

Y Pwyllgor Cyllid - Ymchwiliad i Gost Gofalu am Boblogaeth sy'n Heneiddio Papur Tystiolaeth a Gyflwynwyd gan Y Gweinidog Plant a Gofal Cymdeithasol

Cyflwyniad

Mae'r Pwyllgor Cyllid wedi fy ngwahodd i roi tystiolaeth lafar ar 23 Mai fel rhan o'i ymchwiliad i gost gofalu am boblogaeth sy'n heneiddio. Mae'r papur tystiolaeth yn amlinellu'r materion sy'n effeithio ar ofal cymdeithasol a chymorth i boblogaeth sy'n heneiddio a sut rydym yn mynd i'r afael â'r rhain o safbwynt polisi gofal cymdeithasol.

Mae'r papur hwn yn trafod:

- y ffaith y dylid ystyried gofal cymdeithasol yng nghyd-destun ehangach iechyd, gofal cymdeithasol a llesiant integredig;
- y sialens ddemograffig sy'n gysylltiedig â phoblogaeth sy'n heneiddio;
- sut mae Llywodraeth Cymru yn ymateb i hyn o safbwynt gofal cymdeithasol yn nhermau newidiadau deddfwriaethol, ffurfio byrddau partneriaeth rhanbarthol, cymorth i'r gweithlu gofal cymdeithasol a gofalwyr di-dâl, a darparu cyllid ychwanegol; a
- sut rydym yn ceisio rhoi dyfodol gofal cymdeithasol ar sylfaen fwy cynaliadwy drwy fodelau cyllido newydd ac arloesol.

Gwasanaethau Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Llesiant Integredig

Mae gofal cymdeithasol yn hanfodol ac yn cynorthwyo pobl i fyw bywydau annibynnol a llawn waeth beth fo'u hamgylchiadau unigol. Mae hyn yn arbennig o bwysig i boblogaeth sy'n heneiddio. Yn ystod y flwyddyn ddiwethaf y mae data ar gael ar ei chyfer, (2016-17), roedd awdurdodau lleol yn darparu dros 110,000 o fathau o ofal a chymorth i oddeutu 62,000 o bobl 65 oed a hŷn, gan eu cefnogi i gyflawni eu canlyniadau llesiant a chynnal eu hannibyniaeth. Mae hyn yn golygu darparu gofal a chymorth i 10,000 mwy o bobl o'r oedran hwn o gymharu â'r flwyddyn flaenorol, wedi'i ddarparu mewn rhai achosion gan yr awdurdodau lleol yn uniongyrchol, ond mewn achosion eraill, fe'u darparwyd gan y sector annibynnol neu'r trydydd sector.

Fodd bynnag, ni ddylid edrych ar y llwyddiant o ran diwallu'r galw cynyddol hwn am ofal a chymorth ar ei ben ei hun. Dylid darparu gofal cymdeithasol fel rhan o system ddi-dor sy'n cysylltu gwasanaethau iechyd, gofal cymdeithasol a llesiant. O ganlyniad, dylai pobl fod yn ganolog i'r gofal sydd ei angen arnynt, boed yn ofal iechyd neu'n ofal cymdeithasol, wedi'i drefnu a'i ddarparu ar sail eu hanghenion. Roedd hwn yn un o argymhelliad allweddol yr Adolygiad Seneddol o lechyd a Gofal Cymdeithasol, gan ysgogi newid a gwelliant o ran atal a llesiant, darparu gofal o ansawdd gwell a'r weledigaeth o ddull system gyfan sy'n fwy effeithiol, effeithlon a chynaliadwy ar gyfer cenedlaethau'r dyfodol yng Nghymru. Er bod ymchwiliad y Pwyllgor yn canolbwyntio ar ofal cymdeithasol, a bod y papur tystiolaeth hwn yn ymateb i'r un perwyl, ni ddylid esgeuluso'r agenda ehangach hon.

Yr Her ar gyfer y Dyfodol

Byddwch wedi gweld bod y papur tystiolaeth a ddarparwyd gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid yn amlygu'r amcanestyniadau o dwf poblogaeth Cymru dros y blynyddoedd hyd at 2040, yn arbennig ymysg y rhai dros 85 oed. Yn ôl yr

amcanestyniadau, bydd canran y boblogaeth dros 65 oed yn codi o 20.4% yn 2016 i 22.9% erbyn 2026, ac yna i 26.3% erbyn 2036. Er bod hwn yn achos dathlu gan fod mwy ohonom yn byw'n hwy, mae'n codi'r cwestiwn am y gofal a'r cymorth fydd eu hangen i ymateb i'r cynnydd sylweddol yn ein poblogaeth sy'n heneiddio.

Nid oes tystiolaeth uniongyrchol sy'n nodi beth fydd lefel hirdymor y galw am ofal cymdeithasol i boblogaeth sy'n heneiddio. Yn 2015, comisiynodd Llywodraeth Cymru LE Wales (ymgyngoriaeth economeg a pholisi) i wneud ymchwil mewn perthynas â thalu am ofal cymdeithasol yn y dyfodol. Roedd yr adroddiad dilynol yn awgrymu pe byddai cyfraddau presennol o amrywiol anghenion gofal a chyflyrau iechyd yn cael eu cymhwyso i'r newid yn strwythur demograffeg y boblogaeth, byddai hyn yn awgrymu cynnydd sylweddol yn y galw am ofal a chymorth cymdeithasol.

Nid oedd hyn yn ystyried y gwelliannau a wnaed yn y ddarpariaeth a'r ymdriniaeth o wasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol dros yr un cyfnod, gan gynnwys effeithiau dulliau atal cynyddol a mwy effeithiol. Bydd yn cymryd amser i wireddu manteision y newidiadau o ran diwylliant darparu gwasanaeth a chynnig camau i atal salwch lle bo hynny'n bosibl yn hytrach na'r defnydd diodyn o becynnau gofal a chymorth. Fodd bynnag gallai hyn, a gwelliannau yn y gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol, chwarae rhan arwyddocaol i wrthweithio'r pwysau hwn. O ganlyniad mae'n anodd cadarnhau'r union oblygiadau yn nhermau gofal oherwydd y twf yn y garfan hon o'r boblogaeth gan nad yw'n hysbys pa effaith fydd y gwelliannau i lesiant a disgwyliad oes bobl hŷn yn ei chael ar allu pobl i fyw'n annibynnol. Er hynny, rydym yn ymateb i'r her hon nawr.

Sut Rydym Yn Ymateb I'r Her Hon

Yn ogystal ag ymateb i'r pwysau ariannol sy'n wynebu'r awdurdodau lleol, rydym hefyd yn ail-lunio'r modd y darperir gofal a chymorth. Rhoddir engreifftiau isod:

Newidiadau yn y Dulliau y Caiff Gofal ei Ddarparu a'i Gyflenwi

Am y tro cyntaf mewn cenhedlaeth, newidiodd ein deddf arloesol, Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 y modd y darperir gofal cymdeithasol yng Nghymru. Nawr, o dan y Ddeddf, ystyrir anghenion pobl yng nghyd-destun y canlyniadau llesiant y maent yn awyddus i'w cyflawni yn hytrach na dim ond darparu'r gwasanaethau sydd ar gael gan awdurdodau lleol neu drwy ofal cymdeithasol. Yn gydnaws â hyn mae'r Ddeddf yn rhoi mwy o bwyslais ar atal salwch er mwyn lleihau'r galw nawr ac yn y dyfodol am becynnau gofal dwys drutach, naill ai'n gyfan gwbl neu o leiaf am gyfnodau hwy.

Darparodd Deddf 2014 hefyd ar gyfer byrddau partneriaeth rhanbarthol newydd. Mae'r rhain yn dod â byrddau iechyd, gwasanaethau cymdeithasol a phartneriaid eraill ynghyd ar y patrwm byrddau iechyd er mwyn cyflenwi'r ddarpariaeth gofal a chymorth integredig. Mae hyn yn cynnwys gwneud defnydd mwy effeithiol o adnoddau a sgiliau. Mae'r canllawiau statudol a gyhoeddwyd gennym o dan y Ddeddf yn pwysleisio bod gofal a chymorth integredig mewn perthynas â phobl hŷn yn flaenoriaeth i'r byrddau hyn.

Ochr yn ochr â'r fframwaith cyfreithiol yma mae Llywodraeth Cymru wedi darparu dros £150 miliwn o gyllid ers 2014-15 i fyrddau partneriaeth rhanbarthol drwy'r Gronfa Gofal Integredig. Nod yr ymrwymiad hwn yn y "*Rhaglen Lywodraethu*" yw cefnogi'r ddarpariaeth o ystod eang o wasanaethau arloesol ac integredig i gynorthwyo pobl hŷn i gadw eu hannibyniaeth, i osgoi derbyniadau diangen i'r ysbyty a phan fydd angen iddynt fynd i'r ysbyty, eu bod yn dychwelyd adref yn gynt. Yn

2018-19 byddwn yn ychwanegu at hyn drwy ddarparu cyllid ychwanegol o £50 miliwn i'r byrddau partneriaeth rhanbarthol. Mae'n ofynnol i'r byrddau partneriaeth rhanbarthol sefydlu cronfeydd cyfun mewn perthynas â'u swyddogaethau cartrefi gofal a bydd y cronfeydd cyfun hyn yn cefnogi trefniadau comisiynu ar y cyd ar gyfer cartrefi gofal i bobl hŷn, sy'n angenrheidiol er mwyn gwella eu llesiant a darparu gwell gwerth am arian.

Gwella'r Gweithlu Gofal Cymdeithasol

Dim ond os oes gan Gymru weithlu gofal cymdeithasol brwd ac sy'n cael ei werthfawrogi y gall gofal cymdeithasol dibnadwy o ansawdd da ddiwallu anghenion poblogaeth sy'n heneiddio.

Rydym yn ymwybodol o anawsterau recriwtio a chadw gweithwyr mewn rhannau o'r sector gofal cymdeithasol lle y gall cystadleuaeth o sectorau eraill sy'n cynnig cyflogau tebyg neu uwch, a gwell amodau arwain at drosiant uchel a chanfyddiad negyddol o fod yn weithiwr gofal cymdeithasol. Mae cyflogwyr wedi amlygu ffactorau eraill sy'n effeithio ar adnoddau yn y sector, fel y cynnydd yn yr isafswm cyflog cenedlaethol ac awtografrestru mewn cynllun pensiwn.

Er mwyn mynd i'r afael â'r materion hyn, cyflwynodd Llywodraeth Cymru fesurau yn ddiweddar, drwy reoliadau o dan Ddeddf Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2016, i wella'r telerau ac amodau i weithwyr ac ansawdd gofal. Mae'r rhain yn cynnwys gofynion ar ddarparwyr gofal cartref i fod yn fwy tryloyw yn eu defnydd o gontractau dim oriau, i gynnig y dewis i staff o gontractau oriau penodedig ar ôl bod yn gyflogedig am gyfnod o dri mis, ac i sicrhau bod gwahaniaeth clir rhwng amser gofalu a theithio. Ar ben hyn darperir £19 miliwn o gyllid cylchol ychwanegol drwy awdurdodau lleol i gefnogi darparwyr gofal i ymdopi â rhai o effeithiau ariannol y lleiafswm cyflog cenedlaethol. Mae'r buddsoddiad hwn yn rhan o'r ymrwymiad triphlyg rhwng Llywodraeth Cymru, llywodraeth leol a chyflogwyr i wneud cynnydd ar y mater hwn.

Rydym hefyd wedi ymrwymo i godi proffil gweithwyr gofal cymdeithasol, er mwyn gwneud gofal cymdeithasol yn ddewis gyrfa cadarnhaol lle y gwelir pobl yn cael eu gwerthfawrogi a'u cefnogi. Fel rhan o hyn mae Gofal Cymdeithasol Cymru, sef rheoleidiwr y gweithlu, yn gweithio'n agos â rhanddeiliaid allweddol i ddatblygu strategaeth y gweithlu sy'n nodi'r anghenion o ran adnoddau a galluogrwydd nawr ac yn y dyfodol, a sut y bydd y rhain yn cael eu diwallu. Yn ogystal bydd Gofal Cymdeithasol Cymru yn arwain ymgyrch genedlaethol i ddenu a recriwtio mwy o weithwyr i'r sector a'u cadw.

Bydd y mesurau hyn yn arwain at weithlu gofal cymdeithasol a fydd yn cael eu gwerthfawrogi a'u parchu'n fwy er mwyn ymateb i heriau'r dyfodol a chynorthwyo i leihau gwario adnoddau prin ar staff newydd a hyfforddi staff a gollir i sectorau eraill.

Wedi dweud hynny, ym mis Medi 2017 cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei phapur polisi, 'Brexit a Thegwch o ran Symudiad Pobl,' sy'n amlinellu'r cynigion ar sail tystiolaeth o sut y dylid rheoli mudo rhwng yr Undeb Ewropeaidd a'r DU ar ôl i'r DU ymadael â'r Undeb Ewropeaidd. Fel y soniwyd eisoes, yn dibynnu ar y trefniadau trosglwyddo y cytunwyd arnynt, rydym yn credu y gallai'r sefyllfa recriwtio a chadw gweithwyr presennol waethygu yn sgil y broses hon. Mae hyn yn arbennig o wir mewn perthynas â gweithwyr gofal cartref a nyrsys cofrestredig mewn cartrefi gofal.

Rydym yn parhau i weithio â rhanddeiliaid allweddol, gan gynnwys Gofal Cymdeithasol Cymru, i fesur effeithiau posibl Brexit ar y sector gofal cymdeithasol yng Nghymru ac i ystyried opsiynau ar gyfer eu rheoli. Mae hyn yn cynnwys gwneud defnydd effeithiol o Gronfa Bontio'r Undeb Ewropeaidd, cronfa werth £50 miliwn a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru er mwyn cefnogi'r paratodau ar gyfer Brexit yng Nghymru.

Gofalwyr Di-dâl

Ochr yn ochr â'r gweithlu cyflogedig mae'r arwyr gofal cymdeithasol llai amlwg nad ydynt yn aml yn cael eu cydnabod; y gofalwyr di-dâl. Mae gwerth economaidd cyfraniad gofalwyr di-dâl yn arbed symiau enfawr i'r pwrs cyhoeddus bob blwyddyn. Yn 2011, roedd cyfrifiad Swyddfa Ystadegau Cenedlaethol y DU yn amcangyfrif bod dros 370,000 o ofalwyr yng Nghymru, oddeutu 12% o'r boblogaeth. Mewn bron bob categori, mae gan Gymru'r gyfran uchaf o ofalwyr yn y DU, boed yn gyfran uchaf o ofalwyr hŷn, y gyfran uchaf o ofalwyr sy'n darparu dros 50 awr o ofal yr wythnos, neu'r gyfran uchaf o ofalwyr o dan 18 oed.

Mae Llywodraeth Cymru yn gwerthfawrogi gwerth a budd enfawr gofalwyr di-dâl, nid yn unig i'r anwyliaid y maent yn gofalu amdanynt ond hefyd eu cyfraniad enfawr tuag at ysgafnhau'r pwysau ar y sector gofal cymdeithasol. Os ydym yn bwriadu ymateb i ofynion cynyddol poblogaeth sy'n heneiddio mae'n rhaid inni barhau i werthfawrogi a chefnogi gofalwyr di-dâl pryd bynnag mae hynny'n bosibl.

O ganlyniad rydym wedi gwella hawliau gofalwyr di-dâl drwy Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 ac yn y blaenoriaethau cenedlaethol dilynol a sefydlwyd gennym, byddwn yn sicrhau bod yr hawliau gwell hynny'n cael eu darparu i ofalwyr ledled Cymru.

Cyllido Gofal Cymdeithasol

Defnyddiodd Y Sefydliad Iechyd waith a wnaed gan Ysgol Economeg Llundain i ragamcanu costau gofal cymdeithasol i oedolion wedi'i gyllido ag arian cyhoeddus yng Nghymru. Dangosodd hyn y gallai'r gost cynyddu o 80% mewn termau real rhwng 2015 a 2030. Mae'r amcangyfrifon hyn yn cyd-fynd â'r dadansoddiadau byr dymor yn Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025. Mae'r rhagamcanion hyn o gostau yn sensitif iawn i ragdybiaethau am dueddiadau o ran marwolaethau, cyfraddau anabledd, costau unedol gofal cymdeithasol, a dewisiadau'r rhai sy'n derbyn gofal a chymorth derbynyddion. Fodd bynnag, nid yw'n afresymol meddwl y byddwn yn debygol o weld cynnydd sylweddol yn y galw am ofal cymdeithasol wrth i'r genhedlaeth a anwyd ar ôl yr Ail Ryfel Byd heneiddio.

Mewn amgylchedd o bwysau cynyddol a galwadau sy'n cystadlu yn erbyn ei gilydd am adnoddau prin, rydym wedi ceisio diogelu'r cyllid ar gyfer gofal cymdeithasol yng Nghymru. Gwelir tystiolaeth o hyn yn y cynnydd o 8% yn nhermau arian parod a neilltuwyd i wario ar wasanaethau cymdeithasol rhwng 2010-11 a 2016-17 (o gymharu â chynnydd o 3% yng nghyllideb adnoddau gyfan Llywodraeth Cymru ar gyfer yr un cyfnod.) Mae hwn mewn gwrthgyferbyniad llwyr â'r sefyllfa yn Lloegr, lle mae'r gwasanaethau cymdeithasol wedi dioddef toriadau enfawr dros y chwe blynedd diwethaf, gan ostwng 5% mewn termau real.

O ganlyniad yn 2017-18 buddsoddodd Llywodraeth Cymru £55 miliwn ychwanegol yn y gwasanaethau cymdeithasol drwy'r Grant Cynnal Refeniw a grantiau penodol, gyda'r cyllid hwn yn cael ei gynnwys ar sail gylchol yn y setliad llywodraeth leol o 2018-19 ymlaen. Yn ogystal, neilltuwyd £10 miliwn arall i awdurdodau lleol yn 2017-

18 i alluogi'r gwasanaethau gofal cymdeithasol i gefnogi pobl yn eu cartrefi a'u cymunedau, ac i gynorthwyo i reoli pwysau'r gaeaf.

Ar gyfer y flwyddyn hon rydym wedi cymryd camau eraill i ddiogelu'r buddsoddiad mewn gwasanaethau gofal cymdeithasol. Mae'r ddarpariaeth o £42 miliwn i ofal cymdeithasol a gyhoeddwyd fel rhan o Gyllideb 2018-19 yn arian ychwanegol a gynhwyswyd yn y setliad i gynnal gwariant craidd y gwasanaethau cymdeithasol ar lefelau 2017-18.

Ariannu Gofal Cymdeithasol yn y Dyfodol

Yng nghyd-destun y cynnydd yn y galw am ofal cymdeithasol a chymorth rydym yn cydnabod yr angen i roi ariannu'r gwasanaethau cymdeithasol ar sylfaen fwy cynaliadwy. Mae hyn yn arbennig o bwysig o ystyried y pwysau ariannol ar gyllideb Llywodraeth Cymru mewn cyfnod o gynt parhaus.

Byddwch wedi nodi o bapur tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid yr ystyriaethau blaenorol o ran ariannu gofal cymdeithasol, gan gynnwys ystyried modelau a ddefnyddir mewn gwledydd eraill. Er ein bod wedi cymryd rhai camau yn y maes hwn, a'u bod wedi bod yn llwyddiannus, nid ydynt eto wedi mynd i'r afael â mwy na dim ond elfen o'r cyllid sy'n deillio o dderbynyddion yn talu am y gofal a'r cymorth a gânt. Mae'n rhaid inni fynd i'r afael â'r cyllid ehangach sydd ei angen i dalu costau llawn y gofal a'r cymorth a ddarperir ac o ganlyniad, adlewyrchir hyn yn ein hymrwymiad yn *'Ffyniant i Bawb'*, sef *datblygu modelau ariannol arloesol i sicrhau bod arian ar gael er mwyn diwallu'r galw am ofal cymdeithasol yn y dyfodol*.

Nododd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid ei ymrwymiad i wneud rhagor o waith ar sut i ddatblygu pwerau ariannol Llywodraeth Cymru er mwyn mynd i'r afael â'r her o ariannu'r galw cynyddol am ofal cymdeithasol fel rhan o'r gwaith ar bedair treth newydd. Fel yr amlinellodd yn ei bapur tystiolaeth mae'r gwaith wedi cychwyn yn barod ac yn rhoi ystyriaeth i gynnig yr Athro Gerald Holtham i ddatblygu ardoll gofal cymdeithasol i greu cronfa gofal cymdeithasol. Rwyf ar ddeall ei fod hefyd yn ystyried a ddylai cyfraddau treth incwm Cymru, a fydd yn cael eu casglu o fis Ebrill y flwyddyn nesaf, hefyd yn gallu chwarae rhan yn hyn o beth.

I ategu hyn rydym wrthi'n comisiynu Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru i gyflwyno trosolwg ar draws y llywodraeth leol o'r pwysau yn y dyfodol, ac yn sgil hynny y blaenoriaethu cyllido, ar gyfer gofal cymdeithasol dros y 10 mlynedd nesaf. Ei nod yw dechrau darparu'r dystiolaeth am sut i ddefnyddio'r arian a godir drwy ardoll, neu unrhyw ddull arall, gan ystyried ein hymateb i'r Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol a'r ddarpariaeth o ofal cymdeithasol yn y dyfodol. Bydd adroddiad yn cael ei gyhoeddi ar hyn yn ddiweddarach yr haf hwn.

Yn ogystal gofynnodd y Prif Weinidog i mi gadeirio grŵp rhyng-Weinidogol i ddarparu persbectif polisi gofal cymdeithasol i gyd-fynd â'r ystyriaethau ariannol hyn am gronfa gofal cymdeithasol. Bydd hyn yn dod â'm cyd-weinidogion ynghyd ym meysydd iechyd, gofal cymdeithasol, cyllid, llywodraeth leol a thai i ystyried y materion polisi gofal cymdeithasol sy'n effeithio ar y broses o greu'r gronfa a'r defnydd ohoni, a bod y cyhoedd yn ei dderbyn fel dull posibl o gyllido gofal cymdeithasol yn y dyfodol. Rwy'n bwriadu cynnal y cyfarfod cyntaf o'r grŵp yn y dyfodol agos.

Crynodeb

Mae'n ddyddiau cynnar iawn o safbwynt ystyried modelau amgen i ariannu gofal cymdeithasol yn y dyfodol a bydd dod i unrhyw gasgliadau am y dyfodol yn cymryd amser. Yn y cyfamser byddwch yn gweld ein bod wedi defnyddio'r ystod lawn o bwerau deddfwriaethol, mentrau polisi a chyllid ychwanegol i ddiwallu'r galw am ofal cymdeithasol nawr ac yn y dyfodol.