

Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

Datganoli cyllidol yng Nghymru

- 1.1 Dechreuodd y broses o ddatganoli cyllidol i Gymru ym 1998 wrth basio Deddf Llywodraeth Cymru. Sefydlodd hyn Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Bryd hynny nid oedd gan Lywodraeth Cymru unrhyw bwerau codi refeniw, gan dderbyn ei phrif ffynhonnell cyllid ar ffurf 'grant bloc' gan Lywodraeth y DU¹. Roedd gan Lywodraeth Cymru rai pwerau trethu lleol (ac mae ganddi o hyd), gan osod cyfraddau busnes a dylanwadu ar gyfraddau treth gyngor.
- 1.2 Sefydlwyd y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru (y Comisiwn Silk) yn 2011 er mwyn adolygu trefniadau cyllidol a deddfwriaethol yng Nghymru. Cyhoeddodd ddau adroddiad – ym mis Tachwedd 2012² a mis Mawrth 2014³ – ac argymhell datganoli nifer o drethi i Gynulliad Cymru. Ymhlith y pedair treth fwyaf ar lefel y DU, argymhellodd mai dim ond treth incwm y dylid ei datganoli, ac yna dim ond yn rhannol. Ymhlith y trethi llai, roedd yn argymhell y dylid datganoli treth dir y dreth stamp (SDLT), treth dirlenwi ac ardoll agregau yn llawn ac y dylid datganoli cyfraddau treth teithwyr awyr mewn perthynas â hediadau pellter hir. Argymhellodd y comisiwn hefyd y dylid rhoi pwerau benthyca cymedrol i Lywodraeth Cymru.
- 1.3 Yn dilyn yr argymhellion hyn, rhoddodd Deddf Cymru 2014 bwerau newydd i Gynulliad Cymru mewn perthynas â threthiant a benthyca. Roedd yn darparu ar gyfer datganoli SDLT a threth dirlenwi yn llawn o Ebrill 2018. Nododd hefyd y byddai Cynulliad Cymru'n gallu gosod cyfraddau treth incwm Cymru (CTIC) newydd, yn amodol ar refferendwm cadarnhau. Cafodd y gofyniad refferendwm hwn ei ddiddymu yn Neddf Cymru 2017, a chyflwynwyd cyfraddau Cymru o Ebrill 2019. Mae Llywodraeth y DU yn bwriadu datganoli'r ardoll agregau hefyd, ond mae'r amserlen ar gyfer hynny'n digwydd yn ansicr – ym mis Chwefror 2019, daeth ymgyfreitha hirsefydlog yn erbyn yr ardoll i ben a chyhoeddodd Llywodraeth y DU adolygiad llawn.

¹ Cafwyd cyllid hefyd gan yr Undeb Ewropeaidd a refeniw a godwyd o ardrethi busnes.

² Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Grythau Cymru*, Tachwedd 2012.

³ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Grythau Cymru*, Mawrth 2014.

Rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

Deddfwriaeth a llywodraethu

1.4 Mae sawl darn o ddeddfwriaeth yn sail i'n rhagolygon o drethi datganoledig Cymru:

- Mae **Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011** yn darparu'r sail statudol ar gyfer sefydlu'r OBR, nodi ein swyddogaethau a'n strwythur llywodraethu. Ymhlith pethau eraill, mae'n ei gwneud yn ofynnol i ni gyflawni ein rôl "*yn wrthrychol, yn dryloyw ac yn ddiuedd*" ac i seilio ein rhagolygon ar bolisi cyfredol y llywodraeth ac i beidio ag ystyried dewisiadau amgen, ac mae'n sefydlu ein hawl i gael mynediad at wybodaeth gan adrannau.⁴
- Mae **Deddf Cymru 2014** yn rhoi rhai pwerau codi refeniw i Lywodraeth Cymru.
- Creodd **Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016** Awdurdod Cyllid Cymru newydd, sy'n goruchwyllo casglu trethi sydd wedi'u datganoli'n llwyr yng Nghymru.
- Mae **Deddf Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017** yn darparu ar gyfer cyflwyno Treth Trafodiadau Tir (LTT), a ddisodlodd SDLT yng Nghymru ym mis Ebrill 2018. Hefyd, sefydlodd y Ddeddf deddfwriaeth i fynd i'r afael ag osgoi trethi datganoledig drwy osod darpariaethau ar gyfer rheol gyffredinol ar atal osgoi hollgyffredinol (GAAR).
- Mae **Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi 2017** yn darparu ar gyfer cyflwyno'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi (LDT) a ddisodlodd dreth tirlenwi yng Nghymru ym mis Ebrill 2018.
- Gwnaeth **Deddf Cymru 2017** ddileu'r gofyniad am refferendwm cyn y gellid cyflwyno cyfraddau treth incwm Cymru. Fe wnaeth hefyd gynyddu pwerau benthycu Cynulliad Cymru a nodi hawl yr OBR i wybodaeth gan awdurdodau Cymru.

1.5 Ym mis Rhagfyr 2016, cytunodd Llywodraeth Cymru a'r DU ar fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru. Sefydlodd hyn fecanwaith ar gyfer addasu ariannu grant bloc Llywodraeth Cymru gan Lywodraeth y DU i adlewyrchu datganoli pwerau treth. Sefydlodd y fframwaith cyllidol ofyniad hefyd ar gyfer rhagolygu annibynnol, gan nodi y bydd "*Llywodraeth Cymru'n gallu penderfynu a ddylid defnyddio rhagolygon yr OBR neu roi trefniadau rhagolygu annibynnol amgen ar waith*". Yn y pen draw, dewisiodd Llywodraeth Cymru ddefnyddio ein rhagolygon i fodloni'r gofyniad hwn.⁵

1.6 Fe wnaethom ymgymryd â'r rôl hon yn ffurfiol ym mis Ebrill 2019 a chyhoeddi ein rhagolwg trethi Cymru cyntaf (WTO) ym mis Rhagfyr 2019, ochr yn ochr â Chyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21. Cyn hyn, fe wnaethom gytuno ar Femorandwm Cyd-

⁴ Mae rhagor o wybodaeth ar ddeddfwriaeth berthnasol a deunydd llywodraethu arall ar gael ar ein gwefan.

⁵ Datganiad ysgrifenedig gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, *Darparu rhagolygon ar gyfer trethi Cymreig gan y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol*.

Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

ddealltwriaeth (MoU), Cylch Gwaith a Fframwaith Ariannol gyda Llywodraeth Cymru er mwyn arwain y gwaith hwn a sicrhau y gallwn ddwyn yr holl wybodaeth berthnasol ynghyd wrth gynhyrchu ein rhagolygon. Mae'r holl deunydd llywodraethu ar gael ar ein gwefan. Byddwn yn adolygu'r trefniadau hyn ar y cyd, fel eu bod yn adlewyrchu unrhyw wersi rydym yn eu dysgu dros amser.

Beth fyddwn ni'n ei ragolygu a pha ddeunydd ategol y byddwn ni'n ei gyhoeddi?

- 1.7 Yn unol â'r fframwaith cyllidol byddwn yn paratoi ac yn cyhoeddi rhagolygon annibynnol o refeniw treth datganoledig Cymru ar gyfer Llywodraeth Cymru. Yn y WTO, rydym yn rhagweld tair ffynhonnell refeniw: cyfraddau treth incwm Cymru, treth trafodiadau tir a threth gwarediadau tirlenwi.
- 1.8 Ymhob WTO byddwn yn disgrifio ein rhagolygon trethi Cymreig diweddaraf a sut maent wedi newid ers y cyhoeddiad blaenorol, yn ogystal ag unrhyw newidiadau yn y fethodoleg. Cyhoeddir y rhain ochr yn ochr â chyllidebau drafft a therfynol Llywodraeth Cymru. Lle bo angen, byddwn hefyd yn diweddarau'r rhagolygon hyn ochr yn ochr â'n prif ragolygon ledled y DU a gyhoeddir yn ein cyhoeddiadau *rhagolygon economaidd a chyllidol (EFO)* ddwywaith y flwyddyn.

Beth na fyddwn yn ei ragolygu?

