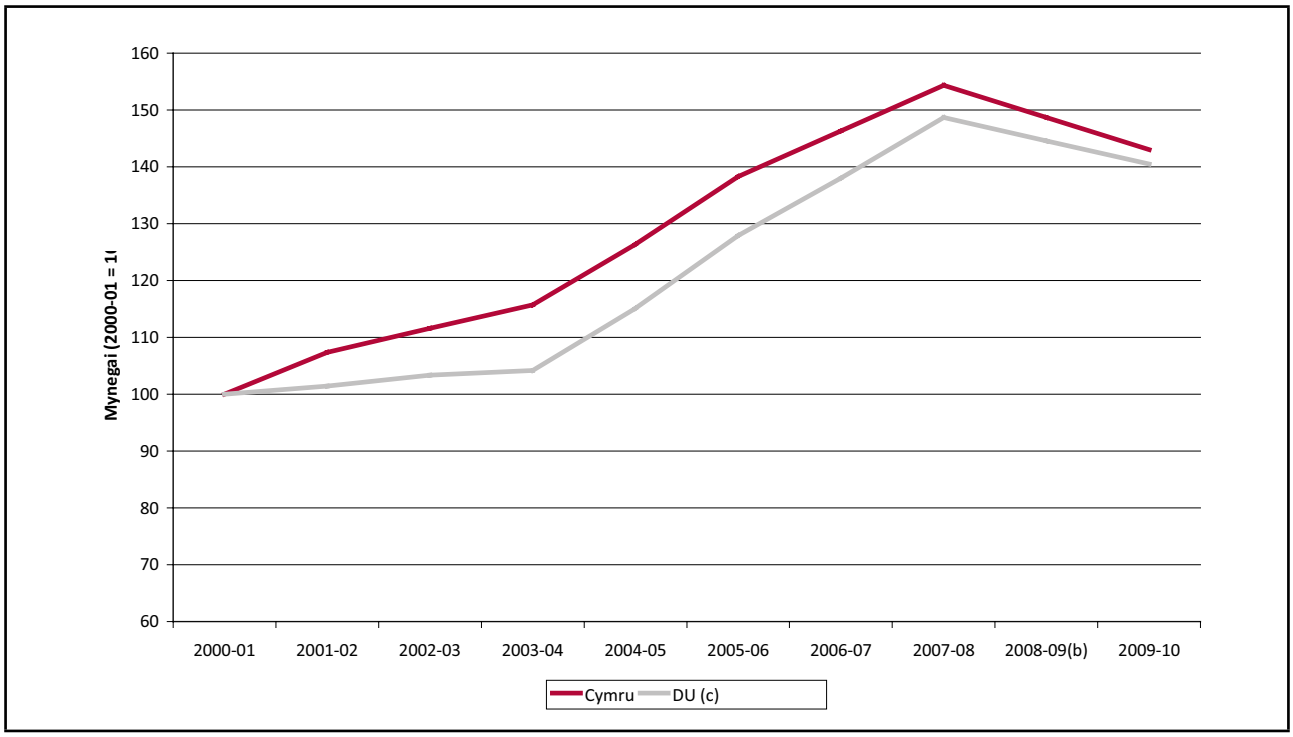
5.5.15 Y brif fantais o fabwysiadu'r dull didynnu wedi'i fynegrifo ar gyfer mecanwaith gwrthbwyso'r grant bloc yw nad lefel wirioneddol y refeniw o drethi a godir yng Nghymru a fyddai'n penderfynu a fyddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy neu'n llai nag y byddai o'i hariannu'n llwyr drwy grant bloc. Y ffactor diffiniol pwysig yw'r twf cymharol mewn refeniw trethi rhwng Cymru a gweddill y Deyrnas Unedig.

5.5.16 Rhwng 2000-01 a 2009-10, ar gyfartaledd, mae refeniw o dreth incwm heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau[82] yng Nghymru wedi tyfu'n gyflymach yng Nghymru nag yn y Deyrnas Unedig gyfan fel y mae Ffigur 5.1 yn dangos. Pe byddai'r refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n tyfu'n gyflymach nag yn y Deyrnas Unedig gyfan, byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy na phe byddai'n llwyr ddibynnol ar y grant bloc.

[81] Gweler Pennod 5 ac Atodiad 7 yn ei adroddiad terfynol.

[82] Nid ydym wedi cynnwys treth incwm ar incwm o gynilion a difidendau, fel yr ydym yn egluro isod. Rydym yn cyd-fynd â Chomisiynau Holtham a Calman wrth beidio ag argymell datganoli'r ffynhonnell hon o dreth incwm.

Ffigur 5.1: Twf mewn refeniw o dreth incwm heb gynnwys refeniw o incwm o gynilion a difidendau, 2000-01 = 100 (a)



Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

(a) Nid ydym wedi cynnwys treth incwm ar incwm o gynilion a difidendau gan ein bod yn cytuno â Chomisiynau Holtham a Calman ac nid ydym yn argymell datganoli'r ffynhonnell hon o dreth incwm (fel yr ydym yn egluro isod).

(b) Nid yw Cyllid a Thollau EM wedi cyhoeddi data ar gyfer 2008-09 eto oherwydd anawsterau o ran methodoleg. Rydym wedi defnyddio pwynt canol y data ar gyfer 2007-08 a 2009-10.

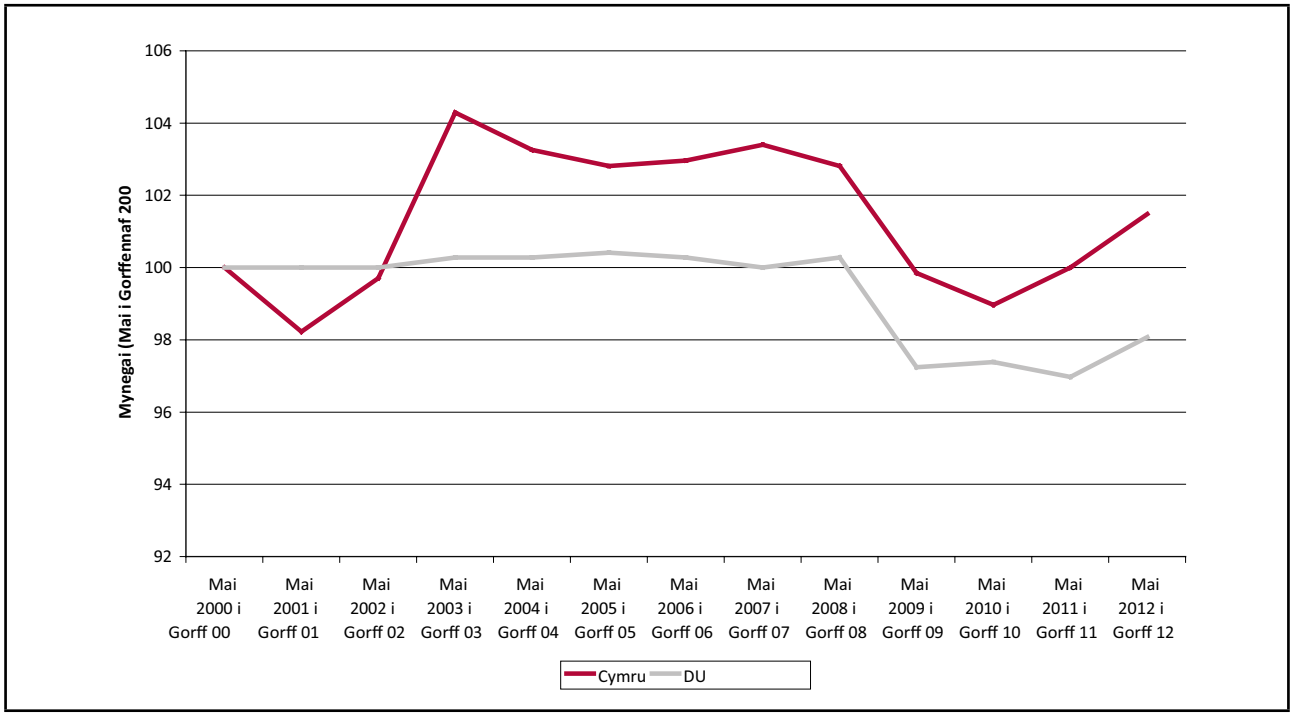
(c) Mae ffigur y DU yn cynnwys Cymru. Mewn gwirionedd, nid oes fawr o wahaniaeth yn y tueddiadau os nad ydym yn cynnwys Cymru yn y DU wrth gymharu twf yng Nghymru â "gweddill y DU" gan fod refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n gyfran mor fach o gyfanswm y refeniw o dreth incwm yn y DU.

5.5.17 Y prif reswm dros y tueddiadau yn Ffigur 5.1 yw'r newid cymharol yn y gyfradd cyflogaeth. Yn 2000, roedd y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru'n 5 y cant yn is na'r cyfartaledd ar gyfer y DU gyfan. Mae'r bwlch hwn wedi cau bellach at 2.6 y cant.[83] Mae Ffigur 5.2 yn dangos y tueddiadau yn y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru ac yn y Deyrnas Unedig gyfan yn ystod y cyfnod hwn. Fel y mae Ffigur 5.2 yn dangos, rhwng 2002 a 2008 roedd y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru yn uwch o lawer nag ar ddechrau'r degawd. Ledled y Deyrnas Unedig, roedd llai o dwf yn y gyfradd cyflogaeth. Er bod y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru wedi gostwng yn gyflymach nag yn y Deyrnas Unedig gyfan yn ystod 2009 a 2010, ers hynny mae'r gyfradd cyflogaeth yng Nghymru wedi codi'n gyflymach nag yn y Deyrnas Unedig gyfan. [84] Mae ein papur ymchwil "Economic Context in Wales", sydd wedi'i gyhoeddi ar ein gwefan, yn ymdrin yn fwy manwl â'r tueddiadau economaidd hyn yng Nghymru.

[83] Y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru oedd 67.6 y cant ar gyfer rhai 16-64 oed rhwng Mai a Gorffennaf 2000 o'i chymharu â 72.6 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Rhwng Mai a Gorffennaf 2012 y gyfradd cyflogaeth ar gyfer rhai 16-64 oed yng Nghymru oedd 68.6 y cant o'i gymharu â 71.2 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.

[84] Mae'r ffigurau diweddaraf yn dangos bod y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru rhwng Mai a Gorffennaf 2012 yn 1 y cant yn uwch nag yn y flwyddyn flaenorol. Mae hyn yn cymharu â chynnydd o 0.8 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan yn yr un cyfnod.

Ffigur 5.2: Twf yn y gyfradd cyflogaeth(a), Cymru a'r DU (rhwng Mai a Gorffennaf 2000 = 100)



Ffynhonnell: Y Swyddfa Ystadegau Gwladol

(a) Cyfradd cyflogaeth chwarterol, wedi'i haddasu'n dymhorol

5.5.18 Er ei bod yn wir bod risg y bydd y refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n tyfu'n arafach nag yn y Deyrnas Unedig gyfan yn y dyfodol, mae ein dadansoddiad yn dangos y bydd yr effaith ariannol yn gymharol fach oni bai fod y sylfaen dreth incwm yng Nghymru'n tyfu'n arafach o lawer nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Nid yw'n anochel o gwbl fod y rhagolygon ar gyfer Cymru'n besimistaidd o'i chymharu â gweddill y Deyrnas Unedig (mae dadansoddiad llawn yn Atodiad E).

Yr effaith ar lifau trawsffiniol

5.5.19 Rydym hefyd wedi clywed pryderon y gallai natur hydraidd y ffin beri bod datganoli treth incwm yn anfanteisiol (mae bron hanner poblogaeth Cymru a bron 10 y cant o boblogaeth Lloegr yn byw o fewn 25 milltir i'r ffin). Clywsom awgrymiadau gan rai y byddai unigolion yn symud ar draws y ffin pe byddai gwahaniaeth mewn cyfraddau treth incwm rhwng Cymru a Lloegr.

5.5.20 Mae'r rhain yn bryderon dilys gan fod economi Cymru wedi'i hintegreiddio i raddau helaeth ag economi Lloegr a byddai graddau mawr yr integreiddio hwn yn gallu dylanwadu ar ymddygiad os oedd gwahaniaeth sylweddol rhwng cyfraddau treth incwm yng Nghymru a'r rhai yn Lloegr. Mae'r risg hwn wedi'i drafod yn fanwl yn Atodiad F. Mae'r prif bwyntiau wedi'u crynhoi yn y paragraffau dilynol.

5.5.21 Rydym wedi adolygu'r dystiolaeth sydd ar gael o wledydd tramor ynghylch a yw gwahaniaeth mewn cyfraddau treth rhwng rhanbarthau cyfagos wedi achosi mudo.

5.5.22 Mae'r ffaith bod gwahaniaethau mor fawr rhwng y beichiau trethi mewn rhanbarthau cyfagos mewn gwledydd fel UDA, y Swistir a nifer o rai eraill yn awgrymu, ar yr olwg gyntaf, nad yw ymatebion arwyddocaol o ran ymddygiad yn codi. Mae hyn wedi'i ategu mewn adroddiad gan Drysorlys EM sydd wedi'i grybwyll gan Gomisiwn Holtham. Daeth

yr adroddiad hwn i'r casgliad canlynol wrth gyfeirio at UDA: "even with a high degree of factor mobility, there is still some freedom for states to vary tax rates relative to their neighbours".[85] Mae hefyd yn glir o'r dystiolaeth o wledydd tramor yr ydym wedi'i hadolygu fod amrywiaeth o ffactorau'n effeithio ar yr atyniad i fyw mewn un rhanbarth o'i gymharu â rhanbarthau cyfagos. Nid y baich trethi cymharol yw'r unig ystyriaeth. Mewn nifer o ardaloedd yn y Swistir, er enghraifft, lle y mae baich trethi is, ceir costau tai cymharol uchel hefyd a chostau uwch am wasanaethau cyhoeddus. Mae'r rhain yn lleihau'r fantais ariannol o symud i ardal lle y mae trethi'n isel.

5.5.23 Mae trethiant yn ariannu gwasanaethau cyhoeddus ac mae'r dystiolaeth yn dangos bod unigolion yn gweld gwerth yn y gwasanaethau cyhoeddus hynny ac yn penderfynu ar leoliadau ar sail y baich trethi cymharol a'r gwerth y maent yn ei roi ar y gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir. Yn ogystal â hyn, bydd unigolion ac aelwydydd hefyd yn ystyried amrywiaeth eang o ffactorau eraill wrth benderfynu ble i fyw. Mae nifer o'r ffactorau hynny'n anodd eu mesur yn ariannol gan eu bod yn cynnwys ansawdd bywyd, rhwydweithiau cymdeithasol ac amwynderau hamdden.

5.5.24 Mae gwahaniaeth eisoes yn y gwasanaethau cyhoeddus sydd ar gael rhwng Cymru a Lloegr o ganlyniad i ddatganoli gan gynnwys rhai mewn meysydd fel ffioedd presgripsiwn a chyllid ar gyfer ffioedd dysgu mewn prifysgolion.

5.5.25 Ar lefel leol ceir gwahaniaethau arwyddocaol mewn trethiant hefyd o fewn y Deyrnas Unedig oherwydd gwahaniaethau rhwng lefelau'r dreth gyngor. Nid yw'r polisi diweddar o rewi cynnydd yn y dreth gyngor yn Lloegr wedi'i ailadrodd yng Nghymru, ac mae hyn wedi arwain at newid ym maich y dreth gyngor rhwng ardaloedd ar y ffin yng Nghymru a Lloegr o fewn cyfnod cymharol fyr. Nid yw hyn wedi arwain at fudo ar raddfa fawr oherwydd gwahaniaeth mewn trethi.

5.5.26 Hyd yn oed o fewn Cymru mae gwahaniaethau mawr yn lefelau'r dreth gyngor rhwng ardaloedd cyfagos sydd heb beri i nifer mawr o bobl symud rhwng ardaloedd awdurdodau lleol. Er enghraifft, y gwahaniaeth presennol rhwng lefel y dreth gyngor ym Mand I rhwng Blaenau Gwent a Chaerffili yw £846. Rydym yn cydnabod mai prin fydd y bobl yn yr ardaloedd hynny sy'n talu'r dreth gyngor ym Mand I, ond hyd yn oed ym Mand D mae gwahaniaeth o £353 ar hyn o bryd. Ceir gwahaniaethau tebyg ar hyn o bryd rhwng Sir Benfro a Sir Gaerfyrddin (gwahaniaeth o £271 ym Mand D) a rhwng Sir Ddinbych a Chonwy (gwahaniaeth o £175 ym Mand D) a rhwng nifer o ardaloedd awdurdod lleol o fewn Cymru.

5.5.27 Er nad ydym yn credu bod mudo ar draws y ffin yn debygol o ddigwydd o ganlyniad i wahaniaethau cymharol fach rhwng cyfraddau treth incwm, mae angen i ni gofio hefyd am un casgliad pwysig yn adroddiad Holtham, lle y mae trafodaeth helaeth ar y mater trawsffiniol hwn. Y casgliad pwysig oedd y byddai mudo gan ddim ond nifer bach o'r rheini sy'n talu symiau mawr o dreth incwm mewn ymateb i wahaniaeth treth ar draws y ffin yn ddigon i gael effaith negyddol ar y gyllideb i Lywodraeth Cymru. Mae goblygiad yn hynny ar gyfer cynllunio system treth incwm ddatganoledig i Gymru a byddwn yn ei drafod yn ddiweddarach.

5.5.28 Ar sail y dystiolaeth, rydym wedi dod i'r casgliad na fyddai gwahaniaethau mewn lefelau treth incwm rhwng Cymru a Lloegr yn peri newidiadau arwyddocaol yn ymddygiad unigolion a busnesau oni bai fod Llywodraeth Cymru yn gwneud newidiadau mawr mewn

[85] Trysorlys EM (2003) *The United States as a monetary union*, EMU study.

cyfraddau treth incwm – rhywbeth nad yw'n debygol o allu ei wneud mewn gwirionedd yng nghyd-destun ei chyllideb. Mae rhanbarthau integredig iawn mewn gwledydd eraill yn gallu rhedeg cyfundrefnau gwahanol ar gyfer treth incwm personol, ac nid ydym yn gweld pam na allai Cymru wneud hynny o fewn y Deyrnas Unedig.

Gweinyddu system treth incwm ddatganoledig

5.5.29 Rydym wedi cael tystiolaeth sy'n mynegi pryder ynghylch y costau gweinyddu posibl a'r costau cysylltiedig i sicrhau cydymffurfiaeth pe byddai treth incwm yn cael ei datganoli. Mae crynodeb o'n barn isod.

5.5.30 Un ffactor pwysig i'w nodi yw y byddai unrhyw system treth incwm ddatganoledig i Gymru wedi'i seilio ar breswylfa'r unigolyn ac nid lle y mae'r unigolyn hwnnw'n gweithio. O ganlyniad i hyn, byddai unigolyn sy'n byw yng Nghymru ond yn gweithio yn Lloegr yn talu treth incwm sydd wedi'i phenderfynu gan Lywodraeth Cymru. Mae crynodeb ym Mlwch 5.6 o'r ffordd y byddai hyn yn gweithio yng Nghymru.

Blwch 5.6: Sut y byddai trethdalwr Cymreig yn cael ei ddiffinio

Mae system treth incwm ddatganoledig yr Alban yn rhoi cynsail ar gyfer diffinio trethdalwr Cymreig.

Bydd cyfradd treth incwm yr Alban yn gymwys i drethdalwyr sy'n preswylio yn y DU sydd wedi'u diffinio'n drethdalwyr Albanaidd. Pennwyd y diffiniad hwn i ddibenion Cyfradd Amrywiadwy'r Alban yn Neddf yr Alban 1998. Mae Deddf yr Alban 2012 yn mireinio'r diffiniadau hyn gan eu cyflwyno'n symlach er mwyn egluro bod trethdalwr Albanaidd yn drethdalwr yn y DU sydd un ai'n preswylio yn yr Alban neu sydd â'i gysylltiad agosaf â'r Alban. Mae Cyllid a Thollau EM yn cydweithio'n agos ag aelodau grwpiau technegol i sicrhau bod modd cymhwyso'r diffiniad yn effeithlon.

5.5.31 Wrth ystyried system treth incwm ddatganoledig, cam cyntaf y gwaith yw adnabod yr holl drethdalwyr Cymreig. Gan fod treth incwm yn cael ei datganoli i'r Alban, mae Cyllid a Thollau EM wedi bod yn gweithio i adnabod yr holl drethdalwyr Albanaidd ac mae'n bwriadu rhoi'r rhagddodiad "S" o flaen y codau treth perthnasol. Mae Cyllid a Thollau EM hefyd wedi sefydlu nifer o grwpiau o randdeiliaid technegol i ystyried materion sy'n ymwneud â chynllunio camau gweithredu. Byddai angen ymgymryd â'r un gwaith ar gyfer Cymru. Un o'r manteision o'r gwaith datblygu ac o weithredu Deddf yr Alban 2012 yw y gall Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ddysgu gwersi er mwyn lleihau costau gweithredu. Wrth i'r gwaith datblygu hwnnw fynd yn ei flaen, rydym yn awgrymu bod pob ystyriaeth yn cael ei rhoi i'r posibilrwydd y bydd Cymru yn yr un sefyllfa â'r Alban yn y dyfodol fel y bydd llai o debygolrwydd o ddyblygu gwaith.

5.5.32 Er nad yw costau manwl ar gael ar hyn o bryd ar gyfer yr Alban, amcangyfrif cynnar dros dro o gost y newidiadau sy'n debygol o fod yn angenrheidiol ym mhrif systemau TG Cyllid a Thollau EM ac yn y prosesau gweithredu i'w hategu yw tua £40-45 miliwn, a hynny'n cynnwys amcangyfrif o with £10 miliwn ar gyfer cyflawni'r newidiadau angenrheidiol yn y systemau TG a £30 miliwn ar gyfer gweinyddu a phrosesu'r newidiadau hynny. Ar ôl sefydlu'r system y costau rhedeg blynyddol fydd oddeutu £4 miliwn.

5.5.33 Rydym yn cydnabod ei bod yn anodd iawn amcangyfrif y gost o gyflwyno system debyg yng Nghymru. Bydd y posibilrwydd bod Cyllid a Thollau EM yn gallu addasu'r system a ddefnyddir ar gyfer cyfradd yr Alban at y dibenion hyn yn effeithio ar y costau datblygu TG – bydd hyn yn dibynnu ar gynllun terfynol y system ar gyfer yr Alban ac ar natur unrhyw gynigion ar gyfer Cymru. Er y gallai'r costau rhedeg a'r costau am agweddau heblaw TG fod yn llai nag yn yr Alban, am fod poblogaeth Cymru'n llai, mae'n bosibl y bydd y gweithgarwch economaidd mwy ar hyd y ffin rhwng Cymru a Lloegr yn peri bod mwy o ymholiadau gan drethdalwyr yng Nghymru a mwy o ran i'w chwarae gan Gyllid a Thollau EM. Gellid seilio amcangyfrif cyntaf o'r costau ar gyfer Cymru ar faint cymharol ei phoblogaeth, that is about half of the costs estimated for Scotland. This implies around £20 million in set-up costs and around £2 million in annual running costs. Byddai angen i Gyllid a Thollau EM gyflawni gwaith yn y maes hwn drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru cyn rhoi ein cynigion ar waith.

5.5.34 Bydd y baich cydymffurfio ar gyfer busnesau'n ymwneud yn bennaf â newidiadau ym meddalwedd y gyflogres. Fodd bynnag, gan fod treth incwm yn cael ei datganoli i'r Alban, mae gofyniad eisoes bod y busnesau hynny yn y DU sy'n cyflogi gweithwyr sy'n preswylio yn yr Alban yn newid eu systemau cyflogres i adlewyrchu'r newid hwnnw. Yn ogystal â hyn, ar ôl pob Cyllideb ar gyfer y DU mae'n bosibl y bydd angen gwneud newidiadau ym meddalwedd y gyflogres i adlewyrchu newidiadau sy'n ganlyniad i benderfyniadau ar dreth incwm gan Lywodraeth y DU. Mae busnesau wedi arfer gwneud newidiadau ym meddalwedd y gyflogres ac mae'n ofynnol eu gwneud bob blwyddyn eisoes er mwyn adlewyrchu newidiadau ym mholisïau trethiant Llywodraeth y DU. Felly, nid ydym yn rhag-weld cynnydd sylweddol mewn costau cydymffurfio i fusnesau.

Ein hasesiad o fanteision datganoli treth incwm

5.5.35 I gloi, credwn y byddai'r manteision sy'n gysylltiedig â datganoli pwerau dros dreth incwm i Gymru yn fwy na'r costau cysylltiedig. Gan mai treth incwm sy'n codi'r rhan fwyaf o'r holl drethi i'r DU gyfan, os câi ei datganoli byddai rhan sylweddol o'r gyllideb sydd ar gael i Lywodraeth Cymru yn cael ei phennu ar sail refeniw o dreth a godir yng Nghymru. Byddai Llywodraeth Cymru yn dod yn gyfrifol am godi rhywfaint o'r arian y mae'n ei wario. Hefyd byddai mwy o gymhellion gan Lywodraeth Cymru i gryfhau'r economi yng Nghymru gan y byddai economi gryfach yn cynyddu'r refeniw o dreth incwm fel bod mwy ar gael yng nghyllideb Llywodraeth Cymru.

5.5.36 Yn ogystal â hyn, byddai Llywodraeth Cymru yn cael ei grymuso ymhellach i raddau sylweddol. Byddai pwerau cyllidol gan Lywodraeth Cymru i weithredu polisïau treth incwm, a allai fod yn wahanol i'r rhai sydd gan Lywodraeth y DU, er mwyn adlewyrchu dewisiadau yng NghymruGovernment to better meet the needs of Welsh citizens. Byddai datganoli pwerau dros dreth incwm yn gallu darparu hefyd ar gyfer mwy o wahaniaethau mewn polisi yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru gan y byddai pleidiau gwleidyddol, ar adeg etholiadau, yn gallu cynnig dewis gwirioneddol i etholwyr o ran maint y dreth y byddant yn ei dalu a lefelau cyfatebol y gwariant cyhoeddus yng Nghymru.

5.5.37 Mae'r ffin rhwng Cymru a Lloegr yn un hydraidd ac rydym wedi ystyried y goblygiadau trawsffiniol. Mae gwahaniaethau arwyddocaol eisoes ym maich y dreth gyngor rhwng Cymru a Lloegr ac mae datganoli wedi arwain yn barod at wahaniaethau o ran darparu gwasanaethau cyhoeddus heb fod unrhyw fudo canfyddadwy o ganlyniad i hynny. Mae rhanbarthau integredig iawn mewn gwledydd eraill yn gallu rhedeg cyfundrefnau gwahanol

ar gyfer treth incwm personol, ac nid ydym yn gweld pam na all Cymru wneud hynny o fewn y Deyrnas Unedig.

5.5.38 Rydym wedi ystyried y goblygiadau posibl o ran maint y gyllideb a fydd ar gael i Lywodraeth Cymru ac nid ydym yn gweld unrhyw risg systemig anfanteisiol. Yn wir, mae tueddiadau hanesyddol yn ystod y degawd diwethaf yn dangos, pe byddai cyllideb Llywodraeth Cymru wedi dibynnu yn y cyfnod hwnnw ar refeniw o dreth incwm yng Nghymru mewn ffordd debyg i'r hyn yr ydym yn ei argymell yn y bennod hon, y buasai'r gyllideb a oedd ar gael i Lywodraeth Cymru yn fwy nag yr oedd o dan y system o ariannu drwy grant bloc.

5.5.39 Rydym yn troi'n awr at rai agweddau pwysig ar y ffordd y dylid datganoli treth incwm.

A ddylid datganoli strwythur y dreth?

5.5.40 Wrth drafod strwythur treth rydym yn cyfeirio at y lwfansau a throthwyon y mae cyfraddau treth yn cael eu cymhwyso atynt. Yn achos treth incwm, mae gan unigolion lwfans personol di-dreth o £8,105 (ar gyfer 2012-13) sy'n golygu na thelir treth ar incwm hyd at derfyn y lwfans hwn. Mae swm y dreth sydd i'w dalu'n cael ei gyfrifo ar sail cyfraddau treth gwahanol a chyfres o fandiau neu drothwyon treth. Yn y Deyrnas Unedig mae tair cyfradd treth incwm ar hyn o bryd ac mae'r cyfraddau gwahanol hyn yn cael eu cymhwyso pan fydd incwm yr unigolyn yn cyrraedd trothwyon penodol.

5.5.41 Drwy gydol y broses o gasglu tystiolaeth mae pryderon wedi'u mynegi wrthym am y cymhlethdod a'r costau a allai fod yn gysylltiedig â datganoli unrhyw bwerau trethu i Lywodraeth Cymru. Mae cymhlethdod a chost yn neilltuol o berthnasol wrth ystyried a ddylid datganoli pŵer dros strwythur treth incwm i Lywodraeth Cymru.

5.5.42 Er ein bod yn credu bod rhedeg strwythur treth ar wahân i dalwyr treth incwm yng Nghymru'n dechnegol ymarferol, nid ydym wedi ein hargyhoeddi y byddai'r cymhlethdod ychwanegol i fusnesau ac unigolion a'r costau gweinyddu cysylltiedig ar gyfer yr asiantaeth gasglu yn gorbwyso unrhyw enillion y gellid eu cael o ganlyniad i newidiadau ym mhatrwm treth incwm yng Nghymru.

5.5.43 Yn ogystal â hyn, mae'r dystiolaeth o wledydd tramor yr ydym wedi'i hadolygu ym Mhennod 3 yn dangos y dylai swyddogaeth ailddosbarthu'r system trethi a budd-daliadau gael ei chyflawni ar lefel llywodraeth ganolog. Gan fod Cymru'n rhanbarth cymharol dlawd yn y Deyrnas Unedig, mae'n cael mantais sylweddol o ailddosbarthu drwy drethiant. Gan fod strwythur y system treth incwm yn agwedd allweddol ar y swyddogaethau ailddosbarthu hynny, nid ydym yn argymell bod pwerau dros strwythur treth incwm yn cael eu datganoli i Lywodraeth Cymru.

A ddylid datganoli trethiant cynilion a difidendau?

5.5.44 Mae'r rhan fwyaf o ffynonellau incwm yn cael eu trethu drwy dreth incwm a thrwy adio'r holl ffynonellau hyn at ei gilydd y ceir cyfanswm incwm yr unigolyn sy'n asesadwy ar gyfer treth ar gyfer y flwyddyn dreth. Un o'r ffynonellau hyn yw incwm o gynilion a difidendau. Nid yw Comisiwn Calman na Chomisiwn Holtham wedi argymell datganoli treth incwm ar incwm o gynilion a difidendau ac nid yw wedi'i datganoli yn Neddf yr Alban 2012. Nododd Comisiwn Holtham fel a ganlyn:

"Unearned income, unlike most employment, does not require the recipient to be anywhere in particular so location is harder to pin down. It has also been suggested that devolution of powers to vary the income tax charged on unearned income would run into technical collection difficulties".

5.5.45 Un ffactor ychwanegol yw bod y sylfaen drethi i incwm o gynilion yn fwy dibynnol o lawer ar gyfraddau llog sydd heb eu penderfynu gan Lywodraeth Cymru. Nid yw'n debygol ychwaith y gallai polisïau Llywodraeth Cymru gael effaith sylweddol ar faint yr incwm o ddifidendau yng Nghymru. Mae hyn yn golygu nad oes cysylltiad arwyddocaol rhwng penderfyniadau polisi Llywodraeth Cymru ac unrhyw incwm a godir drwy drethi ar gynilion a difidendau. O ganlyniad i hyn, nid ydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael y pŵer i amrywio'r gyfradd treth incwm a godir ar incwm o gynilion a difidendau.

5.5.46 Yr argymhelliad gan Gomisiwn Calman oedd bod hanner y refeniw o dreth incwm ar incwm o gynilion a difidendau'n cael ei aseinio i Lywodraeth yr Alban. Nid yw hyn wedi'i gynnwys yn Neddf yr Alban 2012. Er bod rhai manteision posibl o wneud hyn, gan y byddai'n cynyddu'r swm yng nghyllideb Cymru sy'n dibynnu ar refeniw o drethi a godir yng Nghymru (o ychydig mwy na £400 miliwn yn ôl ein hamcangyfrif ni), nid ydym yn credu y byddai hyn yn rhoi gwell atebolrwydd ariannol i Lywodraeth Cymru a byddai'n trosglwyddo risg i gyllideb Cymru heb roi'r offer polisi i reoli'r risg hwn.

Faint o'r sylfaen treth incwm y dylid ei ddatganoli?

5.5.47 Fel yr ydym wedi nodi'n gynharach yn yr adran hon, mae'r cysyniad o rannu sylfaen treth incwm yn ffordd gyffredin o ddatganoli pwerau dros dreth incwm ar y lefel is-genedlaethol. Mae Deddf yr Alban 2012 yn cynnig bod 10c o bob band treth incwm yn cael ei ddatganoli i'r Alban. Cynigiodd Comisiwn Holtham fod hanner pob cyfradd treth yn cael ei ddatganoli i Lywodraeth Cymru.

5.5.48 Cafwyd rhesymau dilys gan Gomisiwn Holtham dros ddatganoli hanner pob cyfradd treth i Gymru. Er bod ein dadansoddiad uchod yn dangos bod y refeniw o dreth incwm yng Nghymru wedi tyfu'n gyflymach na'r refeniw yn y Deyrnas Unedig gyfan, byddai datganoli hanner y sylfaen dreth hefyd yn peri bod cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy agored i risg os nad oedd refeniw o dreth incwm yn cynyddu'n gyflymach nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Nid ydym yn gweld bod dadl berswadiol o blaid trosglwyddo mwy o risg i Gymru nag i'r Alban ac rydym yn argymell bod 10c o bob band yn cael ei ddatganoli i Gymru. Yn ein barn ni, byddai datganoli 10c (sef hanner y gyfradd sylfaenol bresennol) yn rhoi rhan sylweddol o sylfaen treth incwm Cymru gan fod hyn yn cyfateb i £2 biliwn, yng nghyd-destun cyllideb flynyddol Llywodraeth Cymru o tua £15 biliwn.

5.5.49 Fodd bynnag, gellid cael cynnydd ym maint y sylfaen treth incwm a ddatganolwyd i Gymru dros amser wrth i'r trefniadau datganoli treth aeddfedu yng Nghymru. Wrth gwrs, byddai unrhyw newid o'r math hwn yn y dyfodol yn galw am gonsensws gwleidyddol bryd hynny.

Sut y dylid datganoli pwerau i osod cyfraddau treth incwm?

5.5.50 Y materion allweddol i'w hystyried yng nghyswllt pwerau i osod cyfraddau yw a ddylai Llywodraeth Cymru allu gosod cyfradd sylfaenol treth incwm a hefyd y cyfraddau uwch, a ddylai allu amrywio'r rhain ar wahân i'w gilydd ac a ddylid cyfyngu hyn mewn unrhyw ffordd.

5.5.51 Cafwyd tystiolaeth gydnabyddedig o waith ymchwil sy'n dangos sut y gall cyfraddau treth incwm ddylanwadu ar unigolion. Mae'r gyfradd treth i rai sydd ag incwm isel yn bwysig iawn gan ei bod yn effeithio ar benderfyniadau gan unigolion wrth ddechrau gweithio a'r cymhellion sydd ganddynt i ennill mwy o incwm drwy weithio.[86]

5.5.52 Cafwyd tystiolaeth o ymchwil hefyd[87] sy'n dangos y gall incwm trethadwy, ac felly derbyniadau treth, fod yn fwy ymatebol i gyfraddau treth ym mhen uchaf y dosbarthiad enillion. Yn sicr, mae'r ymateb gan rai sydd ag incwm uwch i newidiadau mewn cyfraddau treth yn wahanol iawn i'r ymateb gan rai sydd ag incwm is. Nid penderfyniadau ynghylch cyflogaeth neu oriau gweithio sy'n peri bod rhai ar incwm uwch yn neilltuol o ymatebol, ond y ffaith eu bod yn gallu dod o hyd i ffyrdd eraill i dalu llai o dreth. Gallent wneud hyn drwy newid y math o gydnabyddiaeth ariannol, cyfrannu mwy i bensiwn, troi incwm yn enillion ar gyfalaf neu gymryd camau i osgoi talu treth.

5.5.53 Mae mwy o dystiolaeth ar gael o adolygiad Mirrlees lle y nodwyd: "tax rates at the very top of the distribution are particularly important to get right because of the very large amount of revenue being extracted from a very small number of people".[88]

5.5.54 Er mwyn cael newid gwirioneddol o ran atebolrwydd ariannol, ymreolaeth a grymuso Llywodraeth Cymru, mae angen rhyddid arni i allu amrywio pob un o'r cyfraddau treth incwm ar wahân yng Nghymru. Byddai hyn yn caniatáu i Lywodraeth Cymru wneud newidiadau mewn cyfraddau a fydd yn ymateb orau i ddewisiadau yng Nghymru yn ei barn hi. Credwn fod hon yn elfen hanfodol ym mhatrwm y system treth incwm ddatganoledig yng Nghymru.

5.5.55 Yn ogystal â hyn, nid ydym yn credu y dylid cyfyngu'r graddau y gall Llywodraeth Cymru amrywio cyfraddau yng Nghymru uwchlaw cyfradd is "y DU" o 10c. Byddai refeniw o dreth incwm ddatganoledig yn dod yn rhan bwysig o gyllideb Llywodraeth Cymru a byddai'n rhaid iddi roi ystyriaeth ofalus i effaith newidiadau mewn treth incwm yng Nghymru ar faint y refeniw a godir drwy dreth incwm yng Nghymru, yn ogystal â'r effaith ar Loegr. O ganlyniad i hyn mae'n annhebygol y bydd gwahaniaethau mawr iawn mewn cyfraddau treth rhwng Cymru a Lloegr.

5.5.56 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru bob blwyddyn yn cynnig y cyfraddau ar gyfer pob un o'r cyfraddau treth incwm yng Nghymru uwchlaw cyfradd is y DU. Byddai Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn pleidleisio wedyn i benderfynu lefel treth incwm Cymru ar gyfer pob cyfradd. Mae enghraifft o'r ffordd y byddai'r system newydd yn gweithio ym Mlwch 5.7 isod.

[86] Meghir, C. a Phillips, D. (2011) *Labour Supply and Taxes* Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees. Oxford University Press.

[87] Saez, E., Slemrod, J. B. a Giertz, S.H. (2009) 'The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review', *NBER Working Papers* 15012, National Bureau of Economic Research Inc.

[88] IFS (2011) Tax by Design pp 95.

Blwch 5.7: Enghraifft o system treth incwm newydd

Gellir crynhoi'r dull o weithredu yn y camau canlynol.

Cam 1 – Cyfraddau treth y DU ar gyfer treth incwm ar hyn o bryd yw 20c, 40c a 50c (mae Llywodraeth y DU wedi cyhoeddi y bydd hon yn gostwng i 45c o Ebrill 2013). Yng Ngham 1 tynnir 10c o bob un o'r rhain yng Nghymru. Felly cyfraddau treth y DU ar gyfer treth incwm yng Nghymru fyddai 10c, 30c a 40c.

Cam 2 –Byddai Llywodraeth Cymru yn rhoi cynigion gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru er mwyn pleidleisio ar lefelau cyfraddau treth incwm Cymru. Drwy hyn gellid adfer y 10c a oedd wedi'i ddidynnu (er mwyn mynd yn ôl i'r sefyllfa flaenorol) neu osod cyfraddau gwahanol ar bob cyfradd (er enghraifft, 9c ar y gyfradd sylfaenol, 11c ar y gyfradd uwch a 10c ar y gyfradd ychwanegol).

Cam 3 –Didynnir swm o'r grant bloc drwy'r dull didynnu wedi'i fynegrifo sydd wedi'i ddisgrifio ym Mhennod 3 a'i drafod ymhellach yn Atodiad E.

Cam 4 – Ychwanegir derbyniadau o dreth ddatganoledig at y grant bloc llai i roi cyfanswm yr adnoddau datganoledig.

Bydd yr effaith net ar gyllid bloc Cymru o ganlyniad i ychwanegu derbyniadau o gyfraddau treth incwm Cymru a didynnu'r swm addasu o'r grant bloc yn dibynnu ar dwf yn sylfaen drethi'r cyfraddau Cymreig yng Nghymru (a fydd wedi'i adlewyrchu yn nhwf y derbyniadau) o'i gymharu â thwf y sylfaen treth incwm yng ngweddill y DU (a fydd wedi'i adlewyrchu ym mynegrif yr addasiad yn y grant bloc).

Y gwahaniaeth rhwng ein cynigion ni a'r rhai ar gyfer yr Alban

5.5.57 Mae gwahaniaeth rhwng ein cynigion ni ar gyfer datganoli pwerau dros dreth incwm i Gymru a'r rhai ar gyfer yr Alban sydd wedi'u darparu yn Neddf yr Alban 2012. Mae rhesymau da am hyn ac rydym yn eu trafod isod ac yn eu trafod ymhellach yn Atodiad G.

5.5.58 O ganlyniad i'r cynnig yn Neddf yr Alban 2012 byddai'r cyfraddau treth incwm sylfaenol, uwch ac ychwanegol (y gyfradd 50c ar hyn o bryd) a godir gan Lywodraeth y DU yn cael eu gostwng 10 ceiniog yn y bunt ar gyfer y rheini sydd wedi'u diffinio'n drethdalwyr Albanaidd. Dyma beth yr ydym ni'n ei argymell hefyd. Fodd bynnag, ni fyddai pŵer gan Lywodraeth yr Alban i gynnig pob cyfradd treth incwm fesul un. Yn hytrach, bydd Senedd yr Alban yn gorfod codi cyfradd treth incwm newydd i'r Alban a fyddai'n gyfwerth â phob un o brif gyfraddau'r DU. Er enghraifft, pe byddai Senedd yr Alban yn gosod cyfradd yr Alban ar 12c yna byddai hyn yn gymwys i bob un o'r cyfraddau. Yn yr un modd, pe byddai Senedd yr Alban yn gosod cyfradd yr Alban ar 8c yna byddai hyn yn gymwys i bob un o'r cyfraddau. Ni allai Senedd yr Alban osod cyfradd wahanol ar gyfer y cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol o dreth incwm. Dyma oedd yr argymhelliad gan Gomisiwn Calman. Hwn yw'r prif wahaniaeth rhwng ein hargymhellion ni a'r pwerau dros dreth incwm sydd yn Neddf yr Alban 2012. Mae Blwch 5.8 yn dangos sut y byddai hyn yn gweithio ar gyfer yr Alban. Rydym yn galw'r gofyniad hwn i osod cyfradd yr Alban yn gyfartal ar bob un o'r cyfraddau treth incwm yn ddull 'camu clos' yr Alban.

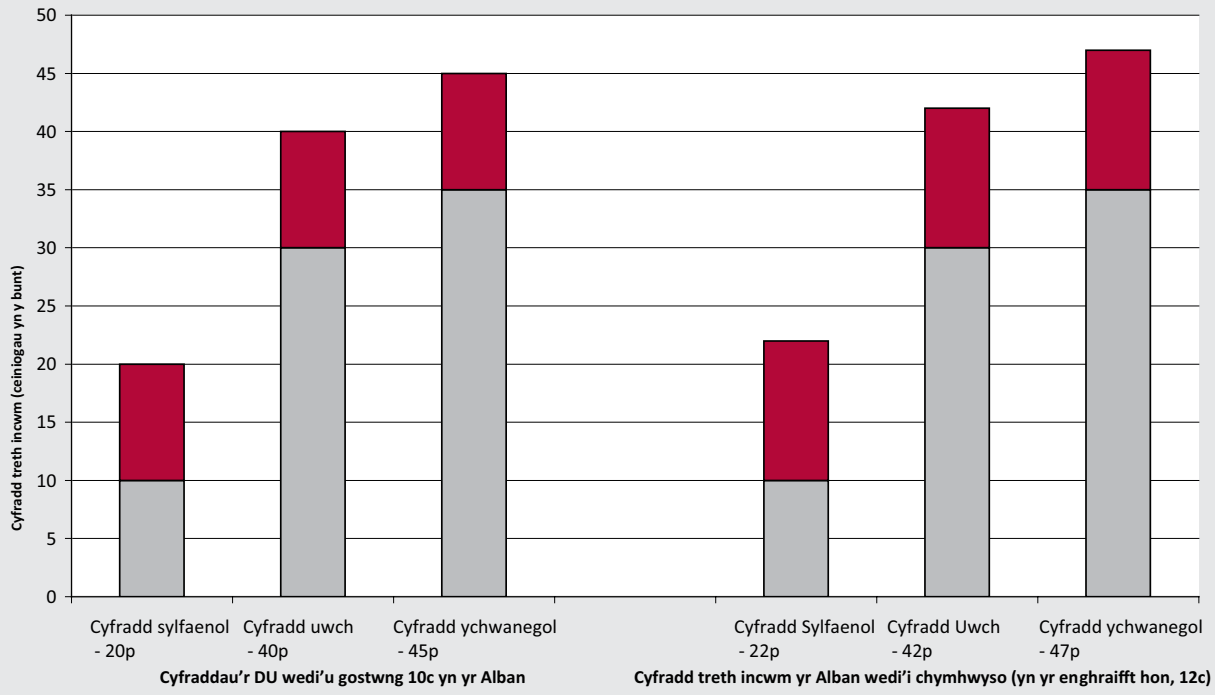
Blwch 5.8: Dull 'camu clos' yr Alban

O Ebrill 2016 bydd prif gyfraddau treth incwm y DU yn cael eu gostwng 10c ar gyfer y rheini sydd wedi'u diffinio'n drethdalwyr Albanaidd, a bydd Senedd yr Alban yn gallu gosod un gyfradd treth incwm newydd i'r Alban, a gaiff ei chymhwyso'n gyfartal at bob un o brif gyfraddau treth y DU (sylfaenol, uwch ac ychwanegol). Mae Ffigur 5.3 yn dangos yn fyr sut y byddai hyn yn gweithio.

O fis Ebrill nesaf ymlaen cyfraddau treth incwm y DU fydd 20c, 40c a 45c. Bob blwyddyn byddai'r cyfraddau hynny'n cael eu gostwng 10c ar gyfer talwyr treth incwm Albanaidd. Felly, cyfradd y DU ar gyfer yr Alban fyddai 10c, 30c a 35c yn y drefn honno fel y mae'r panel cyntaf yn Ffigur 5.3 yn dangos.

Wedyn byddai Senedd yr Alban yn pleidleisio i benderfynu lefel treth incwm yr Alban. Nod amgen y dull 'camu clos' yw y bydd pa gyfradd bynnag a benderfynir gan Senedd yr Alban yn cael ei chymhwyso'n gyfartal at bob cyfradd. Yn yr enghraifft yn Ffigur 5.3, os bydd Senedd yr Alban yn penderfynu gosod cyfradd yr Alban ar 12c yna caiff 12c ei ychwanegu at bob un o gyfraddau'r DU fel mai'r cyfraddau treth incwm ar gyfer talwyr treth incwm Albanaidd fyddai 22c (10c + 12c), 42c (30c + 12c) a 47c (35c + 12c). Mae'r ail banel yn Ffigur 5.3 yn dangos hyn. Ni fyddai Llywodraeth yr Alban yn gallu gosod cyfradd yr Alban ar gyfer y gyfradd sylfaenol ar 10c, er enghraifft, neu 9c ar gyfer y gyfradd uwch neu 11c ar gyfer y gyfradd ychwanegol.

Ffigur 5.3 Dull 'camu clos' yr Alban



5.5.59 Roedd dadansoddiadau gan Gomisiwn Holtham yn awgrymu y byddai'r cynnig a oedd wedi'i argymell gan Gomisiwn Calman a'i fabwysiadu yn Neddf yr Alban 2012 yn anfanteisiol i Gymru. Y rheswm am hyn yw nad yw'r ffin rhwng yr Alban a Lloegr mor boblog â'r ffin rhwng Cymru a Lloegr: dim ond 3.7 y cant o boblogaeth yr Alban a 0.5 y cant o boblogaeth Lloegr sy'n byw o fewn 25 milltir i'r ffin rhwng yr Alban a Lloegr. Mae'r ffigurau ar gyfer Cymru'n dra gwahanol: mae 48 y cant o boblogaeth Cymru a thua 10 y

cant o boblogaeth Lloegr yn byw o fewn 25 milltir i'r ffin rhwng Cymru a Lloegr. At hynny, nid yn unig y mae pobl yn byw ger y ffin rhwng Cymru a Lloegr, ond mae niferoedd mawr yn cymudo ar ei thraws bob dydd. Mae'r dadansoddiad gan Gomisiwn Holtham yn fwy perthnasol yn awr hyd yn oed na phan gyflwynodd y Comisiwn ei adroddiad – mae nifer y bobl sy'n cymudo bob dydd rhwng Cymru a Lloegr wedi codi i 130,000 ar y cyfrif diwethaf o'i gymharu â 100,000 ar adeg cyflwyno adroddiad Holtham (mae mwy o fanylion am lifau cymudo yn Atodiad F).

5.5.60 Oherwydd natur hydraidd y ffin rhwng Cymru a Lloegr, dadleuodd Comisiwn Holtham ei bod yn debygol iawn y byddai trethdalwyr y gyfradd uwch yn symud ar draws y ffin o ganlyniad i newidiadau yng nghyfradd uwch treth incwm yn unig, a bod hyn yn fwy tebygol nag yn achos trethdalwyr y gyfradd sylfaenol. Dadleuodd y byddai'r system sydd wedi'i chynnig ar gyfer yr Alban, lle y mae'n rhaid cynyddu neu ostwng yr holl gyfraddau treth incwm yr un maint uwchlaw neu islaw cyfradd y DU, yn atal newidiadau sylweddol mewn cyfraddau treth incwm. Byddai hyn yn ganlyniad i'r pryderon a fyddai gan Lywodraeth Cymru, o ba liw bynnag, am yr effeithiau niweidiol posibl ar ei refeniw oherwydd mudo gan drethdalwyr allan o Gymru os oedd cyfraddau uwch yng Nghymru. Yn yr un modd, pe byddai'r cyfraddau'n is, byddai'r effaith ar drethdalwyr y gyfradd uwch yn tueddu i achosi llif mwy o Loegr, gan wanhau sylfaen drethi Lloegr. Rydym yn awgrymu y gallai hyn beri bod effaith y dull 'camu clos' yr un mor anatyniadol i Lywodraeth y DU.

5.5.61 Er ein bod yn derbyn bod natur hydraidd y ffin yn ystyriaeth bwysig wrth ffurfio ein hargymhellion ynghylch treth incwm, credwn fod y pŵer i amrywio cyfraddau treth incwm ar wahân i'w gilydd yng Nghymru'n hollbwysig i wireddu'r egwyddorion ar gyfer datganoli pwerau dros drethu sydd wedi'u disgrifio ym Mhennod 3. Bydd y pŵer hwn yn rhoi hyblygrwydd polisi pwysig i Lywodraeth Cymru sydd hefyd yn ffordd o ddelio â'r materion trawsffiniol a nodwyd gan Gomisiwn Holtham.

