Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Hysbysiad Hwylus

Adroddiad cyntaf y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru. (Comisiwn Holtham)

Awst 2009

1. Cyflwyniad

Mae cytundeb Cymru'n Un[1] yn datgan yr ymrwymiad i sefydlu Comisiwn er mwyn adolygu sut yr ariannir y Gymru ddatganoledig. Ym mis Gorffennaf 2008, cyhoeddodd Swyddfa Prif Weinidog Cymru ddatganiad i'r wasg yn datgan mai Gerald Holtham fyddai'n cadeirio'r Comisiwn ar Ariannu a Chyllid.[2]

Cylch gwaith y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru

Pennwyd y cylch gorchwyl canlynol ar gyfer y Comisiwn:

- Edrych ar fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddosbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru—dull sy'n seiliedig ar fformiwla; a
- Chanfod dulliau ariannu amgen posibl, gan gynnwys y cyfle i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi, yn ogystal â mwy o bwerau i fenthyca.

2. Adroddiad cyntaf y Comisiwn

Cyhoeddodd y Comisiwn ei adroddiad cyntaf, *Ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru: Barnett a'r tu hwnt*, ym mis Gorffennaf 2009[3]. Mae'r adroddiad hwn yn asesu fformiwla Barnett, fel y cafodd ei rhoi ar waith ar gyfer Cymru, ac yn ystyried yr achos dros newid y drefn. **Casgliad** yr adroddiad yw nad oes gan fformiwla Barnett:

> …ddim diben penodedig oni bai am gyflawni'r dosbarthiad. Yn hyn o beth, mae'n llwyddo'n ddiamau. Y diben y gellir ei gasglu o'r modd y mae'n gweithredu yw cyflawni'r dosbarthiad gyda chyn lleied o wrthdaro gwleidyddol cyhoeddus â phosibl.

[1] *Cymru'n Un: Rhaglen flaengar ar gyfer llywodraethu Cymru. Cytundeb rhwng Grŵp Llafur a Grŵp Plaid Cymru yn y Cynulliad Cenedlaethol.* Mehefin 2007 [ar 31 Gorffennaf 2009]

[2] Datganiad i'r Wasg gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, *Cyhoeddi Cadeirydd y Comisiwn ar Ariannu a Chyllid*, 8 Gorffennaf 2008. [ar 31 Gorffennaf 2009]

[3] Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a chyllid i Gymru, Adroddiad cyntaf, Ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru: barnett a thu hwnt (Gorffennag 2009) [ar 31 Gorffennaf 2009]

Honnir yn yr adroddiad mai'r diffyg sylfaenol yn y drefn bresennol yw **nad yw'n ystyried anghenion cymharol**, a bod lle i wella'r sefyllfa honno'n sylweddol. Mae'r **Comisiwn, felly, wedi cynnig**:

> …nifer o newidiadau penodol a fyddai'n ail-galibro'r berthynas ariannol rhwng haenau Llywodraeth Cymru a'r DU, mewn modd sy'n addas i statws cyfansoddiadol Cymru ar ôl datganoli. Os cânt eu cyflwyno, byddai ein hargymhellion yn gwella tryloywder a chadernid y system bresennol, a byddent hefyd yn gwella gallu Gweinidogion Cymru i ddyrannu adnoddau yn unol â blaenoriaethau Cymru.

3. Prif argymhellion yr adroddiad

1. Sicrhau bod y cyllid a ddyrennir yn gydnaws ag anghenion

Mae'r Comisiwn yn argymell y dylai trefniadau ariannu ar gyfer Cymru fod yn seiliedig ar anghenion cymharol. Mae'r Comisiwn yn cydnabod y byddai cyflwyno system sy'n seiliedig ar anghenion yn 'wynebu rhwystrau gwleidyddol ac ymarferol aruthrol' ac yn awgrymu y byddai angen cyngres o wleidyddion ac arbenigwyr o bob rhan o'r DU i ddatrys y materion gwleidyddol hynny. Mae'r Comisiwn yn datgan ei bod:

> …yn hanfodol bod yr asesiad o anghenion cymharol a'r mecanwaith er mwyn sicrhau bod yr ariannu'n gydnaws ag anghenion yn cael eu datblygu drwy gyfrwng cytundeb gan y naill ochr a'r llall ac nid drwy orfodi penderfyniad unochrog gan y Trysorlys.

Mae'r Comisiwn yn ymwybodol y gall gymryd peth amser i ddatblygu a chyflwyno'r system newydd. Fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn argymell y dylid gwneud newidiadau di-oed, gyda'r adroddiad yn dangos bod Cymru, ar hyn o bryd, yn cael llai nag y byddai'n ei chael pe bai'n cael ei hariannu gan ddefnyddio fformiwlâu a ddefnyddir ar gyfer Lloegr. Er mwyn osgoi cydgyfeirio pellach yng Nghymru, mae'r Comisiwn yn awgrymu addasiad bychan i'r fformiwla bresennol[4].

