Goblygiadau Brexit i incwm aelwydydd

Cyflwyniad

Gofynnodd y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Pontio Ewropeaidd i Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ystyried goblygiadau Brexit i incwm aelwydydd a thlodi yng Nghymru. Mae ar Lywodraeth Cymru eisiau deall effeithiau cronnus tebygol Brexit - ac yn fwy penodol diwedd cyfnod pontio'r UE ym mis Rhagfyr 2020 - ar aelwydydd, a pha mor ymarferol yw adnabod grwpiau a chymunedau sydd mewn risg, er mwyn cyfrannu at drafodaethau gyda Llywodraeth y DU ac er mwyn dod o hyd i ymyriadau posibl i liniaru'r effeithiau hyn.

Er mwyn cyfrannu at hyn roeddem wedi hwyluso cyfres o sgyrsiau dros y we ym mis Ebrill 2020 gyda swyddogion a thri arbenigwr allanol i ddarparu rhai atebion rhagarweiniol i'r cwestiynau hyn. Darparodd Llywodraeth Cymru friff ar gyfer y tri arbenigwr allanol: yr Athro Jonathan Portes, yr Athro Gill Bristow a Dr Peter Levell.

Mae'r nodyn hwn yn crynhoi cyfraniadau ein harbenigwyr. Er mai ffocws cychwynnol y gwaith oedd Brexit, ac roedd y gwaith wedi dechrau cyn pandemig COVID-19, credwn ei fod yn rhoi dadansoddiad gwerthfawr sydd hefyd yn berthnasol i adferiad o COVID-19: a, phan fydd hynny'n berthnasol, gofynnwyd i'r arbenigwyr gynnwys eu syniadau cychwynnol ynghylch effeithiau tebygol y pandemig ar incwm aelwydydd ac ymatebion polisi i hyn.

Yr Athro Jonathan Portes

Yn gyntaf, pwynt lefel uwch ar fframio'r gwaith hwn. Ar hyn o bryd mae'n eithaf anodd meddwl am effaith Brexit, a'r ymatebion polisi posibl gan Lywodraeth Cymru, heb feddwl am sut mae argyfwng COVID-19 yn newid hyn. Nes i ni wybod beth fydd goblygiadau COVID-19 - cyfangiad cymharol lym ond dwfn iawn wedi'i ddilyn gan adferiad siâp-V sy'n gadael strwythur sylfaenol yr economi yn fras heb ei newid, neu gyfnod llawer fwy maith o amharu yn arwain at rai newidiadau arwyddocaol tymor canolig a thymor hir - mae'n eithaf anodd gwybod beth fydd cyd-destun goblygiadau Brexit.

Yr Athro Jonathan Portes

Oherwydd hyn, ac oherwydd rhesymau economi seicolegol/gwleidyddol ehangach, byddwn yn blaenoriaethu meddwl am sut y gallai COVID-19 effeithio ar economi Cymru mewn gwahanol senarios, ac ystyried dewisiadau polisi'n ymwneud â Brexit yn y dyfodol yn y cyd-destun hwnnw.

O gofio hyn, dyma rai ymatebion i'r defnydd hynod ddiddorol sydd wedi ei ddarparu gennych:

- Un dehongliad o'r effeithiau economaidd posibl yw mai nodweddion unigolion yn y lle cyntaf (yn enwedig sgiliau/addysg/ymlyniad i'r farchnad lafur) sy'n arwain at ganlyniadau unigolion/aelwydydd. Mae lleoedd tlawd yn dlawd oherwydd bod pobl dlawd yn byw yno. Dylai polisi economaidd i leihau anfantais felly ganolbwyntio ar addysg/caffael cyfalaf dynol/ymlyniad i'r farchnad lafur; a dylai polisi cymdeithasol ganolbwyntio ar gymhorthdal incwm lefel unigolyn (h.y. y system budd-daliadau/credyd treth).