5.5.62 Mae rhai wedi dadlau bod dull 'camu clos' yr Alban yn cadw natur flaengar system treth incwm y DU.[89] Rydym yn deall y ddadl mai llywodraeth ganolog a ddylai fod â'r prif gyfrifoldeb dros benderfynu ar flaengaredd y system dreth, fel y mae tystiolaeth o wledydd tramor yn awgrymu. Ond mae ein dadansoddiad yn dangos, hyd yn oed o gael system 'camu clos' yr Alban, y byddai effaith ar flaengaredd a'i bod yn annhebygol o dan ein cynigion ni y bydd yr effaith ar flaengaredd yn fwy o lawer nag o dan system 'camu clos' yr Alban. Mae Tabl 5.1 yn egluro'r pwynt hwn.

5.5.63 Mae Tabl 5.1 yn dangos y newid yn y gymhareb rhwng y gyfradd sylfaenol o 20c a'r gyfradd uwch o 40c wrth wneud newidiadau o dan y system 'camu clos' ac o dan system lle y gellir amrywio cyfraddau ar wahân. A'r cyfraddau wedi'u gosod fel y maent ar hyn o bryd (40c a 20c) y gymhareb yw 0.5 (20/40). Pe byddai'r ddwy gyfradd yn gostwng 2c o dan y dull 'camu clos' yna byddai'r gymhareb yn 0.47 (18/38). Ar y llaw arall, pe byddai'r ddwy gyfradd yn cynyddu 2c, yna byddai'r gymhareb yn 0.52 (22/42). Mae Tabl 5.1 yn dangos y byddai blaengaredd y system treth incwm yn newid o dan y cynnig ar gyfer 'camu clos' pe byddai Llywodraeth Cymru yn gosod cyfradd Cymru ar ddim heblaw un sy'n adfer cyfraddau blaenorol y DU o 20c a 40c.

[89] Mae system dreth flaengar yn un lle y mae cyfradd y dreth yn cynyddu wrth i'r sylfaen drethadwy gynyddu. Yn achos treth incwm mewn system dreth flaengar, wrth i incwm yr unigolyn gynyddu, cynyddu hefyd a wnaiff y gyfradd dreth a gymhwysir at yr incwm hwnnw. Yn y DU mae tair cyfradd o dreth incwm sy'n cael eu cymhwyso wrth i incwm gyrraedd trothwyon penodol. Mae'r cyfraddau treth hynny'n fwy ar gyfer y trothwyon incwm uwch.

5.5.64 Byddai'r pŵer i amrywio cyfraddau treth incwm ar wahân i'w gilydd hefyd yn gallu newid blaengaredd y system treth incwm. Er enghraifft, pe byddai Llywodraeth Cymru yn gostwng y gyfradd sylfaenol 2c ac yn cynyddu'r gyfradd uwch 3c yna byddai'r gymhareb yn disgyn i 0.42 (18/43). Fel y mae Tabl 5.1 yn dangos, hyd yn oed mewn senarios eithafol lle'r oedd y gwahaniaethau rhwng y gyfradd sylfaenol a'r gyfradd uwch yn gymaint â 30 ceiniog yn y bunt a chyn lleied â 10 ceiniog yn y bunt, byddai blaengaredd y system dreth yn eithaf tebyg i'r dull 'camu clos'.

Tabl 5.1 Blaengaredd treth incwm

Dull "Camu Clos" yr Alban				Pŵer i amrywio cyfraddau ar wahân		
Cyfradd sylfaenol	**Cyfradd uwch**	**Cymhareb**		**Cyfradd sylfaenol**	**Cyfradd uwch**	**Cymhareb**
10	30	0.33				
15	35	0.43		15	45	0.33
:	:	:		:	:	:
18	38	0.47		18	43	0.42
19	39	0.49		19	42	0.45
20	**40**	**0.50**		**20**	**40**	**0.50**
21	41	0.51		21	38	0.55
22	42	0.52		22	37	0.59
:	:	:		:	:	:
25	45	0.56		25	35	0.71
30	50	0.60				

5.5.65 Mae rhai wedi dadlau hefyd y byddai'r costau gweinyddol o ddatganoli treth incwm yn uwch pe byddai gan Gymru system wahanol i honno ar gyfer yr Alban. Er ei bod yn bosibl bod rhai goblygiadau bach o ran gweinyddiaeth, nid ydym wedi cael ein hargyhoeddi gan y ddadl honno oherwydd gellid cael cyfraddau treth incwm eithaf gwahanol yng Nghymru a'r Alban hyd yn oed o dan ddull 'camu clos' yr Alban (er enghraifft, gallai Cymru osod cyfradd Cymru ar 11c a gallai'r Alban osod ei chyfradd hi ar 9c). Ar ôl cwblhau'r gwaith gweinyddol o adnabod trethdalwyr Cymreig, mae'r goblygiadau gweinyddol o gymhwyso'r gyfradd treth wedyn at y trethdalwyr hynny'n debygol o fod yn fach.

5.5.66 Credwn fod achos argyhoeddiadol o blaid galluogi Llywodraeth Cymru i amrywio cyfraddau pob band o dreth incwm ar wahân i'w gilydd.

Trefniadau pontio

5.5.67 Rydym yn ymwybodol bod ein hargymhellion yn golygu newid mawr mewn datganoli yng Nghymru mewn maes lle y mae gwybodaeth ymysg y cyhoedd yn eithaf prin. Ym Mhennod 8 rydym yn trafod dulliau o sicrhau cydsyniad gwleidyddol a chyhoeddus ar gyfer datganoli treth mor sylfaenol â hon, ac a fyddai'n ddymunol cael refferendwm cyn ei datganoli.

5.5.68 Er mwyn hybu ymwybyddiaeth a rhoi digon o amser i alluogi Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU i roi system treth incwm ddatganoledig ar waith yn llwyddiannus yng

Nghymru, rydym yn cynnig bod derbyniadau treth incwm yn cael eu haseinio i Gymru'n gyntaf a bod Llywodraeth y DU yn dwyn baich y risg o unrhyw wyro oddi wrth yr alldro mewn rhagolygon o dderbyniadau treth. Mae hyn yn gyson â'r model sydd wedi'i gynnig ar gyfer yr Alban. Gallai hyn ddigwydd cyn gynted ag y bydd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn cynhyrchu rhagolygon treth incwm i Gymru.

5.5.69 Yn ogystal â hyn, ar ôl gwneud y ddeddfwriaeth angenrheidiol, credwn y dylid cael cyfnod pontio, yn yr un modd â'r Alban, pan fydd treth incwm ddatganoledig wedi'i seilio ar ragolygon o dderbyniadau, nid ar yr alldro. Rydym yn trafod mater yr amseru a materion eraill sy'n ymwneud â gweithredu ym Mhennod 8.

Gweithredu ein hargymhellion ynghylch treth incwm

5.5.70 Fodd bynnag, mae angen cydnabod bod un amod y bydd yn angenrheidiol ei gyflawni, yn ôl pob tebyg, cyn symud ymlaen â'n hargymhellion ar dreth incwm. Ym Mhennod 2 cyfeiriasom at y trafodaethau rhynglywodraethol ar ariannu teg yng Nghymru. Er na wnaethom ofyn am dystiolaeth ar faterion sy'n ymwneud ag ariannu teg, mae nifer mawr o'r sylwadau a gyflwynwyd i ni yn tynnu sylw at yr achos o blaid newid y trefniant presennol ar gyfer penderfynu'r grant bloc, sef fformiwla Barnett ar hyn o bryd. Yr amcan wrth alw am hyn oedd sicrhau bod y broses o ddatganoli treth incwm "yn cychwyn o'r lle iawn".[90] Rydym hefyd yn nodi'r dystiolaeth o wledydd tramor bod datganoli ar dreth yn debygol o ddibynnu am ei lwyddiant ar system gyfartalu effeithiol. Nid ydym yn credu y bydd cefnogaeth eang i'n hargymhellion ar dreth incwm yng Nghymru oni bai fod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn dangos eu bod yn gwneud cynnydd ar y mater hwn, ar sail yr awydd i gydsynio a chydweithredu y credwn ei fod yn egwyddor sylfaenol ar gyfer datganoli treth. Rydym yn argymell bod y trosglwyddo ar bwerau dros dreth incwm i Lywodraeth Cymru yn amodol ar ddatrys y materion sy'n ymwneud ag ariannu teg mewn ffordd y bydd Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno arni .

Argymhellion

A.16. Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn rhannu'r derbyniadau o dreth incwm. Dylai Llywodraeth Cymru fod â'r cyfrifoldeb dros osod cyfraddau treth incwm yng Nghymru ac rydym yn argymell y pecyn canlynol:

a. na fydd treth incwm ar gynilion a dosbarthiadau'n cael ei datganoli i Lywodraeth Cymru;
b. y bydd cyfraddau treth incwm newydd i Gymru, a gaiff eu casglu gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi, a fydd yn gymwys i'r cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol o dreth incwm;
c. y bydd y cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol o dreth incwm a godir gan Lywodraeth y DU yng Nghymru yn cael eu gostwng 10 ceiniog yn y bunt ar y dechrau. Ymhen amser gallai cyfran Llywodraeth Cymru gynyddu os bydd consensws gwleidyddol;
d. y bydd Llywodraeth Cymru yn gallu amrywio'r cyfraddau treth sylfaenol, uwch ac ychwanegol ar wahân i'w gilydd;
e. na fydd Llywodraeth Cymru yn cael ei chyfyngu wrth osod cyfraddau ar ben y cyfraddau is ar gyfer y DU;

[90] Roedd hyn yn cynnwys y dystiolaeth a gyflwynwyd gan Weithgor Cyllid Cymru a'r Undeb yn Newid, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Sefydliad y Cyfarwyddwyr, y sesiwn lafar ag arbenigwyr treth Grant Thornton a'r dystiolaeth lafar ac ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru.

f. y bydd y mecanwaith ar gyfer addasu'r grant bloc yn cael ei seilio ar y dull didynnu wedi'i fynegrifo sydd wedi'u hargymell gan Gomisiwn Holtham, ac sy'n cael eu rhoi ar waith yn yr Alban, sy'n cynnwys egwyddor 'dim niwed' yn awtomatig; ac

g. y bydd trefniadau pontio ar ôl cyflwyno datganoli ar dreth incwm, yn benodol er mwyn helpu i reoli'r broses o drosglwyddo risg.

A.17. Rydym yn argymell bod y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn cynhyrchu rhagolygon treth incwm i Gymru mewn ffordd debyg i'r Alban a bod y symiau a ragwelir yn cael eu haseinio i Lywodraeth Cymru cyn cyflwyno deddfwriaeth, heb gael unrhyw effaith ar bŵer gwario Llywodraeth Cymru.

A.18. Rydym yn argymell y bydd y trosglwyddo ar bwerau dros dreth incwm i Lywodraeth Cymru yn amodol ar ddatrys mater ariannu teg mewn ffordd y mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno arni.

5.5.71 Mae'r argymhellion hyn wedi'u crynhoi ym Mlwch 5.9 sy'n dangos y canlyniadau posibl o ran refeniw o'n hargymhellion ar dreth incwm.

Blwch 5.9: Y goblygiadau posibl o ran refeniw i gyllideb Llywodraeth Cymru o'i hariannu heblaw drwy grant oddi wrth Senedd y DU.

Dengys tabl 5.2 y nifer o drethdalwyr a chyfanswm y refeniw treth incwm a fydd yn pennu'r gyllideb ar gyfer Llywodraeth Cymru dan ein hargymhellion treth incwm. Bydd cyfanswm o £2 biliwn o refeniw treth incwm yn cael ei ddatganoli i Lywodraeth Cymru; daw'r rhan fwyaf o'r 10c o refeniw gan drethdalwyr cyfradd sylfaenol yng Nghymru.

Tabl 5.2: Nifer y rhai sy'n talu'r dreth incwm a'r refeniw a godwyd yng Nghymru o'n hargymhellion

	Nifer y trethdalwyr (miloedd)	**Refeniw treth o 10c o bob cyfradd (£ miliwn)**
Cyfradd sylfaenol	1,288	1,800
Cyfradd uwch	89	160
Cyfradd ychwanegol	4	40
Cyfanswm	1,381	2,000

Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

Pe byddai treth incwm yn cael ei datganoli, byddai lle gan Lywodraeth Cymru i ddewis cyfradd treth incwm a oedd yn uwch neu'n is na'r un yng ngweddill y Deyrnas Unedig.

Mae Tabl 5.3 yn dangos ein hamcangyfrifon o'r effaith bosibl ar refeniw pe byddai Llywodraeth Cymru yn dewis newid y prif gyfraddau treth incwm o 1c. Mae'r golofn gyntaf yn Nhabl 5.3 yn dangos yr effaith grynswth, sef yr effaith o gymryd na fydd trethdalwyr yn newid eu hymddygiad mewn ymateb i newid yng nghyfradd ffiniol y dreth incwm y maent yn ei thalu. Mae hyn yn dangos y byddai'r refeniw a godir oddi wrth drethdalwyr y gyfradd sylfaenol yng Nghymru'n £180 miliwn yn uwch/yn is pe byddai Llywodraeth Cymru yn cynyddu/gostwng y gyfradd sylfaenol o 1c.

Mae ymchwil[91] yn dangos bod trethdalwyr yn ymateb i newid yng nghyfradd ffiniol treth incwm. Mae'r ymchwil hon yn dangos bod unigolion yn tueddu i gynyddu eu hincwm cyn treth ar ôl gostwng cyfradd ffiniol eu treth incwm gan fod unigolion yn dewis gwneud mwy o waith gan fod yr enillion net o waith yn uwch o ganlyniad i leihau maint y dreth y byddant yn gorfod ei dalu. Yn yr enghraifft lle y mae gostyngiad o 1c yn y gyfradd sylfaenol, effaith yr ymateb ymddygiadol yw lleihau'r golled net i Lywodraeth Cymru i -£170 miliwn. Felly er y byddai gostwng cyfraddau treth incwm yn arwain at godi llai o refeniw treth i Lywodraeth Cymru byddai'r effeithiau ymddygiadol hyn yn gwrthbwyso'r effaith ar refeniw treth yn rhannol.

Fel y mae Tabl 5.3 yn dangos, mae'r effaith grynswth o newidiadau yn y cyfraddau uwch ac ychwanegol yn weddol fach yng Nghymru. Byddai newid o 1c yn gallu arwain at newid yn y refeniw o dreth incwm i Lywodraeth Cymru o +/-£16 miliwn a +/-£4 miliwn yn y drefn honno. Byddai'r ymatebion ymddygiadol posibl yn newid yr effaith grynswth i roi +/-£12 miliwn ar gyfer y gyfradd uwch a +/-£3 miliwn ar gyfer y gyfradd ychwanegol.

Tabl 5.3: Goblygiadau refeniw posibl drwy newid cyfraddau treth incwm yng Nghymru, £ miliwn

Newid mewn treth o (+/-) 1c	Effaith grynswth (+/-)	Ymateb ymddygiadol (+/-) (a)
Cyfradd sylfaenol	180	170
Cyfradd uwch	16	12
Cyfradd ychwanegol	4	3
Cyfanswm	1,381	2,000

Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

(a) Os oedd y newid mewn treth yn bositif, byddai'r ymateb ymddygiadol yn negyddol, ac fel arall. Mae'r paramedrau ar gyfer cyfrifo'r ymateb ymddygiadol posibl wedi'u cymryd o Saez et al (2009) a defnyddiwyd yr un fethodoleg ag yng nghyfrifiadau Comisiwn Holtham (mae mwy o fanylion ym Mhennod 6 ac Atodiad 5 yn ei adroddiad terfynol).

Nid yw'r dadansoddiad uchod yn cynnwys ymateb drwy fudo. Mae Comisiwn Holtham wedi amcangyfrif y byddai cynnydd o 1c yng nghyfradd uwch treth incwm yn lleihau derbyniadau treth incwm o £39 miliwn.[92] Mae'r effeithiau trawsffiniol hyn wedi'u dadansoddi ymhellach yn Atodiad F.

Mae'n bwysig nodi mai amcangyfrifon bras yw'r rhain, a bod llawer o ansicrwydd yn eu cylch. Pe byddai treth incwm yn cael ei datganoli, mae'n sicr y byddai Llywodraeth Cymru am wneud ei hamcangyfrifon ei hun ar gyfer penderfyniadau ynghylch gosod trethi.

[91] Saez, E, Slemrod, J. B a Giertz, S.H (2009) 'The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review', *NBER Working Papers* 15012, National Bureau of Economic Research Inc.

[92] Ni ragwelir y bydd yr effeithiau ymddygiadol (o ran incwm ac amnewid) nac effeithiau mudo yn cael eu nodi ar wahân yn y rhagolygon a'r ffigurau alldro ar dreth incwm Cymru. Er hynny, byddant yn rhan o'r ffigurau ar alldro refeniw ac felly byddant yn cael eu hystyried yn yr un modd ag yn yr Alban heb fod angen gwneud unrhyw addasiadau penodol yn y grant bloc.

5.6 CASGLIADAU

5.6.1 Er mwyn cael gwelliant digonol yn atebolrwydd ariannol Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru a'r graddau y maent wedi'u grymuso, dylent fod yn gyfrifol am godi cyfran sylweddol o wariant datganoledig. Dylent fod yn gyfrifol hefyd am dreth y mae'r rhan fwyaf o bobl yn ei thalu ac yn ymwybodol ohoni, fel y bydd gan y rhan fwyaf o bobl gyfran mewn penderfyniadau a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol. O'r pedair treth fwyaf (treth gorfforaeth, Treth ar Werth, Cyfraniadau Yswiriant Gwladol a threth incwm), credwn fod treth incwm yn addas i'w datganoli'n rhannol. Ni ddylid datganoli trethiant ar incwm o gynilion a difidendau.

5.6.2 Rydym yn credu y dylai Llywodraeth Cymru rannu'r cyfrifoldeb dros dreth incwm ar bob cyfradd â Llywodraeth y DU. Y ffordd symlaf o gyflawni hyn yw bod Llywodraeth y DU yn penderfynu strwythur treth incwm ac wedyn yn gostwng y gyfradd treth incwm sy'n gymwys yng Nghymru, ar bob cyfradd, o ddeg ceiniog yn y bunt, a hefyd yn lleihau'r grant i Lywodraeth Cymru o swm cyfwerth.

5.6.3 Byddai Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn penderfynu ar lefelau treth incwm ar gyfer pob cyfradd (sylfaenol, uwch ac ychwanegol) ar wahân drwy dderbyn neu ddiwygio cynigion sydd wedi'u cyflwyno gan Lywodraeth Cymru. Drwy hyn gellid adfer y 10c a oedd wedi'i ddidynnu (i fynd yn ôl at y sefyllfa flaenorol) neu gymhwyso cyfraddau gwahanol at bob cyfradd. Mae'r pŵer i amrywio cyfraddau treth incwm fesul un i'w cymhwyso at bob band yng Nghymru'n agwedd hanfodol ar batrwm y system treth incwm ddatganoledig yng Nghymru. Wrth osod cyfraddau sylfaenol ac uwch byddai angen i Lywodraeth Cymru roi ystyriaeth ofalus i'r effaith bosibl o newidiadau mewn trethi ar symudiadau deiliaid tai ar draws y ffin.

5.6.4 Er nad ydym yn argymell bod treth gorfforaeth yn cael ei datganoli oni bai ei bod yn cael ei datganoli i'r Alban ac i Ogledd Iwerddon, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael ei galluogi i gyflwyno mwy o Ardaloedd Menter yng Nghymru lle y ceir lwfansau cyfalaf uwch, ar yr amod bod Llywodraeth Cymru yn dwyn y gost.

5.6.5 Nid yw 'ariannu teg' i Gymru yn rhan o'n cylch gwaith, ond rydym yn credu ei bod yn angenrheidiol datrys y materion sy'n ymwneud ag ariannu teg mewn ffordd y mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cytuno arni cyn symud ymlaen â'n cynigion ar dreth incwm.

5.6.6 Yn y bennod nesaf rydym yn ystyried a ddylid datganoli pwerau benthyca.

Pennod 6 – Benthyca

6.1 TROSOLWG

6.1.1 Yn y bennod hon rydym yn ystyried yr achos o blaid datganoli pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru. Rydym yn ystyried a ddylid gosod terfynau; pa ffynonellau benthyca a allai fod ar gael; a'r cyfle posibl i ddefnyddio ffyrdd arloesol eraill o gynyddu buddsoddi cyhoeddus yng Nghymru.

6.1.2 Rydym hefyd wedi cael swm sylweddol o dystiolaeth o blaid rhoi pwerau i Lywodraeth Cymru i fenthyca at ddibenion cyfalaf. Byddai hyn yn caniatáu i Lywodraeth Cymru ddelio'n fwy hyblyg â phrosiectau cyfalaf mwy nag o dan y cyfyngiadau presennol.

6.1.3 Bydd ein hargymhellion ar gyfer datganoli trethi yn dod â rhywfaint o gyfnewidioldeb i gyllideb Cymru. Er mwyn delio â'r cyfnewidioldeb hwn rydym yn asesu'r achos o blaid rhoi pwerau ychwanegol i Lywodraeth Cymru i fenthyca at ddibenion refeniw.

6.1.4 Byddai pwerau benthyca'n cydweddu'n dda hefyd â'n hegwyddorion craidd:[93]

- byddent yn rhoi mwy o atebolrwydd ac yn grymuso ymhellach, yn ychwanegol at y pwerau trethu yr ydym yn eu hargymell, drwy roi mwy o hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru i ddelio â phrosiectau cyfalaf tymor hwy nag y mae'r cyfyngiadau presennol yn caniatáu. Er hynny, byddai cyfrifoldeb gan Lywodraeth Cymru i ddefnyddio'r pwerau benthyca hyn yn ddoeth;
- byddent yn hyrwyddo effeithlonrwydd a thwf drwy'r gallu i fuddsoddi mwy mewn prosiectau uchel eu gwerth;
- byddent yn hyrwyddo tegwch ar gyfer dinasyddion Cymru yn yr un modd â dinasyddion yr Alban a Gogledd Iwerddon, lle y mae pwerau benthyca perthnasol gan eu llywodraethau eisoes.

6.2 BENTHYCA

Y trefniadau presennol yn y Deyrnas Unedig

6.2.1 Mae benthyca gan y sector cyhoeddus yn y Deyrnas Unedig yn cael ei reoli gan Drysorlys EM o fewn fframwaith cyllidol y DU, sydd â'r nod ar hyn o bryd o gyrraedd dau darged cyllidol Llywodraeth y DU o gydbwyso'r gyllideb gyfredol a addasir yn gylchol erbyn 2016-17 a gweld dyled net y sector cyhoeddus yn gostwng yn 2015-16. Byddai angen cynnwys unrhyw fenthyca newydd gan Lywodraeth Cymru o fewn y fframwaith hwn. Mae rheolaeth ar fenthyca'n elfen ganolog yn hygrededd cyllidol y Deyrnas Unedig.

6.2.2 Mae disgrifiad o drefniadau benthyca'r DU ym Mlwch 6.1.

[93] Rydym yn trafod ein hegwyddorion ymhellach ym Mhennod 3.

Blwch 6.1: Benthyca gan Lywodraeth y DU

Mae benthyca gan Lywodraeth y DU yn cael ei gyflawni drwy'r Swyddfa Rheoli Dyledion sy'n rhan o Drysorlys EM ond yn gweithredu hyd braich oddi wrth Weinidogion. Cylch gwaith y Swyddfa Rheoli Dyledion yw cyflawni polisi rheoli dyledion y Llywodraeth o leihau costau ariannu dros y tymor hir, gan ystyried risg, a lleihau'r gost o wrthbwyso llifau arian parod net y Llywodraeth dros amser, gan arfer blas am risg sydd wedi'i gymeradwyo gan Weinidogion yn y ddau achos. Prif weithgarwch y Swyddfa Rheoli Dyledion ar gyfer rheoli dyledion yw cyhoeddi bondiau ar ran y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol.

Mae'r Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus yn gorff statudol sy'n gweithredu o fewn y Swyddfa Rheoli Dyledion. Swyddogaeth y Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus yw rhoi benthyg arian o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol i awdurdodau lleol a chyrff eraill sydd wedi'u rhagnodi, a chasglu'r ad-daliadau.

Y sefyllfa bresennol yng Nghymru: pwerau presennol Llywodraeth Cymru

6.2.3 Mae gan Lywodraeth Cymru bwerau benthyca ar hyn o bryd i ddelio â diffygion dros dro yn ei chyllideb. O dan Adran 121 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, caiff Gweinidogion Cymru fenthyca symiau oddi wrth yr Ysgrifennydd Gwladol y tybir eu bod yn angenrheidiol i gwrdd â gorwariant dros dro ar incwm neu i ddarparu balans gweithio. Caiff Trysorlys EM roi cyllid wedyn i'r Ysgrifennydd Gwladol o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol.[94] Ni chaiff y symiau a fenthycir o dan Adran 121 fod yn fwy na chyfanswm o £500 miliwn ar unrhyw adeg. Nid yw angen wedi codi am ddefnyddio'r pwerau hyn.

6.2.4 O dan y gyfraith, mae gan Weinidogion Cymru bwerau benthyca helaeth hefyd ar ôl trosglwyddo swyddogaethau Awdurdod Datblygu Cymru i Lywodraeth Cymru. Deilliodd y pwerau hyn o'r ffaith bod pwerau benthyca helaeth gan Awdurdod Datblygu Cymru i gyflawni ei swyddogaethau economaidd a chymdeithasol yng Nghymru o dan Ddeddf Awdurdod Datblygu Cymru (1975). Fodd bynnag, pe byddai'r pwerau hyn yn cael eu harfer gan Lywodraeth Cymru, byddai Trysorlys EM yn ystyried bod y benthyciadau'n cyfrannu at Derfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru ac felly byddai'n ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru wneud arbedion i'w gwrthbwyso. Ni fyddai benthyca cyllid yn y ffordd hon yn rhoi unrhyw adnoddau ychwanegol i Lywodraeth Cymru, felly nid yw'r pwerau hyn wedi'u defnyddio.

6.2.5 Mae'r defnydd o bwerau benthyca presennol Llywodraeth Cymru a drosglwyddwyd o Awdurdod Datblygu Cymru yn cael ei ystyried yn y trafodaethau rhynglywodraethol cyfredol ac roedd y mater hwn wedi'i hepgor yn benodol o gylch gorchwyl y Comisiwn. Edrychwn ymlaen at weld canlyniad i'r trafodaethau hyn sy'n foddhaol i'r ddwy ochr.

[94] Y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol yw'r cyfrif sy'n cyfuno'r holl symiau y mae Llywodraeth y DU yn eu benthyca a'u rhoi ar fenthyg.

Blwch 6.2: Crynodeb o bwerau Awdurdod Datblygu Cymru

Ym 1999 roedd Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor (Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999) wedi trosglwyddo'n briodol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru y rhan fwyaf o swyddogaethau Gweinidogion y Goron o dan Ddeddf 1975. Roedd y trosglwyddo hwn yn cynnwys y pwerau i ganiatáu benthyca gan yr Awdurdod. Yn Neddf Llywodraeth Cymru 1998 rhoddwyd pŵer i Gynulliad Cenedlaethol Cymru (drwy orchymyn) i ddiddymu'r Awdurdod, trosglwyddo ei swyddogaethau iddo'i hun a gwneud unrhyw ddarpariaethau canlyniadol, cysylltiedig atodol etc sy'n briodol (gan gynnwys diwygio neu ddiddymu deddfiadau). Diddymwyd yr Awdurdod yn briodol a throsglwyddwyd ei swyddogaethau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn Ebrill 2006, gan Orchymyn Awdurdod Datblygu Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Diddymu) 2005.

Drwy Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sefydlwyd Llywodraeth Cymru (y mae Gweinidogion Cymru yn brif ran gyfreithiol ohoni) yn weithrediaeth, ac ailgyfansoddwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ddeddfwrfa ac yn gorff i graffu ar Lywodraeth Cymru. Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 hefyd yn trosglwyddo i Weinidogion Cymru y rhan fwyaf o swyddogaethau "hen" Gynulliad Cenedlaethol Cymru, gan gynnwys y swyddogaethau hynny yr oedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi'u cael oddi wrth yr Awdurdod yn 2006. Roedd y rhain yn cynnwys y pwerau benthyca.

6.2.6 Ar hyn o bryd mae cyllideb bloc Terfyn Gwariant Adrannol Cymru wedi'i rhannu'n gyllideb refeniw (a elwir yn "adnoddau") ac yn gyllideb cyfalaf. Gall Gweinidogion Cymru drosglwyddo arian o'r gyllideb adnoddau i'r gyllideb cyfalaf ond nid o'r gyllideb cyfalaf i'r gyllideb adnoddau heb gael caniatâd gan Drysorlys EM. Mae newidiadau ym maint y ddwy'n cael eu pennu drwy fformiwla Barnett. Mae hyn yn golygu bod maint cyllideb cyfalaf Cymru wedi'i seilio ar newidiadau mewn gwariant cyfalaf arfaethedig yn Lloegr. Bydd diffyg eglurder weithiau ynghylch a yw prosiectau seilwaith mawr sydd wedi'u lleoli yn Lloegr yn rhai sydd er budd cyffredinol y Deyrnas Unedig, fel na fyddent yn arwain at symiau canlyniadol Barnett (er enghraifft, cyllid ar gyfer y Gemau Olympaidd).

6.2.7 Rhaid ariannu prosiectau cyfalaf o fewn y gyllideb cyfalaf, sy'n cael ei chynllunio fel arfer gan Lywodraeth Cymru ar sail cyfnod tair blynedd adolygiad o wariant y DU. Dyma'r cyfnod pryd y bydd gan Lywodraeth Cymru y sicrwydd mwyaf ynghylch maint ei chyllideb cyfalaf.

Pwerau benthyca llywodraethau lleol a datganoledig yn y Deyrnas Unedig

6.2.8 Mae awdurdodau lleol yng Nghymru, Lloegr a'r Alban yn gallu benthyca o dan y fframwaith benthyca darbodus, sydd hefyd yn cael ei alw'n fenthyca digymorth. Mae'r fframwaith hwn yn ei reoleiddio ei hun gan mwyaf gan fod awdurdodau lleol yn penderfynu pa faint i'w fenthyca ar sail asesiad cyffredinol o fforddiadwyedd. Mae cyfarwyddyd ar gael i awdurdodau lleol oddi wrth Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA) a rhaid cymryd Cod Materion Ariannol CIPFA i ystyriaeth wrth fenthyca.[95]

[95] Mae mwy o wybodaeth ar gael am God Materion Ariannol CIPFA a benthyca gan awdurdodau lleol yn: http://www.cipfa.org.uk/pt/prudential_framework.cfm

6.2.9 Mae lefel y benthyca darbodus gan awdurdodau lleol yng Nghymru wedi cynyddu o £30 miliwn yn 2004-05 i lefel ddisgwyliedig o £256 miliwn yn 2011-12 ac mae hyn yn 24 y cant o gyfanswm y gwariant cyfalaf gan awdurdodau lleol. Yn 2010-11, gwariwyd £340 miliwn gan awdurdodau lleol yng Nghymru ar gynnal eu benthyciadau presennol (sef 4.7 y cant o'r gwariant refeniw net).

6.2.10 Gall awdurdodau lleol fenthyca hefyd drwy gymorth grant gan Lywodraeth Cymru, a'r enw ar hyn yw benthyca â chymorth.

6.2.11 Mae amrywiaeth eang o ffynonellau ar gyfer benthyca gan awdurdodau lleol yng Nghymru. Daw'r rhan fwyaf o fenthyciadau (76 y cant yn 2011) oddi wrth y Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus. Gall awdurdodau lleol fenthyca hefyd oddi wrth fanciau masnachol ac roedd 17 y cant o'r benthyciadau gan awdurdodau lleol yn 2011 wedi dod o'r ffynhonnell hon. Gall awdurdodau lleol ddyroddi eu dyledion eu hunain hefyd drwy ddyroddi bondiau.

6.2.12 Mae Llywodraeth Cymru wedi lansio Menter Benthyca Llywodraeth Leol, lle y mae awdurdodau lleol yn defnyddio eu pwerau benthyca i ariannu seilwaith priffyrdd a Llywodraeth Cymru yn ariannu costau ad-dalu.

6.2.13 Yng Ngogledd Iwerddon mae llai o gyfrifoldebau gan awdurdodau lleol; mae gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon bŵer benthyca cyfatebol sy'n adlewyrchu hyn o dan Fenter Ailfuddsoddi a Diwygio 2002.[96]

6.2.14 Mae Deddf yr Alban 2012 yn darparu amrywiaeth o bwerau benthyca newydd i Lywodraeth yr Alban a fydd yn gallu benthyca stoc o hyd at £2.2 biliwn at ddibenion cyfalaf, o fewn terfyn blynyddol o 10 over ten years, which equates to around eight y cant o gyllideb Terfyn Gwariant Adrannol cyfalaf flynyddol yr Alban (tua £230 miliwn yn 2014-15), a hyd at £500 miliwn i ddelio ag unrhyw ddiffygion yn y gyllideb gan gynnwys y rheini sy'n ganlyniad i natur gyfnewidiol derbyniadau treth. Ar hyn o bryd mae'r Ddeddf yn caniatáu i Lywodraeth yr Alban fenthyca drwy gymryd benthyciad un ai oddi wrth y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol (hynny yw, oddi wrth Lywodraeth y DU) neu oddi wrth fanciau masnachol, ond nid yw'n caniatáu i'r Alban ddyroddi ei bondiau ei hun.

6.2.15 Fodd bynnag, cyflwynodd Llywodraeth y DU bŵer yn Neddf yr Alban 2012 sy'n galluogi Llywodraeth y DU i ddiwygio'r ffordd y gall Gweinidogion yr Alban fenthyca yn y dyfodol fel y bydd yn cynnwys dyroddi bondiau, heb fod angen gwneud deddfwriaeth sylfaenol bellach. Ar 30 Medi 2011 cyhoeddodd Prif Ysgrifennydd y Trysorlys y byddai ymgynghoriad cyhoeddus yn cael ei lansio i ofyn am farn ynghylch y mater hwn: "later this year we will begin a final public consultation on Scottish bond issuance. This is a complex area, with a range of impacts to be considered, but one where it is right to take forward the debate".

Tystiolaeth o wledydd tramor

6.2.16 Mae'r dystiolaeth o wledydd tramor yn awgrymu ei bod yn bosibl mai benthyca yw'r ffordd fwyaf darbodus a theg o ariannu gwariant cyfalaf gan lywodraethau is-genedlaethol[97] ar y sail bod benthyca'n gallu gwella'r dyrannu ar adnoddau dros amser. Bydd angen hefyd i lywodraethau is-genedlaethol gael gafael ar fenthyciadau i ariannu gwariant cyfalaf

[96] Mae mwy o wybodaeth ar gael yma: www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc00/0079/0079.pdf

[97] Fel yr ydym yn nodi ym Mhennod 3, dyma'r term cyffredin am lywodraethau fel gweinyddiaethau datganoledig, taleithiau neu Länder er bod rhai, fel Cymru neu Gatalonia, yn llywodraethau ar genhedloedd gwahanol o fewn gwladwriaeth fwy mewn gwirionedd

ychwanegol byrdymor, a fydd yn rhoi buddion dros nifer mawr o flynyddoedd. Mae'r profiad mewn gwledydd tramor hefyd yn dangos bod patrwm y fframwaith rheoleiddio sy'n datganoli pwerau benthyca yn hanfodol i sicrhau na fydd benthyca ar lefel is-genedlaethol yn niweidio amcanion cyllidol y Llywodraeth Genedlaethol.[98]

6.2.17 Mae gwledydd wedi dibynnu ar amrywiaeth eang o ddulliau i gyfyngu'r risg o fenthyca annoeth gan lywodraethau is-genedlaethol. Y dull mwyaf cyffredin o gyfyngu benthyca ar lefel is-genedlaethol yw defnyddio rheolau cyllidol sy'n gosod terfynau ar y cyfanswm y gall llywodraethau is-genedlaethol ei fenthyca. Mae ein papur ymchwil ar Systemau Cyllidol mewn Gwledydd Tramor a gyhoeddwyd ar ein gwefan yn rhoi mwy o fanylion am y dystiolaeth o wledydd tramor.

Blwch 6.3: Tystiolaeth ynghylch pwerau benthyca i Gymru

Rydym wedi cael swm sylweddol o dystiolaeth ynghylch a ddylid rhoi pwerau benthyca ychwanegol i Lywodraeth Cymru.

Yn yr arolwg barn a gynhaliwyd gan ICM cafwyd bod cymaint â 80 y cant o'r cyhoedd yng Nghymru yn credu y dylai Llywodraeth Cymru fod â'r pŵer i fenthyca. Cafwyd hefyd yn yr arolwg fod 67 y cant o'r ymatebwyr o'r farn y dylai'r swm y caniateir ei fenthyca gael ei benderfynu ar y cyd gan Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU. Cafwyd cefnogaeth debyg yn yr ymatebion i'n holiadur ein hunain, gan fod 62 y cant o blaid gweld Llywodraeth Cymru yn cael pwerau i fenthyca ac ad-dalu arian i gynnal prosiectau fel ffyrdd, ysbytai ac ysgolion.

Yn y dystiolaeth a gyflwynodd Llywodraeth Cymru galwyd am ddatganoli pwerau benthyca pa un a fyddai pwerau i amrywio trethi'n cael eu datganoli neu beidio. Credai "y byddai angen i'r pwerau benthyca gael eu harfer o fewn fframwaith diffiniedig sy'n cynnwys terfynau er mwyn sicrhau bod ad-daliadau am ddyled yn gynaliadwy". Credai Llywodraeth Cymru hefyd y byddai arni angen pwerau benthyca ar gyfer refeniw i ddelio â chyfnewidioldeb yn ei chyllideb pe byddai trethi'n cael eu datganoli.

Roedd y pedair prif blaid wleidyddol yn y Cynulliad Cenedlaethol yn cytuno y dylid rhoi pwerau dros fenthyca i Lywodraeth Cymru.

Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru o'r farn y dylid caniatáu benthyca o fewn fframwaith darbodus, yn yr un modd â phwerau benthyca awdurdodau lleol, ond y byddai "pŵer wrth gefn gan Lywodraeth y DU i gapio lefel y benthyca". Roedd Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili hefyd o'r farn y dylai unrhyw fesurau diogelu i sicrhau fforddiadwyedd fod "yn gyfrifoldeb yn y pen draw i Lywodraeth Cymru".

Er hynny, roedd rhywfaint o ochelgarwch yn y dystiolaeth ynghylch y peryglon o fenthyca gormodol. Roedd pwyslais yn hyn o beth ar yr angen i gynnwys unrhyw fenthyca gan Lywodraeth Cymru o fewn fframwaith o derfynau caeth. Roedd CBI Cymru yn cydnabod y manteision o ddatganoli pwerau benthyca, er mwyn caniatáu i Lywodraeth Cymru symud ymlaen â phrosiectau buddsoddi cyfalaf mawr, gan nodi bod "rhaid gosod terfyn pendant ar lefel y benthyca a ganiateir, wedi'i seilio ar negodiadau â Thrysorlys EM a chan ddilyn y cynsail yn yr Alban".

[98] Ahmad, J (1999) *Decentralising borrowing powers* Banc y Byd.

Nid oedd pawb o blaid rhoi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru. Yn arolwg barn ICM cafwyd bod tua 18 y cant o'r cyhoedd yng Nghymru yn credu na ddylai Llywodraeth Cymru allu benthyca i ariannu buddsoddiadau.

Gwelsom batrwm barn tebyg yn ystod ein cyfarfodydd cyhoeddus ledled Cymru. Yn gyffredinol, roedd y sylwadau a glywsom yn gefnogol gan mwyaf i'r farn y dylai Llywodraeth Cymru fod â phwerau benthyca ac roedd nifer yn credu bod anghysondeb yn y ffaith nad yw Llywodraeth Cymru yn gallu benthyca er bod y gallu hwnnw gan lywodraeth leol. Roedd y farn yn gadarnhaol gam mwyaf ynghylch a ddylai Llywodraeth Cymru gael benthyca i ddelio ag unrhyw amrywiad mewn incwm o dderbyniadau treth ac i ganiatáu iddi symud ymlaen â phrosiectau cyfalaf mawr, a fyddai'n fanteisiol i economi Cymru. Serch hynny, nid oedd pawb o'r un farn o bellffordd; roedd cryn ochelgarwch hefyd ymysg y cyhoedd yng Nghymru a oedd yn pryderu y gallai Cymru gronni dyledion sylweddol, ac yn nodi'r angen am osod terfynau caeth.

6.3 ASESIAD

6.3.1 Mae'r rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gawsom yn bleidiol i roi pwerau benthyca at ddibenion cyfalaf i Lywodraeth Cymru. Mae sylwadau a gyflwynwyd wedi tynnu sylw'n aml at natur anghyson y trefniadau ariannu presennol lle y gall awdurdodau lleol yng Nghymru fenthyca, o dan y system ddarbodus, ond lle nad yw Llywodraeth Cymru yn gallu cymryd benthyciadau. Cafwyd tystiolaeth hefyd a oedd o blaid benthyca ar gyfer gwariant cyfredol neu refeniw er mwyn delio â natur gyfnewidiol y refeniw o drethi. Roedd yr adroddiad gan Bwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar fenthyca ym mis Gorffennaf 2012 hefyd yn argymell rhoi pŵer i fenthyca i Lywodraeth Cymru.

6.3.2 Credai Comisiwn Holtham hefyd na ellir cyfiawnhau'r cyfyngiadau presennol ar gyllideb cyfalaf Cymru. Dadleuodd hefyd fod y gorwel tair blynedd mewn cyllidebau cyfalaf a geir o dan y system bresennol yn rhwystr i reoli effeithiol ar wariant cyfalaf. Drwy ddatganoli pwerau benthyca cyfyngedig at ddibenion cyfalaf byddai modd ymestyn y gorwelion cynllunio, a byddai'n ei gwneud yn haws ystyried prosiectau mwy nag o dan y cyfyngiadau presennol. Felly byddai'n ei gwneud yn haws cysoni gwariant cyfalaf â blaenoriaethau Cymru.

6.3.3 Ar ôl ystyried yr holl dystiolaeth yr ydym wedi'i chael, ein barn ni yw y dylai Llywodraeth Cymru gael y pŵer i fenthyca i ariannu prosiectau cyfalaf. Nid ein lle ni yw nodi sut y byddai Llywodraeth Cymru yn dymuno defnyddio pŵer o'r fath er bod enghreifftiau posibl wedi'u dwyn i'n sylw, gan gynnwys buddsoddi ychwanegol mewn seilwaith TGCh neu wella seilwaith trafnidiaeth. Mae'r dystiolaeth a gawsom yn tynnu sylw at y pwysigrwydd o fuddsoddi er mwyn sicrhau twf economaidd, yn ogystal ag egwyddor gwerth am arian.

6.3.4 Bydd ein hargymhellion ar gyfer datganoli pwerau trethu yn creu rhywfaint o gyfnewidioldeb yng nghyllideb Llywodraeth Cymru (mae manylion am y cyfnewidioldeb hwn yn y wybodaeth am dderbyniadau trethi yng Nghymru yn Atodiad D). Er mwyn delio â'r cyfnewidioldeb hwn, credwn y bydd ar Lywodraeth Cymru angen pwerau benthyca ychwanegol at ddibenion refeniw.

6.3.5 Un thema gyffredin yn y sylwadau a gyflwynwyd oedd y gydnabyddiaeth o beryglon benthyca gormodol. Fel yr ydym wedi nodi'n gynharach yn y bennod hon, mae digwyddiadau diweddar wedi amlygu'r angen am osod terfynau priodol ar unrhyw bwerau benthyca a roddir.

Terfynau ar fenthyca at ddibenion refeniw

6.3.6 Mae'r dystiolaeth o wledydd tramor a'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni yn ategu'r egwyddor y dylai unrhyw bwerau benthyca newydd gael eu cynnwys o fewn fframwaith sy'n cyfyngu'r swm y gellir ei fenthyca. Rydym yn cytuno â hyn.

6.3.7 Rydym wedi ystyried y terfynau ar fenthyca. O ran benthyca at ddibenion refeniw, dylid datblygu'r terfyn presennol o £500 miliwn sydd wedi'i osod ar gyfer Llywodraeth Cymru i ddelio â diffygion dros dro a allai godi a'i droi'n bŵer i fenthyca sy'n debyg i'r hyn sydd gan Lywodraeth yr Alban. Byddai hyn yn caniatáu iddi ddelio â gwahaniaethau rhwng rhagolygon o dderbyniadau a'r alldro fel yr ydym yn disgrifio isod. Dylai'r terfyn cyffredinol hwn fod yn ddigon i ddelio â'r cyfnewidioldeb a ddisgwylir mewn derbyniadau o'r trethi yr ydym yn argymell eu datganoli i Lywodraeth Cymru.

6.3.8 O fewn terfyn cyffredinol o £500 miliwn, dylai Gweinidogion Cymru gael pwerau i fenthyca swm ar gyfer Cymru (a allai fod oddeutu £100 miliwn) sy'n gymesur â'r £200 miliwn ar gyfer yr Alban i ariannu gwariant cyfredol mewn unrhyw flwyddyn. Byddai hyn yn gymwys pan geir diffyg cyfatebiaeth dros dro rhwng trethiant a gwariant yn ystod y flwyddyn neu pan fo'r gwahaniaeth rhwng y derbyniadau trethi a ragwelwyd yn yr Adolygiad o Wariant a'r alldro yn negyddol ac yn fwy na 0.5 y cant o gyllideb Adnoddau Cymru yn y flwyddyn berthnasol. Dylai cyfanswm y ddyled gyfredol fod yn £500 miliwn yn unol â'r terfyn presennol. Dylid adolygu'r terfyn hwn ar fenthyca ym mhob adolygiad o wariant y DU a'i addasu os oes angen i adlewyrchu amodau economaidd.

Terfynau ar fenthyca at ddibenion cyfalaf

6.3.9 O ran benthyca at ddibenion cyfalaf, mae'r terfynau sydd wedi'u gosod ar gyfer yr Alban yn fan cychwyn naturiol i'n hargymhellion ar gyfer Cymru. Mae Deddf yr Alban 2012 yn darparu bod Gweinidogion yr Alban yn cael benthyca i ariannu prosiectau cyfalaf. Caniateir i Weinidogion yr Alban fenthyca hyd at 10 y cant o gyllideb cyfalaf yr Alban (tua £230 miliwn yn 2014/15) mewn unrhyw flwyddyn i ariannu gwariant cyfalaf, o dan gyfyngiadau Llywodraeth y DU. Yn ogystal â hyn, mae gan Lywodraeth yr Alban derfyn stoc cyfalaf cyffredinol o £2.2 biliwn.

6.3.10 Dylid ystyried nifer o ffactorau ychwanegol wrth asesu'r terfynau ar gyfer Cymru yn y dyfodol o'i chymharu â'r Alban. Yn gyntaf rydym yn nodi'r defnydd cyfyngedig o Fentrau Cyllid Preifat (PFI) yng Nghymru o'i chymharu â'r Alban. Cyfanswm gwerth cyfalaf prosiectau Llywodraeth Cymru yw £544 miliwn a bydd taliadau unedol blynyddol yn cyrraedd uchafswm o £110 miliwn yn 2028-29. Cyfanswm gwerth cyfalaf prosiectau PFI Llywodraeth yr Alban yw £5,700 miliwn a bydd taliadau unedol blynyddol yn cyrraedd uchafswm o £1,093 miliwn yn 2025-26. Felly mae'r graddau y mae Llywodraeth Cymru yn agored i risg oddeutu 10 y cant o hynny sydd gan Lywodraeth yr Alban (a thua 1 y cant o gyfanswm y DU). Felly mae atebolrwydd Llywodraeth Cymru o dan gynlluniau PFI yn llai a dylid ystyried hyn yn llawn wrth asesu terfynau ar fenthyca.

6.3.11 Mae tystiolaeth a gafwyd gan brosiect Cymru a'r Undeb yn Newid yn awgrymu y gallai Llywodraeth Cymru gynnal dyled uwch yn ddarbodus. Mae'n awgrymu y gellid gosod terfyn ar y gyfran o gyllideb Cymru y gellid ei neilltuo at gynnal dyledion. Er enghraifft, gellid gosod y terfyn ar 5 y cant o'r grant bloc. Byddai hyn yn golygu bod Cymru'n gallu cynnal cyfanswm o £3 biliwn o ddyled.

6.3.12 Mae dadleuon yn erbyn. Ar hyn o bryd mae Llywodraeth y DU yn gorfod benthyca i dalu am ddiffyg cyllidol Cymru; mae'r swm hwn yn ganran fwy o Gynnyrch Mewnwladol Crynswth na'r swm cymaradwy ar gyfer yr Alban. Ar ben hyn, fel yr ydym yn trafod yn ddiweddarach, byddai ein cynigion ar gyfer datganoli pwerau trethu i Gymru'n golygu bod Llywodraeth Cymru yn codi cyfran lai o'i refeniw o'i gymharu â'i gwariant nag y mae Llywodraeth yr Alban. Oherwydd hyn byddai llai o reolaeth gan Lywodraeth Cymru dros faint ei chyllidebau yn y dyfodol nag a fyddai gan yr Alban.

6.3.13 Nid ydym yn credu y dylai Cymru gael terfyn cyfalaf sy'n is ar gyfartaledd na'r un ar gyfer yr Alban. Byddai hyn golygu gosod terfyn o £130 miliwn y flwyddyn ar gyfer Cymru ar sail y gwariant yn 2011-12, sef tua 10ten y cant o Derfyn Gwariant Adrannol cyfalaf blynyddol presennol Llywodraeth Cymru, a therfyn cyffredinol ar ei stoc cyfalaf o £1.3 biliwn. Nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion pendant ynghylch y terfynau uchaf ar fenthyca ond rydym yn argymell bod y terfyn benthyca blynyddol a'r terfyn ar gyfer stoc yn cael eu hadolygu ym mhob adolygiad o wariant y DU. Dylai'r terfyn gael ei osod drwy gytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU gan roi ystyriaeth ddyladwy i amodau economaidd a'r ffactorau eraill yr ydym wedi'u trafod, gan gynnwys cydnabyddiaeth bod Cymru'n llai agored i risg o dan gynlluniau PFI in Wales. Rydym hefyd yn argymell bod rhywfaint o hyblygrwydd i amrywio'r proffil blynyddol o flwyddyn i flwyddyn yn ystod cyfnod yr adolygiad o wariant er mwyn ymateb i amgylchiadau Cymru.

Ffynonellau benthyca

6.3.14 Rydym yn troi'n awr at ffynonellau benthyca. Gallai'r ffynonellau hyn gynnwys benthyca uniongyrchol oddi wrth lywodraeth ganolog, benthyca oddi wrth ganolwr ariannol a mynediad uniongyrchol i'r marchnadoedd cyfalaf (hynny yw, dyroddi bondiau).

