Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Briff Polisi
Medi 2022

Tlodi ac allgáu cymdeithasol: Adolygiad o'r defnydd o drosglwyddiadau arian parod

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 ynghylch y nifer sy'n manteisio ar drosglwyddiadau arian parod.

Cyflwyniad

Gall ymyriadau a gynlluniwyd i gynyddu'r nifer sy'n manteisio ar drosglwyddiadau arian parod (h.y. budd-daliadau) fwyafu'r cymorth sydd ar gael a mynd i'r afael â rhwystrau unigol i'r defnydd ohonynt (e.e. stigma, gwybodaeth, costau canfyddedig) a ffactorau gweinyddol/sy'n gysylltiedig â chynllun (e.e. cymhlethdod, lefel y cymorth).

Mae gwell dealltwriaeth o'r lefelau defnydd presennol yng Nghymru a datblygu strategaethau gwerthuso cadarn yn hanfodol.

Gall 'pasbortio' budd-daliadau (e.e. trwy groesgofrestru symlach neu awtomataidd) gynyddu'r defnydd, a gellid ei gymhwyso i rai budd-daliadau datganoledig.

Gall atebion o'r fath weithredu ar y cyd ag ymyriadau lleol sy'n fwy addas i feithrin gwybodaeth leol a mabwysiadu gweithgareddau allgymorth rhagweithiol addas, a gallant ddarparu cymorth effeithiol i aelwydydd sy'n arbennig o agored i niwed.

> **Mae awtomeiddio yn effeithiol o ran gwella'r defnydd, a gall leihau'r tebygrwydd o broses dameidiog, gan sicrhau bod arferion gorau'n cael eu rhannu.**

Tystiolaeth o effeithiolrwydd polisi

Mae pwysigrwydd nawdd cymdeithasol digonol a diogelu'r lleiafswm incwm mewn perthynas â lleihau tlodi yn elfennau sydd wedi hen ymsefydlu, ac mae'r dystiolaeth i'w gweld ledled lliaws o gyd-destunau mewn amryfal wledydd. Mae newidiadau i fudd-daliadau, ac yn nhermau eu cwmpas, yn sbardunau allweddol i newidiadau mewn tlodi, o ran cyfrif pennau a bwlch tlodi, tra bo yna dystiolaeth ar gael fod y gostyngiad yn haelioni elfen cymhorthdal incwm nawdd cymdeithasol wedi cyfrannu at weld cyfraddau tlodi yn Ewrop yn aros yn yr unfan (neu hyd yn oed yn cynyddu), er gwaethaf twf mewn incwm cyfartalog a chyflogaeth.

Mae yna dystiolaeth dda bod y cyfraddau defnydd yn cael effaith ar dlodi. Mae defnydd anghyflawn yn effeithio ar berfformiad gwrth-dlodi systemau budd-daliadau Ewropeaidd, gan leihau’r graddau y mae budd-daliadau'n lleihau tlodi. O gymharu â senario 'defnydd llawn', mae defnydd amherffaith yn cynyddu'r gyfradd tlodi yn y DU 4% mewn perthynas â llinell dlodi ar 60% o incwm canolrifol aelwydydd. Mae defnydd amherffaith yn cael mwy fyth o effaith ar bobl ar waelod y dosbarthiad incwm. Felly, gall cynyddu'r defnydd wneud gwahaniaeth, yn enwedig i'r bobl dlotaf.

Adolygwyd y dystiolaeth ar basbortio ac awtomeiddio, a dulliau lleol, integredig o wella'r defnydd.

Pasbortio ac awtomeiddio

Gall gwella'r broses o weinyddu nawdd cymdeithasol gynyddu'r defnydd gan ei bod yn llai tebygol na fydd pobl yn manteisio ar fudd-daliadau pan fyddant yn eu cael yn awtomatig; er enghraifft, pan fydd yr hawl yn seiliedig ar ddata gweinyddol. Mae cofrestru awtomatig (hynny yw, paru data gweinyddol a'u defnyddio i nodi pobl gymwys a'u cofrestru'n awtomatig) yn goresgyn rhwystrau pwysig i'r defnydd, megis anegni, diffyg ymwybyddiaeth a gwybodaeth ac, o bosibl, stigma. At hynny, trwy ganolbwyntio ar weinyddu budd-daliadau, caiff y diffyg defnydd ei nodi’n fethiant o du gweinyddwyr yn hytrach na hawlwyr. Y tu hwnt i ryddhau hawlwyr rhag baich, a lleddfu'r broses, mae'r polisi'n arwydd o 'gymeradwyaeth' gan yr awdurdodau a all leihau stigma.

