

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

RHIF YMCHWIL GYMDEITHASOL:

40/2020

DYDDIAD CYHOEDDI:

25/06/2020

Twf Swyddi Cymru II: Adolygiad o'r Dystiolaeth

Twf Swyddi Cymru II: Adolygiad o'r Dystiolaeth

Llorenc O'Prey ac Oliver Allies



Barn yr ymchwilyr yw'r hyn a fynegir yn yr adroddiad hwn ac nid o anghenraid farn Llywodraeth Cymru

I gael mwy o wybodaeth, cysylltwch â:

Kimberley Wigley

Yr Is-adran Ymchwil Gymdeithasol a Gwybodaeth

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 0300 062 8788

E-bost: kimberley.wigley@llyw.cymru

Cyflwyniad

- 1.1 Mae'r adolygiad o'r dystiolaeth yn diweddar adolygiad tebyg yn gysylltiedig â rhaglen Twf Swyddi Cymru 2012-15, a chwblhawyd yr adolygiad a'r rhaglen wreiddiol yn 2015. Daeth nifer o astudiaethau ymchwil newydd i'r amlwg sy'n archwilio effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd cymorthdaliadau cyflog. Mae hyn yn cynnwys astudiaethau cynradd yn ogystal ag adolygiadau systematig a meta-ddadansoddiadau. Er mwyn adlewyrchu'r ymchwil newydd hon a'i goblygiadau newydd posibl i'r gwerthusiad a datblygiad cyffredinol Twf Swyddi Cymru II, nod yr adolygiad hwn yw ymgorffori'r ymchwil newydd hon yn y gwaith dadansoddi.
- 1.2 Mae'r adolygiad hwn yn amlinellu'r sylfaen dystiolaeth ar gyfer Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar sydd â'r nod o gynorthwyo pobl ifanc. Mae'r adolygiad yn archwilio gwaith ymchwil cenedlaethol a rhyngwladol sy'n gwerthuso effeithiolrwydd Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar, gan gynnwys drwy gymorthdaliadau cyflog. Mae'n adeiladu ar adolygiad blaenorol o Raglenni Marchnad Lafur Weithgar a gyhoeddwyd yn 2015 fel rhan o werthusiad Twf Swyddi Cymru 2012-2015 (Staneva et al, 2015).¹

Canfyddiadau allweddol adolygiad llenyddiaeth 2015:

- Canfu'r adolygiad mai cymysg yw'r dystiolaeth a archwiliai effeithiolrwydd Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar ieuenctid, wrth i rai astudiaethau ganfod effeithiau cadarnhaol ac eraill heb ganfod unrhyw effaith. Roedd effaith Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yn amrywio'n fawr yn dibynnu ar yr amodau economaidd ehangach, gan gynnwys y gyfradd ddiweithdra sylfaenol ymysg ieuenctid.
- Ar draws astudiaethau, canfu'r adolygiad heterogenedd sylweddol yn y cyd-destun economaidd, nodweddion y farchnad lafur, a'r mathau o gynlluniau dan sylw. Roedd amrywiaeth sylweddol hefyd yn y dyluniadau ymchwil a ddefnyddiwyd i astudio effaith Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar, gan gynnwys hyd y cyfnod dilynol.
- Yn gyffredinol, daeth yr adolygiad i'r casgliad fod rhaglenni cymhorthdal cyflog yn fwy effeithiol na hyfforddiant neu Raglenni Gwaith Cyhoeddus.² Canfu dystiolaeth

¹ Gweler: [Gwerthusiad o Twf Swyddi Cymru: adroddiad terfynol \(atodiad\)](#)

² Mae'n gyffredin i Raglenni Gwaith Cyhoeddus gael eu defnyddio i gynyddu cyfanswm y galw am lafur mewn cyd-destunau lle nad yw marchnadoedd yn creu cyflogaeth gynhyrchiol ar y raddfa sydd ei hangen neu pan nad oes swyddi sector ffurfiol ar gael. Fel rhan o bolisi cyflogaeth a chymdeithasol ehangach, mae'n gyffredin i raglenni gwaith cyhoeddus ategu'r arfer o greu swyddi sector preifat drwy gynnig gwaith i bobl ar brosiectau seilwaith cyfalaf.

hefyd i awgrymu bod rhaglenni cymhorthdal cyflog sydd â chysylltiadau cryf â'r sector preifat yn effeithiol – gan gefnogi ffocws a dyluniad Twf Swyddi Cymru I.

Canfyddiadau wedi'i ddiweddarau:

- Ers cwblhau'r adolygiad yn 2015, gwnaed nifer o ychwanegiadau pwysig i'r sylfaen dystiolaeth yn gysylltiedig â Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yn gyffredinol, a chymorthdaliadau cyflog yn benodol. Mae hyn yn cynnwys adolygiadau systematig o'r dystiolaeth (Lui et al, 2014, Filges et al 2015, a Kluve et al, 2017).
- Mae'r ymchwil sy'n dod i'r amlwg yn cynnig dealltwriaeth newydd o effeithiolrwydd darpariaeth Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar. Canfu Kluve et al (2017), er enghraifft, y gall cymorthdaliadau cyflogi hael ynghyd â chyfnodau hir hybu gwelliannau i ganlyniadau cyflogaeth hirdymor pobl ifanc. O ran Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yn ehangach, mae canfyddiad cyffredin ar draws adolygiadau o'r dystiolaeth yn awgrymu y gall cyfranogi, yn gyffredinol, arwain at welliannau bach yn y tebygolrwydd o ddod o hyd i waith.
- Er ei bod yn ymddangos bod y sylfaen dystiolaeth yn tyfu a gwella, y mae bylchau a chyfyngiadau sylweddol yn parhau. Mae'r lefel uchel o anghysondeb yn y canfyddiadau ar draws astudiaethau, er enghraifft, yn awgrymu bod heterogenedd³ yn parhau i fod yn fater o bwys, gan gynnwys union ddyluniad manwl Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar a'r ffactorau cyd-destunol ehangach sy'n dylanwadu ar yr astudiaethau. Mae dosbarthiad y canfyddiadau hefyd yn awgrymu y gallai fod tuedd wrth gyhoeddi mewn rhai meysydd yn y sylfaen ymchwil (gweler Kluve et al, 2017).

1.3 Cyn tynnu sylw at y datblygiadau hyn yn y sylfaen dystiolaeth, i gychwyn mae'r bennod yn rhoi amlinelliad o'r sail resymegol sy'n cefnogi Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yn gyffredinol, a rhaglen Twf Swyddi Cymru yn benodol.

Cynorthwyo Pobl Ifanc i Mewn i Waith

1.4 Mae dycnwch diweithdra ieuencid a'i effeithiau niweidiol yn her barhaus o ran polisi. Mae'r pryder parhaus ynglŷn â diweithdra ieuencid yn deillio, yn rhannol, o'r ddealltwriaeth ei fod yn gysylltiedig ag amrywiaeth o ganlyniadau andwyol a allai gael effeithiau hirhoedlog. Gall diweithdra a chyrrhaeddiad addysgol isel arwain at

³ Mae heterogenedd yn cyfeirio at amrywiaeth yn ffocws gwaith ymchwil a'r modd y caiff ei gynnal a'i ddadansoddi. Gall amrywiaeth sylweddol ar draws astudiaethau danseilio ymdrechion i gyfosod canfyddiadau ymchwil a dod i gasgliadau ystyrlon.

gynnydd llym mewn amddifadedd materol, llesiant meddyliol a chorfforol gwael, cymorth cymdeithasol integreiddiol gwael ac allgáu cymdeithasol ehangach drwy gydol bywyd person ifanc (Bell a Blanchflower, 2011).

