Pecyn dogfennau cyhoeddus

Y Pwyllgor Menter a Busnes

Lleoliad:
Ystafell Bwyllgora 3 – y Senedd

Dyddiad:
Dydd Mercher, 8 Mai 2013

Amser:
08:45

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Polisi: Siân Phipps
Clerc y Pwyllgor
029 2089 8582/8025
Pwllygor.Menter@cymru.gov.uk

Agenda

Cyfarfod cyn y prif gyfarfod (08.45-09.00)

1. Cyflwyniad, ymddiheuriadau a dirprwyon

2. Effaith y Diwygiadau Lles yng Nghymru – Sesiwn i graffu ar waith y Gweinidog (09.00-10.00) (Tudalennau 1 – 7)

Huw Lewis AC, y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi

Eleanor Marks, Is-gyfarwyddwr yr Is-adran Cymunedau

Bon Westcott, Pennaeth Diwygio Lles a Chyswllt â'r Adran Gwaith a Phensiynau

Ôl-drafodaeth (10.00-10.15)

Y Pwyllgor Menter a Busnes 8 Mai 2013

Y wybodaeth ddiweddaraf gan y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi ar effaith Diwygiadau Lles Llywodraeth y DU yng Nghymru

Papur Tystiolaeth Ysgrifenedig

Cyflwyniad

1. Croesawaf y cyfle i gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Menter a Busnes ar effaith Diwygiadau Lles Llywodraeth y DU yng Nghymru ac ymdriniaf â'r mater yn nhrefn y materion o ddiddordeb a gyflwynwyd gan y Pwyllgor:

   - Craffu ar ddatganoli budd-daliadau;
   - Cynlluniau i ddiwygio'r meini prawf cymhwysedd ar gyfer budd-daliadau pasbort e.e. prydau bwyd ysgol am ddim;
   - Effaith y diwygiadau ar grwpiau penodol o bobl e.e. pobl anabl a chartrefi;
   - Effeithiau economaidd y diwygiadau lles ar ranbarthau penodol yng Nghymru.

2. Mae Deddf Diwygio Lles 2012 Llywodraeth y DU yn deddfu ar gyfer y newid mwyaf i'r system les ers dros 60 mlynedd. Y prif newidiadau yw:

   - Cyflwyno'r Credyd Cynhwysol, y bwriedir iddo ddarparu un taliad wedi'i symleiddio a fydd yn gwella'r cymhellion i weithio;
   - Diwygiadau i'r Lwfans Byw i'r Anabl, drwy gyflwyno'r Taliad Annibyniaeth Bersonol newydd;
   - System cynhaliaeth plant newydd;
   - Newidiadau i'r Gronfa Gymdeithasol, Budd-dal Treth Gyngor, Budd-dal Tai a Lwfans Cyflogaeth a Chymorth.

Datganoli budd-daliadau

3. Mae taliadau lles (ac eithrio'r rheini sy'n uniongyrchol gysylltiedig â'r system dreth, megis credydau treth) yn fater datganoledig yng Ngogledd Iwerddon. (Yn ymarferol, anaml y rhoddwyd y rhyddid polisi ar waith yng Ngogledd Iwerddon ac mae taliadau lles yn dueddol o weithredu ar sail debyg i weddill y DU). Yng ngwledydd eraill y DU, caiff y system nawdd cymdeithasol ei gweithredu gan Lywodraeth y DU ar sail unedig.

4. Sefydlwyd Comisiwn Holtham gan Lywodraeth Cymru i ystyried fformiwla bresennol Barnett a'r ffordd y caiff arian cyhoeddus ei ddosbarthu i Lywodraeth Cymru ac i nodi systemau ariannu amgen posibl, gan gynnwys pwerau amrywio treth a mwy o bwerau benthyca. Cyhoeddodd Comisiwn Holtham ei adroddiad terfynol: 'Tegwch ac atebolrwydd: setliad ariannu newydd i Gymru' ym mis Gorffennaf 2010.

Ystyriodd y Comisiwn y broses o ddatganoli taliadau lles, a'r trethi sydd wedi'u neilltuo'n dybiannol i'w hariannu. Daeth y Comisiwn i'r casgliad bod y system les yn rhan o undeb gymdeithasol ehangach ledled y DU, ac na fyddai'n briodol ei datganoli.

