Llunio polisïau gyda'r bwriad o'u gweithredu

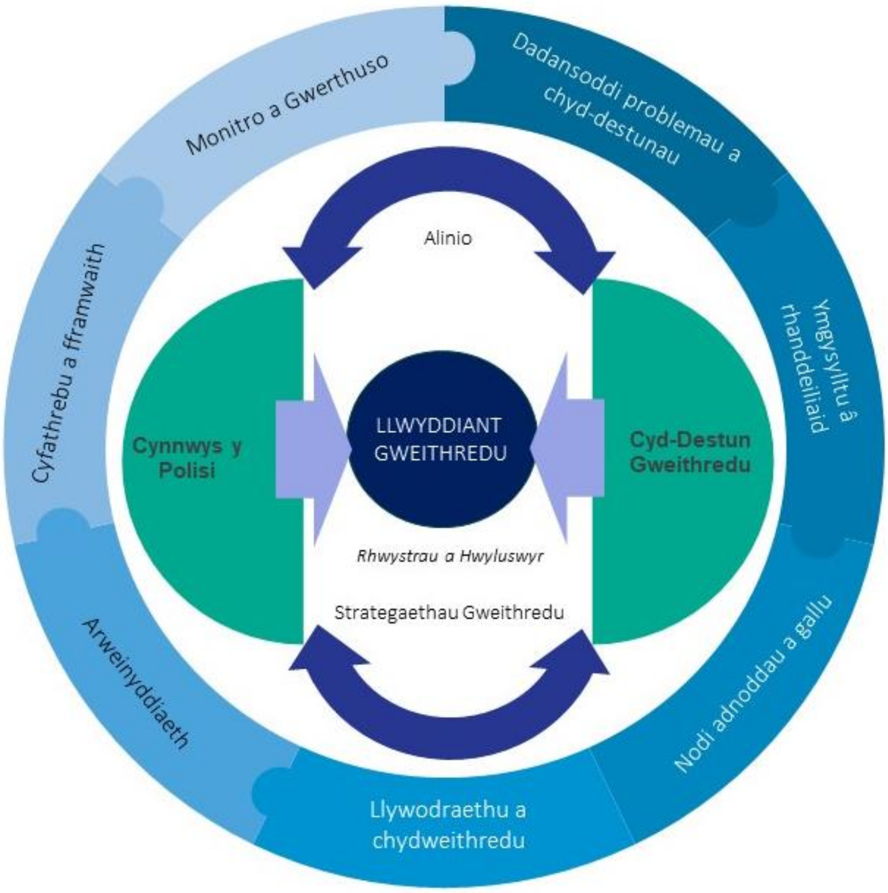
Cyflwyniad

Yn aml, nid yw polisïau'n cyflawni'r canlyniadau a fwriedir. Er bod llawer wedi'i ysgrifennu am hyn, a sut i'w osgoi, mae'r wybodaeth a'r ddealltwriaeth ar wahân i raddau.

Fe wnaethom gynnal adolygiad er mwyn gallu deall y syniadau diweddaraf ar y bwlch gweithredu polisi a chanfod sut gellir integreiddio gwybodaeth o'r wyddor weithredu i mewn i waith polisi. Fe wnaethom edrych ar y llenyddiaeth academaidd a'r llenyddiaeth lwyd, gan gynnwys yr adnoddau presennol sy'n cynnig arweiniad ar integreiddio ffocws gweithredu i mewn i'r gwaith o lunio a chyflawni polisïau. Yma rydym yn crynhoi'r canfyddiadau allweddol. Mae'r adroddiad llawn, gan gynnwys dolenni at offer ac adnoddau, i'w gweld yma.

Fframio'r broses o weithredu'r polisi

Er mwyn cyfuno llenyddiaeth mor amrywiol, fe wnaethom ddatblygu fframwaith sy'n defnyddio ac yn addasu nifer o'r modelau presennol o'r llenyddiaeth a adolygwyd.



