

Briff Ymchwil
**Cyfres y Gyllideb 1: Ariannu
datganoli yng Nghymru**

Awdur: **Dr Eleanor Roy**
Dyddiad: **Mehefin 2013**



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Gwasanaeth Ymchwil

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Awdur: **Dr Eleanor Roy**

Dyddiad: **Mehefin 2013**

Rhif Papur: **16-054**

Cysylltwch â ni

Y Gwasanaeth Ymchwil
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

☎ : 0300 200 6306

✉ : Martin.Jennings@Cynulliad.Cymru

🌐 : Cynulliad.Cymru/Pigion

🐦 : [@SeneddYmchwil](https://twitter.com/SeneddYmchwil)

🌐 : Cynulliad.Cymru/Ymchwil

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2016

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Briff Ymchwil

Cyfres y Gyllideb 1: Ariannu datganoli yng Nghymru



Contents

Cyfres y Gyllideb 1: Ariannu datganoli yng Nghymru	1
Ariannu datganoli	1
Categoriâu a chyfyngiadau ariannol	1
Fformiwla Barnett.....	2
Osgoi'r fformiwla.....	3
Diwygio'r drefn ariannu	3
Defnyddio grant bloc Cymru – Cronfa Gyfunol Cymru.....	4
Rhagor o wybodaeth.....	5

Cyfres y Gyllideb 1: Ariannu datganoli yng Nghymru

Ariannu datganoli

Trysorlys Ei Mawrhydi sy'n gyfrifol am bolisi ariannol a dyrannu gwariant cyhoeddus yn y DU. Caiff yr arian a ddyrennir i'r gweinyddiaethau datganoledig ei bennu mewn adolygiadau o wariant, ochr yn ochr â'r arian i adrannau Llywodraeth y DU.¹ Daw'r arian hwn ar ffurf grant² gan yr Ysgrifennydd Gwladol perthnasol a bydd Senedd y DU yn pleidleisio arno.

Nid dim ond gan grant gan y DU y bydd cyllidebau'r gweinyddiaethau datganoledig yn cael eu hariannu; mae dulliau ariannu eraill yn cynnwys trethi lleol (ardrethi annomestig a'r dreth gyngor), arian Ewropeaidd ac awdurdodau lleol yn benthycia ar gyfer gwariant cyfalaf. Yn sgîl pasio Deddf yr Alban 2012,³ bydd Llywodraeth yr Alban hefyd yn gallu rheoli trethi datganoledig ychwanegol o 1 Ebrill 2015; bydd y refereniw a gesglir o'r trethi hyn yn cael ei dynnu o grant bloc yr Alban.⁴⁵

Categoriâu a chyfyngiadau ariannol

Mae'r grant sydd ar gael i Lywodraeth Cymru yn cynnwys dau gategori gwariant ar wahân:

- **Terfynau gwariant adrannol (DEL)** – fel arfer fe'u pennir dros dair neu bedair blynedd fel rhan o broses adolygu gwariant Llywodraeth y DU. Dyma derfyn cyllidebol amlflwydd Llywodraeth Cymru. Mae'r rhan fwyaf o'r terfyn gwariant adrannol yn wariant nad yw wedi'i neilltuo (sef y gyllideb wedi'i chlustnodi) ac mae'n galluogi Llywodraeth Cymru i ddewis ei holl flaenoriaethau gwariant. Caiff newidiadau yn y ddarpariaeth ar gyfer yr eitemau hyn eu pennu ar sail fformiwla Barnett. Fodd bynnag, mae rhai elfennau o'r terfyn gwariant adrannol wedi'u neilltuo, a dim ond at ddibenion penodol (y gyllideb heb ei chlustnodi) y gellir ei defnyddio.
- **Gwariant a reolir yn flynyddol** – mae'n cynnwys gwariant sydd, yn gyffredinol, wedi'i seilio ar y galw, ac felly ni all y ddarpariaeth yn rhesymol fod yn destun terfynau amlflwydd (er enghraifft yn achos benthyciadau i fyfyrwyr). Caiff hwn ei adolygu a'i bennu ddwywaith y flwyddyn gan Drysorlys EM. Dim ond i'r diben y'i neilltuwyd y mae modd dyrannu gwariant a reolir yn flynyddol; felly nid oes gan Lywodraeth Cymru ddisgresiwn dros benderfynu ar sut y caiff ei ddyrannu. Mae modd cael rhagor o wariant a reolir yn flynyddol gan Drysorlys EM yn ôl yr angen, ond rhaid dychwelyd unrhyw arian nas gwariwyd.