> Mae tanfuddsoddiad mewn isadeiledd, sgiliau a gwasanaethau cyhoeddus yn golygu bod Cymru yn fregus o ran Brexit ac i sioc COVID-19.

- Beth yw goblygiadau hyn i ymateb polisi i siociau (fel COVID-19 neu Brexit)? Yn gyntaf, mae'n anodd rhagweld effaith sectoraidd/ddaearyddol siociau, ond gwyddom beth sy'n gwneud unigolion yn wydn - a chyfalaf dynol yw hynny unwaith eto, wedi'i ddiffinio'n eang. Yn yr un modd, mae lliniaru siociau sy'n arwain at golli swyddi/gostyngiad incwm yn cael ei wneud orau ar lefel unigolyn trwy'r system fudd-daliadau. Mae un casgliad yn glir iawn - dylem boeni fwyaf am bobl sydd eisoes yn ddi-waith/tlawd/ar gyflog isel, pobl ag anableddau, a phobl ifanc â sgiliau isel sy'n ymuno â'r farchnad lafur. Dylid cyfeirio polisïau tuag at osgoi effeithiau a fyddai'n creithio'r grwpiau hyn (ac, o bosibl, byddai hyn hyd yn oed yn fwy perthnasol i COVID-19 nag i Brexit). Mae problemau sectoraidd/gofodol yn debygol o fod yn eilaidd.

- Mae dehongliad arall yn cyd-fynd yn gryf â'r agenda "lefelu" gyfredol. Mae hwn yn disgrifio Cymru fel gwlad sy'n dioddef o anfanteision parhaus yn deillio o'i safle fel economi "ymylol" yn y DU (yn ofodol a hefyd mewn ystyr ehangach). Mae tanfuddsoddiad mewn isadeiledd, sgiliau a gwasanaethau cyhoeddus yn golygu mai cymharol ychydig sydd gan Gymru o ran diwydiannau gwasanaethau gwerth uchel, cynhyrchiant uchel - mae ganddi yn bennaf wasanaethau cynhyrchiant is, gweithgynhyrchu, twristiaeth ac amaethyddiaeth, a llawer o gwmnïau bychan. Mae hyn yn ei gwneud yn fregus iawn o ran Brexit ac - efallai yn fwy felly - i sioc COVID-19. Yn fwy na hyn, mae ei dibyniaeth ar drosglwyddiadau cyllidol mawr gan y DU gyfan (yn golygu Llundain/y De-ddwyrain) yn ei gwneud yn fregus yn wleidyddol.

- Mae'r ymateb polisi hwn felly'n pwyso'n gryf ar farn Mariana Mazzucato (sy'n cael ei rhannu gan Dominic Cummings yn rhannol os nad yn ôl mympwy) - y rhaganghenraid cyntaf yw gallu'r wladwriaeth, sydd wedyn yn gallu cael ei ddefnyddio i yrru twf yn rhagweithiol mewn sectorau gwerth uchel. Mae hyn yn gofyn yn rhannol am fuddsoddiad uwch mewn sgiliau lefel uchel, ond nid yw'n gyfyngedig i sgiliau; bydd angen canolbwyntio llawer mwy ar sectorau penodol a lleoedd penodol nag a wneir ar hyn o bryd; ac (yn ddealledig yn hyn) mae hyn yn golygu peth ymdrech wedi'i anelu at "ddewis enillwyr" yn hytrach na cheisio cynorthwyo'r collwyr.