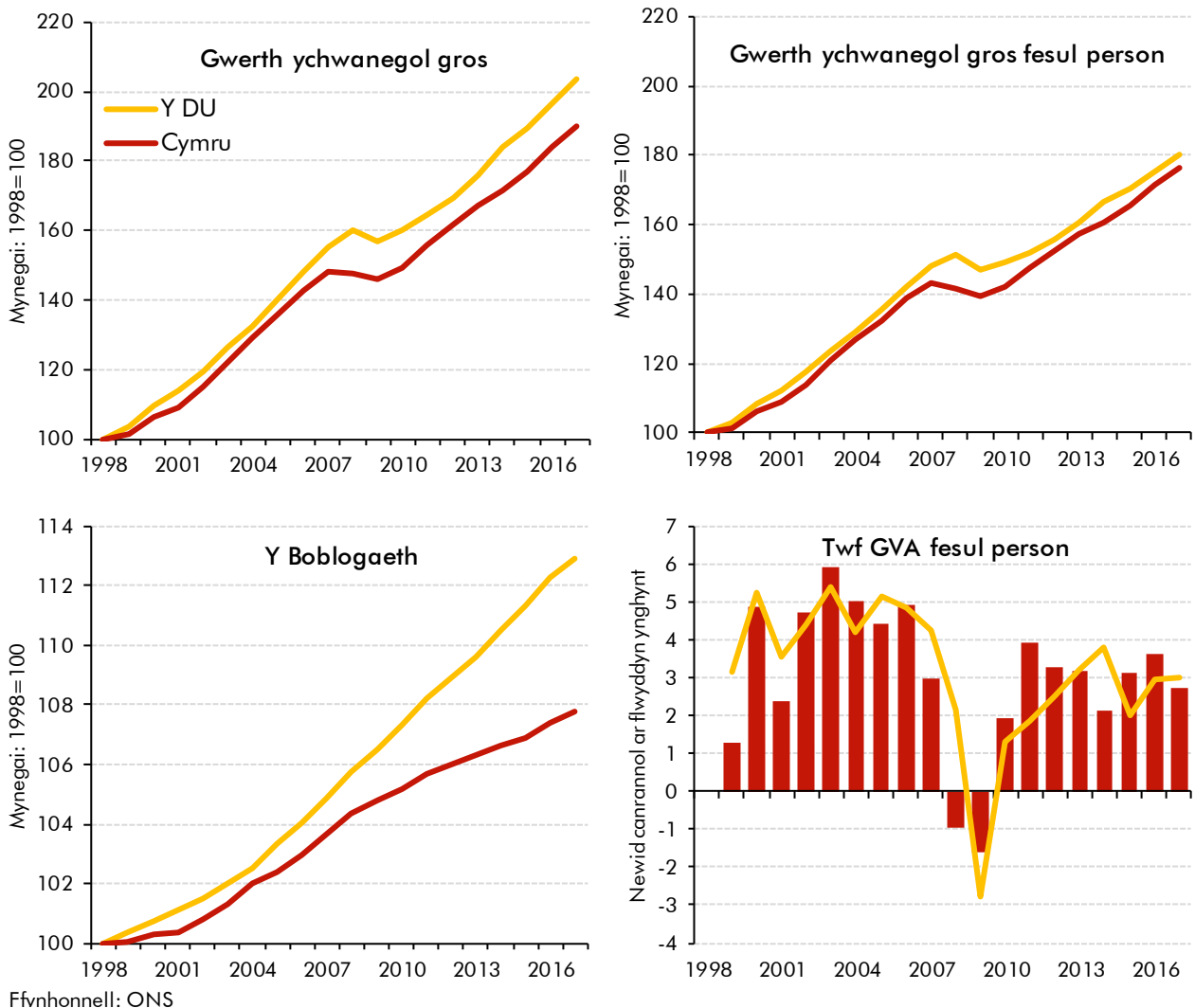
- 1.9 Mae'r rôl yr ydym wedi'i chymryd ar gyfer Llywodraeth Cymru yn canolbwyntio ar y trethi datganoledig, fel sy'n ofynnol gan y fframwaith cyllidol. Mae tri maes a allai fod yn gysylltiedig na fydd yn ymddangos yn ein hadroddiadau ar gyfer Llywodraeth Cymru: rhagolwg macro-economaidd llawn ar gyfer Cymru; rhagolwg o wariant Llywodraeth Cymru; ac asesiad o unrhyw gynigion polisi.

Beth am gynhyrchu rhagolwg macro-economaidd llawn ar gyfer Cymru?

- 1.10 Mae llawer o agweddau ar ein rhagolwg cyllidol ledled y DU yn cael eu tanategu gan ein rhagolwg macro-economaidd ar lefel y DU, a gynhyrchir ei hun gyda chymorth model macro-economeg ar raddfa fawr yn seiliedig ar fframwaith Cyfrifon Cenedlaethol y DU o incwm a gwariant ar draws sectorau cartrefi, corfforaeth, llywodraeth a sectorau allanol. Mae'r data y byddai ei angen arnom i gynhyrchu rhagolwg economaidd Cymreig llawn naill ai ddim ar gael ar y lefel hon neu ddim ond ar gael gydag oedi hir.
- 1.11 Ond hyd yn oed pe bai Cyfrifon Cenedlaethol llawn ac amserol ar gyfer Cymru ar gael, nid yw'n glir y byddai cynhyrchu rhagolwg macro-economaidd Cymru yn gwella'n sylweddol ein gallu i ragolygu trethi Cymru. Rhwng 1998 a 2017, cynyddodd gwerth ychwanegol gros – mesur o allbwn economaidd – 90 y cant mewn termau arian parod yng Nghymru yn erbyn 104 y cant yn y DU gyfan (panel chwith uchaf Siart 1.1). O ganlyniad, gostyngodd cyfran Cymru o weithgaredd economaidd ledled y DU o 3.7 i 3.4 y cant. O'r gostyngiad hwnnw, esboniwyd tua dwy ran o dair gan dwf arafach yn y boblogaeth (7.8 y cant yng Nghymru o'i gymharu â 12.9 y cant ledled y DU, panel chwith isaf) a thua traean gan dwf arafach fesul

unigolyn (76 yn erbyn 80 y cant, dde uchaf). Gallwn adlewyrchu gwahaniaethau yn y twf a ragwelir yn y boblogaeth yn ein rhagolygon treth yn gymharol syml heb droi at ragolwg macro-economaidd llawn. Ar gyfer twf fesul pen, lle gallai defnyddio model macro-economaidd fod â mwy o werth, nid yw tystiolaeth o'r gorffennol yn dangos llawer o gydgyfeiriant na dargyfeiriad systematig rhwng Cymru a'r DU gyfan. Roedd y cydberthyniad positif rhwng cyfraddau twf GVA fesul pen blyneddol yng Nghymru a'r DU gyfan rhwng 1999 a 2017 ychydig yn llai nag 80 y cant, gyda Chymru'n tyfu'n gyflymach na'r DU mewn 10 mlynedd ac yn arafach mewn naw (panel dde isaf). Felly ni fyddai unrhyw sail amlwg dros dybio gwahaniaethau parhaus mewn cyfraddau twf fesul pen dros orwel rhagolwg pum mlynedd.

Siart 1.1: Perfformiad economaidd cymharol: Cymru yn erbyn y DU gyfan



1.12 Mae yna faterion eraill a fyddai hefyd yn cyflwyno heriau wrth geisio rhagolygu incwm neu wariant cyfanredol rhanbarthol. Er enghraifft, yn aml cofnodir elw mewn gwahanol leoedd i ble ychwanegir gwerth. Gall hyn fod yn her ar lefel y DU pan all cwmnïau rhyngwladol symud elw rhwng awdurdodaethau treth. Byddai'n fwy ar lefel ranbarthol, lle nad yw'r system dreth yn gosod gofynion daearyddol ar adrodd. O ran incwm llafur, mae nifer o bobl yn croesi'r ffin rhwng Cymru a Lloegr bob dydd i weithio ac felly'n ennill eu hincwm

Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

mewn gwlad wahanol i'r un y maent yn byw ynddi ac yn gwario'r enillion hynny. Er mwyn rhagweld gwerth ychwanegol gros yng Nghymru, byddem yn ystyried ble ddigwyddodd y gyflogaeth. I'r gwrthwyneb, er mwyn rhagweld derbyniadau treth incwm, rydym yn ystyried man preswyllo'r trethdalwyr. Hyd yn oed pe na bai'r anawsterau hyn yn bodoli, byddai casglu digon o ddata economaidd yn cymryd llawer o amser ac yn gostus, gan y byddai'n debygol o olygu cynnydd mawr yn y sylw a roddir i ddata. Byddai'n rhaid trin meintiau sampl llai ar gyfer gwledydd unigol yn ofalus hefyd oherwydd nid ydynt mor ddibynadwy â samplau mwy ar y lefel gyfanredol.

- 1.13 Yn lle cynhyrchu rhagolwg macro-economaidd Cymreig, byddwn yn ymchwilio i weld a oes cydgyfeiriant neu ddargyfeiriad rhwng Cymru a gweddill y DU o ran y newidynnau sy'n berthnasol i'r dreth yr ydym yn ei rhagweld ac yn gwneud unrhyw addasiadau o'r brig i lawr yr ydym yn eu hystyried yn angenrheidiol i gynhyrchu rhagolwg canolog. Er enghraifft, pe bai'n ymddangos bod momentwm ym marchnad dai Cymru yn wahanol iawn i'r hyn a geir yn y DU gyfan, byddem yn defnyddio gwahanol ragdybidaethau yn ein rhagolwg LTT nag a ddefnyddiwyd yn ein rhagolwg SDLT. Gallai hyn fod yn fwy dichonadwy yn y tymor byr, lle mae dangosyddion blaenllaw ar gael, na thros bum mlynedd.

Pam nad ydym yn rhagolygu gwariant Llywodraeth Cymru?

