

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

Llŷr Gruffydd AS
Cadeirydd, Y Pwyllgor Cyllid
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1SN

Tel/Ffôn: 029 2032 0500
Fax / Ffacs: 029 2032 0600
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Cyfeirnod: AC/207/SD

Dyddiad cyhoeddi: 4 Medi 2020

Annwyl Llŷr

Ymchwiliad i roi Deddf Cymru 2014 ar waith a gweithredu'r Fframwaith Cyllidol

Diolch am roi cyfle imi gyfrannu i'r ymchwiliad uchod. Cyn imi ddod i'r Pwyllgor Cyllid ar 28 Medi, meddyliais y byddai'n fuddiol imi nodi rhai manylion allweddol am fy ngwaith a'm cyfrifoldebau yn y maes hwn.

Fel y gwyddoch, fel Archwilydd Cyffredinol Cymru, rwyf yn gyfrifol am archwiliad statudol datganiadau ariannol Awdurdod Cyllid Cymru (ACC), ac mae gennyf yr awdurdod cyfreithiol i graffu ar economi, effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd y ffordd y mae ACC a chyrrff cyhoeddus eraill yng Nghymru yn defnyddio arian cyhoeddus. O ganlyniad, mae f'ymatebion yn y fan hon yn ymwneud â'm meysydd cyfrifoldeb i fy hun yn unig.

Mae rhai meysydd yn yr ymchwiliad hwn yn ymwneud â rhinweddau'r llywodraeth neu'r polisi trethiant, yn hytrach na'r ffordd y caiff ei weithredu, a byddai'n amhriodol imi roi ymatebion yn y meysydd hyn.

Dylwn hefyd sôn am gyfyngiad arall ar fy rôl yng nghyswllt materion treth yng Nghymru. Mae hyn yn ymwneud â gweinyddu Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC), sy'n cael ei gweinyddu a'i chasglu gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi (HMRC), sydd yn ei dro yn dod o dan gylch gwaith archwilio'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol. Deallaf y bydd y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol yn ymateb ar wahân i'r ymchwiliad hwn ac felly efallai y byddant yn gallu darparu tystiolaeth bellach ar weinyddu CTIC, yn ogystal ag unrhyw waith arall y mae'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi'i wneud ar fecanweithiau ariannu datganoledig.

Fodd bynnag, nodaf y meysydd isod lle gallaf gyfrannu i'r ymchwiliad hwn a gobeithiaf y bydd y wybodaeth o ddefnydd.

Trethiant

Pa mor llwyddiannus fu gweinyddu trethi Cymru a Chyfraddau Treth Incwm Cymru

Byddwch yn gwybod fy mod, rhwng 2016 a 2018, wedi cyhoeddi tri adroddiad yn monitro gweithrediad datganoli cyllidol yng Nghymru, sefydlu ACC a threfniadau i gasglu Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC). Mae'r adroddiadau hyn ar gael ar wefan Archwilio Cymru. Yn ein hadroddiad olaf yn 2018¹ daethom i'r casgliad:

- bod ACC wedi gweithredu'n effeithiol hyd yma i weinyddu trethi datganoledig yng Nghymru; a
- bod gan Drysorlys Cymru drefniadau priodol yn eu lle i gael sicrwydd ynghylch y ffodd y mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi wedi gweithredu Cyfraddau Treth Incwm Cymru.

Ers 2018, rwyf wedi bod yn gyfrifol am archwiliad statudol cyfrifon ACC ac yn ddiweddar rwyf wedi cwblhau fy archwiliad o Gyfrifon Blynyddol 2019-20. Nid yw'r archwiliadau statudol hyn wedi nodi unrhyw faterion arwyddocaol yn natganiadau ariannol ACC, ac ni fu angen i mi ychwaith roi gwybod i Fwrdd ACC am unrhyw ddiffygion mewn rheolaeth na phrosesau. Rhoddais farn archwilio ddiamod ar gyfer datganiadau ariannol 2018-19 a 2019-20 ACC.