Llunio polisïau gyda'r bwriad o'u gweithredu

O dan ein fframwaith, mae gweithredu llwyddiannus yn dibynnu ar y rhyngweithio rhwng:

- Cynnwys neu 'resymeg' y polisi: yr elfennau 'pam' (diffiniad o'r broblem), 'beth' (amcanion) a 'sut' (offerynnau polisi a chyfeiriad ar gyfer gweithredu) ar gyfer y polisi; a'r
- Cyd-destun gweithredu: y cyd-destun cymdeithasol, diwylliannol, gwleidyddol, economaidd, sefydliadol ac o ran seilwaith ar wahanol lefelau (e.e. lleoliad gweithredu, rhanbarthol, cenedlaethol)

Caiff y rhyngweithio hwn ei gyfryngu gan:

- strategaethau gweithredu – y mesurau penodol sy'n ceisio gwreiddio neu gyflawni'r polisi, sy'n aml yn rhan o gynnwys polisi ond yr ymhelaethir arnynt ymhellach fel rhan o gyflwyno'r polisi (e.e. hyfforddiant, cyllid, canllawiau ac ati); a
- dulliau o gefnogi'r broses weithredu – y gweithgareddau'r ydym wedi'u nodi drwy ein hadolygiad a all helpu i wneud y canlynol:
  - sicrhau bod cynnwys y polisi wedi'i alinio â'r cyd-destun gweithredu;
  - lliniaru rhwystrau posibl neu wirioneddol a allai godi o ddiffyg aliniad; a
  - defnyddio hwyluswyr gweithredu posibl.

Fe wnaethom ddefnyddio'r model hwn fel y strwythur trefnu ar gyfer ein dadansoddiad; a chyflwynir y prif ganfyddiadau isod.

Amwysedd polisi a cham-aliniad â'r cyd-destun gweithredu

Gall polisi fethu o ganlyniad i bolisi gwael (polisi nad yw'n gallu cyflawni'r canlyniadau a ddymunir), gweithredu gwael (polisi heb ei weithredu'n dda), neu anlwc (ffactorau y tu allan i reolaeth llunwyr polisi yn tanseilio'r polisi).

Ychydig iawn y gellir ei wneud am 'anlwc' ond er mwyn osgoi methu, mae ein hadolygiad yn tynnu sylw at yr angen i fod yn glir ynghylch amwysedd yng nghynnwys y polisi, ac at yr aliniad â'r cyd-destun gweithredu. Dylid defnyddio hyn i ddatblygu a defnyddio dulliau o gefnogi'r broses weithredu sy'n ceisio mynd i'r afael â hyn.

Lleihau amwysedd

Gall tri math o amwysedd danseilio gweithredu effeithiol:

- Amwysedd ynghylch 'pam' yng nghyswllt cynnwys polisi: y broblem neu'r angen tybiedig y mae'r polisi yn ymateb iddynt.
- Amwysedd ynghylch 'beth' yng nghyswllt cynnwys polisi: nodau'r polisi a'r newid y bwriedir ei gyflwyno.
- Amwysedd ynghylch 'sut' yng nghyswllt y broses weithredu: y strategaethau a'r gweithgareddau gweithredu sydd eu hangen i droi'r polisi yn newid ar lawr gwlad, a phwy, ar wahanol lefelau yn y system, sydd angen gwneud beth i gefnogi a gweithredu hyn.

> **Gall amwysedd ynghylch elfennau 'pam', 'beth' a 'sut'**

y polisi danseilio'r gallu i weithredu'n effeithiol

Bydd gan bob polisi rywfaint o amwysedd, naill ai'n fwriadol (e.e. i ganiatáu ar gyfer amrywiad mewn darpariaeth leol) neu'n anfwriadol (e.e. polisïau sy'n ceisio 'datrys' materion lluosog neu gymhleth). Er mwyn cefnogi proses weithredu effeithiol, mae angen gwneud hyn yn glir ac ymdrechu i leihau amwysedd neu reoli goblygiadau hyn.

Gwella aliniad

Mae alinio bwriad a chynnwys polisi â'r cyd-destun gweithredu yn hollbwysig i'r broses weithredu. Dyma nodweddion y cyd-destunau gweithredu lle mae alinio'n debyg o fod yn fwyaf hanfodol:

- Cyd-destun polisi: y dirwedd polisïau bresennol a sut mae hyn yn creu anghysondeb, cyfatebolrwydd a lle i atgyfnerthu'r ddwy ochr.
- Blaenoriaethau, nodau a chymhellion sefydliadau ac unigolion sy'n weithredwyr, neu sydd fel arall yn rhan o'r dirwedd weithredu; a normau, diwylliannau a dewisiadau cymdeithasol.
- Seilwaith gweithredu: adnoddau ariannol a dynol, a'r seilwaith sydd ar gael yn y system i gefnogi'r broses weithredu.

