

Y Pwyllgor Cyllid

Lleoliad:

Ystafell Bwyllgora 2 – y Senedd

Dyddiad:

Dydd Mercher, 22 Hydref 2014

Amser:

09.00

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Bethan Davies

Clerc y Pwyllgor

029 2089 8120

PwyllgorCyllid@cymru.gov.uk

Agenda

1 Cyflwyniadau, ymddiheuriadau a dirprwyon (09:00)

2 Ymchwiliad i'r arfer gorau mewn prosesau cyllidebol – Rhan II: Sesiwn dystiolaeth 3 (09:00– 10:00) (Tudalennau 1 – 9)

FIN(4)–19–14 papur 1

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

Yr Athro Max Munday – Cyfarwyddwr Uned Ymchwil Economi Cymru, Ysgol Fusnes Caerdydd

3 Ymchwiliad i'r arfer gorau mewn prosesau cyllidebol – Rhan II: Sesiwn dystiolaeth 4 (10:00–11:00) (Tudalennau 10 – 26)

FIN(4)–19–14 papur 2

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

Mike Usher – Arweinydd y Sector, Iechyd a Llywodraeth Ganolog, Swyddfa Archwilio Cymru

4 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes canlynol: (11:00)

Eitemau 5, 6 a 7

5 Ymchwiliad i'r arfer gorau mewn prosesau cyllidebol – Rhan II: Trafod y dystiolaeth a gafwyd (11:00–11:15)

6 Bil Cynllunio (Cymru): Goblygiadau Ariannol y Bil (11:15–11:30)

(Tudalennau 27 – 34)

FIN(4)–19–14 papur 3

7 Cyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2015–16: Trafod y materion allweddol (11:30–12:30)

FIN(4)–19–14 papur 4

Provision of Economic Data and Modelling in Wales

Dr Andrew Crawley*[^] & Professor Max Munday*,

*Welsh Economy Research Unit, Cardiff Business School.

[^]Regional Economic Applications Laboratory, University of Illinois Urbana Champaign

28th May 2014.

Introduction

The use of economic modelling is a critical component for the assessment of economic policy for any Government. Robust models are a necessity for any legislative body considering alterations to taxation. To date, there have been limits on the extent to which economic models of Wales have been used to inform policy. This contrasts with the situation in Scotland where for well over two decades there has been significant economic data gathering and interrogation done, first by academics but then by the Scottish Government, to inform both basic and more complex models of the Scottish economy. Scotland benefits from better details of the economic links between regional industries, government and households, and has official Input-Output tables (see below) detailing these links. Added to this is the significant economic modelling work conducted at Strathclyde and Heriot Watt Universities, where sophisticated macroeconomic models for Scotland have utilised this data, delivering unique policy insights.

For Wales there has been a conflation of two problems, the first is having greater **Data** and the second is the ability to produce and run **Economic Models**. Each of these are inherently important for Wales but having one without the other will be of little use. What is required is a fundamental change with which “economic intelligence” is gathered, analysed and disseminated.

Data

The biggest challenge presently is the collection and provision of disaggregated Welsh economic data. There are two primary blocks of data required to build an economic model capable of analysing tax changes. First micro or agent level information including i) Consumption, ii) Labour Market Composition and well as Dynamics and iii) Earning, Saving and Investment information. Second, macro including aggregate regional accounts of output and inputs.

Presently there is little (agent level) data collected specifically for Wales, the National Survey for Wales is run by the Welsh Government and contains a great deal of information of which some would support development of economic models for Wales. However with few adjustments a specific economic behaviour module could be included cheaply and efficiently improving the usefulness of this source for modelling purposes. Another important source is the Integrated Household Survey conducted at a UK level. With a Welsh booster this would be a particularly valuable resource for developing agent level data for use in economic models of Wales.

Macro data would include: i) Trade Flows ii) Aggregate Tax Receipts iii) Project Government Expenditure. This macro/aggregate data presents somewhat more of a challenge. To this point there exists no formal Welsh accounting programme whereby components of supply and demand are decomposed into inputs and outputs. This macroeconomic information provides the backbone of understanding how Wales's economy works.

The simplest accounting mechanism that could be adopted quickly would be an official Input Output (IO) account formed from a supply and use matrix as well as the detailed information on the components of final demand.

Although not official an IO account for Wales has been in existence since 1995 constructed by the Welsh Economy Research Unit (WERU) at Cardiff University. But this accounting data has only been updated incrementally through projects supported by agencies and Government Departments in Wales. The monetary cost of producing official input-output tables for Wales would not be high, and the supporting statistical framework is already in place. Development could be achieved quickly and efficiently. Looking at both micro and macro data requirements, existing surveys and work in Wales already provides the base for more in-depth information to be collected. The Welsh Government might recognise that investing in the foundation capacity through which to develop more complex economic models, could reap dividends when tax changes are debated in the future.