6.3.15 Nododd Comisiwn Holtham fod benthyca oddi wrth Lywodraeth y DU yn debygol o fod yn rhatach na dyroddi bondiau gan Lywodraeth Cymru ei hun, gan gymryd Transport for London yn enghraifft, lle'r oedd bondiau a ddyroddwyd yn 2006 yn 0.38 y cant yn uwch na chyfradd giltiau Llywodraeth y DUwas cited. Roedd yn argymell benthyca oddi wrth y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol.

6.3.16 Roedd Comisiwn Calman o'r un farn yn achos yr Alban, ac nid oedd pŵer i ddyroddi bondiau yn Neddf yr Alban 2012. Er hynny, cyhoeddodd Llywodraeth y DU y byddai'n adolygu'r posibilrwydd o roi pŵer i Lywodraeth yr Alban i ddyroddi bondiau. Mae'r papur ymgynghori a gyhoeddwyd gan Drysorlys EM ym Mehefin 2012 yn asesu'r buddion a'r costau. Mae'n nodi bod y wybodaeth am drefniadau Network Rail, Transport for London ac Awdurdod Llundain Fwyaf ar gyfer ariannu drwy fondiau yn dangos y math o bremiymau a geir ar fondiau sy'n cael eu dyroddi ar hyn o bryd gan awdurdodau is-sofran yn y DU (0.4 y cant, 1.5 y cant a 0.9 y cant yn y drefn honno).

6.3.17 Credwn fod benthyciadau sy'n deillio o fondiau sydd wedi'u dyroddi'n uniongyrchol gan Lywodraeth Cymru yn debygol o fod yn ddrutach na benthyciadau oddi wrth Lywodraeth y DU. Oherwydd y costau sy'n gysylltiedig â threfnu a gweinyddu bond Cymreig, yn ogystal â'r lefel risg uwch, mae'n debygol nad hon fyddai'r ffynhonnell rataf ar gyfer benthyca.

6.3.18 Er hynny, rydym yn nodi y gallai Llywodraeth Cymru gael rhai manteision o fod yn agored i risgiau'r farchnad bondiau drwy gael profiad gwerthfawr o'i gweithrediadau. Yn ogystal â hynny, er bod bondiau'n ddrutach ar hyn o bryd, ni ellir diystyru'r posibilrwydd y byddant yn rhatach neu'n fwy deniadol i Lywodraeth Cymru yn y dyfodol. Felly nid ydym yn gweld

bod rheswm mewn egwyddor dros atal Llywodraeth Cymru rhag dyroddi ei bondiau ei hun yn ogystal â benthyca oddi wrth y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol a ffynonellau eraill fel banciau masnachol.[99]

6.3.19 Wrth gwrs, bydd yn rhaid ad-dalu unrhyw fenthyciadau newydd. Rydym yn nodi barn Trysorlys EM yng nghyswllt Deddf yr Alban 2012, a fynegwyd i ni'n uniongyrchol, fod rhaid i bwerau benthyca newydd fynd law yn llaw â phwerau trethu newydd. Mae Trysorlys EM yn credu y dylai pwerau o'r fath fod ar waith i roi ffynhonnell refeniw annibynnol y gellir ei haddasu os bydd angen i gynnal benthyciadau. Mae'r rhesymeg hon wedi'i herio gan rywfaint o'r dystiolaeth yr ydym wedi'i glywed ac mae Pwyllgor Cyllid y Cynulliad wedi tynnu sylw at y maes hwn fel un sy'n galw am fwy o ystyriaeth. Rydym wedi clywed nad oes cysylltiad anorfod rhwng pwerau trethu a phwerau benthyca – wrth ad-dalu dyledion, mae'r grant bloc yn ffynhonnell incwm yr un mor ddiogel â'r gallu i greu incwm.

6.3.20 Yng nghyd-destun yr Alban mae Trysorlys EM wedi derbyn y caiff ad-dalu benthyciadau un ai drwy godi mwy o refeniw o drethi'r Alban neu drwy ostwng gwariant cyhoeddus yr Alban. Mae hyn yn golygu ei fod yn derbyn nad yw'n angenrheidiol cynyddu treth i ganiatáu benthyca, ar yr amod bod pwerau trethu ar gael.

6.3.21 Yn ein barn ni mae'r achos o blaid datganoli pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru yn gryfach os oes pwerau gan Lywodraeth Cymru i amrywio maint ei chyllideb drwy drethiant er mwyn cynnal ad-daliadau. Bydd angen ariannu unrhyw fenthyca at ddibenion cyfalaf yng Nghymru beth bynnag - through un ai drwy godi mwy o refeniw o drethi a ddatganolwyd neu o ffynonellau refeniw newydd eraill, neu drwy ailaddasu gwariant cyhoeddus. Bydd angen i Lywodraeth Cymru ddisgrifio yn ei chyllideb sut y mae'n bwriadu cynnal yr ad-daliadau. Mae'r adroddiad hwn yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael pwerau trethu. Mae hyn yn golygu y byddai gofyniad Trysorlys EM bod pwerau trethu yn mynd law yn llaw â phwerau benthyca'n cael ei fodloni beth bynnag. Byddai'r pwerau trethu yr ydym yn eu hargymell yn caniatáu i Lywodraeth Cymru gynnal unrhyw ad-daliadau pe byddai cyfyngiadau annisgwyl ar y gyllideb oherwydd gostyngiad yn y grant bloc sydd y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru.

6.3.22 Fel y nodwyd yn gynharach, mae Llywodraeth Cymru eisoes yn gallu benthyca drwy arfer pwerau a drosglwyddwyd o Awdurdod Datblygu Cymru. Mae'r cwestiwn ynghylch gallu Llywodraeth Cymru i arfer y pwerau hynny er mwyn cynyddu'r adnoddau sydd ar gael yng Nghymru yn cael ei ystyried yn y trafodaethau rhynglywodraethol ac nid yw'n rhan o'n cylch gwaith. We look forward to a mutually satisfactory outcome. Mae pwerau Awdurdod Datblygu Cymru yn cynnig cyfle i Lywodraeth Cymru sicrhau pwerau benthyca cyn bod ein hargymhellion ar bwerau i amrywio trethi'n dod i rym. Byddai'n rhaid ad-dalu benthyciadau o'r fath o'i chyllideb bresennol.

[99] Rydym yn ymwybodol o adolygiad presennol Llywodraeth y DU o'r posibilrwydd o alluogi Llywodraeth yr Alban i ddyroddi bondiau. Trysorlys EM (2012): *The Scotland Act 2012: a consultation on bond issuance by the Scottish Government*.

6.4 CRONFA ARIAN PAROD WRTH GEFN I GYMRU

6.4.1 Dadleuodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru o blaid cael cronfa wrth gefn i Gymru. Yn yr un modd ag yn yr Alban, rydym o blaid cyflwyno cronfa arian parod wrth gefn i Gymru i liniaru'r effeithiau a geir pan fydd derbyniadau'n llai neu'n fwy na'r disgwyl. Mewn blynyddoedd pan fo derbyniadau'n fwy na'r disgwyl, dylai unrhyw refeniw ychwanegol sy'n weddill ar ôl cynnal dyledion presennol gael ei dalu i'r gronfa arian parod wrth gefn i Gymru. Bydd arian sydd yn y gronfa'n rhoi hyblygrwydd ar gyfer blynyddoedd pryd y mae'r alldro ar dderbyniadau treth yn llai na'r disgwyl. Yn yr un modd â chronfa arian parod wrth gefn yr Alban, rydym yn awgrymu, os bydd yr alldro ar dderbyniadau o drethi'n llai na'r hyn a ragwelwyd ac yn fwy na 0.5 y cant o gyllideb refeniw Cymru, y byddai unrhyw arian parod wrth gefn sydd wedi'i gronni'n cael ei ddefnyddio ac wedyn benthyciadau. Byddai'r gronfa arian parod wrth gefn i Gymru'n gweithredu yn yr un ffordd â chronfa arian parod wrth gefn yr Alban sy'n cael ei dal o fewn system gwariant cyhoeddus Llywodraeth y DU. Byddai ar wahân ac yn annibynnol ar y system hyblygrwydd diwedd blwyddyn ac ni fyddai'n cael ei hadfachu gan y Trysorlys.

6.5 OPSIYNAU ERAILL AR GYFER ARIANNU CYFALAF

6.5.1 Er bod y pwerau benthyca ychwanegol yr ydym wedi'u hargymell uchod yn rhai sylweddol, rydym wedi cael tystiolaeth o blaid mecanweithiau ariannu eraill i hyrwyddo buddsoddi cynyddol gan y sector cyhoeddus a'r sector preifat yng Nghymru.

Blwch 6.4: Tystiolaeth ynghylch mecanweithiau ariannu eraill i hyrwyddo buddsoddi yng Nghymru

Cafwyd tystiolaeth a oedd yn nodi ei bod yn bosibl i Lywodraeth Cymru ddefnyddio pwerau benthyca llywodraeth leol i sicrhau gwariant cyfalaf. Nododd y CBI "y byddai'n hoffi gweld cynnydd ar ddefnyddio pwerau benthyca awdurdodau lleol i sicrhau gwariant ychwanegol ar brosiectau cyfalaf pwysig". Roedd Gweithgor Ariannu Arloesol Fforwm Economaidd De-ddwyrain Cymru hefyd "wedi trafod y posibilrwydd o ddefnyddio pwerau benthyca darbodus llywodraeth leol i greu cyfle ar gyfer gwariant cyfalaf gan Lywodraeth Cymru, a fyddai'n defnyddio rhan o'i chyllideb refeniw i ad-dalu i lywodraeth leol am y cyfalaf a'r llog".

Mae Pwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol hefyd wedi argymell amrywiaeth o fodelau ariannu arloesol ac wedi tynnu sylw at y pwysigrwydd o gael gwell rheoli ar asedau gan y sector cyhoeddus yn ei adroddiad '"Pwerau Benthyg a Dulliau Arloesol o Ddefnyddio Arian Cyfalaf'.

6.5.2 Rydym yn trafod y dulliau arloesol eraill hyn yn fanwl yn Atodiad H ac maent wedi'u hystyried hefyd gan Bwyllgor Cyllid y Cynulliad yn ei adroddiad 'Pwerau Benthyg a Dulliau Arloesol o Ddefnyddio Arian Cyfalaf'.

6.5.3 Ceir buddsoddi sylweddol yng Nghymru, ar ben y pwerau benthyca ychwanegol yr ydym yn eu hargymell uchod. Dylid nodi'r prif bwyntiau canlynol:

- Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi strategaeth buddsoddi cyfalaf o tua £15 biliwn yn ystod y degawd nesaf.[100] Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y fersiwn gyntaf o Gynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru yn y gwanwyn. Cyhoeddir fersiwn fwy manwl yn hydref

[100] Llywodraeth Cymru (2012) *Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru*.

2012 ar ôl cynnal ymgynghoriad. Disgwylir y bydd yn cynnwys nifer o ddulliau arloesol o ariannu prosiectau cyfalaf;

- Yn ogystal â'r cyllid cyfalaf sydd wedi'i ariannu o gyllideb Terfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru, mae benthyca darbodus gan awdurdodau lleol wedi darparu bron £1 biliwn er 2004-05;
- Cyhoeddwyd buddsoddiadau mawr i wella cysylltedd yng Nghymru gan gynnwys buddsoddi mewn band eang a rheilffyrdd;
- Mae posibilrwydd o fuddsoddi ychwanegol sylweddol mewn ynni yng Nghymru gan gynnwys ffynonellau niwclear ac adnewyddadwy, a morglawdd ar draws afon Hafren o bosibl yn y tymor hwy;
- Mae adolygiad Haywood[101] o ddinas-ranbarthau wedi tynnu sylw at y posibilrwydd o sicrhau cyllid oddi wrth yr UE ar gyfer buddsoddi, lle y byddai Cymru'n derbyn mwy na'r un rhanbarth arall yn y DU. Mae Cymru wedi elwa o gyllid cyfalaf o tua £1.9 biliwn o gronfeydd strwythurol yr UE yn 2007-13. Tynnwyd sylw hefyd gan adolygiad Haywood at y cyfle i sicrhau ffynonellau newydd fel y pwerau benthyca yr ydym yn eu hargymell;
- Mae rhan allweddol i'w chwarae gan y sector preifat gan gynnwys cwmnïau di-elw, a modelau gwell sy'n deillio o adolygiad Llywodraeth y DU o Fentrau Cyllid Preifat. Rydym yn croesawu'r flaenoriaeth sy'n cael ei rhoi i gryfhau buddsoddi gan y sector preifat yng Nghymru yng nghynllun seilwaith Llywodraeth Cymru;
- Mae cyfle i gael mwy o fuddsoddi mewn tai yng Nghymru, gan gynnwys y posibilrwydd o ddefnyddio dulliau fel arwerthiannau tir, ffyrdd mwy hyblyg o drafod rhwymedigaethau cynllunio, rôl y landlordiaid cymdeithasol cofrestredig gan gynnwys trosglwyddo stociau tai a gwarantu benthyciadau, a diwygio'r Cyfrif Refeniw Tai yn yr un modd â Lloegr;
- Cyhoeddodd Llywodraeth y DU ym mis Gorffennaf 2012 ei bod yn trefnu i warantau newydd arloesol fod ar gael ar gyfer prosiectau seilwaith mawr sydd wedi'u gohirio am nad oes cyllid ar gael; a bydd rhaglen fenthyca dros dro newydd yn cynorthwyo partneriaethau cyhoeddus preifat sy'n ei chael yn anodd sicrhau cyllid. Cyhoeddodd ym Medi 2012 ei bod yn symud ymlaen â'r ddeddfwriaeth angenrheidiol ar gyfer y DU; a chyhoeddodd newidiadau yn y system tai a chynllunio, sy'n fater a ddatganolwyd. Mae Llywodraeth Cymru yn symud ymlaen â'i diwygiadau ei hun i'r system gynllunio.

6.5.4 Yn ein barn ni, er bod mesurau arloesol o'r fath yn bwysig iawn, nid oes angen pwerau ariannol newydd i Lywodraeth Cymru yn y meysydd hyn, er y byddwn yn adolygu'r ffin rhwng meysydd polisi a ddatganolwyd a rhai sydd heb eu datganoli yn Rhan II o'n gwaith. Yn eu hanfod, mae'r dulliau ariannu arloesol hyn yn faterion a ddatganolwyd i'w hystyried ymhellach gan Lywodraeth Cymru drwy ymgynghori â Thrysorlys EM os yw'n briodol, ac rydym yn annog Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU i gydweithio er mwyn hyrwyddo buddsoddi ychwanegol yng Nghymru drwy'r amrywiaeth o ddulliau ariannu sydd ar gael.

[101] Llywodraeth Cymru (2012) *Adroddiad y Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Ddinas-ranbarthau*

Argymhellion

A.19. Rydym yn argymell bod pŵer ychwanegol yn cael ei roi i Weinidogion Cymru i fenthyca er mwyn buddsoddi cyfalaf uwchlaw'r Terfyn Gwariant Adrannol yng nghyllideb Llywodraeth Cymru. Dylid cael terfyn cyffredinol ar fenthyca o'r fath, a fydd yn gymesur o leiaf â'r hyn sydd yn yr Alban, gan gofio bod Cymru'n gymharol rydd oddi wrth effaith mentrau cyllid preifat. Bydd y proffil blynyddol y cytunir arno'n rhoi rhywfaint o hyblygrwydd ac yn cael ei adolygu ym mhob adolygiad o wariant. Dylid benthyca o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol neu o ffynonellau masnachol. Rydym hefyd yn credu y dylai Llywodraeth Cymru allu dyroddi ei bondiau ei hun.

A.20. Rydym yn argymell bod pwerau newydd i Weinidogion Cymru i fenthyca at ddibenion tymor byr yn cael eu cyflwyno i reoli llif arian parod a delio â derbyniadau trethi cyfnewidiol pan fydd trethi wedi eu datganoli, yn debyg i'r rheini yn Neddf yr Alban 2012.

A.21. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cydweithio i hyrwyddo buddsoddi ychwanegol yng Nghymru drwy'r gwahanol fathau o fecanweithiau ariannu sydd ar gael.

6.6 CASGLIADAU

6.6.1 Bydd y pwerau trethu yr ydym yn eu hargymell yn rhoi rhywfaint o reolaeth i Lywodraeth Cymru dros gyfanswm ei gwariant, ond er mwyn bod yn llwyr atebol am ei phenderfyniadau ariannu dylai allu dylanwadu ar gyfanswm ei gwariant cyfalaf hefyd mewn unrhyw flwyddyn. Felly rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael y gallu i fenthyca ar gyfer buddsoddi cyfalaf yn unol â therfynau blynyddol a chyffredinol darbodus y cytunir arnynt â Llywodraeth y DU. Mae pwerau benthyca'n rhoi hyblygrwydd defnyddiol i Lywodraeth Cymru ar gyfer rheoli prosiectau buddsoddi cyfalaf mawr ac, yn yr un modd â phwerau benthyca Llywodraeth yr Alban, gellir eu rheoli o fewn fframwaith macro-economaidd cyffredinol y Deyrnas Unedig.

6.6.2 Yn ogystal â hyn, dylid rhoi pwerau i Lywodraeth Cymru dros fenthyca ar gyfer gwariant cyfredol er mwyn delio â natur gyfnewidiol derbyniadau trethi o dan y system ariannu newydd.

6.6.3 Mae amrywiaeth o fecanweithiau eraill i sicrhau buddsoddi ychwanegol yng Nghymru, ond nid yw'r rhain yn galw am bwerau newydd i Lywodraeth Cymru.

6.6.4 Yn y bennod nesaf rydym yn asesu ffyrdd eraill o wella atebolrwydd ariannol.

Pennod 7 – Gwella atebolrwydd ariannol ymhellach

7.1 TROSOLWG

7.1.1 Yn y bennod hon rydym yn disgrifio ffyrdd o wella atebolrwydd ariannol heblaw drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Rydym yn trafod y canlynol yn y bennod hon: gwella gwybodaeth; gwella trefniadau rhynglywodraethol; newidiadau yn y fframwaith gwariant cyhoeddus datganoledig; ac Ystad y Goron.

7.1.2 Mae'n glir o'r dystiolaeth a gawsom nad datganoli pwerau trethu a benthyca yw'r unig ffyrdd o wella atebolrwydd ariannol yng Nghymru. Er enghraifft, cyfeiriwyd mewn tystiolaeth at yr angen i ddarparu gwybodaeth well; at y fantais o gryfhau trefniadau sefydliadol yng nghyswllt ariannu datganoledig; ac at welliannau posibl yn y ffordd y mae gwariant cyhoeddus yn cael ei gynllunio a'i reoli yng Nghymru o dan system gwariant cyhoeddus y DU. Rydym wedi asesu'r cynigion hyn ar sail ein hegwyddorion ar gyfer ariannu datganoledig, gan gynnwys yr egwyddorion o gynyddu atebolrwydd a chyfrifoldeb, cydweithredu a thryloywder.

Blwch 7.1: Tystiolaeth ynghylch ffyrdd eraill o wella atebolrwydd ariannol

Cynigiwyd nifer o syniadau i ni am ffyrdd o wella atebolrwydd ariannol heblaw drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca.

Cyfeiriwyd yn eithaf aml yn ein cyfarfodydd cyhoeddus at yr angen i drefnu i fwy o wybodaeth fod ar gael am gyllid cyhoeddus a chanlyniadau yng Nghymru er mwyn gwella dealltwriaeth gyhoeddus ac atebolrwydd.

Cyfeiriodd Dr Andrew Crawley a'r Athro Max Munday (Ysgol Fusnes Caerdydd, Prifysgol Caerdydd) at y pwysigrwydd o fesur effeithiau newidiadau mewn treth drwy fodelu ystadegol, yr angen am well data am Gymru ac am well cyngor ar gyfer llunio polisi.

Cyflwynwyd dadl hefyd o blaid gwella cysylltiadau rhwng llywodraethau. Dywedodd Llywodraeth Cymru "y dylai'r Datganiad Polisi Ariannu ddod yn ddogfen sy'n cael ei pherchnogi ar y cyd gan Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig i'r graddau mwyaf posibl… Dylai agweddau technegol y system ariannu gael eu gweinyddu gan gorff annibynnol". Dadleuodd Llywodraeth Cymru o blaid cael newidiadau yn y system ariannu i'w gwneud yn fwy tryloyw ac i ddyrannu adnoddau'n well gan gynnwys "rhyddid i symud arian rhwng cyllidebau cyfalaf ac adnoddau… y gallu i gadw a gwario arian sydd heb ei wario heb gyfyngiad".

Cyfeiriwyd hefyd yn y dystiolaeth a gawsom at y mater o drosglwyddo perchnogaeth a rheolaeth dros Ystadau'r Goron yng Nghymru i Lywodraeth Cymru.

7.2 GWELLA GWYBODAETH

7.2.1 Mae rhywfaint o'r dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Comisiwn yn awgrymu bod taer angen sicrhau bod gwybodaeth ariannol am Gymru ar gael yn fwy hwylus er mwyn cael gwell atebolrwydd a thryloywder.

7.2.2 Nid yw gwella data economaidd ar gyfer gwledydd a rhanbarthau'n bwnc newydd. Er enghraifft, mewn adroddiad i Lywodraeth y DU[102] yn 2004 cafwyd argymhellion ar gyfer gwella data ar wledydd a rhanbarthau. Cafwyd rhai gwelliannau ers hynny, er enghraifft, yn ansawdd y data yn *Public Expenditure Statistical Analyses* a gyhoeddir gan Drysorlys EM.

7.2.3 O ystyried y dystiolaeth a gawsom credwn fod lle i sicrhau bod data ar gael yn fwy hwylus yng Nghymru mewn nifer o feysydd sydd wedi'u disgrifio isod, er y bydd angen penderfynu ym mhob achos ar sail asesiad manwl o'r costau a buddion cysylltiedig.

7.2.4 Drwy roi gwybodaeth glir i ddinasyddion unigol am drethi a godwyd neu arian a fenthyciwyd, byddant yn gallu cwestiynu penderfyniadau gan lywodraeth yn well. Rydym yn nodi bod cynghorau lleol yn arfer darparu gwybodaeth ym miliau'r dreth gyngor am y ffordd y maent yn gwario eu cyllideb a sut y maent yn cael eu hariannu. Rydym hefyd yn croesawu'r cyhoeddiad yng Nghyllideb ddiwethaf y DU y bydd mwy o wybodaeth yn cael ei darparu i drethdalwyr ar lefel y DU. Cawsom awgrym, er enghraifft yn rhai o'r cyfarfodydd cyhoeddus yr ydym wedi'u cynnal o gwmpas Cymru, y gallai trethu a benthyca ddod yn fwy derbyniol wrth i ddinasyddion weld y budd sy'n dod ohonynt. Felly dylai dinasyddion Cymru ddeall beth y maent yn ei gael o fenthyca ychwanegol neu o gynnydd neu ostyngiad yn y trethi a godir yng Nghymru. Byddai hyn yn ei gwneud yn haws cyflwyno dewisiadau clir o ran polisi i'r etholwyr.

7.2.5 Heblaw'r ffaith ei fod yn cynnig gwybodaeth, mae nifer o fanteision ynglŷn â'r syniad o neilltuo cyllid – gellid dweud wrth drethdalwyr fod treth benodol yn cael ei defnyddio at ddiben penodol. Os oeddent yn gweld gwerth yn y diben hwnnw, gallent fod yn fwy tueddol i ddeall y rheswm dros godi'r dreth. Rydym yn nodi bod y syniad o neilltuo treth tanwydd i hybu trafnidiaeth gynaliadwy wedi'i argymell gan Sustrans yn ei dystiolaeth i'r Comisiwn. Er hynny, rydym yn cydnabod bod problemau ynglŷn â neilltuo trethi at wariant, yn enwedig y ffaith bod arian yn gyfnewidiadwy (hynny yw, bod gwariant sydd wedi'i neilltuo at wasanaeth yn cymryd lle arian a fyddai wedi'i wario ar y gwasanaeth hwnnw beth bynnag, fel bod modd gwario'r arian hwnnw mewn maes arall). Felly mae arian o dreth a neilltuwyd yn gallu cymryd lle'r arian a fyddai wedi'i wario ar yr un gwasanaeth beth bynnag, fel bod modd gwario mwy ar wasanaethau nad yw arian wedi'i neilltuo ar eu cyfer. Felly er nad ydym yn argymell neilltuo pob gwariant, mae'n bosibl bod lle i rywfaint o neilltuo, er enghraifft drwy gyflwyno ardollau i adeiladu amddiffynfeydd lleol rhag llifogydd. Byddai hyn yn caniatáu i'r trethdalwr ddeall yn glir y sail resymegol i benderfyniadau llywodraeth.

7.2.6 Ar hyn o bryd mae'n anodd cymharu'r gwariant gan Lywodraeth Cymru â'r gwariant cyfatebol yn Lloegr. Mae angen gwell gwybodaeth am wariant gan adrannau Whitehall ar wasanaethau yn Lloegr sydd wedi'u datganoli i Gymru. Nid yw Trysorlys EM yn cyhoeddi'r wybodaeth hon ar hyn o bryd heblaw hynny sy'n cael ei gyhoeddi'n anuniongyrchol drwy ffactorau cymharedd Barnett. Mae'n wirioneddol anodd cymharu tebyg â'i debyg yn fanwl rhwng Lloegr a'r gweinyddiaethau datganoledig o ystyried y gwahaniaethau mewn polisi.

[102] Christopher Allsopp (2004), *Review of Statistics for Economic Policymaking*.

Er enghraifft, mae gwariant ar wasanaethau dŵr yn digwydd yn y sector cyhoeddus yn yr Alban a Gogledd Iwerddon ond nid yng Nghymru a Lloegr. Serch hynny, mae Comisiwn Holtham wedi gwneud amcangyfrifon o wariant yn Lloegr mewn meysydd datganoledig a rhaid cael amcangyfrifon o'r fath er mwyn cynnal y ddadl ynghylch cyllid cyhoeddus datganoledig yng Nghymru.

7.2.7 Gellir dadlau o blaid addasu cyfrifon y Swyddfa Ystadegau Gwladol ar gyfer y Deyrnas Unedig er mwyn cynnwys haen 'is-genedlaethol' o wariant gan lywodraeth. Roedd hyn yn un o argymhellion Comisiwn Holtham a byddai'n ehangu'r wybodaeth sy'n cael ei chyhoeddi'n barod yn Public Expenditure Statistical Analyses. Dylai Llywodraeth y DU ystyried ar y cyd â'r Swyddfa Ystadegau Gwladol a'r gweinyddiaethau datganoledig a yw hyn yn ymarferol ac yn ddymunol. Yn y tymor hwy dylid ystyried a gymerir camau i ddatblygu cyfrifon cenedlaethol i Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon.

7.2.8 Mae angen gwell gwybodaeth am faint y trethi a gaiff eu casglu yng Nghymru. Nid yw Trysorlys EM yn cynhyrchu'r wybodaeth hon ar gyfer pob treth, ac mae anawsterau ynglŷn â llunio amcangyfrifon ar gyfer rhai trethi fel treth gorfforaeth, fel yr ydym wedi egluro'n gynharach.[103] Er hynny, rydym ni wedi cynhyrchu amcangyfrifon o dderbyniadau trethi yng Nghymru, fel y mae Llywodraeth yr Alban yn gwneud ar gyfer yr Alban. Byddai o gymorth i gynnal y ddadl ar gyllid y DU pe byddai Trysorlys EM yn cynhyrchu ffigurau ar sail gyson ar draws y Deyrnas Unedig.

7.2.9 Yn yr un modd, nid yw Trysorlys EM yn cynhyrchu ffigurau ar weddillau cyllidol y gwledydd a'r rhanbarthau (hynny yw, refeniw o drethi llai gwariant gan lywodraeth less receipts), er bod Llywodraeth yr Alban yn llunio amcangyfrifon ar gyfer yr Alban ac Oxford Economics yn gwneud hynny ar gyfer rhanbarthau'r Deyrnas Unedig.[104] Mae'n drawiadol bod mwy o ddata ar gael am yr Alban nag am Gymru fel arfer, yn enwedig yn yr adroddiad blynyddol Government Expenditure and Revenues in Scotland a gyhoeddir gan Lywodraeth yr Alban. Rhaid bod yn ochelgar iawn wrth drafod amcangyfrifon o'r fath, oherwydd nifer y rhagdybiaethau y mae'n rhaid eu gwneud. Yma eto, fodd bynnag, credwn y byddai'n fanteisiol cael ffigurau ar sail gyson ar draws y Deyrnas Unedig.

7.2.10 Byddai'n fanteisiol cael gwell gwybodaeth ar gyfer cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus yn well yng Nghymru. Er bod polisi mewn meysydd a ddatganolwyd yn fater i Lywodraeth Cymru, a bod Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi set gynhwysfawr o ddangosyddion cyflawni, mae rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom yn awgrymu bod pryderon am na ellir cymharu allbynnau a chanlyniadau ar sail gyson yng nghyd-destun cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r Swyddfa Ystadegau Gwladol yn cyhoeddi gwybodaeth ddefnyddiol yn Regional Trends.[105] Byddai'n fanteisiol pe byddai Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig yn cyhoeddi ystadegau cymharol allweddol bob blwyddyn ar gyfer pob gwlad ac efallai bob rhanbarth mewn meysydd a ddatganolwyd a meysydd sydd heb eu datganoli. Gellid seilio hyn ar ffynonellau data sydd ar gael er mwyn peidio â mynd i gost ychwanegol a byddai hyn yn ategu'r ffigurau sy'n cael eu cyhoeddi eisoes gan Drysorlys EM ar fewnbynnau gwariant yn Public Expenditure Statistical Analyses. Rydym yn cydnabod, fodd bynnag, y byddai angen i'r gweinyddiaethau datganoledig gytuno ar hyn.

[103] Gweler Pennod 5.

[104] Oxford Economics (2008) *Regional winners and losers in UK public finances*.

[105] Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2012) *Regional and Country Profiles*.

7.2.11 Yng nghyd-destun y posibilrwydd o gael pwerau cyllidol ychwanegol yn benodol, mae'n bosibl y bydd Llywodraeth Cymru am ystyried datblygu mwy o wybodaeth am economi Cymru ar ôl asesu'r gost, dichonoldeb a gwerth am arian, ar Werth Ychwanegol Crynswth, er enghraifft, neu ffyrdd eraill o fesur incwm, a modelu a rhagolygon economaidd ar gyfer Cymru. Gellid seilio hyn ar y gwaith y mae Llywodraeth Cymru wedi'i gynllunio eisoes yn ei rhaglen waith ar wella ystadegau economaidd.

Argymhelliad

A.22. Mae cyfle i drefnu bod mwy o wybodaeth ar gael i sicrhau mwy o atebolrwydd ariannol, dealltwriaeth gyhoeddus a thryloywder, ac rydym yn argymell y canlynol, yn amodol ar asesiad manwl o'r costau a buddion sy'n gysylltiedig gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru fel y bo'n briodol:

a. bod trefniadau'n cael eu gwneud i ddarparu amcangyfrifon o'r gwariant yn Lloegr ar wasanaethau sydd wedi'u datganoli yn achos Cymru i gyfrannu at y ddadl ar gyllid cyhoeddus yng Nghymru;

b. bod ystyriaeth ynghylch a ddylid cynnwys haen 'is-genedlaethol' o wariant llywodraeth yng nghyfrifon y Swyddfa Ystadegau Gwladol ar gyfer y Deyrnas Unedig;

c. bod ffigurau'n cael eu cynhyrchu ar faint y dreth a gaiff ei gasglu yng Nghymru. Dylai'r ffigurau hyn gynnwys amcangyfrifon hefyd o gydbwysedd cyllidol Cymru. Dylid dadansoddi'r ffigurau ar gyfer gwledydd a rhanbarthau'n gyson ar draws y DU;

d. rydym yn annog Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig i gyhoeddi ystadegau cymharol allweddol mewn meysydd sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli bob blwyddyn; a

e. bod Llywodraeth Cymru yn ystyried a ellid cyhoeddi mwy o wybodaeth am yr economi yng Nghymru gan gynnwys gwybodaeth am Werth Ychwanegol Crynswth Cymru neu fesurau incwm eraill, yn ogystal â gwybodaeth am ragolygon economaidd.

7.3 GWELLA TREFNIADAU RHYNGLYWODRAETHOL

7.3.1 Cafwyd awgrymiadau mewn tystiolaeth am ffyrdd posibl o wella trefniadau rhynglywodraethol ynghylch ariannu. Yn ein barn ni, dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru gydweithio ar sail cydsyniad a pharch gan y naill at y llall. Wrth gydweithio fel hyn dylent gydnabod eu hamcanion cyffredin o greu economi lwyddiannus yng Nghymru a gwasanaethau cyhoeddus o ansawdd uchel yng nghyd-destun fframwaith cyllidol cyffredin y DU.

7.3.2 Un awgrym oedd y dylid cael corff annibynnol i oruchwylio ariannu datganoledig. Er nad ydym yn credu y byddai'n briodol gofyn i gorff anetholedig wneud penderfyniadau polisi ar faterion ariannu datganoledig, rydym yn meddwl bod lle o bosibl i ddatblygu rôl newydd y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yng nghyswllt rhag-weld derbyniadau trethi yn yr Alban. Gallai hyn olygu ei gwahodd, gan ymgynghori â Thrysorlys EM, Llywodraeth Cymru a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill, a'r Swyddfa Ystadegau Gwladol, i gyhoeddi'r wybodaeth economaidd ac ariannol am Gymru ac am rannau eraill o'r DU yr ydym wedi'i hawgrymu'n gynharach would be desirable. Gellid ehangu rôl bresennol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i gynnwys hefyd y gwaith o adolygu ac archwilio agweddau technegol ar y system ariannu lle y mae Trysorlys EM, y gweinyddiaethau datganoledig a'r Swyddfa

Cyfrifoldeb Cyllidebol yn credu bod hynny'n briodol. Fel arall, gellid ystyried ei bod yn fwy priodol troi at gorff arall fel y Swyddfa Ystadegau Gwladol neu'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol.

7.3.3 Mae Datganiad Polisi Ariannu Trysorlys EM, sy'n egluro egwyddorion ariannu datganoledig, yn ddogfen a ddylai gael ei pherchnogi ar y cyd i'r graddau mwyaf posibl gan Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig. Rydym yn cydnabod y ddadl mai dogfen Trysorlys EM yw hon gan nad yw'r trefniadau ariannu wedi'u datganoli o dan y setliad datganoli. Er hynny, fe ymgynghorir â'r gweinyddiaethau datganoledig ynghylch newidiadau ac, o gofio'r dystiolaeth a gawsom ynghylch y pwysigrwydd o gytuno ar newidiadau rhwng Trysorlys EM a'r gweinyddiaethau datganoledig, rydym yn argymell y bydd proses dryloyw i gytuno ar y Datganiad drwy gydsyniad lle bynnag y bo modd.

7.3.4 Awgrymwyd y dylid cael Cyd-bwyllgor Gweinidogion ar wahân rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig ar gyllid a ddatganolwyd, yn hytrach na'r cyfarfodydd mwy anffurfiol rhwng gweinidogion cyllid a geir ar hyn o bryd ac ar wahân i'r trafodaethau ar faterion economaidd yn y Cyd-bwyllgor Gweinidogion (Domestig). Yn hytrach na sefydlu pwyllgor arall, credwn y dylid ffurfioli cyfarfodydd presennol y gweinidogion cyllid drwy gynnal cyfarfodydd rheolaidd bob chwe mis o leiaf a chofnodi'r canlyniadau'n fwy tryloyw.

7.3.5 Mae anghydfodau rhwng y gweinyddiaethau datganoledig a Thrysorlys EM yn cael eu datrys drwy broses yn y Cyd-bwyllgor Gweinidogion sy'n annibynnol ar Drysorlys EM. Os yw'n briodol, credwn y gallai'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion elwa weithiau o ofyn am wybodaeth drwy asesiad annibynnol, os oes arbenigwyr allanol addas i'w gynnal. Gallai'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol gyflawni'r rôl hon os yw'n briodol. Fodd bynnag, rydym yn derbyn mai Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol yn y pen draw am system gwariant cyhoeddus y DU.

7.3.6 Rydym yn croesawu'r trefniant presennol lle y mae Prif Ysgrifennydd y Trysorlys wedi dod i gyfarfod o Bwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol i ateb cwestiynau am Gyllideb y DU. Dylid ffurfioli hyn drwy gytundeb rhwng Trysorlys EM a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, mewn modd tebyg i'r trefniadau ar gyfer cyflwyno Araith y Frenhines gan yr Ysgrifennydd Gwladol.

7.3.7 Dylid gwneud y trefniadau ffurfiol presennol ar gyfer atebolrwydd sydd wedi'u disgrifio ym Mhennod 2 yn fwy tryloyw i'r cyhoedd er mwyn hyrwyddo ymwybyddiaeth a chraffu. Ar hyn o bryd mae Swyddfa Cymru yn atebol i Lywodraeth y DU am dalu'r grant bloc i Lywodraeth Cymru, mae'n cael ei harchwilio gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ac mae'n adrodd i'r Pwyllgor Materion Cymreig. Mae Llywodraeth Cymru yn atebol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, mae'n cael ei harchwilio gan Swyddfa Archwilio Cymru (a hynny'n cynnwys asesiadau cyfnodol o werth am arian) ac mae'n adrodd i Bwyllgor Cyllid y Cynulliad. Er bod y llinellau atebolrwydd hyn yn glir ac yn ymddangos yn ddibynadwy yn y bôn, mae lle i ddadlau dros roi mwy o gyhoeddusrwydd i'r wybodaeth sydd ar gael eisoes er mwyn cywiro unrhyw gamargraff bod diffyg craffu digonol ar wariant cyhoeddus yng Nghymru, o ystyried y diffyg ymwybyddiaeth a welir yng Nghymru ynghylch y trefniadau craffu presennol.

Argymhelliad

A.23. Bod y newidiadau sefydliadol canlynol yn cael eu gwneud er mwyn gwella atebolrwydd ariannol:

a. ystyried ehangu rôl y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol neu gorff arall i gynnwys un ai cynhyrchu neu ddilysu gwybodaeth am gyllid cyhoeddus ac economïau Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon gan gynnwys gwybodaeth sy'n ymwneud â'r uchod; ac adolygu ac archwilio agweddau technegol ar y system ariannu ddatganoledig os yw'n briodol;

b. bod newidiadau yn y Datganiad Polisi Ariannu yn cael eu gwneud drwy gytundeb rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig lle bynnag y bo modd a'u bod yn cael eu cofnodi mewn modd tryloyw;

c. bod cyfarfodydd presennol y gweinidogion cyllid yn cael eu ffurfioli;

d. bod y trefniant presennol lle y mae Prif Ysgrifennydd y Trysorlys wedi dod i gyfarfodydd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol i ateb cwestiynau am Gyllideb y DU yn cael ei ffurfioli; a

e. threfnu i fwy o wybodaeth fod ar gael am y trefniadau craffu ac atebolrwydd presennol ar gyfer gwariant cyhoeddus yng Nghymru.

7.4 MATERION GWARIANT CYHOEDDUS

7.4.1 Rydym wedi cael rhywfaint o dystiolaeth, gan Lywodraeth Cymru yn benodol, ynghylch gwelliannau posibl yn system ariannu Cymru er mwyn ei gwneud yn fwy tryloyw a galluogi Gweinidogion Cymru i ddyrannu adnoddau'n unol ag amgylchiadau Cymru. Gan fod system gwariant cyhoeddus y Deyrnas Unedig yn un ar gyfer y DU gyfan, gall unrhyw newidiadau ar gyfer Cymru greu goblygiadau i'r gweinyddiaethau datganoledig eraill, felly byddai angen ystyried newidiadau yn y maes hwn yn y cyd-destun ehangach hwnnw.

7.4.2 Cafwyd awgrym mewn tystiolaeth y dylid cael hyblygrwydd i alluogi Llywodraeth Cymru i symud arian rhwng y gyllideb cyfalaf a'r gyllideb adnoddau. Mae hyblygrwydd ar gael eisoes i symud arian o'r gyllideb adnoddau i'r gyllideb cyfalaf ond ni chaniateir hyblygrwydd yn y cyfeiriad arall fel arfer. Yn ein barn ni, pe byddai Llywodraeth Cymru yn cyflwyno achos teg o blaid newid o'r fath yn y dyfodol, dylai Llywodraeth y DU ragdybio o blaid cytuno ar geisiadau o'r fath o dan goncordat y cytunwyd arno, ar yr amod na fyddai hynny'n peryglu targedau cyllidol Llywodraeth y DU. Byddai hyn yn dibynnu, wrth gwrs, ar hanes blaenorol Llywodraeth Cymru o ran rheoli cyllidebau'n ddarbodus.

7.4.3 Ynghylch cael mwy o hyblygrwydd diwedd blwyddyn i ddwyn cyllidebau sydd heb eu gwario ymlaen o un flwyddyn i'r nesaf, mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi cytuno ar gynllun Cyfnewid Cyllidebol datganoledig sy'n rheoli hyblygrwydd ar gyfer cyfnod yr adolygiad o wariant presennol hyd 2015.[106] Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi bod lle i ddadlau dros roi mwy o hyblygrwydd er mwyn caniatáu iddi ddwyn ymlaen mwy o adnoddau sydd heb eu gwario o fewn cyfyngiadau y cytunir arnynt. Credwn y dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru adolygu eu profiad o'r cynllun presennol yn yr adolygiad o wariant nesaf a chytuno ar hyblygrwydd priodol, ar yr amod na fydd hynny'n peryglu targedau cyllidol Llywodraeth y DU.

[106] Fe'i cyhoeddwyd gan y Prif Ysgrifennydd ym mis Gorffennaf 2011. Mae'r cynllun yn caniatáu dwyn ymlaen tanwariant sydd wedi'i gynllunio o fewn terfynau penodol.

Argymhellion

A.24. Y dylid caniatáu i Lywodraeth Cymru drosglwyddo gwariant o wariant cyfalaf i wariant adnoddau yn unol â thelerau concordat y cytunir arno â Thrysorlys EM, gan ystyried hanes blaenorol Llywodraeth Cymru o ran rheoli cyllidebau ac ar yr amod na fydd hynny'n peryglu targedau cyllidol Llywodraeth y DU.

A.25. Bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru a gweinyddiaethau datganoledig eraill yn adolygu eu profiad o'r cynllun cyfnewid cyllidebol datganoledig yn yr adolygiad nesaf o wariant ac yn cytuno ar hyblygrwydd priodol ar yr amod na fydd hynny'n peryglu targedau cyllidol Llywodraeth y DU.

7.5 YSTAD Y GORON

7.5.1 Ystad y Goron yw'r corff sy'n rheoli tir sy'n eiddo i'r Goron. Rydym wedi cael tystiolaeth bod refeniw Ystad y Goron yng Nghymru'n debygol o fod yn gynyddol bwysig yn enwedig yng nghyd-destun ei rôl wrth ddatblygu ynni adnewyddadwy, ac y dylid ystyried yr opsiwn o ddatganoli Ystad y Goron.

7.5.2 Rydym yn croesawu'r cyhoeddiad diweddar gan Lywodraeth y DU am sefydlu Cronfa Cymunedau'r Arfordir, a fydd yn cynyddu'r buddsoddi yng Nghymru ar sail cyfran o refeniw Ystad y Goron ar ben y dyraniad presennol o dan fformiwla Barnett.[107]

7.5.3 Yn ein barn ni, mae'n fwy priodol trafod y cwestiwn ynghylch datganoli Ystad y Goron neu gyflwyno pwerau tebyg i'r rhai yn Neddf yr Alban 2012 yn Rhan II ein gwaith gan y byddai'n ymwneud â materion sy'n cynnwys llywodraethu sydd y tu allan i faes atebolrwydd ariannol. Byddwn yn ystyried yr agweddau ariannol mewn unrhyw waith o'r fath yn Rhan II.

7.6 CASGLIADAU

7.6.1 Rydym yn gwneud nifer o argymhellion ynghylch sut y gellir gwella atebolrwydd ariannol drwy ffyrdd heblaw datganoli pwerau trethu a benthyca. Mae'r rhain yn cynnwys cyhoeddi gwell data ariannol ac economaidd i Gymru; y posibilrwydd o rôl ehangach i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yng nghyswllt cyllid cyhoeddus ac economi Cymru; cryfhau trefniadau ar gyfer ymgynghori a chydweithio rhwng sefydliadau; a gwelliannau yn y system gwariant cyhoeddus mewn perthynas â Chymru.

7.6.2 Yn y bennod nesaf rydym yn egluro sut y dylid gweithredu'r newidiadau yr ydym yn eu hargymell yn yr adroddiad hwn.

[107] Trysorlys EM 22 Gorffennaf 2011.

Pennod 8 – Gweithredu

8.1 TROSOLWG

8.1.1 Yn y bennod hon rydym yn darparu amserlen ar gyfer gweithredu ein hargymhellion. Rydym hefyd yn trafod y trefniadau sefydliadol a allai fod yn sail i'r broses o ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Yn gyntaf rydym yn trafod a fyddai angen cynnal refferendwm cyn cyflwyno pwerau trethu datganoledig.

Blwch 8.1: Tystiolaeth ynghylch trefniadau gweithredu

Cawsom dystiolaeth ynghylch gwahanol agweddau ar weithredu diwygiadau.

Roedd pwyslais mewn rhywfaint o'r dystiolaeth ar yr angen i ddiwygio ar frys, yn enwedig er mwyn delio â'r economi. Er enghraifft, dywedodd Partneriaeth Cymru a'r Undeb yn Newid "y byddai pwerau benthyca'n caniatáu i Gymru ddod yn fwy cystadleuol yn gynt, drwy ddulliau tryloyw… er mwyn ymateb i ddatganoli'r pwerau hyn dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau brys i drawsnewid ei hadran Gyllid bresennol yn swyddogaeth Trysorlys gadarn". Roedd rhai o Aelodau'r Cynulliad hefyd yn teimlo y byddai angen swyddogaeth craffu gryfach yn y Cynulliad.

Ond roedd rhywfaint o'r dystiolaeth o blaid gweithredu fesul cam. Er enghraifft, dywedodd Llywodraeth Cymru "y gallai aseinio trethi fod yn fanteisiol fel cam ymlaen tuag at ddatganoli llawn mewn rhai amgylchiadau". Cyfeiriwyd yn aml at yr angen i feithrin consensws, er enghraifft: "mae'n hollbwysig bod consensws ymysg pobl Cymru ar gyfer unrhyw newidiadau sy'n digwydd".

Er na chawsom lawer o dystiolaeth ynghylch manylion gweithredu, mae'r sylw sy'n cael ei roi i'r broses datganoli ariannol yn yr Alban wedi gwneud argraff arnom yn ogystal â'r posibilrwydd o ddefnyddio'r gwaith hwn wrth feithrin gallu i roi datganoli ariannol ar waith yng Nghymru.

8.2 A OES ANGEN CYNNAL REFFERENDWM?

8.2.1 Cawsom dystiolaeth a oedd o blaid ac yn erbyn cynnal refferendwm cyn trosglwyddo unrhyw bwerau i amrywio trethi i Gymru. Yng ngoleuni'r dystiolaeth hon, credwn ei bod yn ddyletswydd arnom wneud argymhelliad ar fater sy'n rhannu barn. Yn gyntaf, rydym yn disgrifio'r prif ddadleuon ar y ddwy ochr.

8.2.2 Mae dadleuon yn erbyn cynnal refferendwm.[108] Mae rhai o'r dadleuon yn mynegi gwrthwynebiad cyffredinol i bob defnydd o refferenda am eu bod yn cael eu gweld yn ffordd o ymwrthod â chyfrifoldeb gwleidyddol. Mae eraill o'r farn, os yw refferenda i'w defnyddio, y dylent fod ar 'faterion cyfansoddiadol sylfaenol' yn unig.[109] Yn y cyd-destun hwn, clywsom y ddadl nad oedd "datganoli pwerau trethu i gorff democrataidd y mae ei fodolaeth wedi'i chymeradwyo mewn refferendwm, ac y mae ei bwerau wedi'u hymestyn

[108] Mae'r dadleuon wedi'u cyflwyno gan yr Athro Richard Wyn Jones a'r Athro Roger Scully yn rhifyn haf 2012 o *Agenda*. Maent wedi cyflwyno dadleuon tebyg iawn i ni'n uniongyrchol.

[109] Yn ôl y diffiniad gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi yn 2010. http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf

ymhellach mewn ail refferendwm" i'w gyfrif yn fater cyfansoddiadol sylfaenol, ond ei fod yn hytrach yn fater o "gywiro diffyg cyfansoddiadol".[110]

8.2.3 Yn achos trethiant yn neilltuol, mae'r dadleuon o blaid ac yn erbyn datganoli treth benodol yn gymhleth: gallai fod yn anodd cael dealltwriaeth rwydd o'r math o gymhlethdodau sy'n cael eu trafod yn yr adroddiad hwn. Ni fyddai cyfiawnhad dros gynnal refferendwm ar bob newid bach mewn cyfraith trethi. Ni chynhaliwyd refferendwm ar y pwerau trethu yn Neddf yr Alban 2012, ac nid oes bwriad i gynnal refferendwm yng Ngogledd Iwerddon ar y newid mewn Toll Teithwyr Awyr yn y fan honno.

8.2.4 Gallai'r ganran sy'n pleidleisio mewn refferendwm ar fater treth technegol fod mor fach fel y byddai'r canlyniad yn ansicr ac yn chwerthinllyd. Roedd trafodaeth yn ein dadleuon ar-lein am y "blino ar refferenda" yng Nghymru, a gofynnwyd i ni ystyried a fyddai cyfiawnhad dros wario symiau sylweddol o arian cyhoeddus mewn cyfnod o lymder.

8.2.5 Fodd bynnag, gellid barnu mai gweithred elitaidd fyddai osgoi'r hyn a alwodd Jefferson yn "ddoethineb cudd" y boblogaeth gyfan. Y brif ddadl o blaid cynnal refferendwm yw bod newid posibl o ran pa gorff sydd â phŵer i godi trethi yn fater mor bwysig fel bod hawl gan y bobl i'w benderfynu. Mae nifer o gynseiliau'n ategu'r ddadl hon. Yn gyntaf, gofynnwyd ail gwestiwn yn refferendwm yr Alban yn 1997 ("I agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers"). Prin oedd y dadlau ynghylch yr angen am refferendwm ar y pwerau trethu yn Neddf yr Alban 2012 am fod y mater wedi'i setlo yn 1997.[111] Yn ail, mae Cymru ei hun yn disgwyl cael refferenda ar faterion datganoli – mae refferenda 1979 a 1997, ac yn enwedig refferendwm 2011, yn dangos hyn.

8.2.6 Mae dadl bellach yn ymwneud â refferendwm 2011: roedd yn ymddangos bod y rhagymadrodd i'r cwestiwn yn y refferendwm hwnnw ("Ni all y Cynulliad lunio deddfau mewn meysydd pwnc fel amddiffyn, trethi neu fudd-daliadau lles, beth bynnag fo canlyniad y bleidlais hon") yn diystyru'r posibilrwydd o ddatganoli trethi heb gynnal refferendwm pellach. Gellid ei ystyried yn anonest peidio â chynnal refferendwm yn awr a'r awgrym wedi'i roi yn 2011 y byddai datganoli pwerau trethi'n galw am gymeradwyaeth gan yr etholwyr.