Yn yr Unol Daleithiau, mae yna ymdrechion yn mynd rhagddynt i archwilio cysylltiadau rhwng rhaglenni nawdd cymdeithasol a'r potensial ar gyfer cyfleoedd croesgofrestru awtomatig neu symlach. Mae'r Supplemental Security Income (SSI) yn fudd-dal prawf modd a delir i ddau grŵp o bobl sydd ag incwm neu adnoddau ariannol cyfyngedig: pobl ddall neu anabl (gan gynnwys plant), neu'r rhai 65 oed a hŷn. Yn amrywio yn ôl y dalaith, gall y sawl sy’n cael SSI hefyd gael cymorth meddygol (Medicaid), a gall eu cais am SSI fod yn gais am gymorth bwyd e.e. y Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP).

Dangosodd gwerthusiad o Brosiectau Ceisiadau Cyfunol (CAP) SSI/SNAP fod cofrestru derbynwyr SSI yn awtomatig ar SNAP yn cynyddu’r nifer a oedd yn cyfranogi yn SNAP. Yn y cyfnod rhwng 2000-2008, gwelodd y CAP gynnydd cymharol cyfartalog o 48% yn y nifer a gyfranogodd yn SNAP.

Gellir gwerthuso'r potensial ar gyfer cofrestru awtomatig mewn perthynas â budd-daliadau a weinyddir yn genedlaethol, megis y Credyd Pensiwn, yn ogystal â budd-daliadau a weinyddir ar lefel leol. Gellid ei ystyried yn strategaeth i hwyluso'r defnydd o gynllun Gostyngiadau’r Dreth Gyngor.

Treialwyd arferion croesgofrestru symlach yn yr Alban. Yno, mae teuluoedd sydd â hawl i grantiau datganoledig yn cael eu nodi o'u cofnodion Budd-dal Tai a Gostyngiadau’r Dreth Gyngor, ac yna anfonir ffurflenni wedi'u rhaglenwi atynt i'w llofnodi i ryddhau'r taliad, neu cânt hyd yn oed eu talu'n awtomatig heb fod llofnod yn angenrheidiol.

Trwy wneud awtomeiddio'n rhan o strategaeth defnydd canolog, byddai’n lleihau’r tebygrwydd o broses dameidiog ac yn sicrhau bod arferion gorau'n cael eu rhannu. Yn gyffredinol, gellir archwilio awtomeiddio fel modd i ddarparu system o ‘basbortio’ budd-daliadau a fyddai'n ei gwneud yn haws ac yn gyflymach i wneud cais am gymorth nawdd cymdeithasol yng Nghymru.

> **Gall mentrau lleol ymgorffori ystod o ymyriadau, o ddarparu gwybodaeth i gyngor a chymorth wrth hawlio.**

Dulliau lleol, integredig

Mae dulliau lleol, integredig yn cynnwys ystod o elfennau a all fynd i'r afael ag ysgogwyr unigol diffyg defnydd. Gallant gynnwys y broses o ddarparu gwybodaeth am y budd-daliadau, yn

ogystal â chyngor a chymorth gyda'r broses ymgeisio. Maent yn dibynnu ar bartneriaethau gyda mudiadau allweddol mewn cymdeithas sifil – mae hyn yn hwyluso gwaith allgymorth trwy rwydweithiau anffurfiol, ond gallant hefyd ddylanwadu ar berthnasoedd dibynadwy, gan effeithio ar agweddau a normau sy'n gysylltiedig â stigma.

Mae llawer o astudiaethau wedi archwilio rôl gwybodaeth mewn perthynas â defnydd. Yr hyn a ganfyddant yw bod ei heffaith ar gyfranogiad yn cael ei chyfryngu gan nodweddion y boblogaeth darged, y math o fudd-dal a'r math o wybodaeth.

