

Adroddiad cyntaf

**Ariannu Ilywodraeth
ddatganoledig yng Nghymru:
Barnett a'r tu hwnt**

crynodeb

Gorffennaf 2009



ISBN 978 0 7504 5166 6

© Hawlfraint y Goron Gorffennaf 2009

CMK-22-03-173

E0180910

Cynnwys

	Tudalen
Rhagair	1
Pennod 1: Cwmpas yr adroddiad ac egwyddorion ar gyfer diwygio	3
Cefndir	3
Cyd-destun	3
Dull o ymdrin â'r cylch gorchwyl	4
Opsiyau ar gyfer newid: grantiau bloc a threthiant	4
Opsiyau ar gyfer newid: benthyca	5
Egwyddorion ar gyfer diwygio	6
Pennod 2: Effaith Fformiwla Barnett ar Gymru	7
Tarddiad Fformiwla Barnett	7
Grant bloc Cymru	7
Disgrifiad o Fformiwla Barnett	7
Cydgyfeirio mewn gwariant: "gwasgfa" Barnett	8
Graddfa debygol y wasgfa yn y dyfodol: amcanestyniadau	10
Pennod 3: Asesiad o Fformiwla Barnett yn erbyn yr egwyddorion ar gyfer diwygio	13
Asesiad y Comisiwn	13
Tegwch ac anghenion	13
Pennod 4: Asesu anghenion cymharol Cymru	15
Cymhwyso meini prawf anghenion Lloegr i Gymru: rhesymeg	15
Cymhwyso meini prawf anghenion Lloegr i Gymru: methodoleg a chanlyniadau	15
Pennod 5: Materion gweithredol	19
Rheoli cyllidebau cyfalaf	19
Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn	19
Symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau	20
Datrys anghydfod: trefniadau ar hyn o bryd	21
Lleihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn y dyfodol	21
Gwella tryloywder	22
Pennod 6: Y ffordd ymlaen	25
System y mae'n hen bryd ei diwygio	25
I ble nesaf?	25

ATODIADAU

Atodiad 1: Argymhellion y Comisiwn	29
Atodiad 2: Pwerau benthyca a threthu Llywodraeth y Cynulliad	30
Atodiad 3: Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru	32
Atodiad 4: Blaenoriaethau ar gyfer cyfnod 2	34
Atodiad 5: Cyfeiriadau a ddefnyddiwyd yn yr adroddiad llawn	35

Rhagair



Ar ran fy nghyd-Gomisiynwyr, mae'n bleser gennyf gyflwyno ein hadroddiad cyntaf. Gosodwyd y cylch gorchwyl canlynol ar gyfer y Comisiwn:

- edrych ar fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddsbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru - dull sy'n seiliedig ar fformiwla; a
- chanfod mecanweithiau ariannu amgen posibl gan gynnwys y posibiladau i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyca.

Mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio'n bennaf ar ran gyntaf y cylch gwaith. Mae'n asesu Fformiwla Barnett fel y cafodd ei rhoi ar waith ar gyfer Cymru ac yn ystyried yr achos dros newid. Bydd ystyriaeth fanwl o bwerau amrywio trethi a benthyca, ac argymhellion terfynol y Comisiwn ar y trefniadau ariannu addas i Gymru, yn dilyn mewn adroddiad terfynol.

Edrychwn ymlaen at gael ymateb Llywodraeth y Cynulliad i'r adroddiad cyntaf hwn ac at y ddadl y mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru'n bwriadu ei chynnal mewn Cyfarfod Llawn.

Yn y cyfamser, yr ydym wedi dechrau cynllunio sut y dylem ymdrin ag ail ran ein cylch gwaith. Mewn atodiad, yr ydym yn amlinellu ein safbwyntiau cychwynnol ar y meysydd y bydd angen ymchwilio ymhellach iddynt ac, yn dilyn cyhoeddiad yr adroddiad hwn, byddwn yn cyhoeddi galwad am dystiolaeth ar gyfer yr ail gyfnod, gan wahodd sylwadau ar ehangu pwerau benthyca a datganoli mesurau trethu i Lywodraeth y Cynulliad.

Hoffai'r Comisiwn ddiolch yn wresog i'r bobl a'r cyrff hynny sydd eisoes wedi rhoi o'u hamser i gefnogi ei waith drwy gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig a thrwy fod yn bresennol yng nghyfarfodydd y Comisiwn i rannu eu harbenigedd. Ceir diolchiadau mwy cyflawn yn Atodiad 5 yr adroddiad llawn. Dylem hefyd fynegi ein diolch i ysgrifenyddiaeth y Comisiwn am ei gwaith da wrth ein helpu i gyflawni ein mandad. Wedi dweud hynny, y Comisiwn yn unig sy'n gyfrifol, wrth gwrs, am y casgliadau a'r argymhellion a geir yn yr adroddiad hwn.

Gerald Holtham

Cadeirydd

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru

Pennod 1: Cwmpas yr adroddiad ac egwyddorion ar gyfer diwygio

Cefndir

1.1 Yn dilyn refferendwm ym mis Medi 1997, arweiniodd Deddf Llywodraeth Cymru (1998) at greu Cynulliad Cenedlaethol Cymru ("y Cynulliad"), a gyfarfu mewn Cyfarfod Llawn am y tro cyntaf ym mis Mai 1999. Ar y cychwyn, etifeddodd y Cynulliad bwerau gweithredol Ysgrifennydd Gwladol Cymru, er bod ei bwerau wedi tyfu'n raddol ers hynny. Yn sgil Deddf Llywodraeth Cymru (2006), mae'r pwerau gweithredol hynny bellach yn cael eu harfer gan Weinidogion Cymru, a gelwir y weithrediaeth yn ei chyfanrwydd yn Llywodraeth Cynulliad Cymru ("Llywodraeth y Cynulliad").

1.2 Ceir sawl cam yn y broses a ddefnyddir i ariannu Llywodraeth y Cynulliad. Yn gyntaf, mae Senedd y DU yn pleidleisio o blaid rhoi arian i Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Mae swm y grant hwn yn cael ei bennu'n gyfan gwbl bron gan Fformiwla Barnett.¹ Mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn trosglwyddo'r cyllid hwn i Gronfa Gyfunol Cymru wedi iddo, yn gyntaf, dynnu costau rhedeg Swyddfa Cymru o'r arian.² Yn yr adroddiad hwn, cyfeirir at swmp y cyllid hwn fel "grant bloc Cymru".³ Yna mae'r Cynulliad yn mabwysiadu cynnig cyllideb sy'n darparu adnoddau i Lywodraeth y Cynulliad. Mae Gweinidogion Cymru yn rhydd i ddyrannu'r grant hwn yn unol â'u blaenoriaethau, yn amodol ar gymeradwyaeth y Cynulliad.⁴ Nid oes gan y Cynulliad unrhyw bwerau amrywio trethi a allai newid maint cyffredinol Cronfa Gyfunol Cymru, a dim ond pwerau benthyca hynod o gyfyngedig sydd gan Weinidogion Cymru.⁵

Cyd-destun

1.3 Mae degawd cyntaf datganoli etholiadol wedi elwa yn sgil amgylchiadau gwleidyddol ac ariannol cymharol dyner; yr oedd yr un blaid mewn grym (ar ei phen ei hun neu mewn clymblaid) yn Llundain, Caerdydd a Chaeredin drwy gydol y cyfnod o 1999 i 2007, ac yn gyffredinol mae cyllidebau wedi cynyddu'n sylweddol y naill flwyddyn ar ôl y llall. Gydag amrywiaeth o bleidiau gwleidyddol bellach mewn grym ledled y DU, a chyda mwy o lynder ariannol yn debygol yn y dyfodol, mae'n rhaid i'r trefniadau ariannol sy'n sail i ddatganoli weithredu dan amgylchiadau mwy heriol.

¹ A bod yn fanwl gywir, yr unig beth ydyw Fformiwla Barnett yw'r mecanwaith a ddefnyddir i gyfrifo addasiadau i'r grant (Heald, 1980). Fodd bynnag, yn yr adroddiad hwn caiff y term ei ddefnyddio'n fwy cyffredinol hefyd fel dull llaw-fer o gyfeirio at y system ariannu gyffredinol. Mae Pennod 2 yn egluro sut mae Fformiwla Barnett yn gweithredu (paragraffau 2.4-2.5).

² Mae Cronfa Gyfunol Cymru yn gweithredu fel pot niwtral lle cedwir yr arian y mae Senedd y DU wedi pleidleisio o blaid ei roi i Gymru. Yn ogystal â'r gyllideb a ddarperir i Lywodraeth y Cynulliad, mae gwariant ar wahân Comisiwn y Cynulliad, Archwilydd Cyffredinol Cymru ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru hefyd yn dod o Gronfa Gyfunol Cymru. Mae'r Cynulliad yn gyfrifol am gymeradwyo cynigion cyllideb a chynigion cyllideb atodol sy'n cael eu cynnig gan Weinidogion Cymru. Bydd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn awdurdodi taliadau o Gronfa Gyfunol Cymru i Weinidogion Cymru os yw'r gwariant wedi'i gymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol.

³ Mae Pennod 2 yn rhoi rhagor o wybodaeth am yr hyn sy'n cael ei gwmpasu gan y term "grant bloc Cymru" (paragraffau 2.2-2.3).

⁴ Yn ogystal â'i grant bloc, mae Llywodraeth y Cynulliad yn cael incwm hynod o gyfyngedig o ffynonellau eraill megis ffioedd a gwerthiant asedau cyfalaf. Mae hefyd yn cael arian ar gyfer rhaglenni cyfnewidiol a reolir yn flynyddol ac ar gyfer rhaglenni Ewropeaidd.

⁵ Mae Atodiad 2 yn rhoi disgrifiad manwl o bwerau ariannol Llywodraeth y Cynulliad ar hyn o bryd, gan gynnwys ei gallu hynod o gyfyngedig i fenthyca dros y tymor byr gan Drysorlys EM, a'i swyddogaeth o ran pennu'r dreth gyngor ac ardrethi busnes.

Dull o ymdrin â'r cylch gorchwyl

1.4 Mae cylch gorchwyl y Comisiwn yn cynnwys dwy elfen ar wahân, sef:

- i) edrych ar fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddsbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru - dull sy'n seiliedig ar fformiwla; a
- ii) chanfod mecanweithiau ariannu amgen posibl gan gynnwys y posibiladau i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyca.

1.5 Gofynnodd Llywodraeth y Cynulliad i'r Comisiwn ganolbwyntio'n gyntaf ar y system grant bloc bresennol, sy'n seiliedig ar fformiwla, cyn ystyried pwerau i amrywio trethi a phwerau benthyca yn nes ymlaen. Yn unol â hynny, mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio'n bennaf, ond nid yn gyfan gwbl, ar ran gyntaf cylch gwaith y Comisiwn. Mae'n asesu Fformiwla Barnett fel y cafodd ei rhoi ar waith ar gyfer Cymru ac yn ystyried yr achos dros newid. Bydd ystyriaeth fanwl o bwerau amrywio trethi a benthyca, ac argymhellion terfynol y Comisiwn ar y trefniadau ariannu addas i Gymru, yn dilyn mewn adroddiad terfynol.

1.6 O ystyried y drefn fusnes honno, mae'r argymhellion yn yr adroddiad hwn wedi'u cynllunio i fod yn berthnasol i Fformiwla Barnett ddiwygiedig a hefyd i system a fyddai wedi'i newid yn fwy sylfaenol. Yn yr ail achos, byddai ein hargymhellion yn berthnasol i'r elfen grant bloc o ba fecanwaith bynnag oedd mewn lle i drosglwyddo arian rhwng Llywodraeth y DU a Chymru. Yn sicr, felly, nid yw'r ffaith bod yr adroddiad cyntaf hwn yn canolbwyntio ar Barnett yn diystyru'r posibilrwydd y ceir argymhellion ar gyfer diwygio mwy sylweddol yn adroddiad terfynol y Comisiwn.

1.7 Mae'r dadansoddiadau a'r argymhellion yn yr adroddiad hwn yn canolbwyntio ar Gymru. Nid ydyw o fewn cylch gwaith y Comisiwn i wneud argymhellion ynghylch trefniadau ariannu ar gyfer rhannau eraill o'r DU. Mewn system o ddatganolli anghymesur⁶, fel yr un a geir ar hyn o bryd yn y DU, nid oes dim rheswm i gredu y dylid, o reidrwydd, ariannu pob gweinyddiaeth ddatganoledig yn yr union yr un modd. Fodd bynnag, credwn y dylai gwahanol ganlyniadau mewn gwahanol rannau o'r DU fod yn ganlyniad ystyried eu gwahanol amgylchiadau o safbwynt set gyffredin o egwyddorion. Mae'r Comisiwn wedi bod yn ofalus gydol yr amser i wneud argymhellion sy'n seiliedig ar egwyddorion y gellir eu cymhwyso'n gyffredinol, gan osgoi unrhyw "bledio arbennig" ar ran Cymru.

Opsiynau ar gyfer newid: grantiau bloc a threthiant

1.8 Mae systemau ariannu posibl ar gyfer Llywodraeth y Cynulliad yn amrywio o barhau â'r trefniadau presennol sy'n seiliedig ar grant bloc (wedi'i ariannu gan drethiant a benthyca Llywodraeth y DU) hyd at raddau helaeth o ymreolaeth ariannol, lle byddai gwariant Llywodraeth y Cynulliad yn cael ei ariannu'n bennaf gan drethi a fyddai'n cael eu codi yng Nghymru ac a fyddai dan reolaeth y Cynulliad.

1.9 Ar hyd y sbectrwm hwn o opsiynau ceir, o'u diffinio'n fras, bedwar model posibl ar gyfer ariannu Llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru:

- i) parhad o drefn bresennol y grant bloc, lle byddai Cymru'n dal i gael ei hariannu drwy gyfrwng grant gan Lywodraeth y DU, y gellid pennu ei faint gan ddefnyddio Barnett neu ryw fecanwaith newydd;

- ii) grant bloc wedi'i ategu drwy neilltuo rhywfaint o refeniw trethi i Gymru, ond heb ddatganoli pwerau i amrywio trethi. Dan yr opsiwn hwn, byddai'r grant bloc yn cael ei leihau gan swm a fyddai'n cyfateb i'r refeniw treth a neilltuwyd, gan olygu na fyddai dim cynnydd cyffredinol yn yr arian i Gymru. Dros amser, byddai amrywiadau yn y refeniw treth a neilltuwyd yn effeithio ar gyllideb Llywodraeth y Cynulliad ac ni cheid newidiadau digolledol i'r grant bloc er mwyn gwneud iawn am hynny;
- iii) grant bloc ynghyd â refeniw treth wedi'i neilltuo fel uchod, gan ddatganoli hefyd bwerau amrywio trethi dros rai trethi penodol ("ymreolaeth ariannol rannol"); a
- iv) datganoli cyfrifoldeb am yr holl drethi a godir yng Nghymru, yn ogystal â holl wariant datganoledig. Mewn gwirionedd, system gyllid ffederal fyddai hon, gydag amrywiaeth o drafodion posibl rhwng Llywodraeth y Cynulliad a'r DU. Dan system o'r fath, fe fyddai trosglwyddiad ariannol rhwng Cymru a Llywodraeth y DU, gan fod yn net o daliad gan Gymru am wasanaethau nad ydynt wedi'u datganoli, megis amddiffyn a nawdd cymdeithasol, a byddai grant cyfartalu yn cael ei dalu i Gymru er mwyn dod â'i derbyniadau trethi y pen neu ei gwariant cyhoeddus i lefel briodol. Ar yr eithaf, byddai Cymru'n gwbl ddibynnol ar ei hadnoddau ei hun, heb ddim trosglwyddiadau rhwng y Llywodraeth ar lefel Cymru a'r DU ("ymreolaeth ariannol lawn").

1.10 Efallai fod system gyllid ffederal yn gyrchfan ddichonol i Gymru yn y tymor hwy, ond ymddengys yn anghyson â chwmpas datganoli ar hyn o bryd. Byddai ymreolaeth ariannol lawn, yn enwedig, yn afreolaidd o fewn y trefniadau cyfansoddiadol presennol. I Gomisiwn megis ein hun ni, yr ymddiriedwyd iddo'r gwaith o wneud argymhellion i Lywodraeth y Cynulliad fel y mae ar hyn o bryd, neu fel y daw mewn byr o dro o bosibl, mae opsiwn iv) felly yn llai uniongyrchol berthnasol na'r opsiynau eraill. Disgwyliwn ganolbwyntio'n bennaf ar i), ii) a iii) fel y prif opsiynau yn ein hadroddiad terfynol.

Opsiynau ar gyfer newid: benthycu

1.11 Ac eithrio cyfleuster hynod o gyfyngedig i fenthycu yn y tymor byr gan Drysorlys EM (a amlinellir yn Atodiad 2), i bob pwrpas nid oes gan Lywodraeth y Cynulliad ddim pwerau benthycu. Ar hyn o bryd, mae Llywodraeth y Cynulliad bron yn gyfan gwbl ddibynnol ar adnoddau y pleidleisir arnynt gan y Cynulliad, ac mae'r Cynulliad yn ei dro yn ddibynnol ar yr arian y mae'n ei gael gan Lywodraeth y DU, sy'n cael ei bennu ar gyfer sawl blwyddyn adeg pob adolygiad o wariant. Mae refeniw Llywodraeth y Cynulliad, felly, yn cael ei ynysu rhag amrywiadau tymor byr yn economi Cymru ac arian cyhoeddus Cymru, sy'n lleihau angen Llywodraeth y Cynulliad i fenthycu.

1.12 Mae dadansoddiadau confensiynol yn awgrymu y byddai gallu cyfyngedig i fenthycu yn ddefnyddiol, yn ôl pob tebyg, i Lywodraeth y Cynulliad, hyd yn oed pe byddai'n parhau i gael ei hariannu dan y trefniadau presennol. Byddai benthycu'n galluogi cyplysu llifau refeniw yn fwy agos â gofynion gwariant cyfalaf. Byddai angen cyfyngu ar fenthycu o'r fath, gan y byddai defnyddio'r gallu i fenthycu yn golygu galw ymlaen llaw ar grantiau bloc y dyfodol a byddai'n rhaid cytuno gyda'r Trysorlys ar y ffiniau fel bod y gallu i fenthycu yn erbyn refeniw treth y DU yn cael ei ddyrannu'n briodol.

1.13 Pe byddai Cymru'n symud tuag at fodel lle byddai ei grant bloc yn cael ei ategu gan refeniw treth a fyddai'n cael ei godi yng Nghymru (gyda neu heb y pŵer i amrywio'r trethi hyn), byddai'n cael ei llif refeniw ei hun ac felly byddai ganddi fwy o allu i fenthycu. Yn wir, pe byddai rhan o gyllideb Llywodraeth y Cynulliad yn uniongyrchol ddibynnol ar drethi a fyddai'n cael eu

codi yng Nghymru, byddai angen cryf, o bosibl, am bwerau benthyca cyfyngedig er mwyn rheoli adnoddau Llywodraeth y Cynulliad yn effeithiol dros oes y cylch busnes. Byddai ffynhonnell refeniw wirioneddol annibynnol hefyd yn cynnig yr opsiwn o fynediad uniongyrchol i farchnadoedd cyfalaf.

1.14 Mae'r achos o blaid datganoli pwerau benthyca ychwanegol i Lywodraeth y Cynulliad yn dibynnu ar (i) a yw'n gwella hyblygrwydd o ran gwario mewn modd sy'n debygol o fod er lles dinasyddion Cymru a (ii) a ellir ei gyflwyno mewn modd sy'n gyson â chyfrifoldeb Llywodraeth y DU i gynnal sefydlogrwydd macro-economaidd. Bydd ein casgliadau ar benthyca yn dibynnu ar y setliad ariannol cyffredinol, y byddwn yn ei ystyried yn ein hadroddiad terfynol.

Egwyddorion ar gyfer diwygio

1.15 Mae'r Grŵp Arbenigol Annibynnol i'r Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban ("Comisiwn Calman") wedi amlinellu cyfres o egwyddorion i dywys gwaith y Comisiwn hwnnw wrth iddo ystyried sut i ddiwygio'r trefniadau presennol.⁷ Mae'r Comisiwn hwn yn credu bod yr egwyddorion hynny, i raddau helaeth, yn cael eu derbyn yn gyffredinol ac yr ydym yn fodlon eu mabwysiadu. Maent yn datgan y dylai'r system gyllido ddelfrydol i lywodraethau is-genedlaethol fod â'r nodweddion canlynol:⁸

- **Tegwch:** at ddibenion y dadansoddiadau a geir yn y penodau sy'n dilyn, tybir mai dyraniad "teg" o arian yw un lle mae adnoddau'n cael eu dyrannu yn y fath fodd fel ei bod yn bosibl darparu lefel safonol o wasanaeth ym mhob rhan o'r DU. Mae tegwch yn gysyniad y ceir dadlau yn ei gylch ac fe'i trafodir ym Mhennod 3;
- **Ymreolaeth:** mae'n caniatáu dewis i'r llywodraeth is-genedlaethol o ran beth a faint i'w wario;
- **Atebolrwydd:** mae'r cysylltiad rhwng penderfyniadau a wneir ar y lefel ranbarthol a'r dreth a delir gan bleidleiswyr yn glir. At hynny, dylai'r derbyniadau treth o fewn rhanbarth effeithio ar y gyllideb sydd ar gael i'r llywodraeth is-genedlaethol, gan sicrhau drwy hynny bod y defnydd o wariant cyhoeddus ar yr ymylon yn cael ei fantoli yn erbyn y gost i drethdalwyr;⁹
- **Sefydlogrwydd/natur ragweladwy:** fel y gellir rheoli gwariant cyhoeddus yn iawn;
- **Symrwydd/tryloywder:** fel y gellir rhoi'r system ariannu ar waith yn rhwydd a bod y cyfiawnhad yn amlwg; ac
- **Effeithlonrwydd:** i osgoi creu gwyrdyniadau economaidd drwy gymell pobl i symud a chymell ffactorau cynhyrchu â'r unig ddiben o osgoi trethi.

⁷ Grŵp Arbenigol Annibynnol i'r Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban, 2008 t.7.

⁸ Defnyddir y termau "is-genedlaethol" a "rhanbarthol" yn yr adroddiad hwn i gyfeirio at y gweinyddiaethau datganoledig. Mae hyn yn unol â'r derminoleg sy'n cael ei defnyddio yn y llywodraeth economaidd sydd eisoes ar gael ac nid yw'n adlewyrchiad o statws cenedlaethol Cymru, yr Alban na Gogledd Iwerddon.

⁹ Mae cysylltiad rhwng derbyniadau treth rhanbarthol a chyllideb y llywodraeth ranbarthol yn ddymunol yn ddamcaniaethol hefyd er mwyn cryfhau cymhellion i hybu twf. Er hynny, mae twf economaidd yn debygol o wella cyfleoedd llywodraeth o gael ei hailrethol ac felly, yn ymarferol, mae gan bob llywodraeth gymhellion cryf i hybu twf, boed y derbyniadau treth mewn rhanbarth yn cael effaith uniongyrchol ar gyfyngiad cyllidebol y llywodraeth ai peidio.

Pennod 2: Effaith Fformiwla Barnett ar Gymru

Tarddiad Fformiwla Barnett

2.1 Yn y 1970au yr oedd Llywodraeth y DU yn bwriadu cyflwyno datganoli i'r Alban a Chymru. Y bwriad oedd y byddai cyllidebau'r gweinyddiaethau datganoledig yn cael eu gosod yn rhan o'r adolygiad blynyddol o wariant cyhoeddus ar gyfer y DU, drwy gyfuniad o grebwyll gwleidyddol ac asesiad o anghenion cymharol.¹⁰ Cyflwynodd y Trysorlys fformiwla yn seiliedig ar boblogaeth er mwyn pennu newidiadau i gyllideb yr Alban fel mesur dros dro yn 1978, hyd nes y byddai'r cyrff datganoledig newydd yn cael eu creu.¹¹ Fodd bynnag, yn dilyn methiant y refferenda datganoli yn 1979, bu i'r mecanwaith ariannu hwn aros mewn grym ar gyfer yr Alban, a chafodd ei ymestyn i gwmpasu Cymru o 1980 ymlaen.¹² Cafodd y fformiwla ei henwi ar ôl Joel Barnett (yr Arglwydd Barnett bellach), a oedd yn Brif Ysgrifennydd y Trysorlys adeg ei chyflwyno, a'r fformiwla hon, gyda mân addasiadau'n unig, fu'r sail ar gyfer pennu cyllidebau Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon byth ers hynny.

Grant bloc Cymru

2.2 Mae maint grant bloc Cymru yn cael ei osod ymlaen llaw ar gyfer cyfnodau o dair blynedd (a elwir yn gyfnodau adolygiad o wariant) yn rhan o broses adolygu gwariant Llywodraeth y DU, sydd wedi'i chynllunio i sicrhau bod gwariant yn gydnaws â blaenoriaethau Llywodraeth y DU.

2.3 Mae Pennod 1 (paragraff 1.2) yn esbonio'r ffordd y mae Senedd y DU yn darparu arian i Gymru, trwy Gronfa Gyfunol Cymru. Tynnir gwahaniaeth allweddol rhwng Terfynau Gwariant Adrannol (DEL) a Gwariant a Reolir yn Flynyddol (AME). Mae DEL yn gyllideb benodol sy'n cael ei gosod gan Lywodraeth y DU, ac sy'n cael ei chynllunio a'i rheoli mewn adolygiadau o wariant. Mae'n rhaid i weinyddiaethau datganoledig ac adrannau Llywodraeth y DU reoli gwariant fel nad ydynt yn torri eu Terfynau Gwariant Adrannol. Yn gyffredinol, mae gwariant AME yn llai rhagweladwy ac yn llai posibl i'w reoli na gwariant DEL (ymhlith yr enghreifftiau mae budd-daliadau nawdd cymdeithasol a thaliadau llog ar ddyledion) ac felly ni all, yn rhesymol, fod yn destun terfynau pendant dros sawl blwyddyn yn yr un modd â DEL. Nid yw gwariant AME yn cael ei bennu gan Fformiwla Barnett. At hynny, mae Llywodraeth y Cynulliad yn cael Cronfeydd Strwythurol Ewropeaidd, nad effeithir arnynt ychwaith gan weithrediad Fformiwla Barnett. Mae mwyafrif helaeth yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth y Cynulliad yn cael eu cynnwys o fewn DEL. Yn yr adroddiad hwn, mae'r term "grant bloc Cymru", a bod yn fanwl gywir, yn gyfeiriad at elfen DEL Cronfa Gyfunol Cymru, ac mae newidiadau i'r DEL yn cael eu pennu gan Fformiwla Barnett.

Disgrifiad o Fformiwla Barnett

2.4 Mae grant bloc Cymru yn cael ei gario ymlaen o un cyfnod i'r nesaf, gyda Fformiwla Barnett yn cael ei defnyddio i wneud newidiadau i'r bloc. Wrth bennu'r newidiadau hyn (sy'n gallu bod yn gadarnhaol neu'n negyddol, ac y cyfeirir atynt yn aml fel "symiau canlyniadol"), mae'r fformiwla'n cyfuno tri ffactor, sef:

¹⁰ Trafodir yn adroddiad yr astudiaeth ryngadrannol a gydlynwyd gan Drysorlys EM ar yr anghenion gwariant cyhoeddus cymharol yn Lloegr, yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon (Trysorlys EM, 1979 t.3).

¹¹ Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, 2007 t.8.

¹² Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin, 2007 t.9.

- i) newidiadau i wariant yn Lloegr ar wasanaethau sydd wedi'u datganoli i Gymru;
- ii) i ba raddau y mae'r maes gwariant wedi'i ddatganoli'n llwyr neu'n rhannol (yr hyn a elwir y "ffactor cymharedd"); a
- iii) poblogaeth Cymru o'i chymharu â phoblogaeth Lloegr.

2.5 Mae Blwch 2.1 yn rhoi enghraifft ddamcaniaethol o'r modd y mae'r fformiwla'n gweithio.

Blwch 2.1: Enghraifft o Fformiwla Barnett ar waith

Mae Fformiwla Barnett yn pennu newidiadau i grant bloc Cymru (y cyfeirir atynt yn aml fel symiau canlyniadol Barnett) gan ddefnyddio'r cyfrifiad isod:

$$\text{Newid i grant bloc Cymru} = \text{newid i'r rhaglen gyfatebol yn Lloegr} \times \text{ffactor cymharedd} \times \text{cymhareb poblogaeth Cymru i Loegr}$$

I weld effaith y fformiwla hon, ystyriwch gynnydd damcaniaethol o £100 miliwn mewn gwariant ar gyfer un o adrannau Llywodraeth y DU. Mae'r ffactor cymharedd yn cael ei bennu yn unol ag i ba raddau y mae rhaglenni'r adran o Lywodraeth y DU wedi'u datganoli i Gymru. Os tybir bod 90 y cant o raglenni'r adran wedi'u datganoli i Gymru, defnyddir ffactor cymharedd o 90 y cant. Daw'r gyfran o'r boblogaeth o amcangyfrifon y Swyddfa Ystadegau Gwladol, sydd ar hyn o bryd yn dangos bod poblogaeth Cymru yn 5.83 y cant o boblogaeth Lloegr. Os cyfunir y ffactorau hyn, bydd y cynnydd ym mloc Cymru yn:

$$100 \text{ miliwn} \times 90 \text{ y cant} \times 5.83 \text{ y cant} = \text{£}5.25 \text{ miliwn}^{13}$$

Cydgyfeirio mewn gwariant: "gwasgfa" Barnett

2.6 Mae gwariant cyhoeddus y pen yn uwch yng Nghymru ac yn y gweinyddiaethau datganoledig eraill nag ydyw yn Lloegr. Fodd bynnag, mae dyraniadau ychwanegol i gyllidebau'r gweinyddiaethau datganoledig drwy weithrediad Fformiwla Barnett yr un fath y pen ag ydynt yn Lloegr. Am y rheswm hwn, dylai cyfanswm y gwariant cymharol y pen yn y gweinyddiaethau datganoledig gydgyfeirio dros amser tuag at lefel y gwariant y pen ar raglenni tebyg yn Lloegr. Gelwir y ffenomen hon yn "wasgfa" Barnett. Os yw pethau eraill yn gyfartal, dylai cynnydd mwy mewn gwariant cyhoeddus gwirioneddol (fel y cafwyd dros y degawd diwethaf) neu gyfraddau chwyddiant uwch chwyddo'r gyfradd gydgyfeirio, gan y byddant yn cynyddu pwysigrwydd cynyddrannau o'u cymharu â chyfanswm y gyllideb.

¹³ Am ddisgrifiad manwl o'r modd y mae Fformiwla Barnett yn gweithredu, gweler Trysorlys EM, 2007a.

Blwch 2.2: Enghraifft o wasgfa Barnett

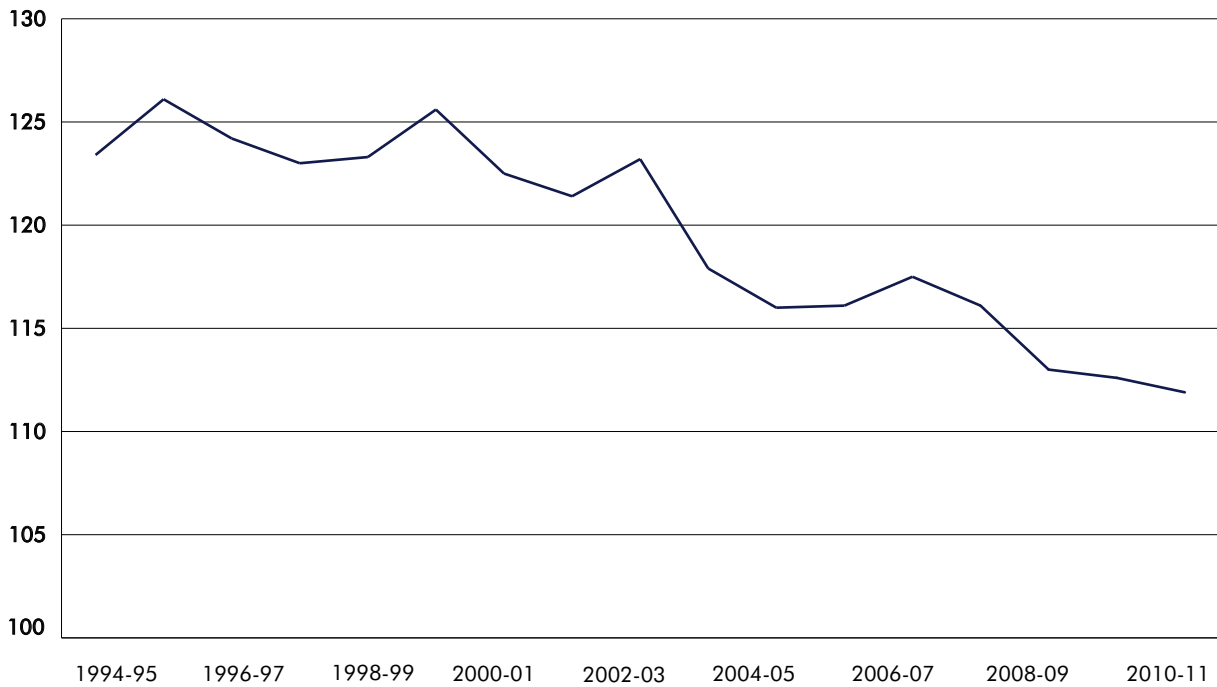
	Lloegr		Cymru		£ y pen (Lloegr = 100)
	£ biliwn	£ y pen	£ biliwn	£ y pen	
Poblogaeth	50 miliwn		3 miliwn		
Llinell sylfaen	100.0	2,000	7.2	2,400	120
Cynnydd	30.0	600	1.8	600	
Cyllideb newydd	130.0	2,600	9.0	3,000	115

Mae'r tabl yn amlinellu, gan ddefnyddio ffigurau crynion, enghraifft ddamcaniaethol o'r modd y mae gwasgfa Barnett yn achosi cydgyfeirio mewn gwariant y pen. Tybir bod gan wariant tebyg yn Lloegr (y gwariant hwnnw y mae Cymru'n cael symiau canlyniadol Barnett ar ei gyfer) llinell sylfaen o £100 biliwn neu £2,000 fesul pen o'r boblogaeth. Mae gwariant sylfaenol y pen yng Nghymru yn £2,400, neu 20 y cant yn uwch nag yn Lloegr.

Mae'r tabl yn tybio y ceir cynnydd mewn gwariant o £30 biliwn neu £600 y pen yn Lloegr, fel y byddai'r lefel newydd o wariant y pen yn Lloegr yn £2,600. Drwy gyfrwng Fformiwla Barnett, byddai Cymru'n cael yr un cynnydd y pen o £600 a byddai cyfanswm gwariant y pen yn codi i £3,000. Gyda Lloegr = 100, byddai gwariant y pen yng Nghymru yn gostwng o 120 i 115. O fynegi hyn mewn ffordd arall: lle byddai Lloegr yn gweld cynnydd o 30 y cant mewn gwariant, dim ond cynnydd o 25 y cant y byddai Cymru'n ei weld. Dros amser, byddai parhau i ddefnyddio Fformiwla Barnett yn achosi i wariant y pen yng Nghymru symud yn fythol agosach, yn gyfatebol, at y gwariant cyfartalog y pen yn Lloegr.

2.7 Mae Siart 2.1 yn dangos sut, ers diwedd y 1990au, mae gwariant y pen yng Nghymru sy'n berthnasol i Barnett wedi bod yn cydgyfeirio â gwariant tebyg y pen yn Lloegr. Yn 1999-00, pan gychwynnodd y Cynulliad Cenedlaethol ar ei waith, yr oedd gwariant y pen yng Nghymru ar raglenni oedd yn cael eu hariannu gan Barnett 25 y cant yn uwch na gwariant y pen ar raglenni tebyg yn Lloegr, neu 125 mewn nodiant mynegrif, lle mae Lloegr wedi'i gosod ar 100. Ar hyn o bryd (yn 2009-10), mae gwariant y pen yng Nghymru sy'n cael ei ariannu gan Barnett yn 113, ac mae disgwyl iddo ostwng i 112 yn 2010-11. Mewn geiriau eraill, bydd y bwlch o ran gwariant y pen rhwng Cymru a Lloegr wedi haneru, fwy neu lai, ers cyflwyno llywodraeth etholedig ddatganoledig.

2.8 Yn wahanol i'r cydgyfeirio amlwg a welwyd yng Nghymru, ni fu dim cydgyfeirio mewn gwariant y pen ymhlith rhanbarthau Lloegr yn ystod y blynyddoedd diwethaf, ac nid oes unrhyw fecanwaith yn bodoli a fyddai'n achosi cydgyfeirio yn annibynnol ar anghenion cymharol fel y cânt eu hasesu.

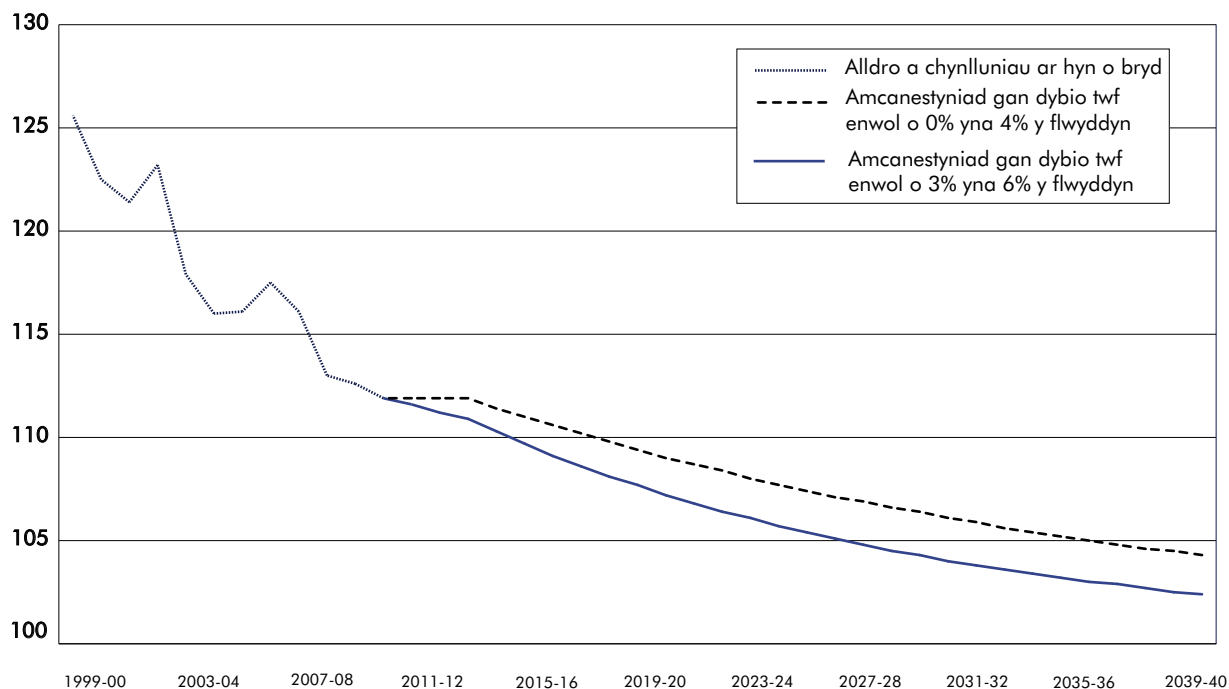
Siart 2.1: Gwariant cymharol y pen Cymru ar raglenni sy'n cael eu cwmpasu gan Fformiwla Barnett (Lloegr = 100), 1994-2011

Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Comisiwn

Graddfa debygol y wasgfa yn y dyfodol: amcanestyniadau

2.9 Bydd cyfradd y cydgyfeirio mewn gwariant y pen yn y dyfodol yn dibynnu ar gyfradd enwol y cynnydd mewn rhaglenni gwariant tebyg yn Lloegr, boed hynny'n cael ei yrru gan chwyddiant neu gan newidiadau gwirioneddol mewn gwariant. Mae Siart 2.2 yn dangos dwy sefyllfa bosibl ar gyfer cydgyfeirio yn y dyfodol. Mae'r ddwy sefyllfa'n cadw mewn cof y posibiladau hynod o gyfyngedig o ran cynnydd mewn gwariant dros gyfnod yr adolygiad nesaf o wariant, fel yr awgrymwyd gan yr amcanestyniadau cyllid cyhoeddus yng Nghyllideb 2009. Mae'r sefyllfa twf cyflymach yn cynnwys cynnydd o 3 y cant y flwyddyn mewn termau enwol rhwng 2011-12 a 2013-14 ac yna 6 y cant y flwyddyn wedi hynny ("y sefyllfa twf cyfartalog hanesyddol mewn gwariant"). Mae hyn yn adlewyrchu cyfnod o dwf isel yn cael ei ddilyn gan yr un cynnydd blynyddol enwol cyfartalog mewn gwariant tebyg yn Lloegr â'r hyn a gafwyd rhwng dechrau'r 1990au a'r flwyddyn bresennol. Ar y llwybr hwn, mae Siart 2.2 yn dangos y byddai gwariant cymharol y pen yng Nghymru yn disgyn o 112 ar ddiwedd y cyfnod adolygiad o wariant presennol i 107 dros y degawd canlynol (gyda Lloegr yn cyfateb i 100). Mewn geiriau eraill, byddai'r wasgfa barhaus ar wariant cymharol a gafwyd yng Nghymru dros y degawd blaenorol yn parhau.

2.10 Mae Siart 2.2 hefyd yn dangos y cydgyfeirio a fyddai'n digwydd heb ddim twf mewn gwariant dros gyfnod yr adolygiad nesaf ac yna dwf o 4 y cant yn enwol bob blwyddyn ("y sefyllfa twf isel mewn gwariant"). Gan dybio chwyddiant prisiau perthnasol o 2½ - 3 y cant y flwyddyn, byddai'r sefyllfa hon yn arwain at ostyngiadau gwirioneddol mewn gwariant ac yna dwf gwirioneddol hynod o araf mewn gwasanaethau cyhoeddus yn ôl safonau hanesyddol. Yn y sefyllfa hon, byddai gwariant cymharol y pen yng Nghymru yn dal i ddisgyn i 109 erbyn 2020-21.

Siart 2.2: Cydgyfeirio rhagamcanol mewn gwariant y pen (Lloegr = 100), 1999-2040

Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Comisiwn

2.11 Cafodd Fformiwla Barnett ei chyflwyno'n wreiddiol fel mesur dros dro ond, er hynny, mae wedi para am bron i 30 mlynedd. Os bydd yn para am 30 mlynedd arall, mae Siart 2.2 yn awgrymu y bydd gwariant y pen yng Nghymru yn cydgyfeirio i ddim ond 2 y cant yn uwch na'r cyfartaledd yn Lloegr, os tybir y ceir cyfraddau twf hanesyddol mewn gwariant tebyg. Os tybir y ceir twf gwirioneddol hynod o isel dros yr holl gyfnod, bydd gwariant y pen yng Nghymru yn dal i gydgyfeirio i ddim ond 4 y cant yn uwch na chyfartaledd Lloegr dros y 30 mlynedd nesaf.

Pennod 3: Asesiad o Fformiwla Barnett yn erbyn yr egwyddorion ar gyfer diwygio

Asesiad y Comisiwn

3.1 Ym Mhennod 1 amlinellwyd chwe nodwedd sy'n ddymunol mewn unrhyw system ar gyfer ariannu llywodraethau is-genedlaethol. Mae gan Barnett rai, ond nid pob un, o'r nodweddion hyn. O'i barnu yn erbyn yr egwyddorion ar gyfer diwygio, mae Fformiwla Barnett yn perfformio'n well o'i chymharu ar:

- **ymreolaeth:** drwy ddarparu grant bloc heb ei neilltuo, mae Barnett yn rhoi llawer iawn o hyblygrwydd i Lywodraeth y Cynulliad o ran pennu ei blaenoriaethau gwariant. Fodd bynnag, mae ymreolaeth yn gyfyngedig gan nad oes unrhyw bosibiliadau i newid maint y grant bloc;
- **effeithlonrwydd:** nid yw'r modd y mae Barnett yn gweithredu yn arwain at ddim cymhellion, neu at ychydig iawn yn unig o gymhellion, i bobl neu fusnesau ail-leoli, ac felly ychydig o wyrddyniadau y mae'n eu hachosi i weithgaredd economaidd;
- **sefydlogrwydd/natur ragweladwy:** ar y cyfan, mae Barnett yn darparu ffynhonnell refeniw sefydlog. Mae'n eithaf rhagweladwy, er y cafwyd, yn ymarferol, achosion o ddigwyddiadau annisgwyl o ran refeniw; a
- **symlrwydd/tryloywder:** mae Fformiwla Barnett yn rhad i'w gweithredu ac, mewn egwyddor, mae'n syml i'w deall. Fodd bynnag, gall gweithrediad manwl y fformiwla a'i heffaith ar ganlyniadau gwariant fod yn gymhleth.

3.2 Mae Barnett yn perfformio'n wael o ran **atebolrwydd**; nid yw penderfyniadau gwariant a wneir gan Lywodraeth y Cynulliad yn effeithio ar y trethi y mae dinasgyddion Cymru yn eu talu. At hynny, nid yw newidiadau yng nghyfanswm y trethi a godir yng Nghymru yn cael dim effaith ar faint grant bloc Cymru.

3.3 Trafodir isod i ba raddau y mae Barnett yn bodloni'r egwyddor **tegwch** (h.y. pa mor dda y mae'n darparu adnoddau i Gymru sydd yn unol ag anghenion Cymru).

Tegwch ac anghenion

3.4 Mae maint poblogaeth Cymru yn un dangosydd o'r angen i wario ar wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, er ei fod yn ddangosydd hynod o anghyflawn os caiff ei ddefnyddio ar ei ben ei hun. Drwy gysylltu newidiadau yn grant bloc Cymru â phoblogaeth gymharol Cymru, ac osgoi ar yr un pryd unrhyw asesiad o faint addas cyfanswm y grant, ychydig iawn o ymdrech y mae Fformiwla Barnett yn ei gwneud i sicrhau bod dyraniadau cyllidebol yn gydnaws â'r angen am wasanaethau cyhoeddus. Ym Mhennod 2, bu inni drafod sut mae Fformiwla Barnett yn achosi i wariant y pen yng Nghymru gydgyfeirio dros amser â lefel gyfartalog y gwariant y pen yn Lloegr, waeth a ydyw'r angen i wario ar wasanaethau cyhoeddus yn cydgyfeirio hefyd ai peidio. Mae'r methiant i roi ystyriaeth o ddifrif i anghenion, ynghyd â thuedd y fformiwla i achosi cydgyfeirio mewn gwariant y pen, yn golygu bod dyraniadau adnoddau sy'n cael eu cynhyrchu gan Barnett bron yn sicr o fod wedi'u gwahanu oddi wrth anghenion, ac felly'n anghyson â'r rhan fwyaf

o syniadau o degwch mewn gwladwriaeth undeb. Er mwyn creu'r canfyddiad ei bod yn deg i bawb, bydd yn rhaid i unrhyw fformiwla a ddaw yn lle Fformiwla Barnett fod yn seiliedig ar anghenion.

3.5 Er y gallai anghenion absoliwt fod yn ddi-ben-draw, dim ond adnoddau cyfyngedig sydd gan lywodraethau er mwyn bodloni'r anghenion hyn. Wedi i'r llywodraeth ddyrannu'r adnoddau sydd, yn ei thyb hi, yn addas ar y lefel ganolog, rhaid i unrhyw fformiwla ar gyfer dosbarthiad daearyddol sy'n seiliedig ar anghenion ymwneud â phennu anghenion cymharol, yn hytrach na rhai absoliwt. Mewn geiriau eraill, rhaid defnyddio'r fformiwla i ddyrannu adnoddau sy'n cael eu tynnu o bot o arian cyffredinol penodedig, ac ni fyddai'n cael ei defnyddio i bennu maint y pot ei hun.

3.6 Mae anghenion a thegwch, wrth gwrs, yn gysyniadau y ceir dadlau yn eu cylch ac sydd, yn sylfaenol, yn wleidyddol eu natur. Efallai mai'r diffiniad mwyaf cyffredin o ddyraniad "teg" o arian yw un lle mae adnoddau'n cael eu dyrannu yn y fath fodd fel ei bod yn bosibl darparu lefel safonol o wasanaeth ym mhob rhan o'r DU. Byddai dyraniad o'r fath yn galluogi i lywodraethau ym mhob rhan o'r DU ddarparu lefel gymharol debyg o wasanaethau cyhoeddus i'w dinasyddion, pe byddent yn dewis gwneud hynny.

3.7 Credwn fod yn rhaid i Fformiwla Barnett, yn y pen draw, gael ei disodli gan fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion. Yn ddiamau, bydd angen mecanwaith addasu i gyd-fynd â hynny, gan y gallai'r fformiwla olygu newidiadau sylweddol i grantiau bloc a byddai'n drafferthus ac yn wleidyddol anodd cyflwyno'r rheini'n gyflym. Er mwyn i system ddiwygiedig fod yn debyg o barhau, byddai angen iddi ymddangos yn deg i bob ochr. Dylid felly, gael cytundeb ar y cyd gan Weinidogion o Lywodraeth y DU a'r holl weinyddiaethau datganoledig dan sylw ar unrhyw fodel ariannu newydd sy'n seiliedig ar anghenion.

3.8 Byddai fformiwla ddelfrydol sy'n seiliedig ar anghenion yn syml (gan olygu ei bod yn rhwydd i'w chyflwyno, yn dryloyw ac yn hawdd i'w hegluro i'r rheini nad ydynt yn arbenigwyr) ac yn gyflawn (h.y. byddai'n cwmpasu pob agwedd berthnasol ar angen). Yn ymarferol ceir cyfaddawd rhwng symlrwydd a chyflawnrwydd. Wrth ddyrannu grant bloc nad ydyw wedi'u neilltuo ceir achos cryf o blaid ffafrio fformiwla gymharol syml gan y gall adnoddau sy'n cael eu dyrannu ar sail anghenion mewn un maes gael eu defnyddio, yn ymarferol, mewn maes arall.

3.9 Ar hyn o bryd, nid yw'r Comisiwn wedi ffurfio'i farn derfynol ar sut orau i ymgorffori asesiad o anghenion mewn trefniadau ariannu yn y dyfodol. Nid ydym yn twyllo ein hunain o gwbl y bydd symud i system ariannu sy'n seiliedig ar anghenion yn hawdd, ond yr ydym yn argyhoeddedig nad yw'r system bresennol yn gynaliadwy dros y tymor canolig. I Gymru, byddai'r sefyllfa fel y mae yn peri cydgyfeirio di-baid mewn gwariant cymharol tuag at gyfartaledd Lloegr, waeth beth fo'r anghenion. Er bod y cwestiwn ynghylch sut i bwysu a mesur hawliadau o angen sy'n cystadlu'n erbyn ei gilydd yn un gwleidyddol yn y pen draw, ac felly y tu hwnt i'n cylch gwaith, credwn y bydd yn bosibl cynhyrchu canllawiau defnyddiol ar fater symlrwydd o'i gymharu â chyflawnrwydd a'r dewis o ddangosyddion. Bwriadwn fynd i'r afael â'r materion hynny yn ein hadroddiad terfynol.

Argymhelliad

Yn y tymor canolig dylai'r trefniadau ariannu ar gyfer Cymru fod yn seiliedig ar anghenion cymharol.

Pennod 4: Asesu anghenion cymharol Cymru

Cymhwyso meini prawf anghenion Lloegr i Gymru: rhesymeg

4.1 Yn yr adroddiad llawn, yr ydym yn cyflwyno amrywiaeth o ystadegau dangosol sy'n dangos yn glir bod anghenion cymharol Cymru yn fwy nag anghenion cymharol Lloegr. Nid yw'n syndod, felly (ac, mewn byd lle mae gwariant cymharol yn cael ei yrru gan anghenion cymharol, mae'n gwbl haeddiannol), bod gwariant cyhoeddus y pen ar wasanaethau yng Nghymru yn fwy nag ydyw yn Lloegr. Y cwestiwn y trown ato'n awr yw "faint yn fwy y dylai fod?"

4.2 Yr oedd Pennod 3 yn dadlau nad oes modd osgoi'r ffaith bod penderfyniadau ynghylch y pwys a roddir ar wahanol elfennau o angen yn wleidyddol eu natur. Wrth geisio pennu anghenion cymharol Cymru, felly, mae'n bwysig pwysleisio nad oes un ateb cywir, ac nid ydym yn ceisio (ac ni allwn) ddarparu ateb o'r fath yn annibynnol ar arweiniad gwleidyddol.

4.3 Yn hytrach, bwriadwn ateb cwestiwn gwahanol a haws i'w drin, sef "faint fyddai'n cael ei wario ar wasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru pe byddai bloc Cymru'n cael ei gyfrifo gan ddefnyddio fformiwlâu ariannu Lloegr?" Gwnawn hyn drwy fabwysiadu, cyhyd ag y bo modd, feini prawf ariannu cyfredol Llywodraeth y DU ar gyfer Lloegr a'u cymhwyso i Gymru. Dan y setliad cyfansoddiadol presennol, mae Llywodraeth y Cynulliad yn cael ei hariannu'n llwyr bron gan Lywodraeth y DU, sydd hefyd yn gweithredu fel llywodraeth de facto Lloegr. Pe gellid dangos y byddai Cymru'n cael mwy o arian cyhoeddus ar gyfer gweithgareddau datganoledig nag y mae'n ei gael ar hyn o bryd pe byddai'n cael ei hariannu'n rhan o un bloc ar gyfer Cymru a Lloegr, byddai hyn yn cyflwyno achos diwrthdro bod Cymru'n cael ei thanariannu ar hyn o bryd, gan ddefnyddio meini prawf cyfredol Llywodraeth y DU ei hun ar gyfer asesu anghenion.

Cymhwyso meini prawf anghenion Lloegr i Gymru: methodoleg a chanlyniadau

4.4 Yr ydym yn ceisio asesu'r angen cymharol yng Nghymru i wario ar bob maes cymhwysedd datganoledig gan ddefnyddio meini prawf cyfredol Lloegr ar gyfer dyrannu adnoddau. Mae'r dulliau a ddefnyddir gan Lywodraeth y DU i ddyrannu cyllid ledled Lloegr yn amrywiol iawn, ac mewn llawer o achosion yn gymhleth, ac maent yn newid dros amser. Felly, nid oes modd bod yn fanwl gywir o ran yr union fethodoleg a gymhwysir ym mhob llif ariannu. Rydym wedi canolbwyntio ar gymhwyso fformiwlâu yn y prif feysydd gwariant (lle maent yn bodoli), sydd gyda'i gilydd, yn ffurfio'r rhan helaethaf o'r arian a ddyrennir i Gymru. Rydym yn hyderus bod ein canlyniadau yn gadarn yn wyneb y mân ansicrwydd methodolegol sy'n perthyn yn anochel i ymarfer fel hwn. Mae Blwch 4.1 yn amlinellu ein dull o wneud hyn.

4.5 Mae'n anorfod bod dadansoddiad o'r fath yn cynnwys elfen o farnu a brasamcanu. Ym mhob achos pan ydym wedi wynebu mwy nag un mesur posibl o anghenion cymharol mewn maes penodol, yr ydym wedi dewis y rhif isaf. Mae ein dadansoddiad, felly, yn sicr o gynhyrchu amcangyfrif cyffredinol ceidwadol, ac mae'n debygol o arwain at amcangyfrif rhy isel o anghenion cymharol Cymru.

4.6 Mae Tabl 4.1 yn amlinellu canlyniadau yr ymarfer hwn ar gyfer pob maes cyfrifoldeb datganoledig. Mae cyllideb Llywodraeth y Cynulliad yn cael ei dylanwadu i raddau helaeth gan ychydig categorïau gwariant. Y pwysicaf o'r rhain yw iechyd, ac yna addysg plant a chefnogaeth arall i lywodraeth leol. Ynghyd, mae'r tri maes hyn yn cwmpasu dros 80 y cant o raglenni tebyg yn Lloegr. Yn yr adroddiad llawn yr ydym yn rhoi gwybodaeth am sut yr ydym wedi asesu angen cymharol Cymru ym mhob maes gwariant o bwys.

Blwch 4.1 Asesu anghenion cymharol yng Nghymru gan ddefnyddio meini prawf Llywodraeth y DU ei hun: methodoleg

Ym mhob maes cymhwysedd datganoledig, dilynwyd y dull grisiog canlynol i asesu anghenion cymharol Cymru:

1. Os yw gwariant yn Lloegr yn cael ei ddyrannu ar sail ddaearyddol drwy gyfrwng fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion, ac os yw cyfyngiadau data yn caniatáu, mae'r fformiwla wedi'i chymhwyso'n uniongyrchol i Gymru. Mewn rhai achosion, lle mae'r fformiwla'n cwmpasu'r rhan helaeth o wariant adran, mae'r angen cymharol sy'n cael ei olrhain o'r fformiwla honno hefyd wedi'i gymhwyso i weddill y rhaglenni, nad ydynt yn cael eu gyrru gan fformiwla.
2. Os yw cyfyngiadau data'n golygu ei bod yn amhosibl cymhwyso fformiwla Lloegr yn uniongyrchol i Gymru, mae'r fformiwla wedi'i chymhwyso'n anuniongyrchol drwy ganfod ffactorau y mae ganddynt bŵer eglurhaol cryf dros union ddyraniadau Lloegr a defnyddio'r ffactorau hyn i ddarogan dyraniad i Gymru.
3. Os nad oes unrhyw fformiwla ddaearyddol sy'n seiliedig ar anghenion yn cael ei defnyddio yn Lloegr ar hyn o bryd, yr ydym wedi modelu gwariannau rhanbarthol gan ddefnyddio mesurau gwrthrychol o alw fel dirprwy ar gyfer anghenion cymharol.
4. Os nad oes yr un mesur gwrthrychol o alw ar gael, yr ydym wedi defnyddio'r gwariant gwirioneddol yn y rhanbarth debycaf o Loegr er mwyn darogan dyraniad i Gymru.
5. Yng ngweddill y meysydd gwariant, lle na fu'n bosibl pennu sgôr anghenion cymharol, yr ydym wedi defnyddio cyfartaledd angen wedi'i bwysoli yn y meysydd gwariant hynny y mae anghenion cymharol wedi'u hasesu ar eu cyfer.

Drwy ddefnyddio'r dull hwn, yr ydym wedi gallu cwmpasu 80 y cant o grant bloc Cymru yn y ddau gategori uchaf, ac 86 y cant yn y pedwar categori uchaf.

4.7 Mae'n bosibl cydgrynhoi'r asesiad o anghenion cymharol ym mhob maes gwariant i gynhyrchu asesiad cyfartalog wedi'i bwysoli o anghenion ar gyfer grant bloc Cymru i gyd. Gwnaethpwyd hyn drwy gymhwyso maint cymharol pob un o'r meysydd gwariant yn Lloegr i'r mynegrifau angen. Mae Tabl 4.1 yn dangos bod hyn yn creu canlyniad o 114. Mewn geiriau eraill, pe byddai Cymru'n cael ei hariannu yn rhan o un bloc ar gyfer Cymru a Lloegr, yr ydym yn amcangyfrif y byddai'n cael o leiaf £114 o arian cyhoeddus y pen ar gyfer ei gwasanaethau cyhoeddus datganoledig ar gyfer pob £100 sy'n cael ei wario y pen yn Lloegr.

Tabl 4.1: Cymhwyso meini prawf gwario Lloegr i Gymru: y dull a ddefnyddiwyd yn y prif feysydd gwariant datganoledig, a'r canlyniadau

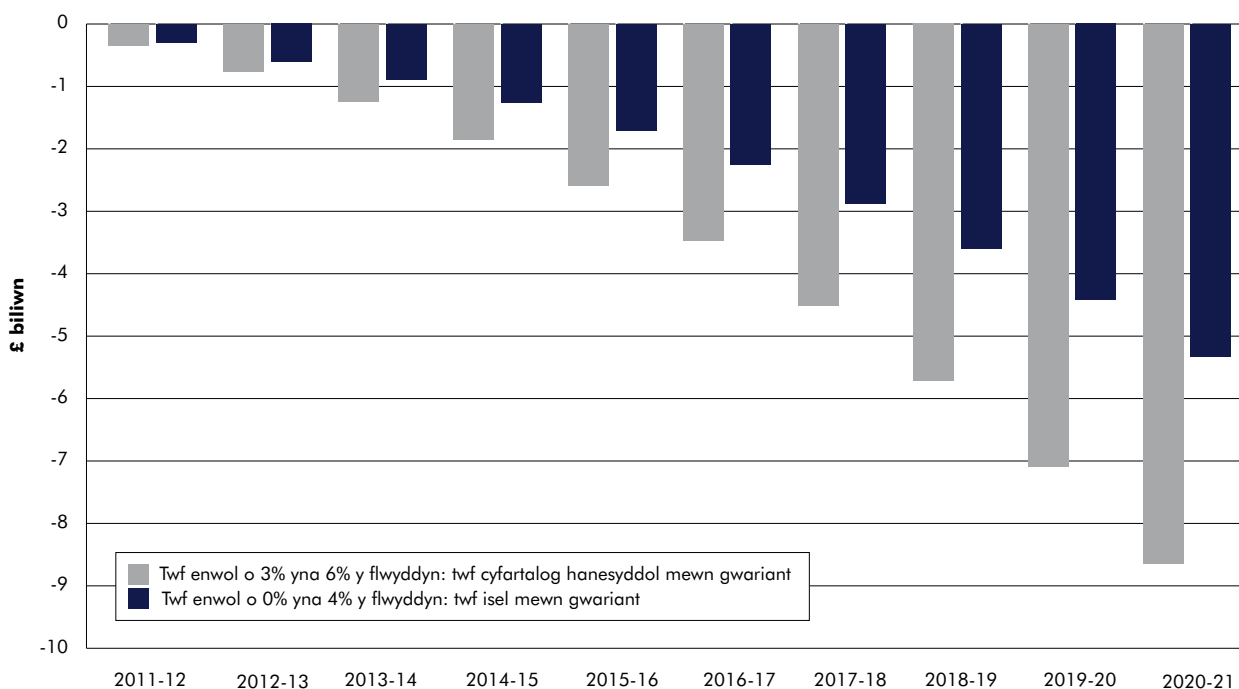
Maes gwariant	Maint cyllideb Lloegr 2010-11	Cyfran mewn canran o gyfanswm cyllideb debyg Lloegr	Dull a ddefnyddiwyd (gweler Blwch 4.1 am eglurhad o'r rhifo)	Angen cymharol Cymru (Lloegr = 100)
Iechyd	£108 biliwn	46	1. Fformiwla yn seiliedig ar anghenion eisoes ar gael, wedi'i chymhwyso'n uniongyrchol i Gymru	114
Plant, Ysgolion a Theuluoedd, yn cynnwys:	£60 biliwn	25		103
Ysgolion a rhaglenni eraill yr Adran Plant, Ysgolion a Theuluoedd	£51 biliwn	21	1. Hen elfen ysgolion y fformiwla llywodraeth leol wedi'i chymhwyso i Gymru	102
Addysg Bellach 16-18	£7 biliwn	3	3. Defnyddiwyd niferoedd cymharol y bobl ifanc rhwng 16 ac 18 oed mewn addysg a ariennir gan y wladwriaeth fel y dirprwy gorau oedd ar gael	106
Cychwyn Cadarn	£2 biliwn	1	2. Fformiwla heb ei chyhoeddi sy'n seiliedig ar anghenion, wedi'i chymhwyso'n anuniongyrchol	114
Llywodraeth leol	£25 biliwn	10	1. Fformiwla yn seiliedig ar anghenion eisoes ar gael, wedi'i chymhwyso'n uniongyrchol i Gymru	132
Addysg uwch	£8 biliwn	3	3. Defnyddiwyd niferoedd cymharol myfyrwyr y pen fel y dirprwy gorau oedd ar gael	117
Datblygiad economaidd (Asiantaethau Datblygu Rhanbarthol)	£2 biliwn	1	4. Dim fformiwla gyhoeddedig yn cael ei defnyddio yn Lloegr, gwariant y pen ar Asiantaethau Datblygu Rhanbarthol yng Ngogledd-ddwyrain Lloegr wedi'i gymryd fel y dirprwy gorau oedd ar gael	223
Tai: Cefnogi Pobl	£2 biliwn	1	1. Fformiwla yn seiliedig ar anghenion eisoes ar gael, wedi'i chymhwyso'n uniongyrchol i Gymru	145
Meysydd eraill	£33 biliwn	14	5. Yn methu â phennu angen cymharol, wedi tybio ei fod yn cyfateb i gyfartaledd wedi'i bwysoli y meysydd gwariant y pennwyd pwysau ar eu cyfer	114
Cyfanswm	£237 biliwn	100		114

Sylwer: yn sgil talgrynnu, mae'n bosibl na fydd gwerth y colofnau yn cyfateb i'r cyfansymiau a ddangosir.

4.8 Ym mharagraffau 2.9-2.11 amlinellwyd dwy sefyllfa bosibl ar gyfer twf mewn gwariant dros y degawd nesaf, y bu inni eu galw'n sefyllfa twf cyfartalog hanesyddol mewn gwariant a sefyllfa twf isel mewn gwariant. Dan y sefyllfa twf cyfartalog hanesyddol mewn gwariant, y rhagamcan yw y bydd lefel gymharol gwariant y pen ar weithgareddau datganoledig yng Nghymru yn gostwng o 112 ddiwedd cyfnod yr adolygiad o wariant presennol i 107 dros y degawd wedi hynny. Dan y sefyllfa twf isel mewn gwariant, byddai lefel gymharol gwariant y pen yn gostwng i 109 dros yr un cyfnod. Ceir, felly, fwlch cynyddol rhwng yr hyn y byddai Cymru'n ei gael pe byddai'n cael ei hariannu gan y fformiwlâu a ddefnyddir yn Lloegr a'r hyn y bydd yn ei gael mewn gwirionedd os parheir i ddefnyddio Fformiwlâ Barnett.

4.9 Mae Siart 4.1 yn dangos y bydd tanariannu cronol Cymru dros y degawd nesaf yn cyrraedd cyfanswm o £5.3 biliwn dan y sefyllfa twf isel mewn gwariant ac £8.5 biliwn dan y sefyllfa twf cyfartalog hanesyddol mewn gwariant, hyd yn oed os caniateir ar gyfer cyfnod o gyllidebau hynod o gyfyngedig dros dair blynedd cyfnod yr adolygiad nesaf o wariant. Mae'r ffigurau hyn yn cyfateb i 1,800 a £2,900 ar gyfer pob un o drigolion Cymru, yn y drefn honno¹⁴.

Siart 4.1: Rhagamcan o danariannu cronol yng Nghymru yn sgil Fformiwlâ Barnett, £ biliwn, 2011-2021



Ffynhonnell: Cyfrifiadau'r Comisiwn

4.10 Yr ydym yn dod i ddau gasgliad ar sail y canlyniadau hyn:

- i) yn ôl ein dadansoddiad ni, mae Cymru'n cael llai na phe byddai'n cael ei hariannu gan Lywodraeth y DU gan ddefnyddio'r fformiwlâu ariannu y mae'n eu defnyddio ar gyfer Lloegr; ac
- ii) os bydd y drefn ariannu bresennol yn aros mewn grym, bydd gwasgfa Barnett yn peri i Gymru gael ei thanariannu'n gynyddol o'i gymharu â'i hanghenion dros y degawd nesaf gan ddefnyddio meini prawf Llywodraeth y DU ei hun ar gyfer asesu anghenion. Ceir, felly, angen brys i ddiwygio'r trefniadau ariannu ar gyfer Cymru.

¹⁴ Nid yw'r niferoedd a ddyfynnir wedi'u haddasu ar gyfer chwyddiant. Pe byddai'n cael ei fynegi mewn termau 2009 cyson gan dybio twf blynyddol o 3 y cant mewn prisiau perthnasol, yna byddai tanariannu cronol erbyn 2020-21 yn £4.2 biliwn neu £6.8 biliwn dan y sefyllfaoedd twf isel a thwf cyfartalog hanesyddol, yn y drefn honno.

Pennod 5: Materion gweithredol

Rheoli cyllidebau cyfalaf

5.1 Mae grant bloc Cymru wedi'i rannu'n adnoddau (sy'n cwmpasu costau rheolaidd cyflenwi gwasanaethau megis addysg, gofal cymdeithasol a'r gwasanaeth iechyd) a chyfalaf (ar gyfer buddsoddi mewn asedau tymor-hir megis adeiladau a ffyrdd). Mae gan Weinidogion Cymru y gallu i drosglwyddo arian o adnoddau i gyfalaf, ond nid o gyfalaf i adnoddau, oni bai y ceir caniatâd gan y Trysorlys i wneud hynny. Y rhesymeg dros y cyfyngiad hwn yw er mwyn diogelu'r rheolau ariannol sy'n arwain proses cynllunio cyllideb Llywodraeth y DU.

5.2 Nid yw Fformiwla Barnett yn addas iawn ar gyfer dyrannu gwariannau cyfalaf ac mae'r system bresennol yn golygu bod rheoli cyllidebau cyfalaf yn arbennig o heriol. Mae cyllidebau cyfalaf yn tueddu i fod yn "dalpiog", gyda gwariant yn amrywio o'r naill flwyddyn i'r llall wrth i fuddsoddiadau ar raddfa fawr gael eu cychwyn neu eu cwblhau. Byddai symudiadau mawr mewn gwariant cyfalaf yn Lloegr yn creu symudiadau tebyg yn y gyllideb gyfalaf sydd ar gael i Lywodraeth y Cynulliad, na fyddai ganddynt unrhyw gysylltiad, o reidrwydd, gyda'r gofyn am gyfalaf yng Nghymru ar y pryd.

5.3 Un gwelliant ymarferol i'r trefniadau presennol fyddai i Lywodraeth y Cynulliad gael caniatâd i ddwyn ei chyllideb gyfalaf ymlaen dros gyfnod adolygiad o wariant, gan helpu i lyfnhau cyllidebau cyfalaf a chaniatáu buddsoddi cyfalaf uwchlaw'r gyllideb gyfalaf a ddyrennir i Gymru drwy gyfrwng Barnett, sy'n cael ei phennu yn ôl mympwy. Os cyflwynir y newid hwn, byddai'n gwella gallu Llywodraeth y Cynulliad i fuddsoddi cyfalaf mewn modd sy'n addas i amgylchiadau Cymru.

Argymhelliad

Dylai Llywodraeth y Cynulliad allu dwyn ei chyllideb gyfalaf ymlaen dros gyfnod adolygiad o wariant.

Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn

5.4 Un mater o bwys o ran gallu Gweinidogion Cymru i reoli eu cyllideb a llyfnhau gwariannau cyfalaf dros y tymor canolig yw'r un sy'n deillio o'r rheolau sy'n pennu mynediad i adnoddau na chawsant eu gwario. Mae'r polisi Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn wedi'i gynllunio i alluogi'r gweinyddiaethau datganoledig ac adrannau gwario Llywodraeth y DU i gario adnoddau na chawsant eu gwario ymlaen i flynyddoedd sydd i ddod. Amcan Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn yw gwella'r defnydd o adnoddau cyhoeddus drwy gael gwared ar y cymhelliad i wario'n ddiangen ar ddiwedd pob blwyddyn ariannol.

5.5 Mae Gweinidogion Cymru'n gallu tynnu Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn i lawr ar ôl trafod gyda, a chael cytundeb gan, y Trysorlys. Buddiant y Trysorlys wrth geisio rheoleiddio mynediad i Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn yw rheoli gwariant y Llywodraeth a diogelu'r rheolau ariannol. Fodd bynnag, yng nghyd-destun cyfanswm gwariant Terfynau Gwariant Adrannol o £362,000 miliwn ledled y DU yn 2008-09, mae'n hynod o annhebygol y gallai unrhyw symiau Hyblygrwydd

Diwedd Blwyddyn y mae gan Lywodraeth y Cynulliad hawl iddynt ac sy'n cael eu tynnu i lawr ganddi ddrws rhifydddeg ariannol gyffredinol y DU.

5.6 Byddai system ddiwygiedig lle ceid mynediad awtomatig i arian Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn cronodig yn lleddfu yn arbennig yr anawsterau rheoli gwariannau cyfalaf a drafodwyd uchod. Nid oes dim rheswm pam y dylai'r gofynion am fuddsoddiadau mawr mewn seilwaith cyhoeddus ddigwydd cyd-daro yng Nghymru a Lloegr ac felly dylai Cymru gael y gallu i "gynilo" arian annisgwyl a ddaw yn sgil prosiectau mawr yn Lloegr, heb gael ei llesteirio gan yr angen i drafod a chytuno â'r Trysorlys cyn cael mynediad i'r cynilion hyn.

Argymhelliad

Dylai fod gan Lywodraeth y Cynulliad law rydd o ran cael gafael ar arian Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn y mae wedi'i gronni mewn blynyddoedd blaenorol, heb fod gofyn iddi drafod gyda Thrysorlys EM a chael ei gytundeb.

Symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau

5.7 Mae gan Lywodraeth y Cynulliad yr hawl i symud arian o adnoddau i gyfalaf, ond nid yw'n gallu symud arian o'i chyllideb gyfalaf i'w chyllideb adnoddau ac eithrio dan amgylchiadau eithriadol sy'n gofyn am ganiatâd y Trysorlys. Diben y cyfyngiad hwn yw cynorthwyo Trysorlys EM i fodloni ei reolau ariannol; fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn ystyried bod yr achos o'i blaid yn wan. Nid oes dim rheswm penodol dros ragdybio bod y dyraniad gorau o arian rhwng adnoddau a chyfalaf yng Nghymru yn adlewyrchu'n union yr hyn a geir yn Lloegr. Mae'n bosibl iawn y ceir amgylchiadau pan fydd ar Weinidogion Cymru eisiau symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau. Dylai penderfyniadau ynghylch dyrannu arian i wariant adnoddau a gwariant cyfalaf yng Nghymru fod, mewn egwyddor, yn fater i Lywodraeth y Cynulliad yn hytrach nag i'r Trysorlys, oni bai bod hynny'n effeithio ar fuddiannau cyffredinol y DU. Dylai Gweinidogion Cymru, felly, fod yn rhydd i drosglwyddo arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau, ac eithrio yn yr achosion annhebygol hynny pan fyddai'n torri rheolau ariannol Llywodraeth y DU.

5.8 Pe dyfernid y cyfleuster hwn i Lywodraeth y Cynulliad, a phe byddai hefyd yn cael y pŵer i ddwyn ymlaen gyllidebau cyfalaf y dyfodol (fel yr argymhellwyd ym mharagraff 5.3), dim ond mewn blynyddoedd pan na fyddai unrhyw gyfalaf yn cael ei ddwyn ymlaen y byddai'r gallu i symud arian o gyfalaf i adnoddau yn berthnasol. Byddai hyn yn sicrhau mai dim ond i ariannu gwariant cyfalaf ychwanegol, uwchlaw'r hyn a ddarperir i Weinidogion Cymru drwy gyfrwng Barnett, y defnyddid cyfalaf oedd wedi'i ddwyn ymlaen. I bob diben, byddai Llywodraeth y Cynulliad yn rhydd bob blwyddyn naill ai i ddwyn cyfalaf ymlaen i ariannu buddsoddiad cyfalaf ychwanegol, neu i symud arian o gyfalaf i adnoddau, ond ni allai wneud y ddeubeth.

Argymhelliad

Dylai Llywodraeth y Cynulliad allu symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau, ar yr amod na fyddai trosglwyddiadau o'r fath yn peri torri rheolau ariannol cyffredinol Llywodraeth y DU.

Datrys anghydfod: trefniadau ar hyn o bryd

5.9 Ymddengys bod anghydfod difrifol rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig dros y modd y mae Fformiwla Barnett yn gweithredu wedi bod yn gyfyngedig yn ystod dyddiau cynnar datganoli gwleidyddol, er i densiynau mwy sylweddol godi yn sgil y setliad a roddwyd yn yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant yn 2007. Hyd yn hyn, ni phrofwyd y trefniadau ffurfiol sy'n bodoli ar gyfer datrys anghydfod, sy'n darparu ar gyfer apêl i Weinidogion y Trysorlys yn gyntaf, yna i Gydbwyllgor Gweinidogion y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig ac, yn olaf, i Gabinet y DU.

Lleihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn y dyfodol

Gweithrediad technegol y fformiwla

5.10 Hyd yn hyn, mae'r trefniadau sy'n bodoli ar gyfer datrys anghydfod wedi "gweithio" i'r graddau nad yw anghytundeb wedi rhwystro cyllidebau rhag cael eu dyrannu. Fodd bynnag, nid ydynt wedi gweithio yn yr ystyr ehangach o ddarparu fframwaith a fyddai, ym marn y gweinyddiaethau datganoledig, yn galluogi rhoi gwrandawriad teg i'w hachos a'i farnu yn ôl ei deilyngdod. Ym mlynnyddoedd cyntaf datganoli, bu i'r hinsawdd wleidyddol ac ariannol leihau'r tebygolrwydd o anghytundeb difrifol rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig. O safbwynt y gweinyddiaethau datganoledig, nid yw'r trefniadau datrys anghydfod wedi gweithredu'n effeithiol hyd yn oed dan yr amodau ffafriol hyn, ac felly maent yn annhebygol o fod yn gadarn dan yr amgylchiadau mwy heriol sydd, o bosibl, o'n blaenau.

5.11 Mae datrys anghydfod, fodd bynnag, yn enghraifft o'r hyn y mae peirianwyr yn ei alw'n 'ateb diwedd pibell', sef ymdrech i unioni problemau wedi iddynt godi. Mae'r Comisiwn yn credu y gellid gwneud newidiadau a fyddai'n golygu bod anghydfod yn llawer llai tebygol o godi. Y ffordd fwyaf effeithiol o leihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn y dyfodol yw i weithrediad technegol y fformiwla gael ei weinyddu gan gorff ymgynghorol sydd hyd braich oddi wrth y Trysorlys a Llywodraeth y Cynulliad. Byddai hyn yn sicrhau bod rheolau'r setliad yn cael eu gweithredu mewn modd a fyddai'n ymddangos yn deg i bob ochr.

Concordat

5.12 Ar hyn o bryd, pan geir anghytundeb, y ddogfen gyfeirio allweddol yw'r Datganiad o Bolisi Ariannu, sy'n rhoi disgrifiad technegol manwl o'r trefniadau presennol.¹⁵ Ymgynghorir â Gweinidogion Cymru ar gynnwys y Datganiad, ond nid ydynt ymhlith llofnodwyr y ddogfen.¹⁶ Mae'r Datganiad yn cael ei ddiwygio adeg pob adolygiad o wariant. Hefyd, ceir dogfen fyrrach ar wahân sy'n amlinellu, mewn concordat, yr egwyddorion bras sy'n rheoli'r berthynas rhwng y Llywodraeth ar lefel Cymru ac ar lefel y DU.¹⁷

5.13 O ran egwyddor, dylai'r prosesau sy'n sail i'r modd y mae datganoli'n gweithredu, lle bynnag y bo modd, gael eu datblygu a'u rhoi ar waith gan Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig ar sail cytundeb gan y naill ochr a'r llall. Mae'r ffaith nad yw Gweinidogion Cymru ymhlith llofnodwyr y Datganiad yn anghyson â'r egwyddor hon. Yn ddelfrydol, dylid trosglwyddo'r holl bynciau sy'n cael eu cwmpasu yn y Datganiad i goncordat newydd a fyddai'n destun cymeradwyaeth ar y cyd gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad.

¹⁵ Trysorlys EM, 2007a t.1.

¹⁶ Mae Ysgrifenyddion Gwladol pob un o'r cenhedloedd datganoledig yn cydlofnodi'r datganiad.

¹⁷ Trysorlys EM a Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2005.

5.14 Yn ymarferol, mae llawer o gynnwys y Datganiad o Bolisi Ariannu yn gymharol annadleuol beth bynnag. Fel y mae'r Datganiad ei hun yn nodi, mae'r trefniadau a amlinellir yn y Datganiad "yn cynrychioli, yn y rhan fwyaf o achosion, barhad o gonfensiynau hirsefydlog sydd wedi arwain ariannu ar gyfer yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon cyn datganoli ac maent yn gyson â'r Papurau Gwyn ar ddatganoli a'r Deddfau datganoli".¹⁸ Dylai, felly, fod yn syml trosglwyddo swmp y Datganiad i ddogfen newydd sy'n eiddo ar y cyd i Weinidogion Cymru a Gweinidogion y Trysorlys, heb niweidio cyfrifoldeb dilys y Trysorlys dros gynnal rheolaeth ariannol gyffredinol. Fodd bynnag, yr ydym yn cydnabod efallai nad yw cytundeb gan y naill ochr a'r llall, er ei fod yn ddymunol, yn bosibl i'w gyflawni ym mhob achos. Yn absenoldeb consensws, mae'n addas dan y setliad cyfansoddiadol presennol i Lywodraeth y DU gadw'r hawl i gael y gair olaf, er y byddai'n bwysig cael eglurder ynghylch pa faterion y cytunwyd arnynt gan y naill ochr a'r llall a pha rai a gafodd eu datrys drwy benderfyniad unochrog gan y Trysorlys. Os oes angen, felly, dylid cyhoeddi Datganiad o Bolisi Ariannu ar wahân, o eiddo'r Trysorlys, i gwmpasu'r materion hynny na chyrrhaeddwyd cytundeb arnynt neu'r amgylchiadau pan fyddai'n gweithredu oddi allan i'r concordat.

5.15 Er y byddai sefydlu corff hyd braich, ynghyd â choncordat Gweinidogol newydd, yn lleihau'r tebygolrwydd o anghytundeb, ni fyddai, wrth gwrs, yn cael gwared ar anghytundeb yn llwyr o reidrwydd. Ychydig iawn o ddiben a welwn mewn newid strwythurau datrys anghydfod dan gyfansoddiad y DU ar hyn o bryd. Byddai anghytundeb ynghylch argymhellion a fyddai'n cael eu gwneud gan y corff hyd braich a materion yn ymwneud â rhoi'r Datganiad o Bolisi Ariannu neu'r concordat Gweinidogol ar waith, felly, yn cael eu cyfeirio i'r Cydbwyllgor Gweinidogion er mwyn apelio yn eu cylch a'u trafod. Yn absenoldeb consensws, byddai Llywodraeth y DU yn cadw'r hawl i orfodi penderfyniad.

Argymhelliad

Dylai agweddau technegol ar weithrediad Fformiwla Barnett gael eu gweinyddu gan gorff ymgynghorol annibynnol sydd hyd braich oddi wrth Lywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad.

Argymhelliad

Dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad gytuno ar y cyd ar goncordat Gweinidogol newydd ar y trefniadau ariannu manwl ar gyfer Cymru.

Gwella tryloywder

5.16 Mae diffyg ystadegau manwl a chadarn yn golygu ei bod yn anodd dadansoddi effaith Fformiwla Barnett, ac mae'n tanseilio tryloywder. Gellid datrys hyn drwy gyhoeddi adroddiad ystadegol blynyddol ar ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig.

5.17 Er mwyn gwella rhagor ar dryloywder, byddai'n werth gwahodd un o Weinidogion y Trysorlys i gyfarfod â Phwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru o leiaf unwaith yn ystod cyfnod pob adolygiad o wariant.

Argymhelliad

Er mwyn gwella tryloywder y broses o ariannu Llywodraeth y Cynulliad, dylai Llywodraeth y DU gynhyrchu cyhoeddiad blynyddol a fyddai'n galluogi gwneud cymariaethau uniongyrchol rhwng gwariant Llywodraeth y Cynulliad sy'n cael ei gwmpasu gan Fformiwla Barnett a gwariant tebyg yn Lloegr.

Argymhelliad

Dylid gwahodd un o Weinidogion y Trysorlys i gyfarfod â Phwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru o leiaf unwaith yn ystod cyfnod pob adolygiad o wariant er mwyn trafod yr arian a ddarparwyd i Gymru.

Pennod 6: Y ffordd ymlaen

System y mae'n hen bryd ei diwygio

6.1 Mae Llywodraeth y DU yn dyfarnu grant bloc blynyddol i bob un o weinyddiaethau datganoledig Ynysoedd Prydain. Mae meintiau cymharol y grantiau hynny'n deillio o'r hyn oeddynt yn niwedd y 1970au. Yn ôl pob tebyg, bryd hynny, yr oedd gan faint y grantiau ryw sail mewn canfyddiadau o degwch neu angen. Ni allwn fod yn siŵr oherwydd mai ychydig iawn o gyfiawnhad a roddwyd erioed dros ddsbarthu grantiau bryd hynny, er bod yr asesiad o anghenion a gynhaliwyd gan Lywodraeth y DU yn y 1970au yn awgrymu bod Cymru'n cael ei thanariannu o'i gymharu â'i hanghenion bryd hynny.¹⁹ Beth bynnag am hynny, mae'r llinellau sylfaen hynny bellach yn 30 mlwydd oed, a'r rheini wedi bod yn 30 mlynedd cythryblus. Mae'r llinellau sylfaen yn cael eu cysylltu â'r sefyllfa bresennol drwy weithrediad Fformiwla Barnett. Mewn egwyddor, byddai gweithrediad y fformiwla hon wedi gwthio'r gwariant y pen yn y gweinyddiaethau datganoledig yn raddol hyd at y gwariant cyfartalog y pen ar gyfer Lloegr gyfan. Yr oedd, yn fwriadol fe ymddengys, yn fformiwla cydgyfeirio.

6.2 Yn ymarferol, nid yw Fformiwla Barnett wedi arwain at gydgyfeirio llwyr hyd yn hyn. Mae'r rhesymau'n ymwneud â symudiadau na chawsant eu rhag-weld yn y boblogaeth a chyda dulliau ad hoc o "weithio o amgylch" problemau lle'r oedd gweinyddiaethau tiriogaethol yn cael adnoddau ychwanegol i ymateb i angen neu sefyllfa wleidyddol benodol. Pan gyflwynwyd Barnett gyntaf, yr oedd gwariant y pen yn sylweddol uwch yn yr Alban a Gogledd Iwerddon a rhywfaint yn uwch yng Nghymru nag ydoedd yn Lloegr. Dros y degawdau wedi hynny, mae perthynoleddau gwario wedi amrywio, er bod ein dadansoddiadau wedi dangos, yng Nghymru o leiaf, y bu cydgyfeirio amlwg tuag at gyfartaledd Lloegr dros y degawd diwethaf, ac y bydd y cydgyfeirio hwn yn parhau os na cheir diwygio.

6.3 Pan mae trefniant yn parhau cyhyd ag y mae Fformiwla Barnett wedi parhau, mae'n amlwg ei fod o fudd i rywun neu'n cyflawni rhyw swyddogaeth. Y swyddogaeth yn yr achos hwn oedd osgoi cwerylon gwleidyddol a gwneud y dosbarthiad blynyddol o wariant cyhoeddus i'r gweinyddiaethau datganoledig mor ddisylw, annadleuol ac awtomatig â phosibl. Fel y dywed Datganiad o Bolisi Ariannu Trysorlys EM, mae'r fformiwla "yn cael gwared, i raddau helaeth, ar yr angen i negodi'r dyraniad yn uniongyrchol rhwng Gweinidogion y Trysorlys ac Ysgrifenyddion Gwladol a Gweinidogion y gweinyddiaethau datganoledig".²⁰ Bu i Fformiwla Barnett a'r modd yr oedd yn gweithredu leihau cymaint â phosibl ar drafodaeth wleidyddol heb gael gwared ar allu llywodraethau'r dydd i ymateb i hanfodion gwleidyddol achlysurol. Mewn gwrthgyferbyniad, gallai unrhyw fformiwla a fyddai'n gorfodi dilyn set o feini prawf gwrthrychol ar gyfer dyraniadau yn rhwydd fod wedi golygu newidiadau mawr yn y sefyllfa oedd ohoni a fyddai'n annerbyniol yn wleidyddol, neu nas dymunwyd hwy o leiaf.

6.4 Nid oes gan Fformiwla Barnett, felly, 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.

¹⁹ Trysorlys EM, 1979.

²⁰ Trysorlys EM, 2007a p.7.

I ble nesaf?

Yr ateb yn y tymor canolig

6.5 Ni allai unrhyw Gomisiwn y gofynnid iddo, fel y gofynnwyd i ni, ystyried y sefyllfa fel y mae ar hyn o bryd fethu â dod i'r casgliad bod posibiliadau gwella'r sefyllfa honno yn sylweddol. Yr ydym wedi cynnig nifer o newidiadau penodol a fyddai'n ailgalibro'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. Yn y bôn, fodd bynnag, y diffyg sylfaenol yn y system bresennol yw nad yw'n gwneud unrhyw ymdrech i sicrhau bod y cyllid a ddyrennir i Gymru yn gydnaws ag anghenion cymharol y wlad. Ymddengys yn ddiymwad y dylai lefel yr adnoddau cyhoeddus a ddarperir yng Nghymru gyfateb yn fras i'r angen cymharol i wario ar weithgareddau datganoledig. Mae'n dilyn yn rhesymegol o hynny, yn y tymor canolig, y dylai'r trefniadau ariannu ar gyfer Cymru (ac, o ran egwyddor, y gweinyddiaethau datganoledig eraill) fod yn seiliedig ar anghenion.

6.6 Yr ydym yn ymwybodol y byddai cyflwyno system sy'n seiliedig ar anghenion yn wynebu rhwystrau gwleidyddol ac ymarferol aruthrol. Mae'n debygol y byddai angen cyngres o wleidyddion ac arbenigwyr o bob rhan o'r DU i ddatrys y materion hynny sydd, yn sylfaenol, yn wleidyddol eu natur. Fodd bynnag, mae dadlau y byddai ymdrech i sefydlu mecanwaith i ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig ar sail anghenion yn methu oherwydd y byddai'r materion gwleidyddol yn rhy anodd i'w datrys yn agwedd wangalon ac, yn wir, yn ddiraddiol. Mae'r DU yn llwyddo i wneud dyraniadau i lywodraeth leol ar sail anghenion sydd wedi'u hasesu, ac mae llawer iawn o wledydd wedi dyfeisio fformiwlâu i ddyrannu adnoddau i wahanol haenau o lywodraeth mewn systemau taleithiol a ffederal. Ceir rhywbeth braidd yn gywilyddus mewn awgrymu bod system wleidyddol y DU rywfodd yn unigryw yn ei hanallu i wneud yn yr un modd. Er mwyn i unrhyw setliad newydd fod yn debyg o barhau, byddai angen cefnogaeth wleidyddol eang. Mae hyn yn golygu 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.

Y flaenoriaeth uniongyrchol

6.7 Yr ydym yn realistig ynghylch graddfa'r her wleidyddol ac yr ydym yn ymwybodol y gall gymryd peth amser i ddatblygu a chyflwyno'r system newydd. Fodd bynnag, mae natur fympwyol a darfodedig y fformiwla yn gofyn am rai newidiadau di-oed sy'n dilyn ymlaen o egwyddorion y cytunwyd arnynt eisoes ac y gellir eu cyflwyno heb unrhyw arloesi radical yn ymarferol.

6.8 Mae ein dadansoddiadau wedi dangos bod Cymru, ar hyn o bryd, yn cael llai nag y byddai'n ei gael pe byddai'n cael ei hariannu gan Lywodraeth y DU gan ddefnyddio'r fformiwlâu y mae'n eu defnyddio ar gyfer Lloegr. Os na cheir diwygio, bydd y bwlch rhwng anghenion cymharol Cymru, fel y cawsant eu hasesu yn ôl meini prawf Llywodraeth y DU, a lefel yr ariannu a ddarperir gan yr union Lywodraeth honno yn cynyddu. Ni ellir gadael y sefyllfa hon heb ei datrys nes y ceir cytundeb gwleidyddol ar ddiwygio mwy sylweddol.

6.9 Fel mater o egwyddor, dylai cydgyfeirio a yrrir gan Barnett ddod i ben pan nad yw cyllideb gweinyddiaeth ddatganoledig yn ddim mwy nag y byddai pe byddai'n cael ei hariannu fel un o ranbarthau Lloegr. Yn achos Cymru, mae'r pwynt hwn eisoes wedi'i gyrraedd; mae ein dadansoddiadau wedi dangos y byddai Cymru'n cael £114 i'w wario ar weithgareddau datganoledig am bob £100 sy'n cael ei wario yn Lloegr pe byddai ei chyllideb yn cael ei phennu gan fformiwlâu ariannu Lloegr. Y peth lleiaf sy'n ofynnol yw na ddylai dim cydgyfeirio pellach mewn ariannu cymharol y pen ddigwydd yng Nghymru hyd bod system ariannu newydd mewn grym. Ateb syml fyddai lluosu unrhyw gynyddrannau cadarnhaol a ddyrennir i Gymru gyda 114 y cant. Byddai'r addasiad bychan hwn i'r trefniadau presennol yn gosod terfyn isaf dan yr arian a ddarperir i Gymru, a byddai'n atal unrhyw gydgyfeirio pellach hyd yr adeg pan geir cytundeb ar ddiwygio mwy cynhwysfawr. Amlinellir enghraifft o'r modd y byddai hyn yn gweithio'n ymarferol ym Mlwch 6.1 isod.²¹

6.10 Mae'n werth pwysleisio nad ydym yn dadlau bod y terfyn isaf y byddai hyn yn ei osod dan Barnett yn gywir ar unrhyw ystyr wrthrychol - mae'n bosibl iawn mai barn gwleidyddion (a phleidleiswyr) fydd bod cynnal ariannu cymharol ar y lefelau presennol yn annigonol ac ystyried anghenion cymharol Cymru. Fodd bynnag, un o rinweddau gosod y terfyn isaf ar y lefel hon, o leiaf, yw atal Cymru rhag cwmpo ymhellach islaw'r hyn y byddai'n ei gael gan Lywodraeth y DU pe byddai'n cael ei hariannu gan y fformiwlâu y mae Llywodraeth y DU yn eu defnyddio yn achos Lloegr. Mae, felly, yn addasiad syml i'r trefniadau presennol sy'n cyflawni'r peth lleiaf sy'n ofynnol er mwyn atal tanariannu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru hyd nes y ceir diwygio ehangach.

²¹ Gan fod Cymru'n symud i sefyllfa lle mae'n cael ei thanariannu o'i gymharu â'r hyn y byddai'n ei gael drwy gyfrwng fformiwlâu ariannu Lloegr, byddai'n anaddas lluosu unrhyw gynyddrannau negyddol a ddyrennir i Gymru gyda 114 y cant.

Blwch 6.1: Enghraifft o sut y byddai Fformiwla Barnett yn cael ei chymhwyso i Gymru pe byddai'r cynyddrannau'n cael eu lluosu â 114 y cant

Dylai cynyddrannau yng ngrant bloc Cymru a gynhyrchir gan Fformiwla Barnett gael eu lluosu â 114 y cant. Byddai hyn yn sicrhau bod cynyddrannau yng Nghymru yn adlewyrchu'r angen cymharol ac na fyddai dim cydgyfeirio pellach mewn gwariant cymharol y pen rhwng Cymru a Lloegr. Dylai'r symiau canlyniadol ar gyfer grant bloc Cymru a gyfyd o ostyngiadau yn rhaglenni Lloegr gael eu cyfrifo drwy ddefnyddio'r Fformiwla Barnett bresennol. Mae Cymru yn awr yn cael llai o gyllid na'r hyn a gâi o fformiwla ariannu Seisnig, felly ni ddylai gael dim mwy o ostyngiadau na'i chyfran yn ôl y boblogaeth. O ran cynnydd, byddai angen gwneud addasiad syml i'r cyfrifiad a welir ym Mlwch 2.1:

$$\text{Newid i grant bloc Cymru} = \text{newid i'r rhaglen gyfatebol yn Lloegr} \times \text{ffactor cymharedd Cymru i Loegr} \times \text{cymhareb poblogaeth Cymru} \times 114\%$$

Gellir dangos hyn drwy ddefnyddio'r un enghraifft ddamcaniaethol a geir ym Mlwch 2.1, gyda £100 miliwn o gynnydd yng ngwariant un o adrannau Llywodraeth y DU. Mae 90 y cant o raglenni'r adran hon wedi'u datganoli i Gymru, felly mae'r ffactor cymharedd yn 90 y cant. Yn ogystal, dengys yr amcangyfrifon diweddaraf bod poblogaeth Cymru yn 5.83 y cant o boblogaeth Lloegr. Gan gyfuno'r elfennau hyn â'r ffactor seiliedig ar angen sy'n 114 y cant, dyma fyddai'r cynnydd ym mloc Cymru:

$$£100 \text{ miliwn} \times 90 \text{ y cant} \times 5.83 \text{ y cant} \times 114 \text{ y cant} = £5.98 \text{ miliwn}$$

Argymhelliad

Ni ddylai dim dirywiad pellach mewn ariannu cymharol y pen ddigwydd yng Nghymru hyd nes bod system ariannu newydd mewn grym. Gellid cyflawni hyn mewn modd syml drwy luosi unrhyw gynyddrannau cadarnhaol a ddyrennir i Gymru â 114 y cant.

Argymhellion y Comisiwn

Sicrhau bod yr ariannu'n gydnaws ag anghenion

Yn y tymor canolig dylai'r trefniadau ariannu ar gyfer Cymru fod yn seiliedig ar anghenion cymharol. **(Pennod 3)**

Ni ddylai dim dirywiad pellach mewn ariannu cymharol y pen ddigwydd yng Nghymru hyd nes bod system ariannu newydd mewn grym. Gellid cyflawni hyn mewn modd syml drwy luosi unrhyw gynyddrannau cadarnhaol a ddyrennir i Gymru â 114 y cant. **(Pennod 6)**

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

Dylai Llywodraeth y Cynulliad allu dwyn ei chyllideb gyfalaf ymlaen dros gyfnod adolygiad o wariant. **(Pennod 5)**

Dylai fod gan Lywodraeth y Cynulliad law rydd o ran cael gafael ar arian Hyblygrwydd Diwedd Blwyddyn y mae wedi'i gronni mewn blynyddoedd blaenorol, heb fod gofyn iddi drafod gyda Thrysorlys EM a chael ei gytundeb. **(Pennod 5)**

Dylai Llywodraeth y Cynulliad allu symud arian o gyllidebau cyfalaf i gyllidebau adnoddau, ar yr amod na fyddai trosglwyddiadau o'r fath yn peri torri rheolau ariannol cyffredinol Llywodraeth y DU. **(Pennod 5)**

Lleihau'r tebygolrwydd o anghydfod yn y dyfodol

Dylai agweddau technegol ar weithrediad Fformiwla Barnett gael eu gweinyddu gan gorff ymgynghorol annibynnol sydd hyd braich oddi wrth Lywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad. **(Pennod 5)**

Dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad gytuno ar y cyd ar goncordat Gweinidogol newydd ar y trefniadau ariannu manwl ar gyfer Cymru. **(Pennod 5)**

Gwella tryloywder

Er mwyn gwella tryloywder y broses o ariannu Llywodraeth y Cynulliad, dylai Llywodraeth y DU gynhyrchu cyhoeddiad blynyddol a fyddai'n galluogi gwneud cymariaethau uniongyrchol rhwng gwariant Llywodraeth y Cynulliad sy'n cael ei gwmpasu gan Fformiwla Barnett a gwariant tebyg yn Lloegr. **(Pennod 5)**

Dylid gwahodd un o Weinidogion y Trysorlys i gwrdd â Phwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru o leiaf unwaith yn ystod cyfnod pob adolygiad o wariant er mwyn trafod yr arian a ddarparwyd i Gymru. **(Pennod 5)**

Pwerau benthyca a threthu Llywodraeth y Cynulliad

Pwerau benthyca

A2.1 Nid oes gan Lywodraeth y Cynulliad y pŵer i fenthyca er mwyn ariannu gwasanaethau cyhoeddus mewn modd tebyg i Lywodraeth y DU. Mae'n rhaid iddi ganfod yr adnoddau ar gyfer yr holl wasanaethau o gyllideb flynyddol Llywodraeth y Cynulliad, sy'n cael ei hariannu drwy gyfrwng y grant bloc.

A2.2 Ceir, fodd bynnag, amodau hynod o gyfyngedig sy'n caniatáu i Lywodraeth y Cynulliad fenthyca arian ychwanegol. Dan Adran 121 o Ddeddf Llywodraeth Cymru (2006), gall Gweinidogion Cymru fenthyca gan yr Ysgrifennydd Gwladol symiau y bernir bod eu hangen er mwyn talu costau gorwario dros dro o'i gymharu ag incwm neu i sicrhau balans gweithredol. Yna gall y Trysorlys roi arian i'r Ysgrifennydd Gwladol o'r Gronfa Benthyciadau Cenedlaethol. Ni all cyfanswm y benthyciad fel y mae'n cael ei amlinellu dan Adran 121 fod yn fwy na £500 miliwn ar unrhyw adeg.

A2.3 Rhaid i symiau sy'n cael eu benthyca dan Adran 121 gael eu had-dalu i'r Ysgrifennydd Gwladol dan amodau a amlinellir gan y Trysorlys. Mae benthyca dan Adran 121 yn cyfrif tuag at Ofyniad Arian Parod Net y Sector Cyhoeddus ac felly mae'n cael ei gynnwys o fewn cyfanswm cyllideb Llywodraeth y Cynulliad. Rhaid gwneud iawn am unrhyw gynnydd mewn benthyca drwy leihau gwariant arall. Yr effaith yw lleihau lefel y grant gan Lywodraeth y DU ac felly adfer sefyllfa fenthyca y DU. Felly, pe byddai Gweinidogion Cymru yn benthyca dan Adran 121, byddai effeithiau benthyciad o'r fath yn cael eu gwrthbwysu gan ostyngiad yn y grant a dderbynnid gan y Trysorlys pe na byddai'r symiau'n cael eu had-dalu gan ddefnyddio arian oedd eisoes ar gael.

A2.4 Mae Deddf Llywodraeth Cymru (2006) hefyd yn gwneud darpariaethau i Gomisiwn y Cynulliad ac Archwilydd Cyffredinol Cymru fenthyca ar delerau tebyg er mwyn ymdopi â diffygion dros dro yn eu cyllideb.

A2.5 I grynhoi, er bod Llywodraeth y Cynulliad yn meddu ar rai pwerau benthyca, mae'r rhain yn gyfyngedig iawn ac ni ellir eu cymharu â'r modd y mae Llywodraeth y DU neu awdurdodau lleol yn benthyca i ariannu gwasanaethau cyhoeddus yn y presennol ac yn y dyfodol.²²

²² Yn dilyn uno Awdurdod Datblygu Cymru â Chynulliad Cenedlaethol Cymru (fel yr amlinellir yng Ngorchymyn Awdurdod Datblygu Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Diddymu) 2005), etifeddodd y Cynulliad bwerau benthyca cyfyngedig er mwyn gallu cyflawni ei swyddogaethau dan Ddeddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975. Pe byddai'r pwerau hyn yn cael eu defnyddio, gallai Trysorlys Ei Mawrhydi orchymyn i unrhyw incwm a godir o fenthyca gael ei drin fel derbyniad, gan olygu y byddai'n mynd yn syth i Gronfa Gyfunol y DU, ac na fyddai adnoddau net ychwanegol i'r Cynulliad.

Trethiant

A2.6 Mae'r rhan fwyaf o drethiant yn y DU yn cael ei weinyddu'n ganolog. Y ddau brif eithriad yw trethiant ar gyfer darparu gwasanaethau lleol, sef Ardrethi Annomestig, a'r dreth gyngor.

A2.7 Mae Ardrethi Annomestig yn dreth eiddo sy'n cael ei chodi ar feddianwyr eiddo annomestig. Dyma sut mae busnesau a meddianwyr eraill eiddo annomestig yn cyfrannu tuag at gostau gwasanaethau awdurdodau lleol.

A2.8 Mae gan Lywodraeth y Cynulliad y pŵer i addasu Ardrethi Annomestig mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, gellir gwneud addasiadau i gyfradd y rhyddhad sy'n cael ei gymhwyso. Fodd bynnag, rhaid i unrhyw newidiadau o'r fath gael eu hariannu o gyllideb Llywodraeth y Cynulliad. Yn ail, gall Llywodraeth y Cynulliad newid cyfradd y cynnydd mewn ardrethi busnes bob blwyddyn, a elwir yn buntal neu'n lluosydd. Mae Llywodraeth y DU yn gosod cyfradd y lluosydd ar gyfradd chwyddiant a phe byddai Llywodraeth y Cynulliad yn gosod lluosydd islaw cyfradd chwyddiant yna byddai'r grant bloc yn cael ei addasu er mwyn adlewyrchu'r gostyngiad mewn refeniw Ardrethi Annomestig y byddai hyn yn ei greu.

A2.9 Mae pob awdurdod lleol yng Nghymru yn gyfrifol am osod ei dreth gyngor. Mae tua 20 y cant o holl refeniw awdurdodau lleol Cymru yn cael ei godi drwy drethiant cyngor. Mae cyfanswm cyffredinol y dreth a godir yn cael ei osod gan yr awdurdod lleol yn flynyddol ac mae'r dreth a godir yn unol â bandiau gwerth tai. Mae Gweinidogion Cymru yn datgan eu disgwyliadau o ran lefelau derbynol o gynnydd yn y dreth gyngor bob blwyddyn. Os yw'r cynnydd y mae awdurdod yn bwriadu ei gyflwyno yn y dreth gyngor yn uwch na'r disgwyliadau hyn, yna gall Gweinidogion Cymru gymryd camau i gyfyngu ("gosod cap") ar ofyniad cyllidebol yr awdurdod ar gyfer y flwyddyn ac felly gyfyngu'r cynnydd yn ei dreth gyngor.

A2.10 Mae'r Datganiad o Bolisi Ariannu yn amlinellu'r camau y gellir eu cymryd, o bosibl, os bydd newidiadau yng nghyfraddau'r dreth gyngor yng Nghymru yn effeithio ar weinyddiaeth trethiant a budd-daliadau cysylltiedig yn y DU. Er enghraifft, pe ceid, wedi newidiadau i'r dreth gyngor, newidiadau i gostau'r cymhorthdal a delir i awdurdodau lleol ar gyfradd anghymesur o'u cymharu â newidiadau yn Lloegr, yna byddid, o bosibl, yn gwneud addasiadau mantoli i grant bloc Llywodraeth y Cynulliad.

Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru

Tarddiad y Comisiwn

A3.1 Cafodd y Comisiwn ei sefydlu gan Lywodraeth y Cynulliad yn unol ag ymrwymiad yn *Cymru'n Un: rhaglen flaengar ar gyfer llywodraethu Cymru*.

Cylch gorchwyl

A3.2 Dyma gylch gorchwyl y Comisiwn:

- edrych ar fanteision ac anfanteision y dull presennol o ddsbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru - dull sy'n seiliedig ar fformiwla; a
- chanfod mecanweithiau ariannu amgen posibl gan gynnwys y posibiladau i Lywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau i amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyca.

Perthynas y Comisiwn â Llywodraeth y Cynulliad

A3.3 Mae'r Comisiwn yn bodoli ar wahân i Lywodraeth y Cynulliad at ddibenion cyfathrebu ac ymgynghori gyda'r cyhoedd, casglu, ystyried a dadansoddi gwybodaeth, a chynhyrchu adroddiadau.

Trefniadau adrodd

A3.4 Mae'r Comisiwn yn adrodd i Brif Weinidog Cymru, Dirprwy Brif Weinidog Cymru a'r Gweinidog dros Gyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus ar y cyd.

A3.5 Gofynnwyd i'r Comisiwn baratoi adroddiad cyntaf erbyn haf 2009. Mae Gweinidogion wedi datgan y bydd yr adroddiad yn cael ei drafod gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru cyn i'r Comisiwn wneud rhagor o waith.

Aelodau'r Comisiwn

A3.6 Mae **Gerald Holtham** yn Bartner Rheoli Cadwyn Capital LLP ac yn gyn Brif Swyddog Buddsoddi Morley Fund Management, sef cangen fuddsoddi Aviva PLC. Mae gan yr economegydd hwn, a aned yn Aberdâr, brofiad eang o gynnal a chymhwyso gwaith ymchwil economaidd ar amrywiaeth o faterion polisi cyhoeddus fel cyfarwyddwr y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (IPPR) ac yn y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD) a Sefydliad Brookings. Mae'n chwarae rhan weithgar ym mywyd cyhoeddus Cymru, ac ar hyn o bryd mae'n un o Gyfarwyddwyr y Sefydliad Materion Cymreig, yn Athro gwadd yn Ysgol Fusnes Prifysgol Caerdydd ac yn aelod o Banel Cynghorol Llywodraeth y Cynulliad ar Ymchwil Economaidd.

A3.7 Mae **David Miles** yn aelod o Bwyllgor Polisi Ariannol Banc Lloegr, yn Athro gwadd mewn Economeg Ariannol yn y Coleg Imperial, Prifysgol Llundain, ac yn un o Gyfarwyddwyr anweithredol yr Awdurdod Gwasanaethau Ariannol (FSA). Mae'r arbenigwr hwn ar ymchwil ar y marchnadoedd ariannol, a aned yn Abertawe, wedi cyhoeddi'n eang ar lawer agwedd ar gyllid a macro-economeg. Yn 2003 cynhaliodd adolygiad annibynnol o'r farchnad dai yn y DU, gan ganolbwyntio ar absenoldeb benthyca ar gyfradd benodedig am gyfnod llawer hwy, i Ganghellor y Trysorlys ar y pryd, sef Gordon Brown. Ymunodd â Phwyllgor Polisi Ariannol Banc Lloegr ym mis Mehefin 2009.

A3.8 Mae **Paul Bernd Spahn** yn Athro Emeritws ym Mhrifysgol Goethe, Frankfurt am Main, yr Almaen. Wedi iddo ymddeol yn 2005 bu'n gwasanaethu fel Ymgynghorydd Macro-ariannol i Weinidog Cyllid a Thrysorlys Bosnia a Herzegovina, a daeth yn Gyfarwyddwr Gweithredol sefydlol y Tŷ Cyllid yn Frankfurt. Mae'r Athro Spahn yn un o gyn Is-lywyddion Prifysgol Frankfurt, ac mae wedi dal sawl swydd athro gwadd ledled y byd, wedi cyhoeddi'n eang mewn cyfnodolion ysgolheigaidd a rhai sy'n canolbwyntio ar bolisi, ac wedi rhoi cyngor arbenigol i fwy na hanner cant o lywodraethau ar draws y byd.



O'r chwith i'r dde: David Miles, Gerald Holtham, Paul Bernd Spahn

Ymchwil a gomisiynwyd

A3.9 Comisiynwyd dau brosiect ymchwil dan gyfnod 1:

- "The Barnett Formula and its consequences for Wales: a literature review"
- "The use of needs based formulae in the allocation of public resources: literature review"

Blaenoriaethau ar gyfer cyfnod 2

A4.1 Bydd y Comisiwn yn adolygu'r cynlluniau ar gyfer ail gyfnod ei waith yn sgil yr ymateb gan Lywodraeth y Cynulliad, canlyniad y ddadl mewn Cyfarfod Llawn gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru a'r cyflwyniadau a geir yn ystod ei ail alwad am dystiolaeth. Ar sail y dystiolaeth sydd wedi'i chyflwyno hyd yn hyn, mae'r Comisiwn yn bwriadu mynd i'r afael â'r materion canlynol yng nghyfnod 2.

Grant bloc

- i) Argymhellion terfynol ar y ffordd briodol o bennu grant bloc Cymru, gan gynnwys canllawiau ar gyfer fformiwla a fydd, o bosibl, yn seiliedig ar anghenion.
- ii) Aseiad o ba mor berthnasol i Gymru yw'r argymhellion a wnaethpwyd gan Bwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett.
- iii) Ymateb i sylwadau ar y dadansoddiadau a'r argymhellion a gyflwynwyd yn yr adroddiad cyntaf.

Trethiant

- iv) Aseiad o ba mor berthnasol i Gymru yw'r argymhellion a wnaethpwyd gan y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban sy'n ymdrin â materion ariannol.
- v) Set o egwyddorion i arwain gwaith meddwl yn y dyfodol ar ddatganoli pwerau dros drethiant.
- vi) Cyfres o ddatganiadau "os - felly" ar bwerau trethiant, h.y. arweiniad i fanteision ac anfanteision amrywiol opsiynau.
- vii) Trafodaeth ar "ddyfarniad yr Asores" ac elfennau eraill o gyfraith Ewropeaidd y mae ganddynt oblygiadau i ymreolaeth ariannol yng Nghymru.
- viii) Dadansoddiad o gydbwysedd ariannol Cymru.

Benthyca

- ix) Set o egwyddorion i arwain gwaith meddwl yn y dyfodol ar ddatganoli pwerau benthyca.
- x) Cyfres o ddatganiadau "os - felly" ar bwerau benthyca, h.y. arweiniad i fanteision ac anfanteision amrywiol opsiynau.
- xi) Trafodaeth ar y posibilïadau i Lywodraeth y Cynulliad ddatblygu mecanweithiau benthyca arloesol o fewn y fframwaith cyfreithiol presennol.

Cyfeiriadau a ddefnyddiwyd yn yr adroddiad llawn

Australian Government Commonwealth Grants Commission (2004) "Report on state revenue sharing relativities, 2004 review"

Ball, J. (2008) "A strategy for the Welsh economy", Y Sefydliad Materion Cymreig

Bristow, G. (2009) "The Barnett Formula and its consequences for Wales: a literature review", adroddiad ar ran y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru

Y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban (2008) "The future of Scottish Devolution within the Union: a first report"

Cornwall Energy (2009) "The costs to consumers of electricity network charges: a comparison of the position at 1 April 2009 on 1 April 2008", grid charges 2009 paper for Consumer Focus, Mawrth 2009

Cymru Yfory - Tomorrow's Wales (2009) "Evidence from Cymru Yfory - Tomorrow's Wales to the House of Lords Barnett Formula Committee"

Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol (2008) "Statistical release: local authority revenue expenditure and financing"

Yr Adran Iechyd (2008) "Resource allocation: weighted capitation formula, sixth edition"

Heald, D. (1980) "Territorial equity and public finances: concepts and confusion", Studies in Public Policy number 75, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow

Trysorlys EM (1979) "Needs assessment study - report"

Trysorlys EM (1994) "Assessment of relative needs"

Trysorlys EM (2007a) "Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy"

Trysorlys EM (2007b) "Meeting the aspirations of the British people: 2007 Pre Budget Report and Comprehensive Spending Review"

Trysorlys EM a Llywodraeth Cynulliad Cymru (2005) "Concordat between HM Treasury and the Welsh Assembly Government"

Pwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin (2009) "Devolution: a decade on"

Pwyllgor Trysorlys Tŷ'r Cyffredin (1997) "Session 1997-98 second report, the Barnett Formula"

Pwyllgor Cyswllt Tŷ'r Arglwyddi (2008) "Second report of session 2007-08"

Hughes-Hallett, A., Peat, J., Scott, A., Sutton, L. and Zuleeg, F. (2008) "Options for Scotland's future - the economic dimension", The David Hume Institute, Occasional Paper No. 80

Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution (2008) "First evidence from the Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution", Heriot-Watt University

LE Wales (2009) "The use of needs based formulae in the allocation of public resources: literature review", adroddiad ar ran y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu

McLean, I. (2002) "Fiscal federalism in Australia", Nuffield College Working Papers in Politics, 2002-W28

McLean, I., Lodge, G. and Schmuecker, K. (2008) "Fair Shares? Barnett and the politics of public expenditure", IPPR

OFWAT (2007) "Water and sewerage charges 2007-08 report"

Oxford Economics (2008) "Regional winners and losers in UK public finances"

Pickernell, D., Bristow, G., Kay, A. and Ryan, N. (2008) "The primacy of politics: intergovernmental fiscal relations in the UK and Australia", Public Money and Management, Volume 28, Issue 2, p.115-122

Llywodraeth yr Alban (2007) "Choosing Scotland's future: a national conversation: independence and responsibility in the modern world"

Llywodraeth yr Alban (2009) "Fiscal autonomy in Scotland: the case for change and options for reform: taking forward our national conversation"

Society of County Treasurers (2008) "SSI: a guide to the four block model 2008/09, 2009/10 and 2010/11"

Varney, D. (2007) "Review of tax policy in Northern Ireland", Trysorlys EM

Webb, D. (2007) "The Barnett Formula", House of Commons Library Research Paper 07/91

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2007) "Cymru'n Un: rhaglen flaengar ar gyfer llywodraethu Cymru: cytundeb rhwng grŵp Llafur a grŵp Plaid Cymru yn y Cynulliad Cenedlaethol"

Byddai'r Comisiwn yn croesawu sylwadau ac unrhyw gyflwyniadau pellach o dystiolaeth ar y materion a ystyriwyd yn ei adroddiad cyntaf.

Byddai'r Comisiwn hefyd yn falch o gael cyflwyniadau dystiolaeth ar ei raglen waith ar gyfer cyfnod 2 (gweler Atodiad 4).

Er mwyn sicrhau y gellir gweithredu ar sail yr wybodaeth, dylid anfon sylwadau a thystiolaeth ar ffurf electronig (drwy ebost neu ar gryno-ddisg) at ysgrifenyddiaeth y Comisiwn erbyn 31 Hydref 2009.

Drwy e-bost:

Holtham.Commission@wales.gsi.gov.uk

Drwy'r post:

Gareth Morgan
Ysgrifennydd
Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru
Ystafell 2-017
Adeiladau'r Goron
Parc Cathays
Caerdydd
CF10 3NQ

Sylwer bod y Comisiwn yn bwriadu cyhoeddi, yn rhannol neu'n llawn, bob dystiolaeth berthnasol y mae'n ei chael.

Bydd cyflwyniadau dystiolaeth, ac ymatebion eraill o sylwedd i waith y Comisiwn, yn cael eu cadw gan Ysgrifenyddiaeth y Comisiwn ar ran Llywodraeth Cynulliad Cymru. Efallai y ceir amgylchiadau pan fydd gofyn i Lywodraeth y Cynulliad gyfleu'r wybodaeth i drydydd parti yn sgil cais amdani, er mwyn cydymffurfio â'i rhwymedigaethau dan y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth (2000), er enghraifft.

I gael copïau ychwanegol o'r adroddiad hwn, cysylltwch ag Ysgrifenyddiaeth y Comisiwn yn y cyfeiriad uchod.