Ymchwiliad Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd Cynulliad Cenedlaethol
WFG 16
Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)
Ymateb gan Cynnal Cymru

Cynnal Cymru
Ymateb i
ymgynghoriad Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd
ar gyfer Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)

Cefndir

Ym mis Ebrill 2012, enillodd Cynnal Cymru dendr pwysig gan Lywodraeth Cymru i gynorthwyo i ddatblygu Bil Datblygu Cynaliadwy newydd arfaethedig, ac ymgysylltu ynglŷn ag ef. Ers i'r contract ddechrau, mae Cynnal Cymru wedi bod yn helpu Llywodraeth Cymru mewn sawl ffordd: rydym ni'n cynnal Comisiwn Cymru ar y Newid yn yr Hinsawdd ar ran y Llywodraeth. Rydym ni hefyd yn cynnal y Siarter Datblygu Cynaliadwy yn yr un modd ac yn darparu gwasanaeth ar gyfer swyddfa'r Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy. Gwnaethom sefydlu a gweinyddu lansiad y sgwrs genedlaethol, sef 'Y Gymru a Garem', ac rydym ni'n cynnal y wefan a datblygu'r Sgwrs Genedlaethol ymhellach.

O ran y Bil, rydym ni wedi darparu'r Ysgrifenyddiaeth ar gyfer y Grŵp Cyfeirio a Chynghori, ynghyd â'i amryw is-bwyllgorau, yn ogystal â lledaenu allbwn y Grŵp.

Sylwebaeth

Mae'r Bil yn nwylo'r Senedd ar hyn o bryd. Croesawn ddymuniad Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd i wella a mireinio'r Bil ymhellach trwy Graffu.

Nid oes unrhyw wlad yn y byd wedi sefydlu darn mor berthnasol a phwysig o ddeddfwriaeth i ddiogelu cenedlaethau'r presennol a'r dyfodol. Am y rheswm hwn, dylid llongyfarch Llywodraeth Cymru ar fodolaeth Bil o'r fath. Croesawn y ffaith bod y Bil fel y mae wedi'i gyflwyno yn dal i fod yn fframwaith, sef proses sy'n mynnu, o ran y rhai y mae'n effeithio arnynt, bod yr holl benderfyniadau'n cael eu gwneud, o safbwynt datblygu cynaliadwy, i gyflawni'r weledigaeth ar gyfer Cymru gynaliadwy. Rhaid peidio â cholli hynny: credwn, felly, fod yn rhaid i'r broses fframwaith gael ei chynnal, ac yn wir ei chryfhau, trwy gydol y broses graffu.

Ceir goblygiad posibl o ran sut y canfyddir teitl y Bil: mae'r Bil yn datgan "sicrhau bod trefniadau llywodraethu cyrff cyhoeddus ar gyfer gwella lles Cymru yn ystyried anghenion cenedlaethau'r dyfodol". Dylid canmol hyn, ond, oni bai bod y Bil yn pwysleisio bod angen gweithredu yn awr, ar gyfer cenedlaethau'r presennol hefyd, mae perygl y gallai rhai ohirio cymryd y camau sy'n angenrheidiol yn wyneb blaenoriaethau cyfredol. Gallai "cenedlaethau'r dyfodol" argyhoeddi rhai nad oes rhaid cymryd camau *yn awr*. Nid yw hyn yn iawn, yn amlwg, ac mae'n siwr y bydd y broses Graffu'n egluro hynny.

Croesawir y ffaith bod cyfres o nodau wedi'u cynnwys, gan fod hyn yn rhannol adlewyrchu'r newidiadau mawr sy'n cael eu gwneud o dan nawdd y Cenhedloedd Unedig wrth iddo symud o Nodau Datblygu'r Mileniwm i'r Nodau Datblygu Cynaliadwy. Mae Nodau Datblygu Cynaliadwy yn cynnig ffordd i genhedloedd y byd fyfyrio ar ganlyniadau sy'n cyfleu'n well y camau y mae angen eu cymryd i fynd i'r afael â'r heriau niferus sy'n wynebu'r byd ar hyn o bryd, a gweithio tuag atynt. Mae'r heriau hyn yn cynnwys anghydraddoldeb, y newid yn yr hinsawdd, tlodi, amddifadedd, dirywiad amgylcheddol a methiannau mewn addysg, cyflogaeth a hyfforddiant, ynghyd â llu o rai

eraill. Mae'r Bil newydd yn cynnwys 6 nod i'w cyflawni: mae'r rhai hynny sy'n gweithio ar Nodau Datblygu Cynaliadwy y Cenhedloedd Unedig wedi cyflwyno 17 – a dyna'r drafferth wrth ystyried y Bil newydd yma yng Nghymru, ond ymhelaethir ar hynny isod.

Trafodaeth

Fel y dywedwyd, croesawn fwriad Llywodraeth Cymru a gynigir trwy'r Bil newydd. Mae gosod egwyddor drefniadol graidd, neu ganolog, ynglŷn â datblygu cynaliadwy ar gyfer y sector cyhoeddus yng Nghymru yn hanfodol, a dylid ei gefnogi. Ond, rydym ni'n pryderu ynghylch y ffaith nad oes diffiniad eglur o ddatblygu cynaliadwy ar flaen y Bil. Mae'n amlwg nad yw pobl, yn gyffredinol, yn sicr ynglŷn â beth yw hyn, ond hefyd, os nad ydym ni'n datgan yn benodol beth rydym ni'n anelu ato, sut byddwn ni'n gwybod os a phryd y byddwn ni'n cyrraedd y nod? Yn ogystal, os nad yw'r diffiniad o Ddatblygu Cynaliadwy yn cael ei ddatgan yn gadarn, byddai'n llawer rhwyddach i hyn gael ei wanhau o dan ddeddfwrfa wahanol. Mae diffiniad da iawn eisoes ar gael i Lywodraeth Cymru, sef hwnnw a geir yn yr adroddiad rhagorol "Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned". Awgrymwn y dylai hwn gael ei ddefnyddio fel y prif dynfaen, y Weledigaeth gyffredinol sy'n sbarduno ac arwain y Bil cyfan. Credwn y bydd hyn, yn ei dro, yn helpu i sicrhau bod pawb yn gweld bod y Bil hwn yn Fil trosfwaol gwirioneddol, ac yn ambarél ar gyfer yr holl ddeddfwriaeth arall sy'n llywodraethu Cymru. Heb y newid hwn, gall y Bil gael ei feirniadu am fod yn wan, nid lleiaf trwy ddefnyddio ymadroddion fel "ceisio .. sicrhau datblygu cynaliadwy". Mae angen pwysleisio a chryfhau'r ddyletswydd. Yn syml, nid yw "ceisio" yn ddigon cryf.

O ran gosod y Bil hwn o fewn yr hierarchaeth o ddeddfwriaeth bosibl a phresennol yng Nghymru, mae'n amlwg bod yn rhaid i Fil sy'n ymdrin â datblygu cynaliadwy fod ar frig unrhyw ddeddfwriaeth arall. Er mwyn i ddatblygu cynaliadwy fod wrth wraidd meddylfryd a phroses benderfynu'r llywodraeth, mae'n rhaid i'r holl ddeddfwriaeth arall fod yn eilaidd i hynny. Mae angen pwysleisio hyn yn well yn y Bil sydd ger ein bron neu fe allai fod mewn perygl o fod mewn seilo, a pheidio â chael y flaenoriaeth sydd ei hangen arno. Er enghraifft, mae sawl elfen o ddeddfwriaeth yn mynd trwy'r system ar hyn o bryd, gan gynnwys Bil Cynllunio newydd a Bil yr Amgylchedd newydd: beth bynnag fo'r materion sy'n ymwneud â'r Biliau hyn, dylai'r ddau gael eu "llywodraethu" gan y Bil Cenedlaethau'r Dyfodol. Mae angen i hyn gael ei ddatgan yn eglur yn y Bil newydd ac wrth ei weithredu'n ddilynol.

Mae hanfod y Bil, sef yr hyn y mae'n ceisio ei gyflawni, wedi'i gyflwyno ar ffurf chwe nod, fel y crybwyllwyd uchod. Rydym yn croesawu'r ffaith bod y nodau arfaethedig yn bodoli, fel y dywedwyd eisoes, ond yn amau a ydynt fel y dylent fod. Rydym yn ofni bod bylchau ac, yn eu tro, gwendidau a fydd, gyda'i gilydd, yn gwanhau'r Bil o ran ei effaith a'i gydlyniad. Yn ogystal, nid yw'r nodau wedi'u fframio mewn modd cyson. Mae amwysedd yn bosibl ac fe ellid ystyried bod y nodau a osodwyd wedi'u cyflawni, er nad yw hynny'n wir o bosibl i lawer ohonom. Yr hyn sydd wrth wraidd y sefyllfa hon yw'r ffaith bod tri o'r chwe nod lles yn gymharol. Er enghraifft, mae Nod Tri yn datgan "Cymru iachach" ond, y cwestiwn yw, yn iachach na beth?… heb linell sylfaen, gallai gwelliant bach mewn iechyd cyffredinol awgrymu llwyddiant yn y nod hwn. Hyd yn oed pan nad yw'r nod yn gymharol – er enghraifft, lle mae Nod Un yn ymddangos yn fwy penodol: "Cymru ffyniannus" – mae angen ei ategu gan yr hyn a olygir gan "ffyniannus". Nid yw'r disgrifiad sy'n gysylltiedig yn cyfeirio at y math o economi, nac yn wir y math o gyflogaeth, y dymunwn ei gefnogi. Mae angen i ymrwymiad Llywodraeth Cymru i dwf "gwyrdd" gael ei amlygu yma, gan ei fod wedi'i gefnogi gan adroddiad rhagorol Cydffederasiwn Diwydiant Prydain ar dwf o'r fath.

Mae Cynnal Cymru yn argymell yn gryf y dylai'r broses Graffu gynnal adolygiad cyffredinol o'r Nodau er mwyn datblygu dull llai cymharol neu, os penderfynir bod yn gymharol, datgan yn eglur pa linell sylfaen a ddefnyddir i gymharu. Anogwn y dylid rhoi pwyslais ar lai o amwysedd. Dylai nod fod yn nod, yn enwedig o ystyried graddau'r her sy'n wynebu cyrff gwasanaeth cyhoeddus y bydd y Bil yn effeithio arnynt.

Rydym ni'n pryderu nad yw meysydd sy'n hanfodol i gymuned gynaliadwy wedi'u cynnwys, neu wedi'u datgan yn annigonol. Mae'r prif fater yn ymwneud â chwmpas: rydym ni'n cydnabod ac yn canmol y ffaith bod y Bil hwn yn dal i fod yn Fil fframwaith, ond mae llawer ar goll o'r fframwaith hwnnw: nid yw'n cynnwys holl rolau a chyfrifoldebau'r sector cyhoeddus. Yn bwysicaf yn hyn o beth, nid yw caffael, sy'n allweddol i economi gynaliadwy, yn derbyn sylw. Nac ychwaith gosod cyllideb. Gyda'i gilydd, byddai'r rhain yn cael yr effaith fwyaf ar economi gynaliadwy ar gyfer Cymru ac felly mae'n rhaid eu cynnwys, yn enwedig o ystyried y ffaith bod caffael sector cyhoeddus yn cyflawni rôl mor bwysig yn economi Cymru. Mae peidio â chynnwys hyn yn y Bil yn awgrymu ei fod yn colli elfen hollbwysig o helpu i greu Cymru gynaliadwy.

Mae Cynnal Cymru, er ei fod yn canolbwyntio'n eglur ar Gymru, yn cydnabod yn llawn rôl hollbwysig Cymru mewn byd ehangach: nid yw'r Bil hwn yn cydnabod hyn yn ddigonol. Mae'r diffyg elfen fyd-eang yn gwanhau'r Bil a bydd yn niweidio ei statws yn y byd ehangach. Os ydym ni am wneud gwahaniaeth go iawn trwy'r Bil hwn a gosod esiampl dda ar y llwyfan rhyngwladol, mae'n rhaid mynd i'r afael â hyn. Mae gan y newid yn yr hinsawdd broffil gwael yn y Bil. Yn sgyrsiau 'Y Gymru a Garem', ystyrir bod y newid yn yr hinsawdd yn flaenoriaeth allweddol. Mae'n rhaid i hyn fod yn flaenoriaeth allweddol yn y Bil er mwyn adlewyrchu dymuniadau cymuned Cymru *a* blaenoriaeth fyd-eang. Mae'n rhaid pwysleisio targedau ar gyfer gostyngiadau perthnasol a heriol yn allyriadau'r nwyon sy'n cyfrannu at gynhesu byd-eang. Rydym ni'n cydnabod nad Bil manwl yw hwn – fframwaith ydyw – ond heb fframwaith ar gyfer y newid yn yr hinsawdd, mae'n Fil gwannach.

Rydym ni'n ofni bod mater llywodraethu'r broses weithredu yn wan ac yn agored i newidiadau posibl mewn pwyslais gan lywodraeth Cymru wahanol yn y dyfodol. Yr hyn sy'n achosi pryder yn benodol yw'r Comisiynydd newydd. Mae'r Bil yn datgan bod y rôl hon yn un a benodir gan Lywodraeth Cymru ac sy'n atebol iddi: teimlwn y dylai fod yn atebol i'r Senedd. Trwy wneud hyn, gwelir ei bod yn osgoi'r perygl o ymyrraeth, ac yn gwella tryloywder. Mae'r Bil yn amlygu ystod o swyddi i gefnogi'r Comisiynydd. Mae'n rhaid i ni ddatgan buddiant yn hyn o beth gan ein bod ni wedi ymgymryd â rôl debyg i'r Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy presennol, ond teimlwn yn gryf y dylai'r Swyddogaeth hon fod yn gorff ar wahân, a ariennir yn llawn gan y llywodraeth er mwyn sicrhau ei fod yn annibynnol ac yn cael ei ystyried felly. Ceir cynsail debyg i sut mae Swyddfa'r Archwilydd Cyffredinol yn cael ei hariannu a'i llywodraethu. Rydym ni hefyd yn ansicr a fydd y gyllideb arfaethedig yn ddigonol i'r Comisiynydd ymgymryd â'r holl rolau arfaethedig, yn enwedig elfen ymchwiliol yr hyn y bydd yn ymgymryd ag ef. Mae angen i'r elfen hon, yn ei thro, gael ei chryfhau trwy roi mwy o amlygrwydd i'r elfen "cyfaill beirniadol". Os na wneir hyn, ceir perygl na fydd unrhyw newid go iawn yn cael ei dystio, nid lleiaf os a phryd y bydd y Comisiynydd yn cynnig beirniadaeth i Lywodraeth Cymru ei hun.

Yn olaf, mae'r Bil yn canolbwyntio'n amlwg ar y sector cyhoeddus. Gwaetha'r modd, nid yw rhai elfennau o'r sector lled-gyhoeddus, fel cymdeithasau tai ac addysg bellach ac addysg uwch, yn ymddangos mwyach yn y Bil fel y'i cyflwynwyd. Mae hynny'n anffodus, nid lleiaf oherwydd bod y tair elfen hyn yn hollbwysig os ydym ni am gyflawni Cymru gynaliadwy.

Yn y cyd-destun hwnnw, a chan ddatgan buddiant unwaith eto, rydym yn cydnabod y rôl a gyflawnir gan y Siarter Datblygu Cynaliadwy wrth fod yn gyfrwng i alluogi'r rhai nad yw'r Bil yn effeithio arnynt, fel y sectorau preifat a gwirfoddol, i ymrwymo i wneud datblygu cynaliadwy yn weithgarwch craidd

ar gyfer yr hyn y maen nhw'n ei wneud a sut y maen nhw'n ei wneud. Bydd hyn yn cynorthwyo gwaith Llywodraeth Cymru i'n helpu ni i gyd i symud tuag at Gymru gynaliadwy.

Cynnal Cymru
trwy
David Fitzpatrick
Prif Weithredwr
ceo@cynnalcymru.com