[110] Yr ail gyflwyniad i Gomisiwn Silk gan Weithgor Cyllid ac Ariannu Partneriaeth Cymru a'r Undeb yn Newid - tudalen 9.

[111] Nid yw dadl RW Jones a Scully fod Deddf 2012 yn cynnig cynsail i beidio â chynnal refferendwm yn llawn ystyried y farn bod y penderfyniad ym 1997 yn dileu'r angen am refferendwm arall yn yr Alban.

Blwch 8.2: Tystiolaeth ynghylch refferendwm

Roedd cefnogaeth gryf o blaid cynnal refferendwm yn yr arolwg barn a gynhaliwyd gan ICM: roedd 81 y cant o'r rhai a holwyd o blaid cynnal refferendwm ynghylch datganoli treth incwm, ac roedd 62 y cant yn credu bod angen cynnal refferendwm ar gyfer trethi llai. Roedd llai o wahaniaeth barn yn yr ymatebion i'n holiadur.

Mewn gwaith ymchwil a gynhaliwyd yn Ebrill 2012 gan YouGov a Chanolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd cafwyd bod mwyafrif cymharol fach yn credu y gellid gadael penderfyniad ar gyflwyno pŵer i amrywio cyfradd sylfaenol treth incwm o 3c i wleidyddion etholedig.

Awgrymodd Gweithgor Cyllid prosiect Cymru a'r Undeb yn Newid na ddylid cynnal refferendwm oni bai fod 500,000 o etholwyr wedi gofyn am ei gynnal.

Ym marn Llywodraeth Cymru "byddai angen cynnal refferendwm arall cyn trosglwyddo pwerau [dros dreth incwm] i Gymru". Dywedodd Grŵp Ceidwadwyr y Cynulliad wrthym eu bod "yn credu [yng nghyd-destun treth incwm] y dylid sicrhau unrhyw newid yn llywodraethu ariannol y Cynulliad drwy refferendwm".

Dewisiadau yn lle refferendwm

8.2.7 Gallai etholwyr fynegi cefnogaeth i gynnig drwy ddulliau eraill heblaw refferendwm. Y dull a ddefnyddir amlaf yn y Deyrnas Unedig o bosibl yw drwy gefnogi polisi drwy bleidleisio dros blaid sy'n cynnwys ymrwymiad yn ei maniffesto etholiad (as was recommended by the Holtham Commission). Fodd bynnag, hyd yn oed pe byddai pob un o'r pleidiau'n cefnogi ein cynigion yn ei maniffesto nesaf, mae'n annhebygol y byddai'r mater hwn yn brif ystyriaeth gan etholwyr wrth benderfynu sut i fwrw eu pleidlais. Awgrymwyd hefyd gan Weithgor Cyllid prosiect Cymru a'r Undeb yn Newid y gallai refferendwm gael ei 'sbarduno' gan etholwyr. Er bod y syniad hwn yn un diddorol, rydym yn credu y byddai anawsterau ymarferol. Y rheswm am hyn yw y byddai'r sbardun yn cael effeithiau cyfreithiol gwirioneddol. Felly byddai angen darparu ar ei gyfer mewn deddfwriaeth a fyddai'n pennu materion fel cymhwyster i bleidleisio yng nghyd-destun oed a man preswylio. Byddai'r dasg o wirio llofnodwyr yn anferth –- ni ellid ei wneud yn anffurfiol fel y gwneir yn achos deisebau electronig. Byddai ymgyrch o blaid defnyddio'r sbardun a byddai angen penderfynu ar faterion sy'n ymwneud â chefnogaeth gyhoeddus i'r ymgyrchoedd o blaid ac yn erbyn defnyddio'r sbardun. Pe byddai'r sbardun yn cael ei ddefnyddio, byddai dwy ymgyrch wedi bod – un i ddefnyddio'r sbardun, a'r llall ar y refferendwm ei hun. Byddai hyn yn blino etholwyr yn fwy byth.

Barn y Comisiwn

8.2.8 Yn ein barn ni, mae'r sylwadau a gafwyd o blaid cynnal refferendwm gan Lywodraeth Cymru a chan yr wrthblaid fwyaf yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, lefel uchel y gefnogaeth ymysg etholwyr a ddangoswyd yn yr arolwg barn a gynhaliwyd gan ICM a'r rhagymadrodd i'r cwestiwn yn refferendwm 2011 yn neilltuol o bwysig. Y rheswm am hyn yw bod y cylch gwaith a ymddiriedwyd i ni yn gofyn am gyflwyno cynigion a fydd yn derbyn cefnogaeth eang yng Nghymru. Byddai cynnig llwybr a oedd yn mynd yn groes i dystiolaeth y pleidiau gwleidyddol hynny, neu'n groes i farn y mwyafrif, yn tanseilio ein dyletswydd i sicrhau cefnogaeth eang. Rydym yn credu y dylid cynnal refferendwm yng Nghymru cyn cael unrhyw newid sylfaenol o ran trosglwyddo pwerau i amrywio trethi o Lundain i Gaerdydd.

8.2.9 Rydym yn credu y byddai newid sylfaenol o'r fath yn digwydd pe byddai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn cael unrhyw gyfrifoldeb dros dreth incwm. Mae nodweddion arbennig yn perthyn i dreth incwm: o ran y cyfansoddiad, mae wedi bod erioed yn dreth 'dros dro' sy'n dod i ben bob blwyddyn ar 5 Ebrill. Rhaid i Senedd y DU ei hailgymhwyso wedyn drwy wneud Deddf Cyllid bob blwyddyn. Mae natur arbennig treth incwm wedi'i chydnabod yn adroddiad Holtham a ddadleuai y byddai datganoli treth incwm yn wahanol i ddatganoli trethi eraill neu roi pwerau i gyflwyno trethi newydd ac y byddai'n golygu newid mawr "in the relationship between the citizen and the devolved administration", er ein bod yn cydnabod ei bod yn eithaf anodd diffinio beth yn union yw newid mawr. Rydym yn nodi hefyd fod y refferendwm yn yr Alban ym 1997 yn ymwneud â threth incwm yn benodol gan mai'r hawl i amrywio treth incwm o 3c ym mhob band oedd yr unig gynnig ynghylch trethiant.

8.2.10 Pe byddai pleidlais o blaid yn y refferendwm, byddai Cymru wedi cymeradwyo datganoli pwerau gweithredol, deddfwriaethol a chyllidol – tri o'r pwerau pwysicaf sydd gan lywodraeth.

Pryd y dylid cynnal y refferendwm?

8.2.11 Os oedd modd, byddai refferendwm yn cael ei gynnal cyn datganoli unrhyw bwerau i amrywio trethi a byddai'r mater wedi'i setlo. Ond mae'n ymddangos yn rhesymegol i ni fod ein hargymhellion ynghylch treth tir y doll stamp, yr ardoll agregau, treth tirlenwi, Toll Teithwyr Awyr, APD and trethi arloesol a phwerau benthyca yn cael eu gweithredu cyn cynnal refferendwm gan fod y trethi hyn yn ymwneud â chyfrifoldebau Llywodraeth Cymru, a hefyd am fod y refeniw y maent yn ei godi'n gymharol fach. Rydym yn rhag-weld felly y bydd Mesur seneddol yn cael ei gyflwyno yn sesiwn 2014-15 a fydd yn rhoi'r pwerau trethu hyn i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, ond a fydd hefyd yn darparu ar gyfer cynnal refferendwm cyn rhoi unrhyw bwerau dros dreth incwm.

8.2.12 Roedd y model yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006[112] wedi gweithio'n dda yn achos y refferendwm ar bwerau deddfu. Byddai hyn yn golygu na fyddai'r refferendwm yn cael ei sbarduno nes cael cefnogaeth gan Lywodraeth Cymru, pleidlais o fwyafrif o ddwy ran o dair yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, cytundeb gan Lywodraeth y DU a chytundeb Tŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi. Mae hyn yn golygu, wrth gwrs, y byddai'r naill Lywodraeth neu'r llall yn gallu gohirio datganoli treth incwm ond, hyd yn oed o gymryd na fyddant yn gwneud hynny, mae'n annhebygol y gellid cynnal refferendwm cyn 2017 ar y cynharaf.

8.2.13 Y fantais o adael i gymaint o amser fynd heibio yw y gallai'r etholwyr farnu ar sail tystiolaeth sut yr oedd Llywodraeth Cymru wedi delio â'r aseinio ar dreth incwm cyn cynnal y refferendwm (gellid rhoi'r gorau i aseinio treth incwm wedyn os ceir pleidlais yn erbyn datganoli treth incwm yn y refferendwm) a sut yr oedd wedi defnyddio ei phwerau dros drethi llai. Byddai hefyd yn golygu bod etholwyr Cymru'n gallu penderfynu ar ôl gweld y dystiolaeth am ganlyniad datganoli treth incwm i'r Alban.

Argymhelliad

A.26. Y bydd refferendwm yng Nghymru ar ddatganoli treth incwm. Dylid cynnwys darpariaeth ar gyfer refferendwm o'r fath yn y Ddeddf sy'n cyflwyno pwerau trethu a benthyca.

[112] Yn adrannau 103 a 104.

8.3 PA DDEDDFWRIAETH A FYDD YN OFYNNOL A PHA AMSERLEN Y GELLID EI GOSOD?

8.3.1 Rydym yn gwneud dau fath o argymhellion yn yr adroddiad hwn -, rhai nad oes angen Mesur newydd yn San Steffan ar eu cyfer a rhai y bydd angen eu rhoi ar waith drwy Fesur yn San Steffan sy'n debyg i Ddeddf yr Alban 2012.

8.3.2 Rydym yn rhag-weld y bydd ein hargymhellion yn cael eu gweithredu mewn tair rhan: rhan gyntaf nad oes angen Mesur newydd ar ei chyfer; ail ran y byddai angen Mesur newydd ar ei chyfer ond nid refferendwm; a thrydedd ran y byddai angen cynnal refferendwm ar ei chyfer yn ein barn ni (fel yr ydym wedi trafod yn gynharach).

Argymhellion nad oes angen Mesur Cymru newydd ar eu cyfer

8.3.3 Mae nifer sylweddol o'n hargymhellion y gellid eu cyflwyno heb unrhyw newid yn y Deddfau Llywodraeth Cymru presennol. Ymhlith yr argymhellion o'r math hwn y mae:

- yr opsiynau ar gyfer gwella atebolrwydd sydd wedi'u nodi ym Mhennod 7 above y gellid eu cyflwyno'n weinyddol heb ddeddfu;
- y newid yn y dull o gynllunio a rheoli ardrethi busnes sydd wedi'i ddisgrifio ym Mhennod 4 above y gellid ei gyflwyno'n weinyddol heb ddeddfu;
- yr argymhelliad ym Mhennod 5 ar gyfer mwy o Ardaloedd Menter â lwfansau cyfalaf yng Nghymru y gellid ei gyflwyno drwy orchmynion o dan bwerau Deddfau Cyllid y DU;
- aseinio treth incwm sydd wedi'i drafod ym Mhennod 5 y gellid ei gyflwyno'n weinyddol heb ddeddfu;
- datganoli cyfraddau ar deithiau hir ar gyfer Toll Teithwyr Awyr a drafodwyd ym Mhennod 4 y gellid ei weithredu yng Nghymru drwy Ddeddf Cyllid y DU;
- amrywiadau rhanbarthol yn nhrethi'r DU a drafodwyd ym Mhennod 4, fel gwyliau Cyfraniadau Yswiriant Gwladol, y gellid eu cyflwyno drwy Ddeddf Cyllid y DU; a
- defnyddio pwerau benthyca presennol os bydd Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cytuno ar hynny yn eu trafodaethau rhynglywodraethol.

8.3.4 Gellid cyflwyno'r holl ddiwygiadau hyn, os bydd Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cytuno arnynt, cyn Etholiad Cyffredinol nesaf y DU. Rydym yn credu'n gryf oherwydd y fantais y byddent yn ei rhoi i Gymru ac i'r Deyrnas Unedig gyfan y dylid eu gweithredu cyn gynted ag y bo modd.

Argymhellion y mae angen Mesur Cymru newydd ar eu cyfer

8.3.5 Mae'r ddadl ynghylch a ellid datganoli pwerau trethu a benthyca drwy Orchmynion yn y Cyfrin Gyngor o dan y Ddeddf Llywodraeth Cymru bresennol, neu a fyddai angen Mesur Llywodraeth Cymru newydd i wneud hynny, yn codi cwestiynau cyfreithiol a gwleidyddol. Yn y pen draw, mae'r rhain yn faterion i'w penderfynu gan Lywodraeth y DU drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru. Ond yn ôl yr hyn yr ydym yn ei ddeall, er y gellid dehongli bod y pŵer yn adran 109 o'r Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor yn caniatáu datganoli trethi, byddai defnyddio Offeryn Statudol i'r dibenion hyn yn anarferol a gallai fod yn agored i her gyfreithiol. Byddai rhoi pwerau trethu i Gymru'n cael ei ystyried yn newid yng nghwmpas datganoli yn hytrach na diwygio cyfraith trethi. Ar y sail hon byddai angen Mesur Llywodraeth Cymru newydd ar gyfer gweithredu'r argymhellion canlynol:

- datganoli treth incwm;

- datganoli treth tir y doll stamp, treth tirlenwi a'r ardoll agregau;
- pŵer i gyflwyno trethi arloesol ar gyfer Cymru; a
- phwerau benthyca newydd –- er na fyddai angen deddfwriaeth newydd i ddefnyddio pwerau benthyca presennol Llywodraeth Cymru ac mae hyn yn cael ei ystyried ar wahân yn y trafodaethau rhynglywodraethol ar ariannu teg.

8.3.6 Efallai y bydd temtasiwn i ddadlau y dylid aros nes byddwn wedi adrodd ar Ran II ein cylch gwaith cyn cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth. Wrth gwrs, ni allwn ddweud eto a fydd unrhyw argymhellion o'r rhan honno o'n gwaith yn galw am ddeddfwriaeth sylfaenol. Ond pa un a fydd angen deddfwriaeth sylfaenol yn San Steffan ar gyfer Rhan II neu beidio, credwn y dylid symud ymlaen ar wahân â'n hargymhellion yn Rhan I yn ystod y Senedd bresennol.

Argymhelliad

A.27. Bod Mesur Cymru newydd yn cael ei gyflwyno yn y Senedd hon i ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Ni ddylid aros nes bod Rhan II ein gwaith wedi'i chwblhau cyn cyflwyno mesur i ddatganoli pwerau trethu a benthyca. Dylid cyflwyno newidiadau nad oes angen deddfwriaeth ar eu cyfer cyn gynted â phosibl.

8.4 MATERION SEFYDLIADOL SY'N YMWNEUD Â DATGANOLI PWERAU TRETHU A BENTHYCA

8.4.1 Yn yr adran hon rydym yn disgrifio'r newidiadau y gellid eu gwneud yn y fframwaith sefydliadol sy'n rheoli'r berthynas ariannol rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru o ganlyniad i ddatganoli pwerau trethu a benthyca, gan ystyried y trefniadau arfaethedig ar gyfer yr Alban sydd wedi'u hegluro ym mhapur Swyddfa'r Alban Strengthening Scotland's Future. Er y dylai'r trefniadau hyn fod yn addas i amgylchiadau Cymru, gellir gwneud defnydd o'r model sy'n cael ei ddatblygu yn yr Alban lle y bo'n briodol.

Pwyllgor Dwyochrog Rhynglywodraethol ar Ddatganoli Cyllidol i Gymru

8.4.2 Yn yr Alban, mae cyd-bwyllgor rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth yr Alban yn cael ei sefydlu a fydd yn cwrdd ddwywaith y flwyddyn ar ôl cyhoeddi rhagolygon chwemisol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i drafod trethiant a pholisi macro-economaidd. Dylid sefydlu pwyllgor tebyg ar gyfer Cymru os caiff pwerau trethu a benthyca eu datganoli.

Y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a Chyllid a Thollau EM

8.4.3 Yn unol â'r egwyddor yr ydym wedi'i mabwysiadu ar gyfer datganoli ariannol o gydweithredu ac ymgysylltu adeiladol, dylid egluro'r berthynas rhwng Cyllid a Thollau EM, yr Adran Gwaith a Phensiynau, a Llywodraeth Cymru ynghylch treth incwm mewn Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth, a ddylai gael ei gyhoeddi cyn gweithredu'r argymhellion ar dreth incwm.

8.4.4 Mae Llywodraeth yr Alban wedi cyhoeddi ei bod yn bwriadu sefydlu corff newydd o'r enw Revenue Scotland i weinyddu a chasglu trethi datganoledig yr Alban. Byddai Revenue Scotland yn gweithio ochr yn ochr â Registers of Scotland ar y dreth a fydd yn cymryd lle treth tir y doll stamp a chyda'r Asiantaeth Diogelu'r Amgylchedd yn yr Alban ar waredu gwastraff mewn safleoedd tirlenwi. Yng Nghymru, mater i Lywodraeth Cymru fydd

penderfynu a yw am sefydlu corff tebyg ar gyfer Cymru gan ystyried yr angen i sicrhau gwerth am arian.

8.4.5 Yn achos Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru, dylai llinellau atebolrwydd Cyllid a Thollau EM yng nghyswllt cyfradd treth incwm Cymru fod yn debyg i'r rheini sydd rhwng Cyllid a Thollau EM a Senedd a Llywodraeth y DU. Dylai'r Cynulliad gael adroddiad am weinyddu derbyniadau treth incwm Cymru, yn rhan o adroddiad blynyddol y Swyddfa Archwilio Genedlaethol am berfformiad cyffredinol Cyllid a Thollau EM. Dylai Pwyllgorau'r Cynulliad allu gofyn bod Swyddogion Cyfrifyddu Cyllid a Thollau EM yn rhoi tystiolaeth iddynt. Dylid cael Swyddog Cyfrifyddu Ychwanegol yng Nghyllid a Thollau EM sy'n benodol atebol am gasglu cyfradd treth incwm Cymru.

8.4.6 Hefyd dylai Llywodraeth y DU hysbysu Gweinidogion drwy lythyr am benodi Comisiynwyr Cyllid a Thollau EM. Dylai Mesur Cymru alluogi Llywodraeth Cymru i ddigolledu Cyllid a Thollau EM am y costau ychwanegol sy'n gysylltiedig â gweithredu a chynnal cyfradd treth incwm Cymru, ar ôl tynnu unrhyw arbedion y gall Cyllid a Thollau EM eu gwneud. Dylid paratoi amcangyfrifon o'r costau hyn i'w trafod yn y Pwyllgor Dwyochrog ar yr amser priodol.

8.4.7 Mater i Lywodraeth Cymru fyddai penderfynu a yw am ddefnyddio Cyllid a Thollau EM (gan gymryd bod Cyllid a Thollau EM yn barod i gynnig ei wasanaethau) neu sefydlu corff newydd i weinyddu trethi sydd wedi'u datganoli'n llwyr ac unrhyw drethi newydd. Beth bynnag y bydd yn ei benderfynu, byddai angen i Lywodraeth Cymru gytuno ar drefniadau ffurfiol, er enghraifft drwy wneud contract neu gytundeb lefel gwasanaeth i'w ategu, â'r corff y mae'n dymuno iddo weinyddu'r trethi.

Osgoi neu efadu trethi

8.4.8 Ar hyn o bryd Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am bolisi a gweinyddu yng nghyswllt cau bylchau treth a lleihau efadu ar drethi ar gyfer trethi llywodraeth ganolog, a Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol Cymru sy'n gyfrifol yng nghyswllt trethi lleol. Os bydd trethi fel treth tir y doll stamp yn cael eu datganoli, yna byddai Llywodraeth Cymru yn dod yn gyfrifol am y materion hyn. Lle y mae'r sylfaen drethi yn cael ei rhannu fel y byddai yn achos treth incwm, byddai Cyllid a Thollau EM yn gyfrifol am weinyddu system treth incwm y DU yn ei chyfanrwydd, ond byddai angen iddo gytuno yn ei femorandwm cyd-ddealltwriaeth â Llywodraeth Cymru ynghylch y ffordd o gau unrhyw fylchau treth neu ddelio ag unrhyw faterion sy'n ymwneud ag efadu trethi sy'n deillio o system treth incwm Cymru.

Gosod cyfraddau treth Cymru'n flynyddol

8.4.9 Lle y mae trethi wedi'u datganoli, byddai Llywodraeth Cymru yn gosod cyfraddau treth bob blwyddyn yng nghyllideb Cymru gan gynnwys rhagolygon o'r refeniw a godir. Lle y mae'r sylfaen drethi yn cael ei rhannu fel y byddai yn achos treth incwm, byddai Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi yn ei chyllideb bob blwyddyn beth fydd cyfraddau treth incwm Cymru ar gyfer y flwyddyn i ddod mewn perthynas â'r cyfraddau treth ar gyfer y DU a gyhoeddwyd ar gyfer y flwyddyn i ddod, a byddai cyllideb Cymru yn cynnwys rhagolygon am dreth incwm Cymru wedi'u seilio ar y cyfraddau hyn. Byddai'r manylion, gan gynnwys y rhai sy'n ymwneud â gweithrediad Mesur Cyllid blynyddol y DU, yn fater i'w gytuno rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, gan adeiladu ar gynsail Deddf yr Alban yn yr Alban.

Yr effaith ar adrannau eraill Llywodraeth y DU

8.4.10 Os bydd Llywodraeth Cymru yn dewis amrywio un o'i chyfraddau treth incwm fel bod y cyfraddau gyda'i gilydd yng Nghymru'n wahanol i'r cyfraddau yng ngweddill y Deyrnas Unedig, gallai hyn effeithio ar bolisïau ehangach Llywodraeth y DU lle y caiff anghenion unigolion eu cyfrifo heb gynnwys treth incwm; un enghraifft yw budd-daliadau sy'n gysylltiedig ag incwm, gan gynnwys y Credyd Cynhwysol newydd. Dylid datblygu darlun cliriach o'r effeithiau posibl gyda'r adrannau sy'n gysylltiedig yn y cyfnod cyn gweithredu'r argymhellion ac wrth ddatblygu polisi. Os byddai amrywio cyfradd treth yn gallu arwain at gynnydd neu ostyngiad yn rhwymedigaethau Llywodraeth y DU, yna dylid glynu wrth yr egwyddor sydd wedi'i nodi yn y Datganiad Polisi Ariannu, sef y bydd y corff y mae ei benderfyniad yn arwain at y gost ychwanegol yn cwrdd â'r gost honno. Dylai Cyllid a Thollau EM ac adrannau perthnasol eraill ymgynghori â Llywodraeth Cymru ynghylch maint a goblygiadau'r costau hyn pan fydd mwy o wybodaeth ar gael.

Tryloywder ac annibyniaeth

8.4.11 Un o'r prif egwyddorion ar gyfer datganoli pwerau trethu a benthyca sydd wedi'i nodi ym Mhennod 3 yw'r angen i sicrhau tryloywder. Rhoddwyd pwyslais ar yr egwyddor hon yn y dystiolaeth a gawsom.

8.4.12 Felly dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru sicrhau bod y system mor dryloyw â phosibl gan wirio'r prif elfennau'n annibynnol neu eu gwneud yn ddibynnol ar ffynonellau annibynnol. Dylai'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol fod yn gyfrifol am lunio rhagolygon o dderbyniadau trethi Cymru, gan eu seilio ar ddata a fydd yn cynnwys gwybodaeth a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru. Dylid cyhoeddi memorandwm cyd-ddealltwriaeth rhwng y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, Cyllid a Thollau EM a Thrysorlys EM yn y cyfnod cyn gweithredu'r argymhellion ynghyd â gwybodaeth fanylach am fethodoleg y rhagolygon. Byddai angen i Bwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru feithrin perthynas â'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol.

8.4.13 Os bydd Llywodraeth Cymru yn penderfynu cysylltu â Chyllid a Thollau EM ynghylch gweinyddu'r trethi llai, a bod Cyllid a Thollau EM yn cytuno i wneud hynny, mater i Lywodraeth Cymru fyddai penderfynu sut y bydd unrhyw drefniant archwilio'n gweithio, er y byddai'n sicr o gynnwys craffu gan y Cynulliad.

8.4.14 Byddai'r system ariannu'n gwbl ddibynnol ar y dull o gyfrifo addasiadau yn y grant bloc. Dylid seilio'r gostyngiadau cyntaf ar gyfer y gostyngiad mewn derbyniadau treth i Drysorlys y DU ar ddata am yr alldro o dderbyniadau trethi ac ar ragolygon sydd wedi'u llunio gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol. Dylai'r dyfarniadau terfynol a'r rhagdybiaethau ynghylch y rhagolygon a methodoleg y rhagolygon barhau'n gyfrifoldeb i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol. Dylid gwneud y cyfrifiadau mewn ffordd dryloyw, a fydd ar gael i'w harchwilio gan y cyhoedd.

8.4.15 Mae hefyd yn bwysig bod tryloywder ar gyfer dinasyddion, a byddai'r pwerau newydd yn rhoi cyfle i Lywodraeth Cymru gynnwys rhanddeiliaid a dinasyddion yn gyffredinol wrth ddatblygu polisïau trethiant a gwariant sydd er budd Cymru.

8.4.16 Rydym hefyd yn cyd-weld ag egwyddor 'dim niwed' sydd wedi'i disgrifio yn Strengthening Scotland's Future, sy'n golygu y byddai digolledu am unrhyw newidiadau mewn polisi ar sylfaen drethi'r DU sy'n effeithio ar gyllideb Cymru drwy addasu'r grant bloc yn briodol.

Dylai'r addasiadau hyn fod yn dryloyw, a dylent gynnwys addasiadau priodol pan fydd Llywodraeth y DU yn darparu adnoddau ychwanegol sydd wedi'u hariannu o ddarpariaeth i'r DU gyfan i ostwng trethi yn Lloegr sy'n drethi datganoledig yng Nghymru.

Swyddogaeth Trysorlys i Gymru

8.4.17 Byddai'r pecyn yr ydym yn ei argymell yn golygu newid sylfaenol yn natur Llywodraeth Cymru a'i chyfrifoldebau. Mynegwyd pryder mewn rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom ynghylch gallu Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru i ymgymryd â phwerau trethu a benthyca, a'r angen i beidio â thynnu eu sylw oddi wrth y tasgau mwy cyfredol o wella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a chryfhau economi Cymru.

8.4.18 Un rhan o'n hymateb i'r pryderon hyn yw argymell gweithredu fesul cam fel yr ydym wedi nodi uchod. Fodd bynnag, yn ogystal â hyn, os caiff pwerau trethu a benthyca eu datganoli, dylai Llywodraeth Cymru fanteisio ar y cyfle hwn i ddatblygu ei hadran gyllid bresennol yn Drysorlys cadarn i Gymru. Dylai gynnwys staff o ansawdd uchel sydd â sgiliau a phrofiad addas, a fydd yn gyfrifol am gynllunio a rheoli gwariant cyhoeddus, datblygu a gweithredu polisi cyllidol Cymru a chreu sylfaen drethi gadarnach yng Nghymru.

8.4.19 Yn ogystal â hyn, byddai Trysorlys Cymru yn gyfrifol am ddrafftio Bil Cyllid blynyddol Cymru, a byddai angen i Lywodraeth Cymru sicrhau bod sgiliau digonol ar gael iddi ym maes polisi, gweinyddu a'r gyfraith, gan wneud defnydd o ffynonellau arbenigedd presennol a newydd.

8.4.20 Byddai rheoli unrhyw bwerau benthyca newydd hefyd yn galw am arbenigedd newydd, ond os byddai'r benthyciadau'n dod yn y lle cyntaf o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol yn hytrach na thrwy ddyroddi bondiau Cymru, yna byddai'r anghenion staffio'n fwy syml.

8.4.21 Byddai angen i Lywodraeth Cymru sicrhau bod costau gweinyddu mor fach ag y bo modd a'u bod o fewn terfynau ei chyllideb gyffredinol. Ond rydym hefyd yn ymwybodol y byddai Trysorlys Cymru o ansawdd uchel o'r math sydd gennym mewn golwg yn gallu sicrhau arbedion ac effeithlonrwydd a fyddai'n fwy na digon i dalu ei gostau gweinyddu.

8.4.22 Dylai Trysorlys Cymru fabwysiadu'r arferion gorau rhyngwladol. Byddai'r gwaith o ddatblygu polisi cyllidol effeithiol i Gymru'n galw am ddiwylliant o her ac uchelgais ym mhob rhan o Lywodraeth Cymru. Dylai Trysorlys Cymru, dan gyfarwyddyd y Gweinidog Cyllid, fod â'r un math o rôl ganolog yn Llywodraeth Cymru ag sydd gan Weinidogion Cyllid a Gweinyddiaethau Cyllid mewn mannau eraill.

Argymhelliad

A.28. Y bydd Llywodraeth Cymru yn sefydlu Trysorlys Cymru i reoli'r pwerau newydd yr ydym yn eu hargymell.

Cryfhau sylfaen drethi Cymru a rheoli cyfnewidioldeb derbyniadau

8.4.23 Dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, a'u priod Drysorlysoedd, ddefnyddio pwerau economaidd a ddatganolwyd a rhai sydd heb eu datganoli i gryfhau sylfaen drethi Cymru. Byddai'r Pwyllgor Dwyochrog ar Ddatganoli Cyllidol i Gymru y cyfeiriwyd ato uchod yn fforwm ar gyfer canolbwyntio cryfach gan y ddwy ochr ar wella economi Cymru.

8.4.24 Yn ogystal â hyn, mynegwyd pryderon mewn llawer o'r dystiolaeth a gawsom ynghylch y pwysigrwydd o gryfhau'r gallu i reoli'r risg ychwanegol y gallai datganoli pwerau trethu

a benthyca ei achosi i gyllideb Cymru. Fel yr ydym wedi nodi yn y bennod hon dylid cyflwyno'r newidiadau hyn mewn ariannu fesul cam er mwyn rheoli'r risgiau sy'n deillio o ansefydlogrwydd cyllid cyhoeddus ac o enillion annisgwyl neu ergydion niweidiol i Gyllideb Cymru. Byddai'r Pwyllgor ar Ddatganoli Cyllidol i Gymru yn cyflawni rôl bwysig drwy arolygu'r broses o gyflwyno newidiadau fesul cam o'r ddwy ochr.

Gweithdrefnau cyllideb Cynulliad Cenedlaethol Cymru

8.4.25 Yn yr adroddiad hwn rydym wedi cyfeirio at ddatganoli trethi i Lywodraeth Cymru, neu at ddefnyddio pwerau trethu penodol gan Lywodraeth Cymru. Ymadrodd hwylus yw hwn sy'n cydnabod y ffaith mai'r llywodraeth weithredol sy'n gorfod rhedeg economi pob gwlad fodern, a'i bod felly'n gyfrifol am bolisi cyllidol. Ond yn yr un modd â San Steffan, lle y mae'n rhaid i Lywodraeth y DU sicrhau cytundeb y Senedd ar ei chynigion trethu, felly yng Nghymru y byddai'r arfer ar y pwerau yr ydym wedi argymell eu trosglwyddo i Gymru'n amodol ar gael cefnogaeth ddemocrataidd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac yn destun craffu ganddo. Mae pwerau Llywodraeth Cymru yn amodol bob amser ar barodrwydd y corff etholedig i'w derbyn.

8.4.26 Mae gweithdrefnau presennol y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer ystyried y gyllideb wedi'u nodi yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006.[113] Yr elfen ganolog ynddynt yw cynnig blynyddol ar gyllideb y Cynulliad sy'n rhoi awdurdod i ddyrannu'r adnoddau sydd wedi'u darparu gan Drysorlys EM. Ni fydd y gweithdrefnau hyn yn addas i'w diben ar ôl rhoi cyfrifoldeb deddfwriaethol i'r Cynulliad dros fenthyca a chodi trethi. Yn lle'r sefyllfa bresennol lle y mae'r broses ar gyfer cyllideb Cymru'n golygu dyrannu gwariant at raglenni a dim mwy, os caiff ein hargymhellion eu derbyn, byddai angen hefyd i Lywodraeth Cymru gynnig cyfraddau treth a benthyciadau ar gyfer y flwyddyn i ddod ac felly byddai angen i'r rhain gael eu hystyried a'u hawdurdodi gan y Cynulliad.

8.4.27 Yn system San Steffan, y Mesur Cyllid sy'n rhoi hawl statudol ar gyfer mesurau codi refeniw a threthu. Ceir gweithdrefn ar wahân ar gyfer caniatáu dyrannu gwariant llywodraeth drwy'r Mesur Cyflenwi a Dyrannu. O gofio bod rhai o'r farn nad oes goruchwyliaeth neu reolaeth ddigonol gan Dŷ'r Cyffredin dros wariant Cyflenwi mae'n bosibl y bydd y Cynulliad Cenedlaethol am ystyried yr arferion gorau rhyngwladol ar integreiddio ystyriaeth seneddol i drethiant a gwariant wrth ddatblygu gweithdrefnau newydd.

8.4.28 Yn unol â'r egwyddor o dryloywder yr ydym wedi'i mabwysiadu, credwn y dylai gweithdrefnau'r Cynulliad ar gyfer ystyried trethiant, benthyca a gwariant fod yn rhai sy'n adlewyrchu'r arferion gorau rhyngwladol. Byddai hyn yn golygu integreiddio darpariaethau ar gyfer codi refeniw a benthyca â gwariant mewn un Bil Cyllid (neu Fil Cyllideb); proses ar gyfer Biliau Cymru sy'n rhoi digon o amser ar gyfer craffu gan y Pwyllgor Cyllid a phwyllgorau pwnc eraill (un weithdrefn glasurol yw bod pob pwyllgor pwnc yn rhoi ei farn am y gyllideb i'r Pwyllgor Cyllid); a chynnwys rhanddeiliaid o'r tu allan i'r Cynulliad yn y broses o ystyried y Bil.

8.4.29 Yn yr Alban roedd pŵer gan Senedd yr Alban ers ei sefydlu i ddatblygu ei gweithdrefnau ariannol a chyllidebol ei hun. Yr unig ddarpariaethau yn Neddf yr Alban 1998 oedd un ar gyfer sefydlu Cronfa Gyfunol i'r Alban ac ychydig o ofynion sylfaenol ar gyfer cyllid ac atebolrwydd. Mae gweithdrefnau'r Alban yn cael eu rheoli gan Ddeddf Cyllid Cyhoeddus ac

[113] Gweler adrannau 124 i 130. Mae'r weithdrefn bresennol yn rhagori ar y gweithdrefnau cyllidebol anstatudol o dan fodel y corff corfforaethol yn Neddf 1998.

Atebolrwydd (Yr Alban) 2000, sydd wedi'i gwneud gan Senedd yr Alban. Yng Nghymru, mae gweithdrefnau wedi'u rhagnodi yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 ac ni all y Cynulliad eu newid.

8.4.30 Mae setliad cyllidol aeddfed yn un lle y bydd y Cynulliad yn derbyn mwy o gyfrifoldeb dros faterion gweithdrefnol. Byddai trosglwyddo rheolaeth dros weithdrefnau cyllidebol i Gaerdydd yn galw am ddeddfu gan San Steffan, ond rydym yn deall y gellid gwneud hyn drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 109 o Ddeddf Llywodraeth Cymru – byddai Gorchymyn o'r fath yn gallu caniatáu Mesur gan y Cynulliad i ddiddymu neu addasu'r rhannau o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â gweithdrefnau cyllidebol (er y byddai angen o hyd am ddeddfu gan San Steffan i wneud darpariaethau cyffredinol ynghylch Cronfa Gyfunol Cymru a rhai mesurau sylfaenol eraill ar gyfer diogelwch ariannol yn yr un modd â'r Alban). Credwn y dylai Cynulliad Cenedlaethol Cymru gael rheolaeth ddeddfwriaethol dros ei weithdrefnau cyllidebol ei hun.

8.4.31 O gael cyfrifoldebau ariannol newydd, byddai'n ofynnol i Aelodau'r Cynulliad ymgymryd â chyfrifoldeb newydd a chymhleth er mwyn i'r Cynulliad gyflawni ei rôl briodol o ddal Llywodraeth Cymru yn atebol. Byddai'n bwysig iddynt gwrdd â'r her hon. Er bod enghreifftiau rhagorol o graffu ariannol sydd wedi'i gyflawni o dan y gweithdrefnau presennol gan Bwyllgor Cyllid y Cynulliad,[114] cawsom rai sylwadau gan Aelodau Cynulliad eu bod wedi'u hymestyn eisoes ac y byddent yn ei chael yn anodd craffu'n ddigonol ar ddeddfwriaeth ariannol bwysig. Nid yw ystyriaeth i nifer Aelodau'r Cynulliad yn rhan o'n cylch gwaith ond, yn union fel y byddai'n angenrheidiol i Lywodraeth Cymru gael cefnogaeth ddigonol ar lefel y swyddogion ar gyfer y cyfrifoldebau ariannol newydd yr ydym yn eu hargymell, gallai Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol ddymuno ystyried meithrin gallu ac arbenigedd ar gyfer craffu ariannol drwy hyfforddi Aelodau a thrwy'r cymorth y mae Aelodau'n ei gael drwy ymchwil ac mewn pwyllgorau. Rhaid wrth graffu da i gael deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun.

Argymhellion

A.29. Bydd y system ariannu newydd yn galw am gryfhau'r trefniadau sefydliadol er mwyn delio â chyllid:

a. dylid sefydlu Pwyllgor Dwyochrog Rhynglywodraethol ar y cyd ar Ddatganoli Cyllidol i Gymru a fydd yn cwrdd o leiaf ddwywaith y flwyddyn ar ôl cyhoeddi rhagolygon chwemisol y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol i drafod trethiant a pholisi macro-economaidd;

b. dylid pennu'r berthynas rhwng Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi, yr Adran Gwaith a Phensiynau, a Llywodraeth Cymru ar dreth incwm mewn Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth, a gaiff ei gyhoeddi cyn gweithredu'r argymhellion;

c. ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru, dylai llinellau atebolrwydd Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi o ran y gyfradd treth incwm i Gymru fod yn debyg i'r rheini rhwng Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi a Senedd a Llywodraeth y DU. Dylai Swyddog Cyfrifyddu Ychwanegol yng Nghyllid a Thollau Ei Mawrhydi fod yn benodol atebol am gasglu'r gyfradd treth incwm i Gymru;

[114] Rydym eisoes wedi cyfeirio at yr adroddiad diweddar gan y *Pwyllgor Cyllid Pwerau Benthyg a Dulliau Arloesol o Ddefnyddio Arian Cyfalaf* a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2012. Enghraifft arall o'r Trydydd Cynulliad oedd yr Adroddiad ar Gyllideb Ddrafft 2009-10.

d. dylai Mesur Cymru alluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i ddigolledu Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi am y costau ychwanegol net sy'n gysylltiedig â gweithredu a chynnal y gyfradd treth incwm i Gymru. Ar gyfer y trethi a gaiff eu datganoli'n llwyr (Treth Tir y Doll Stamp a Threth Tirlenwi) ac unrhyw drethi newydd, bydd angen i'r Cynulliad gytuno ar drefniadau ffurfiol, er enghraifft, contract neu gytundeb lefel gwasanaeth ategol â'r corff y mae'n dymuno iddo weinyddu'r trethi;

e. lle y byddai cyfradd dreth amrywiol yn gallu arwain at gynnydd neu ostyngiad yn rhwymedigaethau Llywodraeth y DU, dylid glynu wrth yr egwyddor yn y Datganiad Polisi Ariannu y bydd y corff y mae ei benderfyniad yn arwain at y gost ychwanegol yn cwrdd â'r gost honno;

f. dylai Llywodraeth y DU sicrhau bod system ariannu Cymru mor dryloyw â phosibl a bod yr elfennau allweddol yn cael eu gwirio'n annibynnol neu eu bod yn dibynnu ar ffynonellau annibynnol. Dylai'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol fod yn gyfrifol am gynhyrchu rhagolygon o dderbyniadau trethi Cymru, wedi'u seilio ar ddata a fydd yn cynnwys gwybodaeth wedi'i darparu gan Lywodraeth Cymru. Dylid cyhoeddi memorandwm cyd-ddealltwriaeth rhwng y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi a Thrysorlys EM yn y cyfnod cyn gweithredu'r argymhellion yn ogystal â manylion ychwanegol am fethodoleg y rhagolygon. Dylid cymhwyso egwyddor 'dim niwed' yn yr un modd ag yn yr Alban;

g. dylai Llywodraeth y DU wahodd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol yn rhinwedd ei swydd yn bennaeth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol i baratoi adroddiad i Gynulliad Cenedlaethol Cymru am weinyddu'r gyfradd treth incwm i Gymru gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi. Os bydd Llywodraeth Cymru yn penderfynu cysylltu â Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi ynghylch gweinyddu'r trethi llai, a bod Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn cytuno i wneud, mater i Lywodraeth Cymru fydd penderfynu sut y bydd unrhyw drefniant archwilio'n gweithio.

A.30. Bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cydweithio'n agos i ddefnyddio pwerau economaidd sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli i gryfhau sylfaen drethi Cymru.

A.31. Y bydd y newidiadau hyn yn cael eu cyflwyno fesul cam er mwyn rheoli risgiau o ran ansefydlogrwydd mewn cyllid cyhoeddus ac enillion annisgwyl neu ergydion niweidiol i Gyllideb Cymru.

A.32. Bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cael rheolaeth ddeddfwriaethol dros ei weithdrefnau cyllidebol ei hun.

A.33. Y gallai Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol weld bod angen meithrin rhywfaint o allu ychwanegol ar gyfer craffu ariannol.

8.5 AMSERLEN BOSIBL AR GYFER CYFLWYNO MESUR CYMRU NEWYDD

8.5.1 Rydym yn cynnig amserlen bosibl isod ar gyfer gweithredu ein hargymhellion, er ein bod yn cydnabod y byddai'r amserlen hon yn fater i'w benderfynu gan Lywodraeth y DU drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mis Tachwedd 2012	–	Cyhoeddi adroddiad cyntaf y Comisiwn
Gwanwyn 2013	–	Cyhoeddi ymatebion Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru
Haf 2013	–	Y cyfle cyntaf i ddatganoli cyfradd teithiau hir y Doll Teithwyr Awyr mewn Mesur Cyllid
Hydref 2013	–	Cyhoeddi Papur Gwyn Llywodraeth EM a rhagolygon cyntaf y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol o drethi Cymru – cyflwyno aseinio trethi ar sail rhagolygon
Haf 2014	–	Cyhoeddi Mesur Cymru yn dilyn adroddiad cyntaf y Comisiwn
Gwanwyn 2015	–	Y Cynulliad Cenedlaethol yn cydsynio a throi'r Mesur yn Ddeddf
Gwanwyn 2015	–	ymrwymiadau ym maniffestos pleidiau gwleidyddol y DU ar argymhellion yn ail adroddiad y Comisiwn ac ymateb i gais posibl am refferendwm yn y dyfodol
Hydref 2015	–	Cyflwyno Cyllideb Cymru ar gyfer 2016-17 i'r Cynulliad, gan gynnwys y pwerau trethu newydd
Mis Ebrill 2016	–	Cyflwyno toll stamp, ardoll agregau a threth tirlenwi Llywodraeth Cymru; a defnyddio'r pwerau benthyca newydd (os bydd Llywodraeth y DU yn cytuno, gellid defnyddio'r pwerau benthyca presennol yn gynharach na hyn)
Mis Mai 2016	–	Etholiad Cyffredinol Cymru, maniffestos yn adlewyrchu polisïau ar y pwerau a benthyca newydd a'r refferendwm

8.5.2 Byddai'r Cynulliad Cenedlaethol Cymru sydd newydd ei ethol yn penderfynu wedyn os a pha bryd y bydd yn gofyn i Lywodraeth y DU gychwyn pŵer y refferendwm yn y Ddeddf newydd. Amserlen bosibl yw:

2017	–	y Cynulliad Cenedlaethol yn pleidleisio i ofyn i Lywodraeth y DU gyflwyno is-ddeddfwriaeth ar gyfer refferendwm; cynnal y refferendwm
Mis Ebrill 2018	–	os caiff ei basio, datganoli treth incwm dros dro (ar sail rhagolygon o drethi)
Mis Ebrill 2020	–	datganoli treth incwm yn llwyr

8.6 CASGLIADAU

8.6.1 Mae ein hargymhellion yn golygu newidiadau sylweddol ac felly bydd angen eu cyflwyno fesul cam.

8.6.2 Credwn y dylai Mesur Cymru newydd gael ei gyflwyno yn y Senedd hon i symud ymlaen â'r argymhellion yn yr adroddiad hwn y mae angen deddfu ar eu cyfer. Dylid cyflwyno newidiadau nad oes angen deddfwriaeth ar eu cyfer cyn gynted â phosibl.

8.6.3 Mae datganoli treth incwm yn golygu newid cyfansoddiadol sylfaenol drwy symud pwerau o Lundain i Gaerdydd. Credwn y dylai datganoli treth incwm fod yn destun refferendwm a gaiff ei sbarduno gan bleidlais fwyafrifol o ddwy ran o dair yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru a thrwy gytundeb Senedd y DU. Dylid cynnwys darpariaeth ar gyfer y refferendwm hwn yn y Ddeddf sy'n datganoli pwerau trethu a benthyca.

8.6.4 Bydd angen cryfhau trefniadau sefydliadol. Rydym yn argymell nifer o ffyrdd posibl o gyflawni hyn gan gynnwys sefydlu swyddogaeth Trysorlys i Gymru a meithrin gallu Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar gyfer craffu ariannol.

8.6.5 Yn y bennod nesaf rydym yn asesu effaith gyffredinol ein pecyn o argymhellion, a datblygiadau posibl yn y dyfodol.

Pennod 9 – Yr effaith gyffredinol ac edrych tua'r dyfodol

9.1 TROSOLWG

9.1.1 Yn y bennod hon rydym yn asesu effaith gyffredinol ein pecyn o argymhellion mewn nifer o feysydd, yn enwedig o ran eu heffaith ar gyllid cyhoeddus, ar aelwydydd ac ar unigolion yng Nghymru, ac ar economi Cymru a busnesau. Rydym hefyd yn ystyried a yw'r pecyn yn cyflawni ein cylch gwaith gwreiddiol ac yn trafod sut y gallai'r pecyn ddarparu ar gyfer datblygiadau posibl yn y dyfodol o ran datganoli yng nghyd-destun y DU a'r UE.

9.1.2 Mae'n anorfod bod yr asesiad hwn o'r effaith yn un ar lefel uchel. Os bydd Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn penderfynu gweithredu ein hargymhellion, fel y dylent yn ein barn ni, byddem yn disgwyl iddynt gynnal asesiadau mwy manwl o effeithiau eu cynigion penodol yn unol â'u harferion rheolaidd.

9.2 EFFEITHIAU EIN HARGYMHELLION

Blwch 9.1: Tystiolaeth ynghylch effeithiau ein hargymhellion

Roedd y dystiolaeth a gawsom yn rhoi pwys ar ystyried effeithiau ein hargymhellion ar Gymru. both principles and evidence.

Anogwyd y Comisiwn gan TUC Cymru i "ystyried ei gasgliadau yng nghyd-destun effaith unrhyw newidiadau y mae'n eu cynnig ar y gweithlu yng Nghymru, yn enwedig y rheini sydd ar gyflogau isel".

Cawsom swm sylweddol o dystiolaeth am yr amgylchiadau penodol mewn gwahanol rannau o Gymru. Er enghraifft, dywedodd un unigolyn fod "Bae Caerdydd canoliaethol… yn bellach oddi wrth Ogledd Cymru nag y mae San Steffan" a nododd un arall fod "llond llaw o gwmnïau rhyngwladol o fewn sir y Fflint yn gyfran sylweddol o 'economi Cymru'".

Mynegwyd pryder hefyd ynghylch yr effaith bosibl ar lefelau trethi yng Nghymru. Er enghraifft, yn yr arolwg barn a gynhaliwyd ar ein rhan gan ICM roedd 25 y cant am weld gwariant uwch a threthi uwch, ac roedd 44 y cant yn credu y byddai Llywodraeth Cymru yn cynyddu trethi. Roedd Cymru Wir yn pryderu y byddai'n rhaid i drethi "ddyblu dros nos" o dan y drefn a elwir yn 'devolution-max'.[115]

Roedd CBI Cymru yn pwysleisio ei bod yn bwysig gwerthuso'r effaith ar fusnesau: "Mae busnes yng Nghymru'n rhoi'r pwys mwyaf ar weithredu polisïau llywodraeth yn effeithiol ac ar eu gallu i dyfu'r economi".

[115] Mae devolution-max yn opsiwn ar gyfer datganoli ariannu lle y mae'r rhan fwyaf o drethi a gwariant wedi'i datganoli. Fel yr ydym wedi nodi ym Mhennod 3 nid ydym yn argymell y model hwn ar gyfer Cymru.

Effeithiau cyllidol

9.2.1 Mae rhai wedi mynegi barn nid yn unig am egwyddorion datganoli treth ond hefyd am yr effaith ymarferol bosibl. Er enghraifft, dywedodd yr Arglwydd Rowlands has yn y ddadl yn Nhŷ'r Arglwyddi: "We remember the great cry of the American colonies: 'No taxation without representation'. We have representation without taxation. There are very few legislative bodies in the world that have full legislative power but do not have any form of tax powers. There is a compelling constitutional logic in place that some kind of tax power should accompany legislative power. The questions that arise the moment that we say that are: what and how? …I could not say yes to the granting of such powers unless I knew what impact I was making".

9.2.2 Rydym wedi cael tystiolaeth sy'n nodi y dylai ein cynigion fod yn fforddiadwy, ac na ddylent achosi risgiau cyllidol annerbyniol i un ai Llywodraeth y DU neu Lywodraeth Cymru. Mae nifer o effeithiau cyllidol posibl wedi'u trafod isod.

9.2.3 Pe byddai'r sylfaen treth incwm yn cael ei datganoli fel yr ydym yn argymell a bod Llywodraeth Cymru yn gosod yr un cyfraddau treth incwm ag yng ngweddill y Deyrnas Unedig, yna, o dan delerau'r mecanwaith yr ydym yn ei argymell ar gyfer addasu'r grant bloc, gallai gwariant cyhoeddus yng Nghymru fod yn fwy neu'n llai nag o dan fformiwla Barnett yn ôl a fydd sylfaen treth incwm Cymru'n tyfu'n gyflymach neu'n arafach na gweddill y Deyrnas Unedig.