- 1.5 Arweiniodd Dirwasgiad Mawr 2008 at gynnydd sylweddol mewn diweithdra ieuencid, yn genedlaethol ac yn rhyngwladol. Yn y Deyrnas Unedig, cododd diweithdra ieuencid yn gyson cyn y dirwasgiad, ond cododd y cynnydd hwn yn llym o 2008, gan frigo yn 2011 ar 21 y cant (Ystadegau Cymru, 2019). Er ei fod wedi lleihau'n sylweddol ers hynny, mae diweithdra yn dal i fod wedi'i ganolbwyntio'n anghyfrannol ar bobl ifanc. Mae amcangyfrifon diweddar yr Arolwg o'r Llafurlu (Mawrth 2018) yn awgrymu bod 13.3 y cant o bobl ifanc 16 i 24 oed yng Nghymru yn ddi-waith, o gymharu â 5.3 y cant o bobl 25 i 34 oed (Y Swyddfa Ystadegau Gwladol, 2019).
- 1.6 Caiff tueddiadau mewn diweithdra ieuencid eu dylanwadu gan amrywiaeth o ffactorau. Er bod diweithdra ieuencid yn dibynnu'n gryf ar ffactorau economaidd ehangach, gan gynnwys cyfanswm y galw am lafur, mae pobl ifanc hefyd yn wynebu rhwystrau penodol at gael gwaith ac aros mewn gwaith. Gall pobl ifanc ei chael yn anodd cael cyfleoedd gwaith ar sail eu diffyg sgiliau cymhwysol a phrofiad. Mae rhai sydd â chyrhaeddiad addysgol isel ac sydd heb fod mewn cyflogaeth, addysg na hyfforddiant (NEET) yn arbennig o ddifreintiedig mewn marchnad lafur gystadleuol (Lee et al, 2012).
- 1.7 Mae lleihau nifer y bobl ifanc ddi-waith yn flaenoriaeth allweddol i Lywodraethau olynol Cymru a'r Deyrnas Unedig. Gan ymateb i hyn, maent wedi datblygu a gweithredu amrywiaeth o fesurau, gan gynnwys Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar sydd â'r nod yn benodol o gynorthwyo pobl ifanc. Mae rhaglenni Llywodraeth Cymru'n cynnwys Twf Swyddi Cymru, Cyfleoedd i Raddedigion Cymru, a'r cynllun Llwybrau at Brentisiaethau. Mae pob un yn ceisio darparu cymorth a chymhellion wedi'u teilwra i grwpiau penodol o bobl ifanc a chyflogwyr.

Twf Swyddi Cymru

- 1.8 Bu gweithredu Twf Swyddi Cymru yn ganolog i ymateb Llywodraeth Cymru i ddiweithdra ieuencid. Yn ei dyluniad, y trosol allweddol a oedd yn sail i'r rhaglen oedd cynnig cymorthdaliadau cyflog i gyflogwyr yn gyfnewid am gymryd pobl ifanc yn gyflogaeth. Wrth geisio ysgogi'r galw am lafur, yr oedd hefyd yn adlewyrchu consensws ehangach ymysg llawer o economegwyr y farchnad lafur ar y pryd ei bod yn bwysig i Raglenni Marchnad Lafur Weithgar fynd y tu hwnt i ehangu a

gwella'r cyflenwad llafur yn unig (Y Sefydliad Llafur Rhyngwladol a Banc y Byd, 2012).

- 1.9 Lansiwyd y rhaglen wreiddiol (Twf Swyddi Cymru I) yn 2012 gyda chyllideb o £53m. Ei nod oedd cynorthwyo 9,000 o bobl ifanc 16 i 24 oed drwy roi profiad gwaith iddynt am 6 mis. Byddai'r bobl ifanc yn derbyn yr Isafswm Cyflog Cenedlaethol neu uwch am 25-40 awr yr wythnos. Ers 2015, ail-luniwyd y rhaglen o ran ei ddyluniad a'r modd o'i chyflawni (Twf Swyddi Cymru II). Gostyngwyd y cymhorthdal cyflog o 100 y cant i 50 y cant o'r Isafswm Cyflog Cenedlaethol, a bu'r rhaglen yn gweithio gyda'r sector preifat yn unig.

Cymorthdaliadau Cyflog a Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar

- 1.10 Mae cymorthdaliadau cyflog, sydd hefyd wedi'u disgrifio yn gymorthdaliadau cyflogi, yn drosglwyddiadau arian i gyflogwyr neu gyflogeion sy'n talu o leiaf rhan o gyflog neu gostau cyflogi ar wahân i gyflog yr unigolyn cymwys. Y prif nod yw darparu cymhellion i gyflogwyr gyflogi aelodau o'r grŵp targed, gan eu hintegreiddio yn y farchnad lafur. Gall rhaglenni cymhorthdal cyflog gynnwys amrywiaeth o fesurau, megis:

- **Trosglwyddiadau arian uniongyrchol** i gwmnïau (cymorthdaliadau cyflogi) neu bobl ifanc (taliadau cyflog atodol), ar yr amod bod y cyflogai y mae'r cymhorthdal yn gysylltiedig ag ef mewn cyflogaeth ffurfiol;
- **Toriadau cyffredinol yn nhrethi'r gyflogres neu gyfraniadau nawdd cymdeithasol**, wedi'u targedu at bobl ifanc;
- Trosglwyddiadau arian **fel rhan o becyn ehangach o gymorth**, gan gynnwys hyfforddiant neu fentora yn y swydd lle mae'r gyflogaeth â chymhorthdal yw'r brif gydran.

- 1.11 Caiff polisiâu cymhorthdal cyflog yn aml eu hystyried yn wahanol i gynlluniau creu swyddi, megis Rhaglenni Gwaith Cyhoeddus, a chyflogaeth â chymorth.⁴

- 1.12 Yn ymarferol, mae amrywiaeth sylweddol yn y modd y defnyddiwyd cymorthdaliadau cyflog i gynorthwyo pobl ifanc i mewn i waith. Mae'r union amcanion, maint, hyd a chwmpas taliadau sydd i'w gweld ar draws gwahanol raglenni yn amrywio'n sylweddol. Mae'r ffordd y cafodd cymorthdaliadau cyflog eu

⁴ Mae Rhaglenni Gwaith Cyhoeddus yn cyflogi pobl yn uniongyrchol i ymgymryd â gwaith penodol, yn aml ar brosiectau seilwaith. Mae rhaglenni cyflogaeth â chymorth, ar y llaw arall, yn darparu cymorth dwys i bobl ag anghenion penodol i gael a chadw gwaith, gan gynnwys grwpiau dan anfantais megis pobl ag anabledau neu gyn-droseddwy.

dylunio a'u cyflawni ar draws gwahanol sefydliadau a gwledydd hefyd yn amrywio, gan gynnwys y modd yr ymgysylltir â chyflogwyr a chyflogeion a'r amodau sy'n gysylltiedig â'r taliadau. Hyd yn oed ymysg rhaglenni sy'n gweithredu mewn dulliau tebyg, gallant hefyd fod yn gweithredu mewn sefyllfaoedd gwahanol iawn, gan gynnwys systemau nawdd cymdeithasol ehangach ac amryw amodau economaidd.

Y Buddion Posibl

- 1.13 Y sail resymegol sylfaenol sy'n cefnogi cymorthdaliadau cyflog yw y bydd yn arwain at gynnydd mewn cyfraddau cyflogaeth. Mae theori economaidd glasurol yn awgrymu bod y cymhorthdal ei hun yn lleihau cost llafur i gyflogwyr, ac o ganlyniad yn cynyddu'r galw am gyflogeion. Gall cynlluniau cymhorthdal cyflog wedi'u targedu, felly, gywiro methiannau ac ystumadau'r farchnad. Yn achos pobl ifanc, mae hyn yn cynnwys lliniaru rhai o'r risgiau sy'n gysylltiedig â chyflogi newydd-ddyfodiaid i'r farchnad lafur sy'n brin o brofiad neu heb brofiad. O'r safbwynt hwn, gall cymorthdaliadau cyflog ddigolledu cyflogwyr am gynhyrchiant ymylol is na'r disgwyl drwy leihau costau cyflogau.
- 1.14 Gall y galw am lafur gael ei gynnal cyhyd â bod y cymhorthdal yn cael ei dalu'n unig. I bobl ifanc, serch hynny, gall y cyfnod mewn gwaith gael effeithiau cadarnhaol hirdymor. Gall arwain at welliannau mewn sgiliau a hyder, yn ogystal â chael y profiad angenrheidiol i gael gwaith yn y dyfodol. Gall hyn eu helpu i wella eu rhagolygon gwaith ac yn eu gweithgarwch chwilio am waith wedi hynny (Kluve, 2014).
- 1.15 Gall profiadau gwaith cadarnhaol hefyd helpu pobl ifanc i wella eu hunan-effeithiolrwydd. Gall synnwyr rhywun o'i allu ei hun ddylanwadu ar eu canfyddiad, cymhelliad a pherfformiad tuag at weithgarwch yn ymwneud â gwaith. Mae hunan-effeithiolrwydd yn dylanwadu ar y nodau a'r amcanion gyrfa mae pobl yn eu gosod i'w hunain, yr ymdrech a wnânt i ddod o hyd i waith a'u gallu i oresgyn trallod neu gamau am yn ôl. Po fwyaf hyderus yw rhywun, y mwyaf tebygol ydyw y bydd yn cymryd camau tuag at ddod o hyd i waith a bod yn ddyfal yn eu gweithredoedd (Power et al, 2015). Gallai cymhorthdal cyflog effeithiol, felly, gael effeithiau cadarnhaol hirdymor ar debygolrwydd o gael gwaith ac ansawdd y swydd.