Rwyf yn gorsymleiddio'n ofnadwy yma, wrth gwrs, ond rwy'n credu bod hon yn ffordd ddefnyddiol o fframio'r problemau. Mae'n glir nad yw'r ddau bersbectif yn annibynnol ar ei gilydd - mae codi lefelau sgiliau yn debygol o fod yn ffocws mewn unrhyw achos, er enghraifft - ond maent o bosibl yn gyrru set eithaf gwahanol o flaenoriaethau, yn sicr yng nghyd-destun yr ymateb i COVID-19 a Brexit. Gallai'r olaf, yn arbennig, awgrymu bod rhywun yn gweld sioc COVID-19 - a fydd, yn anochel, yn arwain at nifer fawr o fethiannau busnes/cynnydd mewn diweithdra - fel y "llwyfan llosg" sy'n sail i ail-siapio economi Cymru ar gyfer y dyfodol (ôl-Brexitaidd). Mae hyn yn arbennig o wir o ystyried y nifer o bwyntiau y mae Peter Levell yn eu hamlygu am barhausrwydd siociau, a chrynodiad posibl siociau o'r fath yng Nghymru.

I ble mae rhywun yn mynd â hyn o safbwynt polisi? Credaf ei bod werth meddwl trwy'r senarios posibl; yn arbennig, beth fydd yn digwydd os yw'r argyfwng COVID-19 yn gymharol fyr ac, o safbwynt economaidd, yn siâp V - neu beth fydd yn digwydd os bydd gennym gyfnod parhaus o farweidd-dra yn y DU a'r economi fyd-eang. Os cawn y senario gyntaf, beth yw'r cyfleoedd am fuddsoddi rhagweithiol i fanteisio ar gyfnod pan fydd y gofyn mewn gwirionedd yn cynyddu'n gyflym iawn (neu i'w gyfleu mewn ffordd arall, sut ydym ni'n osgoi ail-greu'r un diffygion strwythurol sydd gennym yn awr, sef wrth gwrs yr hyn ddigwyddodd yn 2009 ac wedi hynny). Os cawn yr ail senario, ai'r strategaeth orau bosibl yw "lleoleiddio" yr economi a cheisio adeiladu sectorau sydd wedi'u hynysu'n well oddi wrth dueddiadau byd-eang?

Gobeithio bod hyn i gyd o gymorth ac yn fframwaith defnyddiol (rwy'n ymwybodol fy mod yn codi mwy o gwestiynau nag atebion). Tybiaf mai ychydig o amser sydd yna i Brexit ar hyn o bryd – ac felly y dylai hi fod - ond rwy'n meddwl fod y fframweithiau hyn o gymorth.

Yr Athro Gill Bristow

Credaf na fydd canolbwyntio'n agored ar effeithiau sectoraidd Brexit yn arbennig o ddefnyddiol. Nid yw Brexit yn sioc sector-benodol – bydd yn cael effeithiau sy'n torri ar draws nifer o sectorau – a hyd yn oed pe byddai, mae tueddiad cyffredinol at fwy o debygrwydd sectoraidd ar draws economïau Cymru a'r DU. Felly, yn strwythurol, nid ydym mor wahanol â hynny i weddill y DU ac wrth integreiddio ein systemau economaidd mae'n debygol y bydd effeithiau tebyg yng Nghymru ag ar draws gweddill y DU.

Yr Athro Gill Bristow

Buaswn yn cefnogi'n gryf felly bwysigrwydd edrych yn agosach ar y ffactorau busnes-benodol sy'n debygol o ddylanwadu ar yr effaith ar economi Cymru. Amlygodd yr ymchwil a wnes gyda chydweithwyr yng Nghaerdydd ar wydnwch yn wyneb y sioc economaidd fyd-eang ôl-2008 fod hyblygrwydd a galluoedd arloesol busnesau yn allweddol – sut y llwyddodd busnesau, er enghraifft, i symud i farchnadoedd newydd, newid eu dulliau cynhyrchu neu eu ffyrdd o weithio. A dengys ymchwil ar wydnwch cwmnïau ym Mhrifddinas-Rhanbarth Caerdydd bod y cadwynau cyflenwi y mae busnesau'n eu defnyddio, ble mae pencadlysoedd eu cwmnïau, yn rhai o'r ffactorau eraill sydd o bwys (gw. Soroka et al., 2019). Mae'r rhain yn nodweddion sy'n bwysig i wydnwch busnesau ac economïau yn gyson dros amser.

