8 Hydref 2009
www.wao.gov.uk

WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Adolygiad Cymheiriaid Rhyngwladol Swyddfa Archwilio Cymru – Adroddiad eglurhaol Archwilydd Cyffredinol Cymru

O dan baragraff 16 o Atodlen 8 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, yr Archwilydd Cyffredinol yw swyddog cyfrifyddu Swyddfa Archwilio Cymru ac mae'n ymgymryd â'r cyfrifoldebau a bennwyd gan Bwyllgor Archwilio'r Cynulliad Cenedlaethol o bryd i'w gilydd. Mae'r Pwyllgor wedi pennu mai hanfod fy rôl fel swyddog cyfrifyddu yw cyfrifoldeb personol am weinyddiaeth ddoeth a darbodus a'r defnydd effeithlon ac effeithiol o adnoddau, ymhlith pethau eraill. Er mwyn fy helpu i gyflawni'r cyfrifoldeb hwnnw, rwyf wedi comisiynu adolygiad rhyngwladol, annibynnol gan gymheiriaid o Swyddfa Archwilio Cymru o dan baragraff 7 o Atodlen 8 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Cyflwynaf adroddiad yr adolygiad hwnnw, ynghyd â hwn, fy ymateb, i'w hystyried gan y Pwyllgor.

1 Atodaf i'r adroddiad eglurhaol hwn yr adroddiad a gefais gan dîm yr Adolygiad Cymheiriaid rhyngwladol a gomisiynais yn gynharach eleni.

2 Yn y paragraffau canlynol, nodaf:

a cyd-destun yr Adolygiad Cymheiriaid a sut mae'n cyd-fynd â'r holl drefniadau llywodraethu ac atebolrwydd sy'n gymwys i swydd Archwilydd Cyffredinol Cymru;

b fy sylwadau ar gynnwys gwaith tîm yr adolygiad cymheiriaid a sut rwyf yn gweithredu'r argymhellion.

Cyd-destun

3 Ledled y byd democrataidd cydnabyddir bod angen i sefydliadau archwilio gwladol fod yn annibynnol er mwyn cyflawni'u swyddogaethau'n effeithiol. Golyga hyn na ddylai eu ffyrdd o lunio dyfarniadau archwilio ddod o dan ddylanwad amhriodol y cyrff cyhoeddus y maent yn eu harchwilio (rhannau o lywodraeth weithredol) na'r rhai y mae'r archwilwyr yn adrodd iddynt (y ddeddfwrfa etholedig fel arfer). Mae angen diogelu annibyniaeth sefydliadau archwilio rhag ymyrraeth uniongyrchol mewn dyfarniadau archwilio ac yn anuniongyrchol rhag ymyrraeth amhriodol mewn materion sy'n ymwneud â rheolaeth fewnol y sefydliad archwilio.

4 Er hynny mae sefydliadau archwilio gwladol yn gyrff cyhoeddus hefyd ac mae ganddynt gyfrifoldeb i roi cyfrif i ddinasyddion am eu defnydd o adnoddau cyhoeddus. Er eu bod yn gyrff cymharol fach o gymharu â maint eu cyfrifoldebau (mae cyllideb Swyddfa Archwilio Cymru yn cynrychioli 0.1 y cant o gyfanswm y gwariant a archwilir ganddi), maent yn gyrff sylweddol mewn termau absoliwt.

5 Un cwestiwn a ofynnir weithiau mewn perthynas â sefydliadau archwilio yw 'pwy sy'n gwarchod y gwarcheidwaid?' Mae'r trefniadau arferol ar gyfer dal cyrff cyhoeddus i gyfrif wedi'u seilio'n gyffredinol ar y dybiaeth bod cyrff o'r fath yn ddarostyngedig i rywfaint o reolaeth allanol, fel arfer gan y llywodraeth weithredol ond weithiau'n uniongyrchol gan y ddeddfwrfa. Byddai trefniant o'r fath yn anghydnaws â'r annibyniaeth sydd ei hangen ar sefydliad archwilio gwladol. Felly, mae angen i fframwaith llywodraethu ac atebolrwydd sefydliad archwilio gwladol fod ychydig yn wahanol i'r un a fyddai'n cael ei gymhwyso fel arfer mewn perthynas â chyrff cyhoeddus yn gyffredinol.

6 Yng Nghymru mae'r trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd sy'n gymwys i'r Archwilydd Cyffredinol fel a ganlyn:

a Yn ôl statud, yr Archwilydd Cyffredinol yw swyddog cyfrifyddu Swyddfa Archwilio Cymru ac mae'n ofynnol iddo gyflawni'r cyfrifoldebau a bennwyd gan Bwyllgor Archwilio'r Cynulliad Cenedlaethol.

b Mae amcangyfrif yr Archwilydd Cyffredinol o incwm a gwariant yn destun gwaith craffu ac adolygu gan y Pwyllgor Archwilio.

c Caiff cyfrifon yr Archwilydd Cyffredinol eu harchwilio bob blwyddyn gan archwilwyr a benodir gan y Cynulliad Cenedlaethol.

ch Mae gan y Cynulliad Cenedlaethol y pŵer i ddefnyddio archwilwyr i gynnal archwiliadau, ar sail debyg i archwiliadau'r Archwilydd Cyffredinol ei hun o'r cyrff y mae'n eu harchwilio, o'r gwerth am arian a ddarperir gan yr Archwilydd Cyffredinol.

d Mae'r Archwilydd Cyffredinol wedi penodi pwyllgor archwilio (y cyfeirir ato, er mwyn osgoi dryswch, fel y Pwyllgor Archwilio a Rheoli Risg) yn unol â gofynion y Pwyllgor Archwilio am drefniadau, gan gynnwys cyfraniad allanol annibynnol, i roi sylwadau a chyngor ar y modd y gweithredir trefniadau llywodraethu yn Swyddfa Archwilio Cymru. Nid yw'r pwyllgor yn cynnwys unrhyw aelod o Swyddfa Archwilio Cymru a phenodwyd yr aelodau drwy gystadleuaeth agored.

dd Yn ogystal â swyddogaethau arferol pwyllgor archwilio, mae gan y Pwyllgor Archwilio a Rheoli Risg swyddogaethau penodol, fel sy'n ofynnol gan y Pwyllgor Archwilio, mewn perthynas ag ymddygiad personol yr Archwilydd Cyffredinol, gan gynnwys treuliau a lletygarwch, sy'n cynnwys llinell adrodd annibynnol i Gadeirydd Pwyllgor Archwilio'r Cynulliad Cenedlaethol.

7 Gan droi'n benodol at yr Adolygiad Cymheiriaid hwn, gwelais nifer o resymau dros ei gomisiynu, ac roedd y ddau gyntaf yn benodol i sefyllfa Swyddfa Archwilio Cymru, ac roedd y trydydd yn fwy cyffredinol ei natur:

a Am fod Swyddfa Archwilio Cymru fel sefydliad archwilio yn fath o gorff arbenigol iawn, mae cymheiriaid o sefydliadau archwilio eraill yn ffynhonnell hynod o berthnasol o gyngor allanol ynghylch ble a sut i hybu gwelliant yn Swyddfa Archwilio Cymru.

b Am fod Adolygiad Cymheiriaid yn llwyr annibynnol ar gyrff archwiliedig, gan gynnwys Llywodraeth y Cynulliad, a'r Cynulliad Cenedlaethol, nid yw'n bosibl i'r Adolygiad Cymheiriaid amharu ar annibyniaeth yr Archwilydd Cyffredinol.

c Mae angen i bob sefydliad gynnal hunanarchwiliad gonest o bryd i'w gilydd. Mae ein hunanasesiad mewnol ein hun wedi bod yn ganllaw trylwyr i weithredu. Drwy ei gyflwyno i'r Adolygiad Cymheiriaid cawn sicrwydd pellach o'i gadernid a chawn fudd o ddehongliad manylach o bwysau'r dystiolaeth a ddeilliodd o'r hunanasesiad.

8 Felly mae'r Adolygiad Cymheiriaid yn chwarae rhan bwysig iawn yn yr holl drefniadau sy'n rhoi sicrwydd ynghylch y modd y caiff Swyddfa Archwilio Cymru ei rhedeg. Nid yw'n disodli gwaith craffu allanol, a gymhwysir yn briodol i bob corff cyhoeddus, ond gallai roi sylfaen llawer cadarnach ar gyfer unrhyw graffu allanol dilynol yn ogystal â chanllaw i gamau rheoli.

Rhoi argymhellion tîm yr Adolygiad Cymheiriaid ar waith

9 Cynhaliwyd yr Adolygiad Cymheiriaid gan ddefnyddio ein hunanasesiad mewnol fel man cychwyn. Ochr yn ochr â'r Adolygiad Cymheiriaid, rwyf wedi bod yn cymryd camau i fynd i'r afael â'r problemau a nodwyd yn yr hunanasesiad gan wneud hynny mewn trafodaeth â Thîm yr Adolygiad Cymheiriaid. O ganlyniad, derbyniaf ddiagnosis y tîm, ac rwyf eisoes wedi dechrau cymryd camau i weithredu byrdwn cyffredinol argymhellion eang iawn y tîm. Derbyniaf yr holl argymhellion sy'n berthnasol i mi. Ni allaf weithredu argymhellion y tîm o ran prosesau llywodraethu'r Archwilydd Cyffredinol ar fy mhen fy hun a bydd angen eu trafod â Phwyllgor Archwilio'r Cynulliad Cenedlaethol.

10 Cytunaf fod y newidiadau yn yr amgylchedd allanol yn golygu bod Swyddfa Archwilio Cymru wedi cyrraedd trobwynt. O ran y pwyslais cynyddol ar effeithlonrwydd, byddaf hefyd yn cyhoeddi'n ddiweddarach eleni adroddiad llawn ar weithgareddau Swyddfa Archwilio Cymru a'i dull o sicrhau effeithlonrwydd mewnol. Fel y nodir mewn papur ar wahân, mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi cyflawni arbedion archwiliedig sylweddol sy'n fwy na'r targed cronnol o un y cant a osodwyd ar gyfer cyrff cyhoeddus yn gyffredinol yn 2004. O ran ein gwaith archwilio, byddaf yn datblygu rhaglen o astudiaethau a fydd yn cynnwys mwy o waith sy'n canolbwyntio'n benodol ar effeithlonrwydd ac arbed costau ac, yn ychwanegol, yn unol ag argymhellion tîm yr adolygiad, byddaf yn cynnwys astudiaethau mwy arloesol sy'n canolbwyntio ar systemau yn eu cyfanrwydd.

11 Ar wahân i'r sefyllfa o ran gwariant cyhoeddus, nododd tîm yr adolygiad ddau newid penodol sy'n debygol o gael effaith sylweddol ar Swyddfa Archwilio Cymru. Y rhain yw'r gwaith i ad-drefnu'r GIG a Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 a ddaw i rym. Mae'r newidiadau i'r GIG, sy'n lleihau'r nifer o gyrff y GIG a gaiff eu harchwilio yn sylweddol, yn rhoi cyfle i ni feddwl o'r newydd pa waith archwilio sy'n briodol a faint y dylai ei gostio. Rydym eisoes wedi sefydlu prosiect mewnol yn Swyddfa Archwilio Cymru i ddatblygu'r gwaith hwnnw ac am fod y rhan fwyaf o gyrff newydd y GIG wrthi'n cael eu sefydlu, byddwn yn gallu penderfynu'n fuan pa waith archwilio y bydd angen ei wneud yn y dyfodol agos. Yn y tymor byr, bydd y gwaith archwilio yn cynyddu heb os nac oni bai, ond mae'r darlun tymor hwy o ran archwilio cyrff y GIG yn ansicr o hyd gan ei fod yn dibynnu ar faint o gynnydd y bydd y cyrff newydd yn ei wneud o ran rhoi systemau rheoli ariannol effeithiol ar waith mewn cyrff sy'n llawer mwy o faint a chymhleth nag o'r blaen.

12 Bydd y Mesur Llywodraeth Leol yn arwain at newid sylfaenol – er gwell – yn y trefniadau i archwilio perfformiad cyrff llywodraeth leol. Mae gwaith sylweddol i ailstrwythuro rhannau perthnasol o Swyddfa Archwilio Cymru yn mynd rhagddo ar hyn o bryd, ac mae methodoleg newydd wedi'i datblygu i raddau helaeth. Mae ansicrwydd yn parhau ynghylch llwyth y gwaith archwilio y bydd angen ei wneud i weithredu'r Mesur, ond, yn gyffredinol, disgwyliaf i'r llwyth gwaith, a'r ffioedd cysylltiedig, ostwng rhywfaint o gymharu â phrofiad diweddar o waith archwilio ac arolygu perfformiad. Fodd bynnag, efallai y bydd angen i ffioedd gynyddu yn achos rhai cyrff llywodraeth leol.

13 Mae goblygiadau posibl y newidiadau hyn o ran maint Swyddfa Archwilio Cymru yn aneglur. Mae tîm yr adolygiad yn tynnu sylw at gyfleoedd i wneud gwelliannau o ran effeithlonrwydd y bydd Swyddfa Archwilio Cymru yn mynd i'r afael â hwy'n egnïol. Fel sy'n amlwg o'r paragraffau blaenorol, rydym hefyd yn wynebu ansicrwydd mawr ynghylch llwyth gwaith archwilio yn y dyfodol ar ôl 2010-11. Yn ogystal, byddwn yn gwneud penderfyniadau yn 2010-11 ynghylch i ba raddau y dylid defnyddio cwmnïau preifat yn y dyfodol i wneud gwaith archwilio ar ran neu drwy benodiad yr Archwilydd Cyffredinol. Mae'r pwyntiau hyn yn golygu ei bod yn amhosibl llunio cynllun gweithlu manwl ar gyfer blynyddoedd dilynol, ond rydym wrthi'n datblygu rhai senarios. Mae'n bosibl, fel y noda tîm yr adolygiad, y bydd angen lleihau maint Swyddfa Archwilio Cymru neu y bydd angen i'r cymysgedd sgiliau newid.

14 Mae tîm yr adolygiad yn nodi ei bod yn anochel bod y broses uno wedi rhoi pwyslais mawr ar faterion mewnol yn Swyddfa Archwilio Cymru ers 2005. Mae'n awgrymu bod angen rhoi mwy o bwyslais ar faterion allanol bellach, ond, serch hynny, mae'n gwneud argymhellion ynghylch newidiadau mewnol. Y pwynt allweddol, hyd y gwelaf i, yw bod tîm yr adolygiad yn gweld y bydd angen arddull rheoli mwy cyfeiriol yn y dyfodol. Cytunaf yn llwyr ac roeddwn eisoes wedi cyhoeddi ym mis Mehefin eleni y byddwn yn sefydlu Pwyllgor Gweithredol newydd a fydd yn gyfrifol am reolaeth fewnol y sefydliad. Mae ymarfer datblygu sefydliadol, gyda chymorth gwaith ymgynghori allanol, wedi arwain at lawer o waith i lunio strwythurau mewnol manwl y bydd y Pwyllgor Gweithredol yn gweithio oddi mewn iddynt. Disgwyliaf wneud penodiadau i'r Pwyllgor Gweithredol yn ddiweddarach yn yr hydref.

15 Hoffwn fynegi fy niolch i dîm yr Adolygiad Cymheiriaid. Roedd eu penderfynoldeb i gynnal adolygiad trylwyr a'u hymrwymiad i wneud hynny o fewn amserlen heriol iawn yn ddigymar. Mae eu gwaith yn sefydlu agenda glir ar gyfer gwelliant parhaus yn Swyddfa Archwilio Cymru.