Gall negeseuon clir gynyddu'r defnydd hyd yn oed ymhlith pobl nad ydynt wedi ymateb yn y gorffennol. Fodd bynnag, mae'r effeithiau hyn yn parhau i fod yn rhai byrdymor (sy'n golygu y gallai hysbysiadau ac ymgysylltiad mynych fod yn ofynnol i gynyddu'r defnydd bob blwyddyn). Gall gwybodaeth symlach roi hwb i'r nifer sy'n hawlio, ac mae gwell gwybodaeth am fudd-daliadau posibl yn cynyddu'r ffigur hwn ymhellach.

Mae cael negeseuon atgoffa a gwybodaeth yn gwella'r cyfraddau cofrestru, ac mae cyfuno'r mesurau hyn â chymorth gyda'r broses hawlio yn cynyddu'r defnydd hyd yn oed yn fwy. Fodd bynnag, mae'r rhai sy'n gwneud cais ac yn cofrestru o ganlyniad i ymyriadau o'r fath yn llai difreintiedig ar y cyfan. Mae hyn yn awgrymu y gallai ymyriadau gwahanol o ran defnydd fod yn fwy addas i gyrraedd poblogaethau gwahanol, a dylai llunwyr polisi fod yn ymwybodol o effaith yr ymyriadau hyn ar dargedu.

Mae'r cymelliadau sy'n gysylltiedig â budd-dal penodol hefyd yn chwarae rhan allweddol: mae ymatebion lleihaol i ymgyrchoedd hysbysebu mewn perthynas â Chredyd Pensiwn yn awgrymu bod yna berthynas ddynamig rhwng y dull cyfathrebu, y mathau o fudd-daliadau a nodweddion y boblogaeth darged.

At ei gilydd, mae darparu cymorth personol gyda'r broses hawlio yn arwain at effeithiau cadarnhaol ar y defnydd. Mae'r gwasanaethau hyn yn ddrutach na'r broses syml o ddarparu gwybodaeth, ond dylid asesu eu costau mewn perthynas â'r 'effaith luosydd' sylweddol y mae cynnydd mewn defnydd yn ei gael ar yr economi leol.

Gall diffyg cymorth leihau'r defnydd yn sylweddol, yn enwedig ymhlith rhai grwpiau. Dangoswyd bod cau swyddfeydd maes Gweinyddu Nawdd Cymdeithasol yn yr Unol Daleithiau, a oedd yn rhoi cymorth i gyflwyno ceisiadau am fudd-daliadau cysylltiedig ag anabledd, wedi arwain at ddirywiad sylweddol yn nifer y bobl a oedd yn cael budd-dal anabledd yn yr ardaloedd cyfagos. Yr esboniad am hyn oedd y ffaith 1) bod darpar ymgeiswyr yn wynebu mwy o gostau am fod yn rhaid iddynt deithio'n bellach i gael cymorth wyneb yn wyneb a 2) bod swyddfeydd a oedd yn dal yn agored bellach yn orlawn.

Roedd cau swyddfeydd hefyd yn lleihau effeithlonrwydd y targedu ac yn atal ymgeiswyr mwy agored i niwed a difreintiedig, sy'n wynebu mwy o rwystrau o ran cael gafael ar ddewisiadau amgen i'r swyddfeydd maes caeedig. Mewn gwirionedd, roedd pobl â statws economaidd-gymdeithasol a lefelau addysgol is hefyd yn llai tebygol o ddefnyddio dewisiadau amgen ar-lein. Canfuwyd bod yr effeithiau a oedd yn atal pobl yn parhau am o leiaf ddwy flynedd ar ôl i swyddfa gymorth gau. Mae system weinyddol lai effeithlon a phrofiadau negyddol o'r broses yn tanseilio gwaith ymgysylltu.

Mae yna dystiolaeth argyhoeddiadol yn bodoli ynghylch pwysigrwydd dulliau rhagweithiol o feithrin partneriaethau ac ymgysylltu â rhwydweithiau cymdeithasol. Gall rhwydweithiau cymdeithasol chwarae rhan bwysig yn y canlynol:

- Nodi a chynnwys derbynyddion a allai fel arall ei chael yn anodd cyrraedd gwasanaethau;
- Cyfleu gwybodaeth;
- Darparu cyngor a chymorth gyda gweithdrefnau ar gyfer gwneud cais; a
- Cynyddu ymddiriedaeth yn y broses asesu.