Mae'r agweddau hyn o hyblygrwydd yn allweddol i aelwydydd hefyd. Felly, tra fy mod yn meddwl ei bod yn addas amlygu'r cyswllt rhwng pobl ddifreintiedig yn y farchnad lafur a chanlyniadau mwy negyddol siociau

economaidd fel Brexit, credaf fod rhaid i ni ddehongli hyn yn nhermau galluoedd is i addasu. Mae gan y rheiny sydd eisoes yn ddifreintiedig yn y farchnad lafur lai o wydnwch – ychydig iawn i'w hamddiffyn o ran cynilion yr aelwyd, lefelau uwch o ddyledion, llai o allu neu barodrwydd i symud o'r lle maent yn byw, llai o allu i ail-hyfforddi neu newid swyddi (gw. Healy and Bristow, 2018)

O gofio hyn, buaswn yn herio'r syniad y bydd lobïo am ddosbarthiad uwch o ran lles gan Lywodraeth y DU yn ddigonol. Credaf fod angen i ni edrych ar y problemau ehangach ynghylch sgiliau, ail-hyfforddi a galluoedd unigolion/aelwydydd/gweithwyr i addasu.

O ran gallu a chyfrifoldebau Llywodraeth Cymru, mae benthyca yn allweddol a gwelaf fod Canolfan Llywodraethiant Cymru newydd gyhoeddi adroddiad yn galw am ymlacio'r rheolaeth ar allu Llywodraeth Cymru i fenthyca wrth iddi geisio ymdrin ag argyfwng COVID-19.

Mae nifer o bethau yn fy nharo i'n benodol yma. Mae dibyniaeth gyllidol Cymru ar Lywodraeth y DU yn atgyfnerthu pwysigrwydd gweithio gyda gweinyddiaethau datganoledig eraill ac awdurdodau/mudiadau sy'n lobïo Llywodraeth y DU am fuddsoddiad cryfach yn yr agenda lefelu trwy ymyriadau fel y Gronfa Ffyniant Gyffredin.

> Mae graddfa canlyniadau economaidd COVID-19 i Gymru yn dod yn glir, ac mae materion yn ymwneud â Brexit bellach yn gynhenid glwm â hyn.

Mae'r angen i Lywodraeth Cymru ei hun addasu o ran ei hadnoddau, ffocws sectoraidd a sgiliau yn allweddol hefyd a chredaf y byddai'n ddiddorol deall yn well sut y bydd hyn yn cael ei daclo. Mae'r angen i ailgyfeirio polisi diwydiannol a sgiliau tuag at sgiliau gwerth uwch, sectorau a swyddi'r dyfodol hefyd yn bwynt allweddol ac mae'n rhywbeth sydd eto wedi dod i'r amlwg yn glir oherwydd COVID-19 a gwerth cryfder mewn isadeiledd digidol, arloesi mewn peirianneg ac ymchwil a datblygu ac yn y blaen. Mae'n glir bod swyddogaeth bwysig i'r sector addysg uwch yma yn nhermau ei agenda ymchwil a hefyd yn nhermau darpariaeth addysgol a chredaf fod angen rhoi llawer mwy o sylw i sut i weithio'n gydweithredol ar draws y sector a chyda Llywodraeth Cymru i gyflawni hyn. Unwaith eto, rwy'n amau y bydd argyfwng COVID-19 efallai yn y pen draw yn weddnewidiol yma o ran symud y sylw tuag at ddarparu rhaglenni ar-lein a mwy o ddysgu rhan-amser a modiwlaidd mewn meysydd hanfodol e.e. iechyd cyhoeddus, peirianneg, busnes a gwydnwch economaidd. Mae'n debyg bod y sefyllfa gyfredol wedi gorfodi'r newid i raddau helaeth.