Yr Anfanteision Posibl

- 1.16 Er bod amrywiaeth o fuddion posibl i gymorthdaliadau cyflog, y mae hefyd rai anfanteision posibl. Gallai'r cymhorthdal gynorthwyo pobl ifanc a fyddai fel arall wedi'u cyflogi gan gwmni, p'un a fyddai cymhorthdal wedi'i gynnig ai peidio. Gall y

costau **difuddiant** sy'n gysylltiedig â chymorthdaliadau cyflog leihau effeithiolrwydd cyffredinol y polisi. Mae anfantais posibl arall yn ymwneud ag **amnewid**, sef cyflogi person ifanc cymwys yn hytrach na pherson arall anghymwys.⁵ Ym mhresenoldeb lefelau sylweddol o amnewid, nid yw polisïau cymhorthdal cyflog yn cynyddu cyflogaeth; yr hyn a wna yw ail-drefnu'r garfan o bobl ddi-waith.

- 1.17 Y mae ystumiadau posibl eraill y gall cymorthdaliadau cyflog eu creu. Gallai cynnydd mewn swyddi â chymhorthdal ymysg rhai cwmnïau roi manteision cost iddynt dros y cwmnïau hynny sy'n methu â chael mynediad i'r rhaglen neu sy'n amharod i wneud. Gall hyn arwain at **ddadleoli**, lle mae cwmni â chyflogeion â chymhorthdal yn cynyddu allbynnau, ond yn lleihau allbwn ymysg cwmnïau sydd heb gyflogeion â chymhorthdal.
- 1.18 Y mae **costau cyfle** hefyd i berson ifanc sy'n cychwyn mewn rhaglen cymhorthdal cyflog. Gallai cymhellion a ddarperir drwy gymorthdaliadau cyflog ddenu pobl ifanc oddi wrth gyfleoedd eraill, gan gynnwys addysg a hyfforddiant. Gallant ddewis blaenoriaethu ennill cyflog, ond gallai'r buddion byrdymor fod ar draul gwelliannau hirdymor posibl i gynhyrchiant ac enillion drwy addysg a hyfforddiant (O'Leary et al, 2011).

Gwerthuso Effeithiolrwydd Cymorthdaliadau Cyflog

- 1.19 Y mae corff sylweddol o ymchwil wedi'i chyhoeddi a heb ei chyhoeddi sy'n archwilio effaith cymorthdaliadau cyflog ar ganlyniadau. Mae asesu effeithiolrwydd yn gwestiwn achosol; hynny yw, i ba raddau yr achosodd polisi penodol newidiadau a arsylwyd i ganlyniadau? Y mae amryw heriau ymarferol a methodolegol i asesu effaith yn gywir. Yn bwysicaf, mae gallu gwerthusiad i farnu effaith yn gywir yn ddibynnol ar ei allu i reoli ar gyfer newidynnau drysu.
- 1.20 Ffactora a arsylwir a heb eu arsylwi yw newidynnau drysu a all ddylanwadu ar ganlyniadau yn annibynnol ar bolisi. Yn achos polisïau cymhorthdal cyflog, gallant gynnwys gwahaniaethau unigol rhwng cyfranogwyr sy'n derbyn cymorthdaliadau a'r boblogaeth darged yn ei chyfanrwydd. Yn achos llawer o Raglenni Marchnad Lafur Weithgar, mae cyfranogwyr yn aml yn dangos lefelau uwch o hyder a chyrrhaeddiad cyn ymgysylltu na'r boblogaeth darged yn ehangach. Mae gwerthusiadau nad ydynt

⁵ Ar draws y llenyddiaeth, y mae'n ymddangos bod amrywiaeth yn yr union eirfa ynghylch agweddau ar ychwanegedd. Fan hyn, cyflwynwn ddiffiniadau sy'n adlewyrchu Fframwaith Dadansoddi Cost a Budd Cymdeithasol yr Adran Gwaith a Phensiynau (Fujiwara, 2010). Mae'n ymddangos bod darnau eraill o ymchwil wedi diffinio dadleoliad i adlewyrchu egwyddor amnewid fel y mae'n ymddangos yn fframwaith yr Adran Gwaith a Phensiynau (e.e. Crépon et al, 2012).

yn sensitif i'r posibilrwydd o newidynnau drysu yn beryg o wneud amcangyfrifon anghywir, yn aml gan oramcangyfrif effaith y polisi.

- 1.21 Er mwyn rheoli ar gyfer newidynnau drysu, gall ymchwilyr roi **dyluniadau ymchwil arbrofol** ar waith. Caiff cyfranogwyr eu hapddosbarthu naill ai i grŵp sy'n derbyn cymhorthdal, neu i grŵp rheoli nad yw'n derbyn cymhorthdal. Mae hyn yn galluogi ymchwilyr i gymharu'r canlyniadau rhwng y ddau grŵp gyda lefel uchel o hyder y caiff unrhyw newidynnau drysu eu dosbarthu'n gyfartal rhwng y ddau grŵp. Mae dyluniadau o'r fath yn cynnig lefelau uchel o ddilysrwydd mewnol ac yn debygol o gynhyrchu'r amcangyfrifon cywiraf o effaith. Serch hynny, nid yw dyluniadau o'r fath heb eu cyfyngiadau. Ni allant yn hawdd amcangyfrif effeithiau anuniongyrchol y polisi â'r un lefel o hyder, er enghraifft. Y mae hefyd amryw heriau ymarferol i weithredu dyluniadau o'r fath.
- 1.22 Mae dull arall yn ceisio rheoli ar gyfer newidynnau drysu drwy weithredu rheolaeth ystadegol. Yn hytrach na hapddosbarthu cyfranogwyr, mae **dyluniadau lled-arbrofol** yn defnyddio data gweinyddol i ddatblygu grwpiau rheoli o blith aelodau'r boblogaeth darged. Y mae gwahanol ddulliau ystadegol i ddatblygu rheolaeth ystadegol, ac i bob un ei gryfderau a'i wendidau ei hun. Bydd gwahanol ddulliau yn cynhyrchu amcangyfrifon gwahanol o effaith oddi mewn i'r un data. Hefyd, ni all dulliau lled-arbrofol osgoi'n llwyr y posibilrwydd o newidynnau drysu, ffactorau a all ddylanwadu ar ganlyniadau yn annibynnol ar yr ymyriad. Gall hyn arwain at amcangyfrifon anghywir o effaith rhaglen. Ni chaiff dyluniadau lled-arbrofol, felly, eu hystyried mor gadarn â dyluniadau cwbl arbrofol.
- 1.23 Dull mwy cyffredin o werthuso effaith Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yw **astudiaethau arsylwadol**. Mesur priodoleddau a chanlyniadau cyfranogwyr a wna'r rhain, ac nid ydynt yn ceisio rheoli ar gyfer newidynnau drysu posibl. Er eu bod yn cynnig mesuriad dangosol o effaith cynllun, y maent yn debygol o gynhyrchu amcangyfrifon â thuedd a all fod yn debygol o oramcangyfrif effeithiolrwydd.
- 1.24 Y tu hwnt i'r dyluniadau ymchwil, y mae amrywiaeth sylweddol hefyd yn yr hyn mae astudiaethau yn dewis ei fesur a sut caiff data ei gasglu. O ran canlyniadau, mae'r sylfaen ymchwil bresennol yn canolbwyntio'n bennaf ar fuddion unigol cyfranogi, gan gynnwys y tebygolrwydd o gael gwaith, hyd cyflogaeth, a gwahaniaethau mewn enillion. Y tu hwnt i ganlyniadau unigol, mae canlyniadau ar lefel y cwmni ac ar lefel facro-economaidd yn llai cyffredin. Y mae enghreifftiau pwysig, megis Rotger ac Ardent (2010), yn edrych ar gymorthdaliadau cyflog a phatrymau cyflogi cwmnïau, ond mae'n ymddangos mai prin ydynt. Yn rhannol, mae hyn oherwydd problemau

mesur gan gynnwys nodi a mesur yn union yr amrywiaeth lawn o effeithiau anuniongyrchol sydd i gymorthdaliadau cyflog, megis eu heffeithiau difuddiant ac amnewid posibl. Mae'n ymddangos mai cyfyngedig hefyd yw'r dystiolaeth empiraidd ar b'un a all cymorthdaliadau cyflog yn ystod dirywiad leihau diweithdra strwythurol ymddangosiadol a ph'un a ydynt yn hybu adferiad economaidd ehangach.

