Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Hysbysiadau hwylus

Fformiwla Barnett

Medi 2008

Ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig

Trysorlys Ei Mawrhydi sy'n gyfrifol am bolisi ariannol, polisi macroeconomaidd ac am ddyrannu gwariant cyhoeddus ar draws y DU. Caiff yr arian a ddyrennir i'r gweinyddiaethau datganoledig ei bennu mewn adolygiadau o wariant, ochr yn ochr â'r rhai i adrannau Llywodraeth y DU.1 Wedi i'r cyllidebau cyffredinol gael eu penderfynu, mae gan y gweinyddiaethau datganoledig y rhyddid i ddyrannu'r gwariant o fewn y cyfansymiau hyn. Fodd bynnag, mae'n rhaid iddynt sicrhau bod eu cynlluniau'n cydymffurfio â pholisi ariannol Llywodraeth y DU.

Ni chaiff cyllideb y gweinyddiaethau datganoledig ei hariannu'n gyfan gwbl gan grant o Senedd y DU. Daw elfennau eraill o drethi lleol (gan gynnwys ardrethi annomestig a'r dreth gyngor) a thrwy fenthyciadau awdurdodau lleol a chyrff cyhoeddus eraill er mwyn ariannu eu gwariant cyfalaf.

Y grant bloc a fformiwla Barnett

Gelwir yr elfen o'r terfynau gwariant adrannol (DEL)[2] sydd wedi'i chlustnodi yn 'grant bloc'. Dyma'r gyfran o'r gyllideb gyfan y mae gan y gweinyddiaethau datganoledig yr hawl i ddewis sut i'w dyrannu ar draws adrannau a rhaglenni.[3] Caiff newidiadau i'r cyllidebau hyn eu pennu'n gyffredinol gan fformiwla Barnett,[4] gan ddileu'r angen felly i drafod y dyraniad gyda Thrysorlys Ei Mawrhydi.

Mae'r fformiwla Barnett anstatudol yn pennu newidiadau i wariant o fewn cyllidebau'r gweinyddiaethau datganoledig sydd wedi'u clustnodi, ond **nid** yw'n pennu lefel derfynol y terfyn gwariant adrannol sydd wedi'i glustnodi. Pan fydd Llywodraeth y DU yn adolygu'i

[1] Pennodd Trysorlys Ei Mawrhydi'r trefniadau ar gyfer ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig yn Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy (October 2007). [ar 16 Chwefror 2009]

[2] **Terfynau Gwariant Adrannol (DEL)** – wedi'u pennu dros gyfnod o dair blynedd fel arfer fel rhan o broses Adolygu Gwariant Llywodraeth y DU. Mae'r rhan fwyaf o'r Terfynau Gwariant Adrannol heb eu neilltuo ac maent yn rhoi hawl i'r gweinyddiaethau datganoledig ddewis eu blaenoriaethau gwariant (a elwir yn eitemau 'cyllideb wedi'i neilltuo'). Caiff newidiadau yn y ddarpariaeth ar gyfer yr eitemau hyn eu pennu drwy fformiwla Barnett. Mae rhai elfennau o'r Terfyn Gwariant Adrannol, fodd bynnag, wedi'u neilltuo ('cyllideb heb ei chlustnodi') ac ni ellir eu defnyddio ond ar gyfer dibenion penodol.

[3] Nid oes gan y gweinyddiaethau datganoledig **unrhyw** hawl dros gyfanswm lefel y Terfyn Gwariant Adrannol sydd wedi'i glustnodi.

[4] Noder nad yw fformiwla Barnett wedi'i chymhwyso i wariant a reolir yn flynyddol (AME).

chynlluniau gwariant[5], caiff newidiadau yn y dyraniad i'r gweinyddiaethau datganoledig eu pennu gan newidiadau yn y gwariant arfaethedig ar wasanaethau tebyg yn adrannau Llywodraeth y DU. Caiff y newid gwirioneddol ei amcangyfrif gan ddefnyddio fformiwla Barnett sy'n seiliedig ar y boblogaeth. Felly, mae fformiwla Barnett yn gweithredu system gynyddrannol, gan fod **dyraniad un flwyddyn yn seiliedig ar ddyraniad y flwyddyn flaenorol, yn ogystal â rhan sy'n seiliedig ar boblogaeth Cymru (boed yn fwy neu'n llai) o'r newidiadau i wariant cymharol Llywodraeth y DU ar gyfer Lloegr.**

Caiff y newid mewn gwariant ar gyfer pob gweinyddiaeth ddatganoledig felly ei amcangyfrif trwy:

Newidiadau yn nherfyn gwariant adrannol adrannau Llywodraeth y DU	**X**	**Canran gymharol**	**X**	**Cyfran y boblogaeth**

Caiff mwyafrif y dyraniad ar gyfer y gweinyddiaethau datganoledig ei bennu drwy fformiwla Barnett. Fodd bynnag, mae **nifer o eithriadau** lle caiff y dull sy'n seiliedig ar y boblogaeth ei ystyried yn anaddas – a chaiff ei alw weithiau'n **'osgoi'r fformiwla'**. Mae'r rhain yn cynnwys rhai rhaglenni o fewn y terfyn gwariant adrannol, yr holl wariant a reolir yn flynyddol a gwariant arall y tu allan i'r terfyn gwariant adrannol. Caiff eitemau'r terfyn gwariant adrannol yn y gyllideb sydd heb eu clustnodi eu pennu ar wahân rhwng y weinyddiaeth ddatganoledig, yr Ysgrifennydd Gwladol, Trysorlys Ei Mawrhydi ac adran berthnasol Llywodraeth y DU.

Gwasgfa Barnett a gwariant y pen

Mae Pennod 9 o Ddadansoddiad Ystadegol o Wariant Cyhoeddus Trysorlys Ei Mawrhydi (PESA) 2008[6], yn cyflwyno gwariant cyhoeddus fesul rhanbarth a gwlad. Mae tabl 9.2 o'r ddogfen hon yn dangos bod cyfanswm y gwariant canfyddadwy [7]y pen yn uwch yn y gweinyddiaethau datganoledig nag yn Lloegr. Mae'r term 'gwasgfa Barnett' yn cyfeirio at y ffaith y dylai fformiwla Barnett, dros gyfnod o amser, arwain at gydgyfeirio gwariant cyhoeddus y pen yng ngwledydd y DU. Mewn theori, dros y blynyddoedd, bydd pob gwlad yn derbyn cynnydd cyfartal mewn arian y pen, felly dylai'r lefelau uwch o wariant cyhoeddus sy'n fwy cyffredin yn y gweinyddiaethau datganoledig, fod yn fwy tebyg i Loegr ymhen hir a hwyr.

[5] Yn bennaf, drwy adolygiadau gwariant Llywodraeth y DU, er bod cyhoeddiadau gwariant eraill, fel y rhai hynny a wneir gan y Canghellor yng nghyllidebau'r gwanwyn a'r hydref hefyd yn effeithio ar ddyraniadau i Derfynau Gwariant Adrannol (DEL) y gweinyddiaethau datganoledig.
[6] **HM Treasury, Public Expenditure Statistical Analysis (PESA) 2008** [ar 16 Chwefror 2009]
[7] **Cyfanswm o'r gwariant canfyddadwy** – y gellir ei adnabod fel bod wedi ei wario er lles unigolion, mentrau neu gymunedau o fewn rhanbarthau penodol. Mae hyn yn cynnwys gwariant gan lywodraeth y DU, y gweinyddiaethau datganoledig, llywodraeth leol a chorfforaethau cyhoeddus. Felly nid yw'n cyrychioli dyraniadau drwy'r fformiwla Barnett yn gyfan gwbl.

Fodd bynnag, awgrymwyd mai ychydig o dystiolaeth sydd i brofi bod cydgyfeirio'n digwydd.[8,9] Mae nifer o resymau am hyn, gan gynnwys:

- **Tryloywder** - mae'r diffyg gwybodaeth gymharol am wasanaethau a ariennir gan Barnett yn y gweinyddiaethau datganoledig a gwybodaeth gyfatebol o Loegr yn ei gwneud yn anodd cadarnhau a yw cydgyfeirio'n digwydd yn ymarferol. Nododd adroddiad o 2005 gan y Ganolfan Ymchwil ar Bolisi Cyhoeddus (CPPR) mai un o'r prif faterion ynghylch fformiwla Barnett oedd y diffyg tryloywder ac felly'r potensial ar gyfer gwaith craffu.

- **Poblogaeth** – mae cydgyfeirio'n tybio bod lefelau'r boblogaeth yn gyson. Fodd bynnag, os bydd lefelau'r boblogaeth yn y gweinyddiaethau datganoledig yn lleihau, ni fydd cydgyfeirio'n parhau. Hyd at 1992, defnyddiwyd amcangyfrifon poblogaeth 1976 ar gyfer y fformiwla Barnett; er bod poblogaeth yr Alban yn lleihau o'i chymharu â Lloegr – byddai hyn wedi gweithio yn erbyn cydgyfeirio. Hyd yn oed wrth ddefnyddio'r amcangyfrifon poblogaeth mwyaf diweddar, os yw poblogaeth y gweinyddiaethau datganoledig yn lleihau, mae hyn yn arwain at fwy o wariant y pen – gan y bydd y sail gwariant etifeddol yn cael ei rannu ymhlith llai o bobl.

- **Osgoi'r fformiwla** - rheswm arall posibl pam na ddigwyddodd cydgyfeirio yw osgoi'r fformiwla. Mae'r model sy'n arwain at gydgyfeirio yn tybio bod y fformiwla'n cael ei weithredu'n gaeth. Fodd bynnag, os caiff taliadau eu gwneud y tu allan i fformiwla Barnett, bydd cydgyfeirio'n cael ei leihau. Er enghraifft, mae trosglwyddo arian ar gyfer swyddogaethau newydd Llywodraeth Cynulliad Cymru, fel cyllid myfyrwyr, yn cymhlethu'r darlun.

Beirniadaeth o Barnett a galwadau am adolygiad

Cafodd fformiwla Barnett ei beirniadu'n aml oherwydd nad yw'n ystyried 'anghenion'. Mae beirniadaeth o'r fath o'r trefniadau presennol wedi arwain at alwadau am asesiad o anghenion mwy diweddar. Cynhaliwyd yr asesiad swyddogol diwethaf o angen gan Drysorlys Ei Mawrhydi[10] ar ddiwedd y 1970au, pan oedd deddfwriaeth ar gyfer datganoli'n cael ei ystyried. Fodd bynnag, mae problemau sylweddol yn gysylltiedig â chynnal asesiad o anghenion gwrthrychol. Byddai'r broses o benderfynu ar nifer o fesurau a'u cydbwyso yn oddrychol yn ei hanfod.

---

[8] **Institute for Public Policy Research (IPPR) North, *Fair Shares? Barnett and the politics of public expenditure* (July 2008)** [ar 12 Chwefror 2009]
[9] **Centre for Public Policy for Regions (CPPR), Discussion Paper 10, *The Barnett Allocation Mechanism: Formula plus Influence?* (December 2005)** [ar 12 Chwefror 2009]
[10] Trysorlys Ei Mawrhydi, *Astudiaeth Asesiad o Anghenion – Adroddiad, 1979*

Cafodd fformiwla Barnett lawer o feirniadaeth am ei diffyg tegwch ymddangosiadol. Dyma fu'r achos yn arbennig ers datganoli oherwydd gall y gweinyddiaethau datganoledig ddilyn polisïau gwahanol i rai Llywodraeth y DU. Mae rhai wedi honni bod y system bresennol yn creu canlyniadau gwariant cyhoeddus annheg. Ymddengys mai'r farn yw bod gwariant cyhoeddus uwch, yn enwedig yn yr Alban, yn galluogi ariannu polisïau cymdeithasol mwy hael na'r rhai sydd ar gael yn Lloegr.

Oherwydd y beirniadaethau a drafodwyd yn yr adran flaenorol, cafwyd llawer o alwadau am adolygu fformiwla Barnett. Mae'r Arglwydd Barnett ei hun wedi nodi bod yn rhaid i fformiwla Barnett fynd.[11] Fodd bynnag, mae Llywodraeth y DU wedi dweud yn gyson nad oes ganddi unrhyw gynlluniau i adolygu'r fformiwla.[12] Er gwaethaf hyn, mae nifer o gyrff yn adolygu fformiwla Barnett a'r dulliau o ariannu'r gweinyddiaethau datganoledig.

Yn yr Alban, mae'r **Comisiynydd ar Ddatganoli'r Alban** (Comisiwn Calman) yn cynnal adolygiad annibynnol o'r profiad o ddatganoli'r Alban, gan gynnwys ariannu gwariant datganoledig a dewisiadau ariannol eraill. Cynhyrchodd Comisiwn Calman ei adroddiad cyntaf ym mis Rhagfyr 2008.[13] O ran gwella atebolrwydd ariannol Senedd yr Alban, ni ddaeth y Comisiwn i unrhyw gasgliadau hyd yma ac mae'n ceisio rhagor o dystiolaeth. Nod y Comisiwn yw cyhoeddi ei adroddiad terfynol yn ystod 2009.

Yng Nghymru, cyhoeddwyd y llynedd mai Gerald Holtham fyddai'n cadeirio'r **Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid yng Nghymru**.[14] Mae cylch gwaith y Comisiwn fel a ganlyn:

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

Yn y lle cyntaf, mae'r Comisiwn yn bwriadu adolygu fformiwla Barnett, cyn ehangu ei waith i ystyried materion fel pwerau i amrywio trethi ac i fenthyca. Mae'r Comisiwn wedi nodi ei fod yn bwriadu cyhoeddi adroddiad interim yn ystod haf 2009, a fydd yn cael ei gyhoeddi a'i drafod yn y Cynulliad Cenedlaethol, cyn gwneud gwaith mwy manwl tua diwedd 2009.

---

[11] **Lord Barnett, *I only meant the Barnett formula to last a year, not 30.* Times Online, 11 January 2009** [ar 16 Chwefror 2009]
[12] **HC Deb 18 July 2007 c443W** [ar 16 Chwefror 2009]
[13] **Commission on Scottish Devolution, *The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report.* December 2008.** [ar 16 Chwefror 2009]
[14] **Datganiad i'r Wasg Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Cyhoeddi Cadeirydd y Comisiwn ar Ariannu a Chyllid*, 8 Gorffennaf 2008.** [ar 16 Chwefror 2009]

Penodwyd **Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett** ar 10 Rhagfyr 2008. Cylch gwaith y Pwyllgor yw ymchwilio i ddiben, methodoleg a'r modd y mae fformiwla Barnett yn cael ei chymhwyso fel dull o bennu arian ar gyfer gweinyddiaethau datganoledig y Deyrnas Unedig, asesu effeithiolrwydd y dull o amcangyfrifo o ran cyflawni'i ddiben, ac ystyried dulliau eraill. Mae'r Pwyllgor ar hyn o bryd yn casglu tystiolaeth a bydd yn cyflwyno adroddiad ar ôl ystyried yr holl dystiolaeth.

Rhagor o wybodaeth

I gael rhagor o wybodaeth am Fformiwla Barnett, cysylltwch ag **Eleanor Roy**, Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau (**Eleanor.Roy@Cymru.GSI.Gov.UK**)

I gael rhagor o wybodaeth am y testunau isod, cliciwch ddwywaith ar y linciau.

- **Trysorlys Ei Mawrhydi, Datganiad am Bolisi Ariannu** (Saesneg yn unig)
- **Trysorlys Ei Mawrhydi, Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus (PESA)** (Saesneg yn unig)
- **Y Comisiwn ar Ddatganolir Alban** (Saesneg yn unig)
- **Y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid yng Nghymru**
- **Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett** (Saesneg yn unig)

Gallwch weld rhestr lawn o'n **hysbysiadau hwylus** yma.

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