Economic Modelling

Economic modelling builds a framework for applying logic, statistics as well as mathematics to independently assess and test the consequences of changes to economic outcomes. Economic models do not give definitive answers but can provide likely outcomes of changes in policy. This in turn provides powerful tools for critique of changes before they are actually implemented. Models usually fall into two classes **Impact**, to assess short run changes or a set of specific individual actions and **Forecast** for understanding trends across time particularly in aggregate data. Whichever class of model is used the output is very much limited by the accuracy and quantity of its initial input data.

Likely Models suitable for Wales for assessing tax changes are an i) Econometric Input Output (EIO) and ii) Computable General Equilibrium (CGE) model. To date there have been some attempts to build and run models for Wales however these have been limited by the quality of data available.

Led by a team in Scotland utilising the AMOS (A Macroeconomic of Scotland) framework, a CGE model for Wales has been developed and has been used to assess the economic and environmental consequences of industrial change. Dr Andrew Crawley from WERU has been leading a European-funded project, INTERIM¹ (Integrating Regional Economics Impact Models) the goal of which is to develop new approaches to the development of economic impact models. Working with a world-class team in the United States, one of the test regions will be Wales. The output from this research will be a new Wales Econometric Input Output model.

Both of these examples show how modelling has been utilised for Wales but both of which are academic in nature and have been constrained by limited information. Similar to the discussion of data in the previous section the examples of existing models provide a useful starting point for developing robust tools for the assessment of tax changes as well as other policy assessments.

Importance for Wales

If any tax raising powers were to be devolved, there would need to be sufficient economic models and data available in Wales to inform the debate over the consequences of such actions. There is currently no official disaggregated macroeconomic model for Wales, and estimates of tax change consequences will at this stage likely have to be sought from the UK Treasury based upon UK models.

Having an independent Welsh model(s) provides the ability to construct policy scenarios using robust methods explicitly built for understanding Welsh specific consequences.

¹ <http://business.cardiff.ac.uk/research/projects/integrating-economic-regional-impact-models>

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
Epost / Email: info@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

Ms Jocelyn Davies AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Dyddiad: 7 Mai 2014
Ein cyf: HVT/2145/fgb
Tudalen: 1 o 10

Annwyl Jocelyn

YMCHWILIAD Y PWYLLGOR CYLLID I'R ARFER GORAU MEWN PROSESAU CYLLIDEBOL

Diolch am eich llythyr dyddiedig 28 Mawrth 2014 a oedd yn fy ngwahodd i ddarparu tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid er mwyn eich cynorthwyo gyda'ch ymchwiliad i'r arfer gorau mewn prosesau cyllidebol. Mae'r 'cais am dystiolaeth' yn ymdrin ag ystod eang o faterion a hyderaf y bydd fy sylwadau o gymorth i'r Pwyllgor.

Cyn ymateb i bob un o'r cwestiynau penodol a geir yn y cais am dystiolaeth, meddyliais y byddai'n ddefnyddiol i mi gyflwyno rhai sylwadau cyffredinol.

Mae'r pwerau ariannol newydd y bwriedir eu datganoli i Gymru dan Fil Cymru yn cynnig cyfleoedd gwirioneddol yn ogystal â heriau sylweddol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac i Lywodraeth Cymru. Hwn fydd y tro cyntaf i bwerau trethu gael eu datganoli i Gymru, a bydd yn hanfodol sicrhau bod y risgiau sy'n gysylltiedig â hynny'n cael eu deall yn llwyr a'u rheoli'n dda. Credaf y bydd gan y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus rolau pwysig i'w chwarae o ran craffu ar y trefniadau newydd, wrth iddynt gael eu datblygu ac wedi iddynt ddod i rym yn 2018.

Fel y gŵyr y Pwyllgor rwy'n awyddus i sicrhau, lle bynnag y bo'n bosibl, fy mod i a staff Swyddfa Archwilio Cymru yn darparu mewnbwn a sylwadau ar ddatblygiadau o bwys yn y sector cyhoeddus yng Nghymru wrth iddynt ddigwydd. Er bod angen i mi sicrhau bod fy annibyniaeth fel yr archwilydd allanol statudol yn cael ei diogelu bob amser, mae'n amlwg ei bod yn well i ni geisio sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn 'gwneud pethau'n iawn y tro cyntaf' yn hytrach na'n bod ni'n cyhoeddi adroddiadau archwilio sy'n beirniadu eu diffygion wedyn. Rwy'n falch, felly, bod Llywodraeth Cymru wedi gwahodd uwch-aelod o'm tîm i fod yn sylwedydd ar 'Fwrdd Rhaglen Weithredu Trysorlys Cymru' ac i fynychu cyfarfodydd 'Fforwm Treth Cymru' y Gweinidog Cyllid.

