



Tlodi ac allgáu cymdeithasol: Adolygiad o gamu ymlaen mewn gwaith

Cefndir

Comisiynwyd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru gan Lywodraeth Cymru i adolygu strategaethau, rhaglenni ac ymyriadau tlodi ac allgáu cymdeithasol ledled y byd. Yn rhan o'r gwaith hwn, comisiynwyd y Ganolfan Dadansoddi Allgáu Cymdeithasol (CASE) yn Ysgol Economeg Llundain (LSE) i gynnal adolygiad o'r dystiolaeth ryngwladol ar bolisïau a rhaglenni addawol a gynlluniwyd i leihau tlodi ac allgáu cymdeithasol ar draws deuddeg maes polisi allweddol. Mae'r papur briffio hwn yn crynhoi'r canfyddiadau ar gamu ymlaen mewn gwaith.

Cyflwyniad

Mae cyfraddau cynyddol o dlodi mewn gwaith yn dangos nad yw gwaith yn aml yn ddigon i godi incwm aelwyd uwchlaw'r llinell dlodi. Gall camu ymlaen mewn gwaith helpu i leihau tlodi mewn gwaith, er y gall cynyddu oriau gwaith cyflogedig ar lefel aelwydydd a/neu haelioni budd-daliadau mewn gwaith fod yr un mor bwysig.

Diffinnir camu ymlaen mewn gwaith yn gynydd sy'n cyflawni cyfraddau cyflog uwch (cyflog fesul awr), neu sy'n cynyddu incwm o'r gwaith trwy gynyddu oriau gwaith. Gellid camu ymlaen trwy weithio i'r un cyflogwr yn yr un swydd neu mewn swydd arall, neu drwy newid cyflogwr.

Dylai dull effeithiol o gynyddu'r broses camu ymlaen gyfuno polisïau i gynyddu sgiliau y mae galw mawr amdanynt ymhlith gweithwyr â sgiliau is, mynd i'r afael â chyfyngiadau ar y cyflenwad llafur, lleihau anghymhellion rhag camu ymlaen yn y system dreth a budd-

daliadau, a lleihau rhwystrau strwythurol i gamu ymlaen.

Mae i ffurfiau 'galluogol' ar ysgogi, megis hyfforddiant, fwy o botensial i arwain at gamu ymlaen yn achos pobl ddi-waith na ffurfiau 'awdurdodol'.

Tystiolaeth o effeithiolrwydd polisi

Mae yna bedwar prif ddull polisi o wella prosesau camu ymlaen mewn gwaith ymhlith y rhai sydd ar gyflog isel, neu sydd mewn perygl o fod ar gyflog isel:

- Rhaglenni hyfforddi** sydd wedi'u targedu at weithwyr ar gyflog isel i hwyluso mynediad at alwedigaethau â rhagolygon camu ymlaen da.
- Lleihau cyfyngiadau ar y cyflenwad llafur** er mwyn caniatáu i'r rhai ar gyflog isel weithio oriau hirach/gwahanol, teithio i swyddi gwell a chael mynediad at hyfforddiant.
- Diwygio'r system dreth a budd-daliadau** i leihau anghymhellion yn achos gweithwyr ar gyflog isel ac ail enillwyr.
- Newidiadau strwythurol** i gynllun swyddi, a grisiau gyrfa clir o alwedigaethau cyflog isel, sgiliau isel.

Mewn perthynas â chamu ymlaen mewn gwaith, mae'r adolygiad yn canolbwyntio ar raglenni marchnad lafur gweithredol a datblygu gweithlu sector-benodol.

Rhaglenni marchnad lafur gweithredol

Cynlluniwyd rhaglenni marchnad lafur gweithredol i helpu'r di-waith i ddod o hyd i waith a'i sicrhau. Gall cynllun y rhaglenni hyn a'r rheolau sy'n pennu cymhwysra i gymryd rhan fod yn hanfodol ar gyfer mynd i'r afael â thlodi mewn gwaith a chyflog isel, ac mae ganddynt y potensial i arwain at gamu ymlaen mewn gwaith.

