Defnydd Llywodraeth Cymru o offer polisi ar gyfer prif ffrydio cydraddoldeb

Cefndir

Mae prif ffrydio yn broses o newid polisi a newid sefydliadol, y bwriedir iddi ymgorffori mater trawsbynciol yn benderfyniadau a pholisïau ar draws y llywodraeth. Mae gan Lywodraeth Cymru ddyletswydd statudol i gynnal cydraddoldeb ym mhob un o'i gweithgareddau, ac mae ganddi ystod o offer polisi i'w defnyddio er mwyn cyflawni hyn. Mae offer polisi yn ddulliau, adnoddau ac yn strwythurau sydd ar gael i, ac sy'n cael eu defnyddio gan y llywodraeth, i weithredu polisi a chyflawni amcanion polisi. Mae gan Lywodraeth Cymru nifer o nodweddion hefyd sydd, mewn egwyddor, yn cyd-fynd â'r broses o brif ffrydio cydraddoldeb, yn arbennig ei maint bach, ei safle o fewn rhwydwaith dwys o gyfranogwyr a sefydliadau'r sectorau cyhoeddus, preifat a'r trydydd sector a chyfradd gymharol isel o ddarnio a chymhlethdod sefydliadol.

Nod

Archwilio'r offer polisi y mae Llywodraeth Cymru wedi'u defnyddio i brif ffrydio cyfle cyfartal, effeithiolrwydd canfyddedig yr offer hwn a'r ffactorau sydd wedi dylanwadu ar eu heffeithiolrwydd.

Dulliau

Cynhaliwyd yr astudiaeth rhwng mis Ionawr a mis Mawrth 2021, ac roedd yn cyfuno ymchwil desg, gan dynnu ar gyhoeddiadau Llywodraeth Cymru, chwiliad o gronfeydd data academaidd ar-lein a llenyddiaeth lwyd; gyda thystiolaeth sylfaenol o bedwar cyfweliad elitaidd a gynhaliwyd o bell yn ystod mis Chwefror 2021 (Tabl 1).

Dynodydd	Swydd/Rôl
Cyfweliad A	Hysbysydd Llywodraeth Cymru
Cyfweliad B	Academaidd
Cyfweliad C	Academaidd
Cyfweliad D	Academaidd

At ddiben yr astudiaeth hon, mae offer polisi yn cael eu diffinio gan ddefnyddio teipoleg Jacob et al. (2008) sy'n gwahaniaethu rhwng cyfathrebu (dylanwadu ar ymddygiad llunwyr polisi) sefydliadol (newid strwythur sefydliadol) a gweithdrefnol (newid gweithdrefnau gwneud penderfyniadau).

Canfyddiadau

Offer cyfathrebu

Mae offer cyfathrebu yn ceisio dylanwadu ar wybyddiaeth ac ymddygiad llunwyr polisi. Maent yn darparu cyfeiriad i lunwyr polisi weithio at weledigaeth a rennir ar gyfer cydraddoldeb. Mae'r ddau brif offer cyfathrebu a ddefnyddir i

brif ffrydio cydraddoldeb yng Nghymru yn ddarpariaethau cyfansoddiadol a chyfreithiol, ac yn strategaethau'r llywodraeth gyfan.

Nid yw'r defnydd o offer cyfathrebu gan Lywodraeth Cymru wedi darparu gweledigaeth glir ar gyfer cydraddoldeb yng Nghymru, nac eglurder ynghylch sut i gymhwyso egwyddorion prif ffrydio cydraddoldeb yn ymarferol.

Darpariaethau Cyfansoddiadol a Chyfreithiol

Mae yna fframwaith cyfreithiol cryf yng Nghymru a ddylai, mewn egwyddor, weithio i hybu gweledigaeth gyson o gydraddoldeb a chefnogi ymdrechion prif ffrydio.

Nid yw darpariaethau cyfansoddiadol a statudol yn darparu diffiniad cyson o gydraddoldeb, ac mae'r broses o'u gweithredu wedi'i llesteirio gan ddulliau gorfodi gwael, ac ymwybyddiaeth gyfyngedig y tu hwnt i gyfranogwyr a grwpiau arbenigol.