Fel y nodwyd uchod, caiff CTIC ei weinyddu a'i gasglu gan Gyllid a Thollau EM (HMRC). Y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol sy'n gyfrifol am archwilio HMRC ac mae wedi cyhoeddi dau adroddiad hyd yma ar weinyddu CTIC ar gyfer 2017-18² a 2018-19³. Roedd ei ganfyddiadau allweddol o 2018-19 fel a ganlyn:

- Mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi wedi sefydlu strwythur llywodraethu prosiect o fewn ei raglen ddatganoli a newid ehangach, ac mae'n ymgysylltu â chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ar draws yr ystod lawn o weithgareddau'r prosiect;
- Mae cynnal cronfa ddata gyflawn a chywir o drethdalwyr Cymru yn bwysig er mwyn sicrhau y gall Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi gasglu'r swm cywir o dreth gan drethdalwyr Cymru a dyrannu hyn i Lywodraeth Cymru;
- Mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn cyfathrebu'n rheolaidd ag ystod amrywiol o gynulleidfaoedd allanol gan gynnwys cyflogwyr, darparwyr pensiynau a busnesau eraill sy'n darparu gwasanaethau cysylltiedig â

¹ <https://www.audit.wales/publication/fiscal-devolution-wales-devolved-taxes-and-welsh-rates-income-tax>

² <https://www.nao.org.uk/report/administration-of-welsh-income-tax-2017-18/>

³ <https://www.nao.org.uk/report/the-administration-of-the-welsh-rate-of-income-tax-2018-19/>

chyflogres i fod o gymorth i sicrhau bod prosiect cyfraddau treth incwm Cymru yn cael ei weithredu fel y bwriadwyd; ac

- Yn 2018-19, aeth Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi i £5.8 miliwn o gostau ar gyfer gweithredu CTIC ac ailgodi tâl am hyn.

Gan fod archwiliad Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi a'i waith yn gweinyddu CTIC yn fater i'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol, mae fy rôl i wrth asesu llwyddiant gweinyddu trethi Cymru a CTIC a gwneud argymhellion ar gyfer gwelliannau, wedi'i chyfyngu i archwiliad gwerth am arian a phwerau astudio mewn perthynas ag ACC a Thrysorlys Cymru⁴.

Nid yw fy ngallu i gydweddu data mewn perthynas â gweinyddu trethi yng Nghymru wedi'i ddatblygu gystal ar gyfer ACC a Thrysorlys Cymru ag ydyw ar gyfer llywodraeth leol. Ac fel yr wyf i a'm rhagflaenydd wedi sôn o'r blaen, mae angen diweddarau fy mhwerau cydweddu data⁵. Yn benodol, mae fy mhŵer i gynnal ymarferion cydweddu data⁶ wedi'i gyfyngu i'r diben o 'gynorthwyo i atal a chanfod twyll yng Nghymru neu mewn perthynas â Chymru', sy'n cau allan, er enghraifft, ymarferion i ganfod dyledion y gellir eu hadennill. Hefyd, ni allaf ei gwneud yn ofynnol ond i awdurdodau lleol a chyrff y GIG yng Nghymru ddarparu data; gall cyrff eraill, megis ACC, ddarparu gwybodaeth ar gyfer ymarferion o'r fath yn wirfoddol, neu gallant ddewis peidio â gwneud hynny.

Yn gyffredinol, rwyf yn arfer fy mhwerau cydweddu data ar y cyd â'r Fenter Twyll Genedlaethol (NFI)⁷ ledled y DU. Hyd yma, mae'r Fenter wedi canfod £42.9 miliwn mewn twyll a gordaliadau yng Nghymru, gan gynnwys mewn perthynas â threthiant lleol. Yn yr ymarfer diweddaraf (2018-19), canfu gwaith o gydweddu data hawliadau am Ostyngiad yn y Dreth Gyngor i Bobl Sengl yn erbyn ffynonellau fel y gofrestr etholiadol 3,939 o hawliadau twyllodrus neu wallus a arweiniodd at dandaliadau'r Dreth Gyngor o £4.6 miliwn. Ac ar hyn o bryd rwyf yn treialu dull o ganfod hawliadau ffug am ryddhad ardrethi busnes o dan fesurau rhyddhad Covid-19.

