Datblygu Cynaliadwy yng Nghymru: O Arloesi i Gyflawni

CYFLWYNIAD

Rhaid llongyfarch Llywodraeth Cynulliad Cymru am chwarae rhan flaenllaw, ac ar sawl gyfrif, ran arloesol yn y gwaith o hyrwyddo ymwybyddiaeth o Ddatblygu Cynaliadwy, wedi'i arwain gan y Ddyletswydd, y Cynllun a'r Cynllun Gweithredu ynghyd â llawer o fentrau eraill.

Fodd bynnag, daw heriau yn ogystal â chyfleoedd yn sgîl arloesi ac mae'n amlwg bod yn rhaid i wleidyddion a gweision sifil yng Nghymru ymdrin â llawer o'r anawsterau a'r rhwystrau a fydd, heb os, yn wynebu unrhyw Lywodraeth ledled y Byd wrth iddi geisio trosi egwyddor Datblygu Cynaliadwy yn newidiadau gwirioneddol ym mywydau a dewisiadau ei dinasyddion.

Y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy yw cynghorydd annibynnol y Llywodraeth ar ddatblygu cynaliadwy, ac mae'n atebol i Brif Weinidog Cymru, i Brif Weinidog y'r Alban ac i Brif Weinidog y DU. Mae ein rôl yn cwmpasu 3 chategori eang: rhoi cyngor, eiriolaeth a chraffu.

Er mwyn datblygu sylfaen ar gyfer ein gwaith yng Nghymru yn y dyfodol, rydym wedi comisiynu Prifysgol Caerdydd i gynnal asesiad annibynnol o gynnydd y Cynulliad ym maes Datblygu Cynaliadwy o ran y pum egwyddor sylfaenol a'r pedair blaenoriaeth sydd i'w gweithredu ar unwaith fel y'u nodir yn Fframwaith 2005 ar gyfer y DU gyfan, *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau* (Gweler Atodiad A). Cafodd y gwaith ymchwil ei gyflawni yn ystod ail hanner 2005, trwy ddefnyddio cyfuniad o gyfweliadau ag uwch randdeiliaid a gwaith dadansoddi yn y swyddfa. Rydym yn ddiolchgar iawn i Terry Marsden ac Andrew Flynn o Brifysgol Caerdydd am eu gwaith, ac i'r holl gyfweleion a roddodd o'u hamser.

Mae'r gyfres hon o argymhellion gan y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy yn seiliedig ar adroddiad Prifysgol Caerdydd i'r Comisiwn Datblygu Cynaliadwy (mae'r adroddiad llawn, "Aiming Higher" ar gael yn www.sd-commission.org.uk neu'n uniongyrchol gan Brifysgol Caerdydd), ac ar ein profiad uniongyrchol fel corff cynghori'r Llywodraeth yng Nghymru a ledled y DU.

Bwriedir ein hargymhellion i gynorthwyo'r Cynulliad wrth iddo geisio cynnal ei rôl flaenllaw mewn datblygu cynaliadwy, ac i adlewyrchu ein hymwybyddiaeth gynyddol o bwysigrwydd y dasg yn wyneb y dystiolaeth wyddonol gynyddol o'r niwed y mae byw yn anghynaliadwy yn ei wneud i'r hinsawdd, i'r blaned ac i'n lles ein hunain. Cefnogir yr argymhellion hyn gan y dadansoddiad a ganlyn, y daw llawer ohono o'r deunydd yn "Aiming Higher" ac sy'n adlewyrchu barn y cyfweleion.

ARGYMHELLION

1. Mae angen i Lywodraeth Cynulliad Cymru ddod yn eiriolwr clir dros y 5 egwyddor a'r 4 blaenoriaeth o ran datblygu cynaliadwy sydd wrth wraidd y fframwaith arloesol *Un Dyfodol: Llwybrau Gwahanol* yr helpodd i'w greu. Dylai pob un o bedair Gweinyddiaeth y DU ddefnyddio'r egwyddorion a'r blaenoriaethau hyn fel modd i asesu cynaliadwyedd ym mhob polisi a rhaglen.

