Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

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

Hysbysiad Hwylus — **Gorffennaf 2010**

Y Cefndir

Cyhoeddwyd adroddiad cyntaf y **Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru** (Comisiwn Holtham) ym mis Gorffennaf 2009.[1] Asesodd yr adroddiad interim hwnnw fformiwla Barnett,[2] fel y mae wedi'i chymhwyso at Gymru, gan ystyried yr achos dros newid. Mae rhagor o wybodaeth am yr adroddiad interim a'i argymhellion ar gael yn Hysbysiad Hwylus Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau: **Adroddiad Cyntaf y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru**.

Cafodd adroddiad terfynol y Comisiwn ei gyhoeddi ar 6 Gorffennaf 2010.[3] Mae hwn yn cyflwyno canfyddiadau ac argymhellion ail gyfnod yr adolygiad, a oedd yn anelu at nodi dulliau ariannu amgen posibl, gan gynnwys y lle i Lywodraeth Cymru gael pwerau i amrywio trethi a mwy o bwerau i gymryd benthyciadau. Mae adroddiad terfynol y Comisiwn:

- yn rhoi tystiolaeth o sut y gallai **system ariannu wedi'i seilio ar anghenion** weithio mewn ffordd sy'n deg i bob rhan o'r Deyrnas Unedig;
- yn gosod yr achos dros **ddatganoli detholiad o bwerau i amrywio trethi** i Gymru; ac
- yn argymell **pwerau benthyca cyfyngedig** i Gymru.

Ystyriodd y Comisiwn opsiynau sy'n gyson â'r setliad datganoli cyfredol (neu'r setliad yn sgil refferendwm o blaid gwell pwerau deddfu), ac felly mae **heb** ystyried modelau o ymreolaeth ariannol.

Prif wendidau'r system gyfredol yw diffyg tegwch ac atebolrwydd. Gan hynny, mae'r Comisiwn yn argymell ei disodli â **system wedi'i seilio ar anghenion** gan anelu at sicrhau system ariannu deg. Mae'r adroddiad hefyd yn dweud y byddai **rhywfaint o ddatganoli ar bwerau trethu yn ychwanegu'n fawr at atebolrwydd** y setliad cyfredol.

Fformiwla wedi'i seilio ar anghenion

Mae'r adroddiad yn ymhelaethu ar argymhelliad yr adroddiad cyntaf y dylai Barnett gael ei ddisodli gan fformiwla wedi'i seilio ar anghenion, gan nodi sut y gallai hynny gael ei wneud. Mae'n argymell y dylai Llywodraeth Cymru **geisio cyflwyno system i benderfynu ar grant bloc Cymru sydd wedi'i seilio ar anghenion**.

---

[1] Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, Adroddiad Cyntaf ***Ariannu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru: Barnett a'r tu hwnt***, Gorffennaf 2009 [a gyrchwyd ar 9 Gorffennaf 2010]

[2] Mae rhagor o wybodaeth gefndir am sut mae fformiwla Barnett yn gweithredu ac ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig ar gael ym mhapur Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau **The Barnett Formula: funding the devolved administrations** neu yn yr Hysbysiad Hwylus **Fformiwla Barnett** [a gyrchwyd ar 9 Gorffennaf 2010]

[3] Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, Adroddiad Terfynol, ***Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru,*** Gorffennaf 2010 a gyrchwyd ar 9 Gorffennaf 2010]

Mae'r adroddiad **yn cynnig methodoleg i ddatblygu fformiwla wedi'i seilio ar anghenion** sy'n cyfuno dangosyddion ynglŷn â demograffeg, amddifadedd a chost cyflwyno gwasanaethau, gan roi pwysiad i bob un mewn cyfrannedd â'i bwysigrwydd wrth bennu penderfyniadau gwario yng Nghymru, Lloegr a'r Alban. Mae'r adroddiad yn dweud nad oes bwriad i drin y fethodoleg y mae'n ei chynnig fel 'y gair olaf'. Mae'n anelu yn hytrach at y canlynol:

- dangos bod modd i gyfundrefn ariannu wedi'i seilio ar anghenion gael ei sicrhau, os ceir yr ewyllys wleidyddol;
- dangos nad oes rhaid i fformiwla o'r fath fod yn rhy gymhleth; a
- chynnig man cychwyn cryf ar gyfer trafod sut y gallai system wedi'i seilio ar anghenion yn lle Barnett gael ei rhoi ar waith.

O'i chymhwyso at Gymru, mae'r fformiwla arfaethedig yn creu amcangyfrif o angen Cymreig o 115 y pen (pan fo gwerth Lloegr yn hafal i 100). **Mae hyn yn awgrymu y dylai Cymru gael £115 y person i'w wario ar y gweithgareddau datganoledig am bob £100 y person sy'n cael ei wario ar y gweithgareddau tebyg yn Lloegr, sy'n cyfateb i fwlch ariannu o ryw £400 miliwn.**

Mae'r adroddiad yn awgrymu y gallai **fformiwla gyfredol Barnett gael ei diwygio** i gysoni newidiadau mewn cyllid cymharol ag anghenion cymharol, gan roi sylw i unrhyw or-ariannu neu dan-ariannu, ac mae'n cynnig dull ar gyfer gwneud hyn.

Hyd yn oed pe bai'r argymhellion ar ddatganoli treth yn cael eu rhoi ar waith, yn ôl yr adroddiad byddi'r grant bloc yn dal yn cyfrif am ryw 85 y cant o'r adnoddau a fyddai ar gael i Lywodraeth Cymru. Felly, **dylai mabwysiadu fformiwla wedi'i seilio ar anghenion fod yn flaenoriaeth**.

Mae'r adroddiad hefyd yn ailadrodd yr argymhelliad yn adroddiad interim y Comisiwn y dylai **corff annibynnol ar hyd braich** gael ei sefydlu i weithredu'r fformiwla, goruchwylio agweddau technegol a chyfrifo'r cyllidebau blynyddol.

Datganoli trethi

Wrth edrych ar ddatganoli trethi, mae'r adroddiad yn dweud bod Cymru'n fwy integredig yn economi'r Deyrnas Unedig na'r Alban; felly, fe allai fod yn anos datganoli pwerau i amrywio trethi oherwydd y risg ehangach o osgoi trethi neu aflunio'r economi.

O ran y refeniw treth sy'n cael ei godi yng Nghymru, mae'r adroddiad yn dweud bod **£17 biliwn** wedi'i godi yng Nghymru yn y flwyddyn ariannol 2007-08 (gan godi i £19 biliwn ar ôl cynnwys trethi annomestig a'r dreth gyngor). Mae hyn yn fwy na'r bloc Cymreig, sef £13 biliwn, yn yr un flwyddyn. Er hynny, roedd cyfanswm y gwariant yng Nghymru yn 2007-08 oddeutu £25 biliwn (gan greu diffyg o £6 biliwn rhwng y derbyniadau treth a'r gwariant).

Mae'r Comisiwn yn awgrymu yn eu hadroddiad fod yr opsiynau canlynol yn werth eu hystyried o ran datganoli trethi:

- **treth incwm** – dylai'r cyfraddau sylfaenol ac uwch gael eu gostwng yn ôl 10c, 20c a 25c a dylai'r Cynulliad Cenedlaethol bleidleisio bob blwyddyn i bennu cyfraddau treth incwm Cymru. Ni ddylid caniatáu amrywiad o fwy na 3c rhwng y rhain a chyfraddau'r Deyrnas Unedig.
- **treth gorfforaeth** – dylai Llywodraeth Cymru ymchwilio i weld a oes modd datganoli'r dreth gorfforaeth, gan y

gallai hynny roi hwb i berfformiad economi Cymru.

- **treth tir y doll stamp** ar eiddo a thir – dylai gael ei datganoli a dylid ystyried ei diwygio.
- dylai **treth enillion cyfalaf** – ar eiddo a thir – gael ei hystyried fel un bosibl i'w datganoli.
- gallai **treth tirlenwi, ardoll agregau a tholl teithwyr awyr** – sydd wedi'u halinio â chyfrifoldebau datganoledig presennol – gael eu defnyddio fel 'ysgogwyr polisi'.
- **trethi newydd** a allai gael eu cyflwyno gan Lywodraeth Cymru – awgrymwyd y gellid gofyn am 'Orchmynion Cymhwysedd Ariannol', mewn ffordd debyg i'r broses bresennol ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol.

Fe allai datganoli trethi beri elfen o risg ynglŷn â'r bloc Cymreig, sef risg sy'n cael ei rheoli ar lefel y Deyrnas Unedig ar hyn o bryd, er enghraifft, risg anwadalrwydd ynglŷn â refeniw treth, gwahaniaethau yng nghyfradd twf y sylfaen dreth a'r risg y gallai newid mewn polisi ar lefel y Deyrnas Unedig effeithio ar refeniw trethi datganoledig.

Mae datganoli trethi'n golygu **cyfnewid cyfran o'r grant bloc** am elfen o gyllid sy'n deillio o drethi sy'n cael eu codi yng Nghymru. 'Cost' gwneud hyn yw:

- gwrthbwysiad yn y grant bloc adeg datganoli'r dreth; a
- modd cyfrifo'r gwrthbwysiad yn y dyfodol.

Mae'r adroddiad yn edrych ar nifer o ddulliau i gyflawni hyn. Argymhellodd **Comisiwn Calman** y dylai dull tebyg gael ei ddefnyddio ar gyfer yr holl drethi datganoledig yn yr Alban. Er hynny, mae adroddiad Holtham yn awgrymu nad yw hyn yn debyg o fod yn fargen resymol i Lywodraeth Cymru ac y dylai pob treth gael ei hystyried yn unigol.

Datganoli pwerau benthyca

Does gan Lywodraeth Cymru ddim pŵer i fenthyca i ariannu gwasanaethau cyhoeddus. Mae rheolau tebyg yn gymwys yn yr Alban ar hyn o bryd, er bod **Comisiwn Calman** wedi argymell rhoi gallu cyfyngedig i Weinidogion yr Alban i fenthyca er mwyn ariannu buddsoddiadau cyfalaf. Mae gan Weithrediaeth Gogledd Iwerddon bwerau benthyca cyfyngedig, gan ei fod yn cyflawni swyddogaethau sy'n cael eu cyflawni gan awdurdodau lleol mewn mannau eraill. Mae gan yr awdurdodau lleol bwerau cyfyngedig i fenthyca i ariannu buddsoddiadau cyfalaf. Mae gan ymddiriedolaethau GIG yng Nghymru hefyd rywfaint o bwerau benthyca.

Yn adroddiad interim y Comisiwn cafwyd nifer o argymhellion ynghylch gwella hyblygrwydd ariannol Llywodraeth Cymru, megis y gallu i ddwyn ymlaen gyllidebau cyfalaf a'r gallu i ddefnyddio hyblygrwydd diwedd blwyddyn (EYF)[4] heb gytundeb y Trysorlys.

Mae adroddiad terfynol y Comisiwn yn mynd ymhellach, gan argymell:

- y dylai Llywodraeth Cymru ofyn am gytundeb Llywodraeth y Deyrnas Unedig i gael **buddsoddi stociau EYF mewn gwarannoedd llywodraeth** er mwyn sicrhau bod modd eu defnyddio yn y dyfodol heb fod angen cytundeb y

[4] Mae rhagor o wybodaeth am hyblygrwydd diwedd blwyddyn (EYF) ar gael yn Hysbysiad Hwylus Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau: **Hyblygrwydd diwedd blwyddyn** [a gyrchwyd ar 9 Gorffennaf 2010]

Llywodraeth; ac

- y dylai **pwerau cyfyngedig i fenthyca er mwyn ariannu buddsoddiadau cyhoeddus** gael eu rhoi i Lywodraeth Cymru.

