



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Cyfraniad llywodraethau is- genedlaethol mewn trafodaethau masnach rhyngwladol

Adolygiad o'r dystiolaeth

Craig Johnson a Megan Mathias

Chwefror 2018



Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn gwella prosesau llunio a chyflawni polisiâu drwy gomisiynu gwaith dadansoddi a chynghor arbenigol a hyrwyddo'r defnydd ohonynt. Mae'r Sefydliad yn annibynnol ar y llywodraeth ond mae'n gweithio'n agos gyda llunwyr polisi er mwyn helpu i ddatblygu syniadaeth o'r newydd ynglŷn â sut i fynd i'r afael â heriau strategol a materion polisi cymhleth. Mae'n gwneud y canlynol:

Gweithio'n uniongyrchol gyda Gweinidogion Cymru i nodi'r dystiolaeth sydd ei hangen arnynt;

Cyfeirio at ymchwil berthnasol ac yn comisiynu arbenigwyr polisi i ddarparu gwaith dadansoddi a chynghor ychwanegol lle mae bylchau yn y dystiolaeth;

Darparu cyswllt cryf rhwng Canolfannau 'What Works' a llunwyr polisi yng Nghymru;

Arwain rhaglen ymchwil i'r Hyn sy'n Gweithio wrth Drechu Tlodi.

Am ragor o wybodaeth ewch i'n gwefan yn www.wcpp.org.uk

Arianwyr Craidd



Cynnwys

Crynodeb	4
Cyflwyniad	5
Cyd-destun	5
Canada	7
Unol Daleithiau America	9
Awstralia	10
Y Swistir	10
Yr Undeb Ewropeaidd a'i aelod-wladwriaethau	11
Casgliadau	13
Cyfeiriadau	15

Crynodeb

- Bydd i drafodaethau masnach yn y dyfodol a arweinir gan Lywodraeth y DU oblygiadau pwysig i Gymru, ond nid yw'n glir a fydd Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cymru yn sicrhau llais ystyrlon yn y trafodaethau ac, os felly, sut y byddant yn gwneud hynny
- Er mwyn nodi gwersi posibl i Gymru, mae'r adroddiad hwn yn crynhoi tystiolaeth o'r llenyddiaeth academiaidd a pholisi gyfyngedig ar y ffyrdd y mae llywodraethau is-genedlaethol mewn gwledydd eraill wedi cyfrannu at drafodaethau masnach rhyngwladol.
- Mae cyfraniad llywodraethau is-genedlaethol mewn trafodaethau masnach rhyngwladol yn amrywio rhwng gwledydd a rhwng llywodraethau is-genedlaethol eu hunain. Mae p'un a yw trafodaethau yn cynnwys meysydd polisi lle mae gan lywodraethau is-genedlaethol gymwyseddau yn ffactor allweddol. Er enghraifft, mynnodd yr UE fod taleithiau Canada yn cael eu cynnwys yn nhrefodaethau CETA gan fod angen cydsyniad y llywodraethau taleithiol er mwyn iddi allu cael mynediad i farchnadoedd caffael y llywodraeth a marchnadoedd amaethyddol.
- Efallai mai Québec yw'r enghraifft fwyaf defnyddiol i Gymru. Buddsoddodd mewn prif negodydd proffil uchel a defnyddiodd ei statws economaidd fel y dalaith fwyaf ond un yng Nghanada (o ran poblogaeth a chynnyrch domestig gros) ac, felly, yn farchnad werthfawr iawn i'r Undeb Ewropeaidd, i gael dylanwad.
- Mae rhai o'r trafodaethau masnachol cyntaf yn debygol o fod gyda'r UE. Mae'r enghreifftiau a ystyrir yn yr adroddiad hwn yn awgrymu rhai camau y gallai Cymru eu hystyried er mwyn sicrhau ei bod yn cael y dylanwad mwyaf posibl:
 - Diplomyddiaeth ymlaen llaw gyda Llywodraeth y DU a'r UE er mwyn llywio ffocws a ffurf y prosesau negodi sydd i'w rhoi ar waith;
 - Mynd ati i gyflawni blaenoriaethau clir a phenodol sy'n arbennig o bwysig i economi Cymru;
 - Recriwtio negodwyr arweiniol 'dylanwadol' sydd â phrofiad ym maes cysylltiadau a masnach ryngwladol;
 - Buddsoddi mewn timau negodi sy'n galluogi Llywodraeth Cymru i gymryd rhan mewn trafodaethau cymhleth ac eang eu cwmpas gyda nifer o randdeiliaid;
 - Ymgymryd â gweithgarwch dylanwadu anffurfiol y tu allan i'r trafodaethau ffurfiol, drwy gydol y broses, gyda rhanddeiliaid yn y DU, aelod-wladwriaethau'r UE a'r UE.

Cyflwyniad

Mae Llywodraeth y DU wrthi'n negodi ymadawiad y Deyrnas Unedig â'r Undeb Ewropeaidd. O gofio bwriad datganedig Gweinidogion y DU i gael polisi masnach cwbl annibynnol, mae'n debyg y byddant yn ceisio dechrau negodi nifer o gytundebau masnach dwyochrog yn gyflym yn dilyn ymadawiad y DU, os bydd telerau'r cytundeb yn caniatáu hynny.

Bydd y trafodaethau masnach hyn yn y dyfodol yn effeithio'n uniongyrchol ar Gymru ac yn cynnwys meysydd y mae Cynulliad Cymru yn gyfrifol amdanynt. Felly, mae'n bwysig ystyried a fydd gan Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cymru lais ystyrllon mewn trafodaethau masnach a arweinir gan Lywodraeth y DU ac, os felly, sut. Er mwyn helpu i lywio'r ddadl hon, mae'r papur hwn yn adolygu'r cyfraniad y mae Llywodraethau is-genedlaethol mewn gwledydd eraill yn ei wneud mewn trafodaethau masnach rhyngwladol.