Yn amlwg, mae gweithredu trefniadau codi trethi Cymru yn cyflwyno risgiau o dwyll, camgymeriadau a dyled heb ei chasglu, y gellir mynd i'r afael â hwy drwy gydweddu data. Yn wir, mae ACC wedi cydnabod gwerth cydweddu data, ac mae eisoes wedi datblygu gwaith gan ddefnyddio ei bwerau ymchwilio a rhannu data ei hun gan ddefnyddio Deddf yr Economi Ddigidol 2017. Serch hynny, rwyf o'r farn fod lle i gael budd sylweddol i ACC a chyrff cyhoeddus eraill hefyd yng

⁴O dan adran 32 o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 ac adran 135 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ynghyd ag adran 145A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998

⁵ Gweler er enghraifft [lythyr gan Huw Vaughan Thomas dyddiedig 5 Ebrill 2017](#)

⁶Dan s64A o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004

⁷ Ynghyd â Gweinidog Swyddfa'r Cabinet, Archwilio'r Alban a Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol Gogledd Iwerddon.

Nghymru drwy ddiweddarau fy swyddogaethau cydweddu data. Mae gan yr NFI ddata a fyddai'n helpu ACC i ganfod twyll a dyled heb ei chasglu, ac mae ACC yn cadw data a fyddai, yn yr un modd, o gymorth i gyrff cyhoeddus eraill.

Sut mae'r mecanwaith i ddatganoli pwerau ar gyfer trethi newydd i Gymru wedi bod yn perfformio

Mae fy sylwadau yn y maes hwn wedi'u cyfyngu i raddau helaeth i'm hadolygiadau o ddatganoli cyllidol rhwng 2016 a 2018, fel y soniwyd uchod. Canfu'r adroddiadau hyn fod y fframwaith deddfwriaethol ar gyfer datganoli'r Dreth Trafodion Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi wedi'i drefnu a'i weithredu'n effeithiol ac mewn da bryd. Rhoddwyd Cydsyniad Brenhinol i ddeddfwriaeth sylfaenol ymhell cyn cyflwyno'r trethi eu hunain, a chafodd is-ddeddfwriaeth berthnasol ei phasio hefyd i sicrhau bod y pwerau a'r dyletswyddau perthnasol wedi eu dyfarnu i ACC i gasglu'r trethi datganoledig hyn o 1 Ebrill 2018.

At hynny, cadarnhaodd ein hadroddiad yn 2018 fod deddfwriaeth y DU, oedd yn ofynnol ar gyfer gweithredu CTIC, wedi cael ei drafftio a'i phasio mewn pryd i ganiatáu casglu trethi o 1 Ebrill 2019. Y tu allan i'r adroddiadau hyn, nodwn fod penderfyniadau CTIC i gadarnhau cyfraddau Cymru bob blwyddyn hefyd wedi cael eu pasio cyn dechrau pob blwyddyn dreth gan y Senedd:

- ar gyfer blwyddyn treth incwm 2019-20, cymeradwywyd penderfyniad CTIC gan y Senedd yn y Cyfarfod Llawn ar 15 Ionawr 2019; ac
- ar gyfer blwyddyn treth incwm 2020-21, cymeradwywyd penderfyniad CTIC gan y Senedd yn y Cyfarfod Llawn ar 3 Mawrth 2020

Y fframwaith cyllidol

Ystyried prosesau'r fframwaith cyllidol a sut y dyrennir cyllid i grant bloc Cymru

Daw'r rhan fwyaf o gyllid Llywodraeth Cymru drwy Fformiwla Barnett.

Yn ein Canllaw i Gyllid Cyhoeddus Cymru, fe wnaethom ddarparu esboniad syml i helpu'r cyhoedd i ddeall sut mae'r fformiwla'n gweithio. Rwyf wedi ailadrodd yr adrannau perthnasol o'n canllaw i fod o gymorth i'r Pwyllgor wrth iddo ystyried fformiwla Barnett a'r elfen sy'n seiliedig ar anghenion, a gyflwynwyd yn y fframwaith cyllidol.

Nid yw Llywodraeth y DU yn gwneud unrhyw benderfyniadau uniongyrchol ynghylch faint o arian i'w ddyrannu i Gymru ar gyfer gwasanaethau datganoledig. Mae penderfyniadau Llywodraeth y DU yn ymwneud â'i hadrannau hi ei hun, sy'n cwmpasu gwariant yn Lloegr a gwariant nad yw wedi'i ddatganoli mewn mannau eraill. Mae'r penderfyniadau hynny'n cael effaith awtomatig ar y grant bloc i Gymru drwy fformiwla Barnett.

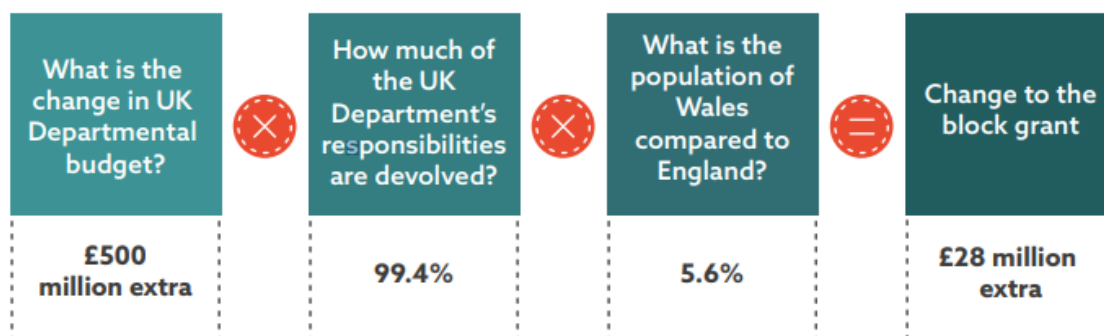
Mae'r fformiwla'n ymwneud â newidiadau blynyddol. Mae'n pennu faint yn fwy (neu lai) o arian y mae Cymru'n ei dderbyn drwy'r grant bloc bob blwyddyn yng nghyfnod yr adolygiad gwariant. Mae'r 'waelodlin' ar gyfer y newidiadau hyn yn

deillio o'r grant bloc yn y flwyddyn cyn cyfnod yr adolygiad gwariant. Yna, mae fformiwla Barnett yn trosi newidiadau yng nghyllidebau adrannol Llywodraeth y DU yn swm a fydd yn cael ei ychwanegu at (neu yn cael ei gymryd allan o'r) grantiau bloc ar gyfer cyrff datganoledig. Mae fformiwla Barnett fel y mae'n berthnasol i Gymru yn gofyn tri chwestiwn syml:

1. O faint y mae cyllideb Adran y DU wedi newid?
2. Pa ganran o'r maes polisi, y mae Adran y DU yn gyfrifol amdani, sydd wedi cael ei datganoli?
3. Beth yw poblogaeth Cymru o'i chymharu â Lloegr?

Dengys Ffigur 1 sut y byddai'r fformiwla'n gweithio'n ymarferol pe bai Llywodraeth y DU yn cynyddu cyllideb Adran Iechyd y DU i wario £500 miliwn yn fwy ar y GIG yn Lloegr

Beth yw'r newid yng nghyllideb Adrannol y DU?	x	Faint o gyfrifoldebau Adrannau'r DU sydd wedi cael eu datganoli?	x	Beth yw poblogaeth Cymru o gymharu â Lloegr?	=	Newid yn y grant bloc
£500 miliwn yn ychwanegol		99.4%		5.6%		£28 miliwn yn ychwanegol



Mae Llywodraeth y DU yn rhedeg y cyfrifiad hwn ar draws ei holl adrannau i gynhyrchu ffigur net cyffredinol. Cyn 2018-19, dyma lle byddai'r cyfrifiad yn dod i ben. Byddai'r newid net yn cael ei ychwanegu at grant bloc y flwyddyn flaenorol (neu ei dynnu allan ohono), i gynhyrchu'r grant bloc ar gyfer y flwyddyn honno.