¹ Cyflwynodd Trysorlys EM wybodaeth ynghylch y trefniadau ar gyfer ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig yn *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy, Hydref 2010. [fel ar 15 Mai 2013]*

²Caiff arian ar gyfer Swyddfa Cymru a thaliadau uniongyrchol eraill eu brigdorri o'r grant cyn iddo gael ei ryddhau. Caiff y cyrff a ariennir yn uniongyrchol (sef Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol, yr Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus) hefyd eu hariannu o'r grant, ac nid yw'r arian hwn wedi'i gynnwys yn y gyllideb sydd ar gael i Lywodraeth Cymru.

³ *Deddf yr Alban 2012*, [fel ar 15 Mai 2013]

⁴ Mae *Deddf yr Alban 2012* yn trosglwyddo pwerau newydd i Senedd yr Alban sy'n ymwneud â threthi a benthycia. O Ebrill 2015, bydd treth tir y doll stamp a'r dreth tirlenwi wedi'u datganoli'n llwyr i'r Alban. O Ebrill 2016, bydd Senedd yr Alban yn cael ei gwahodd i bennu cyfradd treth incwm i'r Alban, i gymryd lle gostyngiad o 10c o bob band treth incwm.

⁵ The *Scotland Act 2012* transfers new powers to the Scottish Parliament relating to taxation and borrowing. From April 2015, stamp duty land tax and landfill tax will be fully devolved to Scotland. From April 2016, the Scottish Parliament will be asked to set a Scottish rate of income tax, to replace a 10p reduction from each band of income tax.

Mae gan Lywodraeth Cymru rwydd hant i ddyrannu'r elfen 'wedi'i chlustnodi' (neu'r grant bloc) o'i chyllidebau yn ôl ei dewis, cyhyd â bod ei chynlluniau'n cydymffurfio â pholisi cyllidol Llywodraeth y DU.⁶ Mewn gwirionedd, mae'r cwmpas ar gyfer dyrannu yn gyfyngedig oherwydd gofynion ac ymrwymadau sy'n bodoli eisoes.

Fformiwla Barnett

Defnyddir fformiwla Barnett, sy'n anstatudol, i bennu'r newidiadau i wariant arfaethedig o fewn y gyllideb sydd wedi'i chlustnodi ond nid i bennu ei faint cyffredinol. Pan fydd Llywodraeth y DU yn adolygu ei chynlluniau gwariant,⁷ bydd bloc Cymru'n cael cyfran ar sail ei phoblogaeth o'r newidiadau i wariant arfaethedig ar wasanaethau cymharol y Llywodraeth yn Lloegr.

Ystyrir tri ffactor wrth gyfrifo'r newidiadau i grant bloc Cymru gan ddefnyddio fformiwla Barnett:

- Faint o newid a fydd i'r gwariant arfaethedig ar raglenni adrannol Llywodraeth y DU;
- **Y ganran gymharol** – mae hon yn disgrifio'r graddau y mae gwasanaethau a ddarperir gan adrannau Llywodraeth y DU yn cyfateb i wasanaethau y mae Llywodraeth Cymru'n gyfrifol amdanynt. Er enghraifft, y ganran gymharol ar gyfer iechyd yw 99.1%, gan fod mwyafrif helaeth y gwariant sy'n gysylltiedig ag iechyd wedi'i ddatganoli i Lywodraeth Cymru, tra bo'r ganran gymharol ar gyfer trafnidiaeth yn 73.1%, gan fod y cyfrifoldeb am sawl agwedd ar y gwariant ar drafnidiaeth yn parhau i fod yn nwylo Llywodraeth y DU.⁸
- **Cyfran y boblogaeth** – cyfeiria hwn at boblogaeth Cymru fel cyfran o boblogaeth Lloegr. Mae'r ffigurau a ddefnyddir yn adlewyrchu amcangyfrifon blynyddol o'r boblogaeth ar ganol blwyddyn. Defnyddiodd yr Adolygiad o Wariant yn 2010 yr amcangyfrifon o'r boblogaeth ar ganol blwyddyn ar gyfer 2009, a oedd yn rhoi cyfran o 5.79% ar gyfer Cymru.

Felly, mae fformiwla Barnett yn gweithredu system gynyddrannol, gan fod dyraniad un flwyddyn yn seiliedig ar ddyraniad y flwyddyn flaenorol. Felly, caiff y newidiadau i'r grant bloc eu cyfrif drwy:



Er enghraifft, pe bai Llywodraeth y DU yn penderfynu cynyddu ei gwariant ar drafnidiaeth £100 miliwn (sydd â chanran gymharol gyffredinol o 73.1%), yna byddai'r cyfrifiad fel a ganlyn: £100 miliwn x 0.731 x 0.0579 = £4.23 miliwn. Felly, byddai'r ffigur canlyniadol Barnett yn £4.23 miliwn ar ben y llinell sylfaen gyffredinol. Byddai'r cyfrifiad hwn yn digwydd yn achos pob un o adrannau Llywodraeth y DU sy'n bwriadu newid y gwariant arfaethedig, ac mae'r rhain gyda'i gilydd yn cynrychioli'r newid net i grant bloc Cymru.

⁶ Sylwer nad oes gan Lywodraeth Cymru **ddim** dewis ynghylch swm y terfyn gwariant adrannol a glustnodir.

⁷ Gwneir hyn yn gyffredinol drwy adolygiadau o wariant, er bod cyhoeddiadau eraill ynghylch gwariant, fel y rhai a wneir gan Ganghellor y Trysorlys yn ei Gyllideb ac yn Natganiad yr Hydref, hefyd yn effeithio ar ddyraniadau i floc Cymru.

⁸ Gellir gweld manylion am ganrannau cymharol yn Atodiad B i ddogfen Trysorlys Ei Mawrhydi [Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy](#), Hydref 2010. [fel ar 15 Mai 2013]

Osgoi'r fformiwla

Er bod rhan fwyaf yr arian ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig yn cael ei bennu gan fformiwla Barnett, mae nifer o eithriadau lle nad yw'r dull gweithredu sy'n seiliedig ar y boblogaeth yn briodol. Cyfeirir at hyn yn aml fel osgoi'r fformiwla (formula by-pass). Mae'r rhain yn cynnwys rhai rhaglenni o fewn y terfynau gwariant adrannol, yr holl wariant a reolir yn flynyddol, a gwariant y tu allan i'r terfynau gwariant adrannol.

Caiff eitemau terfynau gwariant adrannol o fewn y gyllideb 'nad yw wedi'i chlustnodi' eu pennu ar wahân rhwng y weinyddiaeth ddatganoledig, yr Ysgrifennydd Gwladol perthnasol, Trysorlys Ei Mawrhydi ac adran berthnasol Llywodraeth y DU.

Mae'r trefniadau ar gyfer ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig wedi'u nodi yn y Datganiad am y Polisi Ariannu.⁹Funding reform

Diwygio'r drefn ariannu

Ym mis Hydref 2012, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ddatganiad ar y cyd am ddiwygio'r drefn ariannu, a oedd yn deillio o drafodaethau dwyochrog rhwng y ddwy Lywodraeth, a barodd blwyddyn. Roedd y broses hon yn anelu at fynd i'r afael â'r mater o ariannu teg a chydgyfeirio o ganlyniad i fformiwla Barnett, a fynegwyd yn ystod gwaith Comisiwn Holtham, yn ogystal â'r posibilrwydd o ddefnyddio pwerau benthyca i ariannu buddsoddiadau cyfalaf.¹⁰

Mae'r datganiad yn cydnabod y bu cydgyfeirio yng nghyllid Cymru ers datganoli, ond, ar sail cynlluniau gwariant presennol Llywodraeth y DU, nid yw'n debygol y bydd hyn yn parhau (o ganlyniad i doriadau gwariant). Fodd bynnag, pe bai lefelau gwariant yn codi yn y dyfodol, byddai'r broses gydgyfeirio yn ailgychwyn. Mae'r datganiad yn ymrwymo i gynnal adolygiad ar y cyd o'r patrwm cydgyfeirio cyn pob adolygiad o wariant, ac os bydd hwn yn rhagweld y bydd cydgyfeirio dros gyfnod y gwariant, bydd y ddwy Lywodraeth 'yn cynnal trafodaethau ar yr opsiynau er mwyn ymdrin â'r mater'.¹¹ Ni nodir manylion ynghylch yr opsiynau hyn.

O ran y posibilrwydd y gallai Llywodraeth Cymru fenthycu i ariannu buddsoddiadau cyfalaf:

Mewn egwyddor, mae Llywodraeth y DU yn derbyn yr achos dros roi pwerau benthyca i Lywodraeth Cymru er mwyn ariannu prosiectau seilwaith, ar yr amod bod ffrwd refeniw annibynnol briodol ar gael i'w cefnogi.

Gwneir penderfyniadau ar ddatganoli trethi – a allai gynnig ffrwd refeniw briodol – ar ôl i Gomisiwn Silk gyflwyno ei adroddiad.

*Cytunwyd y dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru barhau i ystyried yr opsiynau ar gyfer ariannu prosiectau seilwaith penodol, gan gynnwys yr achos dros allu manteisio ar bwerau benthyca yn gynnar, cyn y bydd unrhyw ffrwd refeniw annibynnol ar gael yn y dyfodol.*¹²

⁹ Trysorlys EM, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy*, Hydref 2010. [fel ar 15 Mai 2013]

¹⁰ Mae rhagor o wybodaeth am y mater o ariannu teg a chydgyfeirio o ganlyniad i fformiwla Barnett ar gael yn y papur a ganlyn gan y Gwasanaeth Ymchwil: *Fformiwla Barnett a newidiadau yng nghyllid datganoli*, Mehefin 2011

¹¹ Llywodraeth Cymru, Jane Hutt (y Gweinidog Cyllid), *Diwygio'r Drefn Ariannu*, Datganiad Ysgrifenedig gan y Cabinet, 24 Hydref 2012

¹² Llywodraeth Cymru, Jane Hutt (y Gweinidog Cyllid), *Diwygio'r Drefn Ariannu*, Datganiad Ysgrifenedig gan y Cabinet, 24 Hydref 2012

Again, the detail of how such access to borrowing powers for specific projects would be gained, or the nature of projects for which this would be considered, are not provided.

Adroddiad Rhan 1 Comisiwn Silk

Cyhoeddodd Comisiwn Silk ei adroddiad ar Ran 1 o'i waith ym mis Tachwedd 2012, ynglŷn â'r posibilrwydd y gallai Cymru gael rhagor o bwerau ariannol.¹³ Daeth i'r casgliad mai'r model gorau i Gymru fyddai cyfuniad o grant bloc a rhywfaint o ddatganoli o ran trethi. Nid oedd cylch gwaith y Comisiwn yn cynnwys ystyried diwygio'r drefn ariannu fel y cynigiwyd gan Holtham, ond roedd yn argymhell 'mai dim ond ar ôl datrys y materion sy'n ymwneud ag ariannu teg mewn ffordd y mae Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cytuno arni y dylid trosglwyddo pwerau dros dreth incwm i Lywodraeth Cymru.'¹⁴

Ar adeg ysgrifennu'r Hysbysiad Hwylus hwn, disgwyliwyd ymateb Llywodraeth y DU i'w argymhellion yn fuan. Mae'r datganiad ar y cyd uchod yn nodi bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU 'yn ymrwymo i roi ystyriaeth ddifrifol i gynigion y Comisiwn, gyda'r nod o gytuno ar becyn o ddiwygiadau sy'n cynnig trefn ariannu deg ac atebol i Gymru ac sy'n destun consensws eang.'¹⁵

Defnyddio grant bloc Cymru – Cronfa Gyfunol Cymru

Sefydlodd *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* Gronfa Gyfunol Cymru. Cyfrif banc niwtral yw hwn a gaiff ei ddal gan y Tâl-feistr Cyffredinol.¹⁶ Mae'r Ddeddf yn nodi'r trefniadau ar gyfer talu arian i mewn i'r Gronfa, gan gynnwys y grant a geir gan yr Ysgrifennydd Gwladol.¹⁷

Rhaid cael cymeradwyaeth yr Archwilydd Cyffredinol i ddefnyddio arian o Gronfa Gyfunol Cymru.¹⁸ Rhaid bod yr Archwilydd Cyffredinol yn fodlon bod awdurdod statudol dilys i ganiatáu i'r symiau y gofynnwyd amdanynt gael eu rhoi. Yn gyffredinol, gellir rhoi symiau o Gronfa Gyfunol Cymru dim ond os bydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi pasio cynnig ar y gyllideb i'r perwyl hwn, er bod eithriadau i hyn: gellir rhoi symiau 'ar gyfrif' y Gronfa drwy ddeddfwriaeth; ¹⁹pan fernir bod taliad wedi'i awdurdodi gan benderfyniad cyllidebol o dan Adrannau 127 a 128 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*;²⁰ a symiau a gaiff eu talu i'r Gronfa mewn camgymeriad.²¹

Golyga hyn fod gan y Cynulliad Cenedlaethol reolaeth gadarn dros y defnydd o adnoddau. Mae gan Drysorlys Ei Mawrhydi reolaeth 'weinyddol' dros y gyllideb, tra bo terfynau ar y defnydd o adnoddau a'r arian a dynnir o Gronfa Gyfunol Cymru fel y pennwyd gan gynigion y gyllideb yn gamau rheoli

¹³ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru*, Tachwedd 2012

¹⁴ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru*, Tachwedd 2012 [Argymhelliad R.18, Pennod 5]

¹⁵ Llywodraeth Cymru, Jane Hutt (y Gweinidog Cyllid), *Diwygio'r Drefn Ariannu*, Datganiad Ysgrifenedig gan y Cabinet, 24 Hydref 2012

¹⁶ *Adran 117, Deddf Llywodraeth Cymru 2006*. Gweinidog yn Llywodraeth y DU yw'r Tâl-feistr Cyffredinol, sydd â chyfrifoldeb statudol am gyfrifon y Llywodraeth a gaiff eu cadw yn ei enw ef/ei henw hi ym Manc Lloegr.

¹⁷ *Adrannau 118 i 120, Deddf Llywodraeth Cymru 2006*

¹⁸ Fel y nodir yn *Adran 129 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*

¹⁹ *Mae Adran 20(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* yn rhoi enghraifft o hyn: mae symiau sy'n ofynnol ar gyfer gwneud taliadau i berson sy'n dal neu sydd wedi dal swydd Llywydd neu Ddirprwy Lywydd i'w codi o Gronfa Gyfunol Cymru. [fel ar 18 Ebrill 2011]

²⁰ Mae *Adran 127* yn ymdrin â sefyllfa lle nad oes cynnig cyllidebol wedi'i fabwysiadu gan y Cynulliad Cenedlaethol erbyn dechrau'r flwyddyn ariannol berthnasol. *Mae Adran 128* yn sôn yn benodol am sefyllfaoedd brys lle nad yw'n ymarferol cyflwyno cynnig cyllidebol, a hynny am resymau sy'n ymwneud â brys. [fel ar 18 Ebrill 2011]

²¹ *Adran 130, Deddf Llywodraeth Cymru 2006*

'statudol'. Byddai defnyddio adnoddau y tu hwnt i'r symiau a ganiateir mewn cynnig ar y gyllideb yn cael ei ystyried yn gam afreolaidd ac yn arwain at farn archwilio anffafriol gan yr Archwilydd Cyffredinol.²²

Rhagor o wybodaeth

I gael rhagor o wybodaeth am y **trefniadau ar gyfer ariannu datganoli, cyllidebau a fformiwla Barnett**, cysylltwch â **Martin Jennings** (Martin.Jennings@Cynulliad.Cymru), y Gwasanaeth Ymchwil.

Gweler hefyd:

- **Cyfres y Gyllideb 2: Y broses gyllidebol yng Nghymru**
- **Cyfres y Gyllideb 3: Craffu ar y Gyllideb**
- **Cyfres y Gyllideb 4: Geirfa'r Gyllideb**
- **Llywodraeth Cymru, Cyllidebau**

²² Caiff Trysorlys Ei Mawrhydi hefyd osod cosbau ariannol am dorri'r terfynau gwariant adrannol.