Yn fwy cyffredinol, mae'n galonogol gweld bod uwch-swyddogion Llywodraeth Cymru yn mabwysiadu dull cynhwysol o ymgysylltu â rhanddeiliaid ehangach o gychwyn eu rhaglen weithredu. Mae hynny'n cynnwys sefydlu llinellau cyfathrebu cynhyrchiol â'u cymheiriaid yn Llywodraeth yr Alban, sydd wrthi'n ymgodymu â heriau tebyg yng nghyswllt pwerau trethu datganoledig yn eu cyd-destun nhw eu hunain.

Isod mae fy ymatebion i bob un o'r cwestiynau penodol a ofynnwyd yn y cais am dystiolaeth.

Rhan 1 yr ymchwiliad

Cwestiwn 1: Yr arfer gorau yn rhyngwladol – Beth yw egwyddorion atebolrwydd ariannol? Sut y mae gwledydd eraill yn sicrhau atebolrwydd ariannol datganoledig gan barhau i fod â rheolaeth ariannol ganolog?

Ymateb:

Hyd yn hyn, nid wyf wedi cyflawni unrhyw waith archwilio penodol yn y maes hwn. Fodd bynnag, rwy'n canmol y sylw y mae'r Pwyllgor wedi'i roi i'r ddogfen ddrafft sy'n dwyn y teitl '*Principles of Budgetary Governance*' a gyhoeddwyd yn ddiweddar¹ gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd, gan y bydd yr egwyddorion hynny'n berthnasol iawn i'r modd y bydd y Pwyllgor yn ystyried y mater hwn.

Mae'r deg egwyddor a nodir gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd fel a ganlyn:

- i. Dylai polisi cyllidol gael ei reoli o fewn terfynau clir a chredadwy y mae modd eu rhagweld;
- ii. Dylid defnyddio rheolaeth gyllidebol o'r brig i lawr er mwyn sicrhau bod polisiau'n cyd-fynd ag adnoddau;
- iii. Dylai cyllidebau gyd-fynd yn agos â blaenoriaethau strategol y llywodraeth gyfan;
- iv. Dylai cyllidebau edrych tua'r dyfodol gan roi rhagolygon clir ar gyfer y tymor canolog;
- v. Dylai dogfennau cyllidebol fod yn agored, yn dryloyw ac yn hygyrch;
- vi. Dylai'r broses gyllidebol fod yn gynhwysol, yn gyfranogol ac yn realistig;
- vii. Dylai cyllidebau gynnig darlun cywir, llawn a theg o gyflwr cyllid cyhoeddus;

¹ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

- viii. Dylai perfformiad, gwaith gwerthuso a gwerth am arian fod yn elfennau hanfodol o'r broses gyllidebol;
- ix. Dylai cynaliadwyedd hirdymor a risgiau cyllidol eraill gael eu nodi, eu hasesu a'u rheoli'n ofalus; a
- x. Dylid defnyddio trefniadau sicrhau ansawdd annibynnol a thrwyadl i hybu integriti ac ansawdd rhagolygon cyllidebol, cynlluniau cyllidol a gwaith gweithredu cyllidebol.

Nodaf fod yr egwyddorion hyn a amlinellwyd gan y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd yn berthnasol iawn i gyd-destun Cymru, o gofio bod Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhoi dyletswydd statudol ar Lywodraeth Cymru i hybu datblygu cynaliadwy. Ers 2009, polisi Llywodraeth Cymru (fel yr eglurwyd yn '*Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*') fu gwneud datblygu cynaliadwy² yn brif egwyddor drefniadol y Llywodraeth.

Mae'n debygol y bydd yr ymrwymiad polisi hwn a'r ddyletswydd hirsefydlog hon yn cael eu cryfhau gan gyfres newydd o ddyletswyddau o ran datblygu cynaliadwy dan y Bil Cenedlaethau'r Dyfodol, pan gaiff ei gyhoeddi'n ddiweddarach yn yr haf. Yn fy ymateb³ i'r ymgynghoriad Papur Gwyn ar gynigion ar gyfer bil datblygu cynaliadwy, nodais y rhan ganolog y mae pennu cyllidebau'n ei chwarae wrth gyflawni polisiâu yn y sector cyhoeddus. Ymddengys, felly, y byddai'n ddoeth i'r Cynulliad Cenedlaethol werthuso cynigion terfynol Llywodraeth Cymru ar gyfer gweithredu'r pwerau trethu datganoledig yn erbyn egwyddorion y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd ac yn erbyn ei dyletswydd ei hun o ran datblygu cynaliadwy. Awgrymaf yr hoffai'r Pwyllgor efallai gael sicrwydd yn gynnar gan Lywodraeth Cymru bod yr egwyddorion hyn yn cael eu hymgorffori yn y gwaith o ddatblygu polisiâu.