2) Gwella'r hyblygrwydd ariannu sydd ar gael i Lywodraeth Cynulliad Cymru

Mae'r Comisiwn wedi gwneud nifer o argymhellion er mwyn gwella'r hyblygrwydd ariannu sydd ar gael i Lywodraeth Cymru, yn arbennig mewn perthynas â gwariant cyfalaf o fewn ei dyraniadau.

- **Rheoli cyllidebau cyfalaf** - Mae'r Comisiwn yn argymell y dylai fod gan Lywodraeth Cymru'r hyblygrwydd i ddwyn ei chyllideb gyfalaf ymlaen dros gyfnod adolygiad o wariant. Byddai hyn yn helpu i 'lyfnhau' cyllidebau cyfalaf5 ac yn caniatáu buddsoddi mewn modd sy'n addas i amgylchiadau Cymru.

---

[4] Mae dadansoddiad yn yr adroddiad yn awgrymu y byddai Cymru yn cael £114 (yn hytrach na'r £112 presennol) am bob £100 a gaiff ei wario yn Lloegr, pe bai'n cael ei bennu gan fformiwla ariannu Lloegr. Addasiad syml i osgoi cydgyfeirio pellach fyddai lluosi unrhyw gynyddrannau cadarnhaol a ddyrennir i Gymru gyda 114 y cant. Byddai hynny'n gosod terfyn isaf o dan yr arian a ddyrennir i Gymru a byddai'n atal unrhyw gydgyfeirio pellach.

[5] Mae dyraniadau cyfalaf drwy fformiwla Barnett yn tueddu i amrywio o'r naill flwyddyn i'r llall wrth i wariant amrywio yn dibynnu ar gychwyn neu gwblhau prosiectau mawr yn Lloegr y mae Cymru'n cael symiau canlyniadol ohonynt.

- **Hyblygrwydd diwedd blwyddyn** [6] - Mae'r Comisiwn yn argymell y dylai fod gan Lywodraeth Cymru law rydd o ran cael gafael ar arian hyblygrwydd diwedd blwyddyn heb fod gofyn iddi drafod gyda Thrysorlys EM a chael ei gytundeb. Byddai hyn yn lleddfu ymhellach yr anawsterau sy'n gysylltiedig â rheoli gwariant cyfalaf ac yn rhoi'r rhyddid i Gymru 'gynilo' cynyddrannau o brosiectau mawr yn Lloegr heb fod gofyn iddi drafod gyda Thrysorlys EM.
- **Symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau** – Mae Llywodraeth Cymru (yn debyg i adrannau o Lywodraeth y DU) yn gallu symud arian o gyllidebau adnoddau i gyllidebau cyfalaf. Fodd bynnag, nid yw'n gallu symud arian o'i chyllideb gyfalaf i'w chyllideb adnoddau ac eithrio o dan amgylchiadau eithriadol sy'n gofyn am ganiatâd Trysorlys EM. Mae'r Comisiwn yn argymell y dylai fod gan Lywodraeth Cymru y rhyddid i symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau, ar yr amod na fyddai trosglwyddiadau o'r fath yn torri rheolau ariannol Llywodraeth y DU.

Pe dyfernid y cyfleuster hwn i Lywodraeth Cymru, ynghyd â'r hawl i ddwyn ymlaen gyllidebau cyfalaf y dyfodol, dim ond mewn blynyddoedd pan na fyddai unrhyw gyfalaf yn cael ei ddwyn ymlaen y byddai'r gallu i symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau yn berthnasol. Byddai hyn yn sicrhau mai dim ond i ariannu gwariant cyfalaf ychwanegol, uwchlaw'r hyn a ddarperir drwy fformiwla Barnett, y defnyddid cyfalaf a oedd wedi'i ddwyn ymlaen. I bob diben, byddai Llywodraeth Cymru yn rhydd naill ai i ddwyn cyfalaf y dyfodol ymlaen i ariannu buddsoddiad, neu i symud arian i gyllidebau cyfalaf, ond ni allai wneud y ddeubeth.

3. Lleihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn y dyfodol

Mae'r Comisiwn wedi argymell y dylai agweddau technegol ar weithrediad fformiwla Barnett gael eu gweinyddu gan gorff cynghori annibynnol sydd hyd fraich oddi wrth Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Byddai hyn yn sicrhau bod rheolau'r setliad yn cael eu gweithredu yn deg ac yn lleihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn codi.

