Cynulliad Cenedlaethol Cymru: Cyfrif 1999-2000

Adroddiad gan Archwilydd Cyffredinol Cymru

Ionawr 2001

Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru: Cyfrif 1999-2000

Cyflwyniad

1. Daeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru (y Cynulliad) i fodolaeth ar 7 Mai 1999 yn dilyn pasio Deddf Llywodraeth Cymru 1998 ac ethol Aelodau yn arferol am y tro cyntaf. Trosglwyddwyd y rhan fwyaf o swyddogaethau Ysgrifennydd Gwladol Cymru, a ddeilliodd o dros 300 o Ddeddfau Seneddol, i'r Cynulliad ar 1 Gorffennaf 1999 yn unol â Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 (OS 1999/672) a wnaed o dan Adran 22 y Ddeddf. Trosglwyddwyd holl eiddo, hawliau a rhwymedigaethau'r Ysgrifennydd Gwladol a oedd yn gysylltiedig ag arfer y swyddogaethau hynny hefyd i'r Cynulliad ar y dyddiad hwnnw.
2. Paratowyd cyfrif adnoddau'r Cynulliad ar gyfer y cyfnod rhwng 7 Mai 1999 a 31 Mawrth 2000 yn unol ag Adran 97 o Ddeddf 1998 a chyda chyfarwyddyd a gyhoeddwyd o dan y pennawd hwnnw gan y Trysorlys ar 18 Hydref 2000. Yn yr adroddiad hwn, a heb roi amod ar fy marn archwilio, crynhoaf y prif faterion sy'n codi wrth i mi archwilio'r cyfrif hwn – y cyntaf i gael ei baratoi gan y Cynulliad. Gwnaf sylwadau hefyd ar nifer o ddatblygiadau pwysig a gynlluniwyd, a fydd yn effeithio'n sylweddol ar y gwaith o baratoi cyfrifon o'r fath yn y dyfodol.

Datblygu cyfrifo a chyllidebu adnoddau

3. Er 1866, mae adrannau'r llywodraeth wedi paratoi eu cyfrifon blynyddol (a elwir yn gyfrifon dosbarthu) ar sail derbynebau a thaliadau. Mae'r cyfrifon hyn yn dangos y symiau o arian a dalwyd ac a dderbyniwyd gan adrannau yn ystod y flwyddyn gydag esboniadau am amrywiadau sylweddol o'r Amcangyfrifon Cyflenwi a gymeradwywyd gan Dy'r Cyffredin. Maent yn trin gwariant cyfalaf a refeniw yn union yr un modd, ac nid ydynt yn adlewyrchu'r defnydd blaenorol o adnoddau (gan gynnwys y rheini a brynwyd o gyllidebau cyfalaf mewn blynyddoedd cynharach) a wnaed gan adrannau. At hynny, nid ydynt yn cynnwys mantolenni sy'n dangos gwerth asedau a rhwymedigaethau adrannau ar ddiwedd y flwyddyn.
4. O flwyddyn gyfrif 1999-00, mae'r Trysorlys wedi rhoi cyfarwyddyd y dylai adrannau'r llywodraeth gynhyrchu cyfrifon adnoddau ochr yn ochr â chyfrifon dosbarthu. Mae cyfrifon

adnoddau ar ddull masnachol, yn seiliedig ar groniadau, yn dangos cost lawn yr adnoddau a ddefnyddiwyd yn ystod y flwyddyn ac yn cynnwys mantolenni diwedd blwyddyn. Cynhwysir yr arweiniad ar gyfer cynhyrchu'r cyfrifon hyn yn y Llawlyfr Cyfrifon Adnoddau. Wrth lunio'r Llawlyfr, rhoddodd y Trysorlys ystyriaeth lawn i Safonau Adroddiadau Ariannol a gyhoeddwyd gan y Bwrdd Safonau Cyfrifo, ac felly mae'n unol ag arfer cyfrifo gorau'r Deyrnas Unedig.

5. O dan Ddeddf Adnoddau a Chyfrifon y Llywodraeth 2000 bydd y Trysorlys yn ei gwneud yn ofynnol i adrannau gynhyrchu eu cyfrifon blynyddol ar sail adnoddau (yn hytrach na'r derbyniadau a thaliadau arian presennol) ar gyfer y flwyddyn ariannol 2001-02 ymlaen. O hynny ymlaen, ni fydd yn ofynnol i adrannau gynhyrchu cyfrifon dosbarthu.

Cyflwyno cyfrifo adnoddau yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru

6. O'r dechrau'n deg, roedd y Trysorlys yn bwriadu cyfarwyddo'r Cynulliad o dan Adran 97 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 i gynhyrchu ei gyfrifon blynyddol ar sail adnoddau. Gyda hyn mewn golwg, ymunodd y Swyddfa Gymreig gynt ag adrannau llywodraeth eraill i gynhyrchu cyfrif 'ymarfer' ar gyfer 1998-99. Ymgymerodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ag archwiliad llawn o'r cyfrif hwnnw a nodais ei chanfyddiadau wrth y Cynulliad yn fy Adroddiad Cyffredinol ar yr Archwiliad Ariannol o gyfrifon 1998-99 (a gyhoeddwyd ar 17 Mawrth 2000).

7. Mae'n bleser gennyf nodi bod staff y Cynulliad wedi mynd i'r afael â rhai o'r problemau a gododd yn ystod ymarfer 1998-99 ac y cyfeiriais atynt yn fy Adroddiad Cyffredinol. Yn benodol, mae ansawdd y wybodaeth a ddarperir i ategu'r ffigurau yng nghyfrifon 1999-00 wedi gwella'n fawr, ac mae'n amlwg bod yr uwch reolwyr yn dangos llawer mwy o gyfranogiad yn y broses o baratoi cyfrifon.

8. Rhoddodd y Trysorlys gyfarwyddyd hefyd i baratoi cyfrif ar gyfer y Swyddfa Gymreig gynt ar gyfer y cyfnod rhwng 1 Ebrill a 30 Mehefin 1999. Mae'r nodiadau sy'n ategu'r fantolen ar 30 Mehefin 1999 yn dangos gwerth yr asedau a'r rhwymedigaethau a drosglwyddwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol y diwrnod canlynol. Rhoddwyd y cyfrif hwn gerbron y Cynulliad ar 11 Gorffennaf 2000 a dyma'r cyfrif adnoddau cyntaf i gael ei gyhoeddi ar gyfer adran llywodraeth yn y Deyrnas Unedig, er mai ond rhan o flwyddyn ariannol yr oedd yn ei chwmpasu ac i'r Trysorlys eithrio rhai datgeliadau.

Archwilio cyfrifon adnoddau 1999-2000 y Cynulliad

Paratoi'r cyfrifon

9. O dan Adran 97 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 fel y'i haddaswyd gan Ddeddf Adnoddau a Chyfrifon y Llywodraeth 2000, mae'n ofynnol i'r Cynulliad anfon ei gyfrifon ymlaen ataf, wedi eu harwyddo, heb fod yn hwyrach na 30 Tachwedd y flwyddyn ariannol yn dilyn y flwyddyn y mae'r cyfrifon yn ymwneud â hi. Arwyddodd y Swyddog Cyfrifo'r cyfrif ar gyfer y cyfnod a ddaeth i ben ar 31 Mawrth 2000 ar 29 Tachwedd 2000, yn unol â'r gofyniad statudol hwn.

9. Yn wreiddiol, cytunodd y Grwp Cyllid gyda staff Swyddfa Archwilio Genedlaethol Cymru i ddarparu cyfrif i'w archwilio erbyn diwedd mis Gorffennaf. Fel y digwyddodd, ni chyflawnwyd hyn tan 18 Hydref – tua dau fis a hanner ar ôl y dyddiad y cytunwyd arno a chwe mis a hanner ar ôl diwedd y cyfnod y mae'r cyfrif yn ymwneud ag ef. Roedd i'r cyfrif hwn a gyflwynwyd i'w archwilio rai gwahaniaethau pwysig megis bod y cyfrif terfynol, wedi'i arwyddo, yn ymgorffori nifer o ddiwygiadau sylweddol i'r gwaith ffigurau ac i'r cyflwyniad. Fe'm hysbyswyd gan y Grwp Cyllid mai'r prif resymau dros yr anawsterau a brofwyd oedd:

   - Anawsterau cyfrifo nas rhagwelwyd a grëwyd gan y broses o drosglwyddo swyddogaethau o'r Swyddfa Gymreig i'r Cynulliad ar 1 Gorffennaf 1999;
   - Yr angen i gynhyrchu dwy set o gyfrifon i'w harchwilio yn ystod cyfnod o 12 mis – cyfrifon 1999-2000 a'r cyfrifon ar 30 Mehefin 1999 (mae paragraff 8 yn cyfeirio at hyn);
   - Prinder staff cyfrifo digon cymwys; ac
   - Anawsterau wrth gael gafael ar rywfaint o'r wybodaeth cyfrifo hanfodol a'i llunio erbyn y terfynau amser mewnol angenrheidiol.

11. Ar gyfer 1999-00, mae'r Trysorlys wedi eithrio'r Cynulliad o'r gofyniad i gyfuno cyfrifon awdurdodau iechyd Cymru a'i asiantaeth weithredol (Cadw) yn ei gyfrif. Hefyd nid oedd yn ofynnol i'r Cynulliad baratoi Datganiad Adnoddau drwy Nod ac Amcanion. Dim ond o ganlyniad i'r penderfyniad i drosglwyddo swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol i'r Cynulliad ran o'r ffordd drwy'r flwyddyn ariannol y gwnaed yr eithriadau hyn. Ni fyddant yn berthnasol o 2000-01 ymlaen.

11. Ac ystyried y gofynion cyfrifo ychwanegol i'w gosod ar y Cynulliad o 2000-01, mae'n bwysig bod uwch staff rheoli yn gweithredu'n brydlon i nodi a mynd i'r afael â'r gwersi i'w dysgu o'r

anawsterau a'r oedi wrth baratoi cyfrif 1999-00. Yn benodol, dylai'r Grwp Cyllid sicrhau bod ganddo nifer digonol o staff cyfrifo cymwys a phrofiadol wedi eu haseinio i'r dasg hon. Yn ychwanegol, mae angen i'r Grwp ddyfeisio gweithdrefnau mewnol mwy trwyadl gyda golwg ar sicrhau y cyflwynir cyfrif derbyniol i'w archwilio yn unol â'r amserlen y cytunwyd arni.

Asedau a rhwymedigaethau a drosglwyddwyd o'r Swyddfa Gymreig ar 1 Gorffennaf 1999

13. Yn fy adroddiad a gyhoeddwyd gyda chyfrif y Swyddfa Gymreig ar gyfer y cyfnod o dri mis a ddaeth i ben ar 30 Mehefin 1999, gwnaethpwyd sylwadau gennyf ar swyddogaethau penodol a'r asedau a'r dyledion cysylltiedig nas trosglwyddwyd i'r Cynulliad fel y'i bwriadwyd ar 1 Gorffennaf 1999. Yn bennaf roedd y swyddogaethau hyn yn ymwneud â chronfeydd strwythurol Ewrop a chynlluniau grant eraill lle y mae'n ofynnol i'r Cynulliad arfer ei bwerau ar y cyd â Gweinidog y Goron. Rwyf yn fodlon i'r swyddogaethau hyn gael eu trosglwyddo'n gyfreithiol wedi hynny, ar neu cyn 31 Mawrth 2000, drwy gytundebau asiantaethol a wnaed o dan Adran 41 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Mae cyfrifon adnoddau 1999-2000 y Cynulliad yn datgelu taliadau o £69.5 miliwn a wnaed gan y Cynulliad ar ran Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn ôl y trefniadau hyn.
14. Fel rhan o'm harchwiliad o gyfrif y Cynulliad ar gyfer y cyfnod a ddaeth i ben ar 31 Mawrth 2000, archwiliwyd y data cyfrifo ar gyfer yr asedau a'r rhwymedigaethau a drosglwyddwyd o'r Swyddfa Gymreig gennyf, gan gynnwys trosglwyddiadau a wnaed ar ôl 1 Gorffennaf 1999. Ym mhob agwedd berthnasol rwyf yn fodlon i'r asedau a'r rhwymedigaethau priodol gael eu trosglwyddo'n gywir ac iddynt gael eu hadlewyrchu'n gywir yng nghofnodion cyfrifo'r Cynulliad.

Cysoni llyfr cyfrifon y Cynulliad a'i ddatganiadau banc

15. Mae system cyfrifo'r Cynulliad yn cynnwys llyfr cyfrifon sy'n crynhoi'r trafodion ariannol unigol ar ffurf sy'n addas ar gyfer cynhyrchu ei gyfrifon blynyddol a'i adroddiadau ar wybodaeth rheoli fewnol. Un o'r rheolaethau ariannol allweddol sy'n ategu integredd y llyfr cyfrifon cyffredinol yw system o'i gysoni â'r datganiadau banc misol. Yn ei hanfod, dylid gallu cysoni'r llyfr cyfrifon â'r datganiadau allanol hyn ar ôl ei addasu ar gyfer sieciau nas cyflwynwyd a derbynebau nas cliriwyd. Yn absenoldeb cysoni rheolaidd a phrydlon o'r fath sy'n hanfodol i'r broses rheoli ariannol, mae'r Cynulliad mewn perygl o fod mewn sefyllfa lle gwneir taliadau heb iddynt gael eu nodi'n gywir (gan gynnwys taliadau anghywir neu dwyllodrus posibl) a'u bod yn parhau heb eu canfod.
16. O ganlyniad i anawsterau staffio, nid oedd y Grwp Cyllid wedi cwblhau'n llawn unrhyw un o'r cysoniadau banc misol o'r adeg y trosglwyddwyd swyddogaethau ym mis Gorffennaf 1999 i haf y flwyddyn 2000. Ni chwblhawyd cysoniad banc mis Mawrth 2000, sy'n ategu ffigur allweddol ym

mantolen diwedd y flwyddyn, tan ddiwedd mis Medi 2000. Mae hefyd effaith gynyddol o ran y cysoniadau banc ar gyfer y flwyddyn ariannol bresennol, yr eid i'r afael â hi tuag at ddiwedd y flwyddyn 2000 yn unig.

17. O'm harchwiliad prawf, ni chefais hyd i dystiolaeth i awgrymu bod taliadau anghywir neu dwyllodrus wedi codi yn ystod y cyfnod pryd nad ymgymerid â chysoniadau. Fodd bynnag, achoswyd cryn anawsterau wrth baratoi ac archwilio'r cyfrif adnoddau gan ôl-groniad cysoniadau banc misol. Gofynnais i'r Grwp Cyllid glirio ôl-groniad y flwyddyn gyfredol fel mater brys ac i sicrhau yr ymgymerir â chysoniadau banc, yn y dyfodol, yn rheolaidd ac yn amserol. Dywedodd swyddogion o'r Cynulliad wrthyf eu bod, ar ddyddiad yr adroddiad hwn, wedi cwblhau'r cysoniadau ar gyfer y flwyddyn ariannol gyfredol hyd at a chan gynnwys mis Hydref.

Datblygiadau ar gyfer y dyfodol sy'n effeithio ar gyfrifon adnoddau'r Cynulliad

Cyllidebu adnoddau

18. Pan gaiff ei chyflwyno, bydd proses cyllidebu ar sail adnoddau yn ei gwneud yn bosibl llunio'r cyllidebau a'r cyfrifon blynyddol ar sail debyg. Bydd y cyllidebau hyn yn cynnwys cost asedau cyfalaf dal yn ogystal â chostau refeniw. Pan gânt eu gweithredu'n llawn byddant yn hwyluso cymariaethau ystyrlon rhwng yr alldro ariannol a'r amcangyfrifon gwreiddiol.

19. Mae'r Trysorlys wedi pennu amserlen sy'n ei gwneud yn ofynnol i holl adrannau'r llywodraeth gyflwyno system o gyllidebu ar sail adnoddau o 1 Ebrill 2001. Yng Nghymru, mae Adran 15 o Ddeddf Adnoddau a Chyfrifon y Llywodraeth 2000 yn rhoi'r grym i'r Ysgrifennydd Gwladol, gyda chytundeb y Cynulliad i addasu Deddf Llywodraeth Cymru 1998 drwy Orchymyn, i hwyluso'r gwaith o gyflwyno cyllidebu adnoddau o fewn y Cynulliad. Mae Cabinet y Cynulliad wedi cymeradwyo egwyddor cyllidebu ar sail arian parod ar gyfer 2001-02 ond mae'n ystyried cyflwyno cyllidebu ar sail adnoddau ar gyfer 2002-03 ymlaen. Cadwaf lygad ar y datblygiadau yn y maes pwysig hwn.

Cyfrifon Llywodraeth Cymru Cyfan

20. Yn unol ag Adran 101A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, (a roddwyd i mewn gan Baragraff 24 o Atodlen 1 Deddf y Llywodraeth ac Adnoddau 2000), ac ar adeg a bennir gan y Trysorlys, bydd yn ofynnol i'r Cynulliad baratoi a chyhoeddi Cyfrifon Llywodraeth Cymru Cyfan ar sail cyfrifo adnoddau. Bydd yn ofynnol imi archwilio'r cyfrifon hyn. Er mwyn cyflawni'r amcan hwn,

mae'r Trysorlys yn bwriadu cyfarwyddo'r Cynulliad i gyfuno canlyniadau ariannol cyrff cyhoeddus yng Nghymru o fewn ei gyfrifon yn gynyddrannol o flwyddyn ariannol 2000-01. O ran y Trysorlys, bydd yn ofynnol iddo hefyd baratoi cyfrif llywodraeth cyfan ar gyfer y Deyrnas Unedig.

21. Ar gyfer 2000-01 bydd y Cynulliad yn cyfuno cyfrifon archwiliedig Cadw, pum awdurdod iechyd Cymru a Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru sydd newydd ei ffurfio o fewn ei gyfrifon ei hun. Mewn blynyddoedd i ddod, bydd y broses yn arwain yn y diwedd at gyfuno canlyniadau pob un o'r cyrff cyhoeddus a noddir gan y Cynulliad, Ymddiriedolaethau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol ac awdurdodau lleol i mewn i gyfrifon y Cynulliad. Bydd hyn yn arwain at gynhyrchu crynodeb blynyddol pwysig o berfformiad a gweithgareddau ariannol y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae Swyddfa Archwilio Genedlaethol Cymru mewn cyswllt agos â swyddogion y Cynulliad ynglyn â'r gwaith rhagbaratoawl sy'n ofynnol ar gyfer y fenter bwysig ac ymestynnol hon.

System cyfrifo newydd

22. Etifeddodd y Cynulliad ei system cyfrifo bresennol gan y Swyddfa Gymreig gynt. Gweithredwyd y system gyda'r prif ddiben o hwyluso'r gwaith o reoli a rheolaeth ariannol effeithiol ar sail arian parod a pharatoi cyfrifon dosbarthu ariannol. Mae'r Cynulliad a'r Swyddfa Gymreig gynt wedi paratoi cyfrifon adnoddau o'r system bresennol. Fodd bynnag, mae cynhyrchu'r cyfrifon hyn wedi ei gwneud yn ofynnol i gasglu a dadansoddi gwybodaeth ariannol benodol ar sail croniadau â llaw ar ôl i'r flwyddyn ddod i ben a defnyddio systemau arunigol er mwyn nodi ffigurau mantolen penodol megis stoc ac asedau sefydlog.

23. Mae'r Cynulliad yn bwriadu disodli'r system hon â system cyfrifo integredig lawn ar sail croniadau. Dylai hyn sicrhau y cysylltir strwythurau ar gyfer cyflwyno adroddiad a rheoli ariannol o dan gyllidebu a chyfrifo adnoddau mewn ffordd fwy uniongyrchol â'r wybodaeth ariannol atodol. Yn fy Adroddiad Cyffredinol ar Archwiliad Ariannol Cyfrifon 1998-99, nodais i'r Cynulliad fwriadu'n wreiddiol weithredu'r system newydd ar 1 Ebrill 2001. Fodd bynnag, dywedodd yr Ysgrifennydd Parhaol wrth y Pwyllgor Archwilio ar 15 Mehefin 2000 i hyn gael ei ohirio hyd 1 Ebrill 2002 er mwyn ei gwneud yn bosibl ymestyn y cyfnod ar gyfer cynllunio a chynnal profion. Hyd nes bod y system newydd hon yn gwbl weithredol ac yn gweithio fel ei bod yn mwynhau hyder y rheini sy'n gwneud penderfyniadau, ni chyflawnir buddiannau llawn cyllidebu a chyfrifo adnoddau. Yn benodol, bydd penderfyniadau ariannol allweddol amrywiol yn parhau i gael eu gwneud yn ôl gwybodaeth ar sail arian parod yn hytrach nag ar sail adnoddau.

24. Bydd angen i swyddogion y Cynulliad sicrhau bod y project yn cael ei flaenoriaethu a'i staffio yn briodol er mwyn cyflawni ei nod o weithredu'n llawn erbyn 1 Ebrill 2002. Bwriadaf edrych yn ofalus ar y cynnydd a wneir fel rhan o'm harchwiliad o gyfrifon adnoddau 2000-01.

Casgliadau

25. Rwyf wedi darparu barn ddiamod ar gyfrif adnoddau 1999-2000 y Cynulliad, sy'n cynnwys yr asedau a'r rhwymedigaethau a drosglwyddwyd o'r Swyddfa Gymreig ar 1 Gorffennaf 1999. Mae'r Cynulliad wedi gwneud cynnydd da wrth fynd i'r afael â'r pryderon a godwyd gennyf ynghynt – yn arbennig mewn perthynas ag ansawdd y trywydd archwilio a ddarparwyd i ategu'r cyfrif.

26. Fodd bynnag, bydd angen i'r Cynulliad fynd i'r afael â'r materion a godwyd gennyf yn yr adroddiad hwn, yn arbennig yr oedi wrth gysoni'r llyfr cyfrifon cyffredinol â'r datganiadau banc, a'r anawsterau gyda'r broses o baratoi cyfrifon. Mae'r olaf yn holl bwysig gan y disgwylir i'r gofynion cyfrifo fynd yn fwy beichus yn y blynyddoedd i ddod.

27. Mae cyflwyno system cyfrifo integredig lawn ar sail croniadau yn llwyddiannus ac yn gynnar yn angenrheidiol er mwyn i'r Cynulliad allu elwa'n llawn o gyflwyno cyllidebu a chyfrifo adnoddau. Bydd yn ei gwneud yn bosibl gwneud penderfyniadau ariannol allweddol amrywiol yn ôl gwybodaeth ariannol ar sail adnoddau yn hytrach nag ar sail arian parod. Bydd hefyd yn ei gwneud yn bosibl symud i ffwrdd oddi wrth y trefniadau

anfoddhaol presennol lle paratoir y cyfrifon blynyddol drwy ddefnyddio gwybodaeth a gesglir o amrywiaeth o ffynonellau ymhell ar ôl diwedd y flwyddyn.

John Bourn
Archwilydd Cyffredinol Cymru
21 Rhagfyr 2000

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CAERDYDD
CF99 1NA