Efallai nad yw dyletswyddau statudol, hyd yn oed pan fyddant wedi'u halinio'n gyson, a'u cyfathrebu'n glir, yn ddigon manwl i gyflawni'r nodau a ddymunir.

Mae'r dyletswyddau statudol mwy sefydledig, er enghraifft y 'ddyletswydd brif ffrydio' yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, wedi derbyn llai o sylw wrth i ddyletswyddau mwy diweddar gymryd blaenoriaeth.

Strategaethau, Cynlluniau ac Amcanion

Cafodd cydraddoldeb ei nodi fel amcan trawsbynciol mewn cynlluniau strategol yn ystod blynyddoedd cynnar y Cynulliad. Fodd bynnag, fe arweiniodd y diffyg strategaeth brif ffrydio drosfwaol at bocedi o arfer da heb gyfeiriad strategol clir, ac ychydig iawn o eglurder ar sut i gymhwyso egwyddorion prif ffrydio yn ymarferol.

Y brif ddogfen strategol a ddefnyddiwyd i gefnogi prif ffrydio cydraddoldeb ar draws Llywodraeth Cymru yw'r Cynllun Cydraddoldeb Strategol, yn ogystal â'r Amcanion Cydraddoldeb. Fodd bynnag, nid ydynt wedi darparu dull gweithredoli clir o brif ffrydio, na chanllawiau ar sut y dylai llywodraeth sy'n gweithio i brif ffrydio cydraddoldeb yn ei weithgareddau weithio a gweithredu.

Er bod camau wedi'u cymryd, er enghraifft, i gynyddu cynrychiolaeth merched a phobl o gefndiroedd lleiafrifoedd ethnig, ni fanteisiwyd ar y cyfle i ddatblygu Amcanion Cydraddoldeb mwy uchelgeisiol.

Offer Sefydliadol

Mae prif ffrydio yn galw am bresenoldeb strwythurau sefydliadol i sicrhau gwaith trawsbynciol, a elwir yn offer sefydliadol. Y tri phrif offer sefydliadol a ddefnyddir gan Lywodraeth Cymru i brif ffrydio cydraddoldeb yw: pwyllgorau rhyng-weinidogol; timau cydraddoldeb penodedig; a phencampwyr ac arweinwyr cydraddoldeb.

Mae Cymru'n arddangos nifer o nodweddion a ddylai helpu i hyrwyddo gwaith trawsbynciol, ac mae wedi gweithredu offer sefydliadol amrywiol er mwyn ceisio cyflawni hyn, gan gynnwys pwyllgorau, timau ac unedau, a hyrwyddwyr ac arweinwyr cydraddoldeb.

Pwyllgorau

Mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu pwyllgorau i gefnogi'r broses o brif ffrydio cydraddoldeb. Fodd bynnag, bu anawsterau gyda'r dull hwn.

Yn ystod y tri Chynulliad cyntaf, y Pwyllgor Sefydlog ar Gyfle Cyfartal oedd yn gyfrifol am oruchwylio prif ffrydio cydraddoldeb. Cyfyngwyd ar ei effeithiolrwydd gan nifer o ffactorau, gan gynnwys diffyg eglurder ynglŷn â'i rôl, a gallu cyfyngedig.

Mae newidiadau i strwythur a chylch gwaith y pwyllgorau wedi newid eu rôl yn sylweddol wrth brif ffrydio cydraddoldeb.

Timau ac Unedau

Y Tîm Cydraddoldeb yw'r brif ffynhonnell o gymorth a chyngor ynghylch cydraddoldeb, ac mae'n chwarae rôl allweddol wrth brif ffrydio cydraddoldeb ar draws y llywodraeth.

Mae yna gyfyngiadau adnabyddadwy sy'n cyfyngu ar effeithiolrwydd y Tîm Cydraddoldeb, gan gynnwys: diffyg perchnogaeth ar y cyd ynghylch materion cydraddoldeb; gorddibyniaeth

ymddangosiadol ar y tîm, sy'n arwain at ymdeimlad y gallent fod wedi'u llethu â gwaith; adnoddau annigonol; a diffyg eglurder ynghylch ei rôl a'i gylch gwaith.