5. Argymhellodd Comisiwn Silk, sef Comisiwn annibynnol a sefydlwyd i adolygu'r trefniadau ariannol a chyfansoddiadol presennol yng Nghymru, na ddylid datganoli cyfraniadau Yswiriant Gwladol o gofio eu bod yn gysylltiedig â'r system les annatganoledig yn Rhan 1 o'i adolygiad (Tachwedd 2012). Mae Rhan 2 o waith Comisiwn Silk yn ystyried pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

6. Ers sefydlu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn 1999, cynhaliwyd sawl adolygiad eang eu cwmpas o'r setliad cyfansoddiadol presennol, gan gynnwys ei drefniadau cyllidol. Gwnaed cryn dipyn o waith cefndir ar y materion a drafodwyd gan Gomisiwn Silk, gan gynnwys:

    - Comisiwn Richard ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2004);
    - Comisiwn Steel (Mawrth 2006)
    - Comisiwn Calman (Mehefin 2009)
    - Pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar Fformiwla Barnett (Gorffennaf 2009);
    - Comisiwn Holtham (2010)

7. O dan y trefniadau ariannu presennol, byddai datganoli taliadau budd-dal yn peri cryn risg ariannol. Mewn unrhyw flwyddyn benodedig, gall y taliadau hyn amrywio yn ôl symiau sylweddol wrth i amodau economaidd newid. Gyda chyllideb sefydlog (h.y. heb fenthyca), nid oes gan Lywodraeth Cymru yr adnoddau ariannol i ymdrin â'r anwadalrwydd hwn.

Cynlluniau i ddiwygio'r meini prawf cymhwysedd ar gyfer budd-daliadau pasbort

8. Bydd cyflwyno'r Credyd Cynhwysol yn disodli llawer o'r budd-daliadau oedran gweithio seiliedig ar incwm ar gyfer pobl sydd mewn gwaith a phobl sydd allan o waith. O ganlyniad, bydd angen i Lywodraeth Cymru adolygu a diwygio'r meini prawf cymhwysedd a'r ddeddfwriaeth berthnasol ar gyfer ei budd-daliadau pasbort y mae eu cymhwysedd yn seiliedig ar fudd-daliadau cyfredol yr Adran Gwaith a Phensiynau (DWP) a gaiff bellach eu disodli gan y Credyd Cynhwysol hwn.

9. Mae DWP wedi datgan ei bod yn disgwyl y caiff unrhyw ddiwygiadau i fudd-daliadau pasbort eu rhoi ar waith mewn ffordd gost-niwtral oni fydd Adrannau Llywodraeth y DU a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn fodlon ariannu cost ychwanegol unrhyw newidiadau y maent yn dymuno eu cyflwyno.

10. Bu proses ymgysylltu gynhyrchiol ar waith rhwng swyddogion DWP a swyddogion Llywodraeth Cymru mewn perthynas â mater y cydnabyddir yn gyffredinol ei fod yn fater cymhleth. Mae'r heriau yn cynnwys: natur gymhleth trefniadau cyfredol a'r broses o rannu gwybodaeth gydag adrannau Llywodraeth y DU a rhanddeiliaid eraill; ac hefyd, yr angen parhaus am gyngor manwl gan DWP ar faterion a all effeithio ar ein budd-daliadau pasbort megis Prydau Bwyd Ysgol am ddim.

Cynllun Braenaru a'r Cyfnod Nesaf (Hydref 2013-Ebrill 2014)

11. Mae DWP wedi cadarnhau ei bwriad i gyflwyno'r Credyd Cynhwysol mewn ffordd reoledig gan ddechrau gyda dim ond un Canolfan Gwaith yn Lloegr. Deallaf o ganlyniad i'r cyflwyniad rheoledig hwn, fod DWP o'r farn y bydd unrhyw effaith bosibl ar Gymru yn ystod y cyfnod hwn yn ddibwys ac mai dim ond pan fydd hawliwr sy'n rhan o'r Cynllun Braenaru yn symud i Gymru, yn cadw ei hawl i'r Credyd Cynhwysol ac yn bodloni'r meini prawf cymhwyso eraill y'i gwelir. Fodd bynnag, nid yw DWP wedi cadarnhau manylion y trefniadau o fis Hydref 2013 hyd at fis Ebrill 2014 eto; mae'n parhau o'r farn y bydd y risg y ceir effaith ar fudd-daliadau pasbort yng Nghymru yn isel.

