

FIN(4) FF05
Ymateb y Gweinidog
Ministerial Response

Cyflwyniad

1. Diben y papur hwn yw amlinellu'r dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid ar ariannu yn y dyfodol yng Nghymru.
2. Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu'r cyfle i gyflwyno tystiolaeth i'r Pwyllgor er mwyn tynnu sylw at wendidau'r trefniadau ariannu presennol ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, yn enwedig gwendidau fformiwla Barnett.
3. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i bwyso am setliad cyllid i Gymru sy'n deg ac yn atal cydgyfeirio yn y dyfodol.
4. Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu'r pwerau cyllidol newydd a gyflwynwyd yn Neddf Cymru 2014. Bydd pwerau i newid Treth Dir y Dreth Stamp a'r Dreth Dirlenwi yng Nghymru yn cynnig ysgogiadau ychwanegol i gyflawni nodau polisi yng Nghymru. Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu pwerau benthyg newydd i helpu i ariannu buddsoddiad mewn seilwaith, ond mae o'r farn bod y terfyn benthyg yn Neddf Cymru 2014 yn cyfyngu ar y gallu i fuddsoddi yn y seilwaith y mae ei angen ar Gymru.

Gwendid setliad cyllid Cymru

5. Mae nifer o astudiaethau wedi edrych ar ddyrannu cyllid i Lywodraeth Cymru, gyda'r mwyafrif yn edrych ar y drefn ar gyfer cyfrifo'r grant bloc, sef y fformiwla Barnett¹. Mae'r astudiaethau hynny'n dadlau nad yw'r fformiwla Barnett yn fuddiol i Gymru ac y dylid gosod trefn o ddsbarthu adnoddau ar sail angen yn ei le.
6. Sefydlodd Llywodraeth Cymru y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru yn 2008 i ystyried manteision ac anfanteision y dull ar sail fformiwla o ddsbarthu anghenion gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cymru a nodi trefniadau ariannu amgen posibl².
7. Mae'r casgliad yn adroddiadau awdurdodol y Comisiwn yn glir – nid oes unrhyw gyfiawnhad gwrthrychol dros fformiwla Barnett. O ganlyniad uniongyrchol i fformiwla Barnett, mae'r cyllid cymharol y pen ar gyfer gwasanaethau datganoledig yng Nghymru wedi cydgyfeirio tuag at lefel y cyllid y pen ar gyfartaledd yn Lloegr. Os bydd fformiwla Barnett yn parhau, bydd cyllid y pen yng Nghymru yn cydgyfeirio tuag at y cyfartaledd ar gyfer Lloegr, waeth yr angen i wario mwy yn gymharol ar wasanaethau datganoledig yng Nghymru.

¹ Mae'r rhain yn cynnwys: Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Fformiwla Barnett; Pwyllgor Cyfiawnder Tŷ'r Cyffredin; a nifer o astudiaethau academaidd (Gweler Bristow, G (2008) The Barnett Formula and its Consequences for Wales: A Literature Review for a summary)

²Cylch gorchwyl llawn y Comisiwn oedd:

- Edrych ar fanteision ac anfanteision y dull a ddefnyddir ar hyn o bryd i ddsbarthu adnoddau gwariant cyhoeddus i Lywodraeth Cynulliad Cymru; a
- Chanfod ffyrdd gwahanol o gyllido gan gynnwys y posibilrwydd y gallai Llywodraeth Cynulliad Cymru gael pwerau amrywio trethi yn ogystal â mwy o bwerau benthyg arian.

8. Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno ag argymhellion y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru y dylai trefniadau ariannu Cymru fod yn seiliedig ar anghenion. Nid oes sail i gyllid cymharol y pen yng Nghymru gydgyfeirio tuag at y cyfartaledd ar gyfer Lloegr.
9. Mae cefnogaeth unfrydol o hyd yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru i Lywodraeth Cymru gael ei hariannu'n deg. Ar 13 Mai 2015, cafwyd cefnogaeth unfrydol i'r cynnig canlynol:

bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cydnabod nad yw fformiwla gyllido Barnett er budd pennaf Cymru, yn nodi bod astudiaethau wedi dod i'r casgliad dro ar ôl tro nad yw Cymru'n cael ei chyllido'n unol â'r angen, ac yn galw ar Lywodraeth y DU i sicrhau bod Cymru yn cael ei chyllido'n deg drwy weithredu terfyn ariannu isaf sy'n cael cefnogaeth drawsbleidiol.
10. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i alw ar Lywodraeth y DU i osod terfyn ariannu isaf sy'n deg ac yn atal cydgyfeirio yn y dyfodol.
11. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn mai'r ffordd symlaf o osod terfyn ariannu isaf yw sicrhau, pan fydd gwariant yn dechrau cynyddu, bod Cymru'n cael yr un newid mewn canran mewn gwariant ar feysydd cyfrifoldeb datganoledig â Lloegr. Mae hyn ond yn gofyn am addasiad bach i fformiwla Barnett. Byddai hyn yn hawdd i'w ddeall ac yn hawdd i Drysorlys ei Mawrhydi ei weithredu. Pe bai cynnydd o 3 y cant mewn gwariant yn Lloegr ar swyddogaethau sydd wedi'u datganoli i Gymru, yna byddai cynnydd o 3 y cant yng Nghymru hefyd.
12. Yn y tymor hwy, mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylai corff sy'n annibynnol ar lywodraeth gynnal asesiad anghenion i bennu y lefel o gyllid ar gyfer y llywodraethau datganoledig. Ar hyn o bryd, mae Trysorlys y DU yn gweithredu heb unrhyw fath o gytundeb â'r gweinyddiaethau datganoledig. Mae hyn wedi arwain at anghydfod ynghylch a ddylai'r gweinyddiaethau datganoledig gael cyllid canlyniadol yn sgil gwariant yn Lloegr. Mae enghraifft ddiweddar yn cynnwys y gwariant adfywio sy'n gysylltiedig â'r Gemau Olympaidd, lle na chafodd Llywodraeth Cymru unrhyw gyllid Barnett yn sgil y gwariant hwn yn Lloegr. Fel y nododd Comisiwn Annibynnol y Bingham Centre for the Rule of Law yn ddiweddar: "the present arrangements fall short of our principles of consent and respect for the rule of law".
13. Daeth y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru a Chomisiwn Llywodraeth y DU ar Ddatganoli yng Nghymru (y Comisiwn Silk) ill dau i'r casgliad y gellid gwneud Llywodraeth Cymru yn fwy atebol yn ariannol drwy gynhyrchu cyfran o'r arian sydd ar gael i'w wario ar wasanaethau cyhoeddus o'r trethi datganoledig y mae'n eu rheoli.
14. Rhoddodd Deddf Cymru 2014 y rhan fwyaf o'r argymhellion yn adroddiad cyntaf y Comisiwn Silk ar waith. Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu'r mesurau yn Neddf Cymru 2014, ac mae eisoes yn paratoi ar gyfer y trethi newydd i gymryd lle Treth Dir y Dreth Stamp a'r Dreth Dirlenwi yng Nghymru o 2018. Ni fydd Llywodraeth Cymru yn ystyried datganoli treth incwm nes bod y grant bloc yn cael ei osod ar sail deg a chynaliadwy drwy osod terfyn ariannu isaf.

15. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn croesawu datganoli pwerau benthyg i fuddsoddi mewn seilwaith cyfalaf. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylid cynyddu'r terfynau benthyg yn Neddff Cymru 2014 i alluogi Llywodraeth Cymru i fuddsoddi yn y seilwaith y mae ei angen ar Gymru i gefnogi twf a swyddi.
16. Mae angen i'r trefniadau ariannu fod yn fwy hyblyg er mwyn ymdopi ag amrywiadau cyllidebol a rheoli'r cyllid ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yn well o flwyddyn i flwyddyn. Mae Llywodraeth Cymru yn credu y dylai fod mwy o hyblygrwydd ynghylch defnyddio adnoddau sydd heb eu gwario, a mwy o hyblygrwydd rhwng ein cyllidebau cyfalaf ac adnodd.

Datblygiadau ynghylch cydgyfeirio, tangyllido a diwygio Barnett

17. Mewn datganiad ar y cyd gyda Llywodraeth Cymru yn 2012, cydnabu Llywodraeth y DU am y tro cyntaf fod cyllid Cymru wedi cydgyfeirio ers datganoli, a bod hyn yn bwnc llosg yng Nghymru.
18. Fel y cytunwyd yn y datganiad hwnnw ar y cyd, gwnaeth Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU adolygiad ar y cyd o hynt cydgyfeirio cyllid cymharol Cymru cyn cylch gwariant 2015-16.
19. Yn y cyfnod cyn y cylch gwariant, rhoddodd swyddogion Llywodraeth Cymru a Thrysorlys y DU senarios gwariant amgen ar gyfer 2015-16 ar brawf, a aseswyd wedyn o ran eu heffaith ar lefelau cyllid cymharol Cymru. Ar sail y gwaith dadansoddi hwn, daeth y ddwy Lywodraeth i'r casgliad nad oedd unrhyw gydgyfeirio ar y gweill yn ystod cyfnod gwariant 2015-16. Mae manylion y gwaith dadansoddi hwn, gan gynnwys tueddiadau, i'w gweld ar wefan Llywodraeth Cymru (<http://llyw.cymru/about/cabinet/cabinetstatements/2013/relativefunding201516/?lang=cy>)
20. Yn y datganiad ar y cyd yn 2012, cydnabu Llywodraeth y DU ei bod yn debygol iawn y bydd cydgyfeirio pellach yn y dyfodol cyn gynted af y bydd cyllid yn cynyddu eto.
21. Roedd cyhoeddiad Dydd Gŵyl Dewi Llywodraeth y DU yn cynnwys cyflwyno terfyn isaf ar gyfer lefel y cyllid cymharol y mae'n ei roi i Lywodraeth Cymru, gyda Adolygiad o Wariant nesaf y DU i gytuno ar union lefel y terfyn a'r drefn ar gyfer cyflwyno hyn. Yn dilyn etholiad cyffredinol y DU, dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru: "we are absolutely committed to following through on this historic commitment to bring fair funding to Wales".
22. Mae cytuno ar y trefniadau manwl ar gyfer y terfyn ariannu isaf yn flaenoriaeth i Lywodraeth Cymru, ac mae trafodaethau'n mynd rhagddynt. Bydd Llywodraeth Cymru yn dadlau o blaid terfyn ariannu isaf sy'n deg i Gymru – ac i weddill y DU – ac yn atal unrhyw gydgyfeirio pellach.

Cynigion datganoli pellach

23. Cyhoeddodd Araith y Frenhines ar 27 Mai 2015 y bydd Bil Cymru yn cael ei gyflwyno yn ystod y tymor seneddol hwn. Bydd hyn yn cyflwyno deddfwriaeth i ddatganoli pwerau newydd i Lywodraeth Cymru mewn meysydd sy'n cynnwys

trafnidiaeth, ynni a threfniadau etholiadol. Bydd Bil Cymru hefyd yn deddfu ar gyfer model cadw pwerau i Gymru.

24. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i bwysu am ddatganoli Toll Teithwyr Awyr (yn unol ag argymhelliad Comisiwn Holtham a Chomisiwn Silk) drwy Fil Cymru.
25. Bydd goblygiadau ariannol yn sgil datganoli pwerau newydd oherwydd bydd Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am ystod ehangach o feysydd polisi. Bob tro y caiff cyfrifoldebau eu trosglwyddo o Lywodraeth y DU i Lywodraeth Cymru, dylid trosglwyddo'r gyllideb lawn, yn amodol ar graffu annibynnol, gyda'r posibilrwydd o gymrodeddu annibynnol i ymdrin ag unrhyw achosion o anghytuno sydd heb eu datrys ynghylch maint priodol trosglwyddiadau.

Trefniadau ariannu yn y dyfodol

26. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylid cytuno ar drefniadau ariannu a chyllidol yn y dyfodol ar y cyd gyda Llywodraeth y DU. Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi sefydlu Cyd-bwyllgor y Trysorlysoedd i roi trosolwg Gweinidogol ar y gwaith cydweithredol hwn, gan gynnig fforwm chwemisol i drafod a chytuno ar fanylion datganoli cyllidol.
27. Mae'r cytundebau y daethpwyd iddynt ar y swm i'w neilltuo o'r grant bloc ar gyfer datganoli ardrethi annomestig yn llawn a'r gallu i Lywodraeth Cymru gyhoeddi bondiau yn dangos y cynnydd y mae Cyd-bwyllgor y Trysorlysoedd wedi'i wneud ers ei sefydlu. Mae Llywodraeth Cymru yn awyddus bod y gwaith hwn ar y cyd yn parhau i ystyried materion cyllidol yng Nghymru sydd heb eu datrys, gan gynnwys ariannu teg a datganoli Toll Teithwyr Awyr.
28. Er bod gwahaniaethau o ran datganoli pwerau cyllidol i Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon, mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod gwerth mawr mewn cytuno ar y trefniadau ariannol sydd ynghlwm â datganoli pwerau cyllidol mewn ffordd gydlynus lle bo'n bosibl. Fodd bynnag, bydd Llywodraeth Cymru ond yn cytuno ar drefniadau sydd er budd gorau Cymru.