Hyrwyddwyr ac Arweinwyr Cydraddoldeb

Mae Arweinwyr Cydraddoldeb yn cynrychioli rhan allweddol o seilwaith sefydliadol Llywodraeth Cymru; gan weithio i hyrwyddo cydraddoldeb yn eu hadrannau perthnasol.

Nodwyd nifer o rwystrau sydd wedi'u hatal rhag gweithredu yn y ffordd orau bosibl – gan gynnwys cyfyngiadau amser a'u rôl rhan amser; lefel yr arbenigedd a'r ymwybyddiaeth o gydraddoldeb mewn adrannau; ac anhawster wrth ymgymryd â rôl ragweithiol wrth ddatblygu polisïau.

Mae Grŵp yr Economi, Sgiliau ac Adnoddau Naturiol yn cynnig model diddorol, gyda'i uned gydraddoldeb benodol ei hun. Fodd bynnag, mae'n annhebygol y bydd hyn yn cael ei ailadrodd ar draws y llywodraeth.

Offer Gweithdrefnol

Mae offer gweithdrefnol yn ceisio ymgorffori mater trawsbynciol mewn gweithdrefnau gwneud penderfyniadau. Y tri offer gweithdrefnol sy'n cael eu trafod yn yr adroddiad hwn yw gwerthuso ac asesu polisi' cyllidebu; ac ymgynghori ac ymgysylltu.

Gwerthuso ac Asesu Polisi

Mae'r defnydd o Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb yn ofyniad statudol, er nad ydynt wedi'u hymgorffori i'r graddau y gellid bod wedi gwneud. Maent wedi'u beirniadu am fod yn ymarfer 'ticio blwch' gor-fiwrocrataidd, sy'n canolbwyntio'n bennaf ar gydymffurfio â dyletswyddau statudol.

Mae yna rwystrau ymarferol at y defnydd effeithiol o Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb, gan gynnwys cyfyngiadau amser sy'n atal swyddogion rhag cynnal asesiadau cadarn, ac argaeledd data a thystiolaeth briodol.

Mae potensial yn bodoli, ac awydd o bosibl, i flaenoriaethu'r defnydd o Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb yn Llywodraeth Cymru. Yn benodol, mae mwy o ymwybyddiaeth o'u potensial i wella polisi, yn sgil y pandemig COVID-19.

Cyllidebu

Nid yw Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu dull cyllidebu llawn ar gyfer cydraddoldeb, er ei bod wedi cymryd rhai camau i gynnwys safbwynt ar gydraddoldeb yn ei phroses gyllidebu.

Gan dynnu ar brofiad yn yr Alban, mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu Grŵp Cynghorol y Gyllideb ar Gydraddoldeb. Fodd bynnag, mae ei waith wedi'i effeithio gan yr amwysedd ynghylch ei rôl, ei allu, adnoddau a'i aelodaeth, sydd wedi arwain at anawsterau wrth geisio llunio cynigion terfynol ar gyfer y gyllideb.

Mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno'r defnydd o Asesiad Effaith Strategol Integredig yn ei phroses gyllidebu. Fodd bynnag, mae rhai pryderon bod cydraddoldeb wedi'i wanhau yn y broses asesu ehangach, gyda'r broses yn aml yn cael ei hystyried fel ychwanegiad, yn hytrach nac elfen graidd o brosesau'r gyllideb.

Ymgynghori ac Ymgysylltu

Mae prif ffrydio yn fwy tebygol o lwyddo os yw wedi'i hysbysu gan ymgynghoriad ac ymgysylltiad gyda grwpiau cydraddoldeb. Mewn egwyddor, mae Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa dda i hwyluso hyn, ac mae wedi sefydlu prosesau a strwythurau ffurfiol i'w hyrwyddo.

Bu pryderon cyson ynghylch rhoi braint i sefydliadau penodol cymdeithas sifil yn y prosesau ymgynghori. Fodd bynnag, derbynnir bod yn rhaid i'r llywodraeth geisio sicrhau cydbwysedd rhwng nodweddion ymarferol ymgynghori a'r graddau y gall ymgysylltu'n effeithiol ac ystyrlon gydag ystod eang o randdeiliaid yn ystod y cam datblygu polisi.

Mae rhywfaint o ansicrwydd ynghylch sut mae ymgynghori yn bwydo i mewn i'r prosesau o wneud penderfyniadau a llunio polisïau. Yn benodol, sut mae tystiolaeth yn cael ei dehongli, ei gwerthfawrogi a'i defnyddio.

Mae ymdeimlad cyffredinol bod ymgysylltiad Llywodraeth Cymru gyda grwpiau cydraddoldeb wedi gwella, ac mae effaith anghymesur y pandemig COVID-19 ar grwpiau penodol wedi atgyfnerthu pwysigrwydd ymgynghori yn ystod camau datblygu polisi.

Casgliadau ac argymhellion

Mae gan Lywodraeth Cymru nifer o nodweddion sydd, mewn egwyddor, yn gydnaws â phrif ffrydio cydraddoldeb. Er y gallai hyn fod yn wir, nid yw presenoldeb y nodweddion hyn yn ei hanfod yn golygu y bydd gweithredu'r offer polisi i hybu prif ffrydio yn effeithiol. Ac ni fyddent ychwaith yn gwneud iawn am weithrediad is na'r safon, nac yn lliniaru'r cyfyngiadau a wynebir gan Lywodraeth Cymru wrth ddatblygu, a gweithredu polisi.

Mae'r adroddiad hwn yn dangos bod Llywodraeth Cymru, dros amser, wedi defnyddio offer polisi i brif ffrydio cydraddoldeb. Fodd bynnag, ni fu'r cam o'u cyflwyno yn syml o bell ffordd, gydag effeithiolrwydd wedi'i atal gan ffactorau amrywiol. Er nad bwriad yr adroddiad hwn yw darparu argymhellion polisi penodol i liniaru'r cyfyngiadau hyn, wrth gyfuno canfyddiadau'r adroddiad gyda llenyddiaeth academaidd a llwyd perthnasol, cyflwynir nifer o awgrymiadau a allai fod yn ddefnyddiol er mwyn eu gweithredu yn y dyfodol.

Offer Cyfathrebu

- Dylai Llywodraeth Cymru weithio i gyfleu gweledigaeth glir a chyson ar gyfer prif ffrydio cydraddoldeb ar draws y llywodraeth. Gellir ymgorffori hyn yn y Cynllun Cydraddoldeb Strategol, a dylai fod yn gyson ar draws dogfennau strategol allweddol.
- Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn gweithio at amcanion clir a chyson, gyda chylch gwaith a chyfrifoldebau wedi'u disgrifio'n glir ar gyfer gweithredu, cwblhau a monitro. Yn y cyd-destun hwn, mae'r Amcanion Cydraddoldeb yn gam cadarnhaol, er bod cyfle i fod yn fwy uchelgeisiol na'r amcan a bennwyd gan y llywodraeth ar ei chyfer ei hun.
- Mae prif ffrydio cydraddoldeb yn golygu bod angen newid mawr i'r sefyllfa bresennol yn nhermau persbectif ac arfer. Mae cyfle i gyfleu'n fwy effeithiol beth mae'n ei olygu pan fydd llywodraeth yn gweithio i brif ffrydio cydraddoldeb, sut mae'n ymddwyn a sut mae'n gweithredu.