Mae alinio cynnwys polisi â'r cyd-destun gweithredu yn hollbwysig i'r broses weithredu

Mae rhywfaint o gam-alinio yn anochel, ac fe allai hynny fod hyd yn oed yn fwriadol neu'n angenrheidiol er mwyn cyflawni'r newid a ddymunir, ond os felly, mae angen i'r dull gweithredu adlewyrchu hyn.

Dulliau o gefnogi'r broses weithredu

Roedd ein hadolygiad yn pwysleisio'r angen i ddatblygu a theilwra dulliau o gefnogi'r broses weithredu sy'n ymateb i faint a natur yr amwysedd a'r cam-alinio.

Mae'r rhain yn wahanol i'r strategaethau gweithredu penodol – dogfennau canllaw, cyllid, hyfforddiant ac ati – sef y mecanweithiau a ddefnyddir i weithredu'r polisi.

I'r gwrthwyneb, mae 'dulliau o gefnogi'r broses weithredu' yn ffordd o wneud diagnosis a / neu fynd i'r afael ag amwysedd a cham-alinio; gan ddeall felly a yw'r strategaethau'n ddigonol i sicrhau eu bod yn cael eu rhoi ar waith yn llwyddiannus.

Fe wnaethom nodi saith dull o gefnogi'r broses weithredu:

Dadansoddi problemau a chyd-destunau

Wrth lunio polisi, gall dadansoddi problemau a chyd-destunau leihau amwysedd y pwrpas ('pam' a 'beth') a helpu i asesu graddau'r aliniad. Mae'r dull hwn yn cefnogi defnyddio'r dystiolaeth bresennol ar gyfer y broblem, yr ystod o ymyriadau posibl, a'r dirwedd y mae'r polisi'n ceisio effeithio arni er mwyn datblygu'r ateb polisi gorau posibl.

Gellir hefyd ddefnyddio'r dadansoddiad o broblemau a chyd-destunau ochr yn ochr ag ymgysylltu â rhanddeiliaid i wella aliniad, drwy nodi o ble mae cefnogaeth a gwrthwynebiad yn debygol o ddod – neu o ble maent yn dod – a'r cryfderau a'r asedau mewn systemau.

Ymgysylltu â rhanddeiliaid

Gellir ymgysylltu â rhanddeiliaid i gasglu gwybodaeth am lefel yr aliniad (e.e. A yw pobl yn cytuno â'r hyn sy'n cael ei wneud? A oes ganddynt yr amser a'r adnoddau sydd eu hangen i gyflawni?), neu i leihau amwysedd (e.e. helpu i ateb 'beth' y mae angen ei wneud i fynd i'r afael â phroblem, a 'sut' y gellir gwneud hyn).

Gallai hefyd fod yn rhan hanfodol o'r broses weithredu drwy helpu i sicrhau aliniad â blaenoriaethau a chymhellion y cyfranogwyr; neu drwy helpu i ganfod lle mae cam-aliniad â pholisïau presennol yn creu gwrthdaro neu anghysondeb.

Nodi adnoddau a gallu

Camgymeriad cyffredin a wneir wrth lunio polisïau yw peidio â rhoi digon o sylw i fanylion cyflawni. Mae cynllunio'r broses weithredu yn golygu gwneud gwaith pwrpasol, cynhwysol a

chynhwysfawr i ddatblygu cynllun gweithredu – gwaith a allai gael ei arwain gan y llywodraeth neu gan gyrff cyfryngol. Bydd pa mor llac neu dynn y caiff y cynllun gweithredu ei ddiffinio a'i ddal yn ganolog yn amrywio yn dibynnu ar y polisi a'r cyd-destun gweithredu.

Llywodraethu a chydweithio

Mae gweithredu'n gofyn am waith cydlynol ar sawl lefel – gwaith tîm ydyw – ac, felly, mae angen addasu'r dull llywodraethu i adlewyrchu amwysedd ac aliniad, a chymhlethdod y mater / polisi dan sylw. Pan geir 'lefel isel' o amwysedd a cham-aliniad, gall llywodraethu a goruchwylio fod yn llai dwys. Lle bo un neu'r ddau ar 'lefel uchel', neu lle bo'r polisi'n gofyn am ddarpariaeth gydweithredol neu 'gydgysylltiedig', mae angen cynllunio'r trefniadau llywodraethu yn ofalus i gefnogi'r broses weithredu ac i fynd i'r afael â'r heriau a wynebir.

Arweinyddiaeth

Bydd y ffurfiau a'r mathau o arweinyddiaeth sydd eu hangen i weithredu'n llwyddiannus yn dibynnu ar amwysedd y polisi, ac i ba raddau y mae'n alinio â'r cyd-destun gweithredu. Bydd dadansoddi'r cyd-destun ac ymgysylltu â rhanddeiliaid yn helpu i ganfod yr angen am arweinyddiaeth ffurfiol ac anffurfiol, neu ganolog a gwasgaredig.

Cyfathrebu a fframio

Yn aml, mae angen cyfathrebu a fframio ar ôl y gwaith cychwynnol o ddylunio'r polisi. Efallai y bydd angen strategaethau fframio i roi sylw i amwysedd ynghylch 'pam' a 'beth', er mwyn cyfleu rhesymeg glir a thystiolaeth ategol ar gyfer yr ateb polisi. Gall cyfathrebu effeithiol liniaru tybiaethau negyddol ynglŷn â pholisi, ac amharodrwydd i ymrwymo, derbyn a chefnogi'r broses o weithredu polisi.

Monitro a gwerthuso

Bydd i ba raddau y gellir delio â gwahanol fathau o amwysedd yn amrywio. Er enghraifft, efallai na fydd yn bosibl, nac yn ddefnyddiol, nodi dulliau gweithredu penodol ('sut') mewn meysydd lle nad oes modd pennu'r ffordd ymlaen eto a lle mae angen gadael mwy o le ar gyfer arloesi ac amrywiadau lleol. Os nad oes modd sefydlu elfen 'sut' y polisi, neu os oes rhywbeth 'newydd' neu gymhleth yn cael ei gyflwyno, dylid cyfeirio'r gwaith monitro a gwerthuso tuag at gefnogi arbrofi, dysgu ac addasu ailadroddus, ac nid at fonitro cynnydd y broses weithredu yn unig.

Dulliau o gefnogi'r broses weithredu: atgyfnerthol a chydadferol

Mae ein gwaith dadansoddi yn awgrymu y gall dulliau o gefnogi'r broses weithredu atgyfnerthu a chydadfer ei gilydd dros amser, a bod rhyngweithio uniongyrchol ac anuniongyrchol rhyngddynt. Mae hyn yn awgrymu ei bod yn bosibl ennill tir neu wneud iawn yn ddiweddarach am ddulliau nas defnyddiwyd, neu nas defnyddiwyd yn ddigonol, yn ystod y camau cynharach.

> **Mae'n bosibl ennill tir neu wneud iawn yn ddiweddarach am ddulliau nas defnyddiwyd, neu nas defnyddiwyd yn ddigonol, yn ystod y camau cynharach.**

Mae'r dulliau o gefnogi'r broses weithredu yn atgyfnerthu ei gilydd yn yr ystyr y gall strategaethau atgyfnerthu ei gilydd ac ychwanegu gwerth at ei gilydd. Er enghraifft, gall dadansoddi problemau a chyd-destunau arwain at bennu pwy sydd angen bod yn rhan o'r broses o ymgysylltu â rhanddeiliaid; fe allai ymgysylltu â rhanddeiliaid greu amodau cefnogol sy'n gwneud arweinyddiaeth a llywodraethu gwasgaredig yn fwy effeithiol.

Maent yn cydbwyso oherwydd y gellid rhoi sylw i fylchau yn y ffordd y cafodd strategaethau a dulliau gweithredu eu defnyddio ar y dechrau drwy ddefnyddio, yn ddiweddarach, y dulliau cywir o gefnogi'r broses weithredu. Er enghraifft, mae'n bosibl y gellid gwneud iawn am ddiffyg ymgysylltu â rhanddeiliaid yn nyddiau cynnar llunio polisïau drwy gynnwys hynny mewn cynlluniau gweithredu diweddarach.

Mae hyn yn golygu bod angen dewis, adolygu ac addasu'r dulliau o gefnogi'r broses weithredu ar sail yr hyn sydd wedi digwydd o'r blaen, a pha mor dda y mae wedi gweithio. Gall pob cyfranogwr yn y broses weithredu eu defnyddio a, thrwy hyn, wneud iawn am unrhyw fylchau yng nghamau cynnar y gwaith o lunio'r polisi.

Casgliadau ac argymhellion

Mae llunio polisïau gyda'r bwriad o'u gweithredu yn golygu defnyddio tystiolaeth, dealluswrydd a gwybodaeth i greu darlun o'r 'broblem yn ei chyd-destun'. Mae hyn wedyn yn caniatáu ar gyfer defnyddio strategaethau gweithredu a dulliau cefnogi sy'n adlewyrchu ac yn ymateb i'r rhyngweithio a ragwelir rhwng y polisi a'r cyd-destun y mae'n ceisio dylanwadu arno neu ei newid.

Mae gweithredu effeithiol yn golygu rhoi sylw i amwysedd yn elfennau 'beth', 'pam' a 'sut' y polisi, ac asesu a gwella i ba raddau y mae'r polisi a chyd-destunau gweithredu aml-lefel yn alinio.

Mae angen i'r rhai sy'n ymwneud â llunio a chyflwyno polisïau ystyried y gwahanol fathau o dystiolaeth sydd eu hangen er mwyn gweithredu polisi yn llwyddiannus. Mae natur y broblem, yr amrywiol atebion posibl – ynghyd â chredoau, gwerthoedd a gallu'r unigolion a'r sefydliadau dan sylw neu'r rhai yr effeithir arnynt – i gyd yn berthnasol, a gallant helpu i bennu pa rai o'r dulliau o gefnogi'r broses weithredu a fydd yn ein galluogi i gyflwyno'r polisi yn y modd mwyaf effeithiol.

Mae'n berthnasol meddwl am yr elfen weithredu ar bob cam. Gall dewis y mecanweithiau priodol ar gyfer newid ddylanwadu ar y gwaith o lunio polisïau; er mwyn nodi pryd mae angen ymgysylltu â rhanddeiliaid, a diben hynny (e.e. dysgu neu brofi syniadau yn hytrach na rhoi sylw i gamddealltwriaeth a chreu consensws); a'r rôl a'r math o arweinyddiaeth, trefn lywodraethu, atebolrwydd a goruchwyliaeth sydd eu hangen.

Gellir gwneud y gwaith hwn (ac mewn rhai achosion bydd yn rhaid ei wneud) wrth gyflwyno a chyflawni polisi, i leihau amwysedd polisi a chynyddu aliniad mewn cyd-destunau gweithredu aml-lefel.

Yr hyn sy'n hanfodol yw bod llunwyr polisi yn ymgysylltu â'r hyn sy'n ofynnol ar gyfer gweithredu'n effeithiol, a'u bod yn sefydlu ac yn cefnogi eraill i greu'r amodau a'r seilwaith ar gyfer gweithredu'n effeithiol.

Rhagor o wybodaeth

I weld yr adroddiad llawn ewch i: https://www.wcpp.org.uk/cy/cyhoeddi/a-fydd-eich-polisin-methu-dyma-sut-mae-gwybod-a-gwneud-rhywbeth-amdano/

Gwybodaeth am Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi cyngor annibynnol a thystiolaeth o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, i'w helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, a ariennir gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac mae'n aelod o Rwydwaith What Works y DU.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Dr. Amy Lloyd

+44 (0)29 2087 9640

Amy.Lloyd@wcpp.org.uk

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, Sbarc/Spark, Ffordd Maindy, Caerdydd CF24 4HQ

www.wcpp.org.uk/cy

029 2087 5345

info@wcpp.org.uk

@WCfPP

Cardiff University / Prifysgol Caerdydd

UKRI Economic and Social Research Council

Llywodraeth Cymru / Welsh Government