Negeseuon o'r Ymchwil

- 1.25 Ers datblygu'r adolygiad llenyddiaeth cychwynnol yn 2015, daeth nifer o astudiaethau newydd i'r amlwg. Mae'r rhain yn cynnwys astudiaethau cynradd yn ogystal ag adolygiadau systematig a meta-ddadansoddiadau.
- 1.26 Mae astudiaeth allweddol sy'n datblygu ac yn rhoi eglurhad i'n dealltwriaeth o'r sylfaen dystiolaeth yn cynnwys yr adolygiad systematig a ddatblygwyd gan Kluge et al (2017). Edrychodd yr adolygiad yn benodol ar wasanaethau a chymorth Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar wedi'u hanelu at bobl ifanc. Canfu 113 o astudiaethau unigol, ac roedd bron i'w hanner wedi'u cyhoeddi ers 2010 gan awgrymu bod y sylfaen dystiolaeth yn ehangu'n sylweddol. Mae llawer o'r astudiaethau mwyaf diweddar yn deillio o wledydd incwm isel a chanolig. Roedd dyluniadau'r gwerthusiadau yn amrywio, ac yn cynnwys dyluniadau arbrofol a lled-arbrofol ac arbrofion naturiol. Roedd modd i'r adolygiad hefyd ddadansoddi 3,629 o amcangyfrifon effaith triniaeth, gan alluogi cymariaethau rhwng ac oddi mewn i ddulliau Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar. Drwy fodelau meta-atchweliad amlamryweb, gallai'r awduron archwilio priodoleddau ar lefel ymyriad, astudiaeth a gwlad er mwyn asesu ffactorau'n gysylltiedig â maint amcangyfrifon cofnodedig o faint effaith.
- 1.27 At ei gilydd, canfu'r adolygiad o Raglenni Marchnad Lafur Weithgar gynnydd cyffredinol yng nghanlyniadau cyflogaeth ac enillion y cyfranogwyr. Fodd bynnag, mae'r effaith gyffredinol yn fach gydag amrywiaeth sylweddol ar draws astudiaethau a rhaglenni.⁶ Roedd y lefel uchel o anghysondeb ar draws ymyriadau'n awgrymu bod effeithiau'r rhaglenni'n cuddio gwahaniaethau cyd-destunol mawr. Dangosodd y meta-ddadansoddiad wahaniaethau pwysig ym maint effeithiau ar draws canlyniadau ac ymyriadau. Fodd bynnag, ni ddarparai'r un math unigol o ymyriad dystiolaeth glir o effaith sylweddol ar gyflogaeth nac enillion ieuentid mewn gwledydd incwm uchel.

⁶ Gwahaniaeth Cymedrig Safonedig cyffredinol 0.04, 95% Cyfwng Hyder = 0.03, 0.06

- 1.28 Roedd modd i'r adolygiad hefyd feta-ddadansoddi canlyniadau 17 o werthusiadau rhaglenni cymhorthdal cyflog. Mae'r rhan fwyaf o'r astudiaethau'n tarddu o wledydd incwm uchel. At ei gilydd, roedd rhaglenni cymhorthdal cyflog yn perfformio'n well mewn gwledydd incwm canolig nag mewn gwledydd incwm uchel.⁷ Ymhellach, canfu'r adolygiad rai astudiaethau mewn gwledydd incwm uchel a nodai na fu effaith yn erbyn canlyniadau cyflogaeth, neu waeth canlyniadau ynghylch enillion na'r grŵp rheoli. Fodd bynnag, gwelwyd bod y canlyniadau cyflogaeth yn ymatebol iawn i amlygiad y bobl ifanc i gymorthdaliadau cyflog, yn arbennig o gymharu â chanlyniadau enillion. Yn gyffredinol, golyga hyn i hyd y cymorth gael effaith sylweddol ar y tebygolrwydd o gael canlyniadau cyflogaeth hirdymor.
- 1.29 I esbonio'r effeithiau hyn, pwysleisiai'r adolygiad bwysigrwydd nodweddion dylunio, gan gynnwys targedu, maint y cymhorthdal, a'i hyd. Roedd modd i Kluge et al. (2016) er enghraifft, reoli ar gyfer gwahanol nodweddion dylunio wrth archwilio effaith cymorthdaliadau cyflog a ddarparai gymorth ehangach. Canfuant dystiolaeth i awgrymu bod integreiddio ymyriadau a chymorth lluosog yn fwy tebygol o fod yn effeithiol am y gallant ymateb i wahanol anghenion y buddiolwyr. Daeth yr adolygiad i'r casgliad nad oedd dystiolaeth glir am yr effeithiolrwydd cymharol ar draws opsiynau dylunio yn sgil diffyg dystiolaeth ddibynadwy i ategu pob dull.
- 1.30 Fodd bynnag, oddi mewn i astudiaethau unigol, awgrymai'r adolygiad rai o'r nodweddion dylunio a allai gynorthwyo arferion mwy effeithiol:
- 1.31 Canfuwyd bod mireinio **amodoldeb**⁸ yn bwysig er mwyn sicrhau bod cwmnïau a chyfranogwyr yn cyfranogi yn y rhaglen. Mae amodoldebau yn ceisio ffrwyno ymddygiadau anfwriadol gan gynnwys effeithiau amnewid posibl. Fodd bynnag, gallai amodoldebau caeth fod yn rhwystr i gyflogwyr rhag cymryd rhan. Adlewyrchwyd hyn yn rhaglen genedlaethol Ffrainc, Contrat Jeune en Entreprise, a oedd â'r nod o hybu contractau hirdymor ymysg ieuenctid dan anfantais. Cynigai'r rhaglen gymhorthdal cyflog, wedi'i dalu'n uniongyrchol i'r cyflogwr, a thargedai bobl ifanc dan 22 oed a oedd wedi gadael yr ysgol yn gynnar. Cynigwyd y cymhorthdal yn llawn am ddwy flynedd ac wedyn roedd yn gostwng i'r hanner yn ystod y drydedd flwyddyn. Yn gyfnewid am hynny, rhaid oedd i gyflogwyr ymrwymo i beidio â diswyddo cyfranogwr, ac eithrio mewn achos o gamymddwyn proffesiynol, yn ystod cyfnod o dair blynedd y contract. Nifer isel o gyflogwyr a gymerodd ran yn y rhaglen,

⁷ Diffiniad Banc y Byd o wledydd incwm canolig yw'r rhai sydd ag Incwm Cenedlaethol Gros y pen y flwyddyn rhwng \$1,025 a \$12,475 a'i diffiniad o wledydd incwm uchel yw rhai sydd â ffigwr uwch na \$12,475.

⁸ Mae amodoldeb yn cyfeirio at ddefnyddio amodau'n gysylltiedig â darparu buddion, gan gynnwys cyfleoedd gwaith â chymhorthdal.

a dadleuent fod yr amodau'n rhy llym o gymharu â'r buddion canfyddiedig (Roger a Zamora, 2011).