9.2.4 Rydym wedi asesu'r effaith bosibl yn y dyfodol drwy ystyried yr effaith a fuasai'n bosibl mewn blynyddoedd blaenorol. Yn ystod y cyfnod 2000-10, roedd refeniw o dreth incwm heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau wedi cynyddu 4.1 y cant y flwyddyn ar gyfartaledd yng Nghymru o'i gymharu â 3.8 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan, heb gynnwys Cymru.[116] Roedd y twf cymharol uchel hwn yng Nghymru'n ganlyniad i'r amodau cymharol ffafriol a gafwyd yn y farchnad lafur yng Nghymru yn ystod y degawd diwethaf a oedd wedi arwain at gau'r bwlch hanesyddol yn y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru o'i gymharu â'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.[117] Pe byddai'r duedd hanesyddol ddiweddar hon yn parhau yn y dyfodol yna byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy na phe byddai wedi'i hariannu'n gyfan gwbl o'r grant bloc o ychydig mwy na £6 miliwn y flwyddyn (a fyddai'n rhoi cynnydd cronnol o £27 miliwn erbyn y bumed flwyddyn). Gallai ymddangos yn baradocsaidd bod derbyniadau o dreth incwm wedi cynyddu'n fwy ar gyfartaledd yng Nghymru nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig rhwng 2000 a 2010 gan fod y Gwerth Ychwanegol Crynswth y pen yng Nghymru wedi tueddu i ostwng yn y cyfnod hwn o'i gymharu â'r cyfartaledd yn y DU. Fodd bynnag, mae'r gostyngiad hwn yn ganlyniad yn bennaf i ostyngiad mewn elw yng Nghymru yn hytrach na gostyngiad mewn incwm o gyflogaeth.[118]

---

[116] Mewn gwirionedd, nid oes fawr o wahaniaeth yn y tueddiadau os nad ydym yn cynnwys Cymru yn y ffigurau ar gyfer y Deyrnas Unedig er mwyn cymharu twf yng Nghymru â 'gweddill y DU' gan fod refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n gyfran mor fach o gyfanswm y refeniw o dreth incwm yn y DU.

[117] Roedd y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru'n 67.6 y cant ar gyfer y rhai 16-64 oed rhwng Mai a Gorffennaf 2000. Mae hyn yn cymharu â 72.6 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Rhwng Mai a Gorffennaf 2012 y gyfradd cyflogaeth ar gyfer rhai 16-64 oed yng Nghymru oedd 68.6 y cant o'i gymharu â 71.2 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.

[118] Mae'r duedd hon mewn Gwerth Ychwanegol Crynswth wedi'i thrafod ymhellach yn ein papur ymchwil ar y cyd-destun economaidd sydd ar gael ar ein gwefan a hefyd yn yr adroddiad diweddar gan Gomisiwn Economaidd Plaid Cymru Bwlch Offa, sydd hefyd yn tynnu sylw at bwysigrwydd twf wedi'i arwain gan allforion a gwell cysylltedd er mwyn gwella perfformiad economaidd Cymru.

9.2.5 Nid hwn yw'r unig senario posibl, wrth gwrs, ac rydym yn cydnabod bod perygl, pe byddai'r refeniw o dreth yng Nghymru'n tyfu'n arafach nag yn y Deyrnas Unedig gyfan, y gallai gwariant cyhoeddus yng Nghymru fod yn is ar ôl datganoli treth incwm nag o dan drefniadau presennol y grant bloc. Rydym yn trafod hyn ymhellach yng nghyd-destun risgiau a senarios yn Atodiad E. Fodd bynnag, mae'r dadansoddiad hwn hefyd yn dangos nad yw'r effaith yn debygol o fod yn fawr iawn y naill ffordd neu'r llall, ac nad oes risg anfanteisiol systematig.

9.2.6 Fel y mae'r dadansoddiad yn dangos, y mater allweddol yw beth fydd y duedd hirdymor mewn incwm yng Nghymru o'i gymharu â gweddill y Deyrnas Unedig. Mae'n anodd darogan cyfeiriad y sylfaen treth incwm yng Nghymru. Bydd hyn yn dibynnu i raddau helaeth ar berfformiad cymharol economi Cymru. Yn ei hadroddiad blynyddol diweddar ar ei Rhaglen Lywodraethu, nododd Llywodraeth Cymru fod ei dylanwad byrdymor ar Werth Ychwanegol Crynswth y pen yn gyfyng oherwydd prinder y dulliau ysgogi economaidd sydd ar gael iddi, ond bod y meysydd polisi datganoledig y mae'n gyfrifol amdanynt yn hollbwysig er hynny i sicrhau twf yr economi yn y tymor hwy. Felly mae ffyniant Cymru yn y dyfodol, a'r refeniw trethi sy'n dilyn hynny, yn rhywbeth sydd yn nwylo Cymru i raddau helaeth.

9.2.7 Nid ydym yn gweld unrhyw reswm mewn egwyddor pam na ddylai sylfaen treth incwm Cymru dyfu cyn gyflymed os nad yn gynt na gweddill y Deyrnas Unedig yn y tymor hwy. Er hynny, rydym hefyd yn nodi'r risgiau anfanteisiol a'r angen am bolisïau economaidd priodol. Felly rydym yn argymell trefniadau pontio a fyddai'n osgoi risgiau i gyllideb Cymru yn y tymor byrrach. Ond rydym hefyd yn credu y byddai ein cynigion ohonynt eu hunain yn rhoi mwy o gymhellion i Lywodraeth Cymru i wella twf economaidd a'u bod hefyd yn rhoi dulliau ysgogi economaidd ychwanegol i Lywodraeth Cymru to the Welsh Government. Byddai hyn wedi'i adlewyrchu yn sylfaen treth incwm Cymru.

9.2.8 Yn yr adran hon hyd yma rydym wedi cymryd y bydd Llywodraeth Cymru yn cadw cyfraddau treth incwm ar lefel y DU. Byddai risgiau gwahanol pe byddai Llywodraeth Cymru, yn hytrach na chadw cyfraddau treth incwm ar lefel y DU, yn newid cyfraddau treth incwmlevels. Pe byddent yn is, byddai llai o refeniw ar y dechrau o leiaf (a gostyngiad cymesur yng ngrant bloc Cymru). Pe byddent yn uwch, yna byddai mwy o refeniw. Fodd bynnag, nid yw'n hawdd amcangyfrif beth fydd y canlyniad i newid penodol o ran ennill mwy neu lai o refeniw ac felly beth fydd ei effaith gyffredinol ar faint y cyllid sydd ar gael i Lywodraeth Cymru. Y rheswm am hyn yw effeithiau posibl y newidiadau o ran ymddygiad a mudo a drafodwyd yn gynharach wrth ddadlau ei bod yn bwysig peidio â chyflwyno mecanwaith 'camu clos' yr Alban yng Nghymru.

9.2.9 O dan ein cynigion gallai Llywodraeth Cymru newid y cyfraddau sylfaenol ac uwch i wahanol raddau, gan liniaru unrhyw effeithiau o newidiadau o ran ymddygiad a mudo. Yn sicr, byddai angen iddi asesu'n ofalus iawn y cydbwysedd rhwng risgiau a chyfleoedd a fyddai'n codi o gyflwyno cyfraddau treth incwm yng Nghymru a oedd yn wahanol i'r rhai yn Lloegr. Ond os bydd yn asesu'r risgiau hynny ac yn penderfynu eu bod yn dderbyniol, yna byddai hwnnw'n benderfyniad atebol o'r math y dylai llywodraeth ddatganoledig gael ei grymuso i'w gwneud yn ein barn ni.

9.2.10 Yn achos y trethi llai eu refeniw yr ydym wedi argymell eu datganoli, bydd yr effaith gyllidol yn dibynnu ar y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn penderfynu defnyddio'r pwerau newydd, ond nid yw'r effaith yn debygol o fod yn fawr yng nghyd-destun cyllideb gyfan

Llywodraeth Cymru (am nad yw maint y refeniw treth sydd yn y fantol yn fawr iawn). Gellid cael effeithiau economaidd cadarnhaol hefyd.

9.2.11 Byddai angen i Lywodraeth Cymru ddwyn y costau gweinyddol net sy'n gysylltiedig â datganoli trethi. Yn achos trethi a ddatganolwyd, byddai'r costau gweinyddu'n dibynnu ar benderfyniadau gan Lywodraeth Cymru ynghylch patrwm y trethi datganoledig. Gallai rhai costau ychwanegol godi yng nghyllideb Cymru drwy gryfhau'r gallu i lunio polisi a drafftio deddfwriaeth yn Llywodraeth Cymru; a chryfhau'r gallu i graffu yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru. Bydd yn hanfodol bod Llywodraeth Cymru yn cadw'r costau gweinyddol hyn o dan reolaeth mor gaeth â phosibl, er ein bod yn derbyn bod rhaid gwario i sicrhau gweinyddu da – ac mae'n ffordd ddoeth o fuddsoddi ar ei phen ei hun.

9.2.12 Pe byddai'r terfyn ar fenthyciadau cyfalaf Llywodraeth Cymru ar yr un gyfradd â'r Alban o leiaf fel yr ydym yn trafod ym Mhennod 6, gallai hyn rhoi cymaint â thua £130 miliwn y flwyddyn neu 10 y cant ar ben cyllideb cyfalaf bresennol Llywodraeth Cymruspending. Byddai ad-daliadau ar fenthyciadau'n cael eu hariannu un ai drwy godi trethi uwch gan Lywodraeth Cymru neu o arian yng nghyllideb Cymru a byddai'n rhaid iddynt fod yn fforddiadwy.

9.2.13 Byddai benthyca at ddibenion gwariant cyfredol yn dibynnu ar gyfnewidioldeb mewn derbyniadau trethi, ond byddai'n gyfyngedig.

9.2.14 Drwy ddatganoli ardrethi busnes fel yr ydym yn argymell, byddai cyllideb Terfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru yn llai ond byddai ei chyllideb Gwariant a Reolir yn Flynyddol yn fwy. Ni fyddai Llywodraeth Cymru ar ei cholled nac ar ei hennill o ganlyniad i'r newid yn y system. Byddai union natur yr effaith yn dibynnu ar nifer o ffactorau gan gynnwys hydwythedd cymharol yr ardrethi busnes yng Nghymru a Lloegr a byddai angen i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU asesu'r effaith hon cyn gwneud unrhyw newidiadau yn y trefniadau ariannol ar gyfer ardrethi busnes.

Yr effaith gyllidol gyffredinol

9.2.15 Yn gyffredinol ein hasesiad yw ei bod yn debygol y byddai modd delio ag effeithiau cyllidol ein pecyn o argymhellion heb greu risgiau annerbyniol i gyllid cyhoeddus Cymru a'r DU. I'r graddau y mae risgiau'n bodoli, credwn fod y rhain wedi'u gorbwyso gan yr enillion o ran atebolrwydd a grymuso a geir yn sgîl datganoli cyfrifoldeb dros drethu a benthyca.

9.2.16 Gellid gofyn, os rhagwelir y bydd yr effeithiau cyllidol yn eithaf bach, a oes achos o blaid cyflwyno'r diwygiadau hyn yn y lle cyntaf. Fodd bynnag, o'u cymryd gyda'i gilydd, mae'r diwygiadau'n golygu trosglwyddo pŵer ariannol sylweddol o Lywodraeth y DU i Lywodraeth Cymru, fel yr ydym yn egluro isod.

9.2.17 Mae Tabl 9.1 yn dangos manylion y refeniw a godir yng Nghymru o drethi llywodraeth ganolog a fyddai'n cael eu datganoli i Lywodraeth Cymru o dan ein hargymhellion.

Tabl 9.1: Refeniw o drethi ar ôl eu datganoli i Gymru

Treth	Maint y refeniw (£ miliwn)
Treth incwm	
10c o bob band	2,000
Treth tir y doll stamp	115
Treth tirlenwi	62
Yr ardoll agregau	21
Toll Teithwyr Awyr – teithiau hir	1
Cyfanswm	**2, 199**

9.2.18 Byddai'r pecyn o argymhellion yn arwain at newidiadau sy'n arwyddocaol, yn rhesymegol ac yn ymarferolis radical. Gyda'i gilydd, cyfanswm y refeniw o drethi llywodraeth ganolog o dan reolaeth Llywodraeth Cymru fyddai £2.2 biliwn – ffigur sydd ychydig yn llai na 15 y cant o gyllideb Llywodraeth Cymru. O gynnwys y dreth gyngor ac ardrethi busnes (a fyddai'n cael eu datganoli'n llwyr o dan ein cynigion), y cyfanswm fyddai tua £4.4 biliwn o gyfanswm y gwariant datganoledig yng Nghymru o tua £18 biliwn (Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol Cymru).[119] Mae hyn oddeutu 25 y cant o'r cyfanswm. Mae'r ganran hon gryn dipyn yn uwch na chanran y dreth gyngor yng ngwariant awdurdodau lleol, sef tua 18 y cant. Byddai hyn yn newid hanesyddol, byddai gan Gymru ei system dreth ei hun am y tro cyntaf.

Yr effaith ar faint y sector cyhoeddus

9.2.19 Gallai Llywodraeth Cymru ddefnyddio ei phwerau un ai i leihau trethiant a gwariant, neu gynyddu trethiant a gwariant: dyma hanfod dewis gwleidyddol ac atebolrwydd. Mae'n ddigon posibl y bydd gwahaniaeth barn am hyn rhwng y pleidiau gwleidyddol yng Nghymru. Yn ein barn ni, dyma un o'r agweddau ar ddatganoli pwerau trethu sy'n dod â'r atebolrwydd a thryloywder mwyaf – yr angen i bleidiau gwleidyddol ddatgan beth yr oeddent yn bwriadu ei wneud â'r pwerau trethu a fyddai ganddynt a chael eu dal yn atebol am yr hyn a gyflawnwyd. Ond yn ein barn ni nid oes dim yn natur datganoli pwerau trethu a benthyca a fydd yn peri bod y sector cyhoeddus yn fwy neu'n llai.

Yr effaith ar unigolion ac aelwydydd yng Nghymru

9.2.20 Un o brif amcanion datganoli pwerau trethu a benthyca yw gwella atebolrwydd ariannol. Cawsom lawer iawn o dystiolaeth o blaid hyn. Fe fyddai ein cynigion yn effeithio ar unigolion ac aelwydydd yng Nghymru, yn gyntaf yn yr ystyr cyffredinol bod Llywodraeth Cymru yn fwy atebol i bobl Cymru am ei pherfformiad ariannol. Bydd pobl Cymru'n fwy gwybodus ac yn fwy galluog i ddal Llywodraeth Cymru yn atebol am ei phenderfyniadau ar drethu a benthyca. Yn benodol, byddent wedi'u galluogi i wneud dewisiadau yn Etholiad Cyffredinol Cymru ar sail yr ymrwymiadau ynghylch trethiant a benthyca ym maniffestos pleidiau gwleidyddol Cymru.

9.2.21 Mae effeithiau mwy penodol y byddai dinasyddion Cymru'n sylwi arnynt:

- byddai pawb sy'n talu treth incwm yn talu rhan o'u treth incwm i Lywodraeth Cymru. Hefyd byddent yn talu cyfradd treth incwm sydd wedi'i phennu gan Lywodraeth Cymru;

[119] Gan gynnwys gwariant wedi'i ariannu gan y dreth gyngor ac ardrethi busnes.

Felly byddai talwyr treth incwm yng Nghymru'n gweld cysylltiad rhwng trethiant a gwariant yng Nghymru. Yn ogystal â hyn, byddai'r gwahaniaeth rhwng y cyfraddau treth sylfaenol ac uwch yn cael ei bennu gan Lywodraeth Cymru fel bod Llywodraeth Cymru yn gallu gwneud y system dreth yn fwy neu'n llai blaengar nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig yn ôl dewis dinasyddion Cymru;

- mae'r canlyniadau o'n harolwg barn yn dangos bod 59 y cant o'r ymatebwyr wedi dweud na fydd gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru byth yn gwella oni bai fod Llywodraeth Cymru yn gallu gwneud ei phenderfyniadau ei hun ynghylch trethiant a gwariant;
- byddai'n rhaid talu toll stamp Gymreig wrth brynu tai neu ba dreth bynnag y gallai Llywodraeth Cymru ei chyflwyno yn ei lle ar ôl datganoli'r doll stamp;
- byddai pobl sy'n mynd ar deithiau awyr hir o faes awyr yng Nghymru'n talu cyfradd Gymreig y Doll Teithwyr Awyr, a allai fod yn uwch neu'n is na'r un yn Lloegr; a
- mae'n bosibl y byddai trethi arloesol i Gymru, i wella'r amgylchedd neu iechyd cyhoeddus er enghraifft, yn effeithio ar unigolion ac aelwydydd, a gellid defnyddio'r arian a godir i wella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru neu leihau trethi eraill. Gellid cael cynigion llawn dychymyg a fyddai'n boblogaidd ac yn dod â mantais amlwg i'r cyhoedd.

9.2.22 Mae hefyd er budd unigolion ac aelwydydd yng Nghymru fod busnesau Cymru'n ffynnu. Byddwn yn disgrifio'n ddiweddarach y manteision i fusnesau sydd yn y pecyn o argymhellion yr ydym yn ei gynnig. Bydd y manteision hynny'n effeithio hefyd ar y bobl sy'n cael eu cyflogi gan y busnesau neu'n defnyddio eu gwasanaethau.

9.2.23 Wrth gwrs, dim ond os defnyddir y pwerau'n ddoeth y ceir manteision – ac ni fyddai pob penderfyniad yn dod â mantais i holl ddinasyddion Cymru i'r un graddau. Ond byddai posibilrwydd o sicrhau manteision sylweddol a gwirioneddol i unigolion ac aelwydydd yng Nghymru, a chyfle drwy'r blwch pleidleisio i gael rhan fwy o lawer yn y broses benderfynu.

Yr effaith ar wahanol rannau o Gymru ac ar yr aelwydydd tlotach

9.2.24 Cawsom dystiolaeth a oedd yn mynegi pryderon ynghylch a fyddai datganoli pwerau trethu a benthyca'n dod â budd i bob rhan o Gymru, er enghraifft Gogledd Cymru a Chymru wledig; ac a fyddai'n dod â budd i aelwydydd tlotach.

9.2.25 Nid yw'r datganoli ar bwerau'n gwahaniaethu ar ei ben ei hun rhwng gwahanol rannau o Gymru neu wahanol rannau o'r boblogaeth. Er hynny, fe fyddai datganoli pwerau trethu a benthyca'n cynnig cyfleoedd i unrhyw Lywodraeth Cymru yn y dyfodol ddefnyddio ei phwerau newydd er budd pob rhan o Gymru, ac i ddod â budd i aelwydydd tlotach yng Nghymru.

9.2.26 Byddai'n bwysig bod unrhyw Lywodraeth Cymru yn y dyfodol yn sicrhau nad oedd buddsoddi ychwanegol drwy ddefnyddio pwerau benthyca newydd yn dod â budd i un rhan o Gymru'n unig. Yn yr un modd, byddai angen i Lywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn ystyried effeithiau trawsffiniol (er enghraifft yng Ngogledd-ddwyrain Cymru) wrth wneud penderfyniadau ynghylch trethu a bod newidiadau mewn trethi a ddatganolwyd yn dod â budd i bob rhan o Gymru. Er ein bod yn credu mai mater i Lywodraeth y DU yn bennaf yw blaengaredd y system dreth yn gyffredinol, mae'n bosibl y bydd y pwerau trethu a benthyca a ddatganolwyd yn rhoi arfau ychwanegol i unrhyw Lywodraeth Cymru yn y dyfodol i helpu aelwydydd sydd ag incwm isel.

Yr effaith ar economi a busnesau Cymru

9.2.27 Cawsom lawer iawn o dystiolaeth o blaid y farn y byddai datganoli pwerau trethu a benthyca'n rhoi mwy o arfau i Lywodraeth Cymru i hybu twf economaidd yng Nghymru, yn enwedig o ystyried y trafferthion economaidd presennol. Mae'r canlyniadau o'n harolwg barn yn dangos bod 60 y cant o'r ymatebwyr yn credu y byddai economi Cymru'n gryfach pe byddai Llywodraeth Cymru yn gallu penderfynu lefelau trethiant a gwariant yng Nghymru.

9.2.28 Yn ein barn ni mae'r ddau amcan o gynyddu atebolrwydd ariannol a chynyddu twf yn ategu ei gilydd. Byddai cynyddu atebolrwydd ariannol drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca'n rhoi mecanweithiau i'w defnyddio gan Lywodraeth Cymru i wneud Cymru'n fwy ffyniannus. Byddai hyn er budd i Gymru ac i'r Deyrnas Unedig yn gyffredinol.

9.2.29 Mewn rhan arall o'r adroddiad hwn rydym yn gwneud nifer mawr o argymhellion, llawer ohonynt yn berthnasol i'r amcan o hybu twf economaidd. Wrth gwrs ni fydd datganoli pwerau ar ei ben ei hun yn cynyddu twf gan fod hyn yn dibynnu, yn hytrach, ar y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn dewis defnyddio'r pwerau hyn. Mae rhai o'r effeithiau posibl wedi'u nodi yn y blwch isod.

Blwch 9.2: Effaith ein cynigion ar economi a busnesau Cymru

Byddai ein cynigion yn galluogi pleidiau gwleidyddol Cymru ac unrhyw Lywodraeth Cymru yn y dyfodol i ddatblygu polisi cyllidol i Gymru er mwyn hybu economi Cymru a busnesau Cymru, gan weithio ochr yn ochr â Llywodraeth y DU.

Byddai ein cynigion ar dreth incwm yn rhoi mwy o gymhelliad i hybu twf, hyd yn oed pe byddai Llywodraeth Cymru yn penderfynu peidio ag amrywio cyfradd treth incwm o gyfradd y Deyrnas Unedig. Pe byddai refeniw o dreth incwm yn cynyddu'n gyflymach yng Nghymru nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig, yna gallai Llywodraeth Cymru gynyddu gwariant cyhoeddus neu leihau trethi eraill.

Pe byddai Llywodraeth Cymru yn dewis gostwng cyfraddau treth incwm, gallai hyn wella'r cymhellion i weithio a gwneud Cymru'n lle mwy deniadol i fyw a gweithio; neu pe byddai'n dewis cynyddu cyfraddau treth incwm, gallai hyn roi adnoddau ar gyfer buddsoddi economaidd gan y sector cyhoeddus yng Nghymru.

Byddai ein cynigion ynghylch treth gorfforaeth yn creu modd i gynnig lwfansau cyfalaf uwch mewn mwy o Ardaloedd Menter, gan arwain at fwy o fuddsoddi yng Nghymru.

Byddai ein cynigion ar gyfer ardrethi busnes yn rhoi rheolaeth lwyr i Lywodraeth Cymru dros ardrethi busnes, gan roi mwy o hyblygrwydd i newid cyfraddau a gwariant yng Nghymru er mwyn ymateb i amgylchiadau economaidd Cymru.

Pe byddai Llywodraeth Cymru yn ysgogi twf a buddsoddi lleol, er enghraifft drwy ddefnyddio Cyllid Cynyddrannau Treth, Ardaloedd Gwella Busnes a thrwy ddefnyddio'r Ardoll Seilwaith Cymunedol neu fersiwn Gymreig ohoni, byddai hyn yn gallu hybu twf yr economi leol.

Byddai ein cynigion ynghylch treth tir y doll stamp yn galluogi Llywodraeth Cymru i ymyrryd er mwyn symbylu'r farchnad dai yng Nghymru.

At hynny, pe byddai Llywodraeth Cymru yn cynnal adolygiad mwy cynhwysfawr o drethiant eiddo preswyl a masnachol, gallai hyn arwain at farchnad dai ac eiddo fwy effeithiol.

Gallai Llywodraeth Cymru ddewis cyflwyno trethi arloesol i beri i'r economi weithio'n well, er enghraifft drwy leihau risgiau annymunol i iechyd neu'r amgylchedd; a gallai ddefnyddio'r arian a godir i leihau trethi ar fusnesau.

Pe byddai Llywodraeth Cymru yn cael pŵer i amrywio cyfradd y Doll Teithwyr Awyr ar deithiau hir, gallai ddefnyddio'r pŵer hwn mewn strategaeth i ddatblygu meysydd awyr yng Nghymru.

Er bod y cyfle i drethu adnoddau naturiol Cymru'n gyfyngedig ar hyn o bryd, mae gan Gymru sylfaen adnoddau a allai fod yn gryf o ran dŵr, ynni adnewyddadwy, agregau, glo a nwy a byddai'n bwysig sicrhau bod ardollau priodol yn cael eu cadw dan sylw er mwyn hyrwyddo marchnadoedd effeithiol.

Byddai ein cynigion i ddatganoli pwerau benthyca'n galluogi Llywodraeth Cymru i fuddsoddi mwy mewn prosiectau seilwaith economaidd sy'n rhoi elw mawr.

Yn ogystal â hyn, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cydweithio i hyrwyddo buddsoddi ychwanegol yng Nghymru.

9.3 DATBLYGIADAU POSIBL YN Y DYFODOL

9.3.1 Bydd ein cynigion yn golygu trosglwyddo pwerau'n raddol i Gymru fel y mae'r amserlen ym Mhennod 8 yn dangos above. Fodd bynnag, mae hefyd yn bwysig ceisio asesu ein cynigion ochr yn ochr â datblygiadau yn y dyfodol dros gyfnod hwy os bydd awydd cynyddol am ddatganoli trethi yng Nghymru neu os bydd amgylchiadau allanol yn newid.

9.3.2 Mae tair treth yr ydym wedi nodi bod cyfle i fynd ymhellach â nhw. Ynghylch treth incwm, rydym yn argymell camu ymlaen yn raddol dros amser o ddatganoli 10c ym mhob band at ddatganoli cyfrannau mwy os oes consensws gwleidyddol o blaid hynny in Wales to do this. Ynghylch treth gorfforaeth ein hargymhelliad yw, os caiff y dreth ei datganoli i'r Alban a Gogledd Iwerddon, yna y dylid ei datganoli hefyd i Gymru. Hefyd dylid parhau i ystyried yr hyblygrwydd ychwanegol ynghylch nifer yr Ardaloedd Menter os bydd newid yn y polisi ar Ardaloedd Menter yn Lloegrwere to change at the UK level. Ynghylch y Doll Teithwyr Awyr rydym yn argymell symud yn gyntaf at ddatganoli'r cyfraddau ar gyfer teithiau awyr hir uniongyrchol ac wedyn ystyried ei datganoli'n llwyr yng ngoleuni datblygiadau ehangach mewn polisi hedfan yn y DU.

9.3.3 Yn ogystal â hyn, os caiff treth tir y doll stamp ei datganoli ac os rhoddir pwerau i Lywodraeth Cymru i gyflwyno trethi arloesol i Gymru a rheolaeth lawn dros ardrethi busnes, yna gallai Llywodraeth Cymru fanteisio ar y cyfle i resymoli trethiant tir ac eiddo yng Nghymru, mewn ffordd debyg efallai i'r hyn a argymhellwyd gan Adolygiad Mirrlees ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.[120]

[120] IFS (2011), Tax by Design Pennod 16:
"The taxation of property in the UK is currently something of a mess. As we have seen when considering the practicalities involved in implementing an ideal system, up to a point this is understandable. But it remains both desirable and feasible to clear up much of the mess."

9.3.4 Rydym hefyd wedi gwneud argymhellion a fydd yn sicrhau bod datganoli'n cael ei ystyried bob amser wrth wneud newidiadau yn system dreth y DU, a bod Llywodraeth Cymru yn cael ei galluogi i ddefnyddio trethi ac ardollau i ymateb i anghenion Cymru.[121]

Refferendwm ar annibyniaeth yr Alban

9.3.5 Mae un digwyddiad cyfansoddiadol yn y dyfodol a allai gael effaith fawr ar Gymru a'r Deyrnas Unedig yn gyffredinol – refferendwm yr Alban. Mae graddau'r effeithiau posibl yn rhywbeth y mae Prif Weinidog Cymru wedi tynnu sylw ato'n ddiweddar. Bydd angen dal setliad datganoli Cymru dan sylw yng ngoleuni datblygiadau yn yr Alban, gan gynnwys unrhyw oblygiadau o ran dyfodol fformiwla Barnett a'r posibilrwydd o bwerau trethu ychwanegol yn yr Alban.

Undebau cyllidol ac ariannol yr UE a'r DU

9.3.6 Mae pawb yn ymwybodol o'r argyfwng cyllidol ac ariannol presennol yn yr UE a chawsom ein hannog gan nifer o dystion i ddysgu gwersi o'r digwyddiadau hynny. Rydym hefyd yn ymwybodol o'r drafodaeth bresennol ar gysoni trethiant ledled yr UE.

9.3.7 Yn benodol, codwyd cwestiynau yn rhywfaint o'r dystiolaeth a glywsom ynghylch a fyddai datganoli cyllidol o fewn y Deyrnas Unedig yn gwanhau Undeb y DU; ac a fyddai'n gyson â gwersi a ddysgwyd yn Ardal yr Ewro fod undeb cyllidol ac ariannol yn mynd law yn llaw.

9.3.8 Ni fydd ein cynigion yn gwanhau undeb y DU, gan eu bod wedi'u cynllunio'n ofalus i atal benthyca gormodol a cholli gormod o'r manteision o rannu risgiau, sy'n agwedd gadarnhaol ar y trefniadau ariannu presennol ar gyfer datganoli.

9.3.9 Mae datganoli cyllidol i Gymru'n gydnaws â'r posibilrwydd y bydd undeb cyllidol ac ariannol yn datblygu yn Ardal yr Ewro. Mae undeb cyllidol ac undeb ariannol yn mynd law yn llaw yn yr UE ond mae hyn yn achosi costau mawr ar gyfer addasu i'r economïau gwannach yn Ardal yr Ewro. Mae Cymru'n osgoi'r costau addasu hynny drwy fod y tu allan i Ardal yr Ewro ac o fewn undeb cyllidol ac ariannol y DU.

9.3.10 Mae rhywfaint o ddatganoli ar bwerau cyllidol o Lywodraeth y DU i Lywodraeth Cymru yn gwbl gyson â chadw manteision undeb cyllidol ac ariannol y DU, fel y mae'r dystiolaeth o wledydd tramor yn dangos.

Rhan II ein cylch gwaith

9.3.11 Un farn a glywsom oedd y dylem fod wedi edrych ar Ran II ein cylch gwaith o flaen Rhan I, gan ei bod yn bosibl y bydd goblygiadau cyllidol yn codi o Ran II y bydd angen i ni eu hystyried. Wrth gwrs, ni allwn newid ein cylch gwaith, ond rydym yn credu mai cwbl resymegol oedd delio â'r materion sydd wedi'u trafod yn yr adroddiad hwn cyn symud ymlaen at ail ran ein cylch gwaith. Er hynny, rydym yn cydnabod ei bod yn bosibl y bydd argymhellion sy'n codi yn Rhan II ein gwaith yn arwain at drosglwyddo swyddogaethau o Lywodraeth y DU i Lywodraeth Cymru (neu fel arall), gan drosglwyddo'r arian sy'n gysylltiedig â hynny fel y bo'n briodol. Byddwn yn sicrhau bod unrhyw faterion ariannol sy'n codi yn cael eu trafod yn ein hail adroddiad.

[121] Trafodwyd hyn ym Mhennod 4.

9.4 A YW EIN PECYN ARGYMHELLION YN CYFLAWNI EIN CYLCH GWAITH A'N HEGWYDDORION CYLLIDOL?

9.4.1 Ar ddechrau'r adroddiad hwn, gwnaethom nodi ei bod yn rhesymegol bod pwerau ariannol yn dilyn pwerau deddfu. Rydym wedi gallu cyfrannu at y broses honno, ac rydym yn ddiolchgar i bawb sydd wedi ein helpu i wneud hynny. Rydym wedi ystyried barn pawb yn ofalus, gan gynnwys y rheini sydd wedi mynegi amheuon ynghylch manteision datganoli, ac rydym wedi ymateb i'r pryderon y mae nifer o bobl wedi'u mynegi.

9.4.2 Rydym yn fodlon bod ein pecyn o argymhellion yn cyflawni cylch gwaith y Comisiwn. Mae hefyd yn gyson â'r prif bwyslais yn adroddiad Holtham, sydd wedi'i groesawu gan lawer yng Nghymru, ac mae'n gwireddu'r egwyddorion cyllidol yr ydym wedi'u mabwysiadu:

- byddai'n cryfhau atebolrwydd drwy rymuso Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru fel y gall osod ei chyllideb ei hun, gan gysylltu trethiant a chynrychiolaeth drwy hynny ar lefel Cymru yn ogystal â lefel y DU;
- byddai'n hyrwyddo effeithlonrwydd a thwf drwy ddarparu ysgogiadau a chymhellion ychwanegol i gryfhau economi Cymru a pholisïau datganoledig eraill;
- byddai'n hyrwyddo tegwch drwy sicrhau bod gwariant yng Nghymru'n gysylltiedig i ryw raddau â threthiant yng Nghymru, drwy alluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i ddatblygu system dreth i Gymru sy'n unol â mandad democrataidd y Cynulliad, a thrwy ddarparu pwerau benthyca i Gymru gan ddilyn y rheini yn yr Alban a Gogledd Iwerddon;
- byddai'n hyrwyddo setliad ariannu wedi'i seilio ar egwyddorion cytundeb a chydsyniad;
- byddai'n hyrwyddo egwyddor disgyblaeth gyllidol drwy gynnal hygrededd cyllidol ar lefel y Deyrnas Unedig a lefel Cymru, ac mae'n cynnal system ariannu sefydlog a rhagweladwy;
- byddai'n hyrwyddo egwyddor tryloywder wrth weithredu'r system newydd; a
- byddai'n hyrwyddo egwyddor symlrwydd drwy osgoi datganoli ym meysydd mwy cymhleth y system dreth gan gynnig cyfle i Lywodraeth Cymru gyflwyno trethi datganoledig symlach.

9.4.3 Felly mae ein pecyn argymhellion yn un pellgyrhaeddol. Ar yr un pryd, rydym wedi cydnabod y farn gyffredin y dylai'r newidiadau gael eu cyflwyno'n raddol dros nifer o flynyddoedd er mwyn sicrhau bod risgiau wedi'u hasesu a'u trafod yn llawn, a bod y gallu a phrofiad angenrheidiol yn cael eu meithrin dros amser, gan barhau i ganolbwyntio ar wella perfformiad yn y meysydd polisi presennol sydd wedi'u datganoli.

9.4.4 Wrth asesu gwelliannau i Fesur yr Alban yn 2011, pennwyd tri maen prawf gan Lywodraeth y DU: bod gwelliannau wedi'u seilio ar dystiolaeth, eu bod yn cynnal y consensws trawsbleidiol, a'u bod yn dod â budd i'r wlad ddatganoledig heb wneud niwed i weddill y Deyrnas Unedig. Dyma'r union feini prawf yr ydym wedi'u mabwysiadu yn achos Cymru.

9.4.5 Rydym wedi sicrhau bod ein hargymhellion wedi'u seilio'n gadarn ar y dystiolaeth sydd ar gael, ac rydym wedi gwneud defnydd helaeth o'r farn amrywiol sydd wedi'i chyflwyno i ni drwy'r holl ddulliau yr ydym wedi'u defnyddio i gasglu barn. Rydym hefyd wedi dibynnu ar brofiad mewn gwledydd tramor.

9.4.6 Rydym wedi ystyried effaith ein hargymhellion ar Gymru ac ar rannau eraill o'r Deyrnas Unedig. Credwn y byddant o fudd i Gymru ac i'r Deyrnas Unedig gyfan.

9.4.7 Ein dymuniad wrth ymgymryd â phob agwedd ar ein gwaith oedd llunio cynigion a fyddai'n cael cefnogaeth eang ar sail tystiolaeth, er mwyn sicrhau consensws ynghylch argymhellion a fydd yn gwneud gwahaniaeth gwirioneddol.

9.4.8 Rydym wedi llunio adroddiad yr ydym i gyd wedi cytuno arno ac yn ei gymeradwyo ar gyfer ei weithredu'n fuan.

Rhestr termau

Adolygiadau o Wariant sy'n gosod Terfynau Gwariant Adrannol ar gyfer y tair neu bedair blynedd dilynol. Y cyntaf oedd yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant ym 1998 a chynhaliwyd adolygiadau pellach bob dwy flynedd tan 2004. Cyflwynwyd adroddiad yr ail Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant yn hydref 2007 ac roedd yn gosod cyllidebau ar gyfer 2008-09 i 2010-11. Cafwyd Adolygiad o Wariant pellach yn hydref 2010 a oedd yn gosod cyllidebau ar gyfer 2011-12 i 2014-15.

Benthyciadau net y sector cyhoeddus (PSNB) yw'r gwahaniaeth rhwng derbyniadau'r sector cyhoeddus a gwariant sydd wedi'i fesur yn y Cyfrifon Cenedlaethol. Mae hefyd yn cyfateb i falans net y rhwymedigaethau ariannol a gafodd y sector cyhoeddus llai'r asedau ariannol a gafodd.

Bwrdd Benthyciadau Gwaith Cyhoeddus – asiantaeth i Lywodraeth y DU sy'n rhoi benthyg arian i awdurdodau lleol ar sail ddarbodus.

Cronfa Gyfunol Cymru yw'r cyfrif a reolir gan Lywodraeth Cymru y bydd y refeniw a gwariant ar gyfer cyllideb ddatganoledig Cymru yn mynd drwyddo. **Cronfa Gyfunol y DU** yw'r gronfa gyfatebol ar lefel y DU sy'n cael ei rheoli gan Lywodraeth y DU.

Cydbwysedd cyllidol yw refeniw trethi'r llywodraeth ar ôl tynnu gwariant llywodraeth.

Cyfanswm y Gwariant a Reolir – diffiniad o gyfanswm y gwariant cyhoeddus a gafwyd o'r Cyfrifon Cenedlaethol. Hwn yw swm cyfunedig y gwariant cyfredol a chyfalaf gan lywodraeth ganolog a llywodraeth leol. Gellir ei gyflwyno hefyd fel cyfanswm y Terfynau Gwariant Adrannol a Gwariant a Reolir yn Flynyddol.

Cyfraniadau Yswiriant Gwladol yw taliadau gan gyflogwyr a chyflogeion sy'n ariannu gwariant ar nawdd cymdeithasol drwy'r Gronfa Yswiriant Gwladol.

Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi sy'n casglu ac yn gweinyddu trethi llywodraeth ganolog.

Cyllideb adnoddau yw'r gyllideb ar gyfer gwariant cyfredol sydd wedi'i seilio ar groniadau. Mae wedi'i rhannu'n Derfyn Gwariant Adrannol adnoddau (sy'n gyfanswm rheoli) a Gwariant Adrannol ar Adnoddau a Reolir yn Flynyddol (cyfanswm cynllunio). **Cyllideb cyfalaf** yw'r gyllideb ar gyfer gwariant cyfalaf ac mae wedi'i rhannu yn yr un modd yn Derfyn Gwariant Adrannol a Gwariant a Reolir yn Flynyddol.

Dyledion net y sector cyhoeddus (PSND) yw swm rhwymedigaethau ariannol y sector cyhoeddus yn ôl ei werth enwol, llai ei asedau ariannol hylifol.

Gwariant adnabyddadwy yw gwariant y gellir cydnabod ei fod wedi'i dynnu er budd unigolion, mentrau neu gymunedau mewn gwlad neu ranbarth penodol. Enghreifftiau ohono yw'r rhan fwyaf o wasanaethau iechyd ac addysg, a gwariant ar nawdd cymdeithasol a phensiynau. Mae mwy o fanylion ym Mhennod 9.

Gwariant anadnabyddadwy yw gwariant na ellir cydnabod ei fod er budd gwlad neu ranbarth penodol, felly tybir ei fod wedi'i dynnu ar ran y Deyrnas Unedig gyfan, er enghraifft, y rhan fwyaf o'r gwariant ar amddiffyn, cynrychiolaeth mewn gwledydd tramor a chasglu trethi.

Gwariant a Reolir yn Flynyddol yw gwariant o fewn Cyfanswm y Gwariant a Reolir nad yw'n dod o dan Derfynau Gwariant Adrannol. Mae Gwariant a Reolir yn Flynyddol yn llai rhagweladwy ac

yn fwy anodd ei reoli at ei gilydd na gwariant Terfyn Gwariant Adrannol. Mae wedi'i rannu'n Wariant Adrannol a Reolir yn Flynyddol a Gwariant Arall a Reolir yn Flynyddol.

Gwariant cyflenwi yw gwariant sydd wedi'i ddyfarnu gan y Senedd un ai yn y Prif Amcangyfrifon blynyddol neu mewn Amcangyfrifon Atodol.

Gwerth Ychwanegol Crynswth (GYC) – mesur sy'n gysylltiedig â chynnyrch mewnwladol crynswth (CMC), gan fod y ddau'n mesur cynnyrch. Y berthynas rhyngddynt yw: GYC + trethi ar gynhyrchion – cymorthdaliadau ar gynhyrchion = CMC.

Llywodraeth ganolog yw sector yn y Cyfrifon Cenedlaethol. Mae'n cynnwys y Senedd; adrannau llywodraeth a'u hasiantaethau gweithredol; cynulliadau datganoledig Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon; cronfeydd llywodraeth fel y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol; cronfeydd swyddogol y gyfnewidfa dramor; y rhan fwyaf o Gyrff Cyhoeddus Anadrannol; ac amryw o gyrff cyhoeddus eraill y tu allan i'r farchnad sy'n cael eu rheoli gan lywodraeth ganolog.

Llywodraeth Is-genedlaethol yw'r term technegol a ddefnyddir am lywodraethau o dan lefel y genedl-wladwriaeth, fel gweinyddiaethau datganoledig, taleithiau neu Länder er mwyn gwneud cymariaethau rhyngwladol.

Menter Cyllid Preifat (PFI) – system ar gyfer prynu gwasanaethau cyfalaf-ddwys i'r sector cyhoeddus. Fel arfer bydd y sector preifat yn dylunio, yn ariannu, yn adeiladu ac yn cynnal seilwaith ac asedau cyfalaf sefydlog eraill ac wedyn yn rhedeg yr asedau hynny er mwyn gwerthu gwasanaethau i'r sector cyhoeddus. Mewn rhai achosion mae'r asedau cyfalaf wedi'u cyfrifyddu ar fantolen y gweithredwr sector preifat; mewn achosion eraill byddant ar lyfrau'r sector cyhoeddus.

Polisi cyllidol yw'r defnydd o'r system casglu refeniw (trethiant) a gwariant gan lywodraeth i ddylanwadu ar yr economi. Dau brif offeryn polisi cyllidol yw trethiant a gwariant gan lywodraeth.

Terfynau Gwariant Adrannol yw cynlluniau pendant ar gyfer tair blynedd ar gyfer rhan benodol o wariant adran benodol. Mae'r Terfyn Gwariant Adrannol yn cynnwys yr holl gostau gweinyddu a gwariant ar raglenni ac eithrio gwariant ar raglenni nad yw'n rhesymol ei reoli'n dynn dros gyfnod o dair blynedd; neu wariant sy'n ymwneud â chostau nad ydynt yn arian parod heblaw am ddibrisiant a lleihad mewn gwerth. Mae gwariant adrannol y tu allan i'r Terfyn Gwariant Adrannol wedi'i gynnwys yn y Gwariant Adrannol a Reolir yn Flynyddol. Mae cyllidebau adnoddau a chyllidebau cyfalaf wedi'u rhannu rhwng y Terfyn Gwariant Adrannol a Gwariant Adrannol a Reolir yn Flynyddol.

Treth ar Werth (TAW) – treth ar ddefnydd a godir ar y gwerth a ychwanegir ar bob cam wrth gynhyrchu nwyddau a gwasanaethau.Welsh Government is the executive arm of devolved government in Wales. The National Assembly for Wales is the legislative arm.

Y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol – mae'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol yn gyfrif gyda Banc Lloegr sydd wedi'i sefydlu o dan Ddeddf y Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol 1968. Mae holl drafodion benthyca llywodraeth yn cael eu cyflawni drwy'r gronfa hon.

Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol sy'n archwilio gwariant Llywodraeth y DU ac mae'n cynnal astudiaethau ar werth am arian. Mae **Swyddfa Archwilio Cymru** yn cyflawni swyddogaethau tebyg yng nghyswllt gwariant datganoledig gan Lywodraeth Cymru yng Nghymru.

Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol – fe'i crëwyd yn 2010 i ddarparu dadansoddiadau annibynnol ac awdurdodol o gyllid cyhoeddus y DU.

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol – corff sy'n casglu ac yn cyhoeddi ystadegau gwladol.

Atodiad A: Bywgraffiadau'r Comisiynwyr ac aelodau'r Ysgrifenyddiaeth

Y Comisiwn: (yn sefyll, o'r chwith i'r dde) Eurfyl ap Gwilym; Sue Essex; Rob Humpheys; Nick Bourne; (yn eistedd, o'r chwith i'r dde) Noel Lloyd; Paul Silk; Dyfrig John

Paul Silk enwebwyd ef yn gadeirydd y Comisiwn gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar 11 Hydref 2011. Mae'n gyn Glerc i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a gwasanaethodd rhwng Mawrth 2001 a Rhagfyr 2006. Yn ystod y cyfnod hwn ef oedd y swyddog uchaf yn y Cynulliad ac roedd yn brif gynghorydd i'r Llywydd ac yn gyfrifol am yr holl wasanaethau a gaiff eu darparu i Aelodau'r Cynulliad drwy Wasanaeth Seneddol y Cynulliad.

Roedd yn Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin rhwng 1975-1977 a 1979-2001 gan wasanaethu fel clerc ar wahanol gyfnodau i dri phwyllgor dethol adrannol gwahanol –, y Pwyllgor Dethol ar Faterion Tramor (1998-2001), y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cartref (1989-1993) a'r Pwyllgor Dethol ar Ynni (1984-1989). Mae hefyd yn gyn Glerc i'r Uwch-bwyllgor Cymreig, ac ef oedd y Clerc a oedd yn gyfrifol am Fesur Llywodraeth Cymru a chyfrannodd at ddrafftio rheolau sefydlog cyntaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Roedd yn Gyfarwyddwr Prosiectau Strategol yn Nhŷ'r Cyffredin rhwng 2007 a 2010.

Mae wedi gweithio hefyd fel Cynghorydd i'r Llywydd yng Nghynulliad Seneddol Cyngor Ewrop ac wedi ysgrifennu a darlithio'n helaeth ar y Senedd a'r cyfansoddiad. Mae'n Athro Anrhydeddus yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, ac mae'n gweithio'n rheolaidd i Sefydliad Democratiaeth San Steffan. Fe'i ganed yng Nghrucywel ac mae'n byw'n agos i'r dref honno'n awr.

Yr Athro Nick Bourne a enwebwyd gan Blaid Geidwadol Cymru. Roedd yn Arweinydd Plaid Geidwadol Cymru ac yn aelod o Gynulliad Cenedlaethol Cymru dros ranbarth etholiadol Canolbarth a Gorllewin Cymru rhwng 1999 a 2011. Mae'n gyn Athro'r Gyfraith a bu hefyd yn Bennaeth Cynorthwyol Athrofa Addysg Uwch Abertawe ac yn Ddeon Ysgol Gyfraith Abertawe (Prifysgol Fetropolitan Abertawe bellach).

Etholwyd ef gyntaf i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ym 1999, a'i ailethol yn 2003 a 2007. Roedd yr Athro Bourne yn aelod o Bwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol y Cynulliad ac ef oedd llefarydd ei blaid ar faterion cyfansoddiadol. Daeth yn arweinydd Ceidwadwyr Cymru yn Awst 1999, ac yn Arweinydd yr Wrthblaid yn y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Gorffennaf 2007. Daeth yr Athro Bourne hefyd yn Weinidog Cyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus yr Wrthblaid yn ychwanegol at ei rôl yn Arweinydd yr Wrthblaid yn y Cynulliad Cenedlaethol rhwng Mehefin a Hydref 2008. Roedd yn aelod o Grŵp Cynghori'r Cynulliad Cenedlaethol, y corff a sefydlodd drefniadau gweithio'r Cynulliad.

Cyn ei ethol i'r Cynulliad roedd hefyd wedi dal swyddi blaenllaw mewn nifer o gwmnïau preifat gan gynnwys swydd Cyfarwyddwr Holborn Group Cyf (1988 – 1991) ac Ysgrifennydd Cwmni a Chyfarwyddwr Chart Foulks Lynch ccc (1984 – 1988), dau gwmni a oedd yn arbenigo mewn gwasanaethau dysgu o bell a hyfforddiant llafar.

Mae wedi gwasanaethu ar Bwyllgor Cynghori Cymru'r British Council er 2011 a bu'n Gadeirydd er 2012 ar Ardal Fenter y Ddau Gleddau. Mae'n aelod o Fwrdd Cynghori Allanol Canolfan Llywodraethiant Cymru.

Sue Essex a enwebwyd gan Blaid Lafur Cymru. Mae Sue yn gyn-Aelod o'r Cynulliad Cenedlaethol dros etholaeth Gogledd Caerdydd (1999-2007). Roedd yn Weinidog yr Amgylchedd, Cynllunio a Thrafnidiaeth yn nhymor cyntaf y Cynulliad ac yn Weinidog Cyllid, Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yn yr ail dymor.

Mae'n gynllunydd cymwysedig a gweithiodd am flynyddoedd lawer mewn llywodraeth leol ac fel darlithydd mewn cynllunio ym Mhrifysgol Caerdydd. Bu'n Gynghorydd lleol yng Nghaerdydd am 16 o flynyddoedd a hi oedd y fenyw gyntaf i ddod yn Arweinydd Cyngor Dinas Caerdydd. Roedd hefyd yn aelod o Gyngor Cefn Gwlad Cymru. Ers gadael y Cynulliad ym Mai 2007, mae wedi arwain adolygiad ar ran Gweinidog y Cynulliad ar dai fforddiadwy yng Nghymru a hefyd wedi cynghori UWIC a Phrifysgol Bangor ynghylch addysgu graddedigion mewn arweinyddiaeth a chydweithredu.

Mae wedi'i gwneud yn Aelod Anrhydeddus o'r Sefydliad Tai Siartredig ac o Gymdeithas Frenhinol Penseiri yng Nghymru ac yn Gymrawd Anrhydeddus o Sefydliad Siartredig Rheoli Gwastraff. Mae Sue wedi penderfynu ymddeol o'r Comisiwn ar ddiwedd Rhan Ifor the second part ei gylch gwaith.

Dr Eurfyl ap Gwilym a enwebwyd gan Blaid Cymru. Mae'n Ddirprwy Gadeirydd Pure Wafer ccc, yn gadeirydd Ymddiriedolwyr Pensiwn Cymdeithas Adeiladu Principality ac yn gyfarwyddwr ac yn ymddiriedolwr y Sefydliad Materion Cymreig. Mae'n aelod o bwyllgor archwilio Amgueddfa Genedlaethol Cymru ac o Bwyllgor Buddsoddi Prifysgol Cymru.