Offer Sefydliadol

- Er bod rôl pwyllgorau wedi lleihau yn dilyn newidiadau i'r strwythur pwyllgorau yn 2011, mae'n bwysig eu bod yn darparu'r arweinyddiaeth, cynrychiolaeth a chraffu lefel uchel, wrth gefnogi prif ffrydio cydraddoldeb.
- Mae cael corff penodedig sy'n gweithredu'n dda o fewn y llywodraeth i hyrwyddo gwaith trawsbynciol, a chefnogi'r gwaith o brif ffrydio cydraddoldeb yn hollbwysig. Yn ddelfrydol, bydd gan y corff hwn rôl a chylch gwaith clir, adnoddau digonol a'r hyblygrwydd angenrheidiol i gyflawni ei fandad yn effeithiol. Gellir cymryd camau yn hyn o beth i egluro neu addasu rôl a chylch gwaith y Tîm Cydraddoldeb, oherwydd mae pryderon nad oes ganddynt adnoddau digonol a'u bod wedi'u llethu â gwaith, a bod diffyg perchnogaeth ar y cyd o gydraddoldeb, sydd wedi golygu eu bod yn cael eu hystyried yn bennaf gyfrifol am hybu cydraddoldeb yn y llywodraeth.
- Mae'r rhan fwyaf o adrannau yn cynnwys Arweinwyr Cydraddoldeb, ac mae'r mwyafrif ohonynt yn ymgymryd â'r rôl hon ar sail rhan amser. Yn ddelfrydol, byddai'r swyddogion hyn yn gweithio i ddosbarthu arfer da, hybu cydraddoldeb yn eu hadrannau a gweithio ar draws y llywodraeth i annog a strwythuro dialog rhwng adrannau. Mae cyfle i Lywodraeth

Cymru ystyried beth yw'r ffordd orau o gyflawni hyn yng Nghymru, a pharhau i fod yn ymwybodol o'r ffaith bod eu heffeithiolrwydd wedi'i gyfyngu gan gyfyngiadau amser, y lefel o arbenigedd ac ymwybyddiaeth sy'n bodoli o gydraddoldeb mewn adrannau, diffyg uwch aelodau o staff, a'r anhawster i ymgymryd â rôl ragweithiol i ddatblygu polisi.

Offer Gweithdrefnol

- Er mwyn bod yn effeithiol, dylid ystyried Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb yn fwy nac ymarfer biwrocrataidd neu ymarfer 'ticio blwch'. Mae yna nifer o gamau y gellir eu cymryd i helpu i sicrhau hyn, gan gynnwys: hyfforddi a chodi ymwybyddiaeth staff, eu defnyddio mor fuan â phosibl yn y broses o wneud penderfyniadau a sicrhau bod lefel ddigonol o ddata ar gael i swyddogion y llywodraeth.
- Mae Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa dda i ymgynghori ac ymgysylltu â chyfranogwyr a grwpiau cydraddoldeb fel rhan o'r broses o lunio polisi. Dylid cymryd camau i sicrhau bod y broses hon yn hygyrch, ac nad yw wedi'i chyfyngu i'r 'cyfranogwyr arferol', a bod y grwpiau cymdeithas sifil sydd â gallu cyfyngedig yn cael eu cefnogi, a'u bod yn cael eu cynnwys yn ystod yr ymgynghoriad.
- Dylai'r Llywodraeth amlinellu'n glir sut mae gwaith ymgynghori yn bwydo i mewn i'r gwaith o ddatblygu polisïau a sut mae'r data a'r dystiolaeth a gesglir yn ystod yr ymgynghoriad yn cael eu gwerthfawrogi a'u defnyddio wrth wneud penderfyniadau.

Rhagor o wybodaeth

Am yr adroddiad llawn, gweler Smith, F. (2021). **Defnydd Llywodraeth Cymru o offer polisi i brif ffrydio cydraddoldeb.** Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Ynglŷn â Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio gydag arbenigwyr polisi blaenllaw er mwyn darparu tystiolaeth o ansawdd uchel a chyngor annibynnol i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru sydd yn eu helpu i wella penderfyniadau polisi a deilliannau.

Mae'r Ganolfan, sydd wedi ei hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, wedi ei lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac mae'n rhan o Rwydwaith Beth Sy'n Gweithio y DU.

I gael mwy o wybodaeth, cysylltwch â:

Dr Andrew Connell

+44 (0)29 2087 5345

andrew.connell@wcpp.org.uk

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, 10/12 Plas yr Amgueddfa, Caerdydd, CF10 3BG

www.wcpp.org.uk/cy
029 2087 5345
info@wcpp.org.uk
@WCfPP

Cardiff University Prifysgol Caerdydd
Economic and Social Research Council
Llywodraeth Cymru Welsh Government