

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru)

Adroddiad Cyfnod 1 y Pwyllgor

Tachwedd 2012



Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopiau caled gan:
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8032
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: Pwyllgor.Cyfrifoncyhoeddus@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2012
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru)

Adroddiad Cyfnod 1 y Pwyllgor

Tachwedd 2012



Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Rôl y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yw sicrhau bod gwaith craffu cywir a thrylwyr yn cael ei wneud ar wariant Llywodraeth Cymru. Nodir swyddogaethau penodol y Pwyllgor yn Rheol Sefydlog 18. Bydd y Pwyllgor yn ystyried adroddiadau gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar gyfrifon Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill, ac ar yr economi, a pha mor effeithlon ac effeithiol y caiff adnoddau eu defnyddio wrth gyflawni swyddogaethau cyhoeddus. Mae ei gylch gwaith hefyd yn cynnwys pwerau statudol penodol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â phenodi'r Archwilydd Cyffredinol, ei gyllideb ac archwilwyr y swydd honno.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



Darren Millar (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin Clwyd



Mohammad Asghar (Oscar)
Ceidwadwyr Cymreig
Dwyrain De Cymru



Mike Hedges
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Julie Morgan
Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd



Gwyn R Price
Llafur Cymru
Islwyn



Jenny Rathbone
Llafur Cymru
Canol Caerdydd



Aled Roberts
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gogledd Cymru



**Jocelyn Davies
(Hydref 2012 -)**
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru



**Lindsay Whittle
(Mehefin 2011 - Hydref 2012)**
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Cynnwys

Crynodeb o Gasgliadau ac Argymhellion	4
1. Cyflwyniad	8
2. Cefndir.....	10
3. Egwyddorion Cyffredinol a'r angen am ddeddfwriaeth.....	14
Ein barn	17
4. Llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru.....	18
Ein barn	31
5. Swyddfa Archwilio Cymru – maint a chyfansoddiad y Bwrdd ..	35
Ein barn	40
6. Atebolrwydd ACC a SAC i'r Cynulliad	42
Ein barn	44
7. Materion eraill – Trosglwyddo staff, cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol, materion trethiant, a'r Deddfau Rhyddid Gwybodaeth a Chydraddoldeb.....	45
Trosglwyddo Staff – cymhwyso Rheoliadau Trosglwyddo Ymgymeriadau (Diogelu Cyflogaeth)1981(TUPE).....	45
Ein barn	48
Cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol (NFI)	49
Ein barn	51
Materion Trethiant.....	52
Ein barn	53
Diwygiadau i'r Deddfau Rhyddid Gwybodaeth a Chydraddoldeb.....	53
Ein barn	55
8. Goblygiadau ariannol y Bil.....	56
Ein barn	58
Atodiad A: Tystion.....	59
Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	60

Crynodeb o Gasgliadau ac Argymhellion

Mae argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth a'r casgliadau ategol:

Egwyddorion Cyffredinol a'r angen am ddeddfwriaeth

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod y Cynulliad yn cytuno ar egwyddorion cyffredinol Bil Archwilio Cyhoeddus (Cymru). (Paragraff 36)

Llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru

Argymhelliad 2. Credwn y dylai ACC gael y disgrisiwn i ddirprwyo ei swyddogaethau statudol. Mae gan y gofyniad yn adran 18(2) i SAC gymeradwyo dirprwyaethau ACC y potensial i lyffetheirio'r disgrisiwn hwnnw ac felly sut yr arferir y swyddogaethau hynny. Ar y sail hon, rydym yn argymhell y dylid tynnu adran 18(2) o'r Bil. (Paragraff 104)

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell diwygio adran 19 y Bil fel bod yn rhaid i ACC gytuno i unrhyw drefniadau a wneir rhwng SAC ac awdurdod perthnasol. (Paragraff 105)

Argymhelliad 4. Rydym hefyd yn argymhell diwygio adran 25 fel ei bod yn ofynnol i ACC a SAC gyd-baratoi cynllun blynyddol yn hytrach na gorfod "cytuno" arno. (Paragraff 108)

Argymhelliad 5. Rydym yn argymhell diwygio'r Bil er mwyn cael gwared ar adran 26, sy'n annerbyniol yn ein barn ni oherwydd gallai arwain at y posibilrwydd y gallai'r Bwrdd lyffetheirio ACC rhag arfer ei swyddogaethau statudol yn annibynnol. Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i ddiwygio'r Bil yng nghyfnod 2 er mwyn cael gwared ar adran 26. (Paragraff 109)

Argymhelliad 6. Rydym yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i gynnwys gofyniad am God Ymarfer at ddibenion gweithredu adran 8 a rheoli'r berthynas rhwng ACC a Bwrdd SAC. Rydym yn argymhell y dylai AAC a Bwrdd SAC gyd-baratoi'r cyfryw god ac y dylai'r Cynulliad ei gymeradwyo. (Paragraff 111)

Argymhelliad 7. Credwn y dylai'r Cynulliad gymeradwyo unrhyw newidiadau dilynol i'r Cod y cytunwyd arnynt gan ACC a'r Bwrdd, ac rydym yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i ddarparu ar gyfer hyn. (Paragraff 112)

Argymhelliad 8. Credwn ei bod yn hanfodol fod ACC yn gallu gwneud beth bynnag sydd ei angen i sicrhau bod archwiliadau'n cael eu cynnal yn unol â safonau proffesiynol gofynnol, gan gynnwys gosod trefn sicrhau ansawdd. Credwn y gellid dehongli adran 9(2) fel rhwystr i hyn. Ar y sail hon, rydym yn argymhell y dylid hepgor adran 9(2) o'r Bil. (Paragraff 113)

Swyddfa Archwilio Cymru – maint a chyfansoddiad y Bwrdd

Argymhelliad 9. Rydym yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i ddarparu bod pedwar aelod gweithredol ar Fwrdd SAC; yr ACC a thri aelod sy'n gyflogeion. O'r tri aelod sy'n gyflogeion, rydym yn argymhell y dylai dau gael eu henwebu gan ACC i'w cymeradwyo gan aelodau anweithredol ac y dylai un gael ei ethol gan staff SAC. (Paragraffau 141-142)

Argymhelliad 10. Rydym yn argymhell ymhellach y dylid diwygio'r Bil i roi'r egwyddor ar waith y dylai ACC ac aelodau anweithredol gytuno ar benodiad yr aelodau sy'n gyflogeion a enwebir. Byddai diwygio Rhan 4 o Atodlen 1 o'r Bil yn un ffordd o gyflawni hyn, er mwyn darparu os nad yw enwebiad cychwynnol ACC yn cael ei dderbyn gan yr aelodau anweithredol, ei bod yn ofynnol i ACC wneud enwebiadau pellach hyd nes y bydd y penodiadau wedi eu gwneud. (Paragraff 143)

Atebolrwydd ACC a SAC i'r Cynulliad

Argymhelliad 11. Dylid diwygio paragraff 30(6) o atodlen 1 i gyflwyno'r swyddogaeth sy'n cael ei chyflawni ar hyn o bryd gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i'r Cynulliad. Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i gyflwyno diwygiad yng nghyfnod 2 er mwyn rhoi hyn ar waith. (Paragraff 158)

Argymhelliad 12. Credwn y dylai'r Cynulliad gael y pŵer i drosglwyddo swyddogaeth y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus o ystyried adroddiadau gan archwilydd allanol SAC o dan adran 143(1)(b) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i bwyllgor arall y gellid ei sefydlu o dan ddarpariaethau Adran 29, ac rydym yn argymhell diwygio'r Bil er mwyn gwneud hyn. (Paragraff 159)

Materion eraill

Trosglwyddo Staff

Argymhelliad 13. Credwn y dylai'r staff sy'n cael eu cyflogi gan ACC ar hyn o bryd gael eu trosglwyddo i SAC ar delerau nad ydynt yn llai ffafriol na'r rhai a fyddai'n berthnasol dan TUPE. I'r perwyl hwn, rydym yn bryderus iawn bod gwahaniaeth barn o hyd rhwng y Gweinidog ac ACC ynglŷn ag a yw'r Bil fel y mae wedi'i ddrafftio yn cyflawni'r gofyniad hwn. Rydym yn annog y Gweinidog a'r Archwilydd Cyffredinol i ddatrys y gwahaniaethau hyn cyn cychwyn cyfnod 2, a gofynnwn i'r Gweinidog ac ACC roi cadarnhad i ni fod y gwahaniaethau hynny wedi'u datrys cyn gynted â phosibl. Gofynnwn hefyd i'r Gweinidog gyflwyno unrhyw ddiwygiadau angenrheidiol i'r Bil er mwyn datrys y mater hwn. (Paragraffau 176-177)

Argymhelliad 14. Credwn y gallai fod yn anodd cyflawni'r gofyniad yn y Bil i weithdrefnau recriwtio a dethol a thelerau cyflogaeth staff SAC fod yr un fath yn fras â'r rhai sy'n berthnasol i Lywodraeth Cymru ac y gallai'r gofyniad hwn fod yn rhy gyfyngol. Rydym yn ffafrio'r ffurf a geir yn Neddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 ac rydym yn argymhell diwygio'r Bil yn unol â'r ffurf hon. (Paragraff 178)

Cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol (NFI)

Argymhelliad 15. Credwn ei bod yn hanfodol i ACC barhau i allu cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol. Rydym yn bryderus bod gwahaniaeth barn yn parhau rhwng yr Archwilydd Cyffredinol a'r Gweinidog ynglŷn ag a fyddai'r newidiadau a wnaed i Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 gan baragraffau 59 i 65 o atodlen 4 y Bil yn achosi problem yn hyn o beth. Rydym yn annog y Gweinidog a'r Archwilydd Cyffredinol i ddatrys y gwahaniaethau hyn cyn cychwyn cyfnod 2 a gofynnwn i'r Gweinidog ac ACC roi cadarnhad i ni cyn gynted â phosibl fod y gwahaniaethau hynny wedi'u datrys. (Paragraffau 191-193)

Argymhelliad 16. Rydym yn argymhell bod y Gweinidog yn prysuro unrhyw ddiwygiadau angenrheidiol i'r Bil er mwyn rhoi sicrwydd digamsyniol y gall ACC barhau i gymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol. (Paragraff 194)

Materion Trethiant

Argymhelliad 17. Rydym yn argymell diwygio'r Bil i gynnwys darpariaethau i liniaru unrhyw rwymedigaethau treth enillion taladwy a threth gorfforaeth tebyg i'r rhai sydd yn Neddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 (paragraffau 2 - 4 o atodlen 4) ar gyfer y Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Bydd hyn yn ei gwneud yn ofynnol i ACC nodi'r asedau perthnasol i gael eu trosglwyddo i SAC. Nodwn fod gofyniad i wneud hyn wedi'i gynnwys yn Atodlen 4 Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011. Fodd bynnag, os yw'n anodd gwneud hyn am resymau cymhwysedd deddfwriaethol, rydym yn annog y Gweinidog i gysylltu â Llywodraeth y DU i bwysu a mesur ffyrdd gwahanol o ddatrys y mater hwn. (Paragraff 201)

Diwygiadau i'r Deddfau Rhyddid Gwybodaeth a Chydraddoldeb

Argymhelliad 18. Am resymau ymarferol, teimlwn y byddai'n well i ACC a SAC gael eu trin fel endid unigol at ddibenion dyletswyddau'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth a'r Ddeddf Cydraddoldeb ac rydym yn argymell bod ACC yn cysylltu â'r Comisiynydd Gwybodaeth i weld a ellir cyflawni hyn. (Paragraff 208)

Goblygiadau ariannol y Bil

Argymhelliad 19. Rydym yn fodlon gyda'r ffigurau a ddarparwyd gan y Gweinidog, yn enwedig gan fod amcangyfrif ACC yn cynnwys nifer o drefniadau wrth gefn na fydd eu hangen o bosibl. Fodd bynnag, rydym yn ystyried y byddai datrys materion TUPE a threthiant yn cyfrannu cryn dipyn at gydgyfeirio amcangyfrifon y Gweinidog ac ACC ac rydym yn annog y Gweinidog, ar ôl trafodaethau pellach ag ACC, i gyflwyno atodlen ddiwygiedig o gostau cyn cyfnod 2. (Paragraffau 220-221)

1. Cyflwyniad

Cefndir

1. Ar 9 Gorffennaf 2012, cyflwynodd Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Tŷ (“y Gweinidog”), Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru),¹ (“y Bil”) a gwnaeth ddatganiad² yn y cyfarfod llawn y diwrnod canlynol.
2. Yn ei gyfarfod ar 19 Mehefin 2012, cytunodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad i gyfeirio'r Bil at y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (“y Pwyllgor”) i ystyried yr egwyddorion cyffredinol (Cyfnod 1), yn unol â Rheol Sefydlog 26.9. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor adrodd i'r Cynulliad erbyn 23 Tachwedd 2012.

Cylch Gorchwyl

3. Cytunodd y Pwyllgor ar y cylch gorchwyl canlynol ar gyfer ein craffu yng Nghyfnod 1:

Ystyried egwyddorion cyffredinol y Bil a'r angen am ddeddfwriaeth i gryfhau'r trefniadau atebolrwydd a llywodraethu mewn perthynas ag Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru, a materion perthnasol eraill, drwy gyfeirio at:

1. Y darpariaethau unigol yn y Bil—
 - Adrannau 2 – 12, sy'n ymwneud ag Archwilydd Cyffredinol Cymru,
 - Adrannau 13 – 28, sy'n ymwneud â Swyddfa Archwilio Cymru, a'i pherthynas â'r Archwilydd Cyffredinol, ac
 - Adrannau 29 – 37, sy'n gwneud darpariaethau amrywiol a chyffredinol.
2. Unrhyw rwystrau posibl i roi'r darpariaethau hyn ar waith ac a yw'r Bil yn eu hystyried.
3. Goblygiadau ariannol y Bil (fel y'u gosodwyd yn Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol (yr Asesiad Rheoleiddiol), sy'n amcangyfrif y costau a'r buddion o roi'r Bil ar waith).

¹ Bil Archwilio Cyhoeddus (Cymru), ar gael yn:

<http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=4174>

² Cofnod y Trafodion (CyT), 10 Gorffennaf 2012, ar gael yn:

<http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-chamber-fourth-assembly-rop.htm?act=dis&id=236353&ds=7%2F2012#04>

(DS: oni nodir yn wahanol, mae cyfeiriadau dilynol yn yr adroddiad hwn at CyT yn cyfeirio at drafodion y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus)

4. Priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (fel y nodir yn Rhan 1, Adran 5 o'r Memorandwm Esboniadol, sy'n cynnwys tabl sy'n rhoi crynodeb o bwerau Gweinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth).

Dull y Pwyllgor o gasglu tystiolaeth

4. Ar 23 Gorffennaf 2012, lansiodd y Pwyllgor alwad am dystiolaeth ysgrifenedig ar sail y cylch gorchwyl y cytunwyd arni. Mae rhestr o'r rhai a ymatebodd ar gael yn Atodiad A.
5. Aeth y Pwyllgor ati hefyd i gasglu tystiolaeth lafar gan nifer o dystion; mae rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar yn Atodiad B.
6. Wrth adrodd ar y Bil, mae'r Pwyllgor wedi ystyried safbwyntiau pawb a roddodd dystiolaeth iddo ac mae wedi ceisio adlewyrchu'r materion allweddol a godwyd mewn tystiolaeth.
7. Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb a roddodd o'u hamser i ymateb i'w alwad am dystiolaeth a chymorth gyda'i waith.

2. Cefndir

Cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i wneud y Bil

8. Mae'r prif bwerau sy'n galluogi'r Cynulliad i wneud y Bil mewn perthynas ag archwilio, ymchwilio, rheoleiddio ac arolygu awdurdodau cyhoeddus archwiliadwy ac mewn perthynas ag Archwilydd Cyffredinol Cymru (ACC) wedi'u cynnwys yn adran 108 o Atodlen 7 Deddf Llywodraeth Cymru 2006.

Amcanion Polisi'r Bil

9. Prif amcanion polisi'r Bil yw cryfhau a gwella'r trefniadau atebolrwydd a llywodraethu sy'n ymwneud ag Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru (SAC). Fodd bynnag, drwy wneud hynny, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod "Llywodraeth Cymru hefyd yn hynod ymwybodol o'r angen i gynnal a gwarchod annibyniaeth a gwrthrychedd ACC".³

10. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae'r newidiadau hyn yn angenrheidiol er mwyn mynd i'r afael â chyfres o bryderon a godwyd mewn perthynas ag ACC a SAC a oedd yn codi "yn bennaf o'r modd y cyflawnodd ACC blaenorol rai o'i ddyletswyddau, gan dynnu sylw at ddiffyg atebolrwydd allanol cadarn".⁴ Mae'r pryderon hyn yn ymwneud â'r canlynol:

- **Materion atebolrwydd:** Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod "nifer o fethiannau"⁵ mewn perthynas â chyfrifoldebau ACC fel Swyddog Cyfrifyddu SAC. Roedd y rhain yn cynnwys cyfrifon nad oeddynt yn cydymffurfio â'r Llawlyfr Adroddiadau Ariannol; gwariant ar setliadau ymddeol yn gynnar; hawliadau pensiwn; ac arian arall a dderbyniwyd o bwrs y wlad nad oedd wedi'i gyfrifo'n llawn.
- **Materion priodoldeb:** Mae adroddiad a gyflwynwyd gan yr ACC presennol ym mis Chwefror 2011 yn nodi bod cyn ACC wedi cuddio gwybodaeth yn fwriadol oddi wrth Bwyllgor Archwilio a Rheoli Risg SAC ac uwch staff ACC. Mae'r wybodaeth hon yn

³ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Esboniadol - Bil Archwilio Cyhoeddus \(Cymru\)](#), 9 Gorffennaf 2012, paragraff 20

⁴ Memorandwm Esboniadol, paragraff 11

⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraff 15

ychwanegol at fanylion a oedd wedi'u cynnwys mewn adroddiad a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2011 gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad a ddaeth i'r casgliad fod cyn ACC wedi camarwain y Cynulliad a bod ei ymddygiad yn gyfystyr â chamymddwyn.

- **Strwythurau llywodraethu:** Nid oes gan bwyllgorau cynghori ACC (archwilio a rheoli risg, adnoddau a thaliadau cydnabyddiaeth) sail gyfreithiol ar hyn o bryd ac ACC sy'n gwbl gyfrifol am y penodiadau i'r pwyllgorau hynny, ac nid oes proses benodi wrthrychol, annibynnol ac allanol. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, nid yw'r sefyllfa hon "yn gyson â'r arferion gorau cydnabyddedig".⁶

11. Drwy fynd i'r afael â'r materion hyn, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod y Bil yn ceisio lleihau'n ddirfawr y posibilrwydd y bydd anawsterau tebyg yn digwydd eto a darparu mwy o sicrwydd i'r Cynulliad a'r cyhoedd am atebolrwydd ACC a SAC.

12. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi ymhellach fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu gweld y trefniadau newydd hyn yn dod i rym erbyn 1 Ebrill 2014, yn amodol ar y Llywodraeth yn cymeradwyo'r Bil.⁷

Y Bil

13. I gyflawni'r amcanion polisi a amlinellir uchod, mae'r Bil yn gwneud y darpariaethau canlynol mewn tair Rhan:

14. Mae **Rhan 1** (adrannau 2 i 12) y Bil yn ymwneud â swydd ACC a'i swyddogaethau cyffredinol. Mae'n darparu ar gyfer parhad swydd ACC fel corfforaeth undyn ac yn darparu, fel sy'n digwydd ar hyn o bryd, fod ACC yn cael ei benodi gan y Frenhines ar enwebiad y Cynulliad.

15. Mae'r Bil hefyd yn cynnwys darpariaeth a fydd yn sefydlu trefniadau ar gyfer penodi, terfynu a chyfnod dal y swydd honno. Yn benodol, mae'r Bil yn datgan na all ACC fod yn y swydd am fwy nag wyth mlynedd ac mai unwaith yn unig y caiff yr unigolyn hwnnw fod yn y swydd.

⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 18

⁷ Memorandwm Esboniadol, paragraff 35

16. Mae'r rhan hon hefyd yn diogelu annibyniaeth ACC ar Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad drwy roi disgrisiwn llwyr i ACC o ran y ffordd y mae'n arfer ei swyddogaethau. Mae hefyd yn gwneud darpariaeth i ACC fod yn archwilydd statudol cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, yn groes i'r ddeddfwriaeth gyfredol sy'n ei gwneud yn ofynnol i ACC benodi'r archwilwyr statudol ac arolygu eu gwaith.

17. Mae **Rhan 2** (adrannau 13 i 28) yn darparu ar gyfer sefydlu SAC fel corff corfforaethol sy'n cynnwys saith aelod, gyda chyfrifoldeb am ddarparu adnoddau fel y gellir arfer swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol (Adran 21). Byddai'r Bil felly'n gwahanu cyfrifoldebau SAC yn ffurfiol oddi wrth rai ACC. Byddai pump o aelodau SAC yn aelodau anweithredol a fyddai'n cael eu penodi gan y Cynulliad ar sail teilyngdod drwy gystadleuaeth agored a theg gyda'r ddwy swydd arall ar y bwrdd yn cael eu cymryd gan ACC (a fydd hefyd yn Brif Weithredwr SAC) ac aelod ychwanegol o blith cyflogeion SAC a argymhellir gan ACC i'w benodi gan yr aelodau anweithredol.

18. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi mai ACC a fydd yn gyfrifol am swyddogaethau cyflogwr, ariannol a gweinyddol eraill sy'n cael eu breinio ar hyn o bryd yn ACC, gyda'r nod o sicrhau na fyddai pwerau tebyg yn cael eu hysgwyddo gan un unigolyn yn unig mwyach. Yn benodol, mae'r Bil yn rhoi'r cyfrifoldebau canlynol i'r Swyddfa Archwilio Cymru newydd arfaethedig:

- monitro a chynghori ACC;
- cyflogi staff SAC;
- diogelu darpariaeth gwasanaethau; a
- dal eiddo at ddiben cyflawni ei swyddogaethau a rhai ACC.⁸

19. Mae'n ofynnol yn ôl y Bil i ACC a SAC baratoi amcangyfrif blynyddol o incwm a gwariant i'r Cynulliad ei ystyried a'i gynnwys yng Nghynnig Cyllideb Blynyddol y Cynulliad.

20. Ymhellach, mae'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i SAC, ynghyd ag ACC, lunio cynllun blynyddol y bydd yn rhaid i'r naill a'r llall ei ystyried wrth arfer eu swyddogaethau. Bydd y cynllun yn nodi'r rhaglenni gwaith arfaethedig ar gyfer SAC ac ACC, yr adnoddau sydd ar gael a sut y byddant yn cael eu defnyddio. Yna, mae'n ofynnol i SAC ac ACC

⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 22

adrodd i'r Cynulliad (un adroddiad blynyddol a dau adroddiad interim) ar gynnydd a wnaed yn erbyn y cynllun.

21. Mae **Rhan 3** (adrannau 29 i 37) yn cynnwys darpariaethau cyffredinol a chanlyniadol sy'n ymwneud â swyddogaethau'r Cynulliad a fyddai'n caniatáu iddo, drwy reolau sefydlog, wneud darpariaethau o ran y swyddogaethau y cyflwynwyd iddo gan y Bil mewn perthynas ag ACC a SAC. Mae'r rhan hon hefyd yn amlinellu darpariaethau a gweithdrefnau cychwynol y Bil ar gyfer gwneud is-deddfwriaethau.

3. Egwyddorion Cyffredinol a'r angen am ddeddfwriaeth

Tystiolaeth gan ymatebwyr

22. Lleisiodd y mwyafrif o ymatebwyr eu cefnogaeth i egwyddorion cyffredinol y Bil a'r angen am ddeddfwriaeth yn y maes hwn, er bod gan lawer bryderon penodol am y darpariaethau allweddol yn y Bil.

23. Dywedodd y rhai a oedd o blaid yr angen am ddeddfwriaeth y byddai'r Bil yn:

- cryfhau trefniadau atebolrwydd a llywodraethu ar gyfer ACC a SAC;
- rhoi rôl gynyddol i'r Cynulliad o graffu ar ddefnydd ACC/SAC o adnoddau.

24. Dadleuodd un ymatebwr y gellid cyflawni'r mwyafrif o'r materion y mae'r Bil yn ceisio mynd i'r afael â hwy heb fod angen deddfwriaeth.

25. Yn ei dystiolaeth, dywedodd ACC ei fod yn croesawu bwriad penodedig y Bil o roi trefniadau llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru ar sylfaen statudol, ond bod ganddo rai "pwyntiau sy'n peri pryder o ran cynigion Llywodraeth Cymru", sydd, meddai, yn achosi problemau sylweddol, yn enwedig y model llywodraethu arfaethedig, maint a chyfansoddiad y bwrdd a'r costau a amcangyfrifir ar gyfer gweithredu'r Bil.⁹

26. Roedd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ICAEW) yr un mor gefnogol i'r egwyddorion cyffredinol, gan ddweud ei fod yn cefnogi'r angen am ddeddfwriaeth i roi sylfaen gadarn i arferion sydd eisoes ar waith o ran arfer a threfn. Ond roedd ganddo hefyd amheuan am rai o'r darpariaethau yn y Bil, yn enwedig mewn perthynas â'r model llywodraethu arfaethedig a'i effaith ar annibyniaeth archwilwyr.¹⁰

27. Mynegodd Prospect ac Undeb y Gwasanaethau Cyhoeddus a Masnachol (PCS) ill dau eu cefnogaeth i egwyddorion cyffredinol y Bil, gyda Prospect yn dweud:

⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA6 a CyT, paragraff 3, 1 Hydref 2012 (Saesneg yn unig)

“We support the Bill’s intention to strengthen and improve the accountability and governance arrangements relating to the AGW and WAO.”¹¹

28. Fodd bynnag, roedd gan y naill a’r llall sylwadau eithaf manwl ar ddarpariaethau yn y Bil, gyda PCS yn dweud:

“We share the concerns raised by the AGW and others... we do not agree with some of the governance proposals, in particular the creation of an executive board”.¹²

29. Er i’r Athro David Heald ddweud wrthym ei fod o blaid atebolrwydd, tryloywder a llywodraethu da mewn swydd archwilio cyhoeddus, dywedodd fod y Bil wedi mynd ar gyfeiliorn yn llwyr yn ei farn ef a dadleuodd y gellid delio â’r mwyafrif o’r materion y mae’r Bil yn ceisio mynd i’r afael â hwy yn fewnol yn Swyddfa Archwilio Cymru heb fod angen deddfwriaeth.¹³

30. Dadleuodd na fyddai angen deddfwriaeth ac eithrio i sefydlu comisiwn archwilio cyhoeddus i Gymru, yn debyg i’r rhai sy’n bodoli yn Senedd y DU a’r Alban.¹⁴ Trafodir hyn yn fanylach yn Rhan 6 yr adroddiad hwn.

Y Bil drafft

31. Cyn cyflwyno Bil Archwilio Cyhoeddus (Cymru), cyhoeddwyd Bil drafft a dogfen ymgynghori¹⁵ ym mis Mawrth 2012. Buom yn ystyried y Bil drafft ac aethom ati i ymateb i ymgynghoriad y Gweinidog.¹⁶

32. Ar ôl yr ymgynghoriad hwn, gwnaeth y Gweinidog nifer o newidiadau i’r Bil fel y’i cyflwynwyd, ac rydym yn croesawu’r rhain, gan gynnwys:

- Cyflwyno’r swyddogaethau sy’n ymwneud â goruchwyllo ac arolygu’r Archwilydd Cyffredinol a SAC i’r Cynulliad yn hytrach na’r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus. Yna, byddai adran 29 yn

¹¹ CyT, paragraff 90, 1 Hydref 2012

¹² CyT, paragraff 88, 1 Hydref 2012

¹³ CyT, paragraff 3, 16 Hydref 2012

¹⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA10 a CyT, paragraffau 3 i 7, 16 Hydref 2012

¹⁵ Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru) drafft

¹⁶ [Ymateb y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar Fil Archwilio Cyhoeddus \(Cymru\) drafft](#)

caniatáu i'r Cynulliad, drwy ei reolau sefydlog, benderfynu sut y byddai'n arfer y swyddogaethau hynny (fodd bynnag, gweler 'Ein Barn' yn Rhan 6 isod);

- Y Cynulliad yn hytrach na Bwrdd SAC i benodi archwilyr allanol SAC;
- Cyfnod yr Archwilydd Cyffredinol yn y swydd i fod yn dymor 8 mlynedd na ellir ei adnewyddu, yn hytrach na 7 mlynedd (mae hyn yn gyson ag argymhelliad blaenorol y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a byddai'n galluogi'r Archwilydd Cyffredinol presennol i orffen ei dymor cytundebol presennol); a
- Chryfhau pwerau'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i alw tystion a gwneud cais am ddogfennau.

33. Fodd bynnag, roedd y Bil drafft hefyd yn cynnwys nifer o ddarpariaethau angenrheidiol a fyddai wedi symleiddio, atgyfnerthu a diweddarau'r gymysgedd gyfredol o ddeddfwriaeth ym meysydd cyfrifyddu ac archwilio. Cawsant eu hepgor o'r Bil a gyflwynwyd yn ffurfiol ac eglurodd y Gweinidog fod hyn wedi digwydd oherwydd materion cymhwysedd deddfwriaethol posibl. Dywedodd:

“...mae ein cynigion yn codi nifer o faterion cymhwysedd y mae'n rhaid eu datrys gyda Swyddfa Cymru ac adrannau eraill o Lywodraeth y DU. Ein prif nod erioed fu mynd i'r afael â'r pryderon ynghylch trefniadau llywodraethu, atebolrwydd a goruchwyliaeth, ac er mwyn osgoi unrhyw oedi wrth gyflawni'r nod hwn, ailstrwythurwyd rhywfaint ar y Bil er mwyn canolbwyntio ar y materion hynny'n bennaf. Byddwn yn ystyried y cydgrynhoi sylweddol, y prosesau symleiddio a'r darpariaethau eto, unwaith y caiff y Bil ei ystyried yn llawn gan y Cynulliad.”¹⁷

34. Fel rhan o'i thystiolaeth lafar, eglurodd mai'r prif fater nad oedd wedi'i ddatrys mewn perthynas â chymhwysedd o ran y Bil fel y'i cyflwynwyd oedd yr un ynghylch newidiadau i'r trefniadau archwilio ar

¹⁷ Cofnod y Trafodion (CyT), 10 Gorffennaf 2012, ar gael yn: <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-chamber-fourth-assembly-rop.htm?act=dis&id=236353&ds=7%2F2012#04>

gyfer Prif Gwnstabiliaid yng Nghymru. Cadarnhaodd fod gwaith yn cael ei wneud gyda'r Swyddfa Gymreig ar y mater hwn.¹⁸

Ein barn

35. Rydym yn cydnabod y gefnogaeth eang a fynegwyd gan ymatebwyr dros yr egwyddor o gryfhau a gwella trefniadau atebolrwydd a llywodraethu ar gyfer Swyddfa Archwilio Cymru tra'n cynnal annibyniaeth a gwrthrychedd ACC.

36. Ar y sail hon, rydym yn argymhell bod y Cynulliad yn cytuno ar egwyddorion cyffredinol Bil Archwilio Cyhoeddus (Cymru).

37. Wrth wneud yr argymhelliad hwn, rydym yn pwysleisio bod yr Archwilydd Cyffredinol yn swydd-ddeiliad statudol annibynnol, ac y bydd yn parhau felly, a'i fod yn *bersonol* gyfrifol ac atebol i'r Cynulliad am gyflawni swyddogaethau statudol, gan gynnwys archwilio cyfrifon a rhaglenni astudiaethau gwerth am arian. Gan hynny, mae'n rhaid i'r Archwilydd Cyffredinol barhau i gael disgrisiwn llwyr o ran y ffordd y mae swyddogaethau'r swydd honno'n cael eu harfer.

38. Er y nodir hyn yn glir yn adran 8, rydym o'r farn na fyddai'n dderbyniol i'r Bil gynnwys unrhyw ddarpariaeth arall y gellid ei defnyddio i lyffetheirio annibyniaeth yr Archwilydd Cyffredinol. Ystyrir y mater hwn ymhellach yn Rhan 4 yr adroddiad hwn.

39. Mewn perthynas â'r darpariaethau yn y Bil drafft a gafodd eu hepgor o'r Bil fel y'i cyflwynwyd, rydym yn nodi tystiolaeth y Gweinidog mai rhesymau yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol sydd i gyfrif am hyn.

40. Oherwydd pwysigrwydd y darpariaethau hyn ar gyfer symleiddio, atgyfnerthu a diweddarau deddfwriaeth gyfredol ym meysydd cyfrifyddu ac archwilio, rydym yn awyddus i sicrhau bod y materion cymhwysedd hyn yn cael eu datrys cyn gynted â phosibl fel y gellir eu cynnwys mewn Bil addas i'w gyflwyno gerbron y Cynulliad hwn.

¹⁸ CyT, paragraff 73, 24 Medi 2012

4. Llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru

Cefndir

41. Ar hyn o bryd, mae ACC yn gorfforaeth undyn. Yn ogystal â'r swyddogaethau archwilio statudol, mae gan y swydd-ddeiliad bwerau i gyflogi staff, ymrwmo i gontractau a dal eiddo. Nid yw SAC fel ag y mae ar hyn o bryd yn endid cyfreithiol ond yn enw a fabwysiadwyd i gyfeirio at ACC a'i staff.

42. O dan ddarpariaethau'r Bil¹⁹, byddai ACC yn parhau'n gorfforaeth undyn gyda'r swydd-ddeiliad â chyfrifoldeb personol am lunio penderfyniadau archwiliadau, am roi barn ar gyfrifon a llunio adroddiadau archwilio. Fodd bynnag, byddai SAC yn cael ei hailgyfansoddi fel corfforaeth statudol gyda Bwrdd wedi'i benodi. Byddai SAC yn gyfrifol am ddarparu adnoddau er mwyn i'r Archwilydd Cyffredinol allu arfer ei swyddogaethau. Felly, byddai SAC, yn hytrach nag ACC, yn cyflogi staff, yn dal eiddo ac yn ymrwmo i gontractau.

Tystiolaeth gan ymatebwyr

Model Llywodraethu

43. Mae'r rhan fwyaf o'r dystiolaeth a ddaeth i law wedi canolbwyntio ar y darpariaethau yn y Bil a fyddai'n ailgyfansoddi'r SAC fel endid corfforaethol ar wahân i un yr Archwilydd Cyffredinol.

44. Roedd y mwyafrif o ymatebwyr o blaid yr egwyddor o roi sylfaen statudol i'r trefniadau llywodraethu ar gyfer SAC drwy greu Bwrdd SAC yn y Bil. Fodd bynnag, roedd y farn yn amrywio o ran a ddylai'r Bwrdd fod yn un gweithredol, goruchwylol neu gynghorol ei natur.

45. Er i rai ymatebwyr nodi eu bod yn fodlon â model y bwrdd gweithredol a gynigiwyd yn y Bil, nododd y mwyafrif a roddodd sylwadau ar y pwynt hwn y byddai'n well ganddynt weld darpariaeth ar gyfer bwrdd goruchwylol neu gynghori gyda phwerau cryf i gynghori a monitro (gan gynnwys pwerau i'w gwneud yn ofynnol i ACC a swyddogion fod yn bresennol a chynhyrchu dogfennau) ynghyd â'r pŵer i fynegi ei bryderon i'r Cynulliad ar unrhyw adeg a dyletswydd i baratoi adroddiad blynyddol ar ei waith.

¹⁹ Adran 13 ac Atodlen 1, rhan 1 o Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru)

46. Wrth roi sylwadau ar fodel y bwrdd gweithredol a gynigiwyd yn y Bil, y prif fater a amlygwyd gan dystion oedd yr angen i gryfhau'r trefniadau ar gyfer atebolrwydd SAC tra'n gwarchod annibyniaeth a gwrthrychedd ACC.

47. Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth yn hyn o beth yn canolbwyntio ar adran 25 (Cynllun Blynnyddol) a 26 (Cynllun Blynnyddol: adnoddau i'w dyrannu i'r Archwilydd Cyffredinol) y Bil. Mynegwyd pryderon difrifol gan dystion y gallai'r gofynion yn yr adrannau hyn (ac adrannau cysylltiedig) gael yr effaith anfwriadol o ganiatáu i'r Bwrdd allu cyfaddawdu annibyniaeth yr Archwilydd Cyffredinol. Yn ei dro, gallai hyn gael yr effaith groes o wanhau yn hytrach na chryfhau atebolrwydd ACC i'r Cynulliad.

48. Mewn perthynas â'r model llywodraethu arfaethedig, dyma oedd barn y Comisiwn Archwilio:

“Establishing the Wales Audit Office as a body corporate is in line with good corporate governance principles and will enhance the accountability of the AGW by making him or her subject to an appropriate level of oversight by a board.”²⁰

49. Fodd bynnag, pwysleisiodd yr angen i ystyried y cydbwysedd rhwng swyddogaethau gweithredol a goruchwyliol:

“...the balance between executive and supervisory functions...The independence of the AGW should also be safeguarded and so it is reasonable for the AGW to report his or her proposed work programme and budget to the board but the deployment of resources in support of the work programme should be a matter for the AGW. There is a risk that the AGW's operational independence could be threatened if he or she is not ultimately responsible for the deployment of resources.”²¹

50. Yn ei dystiolaeth, dywedodd ACC:

“...credaf ei bod yn briodol iawn sefydlu bwrdd statudol ar gyfer SAC, gan y bydd hyn yn galluogi i drefniadau

²⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA13

²¹ *ibid.*

llywodraethu cadarn gael eu rhoi ar waith o ran goruchwyllo Archwilydd Cyffredinol Cymru ac uwch reolwyr y sefydliad. Byddai hyn yn goresgyn prif ddiffyg y ddeddfwriaeth bresennol, sef er ei bod yn galluogi ACC i bennu trefniadau llywodraethu, megis pwyllgorau cynghori, ei bod hefyd yn galluogi ACC i roi'r gorau i'r trefniadau hynny neu eu diystyru.”²²

51. Fodd bynnag, aeth ymlaen i ddweud fod “problemau pwysig yn deillio o'r cynigion yn y Bil”:

“Yn anad dim, mae'r Bil yn darparu ar gyfer bwrdd SAC â swyddogaethau gweithredol o ran rhedeg y swyddfa archwilio, ond mae hefyd yn nodi mai aelodau anweithredol fydd y rhan fwyaf o aelodau'r bwrdd. Felly mae'r bwrdd arfaethedig yn yr agen rhwng dau amcan - goruchwyllo ACC (swyddogaeth bwrdd “goruchwyllo”) a rhedeg y Swyddfa Archwilio (swyddogaeth bwrdd gweithredol) - ac nid yw'n debygol o gyflawni'r naill na'r llall yn arbennig o effeithiol. Caiff swyddogaethau goruchwyllo'r bwrdd arfaethedig eu peryglu hefyd oherwydd ei swyddogaethau gweithredol.”²³

52. Pwysleisiodd y pwynt hwn yn ei dystiolaeth lafar, gan ddweud:

“...the Bill’s objective for providing a better statutory basis for governance is right. It could be relatively easily achieved by providing for a supervisory board; one that is focused on the oversight functions rather than compromising it by exercising the executive functions. It is not only practical and affordable, but the best way forward.”²⁴

53. Fodd bynnag, aeth ymlaen i ddweud:

“I have no objection to an executive board, if it was properly constructed. This Bill fails to deliver either. As a result, it runs a number of risks in terms of fettering judgment—not least in the extent to which my work needs to be agreed with the board. I am suggesting that the model that is provided with the

²² Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

²³ *ibid.*

²⁴ CyT, paragraff 144, 24 Medi 2012

NAO [National Audit Office] is one solution, and it has been shown to work.”²⁵

54. Roedd ICAEW hefyd yn feirniadol iawn o'r trefniadau llywodraethu a gynigiwyd yn y Bil. Dywedodd:

“The model proposed by the Welsh Government is not reflected anywhere else within the UK. Indeed, ICAEW's view is that it undermines the foundation of independent public audit. We are concerned that the previous experiences could unintentionally be leading to creation of legislation which will reduce the AGW's direct accountability to the National Assembly. Our recommendation, therefore, is that the Board's role needs to be one of oversight rather than one of management to allow the AGW to determine the scope of work and how it should be carried out.”²⁶

55. Roedd beirniadaethau'r ICAEW yn canolbwyntio ar fater cynnal annibyniaeth archwilwyr. Ar y pwynt hwn, dywedodd nad yw'r Bil yn gwella atebolrwydd a llywodraethu mewn gwirionedd ac nad yw'n amddiffyn annibyniaeth a gwrthrychedd ACC. Dadleuodd y bydd y swyddogaethau a neilltuwyd i'r Bwrdd yn y Bil yn golygu y bydd bwrdd SAC yn dal yr awenau mewn sawl ffordd allweddol. Aeth ymlaen i egluro:

“...both accountability and independence are compromised as the Board is effectively ultimately:

- in control of AGW's work programme;
- in control of AGW's ability to delegate functions; and
- in some important respects (eg, provision of services) can make decisions without the AGW's agreement.”²⁷

56. Dywedodd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig (ACCA) eu bod yn rhannu pryderon Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ICAEW) nad yw'r ddeddfwriaeth yn mynd yn ddigon pell i amddiffyn annibyniaeth archwilwyr. Dywedodd:

²⁵ CyT, paragraff 157, 24 Medi 2012

²⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA6

²⁷ *ibid.*

“[Sections] 25 and 26 seem to suggest that the Board can directly intervene on the AGW work programme. In our view the Board’s role should be one of oversight and not one of management – the auditor general should be free to determine the scope of work and how it should be performed.”²⁸

57. Roedd PCS a Prospect yn feirniadol o’r model llywodraethu a gynigiwyd yn y Bil. Yn ei dystiolaeth, dywedodd PCS:

“We do not agree with some of the governance proposals, in particular the creation of an executive board for the WAO and the separation of the WAO from the AGW’s functions.”²⁹

58. Aethant ymlaen:

“A much simpler solution, and one that ensures genuine accountability, would be to have a supervisory and advisory board, with the AGW retaining executive responsibility.”³⁰

59. Dywedodd Prospect:

“The difficulty in terms of accountability is that this Bill restricts [the AGW’s] freedom to act. We want to see the Bill enabling him to act as he sees fit, while at the same time being subject to scrutiny. The model has a board that has both executive and scrutiny functions. We believe that the model should separate the two concepts out: the board should be about ensuring that the auditor general is accountable for the exercise of his independent authority.”³¹

60. Dywedodd CLILC eu bod yn croesawu’r penderfyniad i sefydlu bwrdd ar gyfer SAC ar sail statudol gan y byddai’n hybu’r trefniadau llywodraethu cyfredol.³²

61. Fodd bynnag, dadleuodd:

“...the Bill provides for a board that is tautological in nature. The proposed board seems to have two objectives: oversight of

²⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA12

²⁹ CyT, paragraff 88, 1 Hydref 2012

³⁰ CyT, paragraff 96, 1 Hydref 2012

³¹ CyT, paragraff 94, 1 Hydref 2012

³² Tystiolaeth ysgrifenedig, PA9

the AGW and managing the Audit Office. It is likely the latter ‘executive’ functions will clash with its ‘oversight’ functions.”³³

62. Dadleuodd CLILC y byddai canolbwyntio ar y rôl oruchwylio yn galluogi’r bwrdd i ganolbwyntio ar ystyried a oedd ACC yn rheoli’r sefydliad yn iawn. Awgrymodd hefyd na fyddai gan fwrdd goruchwylio y goblygiadau ariannol a fyddai’n wynebu’r bwrdd gweithredol arfaethedig.³⁴

63. Yn ei dystiolaeth, roedd yr Athro David Heald hefyd yn feirniadol iawn o’r trefniadau yn y Bil a oedd yn ei farn ef yn drysu rhwng swyddogaethau llywodraethu a swyddogaethau gweithredol, a rhwng arolygu a chynghori. Dywedodd:

“I could understand a proposal to abolish the corporation sole status of the AGW (though I would oppose it), but putting a corporate board on top is not strengthening governance but weakening it. In this case, two mechanisms are not better than one but risk the dilution of accountability.”³⁵

64. Aeth ymlaen:

“The whole point about public audit is that its independence is fundamentally important. If you establish a corporate structure with powers to control resources available to the auditor general, you run the danger of damaging that audit independence... I would be worried about whether tensions were building up between the board and the Auditor General for Wales. The chair of the board and the auditor general would not particularly want to share those with the committee, and then you would get a crisis.”³⁶

65. Os oedd y SAC i gael bwrdd, roedd yr Athro Heald o’r farn y dylai fod yn fwrdd cynghori, gyda’r awdurdod gweithredol yn nwylo ACC a’r arolygu yn nwylo’r Cynulliad. Dylid rhoi ystyriaeth ofalus i gyngor, ond

³³ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA9

³⁴ *ibid.*

³⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA10

³⁶ CyT, paragraffau 19 i 20, 16 Hydref 2012

dylai'r awdurdod i wneud penderfyniadau, ynghyd â'r atebolrwydd am y penderfyniadau hynny, fod yn ddiamwys yn nwylo ACC.³⁷

Cod Ymarfer, gan gynnwys Datrys Anghydfodau

66. Law yn llaw â'r pryderon ynglŷn â'r model gweithredol a gynigiwyd yn y Bil, yn enwedig y gofyniad yn adran 25 i ACC a SAC gytuno ar raglen waith ac adnoddau ACC a goblygiadau hyn i annibyniaeth archwilwyr, cyfeiriodd nifer o ymatebwyr at y Cod Ymarfer a ddarparwyd ar ei gyfer yn Neddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 (BRANA) a'r diffyg darpariaeth gyfatebol yn y Bil.

67. Yn ei dystiolaeth, dywedodd Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU mai un o'r gwahaniaethau allweddol rhwng y Bil a Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 yw bod y Cod Ymarfer yn ymdrin â'r berthynas rhwng Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol: o dan Atodlen 3 cymal 10 o Ddeddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011, mae'n ofynnol i Reolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol gyd-baratoi cod ymarfer sy'n ymdrin â'r berthynas rhwng y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU, ac nad oes unrhyw gyfeiriad at y ddarpariaeth hon yn y Bil.³⁸

68. Aeth ymlaen i ddweud mai'r prif sbardun ar gyfer y Cod Ymarfer oedd sicrhau nad oedd Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU yn cael ei lyffetheirio rhag gwneud ei waith, a bod bodolaeth y cod yn golygu ei fod yn gallu arfer ei wahanol rolau yn gymharol rhwydd ar y cyfan. Ychwanegodd y gallai model corff goruchwyllo weithio, ond gyda model corff corfforaethol, fod cod ymarfer yn amddiffyn y naill ochr a'r llall ac yn nodi'n glir yr hyn y disgwylir gan bawb.³⁹

69. Hefyd, dywedodd Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU ei fod yn credu bod y Bil yn rhy aneglur o ran sut y byddai'n ymdrin ag unrhyw anghydfod a bod y Cod Ymarfer yn rhoi sylfaen dda i sicrhau

³⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA10

³⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA11

³⁹ CyT, paragraffau 109, 114 i 118, 16 Hydref 2012

nad oedd unrhyw anghydfod rhwng yr Archwilydd Cyffredinol a'r Bwrdd.⁴⁰

70. Yn ei dystiolaeth, trafododd ACC y trefniadau sydd ar waith yn achos y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, ac yn benodol, y Cod Ymarfer yn Neddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011:

“Er bod y cynigion yn debyg i ryw raddau i drefniadau Swyddfa Archwilio Genedlaethol y DU, ceir rhai gwahaniaethau sylweddol. Er enghraifft, gyda'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol, mae cod statudol yn ymdrin â'r berthynas rhwng y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol a bwrdd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Mae'r cod hwn yn berthnasol i'r gwaith o baratoi strategaeth ac amcangyfrif o incwm a gwariant gan y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol a bwrdd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, a gweithgareddau allweddol eraill, ac mae'n ofynnol er mwyn adlewyrchu annibyniaeth archwilio'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol”.⁴¹

71. Aeth ymlaen:

“The other thing that I would say is that codes have a distinct advantage: they are not on the face of primary legislation and they can therefore be updated more easily. They still have a statutory basis, but they can be updated more easily than if they had a formal primary legislative basis.”⁴²

72. Ar y cwestiwn o anghydfod rhwng ACC a'r Bwrdd ynglŷn â materion sy'n ymwneud â'r rhaglen waith ac adnoddau, gan gyfeirio at dystiolaeth y Gweinidog i ni, pe na bai anghydfod o'r fath yn gallu cael ei ddatrys, dywedodd ACC y byddem yn disgwyl i aelodau SAC ac ACC ystyried eu swyddi neu wynebu adolygiad barnwrol.⁴³ Dywedodd:

“I do not think that the first option is terribly helpful in terms of getting studies done and ensuring public scrutiny of public expenditure, and neither is the second option. In fact, I do not think that the second option is practical at all, because it is usual to take legal advice before going to court, but the AGW is reliant in terms of services, which encompass legal services, on

⁴⁰ CyT, paragraffau 125 a 131, 16 Hydref 2012

⁴¹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

⁴² CyT, paragraff 182, 24 Medi 2012

⁴³ CyT, paragraffau 93 a 97, 24 Medi 2012

what is provided by the WAO board... So, no, within the Bill as it stands, there is no suitable dispute resolution mechanism.”⁴⁴

73. Ym marn ACC:

“... if you wish to go down the corporate executive model, then something that is closer to BRANA is desirable. Part of the advantage of that is the code, which is intended to reflect the comptroller and auditor general’s discretion—how the auditor’s audit independence is being safeguarded—and to ensure that the board’s decision-making does not stray into those areas.”⁴⁵

74. Mewn perthynas â datrys unrhyw anghydfod rhwng yr archwilydd a’r Bwrdd, dywedodd ICAEW y byddai o blaid darparu cod statudol oherwydd y byddai’n cael gwared ar lawer o ansicrwydd a gallai ymdrin â rhai o’r amwyseddau posibl mewn ffordd fwy cymedrol cyn iddynt ddatblygu’n broblemau ymarferol. Dywedodd ei bod yn ddiddorol gweld bod cod y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn eithaf byr, ond bod y ddogfen yn un glir iawn, a byddai o blaid rhoi dogfen debyg ar waith yn yr achos yma.⁴⁶

75. Roedd y ddau Undeb yn llawn mor gefnogol i greu darpariaeth yn y Bil ar gyfer Cod Ymarfer, a chredai PCS y byddai’n rheoleiddio rhai o’r amwyseddau sydd yn y Bil ar hyn o bryd ychydig yn fwy trylwyr: pa bwerau yn union a fyddai’n cael eu dirprwyo; sut y byddai’r archwilydd cyffredinol yn cadw ei annibyniaeth barn wrth archwilio a dewis pynciau i’w harchwilio ac ati.⁴⁷

76. Cytunodd yr Athro David Heald y bydd angen cod ymarfer statudol arnom os ydym am barhau â’r model presennol.⁴⁸

Sicrhau Ansawdd - Cydymffurfiaeth â Safonau Archwilio Rhyngwladol

77. Yn gysylltiedig â mater annibyniaeth yr archwilydd, mynegodd ICAEW bryder ynglŷn ag a allai’r Bwrdd gyfaddawdu gallu ACC i roi trefniadau sicrhau ansawdd digonol ar waith, fel sy’n ofynnol yn ôl y Safonau Archwilio Rhyngwladol. Ym marn y Sefydliad, byddai hyn yn

⁴⁴ CyT, paragraff 174, 24 Medi 2012

⁴⁵ CyT, paragraff 182, 24 Medi 2012

⁴⁶ CyT, paragraff 33, 1 Hydref 2012

⁴⁷ CyT, paragraff 109, 1 Hydref 2012

⁴⁸ CyT, paragraff 22, 16 Hydref 2012

annerbyniol beth bynnag, ond gallai arwain at wahardd ACC rhag archwilio cwmnïau sector cyhoeddus o dan Ddeddf Cwmnïau 2006.

78. Ar y mater hwn, dywedodd ICAEW:

“... a corporate body with decision-making abilities on the procurement of services as set out in the Bill may compromise the AGW’s ability to engage independent monitoring and review function of the activities of the WAO. Such monitoring is a key measure to help ensure that the WAO meets professional standards. We would hope that any WAO board would agree with the AGW that such monitoring was appropriate and would secure the services accordingly, but it is not satisfactory that the corporate body board should be put in a position to intervene on the matter.”⁴⁹

79. Aeth ymlaen i ddweud:

“As currently drafted, if, in future, the Auditor General for Wales was requested to carry out audits of public sector companies here in Wales, it is our view that the current proposals in the Bill would not satisfy the requirements of the Companies Act because, under the current proposed model, the Auditor General for Wales’s ability to discharge the audit of that company under the Companies Act would not comply with the ethical code of practice or the requirement in the Act to be seen to be an independent auditor in that situation.”⁵⁰

80. Ar y pwynt hwn, ysgrifennodd y Gweinidog at y Pwyllgor i’n sicrhau bod adrannau 8, 18, 20 a 25 y Bil yn darparu ar gyfer cydymffurfiaeth â’r Safonau Archwilio Rhyngwladol.⁵¹

81. Fodd bynnag, ymatebodd ACC i hyn:

“I certainly do not think it is the case that the [sections] ensure that the Auditor General is able to put in place arrangements to secure compliance with International Auditing Standards.”⁵²

⁴⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA6

⁵⁰ *ibid.*

⁵¹ [Lythyr gan y Gweinidog, 31 Hydref 2012](#)

⁵² [Lythyr gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, 7 Tachwedd 2012](#)

82. Aeth ymlaen i ddweud:

“The key point is that whatever delegations are necessary to make such arrangements are subject to the approval of the WAO. There is therefore no guarantee that the Auditor General will actually be able to make such arrangements, as the necessary delegations will be subject to the WAO’s approval.”⁵³

Tystiolaeth gan y Gweinidog

Model Llywodraethu

83. O ystyried y dystiolaeth a glywsom o blaid model bwrdd goruchwyllo ar gyfer Swyddfa Archwilio Cymru yn y dyfodol, gofynnwyd i’r Gweinidog pam nad oedd o blaid model o’r fath. Dywedodd:

“One of the issues with an advisory or supervisory board is that it would not have any executive functions. That is the key point. With no executive functions, it could leave all the auditor general’s existing administrative financial functions solely in the hands of one person. That is with all of the risks that we had in the past, which could be present again...”⁵⁴

84. Parhaodd:

“I appreciate fully what the current Auditor General for Wales has done since his appointment, in terms of recognising the governance and accountability weaknesses that he inherited. However, the governance that we seek is for the future auditor general. We believe that the Bill remedies governance weaknesses. The Wales Audit Office would have the duty to monitor and the power to advise the Auditor General for Wales. It would have powers to establish committees or sub-committees relating to the governance of its affairs and those relating to Auditor General for Wales matters. The Wales Audit Office would be able to provide greater and regular assurances

⁵³ Llythyr gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, 7 Tachwedd 2012

⁵⁴ CyT, paragraff 257, 22 Hydref 2012

to the Assembly and others on risk management, internal control and governance.”⁵⁵

85. Gan ymateb i’r pryderon a fynegwyd mewn tystiolaeth am y potensial i ddarpariaethau penodol yn y Bil gyfaddawdu annibyniaeth ACC, dywedodd y Gweinidog ei bod am roi peth sicrwydd ynglŷn â’r mater hwn:

“The auditor general would have complete discretion regarding the manner in which the functions of the office were exercised. It would be the duty of the Wales Audit Office ... to provide the resources for those functions to be carried out. Most of those resources would relate to the cost of employees to assist the auditor general. So, as the budget holder, it would be appropriate for the Wales Audit Office, with the auditor general as the chief executive and accounting officer, to consider and approve the scheme of delegation.”⁵⁶

86. Aeth ymlaen:

“However, complete discretion is placed on the auditor general by section 8 and a duty is placed on the WAO to provide necessary resources under section 21. Also, the auditor general must have regard to standards and principles in terms of expert professional providers, and the WAO is under a duty, under section 25(2)(d), to support the auditor general’s quality control functions. So, throughout the Bill, we have sought to ensure that the auditor general has that independence, discretion and authority to deliver with the support of the Wales Audit Office.”⁵⁷

87. Fodd bynnag, dywedodd y Gweinidog wrthym ei bod wedi gofyn i’w swyddogion baratoi newidiadau addas i’r Bil er mwyn mynd i’r afael â’r ddau fater pwysicaf sy’n deillio o’r dystiolaeth sy’n ymwneud â’r ffordd y mae’r Bil yn parhau i amddiffyn annibyniaeth yr archwilydd cyffredinol law yn llaw â Swyddfa Archwilio Cymru gorfforaethol.⁵⁸

⁵⁵ CyT, paragraff 257, 22 Hydref 2012

⁵⁶ CyT, paragraff 266, 22 Hydref 2012

⁵⁷ *ibid.*

⁵⁸ CyT, paragraffau 239 a 240, 22 Hydref 2012

88. Ar y pwynt hwn, cyfeiriodd y Gweinidog at adrannau 25(1) a 26 y Bil, gan egluro:

“To explain those amendments with regard to crucial arrangements for the annual plan and resources allocated to the auditor general, section 25, relating to the annual plan, currently requires the auditor general and the WAO to agree an annual plan for each financial year. I have been asked what might happen should the auditor general and the WAO not agree a plan. I remain firmly of the view that such non-agreement is a remote possibility, but I have asked officials to look at section 26, which deals with the annual plan resources to be allocated to the auditor general. I have asked my officials to consider striking out the whole of section 26.”⁵⁹

Cod Ymarfer, gan gynnwys Datrys Anghydfodau

89. Mewn perthynas â'r dystiolaeth am God Ymarfer, yn ystod ei sesiwn dystiolaeth gyntaf, dywedodd y Gweinidog ei bod wedi ystyried gwneud darpariaeth yn y Bil ar gyfer cod sy'n debyg i'r un yn Atodlen 3 Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 ond nad oedd yn teimlo ei bod yn briodol neu'n angenrheidiol. Yn wir, roedd yn teimlo y byddai'n rhy gyfarwyddol. ⁶⁰

90. Fodd bynnag, yn ei thystiolaeth ddiweddarach, dywedodd ei bod wedi rhoi ystyriaeth bellach i'r cod, ond ei bod wedi ceisio cynnwys llawer o ddarpariaethau Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 yn y Bil er mwyn sicrhau deddfwriaeth symlach a chliriach. Ar y pwynt hwn, dywedodd:

“... going back to the Budget Responsibility and National Audit Act 2011, its code includes details of how financial estimates would be prepared and how resources could be provided for the auditor general. In Wales, sections 20, 21 and 25 of the Bill address that, as do section 18 on the scheme of delegation and sections 23 and 24 on fees. So, there is quite a lot on the face of the Bill and Schedule 2 lays that out”. ⁶¹

91. Aeth ymlaen:

⁵⁹ CyT, paragraff 261, 22 Hydref 2012

⁶⁰ CyT, paragraff 95, 24 Medi 2012

⁶¹ CyT, paragraffau 267 a 278 i 280, 22 Hydref 2012

“If you feel that it would be helpful if we were to bring forward a Government amendment on this, then we could look at areas that are not covered and at whether we need to express them in a code as well as on the face of the Bill. However, it is something that needs work...”⁶²

92. Cadarnhaodd ei bod wedi gofyn i’w swyddogion ystyried diwygiad yng nghyfnod 2 i wneud darpariaeth ar gyfer cod statudol i ddiffinio’r berthynas rhwng ACC a SAC er mwyn mynd i’r afael â rhai o’r pryderon a fynegwyd yn y dystiolaeth.⁶³

Sicrhau Ansawdd – Cydymffurfiaeth â Safonau Archwilio Rhyngwladol

93. Mewn perthynas â phryderon am allu ACC i gymryd rhan mewn cynllun sicrhau ansawdd cadarn, ac yn ychwnaegol at yr ohebiaeth gan y Gweinidog y cyfeirir ati ym mharagraff 80, dywedodd y Gweinidog:

“We believe that the auditor general is independent, and if he or she ever has to carry out audits of public sector companies, his or her independent status would enable compliance with the Companies Act. That is the assurance that we have had.”⁶⁴

Ein barn

94. Mae’r berthynas rhwng yr Archwilydd Cyffredinol a Bwrdd SAC yn wahanol i’r berthynas gonfensiynol rhwng bwrdd a’i brif weithredwr. Yn achos y berthynas gonfensiynol, byddai’r prif weithredwr yn cael ei benodi gan y bwrdd ac yn atebol iddo wrth reoli’r sefydliad a chyflawni ei strategaeth. Fodd bynnag, mae gan yr Archwilydd Cyffredinol gyfrifoldeb personol am gyflawni swyddogaethau’r swydd-ddeiliad.

95. Hefyd, penodir yr Archwilydd Cyffredinol ar ôl enwebiad y Cynulliad, a gellir ond ei symud o’i swydd gan y Cynulliad ac mae’n atebol i’r Cynulliad. Mae gan y swydd-ddeiliad gyfrifoldeb hollbwysig i ddarparu sicrwydd annibynnol ynghylch gwariant arian cyhoeddus. I wneud y swydd honno’n iawn, mae’n rhaid iddo/iddi, o fewn yr adnoddau cyffredinol a gymeradwyir gan y Cynulliad, gael y rhyddid i arfer ei swyddogaethau statudol fel y mae’n gweld yn dda. Mae

⁶² CyT, paragraff 279, 22 Hydref 2012

⁶³ CyT, paragraffau 267 a 278, 22 Hydref 2012

⁶⁴ CyT, paragraff 282, 22 Hydref 2012

hynny'n cynnwys penderfynu ar gynnwys y rhaglen waith (ar ôl ystyried barn PAC ac eraill), cwmpasu astudiaethau a rhoi adnoddau ar gyfer tasgau archwilio.

96. Ni ddylai fod unrhyw bosibilrwydd o lyffetheirio annibyniaeth ACC yn sgîl unrhyw ddarpariaethau deddfwriaethol mewn perthynas â llywodraethu SAC.

97. Rydym wedi ystyried yn ofalus farn nifer o dystion y byddai model symlach o orfodi bwrdd goruchwyllo statudol, wedi'i benodi gan y Cynulliad ar y strwythur cyfredol yn opsiwn symlach na'r un a gynigir yn y Bil.

98. Rydym o'r farn y byddai bwrdd goruchwyllo, gyda chyfansoddiad iawn, yn sicr yn cyfrannu'n sylweddol at ddatrys problemau'r gorffennol a, gan na fyddai gan Fwrdd o'r fath swyddogaethau gweithredol, ni fyddai'n llyffetheirio annibyniaeth ACC. Hefyd, ni fyddai unrhyw faterion yn deillio o drosglwyddo staff i endid corfforaethol newydd.

99. Fodd bynnag, rydym yn derbyn y gellid sicrhau bod cynnig y Gweinidog i ailgyfansoddi SAC fel corff corfforaethol gyda bwrdd wedi'i benodi yn gweithio, cyn belled â'i fod yn gweithredu ar ffurf debyg i'r model a gyflwynwyd yn ddiweddar ar gyfer Swyddfa Archwilio Genedlaethol y DU. Credwn y byddai'r dull hwn yn golygu bod angen gwneud nifer o newidiadau i'r Bil er mwyn atal unrhyw bosibilrwydd bod y Bwrdd yn llyffetheirio annibyniaeth ACC ac mae'n cefnogaeth i'r model corff corfforaethol a gynigir yn y Bil yn dibynnu ar wneud y newidiadau hyn.

100. Yn benodol, bydd angen newidiadau i wahaniaethu'n glir rhwng y materion hynny y dylai'r Archwilydd Cyffredinol yn unig fod yn gyfrifol amdanynt a'r rhai lle y gallai Bwrdd SAC gael rôl ddilys.

101. Hefyd, credwn mai cyngori'r Archwilydd Cyffredinol a sicrhau bod trefniadau llywodraethu priodol ar waith ar gyfer y sefydliad ddylai fod yn brif rôl i Fwrdd SAC. Ni ddylid rhoi unrhyw bwerau iddo y gellid eu defnyddio i addasu neu roi feto ar raglen waith statudol yr Archwilydd Cyffredinol a gofynion adnoddau cysylltiedig.

102. Yn gysylltiedig â hyn, credwn fod yn rhaid i ACC gael y rhyddid i sicrhau ei fod/bod yn gallu cydymffurfio ag arferion gorau, gan

gynnwys y Safonau Archwilio Cenedlaethol. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn nodi barn ICAEW y gallai'r Bil, fel y'i cyflwynwyd, atal ACC rhag gallu archwilio cwmnïau sector cyhoeddus yn y dyfodol oherwydd y posibilrwydd y byddai gan Fwrdd SAC ormod i'w ddweud ynghylch materion sy'n ymwneud â swyddogaethau statudol personol ACC.

103. Felly, rydym yn argymhell yn gryf bod y Gweinidog yn gwneud y diwygiadau canlynol i'r Bil yng Nghyfnod 2.

Diwygiadau a argymhellir ar gyfer Cyfnod 2

104. **Credwn y dylai ACC gael y disgrisiwn i ddirprwyo ei swyddogaethau statudol. Mae gan y gofyniad yn adran 18(2) i SAC gymeradwyo dirprwyaethau ACC y potensial i lyffetheirio'r disgrisiwn hwnnw ac felly sut yr arferir y swyddogaethau hynny. Ar y sail hon, rydym yn argymhell y dylid tynnu adran 18(2) o'r Bil.**

105. Mewn perthynas â darpariaeth gwasanaethau, ni chredwn y byddai'n briodol i SAC gytuno ar drefniant gydag awdurdod perthnasol a allai gyfaddawdu sut yr arferir swyddogaethau archwilio ACC. Ar y sail hon, **rydym yn argymhell diwygio adran 19 y Bil fel bod yn rhaid i ACC gytuno i unrhyw drefniadau a wneir rhwng SAC ac awdurdod perthnasol.**

106. Mewn perthynas â'r cynllun blynyddol (adran 25), credwn y dylai cynllun o'r fath wahaniaethu'n glir rhwng materion ar gyfer yr Archwilydd Cyffredinol yn unig, gan gynnwys y rhaglen waith a'r adnoddau sydd eu hangen i wneud gwaith sy'n ofynnol drwy statud a materion lle mae gan y Bwrdd rôl ddilys (e.e. caffael eiddo, TG a threuliau gweinyddol penodol eraill SAC, a gwaith archwilio y cytunir i'w wneud o bosibl).

107. Mewn perthynas â'r gwaith archwilio statudol, mae gan ACC gyfrifoldeb ac atebolrwydd personol i'r Cynulliad i gyflawni'r dyletswyddau hynny. Dylai'r gwaith hwn gael blaenoriaeth wrth ddyrannu adnoddau SAC ac ni ddylai'r Bwrdd allu ei lyffetheirio mewn unrhyw ffordd.

108. Felly, **rydym hefyd yn argymhell diwygio adran 25 fel ei bod yn ofynnol i ACC a SAC gyd-baratoi cynllun blynyddol yn hytrach na gorfod "cytuno" arno.**

109. Hefyd, ac mewn perthynas â dyrannu adnoddau i ACC, rydym yn argymhell diwygio'r Bil er mwyn cael gwared ar adran 26, sy'n annerbyniol yn ein barn ni oherwydd gallai arwain at y posibilrwydd y gallai'r Bwrdd lyffetheirio ACC rhag arfer ei swyddogaethau statudol yn annibynnol. Mae hefyd yn codi'r posibilrwydd o anghydfodau heb ffyrdd derbyniol o'u datrys. Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i ddiwygio'r Bil yng nghyfnod 2 er mwyn cael gwared ar adran 26.

110. Mewn perthynas â'r ddarpariaeth ar gyfer Cod Ymarfer, rydym yn cytuno â'r dystiolaeth a ddarparwyd gan lawer o'r tystion y byddai cod o'r fath yn helpu i egluro rôl ACC a rôl Bwrdd SAC gan weithredu adran 8 y Bil.

111. Ar y sail hon, rydym yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i gynnwys gofyniad am God Ymarfer at ddibenion gweithredu adran 8 a rheoli'r berthynas rhwng ACC a Bwrdd SAC. Rydym yn argymhell y dylai AAC a Bwrdd SAC gyd-baratoi'r cyfryw god ac y dylai'r Cynulliad ei gymeradwyo.

112. Hefyd, credwn y dylai'r Cynulliad gymeradwyo unrhyw newidiadau dilynol i'r Cod y cytunwyd arnynt gan ACC a'r Bwrdd, ac rydym yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i ddarparu ar gyfer hyn.

113. Yn olaf, credwn ei bod yn hanfodol fod ACC yn gallu gwneud beth bynnag sydd ei angen i sicrhau bod archwiliadau'n cael eu cynnal yn unol â safonau proffesiynol gofynnol, gan gynnwys gosod trefn sicrhau ansawdd. Credwn y gellid dehongli adran 9(2) fel rhwystr i hyn. Yn ogystal, credwn nad oes angen yr adran hon oherwydd bod pwerau cyfredol ACC i benodi staff a sicrhau gwasanaethau ac ati, yn mynd i gael eu diddymu. Ar y sail hon, rydym yn argymhell y dylid hepgor adran 9(2) o'r Bil.

5. Swyddfa Archwilio Cymru – maint a chyfansoddiad y Bwrdd

Cefndir

114. Mae Rhan 1 o Atodlen 1 y Bil yn darparu bod yn rhaid i aelodaeth SAC gynnwys 7 aelod; 5 aelod anweithredol, yr Archwilydd Cyffredinol ac un aelod sy'n gyflogai i SAC.

115. Mewn perthynas â'r aelod sy'n gyflogai, mae Rhan 4 o Atodlen 1 yn darparu bod yn rhaid i'r aelod sy'n gyflogai gael ei enwebu gan ACC a bod yn rhaid i'r Bwrdd naill ai benodi'r unigolyn hwnnw neu benodi unigolyn arall o'u dewis.

Tystiolaeth gan ymatebwyr

116. Awgrymodd y dystiolaeth a ddaeth i law nad oedd y darpariaethau yn y Bil a oedd yn ymwneud â maint a chyfansoddiad Bwrdd SAC yn briodol. Er bod y rhan fwyaf yn cytuno y dylai aelodau anweithredol fod yn y mwyafrif ar y Bwrdd, dywedodd nifer o ymatebwyr eu bod yn credu y dylid cael darpariaeth ar gyfer mwy o aelodau gweithredol. Mynegodd rhai ymatebwyr bryderon hefyd am rôl a phroses benodi'r aelod sy'n gyflogai.

117. Nododd ACC fod cyfansoddiad y Bwrdd a gynigwyd yn y Bil yn destun cryn broblem i Fwrdd â swyddogaethau gweithredol.

Dadleuodd:

“...nad oes gan y bwrdd ddigon o aelodau gweithredol i sicrhau bod yr uwch reolwyr sy'n gyfrifol am roi penderfyniadau ar waith yn teimlo bod ganddynt berchenogaeth ystyrlon ddigonol o'r penderfyniadau hynny. Mae hyn yn wahanol i aelodaeth bwrdd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, sy'n cynnwys tri aelod sy'n gyflogeion, y gall y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol, gan fod yn rhaid i'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol eu hargymell, sicrhau eu bod yn uwch reolwyr priodol.”⁶⁵

118. Dadleuodd y dylai cyfansoddiad Bwrdd SAC fod yn “fwy cytbwys”, gydag “aelodau o blith y rheolwyr yn ogystal ag ACC”. Awgrymodd:

⁶⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

“Gellid gwneud hyn drwy ei gwneud yn ofynnol cael o leiaf ddau aelod sy'n gyflogeion, gyda'r ddau yn cael eu henwebu gan ACC. (Hynny yw, dylid diwygio para 1 o Atodlen 1 er mwyn newid aelodaeth y bwrdd a dylid newid para 14 o Atodlen 1 er mwyn sicrhau mai dim ond aelodau sy'n gyflogeion a gaiff eu henwebu gan ACC y gall aelodau anweithredol eu penodi)...”⁶⁶

119. Mynegodd ICAEW bryderon hefyd am gydbwysedd arfaethedig y Bwrdd, gan nodi:

“The problem that we see with the board membership model, as it is proposed, is that it is overwhelmingly non-executive, and therefore we believe that there is not the right balance on that board in terms of the accountability in making the organisation work.”⁶⁷

120. Mynegodd Bwrdd Iechyd Hywel Dda bryderon tebyg nad oedd digon o aelodau gweithredol ar y Bwrdd ac awgrymodd y dylai staff eraill o SAC â chyfrifoldeb am safonau a pherfformiad hefyd fod yn rhan o'r bwrdd.⁶⁸

121. Fel rhan o'i dystiolaeth, rhoddodd Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU gipolwg i ni ar y trefniadau a oedd ar waith yn y Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Wrth sôn am aelodaeth bwrdd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (sydd â naw aelod), dywedodd fod y rhan fwyaf o arweinwyr y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn cael eu cynrychioli ar y Bwrdd a bod hyn yn ddefnyddiol.⁶⁹

122. Roedd o'r farn y dylid cael nifer dda o aelodau gweithredol ar y Bwrdd, gan fod yr aelodau hyn yn gallu darparu gwybodaeth i'r aelodau anweithredol am waith y Swyddfa Archwilio Genedlaethol o ddydd i ddydd, ond cytunodd ag ymatebwyr eraill y dylai'r Bwrdd gael mwyafrif o aelodau anweithredol.⁷⁰

123. Pan ofynnwyd iddo am aelodaeth y Bwrdd fel y caiff ei chynnig yn y Bil, dywedodd nad oedd o'r farn ei bod yn gytbwys:

⁶⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

⁶⁷ CyT, paragraff 62, 1 Hydref 2012

⁶⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA7

⁶⁹ CyT, paragraff 111, 16 Hydref 2012

⁷⁰ CyT, paragraff 145, 16 Hydref 2012

“It is not the absolute size of the board, but to have that many non-execs and a very small executive representation will mean that the auditor general will be reporting all the time... I would say that the number of your board members should be as close to even as you can get while giving the non-execs a majority. That is just normal good practice.”⁷¹

124. Aeth ymlaen i nodi bod aelodau eraill o’i dîm o arweinwyr, nad oedd yn aelodau o’r Bwrdd, yn cael eu gwahodd i fynychu cyfarfodydd y Bwrdd o bryd i’w gilydd gan y Cadeirydd a chredai fod hyn ar y cyfan yn arwain at well perthynas nag y byddai’n bodoli fel arall rhwng aelodau gweithredol ac anweithredol.⁷²

125. Mewn perthynas â rôl y cyflogai sy’n aelod o’r Bwrdd, dywedodd Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU:

“The problem with having an employee on the board is the question of who are they speaking for? Are they speaking about employment conditions? If so, you would get something from them. However, you could equally do that by inviting someone to do it occasionally, rather than have them sitting through every board meeting, because I suspect that you are not going to be talking about that every time. To be absolutely honest, it sounds a little clunky to me, in getting good, continuous debate. However, I understand that the intention is good, but I probably would not make that a permanent feature, personally.”⁷³

126. Credai PCS ei bod yn hanfodol cael cyfran uwch o aelodau gweithredol ar fwrdd gweithredol, a byddai angen iddynt fod yn uwch reolwyr yn SAC, er mwyn cyfrannu digon o wybodaeth reoli a phrofiad i’r Bwrdd.⁷⁴ Dadleuodd y gellid sicrhau gwell cydbwysedd gyda dau neu dri aelod gweithredol, yn ogystal ag ACC, tra’n parhau i gynnal mwyafrif o aelodau anweithredol.⁷⁵

127. Mewn perthynas â’r aelod sy’n gyflogai, dywedodd PCS y byddai’n well cael aelod o’r fath ar fwrdd goruchwylio neu gynghori ac nid oedd

⁷¹ CyT, paragraff 151, 16 Hydref 2012

⁷² CyT, paragraff 146, 16 Hydref 2012

⁷³ CyT, paragraff 154, 16 Hydref 2012

⁷⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA5 a CyT, paragraff 142, 1 Hydref 2012

⁷⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA5

yn credu y dylai cyflogai gymryd rhan fel cynrychiolydd yn y broses o wneud penderfyniadau gweithredol gan y gallai hyn gyfaddawdu ei safle fel cynrychiolydd y gweithlu. Yn hytrach, awgrymodd y gallai aelod sy'n gyflogai weithredu fel arsyllwr ar Fwrdd gweithredol.⁷⁶

128. Gwnaeth Prospect bwynt tebyg, gan ddadlau bod cyfansoddiad y Bwrdd arfaethedig yn fwy addas i Fwrdd â swyddogaethau anweithredol. Croesawodd y cynnig i gael aelod sy'n gyflogai ar y Bwrdd newydd, ond dywedodd fod y gweithdrefnau penodi arfaethedig yn amhriodol os mai diben yr aelod sy'n gyflogai fyddai cynrychioli profiad cyflogeion. Credai ei bod yn fwy priodol i gynrychiolydd cyflogeion fod yn gynrychiolydd undeb llafur wedi'i enwebu neu'n rhywun a etholir gan y staff.⁷⁷

129. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd yr Athro Heald fod cynrychiolwyr cyflogeion ar Fwrdd gweithredol sy'n arfer rheolaeth dros ACC yn gwbl amhriodol, gan ddadlau y byddai'r cyfryw aelod o'r Bwrdd yn cael ei dynnu bob ffordd: er enghraifft, mewn perthynas â chysylltiadau diwydiannol a materion adnoddau dynol, a gostyngiadau pellach yn y dyfodol o ran llwyth gwaith a chyflogaeth.⁷⁸

130. Ymhelaethodd ar y pwynt hwn mewn tystiolaeth lafar, gan ddweud mewn perthynas â chyflogai sy'n aelod etholedig o'r Bwrdd:

"I ...think that that person will be in an exceptionally difficult position... because there will be a question about that person being there in a representational role, to represent the employees as stakeholders, while, at the same time, having collective responsibility as a member of a board with executive functions. So, I think that that arrangement will build tensions and problems."⁷⁹

131. Mewn perthynas â chyfansoddiad y Bwrdd, dywedodd yr Athro Heald:

⁷⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA5 a CyT, paragraff 142, 1 Hydref 2012

⁷⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA3

⁷⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA10

⁷⁹ CyT, paragraff 83, 16 Hydref 2012

“What has been proposed in the Bill, namely five non-executives, one employee, and the auditor general, is a strange composition for an executive board...”⁸⁰

132. Aeth ymlaen i ddweud ei fod yn credu bod y cydbwysedd yn y DU ar gyfer bwrdd gweithredol yn gydbwysedd llawer gwell – y cydbwysedd 5:4 – ond y gallai’r niferoedd fod yn rhy uchel yng nghydestun Cymru.⁸¹

Tystiolaeth gan y Gweinidog

133. Mewn perthynas â maint y Bwrdd, dywedodd y Gweinidog ei bod wedi ystyried bod naw aelod yn ormod ac nad oedd pum aelod yn ddigon, felly mae angen rhywbeth rhwng y ddau.⁸²

134. Hefyd, dywedodd y Gweinidog fod cael uwch aelodau staff cyfetholedig ar gyfer materion neu eitemau penodol, neu am gyfnod o amser, yn opsiwn posibl i’r Bwrdd.⁸³

135. O ran y cydbwysedd rhwng aelodau gweithredol ac anweithredol, dywedodd swyddog y Gweinidog:

“... there is nothing in the legislation that would prevent that board from inviting executives from the WAO—the director of finance, for example, or the human resources director—to sit alongside that board on a regular basis, either for specific issues or as attendees of the board.”⁸⁴

136. Mewn perthynas â’r dull o benodi’r aelod sy’n gyflogai, dywedodd y Gweinidog:

“Election has been considered—election by the WAO staff themselves. There could be an appointment by the WAO non-executive members only, or you could have some other form of competition for WAO staff to put themselves forward for

⁸⁰ CyT, paragraff 28, 16 Hydref 2012

⁸¹ CyT, paragraff 75, 16 Hydref 2012

⁸² CyT, paragraff 109, 24 Medi 2012 a CyT, paragraff 290, 22 Hydref 2012

⁸³ CyT, paragraff 299 a 300, 22 Hydref 2012

⁸⁴ CyT, paragraff 112, 24 Medi 2012

consideration... I have asked officials to consider options and work up some policy proposals.”⁸⁵

137. Mewn perthynas â rôl yr aelod sy'n gyflogai, cadarnhaodd y Gweinidog y byddai'n aelod corfforaethol o'r bwrdd gyda'r un cyfrifoldebau ag aelodau bwrdd eraill.⁸⁶

138. Gan ymateb i bryderon rhai tystion y byddai'n anodd i'r aelod sy'n gyflogai gymryd rhan mewn trafodaethau penodol, yn enwedig mewn perthynas â materion staffio, dywedodd y Gweinidog:

“There are matters that the employee representative could be exempted from engaging with, which could include some staff matters. Once again, that needs to be considered carefully with staff representatives as well as trade union representatives ... All members of the WAO, including the employee representative, will have executive functions, so it is a key point in terms of any concerns regarding matters that they feel it would be difficult for them to be involved in.”⁸⁷

139. Ond pwysleisiodd ei swyddog wedi hynny mai un o'r egwyddorion allweddol o gael aelod o staff ar y bwrdd yw bod eu cynrychiolaeth yn gyson ac yn ystyrlon gydol y broses. Gallai symud i ffwrdd o hynny arwain at y perygl o golli'r cysondeb hwnnw ac, yn sgîl hynny, gellid colli rhywfaint o'r hyder y gallai'r aelod staff gyfrannu'n llawn at waith y bwrdd.⁸⁸

Ein barn

140. Mewn perthynas â maint a chyfansoddiad y Bwrdd, credwn nad yw cymhareb yr aelodau gweithredol i anweithredol a gynigir yn y Bil yn rhoi'r cydbwysedd iawn.

141. Er ein bod yn cytuno â'r Gweinidog a thystion na ddylai'r aelodau anweithredol fod yn y mwyafrif ar y Bwrdd, **rydym yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i ddarparu bod pedwar aelod gweithredol ar Fwrdd SAC; yr ACC a thri aelod sy'n gyflogeion.**

⁸⁵ CyT, paragraff 116, 24 Medi 2012 a CyT, paragraff 292, 22 Hydref 2012

⁸⁶ CyT, paragraff 120, 24 Medi 2012

⁸⁷ CyT, paragraff 294, 22 Hydref 2012

⁸⁸ CyT, paragraff 300, 22 Hydref 2012

142. O'r tri aelod sy'n gyflogeion, rydym yn argymhell y dylai dau gael eu henwebu gan ACC i'w cymeradwyo gan aelodau anweithredol ac y dylai un gael ei ethol gan staff SAC.

143. Rydym yn argymhell ymhellach y dylid diwygio'r Bil i roi'r egwyddor ar waith y dylai ACC ac aelodau anweithredol gytuno ar benodiad yr aelodau sy'n gyflogeion a enwebir. Byddai diwygio Rhan 4 o Atodlen 1 o'r Bil yn un ffordd o gyflawni hyn, er mwyn darparu os nad yw enwebiad cychwynnol ACC yn cael ei dderbyn gan yr aelodau anweithredol, ei bod yn ofynnol i ACC wneud enwebiadau pellach hyd nes y bydd y penodiadau wedi eu gwneud.

144. Yn olaf, er nad yw'n fater i'r Bil, byddem yn disgwyl i reolau sefydlog y Bwrdd gael eu drafftio mewn ffordd a fyddai'n rhoi trefniadau ar waith i reoli unrhyw faterion o wrthdaro. Gallai'r rheolau sefydlog hefyd fod yn berthnasol i faterion eraill fel presenoldeb ad-hoc swyddogion SAC perthnasol yng nghyfarfodydd y Bwrdd ar gais ei aelodau.

6. Atebolrwydd ACC a SAC i'r Cynulliad

Cefndir

145. Mae adran 29 y Bil yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad benderfynu sut y dylai arfer y swyddogaethau a gyflwynir iddo gan y Bil sy'n ymdrin â goruchwyllo neu dal SAC i gyfrif. Mae hyn yn mynd i'r afael yn bennaf ag un o'r pryderon allweddol a wnaed gan y Pwyllgor yn sgîl cyhoeddi'r Bil drafft gwreiddiol.

146. Fodd bynnag, mae'n ofynnol yn ôl paragraff 30(6) o Atodlen 1 y Bil i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, yn hytrach na'r Cynulliad, nodi cyfrifoldebau'r Archwilydd Cyffredinol fel Swyddog Cyfrifyddu SAC.

147. Hefyd, mae adran 143 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (fel y'i diwygiwyd) yn cyflwyno swyddogaethau penodol i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus. Mae'r swyddogaethau hyn yn ymwneud ag ystyried materion a godir gan archwilwyr allanol SAC mewn perthynas â chyfrifon SAC ac astudiaethau gwerth am arian yn ymwneud â SAC.

Tystiolaeth gan ymatebwyr

148. Yn ei dystiolaeth, nododd ICAEW fod y Bil yn darparu mai'r Cynulliad Cenedlaethol yn hytrach na'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, fel y cynigir yn y Bil drafft, a ddylai arolygu ACC a SAC. Dywedodd fod hwn yn ddatblygiad yr oedd yn ei groesawu.⁸⁹

149. Cytunodd yr Athro Heald y dylai ACC fod yn uniongyrchol atebol i'r Cynulliad, ac eglurodd:

“There is this fundamental point that public audit should belong to the legislature. It is symbolic rather than a matter of great importance, but it is signalling the fact that the prime responsibility and route of accountability of the auditor general is actually to the Assembly, not to the Government.”⁹⁰

150. Aeth ymlaen i gynnig y dylai'r Cynulliad, yn hytrach na chytuno ar y Bil, gytuno ar Fil mwy cyfyngedig a oedd yn cynnwys darpariaeth ar gyfer sefydlu Comisiwn Archwilio Cyhoeddus i Gymru a allai gynnwys

⁸⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA6

⁹⁰ CyT, paragraff 17, 16 Hydref 2012

lleiafrif o bobl allanol â gwybodaeth a phrofiad llywodraethu ac ariannol perthnasol. Dylai fod rhywfaint o orgyffwrdd o ran aelodaeth gyda'r Pwyllgor, ond ni ddylai'r Aelodau Cynulliad hynny dra-arglwyddiaethu.⁹¹

151. Dywedodd fod dau neu dri rheswm dros gael corff statudol. Un rheswm yw na fydd yn debygol o ddiodef yr un trosiant o aelodau yn ystod tymor y Cynulliad ag sy'n gallu digwydd yn achos pwyllgorau dethol. Yn San Steffan ac yn yr Alban, nid yw'r corff statudol yn dod i ben wrth ei ddiddymu; mae'n parhau a byddai hefyd yn pwysleisio bod rôl y cleient a'r rôl arolygu yn ddwy rôl ar wahân.⁹²

152. Dywedodd ei fod yn deall y gallai maint bach y Cynulliad o 60 o Aelodau Cynulliad fod yn rheswm o bosibl dros beidio â sefydlu corff arolygu ar wahân yng Nghymru. Fodd bynnag, gall rôl y cleient a rôl y corff arolygu y mae'n rhaid i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus eu cyflawni ar hyn o bryd fod yn anghydnaws.⁹³

Tystiolaeth gan y Gweinidog

153. Mewn perthynas ag atebolrwydd ACC a SAC i'r Cynulliad, dywedodd y Gweinidog ei bod wedi'i darbwylllo'n llwyr mai'r Cynulliad drwy Reolau Sefydlog, yn hytrach na'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, a ddylai bennu sut y dylid cyflawni'r swyddogaethau arolygu sydd yn nwylo'r Cynulliad o dan y Bil. Dywedodd fod adran 29 yn darparu ar gyfer hyn.⁹⁴

154. Fodd bynnag, roedd yn cydnabod, yn unol â'r drafft presennol, fod paragraff 30(6) o Atodlen 1 y Bil yn rhoi dyletswyddau ar y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus mewn perthynas â nodi cyfrifoldebau eraill yr Archwilydd Cyffredinol fel swyddog cyfrifyddu SAC.⁹⁵

155. Dywedodd ei bod yn bwriadu cyflwyno diwygiad yng Nghyfnod 2 i wneud y ddarpariaeth hon yn gydnaws ag adran 29.⁹⁶

156. Mewn perthynas â'r awgrym i sefydlu Comisiwn Archwilio Cyhoeddus i Gymru, dywedodd y Gweinidog fod ganddi feddwl agored,

⁹¹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA10

⁹² CyT, paragraff 7, 16 Hydref 2012

⁹³ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA10

⁹⁴ CyT, paragraff 249, 22 Hydref 2012

⁹⁵ *ibid.*

⁹⁶ CyT, paragraff 249, 22 Hydref 2012

ond pe bai'r Cynulliad yn dymuno gwneud hynny, yna bod adran 29 yn ei alluogi i sefydlu is-bwyllgor, a allai gynnwys aelodau allanol â'r arbenigedd perthnasol.⁹⁷

Ein barn

157. Rydym yn croesawu'r bwriad sydd wrth wraidd adran 29 y Bil y dylid cyflwyno swyddogaethau sy'n ymwneud ag arolygu a chyllido ACC/SAC i'r Cynulliad yn hytrach na'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ac y dylai'r Cynulliad benderfynu ar y cyfrwng ar gyfer arfer y swyddogaethau hynny. Fodd bynnag, credwn fod angen gwneud dau newid pellach i'r Bil er mwyn cyflawni hyn yn llawn.

158. Yn gyntaf, **dylid diwygio paragraff 30(6) o atodlen 1 i gyflwyno'r swyddogaeth sy'n cael ei chyflawni ar hyn o bryd gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus i'r Cynulliad. Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i gyflwyno diwygiad yng nghyfnod 2 er mwyn rhoi hyn ar waith.**

159. Yn ail, credwn y dylai'r Cynulliad gael y pŵer i drosglwyddo swyddogaeth y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus o ystyried adroddiadau gan archwilydd allanol SAC o dan adran 143(1)(b) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i bwyllgor arall y gellid ei sefydlu o dan ddarpariaethau Adran 29, ac rydym yn argymhell diwygio'r Bil er mwyn gwneud hyn.

160. Rydym yn nodi'r dystiolaeth sy'n awgrymu y gellid sefydlu Comisiwn Archwilio Cyhoeddus i Gymru i arolygu gwaith ACC a SAC, ond nid yw'r awgrym hwnnw wedi'n darbwyllo. Yn union fel sy'n wir yn achos llawer o ddeddfwrfeydd eraill (er enghraifft, Gogledd Iwerddon, Seland Newydd a De Affrica), credwn y byddai pwyllgor sy'n cael ei gefnogi'n iawn o'r Cynulliad yr un mor effeithiol ar lefel ymarferol. Gellid sefydlu pwyllgor o'r fath yn rhinwedd adran 29 a chredwn y byddai hyn yn drefniant mwy hyblyg oherwydd gellid diwygio ei gylch gorchwyl o bryd i'w gilydd i roi cyfrifoldebau priodol eraill iddo.

⁹⁷ CyT, paragraff 251, 22 Hydref 2012

7. Materion eraill – Trosglwyddo staff, cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol, materion trethiant, a'r Deddfau Rhyddid Gwybodaeth a Chydraddoldeb

Trosglwyddo Staff – cymhwyso Rheoliadau Trosglwyddo Ymgymeriadau (Diogelu Cyflogaeth)1981(TUPE)

Cefndir

161. Mae Atodlen 3, Rhan 3, paragraff 5(1) o'r Bil yn nodi:

Ar y diwrnod penodedig bydd staff yr Archwilydd Cyffredinol yn cael eu trosglwyddo i gyflogaeth SAC.

162. Mae Atodlen 1, Rhan 5, paragraff 20(5) yn nodi:

Ond rhaid i SAC sicrhau –

- (a) bod y gweithdrefnau ar gyfer recriwtio a dewis personau fel aelodau o staff SAC yn cyfateb yn fras i'r rhai hynny sy'n gymwys ar gyfer recriwtio a dewis personau fel aelodau o staff Llywodraeth Cymru, a
- (b) bod y telerau cyflogaeth yn cyfateb yn fras i'r rhai hynny sy'n gymwys i aelodau o staff Llywodraeth Cymru.

163. Mae cyfeiriadau at 'TUPE' yn golygu Rheoliadau Trosglwyddo Ymgymeriadau (Diogelu Cyflogaeth) 1981.

Tystiolaeth gan ymatebwyr

164. Yn ei dystiolaeth, dywedodd ACC fod ganddo bryderon gwirioneddol am y trefniadau ar gyfer trosglwyddo staff i'r SAC newydd.⁹⁸

165. Dywedodd nad yw'n credu bod y cynllun trosglwyddo yn y Bil yn darparu'r un diogelwch â'r rheoliadau TUPE ac nad yw'n meddwl y byddai'r rheoliadau TUPE yn berthnasol i'r trosglwyddo oherwydd

⁹⁸ CyT, paragraff 225, 24 Medi 2012

eithriad i swyddogaeth ddiogelu Rheoliadau TUPE a sefydlwyd gan Lys Cyfiawnder Ewrop yn achos *Henke* ym 1996.⁹⁹

166. Eglurodd:

“The basic principle of *Henke* is that the Directive (and hence TUPE) does not apply where there is no “business” transferred and all that is transferred is administrative functions. As the effect of the Bill is the transfer of administrative functions, rather than business, so the attendant transfer of staff will not be a TUPE Regulations-protected transfer.”¹⁰⁰

167. Ar y sail hon, dadleuodd ACC nad yw'r Bil yn rhoi unrhyw sicrwydd ynglŷn â pharhad cyflogaeth aelod staff, nac yn rhoi unrhyw sicrwydd i archwilydd cyffredinol y bydd digon o staff i wneud y gwaith.¹⁰¹

168. Amlygodd hefyd y gwahaniaeth rhwng geiriad y Bil a Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011:

“Instead of ‘broadly in line’, the BRANA Act has the better formulation, which is ‘has regard to’. That is exactly the wording used in quite a lot of public appointments by Westminster, where people are appointed and their salaries determined with ‘regard to’. That allows that degree of interpretation to take place, whereas what [is] suggested here is ‘broadly in line’. That is an important difference.”¹⁰²

169. Ar 7 Tachwedd, ysgrifennodd ACC atom i fynegi ei bryderon parhaus, a phryderon ei staff, ynglŷn â'r trefniadau trosglwyddo arfaethedig. Dywedodd nad oedd y darpariaethau trosglwyddo yn Atodlen 3 y Bil yn ddigonol, er gwaethaf sicrwydd y Gweinidog mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor:

“...the fact remains that the transfer provisions in Schedule 3 of the Bill are not sufficient as they stand.”¹⁰³

⁹⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹⁰⁰ [Llythyr gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, 9 Hydref 2012](#)

¹⁰¹ CyT, paragraff 226, 24 Medi 2012

¹⁰² CyT, paragraff 234, 24 Medi 2012

¹⁰³ [Llythyr gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, 7 Tachwedd 2012](#)

170. Mynegodd Prospect a PCS bryderon tebyg yn eu tystiolaeth hwythau am ddiffyg cymhwyso TUPE. Eglurodd Prospect fod eu pryderon yn seiliedig ar broblemau a oedd wedi codi mewn perthynas â threfniadau trosglwyddo a phensiwn pan sefydlwyd Swyddfa Archwilio Cymru yn 2005.¹⁰⁴

171. Dywedodd:

“Under a TUPE transfer, changes could not be made as a result of the transfer. The problem is that, without those TUPE terms being stated in the legislation, staff are left in the position that their terms and conditions could be changed as a result of the transfer. It is true that, in any new organisation, the terms and conditions of staff could be changed by negotiation, but those changes are not on the basis of the transfer itself.”¹⁰⁵

172. At hyn, dywedodd PCS:

“We do not think the term ‘broadly in line’ should be in the Bill. We would rather see something a little more flexible: the Budget Responsibility and National Audit Act 2011 included the need to have due regard to the desirability of, which sounds a bit convoluted, but something like ‘due regard’ would be better. We accept that the WAO has to operate within public sector norms and standards, but I do not think that tying us to a particular organisation...”¹⁰⁶

Tystiolaeth gan y Gweinidog

173. Yn ystod ein sesiwn dystiolaeth gyntaf gyda'r Gweinidog, dywedodd ei bod wedi gofyn i'w swyddogion adolygu'r darpariaethau TUPE yn y Bil i sicrhau eu bod yn gyflawn ac yn gallu cyflawni'r nod o amddiffyn staff wrth iddynt drosglwyddo i SAC newydd.¹⁰⁷

174. Mewn gohebiaeth, cadarnhaodd y Gweinidog hynny:

¹⁰⁴ CyT, paragraff 163, 1 Hydref 2012

¹⁰⁵ CyT, paragraff 153, 1 Hydref 2012

¹⁰⁶ CyT, paragraff 171, 1 Hydref 2012

¹⁰⁷ CyT, paragraff 122, 24 Medi 2012

“... the Welsh Government’s view is that the transfer falls within one of the exceptions to the TUPE regulations.”¹⁰⁸

175. Aeth ymlaen i ddweud:

“However it has always been the policy intention that principles of TUPE will be applied and that staff will be treated no less favourably as a result of the transfer. I consider that Schedule 3 of the Bill ensures that. It provides for continuity of employment in that staff transferring will be treated as if they had always been employed by the new WAO. Those employees will continue to be employed on their current terms and conditions and will not be adversely affected by the transfer.”¹⁰⁹

Ein barn

176. Credwn y dylai'r staff sy'n cael eu cyflogi gan ACC ar hyn o bryd gael eu trosglwyddo i SAC ar delerau nad ydynt yn llai ffafriol na'r rhai a fyddai'n berthnasol dan TUPE. I'r perwyl hwn, rydym yn bryderus iawn bod gwahaniaeth barn o hyd rhwng y Gweinidog ac ACC ynglŷn ag a yw'r Bil fel y mae wedi'i ddrafftio yn cyflawni'r gofyniad hwn.

177. Rydym yn annog y Gweinidog a'r Archwilydd Cyffredinol i ddatrys y gwahaniaethau hyn cyn cychwyn cyfnod 2, a gofynnwn i'r Gweinidog ac ACC roi cadarnhad i ni fod y gwahaniaethau hynny wedi'u datrys cyn gynted â phosibl. Gofynnwn hefyd i'r Gweinidog gyflwyno unrhyw ddiwygiadau angenrheidiol i'r Bil er mwyn datrys y mater hwn.

178. Mewn perthynas â pharagraff 20(5) o atodlen 1, nodwn nad yw staff SAC yn weision sifil ac, felly, mae ganddynt delerau ac amodau gwasanaeth gwahanol. Ar y sail hon, credwn y gallai fod yn anodd cyflawni'r gofyniad yn y Bil i weithdrefnau recriwtio a dethol a thelerau cyflogaeth staff SAC fod yr un fath yn fras â'r rhai sy'n berthnasol i Lywodraeth Cymru ac y gallai'r gofyniad hwn fod yn rhy gyfyngol. Rydym yn ffafrio'r ffurf a geir yn Neddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 ac rydym yn argymhell diwygio'r Bil yn unol â'r ffurf hon.

¹⁰⁸ [Llythyr gan y Gweinidog, 31 Hydref 2012](#)

¹⁰⁹ *ibid.*

Cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol (NFI)

Cefndir

179. Mae paragraffau 59 i 65 o atodlen 4 yn diwygio adrannau 64A i 64F Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 i adlewyrchu'r trefniadau newydd lle bydd SAC yn darparu gwasanaethau i ACC.

180. Mae'r adrannau hyn yn Neddf 2004 yn galluogi'r Archwilydd Cyffredinol i gymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol DU gyfan sy'n ymwneud â chasglu a dadansoddi data nifer o gyrff cyhoeddus gyda golwg ar nodi unrhyw dwyll a ddrwgdybir. Y term poblogaidd am y dadansoddi yw "paru data".

181. Mae'r newidiadau ym mharagraffau 59 i 61 o atodlen 4 yn ymwneud â dileu'r darpariaethau sy'n caniatáu i berson sy'n gweithredu ar ran yr Archwilydd Cyffredinol gasglu data gan gyrff cyhoeddus ar ran yr Archwilydd Cyffredinol sy'n dirprwyo ar ran "Swyddfa Archwilio Cymru".

