Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Papur briffio tystiolaeth

Polisi, llywodraethu a gweithredu

Mae'r papur briffio tystiolaeth hwn yn crynhoi rhai o'r materion allweddol sy'n ymwneud â llunio polisi, llywodraethu a gweithredu yng Nghymru, ac yn myfyrio ar faterion yr ydym yn disgwyl i'r llywodraeth newydd yng Nghymru eu hwynebu ar ôl etholiad Senedd 2021. Mae'r papur yn cyflwyno tystiolaeth am gryfderau a gwendidau'r dulliau cyfredol o lunio polisi, llywodraethu a gweithredu yng Nghymru. Er y gall y rhain ymddangos yn faterion ychydig yn haniaethol, maent yn bwysig iawn i lwyddiant unrhyw lywodraeth.

www.wcpp.org.uk

Prif negeseuon

1 Mae angen i lywodraeth nesaf Cymru roi sylw nid yn unig i'r hyn y mae am ei gyflawni, ond hefyd sut y mae'n bwriadu gwneud hynny. Mae hyn yn golygu ystyried yn ofalus sut mae'n llunio polisi, llywodraethu a gweithredu.

---

2 Er bod y setliad datganoli yn cyfyngu ar bwerau ffurfiol Gweinidogion Cymru, mae ystod eang o ysgogiadau polisi ar gael iddynt. Bydd sicrhau bod y rhain yn cyd-fynd â blaenoriaethau'r Llywodraeth, a'u defnyddio mewn ffordd gydlynol a chydgysylltiedig, yn allweddol i gryfhau'r economi, mynd i'r afael ag anghydraddoldeb a hyrwyddo cynaliadwyedd.

---

3 Mae'r system lywodraethu bresennol yng Nghymru yn gymhleth a biwrocrataidd, ac mae'n tanseilio'r ffyrdd o weithio a nodwyd yn ei deddfwriaeth arloesol a ddyluniwyd i sicrhau lles cenedlaethau'r dyfodol[1].

---

4 Ymddengys nad oes llawer o awydd i ailstrwythuro o'r brig i lawr ac mae ffyrdd eraill o fynd i'r afael â phroblemau cyfredol. Ond heb ymdrech ar y cyd i wella dulliau cyfredol o lywodraethu a gweithredu, byddant yn parhau i arafu ymdrechion i wella canlyniadau i bobl Cymru.

---

5 Mae angen i Lywodraeth Cymru chwarae rhan weithredol wrth gefnogi, goruchwylio a, lle bo angen, herio actwyr lleol a rhanbarthol yn eu hymdrechion i ddeall anghenion a dyheadau cymunedau; a datblygu atebion effeithiol sy'n ymateb iddynt. Dylai fod yn gweithio gyda phartneriaid i nodi a mynd i'r afael â'r darnio presennol mewn polisi cenedlaethol, a'r strwythurau atebolrwydd ac ariannol cysylltiedig y mae actwyr lleol yn dod ar eu traws.

---

6 Ar wahanol adegau ers datganoli, gwnaed ymdrechion i fynd i'r afael â'r bwlch cyflenwi yng Nghymru. Ond mae hyn yn parhau i fod yn broblem, ac mae angen canolbwyntio mwy ar y prosesau gweithredu. Wrth i bolisi gael ei ddatblygu a'i gyflwyno, dylai fod yn bosibl i'r unigolion cyfrifol fynegi: pwy sy'n mynd i wneud beth; beth maen nhw'n mynd i roi'r gorau i'w wneud i greu'r capasiti sydd ei angen i gyflawni'r polisi hwnnw; a pha gefnogaeth y byddant yn ei derbyn i sicrhau bod ganddynt y sgiliau a'r adnoddau angenrheidiol.

1 Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015.

Yr angen i ddiffinio dull o lywodraethu

Cwestiwn beirniadol mewn polisi cyhoeddus yw sut mae llywodraethau yn sicrhau newid mewn cymdeithas. Mae llunwyr polisi ledled y byd yn ymrafael â'r cwestiwn hwn. Ac er bod llunwyr polisi yn un o'r actwyr mwyaf pwerus, gyda rheolaeth uniongyrchol dros rai ysgogiadau polisi allweddol - fel trethi, gwariant y llywodraeth a deddfwriaeth - mae angen i lywodraethau weithio gydag actwyr eraill a'u galluogi i sicrhau newid.

> **Mae effaith pandemig y Coronafeirws, ac ymateb y sector cyhoeddus, wedi tynnu sylw at gryfderau a gwendidau yn y system**

Mae'r ystod gyfyngedig o bwerau ffurfiol sydd ar gael i lunwyr polisi cenedlaethol yng Nghymru yn golygu bod yr her hon yn fwy cymhleth ac acíwt.

Mae effaith pandemig y Coronafeirws, ac ymateb y sector cyhoeddus, wedi tynnu sylw at gryfderau a gwendidau yn y system. Wrth i Gymru ddechrau dod allan o'r argyfwng, mae angen rhoi sylw i sut y bydd Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus ac actwyr eraill i gyflawni ei nodau. Mae tri maes allweddol lle bydd angen gweithredu: llunio polisi, llywodraethu a gweithio mewn partneriaeth, a gweithredu a chyflawni. Trafodir pob un isod.

Llunio polisi yng Nghymru

Wrth i'r setliad datganoli esblygu, felly bu'n rhaid i Lywodraeth Cymru adeiladu ei chapasiti a'i gallu i lunio polisi. Dim ond yn gymharol ddiweddar y cafodd bwerau deddfwriaethol a rhywfaint o reolaeth dros drethiant, ac mae meysydd polisi allweddol nad oes ganddi fawr o ddylanwad uniongyrchol drostynt o hyd.

> **Mae angen mwy o gydlyniant a chydgysylltiad ar draws gwahanol feysydd polisi, ac yn y ffyrdd y mae'r ysgogiadau sydd ar gael i Weinidogion yn cael eu defnyddio**

Mae natur ddarniog y broses o lunio polisi ar lefelau cenedlaethol a lleol yn broblem gydnabyddedig ers dyddiau cynharaf llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru, ac mae'n parhau i fod yn her. Mae angen mwy o gydlyniant a chydgysylltiad ar draws gwahanol feysydd polisi, ac yn y ffyrdd y mae'r ysgogiadau sydd ar gael i Weinidogion yn cael eu defnyddio. Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn darparu fframwaith ar gyfer hyn, ond nid yw wedi'i ymgorffori'n llawn. Mae cyrff cyhoeddus yn dal i weithio i wireddu eu dyheadau ac ymgorffori'n llawn y ffyrdd y maent yn bwriadu gweithio.

Fel yr amlyga gwaith Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ar yr adferiad o'r pandemig, bydd angen i'r Llywodraeth newydd ddiffinio set o flaenoriaethau y gellir eu rheoli. Yn bwysig, mae hyn yn golygu penderfynu beth mae'n bwriadu rhoi'r gorau iddo a beth sydd angen ei wneud yn wahanol, yn ogystal â pha bolisïau newydd y mae'n eu cyflwyno.

Mae'r dystiolaeth y mae ein hymchwil ac astudiaethau eraill wedi'i chynhyrchu yn awgrymu, wrth wneud y penderfyniadau hyn, y dylai'r Llywodraeth:

- Ystyried y gymysgedd o offer polisi sy'n ofynnol, gan gydnabod yr ystod eang o ysgogiadau sydd ar gael i lywodraethau, y tu hwnt i bwerau cyllidol a deddfwriaethol. (Mae'r rhain yn amrywio o offerynnau 'ymyl caled', megis archwilio ac arolygu, i 'bwerau meddalach', fel perswadio a meithrin gallu.);
- Bod yn uchelgeisiol ac yn arloesol wrth fynegi amcanion polisi, ond hefyd yn realistig ynghylch y cyfyngiadau i'r hyn y gall y llywodraeth ddatganoledig ei gyflawni;
- Monitro gweithrediad yn weithredol i alluogi polisïau i gael mireinio ac i ddwyn actwyr i gyfrif am eu perfformiad;
- Dysgu o werthusiadau a phrofiad mewn mannau eraill;
- Cydweithio'n rhagweithiol â rhanddeiliaid, a datblygu cynghrair o actwyr a all gefnogi ac ategu gweithredoedd y Llywodraeth; a
- Chanolbwyntio ar weithredu fel rhan allweddol o'r broses bolisi, sy'n cychwyn yng nghamau cynnar iawn ei ddatblygiad ac sy'n cael ei gynnal drwy'r broses, yr holl ffordd at gynorthwyo sefydliadau 'rheng flaen' neu gyflawni yn eu hymdrechion i gyflwyno newid.

Bydd hyn yn gofyn am ymdrech gydgysylltiedig gan y llywodraeth gyfan, yn ogystal â llywodraethu a chydweithio effeithiol gyda phartneriaid, a mwy o ffocws ar weithredu a chyflawni.

Llywodraethu a gweithio mewn partneriaeth

Mae cydweithredu wedi bod wrth wraidd yr agenda diwygio gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ers bron i 20 mlynedd. Gwnaed ymdrechion amrywiol i wreiddio gwaith partneriaeth yn y sector cyhoeddus ar lefel leol, gan gynnwys trwy ddeddfwriaeth a threfniadau cyllido. Bu ffocws hefyd ar ddatblygu arweinyddiaeth i feithrin ymddygiadau a diwylliannau sy'n hwyluso cydweithredu.

Dylai gwasanaethau cyhoeddus effeithlon ac effeithiol ganolbwyntio ar y dinesydd ac ymateb i anghenion lleol

Yn sail i hyn mae'r gydnabyddiaeth y dylai gwasanaethau cyhoeddus effeithlon ac effeithiol ganolbwyntio ar y dinesydd ac ymateb i anghenion lleol. Mae angen i wahanol rannau o wasanaeth cyhoeddus Cymru weithio gyda'i gilydd yn effeithiol i fynd i'r afael â blaenoriaethau 'trawsbynciol', megis lleihau anghydraddoldebau iechyd, gwella cyrhaeddiad addysgol a phontio i Gymru carbon sero-net. Er mwyn i hyn ddigwydd, mae angen i gyrff sector cyhoeddus weithio gyda'i gilydd, ar draws ffiniau sefydliadol, i rannu gwybodaeth a chydlynu gweithgareddau. Fodd bynnag, mae'r systemau llywodraethu presennol yng Nghymru yn cyflwyno sawl her i'r math hwn o waith partneriaeth.

Cymhlethdod y trefniadau llywodraethu

Mewn theori, dylai gwlad gymharol fach ei chael hi'n gymharol hawdd llunio polisi 'cydgysylltiedig'. Fodd bynnag, gyda nifer o gyrff cyhoeddus yn gweithredu yng Nghymru, yn aml yn cwmpasu gwahanol ardaloedd daearyddol, a chydag amcanion a blaenoriaethau sy'n gorgyffwrdd a gwahanol ffrydiau cyllido a chyfundrefnau perfformiad, mae cymhlethdod y dirwedd gwaith partneriaeth wedi'i gydnabod ers amser maith fel rhwystr i weithredu hollol gydlynol.

Fel yr amlygwyd yn yr adolygiad diweddaraf o strwythurau llywodraethu, mae Llywodraethau olynol y DU a Chymru wedi sefydlu llu o 'bartneriaethau strategol', naill ai mewn statud neu i reoli grantiau penodol. Mae nifer ac amrywiaeth y partneriaethau hyn, a'r ffiniau aneglur rhwng eu cylch gwaith, yn arwain at aneffeithlonrwydd, yn creu risg o 'seilos' rhwng y gwahanol bartneriaethau, ac yn tanseilio tryloywder ac atebolrwydd. Ac mae risg wirioneddol y bydd gwasanaethu'r amryw bartneriaethau y mae'n ofynnol i gyrff cyhoeddus ymuno â nhw yn cymryd amser ac adnoddau gwerthfawr i ffwrdd o'r gwaith o ddarparu gwasanaethau rheng flaen.

Adolygiad diweddar yr OECD o lywodraethu polisi economaidd yng Nghymru yw'r diweddaraf mewn cyfres hir o adroddiadau i ddod i'r casgliad:

"Efallai na fydd rhesymoli sylweddol [o'r haenau o bolisi ac ymyriadau gwasanaeth] yn boblogaidd ymhlith yr holl randdeiliaid ond byddai'n helpu i sianelu adnoddau dynol ac ariannol sydd eisoes dan straen, ac yn cyflwyno mwy o eglurder mewn llinellau cyfrifoldeb, a thrwy hynny'n hybu atebolrwydd. Ar ben hynny, gallai leihau 'blinder cydlynu'."

Nid yw'n glir bod awydd am y math o resymoli strwythurau partneriaeth o'r brig i lawr a argymhellir gan yr OECD. Serch hynny, mae angen i'r darpar Weinidogion fod yn glir ynghylch y 'bensaernïaeth' ar gyfer cyflawni newid: heb ymdrechion ystyrlon i fynd i'r afael â'r materion a grëwyd gan y strwythurau presennol sy'n gorgyffwrdd, bydd y rhain yn parhau i rwystro ymdrechion i sicrhau newid cadarnhaol 'ar lawr gwlad'.

> **Mae Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa unigryw i chwarae rhan bwysig wrth lywio datblygiad a chynnal cydweithrediadau effeithiol**

Wrth benderfynu ar y 'bensaernïaeth' lywodraethu hon, bydd angen i Lywodraeth Cymru osod disgwyliadau clir a realistig ar gyfer gweithio mewn partneriaeth. Mewn rhai achosion, mae cydweithredu wedi'i gynllunio i hwyluso rhannu a chydlynu gwybodaeth ar ddwyster cymharol isel. Mewn eraill, mae'n anelu at lefel uchel o gysylltiad a chyd-ddibyniaeth, wedi'i nodweddu gan actwyr ac asiantaethau sy'n gweithio'n systematig tuag at nodau a rennir, er enghraifft trwy weithio ar strategaethau ar y cyd a chyfuno adnoddau. Mae angen i ffurf pob partneriaeth gael ei phennu yn ôl ei phwrpas a, rhaid cofio, po fwyaf yw lefel y cydweithredu, yr uchaf yw'r 'gost' o ran neilltuo amser ac adnoddau i adeiladu'r strwythurau, y prosesau a'r perthnasoedd angenrheidiol.

Mae angen i Lywodraeth Cymru a'i phartneriaid lleol fod yn glir ynghylch lle mae angen cydweithrediad dwyster uchel, a lle y gall cydweithrediad dwyster is gyflawni'r hyn sydd ei angen, a dylunio cydweithrediadau yn unol â hynny. Mae hyn yn gofyn am sylw i ystod o ffactorau ffurfiol ac anffurfiol, gan gynnwys:

- Rôl, sgiliau a gallu'r rheolwr prosiect a'r arweinwyr;
- A oes trefniadau cydweithredol yn bodoli eisoes;
- Ymgysylltu â'r holl sefydliadau partner yn weithredol;
- Cynnwys staff ar bob lefel ac o wahanol rolau;
- Ymgysylltu â defnyddwyr gwasanaeth drwy gyd-gynhyrchu ac adborth;
- Nodau prosiect clir yn gysylltiedig â rhesymeg dros gydweithredu; a
- Chanlyniadau uchelgeisiol, realistig a mesuradwy.

Mae Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa unigryw i chwarae rhan bwysig wrth lywio datblygiad a chynnal cydweithrediadau effeithiol. Gall adeiladu ar rai llwyddiannau yn y gorffennol wrth wneud hynny, yn ogystal â dysgu o'r strwythurau a'r prosesau partneriaeth hynny nad ydynt wedi cyflawni'r newidiadau a ddymunir.

Rôl y 'ganolfan'

Ar draws ystod o feysydd polisi, mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu dyheadau eang yn llwyddiannus, ac wedi datganoli i actwyr lleol neu ranbarthol y cyfrifoldeb am ddadansoddi 'angen' a datblygu 'atebion' sy'n ymateb i hyn. Lle mae hyn yn gweithio'n dda, gellir grymuso a symbylu unigolion a sefydliadau i wella. Mae actwyr cenedlaethol yn parhau i chwarae rhan weithredol wrth gefnogi'r broses hon, trwy gynnig her a chymorth adeiladol lle nad yw actwyr yn gwneud cynnydd digonol; a thrwy sicrhau aliniad mentrau polisi, fframweithiau atebolrwydd a ffrydiau cyllido. Mae'r ffordd y mae'r diwygiadau i'r cwricwlwm ysgol wedi'u dilyn yng Nghymru hyd yma yn cynnig un enghraifft o hyn.

> **Mae'n well deall ac ymateb i angen ar lefel leol neu ranbarthol, ond gall ac fe ddylai actwyr cenedlaethol chwarae rôl fwy gweithredol wrth gynnig cymorth a her, a sicrhau dull mwy cydgysylltiedig o lunio polisi cenedlaethol**

Mewn meysydd polisi eraill, amlygwyd yr angen am 'ganolfan' fwy gweithredol. Er enghraifft, dadleuodd yr Adolygiad Seneddol o Iechyd a Gofal Cymdeithasol dros gynyddu capasiti ar y lefel genedlaethol gan ganolbwyntio ar 'lywio'r' system. Roedd hyn yn cynnwys symleiddio strwythurau llywodraethu ac atebolrwydd; sicrhau aliniad a chydlyniant yr ystod o ysgogiadau ar gyfer meithrin arloesedd; a chefnogi graddfa a lledaeniad modelau gofal newydd. Mae cynlluniau i ddatblygu Gweithrediaeth GIG newydd mewn ymateb i argymhellion yr adolygiad wedi'u hoedi gan y pandemig, ond mae hyn yn parhau i fod yn fater pwysig y mae angen ei ddilyn.

Mae negeseuon tebyg yn dod i'r amlwg o'n hadroddiadau ni ac eraill ar weithrediad Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, a'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol. Mae'n well deall ac ymateb i angen ar lefel leol neu ranbarthol, ond gall ac fe ddylai actwyr cenedlaethol chwarae rôl fwy gweithredol wrth gynnig cymorth a her, a sicrhau dull mwy cydgysylltiedig o lunio polisi cenedlaethol.

Gweithredu a chyflawni

Ochr yn ochr â mynd i'r afael â chymhlethdod trefniadau llywodraethu, a datblygu dulliau o 'lywio' partneriaethau lleol a rhanbarthol, mae angen rhoi mwy o bwyslais ar weithredu a chyflawni polisi yn effeithiol. Yn ymarferol, mae hyn yn golygu canolbwyntio ar y 'sut' cymaint â'r 'beth': sut y bydd y polisi'n bwydo drwodd i newid yn ymarferol? Mae hyn yn gofyn am fwy o ystyriaeth i:

- **Gapasiti a gallu**: Sut mae'r newid yn cyd-fynd â'r hyn y mae asiantaethau lleol a rhanbarthol yn ei wneud ar hyn o bryd? Os yw'n faich ychwanegol arnyn nhw, a oes ganddyn nhw'r gallu i ymgymryd â hyn? Ac os na, a oes cytundeb ar yr hyn fydd yn cael ei ddad-flaenoriaethu neu ei stopio? Pa fath o hyfforddiant ac adnoddau y gallai fod eu hangen i alluogi llywodraeth leol, y gwasanaethau iechyd a phartneriaid eraill i ddeall a mabwysiadu newid yn eu meysydd? Sut mae hyn yn cael ei ddatblygu a'i gyflawni mewn partneriaeth â nhw?
- **Cywirdeb:** A yw'n bosibl diffinio beth yw 'da'? A yw'n bosibl gwahaniaethu rhwng yr elfennau y mae'n rhaid iddynt fod ar waith, a'r elfennau hynny y gellir eu haddasu i gyd-fynd â chyd-destun lleol? Sut y bydd effeithiolrwydd yn cael ei fonitro? A sut y bydd gwyro oddi wrth hyn yn cael ei reoli?
- **Cynaliadwyedd**: os bwriedir i'r newid fod yn un hirdymor, sut y bydd yn cael ei integreiddio a'i gynnal?

> **Mae angen tryloywder ac atebolrwydd adeiladol, sy'n cydnabod ac yn ymateb i fethiant mewn ffordd adeiladol**

Ni all llywodraethau cenedlaethol ateb yr holl gwestiynau hyn wrth iddynt ddatblygu polisi. Fodd bynnag, oni bai bod ymdrech ymwybodol i fynd i'r afael â hwy, wrth i'r polisi gael ei weithredu, mae mabwysiadu'r newid yn debygol o fod yn dameidiog ac araf. Mae gweithredu effeithiol yn gofyn am ddeialog barhaus rhwng llunwyr polisi cenedlaethol a'r rhai sy'n ei weithredu ar lefelau rhanbarthol a lleol, fel y gellir canfod problemau'n gynnar ac addasu polisïau, neu hyd yn oed gefnu arnynt lle nad ydynt yn gweithio. Er mwyn galluogi hyn, mae angen tryloywder ac atebolrwydd adeiladol, sy'n cydnabod ac yn ymateb i fethiant mewn ffordd adeiladol. Mae hyn yn cynnwys osgoi beio a thaflu'r baich ac, yn lle hynny, annog a galluogi dysgu a gwella.

Awduron yr adroddiad

Yr Athro Steve Martin yn Cyfarwyddwr yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Mae Dan Bristow yn Cyfarwyddwr Polisi ac Ymarfer yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Gallwch ddarllen ein holl waith ar lunio a chyflawni polisïau yma.

Amdanom ni

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn helpu i wella'r broses o lunio polisïau a gwasanaethau cyhoeddus trwy gefnogi gweinidogion Llywodraeth Cymru ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i gael mynediad at a defnyddio tystiolaeth annibynnol drylwyr ynghylch yr hyn sy'n gweithio. Mae'r Ganolfan yn gweithio mewn partneriaeth ag ymchwilwyr ac arbenigwyr polisi blaenllaw i gyfuno a defnyddio tystiolaeth sy'n bodoli eisoes a nodi bylchau lle mae gofyn cynhyrchu gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol i'r Llywodraeth ond mae'n gweithio'n agos gyda llunwyr polisïau ac ymarferwyr ar lefel genedlaethol a lleol i ddatblygu syniadau o'r newydd am sut i fynd i'r afael â rhai o'r heriau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol allweddol sy'n wynebu Cymru.

Mae gwaith y Ganolfan yn cwmpasu ystod eang o bolisïau, ond ar hyn o bryd, mae'n canolbwyntio'n benodol ar y canlynol:

- Mynd i'r afael ag unigrwydd ac ynysu cymdeithasol
- Iechyd a gofal cymdeithasol oedolion
- Llywodraethu a gweithredu effeithiol
- Hyrwyddo cydraddoldeb
- Economi a sgiliau
- Plant sy'n derbyn gofal

I gael rhagor o wybodaeth ac i lawrlwytho ein hadroddiadau a'n sesiynau briffio polisi ar y pynciau hyn a phynciau eraill, ewch i www.wcpp.org.uk.

Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

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

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

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