Gall y partneriaethau hyn ymgysylltu â chymunedau trwy ddull amrywiol, haenog, gan ddefnyddio ystod o sianeli cyfathrebu, negeswyr sy'n briodol yn ddiwylliannol, a lleoliadau lleol, cyfarwydd, dibynadwy a mwy hygyrch sy’n llai o destun stigma.

I grynhoi, mae mentrau lleol sy'n ymgorffori amrywiaeth o ymyriadau (darparu gwybodaeth, cymorth gyda'r broses hawlio a meithrin partneriaethau) yn arwain at ddulliau a all, trwy ymgysylltu â grwpiau targed allweddol, a dibynnu ar gymorth gan gymheiriaid, wanhau normau yn erbyn y defnydd, ac felly gynyddu'r duedd i hawlio. Mae'r dulliau hyn yn helpu i nodi a chyrraedd hawlwyr posibl ac yn lleihau’r costau iddynt o ran caffael gwybodaeth am hawlogaethau a'r broses hawlio. Maent hefyd, ar yr un pryd, yn ceisio gwneud y broses hawlio yn un briodol a chadarnhaol.

Camau gweithredu addawol

Daw'r adolygiad i ben gyda chamau 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. Mae awtomeiddio yn effeithiol o ran gwella'r defnydd, a gall leihau’r tebygrwydd o broses dameidiog, gan sicrhau bod arferion gorau'n cael eu rhannu. Gall hwyluso'r broses o hawlio fynd i'r afael â rhwystrau pwysig i'r defnydd, megis anegni, diffyg ymwybyddiaeth a gwybodaeth ac, o bosibl, stigma. Dylai'r blaenoriaethau gynnwys y canlynol:
    - Archwilio trefniadau rhannu data presennol a gwerthuso synergeddau posibl er mwyn nodi cyfleoedd i awtomeiddio.
        - Gellir dysgu gwersi defnyddiol o fenter yr Alban i gysylltu nifer o grantiau datganoledig â chofnodion Budd-dal Tai neu Ostyngiadau’r Dreth Gyngor.
    - Rhaid cynnig llwybrau hawlio amgen er mwyn unioni gwallau gweinyddol posibl a lleihau cyfraddau allgáu.
        - Dylid cynnal asesiad o p'un a yw systemau awtomataidd yn cynyddu 'symlrwydd', gan na ellir cymryd hyn yn ganiataol. Mae tystiolaeth yn amlygu nad yw symlrwydd gweinyddol yn aml yn golygu symlrwydd i’r sawl sy’n hawlio. Gall tystiolaeth o brofiad byw hawlwyr a gweinyddwyr ddarparu dirnadaeth.
2. Gall mentrau lleol ymgorffori ystod o ymyriadau, o ddarparu gwybodaeth i gyngor a chymorth wrth hawlio. Mae partneriaethau â mudiadau cymdeithas sifil yn ysgogi perthnasoedd sefydledig o ymddiriedaeth, a all fod yn hanfodol i gyrraedd a chynorthwyo'r hawlwyr mwyaf agored i niwed a rhoi cyfrif am agweddau a normau sy'n gysylltiedig â stigma (gweler Astudiaeth Achos 2). Fodd bynnag, nid oes gan y mathau hyn o raglenni brosesau gwerthuso cadarn yn aml. Dylai proses werthuso ystyried y canlynol:
    - Pa elfennau penodol o'r mentrau sy'n gweithio;
    - I bwy y maent yn gweithio (sy'n arbennig o bwysig ar gyfer nodi grwpiau 'a adawyd ar ôl' ac i ddatblygu strategaethau digonol i'w cyrraedd);
    - P’un a yw'r fenter wedi creu manteision y tu hwnt i'r boblogaeth darged;
    - Canlyniadau (e.e. gwell defnydd) yn hytrach na dangosyddion allbwn yn unig (e.e. mwy o gysylltiadau â gwasanaethau); ac
    - I ba raddau y mae yna ddiffuddiant.

Rhagor o wybodaeth

I gael yr adroddiad llawn gweler Bucelli, I., a McKnight, A. (2022). ***Tlodi ac allgáu cymdeithasol: adolygiad o dystiolaeth ryngwladol ar ddefnydd o drosglwyddiadau arian parod.*** Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Ynghylch Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi tystiolaeth 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

Cardiff University / Prifysgol Caerdydd

UKRI Economic and Social Research Council

Llywodraeth Cymru / Welsh Government