² 'Mae **datblygu cynaliadwy** yn golygu gwella lles economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol pobl a chymunedau, gan sicrhau ansawdd bywyd gwell i'n cenhedlaeth ni a chenedlaethau'r dyfodol:

- mewn ffyrdd sy'n hyrwyddo cyfiawnder cymdeithasol a chyfle cyfartal; ac
- mewn ffyrdd sy'n gwella'r amgylchedd naturiol a diwylliannol ac yn parhau ei derfynau – gan ddefnyddio dim ond ein cyfran deg o adnoddau'r ddaear a chynnal ein hetifeddiaeth ddiwylliannol.

Datblygu cynaliadwy yw'r broses a ddefnyddiwn i gyflawni nod cynaliadwyedd.'

'*Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned*', Llywodraeth Cymru, 2009

³ www.wao.gov.uk/sites/default/files/download_documents/SD_White_Paper_response_final_Welsh.pdf

Cwestiwn 2: A yw'r pwerau datganoledig wedi'u teilwra ar gyfer setliad datganoli Cymru – gan fod y pwerau ym Mil Cymru wedi'u seilio ar y pwerau yn Neddf yr Alban, a yw hyn yn creu problemau annisgwyl yng Nghymru?

Ymateb:

Ceir rhai manteision gwirioneddol i'r ffaith bod y pwerau ym Mil Cymru wedi'u seilio ar y pwerau yn Neddf yr Alban, yn gymaint â bod Cymru oddeutu dwy flynedd y tu ôl i'r Alban o safbwynt cynlluniau gweithredu. Mae hynny'n cynnig cyfleoedd sylweddol i bawb sy'n gweithio ar ddatganoli pwerau ariannol i Gymru ddysgu o brofiadau'r sawl sy'n gweithio ar brosiect yr Alban ar hyn o bryd.

Yr arwyddion cynnar yw bod y broses hon o arsylwi, trafod, cymharu a myfyrio'n mynd rhagddi'n dda, gyda swyddogion yng Nghaerdydd a Chaeredin yn cyfnewid safbwyntiau ac yn rhannu'r hyn a ddysgwyd. Credaf y bydd yn bwysig i'r drafodaeth hon barhau drwy gydol y prosiect, a'i bod yn bwysig bod yr holl waith dysgu y gellir ei drosglwyddo (boed yn ffactorau allweddol i lwyddiant neu'n beryglon posibl) yn cael ei grisialu a'i werthuso mor gynnar ag sy'n bosibl.

Mae daearyddiaeth yn un mater pwysig a fydd yn sicr yn effeithio'n wahanol ar drefniadau Cymru, gan fod oddeutu 60 y cant o boblogaeth Cymru yn byw o fewn awr i'r ffin â Lloegr, o gymharu â 10 y cant yn unig o boblogaeth yr Alban. Mae hynny'n golygu bod y ffactorau risg cyllidol 'trawsffiniol' sy'n gysylltiedig â chanlyniadau macro-economaidd anfwriadol (i'r naill gyfeiriad neu'r llall) rhwng Cymru a Lloegr yn debygol o fod yn sylweddol uwch na'r risgiau a wynebir gan yr Alban.

Bydd canlyniadau'r ffactorau trawsffiniol hynny'n wahanol ar gyfer pob un o'r trethi y disgwylir iddynt gael eu datganoli i Gymru, ond bydd angen gwerthuso eu heffeithiau disgwylidig yn ofalus bob tro y cynigir amrywio cyfraddau trethi rhwng Cymru a Lloegr.