2. Mae angen ymgorffori'r egwyddorion Datblygu Cynaliadwy yn Llywodraeth Cynulliad Cymru a'r sector cyhoeddus ar y lefel uchaf, yn llorweddol ar draws adrannau ac yn fertigol trwy gyrff cyhoeddus a llywodraeth leol.

3. A'r cyfnod arloesi wedi dod i ben bellach, mae'n hanfodol bod systemau effeithiol yn cael eu rhoi ar waith i brif ffrydio Datblygu Cynaliadwy ym mhob adran a'u dwyn yn fwy atebol am ei gyflawni mewn polisïau a rhaglenni'r brif ffrwd. Dylai hyn gynnwys gofyniad i greu Cynlluniau Gweithredu Datblygu Cynaliadwy, ac i roi adroddiad mewn modd cyson a thebyg ar effaith y gwaith o reoli ystâd y Cynulliad.

4. Un ffordd o brofi i ba raddau y mae Datblygu Cynaliadwy yn cael ei ymgorffori ym mholisïau a rhaglenni Llywodraeth Cynulliad Cymru fydd mesur i ba raddau y mae ei hegwyddorion yn cael effaith ddirnadwy ar feysydd polisi'r brif ffrwd megis “Cymru - Economi yn Ffynnu", Strategaeth Drafnidiaeth Cymru, Iechyd ac Addysg.

5. Rhaid i Gynlluniau Gweithredu Datblygu Cynaliadwy fod yn seiliedig ar ganlyniadau, gyda mwy o dargedau heriol yn ogystal â chysylltiadau cryfach a mwy cydlynol rhwng blaenoriaethau, egwyddorion, targedau, gweithredoedd a dangosyddion.

6. Ymhlith swyddogion, bydd y ddealltwriaeth o Ddatblygu Cynaliadwy, a'u gallu i'w ddefnyddio fel egwyddor trefnu ganolog ar gyfer llunio a gweithredu polisïau’n fwy effeithiol, yn ffactorau allweddol ar gyfer gwneud cynnydd pellach. Dylid rhoi mwy o gymorth i'r mentrau presennol (megis y pecyn cymorth sy'n cael ei ddatblygu gan y Fforwm Ar Gyfer y Dyfodol), a dylent ddod yn rhan o raglen meithrin gallu fwy cydlynol.

7. Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru atgyfnerthu ei lais mewn trafodaethau ar Ddatblygu Cynaliadwy ledled y DU, gan helpu i sefydlu mecanweithiau "sy'n cydymffurfio â datganoli" i'w gwneud yn bosibl i'r rhai sy'n llunio polisi ym mhob Gweinyddiaeth ddysgu oddi wrth ei gilydd yn gyflymach, ac i fonitro cynnydd ar y cyd yn erbyn fframwaith "*Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau"*

8. Mae angen i strategaethau a chynlluniau gweithredu Cymru ar gyfer Datblygu Cynaliadwy fod yn fwy eglur wrth wahaniaethu rhwng y meysydd y mae gan y Cynulliad awdurdod uniongyrchol drostynt a'r rhai sydd wedi'u cadw'n ôl ar gyfer y DU neu a gaiff eu pennu gan Ddeddfwriaeth yr UE, lle y bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn anelu at chwarae rhan ddylanwadol.

PWYNTIAU ALLWEDDOL Y DADANSODDIAD

1. Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy'r Cynulliad

1.1 Perthynas ag *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau*

Lluniwyd Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy Cymru ymhell cyn cwblhau fframwaith y DU ar gyfer Datblygu Cynaliadwy *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau*. Roedd felly'n galonogol iawn canfod bod cryn dipyn o gysondeb ôl-weithredol rhwng y ddau - gan adlewyrchu rhan y Cynulliad yn y gwaith o ddatblygu'r ddogfen ar gyfer y DU a safon y cyfraniadau yn ystod y broses yng Nghymru. Y cam rhesymegol nesaf fydd gweld y 5 egwyddor ar gyfer datblygu cynaliadwy a'r pedair blaenoriaeth sydd i'w gweithredu ar unwaith, ac sydd, gyda'i gilydd, yn ffurfio conglfaen *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau,* yn cael eu defnyddio'n fwy agored, eu coleddu a'u hyrwyddo gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, ac yn cael eu cynnwys fel rhan o 'Frand" cryf a pharhaus yng Nghymru ar gyfer Datblygu Cynaliadwy, sef rhywbeth y mae'r Comisiwn Datblygu Cynaliadwy yn deall ac yn cydnabod bod angen amdano.

1.2 Y Broses Ddatblygu - O Gorfforaethol i Ddwyochrog?

Cafodd y Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy ei ddrafftio fel dogfen thematig, yn seiliedig ar yr egwyddor o weithio'n gorfforaethol a thrawsbynciol er mwyn llunio a chyflawni polisi datblygu cynaliadwy. Fodd bynnag, er i'r Cynllun Gweithredu gael ei ddatblygu'n gorfforaethol yn ystod y camau cyntaf, cred y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy, yn seiliedig ar "Aiming Higher", i hyn gael ei ddisodli gan drafodaethau dwyochrog rhwng yr Uned Bolisi Strategol ac isadrannau unigol yn ddiweddarach. Bellach, mae gan isadrannau gyfrifoldeb unochrog i raddau helaeth dros weithredu, gyda pheth cymorth gan y tîm bach yn yr Uned Bolisi Strategol.

Mae i'r newid hwn ymagwedd gorfforaethol tuag at ddatblygu polisi at gyflawni unochrog oblygiadau mawr eisoes. Er enghraifft, mae'r Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy ar ei fwyaf cyffrous yn ei ddatganiad clir mai'r nod yw datblygu economi gynaliadwy garbon isel ledled Cymru, ond nid yw'n manylu ar sut y gellid cyflawni hyn. Ar y llaw arall, mae'r strategaeth economaidd ddiweddar *Cymru: Economi yn Ffynnu* sy'n seiliedig ar fodel o gystadleuaeth ranbarthol wedi ei danategu gan dwf parhaus ond anghynaliadwy yn y defnydd o ynni ac adnoddau, yn mynd yn groes i'r nod hwn. Felly hefyd, mae'n aneglur pa ran y bydd egwyddorion a blaenoriaethau Datblygu Cynaliadwy yn ei chwarae yn y gwaith o lywio'r Strategaeth Drafnidiaeth a helpu i ddiffinio a nodweddu'r ffordd unigryw y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ymdrin ag iechyd ac addysg, ond mae sawl arwydd cadarnhaol yn y ddau faes hyn sy'n allweddol i Ddatblygu Cynaliadwy.

1.3 Anelu at Fod yn Fwy Uchelgeisiol?

Nododd cyfweleion y dylai'r Is-adrannau fod wedi cael eu herio'n fwy i fod yn uchelgeisiol o ran eu hymrwymiadau Datblygu Cynaliadwy yn ystod y broses o ddatblygu'r Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy. Teimlwyd bod yr Is-adrannau yn dueddol o gyfyngu eu cynigion i derfyn amser y Weinyddiaeth bresennol, ac i osod targedau dim ond lle y gellid dangos cynnydd yn glir yn ystod y terfyn amser hwnnw.

Awgrymodd adborth gan gyfweleion y gallai proses monitro a datblygu fwy heriol ar gyfer y Cynllun Gweithredu fod wedi esgor ar nodau tymor hir mwy uchelgeisiol. Gallai'r ymagwedd hon fod wedi annog is-adrannau i werthuso eu perfformiad a nodi goblygiadau i bolisïau yn y dyfodol a thargedau a oedd yn datblygu.

Er ei bod yn ddealladwy ar y pryd, cred y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy nad oedd y ddogfen yn ddigon uchelgeisiol a bod yr ymrwymiadau yn rhy ad hoc oherwydd y cyfyngiadau hyn. Mae bod yn fwy uchelgeisiol yn her ganolog wrth i'r Cynllun Gweithredu gael ei ddiweddaru.

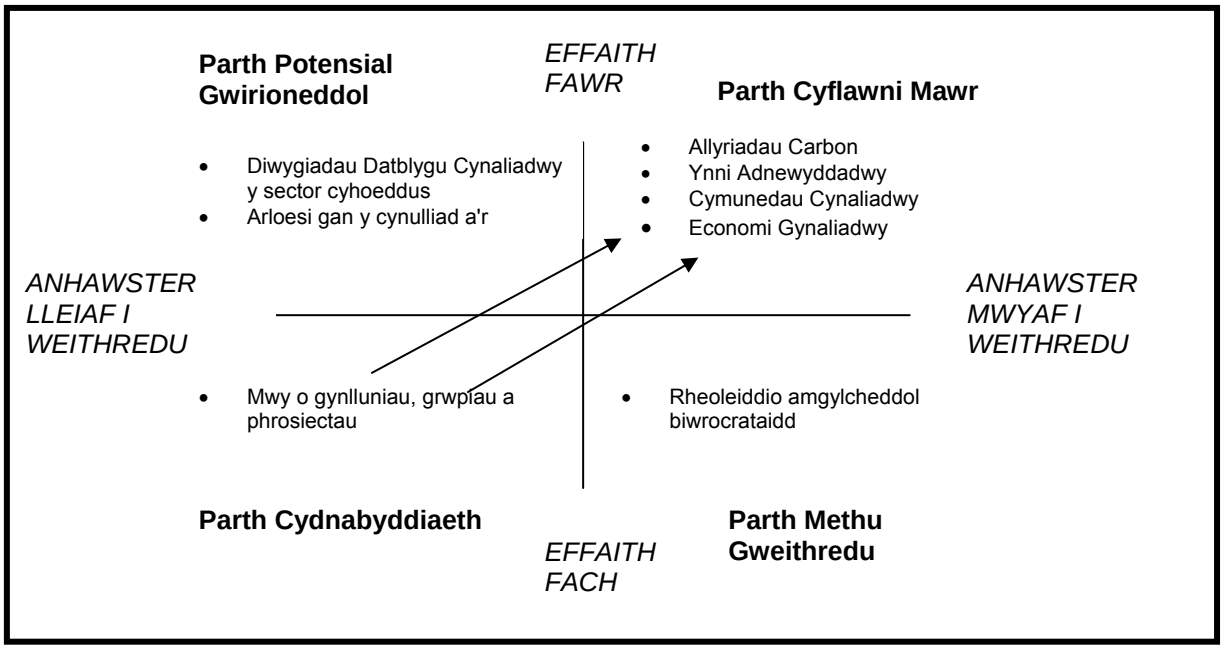
1.4 Blaenoriaethau Croes?

Canfu'r ymchwilwyr hefyd, tra y byddai'r cyfweleion yn croesawu gwaith integredig mwy strwythurol ar Ddatblygu Cynaliadwy yn y Cynulliad a ledled y DU, teimlent na fyddai'r rhan fwyaf o'r staff arweiniol yn gallu cyfrannu'n effeithiol oherwydd cyfyngiadau amser a blaenoriaethau croes. Mae'r twf yn nifer y strategaethau a'r cynlluniau adrannol, yn ogystal â themâu trawsbynciol eraill yn golygu bod gryn gystadleuaeth am sylw staff polisi prysur. Ym marn llawer o staff nid yw datblygu cynaliadwy yn ddigon o flaenoriaeth wleidyddol ar hyn o bryd i fynnu sylw.

Mae'r Comisiwn Datblygu Cynaliadwy yn cydnabod bod staff polisi'r Cynulliad yn gyffredinol yn ymdrîn â phortffolios eang iawn o'u cymharu â'u cymheiriaid mewn mannau eraill yn y DU, a bod llawer o waith colegaidd anffurfiol yn cael ei wneud gan unigolion ymrwymedig nad yw'n cael cydnabyddiaeth. Rydym yn argymell bod y gwaith hwn yn cael ei gydnabod fel rhan ddilys o waith y rhai sy'n llunio polisi, a bod adnoddau priodol a blaenoriaeth yn cael ei neilltuo ar ei gyfer. Rydym hefyd yn annog Gweinidogion ac uwch weision sifil i gyfleu'n gryfach bod Datblygu Cynaliadwy yn fframwaith y gellir cyflawni pethau eraill yn well drwyddo.

1.5 Symud o Ymwybyddiaeth i Gyflawni

Mae'r Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy presennol yn canolbwyntio ar godi ymwybyddiaeth o reoli newid. Roedd hyn yn ddealladwy ar adeg ei gynhyrchu, ond mae angen i'r cynllun newydd nodi newid clir tuag at gyflawni, gan ddangos cyswllt clir o egwyddorion, trwy dargedau mwy heriol yn seiliedig ar ganlyniadau, i weithredoedd a dangosyddion priodol. Cyflwynodd Prifysgol Caerdydd y diagram isod i ddangos yr heriau y mae swyddogion gwneud penderfyniadau yn eu hwynebu wrth geisio symud o lefel codi ymwybyddiaeth yn y 'Parth Cydnabod" i fynd i'r afael â'r materion pwysig yn y "Parth Cyflawni Mawr".



1.6 Ymgorffori Datblygu Cynaliadwy ar bob lefel.

Yng Nghynhadledd Geltaidd y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy yng Nghaerdydd eleni, cynigodd yr Athro Rod Aspinwall, Cadeirydd Cynnal Cymru a ymddeolodd o'i swydd fel Dirprwy Gadeirydd y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy (Cymru) yn ddiweddar y broses 7 cam ganlynol i ymgorffori datblygu cynaliadwy yn llorweddol ar draws adrannau'r Cynulliad, ac yn fertigol trwy sector cyhoeddus Cymru. Rydym yn argymell bod y Cynulliad yn mabwysiadu'r mecanwaith cynllunio hwn er na fydd ond un rhan o ymagwedd lywodraethu lawer ehangach sy'n cynnwys mecanweithiau ac adborth ym mhob rhan o gymdeithas.

Model Cynllunio Strategol 7 Cam

Mewnosod egwyddorion Datblygu Cynaliadwy ym mesur newydd Llywodraeth Cymru.

⇩

Creu cynllun Datblygu Cynaliadwy newydd sy'n egluro sut y bydd egwyddorion Datblygu Cynaliadwy yn treiddio drwy'r holl gynlluniau a pholisïau, ac yn llywio'r Cynllun Corfforaethol (e.e: *Cymru: Gwlad Well*)

⇩

Gorchymyn i holl adrannau'r Cynulliad, Asiantaethau, CCNCau, y GIG a sefydliadau eraill sy'n cael nawdd i lunio Cynlluniau Gweithredu Datblygu Cynaliadwy yn unol â 5 egwyddor a 4 blaenoriaeth Datblygu Cynaliadwy, gan gydweithio â rhanddeiliaid y sector gwirfoddol a'r sector cyhoeddus

⇩

Sicrhau bod y 5 egwyddor a'r 4 blaenoriaeth yn unol â strategaethau Cymunedol Awdurdodau Lleol.

⇩

Defnyddio Cynllun Gofodol fel hidlydd; sicrhau bod adrannau, CCNCau, y GIG a'r Llywodraeth Leol ac ati yn cael eu profi am egwyddorion a blaenoriaeth Datblygu Cynaliadwy. Parhau i'r broses Cynllun Corfforaethol.

⇩

Cynllun Corfforaethol bellach yn seiliedig ar holl Gynlluniau Gweithredu Datblygu Cynaliadwy, gan ei drawsnewid yn **Gynllun Gweithredu i Gymru**.

⇩

Defnyddio gwasanaethau cyhoeddus (*Creu'r Cysylltiadau*) i sicrhau fod pob Cynllun Gweithredu a Chynllun Corfforaethol Datblygu Cynaliadwy yn cael ei integreiddio a'i gyflawni.

2. Y Berthynas rhwng Cymru a'r DU

2.1 Mae *Un Dyfodol Gwahanol Lwybrau* yn cydymffurfio â Datganoli

Nododd Fframwaith y DU ar gyfer Datblygu Cynaliadwy - *Un dyfodol: Gwahanol Lwybrau*, ffordd newydd a chadarnhaol iawn o weithio rhwng Whitehall a'r Gweinyddiaethau Datganoledig. Ers datganoli, mae gallu gwledydd gwahanol y DU i osod eu blaenoriaethau eu hunain a dod o hyd i atebion drostynt eu hunain i her datblygu cynaliadwy wedi esgor ar arloesi a chynnydd mawr. Gan gydnabod bod heriau a nodau cyffredin yn parhau o hyd, cytunodd y 4 Gweinyddiaeth fod angen fframwaith ambarél, ac aethant ati i gydweithio â'r Comisiwn Datblygu Cynaliadwy i ymrwymo'n glir i amcanion, egwyddorion a blaenoriaethau datblygu cynaliadwy cyffredin, heb effeithio ar y cryfderau sy'n deillio o'u hamrywiaeth. Ffurfiodd DEFRA grŵp o bobl o'r DU gyfan i gwblhau'r dasg hon, a llofnodwyd y Fframwaith a ddeilliodd o hynny gan Brif Weinidog y DU, Prif Weinidog Cymru, Prif Weinidog yr Alban ac Ysgrifennydd Gwladol Gogledd Iwerddon.

2.2 Cydweithio?

Er gwaethaf y cychwyn addawol hwn, ymddengys bod gweinyddiaethau Caerdydd a Whitehall wedi dychwelyd i'w sefyllfaoedd diogel. Canfu ein hymchwilwyr mai ychydig iawn o ymwybyddiaeth o *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau* neu deimlad o gyfrifoldeb amdano oedd yn bodoli ymhlith cyfweleion y Cynulliad. Gellir egluro hyn yn rhannol gan y ffaith nad oedd Cynllun Datblygu Cynaliadwy a Chynllun Gweithredu'r Cynulliad yn cyd-fynd yn amserol. Fodd bynnag, credir hefyd nad oedd angen am unrhyw gamau nad oeddent eisoes ar waith, ac er gwaethaf rhan y Cynulliad yn y broses ddatblygu, fe'i hystyriwyd yn ddogfen Whitehall.

Nid ystyriwyd Strategaeth Llywodraeth y DU, sy'n ymdrin â'r holl bolisïau sydd heb eu datganoli a Lloegr (*Sicrhau Dyfodol*) yn berthnasol i Gaerdydd, er y gallai fod wedi cynnig cyfle i ddylanwadu ar bolisïau allweddol sydd heb eu datganoli sy'n effeithio'n sylweddol ar allu'r Cynulliad i gyflawni datblygu cynaliadwy. O ganlyniad, roedd ei broffil yn rhy isel i swyddogion y Cynulliad allu ei blaenoriaethu ac ymgysylltu â hi mewn unrhyw ffordd ystyrlon. Felly hefyd, nid yw'n glir i ba raddau yr oedd *Sicrhau'r Dyfodol* yn ymgysylltu â'r gweinyddiaethau datganoledig.

2.3 Yr Angen am Fecanweithiau Ledled y DU

Er gwaethaf datblygiad *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau* ledled y DU, ychydig iawn o fecanweithiau swyddogol neu weinidogaethol sy'n bodoli ledled y DU i helpu i'w gweithredu neu ei monitro. Yn Whitehall, ceir atebolrwydd trwy Bwyllgorau'r Cabinet, ond dim ond Adrannau Llywodraeth y DU y mae'r strwythur hwnnw yn ymdrin â hwy. Mae hyn yn atgyfnerthu'r farn anghywir a niweidiol mai Strategaeth Llywodraeth y DU yw *Un Dyfodol: Gwahanol Lwybrau*, yn hytrach na strategaeth sy'n eiddo i holl weinyddiaethau'r DU. Bydd mecanweithiau swyddogol a gweinidogaethol ledled y DU sy'n cydymffurfio â datganoli yn hanfodol er mwyn i *Un Dyfodol: Llwbrau Gwahanol* lwyddo.

Mae angen gwella rhwydweithio o fewn gweinyddiaethau yn ogystal â rhyngddynt. Ychydig o dystiolaeth sy'n bodoli yng Nghaerdydd o neges drawsbynciol a chydgysylltiedig am ddatblygu cynaliadwy gan Lywodraeth y DU. Dengys profiad cyffredinol gweision sifil y Cynulliad nad yw datblygu cynaliadwy yn cael ei drafod yn ffurfiol nac yn anffurfiol gyda'u cydweithwyr yn Whitehall. Yr unig eithriad yw DEFRA sy'n cydweithio'n agos ag Is-adran yr Amgylchedd yn y Cynulliad, a hon yw'r unig

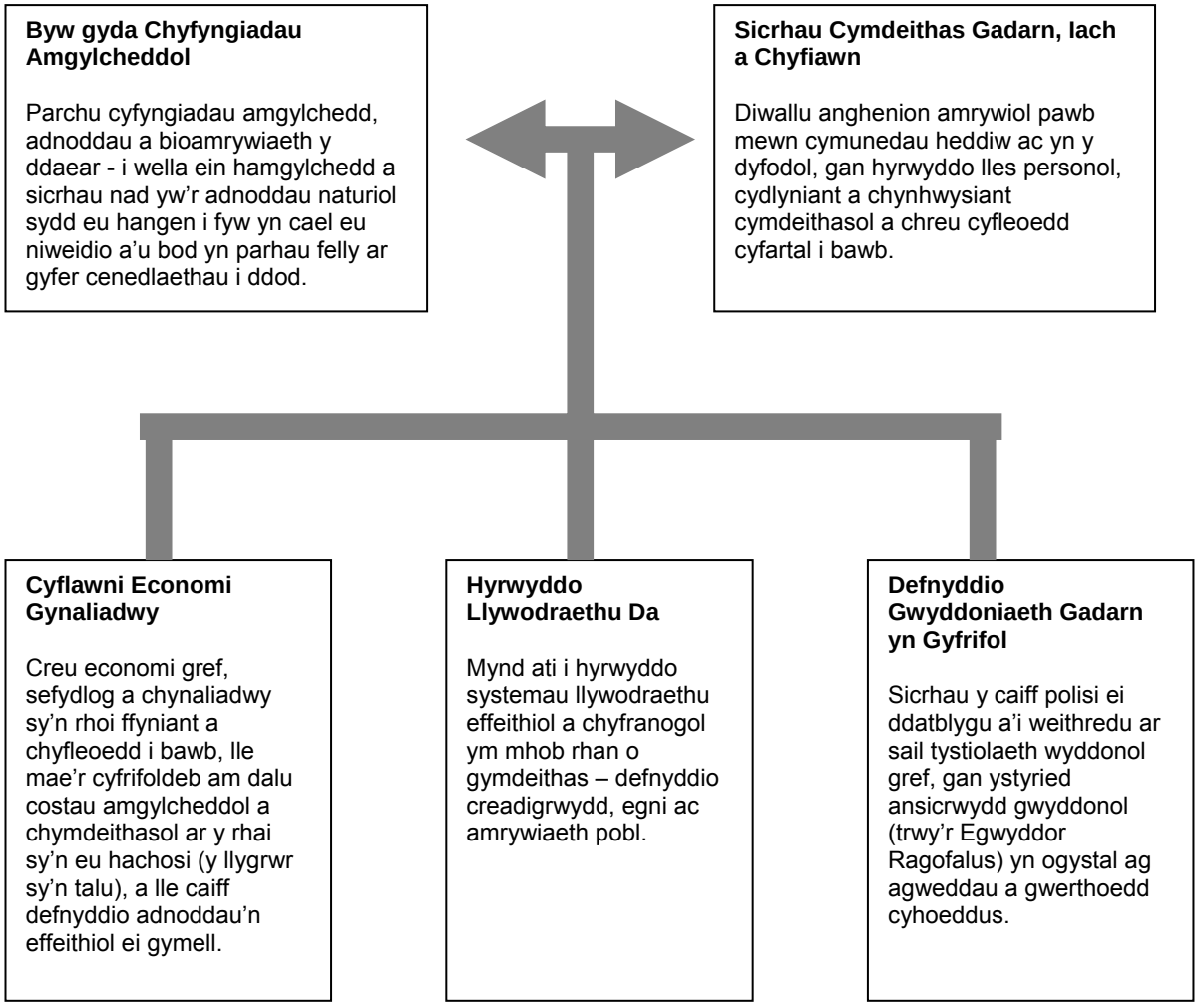
adran o Lywodraeth y DU sy'n ceisio hyrwyddo egwyddorion a blaenoriaethau datblygu cynaliadwy y cytunwyd arnynt.

2.4 Cael eglurdeb ynglŷn â Lefelau Awdurdod

Mae gan y Cynulliad ddyletswydd gyfreithiol o ran datblygu cynaliadwy, ac mae hynny'n rhoi balchder mawr o hyd. Fodd bynnag, fel y trafodwyd, nid yw pwerau'r Cynulliad yn cwmpasu sawl agwedd ar ddatblygu cynaliadwy. Mae diffyg eglurdeb mawr mewn strategaethau sy'n cwmpasu datblygu cynaliadwy ynglŷn â lle y mae gan y Cynulliad y cyfrifoldeb a'r dulliau o gyflawni newid, a lle y mae gan rannau eraill o'r llywodraeth y pwerau hynny, er enghraifft yr UE, y DU neu'r Awdurdod Lleol. Caiff y diffyg eglurdeb ei adlewyrchu yn ei strategaethau, ac mae'n effeithio ar safon ei ymrwymiadau.

3. Casgliad

Ni all y ddogfen gryno hon mewn unrhyw ffordd wneud cyfiawnder â holl gynnwys Adroddiad Prifysgol Caerdydd "Aiming Higher", y dylid ei darllen ar y cyd â'r ddogfen hon. Fodd bynnag, gobeithiwn ei bod yn cynnig cipolwg defnyddiol ar y broses o ddatblygu'r Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy presennol ac y bydd yn helpu i sicrhau bod ei ddylanwad ar weithrediadau Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gryfach ac yn ddwysach pan gaiff y cynllun ei ddiweddaru yn ddiweddarach eleni. Dymuna'r Comisiwn Datblygu Cynaliadwy roi pob anogaeth i Lywodraeth Cynulliad Cymru yn y fenter hon ac mae'n barod i roi cymorth iddi wrth iddi ddechrau ar y cam nesaf.

Atodiad A

Fframwaith y DU: 5 Egwyddor Sylfaenol ar gyfer Datblygu Cynaliadwy