12. Felly, yn gyffredinol, y dewis opsiwn ar gyfer y Cynllun Braenaru yw y dylai pob cwsmer Credyd Cynhwysol fod yn gymwys i wneud cais am y budd-daliadau pasbort perthnasol ar yr amod eu bod yn bodloni'r meini prawf cymhwyso eraill. Mae hyn ar yr amod y bydd y cyfeintiau, nodweddion y grŵp cleient a manylion y cynllun Credyd Cynhwysol, a allai effeithio ar ein budd-daliadau pasbort, yn parhau'n ddigyfnewid. Fodd bynnag, er mwyn sicrhau'r hyblygrwydd mwyaf posibl ac ystyried manylion sy'n dod i'r amlwg, mae Adrannau unigol Llywodraeth Cymru yn parhau i ystyried trefniadau amgen.

13. Er bod rhywfaint o ansicrwydd o hyd ynghylch manylion y trefniadau ar gyfer Credyd Cynhwysol, mae Llywodraeth Cymru wedi nodi'n glir bod Gweinidogion Cymru yn cadw'r hawl i adolygu eu hopsiynau yn ddarostyngedig i unrhyw newid i fanylion y Cynllun Braenaru a chamau cynnar y broses o'i gyflwyno, neu o ystyried unrhyw fanylion eraill a ddaw i'r amlwg. Bydd hyn hefyd yn rhoi cyfle i Lywodraeth Cymru ystyried unrhyw wersi cynnar yn deillio o'r Cynllun Braenaru.

Opsiwn Interim (O fis Ebrill 2014)

14. Deallaf fod DWP wedi awgrymu y dylid defnyddio gwybodaeth am ei throthwyon enillion fel datrysiad interim mewn perthynas â'r budd-daliadau pasbort, a ddylai fod ar gael o 2014. O dan y cynigion presennol, bwriedir i'r trothwyon enillion ddarparu dirprwy ar gyfer nodweddion y cartref a byddant yn galluogi i fudd-daliadau pasbort gael eu talu i garfan debyg o hawlwyr yn ystod cyfnod cyflwyno'r Credyd Cynhwysol a'r broses o drosglwyddo o'r budd-daliadau etifeddol presennol. Deallwn mai'r bwriad yw cyflwyno'r trothwyon enillion hyn ym

mis Ebrill 2014, yn unol â'r amserlen ar gyfer cyflwyno'r Credyd Cynhwysol yn ehangach. Byddem yn awyddus i weld unrhyw waith modelu y mae Adrannau Llywodraeth y DU wedi'i gynnal, neu y maent wrthi'n ei gynnal, i amcangyfrif effaith unrhyw drothwyon enillion mewn perthynas â budd-daliadau pasbort, yn enwedig o ran pwy fydd ar eu hennill a phwy fydd ar eu colled, a'r costau cysylltiedig. Yn ogystal, er mwyn hwyluso ein hystyriaethau, mae Llywodraeth Cymru yn ei gwneud yn ofynnol i DWP ddarparu gwybodaeth goll, er enghraifft, am fanylion y trothwyon enillion sydd ar gael eisoes, y cynllun cyflwyno a throsglwyddo ar gyfer y Credyd Cynhwysol ac ati. Gallai hyn oll, fel yr amlygwyd gennyf, gael effaith ar ddarparu budd-daliadau pasbort yng Nghymru yn y tymor hwy.

<u>Opsiynau Hirdymor</u>

15. Deallaf yn y tymor hwy, fod DWP yn ystyried cynigion ar gyfer budd-daliadau pasbort a gaiff eu cyflwyno maes o law er mwyn i ni eu hystyried.

16. Wrth ddatblygu'r trefniadau newydd ar gyfer budd-daliadau pasbort Llywodraeth Cymru, rydym yn parhau'n ymrwymedig i gyfeirio cymorth at y bobl sydd ei angen fwyaf ac at grwpiau penodol sy'n agored i niwed; a thrwy wneud hynny, helpu i liniaru tlodi.

Effaith y diwygiadau ar grwpiau penodol o bobl

17. Yn 2011, comisiynodd y Grŵp Gorchwyl a Gorffen Gweinidogol ar Ddiwygio Lles raglen ymchwil dri cham i asesu effaith diwygiadau lles Llywodraeth y DU yng Nghymru. Cyhoeddwyd canfyddiadau Cam 1 a 2 ar wefan Llywodraeth Cymru. Fel rhan o'r gwaith ymchwil hwn, aseswyd effaith y diwygiadau lles ar draws y dosbarthiad incwm ac yn ôl math o deulu yng Nghymru.

