



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Pwerau ac Ysgogiadau Polisi

**Beth sy'n gweithio i gyflawni
polisiau Llywodraeth Cymru?**

Andrew Connell

Ebrill 2019



Rhagair

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru'n helpu i wella'r broses o lunio polisïau a gwasanaethau cyhoeddus drwy gynorthwyo gweinidogion ac arweinyddion gwasanaethau cyhoeddus i gael tystiolaeth annibynnol gadarn ynglŷn â'r hyn sy'n gweithio.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol ar lywodraeth ond mae'n cydweithio'n glos â llunwyr polisi ac ymarferwyr i ddatblygu meddwl gwreiddiol ynglŷn â sut i roi sylw i heriau polisi mewn iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, tai, yr economi a chyfrifoldebau datganoledig eraill. Mae'n:

- Helpu Gweinidogion Llywodraeth Cymru i nodi tystiolaeth awdurdodol ac arbenigedd annibynnol a all helpu i lywio a gwella polisi;
- Gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus i gael gafael ar dystiolaeth o'r hyn sy'n gweithio wrth fynd i'r afael â heriau economaidd a chymdeithasol allweddol; a
- Defnyddio'i gwaith gyda Gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i wella dealltwriaeth o'r ffordd y gall tystiolaeth lywio a gwella'r broses o lunio polisïau a gwasanaethau cyhoeddus a chyfrannu at ddamcaniaeth llunio a gweithredu polisi.

Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaeth Ymchwil, mae'r Ganolfan hefyd yn gwella gallu ymchwilwyr i wneud ymchwil sy'n berthnasol i bolisi sy'n cael effaith.

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

Cyllidwyr Craidd



Sefydlwyd **Prifysgol Caerdydd** yn 1883. Wedi'i lleoli mewn prifddinas ffyniannus, mae Caerdydd yn brifysgol uchelgeisiol ac arloesol, sydd â'r nod o feithrin cysylltiadau rhyngwladol cryf ond gan bwysleisio ei hymroddiad i Gymru.



Mae'r **Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol (ESRC)** yn rhan o Ymchwil ac Arloesi yn y DU, sefydliad newydd sy'n dwyn saith cyngor ymchwil y DU, Innovate UK a Research England ynghyd i gynyddu cyfraniad pob cyngor ac i greu'r amgylchiadau gorau i alluogi ymchwil ac arloesi i ffynnu.



Llywodraeth Cymru yw llywodraeth ddatganoledig Cymru, sy'n gyfrifol am feysydd allweddol o fywyd cyhoeddus, gan gynnwys iechyd, addysg, llywodraeth leol a'r amgylchedd.

Cynnwys

Rhagair	2
Crynodeb	4
Cyflwyniad	5
Y cyd-destun polisi	5
Ein dull	8
Deddf Tai (Cymru) 2014 – Rhan 2	9
Isafbris Uned	10
Fframweithiau cysyniadol defnyddiol	12
Rhai pwyntiau ar gyfer llunwyr polisi	17
Cyfeiriadau	19
Atodiad 1	20

Crynodeb

- Mae'r adroddiad hwn yn cyflwyno canfyddiadau ymchwil ar y modd y mae Gweinidogion Cymru'n defnyddio'r pwerau a'r ysgogiadau polisi sydd ar gael iddynt.
- Rydym yn canolbwyntio ar ddwy astudiaeth achos: fframwaith statudol 2014 ar gyfer gwasanaethau digartrefedd a'r ymdrech gyntaf i gyflwyno isafbris uned o alcohol yng Nghymru.
- Yn achos y fframwaith digartrefedd, defnyddiodd swyddogion ystod o bwerau ffurfiol ac anffurfiol ac offerynnau polisi i ddatblygu rhwydweithiau cryf gydag awdurdodau lleol a phartneriaid yn y trydydd sector. Roeddent yn gallu gwneud hyn am nad oes amheuaeth bod digartrefedd yn fater sydd wedi'i ddatganoli; roedd cytundeb ynglŷn â'r hyn roedd angen ei wneud; ac roedd gan Weinidogion yr adnoddau yr oedd eu hangen ar asiantaethau lleol i fynd i'r afael â digartrefedd.
- Ar y llaw arall, profodd yr ymdrech i gyflwyno isafbris uned o alcohol wrthwynebiad o gyfeiriad y diwydiant diodydd a Llywodraeth y DU, ac nid oedd gan Weinidogion y pwerau ffurfiol a'r dylanwad anffurfiol angenrheidiol i oresgyn hyn.
- Mae ein dwy enghraifft gyferbyniol yn dangos bod angen i lunwyr polisi ystyried fesul achos pa offerynnau polisi sydd fwyaf addas ar gyfer y cyd-destun maent yn gweithio ynddo ac ar gyfer yr amcanion maent am eu cyflawni. Mae deddfwriaeth a chyllid yn amodau angenrheidiol ond nid ydynt yn ddigon ar eu pen eu hunain ac mae angen i lunwyr polisiâu deall sut mae defnyddio pwerau anffurfiol i gyflawni pethau.
- Rydym am amlygu dau gysyniad a all eu helpu i wneud hyn:
 - *Meta-lywodraethu* – sy'n rhoi pwyslais ar greu a rheoli rhwydweithiau; a
 - *Teipoleg NATO* – sy'n amlygu pedwar prif fath o offeryn polisi.
- Un o'r offerynnau polisi a amlygir yn y fframwaith NATO yw nodaledd – y pŵer anffurfiol sy'n dod yn sgil bod yng nghanol rhwydweithiau. Mae maint cymharol fach Cymru a chryn sefydlogrwydd gwleidyddol y wlad yn golygu bod nodaledd yn cynnig ategiad 'cartref' gwerthfawr i Weinidogion at rai o'r offerynnau mwy ffurfiol sydd ar gael iddynt.
- Rydym yn argymhell bod llunwyr polisi yn:
 - Ystyried y cyfyngiadau ar Lywodraeth Cymru ac yn canolbwyntio ar yr amcanion polisi y mae modd eu cyflawni;
 - Ystyried ar y cychwyn pa offerynnau polisi sydd eu hangen arnynt fel y gellir eu trefnu a'u defnyddio'n briodol;
 - Chwilio am ffyrdd o ategu eu hadnoddau eu hunain drwy annog sefydliadau eraill i ymuno â hwy; ac
 - Ymdrechu i wneud y gorau o'r manteision sydd ar gael yn sgil y cyd-destun polisi Cymreig.

Cyflwyniad

Mae 2019 yn nodi ugain mlynedd o ddatganoli yng Nghymru ac mae felly'n briodol i bwysu a mesur ymagwedd Llywodraeth Cymru tuag at lunio a chyflawni polisiau yn ystod y ddau ddegawd diwethaf.

Mae'r adroddiad hwn yn cyflwyno canfyddiadau astudiaeth a ariannwyd gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a oedd yn ymchwilio i'r modd y mae Gweinidogion Cymru wedi defnyddio'r pwerau a'r ysgogiadau polisi sydd ar gael iddynt a rhai o'r cyfyngiadau maent wedi'u profi. Rydym yn gobeithio y bydd yn ddefnyddiol i Weinidogion, cynghorwyr arbennig, swyddogion Llywodraeth Cymru ac i eraill sy'n ymddiddori yn y modd mae llywodraethau'n mynd ati i ddatblygu a chyflawni polisiau.

Y cyd-destun polisi

Yn ystod yr ugain mlynedd diwethaf, mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi ennill mwy a mwy o gefnogaeth o gyfeiriad y cyhoedd ac yn raddol mae wedi cael ystod o bwerau a chyfrifoldebau newydd. O weddnewid cyfraddau ailgylchu Cymru a chyflwyno cost gyntaf y DU ar fapiau plastig, i ddulliau arloesol o fynd i'r afael â digartrefedd a rhoi organau, mae Cymru wedi gweld sawl llwyddiant nodedig. Ond bu achosion eraill lle na fu'r hyn a gyflawnwyd mor llwyddiannus a lle nad yw Gweinidogion wedi gallu gwneud yr hyn roeddent wedi'i obeithio.

Bydd yn rhaid cadw nifer o ffactorau cyd-destunol pwysig mewn cof wrth edrych ar y defnydd o bwerau ac ysgogiadau polisi. Mae rhai ohonynt yn gyffredin i bob llywodraeth. Er enghraifft, anaml iawn y bydd gan lunwyr polisi wybodaeth gyflawn am broblem polisi cymhleth ac efallai y bydd yr opsiynau sydd ar gael iddynt wedi'u cyfyngu gan y cyfeiriad polisi ar y pryd ('dibyniaeth llwybr'). Mae ein prif bwyslais ni ar y ffactorau sy'n fwy perthnasol i Gymru, gan gynnwys rhai sy'n deillio o natur datganoli yng Nghymru a lle Cymru o fewn y DU.

Mae natur ddarniog a graddol y broses ddatganoli wedi golygu nad oedd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru bwerau llawn i wneud deddfau tan 2011, ac ychydig iawn oedd ei bwerau dros drethiant tan Ebrill 2019. Eglurodd cyfranogwyr mewn trafodaeth bord gron a oedd yn cynnwys uwch lunwyr polisiau ac academyddion arbenigol a gynullwyd gennym i helpu i ffurfio'r astudiaeth bod hyn yn golygu bod Gweinidogion Cymru yn ystod degawd cyntaf datganoli wedi gorfod dibynnu'n aml ar bŵer y pwrs ac offerynnau polisi 'meddal' fel arweiniad, anogaeth, a hwyluso. Mewn rhai achosion roedd hyn wedi arwain at feddwl arloesol. Er enghraifft, gan fod y gost ar fapiau plastig wedi'i chyflwyno cyn bod gan

Lywodraeth Cymru bwerau i godi trethu nid oedd temtasiwn i gyflwyno treth, gyda'r holl gymhlethdodau gweinyddol a fyddai wedi dod yn sgil hynny. Yn hytrach, rhoddodd Lywodraeth Cymru ofyniad ar siopau i godi tâl a rhoi'r arian a gasglwyd i achosion da – a dangoswyd fod hon yn ffordd syml a rhad o gyflawni amcan y polisi o leihau defnydd o fagiâu untro.

Ond mewn achosion eraill, fodd bynnag, arweiniodd y cyfyngiadau cynnar ar bwerau datganoledig at ddibyniaeth ar strategaethau a datganiadau ar amcanion lefel uchel nad oedd modd eu cyflawni bob amser. Mae rhai'n dadlau bod hyn wedi parhau mewn rhai meysydd. Er enghraifft, mae'r Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, sydd wedi'i chroesawu ar y cyfan fel deddfwriaeth arloesol ar lefel fyd-eang, yn sefydlu Byrddau Gwasanaeth Cyhoeddus, yn pennu Nodau Cenedlaethol, ac yn rhagnodi integreiddio a chydweithio fel ffyrdd o weithio, ond nid oes gan naill ai Llywodraeth Cymru na Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol bwerau gorfodi cryf.

Mae mwyafrif llethol cyllideb Llywodraeth Cymru'n dibynnu o hyd ar grant bloc gan Lywodraeth y DU, ac mae ei faint yn seiliedig ar benderfyniadau ar wariant ar wasanaethau yn Lloegr, ac mae meysydd polisi pwysig o hyd sydd heb eu datganoli. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd i weithredu polisïau mewn rhai meysydd, fel cyfiawnder troseddol, sy'n torri ar draws meysydd sydd wedi a heb eu datganoli. Tynnodd y cyfranogwyr yn ein trafodaethau bord gron sylw at y cyfyngiadau sy'n wynebu Llywodraeth Cymru wrth iddi geisio mynd i'r afael â thlodi gan fod tri offeryn polisi pwysig yn y maes hwn – polisi macroeconomaidd, trethiant a thaliadau llesiant - heb eu datganoli. Oherwydd hyn efallai roedd cyfnod yn ystod y Pedwerydd (2011-16) a'r Pumed (2016 hyd at y presennol) Cynulliad pan oedd iaith Llywodraeth Cymru wedi cefnu ar siarad am dlodi fel y cyfryw, gyda mwy o bwyslais ar agweddau penodol ar amddifadedd ac anfantais.

Mae'n bwysig cadw mewn cof hefyd maint yr heriau economaidd a chymdeithasol mae llawer o gymunedau'n eu hwynebu. Ar y cyfan, mae poblogaeth Cymru'n hŷn, yn llai iach ac yn ennill llai na chyfartaledd y DU, ac mae economi Cymru wedi parhau i arddangos gwendidau strwythurol parhaol. Mae'r problemau hyn yn rhai cymhleth a thrawsbynciol ac nid ydynt yn rhai hawdd i unrhyw lywodraeth eu datrys, a gallant gyfyngu ar ystod yr offerynnau polisi y gall Llywodraeth Cymru eu defnyddio. Er enghraifft, er bod datganoli rhannol y Dreth Incwm yn gallu ymddangos fel cyfrwng arwyddocaol i godi refeniw ychwanegol ac, efallai, i ailddosbarthu cyfoeth, yn ymarferol nid yw hyn yn bosibl gan fod nifer y talwyr trethi cyfradd uwch ac ychwanegol yng Nghymru'n gymharol isel, fel yr amlygwyd gennym mewn adroddiad diweddar gan Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru (Ifan a Poole, 2018).

Yn ychwanegol at hyn, mae llawer o swyddogion yn dadlau bod diffyg galluoedd polisi yng Nghymru. Ychydig iawn o ffynonellau o syniadau ar gyfer polisïau sydd yng Nghymru, fel melinau trafod, y tu allan i'r gwasanaeth sifil. Hanes byr sydd gan y llywodraeth o hyd o ffurfio ei deddfwriaeth ei hun. Mae toriadau mewn cyllidebau yn y degawd diwethaf wedi

arwain at doriadau sylweddol mewn staff gwasanaeth sifil a llywodraeth leol ac mae natur esblygol datganoli (gweler Atodiad 1) wedi golygu bod llunwyr polisïau yng Nghymru wedi gorfod addasu i broses barhaus o newidiadau i'w pwerau.

Cyfyngiad arall posibl yw bod llawer o sefydliadau sector preifat a phroffesiynol (a rhai sefydliadau trydydd sector) yn gweithredu ar lefel y DU neu fyd-eang hyd yn oed, gyda'u pencadlys yn Llundain neu dramor. Nid oes gan rai ohonynt lawer o ymwybyddiaeth o'r cyddestun Cymreig a gall fod yn anodd i Lywodraeth Cymru i ymgysylltu â hwy. Ar ei waethaf, gallai arwain at wrthwynebiad i bolisïau datganoledig.

Ar yr ochr arall, mae gan Gymru nifer o fanteision posibl. Bu consensws trawsbleidiol cyffredinol ynglŷn â llawer o'r heriau mae Cymru'n eu hwynebu a'r lefel uchel o sefydlogrwydd gwleidyddol. Mae rhai sylwedyddion, gan gynnwys llawer o'r rhai y buom yn eu cyfweld ar gyfer yr astudiaeth hon, wedi gweld y ffaith bod un blaid yn llywodraethu'r wlad yn ddi-dor ers datganoli fel rhywbeth sydd wedi cael mygu arloesedd o ran llunio polisïau. Ond mae eraill wedi awgrymu y gallai'r fath ddilyniant gwleidyddol ddod â buddiannau yn ei sgil; os yw'r blaid sydd mewn grym yn gwybod y bydd yn parhau i lywodraethu ar ôl yr etholiadau nesaf, dylai allu mabwysiadu ymagwedd fwy tymor hir o ran ei pholisïau na fydd yn cael ei chyfyngu gan y cylch etholiadol. Ar yr olwg gyntaf dylai maint a chymunedau polisi clos Cymru fod yn gaffaeliad. Yn ôl y ddamcaniaeth, o leiaf, dylai hyn wneud gweithio cydlynus rhwng Llywodraeth Cymru a gwasanaethau cyhoeddus lleol yn haws nag mewn gwledydd mwy lle mae 'cadwynau cyflawni' yn hwy a lle mae gwasanaethau lleol yn bellach i ffwrdd o'r 'canol'. Dylai hefyd fod yn haws i gyflawni gweithio traws-lywodraethol o fewn gwasanaeth sifil cymharol fychan lle nad oes strwythur sefydliadol o weinyddiaethau ac adrannau ar wahân wedi ymsefydlu, fel a geir yn Whitehall.

Ein dull

Mae ein hymchwil yn ymdrech i ddeall sut mae Gweinidogion wedi defnyddio'r pwerau a'r ysgogiadau polisi sydd ar gael iddynt, y cyfyngiadau maent wedi'u profi, a pha ddulliau oedd y rhai mwyaf effeithiol. Casglwyd tystiolaeth o'r ffynonellau canlynol:

- Cyfarfod bord gron a oedd yn dwyn ynghyd uwch swyddogion o lywodraethau Cymru a'r DU, uwch lunwyr polisi eraill, ac academyddion i drafod y ffactorau sydd wedi ffurfio cyflawniad polisiâu yng Nghymru ers 1999. Cafodd adroddiad ar y cyfarfod bord gron ei ddsbarthu o fewn Llywodraeth Cymru.
- Astudiaeth achos o ddatblygiad a gweithredu rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014 (y fframwaith statudol ar gyfer gwasanaethau digartrefedd yng Nghymru). Dewiswyd hon fel enghraifft o ddatblygiad polisi penodol, sylweddol, arloesol, a, hyd yma, fe ymddengys, llwyddiannus, mewn maes a oedd yn gyfan gwbl o fewn awdurdodaeth Llywodraeth Cymru. Casglwyd tystiolaeth o: dadansoddiad o ddogfennau polisi ac ymchwil ar ddigartrefedd, ac adroddiadau swyddogol ar ddadleuon yn y Cynulliad Cenedlaethol yn ystod taith y ddeddfwriaeth yn 2013-14; cyfweiliadau manwl â swyddogion Llywodraeth Cymru, academyddion, gwleidyddion, a ffigurau o lywodraeth leol a'r trydydd sector a fu â rôl bwysig yn natblygiad y polisi a'r ddeddfwriaeth; ac aduniad polisi lle bu sylwedyddion dethol o Lywodraeth Cymru, y byd academaidd, llywodraeth leol, a'r trydydd sector yn myfyrio ar yr achos.
- Astudiaeth achos o ymdrech aflwyddiannus Llywodraeth Cymru i gyflwyno Isafbris Uned (MUP) ar gyfer alcohol yn 2013-15. Dewiswyd hwn am ei fod, yn wahanol i'r diwygiadau digartrefedd cymharol hunangynhaliol, yn cynnwys grŵp amrywiol o bobl a sefydliadau ac roedd iddo oblygiadau trawsffiniol ac uwchgenedlaethol. Yn wahanol i'r astudiaeth o ddigartrefedd, roedd hon yn defnyddio dadansoddiad dogfennol a chyfweiliadau â chyfranogwyr allweddol yn natblygiad y polisi, o Lywodraeth Cymru a thu hwnt.

Mae gweddill yr adroddiad yn disgrifio ein dwy astudiaeth achos ac mae'n edrych ar ein prif ganfyddiadau. Yna nodir dau fframwaith damcaniaethol sy'n ffordd ddefnyddiol o feddwl am bwerau ac ysgogiadau polisi Llywodraeth Cymru a rhai o'r ffyrdd o'u defnyddio i ffurfio a chyflawni polisiâu. Yn olaf, rydym yn cyflwyno gwersi cyffredinol a ddaeth i'r amlwg o'n hastudiaeth.

Deddf Tai (Cymru) 2014 – Rhan 2

Yr enghraifft gyntaf y bu ein hastudiaeth yn edrych arni oedd datblygiad a gweithredu Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014. Ers 1978, mae dyletswydd y gellir ei gorfodi'n gyfreithiol wedi bod ar gynghorau yng Nghymru i sicrhau tai parhaol (neu dymor hir o leiaf) i bobl ddigartref, sy'n ateb meini prawf penodol. Mae Deddf 2014 yn cadw'r ddyletswydd hon ond gan ychwanegu dyletswyddau statudol i helpu unigolion sydd mewn perygl o fod yn ddigartref i gadw eu llety, ac i helpu i sicrhau llety dros dro i rai sy'n ddigartref. Yn bwysig, mae'r dyletswyddau hyn yn ddyledus i bob ymgeisydd sy'n gymwys i gael help o ran eu statws mewn fudo, beth bynnag fo'r cyfyngiadau sy'n cyfyngu ar gwmpas llawn y ddyletswydd tai statudol. Mae'r ddeddfwriaeth wedi ehangu'n sylweddol cyfrifoldebau statudol awdurdodau lleol tuag at bobl ddigartref yng Nghymru ar adeg o gygni ariannol, a hyd yma fe ymddengys eu bod yn llwyddo i alluogi mwy o bobl i osgoi bod yn ddigartref.

Mae tai a digartrefedd wedi bod ar 'radar' polisi'r sefydliadau datganoledig Cymreig ers eu creu ond yn ystod degawd cyntaf datganoli roedd gweithgarwch Llywodraeth Cymru wedi'i gyfyngu i wneud mân newidiadau i'r fframwaith statudol drwy ddefnyddio is-ddeddfwriaeth a datblygu strategaethau a chynlluniau (a oedd yn gynyddol uchelgeisiol). Ond, ac roedd hyn yn bwysig, ochr yn ochr â'r strategaethau hyn, roedd yn meithrin set o rwydweithiau gweddol gryno, wedi'u hintegreiddio'n dda, ac a oedd fwy neu lai'n anffurfiol ac yn galluogi gwybodaeth i lifo ac i gael ei chyfnewid rhyngddi a ffigurau allweddol o lywodraeth leol a'r trydydd sector. Er enghraifft, roedd Gweithgor y Strategaeth Ddigartrefedd (HSWG), a sefydlwyd yn wreiddiol yn y 2000au cynnar ac a oedd yn gysylltiedig â'r Strategaeth Ddigartrefedd Genedlaethol gyntaf, yn parhau i weithredu fel fforwm gwerthfawr i gyfnewid gwybodaeth â rhanddeiliaid mewn llywodraeth leol a'r trydydd sector. Yn y cyfamser, roedd y Rhwydwaith Digartrefedd, a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru, yn dwyn prif swyddogion digartrefedd o bob un o'r 22 awdurdod lleol ynghyd ac roedd yn ymwneud â datblygu a gweithredu'r fframwaith statudol newydd. Roedd datblygiad y rhain, a rhwydweithiau eraill, yn haws oherwydd maint bychan Cymru fel gwlad a chan gymuned glos o lunwyr polisi digartrefedd, er bod ein sylwedyddion yn argyhoeddedig bod ymdrech bendant wedi'i gwneud i feithrin cysylltiadau.

Mae ein hymchwil yn dangos fod deddfwriaeth ddigartrefedd 2014 yn enghraifft o Lywodraeth Cymru'n defnyddio ei hadnoddau ffurfiol ac anffurfiol i ddatblygu a gweithredu polisi o fewn cyfyngiadau sefydliadol ac ariannol a orfodwyd arni o'r tu allan. Datblygodd yr adnoddau hyn dros amser. Roedd rhai adnoddau ffurfiol fel pwerau i ddeddfu a chyllid wedi'u cyfyngu (ac mae hynny'n wir o hyd) gan delerau'r setliad datganoli, gydag eraill wedi'u cyfyngu gan etifeddiaeth sefydliadol Llywodraeth Cymru. Er bod gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldeb am bolisi digartrefedd, ar adeg y datblygiadau sydd wedi'u cynnwys yn ein hastudiaeth achos, roedd ei thîm polisi digartrefedd yn cynnwys tri swyddog yn unig (gydag

un ohonynt, fel arfer bwriadol i wella cysylltiadau rhwng llunwyr polisi ac ymarferwyr, bob amser ar secondiad o awdurdod lleol neu'r trydydd sector), ac roedd polisi'n cael ei weithredu gan awdurdodau lleol o fewn fframweithiau cenedlaethol. Ond drwy rwydweithiau ffurfiol (ac anffurfiol), roedd awdurdodau lleol, rhanddeiliaid o'r trydydd sector, ac academyddion yn rhannu eu profiad a'u harbenigedd, yn enwedig o ran canfod a dadansoddi problemau, ac asesu ymarferoldeb camau gweithredu arfaethedig. Roedd hyn yn ennyn ymdeimlad o gydberchnogaeth o'r diwygiadau ac yn sicrhau ymrwymiad i'w gweithredu. Ar ôl pasio'r ddeddfwriaeth, roedd Llywodraeth Cymru'n gallu gweithio â'r rhwydweithiau hyn i ddatblygu canllaw statudol, i hyfforddi staff awdurdodau lleol a'r trydydd sector i'w gweithredu, ac i fonitro cynnydd.

Mewn gwirionedd roedd yn rhaid i Lywodraeth Cymru weithredu drwy rwydweithiau gan fod ei hadnoddau ei hun yn gyfyngedig, ond roedd hefyd mewn sefyllfa gref i'w meithrin. Roedd ganddi bŵer i wneud penderfyniadau a oedd yn clymu sefydliadau eraill – drwy basio deddfwriaeth (ar ôl 2011), ac yn fwy penodol gan benderfyniadau gweinidogion a oedd yn pennu ac yn rheoli cyfeiriad polisiâu. Bu cyfranogwyr eraill yn gweithio â Llywodraeth Cymru am eu bod eisiau cyfrannu at benderfyniadau polisi a allai effeithio ar eu gwaith. Roedd yn fuddiol hefyd, diolch i'r fframwaith statudol a oedd wedi bodoli ers 1978, bod digartrefedd yn ffrwd gyllido sefydledig yng nghyllideb Llywodraeth Cymru. Er mai ychydig iawn o arian ychwanegol a ddyrannwyd i'r fframwaith newydd, roedd gan Lywodraeth Cymru berthynas sefydledig fel cyllidwr ag awdurdodau lleol a gwasanaethau digartrefedd eraill. Roedd meithrin rhwydweithiau'n ychwanegu at yr adnoddau ffurfiol hyn drwy ddenu cyfranogwyr eraill i helpu i ddatblygu a gweithredu polisi ond yr adnoddau ffurfiol – pŵer Llywodraeth Cymru i wneud penderfyniadau rhwym mewn cyfraith ac i ddsbarthu arian – oedd y rheswm yn y pen draw pam fod y cyfranogwyr hyn yn rhan o'r rhwydweithiau. Felly er bod yr adnoddau roedd Llywodraeth Cymru wedi'u cael o San Steffan yn gyfyngedig, yn yr achos hwn roedd yn gallu datblygu adnoddau 'cartref' a oedd yn eu hategu ac yn eu hymestyn.

Isafbris Uned

Roedd ymdrech gyntaf Llywodraeth Cymru i gyflwyno Isafbris Uned o alcohol (MUP) yn ceisio mynd i'r afael â pheryglon goryfed i iechyd y cyhoedd drwy roi diwedd ar werthu alcohol rhad iawn. Roedd y ffaith ei bod yn bwriadu cynnwys MUP yn y Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) yn 2014 yn dangos ei bod ers bryd gweld yfed gormodol fel mater iechyd y cyhoedd yn bennaf. Roedd yr ymagwedd hon yn wahanol i'r un a goledwyd gan lywodraethau'r DU, a oedd yn ei weld fel rhywbeth a oedd yn achosi troseddu, anrhefn, ac fel mater trwyddedu. Gan fod cyfrifoldeb am bolisi iechyd, gan gynnwys iechyd y cyhoedd, wedi'i ddatganoli, a bod troseddu a thrwyddedu heb eu datganoli, roedd Gweinidogion yn credu bod ganddynt y

modd cyfreithiol i roi sylw i'r mater. Fodd bynnag, tynnwyd MUP yn ôl o'r Bil Iechyd y Cyhoedd arfaethedig yn ystod cam gymharol gynnar o'r broses.

Bu deddfwriaeth MUP a basiwyd gan Senedd yr Alban yn destun her gyfreithiol gan y Scotch Whisky Association ac eraill, a oedd yn dadlau ei bod yn mynd yn groes i gyfraith gystadleuaeth yr UE. Yn hytrach na wynebu'r perygl y byddai oedi cyn pasio'r Bil cyfan tra bod mater cyfreithlondeb MUP yn cael ei ddatrys, penderfynodd Gweinidogion Cymru ddeddfu arno ar wahân, gan lunio Bil Iechyd y Cyhoedd (Isafbris am Alcohol) (Cymru) yn 2015. Ond dywedodd Llywodraeth y DU ei bod o'r farn bod MUP (a pholisi alcohol yn fwy cyffredinol) yn fater plismona a chyfiawnder troseddol, a'i fod felly y tu allan i gymhwysedd Llywodraeth Cymru. Nid oedd Llywodraeth Cymru'n barod i dderbyn hyn, fel y mae taith y ddeddfwriaeth MUP yn 2018 yn ei ddangos. Ond daeth i'r casgliad y byddai brwydr wleidyddol a chyfreithiol â Llywodraeth y DU ac efallai gwrthwynebwyr ariannog eraill yn gofyn am neilltuo mwy o adnoddau nag y gallai eu cyfiawnhau ar y pryd, ac felly tynnwyd y bil yn ôl.

Buom yn edrych ar ddatblygiad polisi MUP yng Nghymru o'r broses ymgynghori a arweiniodd at Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) 2014 hyd at dynnu Bil MUP 2015 yn ôl. Mae'r dystiolaeth a gasglwyd gennym yn dangos bod MUP wedi cloffi oherwydd, ac yn wahanol i ddiwygio digartrefedd, a oedd yn ddi-os o fewn cymhwysedd datganoledig, bod MUP yn cynnwys cyfranogwyr a grwpiau buddiant o'r tu hwnt i Gymru a bod materion lle'r oedd cymhwysedd Llywodraeth Cymru'n cael ei gwestiynu. Er bod rhwydweithiau polisi alcohol eithaf datblygedig yng Nghymru, roedd Llywodraeth Cymru'n mwynhau perthnasoedd llawer gwell â grwpiau trydydd sector, academyddion, a chyfranogwyr iechyd nag â chynhyrchwyr a gwerthwyr alcohol. Roedd llawer o ffigurau'r diwydiant hefyd yn gweithredu o'r tu allan i Gymru ac roeddent yn gwrthwynebu deddfwriaeth a allai gyfyngu ar eu gwerthiant yng Nghymru ac amharu ar yr hyn sydd wedi bod yn farchnad unfurf yn y DU. Efallai eu bod hefyd yn poeni y gallai deddfwriaeth yng Nghymru a'r Alban arwain yn y diwedd at gyflwyno MUP yn Lloegr.

Nid oedd modd gwybod a oedd gwrthwynebiad Llywodraeth y DU i gynigion MUP Cymru wedi'i ddylanwadu gan sylwadau gan y diwydiant alcohol, er bod ganddo hanes o lobio costus ac effeithiol yn aml yn San Steffan. Ond rydym yn damcaniaethu y gallai'r posibilrwydd o ddiffinio MUP fel rhywbeth a oedd y tu hwnt i gymhwysedd datganoledig fod wedi galluogi ei wrthwynebwyr mewn rhannau o'r diwydiant alcohol i gymryd rhan mewn 'siopa lleoliadau' (term a ddefnyddir gan academyddion i ddisgrifio sefyllfa lle mae cyfranogwyr mewn polisi'n ceisio newid y lleoliad lle mae polisi'n cael ei lunio i un lle maent yn credu sy'n cynnig y siawns orau o gael y canlyniad a ffefrir ganddynt - er enghraifft, i lefel wahanol o lywodraeth, neu i'r llysoedd). Felly, roedd y Scotch Whisky Association wedi diffinio deddfwriaeth MUP nid mewn termau iechyd y cyhoedd fel yr oedd Llywodraeth yr Alban wedi ei gyflwyno, ond fel achos lle gallai cyfraith gystadleuaeth yr UE fod yn cael ei thorri, gan alluogi'r lleoliad ar gyfer penderfynu symud i'r llysoedd. Yn achos Cymru, roedd y

cwestiwn o gyfreithlondeb o dan gyfraith yr UE wedi cael ei ystyried eisoes ond gallai codi cwestiwn cymhwysedd datganoli fod wedi galluogi gwrthwynebwyr y mesur i ddenu cefnogaeth llywodraeth y DU ac, yn y pen draw, i symud y lleoliad i'r llysoedd. Mae hyn yn dangos cyfyngiad pwysig posibl ar bŵer Llywodraeth Cymru i weithredu mewn rhai meysydd polisi.

Fframweithiau cysniadol defnyddiol

Rydym wedi defnyddio nifer o fframweithiau damcaniaethol i ddadansoddi ein data ac i ddatblygu ein dealltwriaeth o sut mae polisiau'n cael eu llunio a'u gweithredu yng Nghymru. Credwn y gallai dau ohonynt fod yn gymhorthion arbennig o ddefnyddiol i lunwyr polisiau i feddwl am yr offerynnau sydd ym meddiant Llywodraeth Cymru a'r ffyrdd o'u defnyddio. Y rhain yw'r *deipoleg o offerynnau polisi* a ddatblygwyd gan yr academyddion o Brydain Christopher Hood a Helen Margetts (Hood a Margetts 2007), a'r cysyniad *Meta-lywodraethu*, fel y'i disgrifiwyd gan yr ysgolheigion o Ddenmarc Eva Sørensen a Jakob Torfing (Sørensen a Torfing 2009).

Teipoleg NATO o offerynnau polisi

Mae Hood a Margetts yn defnyddio'r acronym NATO ar gyfer y pedwar categori cyffredinol o offerynnau polisi, ac mae pob un ohonynt ar gael i Lywodraeth Cymru:

- Mae **nodaledd** yn cael ei ddiffinio fel 'y nodwedd o fod yng nghanol rhwydwaith gwybodaeth neu gymdeithasol'. Mae'n adnodd y mae llywodraeth yn gallu manteisio arno drwy fod yng nghanol gwe, neu'n fwy na thebyg llawer o weoedd sy'n gorgyffwrdd. Gall nodaledd alluogi llywodraeth i gasglu a lledaenu gwybodaeth, ac i feithrin a rheoli perthnasoedd â rhanddeiliaid mewn sectorau eraill. Mae'n eu helpu i gasglu gwybodaeth am fater polisi, i ffurfio'r ffordd mae mater yn cael ei weld, a defnyddio adnoddau sectorau eraill i helpu i ddatblygu a gweithredu ymatebion polisi.
- Diffinnir **awdurdod** fel 'meddu ar bŵer cyfreithiol neu swyddogol' i fynnu, gwahardd, gwarantu neu ddyfarnu. Mae'n galluogi llywodraeth i wneud penderfyniadau y mae'n rhaid i gyfranogwyr eraill eu derbyn. Mae hyn yn cynnwys pwerau deddfu ond mae hefyd yn ymestyn i gynnwys rheoli cynnydd agendâu polisi, a'r gallu i gyhoeddi trwyddedau a hawlenni.
- **Trysor** yw stoc o arian llywodraeth, neu unrhyw adnodd arall y gellir eu cyfnewid yn rhwydd. Mae'n galluogi llywodraethau i ariannu gwasanaethau, i dalu am

gydweithredu, a rhoi cymorth ariannol i unigolion a sefydliadau. Gall hefyd gynnwys pŵer y llywodraeth i godi arian.

- **Trefniadaeth** ('Organisation' yn Saesneg) yw gallu llywodraeth i wneud pethau drwy ddefnyddio'r adnoddau dynol a materol sydd o dan ei rheolaeth (yn hytrach na defnyddio adnoddau dynol a materol cyfranogwyr eraill, y gellir eu prynu drwy ddefnyddio Trysor).

Pan fyddwn yn cymhwyso'r fframwaith yng nghyd-destun Cymru, mae'n ein helpu i ddeall dosbarthiad offerynnau polisi Llywodraeth Cymru, a'u perthynas â'i gilydd.

Mae **Awdurdod** Llywodraeth Cymru wedi cynyddu'n sylweddol ers i'r sefydliadau datganoledig ddechrau gweithio yn 1999, a'r cynnydd pwysicaf, caniatáu pwerau deddfu sylfaenol llawn i'r Cynulliad Cenedlaethol yn 2011, oedd yr hyn sydd wedi galluogi Llywodraeth Cymru i wneud diwygiadau sylfaenol i'r fframwaith digartrefedd statudol. Ond mae parhad hawl Senedd y DU i ddeddfu ar ran Cymru mewn materion datganoledig, a'r amwysedd ynglŷn â therfynau cymhwysedd datganoledig fel y gwelwyd yn ein hastudiaeth achos ar MUP, yn dangos bod modd herio Awdurdod Llywodraeth Cymru. Ac rydym wedi nodi bod modd cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru i weithredu ei Hawdurdod mewn rhai materion gan faterion ategol sydd heb eu datganoli, fel cyfiawnder troseddol, neu nawdd cymdeithasol.

Nid oes gan Lywodraeth Cymru lawer o fodd i ychwanegu'n sylweddol at ei **Thrysor** cyhyd ag y daw'r rhan fwyaf ohono o grant bloc Trysorlys y DU, sy'n cael ei gyfrifo drwy gyfeirio at yr hyn mae Llywodraeth y DU yn ei wario yn Lloegr. Ni fydd cyflwyno elfen o ddatganoli cyllidol yn ddiweddar ac ymestyn pwerau benthyca yn newid hyn yn y dyfodol rhagweladwy. Ond o fewn y terfynau cyffredinol hyn, mae gallu Llywodraeth Cymru i benderfynu sut y bydd ei Thrysor yn cael ei wario'n offeryn pwysig – er yn ymarferol mae ei defnydd o'r offeryn, fel yn achos y rhan fwyaf o lywodraethau, yn cael ei ffurfio gan ffactorau fel ymrwmiadau gwario blaenorol ('dibyniaeth llwybr'). Felly yn yr astudiaeth achos digartrefedd, nid oedd Llywodraeth Cymru'n gallu codi arian newydd, na symud mwy na swm bychan o feysydd gwariant eraill, i weithredu'r diwygiadau; ond mae'r ffaith bod cyllideb ddigartrefedd yn bodoli eisoes yn rhoi adnoddau iddi yn y maes hwn y gallai eu defnyddio'n wahanol.

Cymharol ychydig o adnoddau **Trefniadaeth** sydd gan Lywodraeth Cymru o dan ei rheolaeth uniongyrchol ei hun; ac, oherwydd bod yn rhaid talu am Drefniadaeth, mae ei gallu i'w cynyddu wedi'i gyfyngu gan derfynau ei Thrysor. Beth bynnag, mae llawer o'i phrif feysydd cyfrifoldeb yn cael eu cyflawni gan asiantaethau eraill. Er enghraifft, roedd y diwygiadau digartrefedd yn dibynnu ar awdurdodau lleol a'r trydydd sector i'w gweithredu, ac mae ein hastudiaeth achos yn dangos bod gweithio effeithiol rhyngddi â'r cyrff hyn wedi bod yn ffactor pwysig yn llwyddiant cymharol y diwygiadau hyd yma. Yn yr un modd, dywedodd ein sylwedyddion wrthym na fyddai Llywodraeth Cymru wedi medru cynnig ei deddfwriaeth MUP heb sicrwydd gan adrannau Safonau Masnachu awdurdodau lleol eu bod yn disgwyl y

byddent yn gallu ei gorfodi. Fodd bynnag, mewn rhai achosion mae Llywodraeth Cymru wedi dangos diddordeb mewn defnyddio'r adnoddau hynny nad ydynt yn ofynnol ar gyfer ei gweithrediadau ei hun i gyflawni nodau polisi – er enghraifft, drwy ryddhau tir dros ben y Llywodraeth ar gyfer tai fforddiadwy.

Mae **Nodaledd** yn wahanol i Awdurdod, Trysor a Threfniadaeth yn yr ystyr ei fod yn gallu bod yn fwy o offeryn polisi 'cartref' a gellir ei ddatblygu drwy fabwysiadu ffyrdd penodol o weithio. Yma gall Llywodraeth Cymru elwa ar 'lywodraethu gwlad fechan' ac, mewn llawer o feysydd, natur glos cymunedau polisi Cymru (Rabey 2016). Er nad yw cymunedau bach o reidrwydd yn fwy cytûn, dylai fod yn haws i gynnal set gynhwysfawr o berthnasoedd yng Nghymru nac mewn gwlad llawer mwy fel Lloegr. Mae ein hastudiaeth o ddeddfwriaeth ddigartrefedd yn dangos bod y defnydd medrus o Nodaledd gan lunwyr polisi Llywodraeth Cymru wedi gwneud cyfraniad enfawr at ddatblygu a gweithredu'r polisi.

Mae'n bwysig cofio bod yn rhaid i lywodraethau gan amlaf ddefnyddio cyfuniad o offerynnau o wahanol gategoriau i gyflawni eu hamcanion polisi. Er enghraifft, yn ein hastudiaeth achos ar ddigartrefedd, roedd Nodaledd yn gosod y sylfaen ar gyfer y diwygiadau ac roedd yn chwarae rhan bwysig wrth weithredu. Ond roedd cynnydd mewn Awdurdod ar ôl 2011 mewn gwirionedd yn galluogi newid y fframwaith statudol ac roedd hefyd yn gymhelliad ychwanegol i'r trydydd sector ac awdurdodau lleol i gydweithio â Llywodraeth Cymru er mwyn gwneud yn siŵr bod unrhyw ddeddfwriaeth newydd yn ateb eu gofynion sefydliadol a pholisi eu hunain. Ar y llaw arall, y rheswm pennaf pam y penderfynodd Llywodraeth Cymru beidio â bwrw ymlaen ag MUP yn 2014-2015 oedd am fod ei Hawdurdod i wneud hynny'n cael ei herio gan y diwydiant alcohol a llywodraeth y DU.

Meta-lywodraethu – fframwaith i feddwl am reoli perthnasoedd

Meta-lywodraethu yw'r broses lle mae llywodraeth yn rheoli ei rhwydweithiau o berthnasoedd â chyfranogwyr polisi eraill. Datblygodd y cysyniad o theori rhwydwaith llywodraethu, sy'n gweld polisi a darpariaeth gwasanaeth yn cael ei ffurfio mewn rhwydweithiau o gyfranogwyr cyd-ddibynnol – nid llywodraeth ganolog yn unig, ond hefyd awdurdodau lleol, y trydydd sector, busnes, academyddion, ac yn y blaen, gan ddibynnu ar yr union faes polisi dan sylw. Mae pob un o'r cyfranogwyr hyn yn cyfrannu rhywbeth gwahanol ar y broses llunio polisi ac mae'r polisi'n deillio o'r rhyngweithio rhyngddynt. Er enghraifft, efallai bod gan Lywodraeth Cymru darged ar gyfer nifer yr anheddau fforddiadwy sydd i gael eu hadeiladu o fewn cyfnod penodedig, a'r arian i adeiladu'r anheddau, ond i gyflawni'r targed bydd yn rhaid wrth gydweithio â chyrrff eraill fel awdurdodau lleol (fel awdurdodau cynllunio ac fel darparwyr tai), Cymdeithasau Tai, ac adeiladwyr tai yn y sector preifat.

Mae rhai o ysgolheigion cynnar rhwydweithiau llywodraethu wedi dod i'r casgliad bod llywodraethau wedi colli'r gallu i gyfarwyddo newid mewn polisi, gan eu bod yn llawer mwy dibynnol ar gydweithrediad cyfranogwyr eraill nag oeddent mewn oes gynharach, fwy hierarchaidd. Ond mae'r cysyniad o Fetalywodraethu yn herio hyn. Mae'n dadlau er bod yn rhaid i lywodraethau fel arfer weithio â chyfranogwyr eraill i gyflawni eu hamcanion polisi, mae ganddynt adnoddau penodol yn eu meddiant a all eu rhoi mewn sefyllfa llawer cryfach nag aelodau rhwydweithiau eraill. Gall yr adnoddau hyn gynnwys mwy o gyllid a staff (neu, yng ngeiriau Hood a Margetts, Trysor a Threfniadaeth) na chyfranogwyr eraill, mwy o allu i gasglu a choladu gwybodaeth ac ystod ehangach o gysylltiadau (Nodaledd), a monopoli o bwerau cyfreithiol a gweithdrefnol i wneud ac i orfodi penderfyniadau (hynny yw, Awdurdod). Felly drwy ddefnyddio'r adnoddau hyn, gall llywodraeth hwyluso, rheoli, a llywio rhwydweithiau i gyflawni ei hamcanion polisi. Mewn gwirionedd, gall ychwanegu at ei hadnoddau drwy reoli rhwydweithiau, oherwydd drwy wneud hynny gall sicrhau bod partneriaid ei rhwydweithiau yn ymrwymo eu hadnoddau i ddatblygu a gweithredu ei pholisi.

Mae'r astudiaethau achos digartrefedd a MUP yn dangos sut y gall yr adnoddau sydd ym meddiant llywodraeth ffurfio ei gallu i reoli rhwydweithiau o berthnasoedd. Yn benodol, maent yn dangos na fydd gwerth adnoddau neu offerynnau polisi fel Awdurdod, Trysor a Threfniadaeth yr un fath ym mhob achos. Roedd yr offerynnau a'r adnoddau a oedd yn galluogi Llywodraeth Cymru i reoli rhwydweithiau'n llwyddiannus – ac felly'n cynyddu ei gallu i lunio polisi – yn llawer llai effeithiol mewn un achos nag yn y llall, gan fod dynameg a therfynau'r rhwydweithiau'n wahanol.

Yn achos diwygio digartrefedd, roedd rhesymau da iawn pam fod awdurdodau lleol a mudiadau trydydd sector yn cydweithio â Llywodraeth Cymru i ddatblygu a gweithredu polisi. Roedd yn fuddiol iawn bod cytundeb cyffredinol rhwng holl aelodau'r rhwydwaith ynglŷn â nod cyffredinol polisi digartrefedd – sef atal a lleddfu digartrefedd yn fwy effeithiol. Ond roedd gan rai mudiadau trydydd sector draddodiad o annibyniaeth, eiriolaeth, a herio nad oedd o reidrwydd yn cynnwys cydweithio â llywodraeth, ac mae'n ddealladwy bod llawer o awdurdodau lleol yn bryderus ynglŷn ag effaith bosibl diwygiadau penodol ar eu gwasanaethau a'u cyllidebau presennol, a oedd eisoes o dan bwysau.

Fodd bynnag, nid oedd amheuaeth ei fod o fudd i'r cyfranogwyr hyn i weithio â Llywodraeth Cymru. I raddau helaeth, y fframwaith digartrefedd statudol presennol oedd wedi llywio datblygiad gwasanaethau digartrefedd yng Nghymru. Roedd gwasanaethau digartrefedd awdurdodau lleol a'r trydydd sector yn dibynnu i raddau helaeth ar gyllid Llywodraeth Cymru. Roedd polisi digartrefedd yng Nghymru, fel agwedd ar dai, yn fater a oedd yn ddiamwys wedi'i ddatganoli, ac wrth i bwerau deddfu sylfaenol gael eu rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol yn 2011, roedd cyfrifoldeb llawn amdano'n cael ei drosglwyddo o San Steffan i Gaerdydd. Felly i awdurdodau lleol a'r trydydd sector, y pris o beidio â chydweithio fyddai'r posibilrwydd o orfod gweithio o fewn fframwaith newydd na fyddai ganddynt lais yn ei ddatblygiad. Drwy gydweithio â Llywodraeth Cymru, roedd ganddynt obaith o gyflawni canlyniadau a oedd yn

cyd-fynd yn well â'u nodau eu hunain ac a fyddai'n fwy ymarferol o'u safbwynt hwy. Ac roedd Llywodraeth Cymru hefyd yn gallu defnyddio ei hofferynnau polisi i feithrin a ffurfio sut yr oedd rhwydweithiau polisi'n gweithio, er enghraifft, drwy ariannu eu gweithrediadau ffurfiol.¹

Yn achos Isafbris Uned, roedd adnoddau Llywodraeth Cymru'n offerynnau llawer llai defnyddiol i reoli perthnasoedd. Roedd hyn yn rhannol oherwydd anghytundeb mawr o fewn yr hyn y gellid ei ddiffinio'r fras fel y rhwydwaith polisi alcohol yng Nghymru. Roedd Llywodraeth Cymru'n awyddus i leihau yfed alcohol (problemus), ac roedd yn gweld MUP fel ffordd effeithiol o wneud hyn. Roedd y nod a'r amcan hwn yn cael ei rannu i raddau helaeth gan academyddion, gwasanaethau iechyd, a'r trydydd sector (ac yn wir roedd mabwysiadu MUP fel ffordd ymlaen yn deillio i raddau helaeth o ddylanwad tystiolaeth arbenigol academiaidd a gwyddonol). Fodd bynnag, er bod y diwydiant diodydd wedi ymrwymo'n swyddogol i leihau yfed problemus, roedd llawer o ffigurau dylanwadol yn y diwydiant² yn gwrthwynebu MUP fel rhywbeth a fyddai'n niweidiol i'w modelau busnes. Hefyd, yn wahanol i aelodau'r rhwydwaith polisi digartrefedd, nid oedd y cyfranogwyr hyn yn dibynnu ar Lywodraeth Cymru am adnoddau fel cyllid, nac ar fframwaith cyfreithiol a oedd yn eu galluogi i weithredu. Yn wir, i rai dibenion, roedd gan rai o ffigurau mwyaf y diwydiant, fel busnesau cenedlaethol neu ryngwladol cyfoethog, â mwy o adnoddau o bosibl na Llywodraeth Cymru.

Mae'n bwysig nodi bod terfynau'r rhwydwaith polisi alcohol yn agored i'w herio. Yn achos polisi digartrefedd roedd pawb yn gytûn bod y mater yn dod o fewn cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru ac o ran hunaniaeth y partïon â buddiant. Ond oherwydd bod modd portreadu camddefnydd o alcohol fel mater troseddau a thrwyddedu, sydd heb eu datganoli, roedd modd i'r rhai a oedd yn gwrthwynebu MUP yng Nghymru ddadlau y dylai'r rhwydwaith polisi gynnwys Llywodraeth y DU fel prif gyfranogwr, ac y gellid rhoi'r ddadl ar brawf yn y llysoedd. Nid yn unig, felly, yr oedd adnoddau polisi Llywodraeth Cymru'n aneffeithiol yn erbyn rhai o wrthwynebwyr MUP, ond gellid bwrw amheuaeth ar fodolaeth un o'r adnoddau hynny - Awdurdod ffurfiol, a gallai'r cwestiwn hwnnw gael ei ateb gan barti heblaw Llywodraeth Cymru. Mae'r ysgolheigion Meta-lywodraethu Sørensen a Torfing yn dadlau bod y gallu i ddylanwadu ar gymeriad, cyfansoddiad, a chwmpas rhwydwaith, drwy ffurfio ei reolau, ei normau a'i weithdrefnau'n offeryn pwysig i reoli rhwydweithiau. Yn yr achos hwn, ni allai Llywodraeth Cymru fod yn siŵr y gallai wneud hyn. Felly ffordd arall o ddeall penderfyniad

¹ Nid yw hyn yn golygu bod awdurdodau lleol a'r trydydd sector wedi penderfynu cydweithredu â Llywodraeth Cymru er mwyn cyflawni ei buddiannau eu hunain yn unig. Mae ein hymchwil yn dangos bod perthnasoedd personol a sefydliadol da iawn wedi datblygu dros amser ar draws y gwahanol sectorau a bod hynny wedi arwain at ymdeimlad gwirioneddol o gydymdrech. Ond mi oedd ein sylwedyddion yn awgrymu bod rhai cyfranogwyr yn ailedrych ar eu perthynas â Llywodraeth Cymru wrth iddi gael mwy o adnoddau polisi a bod y rheini'n rhai cryfach, a'u bod o ganlyniad yn symud tuag at fwy o gydweithredu.

² Yn wahanol i'r Alban, ychydig o ddistyllwyr a bragwyr mawr sydd yng Nghymru ac roedd ein sylwedyddion yn awgrymu nad oedd gan rai o'r cynhyrchwyr llai, a oedd eisoes yn gwerthu eu cynnyrch am brisiau a oedd yn uwch nag unrhyw isafbris tebygol, wrthwynebiad cryf i MUP. Ond roedd manwerthwyr mawr sydd wedi'u lleoli y tu allan i Gymru, yn anhapus â'r syniad o orfod gweithredu polisiâu prisio gwahanol yng Nghymru a Lloegr.

Llywodraeth Cymru i beidio â mentro i ymrwymo adnoddau i her gyfreithiol bosibl yn erbyn Llywodraeth y DU (ac efallai hefyd rhai rhannau o'r diwydiant diodydd) yw drwy ddweud y gallai'r costau o sefydlu ei safle fel meta-lywodraethwr godi y tu hwnt i lefel dderbyniol.

Rhai pwyntiau ar gyfer llunwyr polisi

Rydym wedi dod i rai casgliadau penodol yn y ddau achos y buom yn edrych arnynt ac wedi awgrymu bod y fframwaith NATO a'r cysyniad o feta-lywodraethu'n cynnig ffyrdd defnyddiol o feddwl am bwerau ac ysgogiadau polisi a sut i'w gweithredu. Mae'r adran olaf hon o'r adroddiad yn cyflwyno pedwar canfyddiad cyffredinol o'r astudiaeth.

Rydym yn dod i'r casgliad ei bod yn bwysig **cydnabod y cyfyngiadau ar Lywodraeth Cymru ac i ganolbwyntio ar amcanion polisi y mae modd eu cyflawni**. Nid yw hyn yn golygu peidio â bod yn uchelgeisiol neu chwarae'n saff. Ond mae yn dangos pwysigrwydd cymryd golwg realistig ar yr hyn y gellir ei gyflawni a meddwl yn greadigol am y ffyrdd gorau o'i wneud. Yn benodol, efallai na fydd cyllid a deddfwriaeth yn ddigon i gyflawni polisïau ac nid dyna'r unig offerynnau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru.

Gall meddwl yn ddigon cynnar am ba offerynnau polisi sydd eu hangen helpu i sicrhau eu bod yn cael eu rheoli a'u defnyddio'n briodol. Mae edrych mewn ffordd realistig ar y cymysgedd o offerynnau polisi sydd ar gael yn gallu helpu llunwyr polisi i benderfynu a yw menter polisi'n debygol o lwyddo ac os nad yw, yna gallant newid yr amgylchiadau fel y gallai lwyddo yn y dyfodol.

Mae'n bwysig bod Llywodraeth Cymru'n chwilio am ffyrdd o ategu ei hadnoddau ffurfiol drwy annog cyfranogiad sefydliadau eraill. Mae adnoddau deddfwriaethol, ariannol a materol Gweinidogion yn gyfyngedig (er eu bod yn cynyddu). Prif ased y Llywodraeth yw Nodaledd – y dylanwad a ddaw drwy fod yng nghanol rhwydweithiau polisi. Mae hyn yn golygu ei bod yn bwysig meithrin perthnasoedd gweithio da â chyfranogwyr eraill sydd â'r gallu i gyfrannu at ddatblygu a chyflawni polisïau. Nid yw nodaledd yn ateb i bopeth ac mewn rhai meysydd polisi – fel yn achos Isafbris unedau Alcohol – efallai na fydd Llywodraeth Cymru'n gallu meithrin perthnasoedd da â'r holl gyfranogwyr perthnasol. Er hynny, mewn llawer o achosion, mae rhwydweithiau da wedi'u cael eu ffurfio'n fwriadol gan swyddogion Llywodraeth Cymru ac eraill a gall Nodaledd fod yn ffynhonnell bwysig o 'bŵer meddal' a all, i raddau, wneud iawn am ddiffyg pwerau ffurfiol.

Mae'n beth da i wneud y gorau ar y **manteision y mae'r cyd-destun polisi Cymreig yn ei gynnig**. Mae'r lefel uchel o sefydlogrwydd gwleidyddol yn golygu y dylai fod modd edrych y tu hwnt i'r cylch etholiadol nesaf, a dylai maint cymharol fach Cymru ei gwneud yn haws i uno gwahanol rannau gwasanaeth cyhoeddus Cymru ac i Lywodraeth Cymru fod yn ymwybodol o'r hyn sy'n digwydd yn y 'rheng flaen'. Yn achos y ddeddfwriaeth ddigartrefedd er enghraifft, pan oedd y ddeddfwriaeth yn cael ei gweithredu, roedd modd i un tîm a oedd yn cynnwys awdurdodau lleol, y trydydd sector a swyddogion polisi digartrefedd Llywodraeth Cymru hyfforddi, ac ateb cwestiynau ar y fframwaith gan bob un o'r swyddogion digartrefedd lleol yng Nghymru ac roedd hyn wedi helpu i ennyn ymdeimlad o bwrpas a chydberchnogaeth o'r ddeddfwriaeth ymhlith y rhai a fyddai'n ei gweithredu.

Cyfeiriadau

C.Hood a H. Margetts (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

G. Ifan a E. Poole (2018) *Y Sylfaen Drethu Gymreig: Risgiau a Chyfleoedd ar ôl Datganoli Cyllidol*. Caerdydd, Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru. Ar gael yn <https://www.wcpp.org.uk/cy/cyhoeddi/y-sylfaen-drethu-gymreig-risgiau-a-chyfleoedd-ar-ol-datganoli-cyllidol/>

T. Rabey (2015) *Governance, Coherence and Capacity: Policy Making in Smaller Countries*. Caerdydd, Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru. Ar gael yn https://sites.cardiff.ac.uk/ppiw/files/2015/10/Connection-coherence-and-capacity_-_Policy-making-in-small-countries-final-report-FINAL.pdf

E. Sørensen a J. Torfing (2009) Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87, 2, 234-258.

Atodiad 1

Rhai datblygiadau pwysig mewn datganoli pwerau ffurfiol yng Nghymru ers 1999

1999: Y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei sefydlu fel corff corfforaethol, a oedd yn gallu pasio is-ddeddfwriaeth yn unig, a heb bwerau sylweddol i godi trethi na benthyca.

2002: Gwahaniad de facto y weithrediaeth ('Llywodraeth Cynulliad Cymru') oddi wrth y Cynulliad fel deddfwrfa

2006: Deddf Cymru Senedd y DU yn ffurfioli gwahanu'r weithrediaeth a'r ddeddfwrfa; yn caniatáu pwerau deddfu sylfaenol cyfyngedig i'r Cynulliad, o dan oruchwyliaeth San Steffan drwy'r trefniadau Gorchymyn Cydsyniad Deddfwriaethol, gyda'r posibilrwydd o bwerau deddfu sylfaenol llawn yn dilyn refferendwm.

2011: Refferendwm o dan Ddeddf 2006: datganoli pwerau deddfu sylfaenol llawn.

2014: Deddf Cymru Senedd y DU yn datganoli cyfrifoldeb am dair treth gymharol ddibwys, rhoi pwerau i godi trethi newydd gyda chydysyniad Senedd San Steffan, ehangu pwerau benthyca Llywodraeth Cymru, a chaniatáu datganoli rhannol y Dreth Incwm yn dilyn refferendwm.

2017: Deddf Cymru Senedd y DU yn symud o fodel rhoi pwerau i fodel cadw pwerau, ac mae'n diddymu'r gofyniad am refferendwm cyn datganoli'r Dreth Incwm yn rhannol. Cyfradd Gymreig y Dreth Incwm o 10c a gostyngiad cyfatebol yng ngrant bloc Trysorlys EM yn dod i rym yn Ebrill 2019.

Manylion am yr Awdur

Mae **Andrew Connell** yn Gydymaith Ymchwil yng Nghanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Am ragor o wybodaeth, cysylltwch â:

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