- 1.32 Ar y llaw arall, mae'n ymddangos bod amodoldebau a oedd yn gysylltiedig â chymorthdaliadau cymharol uchel yn gwella cyfranogiad ac effaith. Roedd rhaglen genedlaethol yr Almaen, JUMP, yn cynnig taliadau uniongyrchol i gyflogwyr o 40 y cant o werth y cyflog. Roedd amodau llym yn gysylltiedig â'r cymhorthdal cymharol hael, gan gynnwys peidio â diswyddo'n gynnar a sicrwydd o gyfnod o gyflogaeth yn dilyn y cymhorthdal, yn gyfwerth â hanner y cyfnod â chymhorthdal. Dangosodd gwerthusiad o effaith y rhaglen effeithiau cadarnhaol ar y tebygolrwydd o gyflogaeth yn y tymor byr a'r tymor hir, gydag effeithiau uwch ymysg yr ieuencid mwy medrus ac mewn rhanbarthau â galw cymharol isel am lafur (Caliendo et al, 2011). Tynnwyd sylw at yr astudiaeth hon hefyd yn yr adolygiad llenyddiaeth gwreiddiol a ategai rhaglen Twf Swyddi Cymru I.
- 1.33 Cymharodd Caliendo et al (2011) ganlyniadau ar draws dau gynllun cymhorthdal cyflog dros chwe blynedd, gan ddefnyddio grŵp rheoli wedi'i greu'n ystadegol. Canfuont effeithiau mawr wedi'r rhaglen ar gyfraddau cyflogaeth yn y ddau gynllun. Ymhellach, nid yn unig bod tebygolrwydd cyflogaeth y cyfranogwyr yn sylweddol uwch yn syth wedi cyfnod y cymhorthdal, ond roedd effaith y rhaglen, er ei bod yn lleihau dros amser, yn parhau am hyd at bum mlynedd ar ôl cychwyn yn y rhaglen. Roedd y bobl ifanc a gyfranogodd yn y rhaglen 10 i 15 y cant yn fwy tebygol o fod mewn gwaith o gymharu â rhai nad oeddynt wedi cyfranogi. Canfu'r astudiaeth amrywiad oddi mewn i'r data hefyd, gydag effeithiau uwch mewn rhanbarthau lle'r oedd y galw am lafur yn isel a lle'r oedd diweithdra uchel ymysg ieuencid. Roedd y sawl a oedd â chyrhaeddiad addysgol uwch yn fwy tebygol o elwa o'r cymorthdaliadau.
- 1.34 Roedd y canlyniadau'n llai amlwg mewn astudiaeth tebyg a archwiliai gynllun yn Awstria (Eppel a Mahringer, 2013). Cynigai'r cynllun hyd at 60 y cant o gyflogau gros ac roedd yn para hyd at ddwy flynedd. Fodd bynnag, nid oedd i'r cynllun gymalau llym ynglŷn â pheidio â diswyddo. Awgrymodd y canlyniadau i'r bobl ifanc gronni tua naw mis i naw mis a hanner yn fwy o gyflogaeth a thua phedwar mis yn fwy o gyflogaeth heb gymhorthdal nag eraill nad oeddynt yn gyfranogwyr yn y cyfnod o bum mlynedd ar ôl i'r rhaglen gychwyn. Fodd bynnag, amcangyfrifai'r awduron fod i'r rhaglen ddifuddiant o tua 60 y cant, sy'n golygu y byddai'r cyflogwyr wedi cyflogi'r cyfranogwr heb y cymhorthdal tua 60 y cant o'r amser.

- 1.35 Gall **gallu cwmnïau** i fanteisio ar gymorthdaliadau a **lefelau cyfathrebu** hefyd effeithio ar y nifer sy'n manteisio ar gymorthdaliadau cyflog. Gwelwyd canlyniadau cadarnhaol mewn arbrawf rheoledig a ddarparai dalebau cyflogaeth i bobl ifanc ddi-waith yn Ne Affrica.⁹ Nododd yr astudiaeth werthuso debygolrwydd cadarnhaol o gyflogaeth â chyflog a oedd yn lleihau ychydig dros y tymor hwy. Fodd bynnag, dioddefodd yr arbrawf o lefelau isel o gyflogwyr cymwys yn dewis derbyn y talebau cyflogaeth, ac roedd yn ymddangos bod cydberthyniad rhannol rhwng hynny â'r baich gweinyddol o hawlio'r cymhorthdal a chanfyddiad y cyflogwyr nad oedd y talebau yn ddilys (Levinsohn et al., 2014).
- 1.36 Gall **proffilio cwmnïau ac unigolion fod yn allweddol i osgoi effeithiau difuddiant ac amnewid**. Darparodd rhaglen yn Nhiwnisia gymhorthdal cyflog i raddedigion prifysgol drwy leihau costau cyflogi'r cyflogwr a'i eithrio o gyfraniadau nawdd cymdeithasol, a chanlyniad hynny oedd canlyniadau cyflogaeth cadarnhaol o gymharu â'r rhai yn y grŵp rheoli¹⁰. Bu i'r rhaglen leihau diweithdra, cynyddu'r tebygolrwydd o gyflogaeth yn y sector preifat a lleihau'r siawns o gcontractau parhaol ymysg cyfranogwyr ifanc y rhaglen. (Broecke, 2013).
- 1.37 Gallai sicrhau bod lleoliadau gwaith yn cynnig cyfleoedd i **wella'r arfer o ffurfio sgiliau** fod yn ffordd effeithiol i wella canlyniadau cyfranogwyr y rhaglen. Mae posibilrwydd bod rhaglen sy'n cynnig swydd yn unig yn arwain at ganlyniadau cadarnhaol os yw'r amlygiad i gyflogaeth yn ddigon perthnasol i hwyluso'r arfer o ddysgu drwy wneud, a fydd yn arwain at debygolrwydd uwch o gyflogaeth yn yr hirdymor (Heckman et al., 2002). Gallai profiad gwaith perthnasol gyda chyfnodau hirach o gyflogaeth â chymhorthdal, fel yn achos cymorthdaliadau cyflog JUMP yn yr Almaen (Caliendo et al 2011), wella canlyniadau.
- 1.38 Mae dyluniadau cynhwysfawr sy'n cyfuno cymorthdaliadau cyflog a mesurau hyfforddiant sgiliau yn taflu rhywfaint o oleuni ar ddulliau i hybu'r arfer o ennill sgiliau a chyflogadwyedd ymysg pobl ifanc, megis y Fargen Newydd ar gyfer Pobl Ifanc yn y Deyrnas Unedig. Yn ôl dadansoddiadau o'r mesurau cymhorthdal cyflog, gwelwyd trosi cadarnhaol i mewn i waith (Blundell et al., 2004) a thebygolrwydd is o ddiweithdra ymysg cyfranogwyr y rhaglen (Dorsett, 2006).
- 1.39 Mae'n ymddangos y daeth astudiaethau sy'n edrych ar ddyluniadau arbrofol yn fwy cyffredin yn y llenyddiaeth, ond mae'r rhain yn tueddu i fod yn archwilio rhaglenni

⁹ Gwahaniaeth Cymedrig Safonedig ar gyfer canlyniadau cyflogaeth o 0.13 (Cyfwng Hyder = 0.01, 0.26)

¹⁰ Gwahaniaeth Cymedrig Safonedig ar gyfer canlyniadau cyflogaeth o 0.16 (Cyfwng Hyder = -0.03, 0.34).

mewn sefyllfaoedd o incwm isel. Mewn hap-brawf â rheolydd yn Ne Affrica, er enghraifft, canfuwyd bod pobl ifanc a gymerai ran yn y rhaglen saith y cant yn fwy tebygol o fod mewn swydd ddwy flynedd yn ddiweddarach (Levinsohn et al, 2014). Canfu hap-brawf â rheolydd o gynllun wedi'i anelu at raddedigion benywaidd coleg cymunedol yng Ngwlad yr Iorrdonen gynnydd o 38 y cant mewn cyflogaeth yn y tymor byr. Serch hynny, wedi i'r cynllun ddod i ben, pylai'r effeithiau hyn i bwynt lle nad oedd gwahaniaethau rhwng y grwpiau (Groh et al, 2016). Cynhaliwyd astudiaethau tebyg ym Mecsico, Yemen a Sri Lanka (Bruhn, 2016; McKenzie et al 2016; a De Mel et al, 2016, yn eu trefn). Er bod yr astudiaethau hyn yn cyflwyno dadansoddiadau diddorol o botensial cymorthdaliadau cyflog, mae'r ffaith eu bod yn archwilio sefyllfaoedd gwahanol iawn yn cyfyngu ar y defnydd y gellir ei wneud o'r canfyddiadau i gyfarwyddo arferion mewn sefyllfaoedd incwm uchel.

Pennu Priodoliad yn Gywir

- 1.40 Her allweddol i werthusiadau o'r mathau hyn o raglenni, ac ymchwil iddynt, yw gwneud mesuriadau cywir ynglŷn â'r effeithiau difuddiant, dadleoliad ac amnewid sydd i gymorthdaliadau cyflog. I fesur y ffenomenau hyn yn effeithiol, byddai angen i astudiaethau fod yn sensitif i amrywiaeth eang o ymddygiadau ar lefel y cwmni a'r unigolyn. Byddai hefyd angen iddynt gynnwys y sawl nad ydynt yn elwa'n uniongyrchol o'r rhaglen nac yn cymryd rhan yn yr astudiaeth.
- 1.41 Mae'n bosibl nad yw dyluniadau arbrofol sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau ar lefel yr unigolyn, hyd yn oed, yn ddigon sensitif i fesur effeithiau difuddiant, amnewid a dadleoliad posibl yn gywir. Yn ddamcaniaethol, gallai amnewid gyflwyno tuedd i ddyluniadau arbrofol, yn arbennig lle y daw'r cyfranogwyr ar ddwy ochr yr arbrawf o'r un gymuned neu farchnad lafur. Gyda chyfraddau uchel o amnewid yn cyflwyno tuedd i'r astudiaeth, gallai dyluniadau arbrofol oramcangyfrif effaith triniaeth i'r graddau y mae effeithiau amnewid yn ystumio cyfleoedd gwaith lleol er budd grŵp yr ymyriad. Dull posibl a allai fynd i'r afael â'r cyfyngiad penodol hwn fyddai mabwysiadu hap-ddyluniad clystyrog. Yn hytrach na dyrannu unigolion i grŵp yr ymyriad a grŵp rheoli, mae dyluniadau clystyrog yn dyrannu cymunedau neu ganolfannau gwaith i grŵp yr ymyriad a grŵp rheoli. Gallai hyn sicrhau nad yw cyfranogwyr o'r un grwpiau yn cystadlu am yr un swyddi yn y farchnad lafur leol.

- 1.42 Ceir enghreifftiau o astudiaethau a geisiai ganfod briodoliad rhaglenni cymhorthdal cyflog. Gan ddefnyddio dull paru sgoriau tueddol¹¹, archwiliodd Kangasharju (2007) effaith cynllun cymhorthdal cyflog yn y Ffindir. Gwahoddai'r cynllun gwmnïau â swyddi gwag i wneud cais am gyllid, ac wedyn parai bobl ddi-waith â'r cyfle gwaith. Er mwyn derbyn y cymhorthdal, rhaid i'r cwmnïau ddangos bod y swydd yn newydd, ac nad ydynt wedi diswyddo gweithwyr o swyddi tebyg er mwyn creu'r swydd wag. Gan gymharu cwmnïau a dderbyniodd gymorthdaliadau yn erbyn rhai wnaeth eu derbyn, canfu Kangasharju i'r cynllun ysgogi cyflogaeth mewn cwmnïau a dderbyniodd gymhorthdal a lleihau costau cynorthwyo cyfranogwyr di-waith gan fwy na maint y cymhorthdal. Mae'r canlyniadau hefyd yn awgrymu na fu i'r cymhorthdal gael effaith andwyol ar gwmnïau na chawsant fynediad i'r cymorthdaliadau.
- 1.43 Roedd enghraifft arall yn archwilio effaith cynllun cymhorthdal cyflog yn Sweden ar berfformiad cwmnïau (Lombardi et al, 2018). Gan ddefnyddio setiau data gweinyddol, roedd modd i'r ymchwili archwilio'r arfer o gyflwyno cynlluniau cymhorthdal cyflog wedi'u targedu drwy edrych ar amrywiaeth o ddata panel ar lefel cwmnïau¹². Awgrymai'r dadansoddiad y gall cymorthdaliadau cyflog wedi'u targedu gael effaith gadarnhaol a pharhaus ar amrywiaeth o fesurau cynhyrchu a chynhyrchiant, ac nad oedd cymorthdaliadau yn gwella canlyniadau cwmnïau â pherfformiad is. Agwedd allweddol ar hyn oedd dyluniad y cynllun, gyda gweithwyr achos yn paru cyfranogwyr â chwmnïau. Rhoddwyd disgrisiwn sylweddol i'r gweithwyr achos o ran sicrhau bod y cyfleoedd a gynigwyd gan gwmnïau yn darparu cyfleoedd datblygu addas i'r ymgeisydd.
- 1.44 Er y canfyddiadau hyn, mae'r dystiolaeth ynghylch difuddiant, amnewid a dadleoliad yn faes sy'n datblygu (Lombardi et al, 2018). Y mae nifer o gyfyngiadau posibl yn yr astudiaethau hyn, gan gynnwys amrywiad ymddangosiadol sylweddol yn y modelau a'r technegau ystadegol a ddefnyddiwyd i ddadansoddi'r data. Mae'n ymddangos bod tuedd hefyd yn yr ymchwili i ddefnyddio mesurau procsi i fodelu ymddygiad, ac mae'n bosibl nad yw hyn yn arwydd cywir o berfformiad neu ymddygiad ar lefel cwmni neu unigolyn.

¹¹ Techneg paru ystadegol yw paru sgoriau tueddol (*propensity score matching* (PSM)) sy'n ceisio amcangyfrif effaith triniaeth, polisi neu ymyriad arall drwy gyfri am y cyd-newidynnau sy'n rhagfynegi derbyn y driniaeth.

¹² Data aml-ddimensiwn yw data panel sy'n cynnwys mesuriadau dros amser. Mae data panel yn cynnwys arsylwadau ffenomenau lluosog a gasglwyd dros gyfnodau amser lluosog ar gyfer yr un cwmnïau neu unigolion.

Tystiolaeth o Gymru a'r Deyrnas Unedig

- 1.45 Mae'n ymddangos nad yw'r ymchwil sy'n archwilio cymorthdaliadau cyflog yng Nghymru ac yn fwy eang yn y Deyrnas Unedig wedi ehangu'n sylweddol ers cyhoeddi'r adolygiad llenyddiaeth yn 2015. Mae hyn, efallai, yn adlewyrchu'r amgylchedd polisi sydd heb greu newidiadau sylweddol i raglennu ym maes cymorthdaliadau cyflog. Mae hyn hefyd yn cyfyngu ar y gwersi sydd i'w dysgu o waith ymchwil diweddarach, sy'n fwy tueddol o archwilio cyd-destunau a rhaglenni sy'n wahanol iawn i'r amodau sydd i'w cael yng Nghymru.
- 1.46 Un astudiaeth a ddaeth i'r amlwg ers hynny yw'r gwerthusiad cychwynnol o raglen Twf Swyddi Cymru a gyhoeddwyd yn 2016 (Llywodraeth Cymru). Canfu'r ymchwil effeithiau tymor byr cadarnhaol ar gyflogadwyedd cyfranogwyr. Chwe mis ar ôl gwneud cais cychwynnol am leoliad gwaith Twf Swyddi Cymru, amcangyfrifir na fyddai 35 y cant o'r cyfranogwyr wedi bod mewn gwaith heb y rhaglen. Yn ychwanegol, amcangyfrifir y bu i gyfranogwyr Twf Swyddi Cymru dreulio 4.6 mis ychwanegol mewn gwaith a 2.1 mis yn llai yn hawlio budd-daliadau dros y 27 mis yn dilyn eu cais cychwynnol o ganlyniad i'r rhaglen. Yn olaf, nid oedd tystiolaeth o effeithiau andwyol ar gyflogadwyedd gweithwyr hŷn o ganlyniad i'r rhaglen.
- 1.47 Bu i adolygiad llenyddiaeth 2015 ddatgelu amrywiaeth o waith ymchwil a archwiliai bolisi cymhorthdal cyflog, gan gynnwys 'y Fargen Newydd ar gyfer Pobl Ifanc'. Yn gyffredinol, daeth yr adolygiad i'r casgliad i astudiaethau presennol ganfod bod buddion cymdeithasol y Fargen Newydd ar gyfer Pobl Ifanc yn drech na'r costau.¹³