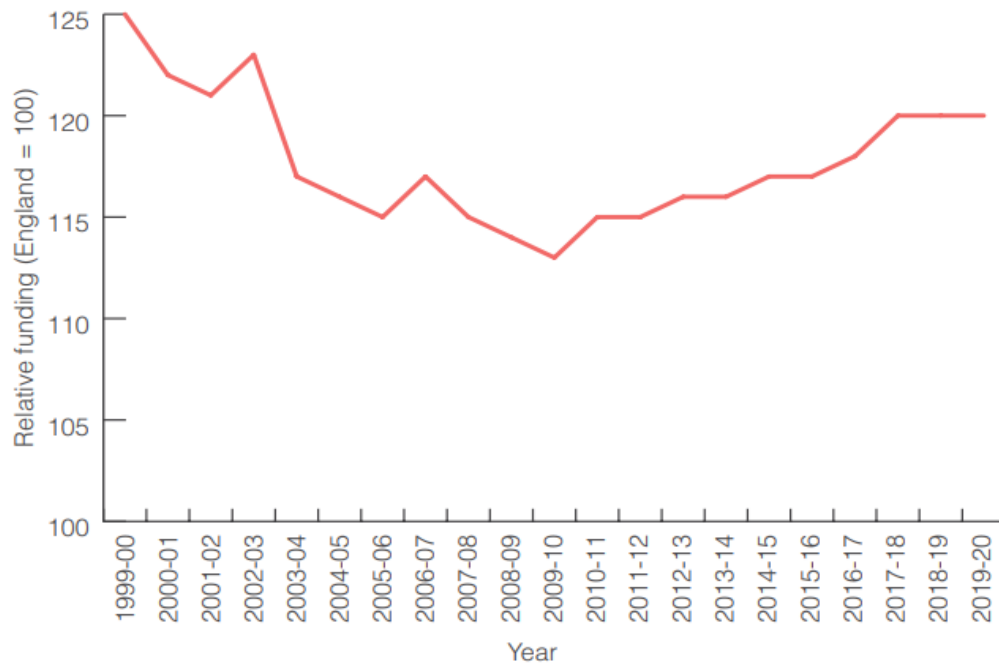
Fodd bynnag, mae Fframwaith Cyllidol 2017 y cytunwyd arno rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cyflwyno 'ffactor anghenion' i fynd i'r afael â dau bryder hirsefydlog:

- bod fformiwla Barnett yn methu ag adlewyrchu'r lefelau uwch o angen yng Nghymru. Mae gan Gymru boblogaeth hŷn, dlotach, fwy sâl a mwy gwasgaredig na Lloegr. O ganlyniad, mae gan Gymru fwy o angen am wasanaethau cyhoeddus a chyllid. Yn 2010, nododd Comisiwn Holtham,

am bob £1 oedd yn cael ei gwario ar wasanaethau yn Lloegr, fod ar Gymru angen rhwng £1.14 ac £1.17 ar gyfer gwasanaethau datganoledig.

- ‘Cyddyfeirio’: un o effeithiau’r fformiwla yw, pan fydd cyllidebau yn Lloegr yn codi, bod gwariant yng Nghymru, y pen o’r boblogaeth, yn cael ei wasgu tuag at yr un lefel â Lloegr. I’r gwrthwyneb, pan fydd y cyllidebau yn Lloegr yn gostwng, mae tuedd i ymwahanu, gyda gwariant y pen yng Nghymru yn gostwng yn gymharol arafach nag yn Lloegr.

Nod y ‘ffactor anghenion’ yw sicrhau bod Cymru bob amser yn cael o leiaf 115% o gyllid y pen o’r boblogaeth ar gyfer gwasanaethau datganoledig, o gymharu â Lloegr. Mae’r data a nodwyd yn y Fframwaith Cyllidol yn dangos, ers dechrau datganoli hyd 1999-2000, mai dim ond dwy flynedd oedd yna – 2008-09 a 2009-10 – pryd y syrthiodd y cyllid yn is na’r lefel o 115%. Yn 2019-20, derbyniodd Cymru tua £1.20 am bob £1 a ddyrannwyd i wasanaethau cyfatebol yn Lloegr.