Cyd-destun

Ym mis Hydref 2017, cytunodd cynrychiolwyr o Lywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig i ddatblygu 'fframweithiau cyffredin' mewn rhai meysydd 'a reolir ar hyn o bryd gan gyfraith yr UE ond sydd, fel arall, yn rhan o gymhwysedd y gweinyddiaethau neu'r deddfwriaethau datganoledig' (Llywodraeth y DU, 2017: 2). Nodwyd chwe rheswm dros sefydlu fframweithiau o'r fath, sef:

1. Galluogi gweithrediad marchnad fewnol y DU a gwahaniaethau rhwng polisïau;
2. Sicrhau cydymffurfiaeth â rhwymedigaethau rhyngwladol;
3. Sicrhau y gall y DU negodi a llunio cytundebau masnach a chytuniadau rhyngwladol newydd a'u rhoi ar waith;
4. Ei gwneud yn bosibl i adnoddau cyffredin gael eu rheoli;
5. Gweinyddu achosion ag elfen drawsffiniol a sicrhau mynediad i gyfiawnder mewn achosion o'r fath;
6. Sicrhau diogelwch y DU.

Mae'n debygol iawn y bydd trafodaethau masnach yn y dyfodol yn cynnwys materion nad ydynt o fewn cymwyseddau datganoledig Llywodraeth Cymru. Mae cyn-Brif Ysgrifennydd Gwladol y DU, Damien Green, wedi datgan bod 64 o feysydd lle y bydd y pwerau sy'n dychwelyd i'r DU yn croestorri â chymwyseddau datganoledig Cymru (BBC, 2017). Mae a

wnelo llawer o'r rhain ag amaethyddiaeth, pysgodfeydd a'r amgylchedd, er bod nifer ohonynt hefyd yn effeithio ar fusnes, buddsoddi a sgiliau (Paun, 2017). Gallai rhai materion, megis safonau rheoleiddiol ar gyfer cynhyrchion fel bwyd, gael effaith negyddol ar Gymru yn arbennig (Whitman, 2017).

Mae Paun (2017) yn awgrymu bod pedair ffordd y gellid sefydlu fframweithiau cyffredin, sef:

1. Gallai'r DU gytuno i barhau i gydymffurfio â rheolau'r UE, a byddai'r amrywiol weinyddiaethau yn cydweithio i'w rhoi ar waith;
2. Gellid sefydlu fframweithiau cyfreithiol newydd i gwmpasu'r DU gyfan, er mwyn sicrhau cysondeb rheoleiddiol;
3. Lle yr ystyrir nad oes angen fframweithiau cyfreithiol o'r fath, gellid datganoli materion ond gyda chytundebau i gydweithio er mwyn rhannu arfer gorau neu safonau gofynnol;
4. Gallai Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig greu strwythur(au) newydd er mwyn sicrhau bod penderfyniadau yn gyfrwymol ar bob gweinyddiaeth. (Cynigiodd Llywodraeth Cymru (2017a) strwythur o'r fath yn gynharach yn ystod y trafodaethau).

Mae Llywodraeth Cymru (2017b) wedi cyflwyno tystiolaeth i Is-bwyllgor Marchnad Fewnol yr UE yn nodi rhai blaenoriaethau mewn perthynas â Brexit a thrafodaethau masnach. Fodd bynnag, roedd y cyflwyniad hwn wedi'i gyfyngu'n bennaf i drafod cymorth gwladwriaethol, gyda Llywodraeth Cymru (2017b: 3) yn nodi ei bod yn edrych ymlaen at 'receiving an invitation from the UK Government to be actively involved in shaping the new regulatory function, the guidelines which it will enforce, and any consequence framework between the four administrations'. Bydd hyn yn bwysig, nid yn unig mewn perthynas â Chymorth Ariannol Rhanbarthol i Orllewin Cymru a'r Cymoedd, ond hefyd amaethyddiaeth, pysgodfeydd a masnach gyffredinol. Mae Llywodraeth y DU, ynghyd â'r gweinyddiaethau datganoledig, wedi addo datblygu 'fframweithiau cyffredin' sy'n cwmpasu'r meysydd polisi hyn.

Er mwyn helpu i lywio'r drafodaeth ar y ffordd y gallai'r fframweithiau hyn ddatblygu, mae'r adroddiad hwn yn ystyried pa gyfraniad y mae llywodraethau is-genedlaethol yn ei wneud mewn trafodaethau masnach rhyngwladol. Mae cyd-destun a maint yn bwysig ac nid oes unrhyw wlad sy'n cyfateb yn union i'r DU. Am y rheswm hwn, mae'r adroddiad yn dadansoddi'r trefniadau mewn nifer o wledydd bach a mawr ac mewn mathau gwahanol o system gyfansoddiadol.

Canada

Mae model llywodraethu Canada yn dosbarthu pŵer rhwng y llywodraethau ffederal a thaleithiol. Mae'r ddwy lefel o lywodraeth yn gweithredu ar wahân i raddau helaeth a phrin iawn yw'r systemau ffurfiol sydd ar waith ar gyfer cydgysylltu (Hueglin a Fenna, 2006). Nid oes unrhyw fframwaith cyffredinol i'r llywodraeth ffederal ymgynghori â'r llywodraethau taleithiol ynghylch materion sy'n ymwneud â chytuniadau rhyngwladol, a phan geir cydgysylltu, fel arfer mae'n dibynnu'n fwy ar drefniadau anffurfiol yn hytrach na rheolau ffurfiol a sefydliadol (Chaloux et al., 2015). Mae Smiley a Watts (1985) yn ystyried bod hwn yn drefniant da am ei fod wedi rhoi hyblygrwydd yn ystod unrhyw drafodaethau.