Cwestiwn 3: Cysylltu cyllidebau â chanlyniadau. *Pa brosesau cyllidebol newydd sydd eu hangen i wella'r cysylltiadau rhwng polisiau, rhaglenni gwariant a chanlyniadau? Sut y byddai modd gwahaniaethu rhwng y canlyniadau a gynhyrchwyd gan Lywodraeth y DU a'r economi fyd-eang a'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan bolisiau lleol Llywodraeth Cymru?*

Ymateb:

Mae'n sicr yn bwysig gweld bod cysylltiadau'n cael eu gwneud rhwng polisiau, rhaglenni gwariant a chanlyniadau lle bynnag y bo hynny'n bosibl. Mae hynny'n wir dan y setliad ariannol presennol lle mae'r Cynnig Blyneddol ynghylch y Gyllideb yn canolbwyntio bron yn gyfan gwbl ar gynlluniau gwariant Llywodraeth Cymru, ond bydd yn bwysicach fyth pan fydd elfen o ddatganoli cyllidol mewn grym ar gyfer Cymru o 2018 ymlaen.

Yn ymarferol, fodd bynnag, mae angen bod yn ofalus yn y cyswllt hwn gan fy mod o'r farn ei bod yn anodd yn gyffredinol, ac yn amhosibl yn aml, nodi'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan Lywodraeth y DU a'r economi fyd-eang ar wahân i'r canlyniadau a gynhyrchwyd gan bolisiau lleol Llywodraeth Cymru.

Er y gellir defnyddio allbynnau mewn rhai achosion fel dull procsi rhesymol o fesur canlyniad, mae mesur y canlyniad ei hun (sy'n aml yn ansoddol yn hytrach nag yn feintiol) yn anodd iawn at ei gilydd. Yn benodol, mae'n ddifrifol o anodd amlygu effeithiau economaidd achosol yn unigol, ac mae'r ffaith bod economi Cymru wedi'i chysylltu mor agos ag economi ehangach y DU a'r economi fyd-eang yn golygu bod problemau mawr i'w cael wrth geisio nodi un achos penodol sydd wedi arwain at un canlyniad penodol.

Rhan 2 yr ymchwiliad

Cwestiwn 4: Materion o ran trethi a benthyca a nodwyd yn Adroddiad Holtham – e.e. yr effaith ar y grant bloc a'r dulliau o fynegeoio addasiadau; sail y trethi datganoledig; diffyg terfyn isaf yn seiliedig ar anghenion; dim penderfyniad clir ar faterion cydgyfeirio; maint y trethi a gynhyrchir a faint y gellir ei fenthyca yn erbyn yr incwm hwn; ar ba sail y byddai unrhyw drethi newydd yn cael eu codi ac a fyddant yn cael eu seilio ar egwyddorion neu reolau?

Ymateb:

Fel Archwilydd Cyffredinol, byddai'n amhriodol i mi gynnig safbwyntiau i'r Pwyllgor ar faterion sydd, i bob pwrpas, yn faterion polisi i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU. Fodd bynnag, hoffwn wneud un sylw ffeithiol, sef bod natur y sylfaen drethi'n un o ddangosyddion allweddol gallu Llywodraeth Cymru i fenthyca yn erbyn maint y trethi y disgwylir eu cynhyrchu.

Yr hyn sy'n bwysig yw bod pob un o'r pwerau trethu penodol sy'n cael eu datganoli i Gymru yn anwadal iawn yn eu hanfod, hyd yn oed cyn ystyried unrhyw newidiadau i'r cyfraddau trethi cyfredol. Er enghraifft:

- mae lefel y refeniw a godir bob blwyddyn trwy ardrethi annomestig a'r dreth tirlenwi yn dibynnu ar amrywiadau mewn gweithgarwch economaidd; ac
- mae lefel y refeniw a godir bob blwyddyn trwy dreth dir y dreth stamp (neu drwy unrhyw dreth ar eiddo a gyflwynir yng Nghymru, a fydd yn seiliedig ar drafodion yn hytrach na gwerth ecwiti) yn dibynnu ar nifer y trafodion a wneir bob blwyddyn ym marchnad tai preswyl a marchnad eiddo masnachol Cymru, sydd wedi amrywio'n fawr yn hanesyddol.

Yn yr un modd, bydd unrhyw newidiadau arfaethedig i gyfraddau trethi unigol yng Nghymru yn dod â mwy o anwadlwydd posibl i'r rhagolygon ar gyfer y refeniw a godir. Bydd yr elfen hon o ansicrwydd yn arbennig o anodd ei modelu'n gywir yn ystod blynyddoedd cyntaf y pwerau datganoledig, yn niffyg hanes cadarn o dueddiadau ar gyfer polisi cyllidol Cymru.

Mae'r cyfan hyn yn awgrymu i mi ei bod yn bosibl y bydd gallu Gweinidogion Cymru i fenthycu yn erbyn refeniw o bwerau trethu datganoledig yn y dyfodol (fel yr eglurir ym Mil Cymru) wedi'i gyfyngu'n sylweddol yn ymarferol, yn enwedig yn ystod yr ychydig flynyddoedd cyntaf wedi 2018.

Cwestiwn 5: Rheoli risgiau cyllidebol – pa risgiau cyllidebol ychwanegol sydd ynghlwm wrth y pwerau newydd a sut y caiff y rhain eu monitro a'u rheoli (e.e. sut y caiff diffygion refeniw eu rheoli)?

Ymateb:

Fel y nodais yn fy ymateb i Gwestiwn 4, rwy'n awgrymu mai'r brif risg gyllidebol ychwanegol sydd ynghlwm wrth y pwerau newydd fydd gallu Llywodraeth Cymru i ragweld anwadlwydd yn gywir yn ei ffrydiau refeniw yn y dyfodol.

Er mwyn rheoli'r risg hon yn effeithiol, mae'n bosibl y bydd angen adolygu a gwella capasiti presennol Llywodraeth Cymru i baratoi modelau a rhagolygon economaidd, oherwydd ar ôl 2018 dim ond rhan o'r darlun cyffredinol fydd y pwyslais presennol ar wariant a gaiff ei ariannu gan grant bloc Cymru. Bydd modelu newidiadau yn ymddygiad y boblogaeth (a mynd i'r afael â chanlyniadau bwriadol ac anfwriadol, gan gynnwys cyfraddau tebygol achosion o osgoi talu treth ac o efadu treth) yn elfen bwysig o ddeall yr effaith y byddai newidiadau arfaethedig i gyfraddau trethi unigol ac ati'n debygol o'i chael ar refeniw.

Hoffwn nodi hefyd bod datganoli ardrethi annomestig yn llawn i Gymru yn golygu trosglwyddo risg o San Steffan i Gymru, oherwydd bydd y drefn bresennol o gronni ac ailddosbarthu arian a godir trwy ardrethi annomestig ar lefel y DU yn dod i ben. Yn y dyfodol, felly, Llywodraeth Cymru yn unig fydd yn gorfod ysgwyddo unrhyw amrywiadau yn lefel yr arian a godir trwy ardrethi annomestig yng Nghymru. Ar hyn o bryd, caiff yr amrywiadau hynny eu lliniaru a'u hunioni gan drefn o gronni'r arian ar draws y DU a'i ddosbarthu trwy grant bloc Cymru. Y fantais bosibl i Gymru yw y bydd unrhyw gynnydd a welir yn y dyfodol yn lefel yr arian a godir trwy ardrethi annomestig yng Nghymru yn cael ei gadw yng Nghymru, ond yr anfantais wrth gwrs yw bod y gwrthwyneb yn wir hefyd.

Ceir dau fath o ddiffygion refeniw: rhai wedi'u cynllunio a rhai heb eu cynllunio. Mae modd rheoli unrhyw ostyngiadau a gynllunnir neu a ddisgwylir mewn refeniw yn y dyfodol trwy bennu cyllidebau'n gadarn, a gellir defnyddio benthyciadau a gynlluniwyd i gynorthwyo gyda hynny. Fodd bynnag, bydd angen mynd ati'n gyflym i nodi unrhyw ddiffygion heb eu cynllunio neu ddiffygion annisgwyl mewn refeniw yn ystod y flwyddyn a chymryd camau lliniaru priodol. Wrth reswm, yn achos unrhyw ddiffygion heb eu cynllunio neu ddiffygion annisgwyl mewn refeniw yn ystod y flwyddyn, bydd y trefniadau presennol ar gyfer lleihau (neu ohirio) gwariant a gynlluniwyd yn ystod y flwyddyn yn parhau mewn grym, ond bydd gan Weinidogion Cymru yr opsiwn hefyd i gynyddu incwm refeniw yn ystod y flwyddyn a / neu ymestyn y defnydd a wneir o'u pwerau benthycia newydd o fewn y terfynau a gymeradwywyd gan Lywodraeth y DU.

Beth bynnag, bydd yn hanfodol craffu'n drwyadl ar unrhyw newidiadau arfaethedig i'r Gyllideb flynyddol a gymeradwyir gan y Cynulliad Cenedlaethol, boed yn newidiadau sy'n gysylltiedig â threthi, benthycia neu wariant.

Cwestiwn 6: Sut y caiff y prosesau cyllidebol newydd hyn eu gwneud yn dryloyw ac yn ddealladwy i'r holl randdeiliaid, a sut y gall rhanddeiliaid fod yn rhan o'r broses gyllidebol?