Ymddeolodd Dr ap Gwilym yn ddiweddar o fwrdd Cymdeithas Adeiladu Principality lle'r oedd yn Ddirprwy Gadeirydd ac o NCC Group ccc lle'r oedd yn gyfarwyddwr anweithredol. Mae hefyd wedi gwasanaethu fel cyfarwyddwr anweithredol i iSOFT Group ccc ac i Eqos Cyfyngedig. Ym 1999, roedd yn un o'r tîm o dri a lansiodd Terence Chapman Group yng Nghyfnewidfa Stoc Llundain ac mae wedi cyfrannu at lansio tri chwmni arall ers hynny. Cyn hynny roedd yn Brif Weithredwr BIS Banking Systems International, is-gwmni i Nynex Inc, ac yn Brif Weithredwr GE Information Services lle y gwasanaethodd fel Gweithredwr Cenedlaethol y DU dros GE ac roedd yn aelod o Gyngor Llywydd y CBI. Dechreuodd ei yrfa gydag Unilever a Philips. Mae'n awdur nifer o erthyglau ar faterion trysorlys ac mae wedi bod yn Gyfarwyddwr Ymchwil ac yn Gadeirydd Cenedlaethol Plaid Cymru.

Rob Humphreys a enwebwyd gan Ddemocratiaid Rhyddfrydol Cymru. Ef yw Cyfarwyddwr y Brifysgol Agored yng Nghymru, ar ôl dal swyddi ym Mhrifysgol Abertawe a swydd Cyfarwyddwr y Sefydliad Cenedlaethol Addysg Barhaus Oedolion yng Nghymru. Yn ystod ei gyfnod yn Abertawe gweithiodd ar brosiect arloesol a gwobrwyedig Prifysgol Gymunedol y Cymoedd, a dyfarnwyd Gwobr Addysgu Nodedig iddo am ei waith gydag oedolion mewn addysg. Yn 2005 roedd yn aelod sefydlu ac yn gadeirydd cyntaf Gŵyl Ddysgu Abertawe. Fe'i penodwyd gan y Gweinidog Addysg i'r cyntaf a'r ail o 'Adolygiadau Rees' ar gyllido addysg uwch, a arweiniodd at newidiadau sylweddol yn y dull o ariannu prifysgolion yng Nghymru. Yn 2008 ac yn 2009, roedd yn Gynghorydd Arbenigol i Bwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin yn ystod ei Ymchwiliad i Wasanaethau Trawsffiniol. Fe'i penodwyd yn ddiweddarach i'r Adolygiad Annibynnol o Addysg Uwch yng Nghymru, a gyflwynodd ei adroddiad i Lywodraeth Cymru ym Mai 2009. Yn 2008 fe'i penodwyd gan Brif Weinidog a Dirprwy Brif Weinidog Cymru i Gonfensiwn Cymru Gyfan. Roedd yn gadeirydd yr adolygiad annibynnol o lywodraethu yn y sector Addysg Bellach yng Nghymru, a gyflwynodd ei adroddiad i'r Gweinidog Addysg yn 2011. Mae'n aelod o Gyngor Cynulleidfa Cymru y BBC, ac o Bwyllgor Profiad Myfyrwyr, Addysgu ac Ansawdd Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru.

Mae'n hanu o sir Drefaldwyn ac roedd yn weithiwr di-grefft am saith mlynedd ar ôl gadael yr ysgol. Ar ôl hynny daeth yn fyfyriwr aeddfed ac ennill ysgoloriaeth undeb llafur i astudio yng Ngholeg Ruskin Rhydychen cyn graddio ym Mhrifysgol Caerdydd ym 1989. Mae'n briod â'r ddarlledwraig a gwneuthurwr ffilmiau Catrin Evans, ac maent yn byw gyda'u merch ddeng mlwydd oed yn Abertawe.

Dyfrig John CBE ar hyn o bryd mae'n Gadeirydd Cymdeithas Adeiladu Principality, yn Ymddiriedolwr ac yn Gyfarwyddwr Canolfan Mileniwm Cymru ac yn Llywydd Cymdeithas Pensiynwyr HSBC. Cyn hynny roedd yn Ddirprwy Gadeirydd ac yn Brif Weithredwr HSBC Bank ccc, swydd a ddaliodd o fis Mai 2008, wedi iddo fod yn Gyfarwyddwr ac yn Brif Weithredwr HSBC Bank ccc. Cyn hynny, bu'n Ddirprwy Brif Weithredwr y banc (o fis Mai 2005) ac yn Gyfarwyddwr Gweithredol er Ionawr 2003. Cyn hynny, roedd yn Rheolwr Cyffredinol Grŵp HSBC o Awst 2000, ac yn Rheolwr Gyfarwyddwr y grŵp o 6 Mawrth 2006.

Ar ôl ei benodi i nifer o swyddi rheoli uwch ym mhrif swyddfa Banc Midland yn Llundain, daeth yn Gyfarwyddwr Bancio Manwerthu dros Gymru a De-orllewin Lloegr. Yn Ionawr 1993, fe'i penodwyd yn Rheolwr Cyffredinol dros Gymru. Mae hefyd wedi dal swyddi ar Fwrdd Awdurdod S4C, a Bwrdd Datblygu Cymru Wledig. Ym 1996, roedd hefyd yn Gadeirydd yr Apêl Olympaidd yng Nghymru.

Ymadawodd Dyfrig John â'r DU ym Mai 1997 a dod yn Brif Weithredwr Hong Kong and Shanghai Banking Corporation yn India, lle'r oedd hefyd yn aelod o'r Pwyllgor Sefydlog ar Farchnadoedd Arian yn y Reserve Bank of India. Ym mis Tachwedd 1999, symudodd i Falaysia i swydd Dirprwy Gadeirydd a Phrif Weithredwr HSBC Bank Malaysia Berhad.

Fe'i ganed ar 14 Mai 1950 yng ngorllewin Cymru, a'i addysgu yn sir Benfro a Chaerdydd. Mae'n briod a chanddo ddau fab. Mae'n Gymrawd Sloan yn Ysgol Fusnes Llundain, yn Gymrawd y Sefydliad Gwasanaethau Ariannol a dyfarnwyd doethuriaeth er anrhydedd iddo gan Brifysgol Morgannwg yn 2005. Yn 2007, fe'i hurddwyd yn aelod o Orsedd yr Eisteddfod Genedlaethol (Gwisg Wen). Mae hefyd wedi derbyn cymrodoriaeth oddi wrth Goleg y Drindod, Caerfyrddin, Prifysgol Bangor a Phrifysgol Aberystwyth a doethuriaeth er anrhydedd oddi wrth Brifysgol Cymru. Cafodd ei urddo yn Commander of the British Empire yn 2010. Mae Dyfrig wedi penderfynu ymddeol o'r Comisiwn ar ddiwedd Rhan I ei gylch gwaith.

Yr Athro Noel Lloyd CBE oedd Is-Ganghellor Prifysgol Aberystwyth o 2004 hyd ei ymddeoliad yn 2011, wedi iddo fod cynt yn Gofrestrydd ac Ysgrifennydd, yn Ddirprwy Is-Ganghellor, yn Ddeon y Gwyddorau ac yn Bennaeth yr Adran Fathemateg. Enillodd radd mewn Mathemateg ym Mhrifysgol Caergrawnt, cwblhaodd gwrs PhD yno ac roedd yn Gymrawd Ymchwil yng Ngholeg Ioan. Ei ddiddordebau ymchwil yw Dadansoddi Aflinol a Systemau Dynamegol. Mae ar hyn o bryd yn Athro Ymchwil Nodedig mewn Mathemateg ym Mhrifysgol Aberystwyth. Dyfarnwyd y CBE iddo yn Rhestr Anrhydeddau Pen-blwydd y Frenhines yn 2010 am wasanaethau i Addysg Uwch yng Nghymru, ac mae'n Gymrawd yng Nghymdeithas Ddysgedig Cymru.

Rhwng 2008 a 2011, yr Athro Lloyd oedd cadeirydd Addysg Uwch Cymru ac Is-lywydd Universities UK. Rhwng 2005 a 2011, roedd yn aelod o fwrdd UCEA, ac yn gadeirydd ei Bwyllgor Iechyd a Diogelwch; roedd hefyd yn aelod o fwrdd Asiantaeth Sicrhau Ansawdd ar gyfer Addysg Uwch ac yn gadeirydd ei Phwyllgor Rheoleiddio a Thrwyddedu Mynediad. Mae'n gwasanaethu ar hyn o bryd ar y Comisiwn Penodiadau Barnwrol, mae'n gadeirydd HPC Wales (Cyfrifiadura Perfformiad Uchel i Gymru) a Cymru Masnach Deg, ac mae'n aelod o Fwrdd Cysgodol y Cyd-bwyllgor Systemau Gwybodaeth). Mae wedi gwasanaethu ar amryw o bwyllgorau'r Cynghorau Ymchwil a nifer o fyrddau golygyddol. Mae wedi bod yn aelod o Bwyllgor Sicrhau Ansawdd CCAUC, ac roedd yn aelod o fwrdd TEC canolbarth Cymru ac wedyn o Bwyllgor Rhanbarthol ELWa ar gyfer canolbarth Cymru.

Mae'n aelod gweithgar o Gapel y Morfa, Aberystwyth, ac wedi bod yn ysgrifennydd yr eglwys rhwng 1989 a 2004. Mae wedi bod yn gadeirydd bwrdd Eglwys a Chymdeithas Eglwys Bresbyteraidd Cymru. Mae'r Athro Lloyd yn briod a chanddo ddau o blant yn eu tridegau.

Aelodau'r Ysgrifenyddiaeth

Mae'r Comisiwn wedi cael cymorth gan Ysgrifenyddiaeth sy'n cynnwys swyddogion ar secondiad o Swyddfa Cymru, Trysorlys EM a Llywodraeth Cymru:

Sian Oborne, Cyd-ysgrifennydd (hyd Fehefin 2012);

Michael Kay, Cyd-ysgrifennydd (o Fehefin 2012);

Mark Parkinson OBE, Cyd-ysgrifennydd;

Edward Sherriff, Cynghorydd Economaidd;

David Harries, Swyddog Ymchwil;

Sara Parry, Swyddog Cyfathrebu;

Linzi Perriman, Cynorthwyydd Gweinyddol (Ionawr 2012 hyd Fehefin 2012).

Atodiad B: Rhestr o'r ffynonellau tystiolaeth

Mae'r Comisiwn yn diolch i bawb a gyfrannodd at ei waith. Yn ogystal â'r sefydliadau ac unigolion y cawsom dystiolaeth ganddynt sydd wedi'u rhestru isod, aethom ar 28 o ymweliadau, a chynnal cyfarfodydd cyhoeddus ym mhob ardal awdurdod lleol yng Nghymru. Cawsom gyfarfodydd hefyd â gweinidogion a swyddogion Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru.

Mae mwy o wybodaeth ar gael ar ein gwefan am y dystiolaeth a gawsom ac am ein hymweliadau a chyfarfodydd.

Tystiolaeth Ysgrifenedig

Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru

John Ball

Madoc Batcup

Peter Briebach

John Broughton

W J Capper

CBI Cymru

"CJ"

Coalition for Economic Justice

Michael Cossey-Edwards

Roger Cracknell

Yr Athro Andrew Crawley a'r Athro Max Munday

Peter Crellin

Mike Cuddy

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Cymru Wir

Cyngor Gwynedd

Cyngres Undebau Llafur Cymru

David Davies AS

Geraint Davies AS

James Davies

John Davies

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru

Mark Drakeford AC

Gwyn Edwards

Yr Athro Richard Wyn Jones

Fforwm Economaidd De-ddwyrain Cymru

J L Gardner

Yr Arglwydd Garel-Jones

Stephen Jones

Yr Athro David King et al, Prifysgol Stirling

Edgar Lloyd

Llywodraeth Cymru

Michael Matthews

David Melding AC

Paul Murphy AS

Carol Norman

Lyn Owen

Partneriaeth Cymru a'r Undeb yn Newid

Tom Peters

Plaid Cymru

Plaid Geidwadol Cymru

Plaid Gomiwnyddol Cymru

PricewaterhouseCoopers

Y Cyng Allan Pritchard

J Putyatin

Tracey Rihill

Medwyn Roberts

RWE

Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr

Sefydliad Siartredig Trethiant

Sefydliad y Cyfarwyddwyr Cymru

Ffederasiwn Busnesau Bach
Len Gibbs
Grŵp Cynulliad Ceidwadwyr Cymru
Grŵp Maes Awyr Manceinion
Yr Athro David Heald
Frank Harbud
Dennis Harkus
Dr Ian Johnson
Glyndwr C Jones
"Steve"
Sustrans Cymru
Dave Taylor
David Taylor
Undeb Cenedlaethol Amaethwyr Cymru Robert Walker
Y Cyng Matt Wright
Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol
Ymgyrch Senedd i Gymru

Tystiolaeth Lafar

Dr Gillian Bristow
CBI Cymru
Cymdeithas Cynhyrchion Mwynol
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Cymdeithas Tir a Busnesau Cefn Gwlad Cymru
Cymru Wir
Cyngor Gwynedd
Deloitte
Ffederasiwn Busnesau Bach
Yr Athro Jim Gallagher
Yr Athro Gerald Holtham
Grant Thornton
Yr Athro Richard Wyn Jones
Maes Awyr Bryste
Maes Awyr Caerdydd
Partneriaeth Cymru a'r Undeb yn Newid
PricewaterhouseCoopers
Yr Athro David Miles
Yr Athro Roger Scully
Sefydliad Bevan
Sefydliad y Cyfarwyddwyr Cymru
Yr Athro Bernd Spahn
Alan Trench
Undeb Cenedlaethol Amaethwyr Cymru
Y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus
Y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol

Atodiad C: Gwariant cyhoeddus yng Nghymru

C.1 Mae mwy o wybodaeth am wariant cyhoeddus yng Nghymru yn yr atodiad hwn.

C.2 Mae Tabl C11B yn dangos dadansoddiad o gyllideb Llywodraeth Cymru. Fel yr eglurwyd ym Mhennod 2, mae hyn yn gyfanswm y Terfyn Gwariant Adrannol (TGA) a'r Gwariant a Reolir yn Flynyddol (GRF) sy'n cael ei alw'n Gyfanswm y Gwariant a Reolir (CGR). Yn 2011-12 Terfyn Gwariant Adrannol Cymru oedd £14.625 biliwn. Disgwylir y bydd hyn yn cynyddu (mewn termau enwol) i £14.744 biliwn yn 2014-15. Fel y trafodwyd ym Mhennod 2 mae nifer o linellau gwariant sy'n cael eu harwain gan y galw sy'n cael eu diweddaru yn y Gyllideb ac yn yr hydref ac maent wedi'u cynnwys yng Ngwariant Llywodraeth Cymru a Reolir yn Flynyddol.

Tabl C1: Cyfanswm y Gwariant a Reolir, Cymru £ miliwn

	Ystadegau Gwladol							
	2007-08 alldro	**2008-09 alldro**	**2009-10 alldro**	**2010-11 alldro**	**2011-12 alldro**	**2012-13 cynlluniau**	**2013-14 cynlluniau**	**2014-15 cynlluniau**
TGA Adnoddau (a)	11,955	12,420	13,078	13,386	13,239	13,378	13,510	13,542
TGA Cyfalaf	1,462	1,627	1,932	1,751	1,386	1,233	1,149	1,202
Cyfanswm TGA	**13,417**	**14,047**	**15,010**	**15,138**	**14,625**	**14,611**	**14,659**	**14,744**
GRF Adnoddau	-62	138	293	53	72	138	-9	122
GRF Cyfalaf	165	168	202	209	244	267	289	313
Cyfanswm y Gwariant a Reolir	**13,520**	**14,353**	**15,505**	**15,400**	**14,941**	**15,016**	**14,939**	**15,179**

Ffynhonnell: Public Expenditure Statistical Analyses 2012, Trysorlys EM

(a) Fel rhan o Adolygiad o Wariant 2010, roedd TGA Adnoddau wedi'i gyflwyno llai dibrisiant.

C.3 Mae Tabl C22B yn dangos cyfanswm y gwariant cyhoeddus y gellir pennu ei fod yng Nghymru, gan gynnwys gwariant a ddatganolwyd a gwariant sydd heb ei ddatganoli. Pennwyd bod cyfanswm o ychydig mwy na £30 biliwn o wariant cyhoeddus yng Nghymru. Fel y trafodwyd ym Mhennod 2, mae'r rhan fwyaf o wariant cyhoeddus yng Nghymru'n gyfrifoldeb i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol Cymru. Mae'r gweddill yn gyfrifoldeb i Lywodraeth y DU; yr eitem fwyaf yw taliadau nawdd cymdeithasol.

Tabl C2: Gwariant adnabyddadwy ar wasanaethau, grwpiau adrannol 2010-11

	Cyfanswm y Gwariant ar Wasanaethau (£ miliwn)	Canran o gyfanswm y gwariant adnabyddadwy yng Nghymru
Llywodraeth Cymru	10,303	34.21%
Swyddfa Cymru (a)	5	0.02%
Llywodraeth leol Cymru (b)	8,198	27.22%
Corfforaethau cyhoeddus llywodraeth leol	3	0.01%
Adrannau llywodraeth y DU	11,605	38.54%
Cyfanswm	**30,115**	

Ffynhonnell: Public Expenditure Statistical Analyses 2012, Trysorlys EM

(a) Mae hyn yn cynnwys corfforaethau cyhoeddus sydd wedi'u noddi gan adrannau llywodraeth ganolog.

(b) Mae hyn yn cynnwys arian grant o Derfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru o £4.3 biliwn.

C.4 Mae Tabl C33B yn dangos cyfanswm y gwariant adnabyddadwy ar wasanaethau am bob pen o'r boblogaeth yn rhanbarthau Lloegr ac yng ngwledydd datganoledig y Deyrnas Unedig. Yng Nghymru cyfanswm y gwariant cyhoeddus adnabyddadwy y pen yn 2010-11 oedd £10,017, sy'n uwch na'r cyfartaledd ar gyfer Lloegr a'r Deyrnas Unedig gyfan. Fodd bynnag, mae hyn yn llai nag ar gyfer y ddwy wlad ddatganoledig arall. Mae Tabl C44B yn dangos y ffigur hwn fel mynegrif wedi'i gymharu â'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan (Y DU=100). Roedd cyfanswm y gwariant adnabyddadwy yng Nghymru yn 2010-11 yn 13 y cant yn uwch na'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Mae hyn yn cymharu â chyfanswm sy'n 14 y cant yn uwch na'r cyfartaledd yn yr Alban a 20 y cant yn uwch na'r cyfartaledd yng Ngogledd Iwerddon.

Tabl C3: Cyfanswm y gwariant adnabyddadwy ar wasanaethau fesul gwlad a rhanbarth, £ y pen

	2006-07 alldro	2007-08 alldro	2008-09 alldro	2009-10 alldro	2010-11 alldro
Gogledd-ddwyrain	7,833	8,235	8,889	9,459	9,501
Gogledd-orllewin	7,636	8,093	8,631	9,267	9,386
Swydd Efrog a Humber	7,033	7,332	7,867	8,462	8,512
Dwyrain Canolbarth Lloegr	6,527	6,875	7,385	7,950	8,098
Gorllewin Canolbarth Lloegr	7,097	7,502	8,015	8,613	8,679
Dwyrain	6,241	6,534	7,067	7,690	7,834
Llundain	8,352	8,806	9,355	10,146	10,198
De-ddwyrain	6,208	6,524	7,091	7,513	7,529
De-orllewin	6,531	6,896	7,481	7,977	8,096
Lloegr	7,042	7,414	7,962	8,553	8,634
Yr Alban	8,588	9,045	9,424	9,945	10,165
Cymru	8,260	8,609	9,144	9,726	10,017
Gogledd Iwerddon	8,963	9,540	10,044	10,550	10,668
Y Deyrnas Unedig	7,288	7,671	8,203	8,785	8,888

Ffynhonnell: Public Expenditure Statistical Analyses 2012, Trysorlys EM

Tabl C4: Cyfanswm y gwariant adnabyddadwy ar wasanaethau fesul gwlad a rhanbarth, Y DU=100

	2006-07 alldro	2007-08 alldro	2008-09 alldro	2009-10 alldro	2010-11 alldro
Gogledd-ddwyrain	107	107	108	108	107
Gogledd-orllewin	105	106	105	105	106
Swydd Efrog a Humber	97	96	96	96	96
Dwyrain Canolbarth Lloegr	90	90	90	90	91
Gorllewin Canolbarth Lloegr	97	98	98	98	98
Dwyrain	86	85	86	88	88
Llundain	115	115	114	115	115
De-ddwyrain	85	85	86	86	85
De-orllewin	90	90	91	91	91
Lloegr	97	97	97	97	97
Yr Alban	118	118	115	113	114
Cymru	**113**	**112**	**111**	**111**	**113**
Gogledd Iwerddon	123	124	122	120	120
Y Deyrnas Unedig	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Ffynhonnell: Public Expenditure Statistical Analyses 2012, Trysorlys EM

C.5 Nid yw Llywodraeth y DU na Llywodraeth Cymru yn llunio dadansoddiad o wariant anadnabyddadwy fesul gwlad a rhanbarth yn y DU, er bod Llywodraeth yr Alban yn darparu ffigurau ar gyfer yr Alban yn ei chyhoeddiad blynyddol Government Expenditure and Revenue in Scotland. Fodd bynnag, mae un amcangyfrif o hynny wedi'i ddarparu mewn erthygl gan Gerald Holtham yn Agenda, cyhoeddiad y Sefydliad Materion Cymreig (Haf 2012). Mae'r amcangyfrif hwn yn cynnig ffigur o £2,064 y pen yng Nghymru[122] yn 2009-2010 (neu tua £6.2 biliwn), y rhan fwyaf ohono'n wariant ar amddiffyn a llog ar ddyledion cyhoeddus. Mae hyn yn ychwanegol at y gwariant sydd wedi'i ddisgrifio uchod.

[122] Mae'r fethodoleg yn dyrannu gwariant anadnabyddadwy ar sail gwariant y pen felly yr un ffigur y pen sydd gan bob gwlad a rhanbarth yn y Deyrnas Unedig.

Atodiad D: Amcangyfrifon o refeniw trethi yng Nghymru

D.1 Mae mwy o fanylion yn yr atodiad hwn am amcangyfrifon o refeniw trethi yng Nghymru. Nid yw Cyllid a Thollau EM yn darparu amcangyfrifon o refeniw fesul rhanbarth ar gyfer y rhan fwyaf o'r trethi i'r DU gyfan gan nad yw system dreth bresennol y DU yn nodi lleoliad y gweithgarwch trethadwy ar gyfer yr holl drethi. Er hynny, mae'n bosibl cynnig amcangyfrif o refeniw y trethi hynny. Mae'r Atodiad hwn yn rhoi crynodeb o'r amcangyfrifon hynny ac yn disgrifio'r fethodoleg yr ydym wedi'i defnyddio. Nid yw'r ffigurau isod yn cynnwys refeniw o'r dreth gyngor (tua £1.3 biliwn) na refeniw o ardrethi busnes (tua £0.9 biliwn).

Y prif amcangyfrifon

D.2 Mae Tabl D1 yn dangos amcangyfrif o'r refeniw a godir yng Nghymru drwy bob un o'r trethi a gaiff eu casglu ar gyfer Trysorlys y DU. Gyda'i gilydd, rydym yn amcangyfrif bod ychydig mwy na £16 biliwn wedi'i godi yng Nghymru yn 2010-11, y flwyddyn ddiweddaraf y mae data dibynadwy ar gael ar ei chyfer. Rydym yn amcangyfrif bod y refeniw a godwyd yng Nghymru wedi gostwng rhwng 2007-08 a 2009-10, a hynny'n adlewyrchu'r gostyngiad mewn refeniw yn y DU yn gyffredinol o ganlyniad i'r dirwasgiad a ddechreuodd yn 2008. Gwelir bod treth incwm, TAW a threth gorfforaeth yn gylchol dros ben a bod newidiadau absoliwt mawr yn y refeniw a godwyd yn y blynyddoedd diwethaf.[123] Er bod Treth Tir y Doll Stamp a Threth ar Enillion Cyfalaf yn gymharol gyfnewidiol hefyd, mae'r newidiadau absoliwt mewn refeniw yn gymharol fach.

Tabl D1: Amcangyfrifon o refeniw a godwyd yng Nghymru o drethi i'r DU gyfan, £ miliwn

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Treth incwm*	5,150	4,850	4,710	4,850
Treth ar Werth+	3,585	3,275	2,930	3,485
Cyfraniadau Yswiriant Gwladol+	3,700	3,570	3,440	3,475
Treth tanwydd+	1,250	1,250	1,310	1,365
Treth gorfforaeth+	1,425	1,120	1,005	1,170
Treth ar alcohol a thybaco+	770	800	855	885
Treth car+	275	255	265	265
Treth Tir y Doll Stamp*	210	115	100	115
Treth ar Enillion Cyfalaf+	170	250	80	110
Treth ar bremiymau yswiriant+	105	95	90	100
Treth y doll stamp ar gyfranddaliadau+	135	105	100	95
Trethi ar fetio a hapchwarae+	70	60	60	60
Treth tirlenwi+	50	55	50	60
Treth Etifeddiant*	70	55	45	50
Ardoll newid yn yr hinsawdd+	40	40	40	40
Yr ardoll agregau+	30	25	20	20
Toll teithwyr awyr	15	10	10	10
Cyfanswm	17,040	15,915	15,100	16,160

Ffynhonnell: Cyllid a Thollau EM (*) a chyfrifiadau'r Comisiwn (+)

[123] Yn achos TAW mae rhan o'r newid a welwyd mewn refeniw yn ganlyniad i newidiadau yn y brif gyfradd.

D.3 Mae Tabl D2 yn cymharu'r amcangyfrif o'r gyfran o gyfanswm y refeniw ar gyfer pob treth yng Nghymru â'r un ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Yn achos nifer o'r prif drethi i'r DU gyfan mae'r gyfran o gyfanswm y refeniw a godir drwy bob un o'r trethi yng Nghymru yn weddol debyg i'r gyfran ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Serch hynny, mae rhai gwahaniaethau amlwg. Mae'r amcangyfrif o'r refeniw o dreth incwm yn gyfran lai o gyfanswm y refeniw a godir drwy drethi yng Nghymru am fod y refeniw y pen o dreth incwm yn is yng Nghymru nag ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Mae hyn yn ganlyniad i'r ffaith bod enillion yn is ar gyfartaledd yng Nghymru, fel bod cyfran lai o dalwyr y gyfradd dreth uwch yng Nghymru. Mae'r amcangyfrif o'r refeniw o TAW yng Nghymru yn gyfran fwy o gyfanswm y refeniw o drethi yng Nghymru nag yn y DU gyfan. Mae'r gyfran gymharol fwy yn adlewyrchu'r ffaith bod cyfanswm y refeniw o drethi yng Nghymru'n is ar gyfartaledd yn hytrach na bod TAW yn dreth neilltuol o hydwyth yng Nghymru mewn termau absoliwt.[124] Mae'r refeniw y pen o TAW yng Nghymru'n is na'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Mae'r refeniw o dreth tanwydd yn gyfran fwy o gyfanswm y refeniw yng Nghymru nag yn y DU gyfan. Mae'r defnydd o danwydd y pen yng Nghymru'n weddol debyg i'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan tra bo'r refeniw y pen yng Nghymru ar gyfer y rhan fwyaf o'r trethi eraill yn is na'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Mae'r refeniw o dreth gorfforaeth hefyd yn gyfran lai o gyfanswm y refeniw yng Nghymru. Mae hyn yn dangos y gostyngiad cymharol yn y gwarged gweithredu crynswth (ffordd fras o fesur elw a greir yng Nghymru) a welwyd yng Nghymru yn ystod yr 20 mlynedd diwethaf oherwydd dirywiad diwydiannau cyfalaf-ddwys yng Nghymru.

Tabl D2: Cyfran o gyfanswm y refeniw o drethi, 2010-11

	Canran o gyfanswm y refeniw o drethi	
	Cymru	**Y DU**
Treth incwm	30.00	34.10
Treth ar Werth	21.60	18.55
Cyfraniadau Yswiriant Gwladol	21.50	21.45
Treth tanwydd	8.50	6.05
Treth gorfforaeth	7.25	9.35
Treth ar alcohol a thybaco	5.50	4.10
Treth car	1.65	1.25
Treth Tir y Doll Stamp	0.70	0.80
Treth ar Enillion Cyfalaf	0.70	1.30
Treth ar bremiymau yswiriant	0.60	0.55
Treth y doll stamp ar gyfranddaliadau	0.60	0.65
Trethi ar fetio a hapchwarae	0.40	0.35
Treth tirlenwi	0.40	0.25
Treth Etifeddiant	0.30	0.60
Ardoll newid yn yr hinsawdd	0.25	0.15
Yr ardoll agregau	0.15	0.05
Toll teithwyr awyr	0.05	0.50

Ffynhonnell: Cyllid a Thollau EM a chyfrifiadau'r Comisiwn

[124] Mae cyfran y gwariant yng Nghymru a ddefnyddiwyd i amcangyfrif refeniw o TAW yn llai na chyfan ei phoblogaeth.

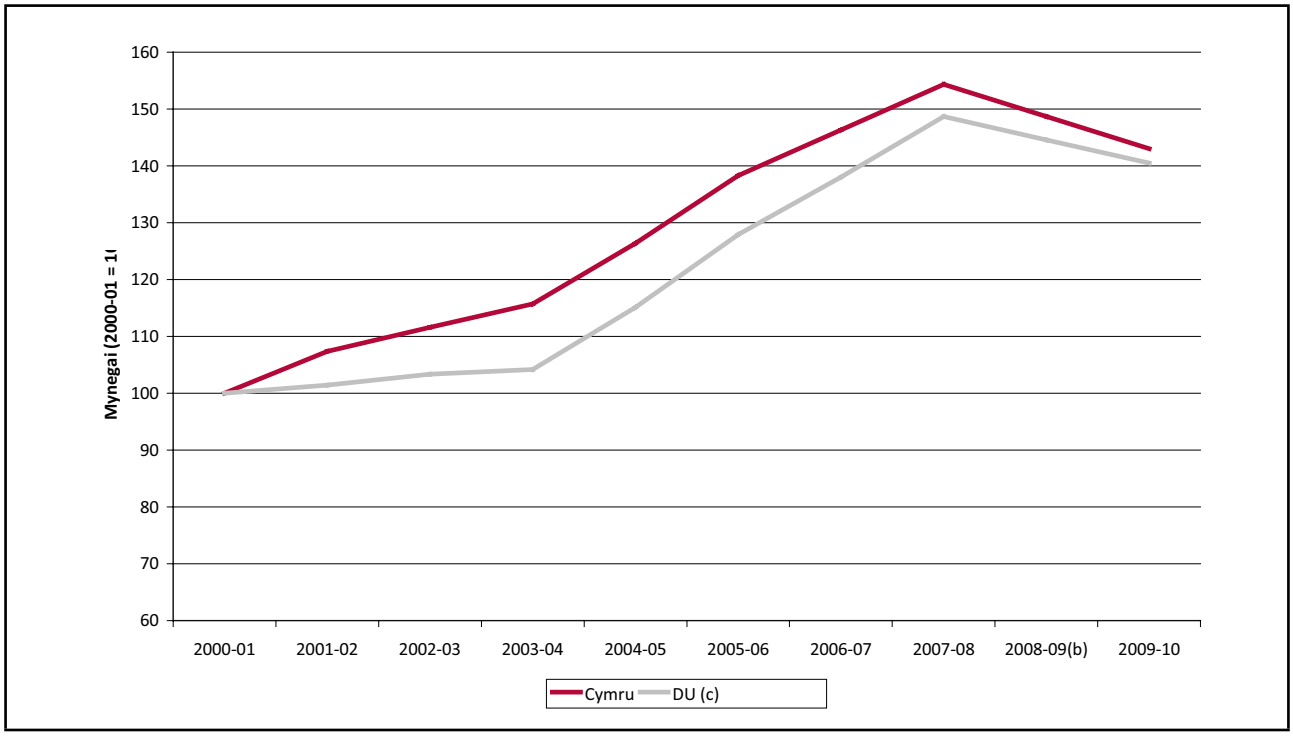
CRYNODEB O'R FETHODOLEG A DISGRIFIAD O DUEDDIADAU

Treth incwm

D.4 Mae Cyllid a Thollau EM yn cyhoeddi amcangyfrifon o gyfanswm y dreth incwm a godir yng Nghymru. Yr amcangyfrif diweddaraf o'r alldro yw'r un ar gyfer 2009-10. Mae Cyllid a Thollau EM wedi gohirio cyhoeddi data ar gyfer 2008-09 oherwydd anawsterau wrth gael set lawn o ddata ar incwm a rhwymedigaethau treth unigolion. Rydym wedi llunio amcangyfrif ar gyfer 2008-09 drwy gymhwyso cyfran Cymru o refeniw treth incwm y DU yn 2007-08 at gyfanswm y refeniw o dreth incwm yn y DU ar gyfer 2008-09. Mae ein hamcangyfrifon ar gyfer 2010-11 wedi'u llunio drwy gymhwyso'r rhagdybiaethau economaidd a gyhoeddwyd gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn Economic and Fiscal Outlook.[125] Mae Cyllid a Thollau EM yn defnyddio'r rhagdybiaethau hynny i amcangyfrif nifer y trethdalwyr yng Nghymru (ac yng ngweddill y Deyrnas Unedig) ar ôl 2009-10. Rydym wedi amcangyfrif bod treth incwm wedi codi £4.85 biliwn yn 2010-11.

D.5 Nid ydym yn argymell bod treth incwm ar incwm o gynilion a difidendau yn cael ei datganoli i Gymru. Rydym wedi hepgor refeniw o dreth incwm ar incwm o gynilion a difidendau o'r ffigurau isod. Rydym hefyd wedi gadael allan y trethdalwyr hynny sy'n atebol i dalu treth incwm oherwydd incwm o gynilion a difidendau yn unig. Heb gynnwys treth incwm ar incwm o gynilion a difidendau, roedd treth incwm wedi codi ychydig mwy na £4.4 biliwn yn 2010-11. Mae Ffigur D1 yn dangos twf y refeniw o dreth incwm yng Nghymru o'i gymharu â'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.

Ffigur D1: Twf yn y refeniw o dreth incwm heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau, 2000-01 = 100 (a)



Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

(a) Nid ydym wedi cynnwys treth incwm ar incwm o gynilion a difidendau gan nad yw Comisiwn Holtham na Chomisiwn Calman wedi argymell datganoli'r ffynhonnell treth incwm hon i Gymru na'r Alban.

[125] Mae mwy o fanylion ar gael oddi wrth y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol: http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/economic-and-fiscal-outlook-march-2012/

(b) Nid yw Cyllid a Thollau EM wedi cyhoeddi data ar gyfer 2008-09 eto oherwydd anawsterau o ran y fethodoleg. Rydym wedi defnyddio pwynt canol y data ar gyfer 2007-08 a 2009-10.
(c) Mae ffigur y DU yn cynnwys Cymru. Mewn gwirionedd, nid oes fawr o wahaniaeth yn y tueddiadau os nad ydym yn cynnwys Cymru yn y DU wrth gymharu twf yng Nghymru â "gweddill y DU" gan fod refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n gyfran mor fach o gyfanswm y refeniw o dreth incwm yn y DU.

D.6 Mae Cyllid a Thollau EM yn cyhoeddi data hefyd am nifer y trethdalwyr yn ôl y gyfradd ffiniol y maent yn ei thalu, ynghyd â'r incwm sy'n gysylltiedig â nhw. Amcangyfrifwyd dosbarthiad manylach o incwm sy'n rhoi nifer y trethdalwyr mewn bandiau incwm llai drwy gymhwyso rhyngosodiad sblein ciwbig er mwyn creu ffwythiant dosbarthiad incwm parhaus llyfn ar gyfer Cymru. Mae Cyllid a Thollau EM yn amcangyfrif bod 89,000 o dalwyr y gyfradd uwch a 4,000 o dalwyr y gyfradd ychwanegol yng Nghymru yn 2010-11. Er nad ydynt ond 7 y cant o'r holl drethdalwyr, rydym wedi amcangyfrif bod talwyr y cyfraddau uwch ac ychwanegol yn gyfrifol am oddeutu 33 y cant o'r holl refeniw o dreth incwm yng Nghymru. Yn Nhabl D3 mae crynodeb o nifer y talwyr treth incwm a'r refeniw treth a godwyd ym mhob cyfradd ffiniol yn 2010-11.

Tabl D3: Nifer y talwyr treth incwm a'r refeniw a godwyd yng Nghymru (heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau), 2010-11

Cyfradd ffiniol y trethdalwr	Trethdalwyr	Refeniw o dreth incwm
(£ miliwn)		
Cyfradd sylfaenol – 20c	1,288,000	2,950
Cyfradd uwch – 40c	89,000	1,110
Cyfradd ychwanegol – 50c	4,000	370
Cyfanswm	**1,381,000**	**4,425**

Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

Treth ar Werth

D.7 Mae'r amcangyfrif o gyfran Cymru o gyfanswm y refeniw o Dreth ar Werth yn y DU wedi'i seilio ar gyfran Cymru o wariant gan aelwydydd yn y DU (heb gynnwys bwyd a thai) ar gyfer 2008-10, a gymerwyd o gyhoeddiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol Family Spending 2011. Mae hyn yn debygol o roi amcangyfrif rhesymol. Fodd bynnag, nodwyd bod tua 30 y cant o'r refeniw o TAW yn y DU yn dod o'r sector esempt sy'n deillio'n bennaf o werthu, lesio a gosod tir ac adeiladau masnachol. Gan nad ydym yn gwybod faint o'r refeniw o TAW sy'n deillio o'r sector esempt nid ydym wedi addasu ein hamcangyfrifon i adlewyrchu hyn. Fodd bynnag, pe byddem yn cymhwyso cyfran Cymru o'r trosiant o weithgareddau eiddo tiriog fel procsi yn lle cyfran Cymru o'r refeniw o TAW o'r sector esempt, yna byddai'r amcangyfrif o'r refeniw o TAW yng Nghymru yn 2010-11 oddeutu £300 miliwn yn llai, sef £3.1 biliwn.

Cyfraniadau Yswiriant Gwladol

D.8 Nid oes amcangyfrifon swyddogol o'r refeniw o Gyfraniadau Yswiriant Gwladol yng Nghymru. Mae ein hamcangyfrifon yn deillio o ddosbarthiadau incwm y cyflogedig a'r hunangyflogedig sydd wedi'u cyhoeddi gan Gyllid a Thollau EM (ochr yn ochr â'i amcangyfrifon ar gyfer treth incwm). Cymhwyswyd paramedrau'r system Cyfraniadau Yswiriant Gwladol at y dosbarthiadau hynny i roi amcangyfrifon o refeniw. Pennwyd cyfran Cymru o'r refeniw hwn drwy gymhwyso'r gwahaniaeth rhwng ein hamcangyfrifon ar gyfer y Deyrnas Unedig gan ddefnyddio'r un fethodoleg ac amcangyfrifon swyddogol o refeniw.

Treth tanwydd

D.9 Cymhwyswyd canran Cymru o gyfanswm y defnydd o danwydd yn y DU at gyfanswm y refeniw o dreth tanwydd yn y DU. Cafwyd yr ystadegau am ddefnydd o danwydd gan yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd.

Treth gorfforaeth

D.10 Mae amryw o ffyrdd o amcangyfrif cyfran Cymru o'r refeniw o dreth gorfforaeth, ac ni ellir cyfrif bod yr un ohonynt yn well na'i gilydd. Mae'r dull sydd wedi'i ddefnyddio yn Government Expenditure and Revenue Scotland yn dyrannu cyfran o'r refeniw o dreth gorfforaeth yn y DU wedi'i seilio ar weithgarwch economaidd yn yr Alban wedi'i fesur yn ôl cyfran yr elw yn yr Alban, llai elw i'w ddal, o'r holl gorfforaethau cyhoeddus a phreifat yn y Deyrnas Unedig sydd wedi'i chofnodi yng Nghyfrifon Rhanbarthol y Swyddfa Ystadegau Gwladol (sy'n cael ei alw'n warged gweithredu crynswth). Felly mae'r mesur hwn yn cynnwys yr holl weithgarwch mewn lleoliad penodol yn hytrach na'i fod wedi'i seilio ar leoliad prif swyddfa'r cwmni.

D.11 Dull arall o amcangyfrif cyfrannau rhanbarthol y refeniw o dreth gorfforaeth yn y DU yw defnyddio rhwymedigaethau treth net y cwmnïau sydd â chod post yn y rhanbarth hwnnw. Dyma'r dull sydd wedi'i ddefnyddio i amcangyfrif cyfran Gogledd Iwerddon o'r refeniw o dreth gorfforaeth yn y DU yn *Rebalancing the Northern Ireland Economy*. Fodd bynnag, nid yw'r dull hwn yn cynnwys canghennau o gwmnïau'r DU sydd wedi'u lleoli yng Ngogledd Iwerddon. Mae wedi'i gydnabod bod y dull hwn yn debygol o roi amcangyfrif rhy isel o wir faint y sylfaen treth gorfforaeth mewn ardal benodol.

D.12 Ar ôl pwyso a mesur rydym wedi penderfynu defnyddio methodoleg GERS i wneud ein prif amcangyfrif gan nodi bod cryn ansicrwydd ynghylch yr amcangyfrif hwn. Pe byddem yn cymhwyso'r dull a ddefnyddir ar gyfer Gogledd Iwerddon, yna byddai'r amcangyfrif ar gyfer Cymru oddeutu £940 miliwn ar gyfer 2010-11.

Tollau cartref ar alcohol a thybaco

D.13 Mae cyfran Cymru o gyfanswm y refeniw yn y DU wedi'i seilio ar gyfran Cymru o'r gwariant gan aelwydydd ar alcohol a thybaco yn y DU ar gyfer 2008-10, a gymerwyd o gyhoeddiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol *Family Spending* 2011.

Treth car

D.14 Mae'r amcangyfrif o'r refeniw yng Nghymru wedi'i seilio ar ganran y cerbydau a drwyddedwyd yng Nghymru. Cyhoeddir yr ystadegau ar drwyddedu cerbydau gan yr Adran Drafnidiaeth. Cymerwyd yr amcangyfrif o'r refeniw o'r dreth car o'r dogfennau ar gyfer Cyllideb 2012 a gyhoeddwyd gan Drysorlys EM.

Treth Tir y Doll Stamp (TTDS)

D.15 TTDS yw un o'r ychydig drethi ar gyfer y DU gyfan y cyhoeddir data am y refeniw a godir drwyddi yng Nghymru gan Gyllid a Thollau EM. Yn 2010-11 y refeniw o TTDS yng Nghymru oedd £115 miliwn. Fel y mae Tabl 1 yn dangos mae'r refeniw a godwyd yn 2010-11 yn llai o lawer na'r swm a godwyd yn 2007-08 oherwydd y gostyngiad ym mhris cyfartalog tai a nifer y trafodion yn ystod y dirwasgiad ledled y DU. Mae TTDS yn dreth gymharol gyfnewidiol ac mae cysylltiad clir rhwng refeniw a thueddiadau yn yr economi.

D.16 Mae'r refeniw o TTDS yng Nghymru oddeutu 2 y cant o gyfanswm y DU. Mae hyn yn llai na chyfran poblogaeth Cymru[126] ac yn llai na chyfran Cymru o gyfanswm y stoc dai yn y DU.[127] Ar ben hyn, rhwng 1997-98 a 2010-11 (y gyfres amser y mae data ar gael ar ei chyfer) mae'r refeniw o TTDS yng Nghymru wedi tyfu'n arafach nag yn y Deyrnas Unedig gyfan. Mae hyn yn ganlyniad i dwf arafach ym mhrisiau tir ac eiddo Cymru a llai o drafodion ar y stoc dai yng Nghymru ar gyfartaledd nag yn Lloegr (nid oes data cymaradwy ar gyfer y DU).[128]

D.17 Yn ôl y data sydd ar gael mae'r sylfaen dreth yng Nghymru'n llai hydwyth nag ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Os caiff TTDS ei datganoli i Gymru, byddai angen adlewyrchu cyflwr cymharol wan y sylfaen dreth yng Nghymru a natur gyfnewidiol y dreth yng ngwerth y swm a dynnir o'r grant.

Treth ar Enillion Cyfalaf

D.18 Mae'r amcangyfrif o gyfran Cymru o'r refeniw wedi'i seilio ar ei chyfran o gyfanswm y refeniw o dreth incwm yn y DU gan y bydd cydberthynas agos rhwng incwm a'r gallu i brynu a gwaredu asedau sy'n agored i Dreth ar Enillion Cyfalaf.

Treth y doll stamp ar gyfranddaliadau

D.19 Mae'r amcangyfrif o'r refeniw o'r doll stamp ar warannau a chyfranddaliadau wedi'i seilio ar ganran yr oedolion sydd â chyfranddaliadau a gymerwyd o Individual Wealth and Assets Survey y Swyddfa Ystadegau Gwladol. Cymhwyswyd canran yr oedolion sydd â chyfranddaliadau yng Nghymru at gyfanswm y refeniw a godwyd yn y DU a gyhoeddwyd gan Gyllid a Thollau EM.

Treth ar bremiymau yswiriant

D.20 Mae cyfran Cymru o gyfanswm y refeniw yn y DU wedi'i seilio ar gyfran Cymru o'r gwariant gan aelwydydd ar yswiriant yn y DU ar gyfer 2008-10, a gymerwyd o gyhoeddiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol Family Spending 2011.

Trethi ar fetio a hapchwarae

D.21 Mae cyfran Cymru o gyfanswm y refeniw yn y DU wedi'i seilio ar gyfran Cymru o'r gwariant gan aelwydydd ar hapchwarae yn y DU ar gyfer 2008-10, a gymerwyd o gyhoeddiad y Swyddfa Ystadegau Gwladol Family Spending 2011.

Treth tirlenwi

D.22 Nid yw'r ffurflen dreth bresennol i'r DU gyfan ar gyfer treth tirlenwi yn nodi lleoliad daearyddol y gweithgarwch trethadwy. Felly nid yw Cyllid a Thollau EM yn cyhoeddi'r refeniw o dreth tirlenwi ar gyfer Cymru. Er bod amcangyfrifon o gyfanswm y gwastraff a waredwyd mewn safleoedd tirlenwi yng Nghymru nid yw'r rhain wedi'u dadgyfuno ar sail y cyfraddau treth. Fodd bynnag, er mwyn rhoi amcangyfrif bras rydym wedi cymhwyso cyfran Cymru o'r gwastraff a waredwyd mewn safleoedd tirlenwi at gyfanswm y refeniw o dreth tirlenwi yn y DU. Gan ddefnyddio'r fethodoleg hon, yr amcangyfrif o'r refeniw o dreth tirlenwi yng Nghymru ar gyfer 2010-11 yw tua £60 miliwn.

[126] Mae poblogaeth Cymru oddeutu 5 y cant o boblogaeth y DU.

[127] Mae stoc dai Cymru oddeutu 5 y cant o stoc dai y DU.

[128] Yn hanesyddol mae'r trafodion gwerthu yng Nghymru'n cyfateb i oddeutu 4-5 y cant o gyfanswm y stoc dai o'i gymharu â 6 y cant yn Lloegr.

D.23 Mae'r refeniw o dreth tirlenwi yn y DU wedi bod yn eithaf hydwyth ac mae wedi dyblu bron yn y degawd diwethaf. Fodd bynnag, mae hydwythedd y dreth yn ganlyniad uniongyrchol i'r cynnydd yn y cyfraddau treth a gymhwyswyd yn hytrach nag unrhyw dwf yn y sylfaen drethadwy. Yn wir, holl amcan y dreth yw lleihau'r sylfaen drethadwy drwy hybu dulliau eraill o waredu gwastraff. Ledled y Deyrnas Unedig roedd cyfaint y gwastraff trethadwy yn 2010/11 yn llai na hanner y cyfaint a gofnodwyd ym 1997/98.

Treth Etifeddiant

D.24 Mae ffigurau'r refeniw a godir yng Nghymru yn cael eu cyhoeddi gan Gyllid a Thollau EM.

Ardoll newid yn yr hinsawdd

D.25 Mae cyfran Cymru o'r refeniw wedi'i seilio ar ei chyfran o'r defnydd o drydan a nwy gan ddiwydiant a masnach, gan ddefnyddio ystadegau is-genedlaethol am y defnydd o ynni a gyhoeddwyd gan yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd.

Yr ardoll agregau

D.26 Mae'r amcangyfrif o'r refeniw yng Nghymru wedi'i seilio ar ei chyfran o'r agregau a gloddiwyd, yn ôl UK Minerals Yearbook. Gan ddefnyddio'r fethodoleg hon, yr amcangyfrif o'r refeniw o'r ardoll agregau yng Nghymru yw tua £20 miliwn yn 2010-11. Mae hyn yn 7.5 y cant o'r cyfanswm ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan, o'i gymharu â chyfran poblogaeth Cymru o fwy na 5 y cant.

D.27 Ledled y Deyrnas Unedig mae'r dreth wedi bod yn eithaf hydwyth o ganlyniad i gynnydd yn y gyfradd treth yn hytrach na thwf yn y sylfaen drethadwy. Nid oedd y tunelledd trethadwy ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan yn 2010-11 yn ddim ond 70 y cant o'i werth yn 2002-03. Er bod rhywfaint o'r gostyngiad hwn yn ganlyniad i'r lleihad yn y galw oherwydd twf economaidd gwannach, mae cyfres amser hwy (o 1980 hyd y presennol) yn dangos gostyngiad parhaus ym maint yr agregau a gloddir ym Mhrydain Fawr a'i rhanbarthau.[129] Ffactor pwysig arall i'w ystyried wrth asesu hydwythedd tebygol y dreth yw amcangyfrif o faint yr agregau wrth gefn. Y cyfraddau cloddio presennol ar gyfer graean a cherrig yw tua 3 y cant o'r adnoddau sydd wrth gefn. Mae hyn yn cymharu â chyfradd o fwy na 11 y cant ar gyfer tywod a graean.