Mae graddfa canlyniadau economaidd COVID-19 i Gymru yn dod yn glir, ac mae materion yn ymwneud â Brexit bellach yn gynhenid glwm â hyn. Gallai cyfnod pontio hirach fod yn angenrheidiol o ystyried faint o adnoddau sy'n gorfod cael eu cyfeirio at ymdrin â'r argyfwng iechyd cyhoeddus a'r argyfwng economaidd uniongyrchol sy'n gysylltiedig â chyfyngiadau symud eang, ond wrth gwrs mae yna rhai risgiau ynghlwm ag oediad a'r hyn mae hyn yn ei olygu i fusnesau sydd eisoes yn fregus yng Nghymru. Mae adroddiad diweddar gan McKinsey (2020) yn cynnig peth mewnwelediad i sut y gallai economïau cenedlaethol ac is-genedlaethol ail-gychwyn yn dilyn y pandemig ac yn pwysleisio pwysigrwydd ymyriad gweithredol gan y llywodraeth yn awr i 'siapio'r normal nesaf'. Gallai hyn fod yn ddefnyddiol a chynnig rhywbeth i gnoi cil arno o ran sut y gallai Llywodraeth Cymru benderfynu ar flaenoriaethu sectorau economaidd i'w rhyddhau o'r cyfyngiadau symud.

Dr Peter Levell

- Awgrymaf bapur ar effaith Brexit ar y farchnad lafur (Griffith et al., 2020). Yma buom ychydig yn hy a cheisio gweithio allan pa grwpiau yn y farchnad lafur sydd wedi'u heffeithio yn fwy nag eraill. Rydym hefyd wedi edrych ar y raddfa o yswiriant a dderbynnir gan weithwyr yr effeithiwyd arnynt trwy gael eu partneru gydag aelod arall o'r aelwyd. Mae'n ymddangos bod rhaniadau fesul grŵp galwedigaeth yn allweddol gan fod gweithwyr gweithgynhyrchu (sydd wedi eu taro waethaf) yn tueddu i arbenigo mewn ychydig o alwedigaethau, yn ogystal â bod wedi'u crynhoi'n rhanbarthol.

Dr Peter Levell

- Ni chanfuwyd tystiolaeth fod effeithiau wedi'u "cymdeithasoli" trwy gysyllteddau ar draws yr economi (mae ein model yn ymgorffori'r cysylltеddau hyn). Yn wir pan anwybyddir y cysylltеddau hyn, mae'r gwahaniaethau yn yr effaith ddosbarthiadol yn tueddu i fod yn fwy cyfartal. Mae hyn oherwydd bod cwmnïau gweithgynhyrchu'r DU yn cyflenwi ei gilydd a hefyd yn derbyn mewnbwn o'r UE - mae eu cynnwys nhw felly yn cymhlethu'r effaith ar weithgynhyrchu'r DU.

- Yn yr un modd mae cryn dystiolaeth sy'n awgrymu y gall effaith siociau ar farchnadoedd llafur lleol fod yn hynod o barhaus (gweler er enghraifft y dyfyniadau yn yr atodiad). Rwy'n cael yr argraff bod disgwyliad y bydd rhai o'r effeithiau yn lefelu allan yn y tymor hir trwy'r trosiant yn y farchnad lafur a chysylltiadau â gweddill y DU; nid wyf yn sicr mai dyma'r achos. Mae llawer o astudiaethau wedi rhagfynegi effeithiau gwahanol iawn ar draws y DU.

- Mae hefyd yn bwysig cyfleu bod effeithiau yng Nghymru yn debygol o fod yn eithaf gwahanol. Gall marchnadoedd llafur lleol fod yn hynod o leol a gall gweithwyr fod yn eithaf araf i symud mewn ymateb i siociau (dyfynnwn rai cyfeiriadau yn y papur). Ceisiwn amlygu pwysigrwydd symudedd ar gyfer effeithiau dosbarthiadol yn ein papur.