Ymateb:

Wrth ystyried yr agwedd hon ar y pwerau ariannol newydd, byddwn yn annog y Pwyllgor i fabwysiadu diffiniad eang o'r term 'rhanddeiliad'. Gellir disgwyl i drethdalwyr Cymru, boed yn unigolion neu'n gwmnïau, gymryd mwy o ddiddordeb yn y dyfodol yn y modd y bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio eu trethi, a bydd rhanddeiliaid eraill yn cynnwys Llywodraeth y DU a'r sawl a allai fod yn dymuno buddsoddi yng Nghymru. Bydd hynny'n arbennig o wir os gwneir cais i gymeradwyo refferendwm ynghylch datganoli pwerau amrywio treth incwm i Gymru.

Felly, bydd yn bwysig iawn sicrhau bod pob agwedd ar brosesau pennu a chymeradwyo cyllidebau a phrosesau adrodd ariannol yn dryloyw ac yn ddealladwy. Gellid disgwyl i hynny arwain yn ei dro at ysgogi rhanddeiliaid i ymgysylltu a chyfranogi'n fwy helaeth, ac mae'n berthnasol hefyd yng nghyd-destun y Bil Cenedlaethau'r Dyfodol arfaethedig.

Rwy'n awgrymu, felly, y dylid ystyried cyhoeddi 'Cyfrifon Llywodraeth Cymru Gyfan' o 2018-19 ymlaen, a fydd yn cyfateb i'r Cyfrifon Llywodraeth Gyfan presennol a gaiff eu paratoi ar hyn o bryd ar lefel y DU gan Drysorlys Ei Mawrhydi. Gallai dogfen o'r fath roi darlun cynhwysfawr i'r Cynulliad Cenedlaethol ac i drethdalwyr Cymru o sefyllfa Cymru o safbwynt cyllid, o ran incwm a gwariant, a gallai roi dealltwriaeth gydlynus o'r holl asedau, yr holl rwymedigaethau a'r holl ymrwymadau o ran gwariant yn y dyfodol. (Nodaf fod awdurdod statudol ar gyfer paratoi ac archwilio Cyfrifon Llywodraeth Cymru

Gyfan eisoes yn bodoli dan Adran 141 Deddf Llywodraeth Cymru 2006, yn amodol ar gytundeb â Thrysorlys Ei Mawrhydi yn unig).

Yn wahanol i'r cyfrifon adnoddau cyfunol blynyddol a gynhyrchir ar hyn o bryd gan Lywodraeth Cymru, byddai Cyfrifon Llywodraeth Cymru Gyfan yn cynnwys yr elfennau hynny o'r sector cyhoeddus yng Nghymru nad yw Llywodraeth Cymru yn berchen arnynt yn uniongyrchol, gan gynnwys llywodraeth leol, Cyrff a Noddir gan Lywodraeth Cymru ac Ymddiriedolaethau'r GIG. Yn fy marn i, gallai hynny ynghyd â threfn o adrodd yn fanylach i'r Cynulliad Cenedlaethol ynghylch bwriadau Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant, hwyluso mwy o dryloywder a gwella gallu Aelodau'r Cynulliad i graffu ar y weithrediaeth.

Yn hyn o beth, rwy'n cymeradwyo'n llwyr y datganiad diweddar a wnaed gan fy nghydweithiwr, Archwilydd Cyffredinol yr Alban, a ddywedodd fod:

Trefniadau adrodd ariannol cynhwysfawr, tryloyw a dibynadwy yn y sector cyhoeddus...yn cynorthwyo'r broses gwneud penderfyniadau, trwy ddarparu tystiolaeth am ganlyniadau hirdymor gwahanol opsiynau. Mae'n sicrhau bod modd dwyn cyrff cyhoeddus i gyfrif am eu penderfyniadau ac mae'n cynorthwyo i hybu hyder fel bod y cyhoedd a buddsoddwyr yn ymddiried ym mhenderfyniadau'r llywodraeth.

Rwy'n awgrymu'n gryf hefyd y bydd angen i Gymru, ac yn benodol y swyddogaeth graffu yn y Cynulliad Cenedlaethol ei hun, gael mewnbwn gan Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol y DU neu gorff Cymreig newydd sy'n cyfateb iddi, ar ffurf esboniadau a dadansoddiad annibynnol ac arbenigol ynghylch goblygiadau macro-economaidd cynlluniau cyllidol Llywodraeth Cymru a'i chynlluniau ar gyfer benthyca a gwario. Yn benodol, byddai hynny'n darparu asesiadau o'r effeithiau y byddai unrhyw gynigion penodol i wyro o gyfraddau trethi'r DU ac ati'n debygol o'u cael ar reffeniw.

