



WALES AUDIT OFFICE  
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Wales Audit Office / Swyddfa Archwilio Cymru

Llŷr Gruffydd AC  
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
Caerdydd  
CF99 1NA

24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan  
Cardiff / Caerdydd  
CF11 9LJ  
Tel/Ffôn: 029 2032 0500  
Fax / Ffacs: 029 2032 0600  
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660  
[info@audit.wales](mailto:info@audit.wales) / [post@archwilio.cymru](mailto:post@archwilio.cymru)  
[www.audit.wales](http://www.audit.wales) / [www.archwilio.cymru](http://www.archwilio.cymru)

**Cyfeirnod: AC/143/sd**  
**3 Mai 2018**

Annwyl Llŷr

## **Craffu Ôl-ddeddfwriaethol ar Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013**

Diolch i chi am eich llythyr dyddiedig 26 Mawrth 2019 yn ein hysbysu bod y Pwyllgor yn cynnal gwaith craffu ôl-ddeddfwriaethol ar Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013. Rydym yn croesawu penderfyniad y Pwyllgor, yn arbennig a derbyn y materion a godwyd gennym ynghylch Deddf 2013 yn ein llythyr dyddiedig 21 Mehefin 2018.

Rydych yn gofyn a oes yna unrhyw dystiolaeth ychwanegol yr hoffem ni i'r Pwyllgor ei hystyried. Fel y byddech yn disgwyl, rydym yn meddwl bod y deunydd y gwnaethom ei gyflwyno yn ein llythyr dyddiedig 21 Mehefin 2018 yn mynd i'r afael â'r materion allweddol o'n safbwynt ni a byddem yn annog y Pwyllgor i gyfeirio at hwnnw eto. Ond efallai y bydd o gymorth i roi diweddariad cryno o ran eich cylch gorchwyl, ynghyd â pheth deunydd ychwanegol. Rydym felly yn amgáu crynodeb o'r fath gyda'r llythyr hwn.

Hoffem roi ein sylwadau yn eu cyd-destun drwy ddweud, ac eithrio'r materion yr ydym wedi eu dwyn i'ch sylw, bod y trefniadau llywodraethu a gyflwynwyd gan Ddeddf 2013 wedi gweithio'n dda ac wedi bod yn effeithiol. Cafodd annibyniaeth archwilio'r Archwilydd Cyffredinol ei ddiogelu gan fesurau megis y Cod Ymarfer sy'n ofynnol dan Atodlen 2 y Ddeddf, ac nid yw trosglwyddo staff ac adnoddau eraill i gorff corfforaethol Swyddfa Archwilio Cymru wedi achosi problemau. Byddem felly yn pwysleisio mai mewn ychydig o feysydd neilltuol, ond arwyddocaol er hynny, yr ydym ni'n gweld angen diwygio'r Ddeddf.

Gobeithio bod hyn o gymorth. Byddem yn falch iawn i drafod y materion hyn ymhellach.

Yn gywir



**Adrian Crompton**  
Archwilydd Cyffredinol Cymru



**Isobel Garner**  
Cadeirydd, Swyddfa Archwilio  
Cymru

## Atodiad: Materion yn ymwneud â Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013

### Codi Ffioedd

1. Roedd Adran 23 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013 ("PAWA 2013)) a darpariaethau perthnasol eraill yn gosod rheol "dim mwy na'r gost lawn" (y "rheol"). Mae'r rheol hon yn dal i weithredu fel gwrthanogaeth i wella effeithlonrwydd archwilio ac yn parhau i fod yn gymhleth i'w gweinyddu am y rhesymau a eglurwyd ym mharagraffau 3.2 i 3.6 y papur esboniadol a atodwyd i'n llythyr dyddiedig 21 Mehefin 2018 ("y papur esboniadol"). Yn gryno, mae'r rheol yn golygu nad yw archwilwyr yn elwa o unrhyw arbedion y gellir eu gwneud drwy weithgaredd archwilio. Yn wir, ar lefel yr unigolyn, gall arbedion o'r fath arwain at golled bersonol (e.e. drwy golli gwaith), sy'n bwrw dŵr oer ar y brwdfrydedd dros effeithlonrwydd. Ac mae creu'r rheol yn nhermau swyddogaethau unigol (h.y. elfennau statudol neilltuol o waith) mewn cyrff unigol, yn golygu bod yna lawer iawn o waith cadw cofnodion a chysoni i'w wneud er mwyn sicrhau ein bod yn cydymffurfio â'r rheol. Mae'r gweithgaredd hwn, yn anochel, ar draul gwaith sy'n ychwanegu gwerth.
2. Ar y pwynt hwnnw, ac yn ychwanegol at y pwyntiau yn y papur esboniadol, enghraifft arall o'r ffordd y mae'r rheol yn llesteirio effeithlonrwydd yw'r rhwystr y mae'n ei osod o ran symud i ffwrdd oddi wrth yr orfodaeth ar staff i lenwi taflenni amser manwl. Wrth geisio gwella effeithlonrwydd yn y ffordd yr ydym yn gweithio, rydym wedi cymharu ein harferion â chwmnïau masnachol ac wedi gweld bod cwmnïau o'r fath yn symud fwyfwy i ffwrdd oddi wrth daflenni amser a phrisio yn ôl amser. Rydym o'r farn fod modd i symudiad o'r fath wella cynhyrchiant ac ysbryd y staff. Ar hyn o bryd rydym yn amcangyfrif bod cofnodi amser yn costio £135,000 y flwyddyn o leiaf i ni. Rydym yn parhau i edrych i mewn i'r posibilrwydd o newid o'r fath yn ein harferion, ond ar hyn o bryd mae'n ymddangos bod y rheol yn atal hynny.
3. O ran y cymhlethdod gweinyddol a achosir gan y rheol, datblygiad anffodus pellach fu bod cyrff a archwiliwyd yn cyflwyno cwynion ysgrifenedig ffurfiol ynglŷn â swm y ffi a godwyd. Er mai ychydig ydynt o ran nifer, ac fel rheol ynghylch symiau bychain o ffi, mae cwynion o'r fath yn cymryd amser sylweddol, ac anghymesur yn aml, i'w trin.
4. Er enghraifft, cwynodd cyngor cymuned fod ei ffi o £495 am 2017-18 yn fwy na dwbl ffi'r flwyddyn flaenorol (£240.30), bod gwaith dianghenraid yn cael ei wneud a bod gofyn i'r cyngor roi mwy o wybodaeth nag yn y blynyddoedd cynt. Fe wnaethom edrych i mewn i'r gŵyn, oedd yn golygu edrych yn fanwl ar y gwaith a wnaed gan y cwmni archwilio dan sylw, i weld a oedd y gwaith yn angenrheidiol ac yn gymesur, beth oedd yr amser a gofnodwyd a chyfrifiad y ffioedd. Cymerodd yr ymchwiliad 2.5 diwrnod o amser staff Swyddfa Archwilio Cymru (WAO) gan gostio tua £1,100. Daethom i'r casgliad, er bod y cwmni wedi gwneud camgymeriad argraffu yn y gyfradd

fesul awr ar gyfer gradd yr hyfforddai, a arweiniodd at godi £6.30 yn ormod, bod y gwaith ar y cyfan yn angenrheidiol, a bod yr amser a dreuliwyd yn gymesur â gofynion yr archwiliad. Fe wnaethom ad-dalu'r arian dros ben. Mae'n amlwg bod y rheol 'dim mwy na'r gost lawn' yn creu sefyllfa lle y gallai cyrff unigol a archwilir gael cymhelliad i gwestiynu ffioedd archwilio er mwyn cael eu gostwng, ond, wrth wneud hynny, achosi gwariant cyhoeddus anghymesur ar lefel ehangach.

5. Dylem hefyd ddiweddarau'r Pwyllgor ynglŷn â'n cynnig i fynd i'r afael â pheth o faich ein trefniadau ffioedd cymhleth drwy ariannu archwiliadau cyrff a ariennir yn uniongyrchol (h.y. eu hariannu'n uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru) drwy gyflenwad gan Gronfa Gyfunol Cymru. Mae dull o'r fath yn golygu bod ffioedd tybiannol yn cymryd lle ffioedd arian parod. Rydym wedi bod yn ystyried cynnal peilot ar y trefniant gydag Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ond wedi canfod na fyddai'r dull yn gwneud dim ond symud y baich gweinyddol oddi ar Swyddfa Archwilio Cymru i'r Ombwdsmon, o ran gwneud yr addasiadau cyfrifo angenrheidiol. Byddwn felly yn ailystyried a ddylid symud ymlaen â'r cynnig hwn, na fyddai, p'un bynnag, yn mynd i'r afael ond â ffracsiwn o'r baich gweinyddol yr ydym yn ei wynebu gan nad yw'r rhan fwyaf o gyrff a archwilir yn cael eu hariannu'n uniongyrchol.

### **Trefniadau Cworwm Swyddfa Archwilio Cymru**

6. Fel y nodwyd ym mharagraffau 3.9 i 3.13 o'r papur esboniadol, mae'r gofyniad statudol am gworwm gyda mwyafrif anweithredol yn gwneud y WAO yn dueddol i fod heb gworwm. Mae paragraff 28(3) o Atodlen 1 i PAWA 2013 yn cynnwys gofyniad "yn yr holl amgylchiadau ni ellir cyrraedd cworwm oni fydd mwyafrif yr aelodau sy'n bresennol yn aelodau anweithredol". Mae hyn yn broblem oherwydd gan mai naw aelod sydd yn y WAO a hynny'n cynnwys mwyafrif o un aelod anweithredol, mae absenoldeb unrhyw aelod anweithredol yn achosi diffyg cworwm.
7. Ers ein llythyr ym mis Mehefin 2018, mae'r broblem wedi parhau gydag un o bedwar cyfarfod y WAO heb gworwm oherwydd absenoldeb un aelod anweithredol. Yn yr achos hwnnw, gadawodd un aelod etholedig oedd yn gyflogai y cyfarfod er mwyn sicrhau cworwm. A derbyn y sefyllfa anfodhaol hon, fe wnaethom ofyn am gyngor cyfreithiol annibynnol, oedd yn cadarnhau, os na chaiff PAWA 2013 ei diwygio, ei bod yn angenrheidiol symud aelodau sy'n gyflogeion o gyfarfodydd er mwyn atal penderfyniadau rhag bod yn annilys.
8. Mae'r enghraifft hon yn cadarnhau'r pwynt a wnaed yn ein tystiolaeth ym mis Mehefin 2018, bod cyfraniad aelodau sy'n gyflogeion, gan gynnwys aelodau etholedig, o bryd i'w gilydd yn cael ei leihau (paragraff 3.13 o'r papur esboniadol). Byddem yn ychwanegu bod yr effaith hon yn groes i'r

gefnogaeth a fynegodd y Llywodraeth i gyflogeion etholedig ar yr adeg yr oedd y Bil yn cael ei ystyried gan y Cynulliad<sup>1</sup>.

### **Trefniadau adrodd WAO**

9. Fel yr eglurwyd ym mharagraff 3.14 o'r papur esboniadol, mae PAWA 2013 yn ei gwneud yn ofynnol i Archwilydd Cyffredinol Cymru a Chadeirydd y WAO baratoi adroddiadau interim ar waith Archwilydd Cyffredinol Cymru a WAO. Sylwasom nad oedd yr un corff cyhoeddus arall yn destun gofyniad o'r fath, a bod ystyriaeth fer y Pwyllgor o'r adroddiad ynghyd ag ystadegau gwefan WAO yn dangos mai ychydig o ddiddordeb sydd mewn adroddiadau o'r fath. A derbyn bod y gost amcangyfrifedig o gynhyrchu pob adroddiad yn £20,000, roeddem yn cwestiynu a oedd y gofyniad yn gymesur. Ers ein llythyr ym mis Mehefin 2018, fe wnaethom gyhoeddi adroddiad interim ym mis Hydref. Derbyniodd hwn 66 o ymweliadau â'r dudalen yn y bythefnos yn dilyn ei gyhoeddi. Rydym yn dal i ystyried y gofyniad yn anghymesur.

### **Problemau gosod adroddiadau a chyfrifon**

10. Roedd paragraffau 3.17 i 3.19 yn ein papur esboniadol yn egluro bod yna ofynion adrodd blynyddol sy'n gorgyffwrdd - y rheiny sy'n codi o baragraff 33 o Atodlen 1 i PAWA 2013, yn gysylltiedig â gofynion Llawlyfr Adrodd Ariannol y Trysorlys, a'r rheiny sy'n codi o baragraff 3 o Atodlen 2 i PAWA 2013. Rydym yn gweithio o gwmpas hyn drwy gyflwyno'r un ddogfen ddwywaith, unwaith gan yr archwilydd allanol ac unwaith gan Archwilydd Cyffredinol Cymru a Chadeirydd WAO. Fodd bynnag, mae'n anfoddfaol bod y ddeddfwriaeth yn arwain at ddyblygu o'r fath, ac nid yw'n gymorth i gael eglurder ynghylch cyfrifoldeb.

### **Agweddau eraill ar PAWA 2013 a fyddai'n elwa o gael eu diwygio**

#### ***Penodi archwilwyr cyfrifon WAO***

11. Bydd cydweithwyr yng Nghomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn gwybod bod y broses ar gyfer penodi archwilwyr ar gyfer cyfrifon WAO braidd yn feichus. Mae paragraff 34 o Atodlen 1 PAWA 2013 yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad Cenedlaethol benodi archwilydd y WAO, tra'n caniatáu i WAO argymhell archwilydd. Yn ymarferol, mae hyn yn golygu bod WAO yn cynnal ymarferiad caffael ac yn rhoi'r tendrwr llwyddiannus gerbron i gael ei benodi. Fodd bynnag, mae cymhlethdodau cytundebol

---

<sup>1</sup> "Mae'r ddadl yn crynhoi fy nghymeradwyaeth nid yn unig o welliant Oscar, ond y ffaith y bydd yna gryfder mewn cael tri aelod sy'n gyflogeion ar y Bwrdd. Mae'r cyfraniadau a wnaed gan Julie Morgan a Jenny Rathbone yn mynegi'n glir sut y gall hynny gryfhau cynrychiolaeth y staff, sydd wrth gwrs, yn bwysig iawn." [Cofnod y Trafodion, 28 Ionawr 2013, para 21]

sylweddol yn codi oherwydd bod yr awdurdod sy'n penodi (y Cynulliad) a'r "cleient" (yn yr ystyr archwilio masnachol arferol) yn gyrrff gwahanol. Mae hyn yn ei gwneud yn angenrheidiol cael cytundeb ar yr ochr, er enghraifft, darparu indemniad pe bai'r WAO yn methu â thalu i'r archwilydd.

12. Gallai peth diwygiad i baragraff 34 gynorthwyo i leihau'r baich ar bawb dan sylw. Awgrymwn mai dull synhwyrol fyddai darparu i benodiad archwilydd WAO fod yn fater cytundebol rhwng WAO a'r archwilydd (gan gynnwys termau'r penodiad a monitro perfformiad) ond bod y penodiad yn ddibynnol ar gymeradwyaeth y Cynulliad.

### ***Penodi aelodau anweithredol o Swyddfa Archwilio Cymru***

13. Mae paragraff 5 o Atodlen 1 i PAWA 2013, yn ei gwneud yn ofynnol i Gadeirydd WAO gael ei ddewis o blith yr aelodau anweithredol. Mae hyn yn codi cwestiwn ynghylch y swyddogaeth y gallai Cadeirydd, sydd yn y swydd, ei chwarae yn y broses ar gyfer penodi ac ailbenodi aelodau anweithredol y WAO. Mae barn Cadeirydd bwrdd ynghylch y sgiliau sydd eu hangen, yn enwedig o ran cydbwysedd sgiliau sy'n ategu ei gilydd, yn ffactor bwysig mewn sicrhau cynnal bwrdd sy'n gweithio'n dda. Felly, rydym yn falch bod dull pragmatig wedi cael ei fabwysiadu - yn cynnwys y Cadeirydd yn y broses o ddewis a hefyd yn diogelu annibyniaeth y Pwyllgor a'r Cynulliad wrth benderfynu ar benodiad.

### ***Agweddau problemus ar swyddogaethau Archwilydd Cyffredinol Cymru***

14. Er nad yw hon yn agwedd ar PAWA 2013 sydd angen ei diwygio, efallai y byddai o gymorth ystyried defnyddio'r cyfle i ddiwygio deddfwriaeth i dacluso a diweddarau deddfwriaeth arall sy'n gysylltiedig ag archwilio. Ysgrifennodd Archwilydd Cyffredinol Cymru at y Pwyllgor ar 5 Ebrill 2017 yn esbonio'r angen am ddiweddariad o'r fath er mwyn mynd i'r afael â'r anghysondeb mewn darpariaethau ar draws cyrff amrywiol. Cyn crynhoi'r problemau hyn, hoffem ddiolch i'r Pwyllgor a'r Cynulliad ehangach am fynd i'r afael â'r gwaethaf o'r problemau hyn wrth ymdrin â darpariaethau archwilio'r Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2019 ("PSOWA 2019") newydd. Mae'r Ddeddf honno yn cynnwys y darpariaethau gorau ar gyfer archwilio llywodraeth ganolog.

15. Yn fyr, y prif problemau yw:

- (a) **Diffyg dyletswydd ar Archwilydd Cyffredinol Cymru i gyrraedd casgliad gwerth am arian yng nghyrrff y llywodraeth ganolog** (ac eithrio'r PSOWA 2019 diweddar). Mae hyn mewn cyferbyniad â'r gofyniad o ran llywodraeth leol a chyrrff iechyd (dan adrannau 17(2)(d) a 61(3)(b) o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 yn y drefn honno). Mae absenoldeb dyletswydd o'r fath yn golygu bod y craffu ar gyrrff llywodraeth ganolog yn gyffredinol braidd yn llai helaeth na'r craffu ar y GIG a llywodraeth leol.

- (b) **Absenoldeb darpariaeth eglur mewn statud ar gyfer barn rheoleidd-dra ymhlith llawer o gyrrff y llywodraeth ganolog** - mae hyn yn golygu bod elfen sylfaenol o reolaeth y Cynulliad ar wariant y llywodraeth ganolog ar goll o'r statud o ran cyrrff o'r fath. Bydd y Pwyllgor yn deall mai un o swyddogaethau allweddol y Cynulliad Cenedlaethol yw cymeradwyo, yn dilyn craffu, cynigion cyllideb i awdurdodi defnydd y llywodraeth o adnoddau. Er mwyn cwblhau'r cylch rheolaeth, mae'n angenrheidiol i'r Cynulliad Cenedlaethol dderbyn adroddiadau sy'n dangos a yw'r adnoddau y mae wedi pleidleisio drostynt wedi cael eu defnyddio'n unol â'i fwriadau neu beidio.
- (c) **Natur anhyblyg rhai llinellau terfyn ardystio** - fel y darluniwyd yn achos Cyfoeth Naturiol Cymru yn 2017, nid yw llinellau terfyn weithiau yn ddigon hyblyg pan fydd problemau sylweddol yn codi. Gyda'r eithriad diweddar, eto o PSOWA 2019 ar gyfer cyrrff cyhoeddus Cymru, nid oes darpariaeth mewn deddfwriaeth i amrywio llinellau terfyn yn briodol fel sydd, er enghraifft, i gyfrifon adnoddau'r DU dan Ddeddf Adnoddau a Chyfrifon y Llywodraeth 2000.
- (d) **Gofynion gosod sy'n gorgyffwrdd** - mae'r problemau y soniwyd amdanynt uchod, gyda golwg ar adroddiadau blynyddol WAO, hefyd yn berthnasol i rai cyrrff eraill a archwilir.
- (e) **Mae pwerau cydweddu data Cymru yn awr yn syrthio y tu ôl i'r rheiny yn rhannau eraill o'r DU.** Mae hyn yn peri perygl:
  - (i) na fydd modd rhedeg ymarferiadau cydweddu data cyflawn ar draws y DU yng Nghymru;
  - (ii) na fydd manteision ariannol posibl cydweddu data, er mwyn canfod camgymeriadau ac anghywirdebau ac i fod o gymorth i adennill dyledion, ar gael yng Nghymru;
  - (iii) na fydd modd sylweddoli'r potensial o sicrhau arbedion ychwanegol drwy gynnwys cyfranogwyr mandadol newydd.