- 1.14 Mae'r trethi rydym yn eu rhagolygu yn yr adroddiad hwn yn llunio rhan o'r cyllid ar gyfer gwariant Llywodraeth Cymru, ond nid oes gennym yr holl ddefnyddiau sydd eu hangen i ragolygu'r gwariant hwnnw – ac nid yw Llywodraeth Cymru neu'r DU wedi gofyn i ni wneud hynny. Rheolir cyllideb Llywodraeth Cymru yn bennaf o fewn terfynau gwariant adrannol (DEls) Llywodraeth y DU, a bennir gan y Trysorlys. Mae'r Trysorlys yn defnyddio ein rhagolygon treth wrth bennu setliadau gwariant ar gyfer Llywodraeth Cymru yn unol â'r fframwaith cyllidol.
- 1.15 Mae Llywodraeth Cymru'n penderfynu sut i wario ei dyraniad DEL ar ei chyfrifoldebau polisi. Am y blynyddoedd a gwmpesir gan gynlluniau manwl, rydym yn barnu ar lefel y DU i ba raddau y bydd cyfanswm DEL yn cael eu tanwario bob blwyddyn, ond nid ydym yn gwneud hynny ar lefel adrannau unigol. Felly nid oes angen i ni ragolygu benthycia Llywodraeth Cymru neu ei defnydd o gronfeydd i amrywio ei gwariant gwirioneddol mewn perthynas â'r DELs a osodwyd ar ei chyfer. Am y blynyddoedd a gwmpesir gan gyfanswm rhagdybiaeth gwariant DEL y Trysorlys yn unig, nid ydym yn gwybod pa gyfran o'r cyfanswm a fyddai'n cael ei dyrannu i Lywodraeth Cymru pan fydd cynlluniau manwl yn cael eu gosod.
- 1.16 Nid oes gan yr OBR unrhyw ran uniongyrchol mewn penderfyniadau gwariant DEL na thrafodaethau grant bloc. Yr hyn y gallwn ei wneud i helpu defnyddwyr ein rhagolygon sydd â diddordeb yn eu goblygiadau ar gyfer pŵer gwario Llywodraethau Cymru yw darparu sylwebaeth ar y newidiadau i refeniw treth Cymru a threthi cyfatebol y DU sy'n chwarae rôl bwysig wrth gyfrifo addasiadau grant bloc, fel y'u pennir gan delerau'r fframwaith cyllidol.

Pam nad ydym yn amcangyfrif effeithiau polisiâu sy'n cael eu hystyried?

- 1.17 Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi meysydd lle mae'n datblygu polisiâu treth posibl, er enghraifft mewn perthynas â threth twristiaeth a threthi'r defnydd o ddeunydd plastig

untro.⁶ Byddwn ond yn gallu adlewyrchu polisiâu o'r fath yn ein rhagolwg unwaith maent wedi'u mynegi'n ddigon manwl er mwyn ein galluogi i amcangyfrif eu heffeithiau mewn blynyddoedd penodol, ac maent wedi'u mabwysiadu fel polisi Llywodraeth Cymru. Mae ein deddfwriaeth sefydlu yn nodi "*na allwn ystyried beth fyddai effaith unrhyw bolisiau amgen*". Mae ymrwymadau neu ddyheadau polisi nad ydynt yn bodloni'r meini prawf ar gyfer eu cynnwys yn ein rhagolygon canolog yn cael eu nodi fel risgiau iddynt.

Ein hymagwedd at ragolygon cyllidol

1.18 Cynhyrchir ein rhagolwg cyllidol y DU gan ddefnyddio proses o'r gwaelod i fyny wedi'i dadgyfuno sy'n cynnwys cannoedd o fodelau rhagweld ar wahân sy'n cael eu gweithredu ar ein rhan gan ddadansoddwyr mewn rhannau eraill o Lywodraeth y DU. Ym mron pob achos, gellir ystyried bod cynhyrchu ein rhagolygon derbyniadau yn cynnwys tri cham:

- Yn gyntaf, rydym yn defnyddio'r data gweinyddol diweddaraf a ffynonellau eraill i amcangyfrif lefel y derbyniadau yn y flwyddyn gyfredol – yr **amcangyfrifiad canol blwyddyn**.
- Yn ail, rydym yn defnyddio un neu fwy o fodelau rhagolwg penodedig i ragweld cynnydd mewn derbyniadau o'r llinell sylfaen canol blwyddyn honno. Cynhyrchir y rhagolwg hwn yn gyson â gosodiadau polisi fel yr oeddent yn ein rhagolwg blaenorol, ac fe'i gelwir yn **rhagolwg cyn-fesurau**. Modelau rhagolwg yw'r offer a ddefnyddiwn i gynhyrchu pob llinell o'n rhagolwg cyllidol, ond bydd y cyfraddau twf y maent yn eu cynhyrchu yn cael eu gyrru i raddau helaeth gan y rhagdybiaethau yr ydym yn eu bwydo iddynt. Tynnir y rhain o'n rhagolwg macro-economaidd lle bo hynny'n berthnasol (er enghraifft, y rhagolwg cyflogau sy'n gyrru derbyniadau treth incwm), ond yn aml mae'n rhaid i ni wneud nifer o ragdybidaethau penodol i dreth (er enghraifft, ynghylch sut mae maint y gwastraff a anfonir i safleoedd tirlenwi yn debygol o esblygu yn berthynol i'r boblogaeth neu'r allbwn cenedlaethol).
- Yn olaf, rydym yn amcangyfrif effeithiau cyhoeddiadau polisi newydd a'u hychwanegu i'n rhagolygon cyn-fesurau. Mae hyn yn cynhyrchu'r **rhagolwg ôl-fesurau**.

1.19 Wrth ragolygu ffrydiau refeniw Cymru, mae ein hymagwedd yn cael ei harwain gan ba mor wahanadwy yw refeniw Cymru o gyfansymiau ledled y DU y gellir eu gweld mewn data gweinyddol:

- Ar gyfer y **trethi cwbl ddatganoledig** (LTT a LDT), gallwn ddefnyddio ein hamcangyfrif canol blwyddyn safonol ynghyd ag ymagwedd cyfradd twf wedi'i fodelu. Mae Awdurdod Cyllid Cymru'n cyhoeddi data canol blwyddyn misol (ar gyfer LTT) neu chwarterol (ar gyfer LDT) y gallwn seilio amcangyfrif canol blwyddyn arno. Yna rydym yn defnyddio modelau o'r gwaelod i fyny sy'n cael eu gweithredu gan ddadansoddwyr

⁶ Llywodraeth Cymru, *Cynllun gwaith polisi treth 2019*, Chwefror 2019.

Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

yn Llywodraeth Cymru ar ein rhan. Mae'r rhagdybiaethau a'r dyfarniadau sy'n cael eu byddo i mewn iddynt yn cael eu pennu gennym ni.

- Ar gyfer **cyfraddau Cymru**, nid yw'n bosibl cynhyrchu amcangyfrif canol blwyddyn yn y ffordd arferol. Cynhyrchir ein rhagolwg gwaelodol gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi (CThEM) ar lefel y DU, gan y bydd rhai derbyniadau a gesglir gan CThEM yn cael eu talu i Lywodraeth y DU, a rhai i Lywodraeth Cymru, ond nid yw rhywfaint o'r data allweddol yn wahanadwy rhwng y ddau. Yna rydym yn amcangyfrif cyfran o atebolrwydd treth incwm y DU a fydd yn cael ei thalu i Lywodraeth Cymru. Mae hyn yn tynnu ar Arolwg CThEM o Incwm Personol ar gyfer y flwyddyn ddiweddaraf sydd ar gael, rhagamcaniad rhwng y flwyddyn arolwg honno a'r flwyddyn ar y gweill sy'n cael ei hysbysu gan ffynonellau eraill, ac yna rhagolwg ar gyfer y pum mlynedd o'n gorwel rhagolwg tymor canolig.

1.20 Byddwn yn trafod y fethodoleg hyn yn fanylach ym mhob un o'r penodau dilynol.

Amcangyfrifon canol blwyddyn

1.21 Mae amcangyfrifon canol blwyddyn yn elfen bwysig o'n rhagolwg cyn-fesurau, gan ddarparu'r man cychwyn ar gyfer y flwyddyn ar y gweill sy'n ategu ein allbynnau model gydag ystod o wybodaeth weinyddol a gweithredol. Mae'r man cychwyn hwn yn cael ei ddylanwadu'n fawr gan ansawdd a phrydloddeb y data sydd ar gael. Mae ei bwysigrwydd ar gyfer ein rhagolygon tymor canolig yn deillio o'r ffaith bod unrhyw wahaniaeth rhwng rhagolwg a chanlyniadau ar y dechrau'n cael ei gyfuno dros weddill y cyfnod pum mlynedd pan ragwelir y bydd derbyniadau'n cynyddu.

1.22 Gan ystyried y rôl hollbwysig maent yn ei chwarae, gwnaethom gyhoeddi papur gweithio y llynedd – *Papur gweithio Rhif 13: Rhagolygon a monitro cyllidol canol blwyddyn* – a edrychodd ar y mater yn fanwl.⁷ Gwnaethom adolygu'r ffactorau sy'n dylanwadu ar wahanol elfennau o gyllid cyhoeddus bob mis – er enghraifft, pwysigrwydd taliadau bonws i dderbyniadau treth incwm yn hwyr yn y flwyddyn gyllidol a'r proffil tra anghybwys o dderbyniadau hunanasesiad trwy gydol y flwyddyn – a'r heriau rhagolygu maent yn eu hachosi. Fe wnaethom ddisgrifio'r gwahanol ymagweddau a gymerwyd i greu rhagolygon canol blwyddyn, yn amrywio o ymagweddau ystadegol i gynyddu derbyniadau'r flwyddyn hyd yma i ragolygon sy'n cael eu gyrru gan benderfynyddion ar gyfer y misoedd sy'n weddill o'r flwyddyn. Yn olaf, fe wnaethom werthuso ein perfformiad rhagolwg canol blwyddyn, gan nodi rhai gwersi mewn perthynas â rhagdybiaethau bonws ar gyfer derbyniadau treth incwm, dyfarniadau ynghylch cynnwys gwybodaeth y rhandalidau chwarterol cychwynol ar atebolrwydd treth gorfforaeth a phatrwm y diwygiadau i amcangyfrifon hanesyddol ONS o warged gweithredu gros y sector cyhoeddus.