Rhan o gylch gwaith y llywodraeth ffederal yn unig yw ymrwymadau a rhwymedigaethau masnach rhyngwladol Canada. Ym mis Tachwedd 2013 roedd Canada wedi cymryd rhan mewn trafodaethau masnach gyda chyfanswm o 64 o wledydd ond, ar wahân i'r rhai gydag Ewrop, nid oedd y taleithiau wedi'u cynnwys yn y trafodaethau hynny (Paquin 2013: 551). Mae cyfansoddiad Canada yn nodi'n glir, lle mae rhwymedigaethau yn ymestyn i feysydd sy'n rhan o gylch gwaith y llywodraethau taleithiol, fod cydymffurfiaeth yn dod o dan awdurdodaeth daleithiol yn unig. Fodd bynnag, nid yw'r llywodraethau taleithiol yn atebol os byddant yn methu â chydymffurfio (VanDuzer, 2013).

Mae arbenigwyr yn dadlau y gallai'r trefniadau hyn gael effeithiau negyddol ar Ganada, am y gallai ei safbwynt negodi gael ei wanhaus yn y lle cyntaf, a gallai masnach ar ôl hynny gael ei niweidio am nad yw'r llywodraethau taleithiol yn gorfod cydymffurfio (Fafard a LeBlond, 2012). Am y rheswm hwn, er nad oes dyletswydd ar y llywodraeth ffederal i ymgynghori â'r taleithiau, yn ymarferol mae'n gweithio'n agos â hwy er mwyn ceisio sicrhau y caiff unrhyw rwymedigaethau y mae Canada yn eu gwneud eu cyflawni ar ôl hynny gan y llywodraethau taleithiol (VanDuzer, 2013).

Yr eithriad yw'r trafodaethau ynghylch y Cytundeb Economaidd a Masnachol Cynhwysfawr (CETA) rhwng Canada a'r Undeb Ewropeaidd (Omiunu, i'w gyhoeddi). Mynnodd yr UE fod taleithiau Canada yn cael eu cynnwys yn y trafodaethau am ei fod yn credu y byddai CETA yn fwy tebygol o lwyddo yn yr hirdymor pe bai'r llywodraethau taleithiol yn cael eu cynrychioli (Paquin, 2013, D'Erman, 2016) am mai nhw a fyddai'n gyfrifol am sicrhau cydymffurfiaeth ag agweddau allweddol ar y Cytundeb (e.e. amaethyddiaeth a phrosesau caffael y llywodraeth).

Cymerodd pob un o'r 10 llywodraeth daleithiol a thair llywodraeth diriogaethol ledled Canada ran uniongyrchol yn nhrafodaethau CETA (De Beer, 2012: 51). Ymgynghorwyd â hwy ynghylch telerau'r adroddiadau ar y cyd a'r mandad negodi, ond nid ynghylch dewis negodwyr Canada (Goff, 2016).

Gwnaeth rhai taleithiau fuddsoddiadau sylweddol yn eu gallu negodi, gan gynnwys penodi prif negodwyr proffil uchel. Er enghraifft, penododd Québec, a oedd yn dalaith arbennig o weithgar yn ystod trafodaethau CETA (Tavares, 2017), Pierre Marc Johnson, cyn-Brif Weinidog Québec, fel ei negodydd. Fodd bynnag, roedd adnoddau negodwyr taleithiol eraill yn fwy cyfyngedig ac roedd yn anodd iddynt ymdrin â'r holl faterion a oedd yn cael eu trafod yn llawn (Kukucha, 2010).

Roedd y taleithiau yn gallu ennill consesiynau er bod eu buddiannau yn amrywio'n fawr yn ôl yr hyn a oedd yn bwysig i'w heconomïau lleol. Arweiniodd hyn at set gymhleth o ddynameg negodi (Goff, 2016).

- Cafodd y trafodaethau eu hisrannu'n feysydd mater a chymerodd y llywodraethau taleithiol ran mewn saith o'r 12 maes cychwynnol y barnwyd eu bod yn berthnasol i'w cymwyseddau awdurdodaethol, a arweiniodd at 'gydbenderfynu' ar safbwyntiau negodi Canada;
- Roedd y llywodraethau taleithiol a thiriogaethol yn gallu cael briffiau trosolwg drwy gydol y trafodaethau, ar bob maes o ddiddordeb;
- Cynhaliodd cynrychiolwyr taleithiol gysylltiadau anffurfiol â'i gilydd a gyda chenhadon Canada ac Ewrop.

Gwnaethant gymryd rhan uniongyrchol mewn trafodaethau ynghylch gwasanaethau, rhwystrau technegol i fasnach, rhwystrau o ran llafur (cydnabod cymwysterau proffesiynol), datblygu cynaliadwy, buddsoddi, prosesau caffael llywodraethau, monopolïau a mentrau sy'n eiddo i'r wladwriaeth. Ymhlith y rhai a gadwyd o dan gymhwysedd ffederal roedd amaethyddiaeth, mesurau sicrhau iechyd planhigion, gweithdrefnau tollau a hwyluso masnach, hawliau eiddo deallusol a dynodiadau daearyddol, ffurfio pwyllgor datrys anghydfodau a materion sefydliadol (Paquin, 2013). Mae adroddiad cryno gan y Comisiwn Ewropeaidd yn tanlinellu pwysigrwydd y taleithiau yn y cytundeb a ddeilliodd o'r trafodaethau.

The outcome for the EU in terms of access to the Canadian market is very significant. The clear and comprehensive listing of the reservations provides unprecedented transparency on existing measures, in particular at provincial level. Canada for the first time includes explicit provincial and territorial reservations, guaranteeing to EU service providers the benefit of the current market access, without risk of future restrictions different or additional to those listed, as well as the benefit of any future liberalisation that Canada may undertake (European Commission, 2016: 9).

Mae'r rhestr o'r materion a gadwyd yn ôl ar gael drwy Gyngor yr Undeb Ewropeaidd (2016). Mae'n bosibl y bydd cytundebau CETA mewn perthynas ag amaethyddiaeth yn arbennig o berthnasol i drafodaethau ynghylch rôl Cymru mewn trafodaethau ynghylch cydberthynas y DU â'r UE. Er i'r llywodraeth ffederal negodi'r safbwyntiau hyn heb gynnwys y taleithiau yn ffurfiol, roedd taleithiau Canada yn gallu dylanwadu ar iaith CETA mewn nifer o feysydd allweddol (Paquin, 2013), a cheisiodd y llywodraeth ffederal ddarparu ar gyfer buddiannau gwahanol daleithiau a oedd am weld rheolau masnach yn cael eu llacio a busnesau domestig yn cael eu diogelu rhag cystadleuaeth o dramor. Caiff pob tariff ar gynhyrchion amaethyddol rhanbarthol y rhoddir gwerth arnynt gan daleithiau penodol, megis ffrwythau ffres a rhewedig, cynhyrchion tatws rhewedig (gan gynnwys 'French fries'), olew canola a surop masarn ei ddileu ar unwaith. Roedd cynhyrchwyr cig coch ac ydau, megis Alberta, am ostwng rhwystrau a chynyddu allforion i Ewrop. Adlewyrchir hyn, ar y cyfan, yng nghytundeb CETA.

Unol Daleithiau America

Yn yr Unol Daleithiau, nid yw llywodraethau taleithiol a lleol yn chwarae rhan o gwbl, bron, mewn trafodaethau masnach rhyngwladol. Dim ond y Gyngres sydd â'r pŵer i negodi cytuniadau rhyngwladol â gwledydd a sefydliadau eraill (Kline, 1983). Gall taleithiau lunio cytundebau â llywodraethau rhyngwladol, gyda chymeradwyaeth y Gyngres, ond er mai hwy sy'n gyfrifol am reoliadau a thrwyddedau mewn materion economaidd, gall y Gyngres newid y rhain os ystyrir eu bod yn gwrthdaro â blaenoriaethau cenedlaethol (Kukucha, 2015).

Prin yw'r systemau sefydliadol i gynnwys llywodraethau is-genedlaethol mewn penderfyniadau ac mae'r Gyngres, sy'n gyfrifol am ddiogelu buddiannau taleithiau, wedi dangos llai o duedd i ymgynghori â llywodraethau is-genedlaethol ers y 1980au (Kincaid, 1990 a Kukucha, 2017). Ers yr adeg honno, bu gan Gynrychiolydd Masnach yr Unol Daleithiau reolaeth lwyr dros bron holl drafodaethau masnach yr UD, er gwaethaf anghydfodau masnach diweddar rhwng Sefydliad Masnach y Byd (WTO) a Chytundeb Masnach Rydd Gogledd America (NAFTA) yr oedd meysydd awdurdodaeth daleithiol yn uniongyrchol gysylltiedig â hwy (Kukucha, 2015).

Ceir fforymau rhynglywodraethol yn yr Unol Daleithiau ond, hyd yma, nid ydynt wedi rhoi mwy o ddylanwad i lywodraethau taleithiol mewn trafodaethau masnach rhyngwladol. Mae Cynrychiolydd Masnach yr UD wedi gwrthod newid iaith dechnegol sy'n ymwneud ag anghydfodau rhwng buddsoddwyr a thaleithiau er i lywodraethau taleithiol alw arno i wneud hynny. O ganlyniad, nid oes gan y rhan fwyaf o daleithiau yn yr UD unrhyw allu biwrocrataidd i ymdrin â pholisi masnach ryngwladol (Kukucha, 2015: 235). At hynny, mae ymrwymadau o dan gytundebau masnach rhyngwladol, megis WTO a NAFTA, wedi'u beirniadu am eu bod

yn lleihau pwerau llywodraethau taleithiol yr UD. O ganlyniad, mae rhai arbenigwyr wedi galw am fesurau eithriadol, megis cynhadledd rynglywodraethol newydd yn cynnwys Arlywydd yr UD a'r 50 o lywodraethwyr taleithiol i ailystyried y goblygiadau cyfansoddiadol (Fry, 2017).

Er nad oes systemau ffurfiol i gynnwys llywodraethau taleithiol mewn trafodaethau masnach, mae cryn dipyn o waith lobïo yn cael ei wneud gan gyfranogwyr heblaw llywodraethau is-genedlaethol, megis cwmnïau a lobïwyr eraill (Hueglin a Fenna, 2006), ac mae rhai taleithiau hefyd yn ceisio dylanwadu ar bolisi'r UD drwy bwyllgorau Cyngresol, am fod gan y Gyngres gryn dipyn o awdurdod goruchwyllo i fonitro gweithredoedd yr Arlywydd a Chynrychiolydd Masnach yr UD mewn unrhyw drafodaethau (Walker, 2017). Fodd bynnag, mae'r dylanwad hwn yn gyfyngedig. Mae'n rhaid i Gynrychiolydd Masnach yr UD fynd i gyfarfodydd pwyllgorau ac ymateb i geisiadau am y newyddion diweddaraf a gwybodaeth am drafodaethau, ond ni ellir gwneud unrhyw ddiwygiadau nes i'r trafodaethau gael eu cwblhau.

Awstralia

Yn Awstralia, mae trafodaethau masnach yn rhan o'r cymhwysedd ffederal dros faterion tramor, ond ceir trefniadau ar gyfer ymgynghori â'r taleithiau/tiriogaethau ynghylch rhai agweddau o leiaf, gan mai hwy a fydd yn gyfrifol am roi rhai o'r cytuniadau a negodwyd ar waith (Llywodraeth Awstralia, 2017). Hefyd, ceir cydweithredu yn ymarferol, gyda chynrychiolwyr taleithiau/tiriogaethau yn ymuno â dirprwyaethau mewn cyfarfodydd rhyngwladol, ac mae gan rai o'r taleithiau, megis Victoria, swyddfeydd dramor i hyrwyddo masnach a buddsoddi (Trade Victoria, 2017). Fodd bynnag, nid oes ganddynt unrhyw bwerau ffurfiol.

Y Swistir

Mae gan y Swistir system wleidyddol ffederal â thair lefel wleidyddol, sef y comiwn, y canton a'r cydffederasiwn. Mae cryn dipyn o faterion polisi wedi'u datganoli i'r cantonau (sy'n gyfrifol am yr heddlu, eglwysi, tai, addysg, trafndiaeth dinasoedd a rheoli gwastraff), yn ogystal â chymhwysedd polisi a rennir rhwng y cantonau a'r Cydffederasiwn (yswiriant iechyd, trafndiaeth ranbarthol, ffyrdd, amddiffyn rhag llifogydd a'r amgylchedd). Fodd bynnag, mae rôl y cantonau mewn polisi domestig a thramor wedi bod yn fater dadleuol ac mae'n parhau felly ac nid yw ffederaliaeth yn cael ei diogelu'n arbennig o dda o dan y ddeddf (Maissen, 2014). Dadleuodd un astudiaeth:

The cantons themselves, as institutionalized corporate actors, have no strong influence in federal policy making – contrary to some preconceived ideas. They certainly play a role in decentralized issue areas, such as education policy, and... cantonal actors may exert some influence in specific fields, such as territorial planning, but their role is relatively marginal to the central domains of economic and social policy (Lehmbruch, 1993: 54).

Gwnaeth trafodaethau'r Swistir â'r Ardal Economaidd Ewropeaidd yn y 1990au a'r llacio ar y rheolau ynglŷn â dinasyddion yr UE yn mewnfudo i'r Swistir a ddeilliodd ohonynt wanhau dylanwad y cantonau i ymestyn cwotâu mewnfudwyr a chyfyngu arnynt a oedd, yn ei thro, yn agwedd allweddol ar weithgarwch datblygu economaidd rhanbarthol (Church, 2011).

Mae cantonau'r Swistir wedi llunio cytundebau i reoleiddio materion cenedlaethol ymhlith ei gilydd. Mae'r cantonau yn defnyddio'r rhain fel strategaeth i amddiffyn eu cymwyseddau eu hunain ac atal ordinhad y llywodraeth ganolog rhag cael ei osod arnynt (Linder a Vatter, 2001). Yn wir, crëwyd y Gynhadledd Llywodraethu Cantonol yn 1993 o ganlyniad i'r broses integreiddio ag Ewrop. Lluniodd y gynhadledd hon gytundeb ffurfiol rhwng y 26 o lywodraethau cantonol a'i nod oedd diogelu buddiannau'r cantonau ar lefel ffederal. Yn ystod y 1990au pan oedd llawer o drafodaethau yn cael eu cynnal rhwng y Swistir a'r Undeb Ewropeaidd, sefydlodd y gynhadledd drafodaethau uniongyrchol rhwng gweithredwyr cantonol a ffederal (Linder a Vatter, 2001). Er bod cytundebau fel y rhain yn aml wedi wynebu problemau o ran eu gweithredu yn y Swistir, mae hyn i'w briodoli i raddau helaeth i'r nifer fawr o gantonau sy'n cymryd rhan ac y mae angen iddynt gytuno.

Yr Undeb Ewropeaidd a'i aelod-wladwriaethau

Er y bydd negodi a sicrhau eu cydberthnasau masnachu yn y dyfodol cyn gynted â phosibl o fudd i'r DU a'r UE, ni fydd hon yn broses syml, ac mae'n bwysig deall sut y bydd rhai aelod-wladwriaethau, o bosibl, yn delio â thrafodaethau o'r fath.

Un mater i'w ystyried yw p'un a oes gan yr UE y cymhwysedd i negodi ar ran pob un o'i aelod-wladwriaethau neu a fydd angen iddo gael ei gadarnhau gan aelod-wladwriaethau unigol (Szyszczak, 2017). Roedd angen i gytundeb masnach CETA gael ei gadarnhau gan bob aelod-wladwriaeth. Cafodd ei rwystro dros dro gan **Wlad Belg** ym mis Hydref 2016 gan fod senedd ranbarthol Wallonia wedi atal llywodraeth ffederal Gwlad Belg rhag rhoi ei

chaniatâd. Yn y pen draw rhoddodd senedd Wallonia ei chefnogaeth i'r cytundeb ac, er na chafodd cytundeb CETA ei newid, ychwanegwyd 36 o warantau ac eglurhadau, a oedd yn ymdrin â materion a oedd yn ymwneud ag amaethyddiaeth a buddsoddi. Mae'r achos hwn yn tynnu sylw at y potensial i aelod-wladwriaethau unigol o'r UE neu weinyddiaethau datganoledig roi fetu ar unrhyw gytundeb masnach yn y dyfodol. Nododd Comisiynydd Masnach yr UE, yn dilyn ymdrechion Wallonia i atal cytundeb CETA, 'if we [the European Union] can't make (a deal) with Canada, I'm not sure we can make (one) with the UK' (The Economist, 2016).

Yn **yr Almaen**, mae polisi masnach yn un o gymwyseddau'r UE, a daw cynrychiolydd yr Almaen mewn trafodaethau masnach ar lefel yr UE o'r llywodraeth ffederal. Er hynny, os bydd trafodaethau yn ymwneud â meysydd sy'n rhan o gymhwysedd y taleithiau (Länder), yna mae'n rhaid cynnwys cynrychiolwyr taleithiau mewn rhyw ffordd. Mae eu cyfranogiad yn amrywio yn dibynnu i ba raddau y mae eu cyfrifoldebau yn cael eu hymhlygu (Swyddfa Dramor Ffederal, 2017):

- Pe bai angen cynnwys siambr uchaf yr Almaen (sy'n darparu ar gyfer cynrychiolaeth llywodraethau taleithiol) wrth lunio unrhyw bolisi domestig cyfatebol, yna gall cynrychiolwyr y taleithiau gymryd rhan mewn ymgynoriadau sydd â'r nod o bennu safbwynt negodi'r Almaen.
- Os bydd buddiannau taleithiol hanfodol dan sylw, yna mae cynrychiolwyr y taleithiau yn cymryd rhan uniongyrchol mewn trafodaethau.
- Os bydd cynigion yr UE yn effeithio ar bwerau deddfwriaethol neilltuedig, megis addysg, yna caiff pwerau negodi eu trosglwyddo i gynrychiolwyr y taleithiau.

Ymgorfforwyd yr hawliau hyn mewn erthygl yng nghyfansoddiad yr Almaen yn dilyn Cytuniad Maastricht. Dilynodd wahanol drafodaethau ac anghytundebau ar ôl i'r Ddeddf Ewropeaidd Gyfun ddod i rym yn 1986, yr oedd taleithiau'r Almaen o'r farn ei bod yn tanseilio eu hawdurdod deddfwriaethol. Mae'r trefniant wedi gweithio'n dda dros amser a phrin fu'r anghydfodau rhwng y llywodraeth ffederal a chynrychiolwyr y taleithiau. Fe'i ategir gan gydnabyddiaeth ar bob ochr bod yn rhaid i'r Almaen fel aelod-wladwriaeth gael safbwynt cryf a chydlynus. Mae'r system dridaint a nodir uchod yn sicrhau y gall taleithiau'r Almaen gael cryn ddylanwad ar gynigion deddfwriaethol yr UE, gan gynnwys trafodaethau masnach. Mae taleithiau'r Almaen, yn hytrach na gweithredu ar eu pen eu hunain, yn tueddu i gydgysylltu eu blaenoriaethau a 'formulate their common position on EU matters through the Conference of the Lander [state] Ministers for Europe' (Markesinis a Fedtke, 2006: 241-242). Pennir safbwynt y taleithiau gan bleidlais fwyafrifol ac ni chaniateir i'r taleithiau unigol arddel safbwyntiau dylanwadol ar eu pen eu hunain. Er bod hyn yn gwanhau talaith unigol, mae'n cynyddu'r siawns y bydd yr holl daleithiau gyda'i gilydd yn cael dylanwad.

Casgliadau

Yn yr adolygiad byr hwn o dystiolaeth, rydym wedi cyflwyno tystiolaeth ynglŷn â rôl llywodraethau is-genedlaethol y tu allan i'r DU mewn trafodaethau masnach rhyngwladol. Mae'r llenyddiaeth sydd ar gael yn gyfyngedig, yn rhannol am fod cyfranogiad llywodraethau is-genedlaethol mewn trafodaethau o'r fath yn ffenomenon cymharol ddiweddar. Fodd bynnag, mae cyfranogiad llywodraethau is-genedlaethol mewn cydberthnasau rhyngwladol, yn enwedig mewn perthynas â masnach (a elwir weithiau'n 'baraddiplomyddiaeth'), yn norm byd-eang sy'n dod i'r amlwg (Cornago, 2006, Lesquesne a Paquin, 2017). Gellir ystyried ei fod yn un o ganlyniadau rhesymegol gwahanu'r dicotomi traddodiadol rhwng manau polisi domestig a rhyngwladol sydd wedi'u llywio gan y broses globaleiddio (Omiunu, i'w gyhoeddi). Mae cadwyni cyflenwi wedi'u globaleiddio yn golygu bod 'the substantive focus of trade agreements is evolving from the removal of tariffs and related border measures to non-tariff, behind-the-border measures, including regulatory harmonization' (Goff, 2016: 5) – sy'n feysydd y mae llywodraethau is-genedlaethol yn aml yn gyfrifol amdanynt. O ganlyniad, ni ellir cynnal y gwahaniaeth clasurol rhwng meysydd polisi rhyngwladol a domestig mwyach ac mae dulliau llywodraethu aml-lefel newydd sy'n cynnwys llywodraethau is-genedlaethol yn hanfodol.

Yn yr achosion a adolygwyd gennym, mae i weithgarwch cydgysylltu rhwng llywodraethau cenedlaethol ac is-genedlaethol ynghylch materion masnach ddwy brif ffurf. Mae gan lywodraethau is-genedlaethol gyfle deddfwriaethol i gymeradwyo (neu beidio â chymeradwyo) cytundeb masnach ac mae fforymau rhynglywodraethol wedi'u sefydlu er mwyn trafod materion masnach (gweler hefyd Walker, 2017). Fodd bynnag, mae cadernid y systemau hyn yn amrywio'n fawr, fel y dengys y profiadau gwrthgyferbyniol o lywodraethau taleithiol yr UD a rhanbarthau Gwlad Belg. At hynny, mae'r systemau cydgysylltu hyn wedi deillio o ddiwylliannu cyfansoddiadol ffederal sy'n wahanol iawn i setliad datganoli rhannol, anghymesur a chymharol newydd y DU.

Mae'n amlwg bod llywodraethau is-genedlaethol mewn rhai gwledydd wedi cael eu cynnwys mewn trafodaethau masnach rhyngwladol am fod ganddynt gymwyseddau a oedd eisoes yn bodoli sy'n hollbwysig i lwyddiant y cytundeb. Yng Nghanada, er enghraifft, roedd buddiant yr UE wrth geisio sicrhau mynediad i brosesau caffael y llywodraeth a marchnadoedd amaethyddol yn golygu ei bod yn hanfodol cael cefnogaeth y llywodraethau taleithiol, a fyddai'n gyfrifol am weithredu'r cymalau hyn yn y cytundeb - er nad yw'r un rhesymeg wedi'i dilyn yn yr UD.

Mae'r dystiolaeth sydd ar gael hefyd yn awgrymu bod cyfraniad llywodraethau is-genedlaethol mewn trafodaethau masnach rhyngwladol yn anghyfartal o fewn gwledydd yn

ogystal â rhyngddynt. Mae'r rhai sydd wedi bod yn rhagweithiol, megis Québec a Wallonia, wedi cael mwy o ddylanwad nag sy'n arferol. Deilliodd llawer o ddylanwad Wallonia o fframwaith cyfansoddiadol Gwlad Belg a oedd eisoes yn bodoli. Mae Québec, o bosibl, yn enghraifft fwy defnyddiol i Gymru. Yn ogystal â dewis bod yn rhagweithiol, defnyddiodd Québec ei statws economaidd fel y dalaith fwyaf ond un yng Nghanada (o ran poblogaeth a chynnyrch domestig gros) ac, felly, yn farchnad werthfawr iawn i'r Undeb Ewropeaidd, i gael dylanwad. Mae gan Gymru lai o statws economaidd i ddylanwadu ar drafodaethau masnach rhyngwladol yn y dyfodol, ond efallai y bydd y dulliau gweithredu a fabwysiadwyd er mwyn cael y dylanwad mwyaf posibl yn ddefnyddiol. Maent yn awgrymu bod angen y canlynol:

- Diplomyddiaeth uwch â Llywodraeth y DU a'r UE er mwyn llywio ffocws a ffurf prosesau negodi yn y dyfodol;
- Mynd ati i gyflawni blaenoriaethau clir a phenodol, gan gydnabod y rhan fach sydd gan Gymru i'w chwarae mewn trafodaethau aml-ffordd, cymhleth sy'n digwydd yng nghyd-destun llywodraethu aml-lefel;
- Recriwtio negodwyr arweiniol 'dylanwadol' sydd â phrofiad ym maes cysylltiadau a masnach ryngwladol;
- Buddsoddi mewn timau negodi, gan sicrhau y gall y llywodraeth gymryd rhan ragweithiol mewn trafodaethau eang eu cwmpas â sawl fforwm.
- Cymryd rhan mewn trafodaethau allanol anffurfiol a dylanwadol, drwy'r broses.

Cyfeiriadau

Llywodraeth Awstralia (2017). **Treaty making progress**. Cyrchwyd o:

<http://dfat.gov.au/international-relations/treaties/treaty-making-process/pages/treaty-making-process.aspx>

BBC (2017). **Brexit: Welsh and Scottish governments propose bill changes**. Cyrchwyd o: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-41307652>

Chaloux, A., Paquin, S. a Séguin, H. (2015). **Canada's Multiple Voices Diplomacy in Climate Change Negotiations: A Focus on Québec**. *International Negotiation*, 20(2): 291-318.

Church, C. (2011). **Switzerland and the European Union: A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship (Europe and the Nation State)**. Llundain: Routledge.

Cornago, N. (2006). **Paradiplomacy as international custom: sub-national government and the making of new global norms**. Yn Giesen, K.G. a Van der Pijl, K. (Gol). *Global Norms for the Twenty-First Century*. 67-81.

Cyngor yr Undeb Ewropeaidd (2016). **Interinstitutional File: 2016/0206 (NLE)**. Cyrchwyd o: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10973-2016-ADD-10/en/pdf>

Dawar, K. (2017). **Brexit and government procurement**. Arsyllfa Polisi Masnach y DU. Cyrchwyd o: <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/files/2016/11/Briefing-Paper-8.pdf>

Dawson, L. (2014). **Towards free trade in Canada: five things the federal government can do to open our internal market**. *Fraser Research Bulletin*: 1-15

The Economist (2016). **Wallonia is adamantly blocking the EU's trade deal with Canada**. Cyrchwyd o: <https://www.economist.com/news/europe/21709060-tiny-region-belgium-opposes-trade-reasons-are-hard-understand-wallonia>

D'Erman, V. J. (2016). **Comparative intergovernmental politics: CETA negotiations between Canada and the EU**. *Politics and Governance*, 4(3).

Y Comisiwn Ewropeaidd (2016). **CETA – Summary of the final negotiating results**. Cyrchwyd o: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf

Fafard, P. a Leblond, P. (2012). **Twenty-First Century Trade Agreements: Challenges for Canadian Federalism**. Montreal, QC.

Y Swyddfa Dramor Ffederal (2017). **Cooperation on EU issues with the federal states (Länder) and the Bundesrat.** Cyrchwyd o: [https://www.auswaertiges-
amt.de/en/aussenpolitik/europa/deutsche-europapolitik/mitwirkungbundesrat-node](https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/deutsche-europapolitik/mitwirkungbundesrat-node)

Fry, E.H. (2017). **The Role of US State Governments in International Relations, 1980–2015.** *International Negotiation*, 22(2): 205-238.

Goff, P. (2016). **Canadian Trade Negotiations in an Era of Deep Integration.** Ontario: Centre for International Governance Innovation.

Hueglin, T.O. a Fenna, A. (2006). **Comparative federalism: a systemic inquiry.** Peterborough: Broadview Press.

Kline, J. M. (1983). **State government influence in US international economic policy.** Lexington: Lexington Books.

Kukucha, C. J. (2010). **Provincial Pitfalls: Canadian Provinces and the Canada-EU Trade Negotiations.** Yng Nghynhadledd Flynyddol Cymdeithas Gwyddor Gwleidyddiaeth Canada, Montreal, Mehefin

Kukucha, C. J. (2015). **Federalism matters: evaluating the impact of sub-federal governments in Canadian and American foreign trade policy.** *Canadian Foreign Policy Journal* 21 (3): 224-237.

Kukucha, C. J. (2017). **Federalism and liberalization: evaluating the impact of American and Canadian sub-federal governments on the negotiation of international trade agreements.** *International Negotiation*, 22(2): 259-284.

Leblond, P. (2010). **The Canada-EU comprehensive economic and trade agreement: more to it than meets the eye.** *Policy Options* 31: 74-79.

Lehmbruch, G. (1993). **Consociational democracy and corporatism in Switzerland.** *Publius: The Journal of Federalism* 23(2): 43-60.

Lequesne, C. a Paquin, S. (2017). **Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect.** *International Negotiation*, 22(2): 183-204.

Linder, W. a Vatter, A. (2001). **Institutions and outcomes of Swiss federalism: the role of cantons in Swiss politics.** *West European Politics* 24(2): 95-122.

Maissen, S. (2014). **Federalism in Switzerland: current issues and challenges.** Cynhadledd y Llywodraethau Cantonol. Cyrchwyd o: [http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/eventos/documentos/6a-
reuniao-do-conselho-estategico-do-fof/ref-4035-20140910-fof.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/eventos/documentos/6a-reuniao-do-conselho-estategico-do-fof/ref-4035-20140910-fof.pdf)

Markesinis, B. a Fedtke, J. (2006). **Patterns of regionalism and federalism: lessons for the UK**. Rhydychen: Hart.

Maurice, E. (2016). **Belgium green lights unchanged Ceta**. EU Observer. Cyrchwyd o: <https://euobserver.com/economic/135717>

McKinley, I. (2010). **Integration through NAFTA's Chapter 11: Eroding Federalism and Regionalism?** Yn, *The Impacts of NAFTA on North America*. Palgrave Macmillan US.

Omiunu, O. (I'w gyhoeddi). **The Evolving Role of Sub-National Actors in International Economic Relations: Lessons from the Canada-European Union CETA** (2017) Netherlands Yearbook of International Law.

Paquin, S. (2010). **Federalism and compliance with international agreements: Belgium and Canada compared**. *The Hague Journal of Diplomacy* 5(1-2): 173-197.

Paquin, S. (2013). **Federalism and the governance of international trade negotiations in Canada: comparing CUSFTA with CETA**. *International Journal* 68(4): 545-552.

Paun, A. (2017). **Brexit, devolution and common frameworks**. Cyrchwyd o: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/brexit-devolution-and-common-frameworks>

Smiley D. V., Watts R. L. (1985). **Intrastate Federalism**. Ar gyfer y Comisiwn Brenhinol ar Undeb Economaidd a Rhagolygon Datblygu Canada.

Szyszczak, E. (2017). **The Singapore and Ukraine trade deals: EU trade policy in a post-Brexit world**. Arsyllfa Polisi Masnach y DU. Cyrchwyd o: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2017/01/13/the-singapore-and-ukraine-trade-deals-eu-trade-policy-in-a-post-brexit-world/>

Tavares, R. (2016). **Paradiplomacy: cities and states as global players**. Gwasg Prifysgol Rhydychen.

Trade Victoria (2017). **All offices**. Cyrchwyd o: <http://trade.vic.gov.au/all-offices>

VanDuzer, J. A. (2013). **Could an intergovernmental agreement increase the credibility of Canadian treaty commitments in areas within provincial jurisdiction?** *International Journal* 68(4) 536–544.

Van den Brande, K., Happaerts, S. a Bruyninckx, H. (2011). **Multi-level interactions in a sustainable development context: different routes for Flanders to decision-making in the UN commission on sustainable development**. *Environmental Policy and Governance* 21(1): 70-82.

Walker, J. (2017). **Negotiation of trade agreements in federal countries**. Senedd yr Alban.

Llywodraeth Cymru (2017a). **Diogelu Dyfodol Cymru**. Cyrchwyd o:
https://beta.gov.wales/sites/default/files/2017-01/30683%20Securing%20Wales%20C2%B9%20Future_WELSH_WEB.pdf

Llywodraeth Cymru (2017b). **Written evidence to EU Internal Market Sub-committee**. Tŷ'r Arglwyddi. Cyrchwyd o:
<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-internal-market-subcommittee/brexit-competition/written/74097.pdf>

Whitman, R. (2017). **Devolved external affairs: the impact of Brexit**. Chatham House.

Manylion yr Awduron

Mae **Craig Johnson** yn Gydymaith Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Mae **Megan Mathias** yn Uwch Gymrawd Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Am ragor o wybodaeth cysylltwch â:

Craig Johnson

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OGL This report is licensed under the terms of the Open Government License