Gellir dosbarthu mathau gwahanol o raglenni marchnad lafur gweithredol yn rhai 'galluogol' (er enghraifft hyfforddiant) a rhai 'awdurdodol' (er enghraifft lle mae ymdrechion i chwilio am swyddi yn cael eu monitro). Disgrifiwyd y rhain fel 'dwy wedd ysgogi'. Yn ymarferol, gall rhaglenni gyfuno elfennau o'r ddwy wedd.

Yn y DU, er bod y pwyslais cyffredinol o 'gwaith yn gyntaf' yn parhau, bu rhywfaint o newid yng nghyfeiriadedd y rhaglenni marchnad lafur gweithredol yn ystod y blynyddoedd diwethaf, newid sy'n rhoi mwy o bwyslais ar gadw a chamu ymlaen yn achos y rhai sy'n dechrau swydd. Fodd bynnag, mae mathau mwy galluogol o raglenni marchnad lafur gweithredol yn aml yn cael eu cadw ar gyfer y di-waith hirdymor.

Un o'r problemau gyda'r dull hwn yw bod mathau awdurdodol o raglenni marchnad lafur gweithredol yn tueddu i ddychwelyd y di-waith i swyddi isel, ansicr a gwneud dim i dorri'r cylch cyflog isel, dim cyflog gan eu bod yn cael eu heithrio rhag mathau galluogol o'r rhaglenni, megis hyfforddiant.

Gall rhaglenni ysgogi hyfforddiant ymddangos yn llai deniadol i lunwyr polisi na rhaglenni marchnad lafur gweithredol eraill, a hynny am nifer o resymau, gan gynnwys:

- Maent yn ddrutach nag ymyriadau eraill (e.e. cymorth chwilio am waith);

- Elfen 'cloi i mewn' y rhaglenni, sy'n lleihau cyfraddau all-lif cychwynnol o ddiweithdra;
- Yr anawsterau i lunwyr polisi o ran penderfynu pa fathau o hyfforddiant i'w hariannu;
- Canlyniadau anfwriadol/cymelliadau gwrthnysig posibl (e.e. creu cymelliadau i barhau'n ddi-waith er mwyn bod yn gymwys ar gyfer lleoedd hyfforddi a ariennir); a
- Hyfforddiant a ariennir yn gyhoeddus yn disodli hyfforddiant a ariennir gan gyflogwyr, o bosibl.

Nid oes yna gonsensws cyffredinol ar effaith rhaglenni hyfforddi ar risg o ddiweithdra neu enillion yn y dyfodol, nac ar eu llwyddiant o gymharu â rhaglenni marchnad lafur gweithredol eraill. Mae heterogenedd yn y math o raglenni hyfforddi a'u hansawdd, y graddau y mae'r dewis yn cael ei reoli'n ddigonol mewn gwerthusiadau, canlyniadau gwahaniaethol ledled grwpiau o gyfranogwyr, a gwahaniaethau rhwng effeithiau byrdymor a thymor hwy ar ddiweithdra/brofiad o gyflogaeth, oll yn cyfrannu at set gymysg o ganfyddiadau yn y llynyddiaeth.

Yn y DU, mae Credyd Cynhwysol yn dod â chwe budd-dal prawf modd a chredydau treth cyfredol o dan un taliad sengl. Mae'n cynnwys elfen o amodoldeb mewn gwaith, ond mae hefyd yn amlygu mwy o ffocws ar gamu ymlaen mewn gwaith, yn hytrach nag ar gael pobl i mewn i waith yn unig. Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae dau gynllun peilot yn y DU wedi archwilio'r modd y gallai'r system les helpu i hyrwyddo camu ymlaen mewn gwaith: y cynllun peilot Cadw a Hyrwyddo Cyflogaeth (ERA), a'r Hap-dreial Cenedlaethol dan Reolaeth ar Gamu Ymlaen mewn Gwaith.

Canfu gwerthusiad o'r peilot ERA ganlyniadau cadarnhaol yn ystod cyfnod y rhaglen, ond cymysg oedd y canlyniadau dros y tymor hwy, gyda'r effeithiau'n pylu wedi i'r cymorth ariannol ychwanegol ddod i ben. Canfu'r Hap-dreial dan Reolaeth ar Gamu Ymlaen mewn Gwaith fod cyfranogwyr a oedd yn cael cymorth mynych a chymorth cymedrol yn ennill £5.25 a £4.43 yn fwy yr wythnos, yn y drefn honno, na

chyfranogwyr a oedd yn cael cymorth minimol, a bod ganddynt wahaniaeth o 2.9 a 2.4 pwynt canran yn y gyfran a oedd wedi cynyddu eu henillion 10% neu fwy. Yn y gwerthusiad allanol a gynhaliwyd gan Ipsos Mori, ni chanfuwyd bod yr effeithiau hyn yn bwysig yn ystadegol, ond nododd y gwerthusiad nifer o ffactorau allweddol a allai effeithio ar gyfleoedd hawlwr i gynyddu eu henillion, gan gynnwys ymgymryd â hyfforddiant mewn gwaith.

Fodd bynnag, mae tystiolaeth yn awgrymu nad yw ffocws ar gamu ymlaen mewn gwaith yn cael ei ymgorffori'n gyffredinol mewn gwasanaethau perthnasol y tu hwnt i gynlluniau peilot ynysig a mentrau ar raddfa fach. Canfu adroddiad diweddar gan gomisiwn annibynnol, y Comisiwn ar Gamu Ymlaen mewn Gwaith, nad oes gan Ganolfannau Gwaith gynnig o gymorth ar gamu ymlaen mewn gwaith ar hyn o bryd.

Mae hyfforddiant o ansawdd da yn fwy costus yn y byrdymor, ac mae'n ofynnol i lunwyr polisi nodi pa gyrsiau i'w cynnig neu eu cefnogi.

Datblygu gweithlu sector-benodol

Fel arfer, caiff rhaglenni marchnad lafur gweithredol eu cynnal neu eu hariannu gan wasanaethau cyflogaeth cyhoeddus, a chânt eu targedu, yn gyffredinol, at helpu hawlwr budd-daliadau di-waith. Mae gan raglenni datblygu gweithlu sector-benodol gwmpas ehangach, a gellir eu hariannu trwy amrywiaeth o ffynonellau.

Mae nifer o fentrau datblygu'r gweithlu wedi'u cyflwyno neu eu treialu yn yr Unol Daleithiau. Mae'r ymyriadau hyn yn aml yn cael eu cynnal gan gyfryngwyr a sefydliadau nid-er-elw. Mae llawer yn cyfuno cymorth cyn cyflogaeth ac ôl-gyflogaeth ar gyfer ceiswyr gwaith a gweithwyr llai breintiedig. Maent yn tueddu i fod yn lleol, ar raddfa gymharol fach ac wedi'u targedu at

grwpiau penodol, ac mae llawer ohonynt yn sector-benodol.

Mae tystiolaeth gadarn, sy'n deillio'n bennaf o'r Unol Daleithiau ac o amrywiaeth o fentrau targededig lleol, yn darparu cefnogaeth ar gyfer dull sy'n canolbwyntio ar y sector mewn perthynas â chamu ymlaen. Mae hyn yn ei hanfod yn golygu rhaglenni sy'n targedu diwydiannau a nodweddir gan gyfleoedd cyflogaeth o ansawdd da, sy'n fwy tebygol o gynnig cyfleoedd ar gyfer dyrchafiad mewn gyrfa, a lle y mae yna gyfle i integreiddio â datblygiad economaidd sy'n seiliedig ar le.

Mae'r mentrau hyn sy'n canolbwyntio ar y sector yn mabwysiadu'r hyn a elwir yn ddull 'dau gwsmer', lle mae darparwyr yn ceisio helpu cyflogwyr a cheiswyr gwaith/gweithwyr cyflog isel trwy'r un rhaglen. Enghraifft o hyn yw integreiddio anghenion hyfforddi a sgiliau unigolion ag anghenion cyflogwyr neu sectorau penodol ar ochr y galw.

Fodd bynnag, mae'r dull dau gwsmer o weithredu yn gysylltiedig â thensiynau cynhenid rhwng cyflogwyr a chyfryngwyr sy'n ceisio helpu gweithwyr. Mae targedu'r sector cywir o bwys, ond felly hefyd ansawdd y ddarpariaeth gan y sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau, a chryfder cysylltiadau'r cyflogwr. Mae gwersi sy'n ymwneud â gweithio mewn partneriaeth, pwysigrwydd deall anghenion y sector a chysoni hyfforddiant yn effeithiol, oll yn berthnasol ar draws pob sector.

Mae tystiolaeth o'r Unol Daleithiau hefyd yn dangos canlyniadau addawol o ymyriadau datblygu gweithlu sector-benodol, megis y rhaglen SkillsWorks sy'n gweithredu yn Boston a ledled Massachusetts.

Camau gweithredu addawol

Daw'r adolygiad i ben gyda champau gweithredu addawol i'w hystyried yng nghyd-destun Cymru, a'r rheiny'n rhai sy'n deillio o'r dadansoddiad o'r llenyddiaeth ryngwladol:

1. Yn achos pobl ddi-waith, **mae gan fathau 'galluogol' o ysgogi**, megis hyfforddiant,

fwy o botensial i arwain at gamu ymlaen na mathau 'awdurdodol' (h.y. sy'n canolbwyntio ar y defnydd o alwadau ysgogi ar gyfranogwyr), megis monitro a sancsiynau.

- Mae **tystiolaeth werthuso** sy'n edrych ar gyfnod hwy yn dangos bod rhaglenni hyfforddi ar gyfer pobl ddi-waith yn tueddu i berfformio'n well na mathau awdurdodol o ysgogi. Fodd bynnag, mae hyfforddiant o ansawdd da yn fwy costus yn y bydymor, ac mae'n ofynnol i lunwyr polisi nodi pa gyrsiau i'w cynnig neu eu cefnogi.
2. Mae mentrau datblygu gweithlu sector-benodol sy'n defnyddio dull dau gwsmer (gweithio gyda chyflogwyr yn ogystal â

gweithwyr) yn amlygu effeithiau hirdymor cadarnhaol ar enillion a buddion net i gyfranogwyr, llywodraethau a chymdeithas yn ehangach.

3. Mae'r **sylyfaen dystiolaeth gyfredol yn dibynnu ar astudiaethau bach o'r Unol Daleithiau**. Mae angen deall mwy ynghylch pa raglenni sy'n gweithio a pham. Mae'r mentrau hyn hefyd yn dibynnu ar gyfryngwyr cyflogaeth profiadol, ac mae angen rhoi ystyriaeth briodol i'w trosglwyddedd i Gymru.
- Bydd amodoldeb mewn gwaith ar gyfer hawlwyr Credyd Cynhwysol sy'n ennill cyflog isel yn cynyddu ffocws polisi ledled y DU ar gamu ymlaen mewn gwaith.

Rhagor o wybodaeth

I gael yr adroddiad llawn, gweler Bucelli, I., a McKnight, A. (2022). **Tlodi ac allgáu cymdeithasol: adolygiad o dystiolaeth ryngwladol ar gamu ymlaen yn y gwaith**. Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Ynghylch Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi dystiolaeth a chyngor annibynnol o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, sy'n cael ei hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol

a Llywodraeth Cymru, yn rhan o Brifysgol Caerdydd ac yn aelod o What Works Network y Deyrnas Unedig.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Dan Bristow

+44 (0)29 2087 5345

dan.bristow@wcpp.org.uk

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, Sbarc/Spark, Ffordd Maindy, Caerdydd CF24 4HQ



www.wcpp.org.uk/cy



029 2087 5345



info@wcpp.org.uk



@WCfPP



Economic and Social Research Council



Llywodraeth Cymru
Welsh Government