⁷ Taylor, J. a Sutton, A., OBR *Papur gweithio Rhif 13: Rhagolygon a monitro cyllidol canol blwyddyn*, Medi 2018.

Beth ydym yn chwilio amdano yn ein modelau rhagolwg?

- 1.23 Wrth baratoi ein rhagolygon cyllidol y DU, rydym yn defnyddio mwy na 350 o fodelau sy'n amrywio o ran maint a chymhlethdod. Archwiliwr yr allbynnau yn ystod cylchoedd rhagolygu a gwneir gwaith datblygu model rhwng y rhagolygon. Yn 2017, fe wnaethom gyflwyno ymagwedd fwy systematig i ddilyn ein dadansoddiad o wahaniaethau rhagolygu cyllidol a'r materion a godwyd mewn cylchoedd rhagolygu. Roedd hyn yn seiliedig ar set o feini prawf modelu a fydd hefyd yn cael ei ddefnyddio yn ein rôl newydd ar gyfer Llywodraeth Cymru wrth i ni werthuso a datblygu ein modelau rhagolygu:
- **Cywirdeb – pa mor dda mae'r model yn cyfateb i'r alldro?** Edrychwn ar faint, cyfeiriad a thuedd gwahaniaethau rhagolygon cyllidol, gan gofio bod rhai llinellau treth yn llawer anoddach i'w rhagolygu (h.y. oherwydd bod ffrwd gwaelodol y dreth yn fwy cyfnewidiol). Rydym hefyd eisiau i'r sawl sy'n gwneud y rhagolygon allu egluro'n llawn a dadelfennu'r gwahaniaethau rhagolygu hynny'n llawn i'n galluogi i ddod i gasgliadau effeithiol. Mae'r math hwn o ddadansoddiad yn dibynnu ar argaeledd data alldro felly ni fyddwn yn gallu asesu ein rhagolygon o gyfraddau Cymru nes bod CThEM wedi cyhoeddi amcangyfrif o atebolrwydd alldro.
 - **Hygredd – pa mor dda mae allbynnau'r model yn alinio gyda theori a phrofiad?** Yma rydym yn chwilio am dystiolaeth bod y strwythur a'r rhagdybiaethau sy'n sail i'n modelau rhagolygu cyllidol yn alinio â phrofiad diweddar a theori economaidd. Rydym hefyd am sicrhau bod modelau'n gallu darparu eglurhad o broffil y rhagolwg a bod unrhyw ragdybiaethau a wneir yn gyson â'r rhai a wneir mewn manau eraill yn ein rhagolygon.
 - **Tryloywder – pa mor hawdd y gellir deall a chraffu ar allbynnau'r model?** Mae'n hanfodol y gellir craffu ar fewnbynnau ac allbynnau model. Rydym yn edrych ar fodelau i sicrhau bod y fanyleb, rhagdybiaethau, data ac addasiadau eraill yn glir, er mwyn i ni allu archwilio ac egluro'r gwahaniaethau o'r alldro sy'n digwydd yn anochel. Mae diagnosteg o un rhagolwg i'r nesaf yn allweddol o ran deall effaith penderfynyddion a dyfarniadau economaidd newydd, ac felly rydym hefyd am sicrhau bod y rhain yn cael eu cynhyrchu'n effeithiol ym mhob model.
 - **Effeithiolrwydd – pa mor dda mae'r model yn cipio'r system dreth?** Yma rydym yn edrych ar gymhlethdod y model. A yw'n rhy gymhleth? Neu, i'r gwrthwyneb, a fyddai angen dadgyfuniad mwy i gipio hanfod y system dreth yn effeithiol? Rydym hefyd yn edrych ar ansawdd y data a ddefnyddir yn y model.
 - **Effeithlonrwydd – a yw'r model yn gallu darparu allbynnau i derfynau amser byr?** Mae'r broses rhagolwg cyn Cyllideb neu ddatganiad cyllidol arall yn mynnu y gellir rhedeg modelau rhagolygu cyllidol a darparu unrhyw wybodaeth atodol o fewn cyfnod byr. Felly rydym yn ceisio sicrhau bod modelau'n gallu cwrdd â'r terfynau amser hyn.

- 1.24 Rydym yn cyhoeddi canlyniadau ein hadolygiadau model rhagolygon cyllidol ym Mhennod 4 Adroddiad gwerthuso rhagolwg bob blwyddyn, gyda'n blaenoriaethau a sgôr cynnydd RAG yn ystod y flwyddyn flaenorol wedi'u cyflwyno mewn 'cronfa ddata asesu model' ar ein gwefan.

Costau polisi

- 1.25 Unwaith mae'n rhagolygon cyn-fesurau terfynol wedi'u cyhoeddi, yna rydym yn ychwanegu effeithiau'r mesurau polisi newydd i gyrraedd ein rhagolwg ar ôl mesurau. Rydym yn bwriadu cymryd yr un ymagwedd i gostau polisi ar gyfer rhagolygon treth Llywodraeth Cymru fel yr ydym yn ei wneud ar gyfer Cyllidebau Llywodraeth y DU a datganiadau cyllidol eraill. Mae hyn yn golygu ystyried pob mesur yn ei dro, craffu ar y rhagdybiaethau sy'n sail i bob un i fodloni'n hunain eu bod yn rhesymol ac yn ganolog.
- 1.26 Yn wahanol i'n rhagolwg cyn-fesurau, mae'r costau polisi cyhoeddedig yn eiddo ffurfiol i'r Llywodraeth, a'n rôl ni yw eu hardystio. Yn ymarferol ar lefel y DU mae hyn wedi cynnwys proses ailadroddol lle rydym yn nodi unrhyw ragdybiaethau nad ydym yn credu eu bod yn rhesymol neu'n ganolog ac mae'r Llywodraeth wedi'u diwygio i gyrraedd cost derfynol yr ydym yn ei hardystio. Pe byddem yn anghytuno â chost gyhoeddedig, byddwn yn defnyddio ein hamcangyfrif ein hun yn ein rhagolygon ac yn nodi beth oedd wedi achosi'r anghytuno. Ond nid yw Llywodraeth y DU wedi cyhoeddi polisi costio eto ei bod yn gwybod y byddem yn anghytuno ag ef ac yn dewis un arall yn ei le.

Proses costio polisi lefel y DU

- 1.27 Manylwyd ar y broses a ddilynwn ar lefel y DU mewn papur briffio a gyhoeddwyd gennym yn 2014.⁸ Yn ystod y cyfnod cyn Cyllidebau Llywodraeth y DU a datganiadau polisi eraill, rydym yn herio ac yn craffu ar gostio drafft mesurau treth a gwariant yn fanwl. Mae'r *Siarter Cyfrifoldeb am Gyllidebau* yn ei gwneud yn ofynnol i'n rhagolygon adlewyrchu effaith "holl benderfyniadau'r Llywodraeth a'r holl amgylchiadau eraill a allai effeithio'n ymarferol ar y rhagolwg cyllidol. Yn benodol lle gellir mesur effaith gyllidol y penderfyniadau a'r amgylchiadau hyn gyda chywirdeb rhesymol."
- 1.28 Mae'r Trysorlys yn gyfrifol am gostio polisiâu Llywodraeth y DU, y mae'n ei wneud trwy gydlynw proses sy'n dirprwyo'r dadansoddiad i'r adrannau sy'n gyfrifol am weithredu'r polisi. Ein rôl yw nodi a ydym yn credu bod pob cost yn rhesymol ac yn ganolog. Mae hyn yn cynnwys proses fanwl o graffu a thrafod gyda'r Trysorlys ac adrannau perthnasol. Fel rheol byddwn yn gofyn cwestiynau am bob cost – yn aml ar gyfer eglurhad yn hytrach na beirniadu heriol – ond ar gyfer costio mwy cymhleth neu gynhennus gall fod sawl rownd o gwestiynau ac ymatebion. Ar ôl ei gwblhau, rydym yn ymgorffori'r costau hyn (neu ein dewis amgen dewisol) yn ein rhagolygon.
- 1.29 Mae'r *Siarter* hefyd yn nodi "lle na ellir mesur effaith gyllidol y penderfyniadau a'r amgylchiadau hyn gyda chywirdeb rhesymol, dylid nodi'r effeithiau hyn fel risgiau cyllidol

⁸ Gweler *Papur briffio Rhif 6: Costio polisi a'n rhagolwg*, ar gael ar ein gwefan.

penodol". Lle mae Llywodraeth y DU wedi lleisio dyhead neu uchelgais polisi ond heb ei gefnogi gyda manylion manwl, megis yr amserlen ar gyfer ei weithredu, ni fyddwn yn ei gynnwys yn ein rhagolwg canolog, ond yn hytrach byddwn yn ei nodi fel risg gyllidol yn ein EFO. Rydym yn gofyn i'r Trysorlys gadarnhau a yw dyheadau o'r fath yn adlewyrchu polisi cadarn y Llywodraeth ai peidio.