18. Mae'n amlwg bod disgwyl i'r newidiadau i'r system budd-daliadau leihau incwm gwario cartrefi yn sylweddol yn ystod yr ychydig flynyddoedd nesaf. Fodd bynnag, nid effeithir ar bob math o gartref i'r un graddau. O leiaf hyd nes y caiff y Credyd Cynhwysol ei gyflwyno i raddau helaeth, bydd incwm y rheini tuag at waelod y dosbarthiad incwm yn gostwng yn ôl canran fwy o ganlyniad i'r diwygiadau na'r mathau eraill o gartrefi. Ar ôl cyflwyno'r Credyd Cynhwysol yn llawn, teuluoedd ag incwm isel-i-ganolig fydd yn profi'r colledion incwm cyfartalog mwyaf. Bydd teuluoedd o'r fath yn colli tua 3.6 y cant o'u hincwm ar gyfartaledd o gymharu â cholled gyfartalog o 1.4 y cant ar gyfer pob cartref.

19. Yn ôl math o deulu, yn gyffredinol, teuluoedd â phlant, yn arbennig y rheini nad ydynt yn gweithio, fydd yn profi'r colledion incwm cyfartalog mwyaf (dros 7 y cant). Caiff pensiynwyr, a theuluoedd heb blant lle

mae pob oedolyn yn gweithio, eu diogelu rhag y toriadau lles i raddau helaeth, gyda cholledion incwm cyfartalog o lai na 0.4 y cant.

20. Dengys ein gwaith ymchwil mai'r diwygiadau i'r Lwfans Byw i'r Anabl a'r Lwfans Cyflogaeth a Chymorth cyfranogol sy'n gyfrifol am rai o'r toriadau mwyaf, gan awgrymu y caiff y diwygiadau lles effaith sylweddol ar rai pobl anabl yng Nghymru. Mae'r colledion incwm i rai hawlwyr yn debygol o fod dros £80 yr wythnos neu £4,000 y flwyddyn. Ynghyd ag effaith newidiadau i fudd-daliadau eraill, gallai'r colledion fod yn fwy byth.

21. Rydym hefyd yn ymwybodol o dystiolaeth a gynhyrchwyd gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (IFS) ar effaith gronnol y newidiadau treth a budd-daliadau yn ôl rhyw a gyhoeddwyd yn ystod haf 2011. Er bod y dystiolaeth wedi dyddio rhywfaint erbyn hyn, mae'n awgrymu y bydd y diwygiadau treth a budd-daliadau a gyflwynir rhwng 2012-13 a 2014-15 yn gymesur yn lleihau incwm cartrefi â merch sengl fwy nag incwm cartrefi â dyn sengl. Mae'r IFS wedi priodoli'r gwahaniaeth hwn i'r ffaith mai prin iawn yw nifer y dynion sy'n rhieni unigol (merched yw dros 90 y cant o rieni unigol). O ystyried bod rhieni unigol yn dibynnu'n sylweddol ar incwm o fudd-daliadau, mae rhai o'r diwygiadau budd-dal yn golygu colledion sylweddol iddynt. Er enghraifft, dengys gwaith ymchwil mwy diweddar gan IFS a gynhaliwyd ym mis Rhagfyr 2012 y caiff y diwygiadau effaith sylweddol ar rieni unigol nad ydynt yn gweithio, gan golli dros 7 y cant o'u hincwm ar gyfartaledd.

22. Rhagfynegir, ar y gorau, mai bach iawn fydd effaith y diwygiadau lles ar gyflogaeth yng Nghymru ac y bydd yn dibynnu ar amodau economaidd ehangach. Amcangyfrif canolog yr IFS (gan gynnwys y Credyd Cynhwysol) yw y bydd cyflogaeth yng Nghymru yn cynyddu tua 5,000 neu 0.3 pwynt canran, y bydd oriau gwaith cronnol yn cynyddu tua 1 y cant ac y bydd enillion cronnol yn cynyddu £149 miliwn (neu 0.5 y cant, gyda'r gyfran fwyaf o'r cynnydd mewn enillion yn mynd i rieni unigol). Yn ôl math o gartref, amcangyfrifir y bydd cynnydd mewn cyflogaeth ymhlith oedolion sengl, rhieni unigol a'r rheini â phartneriaid nad ydynt yn gweithio. Fodd bynnag, caiff hyn ei wrthbwyso'n rhannol gan ostyngiadau mewn cyflogaeth ymhlith y rheini â phartneriaid sy'n gweithio.

23. Mae ein gwaith ymchwil Cam 3, sy'n mynd rhagddo ar hyn o bryd, yn ystyried yn fanylach effaith bosibl y diwygiadau lles ar y rheini â nodweddion gwarchodedig yng Nghymru (e.e. rhyw, ethnigrwydd, anabledd ac oedran). Disgwylir ar hyn o bryd y caiff canfyddiadau'r asesiad hwn eu cyhoeddi ym mis Gorffennaf 2013.