Toll Teithwyr Awyr

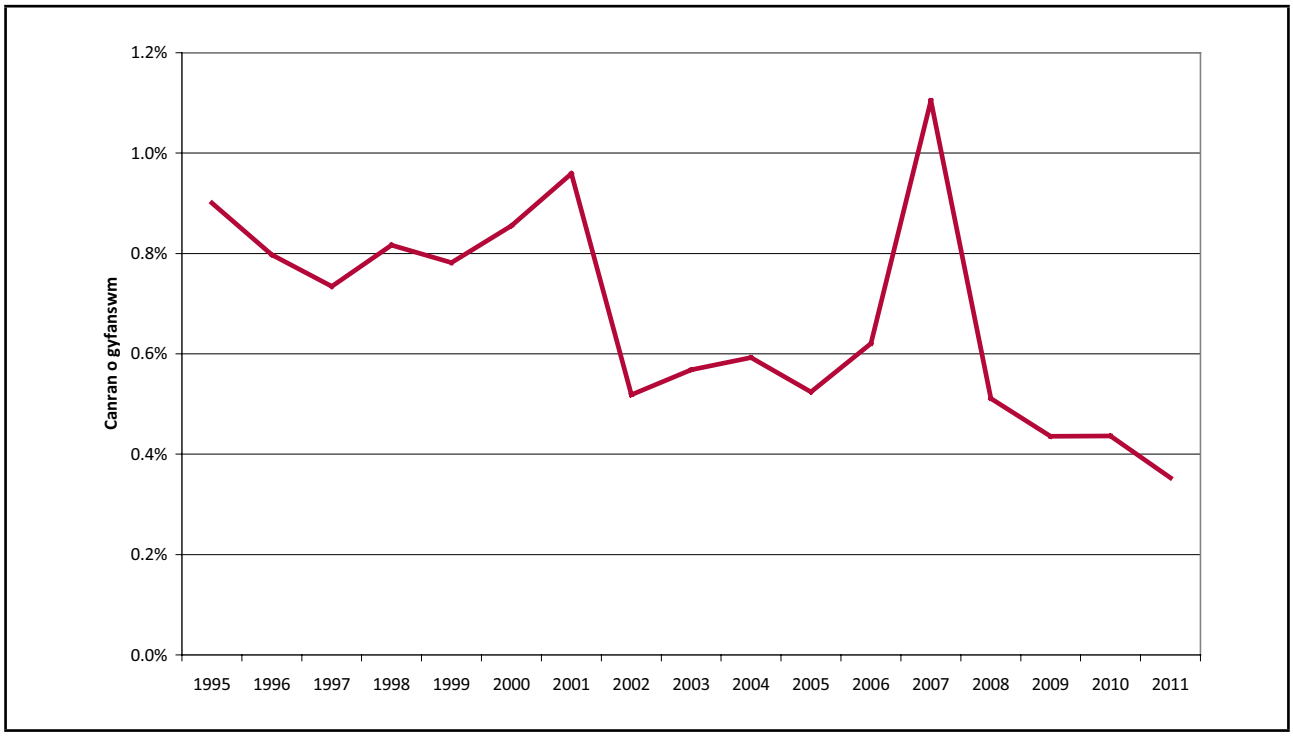
D.28 Er nad yw Cyllid a Thollau EM yn cyhoeddi ffigurau ar refeniw TTA ar gyfer Cymru, mae'r Awdurdod Hedfan Sifil yn cyhoeddi ystadegau manwl ar symudiadau teithwyr awyr ar gyfer holl feysydd awyr y DU. Drwy gymhwyso cyfradd y TTA at niferoedd y teithwyr awyr hyn gellir amcangyfrif y refeniw o TTA ar gyfer Cymru. Yn hanesyddol mae TTA wedi bod yn dreth gymharol hydwyth a chafwyd cynnydd cyffredinol yn y refeniw amcangyfrifedig. Mae rhan fawr o'r cynnydd hwn yn ganlyniad i ddyblu cyfraddau'r ardoll yn Chwefror 2007 er bod nifer y teithwyr awyr sy'n defnyddio maes awyr Caerdydd wedi cynyddu'n raddol tan ddiwedd y degawd diwethaf.

D.29 Yn 2011, roedd 32,000 o deithwyr wedi hedfan yn uniongyrchol o faes awyr Caerdydd i gyrchfannau pell. Y prif gyrchfannau oedd yr Aifft a Barbados. Cyfanswm y refeniw o TTA ar gyfer y teithiau hir hynny oedd ychydig mwy nag £1 filiwn.

[129] Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol y DU, *UK Minerals Yearbook*.

D.30 Rydym wedi amcangyfrif bod y refeniw o TTA yng Nghymru wedi gostwng er 2008. Mae'r gostyngiad hwn yn gyson iawn â'r gostyngiad cyffredinol mewn refeniw ledled y DU er 2008. Er hynny, mae Ffigur D2 yn dangos bod cyfran Cymru o gyfanswm y refeniw o TTA yn y DU wedi disgyn yn ystod y degawd diwethaf. Ledled y DU mae nifer y teithwyr awyr wedi codi ychydig llai na 22 y cant rhwng 2000 a 2011. Yng Nghymru, mae nifer y teithwyr awyr wedi gostwng tua 20 y cant yn yr un cyfnod. Nid oedd swm y refeniw o TTA a dalwyd gan deithwyr sy'n defnyddio meysydd awyr yng Nghymru yn ddim ond 0.4 y cant o gyfanswm y refeniw o TTA yn y DU.

Ffigur D2: Cyfran Cymru o refeniw TTA y DU



Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

Atodiad E: Risgiau a senarios

E.1 Byddai datganoli pwerau trethu i Lywodraeth Cymru yn gallu peri bod cyllideb Cymru yn agored i nifer o risgiau sy'n cael eu rheoli ar hyn o bryd ar lefel y DU. Mae'r Comisiwn wedi clywed tystiolaeth sy'n awgrymu y byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn llai o lawer oherwydd y sylfaen drethi gymharol wan yng Nghymru os oedd yn dibynnu ar refeniw o drethi a godir yng Nghymru.

E.2 Mae'n bwysig ystyried y risgiau dichonol hyn a'r goblygiadau posibl pe byddai'r risgiau hyn yn cael eu trosglwyddo i gyllideb Cymru. Yn yr atodiad hwn rydym yn dadansoddi'r risgiau hynny ac yn defnyddio data hanesyddol i roi prawf ar y ddamcaniaeth y byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn llai pe byddai rhan o'r gyllideb hon yn dibynnu ar refeniw o drethi a godir yng Nghymru yn hytrach na'i bod yn cael ei hariannu'n llwyr drwy grant bloc.

E.3 Dylid nodi ein bod yn cymryd yn yr atodiad hwn y byddai Llywodraeth Cymru yn gosod yr un gyfradd treth â Llywodraeth y DU. Wrth gwrs, pe byddai Llywodraeth Cymru yn gosod cyfradd uwch, yna byddai ei gwariant yn fwy nag o dan y model presennol sy'n cael ei ariannu drwy grant bloc a phe byddai'n gosod cyfradd is byddai ei gwariant yn llai.

RISGIAU DICHONOL SY'N GYSYLLTIEDIG Â DATGANOLI PWERAU TRETHU

E.4 Nododd Comisiwn Holtham dri phrif risg dichonol yng nghyswllt datganoli pwerau trethu:

- Risg cylchol neu facrogyllidol – Mae rhai derbyniadau o drethi'n gylchol dros ben ac mae cyfnewidioldeb sylweddol o'r naill flwyddyn i'r llall. Mae ein hamcangyfrifon o refeniw trethi yng Nghymru yn dangos bod y refeniw o nifer o drethi ar gyfer y DU gyfan yn gallu bod yn gylchol dros ben. Rydym wedi amcangyfrif bod cyfanswm y refeniw a godwyd yng Nghymru (o drethi i'r DU gyfan) rhwng 2007-08 a 2009-10 wedi gostwng tua 11 y cant, neu oddeutu £2 biliwn. Wrth gwrs, mewn cyfnodau pan fydd yr economi'n fwy sefydlog, bydd o risg o gyfnewidioldeb o'r fath yn llai o lawer;
- Gwahaniaeth yng nghyfradd twf y sylfaen drethi – Y risg yma yw y bydd y sylfaen drethi yng Nghymru'n tyfu'n wahanol i'r sylfaen drethi gyfatebol yn y Deyrnas Unedig gyfan ac felly y bydd yn cynhyrchu lefelau gwahanol o adnoddau dros amser i Lywodraeth Cymru nag y byddai wedi'u cael o system wedi'i seilio ar grant sy'n deillio yn y pen draw o sylfaen drethi'r DU; a
- Risg polisi – Os bydd pwerau dros strwythur cyffredinol rhyw dreth ddatganoledig (er enghraifft, maint pob band treth a lwfansau yn achos treth incwm) yn cael eu cadw ar lefel y DU, yna mae risg y byddai newid mewn polisi gan Lywodraeth y DU yn cael effaith fawr ar y refeniw a godir drwy'r dreth ddatganoledig. Un enghraifft bosibl o risg polisi sy'n deillio o Lywodraeth y DU yw penderfyniad i gynyddu'r lwfans personol ar gyfer treth incwm. Heb wneud newidiadau eraill yn strwythur treth incwm byddai hyn yn effeithio ar refeniw o dreth incwm yng Nghymru. Yn yr un modd, bydd risg polisi yn codi yng Nghymru os bydd penderfyniadau gan Weinidogion Cymru yn effeithio ar sylfaen drethi Cymru ac yn effeithio ar y refeniw a godir drwy dreth ddatganoledig.

E.5 Daeth Comisiwn Holtham i'r casgliad y dylai'r risgiau sy'n ganlyniad i weithredoedd Llywodraeth Cymru gael eu hysgwyddo gan ei chyllideb hi ac y dylai risgiau sy'n ganlyniad i weithredoedd Llywodraeth y DU gael eu hysgwyddo gan gyllidebau'r DU. Dylai risgiau allanol sy'n codi mewn mannau eraill gael eu rhannu ar draws yr Undeb . Rydym yn cytuno â'r casgliadau hynny. Mae'n dilyn, felly, na ddylai cyllideb Cymru fod yn agored i risg cylchol neu risg o bolisi'r DU, gan nad yw'r rhain o dan reolaeth Gweinidogion Cymru. Nid yw'r graddau y mae'n briodol i'r gyllideb ddatganoledig fod yn agored i risg oherwydd gwahaniaeth yn nhwf y sylfaen drethi yn fater syml oherwydd gallai'r risg godi o ganlyniad i bolisïau Cymru neu o ganlyniad i weithredoedd sydd y tu hwnt i reolaeth Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, er mwyn sicrhau bod datganoli ar bwerau trethu'n gweithio'n effeithiol mae'n hollbwysig bod cyllideb Cymru'n agored i effaith bosibl y gwahaniaeth mewn polisïau trethi ar y sylfaen drethi yng Nghymru. Yn ein barn ni, yr unig un o'r tri phrif risg a nodwyd y dylai cyllideb Cymru fod yn agored iddo yw'r risg oherwydd gwahaniaeth yn y sylfaen drethi.

E.6 Mae'r graddau y bydd risgiau'n cael eu trosglwyddo i gyllideb Cymru yn dibynnu ar y mecanwaith a ddefnyddir i wrthbwyso'r grant bloc ac rydym yn trafod hyn isod.

Mecanweithiau gwrthbwyso'r grant bloc

E.7 Os caiff pwerau trethu eu datganoli bydd cyllideb Cymru yn dibynnu ar ei refeniw trethi ei hun. Er mwyn adlewyrchu hyn byddai angen didynnu cyfran gychwynnol o'r grant bloc wrth ddatganoli pwerau a didynnu cyfrannau dilynol yn y blynyddoedd wedyn.

E.8 Trafodwyd pedwar opsiwn gan Gomisiwn Holtham ar gyfer didynnu o'r grant bloc, sef didynnu yn ôl y twf yn y sylfaen drethi ddatganoledig; didynnu wedi'i fynegrifo; didynnu cyfrannol; a didynnu penodedig. Mae mwy o fanylion ym Mhennod 5 ac Atodiadau 7 ac 8 yn ei Adroddiad Terfynol, '*Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales*'.

E.9 Rydym wedi cymryd mwy o dystiolaeth ar fecanwaith gwrthbwyso'r grant bloc ac wedi ystyried y dadansoddiad manwl gan Gomisiwn Holtham. Rydym yn cytuno â'i argymhellion. Yn achos treth incwm rydym yn argymell defnyddio'r mecanwaith didynnu wedi'i fynegrifo i wrthbwyso'r grant. Ar gyfer trethi llai fel Treth Tir y Doll Stamp, yr ardoll agregau, treth tirlenwi a Tholl Teithwyr Awyr dylid defnyddio'r mecanwaith didynnu penodedig i wrthbwyso'r grant bloc.

Didynnu wedi'i fynegrifo

E.10 Drwy'r dull hwn byddai'r refeniw o drethi a ddatganolwyd yn llifo'n uniongyrchol i gyllideb Cymru, a byddai maint y didyniad i wrthbwyso'r grant bloc yn cael ei gyfrifo'n flynyddol, ar sail y twf ar draws y Deyrnas Unedig yn y trethi sydd wedi'u datganoli i Gymru. Yn achos treth incwm byddai'r didyniad o'r grant wedi'i seilio ar dwf yn y refeniw o dreth incwm yn y DU a byddai Llywodraeth Cymru wedyn yn cael y refeniw o'i chyfran hi o refeniw treth incwm a dalwyd yng Nghymru.

E.11 Nid yw'r dull hwn yn trosglwyddo risg cylchol oherwydd, os ceir dirwasgiad ledled y DU, er enghraifft, a bod hwnnw'n lleihau llif y refeniw o dreth incwm, yna bydd y gostyngiad yn y grant bloc yn llai hefyd gan y bydd y refeniw o'r dreth ledled y DU wedi disgyn hefyd. Prif fantais arall y dull hwn yw nad yw'n trosglwyddo risg polisi'r DU. Yn achos treth incwm, er enghraifft, pe byddai Llywodraeth y DU yn penderfynu newid strwythur y dreth drwy gynyddu'r lwfans personol yna byddai hyn yn lleihau'r refeniw o dreth incwm yng Nghymru ond byddai hefyd yn lleihau'r didyniad o'r grant bloc.

Didynnu penodedig

E.12 Ar gyfer y dull hwn byddai gostyngiad penodedig yn y grant bloc yn cael ei wneud bob blwyddyn. Y gwerth mwyaf amlwg ar gyfer y didyniad hwn yw'r refeniw diweddaraf yng Nghymru o'r dreth dan sylw.

E.13 Yn achos rhai trethi, mae'n bosibl na fydd yn briodol defnyddio'r ffigur diweddaraf am y refeniw o'r dreth ar gyfer gwrthbwyso gan fod rhai trethi'n gyfnewidiol iawn. Mae hyn yn wir am Dreth Tir y Doll Stamp. Felly byddai angen i'r didyniad penodedig adlewyrchu'r refeniw sy'n debygol o godi o'r dreth yn y dyfodolgoing forward. Mae sylfaen drethadwy treth tirlenwi yn lleihau yn ôl y bwriad ac mae hyn yn wir hefyd am yr ardoll agregau gan fod mwy o agregau eildro'n cael eu defnyddio the same is true for the aggregates levy. Mae niferoedd y teithwyr awyr ym meysydd awyr Cymru wedi gostwng hefyd yn ddiweddar a byddai angen ystyried hyn wrth osod y gostyngiad penodedig.

DADANSODDIAD O SENARIOS

E.14 Yn yr adran hon rydym yn ystyried yr effaith bosibl o ddatganoli pwerau trethu i Gymru. Ar gyfer y dadansoddiad hwn rydym wedi canolbwyntio ar y risgiau sy'n gysylltiedig â datganoli pwerau dros dreth incwm. Mae rhesymau da dros ganolbwyntio ar dreth incwm. Yn gyntaf, treth incwm sy'n codi'r mwyaf o'r holl drethi i'r DU gyfan yng Nghymru felly, os câi ei datganoli, fe allai'r dreth hon drosglwyddo risgiau i gyllideb Cymru. Roedd treth tir y doll stamp, yr ardoll agregau, treth tirlenwi a'r Doll Teithwyr Awyr wedi codi ychydig mwy na £200 miliwn gyda'i gilydd yn 2010-11. Felly mae'r risgiau sy'n gysylltiedig â'r trethi hynny'n llai o lawer. Yn ail, rydym yn argymell bod treth tir y doll stamp, yr ardoll agregau, treth tirlenwi a'r Doll Teithwyr Awyr ar gyfer teithiau hir yn cael eu datganoli'n llawn. O ganlyniad i hyn gallai Llywodraeth Cymru ddiwygio'r trethi hynny'n sylfaenol. Oherwydd hyn mae'n anodd dadansoddi'r senarios cyllidebol tebygol gan nad ydym yn gwybod beth fydd ffurf y trethi datganoledig newydd. Gan ein bod yn argymell rhannu treth incwm, ni allai Llywodraeth Cymru ddiwygio treth incwm yng Nghymru heblaw drwy newid y prif gyfraddau. Oherwydd hyn gallwn fod yn fwy pendant wrth ddadansoddi'r senarios cyllidebol tebygol.

E.15 Fel yr ydym wedi trafod uchod, mae nifer o fanteision i'r dull didynnu wedi'i fynegrifo o ran trosglwyddo risg. O ganlyniad i hyn yr unig brif risg sy'n weddill yw gwahaniaeth yn nhwf y sylfaen drethi, hynny yw, a fydd y refeniw o dreth incwm yn tyfu'n gyflymach neu'n arafach nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig.

E.16 Y pwynt pwysig i'w nodi yw nad lefel y refeniw treth a godir yng Nghymru a fyddai'n penderfynu a fyddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy neu'n llai na phe byddai'n cael ei hariannu'n llwyr drwy grant bloc. Y ffactor pwysig a fydd yn penderfynu hyn yw twf cymharol y refeniw o dreth yng Nghymru o'i gymharu â gweddill y DU.

E.17 Y pwynt pwysig arall i'w nodi yng nghyd-destun y dull didynnu wedi'i fynegrifo yw nad twf mewn gwariant datganoledig (y grant bloc) fydd yn penderfynu maint cymharol y gyllideb i Lywodraeth Cymru ar ôl datganoli pwerau trethu, yn wahanol i'r sefyllfa lle y mae wedi'i hariannu'n llwyr drwy grant bloc. Dyma un o fanteision pwysig y dull hwn gan nad yw'n trosglwyddo risg polisi'r DU, fel yr oedd Comisiwn Holtham yn ei alw.

Sut y byddai'r system yn gweithio

Blwyddyn 1

E.18 Os bydd pwerau trethu'n cael eu datganoli, yna byddai cyllideb Cymru'n rhannol ddibynnol ar ei refeniw trethi ei hun. Er mwyn adlewyrchu hyn, wrth eu datganoli byddai angen didynnu cyfran ddechreuol o'r grant bloc. Mae'n bwysig nodi yma y byddai'r didyniad o'r grant bloc yn y flwyddyn gyntaf yn gyfwerth â'r refeniw treth ar gyfer y dreth ddatganoledig yng Nghymru.

E.19 Yn y flwyddyn gyntaf byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn gyfwerth â'r hyn a fyddai pe byddai wedi'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc.

Blwyddyn 2 ac wedyn

E.20 Yn y blynyddoedd wedyn bydd maint y didyniad o'r grant bloc yn dibynnu ar dwf yn y refeniw treth ar gyfer y dreth ddatganoledig yng ngweddill y DU a byddai'r swm a godwyd drwy'r dreth ddatganoledig yng Nghymru'n cael ei ychwanegu wedyn at weddill y grant bloc.

E.21 Gellir crynhoi'r dull hwn o weithredu yn y camau canlynol:

- **Cam 1 –** Cyfrifo'r grant bloc yng nghyswllt y twf mewn gwariant cymaradwy yn Lloegr. Mae hyn yn cael ei gyfrifo ar hyn o bryd drwy fformiwla Barnett.
- **Cam 2 –** Mae'r didyniad dechreuol o'r grant bloc yn gyfwerth â'r derbyniadau o'r dreth ddatganoledig a gasglwyd yng Nghymru pan ddatganolwyd y dreth. Yn achos treth incwm, mae hyn yn this example we use £2.0 biliwn sef y swm a fyddai'n cael ei gasglu ar hyn o bryd pe byddai treth incwm yn cael ei datganoli mewn ffordd debyg i'r hyn yr ydym yn ei argymell.
- **Cam 3 –** Y didyniad o'r grant bloc yn newid ar yr un gyfradd â'r newid mewn refeniw o dreth incwm ar gyfer gweddill y Deyrnas Unedig.
- **Cam 4 –** Cymru'n cadw'r refeniw o'r dreth ddatganoledig bob blwyddyn. Byddai hyn yn newid bob blwyddyn yn ôl y newid mewn refeniw o dreth incwm yng Nghymru.
- **Cam 5 –** Ychwanegu'r refeniw o dreth incwm yng Nghymru at y grant bloc llai i roi cyfanswm yr adnoddau datganoledig.

Tueddiadau hanesyddol a senarios posibl

E.22 Wrth gwrs mae pob math o senarios posibl ar gyfer twf yn y refeniw o dreth incwm yng Nghymru ac yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Y man cychwyn mwyaf amlwg yw adolygu'r tueddiadau diweddaraf a dadansoddi effaith y tueddiadau hynny pe byddent yn parhau yn y dyfodol.

Twf mewn derbyniadau treth incwm

E.23 Yr unig ffactorau a fydd yn dylanwadu ar faint cymharol cyllideb Cymru o'i chymharu â'r model sy'n cael ei ariannu'n llwyr drwy grant bloc yw'r twf yn y refeniw o dreth incwm yng Nghymru o'i gymharu â gweddill y DU.

E.24 Fel y nodwyd uchod, wrth lunio unrhyw ragolygon mae'n anodd gwybod sut y bydd y refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n tyfu o'i gymharu â gweddill y Deyrnas Unedig. Er hynny, gallwn edrych ar y tueddiadau hanesyddol.

E.25 Mae Cyllid a Thollau EM wedi cynhyrchu data ar dderbyniadau o dreth incwm yng Nghymru er 2000-01 gan roi dadansoddiad o ffynonellau'r incwm hwn. Ar sail hyn gallwn amcangyfrif y refeniw o dreth incwm ar hyd cyfres amser, heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau, ar gyfer Cymru a gweddill y DU ar gyfer y cyfnod 2000-10. Oherwydd problemau sy'n ymwneud â methodoleg, nid yw Cyllid a Thollau EM wedi cyhoeddi data eto ar gyfer 2008-09. Nid ydym wedi cynnwys ein hamcangyfrifon o refeniw o dreth incwm yng Nghymru ar gyfer 2010-11 gan fod y rhain wedi'u seilio ar ddull o gymhwyso rhagolygon ar gyfer economi'r DU gyfan felly ni fyddent yn cynnwys unrhyw ffactorau a fyddai wedi gallu arwain at wahaniaeth yn nhwf y refeniw o dreth incwm yng Nghymru o'i gymharu â gweddill y Deyrnas Unedig.

E.26 Yn ystod y cyfnod 2000-10 mae refeniw o dreth incwm, heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau, wedi cynyddu 4.1 y cant y flwyddyn yng Nghymru ar gyfartaledd o'i gymharu â 3.8 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan heb gynnwys Cymru.[130]

E.27 Mae'r gyfradd twf gymharol uchel hon yng Nghymru yn ganlyniad i'r amodau ffafriol a welwyd yn y farchnad lafur yng Nghymru yn ystod y degawd diwethaf a arweiniodd at gau'r bwlch hanesyddol yn y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru o'i chymharu â'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfa.[131]

E.28 Pe byddai'r duedd hanesyddol ddiweddar hon yn parhau yn y dyfodol, yna byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy na phe byddai wedi'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc. Mae Tabl E1 yn dangos senario sy'n ymestyn y tueddiadau hyn i'r dyfodol is summarised in table 1. Mae'r golofn olaf yn y tabl yn dangos y gwahaniaeth rhwng cyllideb Llywodraeth Cymru sy'n rhannol ddibynnol ar refeniw o dreth incwm a chyllideb sydd wedi'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc scenario. Yn y senario hwn byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy na phe byddai wedi'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc o ychydig mwy na £6 miliwn y flwyddyn a fyddai'n arwain yn gronnol at swm ychwanegol o £27 miliwn ym mlwyddyn 5.

[130] Mewn gwirionedd, nid oes fawr o wahaniaeth yn y tueddiadau os nad ydym yn cynnwys Cymru yn y ffigurau ar gyfer y Deyrnas Unedig er mwyn cymharu twf yng Nghymru â 'gweddill y DU' gan fod refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n gyfran mor fach o gyfanswm y refeniw o dreth incwm yn y DU.

[131] Y gyfradd cyflogaeth yng Nghymru oedd 67.6 y cant ar gyfer rhai 16-64 oed rhwng Mai a Gorffennaf 2000 o'i chymharu â 72.6 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan. Rhwng Mai a Gorffennaf 2012 y gyfradd cyflogaeth ar gyfer rhai 16-64 oed yng Nghymru oedd 68.6 y cant o'i gymharu â 71.2 y cant ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.

Tabl E1: Senario enghreifftiol ar gyfer ariannu Cymru, drwy ymestyn tueddiadau hanesyddol

	Grant bloc Cymru heb ei addasu	Grant bloc Cymru heb ei addasu	Didyniad o'r grant bloc	Refeniw o drethi datganoledig	Cyfanswm Cyllideb Cymru	Gwahaniaeth
Twf tybiedig	6.25% (a)		3.80%	4.10%		
Blwyddyn 0	226,740	14,968				
Blwyddyn 1	240,911	15,785	2,000	2,000	15,785	0
Blwyddyn 2	255,968	16,654	2,076	2,082	16,660	6
Blwyddyn 3	271,966	17,577	2,155	2,167	17,589	12
Blwyddyn 4	288,964	18,557	2,237	2,256	18,577	19
Blwyddyn 5	307,024	19,599	2,322	2,349	19,626	27

Ffynhonnell: cyfrifiadau'r Comisiwn

(a) Er nad yw'r twf mewn gwariant datganoledig yng Nghymru'n penderfynu maint cymharol cyllideb Cymru, fe fydd wrth gwrs yn penderfynu maint cyffredinol y gyllideb i Lywodraeth Cymru. Ers dechrau'r 1990au mae gwariant datganoledig yng Nghymru wedi cynyddu 6.25 y cant y flwyddyn ar gyfartaledd. Rydym yn defnyddio'r ffigur hwn fel enghraifft gan na fydd yr union werth yn dylanwadu ar yr effaith gymharol o ddatganoli treth incwm i Gymru. Nid ydym yn cynnig hwn fel rhagolwg.

E.29 Wrth gwrs, mae amrywiaeth o senarios eraill.[132] Mae'r cyfnod 2000-10 yn cynnwys effaith y dirwasgiad ar draws y DU a oedd wedi taro Cymru'n neilltuol o galed.[133] Mae'n bosibl na fyddai cynnwys y dirwasgiad yn ein dadansoddiad yn rhoi darlun tebygol o dwf cymharol y refeniw o dreth yng Nghymru yn y dyfodol. Os edrychwn ar y senario yn y cyfnod 2000-07 nad yw'n cynnwys effaith y dirwasgiad, gwelwn fod y refeniw o dreth incwm heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau wedi cynyddu 6.4 y cant yng Nghymru o'i gymharu â 5.8 y cant yn y Deyrnas Unedig gyfan heb gynnwys Cymru. Mewn senario sy'n cynnwys y ffigurau hynny byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy na phe byddai wedi'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc o bron £13 miliwn y flwyddyn a fyddai'n arwain yn gronnol at swm ychwanegol o £57 miliwn ym Mlwyddyn 5.

E.30 Mae'r dadansoddiad uchod yn dangos yr effaith bosibl pe byddai'r tueddiadau hanesyddol yn parhau yng Nghymru. Wrth gwrs, mae risg na fydd y senarios cadarnhaol hynny'n cael eu gwireddu. Ar y llaw arall, os ystyriwn effaith y gwrthwyneb i'r tueddiadau a welwyd yn y cyfnod 2000-07, sef bod y refeniw o dreth incwm yn tyfu'n arafach na'r cyfartaledd ar gyfer gweddill y DU ar 0.6 y cant (5.8 y cant yng Nghymru a 6.4 yn y Deyrnas Unedig heb gynnwys Cymru) yna byddai cyllideb Llywodraeth Cymru bron £13 miliwn yn llai bob blwyddyn.

E.31 Wrth gasglu tystiolaeth clywsom am amrywiaeth o ffactorau a allai ddylanwadu ar y tebygolrwydd o barhad yn y tueddiadau hanesyddol hynny. Rydym yn trafod rhai o'r ffactorau hyn isod.

[132] Nid ydym wedi seilio ein dadansoddiad ar ragolygon economaidd cyhoeddedig oherwydd yr anawsterau sydd ynglŷn â rhag-weld dangosyddion economaidd yn gywir. Er hynny, mae'r twf hanesyddol mewn cyflogaeth yng Nghymru yn gyson â rhagolygon hanesyddol hirdymor ar gyfer Cymru. Er enghraifft, ym mis Gorffennaf 2009 rhagwelodd Cambridge Econometrics y byddai cyflogaeth yng Nghymru'n tyfu 0.5 y cant y flwyddyn o'i gymharu â thwf o 0.4 y cant y flwyddyn yn y Deyrnas Unedig gyfan.

[133] Mae manylion llawn am effaith y dirwasgiad yn 2008 a 2009 ar y farchnad lafur ledled y Deyrnas Unedig wedi'u cyhoeddi gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/impact-of-the-recession-on-the-labour-market/impact-of-the-recession-on-the-labour-market/impact-of-the-recession-on-the-labour-market---impact-of-the-recession-on-the-labour-market.pdf

Ffactorau demograffig

E.32 Rydym wedi clywed tystiolaeth y gallai newid demograffig yng Nghymru beryglu'r twf cymharol yn y refeniw o dreth incwm yng Nghymru.

E.33 Mae nifer y bobl yng Nghymru nad ydynt o oedran gweithio (hynny yw, o oed dibynnol) yn uwch yng Nghymru nag yn y Deyrnas Unedig gyfan. Ar sail yr amcanestyniadau poblogaeth sydd wedi'u cyhoeddi gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol, rhagwelir y bydd nifer y bobl o oedran gweithio yn aros yn weddol sefydlog yng Nghymru tra rhagwelir y bydd nifer y bobl o oedran gweithio ledled y Deyrnas Unedig yn cynyddu tua 0.5 y cant y flwyddyn.

E.34 Pe byddem yn derbyn bod y twf cymharol yn y refeniw o dreth incwm yn mynd law yn llaw â'r twf cymharol yn y boblogaeth o oedran gweithio, yna byddai'r risgiau oherwydd y cynnydd cymharol yn y boblogaeth ddibynnol yng Nghymru o'i gymharu â'r Deyrnas Unedig gyfan yn peri bod cyllideb Llywodraeth Cymru tua £13 miliwn y flwyddyn yn is. Mae'r senario hwn yn gyson â'r gwrthwyneb i'r tueddiadau hanesyddol yn y cyfnod 2000-07 a ddisgrifiwyd uchod.

Ffactorau economaidd

E.35 Mewn nifer o'n sesiynau casglu tystiolaeth trafodwyd effaith bosibl y gyfradd cyflogaeth gymharol uchel yn y sector cyhoeddus yng Nghymru ar refeniw o dreth incwm yn y dyfodol. Yng Nghymru mae 26.2 y cant o'r holl gyflogaeth yn y sector cyhoeddus. Dyma'r ffigur trydydd uchaf o'r holl wledydd datganoledig a rhanbarthau Lloegr. Rhoddwyd gwybod i ni am bryderon y bydd y mesurau llymder presennol yn cael effaith negyddol fwy yng Nghymru nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Yn benodol, byddai'r cyflogau rhanbarthol arfaethedig ar gyfer gweithwyr y sector cyhoeddus hefyd yn cael effaith negyddol fwy yng Nghymru nag yng ngweddill y Deyrnas Unedig.

E.36 Nid yw'n glir eto pa effaith a gaiff y mesurau llymder presennol ar y farchnad lafur yng Nghymru. Mae'r ffigurau cyflogaeth diweddaraf yn dangos bod y gostyngiad mewn cyflogaeth yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn y flwyddyn ddiwethaf wedi bod yn llai difrifol nag yn yr holl wledydd datganoledig eraill a rhanbarthau Lloegr.[134] Yn ogystal â hyn, mae cyfanswm y gyflogaeth yng Nghymru yn y flwyddyn ddiwethaf wedi cynyddu 0.4 y cant sy'n gyson â'r cyfartaledd ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan.[135]

E.37 Nid yw'n glir ychwaith pa effaith a allai ddilyn unrhyw gynigion i gyflwyno cyflogau rhanbarthol yn y sector cyhoeddus ar refeniw o dreth incwm yng Nghymru. Byddai unrhyw gynigion sy'n arwain at ostyngiad yn lefelau cyflog gweithwyr y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gallu effeithio ar gyfanswm y refeniw o dreth incwm. Fodd bynnag, er bod y sector cyhoeddus yn gymharol fawr yng Nghymru, nid yw ond yn 26.2 y cant o'r gyflogaeth gyfan felly gellid gwrthbwyso unrhyw effeithiau negyddol drwy dwf yng nghyflogaeth y sector preifat yng Nghymru.

[134] There was a 1.5 per cent reduction in public sector employment in Wales between Q1 2011 and Q1 2012. This compares to a reduction of 4.5 per cent across the United Kingdom as a whole.

[135] Change on year since April to June 2011

E.38 Mae hefyd yn bwysig ystyried yr amserlen ar gyfer ein hargymhellion i ddatganoli pwerau treth incwm i Gymru. Mae Pennod 8 yn dangos ei bod yn annhebygol y bydd ein hargymhellion ar gyfer treth incwm yn dod yn weithredol cyn 2020. Dim ond ar ôl 2020 y byddai'r risgiau dichonol o wahaniaeth yng nghyfradd twf y sylfaen drethi yn cael eu trosglwyddo i gyllideb Cymru. Erbyn hynny disgwylir y bydd cyllid y sector cyhoeddus wedi sefydlogi.

CASGLIAD

E.39 Yn y flwyddyn gyntaf byddai cyllideb Llywodraeth Cymru o'r un maint â phe byddai wedi'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc.

E.40 Yn y blynyddoedd wedyn byddai'r graddau y mae cyllideb Cymru yn wahanol i'r hyn a fyddai o'i hariannu'n llwyr drwy'r grant bloc yn dibynnu ar y graddau y mae refeniw o dreth incwm yng Nghymru yn tyfu'n arafach neu'n gyflymach na'r refeniw o dreth incwm yn y DU.

E.41 Mae tueddiadau diweddar yn dangos bod y refeniw o dreth incwm yng Nghymru heb gynnwys incwm o gynilion a difidendau wedi tyfu'n gyflymach na'r refeniw o dreth incwm ledled y DU. Ar yr amod bod y refeniw o dreth incwm yng Nghymru'n parhau i dyfu'n gyflymach nag yn y DU gyfan, byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn fwy na phe byddai'n gwbl ddibynnol ar y grant bloc. Mae hyn wedi digwydd ar gyfartaledd er 2000.

E.42 Wrth gwrs, ni ellir gwybod a fydd y tueddiadau hyn yn parhau ac mae risgiau anfanteisiol bob amser. Gellid dadlau hefyd, os yw'r effeithiau cyllidol yn gyfyngedig, nad oes dadl gryf o blaid newid. Fodd bynnag, os bydd Llywodraeth Cymru yn dod yn rhannol ddibynnol ar refeniw o drethi yng Nghymru byddai hyn yn rhoi mwy o gymhelliad i Lywodraeth Cymru i dyfu'r economi yng Nghymru, ac felly tyfu'r sylfaen drethi yng Nghymru dros amser.

Atodiad F: Dadansoddiad trawsffiniol

F.1 Mae rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom yn trafod lefel uchel yr integreiddio rhwng yr economi yng Nghymru a Lloegr, a'r posibilrwydd o gael ystumiadau economaidd arwyddocaol ac ail-leoli gan unigolion a busnesau pe byddai trethi yng Nghymru'n cael eu gosod ar gyfradd wahanol i'r rheini yn Lloegr. Mae'r canlyniad posibl hwn yn neilltuol o berthnasol yn achos treth incwm. Hwn oedd un o'r prif ganlyniadau a ystyriwyd gennym wrth ddatblygu ein hargymhellion. Mae crynodeb o'r dystiolaeth yn yr atodiad hwn.

Y ffin hydraidd

F.2 Mae'r dadansoddiad gan Gomisiwn Holtham yn tynnu sylw at natur hydraidd y ffin rhwng Cymru a Lloegr. Mae tua hanner poblogaeth Cymru'n byw o fewn 25 milltir i'r ffin â Lloegr ac mae tua 10 y cant o boblogaeth Lloegr yn byw o fewn 25 milltir i'r ffin. Mae hyn yn gwrthgyferbynnu â'r ffin rhwng yr Alban a Lloegr gan mai dim ond 3.5 y cant o boblogaeth yr Alban sy'n byw o fewn 25 milltir i'r ffin rhwng yr Alban a Lloegr a dim ond 0.5 y cant o boblogaeth Lloegr sy'n byw o fewn 25 milltir i'r ffin.

F.3 Gellir dangos lefel uchel yr integreiddio economaidd hefyd drwy edrych ar y llifau cymudo rhwng Cymru a Lloegr. Gellid dadlau bod y cymhelliad sydd gan bobl sy'n byw yng Nghymru ond yn gweithio yn Lloegr (ac fel arall) i symud mewn ymateb i unrhyw wahaniaeth rhwng trethi'n fwy nag yn achos y rheini sy'n byw ac yn gweithio yn yr un ardal.

F.4 Mae Tabl F1 yn dangos crynodeb o nifer y bobl sy'n cymudo rhwng ardaloedd awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr. Mae'n dangos bod tua 125,000 o bobl yn teithio bob dydd rhwng Cymru a Lloegr i weithio, nifer sy'n debyg o ran ei faint i boblogaeth Casnewydd yng Nghymru neu Gaergrawnt yn Lloegr. Mae'r llifau hyn ar eu mwyaf yng Ngogledd-ddwyrain Cymru, yn sir y Fflint a Wrecsam yn enwedig. Er hynny, hyd yn oed o fewn ardaloedd yr awdurdodau lleol hyn mae'r mwyafrif helaeth (69 y cant a 83 y cant yn y drefn honno) o breswylwyr sy'n gweithio yn gwneud hynny yng Nghymru. Yng Nghymru gyfan mae 94 y cant o'r holl breswylwyr sy'n gweithio yn gwneud hynny yng Nghymru.

Tabl F1: Cymudo rhwng ardaloedd Awdurdodau Lleol yng Nghymru a Lloegr, y flwyddyn a ddaeth i ben 30 Medi 2011

Personau, wedi'i dalgrynnu (a)

Awdurdod Lleol yng Nghymru	Yn cymudo o ALl yng Nghymru i Loegr	Yn cymudo o Loegr i ALl yng Nghymru	Y nifer net sy'n cymudo o ALl yng Nghymru i Loegr	Canran y preswylwyr sy'n gweithio yng Nghymru
Ynys Môn	600**	-	400	97
Gwynedd	1,000**	-	-	97
Conwy	1,400**	-	100	96
Sir Ddinbych	3,400	-	1,800	92
Sir y Fflint	21,300	8,300*	13,000	69
Wrecsam	13,200	7,900*	5,300	83
Powys	6,800	4,200**	2,600	88

				Personau, wedi'i dalgrynnu (a)
Awdurdod Lleol yng Nghymru	**Yn cymudo o ALl yng Nghymru i Loegr**	**Yn cymudo o Loegr i ALl yng Nghymru**	**Y nifer net sy'n cymudo o ALl yng Nghymru i Loegr**	**Canran y preswylwyr sy'n gweithio yng Nghymru**
Sir Benfro	700**	-	-500	98
Sir Gaerfyrddin	1,100**	-	-	97
Abertawe	-	-	500	98
Castell-nedd Port Talbot	-	-	-	99
Pen-y-bont ar Ogwr	1,200**	-	-	96
Bro Morgannwg	1,300**	4,600**	-3,300	97
Caerdydd	3,100**	3,800**	-700	97
Rhondda Cynon Taf	2,100**	-	1,800	98
Merthyr Tudful	500**	-	-	98
Caerffili	1,900**	-	600	97
Blaenau Gwent	1,000**	-	-600	95
Tor-faen	1,300**	-	900	96
Sir Fynwy	7,700	5,600*	2,200	80
Casnewydd	4,600	-	3,200	94
Cymru	**76,700**	**47,700**	**25,900**	**94**

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru, gan ddefnyddio data o'r arolwg blynyddol o'r boblogaeth gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol
(a) Mae'n bosibl na fydd ffigurau'n cyfateb i'r cyfanswm oherwydd talgrynnu.
(-) Mae'r eitem ddata yn datgelu hunaniaeth neu heb fod yn ddigon dibynadwy i'w chyhoeddi.
(*)Mae'r eitem ddata wedi'i seilio ar ymatebion i'r arolwg gan nifer sydd rhwng tua 25 a 40, ac yn cael ei hystyried yn gyfyngedig ei hansawdd. Dim ond amcangyfrifon wedi'u seilio ar 40 o ymatebion neu fwy sy'n cael eu hystyried yn ddibynadwy.
(**)Mae'r eitem ddata wedi'i seilio ar ymatebion i'r arolwg gan nifer sydd rhwng tua 10 a 25, ac yn cael ei hystyried yn isel ei hansawdd.

Tystiolaeth o wledydd tramor am fudo wedi'i ysgogi gan dreth

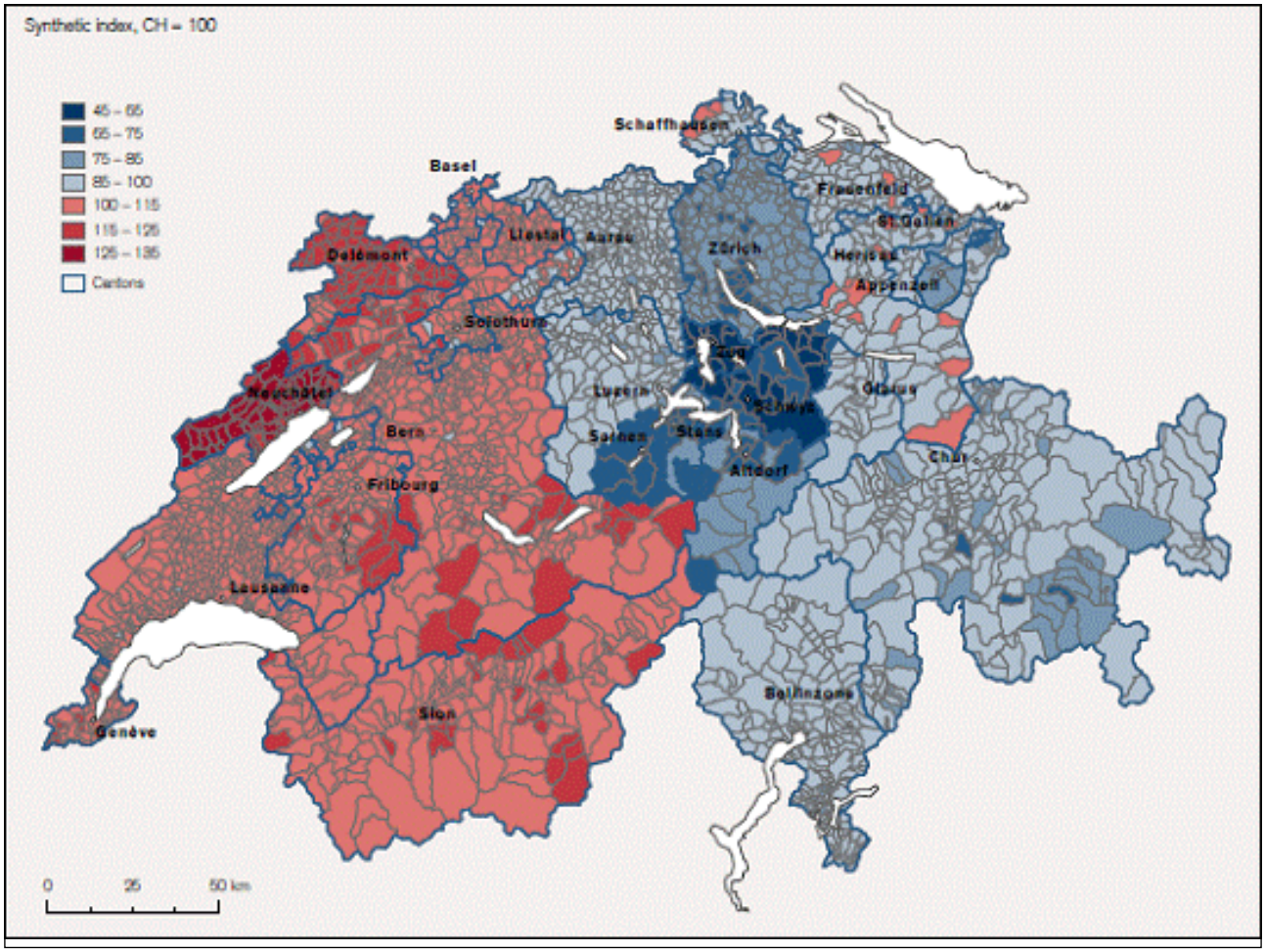
F.5 Nid yw Cymru'n unigryw o ran lefel uchel yr integreiddio economaidd rhwng gwledydd neu ardaloedd economaidd ac yn wir rhwng rhanbarthau a gwledydd. Mae nifer o enghreifftiau o drefniadau ariannol datganoledig iawn o fewn ardaloedd economaidd sydd wedi'u hintegreiddio'n economaidd gan gynnwys y rheini yn y Swistir ac UDA. Un o'r prif feysydd ymchwil empirig mewn gwledydd tramor yw'r graddau y mae gwahaniaethau mewn cyfraddau treth rhwng rhanbarthau mewn un wlad yn ysgogi unigolion a busnesau i symud.

F.6 Nid yw'r dystiolaeth o wledydd tramor yn rhoi darlun clir o'r graddau y mae gwahaniaethau mewn cyfraddau treth rhwng rhanbarthau o fewn gwlad yn peri ymateb arwyddocaol drwy fudo. Mae hyd yn oed y ffaith bod beichiau treth mor wahanol gan ranbarthau o fewn gwledydd fel UDA a'r Swistir yn awgrymu nad yw ymatebion ymddygiadol mawr yn digwydd.

F.7 Mae corff o dystiolaeth ar gael ar gyfer y Swistir lle y mae gwahaniaethau mawr rhwng cyfraddau treth lleol rhwng ardaloedd lleol eithaf bach. Mae strwythur ffederal y Swistir yn rhoi cymwyseddau eithaf pell-gyrhaeddol i gantonau a bwrdeistrefi i amrywio trethu.[136] Penderfynir cyfraddau treth a lwfansau treth gan y cantonau ac mae'r bwrdeistrefi (ardaloedd llai o fewn y cantonau) yn gallu penderfynu'r trothwyon treth sy'n gymwys i'w preswylwyr.[137] O ganlyniad i hyn mae gwahaniaethau mawr rhwng y beichiau trethi i breswylwyr rhwng ardaloedd daearyddol bach iawn. Mae Ffigur F1 yn dangos hyn. Mae'r baich trethi'n ddangosydd ar gyfer trethi ar incwm a chyfoeth ar y lefel ffederal, lefel y canton a lefel y fwrdeistref: po leiaf y dreth a delir, lleiaf y baich ac fel arall.

F.8 Mae Ffigur F1 yn dangos bod gwahaniaethau yn y beichiau trethi rhwng y cantonau a bod rhaniad amlwg rhwng y dwyrain a'r gorllewin. Mae hefyd yn ddiddorol bod gwahaniaethau arwyddocaol o fewn y cantonau yn y beichiau trethi cymharol rhwng bwrdeistrefi.

Ffigur F1: Y baich trethi personol, cantonau a bwrdeistrefi'r Swistir, 2010



Ffynhonnell: Braingroup, Credit Suisse Economic Research, Geostat (Nid ydynt ar gael yn Gymraeg)

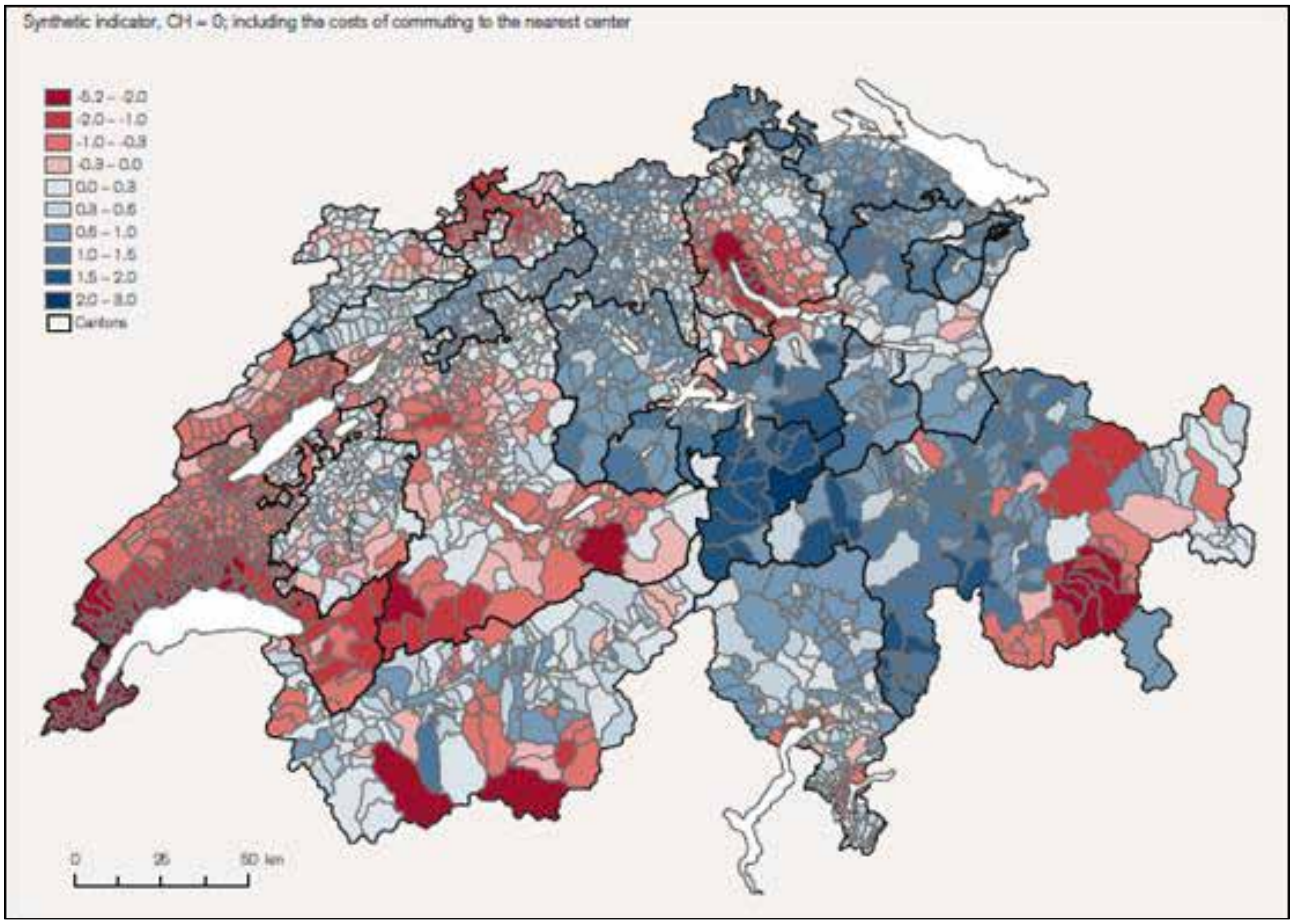
[136] Mae 26 o gantonau yn y Swistir. Y lleiaf yw Appenzell Innerrhoden a chanddo boblogaeth o ychydig mwy na 15,000. Mae'r cantonau wedi'u rhannu'n fwrdeistrefi. Yn 2010 roedd 2,596 o fwrdeistrefi.

[137] Y cyfraddau treth incwm unigol yn y Swistir yw cyfradd ffederal y Swistir, cyfradd y canton a chyfradd y fwrdeistref. Yr uchaf o'r cyfraddau treth ffederal yw 11.5 y cant ond o ychwanegu cyfradd y canton a'r fwrdeistref mae cyfanswm y baich trethi a ysgwyddir gan unigolion yn amrywio o 22.42 y cant i 42.28 y cant.

F.9 Ar wahân i'r gwahaniaethau cyfarwydd yn y baich trethi, mae ffactorau eraill yn penderfynu pa mor ddeniadol yw'r fwrdeistref fel lle i fyw o safbwynt ariannol ac felly'r cymhelliad ariannol i symud rhwng ardaloedd. Mae gwahaniaethau rhwng prisiau eiddo tiriog, premiymau yswiriant iechyd, lwfansau teulu, costau cymudo a ffactorau eraill yn arwain gyda'i gilydd at wahaniaethau arwyddocaol rhwng ardaloedd. Un dangosydd cynhwysfawr o atyniad ariannol y fwrdeistref fel lle i fyw yw incwm gwario, sef yr incwm sydd ar gael i'r teulu ar ôl didynnu'r holl daliadau gorfodol a chostau sefydlog.

F.10 Fel y mae Ffigur F2 yn dangos, ar ôl ystyried y ffactorau hyn mae darlun gwahanol yn dod i'r amlwg. In Figure 2 the negative numbers (red areas) highlight areas where disposable income is below the average and vice versa for the blue areas. Nid yw'n wir o reidrwydd mai'r cantonau sydd â baich trethi cymharol uchel yw'r rhai sydd ag incwm gwario llai. Mewn nifer o'r ardaloedd hyn mae costau tai cymharol isel a chostau is am wasanaethau cyhoeddus yn gwneud iawn am y baich trethi uwch gan gyfartalu'r effeithiau ariannol o fyw mewn ardal uchel ei threthi. Mae Ffigur F2 yn dangos nad y baich trethi'n unig sy'n dylanwadu ar atyniad ariannol cymharol yr ardal. Costau tai a chymudo a thaliadau am wasanaethau cyhoeddus sy'n pennu lefel yr incwm gwario.

Ffigur F2: Incwm gwario, cantonau a bwrdeistrefi'r Swistir, 2011



Ffynhonnell: Braingroup, Credit Suisse Economic Research, Geostat (Nid ydynt ar gael yn Gymraeg)

F.11 Mae nifer o astudiaethau empirig wedi ceisio amcangyfrif a yw gwahaniaethau yn y baich trethi rhwng cantonau yn y Swistir wedi arwain at unrhyw ymatebion drwy fudo. Mae'r canfyddiadau'n amhendant. Daeth un astudiaeth[138] i'r casgliad nad yw beichiau trethi'n cael effaith arwyddocaol ar benderfyniadau ynghylch mudo, sydd yn hytrach yn cael eu pennu'n fwyaf gan ffactorau sy'n ymwneud â thai fel prisiau tai a lefelau rhenti. Fodd bynnag, mewn astudiaeth arall[139] cafwyd bod cyfraddau treth yn dylanwadu ar ddosbarthiad y rhai sydd ag incwm uchel ar draws y cantonau.

F.12 Mae tystiolaeth bellach[140] o'r Swistir yn dangos bod unigolion iau yn ymateb yn fwy i wahaniaethau mewn treth na phobl hŷn a bod aelwydydd mwy addysgedig yn ymateb yn fwy nag y mae rhai llai addysgedig. Mae hyn yn ganfyddiad cyffredinol yn y dystiolaeth[141] am ymfudo sef bod y rhan fwyaf o'r unigolion a theuluoedd mwyaf parod i symud yn bobl iau a phobl fwy addysgedig, beth bynnag am unrhyw wahaniaethau rhwng trethi.

F.13 Mae UDA yn enghraifft dda arall ar gyfer cymharu gan fod gwahaniaethau mawr mewn trethi incwm, trethi eiddo, trethi corfforaeth, trethi ar werthiant neu dollau cartref rhwng y gwahanol daleithiau. Mae nifer o enghreifftiau o daleithiau sydd â baich trethi cymharol uchel yn ffinio ar daleithiau sydd â baich trethi cymharol isel. Mae hyn wedi'i amlygu yn y gwahaniaeth rhwng Vermont a New Hampshire, dwy dalaith fach gyfagos gan fod y baich trethi y pen yn Vermont yn ddwywaith cyn uched ag yn New Hampshire.[142] Cyhoeddwyd y dadansoddiad hwn gan Drysorlys EM[143] a ddaeth i'r casgliad hwn: "this suggests that even with a high degree of factor mobility, there is still some freedom for states to vary tax rates relative to their neighbours".

F.14 Maes ymchwil arall yw'r graddau y mae unigolion a theuluoedd yn mudo i ardaloedd lle y mae lefelau cymharol uchel o wariant cyhoeddus neu yn yr achos yn y Swistir a drafodwyd uchod, costau is am wasanaethau cyhoeddus. Mae tystiolaeth[144] o UDA yn dangos bod teuluoedd yn tueddu i fudo i daleithiau lle y mae gwariant uwch ar addysg am bob disgybl. Mae hyn yn awgrymu bod teuluoedd yn barod i dalu trethi uwch os byddant hefyd yn cael gwasanaethau cyhoeddus gwell.

F.15 Dyma'r canfyddiad pwysicaf yng Nghanada hefyd. Canada yw un o'r ffederasiynau mwyaf datganoledig o ran trethiant. Mae dadansoddiad[145] o batrymau mudo yn dangos nad yw gwahaniaethau cyllidol net rhwng taleithiau wedi bod yn brif reswm dros fudo rhwng taleithiau. Nid oes fawr o dystiolaeth o fudo wedi'i ysgogi gan dreth, a chafwyd mai gwariant uwch ar iechyd ac addysg yw'r prif ffactor cyllidol sy'n dylanwadu ar ymfudo.

[138] Liebig a Sousa-Poza (2006) 'The influence of taxes on migration: evidence from Switzerland' *Cambridge Journal of Economics*, 30, 235-252.

[139] Kirchgässner a Pommerehne (1996) 'Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland', *Journal of Public Economics*, 60, 351-371.

[140] Liebig et al (2007) 'Taxation and internal migration - evidence from the Swiss Census using community-level variation in income tax rates', *Journal of Regional Science*, vol. 47, No. 4.

[141] Cebula (2005) 'Internal migration determinants: recent evidence', *International Advances in Economic Research, Springer*, vol. 11(3), tudalennau 267-274.

[142] $3,600 y pen yn Vermont o'i gymharu â $1,500 yn New Hampshire, US Census Bureau 2009.

[143] Trysorlys EM (2003) *The United States as a monetary union*, EMU study.

[144] Cebula (2009) 'Migration and the Tiebout-Tulliock hypothesis revisited', *American Journal of Economics and Sociology*, Vol.68, No.2.

[145] Dahlby, B (2010) *The Impact of Tax Competition between Sub-Central Governments: The Canadian Experience*.

[146] Rosenthal (1999) 'House prices and local taxes in the UK', *Fiscal Studies Vol.22*, no.1, 61-76.

F.16 Felly mae amrywiaeth eang o dystiolaeth sy'n ategu'r ddamcaniaeth bod unigolion a theuluoedd yn symud mewn ymateb i wahanol lefelau o wariant cyhoeddus a chyfraddau treth cyfatebol. Nid yw'n wir y bydd y gwahaniaeth mewn beichiau trethi rhwng ardaloedd yn peri ymateb drwy ymfudo ar ei ben ei hun. Wrth gwrs, mae trethi'n ariannu gwasanaethau cyhoeddus ac mae'r dystiolaeth yn dangos bod unigolion yn mawrbrisio'r gwasanaethau cyhoeddus hyn ac yn dewis eu lleoliad ar ôl pwyso a mesur y baich trethi a'r pris y maent yn ei roi ar y gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir.

F.17 Un mecanwaith adborth pwysig a allai gyfyngu graddau'r mudo yw'r newid ym mhrisiau tai cymharol mewn ymateb i newidiadau mewn trethi. Mae'r astudiaethau empirig[146] o'r graddau y mae amrywiadau mewn trethi'n cael eu cyfalafu ym mhrisiau tai yn cynnwys ystod eang o bosibiliadau, ond yr amcangyfrifon gorau yw bod rhwng 10 a 35 y cant o'r gwahaniaeth mewn cyfraddau treth cymharol rhwng awdurdodaethau'n cael ei wrthbwyso gan amrywiadau ym mhrisiau tai. Er bod y dystiolaeth yn amhendant, mae'n ymddangos yn debygol felly y bydd amrywiadau ym mhrisiau tai cymharol yn lleihau unrhyw ymateb drwy ymfudo sy'n ganlyniad i newid mewn cyfraddau treth cymharol. Gallai'r addasu ym mhrisiau tai fod yn ddigon i alluogi ardal i gynnal baich trethi gwahanol i ardal gyfagos heb brofi ffrydiau mudo mawr.

Tystiolaeth o'r Deyrnas Unedig

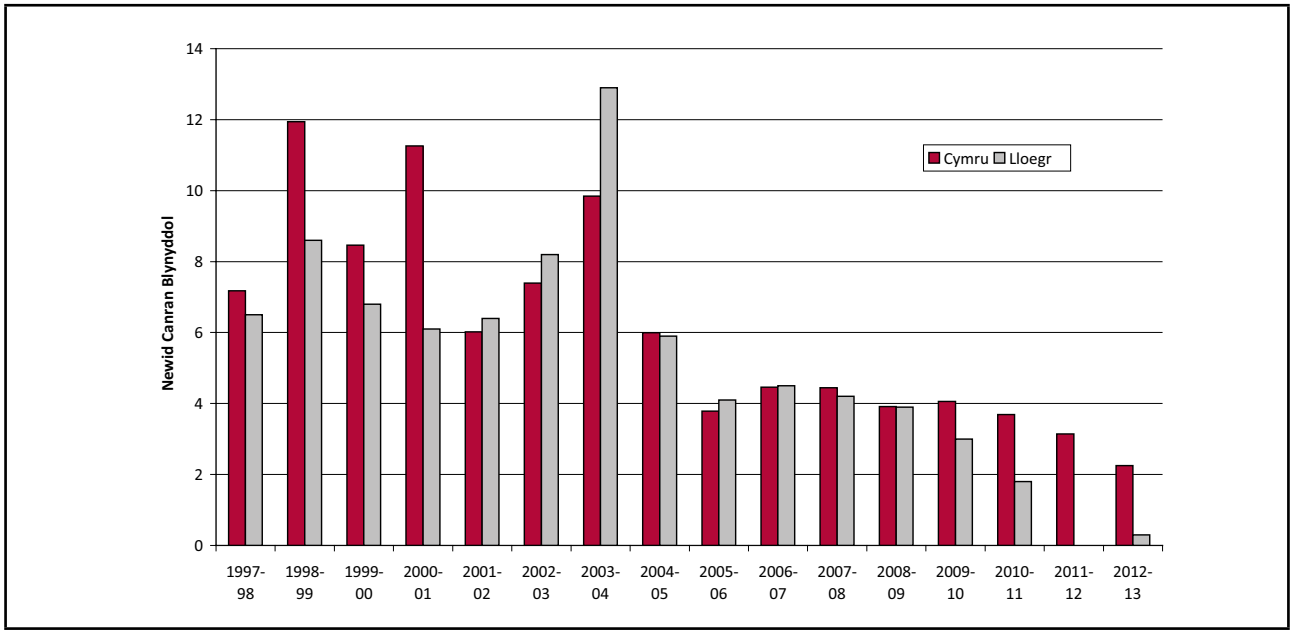
F.18 Mae system dreth ganoledig iawn gan y Deyrnas Unedig felly nid oes corff mawr o dystiolaeth y gallwn droi ato am effaith y gwahaniaeth mewn beichiau trethi rhwng rhanbarthau. Er hynny, mae gwahaniaethau mawr yn lefelau'r dreth gyngor rhwng Cymru a Lloegr a rhwng ardaloedd awdurdodau lleol o fewn Cymru. Mae'n bosibl dod i rai casgliadau ar sail y gwahaniaethau hynny.

F.19 Yn hanesyddol, roedd cymharu cyfraddau treth gyngor yn fater cymharol syml gan fod strwythur treth cyffredin ledled Cymru, Lloegr a'r Alban gan gynnwys bandiau treth gyngor cyffredin (y fframwaith ar gyfer gosod y gyfradd treth). Roedd yn bosibl cymharu'r gyfradd treth gyngor cyfartalog ar gyfer Band D ar draws awdurdodaethau er mwyn asesu'r ymdrech drethu gymharol. Nid yw cymharu o'r fath yn bosibl bellach. Dull arall yw cymharu'r dreth gyngor gyfartalog fel canran o'r prisiau tai cyfartalog.

F.20 Yng Nghymru mae'r dreth gyngor gyfartalog fel canran o brisiau tai cyfartalog yn uwch nag yn Lloegr a'r Alban. Un o'r rhesymau am hyn yw bod y cynnydd yn y dreth gyngor wedi bod yn uwch yng Nghymru nag yn Lloegr. Gwelir hyn yn Ffigur F3. Mae Ffigur F3 yn dangos bod rhai gwahaniaethau mawr yn y cynnydd cyfartalog yn y dreth gyngor rhwng Cymru a Lloegr yn y 15 mlynedd diwethaf.

[147] Mae mwy o fanylion yn y Datganiad Ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru: http://www.assemblywales.org/bus-

Ffigur F3: Cynnydd cyfartalog blynyddol yn y dreth gyngor, Cymru a Lloegr



Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru a'r Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol

F.21 Mae Tabl F2 yn dangos bod y gwahaniaethau diweddar yn y cynnydd yn y dreth gyngor rhwng ardaloedd awdurdodau lleol ar hyd y ffin rhwng Cymru a Lloegr wedi arwain at newidiadau eithaf mawr ym maint y dreth gyngor a delir yn yr ardaloedd ar hyd y ffin. Er na ellir cymharu'r bandiau'n uniongyrchol, mae'r rheini sydd ym mand uchaf y dreth gyngor yn ardaloedd y ffin yn Lloegr yn talu rhwng £57 a £90 yn fwy yn 2012-13 nag yn 2009-10 o'i gymharu â symiau rhwng £197 a £259 yn ardaloedd y ffin yng Nghymru. Mae hyn yn dangos bod newidiadau eithaf sylweddol wedi bod ar hyd y ffin ym maich cymharol y dreth gyngor heb ysgogi ffrydiau mudo.

Tabl F2: Cynnydd yn y dreth gyngor rhwng 2009-10 a 2012-13, ffin Cymru/Lloegr

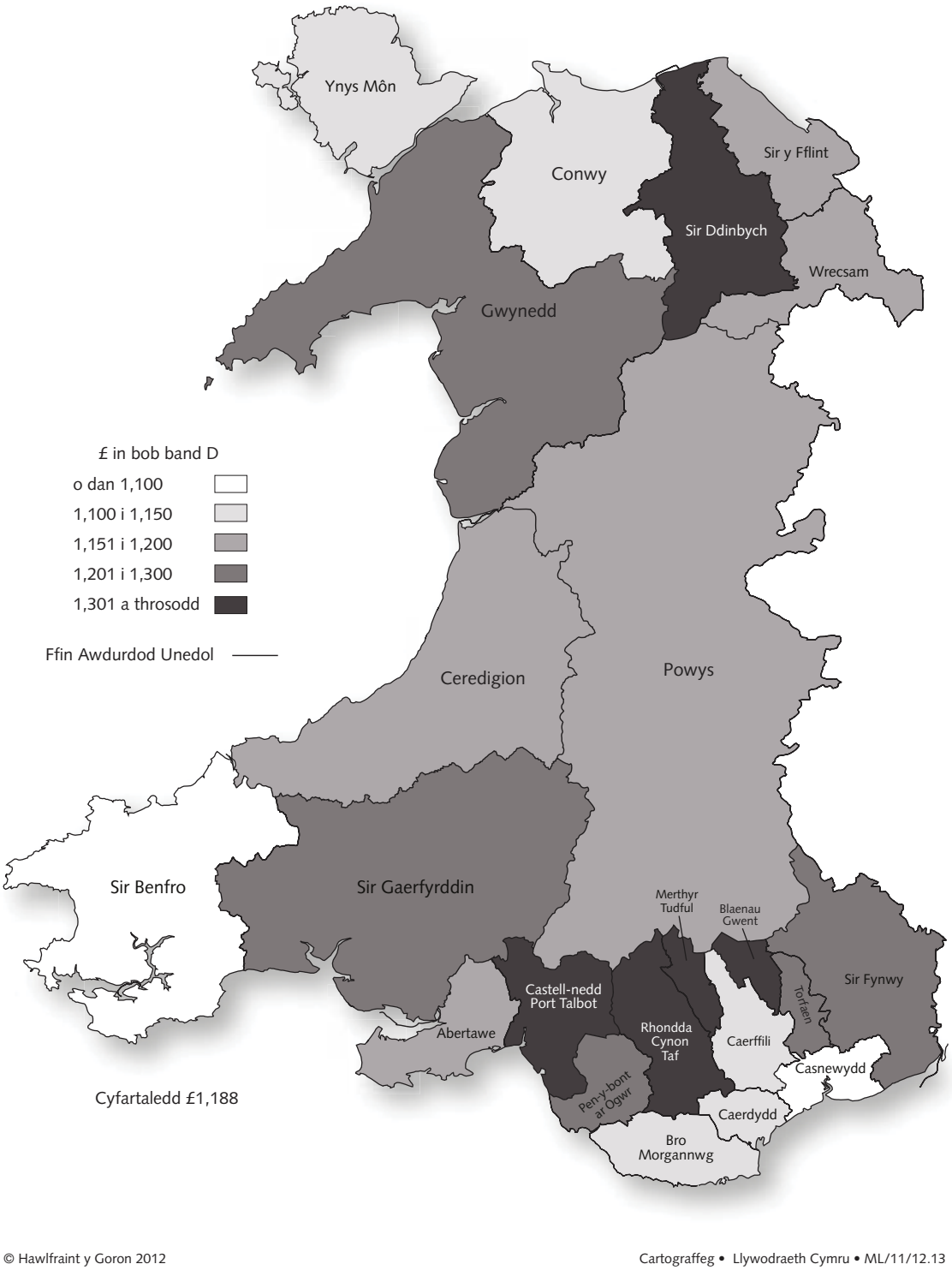
Ardaloedd y ffin – Lloegr	**£ y flwyddyn**								
Band y dreth gyngor		**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**
Cilgwri		21	24	28	31	38	45	52	62
AU Gorllewin Swydd Gaer a Chaer		28	32	37	41	51	60	69	83
AU Dwyrain Swydd Gaer		29	34	38	43	53	62	72	86
AU Swydd Amwythig		19	22	25	29	35	41	48	57
AU Swydd Henffordd		27	31	36	40	49	58	67	81
Caerloyw		23	27	31	35	43	50	58	70
AU De Swydd Gaerloyw		30	35	40	45	55	65	75	90
AU Bryste		25	29	33	37	45	54	62	74

Ardaloedd y ffin – Cymru										
Band y dreth gyngor	**A-**	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**	**I**
Sir Ddinbych	58	70	82	93	105	128	152	175	210	245
Sir y Fflint	58	69	81	92	104	127	150	173	208	242
Wrecsam	54	65	75	86	97	119	140	162	194	226
Powys	62	74	86	99	111	136	160	185	222	259
Sir Fynwy	47	56	66	75	84	103	122	140	169	197

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru a'r Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol

F.22 Wrth gwrs, mae gwahaniaethau eithaf mawr hefyd yn lefelau'r dreth gyngor o fewn Cymru. Mae nifer o'r gwahaniaethau hyn yn wahaniaethau rhwng ardaloedd awdurdodau lleol cyfagos a gallant fod yn sylweddol. Y gwahaniaeth yn lefel y dreth gyngor ym Mand I rhwng Blaenau Gwent a Chaerffili yw £846. Ychydig o bobl yn yr ardaloedd hynny sy'n talu ym Mand I, ond hyd yn oed ym Mand D mae gwahaniaeth o £353. Ceir gwahaniaethau tebyg rhwng Sir Benfro a Sir Gaerfyrddin (gwahaniaeth o £271 ym Mand D) a rhwng Sir Ddinbych a Chonwy (gwahaniaeth o £175 ym Mand D) a rhwng nifer o ardaloedd awdurdod lleol eraill o fewn Cymru. Mae Ffigur F4 yn dangos crynodeb o lefelau'r dreth gyngor ym Mand D ym mhob un o ardaloedd yr awdurdodau lleol yng Nghymru.

Ffigur F4: Lefelau cyfartalog y dreth gyngor ym Mand D, 2012-13



Ffynhonnell: Ystadegau Cyllid Llywodraeth Leol Cymru, Llywodraeth Cymru

CRYNODEB

F.23 Mae economi Cymru wedi'i hintegreiddio i raddau helaeth ag economi Lloegr ac rydym yn nodi'r posibilrwydd y gallai lefel uchel yr integreiddio gael effaith ystumio ar ymddygiad pe byddai cyfraddau treth incwm personol yn wahanol yng Nghymru i'r hyn oeddent yn Lloegr.

F.24 Gan fod system dreth y Deyrnas Unedig yn ganoledig iawn, rydym wedi adolygu'r dystiolaeth sydd ar gael o wledydd tramor ynghylch a yw cyfraddau treth gwahanol rhwng ardaloedd wedi ysgogi mudo oherwydd treth.

F.25 Mae hyd yn oed y ffaith bod beichiau trethi gwahanol rhwng rhanbarthau o fewn gwledydd fel UDA a'r Swistir yn awgrymu nad yw ymatebion ymddygiadol mawr yn digwydd.

F.26 Mae trethiant yn ariannu gwasanaethau cyhoeddus ac mae'r dystiolaeth yn dangos bod unigolion yn mawrbrisio'r gwasanaethau hyn ac yn dewis eu lleoliad ar ôl pwyso a mesur y baich trethi a'r pris y maent yn ei roi ar y gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir.

F.27 Mae gwahaniaeth eisoes o ran y gwasanaethau cyhoeddus sydd ar gael rhwng Cymru a Lloegr o ganlyniad i ddatganoli. Ar lefel leol mae gwahaniaethau hefyd yn lefelau'r dreth gyngor. Oherwydd y polisi diweddar yn Lloegr o rewi cynnydd yn y dreth gyngor sydd heb ei ailadrodd yng Nghymru cafwyd cynnydd llai o lawer yn lefelau cymharol y dreth gyngor yn ardaloedd y ffin yn Lloegr o'u cymharu â Chymru. Nid oes tystiolaeth bod hyn wedi ysgogi ffrydiau mudo mawr oherwydd treth. O fewn Cymru mae gwahaniaethau mawr hefyd yn lefelau'r dreth gyngor hyd yn oed rhwng ardaloedd awdurdod lleol cyfagos.

F.28 I gloi, nid yw'r dystiolaeth yr ydym wedi'i hadolygu'n awgrymu y byddai gwahaniaethau eithaf bach yn lefelau treth incwm rhwng Cymru a Lloegr yn arwain at symudiadau arwyddocaol ar draws y ffin.

Atodiad G: Cymharu ein cynigion ar dreth incwm â rhai Calman a Holtham

G.1 Ym Mhennod 5 rhoesom amlinelliad o'n cynigion ar gyfer datganoli pwerau dros dreth incwm i Gymru. Gwnaethom ystyried y cynllun manwl ar gyfer rhannu cyfrifoldeb dros dreth incwm a chredwn fod ein cynigion yn briodol i Gymru. Fel y trafodwyd ym Mhennod 5, mae ein hargymhellion ar gyfer Cymru'n wahanol i'r cynllun ar gyfer datganoli treth incwm sydd wedi'i ddisgrifio yn Neddf yr Alban ac i'r argymhellion gan Gomisiwn Holtham yng Nghymru. Yn yr atodiad hwn rydym yn disgrifio'r prif wahaniaethau.

COMISIWN CALMAN

G.2 Mae Deddf yr Alban 2012 yn nodi sut y mae pwerau dros dreth incwm yn cael eu datganoli i'r Alban. Mae manylion y cynllun wedi'u seilio'n bennaf ar yr argymhellion gan Gomisiwn Calman. Y prif eithriad yw'r fethodoleg a ddefnyddir i ddidynnu o'r grant bloc. Yma, mae'r argymhelliad gan Gomisiwn Holtham wedi'i weithredu yn yr Alban, ac rydym hefyd wedi'i gymeradwyo ar gyfer Cymru. Felly nid ydym yn rhoi ystyriaeth bellach i ddull Calman o ddidynnu o'r grant bloc.

G.3 Mae crynodeb isod o gynigion Comisiwn Calman ar gyfer datganoli treth incwm i'r Alban:

(a) Byddai pob un o gyfraddau treth incwm y DU yn gostwng 10c ar gyfer rhai sydd wedi'u diffinio'n drethdalwyr Albanaidd;

(b) Byddai Llywodraeth yr Alban yn cynnig cyfradd treth incwm ar gyfer yr Alban i Senedd yr Alban i bennu lefel cyfradd treth incwm yr Alban. Byddai cyfradd treth incwm yr Alban yn cael ei chymhwyso'n gyfartal at bob un o brif gyfraddau treth is y DU. Rydym yn galw hyn yn ddull 'gamu clos' yr Alban;

(c) Nid oes cyfyngiadau ar y lefel y gellir gosod cyfradd treth incwm yr Alban arni.

Asesiad y Comisiwn

Datganoli 10c o bob un o gyfraddau treth y DU

G.4 Mae'n glir i ni fod yr angen am wella atebolrwydd ariannol Llywodraeth Cymru a'i grymuso ymhellach ac am wella'r cymhellion i feithrin twf economaidd yng Nghymru yn galw am wneud rhan sylweddol o gyllideb Llywodraeth Cymru yn ddibynnol ar refeniw o dreth a gesglir yng Nghymru. Byddai datganoli 10c o bob band yng Nghymru'n codi oddeutu £2 biliwn (tua 15 y cant o gyllideb Cymru). Rydym yn ystyried bod hyn yn swm sylweddol. Felly, mae datganoli 10c yn gwireddu ein hegwyddorion o atebolrwydd a chynyddu cymhellion economaidd.

Dull ‘camu clos’ yr Alban

G.5 Nid ydym yn credu bod system ‘camu clos’ yr Alban yn briodol i Gymru. Er mwyn cael newid gwirioneddol o ran atebolrwydd ariannol a grymuso Llywodraeth Cymru, credwn fod arni angen digon o ymreolaeth i allu amrywio pob cyfradd treth incwm ar wahân. Yn wahanol i’r Alban, mae cyfran fawr o boblogaeth Cymru’n byw’n agos i’r ffin â Lloegr. Yng nghyd-destun Cymru, nid yw dull ‘camu clos’ yr Alban yn cynnig digon o ymreolaeth na grymuso i Lywodraeth Cymru, a gallai arwain at fwy o ystumiadau economaidd ar draws y ffin. O ganlyniad i hyn ni fyddai digon o welliant yn atebolrwydd ariannol Llywodraeth Cymru o dan fecanwaith ‘camu clos’ yr Alban.

Dim cyfyngu ar y gallu i osod cyfraddau treth incwm

G.6 Credwn y dylai Llywodraeth Cymru gael ymreolaeth i osod cyfraddau treth incwm heb gyfyngiadau. Gan y byddai refeniw o dreth incwm ddatganoledig yn dod yn rhan bwysig o gyllideb Llywodraeth Cymru, byddai angen iddi roi ystyriaeth ofalus i’r effaith bosibl o osod cyfraddau treth incwm. Oherwydd hyn, mae’n annhebygol y bydd gwahaniaethau mawr iawn yn y cyfraddau treth rhwng Cymru a Lloegr. Credwn mai’r gallu i osod cyfraddau treth incwm yng Nghymru heb gyfyngiad yw’r ffordd orau o wireddu ein hegwyddorion o ymreolaeth a grymuso.

COMISIWN HOLTHAM

G.7 Argymhellodd Comisiwn Holtham fod incwm treth yn cael ei datganoli i Gymru er mwyn delio â’r hyn a alwodd yn “ddiffyg atebolrwydd”.

G.8 Mae crynodeb isod o gynigion Comisiwn Holtham ar gyfer datganoli treth incwm i Gymru:

(a) Byddai pob un o gyfraddau treth incwm y DU yn cael ei haneru ar gyfer y rhai sydd wedi’u diffinio’n drethdalwyr Cymreig;

(b) Dylai Llywodraeth Cymru allu amrywio pob un o gyfraddau treth incwm Cymru ar wahân;

(c) Ni ddylid caniatáu i’r un o’r cyfraddau treth incwm yng Nghymru amrywio o fwy na thair ceiniog o’i chymharu â’r gyfradd sydd wedi’i gosod ar y pryd gan Lywodraeth y DU.

Asesiad y Comisiwn

Datganoli hanner o bob un o gyfraddau treth y DU

G.9 Credwn fod Comisiwn Holtham wedi cynnig rhai rhesymau dilys dros ddatganoli hanner y sylfaen treth incwm i Gymru. Rydym yn ymwybodol o’r posibilrwydd y byddai cyllideb Llywodraeth Cymru yn agored i fwy o risg drwy ddatganoli hanner y sylfaen dreth nag y byddai o ddatganoli 10c o bob band. Credwn y byddai datganoli 10c yn rhoi rhan sylweddol o’r sylfaen dreth incwm ac felly’n gwireddu ein hegwyddor o atebolrwydd ac y byddai hefyd yn lleihau’r risg dichonol. Fodd bynnag, rydym hefyd yn argymell bod ystyriaeth yn cael ei rhoi dros amser, ac os oedd consensws o blaid hynny, i’r posibilrwydd o gynyddu cyfran Llywodraeth Cymru i hanner o bob un o’r cyfraddau.

Y gallu i osod cyfraddau ar wahân

G.10 Rydym yn cytuno â Chomisiwn Holtham ac mae ein dadleuon yn erbyn dull ‘camu clos’ yr Alban wedi’u disgrifio uchod. Credwn fod ymreolaeth i amrywio pob cyfradd ar wahân yn elfen hanfodol yng nghynllun y system treth incwm ddatganoledig yng Nghymru.

Cyfyngu ar y gallu i osod cyfraddau ar wahân

G.11 Credwn fod angen ymreolaeth ar gyfer gosod cyfraddau treth incwm yng Nghymru er mwyn grymuso Llywodraeth Cymru fel yr ydym wedi trafod uchod.

CRYNODEB

G.12 Mae ein pecyn o argymhellion yn adeiladu ar sail y cynigion ar gyfer yr Alban a'r argymhellion gan Gomisiwn Holtham er mwyn cynllunio system treth incwm ddatganoledig sy'n gwireddu ein hegwyddorion orau ac yn addas i gyd-destun Cymru. Mae ein hargymhellion yn rhoi ymreolaeth a chymhellion economaidd digonol i Lywodraeth Cymru, gan sicrhau cynnydd gwirioneddol o ran grymuso ac atebolrwydd.

Atodiad H: Opsiynau eraill ar gyfer cyllid cyfalaf

H.1 Yn ein hadroddiad rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cael pwerau benthyca newydd i sicrhau mwy o fuddsoddi a thwf economaidd.

H.2 Fodd bynnag, rydym hefyd wedi cael tystiolaeth o blaid mecanweithiau ariannu eraill i hyrwyddo buddsoddi ychwanegol gan y sector cyhoeddus a'r sector preifat yng Nghymru. Yn yr atodiad hwn rydym yn trafod y dulliau arloesol eraill hyn o gynyddu buddsoddi yng Nghymru, er bod y rhan fwyaf o'r materion hyn wedi'u datganoli i Lywodraeth Cymru. Nid ydym yn gweld bod angen datganoli pwerau pellach, ond rydym yn argymell yn ein hadroddiad fod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cydweithio'n agos i hybu buddsoddi ychwanegol yng Nghymru ym mhob dull posibl.

Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru

H.3 Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru fersiwn gyntaf ei chynllun newydd yng ngwanwyn 2012; a chyhoeddir fersiwn fanylach yn hydref 2012 ar ôl cynnal ymgynghoriad. Disgwylir y bydd hyn yn cynnwys nifer o ddulliau arloesol o ariannu prosiectau cyfalaf.

H.4 Disgwylir y bydd buddsoddiadau o tua £15 biliwn yn y sector cyhoeddus yn ystod y degawd nesaf. Mae'r cynllun hefyd yn hyrwyddo buddsoddi gan y sector preifat drwy wneud ei blaengynlluniau ar gyfer buddsoddi yn fwy eglur a chreu trefniadau i hwyluso buddsoddi priodol gan y sector preifat. Mae cyllideb ddrafft Llywodraeth Cymru a gyhoeddwyd yn Hydref 2012 yn cynnwys mwy o fanylion am ei chynlluniau cyfalaf.

H.5 Mae'r blaenoriaethau hyn ar gyfer buddsoddi, sy'n ategu Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru a'i phwyslais ar dwf a swyddi, wedi'u nodi isod:

- gwella rhwydweithiau trafnidiaeth, yn enwedig cysylltiadau rhwng y dwyrain a'r gorllewin yn ne a gogledd Cymru;
- gwella rhwydweithiau telathrebu;
- hybu datblygiad y diwydiant ynni yng Nghymru;
- buddsoddi mewn tai;
- cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus mwy effeithlon a darbodus;
- gwella ansawdd yr ystad addysgol;
- datblygu Ardaloedd Menter.

Cynllun Seilwaith Cenedlaethol y DU

H.6 Mae Llywodraeth y DU yn hyrwyddo buddsoddi ychwanegol yng Nghymru mewn cynlluniau mewn meysydd sydd heb eu datganoli fel trydaneiddio rheilffyrdd yn ne Cymru, datblygu gorsafoedd pŵer yn Ynys Môn, y Banc Buddsoddi Gwyrdd ac arian o dan y cynllun dinasoedd uwch-gysylltiedig (band eang) i Gaerdydd. Mae Llywodraeth y DU hefyd yn cydweithio â Llywodraeth Cymru ynghylch gwelliannau i'r M4 yn ne-ddwyrain Cymru. Yn

ogystal â hyn, roedd Cynllun Seilwaith Cenedlaethol Llywodraeth y DU a gyhoeddwyd yn hydref 2011 yn cynnwys polisïau a allai ddod â budd uniongyrchol i Gymru, ac eraill y gallai Llywodraeth Cymru eu hastudio a'u mabwysiadu os oedd yn credu eu bod yn briodol, gan gynnwys:

- arferion caffael gwell er mwyn gwneud y DU yn lle gwell i fuddsoddi ynddo, a allai ddod â budd i Gymru;
- lleihau costau cyflenwi seilwaith 15 y cant erbyn diwedd 2014-15 ynghyd â chyhoeddi piblinell seilwaith y DU. Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi cyhoeddi piblinellau ar gyfer prosiectau yn ei chynllun seilwaith;
- amrywiaeth o fesurau i wella'r system cynllunio a chaniatáu;
- ffynonellau cyllid newydd gan gynnwys mwy o fuddsoddi gan gronfeydd pensiwn mewn seilwaith. Gallai Llywodraeth Cymru gydweithio'n agos â Llywodraeth y DU i sicrhau bod seilwaith Cymru'n elwa o'r ffynhonnell ariannu hon;
- defnyddio gostyngiadau a thollau/ffioedd i ddenu buddsoddiadau preifat;
- ysgogi buddsoddi preifat mewn seilwaith lleol gan gynnwys gweithredu drwy gronfa Growing Places a'r Gronfa Twf Rhanbarthol yn Lloegr;
- defnyddio contractau Menter Cyllid Preifat (PFI): er bod Llywodraeth Cymru wedi penderfynu gwneud defnydd cymharol fach o PFI hyd yn hyn, gallai weld bod y model diwygiedig sy'n cael ei ystyried gan Lywodraeth y DU yn fwy deniadol. Y bwriad yw y bydd hyn yn llai drud ac yn fwy tryloyw o ran sicrhau bargen deg i'r trethdalwr.

H.7 Cyhoeddodd Llywodraeth y DU ym mis Gorffennaf 2012 ei bod yn trefnu i warantau newydd arloesol fod ar gael ar gyfer prosiectau seilwaith mawr sydd wedi'u gohirio am nad oes cyllid ar gael; a bydd rhaglen fenthyca dros dro newydd yn estyn cymorth i bartneriaethau cyhoeddus-preifat sy'n ei chael yn anodd sicrhau cyllid. Cyhoeddodd ym mis Medi 2012 ei bod yn symud ymlaen â'r ddeddfwriaeth angenrheidiol ar gyfer y DU; a chyhoeddodd newidiadau yn y system gynllunio yn Lloegr., which is a devolved matter.

Benthyca darbodus gan awdurdodau lleol

H.8 Mae awdurdodau lleol yng Nghymru'n gwneud mwy o ddefnydd o drefniadau benthyca darbodus wedi'u hariannu ganddyn nhw eu hunain i dalu am fuddsoddi ychwanegol. Mae Pwyllgor Cyllid y Cynulliad yn nodi yn ei adroddiad 'Pwerau Benthyg a Dulliau Arloesol o Ddefnyddio Arian Cyfalaf' fod lefelau'r benthyca digymorth wedi codi o £30 miliwn yn 2004-05 i £256 miliwn yn 2011-12. Er 2004-05 mae cyfanswm o bron £1 biliwn wedi'i gymryd ar fenthyg yng Nghymru. Mae hyn yn ychwanegol at Derfyn Gwariant Adrannol Llywodraeth Cymru ac mae'n gwrthbwyso'n rhannol y toriadau yn Nherfyn Gwariant Adrannol cyfalaf Cymru, er bod rhaid i Lywodraeth y DU gynnwys yr holl fenthyciadau yn ei rhagolygon cyffredinol o fenthyca gan y sector cyhoeddus yn y DU.

H.9 Yn ogystal â hyn, mae Llywodraeth Cymru wedi lansio Menter Benthyca Llywodraeth Leol, sef cynllun lle y mae awdurdodau lleol yn defnyddio eu pwerau benthyca darbodus i ariannu gwelliannau o £170 miliwn i briffyrdd a Llywodraeth Cymru yn ariannu'r costau ad-dalu.

Gwarged Cyfrif Refeniw Tai Cymru

H.10 Y Cyfrif Refeniw Tai yw sylfaen y system ar gyfer ariannu gwasanaethau tai gan awdurdodau lleol. Mae'r cyfrif wedi'i neilltuo ac mae'n cynnwys incwm a gwariant sy'n gysylltiedig â stoc

dai'r awdurdod lleol. O ganlyniad i ddiwygio'r Cyfrif Refeniw Tai yn Lloegr bydd Cynghorau'n gallu gwneud penderfyniadau'n lleol ynghylch sut i reoli neu wella eu stoc bresennol, ad-dalu dyledion i Lywodraeth ganolog neu, o bosibl, adeiladu cartrefi newydd yn y dyfodol, neu gyfuniad o'r pethau hyn. Mae lle i Lywodraeth Cymru wneud diwygiadau tebyg.

H.11 Mae rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom yn cyfeirio at fater y gwargedau yn y cyfrif yng Nghymru. Ar hyn o bryd, os oes gwarged yng Nghyfrif Refeniw Tai yr awdurdod lleol, rhaid iddo dalu'r swm hwn i Weinidogion Cymru. Mae'r symiau hyn yn cael eu trin fel Gwariant a Reolir yn Flynyddol gan Drysorlys EM a'u didynnu o gyfanswm Gwariant Llywodraeth Cymru a Reolir yn Flynyddol. Cafwyd trafodaeth mewn tystiolaeth ynghylch a allai hyn fod yn ffynhonnell cyllid i Gymru a chafwyd awgrymiadau bod Cymru wedi'i thrin yn annheg. Fodd bynnag, rydym yn nodi bod y Gweinidog Tai, Adfywio a Threftadaeth yn Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi y llynedd nad yw Cymru wedi cael anfantais.[147]

Cwmnïau nid er elw dosbarthadwy

H.12 Mae amrywiaeth o fodelau ar gyfer cwmnïau nid er elw dosbarthadwy sy'n creu buddsoddiadau mewn trafnidiaeth, ysgolion, ysbytai, cartrefi newydd ac mewn prosiectau seilwaith ehangach. Yng Nghymru, mae Glas Cymru yn defnyddio'r model hwn fel cwmni un diben a ffurfiwyd i berchenogi, ariannu a rheoli Dŵr Cymru. Mae unrhyw wargedau ariannol yn cael eu cadw a'u hailfuddsoddi. Yn yr Alban, mae Ymddiriedolaeth Scottish Future yn gweithredu mewn ffordd debyg, gan roi gwerth am arian wrth fuddsoddi mewn seilwaith yn yr Alban. Mae cynnig tebyg wedi'i wneud ar gyfer Cwmni Adeiladu dros Gymru.

H.13 Mae hyn yn fater datganoledig i'w ystyried gan Lywodraeth Cymru gan gynnwys yr effaith bosibl ar gyllideb Llywodraeth Cymru. Pe byddai cwmni o'r fath wedi'i drefnu fel cwmni yn y sector cyhoeddus fel Dŵr Cymru, byddai ei wariant yn wariant gan y sector preifat. Pe byddai wedi'i reoli gan y sector cyhoeddus, byddai'n cael ei drin fel cwmni yn y sector cyhoeddus a byddai ei wariant yn rhan o gyllideb Llywodraeth Cymru.

Rhagdaliadau a symud arian o'r Terfyn Gwariant Adrannol Adnoddau i'r Terfyn Gwariant Adrannol Cyfalaf

H.14 Mae Llywodraeth yr Alban yn ariannu ail Bont Gweryd drwy gytundeb â'r Trysorlys gan ddefnyddio rhagdaliadau i hwyluso gwariant cyfalaf dros amser. Gallai Llywodraeth Cymru wneud cais am ddefnyddio'r dull ariannu hwn hefyd pe byddai'n dymuno.

H.15 Mae Llywodraeth Cymru yn gallu cynyddu gwariant cyfalaf hefyd drwy symud arian o'i chyllideb adnoddau i'w chyllideb cyfalaf.

Buddsoddi mewn tai sector cyhoeddus

H.16 Un opsiwn sydd ar gael i Lywodraeth Cymru yw trosglwyddo stociau tai awdurdodau lleol i ofal landlordiaid cymdeithasol cofrestredig y sector preifat. Lle y mae'r derbyniadau'n llai na'r ddyled, bydd Trysorlys EM yn talu'r ddyled grog fel y gwnaiff yn Lloegr. Mae hyn wedi digwydd eisoes (neu mae cynlluniau wedi'u cymeradwyo ar ei gyfer) mewn nifer o ardaloedd awdurdod lleol yng Nghymru, tra oedd mwyafrif o denantiaid wedi pleidleisio yn erbyn y trosglwyddo arfaethedig mewn ardaloedd eraill (rhaid cael cymeradwyaeth gan fwyafrif y tenantiaid i drosglwyddo tai awdurdodau lleol i ofal landlordiaid cymdeithasol cofrestredig).

---

home/bus-business-fourth-assembly-written-ministerial-statements/dat20110705-e.pdf?langoption=3&ttl=Welsh%20Housing%20Quality%20Standard%20and%20Housing%20Revenue%20Account%20Subsidy%20(PDF%2C%20169KB)

Dinas-ranbarthau

H.17 Roedd adolygiad Haywood o ddinas-ranbarthau yng Nghymru a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2012 yn cynnwys argymhellion bod Llywodraeth Cymru yn ymchwilio i'r holl fathau o ddulliau ariannu sydd ar gael i weithredu ar sail dinas-ranbarthau yng Nghymru; ac y dylai geisio gwneud compact â Thrysorlys EM i gael pwerau benthyca i sicrhau bod mwy o wariant cyfalaf ar gael iddi. Felly mae ein hargymhellion yn gyson â'r adroddiad hwn. Cyfeiriwyd hefyd yn adolygiad HaywoodHeywood at y posibilrwydd o ddefnyddio cronfeydd strwythurol yr UE i sicrhau mwy o fuddsoddi mewn seilwaith yng Nghymru.

Llyfryddiaeth

Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol (2011) The: UK Minerals Yearbook

Adran Gwaith a Phensiynau (Tachwedd 2010) Universal Credit: Welfare that works

Ahmad, J (1999) '"Decentralising borrowing powers'" Banc y Byd

Allsopp, C (2004) "Review of Statistics for Economic Policymaking"

Bilicka, K a Devereux, M (2012) "CBT Corporate Tax Ranking 2012," Canolfan Trethiant Busnes, Ysgol Fusnes Saïd, Prifysgol Rhydychen

Blöchliger, H a J. Rabesona (2009) '"The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update'", OECD Network on Fiscal Relationships Across Levels of Government

Blöchliger, H ac O. Petzold (2009) '"Taxes or Grants: What revenue Source for Sub-Central Governments?'" OECD Economics Department Working Papers, No. 706, OECD Publishing

Blöchliger, H a J. Pinero Campos (2011) '"Tax Competition Between Sub-central Government'Governments" OECD Economics Department Working Papers, No. 972, OECD Publishing

Calder Sànchez, A a D. Andrews (2011) '"To Move or not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD?'" OECD Economics Department Working Papers, No. 846, OECD Publishing

Cebula, R.J (2005) '"Internal migration determinants: recent evidence'" International Advances in Economic Research, Springer, vol. 11(3), tudalennau 267-274

Cebula, R.J (2009) '"Migration and the Tiebout-Tulliock hypothesis revisited'", American Journal of Economics and Sociology, Vol.68, No.2

CIPFA (2011) Prudential Code for capital finance in local authorities

Comisiwn ar Ariannu a Chyllid i Gymru (Gorffennaf 2010): Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru

Comisiwn ar Ddatganoli i'r Alban (Mehefin 2009): Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century

Credit Suisse (2011) "Living and Commuting: where's the Least Expensive Place to Live? Disposable Income in Switzerland"

Cyllid a Thollau EM (2012) Aggregates Levy: European General Court judgement

Cyllid a Thollau EM (2012) APD update: Northern Ireland rates

Cyllid a Thollau EM (2012) Cytuniadau treth y DU

Cyllid a Thollau EM (2011) Measuring Tax Gaps

Dahlby, B (2010) "The Impact of Tax Competition between Sub-Central Governments: The Canadian Experience"

Davies, J "A History of Wales (Penguin; Argraffiad diwygiedig 2007)"

DTZ Pieda Consulting (2006) Factors influencing the location of mobile service activities. Adroddiad i'r Uned Ymchwil Economaidd, Llywodraeth Cymru

Gallagher, J (2012) '"How and why to answer the West Lothian question'" (IPPR)

Hansard: House of Commons Debate, 3 November 2011, c1122; House of Lords Debate, 19 July 2012, c344

Heald, D a McLeod, A (2010) '"Taxation and Borrowing Powers of the UK Devolved Administrations'"

Holtham, G (July 2012) '"Wales sees too much through Scottish Eyes'" Sefydliad Materion Cymreig

Holtham, G, (November 2010) '"Why Wales has been hit'" Sefydliad Materion Cymreig

IFS (2011) Tax by Design: the Mirrlees Review

IFS (2012) Green Budget

IMF (2010) Measuring Fiscal Decentralisation

Ishii, J. et al (2009) '"Air Travel choices in multi-airport markets'" Journal of Urban Economics 65 tt216-227

Kirchgässner, G. a Pommerehne, W (1996) '"Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland'" Journal of Public Economics, 60, 351-371

Liebig, T a Sousa-Poza, A (2006) '"The Influence of Taxes on Migration: Evidence from Switzerland'" Cambridge Journal of Economics, 30, 235-252

Liebig, T, Puhani, P. A a Sousa-Poza, A (2007) '

"Taxation and internal migration - evidence from the Swiss Census using community-level variation in income tax rates'", Journal of Regional Science, vol. 47, No. 4

Llywodraeth Cymru (2012) Adroddiad cynnydd ar y Rhaglen Lywodraethu

Llywodraeth Cymru (2012) Adroddiad y Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Ddinas-ranbarthau

Llywodraeth Cymru (2011) Cyllideb 2012-13

Llywodraeth Cymru (2012) Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru

Llywodraeth Cymru (2012) Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Ardrethi Busnes: Adolygu Ardrethi Busnes Cymru: Cymell Twf

Llywodraeth yr Alban (June 2012) Taking forward a Scottish Land and Buildings Transaction Tax

Llywodraeth yr Alban (2012) Government Expenditure and Revenues in Scotland

McLean, I (2005) ' "The Fiscal Crisis of the UK'"

Muscatelli, A (2009) Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution

Meghir, C. a Phillips, D (2011) '"Labour Supply and Taxes'", Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees, gwasg Prifysgol Rhydychen

Oxford Economics (2008) Regional winners and losers in UK public finances

Plaid Cymru (2012) Adroddiad Comisiwn Economaidd "Bwlch Offa"

Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru (July 2012) Pwerau benthyg a dulliau arloesol o ddefnyddio arian cyfalaf

Reform Scotland (2011) "Devolution plus"

Rosenthal, L (1999) '"House prices and local taxes in the UK'", Fiscal Studies Vol.22, no.1, 61-76

Saez, E, Slemrod, J. B a Giertz, S.H (2009) '"The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review'", NBER Working Papers 15012, National Bureau of Economic Research Inc

Regional Gross Value Added (GVA) Statistical Bulletin

Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (January 2012) '"The dog that finally barked: England as an emerging political community'"

Strulik, H a Trimborn, T (2010) 'Laffer Strikes Again: Dynamic Scoring of Capital Taxes' Leibniz Universitat Hannover, Discussion Paper No. 454

Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol (March 2012) Rhagolygon trethi'r Alban

Swyddfa Cymru (2012) Adroddiad Blynyddol

Swyddfa Cymru (2006) Deddf Llywodraeth Cymru

Swyddfa'r Alban (2010) Strengthening Scotland's Future

Swyddfa Ystadegau Gwladol (February 2012) Regional and Country Profiles

Swyddfa Ystadegau Gwladol (April 2012) Regional Gross Disposable Household Income 2010

Swyddfa Ystadegau Gwladol (December 2011) Regional, sub-regional and local Gross Value Added (GVA)

Trench, A (2012) "Devolution Matters"

Trysorlys EM (July 2011) Cronfa Cymunedau'r Arfordir

Trysorlys EM (2011) Cynllun Seilwaith Cenedlaethol

Trysorlys EM (2012) Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus

Trysorlys EM (October 2010) Datganiad Polisi Ariannu

Trysorlys EM (March 2011) Rebalancing the Northern Ireland Economy

Trysorlys EM (2012) The Scotland Act 2012: a consultation on bond issuance by the Scottish Government

Trysorlys EM (2003) "The United States as a monetary union," EMU study

Tŷ'r Arglwyddi (2009) Pwyllgor Dethol ar fformiwla Barnett, HL Paper 139

Wyn Jones, R a Scully, R (2012) '"Do we need another referendum?'" IWA Agenda

Ymchwiliad Lyons i Lywodraeth Leol (2007) Place-shaping: a shared ambition for the future of local government

Yr Adran Drafnidiaeth (2012) Fframwaith Polisi Hedfan

Yr Adran Drafnidiaeth: Rhagolygon Hedfan y DU

Yr Awdurdod Hedfan Sifil: Adroddiadau ar Arolygon o Deithwyr