Polisiâu sy'n effeithio ar refeniw treth datganoledig

- 1.30** Rydym yn bwriadu cyflwyno'r un ymagwedd at graffu ac ymgorffori effeithiau polisiâu Llywodraeth Cymru yn ein rhagolygon trethi Cymru. Byddwn yn ymgysylltu â dadansoddwyr Llywodraeth Cymru cyn gynted ag y maent mewn sefyllfa i drafod effeithiau amcangyfrifedig polisiâu sy'n cael eu paratoi i'w cyhoeddi. Lle bo'n briodol byddwn hefyd yn ymgysylltu ag Awdurdod Cyllid Cymru a CThEM, yn enwedig lle gallai cyflawni gweithredol effeithio ar gost neu gynnyrch mesur polisi. Bydd yr ymgysylltiad hwn yn caniatáu inni geisio eglurhad ar ragdybiaethau sy'n cael eu defnyddio ac i herio dyfarniadau lle nad ydym yn teimlo eu bod yn rhesymol neu'n ganolog. Bydd hyn yn caniatáu i weinidogion Llywodraeth Cymru wneud eu penderfyniadau polisi terfynol gan wybod yr effaith y byddant yn ei chael ar ein rhagolygon. Dim ond penderfyniadau polisi cadarn fyddwn ni'n eu cynnwys yn ein rhagolygon ar ôl iddynt gael eu cyhoeddi'n ddigon manwl.
- 1.31** Ni fyddwn yn cynnwys effeithiau polisiâu treth Llywodraeth Cymru yr ydym yn tybio nad ydynt yn cynrychioli ymrwymiad polisi cadarn eto, yn gyson â'r gofyniad a osodir arnom gan Ddeddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cendlaethol 2011. Er enghraifft, nid ydym yn cynnwys effeithiau unrhyw bolisi nes bod gennym ddigon o fanylion ar ei weithrediad ym mhob blwyddyn o'r rhagolwg – dyma oedd yr achos gydag ymrwymiad Llywodraeth y DU i gynyddu lwfans personol treth incwm i £12,500 erbyn 2020-21, lle na nodwyd y llwybr at y targed hwnnw tan Gyllideb 2018 a nodwyd yr ymrwymiad fel risg gyllidol yn ein EFO cyn hynny. Ni fyddem ychwaith yn cynnwys polisi hyd nes iddo gael ei ddatblygu'n ddigon manwl i gael ei gyflwyno i'r deddfwrfa berthnasol fel rhan o broses gyllideb ffurfiol – bu hyn yn wir gyda chynlluniau Llywodraeth yr Alban ar gyfer toll teithwyr awyr ar ôl iddo gael ei ddatganoli.

Y camau sy'n gysylltiedig â chostio polisi

1.32 Mae yna gamau penodol ynghlwm â chynhyrchu costio polisi:

- Yn gyntaf, rydym yn sefydlu'r **llinell sylfaen** ar gyfer cymharu'r polisi newydd. Yn ddieithriad ein rhagolwg cyn-fesurau fydd hyn, er mewn rhai achosion bydd y polisi dan sylw yn effeithio ar is-set o weithgareddau nad yw wedi'i manylu yn ein rhagolygon, felly rhaid cynhyrchu llinell sylfaen sy'n gyson â'n rhagolwg cyn-fesuredig.
- Yn ail, rydym yn amcangyfrif **effaith statig** y newid mewn polisi. Mae hyn yn syml yn cymharu effaith gweithredu'r rheolau newydd a hen i linell sylfaen sydd heb ei newid. Er enghraifft, pan ddiwygiodd Llywodraeth y DU strwythur SDLT ym mis Rhagfyr 2014, cynhyrchwyd y costio statig gan gymryd yr un rhagolygon ar gyfer prisiau tai a thrafodiadau eiddo a chymhwysu'r cyfraddau a'r trothwyon newydd iddo. Mae hyn yn

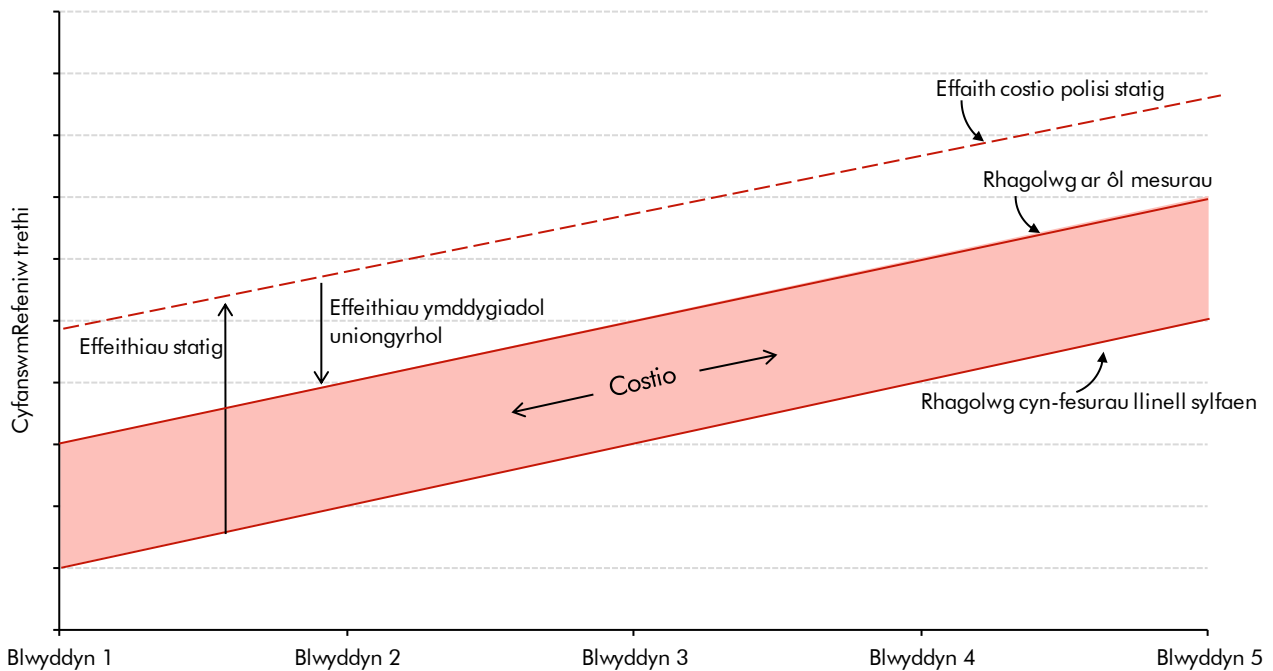
Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

dweud wrthym faint fyddai mesur yn ei gostio neu'n ei gynhyrchu pe na bai trethdalwyr yn newid eu hymddygiad mewn ymateb iddo. Ond, wrth gwrs, yn y byd go iawn bydd ymatebion ymddygiadol yn dod i'r amlwg.

- Felly yn drydydd, rydym yn amcangyfrif **effeithiau ymddygiadol** y newid mewn polisi. Ar gyfer mesurau treth, mae hyn fel arfer yn cynnwys amcangyfrif sut y bydd trethdalwyr yn lleihau gweithgaredd trethadwy mewn ymateb i gynnydd mewn treth ac i'r gwrthwyneb. Gall hyn fod yn ganlyniad i leihau gweithgaredd gwirioneddol – ysmegu llai os cynyddir tollau ar dybaco – neu leihau faint o weithgareddau sy'n drethadwy – prynu sigarêts trawsffiniol yn hytrach nag yn y DU. Yn yr enghraifft SDLT, bu i'r diwygiad leihau cyfraddau treth effeithiol ar eiddo gwerth is a'u codi ar rai drutach, felly roedd yr effaith ymddygiadol gyffredinol yn cynrychioli effaith net mwy o drafodiadau a phrisiau cymedrol uwch ar ben isaf y dosbarthiad a llai o drafodiadau a phrisiau is ar ei ben uchaf.⁹

1.33 Mae ffigur 1.1 yn darparu enghraifft arddulliedig o gostio polisi yn portreadu'r camau hyn. Bydd mesurau polisi symlach yn aml yn dilyn y math hwn o broffil, gyda'r rhagolwg llinell sylfaen yn codi o ran arian parod yn ystod pum mlynedd y rhagolwg, gyda'r cynnyrch statig o fesur codi trethi'n weddol gyson o ran canrannau, felly'n codi'n gymedrol o ran arian parod, a'r effeithiau ymddygiadol yn gwrthbwyso cyfran weddol sefydlog o'r cynnyrch statig. Y costio ardystiedig yw'r gwahaniaeth rhwng y llinell sylfaen a'r llinellau rhagolwg ar ôl mesurau.

Ffigur 1.1: Costio polisi arddulliedig



⁹ Gweler Blwch 4.5 o'n Rhagolwg economaidd a chyllidol Rhagfyr 2014.

Sut ydym yn amcangyfrif yr ymatebion ymddygiadol i bolisiau newydd?

1.34 Gall effeithiau ymddygiadol fod yn ffynhonnell allweddol o ansicrwydd mewn costio polisi. Un ffordd yr ydym yn ceisio eu mesur yw trwy 'elastigedd' – y newid cyfrannol mewn sylfaen drethu o ganlyniad i newid cyfrannol mewn cyfradd dreth – megis elastigedd incwm trethadwy (TIE) ar gyfer mesurau treth incwm. Mae'r rhain yn darparu fframwaith ar gyfer dadansoddi ymatebion ymddygiadol i newidiadau mewn cyfraddau treth ac fel rheol fe'u hamcangyfrifir o werthusiadau o fesurau treth blaenorol.

Mesurau treth incwm

1.35 Efallai y byddwn yn defnyddio gwahanol elastigedd i amcangyfrif ymatebion ymddygiadol gwahanol grwpiau. Ar gyfer treth incwm, yn gyffredinol rydym wedi ystyried dau brif fath o ymddygiad:

- **Ymatebion i newid yn y gyfradd dreth ymylol.** Effeithir ar y cymhelliant i ennill ac adrodd ar incwm trethadwy ychwanegol gan yr ennillion ar ôl treth ar oriau ychwanegol a weithir.
- **Ymatebion i newid yn y gyfradd dreth gyfartalog.** Effeithir ar y cymhelliant i ennill ac adrodd ar unrhyw incwm trethadwy gan gyfanswm y dreth a delir ar yr incwm hwnnw – h.y. p'un ai i weithio o gwbl yn hytrach nag a ddylid gweithio sifft ychwanegol neu gymryd swydd sy'n talu mwy. Fel arfer bydd yr ymatebion i newidiadau yn y gyfradd dreth gyfartalog yn llawer gwanach nag y byddai i newidiadau mewn cyfraddau treth ymylol. Yr uchaf yw'r gyfradd dreth ymylol, yr isaf yw'r cymhelliant i weithio mwy.

Mesurau treth trafodiadau eiddo

1.36 Ar gyfer trethi trafodiadau eiddo fel SDLT a LTT rydym hefyd wedi ystyried dau brif fath o ymddygiad yn gyffredinol.

- Mae **Elastigedd prisiau tai** yn amcangyfrif i ba raddau y mae cynnydd mewn treth yn arwain at brisiau tai is ac felly mae'r cynnyrch ar ôl ymddygiadaol yn llai na'r cynnyrch statig.
- Mae **Elastigedd trafodiadau tai** yn amcangyfrif i ba raddau y mae cynnydd mewn treth yn arwain at drosiant is yn y farchnad dai a llai o drafodiadau talu treth. O ran referniw, mae effaith newid canrannol penodol mewn trafodion fel arfer yn fwy nag effaith yr un newid canrannol ym mhrisiau tai.

Yn y ddau achos, mae'r gwrthwyneb yn berthnasol wrth ystyried gostyngiad treth.

1.37 Mae elastigedd TIE a'r farchnad dai a ddefnyddiwn ill dau yn rhagdybio ymateb ymddygiadol mwy gan drethdalwyr mwy cyfoethog, sydd ymhlith pethau eraill yn adlewyrchu'r mynediad a'r gallu mwy sydd ganddynt i ddefnyddio cynllunio treth i leihau eu hatebolrwydd treth.

Mesurau i atal osgoi ac efadu

- 1.38 Amcangyfrifir y bydd osgoi ac efadu talu treth, fel y cofnodwyd yn amcangyfrif CThEM o'r bwlch treth, yn costio £35 biliwn y flwyddyn ar lefel y DU, sef 5.6 y cant o atebolrwydd treth damcaniaethol.¹⁰ Nid yw Awdurdod Cyllid Cymru wedi amcangyfrif bwlch treth ar gyfer LTT neu LDT. Mae amcangyfrifon diweddaraf CThEM ar gyfer SDLT a threth dirlenwi yn 1.1 y cant ac 13.6 y cant yn y drefn honno. Felly mae ceisio deall y cymhellion i osgoi ac efadu a sut y bydd y rhain yn rhyngweithio â mesurau polisi sy'n ceisio lleihau'r bwlch treth yn bwysig.
- 1.39 Mae'n bosib bod effeithiau ymddygiadol o'r fath wedi'u cynnwys yn rhannol yn yr elastigedd a ddisgrifir uchod, yn enwedig y TIE a ddefnyddir mewn mesurau treth incwm. Ond rydym hefyd yn gofyn yn rheolaidd bod effeithiau ychwanegol yn cael eu cynnwys mewn costio trwy ragdybiaethau 'athreulio' – rhagdybiaethau o'r brig i lawr am ganran y cynnyrch statig a fydd yn cael ei golli mewn amser i ymddygiadau osgoi neu efadu amhenodol. Mae'r dyfarniadau hyn yn aml yn amhenodol iawn oherwydd mae'r mesurau eu hunain yn targedu unigolion neu gwmnïau sydd eisoes wrthi'n cynllunio'r gweithgareddau i leihau eu hatebolrwydd treth, felly gellir disgwyl iddynt barhau i wneud hynny trwy ddulliau eraill pan fydd cyfle presennol i wneud hynny'n cau.
- 1.40 Un dechneg osgoi y gellir ei defnyddio mewn ymateb i gynnydd mewn cyfraddau Cymreig fyddai i drethdalwyr ymgorffori fel cwmnïau cyfarwyddwr unigol i fuddio o drethi is ar elwau a difidendau corfforaethol na'r driniaeth dreth gyfatebol o incwm cyflogaeth.¹¹ Byddai'r golled mewn derbyniadau treth incwm Llywodraeth Cymru a'r DU a derbyniadau cyfraniadau Yswiriant Gwladol (NICs) Llywodraeth y DU yn deillio o'r fath ymateb yn gorbwyso'r cynnydd mewn derbyniadau treth incwm ar ddifidendau a threth gorfforaethol i Lywodraeth y DU.

Effeithiau trawsffiniol

- 1.41 Effaith ymddygiadol arbennig o heriol i amcangyfrif ar gyfer unrhyw gostio treth yng Nghymru fyddai unrhyw effeithiau trawsffiniol. Yr enghreifftau mwyaf nodedig fyddai pe bai gwahaniaethau yn y cyfraddau treth incwm a osodwyd rhwng Cymru a Lloegr. Gallai hyn annog rhai trethdalwyr sy'n gweithio yn yr awdurdodaeth lle mae trethi yn uwch i ddewis byw yn yr awdurdodaeth gyda threthi is ac i gymudo dros y ffin er mwyn lleihau eu hatebolrwydd treth incwm. I'r rhai sydd â man preswyllo yn y ddwy wlad, gallai hyn yn syml fod yn achos o adrodd mai'r un yn yr awdurdodaeth dreth is yw eu man preswyllo am fwyafrif y flwyddyn.
- 1.42 Mae Llywodraeth Cymru wedi gosod Cyfraddau Cymru fel bod cyfanswm cyfraddau treth incwm yng Nghymru yncyfateb i'r rhai yn Lloegr a Gogledd Iwerddon, felly nid yw hyn yn broblem ar hyn o bryd. Ond pe bai hynny'n newid, byddem yn tynnu ar y dystiolaeth sy'n dod i'r amlwg o'r ffin rhwng Lloegr a'r Alban, lle mae cyfraddau treth a throthwyon ar gyfer

¹⁰ CThEM, *Mesur bylchau treth, argraffiad 2019*. Mae CThEM yn diffinio bwlch treth fel "y gwahaniaeth rhwng faint o dreth y dylid ei thalu i CThEM, mewn theori, a'r hyn sy'n cael ei dalu mewn gwirionedd."

¹¹ Mae corfforaethau wedi bod ar duedd at i fyny ledled y DU ac mae yna ffactorau y tu hwnt i dreth a allai gymhell unigolion i newid y ffordd y maent yn gweithio. I gael mwy o wybodaeth ar y risgiau i'n rhagolygon treth sy'n gysylltiedig â chorfforaethau, wedi'u ysgogi gan dreth neu ddim, gweler Pennod 4 o'n *Hadroddiad ar risgiau cyllidol 2019*.

enillion uwch yn wahanol bellach,¹² ac o'r gwledydd ffederal megis yr Unol Daleithiau a Sbaen, er mwyn helpu i ddeall ymatebion ymddygiadol trawsffiniol posibl. O ystyried natur y ffin a dosbarthiad y boblogaeth, gellir disgwyl y byddai'r effeithiau ymddygiadol yn fwy pwerus ar hyd y ffin rhwng Cymru a Lloegr nag yn yr enghreifftiau eraill hyn.

- 1.43 Gallai effeithiau trawsffiniol effeithio ar LTT ac LDT hefyd. Er enghraifft, pe bai cyfraddau treth dirlenwi'n cael eu torri yn Lloegr, gallai arwain at rywfaint o wastraff Cymru'n cael ei anfon i safleoedd tirlenwi yn Lloegr. Yn yr un modd, gallai cyfraddau SDLT is annog pobl i ddewis prynu eiddo yn Lloegr yn hytrach na Chymru. Byddai effeithiau o'r fath yn dibynnu ar sut fyddai'r arbedion treth yn cymharu â chost ychwanegol cludo gwastraff ar draws y ffin neu gostau eraill sy'n gysylltiedig i fwy yn Lloegr yn hytrach na Chymru. Pe byddent yn digwydd, gallent fod yn fwy amlwg i Gymru nag i'r Alban oherwydd bod cyfran fwy o'r boblogaeth yn byw yn llawer agosach at y ffin â Lloegr.