Effeithiau economaidd y diwygiadau lles ar ranbarthau penodol yng Nghymru.

24. Dengys gwaith ymchwil gan yr IFS y bydd y toriadau budd-daliadau a chredydau treth yn cael effaith fwy yng Nghymru nag yn y DU yn gyffredinol oherwydd ei lefelau uwch o ddibyniaeth ar fudd-daliadau. Dengys yr ystadegau diweddaraf bod 17.9 y cant o'r boblogaeth o oedran gweithio yng Nghymru yn hawlio budd-daliadau lles o gymharu â chyfartaledd o 14.3 y cant ar gyfer Prydain Fawr (Yr Adran Gwaith a Phensiynau, Awst 2012).

25. Fel rhan o'n gwaith ymchwil Cam 2, mae'r **IFS** wedi amcangyfrif y bydd diwygiadau lles Llywodraeth y DU a gyhoeddwyd cyn Datganiad Hydref mis Rhagfyr yn lleihau cyfanswm yr hawliadau o ran budd-daliadau a chredydau treth yng Nghymru tua **£590 miliwn yn 2014-15**. Mae toriadau ychwanegol a gyhoeddwyd yn Natganiad Hydref mis Rhagfyr yn golygu y bydd colledion yn uwch, ond nid yw'r IFS wedi meintioli hyn.

26. Mae gwaith ymchwil a gyhoeddwyd yn ddiweddar gan **Brifysgol Sheffield Hallam** yn amcangyfrif unwaith y bydd y diwygiadau lles wedi cael eu rhoi ar waith yn llawn, y bydd Cymru yn colli tua **£1.1 biliwn** y flwyddyn o ganlyniad ac y bydd yn gweld colledion cyfartalog uwch o gymharu â Phrydain Fawr yn gyffredinol. Mae'r bwlch rhwng y ddau amcangyfrif yn ymwneud â gwahaniaethau o ran cwmpas, methodoleg a'r ffynonellau data a ddefnyddiwyd. Fodd bynnag, mae'r amcangyfrifon diweddaraf hyn gan Brifysgol Sheffield Hallam yn awgrymu bod effaith y diwygiadau lles yng Nghymru yn waeth na'r effaith a nodwyd gan ymchwil yr IFS hyd yn oed.

27. Yn ogystal ag asesu effeithiau ar lefel genedlaethol a lefel ranbarthol, mae'r gwaith ymchwil gan Brifysgol Sheffield Hallam hefyd wedi ystyried effeithiau yn ôl ardal awdurdod lleol. Mae'r gwaith ymchwil hwn yn awgrymu bod yr ardaloedd diwydiannol hŷn megis Cymoedd De Cymru ymhlith yr ardaloedd yr effeithir arnynt fwyaf. Yn ôl y gwaith ymchwil, **Merthyr Tudful** yw'r awdurdod lleol yr effeithir arno fwyaf ond tri yn y DU. Mae **Blaenau Gwent**, **Castell-nedd Port Talbot**, **Rhondda Cynon Taf** a **Chaerffili** hefyd ymhlith y 25 o awdurdodau lleol yr effeithir arnynt fwyaf. Mae hyn yn adlewyrchu'r ddibyniaeth gymharol uchel ar fudd-daliadau salwch ac anabledd yn yr ardaloedd hyn. Felly disgwylir i'r diwygiadau i Lwfans Byw i'r Anabl a Budd-dal Analluogrwydd gael effaith sylweddol arnynt. Er enghraifft, Castell-nedd Port Talbot a Merthyr Tudful yw'r ddau awdurdod lleol yr effeithir arnynt fwyaf gan y diwygiadau i Lwfans Byw i'r Anabl a Budd-dal Analluogrwydd.

28. Mae'r canfyddiadau hyn yn gymharol debyg i ganfyddiadau ein gwaith ymchwil cynnar yn ystod Cam 1. Er gwaethaf yr effaith ledled gweddill Cymru, nododd y gwaith ymchwil hwn mai ar **Gymoedd De Cymru** ac ardaloedd canol dinas **Casnewydd**, **Caerdydd** ac **Abertawe** y byddai'r diwygiadau yn cael yr effaith fwyaf. Ar hyn o bryd, bwriedir i'n gwaith ymchwil Cam 3 gynnal asesiad pellach o effaith y diwygiadau ar lefel

awdurdod lleol. Disgwylir i ganfyddiadau'r elfen hon o waith ymchwil Cam 3 gael eu cyhoeddi ym mis Ionawr 2014.

Huw Lewis AC
Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi