Y Comisiwn Etholiadol

The Electoral Commission

# Tystiolaeth i'r Ymchwiliad i oblygiadau ariannol Bil y Senedd ac Etholiadau (Cymru) Pwyllgor Cyllid Cynulliad Cenedlaethol Cymru

**Mawrth 2019**

1. Mae'r papur hwn yn darparu briff cefndir i'r Pwyllgor Cyllid fel rhan o'i waith o graffu ar Fil Senedd ac Etholiadau (Cymru), ar y newidiadau arfaethedig i drefniadau atebolrwydd y Comisiwn Etholiadol am etholiadau datganoledig o ganlyniad i Ddeddf Cymru 2017 gyda ffocws ar drefniadau ariannol. Rydym yn falch hefyd o allu rhoi cymorth pellach i'r Pwyllgor drwy fod yn bresennol yn ei gyfarfod ar 27 Mawrth i ddarparu tystiolaeth lafar ychwanegol.

## Atebolrwydd y Comisiwn Etholiadol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru

Ar hyn o bryd mae'r Comisiwn Etholiadol yn atebol i Senedd y DU, Pwyllgor y Llefarydd yn benodol, y mae'n cael ei gyllid oddi wrtho. Yn ogystal â datganoli cymhwysedd dros etholiadau datganoledig (Cynulliad Cenedlaethol Cymru a llywodraeth leol Cymru) a refferenda, mae Deddf Cymru 2017 yn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ddeddfu mewn perthynas â gwaith y Comisiwn Etholiadol, gan gynnwys:

a. ariannu'r Comisiwn Etholiadol;

b. paratoi, cyflwyno a chyhoeddi adroddiadau gan y Comisiwn ar berfformiad ei swyddogaethau;

c. darparu copïau o reoliadau a wnaed gan y Comisiwn neu hysbysu am newid neu ddirymu rheoliadau o'r fath.

Mae Bil Senedd ac Etholiadau (Cymru) yn rhoi dyletswydd ar y Senedd i ystyried y trefniadau ariannol a throsolwg ar gyfer y Comisiwn Etholiadol mewn perthynas ag etholiadau datganoledig a refferenda datganoledig, gyda'r bwriad o wneud argymhellion ar gyfer diwygio. Os bydd y Cynulliad yn argymell cefnogi cam o'r fath, byddai gwelliannau'n cael eu cyflwyno ar Gam 2 er mwyn gweithredu'r newid hwn.

## Unrhyw gostau cychwynnol y mae'r Comisiwn Etholiadol yn eu disgwyl o ganlyniad i newid y trefniadau ariannol a throsolwg ar gyfer etholiadau datganoledig yng Nghymru (h.y. costau staff)

Nid ydym yn disgwyl unrhyw gostau cynyddrannol yn sgil rhoi'r trefniadau atebolrwydd newydd ar waith. Darperir ar gyfer gweithio gyda chydweithwyr yng Nghymru (a'r Alban) i sefydlu'r trefniadau o fewn yr adnoddau presennol. Rydym hefyd yn disgwyl y darperir ar gyfer y gwaith ychwanegol parhaus o nodi a rhoi cyfrif am gostau gweithgarwch yng Nghymru yn adnoddau'r Comisiwn sydd wedi'u cynllunio.

## Y gost o reoleiddio etholiadau a refferenda datganoledig i'r Comisiwn Etholiadol

Yr egwyddor a gymhwyswn yw y dylai'r ddeddfwrfa sy'n gyfrifol am y gweithgarwch y mae'r Comisiwn yn ymgymryd ag ef ariannu'r gweithgarwch hwnnw. Felly byddai Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cyfrannu at gyfran cyfanswm y costau a oedd yn gysylltiedig ag etholiadau datganoledig. Ond dylai costau etholiad cyffredinol Senedd y DU ac etholiad ar gyfer Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddu gael eu talu gan San Steffan.

Er mwyn deall sut y bydd hyn yn gweithio yn ymarferol, mae angen deall sut mae gweithrediadau a chyllidebau'r Comisiwn yn cael eu strwythuro ar hyn o bryd. Mae'r Comisiwn yn cadw swyddfeydd yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon, a bydd hyn yn parhau. Fodd bynnag, mae'r timau hyn yn dibynnu ar y gwaith ledled y DU a wneir o'n swyddfeydd yn Llundain yn bennaf ac yn cyfrannu ato. Mae staff yn Llundain hefyd yn gweithio'n benodol ar faterion Cymreig, megis rhoi arweiniad ar etholiadau Cymreig neu reoleiddio pleidiau Cymreig.

Er mwyn nodi costau gwaith y Comisiwn ar faterion Cymreig rydym wedi gwerthuso cyfran yr amser y mae staff sy'n gweithio ledled y DU yn ei threulio ar faterion Cymreig, a chyfran deg o'r gorbenion corfforaethol.

Rydym yn strwythuro ein cyllideb yn rhannau 'craidd' a 'digwyddiad'. Mae cyllidebau digwyddiad yn cwmpasu'r holl gostau sy'n gysylltiedig â chynnal a goruchwylio digwyddiadau etholiadol penodol; mae'r cyllidebau hyn yn amrywio yn ôl cylchoedd etholiadol. Mae cyllidebau craidd yn fwy sefydlog ac yn cynnwys cyflawni ar sail busnes fel arfer, megis rheoleiddio cyllid gwleidyddol a rhoi arweiniad. Caiff y gorbenion corfforaethol a'r gwariant cyfalaf angenrheidiol i gefnogi cyflawni busnes eu cynnwys mewn cyllidebau craidd.

Mae costau digwyddiadau, yn nodweddiadol, gan gynnwys yr amser a dreulir gan staff ar ddigwyddiadau, yn gallu cael eu cysylltu'n hawdd â digwyddiadau penodol. Fodd bynnag, ni ellir cysylltu costau craidd yn gyffredinol â thiriogaethau penodol yn uniongyrchol. Rydym yn nodi'r rhain, lle y bo'n bosibl, yn ôl staff sy'n neilltuo amser ar faterion Cymreig penodol. Ar gyfer gorbenion corfforaethol lle nad yw treulio amser mewn meysydd penodol yn berthnasol, rydym yn amcangyfrif y cyfrannau yn seiliedig ar gyfrannau o gostau adnabyddadwy.

Mae'r ffordd hon o amcangyfrif y cyfrannau cyllid yn cynnig cydbwysedd da o gywirdeb a symlrwydd (ac felly'r gost isel o weithredu'r broses).

Mae **Arddangosyn A** yn egluro'r broses hon.

## Pa fodelu ariannol a gynhaliwyd eisoes gan y Comisiwn Etholiadol?

Rydym wedi llunio model ariannol i amcangyfrif y cyfraniadau cyllid tebygol. Gwnaethom ysgrifennu at gydweithwyr yng Nghomisiwn y Cynulliad ym mis Mawrth 2018 gyda ffigurau cyllid enghreifftiol. Roedd y rhain yn seiliedig ar weithgarwch yn ystod 2017/18 ac ar y cyllidebau dangosol yn ein Cynllun Corfforaethol ar gyfer 2018/19 – 2022/23. Nid oeddent yn cynnwys eitemau penodol fel cyllid cyfalaf nac ychwaith ar gyfer dibrisiant ac eitemau anariannol eraill, gan nad oedd y driniaeth gyllidebu gywir yn glir ar yr adeg honno.

Ar y sail honno, roedd ein hamcangyfrif cychwynnol o gyfran Cymru rhwng £0.6miliwn (3.5%) ac £1.5miliwn (10.7%), yn dibynnu ar yr etholiadau a drefnwyd yng Nghymru.

Rydym bellach wedi mireinio'r amcangyfrifon o'r Cynllun Corfforaethol presennol, yn seiliedig ar gyngor technegol gan Drysorlys EM ar sut i ddelio ag eitemau anodd yn dechnegol. Effaith hyn yw cynnwys cyllid ar gyfer gwariant cyfalaf yn ystod y flwyddyn ond gan eithrio dibrisiant ac eitemau anariannol eraill. Os caiff cyllidebau craidd dangosol yn y cynllun corfforaethol eu cynnwys gyda'r ffigurau uchod, byddem yn disgwyl i gyfanswm y cyfraniadau godi hyd at £0.1m.

Rydym hefyd yn mireinio'r amcangyfrif o weithgarwch sy'n ymwneud â phob rhan o'r DU. Bydd honno'n broses barhaus bob blwyddyn.

## Barn y Comisiwn Etholiadol ar ariannu costau o'r fath gan y Cynulliad a'r gweithdrefnau cyllidebol cysylltiedig a'r trefniadau archwilio

Fel y trafodwyd uchod, rydym yn cynnig yr egwyddor y dylai pob deddfwrfa dalu am gyfran o gyfanswm costau'r Comisiwn yn unol â chyfran y gweithgarwch sy'n ymwneud â maes cymhwysedd y ddeddfwrfa honno.

## Ystyriaeth o'r modd y dyrennir cronfeydd y Comisiwn Etholiadol ar hyn o bryd a sut y byddai costau o'r fath yn cael eu trosglwyddo o San Steffan i'r Cynulliad

Arfer arferol Trysorlys EM yw sicrhau, pan fydd swyddogaethau yn trosglwyddo rhwng cyrff cyhoeddus, y bydd y gyllideb a'r cyllid yn symud hefyd.  Gwneir hyn fel arfer drwy drosglwyddo setliadau adolygiad o wariant o un corff i'r llall.  Mater i'r Trysorlys a'r gweinyddiaethau datganoledig gytuno arno yw trosglwyddo cyllid o Drysorlys EM i flociau cyllido datganoledig. Rydym yn disgwyl i hyn gael ei ystyried ar gyfer yr adolygiad nesaf o wariant.

Ar hyn o bryd, caiff y Comisiwn ei gyllido'n uniongyrchol gan y Senedd yn hytrach na thrwy'r Trysorlys.  O ganlyniad, nid oes setliad adolygiad o wariant ar gyfer y Trysorlys i

drosglwyddo cyllid 'ohono'.  Mae hyn yn golygu ei bod hi'n anoddach penderfynu sut y byddai unrhyw drosglwyddiad yn gweithio yn ymarferol.  Rydym eisoes wedi dechrau trafod y mater hwn gyda swyddogion o Lywodraeth Cymru a'r Trysorlys. Byddwn yn parhau i gefnogi'r broses.

## Y trefniadau a fyddai ar waith lle y byddai'r Cynulliad yn dwyn y Comisiwn Etholiadol i gyfrif am ei benderfyniadau gwariant mewn perthynas ag etholiadau datganoledig yng Nghymru

Ers sefydlu'r Comisiwn, rydym wedi bod yn adrodd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru mewn perthynas â materion craffu ar bolisi ac mae gennym hanes hir o roi tystiolaeth i'r deddfwrfeydd a chyngor hefyd. Rydym yn disgwyl i'r trefniant hwn barhau, sef adrodd i un o Bwyllgorau Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar waith polisi.

Er mwyn diogelu'r egwyddor sylfaenol o annibyniaeth y Comisiwn, rhaid i'r Comisiwn gael ei gyllido gan y ddeddfwrfa berthnasol yn hytrach na llywodraeth.  Rydym yn croesawu gwaith craffu ac atebolrwydd am y modd rydym yn gwario cyllid cyhoeddus i'r ddeddfwrfa a'u darparodd.

Yn unol â hynny, dylai'r corff sy'n ein dwyn ni i gyfrif yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru feddu ar y nodweddion a'r swyddogaethau canlynol:

- Bod yn annibynnol ar unrhyw adran yn Llywodraeth Cymru;
- Adrodd yn uniongyrchol i'r Cynulliad;
- Cael ei gadeirio gan gynrychiolydd nad yw'n aelod o blaid (Swyddog Llywyddu neu Ddirprwy Swyddog Llywyddu).

Dylai'r swyddogaethau gynnwys:

- Trosolwg cyffredinol o'r modd y mae'r Comisiwn Etholiadol yn ymarfer ei swyddogaethau sy'n deillio o'r ddeddfwrfa honno;
- Adolygiad o amcangyfrif blynyddol o adnoddau'r Comisiwn sy'n ofynnol er mwyn cyflawni'r swyddogaethau o dan ei gyfrifoldeb deddfwriaethol;
- Ei gwneud yn ofynnol i'r Comisiwn lunio adroddiad blynyddol er mwyn hwyluso'r gwaith o graffu ar weithgareddau'r Comisiwn;
- Cael adroddiadau gan Swyddfa Archwilio Cymru.

Mae trafodaethau blaenorol wedi nodi y gallai rhai o'r trefniadau presennol sydd ar waith gael eu defnyddio er mwyn i'r Comisiwn Etholiadol adrodd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn y dyfodol. Yn eu plith mae'r canlynol:

- Panel presennol Comisiynwyr y Cynulliad i sefydlu Pwyllgor Llywydd ar wahân - model a fyddai'n debyg i Bwyllgor y Llefarydd ar y Comisiwn Etholiadol yn Senedd y DU.

## Sut y byddai trefniadau craffu yn gweithio ochr yn ochr â gwaith Senedd y DU o graffu ar y Comisiwn Etholiadol

Ar hyn o bryd, y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol sy'n cyflawni'r rhan fwyaf o'r gwaith o graffu ar bolisïau'r Comisiwn. Mae Pwyllgorau Dethol eraill hefyd wedi gofyn i'r Comisiwn gyfrannu at eu gwaith lle y bo'n berthnasol. Sefydlodd Deddf Pleidiau Gwleidyddol a Refferenda 2000 ("PPERA") Bwyllgor y Llefarydd ar y Comisiwn Etholiadol sydd â throsolwg cyffredinol o waith y Comisiwn ac mae'n gyfrifol am bennu cyllidebau a Chynlluniau Corfforaethol a Busnes y Comisiwn.

Nodir y cylch cynllunio busnes ac atebolrwydd presennol ar gyfer y Comisiwn yn y PPERA. Mae'n ofynnol i'r Comisiwn gyflwyno Cynllun Corfforaethol newydd ar ôl pob un o Etholiadau Cyffredinol Senedd y DU ar gyfer y pum mlynedd nesaf. Mae hyn yn cynnwys cyllidebau dangosol ar gyfer y pum mlynedd. Yna byddwn yn cyflwyno cynllun busnes blynyddol gyda chyllideb pob blwyddyn. Mae PPERA hefyd yn nodi bod Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU yn gyfrifol am archwilio cyfrifon y Comisiwn a gwerth am arian.

Mae cylchoedd etholiadol y DU, Lloegr, Cymru a'r Alban i gyd yn wahanol. Hefyd, caiff llawer o weithgarwch y Comisiwn ei gyflawni'n fwyaf effeithlon ar draws y Comisiwn cyfan. Felly, byddai'n anodd llunio cynlluniau corfforaethol daearyddol-benodol ar adegau gwahanol. Gallai'r rhain orgyffwrdd a dyblygu llawer o'r deunydd neu gallent ymddangos fel petaent yn gwrthddweud ei gilydd wrth i amgylchiadau newid.

Felly, rydym yn cynnig parhau â'n cylchoedd cynllunio busnes presennol. Rydym eisoes yn cynnwys rhywfaint o ddeunydd ar weithgarwch daearyddol-benodol. Fodd bynnag, cydnabyddwn y bydd yn rhaid i ni fod yn gliriach o lawer yn y dyfodol ynghylch pa weithgarwch a gynllunnir a beth yw'r manteision i'r pleidleiswyr ym mhob rhan o'r DU.

Ar hyn o bryd mae PPERA yn penodi'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol (DU) fel Archwilydd y Comisiwn. Y cynnig presennol yw y dylai'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol barhau fel archwilydd y Comisiwn, gan adrodd hefyd i'r deddfwrfeydd datganoledig. Rydym yn trafod â Thrysorlys EM y ffordd orau o gyflawni hyn, yn benodol a fydd angen cyfarwyddyd newydd o ran cyfrifon.

Rydym yn cydnabod y bydd deddfwrfeydd am gael pŵer wrth gefn hefyd i ddefnyddio archwilwyr mewn ymateb i bryderon a theimlwn y gellid cyflawni hyn drwy bŵer i'w gwneud yn ofynnol i'r Comisiwn gydweithredu ag unrhyw archwiliad o'r fath.

Wrth baratoi ein cynlluniau, byddem yn disgwyl ymgynghori fel y bo angen â swyddogion yn y deddfwrfeydd datganoledig a llywodraeth, ac yn San Steffan hefyd. Byddem hefyd yn disgwyl bodloni'r amserlenni gofynnol er mwyn cyd-fynd â'r gwaith craffu ym mhob rhan o'r DU. Wrth gwrs, bydd hyn yn gwneud y broses o gynllunio busnes yn fwy cymhleth i'r Comisiwn ond croesawn y cyfle i sicrhau bod blaenoriaethau wedi'u cysoni'n well ar draws pob rhan o'r DU ac rydym yn disgwyl gallu ymdopi â'r broses o fewn yr adnoddau a gynlluniwyd.

Nid ydym yn rhagweld unrhyw anawsterau mawr yn ymarferol, ond gallwn weld bod dadl dros sicrhau bod swyddogion yn rhannau amrywiol y DU yn meithrin cydberthnasau rhwng y deddfwrfeydd er mwyn sicrhau bod y gwaith craffu mor gydgysylltiedig â phosibl.

Y Comisiwn Etholiadol

# Arddangosyn A

## Strwythur priodoli cost