Y ddogfen gyfeirio allweddol ar gyfer y trefniadau presennol yw'r Datganiad o Bolisi Ariannu[7]. Ymgynghorir â Gweinidogion Cymru ar gynnwys y Polisi, ond nid ydynt ymhlith llofnodwyr y ddogfen. Cred y Comisiwn bod hwn yn anghyson â'r egwyddor o gael cytundeb gan y naill ochr a'r llall rhwng y gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU, a ddylai fod yn sail i'r modd y mae prosesau datganoli yn cael eu gweithredu. Felly, mae'r Comisiwn yn argymell y dylid cynnwys yr holl bynciau sy'n cael eu cwmpasu yn y Datganiad o Bolisi Ariannu o fewn goncordat Gweinidogol newydd a fyddai'n destun cymeradwyaeth ar y cyd gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru.

---

[6] Hyblygrwydd diwedd blwyddyn – dull ar gyfer cario adnoddau na chawsant eu gwario ymlaen o un flwyddyn i flynyddoedd sydd i ddod. Byddai hyn yn sicrhau bod yr adnoddau hynny yn parhau i fod ar gael yn hytrach na chael eu hanfon yn ôl at Drysorlys EM. Angen cymeradwyaeth gan y Trysorlys. I gael rhagor o wybodaeth, gweler yr Hysbysiad Hwylus ar **Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn** gan Wasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

[7] **HM Treasury. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy* (October 2007).** [ar 31 Gorffennaf 2009]

4. Gwella tryloywder

Daeth y Comisiwn i'r casgliad bod yna ddiffyg ystadegau manwl a chadarn, sydd yn ei gwneud yn anodd dadansoddi effaith fformiwla Barnett. Mae'r Comisiwn yn argymell y dylai Llywodraeth y DU gynhyrchu cyhoeddiad blynyddol a fyddai'n galluogi gwneud cymariaethau uniongyrchol rhwng gwariant llywodraeth Cymru sy'n cael ei gwmpasu gan fformiwla Barnett a gwariant tebyg yn Lloegr. Byddai hyn yn gwella tryloywder y broses o ariannu Llywodraeth Cymru.

Yn ogystal, mae'r Comisiwn yn argymell y dylid gwahodd un o Weinidogion y Trysorlys i un o gyfarfodydd Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru o leiaf unwaith yn ystod cyfnod pob adolygiad o wariant er mwyn trafod yr arian a ddarparwyd i Gymru.

Mae llawer o argymhellion a chasgliadau'r Comisiwn yn cydweddu'n fras â'r rheini a welir mewn adolygiadau eraill o drefniadau ariannu a gynhaliwyd yn ddiweddar (gweler Rhagor o Wybodaeth).

4. Gwaith pellach y Comisiwn

Ar hyn o bryd, mae'r Comisiwn yn ymgymryd â chyfnod dau o'i adolygiad, a fydd yn canolbwyntio ar ddulliau ariannu amgen, gan gynnwys pwerau amrywio trethi a benthyca. I'r perwyl hwn, mae'r Comisiwn wedi lansio ail alwad am dystiolaeth.[8]

Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ar yr ail ran o'i waith i Lywodraeth y Cynulliad yn ystod tymor yr haf 2010.

5. Gwybodaeth bellach

I gael rhagor o wybodaeth am y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, cysylltwch ag Eleanor Roy, Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau (**Eleanor.Roy@Wales.GSI.Gov.UK**)

Lincs defnyddiol

- Hysbysiad Hwylus Gwasanaeth Ymchwil y Pwyllgorau: **Fformiwla Barnett**
- Gwasanaeth Ymchwil y Pwyllgorau: **Fformiwla Barnett: ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig**
- Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru: **Adroddiad cyntaf: Ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru: Barnett a'r tu hwnt** (Gorffennaf 2009)
- Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru: **Ymchwil a gomisiynwyd**
- Cyhoeddodd **y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban** (Comisiwn Calman) ei adroddiad olaf ym mis Mehefin 2009: **Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century**

[8] **Comisiwn annibynnol ar ariannu yn galw am dystiolaeth ar bwerau trethi a benthyca i Gymru** (ar 31 Gorffennaf 2009)

- Cyhoeddodd **Pwyllgor Dethol Ty'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett** ei adroddiad olaf, **The Barnett Formula**, ym mis Gorffennaf 2009.
- Rhestr lawn o'n **hysbysiadau hwylus**

MRS 09/2867 Eleanor Roy

Caiff papurau briffio Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau eu llunio er budd Aelodau'r Cynulliad a'u staff cymorth. Gall yr awduron drafod cynnwys y papurau hyn gydag Aelodau a'u staff ond ni allant gynghori aelodau'r cyhoedd. Rydym yn croesawu sylwadau ar ein papurau briffio a dylid anfon y rhain at Wasanaeth Ymchwil yr Aelodau, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Caerdydd CF99 1NA neu anfonwch e-bost atMembersLibrary@wales.gov.uk