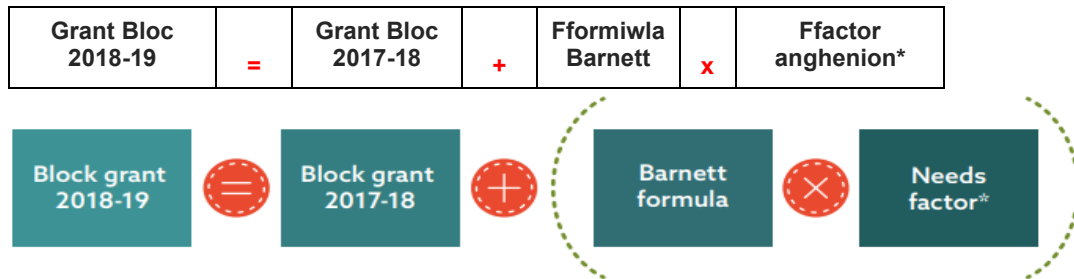
Source: The agreement between the Welsh Government and the UK government on the Welsh Government’s fiscal framework (generally known as The Fiscal Framework)

Ffynhonnell: Y cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru (a adwaenir yn gyffredinol fel Y Fframwaith Cyllidol)

Mae’r ffactor anghenion yn golygu lluosî’r newid mewn cyllid o ganlyniad i fformiwla Barnett â chanran benodol. Gan fod Cymru ar hyn o bryd yn derbyn mwy na’r lefel o 115%, caiff y broses o gyflwyno’r ffactor anghenion ei chyflwyno’n raddol. I ddechrau, 105% fydd y ffigur. Bydd hyn yn berthnasol nes bydd lefelau ariannu’n graddol gydgyfeirio ar 115%. Bryd hynny, bydd y ffactor anghenion yn newid i 115%. Mae’n anodd amcangyfrif faint o amser y bydd yn ei gymryd i gyrraedd y pwynt o gydgyfeirio. Cymhwysir y ffactor anghenion

ychwanegol i gynnydd mewn gwariant o'i gymharu â gwaelodlin 2017-18. Dengys **Ffigur 2** enghraifft o'r modd y mae'r fformiwla anghenion yn cyfuno â fformiwla Barnett i greu'r grant bloc ar gyfer 2018-19.

Ffigur 2



*the needs factor only applies if the Barnett formula results in a net increase to the block grant relative to the 2017-18 baseline.

*Nid yw'r ffactor anghenion yn gymwys ond os bydd fformiwla Barnett yn arwain at gynnydd net yn y grant bloc o gymharu â gwaelodlin 2017-18.

Fel rhan o'i ymchwiliad, efallai y bydd y Pwyllgor yn dymuno archwilio gyda Llywodraeth Cymru sut y bydd y fformiwla newydd, sy'n seiliedig ar anghenion, yn gweithio os dychwelwn i gyfnod o galedi yn y dyfodol. Fel y mae wedi'i drafftio, mae'r fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion yn golygu lluosï'r newid o ganlyniad i fformiwla Barnett (boed hynny'n gynnydd neu'n ostyngiad) â naill ai 105% neu 115%. Mae'r Fframwaith Cyllidol yn rhoi rhywfaint o amddiffyniad dros dro rhag mwyhau toriadau, gan ddweud:

'O 2018-19 ac am weddill cyfnod yr adolygiad gwariant presennol, bydd yr holl gynnydd i DEL Llywodraeth Cymru uwchlaw'r lefel yn 2017-18 yn denu'r ffactor 105%, tra bydd unrhyw ostyngiadau islaw lefel 2017-18 yn cael eu cymhwyso heb y ffactor ychwanegol.'

Mae geiriad y Fframwaith Cyllidol yn awgrymu, mewn cyfnodau adolygu gwariant yn y dyfodol, y gallai toriadau i gyllid datganoledig gael eu lluosï naill ai â 105% neu 115%, yn dibynnu ar lefelau ariannu cymharol ar y pryd. Efallai ei fod yn ymddangos yn groes, ond bydd y toriadau i'r grant bloc yn fwy os bydd y bwllch cyllido i Loegr wedi lleihau. Ymddengys y sefyllfa hon yn groes i bwrpas ac ysbryd y fframwaith cyllidol.

Gobeithiaf fod y wybodaeth hon yn ddefnyddiol i'ch ymchwiliad ac edrychaf ymlaen at fod yn bresennol yn bersonol ar 28 Medi.

Yn gywir

Adrian Crompton
Archwilydd Cyffredinol Cymru