Rwy'n deall bod Llywodraeth y DU eisoes wedi awgrymu y bydd yn gofyn i'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol ddarparu rhagolwg cychwynnol o'r reffeniw ar gyfer pob un o'r trethi y bwriedir eu datganoli i Gymru. Fodd bynnag, byddai sicrhau bod cymorth arbenigol, tebyg i gymorth y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol, ar gael yn barhaus o help mawr i Aelodau'r Cynulliad asesu cynaliadwyedd a pherfformiad cyllidol hirdymor yn erbyn targedau cyllidol a thargedau gwariant, a byddai'n darparu capasiti ac arbenigedd sydd ymhell y tu hwnt i'r hyn y gellid ei ddisgwyl yn rhesymol gan Wasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

Cwestiwn 7: Cynllunio cyllideb y DU – sut y mae'r Cynulliad yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU a chyrrff cyhoeddus eraill o dan y trefniadau newydd; sut y dylid amserlennu'r broses gyllidebol i ateb gofynion Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU (e.e. adolygiadau o wariant y DU)?

Ymateb:

Rwy'n gwybod bod rhywfaint o waith rhagarweiniol eisoes ar y gweill yn Llywodraeth Cymru i nodi'r materion allweddol o ran yr amserlen, gan gynnwys yr elfennau dibynnol amrywiol ar hyd y 'llwybr critigol' sy'n bodoli yng nghyswllt gofynion Trysorlys Ei Mawrhydi o ran gwybodaeth ac amserlen seneddol San Steffan. Bydd angen mapio'r holl ffactorau hyn a mynd i'r afael â nhw'n rhan o raglen weithredu Trysorlys Cymru.

Mae'n anorffod bod hon yn broses gymhleth, a hoffwn bwysleisio y dylai'r trefniadau terfynol gael eu cadw mor syml ag sy'n bosibl er mwyn lleihau biwrocratiaeth, gan sicrhau ar yr un pryd bod digon o amser yn cael ei ganiatáu yn ystod pob cam o'r broses ymgynghori a chymeradwyo i graffu'n drylwyr ar gynigion cyllidebol.

Yn fy marn i, er mwyn i'r drefn newydd lwyddo, bydd angen i Lywodraeth Cymru ddarparu gwybodaeth gyllidebol i Drysorlys y DU ac i'r Cynulliad Cenedlaethol mewn modd clir a chyson a gyda digon o fanylder i alluogi gwaith herio a chraffu amserol heb unrhyw oedi diangen.

Cwestiwn 8: Gweithredu – *sut y mae'r Cynulliad yn datganoli pwerau ariannol yn ffurfiol; sut y mae'r Cynulliad yn craffu ar ofynion Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant, ac yn eu cymeradwyo a'u monitro; sut y mae Llywodraeth Cymru yn ceisio cymeradwyaeth Trysorlys Ei Mawrhydi ar gyfer pwerau newydd i godi trethi ac i fenthyca, a pha rôl y dylai'r Cynulliad ei chwarae wrth gytuno â newidiadau o'r fath?*

Ymateb:

Ar hyn o bryd, materion polisi yw'r rhain o hyd i bob pwrpas, ond fel yn achos y materion a drafodir yng Nghwestiwn 7, bydd angen ystyried yn ofalus y trefniadau ymarferol ar gyfer craffu ar gynigion Llywodraeth Cymru o ran trethi, benthyca a gwariant a'r trefniadau ymarferol ar gyfer eu cymeradwyo a'u monitro, ac ochr yn ochr â hynny bydd angen mynd ati maes o law i ddatblygu trefniadau manwl Llywodraeth Cymru ei hun ar gyfer paratoi'r cynigion hynny.

Mae'r trefniadau presennol yn Senedd San Steffan a'r trefniadau sy'n cael eu datblygu ar hyn o bryd ar gyfer Senedd yr Alban yn sicr yn cynnig manau cychwyn rhesymol ar gyfer datblygu trefniadau i Gymru, ond bydd yr un mor bwysig peidio â dilyn yn slafaidd yr hyn sy'n digwydd mewn manau eraill os nad yw'n gweddu i gyd-destun penodol Cymru.

Bydd fy staff yn gweithio'n agos gyda swyddogion Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i ddarparu safbwynt archwilwyr allanol ar gadernid yr hyn a gaiff ei ddatblygu, a phe baem yn dod ar draws unrhyw bryderon sydd heb eu datrys yn ystod y broses honno byddwn yn sicr yn dymuno tynnu sylw'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus at y pryderon hynny.

Mae croeso i chi roi gwybod i mi os hoffech gael unrhyw wybodaeth bellach am y deunydd sydd wedi'i gynnwys yn yr ymateb hwn.

Yn gywir,



HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

cc Ms Bethan Davies, Clerc y Pwyllgor

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon