Arsyllfa **Wledig** Cymru
Wales **Rural** Observatory

CANFYDDIADAU ALLWEDDOL : PAPUR 1

Gorolwg o bolisïau ac adnoddau ar gyfer cefn gwlad Cymru

Y mae cefn gwlad Cymru yn cynnig her a chyfleon arbennig i lunwyr polisïau. Y mae'r adroddiad hwn yn cynnig braslun o bolisïau a rhaglenni a anelir at ardaloedd cefn gwlad Cymru. Y mae hefyd yn bwrw cip ar y mesurau i sicrhau fod polisïau a rhaglenni prif ffrwd yn cydnabod anghenion a blaenoriaethau penodol cefn gwlad. Prif ffocws yr adroddiad yw adfywio cymunedol a datblygu economaidd.

Y prif ganfyddiadau yw:

- Y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cydnabod fod angen ystyried cefn gwlad Cymru fel maes polisi benodol. Y mae wedi datgan ei bod wedi ymrwymo wrth economi wledig gynaliadwy, amgylchedd gwledig cynaliadwy a chymunedau gwledig cynaliadwy.

- Prin iawn yw'r polisïau gwreiddiol ar gyfer cefn gwlad Cymru. Y mae gan bolisïau a chyllidebau'r DU a'r UE gryn ddylanwad ar fentrau'r Cynulliad.

- Y mae diffyg polisïau gwledig yng Nghymru wedi codi yn rhannol yn sgil yr amwysedd a'r ansicrwydd a berthyn i ddiffiniadau o 'gefn gwlad Cymru'.

- Y mae'r cydbwysedd rhwng polisïau ac adnoddau gwledig yng Nghymru yn drwm o blaid amaethyddiaeth. Ceir cryn dipyn llai o gefnogaeth, o ran polisïau a chyllid penodol, i ddatblygu ac adfywio gwledig os nad yw'n ymwneud ag amaethyddiaeth.

- Ceir plethwaith cymhleth o gefnogaeth i ddatblygu ac adfywio gwledig drwy gefn gwlad Cymru. Y mae gallu grwpiau lleol i gynnig am gyllid yn golygu fod lefelau anwastad fwyfwy o gefnogaeth i ddatblygiadau cymunedol.

- Y mae Llywodraeth y Cynulliad wedi ymrwymo wrth ddull ‘o'r gwaelod i fyny’ o adfywio cymunedau gwledig yng Nghymru. Fodd bynnag, y mae'r adfywio'n digwydd yn aml o'r brig i lawr, yn sgil y strwythurau cyllido a luniwyd gan lywodraeth ganol ac yn sgil y rhan ganolog sydd gan awdurdodau lleol i'w chwarae.

- Caiff yr ymrwymiad hirdymor i adfywio cymunedau gwledig i raddau helaeth ei danseilio gan ddibyniaeth o ran polisïau a rhaglenni ar adnoddau tu allan i Gymru.

Noddir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru Sponsored by Welsh Assembly Government

CARDIFF UNIVERSITY PRIFYSGOL CAERDYDD

Prifysgol Cymru Aberystwyth 1872 The University of Wales

Awst 2004

PRIF GANFYDDIADAU

Polisi cefn gwlad Cymru: o Gymru, i Gymru?

Y mae datganoli wedi creu cryn botensial ar gyfer polisïau a rhaglenni penodol sy'n mynd i'r afael ag anghenion a buddiannau cefn gwlad Cymru. Y mae gan Lywodraeth Cynulliad Cymru rym dros feysydd polisi allweddol, gan gynnwys: amaethyddiaeth, yr amgylchedd, datblygu economaidd, twristiaeth a chynllunio.

Y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynnwys yr Is-adran Polisi Gwledig sydd â chyfrifoldeb dros ddatblygu a gweithredu polisïau gwledig nad yw'n amaethyddol yng Nghymru. Yn ystod ail dymor y Cynulliad sefydlwyd Adran yr Amgylchedd, Cynllunio a Chefn Gwlad yn lle'r Adran Amaethyddiaeth a Materion Gwledig.

Y mae gweithgareddau'r Is-adran Polisi Gwledig yn cynnwys:

- Cefnogi Partneriaethau Gwledig yng Nghymru
- Rheoli'r rhaglen LEADER+ dan nawdd yr UE yng Nghymru
- Datblygu rhaglen Gweithredu dros Gymunedau Gwledig
- Sichrau fod polisïau prif ffrwd yn adlewyrchu'r ochr wledig yn ddigonol

Sail a strwythur polisïau, rhaglenni ac adnoddau yng nghefn gwlad Cymru yw'r awydd i wneud penderfyniadau yng Nghymru. Y maent yn adlewyrchu themâu a gwerthoedd sy'n ganolog i holl waith y Cynulliad, yn ogystal â'r cyfleon a'r anawsterau sydd yng nghefn gwlad Cymru.

Fodd bynnag, ni cheir ond ychydig gyfle i greu polisïau cartref. Y mae gan bolisïau a chyllidebau'r DU a'r UE gryn ddylanwad ar fentrau'r Cynulliad.

Y mae gan bolisïau, rhaglenni a chyllidebau'r UE, yn enwedig, swyddogaeth amlwg iawn yn natblygiad ac adfywiad cefn gwlad Cymru. Trwy gyllidebau Ewropeaidd y daw'r rhan fwyaf o adnoddau sydd ar gael i ddatblygu ac adfywio cefn gwlad. Lluniwyd y ddogfen raglen fwyaf cynhwysfawr ar gyfer cefn gwlad Cymru, *Cynllun Datblygu Gwledig Cymru 2000-2006*, o dan Reoliad Datblygu Gwledig yr UE.

Cydnabod yr ochr wledig

Y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cydnabod mewn egwyddor fod cefn gwlad Cymru yn faes polisi penodol. Yn ei chynlluniau strategol i ddatblygu Cymru ceir datganiad ei bod yn ymroi i gynnal economi wledig gynaliadwy, amgylchedd gwledig cynaliadwy a chymunedau gwledig cynaliadwy. Y mae wedi creu'r Is-adran Polisi Gwledig yn Adran yr Amgylchedd, Cynllunio a Chefn Gwlad.

Tu hwnt i'r ymrwymiad eang hwn, fodd bynnag, ni cheir fawr o dystiolaeth fod set o bolisïau strategol ystyrlon ar gyfer cefn gwlad Cymru.

Ni cheir fawr o ymrwymiad i ofalu fod polisïau a rhaglenni prif ffrwd yn ystyried yr ochr wledig ar bethau. Y mae'r cyfrifoldeb am hyn yn nwylo Is-adran Polisi Gwledig yr Adran Amgylchedd, Cynllunio a Chefn Gwlad yn llwyr; ni cheir dyletswydd ar adrannau eraill yn Llywodraeth Cynulliad Cymru i ymgynghori â'r Is-adran Polisi Gwledig. Y mae hyn mewn gwrthgyferbyniad anffafriol â'r trefniadau yn Lloegr a'r Alban, lle y ceir ymrwymiadau a dulliau penodol i sicrhau fod yr ochr wledig yn cael sylw.

Er bod gan Gyrff Cyhoeddus a Noddir gan y Cynulliad yn chwarae rhan allweddol yn natblygiad ac adfywiad cefn gwlad Cymru prin yw'r rhai sy'n gwahaniaethu rhwng ardaloedd gwledig a threfol Cymru.

Y mae Awdurdod Datblygu Cymru, er gwaethaf yr Is-adran Polisi Gwledig, yn canolbwyntio ar gyfleon a heriau lleol, yn hytrach na rhai gwledig neu drefol. Y mae Cyrff Cyhoeddus eraill a Noddir gan y Cynulliad, at ei gilydd, heb fawr o ffocws ar gefn gwlad Cymru, heblaw am weithredu rhaglenni gwledig yr UE a Llywodraeth Cynulliad Cymru. Y mae ELWa a Bwrdd Croeso Cymru yn sefyll allan oherwydd eu bod yn cydnabod Cymru wledig yn faes polisi a rhaglenni penodol.

Ni cheir cydsyniad ymhlith awdurdodau unedol mewn perthynas â'r angen am adnoddau a rhaglenni penodol i gefnogi cefn gwlad. Diffinnir naw awdurdod unedol fel awdurdodau gwledig yn bennaf a diffinnir tri awdurdod yn drefol ond ag ardaloedd gwledig sylweddol. Y mae'r rhan fwyaf o'r deuddeg awdurdod hyn yn cydnabod yr her sy'n wynebu cefn gwlad, ond y maent yn mynd ati mewn ffyrdd gwahanol iawn ac i raddau gwahanol iawn i'w gilydd wrth gydnabod yr ochr wledig ar bethau yn eu gweithgarwch.

Y mae rhai awdurdodau unedol yn ystyried fod ei holl bolisïau a gweithgarwch yn cefnogi cefn gwlad; y mae eraill yn dweud fod angen gwahaniaethu rhwng anghenion a buddiannau ardaloedd trefol a chefn gwlad. I raddau, y mae hyn yn adlewyrchu'r ardaloedd o dan eu gofal.

Diffinio Cymru wledig

Ni cheir cydsyniad pa ardaloedd yng Nghymru sy'n wledig. Y mae hyn drysu datblygu a gweithredu polisïau, rhaglenni ac adnoddau ar gyfer cefn gwlad Cymru.

Diffinnir gwledigrwydd gan nifer o newidion demograffig, cymdeithasol economaidd ac amgylcheddol. Nid oes un mynegai cydnabyddedig fel maen prawf yng Nghymru nac ychwaith yn y DU a'r UE. Y mae 'Cymru Wledig' yn amrywio yn ôl y rheswm y'i diffinnir.

Y mae'r diffyg polisi gwledig penodol yng Nghymru yn codi'n rhannol oherwydd diffiniad amwys ac amhendant o'r hyn ydyw 'Cymru wledig'.

Ffermio ac economi yng nghanol polisïau gwledig

Ar lefel bolisïol ceir ymrwymiad i ddatblygiad gwledig integredig yng Nghymru. Y mae'r dull hwn yn cydnabod anghenion a gwerthoedd gwahanol sectorau cefn gwlad. Y mae'n cynrychioli dull sy'n ymwrthod â'r haeriad fod amaethyddiaeth yn annibynnol ar bynciau gwledig eraill, ac sydd am gydlynu polisïau amaethyddol â'r economi wledig, yr amgylchedd a chymdeithas.

Ysgogwyd yr ymrwymiad i Bolisi Gwledig Integredig i raddau gan newidiadau polisïol yn yr UE; ac i raddau fe'i hysgogwyd gan Lywodraeth Cynulliad Cymru a'i dyletswydd i ddatblygu'n gynaliadwy ym mhob agwedd ar ei gwaith.

Er gwaethaf yr ymrwymiad hwn, y mae polisïau ac adnoddau gwledig yn drwm o blaid amaethyddiaeth. Amaethyddiaeth yw conglfaen y dogfennau polisi gwledig allweddol, *Cynllun Datblygu Gwledig Cymru* and *Ffermio i'r Dyfodol* – tra caiff llai na 1% o gyllideb Adran yr Amgylchedd, Cynllunio a Chefn Gwlad ei neilltuo at fentrau nad ydynt yn amaethyddol.

Y mae'r pwyslais mawr ar ffermio ac arallgyfeirio mewn amaethyddiaeth yn anwybyddu sectorau a rhannau eraill o gefn gwlad Cymru. Ceir cryn dipyn llai o gefnogaeth, o ran polisïau a chyllido penodol, i ddatblygu ac adfywio'n wledig tu allan i amaethyddiaeth.

Polisïau a rhaglenni amrywiol ar gyfer Cymru wledig amrywiol

Ceir plethwaith cymhleth o raglenni sy'n effeithio ar gefn gwlad Cymru. Y mae'r rhain yn cynnwys rhaglenni ar gyfer Cymru gyfan (yn drefol ac yn wledig), rhaglenni sy'n gyfyngedig i Gymru wledig a rhaglenni sy'n targedu ardaloedd gwledig penodol. At hynny, ceir rhaglenni datblygu rhanbarthol sy'n cynnwys ardaloedd gwledig a threfol.

Yn sgil hyn ceir cefnogaeth anwastad ar draws cefn gwlad Cymru. Y mae rhai ardaloedd ag ystod o raglenni; ond llawer mwy cyfyngedig yw'r gefnogaeth sydd ar gael mewn ardaloedd eraill.

Ceir pwyslais fwyfwy ar ddatblygu gofodol yng Nghymru. Y mae datblygu gofodol yn canolbwyntio llai ar y gwahaniaethau rhwng gwlad a thref a mwy ar yr anghenion a'r cyfleon sydd yn gyffredin rhwng gwahanol lefydd a'r cysylltiadau sydd rhyngddynt. Y mae'r fethodoleg ofodol fwyaf amlwg yng *Nghynllun Gofodol Cymru*, a fydd yn llywio datblygiad mewn polisi fwyfwy.

Y mae nifer o raglenni yn canolbwyntio ar adfywio ar lefel gymunedol, gan dargedu anghenion a blaenoriaethau a ddiffiniwyd yn lleol. Y mae rhai o'r rhain, fel Rhoi Cymunedau'n Gyntaf, yn gyfyngedig i'r ardaloedd mwyaf difreintiedig Cymru. Y mae rhai eraill, fel Gweithredu Cymunedau Gwledig, Pecyn Adfywiad Cymunedol Awdurdod Datblygu Cymru a LEADER+ yn rhoi blaenoriaeth i ansawdd y cais yn hytrach nag amddifadedd cymharol. Y mae gallu grwpiau lleol i wneud cais am nawdd yn pennu fwyfwy natur anwastad y gefnogaeth i ddatblygiad cymunedol yng nghefn gwlad Cymru.

Hybu gwerin gwlad

Fwyfwy, datganolir y cyfrifoldeb dros ddatblygu ac adfywio yng Nghymru. Y mae'n ofynnol i awdurdodau lleol gymryd yr awenau wrth weithredu polisïau cenedlaethol ac wrth gwrdd ag anghenion a blaenoriaethau lleol. Y mae dyletswydd statudol arnynt i baratoi, mewn partneriaeth â rhan-ddeiliaid cymunedol, strategaethau cymunedol i hybu lles eu hardaloedd. Anogir awdurdodau lleol mewn ardaloedd gwledig i baratoi strategaethau datblygu gwledig integredig.

Ceir pwyslais cynyddol ar botensial mudiadau anllywodraethol i gyfrannu i adfywiad cymunedau cefn gwlad. Fwyfwy, y mae gofyn i fentrau adfywio gynnwys ystod o bartneriaid. Ystyrir partneriaethau rhwng y sectorau preifat, cyhoeddus a gwirfoddol yn rhan annatod o ddatblygiad gwledig cynaliadwy.

Y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi ymrwymo wrth ddull 'o'r gwaelod i fyny' o adfywio cymunedau gwledig yng Nghymru. Y mae hyn yn ategu'r hyn a gafwyd yn y Papur Gwyn yn 1996 ar gyfer Cymru wledig, a drosglwyddodd y cyfrifoldeb am ddarparu gwasanaethau, datblygu economaidd a chadwraeth amgylcheddol mewn cymunedau gwledig o'r wladwriaeth i'r cymunedau eu hunain.

O ran egwyddor, y mae'r dull 'o'r gwaelod i fyny' hwn yn hyblyg ac yn ffordd effeithlon o fynd i'r afael ag anghenion cefn gwlad. Yn ymarferol, y mae adfywio yn aml yn parhau'n drwm 'o'r brig i lawr', yn sgil strwythurau cyllido llywodraeth ganol a'r rhan flaenllaw sydd gan awdurdodau lleol. Ceir peth amheuaeth hefyd ynghylch y graddau y mae partneriaethau lleol yn gynrychioladol ac yn ddemocrataidd o atebol.

Cynnal polisïau a rhaglenni gwledig

Y mae llawer o'r rhaglenni adfywio cymunedau sydd ar gael ar draws Cymru yn brosiectau un-swydd a chyfyng a byrdymor yw eu hystod. Y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn graddol ymadael â'r fath brosiectau, oherwydd nad ydynt yn cynnal adfywiad hirdymor.

Y mae'r Cynulliad yn pwysleisio, fwyfwy, yr angen am bolisïau a rhaglenni i gefnogi gweithgarwch hirdymor. Gwelir y dull hwn ar waith yn ei fenter Rhoi Cymunedau'n Gyntaf. O ran adfywio cymunedau gwledig, fodd bynnag, tanseilir yr ymrwymiad hwn yn rhannol gan ddibyniaeth polisïau a rhaglenni ar gyllid tu allan i Gymru.

Y mae'n debyg na fydd yr ardaloedd gwledig yng Nghymru sydd ar hyn o bryd yn derbyn cyllid strwythurol yr UE yn gymwys yn fwy na thebyg ar ôl 2006. Y mae LEADER+ hefyd yn dod i ben yn 2006, ac nid yw natur y rhaglenni datblygu cymunedau gwledig yr UE yn y dyfodol yn eglur eto. Y mae oblygiadau i hyn i ddyfodol hirdymor rhaglenni cartref

cyflenwol fel Gweithredu Cymunedau Gwledig.

Os ydyw polisïau a rhaglenni yn mynd i gyfrannu i adfywiad hirdymor cefn gwlad Cymru y mae'n rhaid monitro eu heffaith a'u gwerthuso. Ar hyn o bryd, annigonol yw'r ymrwymiad a mesuryddion y data sylfaenol i fynd â'r maen hwn i'r wal.

Y mae'r adroddiad hwn yn un o gyfres o adroddiadau ar gefn gwlad Cymru a luniwyd gan Arsyllfa Wledig Cymru.

Y mae Arsyllfa Wledig Cymru yn ymgymryd ag ymchwil annibynnol i gefn gwlad Cymru ac yn cynnig dadansoddiadau annibynnol ohoni. Fe'i cyllidir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i gefnogi llunio polisïau ar sail tystiolaeth.

Y mae gweithgarwch yr Arsyllfa yn ymwneud â phedwar maes yn bennaf:

- Casglu a dadansoddi data cymdeithasol ac economaidd ar Gymru wledig
- Cyflwyno'r data mewn System Gwybodaeth Ddaearyddol
- Cynhyrchu cyfres o adroddiadau disgrifiadol a gwerthusol
- Monitro ac adolygu ymchwil a pholisïau eraill yn ymwneud â Chymru wledig

Gellir dod o hyd i wefan sy'n rhoi rhagor o wybodaeth am Arsyllfa Wledig Cymru, gan gynnwys ei gweithgarwch a'i chynnyrch yn www.walesruralobservatory.org.uk

Am ragor o wybodaeth ar yr ymchwil hon cysylltwch â Catherine Walkley neu Graham Gardner ar 01970 622608, e-bost: walesruralobservatory@aber.ac.uk, neu Sefydliad Daearyddiaeth a Gwyddorau Daear, Prifysgol Cymru, Aberystwyth, SY23 3DB

Awst 2004