- Mae'r gyfran o gwmnïau bach, a chwmnïau cynhyrchedd isel, yn debygol o fod yn bwysig. Mae rhywfaint o dystiolaeth ddisgrifiadol i awgrymu bod cwmnïau bach yn fwy tebygol o ddigalonni oherwydd rhwystrau masnachol newydd (ONS, 2018). Mae Cymru hefyd yn amlwg o ran bod ganddi gynhyrchiant is na rhanbarthau eraill y DU, a allai hefyd fod yn berthnasol (Bernick et al. (2017)).

Dylid cymryd hyn i gyd â phinsied o halen, gan fod llawer o ansicrwydd/anhawster rhagweld yn hyn i gyd. Mae gennyf hefyd rai syniadau mwy cyffredinol:

- Teimlais fod y drafodaeth am allu Llywodraeth Cymru yn bwysig. Mae hwn yn rhywbeth nad oeddwn wir wedi meddwl amdano ond sy'n debygol o ddod yn bwysicach wrth i rymoedd arbennig gael eu dychwelyd ar ôl Brexit. Mae yna broblem iâr ac wy ddiddorol - ni ellir rhoi pwerau dros bolisïau heb i Gymru fod â'r gallu i'w defnyddio, ond ni fydd y gallu hwnnw yn codi, fwy na thebyg, os nad yw'r pwerau'n bodoli.

- Y cwestiwn allweddol yw sut mae cyllido Cymru yn debygol o newid yn sgil y trefniadau yn dilyn Brexit. Roedd y sleidiau'n canolbwyntio ychydig mwy ar faint mae Cymru yn ei gael ar hyn o bryd.
- Un peth a allai fod yn bwysig ar gyfer y drafodaeth gyfan yw meddwl pa mor werthfawr yw hyblygrwydd polisi (e.e. y gallu i fenthyca) mewn perthynas â chyllid ychwanegol. Petai'n rhaid i chi ofyn am un neu'r llall, pa un fyddech chi'n ei ddewis? Gallai'r ateb amrywio ar draws meysydd polisi. Gallai hyn roi sylfaen ar gyfer trafodaeth fwy adeiladol gyda Llywodraeth y DU.

Cyfeiriadau

Bernick, S., Davies, R. and Valero, A. (2017). **Industry in Britain**. Y Ganolfan ar gyfer Perfformiad Economaidd. Cafwyd o: http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/special/cepsp34.pdf

Cadena, A., Child, F., Craven F., Ferrari, F., Fine, D. and Franco, J. (2020). **How to restart national economies during the coronavirus crisis.** McKinsey. Cafwyd o: https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/how-to-restart-national-economies-during-the-coronavirus-crisis

Griffith, R., Levell, P. and Keiller, A. N. (2020). **Potential consequences of post-Brexit trade barriers for earnings inequality in the UK.** Prifysgol Mancenion. Cafwyd o: https://personalpages.manchester.ac.uk/staff/rachel.griffith/pdf/Publications/GKLpaper.pdf

Healy, A. and Bristow, G. (2018). **Exploring economic resilience.** Prifysgol Caerdydd. Cafwyd o: https://www.cardiff.ac.uk/news/view/1115712-exploring-economic-resilience

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2018). **UK trade in goods and productivity.** Cafwyd o: https://www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/productivitymeasures/articles/uktradeingoodsandproductivitynewfindings/2018-07-06

Soroka, A., Bristow, G., Naim, M. and Purvis, L. (2019). **Measuring regional business resilience**. Astudiaethau Rhanbarthol. Cafwyd o:https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1652893?af=R&

Ynglŷn â Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

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

Wedi'i hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, mae'r Ganolfan wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac mae'n aelod o Rwydwaith Beth sy'n Gweithio yn y DU.

Am wybodaeth bellach cysylltwch â:

Dr Craig Johnson

+44 (0)29 2251 0872

craig.johnson@wcpp.org.uk