Byddai'r trefniadau hyn yn galluogi Llywodraeth Cymru i gynllunio'n well ar gyfer gwariant cyfalaf a datblygu strategaethau at y tymor hir. Mae'r adroddiad yn mynd ymlaen i ddweud bod yr achos o blaid pwerau benthyca'n gryfach pan fo datganoli trethi'n bosibilrwydd, gan y byddai gan Lywodraeth Cymru ffynhonnell refeniw i'w chynnig fel sicrwydd ynglŷn â'i gallu i ad-dalu.

Y ffordd ymlaen

Mae adroddiad y Comisiwn yn awgrymau mai **2015 fyddai'r opsiwn ymarferol cyntaf ar gyfer datganoli unrhyw bwerau i amrywio trethi**. Er hynny, fe allai pwerau mwy cyfyngedig ynghylch benthyca neu ynghylch mân drethi ddigwydd yn gynt. Gan fod trafodaethau ar ddatganoli ariannol ar y gweill mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, mae'r adroddiad yn dadlau y **dylai Cymru gael ei chynnwys ym mhob cyfnod o'r trafodaethau hyn**, gan ragdybio y gall pwerau tebyg gael eu rhoi iddi.

Awgrymir y dylai'r **cyfrifoldeb dros unrhyw drethi datganoledig aros yn nwylo HMRC** (yn gyson ag argymhellion Calman). Er hynny, petai pwerau i amrywio trethi'n cael eu datganoli mae'n debyg y byddai angen rhyw fath o gymorth arbenigol i helpu i benderfynu ar y polisi treth.

Mae'r adroddiad yn dweud mai mater i'r Gweinidogion fyddai penderfynu a fyddai **angen refferendwm cyn i unrhyw bwerau i amrywio trethi gael eu datganoli**, er ei fod yn awgrymu ei bod yn debyg mai dim ond ar ôl refferendwm y byddai pŵer dros dreth incwm yn cael ei ddatganoli, gan y gallai hynny fod yn newid rhy arwyddocaol heb i'r cyhoedd ei ategu.

Mae adroddiad y Comisiwn hefyd yn argymell y gallai **ystadegau swyddogol gael eu diwygio** er mwyn caniatáu gwahaniaethu rhwng gwariant gan adrannau o Lywodraeth y Deyrnas Unedig a gwariant gan y gweinyddiaethau datganoledig.

Rhagor o wybodaeth

I gael rhagor o wybodaeth am agweddau ar y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, cysylltwch â'r **Dr Eleanor Roy** (**Eleanor.Roy@wales.gov.uk**), Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau.

I gael rhagor o wybodaeth am y pynciau isod, cliciwch ddwywaith ar y dolenni:

- **Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru** – lle y gallwch gyrchu'r adroddiad interim a'r adroddiad terfynol, yn ogystal â thystiolaeth o ddau gyfnod yr adolygiad.
- Hysbysiad Hwylus Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau: **Adroddiad Cyntaf y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru**
- I gael rhagor o wybodaeth am fformiwla Barnett: papur Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau **The Barnett Formula: funding the devolved administrations** neu'r Hysbysiad Hwylus **Fformiwla Barnett**

- **Y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban** (Comisiwn Calman)

Gellir gweld ein **hystod lawn o gyhoeddiadau** ar wefan y Cynulliad: **assemblywales.org/research**

Gallwch hefyd ein dilyn ar Twitter: **@YmchwilCCC**

Rydym yn croesawu eich sylwadau. Dylid eu hanfon i: **Gwasanaeth Ymchwil, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Caerdydd, CF99 1NA** neu eu hanfon drwy e-bost at **Research.Service@wales.gov.uk**

Mae'r Gwasanaeth Ymchwil wedi llunio'r Hysbysiad Hwylus hwn er budd Aelodau'r Cynulliad a'u staff cymorth. Mae'r awduron ar gael i drafod cynnwys y papurau hyn gydag Aelodau a'u staff ond ni allant roi cyngor i aelodau o'r cyhoedd.

Ymholiad rhif: 10/1999
Y Dr Eleanor Roy