Tystiolaeth Ehangach ar Raglenni Marchnad Lafur Weithgar

- 1.48 Ystyriaeth arall wrth feddwl am botensial cymorthdaliadau cyflog yw eu heffeithiolrwydd cymharol yn erbyn dulliau gweithredu a Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar eraill. Archwiliodd Liu et al (2014) yn drylwyr 47 o astudiaethau arbrofol a lled-arbrofol a archwiliai raglenni cyflogaeth. Canfu'r meta-ddadansoddiad fod y tebygolrwydd o gael gwaith 2.67 yn uwch ar gyfer unigolion sy'n cymryd rhan mewn rhaglenni cyflogaeth o gymharu ag unigolion sydd heb fynediad i'r fath ddarpariaeth.
- 1.49 Mae gwaith dadansoddi cymedroli hefyd yn awgrymu bod rhaglenni cyflogaeth sy'n cynnwys cydrannau penodol, gan gynnwys addysgu sgiliau chwilio am waith, gwella hunan-gyflwyniad, hybu hunan-effeithiolrwydd, annog bod yn rhagweithiol, hybu gosod nodau a chael gafael ar gymorth cymdeithasol, yn fwy effeithiol nag

¹³ I weld dadansoddiad manwl, gweler tudalennau 42 ymlaen.

ymyriadau nad oeddynt yn cynnwys y fath gydrannau. Canfu'r dadansoddiad hefyd fod rhaglenni'n hyrwyddo cyflogaeth yn effeithiol yn unig pan fyddai camau datblygu sgiliau a gwella ysgogiad wedi'u cynnwys yn y ddarpariaeth. Canfuwyd hefyd bod rhaglenni'n fwy effeithiol ar helpu pobl iau a hŷn, a diweithdra tymor byr o gymharu â diweithdra canol oed, tymor-hwy.

- 1.50 Mae cynorthwyo cyfranogwyr i wella eu gweithgarwch chwilio am waith yn eu helpu i ddod o hyd i waith. Awgryma'r gwaith dadansoddi yn yr adolygiad hwn fod gwelliannau penodol i sgiliau chwilio am waith, effeithiolrwydd chwilio am waith a dwyster chwilio am waith, yn benodol o bwysig i statws cyflogaeth dilynol y cyfranogwyr. Mae'r gwaith dadansoddi hefyd yn tynnu sylw at bwysigrwydd gwella hunan-effeithiolrwydd wrth ddod o hyd i waith.
- 1.51 Roedd ail adolygiad systematig a meta-ddadansoddiad a gynhaliwyd gan Filges et al yn cynnwys cyfanswm o 73 o astudiaethau ynghyd â'u dadansoddiadau (2015). Cyfosodwyd y data o gyfanswm o 39 o astudiaethau. Daw'r adolygiad hwn i'r casgliad bod effaith i gyfranogi mewn rhaglen gyflogaeth, er bod yr effaith yn fach¹⁴. Yn gyffredinol, awgryma'r canfyddiadau y bydd cyfranogi mewn rhaglen gyflogaeth yn cael effaith fach ond cadarnhaol ar siawns rhywun o gael gwaith.

Dehongli'r Canlyniadau

- 1.52 Gall canfod dealltwriaeth o waith ymchwil gwerthusol fod yn werthfawr wrth ystyried sut y caiff Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar eu dylunio a'u cyflawni. Gall helpu i leihau ansicrwydd ynglŷn â'r potensial sydd i ddull gweithredu penodol. Serch hynny, mae pob ymchwil yn bleidiol ac amodol. Cynrychioliadol o'r sefydliadau a'r cyd-destunau economaidd a chymdeithasol ehangach y deilliodd y rhaglen ohonynt yw hyd yn oed y cadarnaf o astudiaethau. Mae gwaith ymchwil o'r math hwn, felly, yn gyfyngedig yn ei allu i ragfynegi; y bydd rhaglen benodol a weithiodd yn y gorffennol yn gweithio ym mhob achos.
- 1.53 Yn gyffredinol, mae canfyddiadau ymchwil newydd yn lled-adlewyrchu canfyddiadau'r adolygiad llenyddiaeth gwreiddiol a gyhoeddwyd yn 2015. Canfu'r adolygiad mai cymysg yw'r ymchwil sy'n archwilio effeithiolrwydd cymorthdaliadau cyflog, a bod rhai astudiaethau yn canfod effeithiau cadarnhaol ac eraill heb ganfod unrhyw effaith. Caiff y canfyddiad hwn ei ategu gan adolygiad systematig mwy diweddar gan Kluge et al (2017). Mae'r gwaith ymchwil sy'n dod i'r amlwg hefyd yn

¹⁴ Yr amcangyfrif o effaith gyfun wedi'i fesur fel cymhareb perygl oedd 1.09, sy'n golygu cynnydd o tua 9 y cant yn y cyfraddau gadael diweithdra ac i mewn i waith. Mae'r amcangyfrif o effaith gyfun wedi'i fesur fel gwahaniaeth risg yn gynydd o 7 pwynt canran yn y tebygolrwydd o fod yn gyflogedig tua un flwyddyn ar ôl cyfranogi.

cynnig dealltwriaeth newydd o effeithiolrwydd darpariaeth Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar. Canfu Kluve et al (2017), er enghraifft, effeithiau bach nad ydynt yn ystadegol arwyddocaol mewn perthynas â chymorthdaliadau cyflog wedi'u hanelu at bobl ifanc ar ganlyniadau cyflogaeth.¹⁵

- 1.54 Yn gyffredinol, mae effaith cymorthdaliadau cyflog ar gyflogaeth yn dibynnu ar ffactorau economaidd a chymdeithasol ehangach. Mae'r galw am lafur, sy'n gysylltiedig ag iechyd economaidd cyffredinol cymuned neu ardal, yn cael effaith sylweddol ar b'un a yw rhaglenni penodol, gan gynnwys cymorthdaliadau cyflog, yn effeithiol. Gall ffactorau eraill, gan gynnwys effeithiau colledion difuddiant, amnewid a dadleoli swyddi, hefyd ddylanwadu ar effaith rhaglen. Gallant hefyd gael eu dylanwadu gan y lefel gyffredinol o ddiweithdra ac agweddau cyflogwyr at y grŵp targed (e.e. Junankar, 2011).
- 1.55 Gallai llwyddiant rhaglenni cymhorthdal cyflog i bobl ifanc hefyd ddibynnu ar sut mae cymorth ehangach wedi'i drefnu. O'u cyfuno â sgiliau unigol a bod y cyflogwr yn chwarae rhan, mae tystiolaeth i awgrymu y gallant fod yn effeithiol ar gynorthwyo pobl ifanc i mewn i waith. Mewn rhaglen arbrofol yn Sweden, er enghraifft, a gyfunai gwrsela, elfennau cymhorthdal cyflog a darpariaeth ddilynol, canfuwyd bod iddi effeithiau cyflogaeth cadarnhaol (Åslund a Johansson 2006, cyfeiriwyd ati yn Liebig, 2009). Mae'r astudiaethau hyn yn awgrymu bod cyfuniad o hyfforddiant yn y gwaith a gwaith â chymhorthdal yn benodol o effeithiol i ailintegreiddio pobl ifanc sgiliau isel, dan anfantais, a gallant arwain at fuddion hirhoedlog.
- 1.56 Er nad yw'r sylfaen dystiolaeth yn ddigon cyson i neilltuo arferion effeithiol, y mae canlyniadau addawol o astudiaethau unigol, gan gynnwys:
- gall cymorthdaliadau cyflogi hael am gyfnodau hir hybu gwelliannau i ganlyniadau cyflogaeth hirdymor pobl ifanc (Kluve et al, 2017).
 - y mae'n debygol bod gosod rhwymedigaethau peidio â diswyddo ar gyflogwyr yn fuddiol i wella canlyniadau. Mae'n ymddangos mai amodau llym sydd fwyaf effeithiol ar y cyd â chymorthdaliadau hael nad ydynt yn anghymell cwmnïau i gymryd rhan (Caliendo et al, 2011; Kluve et al, 2017).
 - mae mireinio'r modd y caiff cymorthdaliadau eu targedu yn bwysig am y gallai fod iddynt effeithiau difuddiant sylweddol (Eppel a Mahringer, 2013). Gall cymorthdaliadau cyflog wedi'u targedu gael effaith gadarnhaol a pharhaus i

¹⁵ Gwahaniaeth Cymedrig Safonedig = 0.02; 95% Cyfwng Hyder = -0.01, 0.06 I-sq=50%

gwmniau ar draws amrywiaeth o fesurau cynhyrchu a chynhyrchiant (Lombardi et al, 2018).

- mae rhywfaint o dystiolaeth i awgrymu bod cymorthdaliadau cyflog yn fwy effeithiol mewn meysydd sydd â marchnadoedd llafur dirwasgedig nag mewn marchnadoedd llafur lle mae'r galw a'r cyflogau'n uchel (Caliendo et al, 2011).

1.57 Yn achos Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yn fwy cyffredinol, canfyddiad cyson ar draws nifer o adolygiadau a meta-ddadansoddiadau yw'r awgrym y gall cymryd rhan mewn rhaglenni o'r fath arwain at welliannau bach yn y tebygolrwydd o ddod o hyd i waith (Lui et al, 2014, Filges et al 2015, a Kluge et al, 2017). Fodd bynnag, mae effaith Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar yn amrywio'n fawr, a gallai ddibynnu ar amrywiaeth o ffactorau, gan gynnwys dyluniad y rhaglen a'r amodau economaidd ehangach, gan gynnwys y gyfradd ddiweithdra sylfaenol ymysg ieuenctid.

1.58 Er ei bod yn ymddangos bod y sylfaen dystiolaeth yn tyfu ac yn gwella, y mae bylchau a chyfyngiadau sylweddol yn parhau. Mae'r lefel uchel o anghysondeb ar draws astudiaethau, er enghraifft, yn awgrymu bod heterogenedd yn parhau i fod yn fater o bwys, gan gynnwys union ddyluniad manwl Rhaglenni Marchnad Lafur Weithgar ac yn y ffactorau cyd-destunol ehangach sy'n dylanwadu ar yr astudiaethau. Mae dosbarthiad y canfyddiadau hefyd yn awgrymu y gallai fod tuedd wrth gyhoeddi mewn rhai meysydd yn y sylfaen ymchwil (gweler Kluge et al, 2017).

2. Cyfeirnodau

Bell, D. a Blanchflower, D. (2011) Young people and the Great Recession, *Oxford Review of Economic Policy* 27: 2 tt 241-267

Blundell, R., Dias M. C., Meghir C. a Van Reenen, J. (2004) Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. Yn *Journal of the European Economic Association*, 2, 4, 569–606.

Bohm P. a Lund H. (1988), Evaluating the Effects of Regional Employment Subsidies — An Experimental Approach, Stockholm University (mimeo).

Broeke, S. (2013) Tackling graduate unemployment in North Africa through employment subsidies: A look at the SIVP programme in Tunisia. *IZA Journal of Labor Policy*, 2, 9, 1–19.

Bruhn, M. (2016) Can wage subsidies boost employment in the wake of an economic crisis? Evidence from Mexico, WB, Papur Gweithio Ymchwil Polisi

Caliendo, M., Künn, S. a Schmidl, R. (2011) Fighting youth unemployment: The effects of active labor market policies. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor (IZA).

Card, D., Kluve, J. a Weber, A. (2010) "Active labour market policy evaluations: A meta-analysis" *The Economic Journal*, Cyf. 120, Rhif. 548, tt. F452–77.

Card, A.R., Cardoso, J. Heining, a P. Kline (2016) Firms and labor market inequality: evidence and some theory in *J. Labor Econ* 36 (S1) tt. S13-S70

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. a Zamora, P. (2012) Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment, Papur Gweithio NBER 18579

De Mel, S., Mckenzie, D. J. a Woodruff, C. M. (2016) Labor Drops: Experimental Evidence on the Return to Additional Labor in Microenterprises, Papur Gweithio Ymchwil Polisi Banc y Byd Rhif 7924

Dorsett, R. (2006). "The new deal for young people: effect on the labour market status of young men" *Labour Economics* 13(3): 405-422.

Eppel, R. a Mahringer, H. (2013) Do wage subsidies work in boosting economic inclusion? Evidence on effect heterogeneity in Austria, Papur Gweithio WIFO Rhif 456 (Fienna, Austrian Institute of Economic Research).

Filges, T., Smedslund, G., Due Knudsen, A-S. a Klint Jorgensen A-M. (2015) Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic

Review, Campbell Collaboration

Fujiwara, D. (2010) The Department for Work and Pensions Social Cost-Benefit Analysis framework Methodologies for estimating and incorporating the wider social and economic impacts of work in Cost-Benefit Analysis of employment programmes. Yr Adran Gwaith y Phensiynau, Papur Gweithio 86

Groh, M., Krishnan, N., McKenzie, D. a Vishwanath, T. (2016) Do Wage Subsidies Provide a Stepping-Stone to Employment for Recent College Graduates? Evidence from a Randomized Experiment in Jordan, yn *Review of Economics and Statistics*: 98, 3 tt.488-502

Heckman, J., Lochner, L., a Cossa, R. (2002) 'Learning-by-doing vs. on-the-job training: Using variation induced by the EITC to distinguish between models of skill formation.' Papur Gweithio Rhif 9083. National Bureau of Economic Research.

International Labour Organization ac Banc y Byd. (2012) Joint synthesis report: Inventory of policy responses to the financial and economic crisis.

Junankar P. N. R. (2011) 'The Global Economic Crisis: Long-Term Unemployment in the OECD', Papur Trafod IZA 6057

Kangasharju, A. (2007) 'Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?' yn *Economica* 74: 51-67

Kluve J. (2014) "Youth Labour Market Interventions " IZA World of Labor.

Kluve, J., Puerto, S., Robalino, R., Romero, J. M., Rother, J., Stöterau, J., Weidenkaff, F. ac Witte M (2017) 'Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a Systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services, and subsidized employment interventions' yn *Campbell Systematic Reviews* 2017: 12

Lee, N., Sissons, P., Balaram, B., Jones, K. a Cominetti, N. (2012). "Short-term crisis - long-term problem? Addressing the youth employment challenge" The Work Foundation Report.

Liebig, T. (2009). "Jobs for immigrants: Labour market integration in Norway." Papurau Gweithio Cymdeithasol, Cyflogaeth a Mudo y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd Rhif 94.

Levinsohn, J. Rankin, N., Roberts, G. a Schoer, V. (2014) *Wage subsidies and youth employment in South Africa: Evidence from a randomised control trial* Cyfres Papurau Gweithio Stellenbosch Rhif WP02/2014

Lombardi, S., Skans, O. N. a Vikstrom, J. (2018) Targeted wage subsidies and firm performance, yn *Labour Economics*, 53: 33: 45

Liu, S., Wang, M. a Huang, J. (2014) Effectiveness of Job Search Interventions: A Meta-Analytic Review yn *Psychological Bulletin* 140: 4 tt 1009:1041

Llywodraeth Cymru (2016) Gwerthusiad o Twf Swyddi Cymru: adroddiad terfynol, Caerdydd, Llywodraeth Cymru

McKenzie. D., Assaf, N. a Cusolito A. P. (2016) The demand for, and impact of, youth internships: evidence from a randomized experiment in Yemen, yn *Journal of Labour and Development*, 5, 1

O'Leary, C., Eberts, R. W. a Hollenbeck, K. (2011) What works for whom in public employment policy? Adroddiad a baratowyd ar gyfer Human Resources and Skills Development Canada.

Power, E., Clarke, M., Kelleher, I., Coughlan, H., Lynch, H., Connor, D., Fitzpatrick, C., Harley, M. a Cannon, M. (2015) 'The association between economic inactivity and mental health among young people: a longitudinal study of young adults who are not in employment, education or training' yn *Irish Journal of Psychological Medicine*, 23:1, tt 155-160

Roger, M. a Zamora, P. (2011) 'Hiring young, unskilled workers on subsidized open-ended contracts: A good integration programme?' yn *Oxford Review of Economic Policy*, 27, 2 tt 380-396

Rotger, P G. ac Ardent, N. (2010) The Effect of a Wage Subsidy on Subsidised Firm's Ordinary Employment, Papur Gweithio AKF

Staneva A., Murphy, P., Jones, M. a Blackaby, D. (2015) *The effect of Active Labour Market policies on Youth Unemployment – Literature Review*, Caerdydd, Llywodraeth Cymru

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2019) [HI10 Regional labour market: Headline indicators for Wales](#)

Llywodraeth Cymru (2019) [Pobl ifanc heb fod mewn addysg, cyflogaeth neu hyfforddiant \(NEET\)](#)