Rhagflaenu

- 1.44 Yn y tymor byr rydym yn aml yn arsylwi ar ragflaenu lle mae gweithgaredd trethadwy yn cael ei ddwyn ymlaen (neu oedi lle caiff ei wthio'n ôl) i leihau atebolwrydd trethadwy cyn newidiadau a gyhoeddwyd ymlaen llaw mewn polisi treth. Bu hyn yn fater penodol yn achos trethi trafodiadau eiddio, megis LTT, lle mae sawl enghraifft o gynyddiadau trethi'n cael eu cyhoeddi cyn eu gweithredu a thrafodiadau'n cael eu dwyn ymlaen i gymryd lle cyn y newid. Fe wnaethom edrych ar yr enghreifftiau hyn mewn papur gweithio a gyhoeddwyd yn 2016, a ddangosodd niferoedd sylweddol o drafodiadau'n cael eu dwyn ymlaen ym mhob achos a bod cydberthynas gadarnhaol rhwng maint y newid mewn treth a faint o rybudd a gafodd trethdalwyr am y newid.¹³ Ond hyd yn oed mewn cyfnodau amser byr iawn, daethpwyd â rhai trafodiadau ymlaen – er enghraifft, ar ddiwrnod Datganiad yr Hydref yn 2014, pan gyhoeddwyd diwygiadau SDLT tua 1pm i ddod i rym o ganol nos, cafwyd tua pedair gwaith cymaint o drafodiadau nag a wnaed ar ddydd Mercher arall o gwmpas y dyddiad hwnnw.

Delio ag ansicrwydd

Ansicrwydd rhagolygon

- 1.45 Mae ansicrwydd yn gynhenid mewn rhagolygon economaidd a chyllidol felly mae'n bwysig cydnabod na fydd ein rhagolygon canolog byth yn gywir ym mhob ddimensiwn – maent yn cynrychioli canolbwynt dosbarthiad eang o ganlyniadau posib, y gellid yn ddamcaniaethol eu cysylltu â thebygolrwyddau. Ac er y bydd dyfarniadau a rhagdybiaethau ein rhagolwg o reidrwydd yn destun ansicrwydd, yn aml mae ansicrwydd hefyd yn gysylltiedig â'r data a ddefnyddiwn yn y broses rhagolygu. Mae llawer o ddata naill ai'n dod ar gael ar ôl oediad neu'n cael ei ddiwygio dros amser wrth i ragor o wybodaeth ddod i'r amlwg.
- 1.46 Yn y cyhoeddiad hwn rydym yn nodi ein rhagolygon canolog y credwn fod y risgiau'n gytbwys o'u cwmpas, fel ei bod yr un mor debygol y bydd y canlyniad gwirioneddol yn uwch

¹² Gweler, er enghraifft: Ifan, G. ac E.G. Poole, *The Welsh Tax Base – Risks and Opportunities after Fiscal Devolution*, Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru, Canolfan Llywodraethiant Cymru Ym Mhrifysgol Caerdydd, 2018; a Chomisiwn Cyllidol yr Alban, *How we forecast behavioural responses to income tax policy*, Mawrth 2018.

¹³ Mathews, P. OBR *Papur gweithio Rhif 10: Rhagflaenu cyn newidiadau mewn treth eiddo*, Hydref 2016.

Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

na'r rhagolwg canolog ag y mae'n debygol o fod yn is nag ef. Fel y trafodwn yn ein *Adroddiadau risgiau cyllidol*, mae hanes yn awgrymu bod risgiau i gyllid cyhoeddus yn cael eu sgiwio tuag at rai negatif – rydym yn fwy tebygol o weld canlyniadau drwg iawn yn hytrach na rhai dda iawn – a hefyd bod llywodraethau fel arfer yn ymateb yn gyflymach i newyddion da nag i ddrwg.

1.47 Yn ein *EFOs*, rydym yn ymdrin â'r mater o ansicrwydd am ein rhagolygon mewn pedair ffordd:

- Ar ddiwedd Pennod 3 a 4 ym mhob adroddiad, rydym yn trafod **ffynonellau risg i'n rhagolygon economaidd a chyllidol diweddaraf** yn y drefn honno. Mae'r risgiau hyn yn amrywio o'r rheiny sy'n benodol i ragolwg penodol – er enghraifft, mae cymhareb cynilo cartrefi wedi cwmpo i lefel isel yn hanesyddol, a fyddai'n peri risg i dwf pe bai aelwydydd yn cyniilo trwy leihau gwariant – i ffynonellau mwy generig o risg – y siawns oddeutu un o bob dau o gael dirwasgiad mewn unrhyw gyfnod penodol o bum mlynedd a awgrymir gan amllder dirwasgiadau yn y gorffennol yn y DU.
- Rydym yn cyflwyno **siartiau ffan** ynghylch newidynnau rhagolwg allweddol, gan gynnwys twf cynnyrch domestig gros (GDP) a benthyca net y sector cyhoeddus, sy'n tynnu ar berfformiad rhagolygon blaenorol y Trysorlys ac OBR i gynhyrchu dosbarthiad o ganlyniadau posibl o amgylch ein rhagolwg canolog.
- Ym Mhennod 5 ym mhob adroddiad, rydym yn cynnal **dadansoddiad sensitifrwydd** lle rydym yn profi esblygiad y metrigau a ddefnyddir yn nhargedau cyllidol Llywodraeth y DU i newidiadau mewn paramedrau allweddol. Er enghraifft, i ba raddau y byddai angen i GDP posibl fethu â chyrraedd ein rhagolwg canolog er mwyn methu mandad cyllidol Llywodraeth y DU.
- Hefyd ym Mhennod 5 ym mhob adroddiad, edrychwn ar **senarios economaidd amgen** sy'n mynd yn bellach na dadansoddiad o sensitifrwydd trwy lunio set gyson o ragdybiaethau amgen sy'n amlinellu sut y bydd yr economi'n datblygu – er enghraifft, pe bai'n cwmpo i mewn i ddirwasgiad neu pe bai twf cynhyrchiant tymor canolig yn is na'n rhagolwg canolog. Yna rydym yn defnyddio 'cyfrifyddion parod' ar gyfer ystod o linellau o dreth a gwariant i amcangyfrif goblygiadau cyllidol y senarios amgen hynny.

1.48 Yn ein *Hadroddiadau ar risgiau cyllidol* bob dwy flynedd, rydym yn mynd gam ymhellach trwy greu prawf straen cyllidol – senario negatif mwy penodol iawn ar gyfer yr economi a chyllid cyhoeddus. Yn 2017, fe wnaethom ddefnyddio 'senario cylchol blynyddol' Banc Lloegr, y mae'n ei ddefnyddio i brofi straen ar y system fancio, a gafodd goblygiadau dramatig ar gyfer cyllid cyhoeddus, gan wthio dyled net y sector cyhoeddus i fyny 34 y cant o GDP erbyn diwedd y gorwel prawf straen pum mlynedd. Yn 2019, gwnaethom ddefnyddio senario Brexit mwy addfwyn o dda senario 'dim cytundeb, dim newid' IMF o'i *Ragolwg o Economi'r Byd* fis Ebrill 2019, a oedd â goblygiadau cyllidol llai difrifol ond sylweddol o hyd, gan wthio dyled i fyny 12 y cant o GDP dros bum mlynedd.

- 1.49 Mae ein dadansoddiad sensitifrwydd a senario yn dibynnu ar ddefnyddio cyfrifyddion parod – sef rhagdybiaethau wedi'u symleiddio a wnawn am y goblygiadau cyllidol o newid mewn newidyn penodol. Gellir gweld ein set ddiweddaraf o gyfrifyddion parod ar ein gwefan gyda'n *Hadroddiad ar risgiau cyllidol 2019*.

Ansicrwydd ynghlych costio polisi

- 1.50 Ar gyfer costio polisi rydym yn aseinio ranciau ansicrwydd i bob mesur a ardystiwn. Mae'r rhain yn seiliedig ar ein hasesiad o'r ansicrwydd a gyflwynir yn y data sy'n tanategu'r gost, y modelu sydd ei angen i gyfrifyddu ei gost neu gynnyrch, a'r ymatebion ymddygiadol tebygol i'r mesur. Rydym hefyd yn nodi pa rai o'r ffynonellau ansicrwydd hyn yr ydym yn eu hystyried yw'r pwysicaf. Rydym yn cyhoeddi'r wybodaeth hon mewn cronfa ddata ar ein gwefan.
- 1.51 Er ein bod yn dyfarnu effaith pob mesur polisi unigol yr ydym wedi'i ardystio i fod yn ganolog, mae risgiau hefyd o effaith gyffredinol y pecynnau polisi. Er enghraifft, mae Llywodraeth y DU wedi bod yn codi refeniw treth o fesurau yr ydym wedi'u hystyried i fod yn 'ansicr iawn' – yn aml yn mynd i'r afael ag osgoi ac efnid trethi – ond mae ei roddion treth wedi bod mewn mesurau y mae'r gost yn llawer mwy sicr ar eu cyfer.¹⁴

Gwerthuso ein rhagolygon

- 1.52 O ystyried ein hymrwymiad i dryloywder ac atebolrwydd, credwn ei fod bwysig i ddarparu manylion mesurol priodol ar ein rhagolygon ac i archwilio ac egluro ar ôl y digwyddiad sut maent yn cymharu â data alldro dilynol.
- 1.53 Mae asesu perfformiad ein rhagolygon ar ôl y digwyddiad yn bwysig er mwyn helpu defnyddwyr i ddeall sut maent yn cael eu gwneud a'u diwygio. Mae nodi ac egluro gwahaniaethau mewn rhagolygon hefyd yn helpu gwella ein dealltwriaeth o'r ffordd y mae'r economi a chyllid cyhoeddus yn ymddwyn, ac yn ein caniatáu i wella ein dyfarniadau a'n technegau rhagolygu ar gyfer y dyfodol. Yn olaf, mae hefyd yn cynorthwyo hunanddisgyblaeth. Mae gwybod y bydd yn rhaid i chi gyfiawnhau'ch rhagolwg yn fanwl yn eich gorfodi i wneud y dyfarniadau hynny rydych chi'n fodlon eu hamddiffyn yn unig. Ni allwch eu cuddio gan wybod na fydd neb byth yn gwybod.
- 1.54 Rydym yn disgrifio'r gwahaniaeth rhifydddeg rhwng ein rhagolygon canolog a'r alldro dilynol fel 'gwahaniaethau' yn hytrach na 'gwallau', oherwydd mewn nifer o achosion byddai wedi bod yn amhosibl i'w hosgoi o ystyried yr wybodaeth oedd ar gael adeg gwneud y rhagolwg. Lle rydym yn dod o hyd i wallau dilys, y gellid (ac y dylid) eu cywiro pe byddem wedi'u gweld, fe'u disgrifir felly. Mae gwallau o'r fath yn anochel o bryd i'w gilydd mewn ymarfer rhagolygu wedi'i ddadgyfuno'n sylweddol fel ein un ni.

¹⁴ Gweler ein *Hadroddiad ar risgiau cyllidol 2019* a'n *cronfa ddata Sgoriau ansicrwydd costio polisi* i gael mwy o wybodaeth.

Datganoli cyllidol yng Nghymru a rôl yr OBR mewn rhagolygu refeniw treth Cymru

1.55 Ar gyfer ein rhagolygon cyllidol, rydym yn defnyddio ymagwedd cyson i ddadelfennu gwahaniaethau mewn rhagolygon yn gydrannau sydd oherwydd:

- **Newidiadau mewn dosbarthiad neu fethodoleg ONS:** os yw'r alldroadau'n cael eu paratoi ar sail wahanol i'r un a ddefnyddiwyd gennym wrth baratoi'r rhagolwg, ni fyddai cymhariaeth syml o'r ddau yn cymharu tebyg â thebyg. Rydym yn gwneud addasiadau i gywirio hyn.
- **Newidiadau polisi dilynol:** Mae'r Senedd yn ei gwneud yn ofynnol i ni seilio ein rhagolygon ar bolisi datganedig y Llywodraeth ar y pryd, felly daw un ffynhonnell gwahaniaeth rhwng y rhagolwg a'r alldro pan fydd y llywodraeth yn newid polisi wedi hynny. Mae hyn yn amlwg yn rhywbeth na allwn ei gynnwys yn ein rhagolygon, felly rydym yn gwahanu'r effeithiau hyn.
- **Gwahaniaethau mewn rhagolwg yr economi:** mae ein rhagolygon cyllidol yn defnyddio 'penderfynyddion' sy'n deillio o'n rhagolwg o'r economi, felly bydd unrhyw wahaniaethau rhwng ein rhagolwg o'r economi ac alldro yna'n creu gwahaniaethau rhwng ein rhagolwg cyllidol gwirioneddol a'r hynny y byddai pe bai'r penderfynyddion hynny'n cyfateb â'r alldroadau ar gyfer yr economi a amcangyfrifwyd yn gyntaf.
- **Y 'gwahaniaeth rhagolygu cyllidol' gweddilliol:** mae unrhyw wahaniaeth na ystyrir yn y tri chategori blaenorol yn cael ei gategoreiddio fel gwahaniaeth rhagolygu cyllidol, yn yr ystyr bod yn rhaid iddo ddeillio o ragdybiaethau a dyfarniadau eraill a wnawn a sut y cyfunir y rheini yn y modelau a ddefnyddiwn i unio'r rhagolwg cyllidol. Byddwn yn ymchwilio'r gwahaniaethau hyn i ddeall eu gyrwyr sylfaenol ac i ddysgu gwersi y gellir eu defnyddio mewn rhagolygon dilynol.

1.56 Gall y gwahaniaeth mewn rhagolygu cyllidol gweddilliol ymwneud â sut y defnyddiwyd y model yn ogystal ag o rywbeth sy'n gynhenid i'r model ei hun. Mae hyn yn golygu bod angen i ni fod yn ofalus wrth ddehongli dadansoddiad o gywirdeb rhagolwg, oherwydd bydd yn cipio ystod eang o ffactorau. Mae'r rhain yn disgyn i ddau brif gategori:

- **ffactorau sy'n gysylltiedig yn uniongyrchol â'r model,** fel manyleb y system dreth mewn model micro-efelychu neu'r cyfernodau a ddefnyddir mewn hafaliad econometreg; neu
- **dyfarniadau sy'n cael eu bwydo i mewn i'r model,** a allai gynnwys rhagdybiaethau am y newidiadau mewn dosbarthu enillion (yr ydym yn ei gynnwys mewn rhagolwg treth incwm, ond nid ydynt yn rhan o'n rhagolwg economaidd), penderfyniadau am ba benderfynydd i'w ddefnyddio fel dirprwy ar gyfer sylfaen drethu (megis y prisiau eiddo masnachol a ddefnyddir i ddirprwyo ar gyfer rhenti masnachol yn rhagolwg LTT) a dyfarniadau eraill (megis cymhwystra a'r hawlio o ryddhad treth). Yn aml gall y dyfarniadau hyn adlewyrchu digwyddiadau sy'n ansicr iawn, megis canlyniad achos cyfreitha neu ymddangosiad ymddygiad peidio â chydymffurfio newydd.

1.57 Mae angen inni ddysgu o bob ffynhonnell o wahaniaeth mewn rhagolwg, ond er mwyn cymryd y camau adfer priodol, mae angen i ni wybod y gwir achos. Nodwyd ein

hymagwedd at hyn mewn papur briffio a gyhoeddwyd yn 2017.¹⁵ Ymhlith pethau eraill, roedd yn disgrifio'r mathau o gwestiynau rydym fel arfer yn eu gofyn wrth inni fynd ar drywydd achos sylfaenol gwahaniaeth mewn rhagolwg:

- **A oedd unrhyw ddigwyddiadau a allai egluro'r gwahaniaeth?** Er enghraifft, a oedd effeithiau rhagflaenu ynghylch newid polisi treth? Newidiadau yn y gyfradd beidio â chydymffurfio mewn systemau treth neu les? Dyfarniad mewn achos cyfreithiol a gafodd oblygiadau ar gyfer derbyniadau neu wariant?
- **Pa gydrannau o'r ffrwd dreth neu wariant a achosodd y gwahaniaeth?** Er enghraifft, wrth edrych ar dderbyniadau treth gorfforaeth ar y tir, a oedd y gwahaniaeth wedi'i ganolbwyntio ymhlith cwmnïau'r sector ariannol neu anariannol neu a oedd yn gysylltiedig â'r elw sy'n cynhyrchu atebolrwydd treth neu'r didyniadau sy'n eu lleihau? Wrth edrych ar wariant llog dyled, a oedd y gwahaniaeth yn bennaf yng nghost giltiau confensiynol neu giltiau gysylltiedig â mynegai neu a oedd yn gysylltiedig â'r giltiau a ddelir gan Gyfleuster Prynu Asedau Banc Lloegr?
- **Pa rannau o'r model wnaeth y gwahaniaeth?** Er enghraifft, wrth archwilio i wahaniaeth mewn rhagolwg ar gyfer TAW, a oedd y rhagdybiaeth cyfranddaliadau â sgôr safonol yn ffynhonnell gwahaniaeth, ac os felly, pa gydran o'r dybiaeth honno oedd yn anghywir? Os ydym wedi nodi didyniadau fel ffynhonnell y gwahaniaeth mewn rhagolwg treth gorfforaeth, a oedd yn gysylltiedig i lwfansau cyfalaf, rhyddhad grŵp neu rywbeth arall?
- **A oedd unrhyw ddyfarniadau neu ragdybiaethau allweddol a gyfranodd i'r gwahaniaeth?** Er enghraifft, rhagdybiaethau am y cyflymdra y mae budd newydd yn cael ei gyflwyno ar draws y boblogaeth gymwys? Neu i ba raddau y bydd awdurdodau lleol yn tynnu o'u stoc o gronfeydd wrth gefn i gynnal lefelau gwariant uwch nag y byddai eu hadnoddau sydd ar gael yn ei ganiatáu fel arall?
- **A oes unrhyw beth cyson am y gwahaniaeth rhagolygu cyllidol hyn**, o ystyried dadansoddiadau a wnaethpwyd mewn adroddiadau gwerthuso rhagolwg (FER) blaenorol? A yw'n amlygu unrhyw newidiadau y mae angen eu gwneud i'r model neu i'r rhagdybiaethau a roddir ynddo?
- **A oes unrhyw storïau eraill y gallwn eu hadrodd am y gwahaniaeth?** Er enghraifft, a oes ffactorau 'economaidd' nad ydynt yn cael eu cipio'n llwyr gan y penderfynyddion yr ydym yn tynnu o'n rhagolwg o'r economi, megis newidiadau mewn dosbarthu enillion neu effeithiau cyfansoddiadol eraill?

¹⁵ Papur briffio Rhif 7: Gwerthuso cywirdeb rhagolygon, Hydref 2017.