Tystiolaeth gan ymatebwyr

182. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, mynegodd ACC bryder mai effaith ymarferol y darpariaethau uchod fyddai rhoi diwedd ar gyfranogiad ACC yn y Fenter Twyll Genedlaethol gan na fyddai cyfranogiad o'r fath, yn ei dyb ef, yn ymarferol oni bai y gallai ACC ddefnyddio'r un darparwr gwasanaethau ag asiantaethau archwilio eraill y DU i brosesu'r data gofynnol ar ei ran.¹¹⁰

183. Aeth ymlaen i ddweud:

"Arweiniodd yr ymarfer diweddaraf at nodi twyll a gordaliadau gwerth £6 miliwn yng Nghymru, felly byddai'n resyn pe na bai modd cyfranogi mwyach..."¹¹¹

184. Er mwyn osgoi colli paru data yng Nghymru, cynigiodd ACC y dylid hepgor paragraffau 59 i 62 o Atodlen 4 i'r Bil a hepgor neu ddiwygio [adran] 9(2). Gweler hefyd ein barn fwy cyffredinol ar adran 9(2) ym mharagraff 113 uchod.¹¹²

¹¹⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹¹¹ *ibid.*

¹¹² Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

185. Ymhellach, yn ei lythyr ar 7 Tachwedd 2012, dywedodd ACC:

“It might be thought that [section] 18 of the Bill would overcome this on the grounds that the [section] enables the Auditor General to delegate his functions to contractors engaged by the proposed corporate WAO, subject to approval by the WAO of a scheme of delegation. However, aside from the possibility that the WAO might not approve the necessary delegation, I am advised that such a delegation may not meet the requirements of the Data Protection Act 1998 in terms of allowing bodies to provide personal information to a contractor working on behalf of the AGW. It is important to remember that the requirements of the Data Protection Act must be met for data matching to proceed.”¹¹³

186. Aeth ymlaen i bwysleisio bod Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 yn benodol iawn o ran caniatáu datgelu'r wybodaeth sydd ei hangen ar gyfer paru i'r Archwilydd Cyffredinol *neu unigolyn sy'n gweithredu ar ei ran*. Pwysleisiodd fod y geiriad hwn yn cael ei adlewyrchu yn y darpariaethau cyfatebol yn neddfwriaeth y DU, yr Alban a Gogledd Iwerddon.¹¹⁴

187. Aeth ymlaen i ddweud:

“Removing the explicit provision for information to be disclosed to a person acting on behalf of the Auditor General, as proposed in the Bill, risks a court interpreting this as removing the ability of bodies to provide information to persons acting on the Auditor General's behalf. Citing the ability of the Auditor General to delegate his functions under [section] 18 of the Bill may well not be sufficient to satisfy a court that the requirements of the Data Protection Act are met.”¹¹⁵

188. Yn olaf, nododd nad yw'n ymwybodol o unrhyw gyngor proffesiynol gan y Gweinidog i gadarnhau na fyddai'r Bil yn rhwystro neu'n atal ACC rhag cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol.¹¹⁶

¹¹³ [Llythyr Archwilydd Cyffredinol Cymru, 7 Tachwedd 2012](#)

¹¹⁴ *ibid.*

¹¹⁵ *ibid.*

¹¹⁶ *ibid.*

Tystiolaeth gan y Gweinidog

189. Yn ei thystiolaeth gychwynol, dywedodd y Gweinidog fod ei swyddogion ac Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol y DU, ynghyd â Phwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus San Steffan, wedi cydweithio'n agos. Dywedodd ei bod hefyd wedi cysylltu â swyddog cydymffurfio ACC a bod gwaith ar y gweill i egluro'r materion hynny mewn perthynas ag ACC yn cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol.¹¹⁷

190. Mewn gohebiaeth ddiweddarach, dywedodd y Gweinidog:

“I can confirm that there is nothing in the Bill that will prevent or inhibit the AGW from participating in the National Fraud Initiative. [Section] 18 will enable the AGW to delegate any of his or her functions. The effect of a delegation will be that staff or contractors will be able to exercise the same functions as the AGW, including those in Part 3A of the Public Audit (Wales) Act 2004.”¹¹⁸

Ein barn

191. **Credwn ei bod yn hanfodol i ACC barhau i allu cymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol.**

192. **I'r perwyl hwn, rydym yn bryderus bod gwahaniaeth barn yn parhau rhwng yr Archwilydd Cyffredinol a'r Gweinidog ynglŷn ag a fyddai'r newidiadau a wnaed i Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 gan baragraffau 59 i 65 o atodlen 4 y Bil yn achosi problem yn hyn o beth.**

193. **Rydym yn annog y Gweinidog a'r Archwilydd Cyffredinol i ddatrys y gwahaniaethau hyn cyn cychwyn cyfnod 2 a gofynnwn i'r Gweinidog ac ACC roi cadarnhad i ni cyn gynted â phosibl fod y gwahaniaethau hynny wedi'u datrys.**

194. **Ymhellach, rydym yn argymhell bod y Gweinidog yn prysuro unrhyw ddiwygiadau angenrheidiol i'r Bil er mwyn rhoi sicrwydd digamsyniol y gall ACC barhau i gymryd rhan yn y Fenter Twyll Genedlaethol.**

¹¹⁷ CyT, paragraffau 134 a 136, 24 Medi 2012

¹¹⁸ [Llythyr gan y Gweinidog, 31 Hydref 2012](#)

Materion Trethiant

Tystiolaeth gan ymatebwyr

195. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, nododd ACC y gallai fod rhai costau sy'n gysylltiedig â threthi yn gysylltiedig â gweithredu'r Bil:

“Yn wahanol i Ddeddf BRANA 2011, nid yw'r Bil yn diogelu rhag Treth Gorfforaeth na rhwymedigaethau Treth Enillion Cyfalaf sy'n deillio o drosglwyddo asedau. Rwyf wedi codi'r mater hwn gyda Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi ond nid wyf wedi cael awgrym eto sut y bydd yn ymdrin â'r Bil fel y saif, ac felly ni allaf roi amcangyfrif o'r rhwymedigaeth debygol.”¹¹⁹

196. Aeth ymlaen i nodi'r anawsterau posibl mewn perthynas â threthiant taliadau teithio a chynhaliaeth staff:

“Because the WAO employs the staff and allocates them to me as AGW to carry out the work, we have two corporate bodies, and there is a risk that the travel and subsistence will, as a result, be taxed because it is applied by one body of services to another body. We are trying to bottom that out [with HMRC].”¹²⁰

197. Dywedodd ACC ei fod yn obeithiol y byddai Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn cytuno ar oddefeb gyda'r SAC arfaethedig mewn perthynas â threthu taliadau teithio a chynhaliaeth staff yn sgîl gwaith ar gyfer ACC, yn hytrach nag ar gyfer SAC, ond yn ei farn ef, roedd yn bosibl y gallai'r rhwymedigaethau posibl hyn arwain at gostau ychwanegol i SAC o hyd at £380,000.¹²¹

198. Aeth ymlaen i ddweud:

“Os nad yw Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi yn cytuno ar oddefeb, o dan reolau treth y DU, byddai'n rhaid i'r staff dalu'r dreth ei hun, na fyddai'n unol â thelerau Llywodraeth Cymru ac felly yn achos anghydfod costus o bosibl. Er mwyn datrys yr anghydfod efallai y byddai'n rhaid i Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi gytuno i SAC dalu'r dreth ar ran y staff.”¹²²

¹¹⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹²⁰ CyT, paragraff 220, 24 Medi 2012

¹²¹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹²² *ibid.*

Tystiolaeth gan y Gweinidog

199. Buom yn holi'r Gweinidog am y posibilrwydd o rwymedigaethau treth ychwanegol yn sgîl y Bil. Dywedodd wrthym fod ei swyddogion yn cael cyngor cyfreithiol arbenigol ac y byddai'n darparu rhagor o wybodaeth i ni cyn gynted ag y byddai'r sefyllfa'n glir iddi.¹²³

Ein barn

200. Rydym yn cytuno i sefydlu SAC fel endid corfforaethol ar wahân ar sail y bydd y materion trethiant hyn yn cael eu datrys heb greu rhwymedigaethau ariannol ychwanegol. I'r perwyl hwn, rydym yn nodi bod y ddeddfwriaeth gyfatebol a sefydlodd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol fel endid corfforaethol yn cynnwys darpariaethau i rwystro unrhyw rwymedigaethau treth enillion taladwy a threth gorfforaeth rhag codi.

201. Ar y sail hon, **rydym yn argymhell diwygio'r Bil i gynnwys darpariaethau i liniaru unrhyw rwymedigaethau treth enillion taladwy a threth gorfforaeth tebyg i'r rhai sydd yn Neddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 (paragraffau 2 - 4 o atodlen 4) ar gyfer y Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Bydd hyn yn ei gwneud yn ofynnol i ACC nodi'r asedau perthnasol i gael eu trosglwyddo i SAC. Nodwn fod gofyniad i wneud hyn wedi'i gynnwys yn Atodlen 4 Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011. Fodd bynnag, os yw'n anodd gwneud hyn am resymau cymhwysedd deddfwriaethol, rydym yn annog y Gweinidog i gysylltu â Llywodraeth y DU i bwysu a mesur ffyrdd gwahanol o ddatrys y mater hwn.**

Diwygiadau i'r Deddfau Rhyddid Gwybodaeth a Chydraddoldeb

202. Yn ei dystiolaeth, cyfeiriodd ACC at baragraff 88 o Atodlen 4 y Bil, sy'n diwygio Rhan 2 o Atodlen 19 Deddf Cydraddoldeb 12. Dyfynnodd hyn fel "enghraifft o'r ffordd mae'r Bil yn arwain at ehangu'r gofynion rheoleiddio presennol am ei fod yn creu corff cyhoeddus ychwanegol (y SAC arfaethedig) ochr yn ochr ag ACC."¹²⁴

203. Dywedodd:

¹²³ [Llythyr gan y Gweinidog, 31 Hydref 2012](#)

¹²⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

“Effaith para 88 yw ychwanegu'r SAC gorfforaethol arfaethedig, yn ogystal ag ACC, at y rhestr o gyrff sydd wedi'u dynodi'n awdurdodau cyhoeddus o dan Ddeddf 2010. Mae hyn yn golygu y byddai'r SAC gorfforaethol ac ACC fel ei gilydd yn ddarostyngedig i ofynion Rheoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011.”¹²⁵

204. Aeth ymlaen:

“Effaith ymarferol hyn yw ei gwneud yn ofynnol i'r SAC gorfforaethol ac ACC baratoi a chyflwyno adroddiad cynnydd ar gynllun cydraddoldeb strategol. Byddai'n rhaid i'r naill a'r llall hefyd ymgysylltu â phersonau sy'n cynrychioli buddiannau personau â nodweddion gwarchoddedig o ran ystod o ddyletswyddau, megis cynnal asesiadau effaith cydraddoldeb o gynlluniau gwaith. Er y gellid rhannu rhywfaint o'r gwaith hwn rhwng y SAC gorfforaethol ac ACC o bosibl, mae'r diwygiad hwn yn debygol o arwain at gynyddu cost y trefniadau sydd eu hangen i fodloni deddfwriaeth ym maes cydraddoldeb.”¹²⁶

205. Dywedodd fod paragraff 16 o Atodlen 4 y Bil yn achosi effaith debyg gan y byddai'n golygu y byddai'r SAC arfaethedig yn gorff cyhoeddus a fyddai'n ddarostyngedig i'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth a fyddai, yn ôl ACC, yn golygu bod “sefydliad archwilio cyhoeddus Cymru yn cael dos dwbl o reoleiddio gan y bydd angen i ACC a'r SAC arfaethedig baratoi a chynnal cynlluniau cyhoeddi, a fydd yn galw am ddefnyddio mwy o arian cyhoeddus.”¹²⁷

206. Dywedodd hefyd, gan gyfeirio at y Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth, “mae creu ail gorff cyhoeddus o fewn yr un sefydliad sydd â swyddogaethau dal gwybodaeth hefyd yn debygol o arwain at ddryswch o ran pa gorff sy'n dal y wybodaeth benodol a geisir... At ei gilydd, mae cryn le i greu dryswch a'r posibilrwydd o apeliadau costus i'r Comisiynydd Gwybodaeth a'r Tribiwnlys.”¹²⁸

¹²⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹²⁶ *ibid.*

¹²⁷ *ibid.*

¹²⁸ *ibid.*

Ein barn

207. Rydym yn nodi y bydd dyletswyddau'n cael eu gosod ar SAC, dan baragraffau 16 ac 88 o Atodlen 4 y Bil, mewn perthynas â Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 a Deddf Cydraddoldeb 2010. Bydd y dyletswyddau hyn yn ychwanegol at y rhai sydd eisoes ar waith ar gyfer ACC o dan y deddfiadau hynny. Fe'n cynghorir bod dyletswyddau cyfatebol yn berthnasol i Reolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Er nad ydym o'r farn bod y dyletswyddau hyn yn broblem ohonynt eu hunain, gallant ddyblygu'n ddiangen ddyletswyddau cyfredol ACC o dan y deddfiadau hynny.

208. Felly, **am resymau ymarferol, teimlwn y byddai'n well i ACC a SAC gael eu trin fel endid unigol at ddibenion dyletswyddau'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth a'r Ddeddf Cydraddoldeb ac rydym yn argymhell bod ACC yn cysylltu â'r Comisiynydd Gwybodaeth i weld a ellir cyflawni hyn.**

8. Goblygiadau ariannol y Bil

Cefndir

209. Darperir Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn Rhan 2 y Memorandwm Esboniadol ac mae'n cynnwys aseiad cost a budd o'r opsiynau ar gyfer cyflawni amcanion polisi'r Bil.

Tystiolaeth gan ymatebwyr

210. Yn ei dystiolaeth, nododd yr Archwilydd Cyffredinol fod "cost y Bil fel y saif yn debygol o fod yn sylweddol uwch na'r amcangyfrif a nodir yn y memorandwm esboniadol". Dywedodd:

"Bydd y corff corfforaethol a gyflwynwyd yn y Bil yn anochel yn mynd i gostau. Rwyf yn amcangyfrif y byddai'r costau sefydlu a'r costau trosiannol (gan gynnwys costau ACC y Bil ei hun) rhwng £180,000 a £350,000, a'r costau cylchol blynyddol parhaus rhwng £200,000 a £650,000, gyda rhywbeth yn agosach at y ffigur is yn fwy tebygol ond nid yw hynny'n sicr..."¹²⁹

211. Aeth ymlaen:

"Mae'r ffigurau uwch ar gyfer costau parhaus yn adlewyrchu'n bennaf y risgiau sy'n gysylltiedig ag anghydfodau, trethu treuliau teithio a chynhaliaeth, a'r angen posibl i sicrhau bod telerau cyflogaeth yn fwy cydnaws â thelerau Llywodraeth Cymru, sydd oll yn deillio o'r cynnig arfaethedig i drosglwyddo staff o gael eu cyflogi gan ACC i gael eu cyflogi gan fwrdd SAC. Mae cost y bwrdd ei hun o ran pethau fel ffioedd aelodau'r bwrdd hefyd yn debygol o fod yn uwch na'r hyn a nodwyd ym Memorandwm Esboniadol Llywodraeth Cymru."¹³⁰

212. Nododd nad oedd Llywodraeth Cymru wedi gofyn am unrhyw sylwadau ganddo ynghylch y costau.¹³¹

213. Yn dilyn ei sesiwn dystiolaeth lafar, darparodd nodyn atodol i ni'n cynnwys mwy o fanylion ar ei amcangyfrifon.¹³²

¹²⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, PA2

¹³⁰ *ibid.*

¹³¹ *ibid.*

Tystiolaeth gan y Gweinidog

214. Mae Asesiad Effaith Rheoleiddiol y Gweinidog yn nodi y byddai gweithredu'r Bil yn arwain at gostau trosiannol o tua £20,000 a chostau blynyddol o tua £155,000. Byddai Swyddfa Archwilio Cymru a'r Cynulliad yn ysgwyddo'r costau hyn fel y nodir isod—

- **Costau trosiannol:** tua £20,000 i hysbysebu swyddi Cadeirydd SAC a phedwar aelod bwrdd. Byddai hon yn gost un-tro a fyddai'n wynebu'r Cynulliad;
- **Costau blynyddol cyfartalog:** tua £15,000 y flwyddyn ar gyfer costau cynnal y bwrdd. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y byddai hyn yn cynnwys taliadau cydnabyddiaeth, arian rhodd a lwfansau eraill y Cadeirydd a phedwar aelod o'r bwrdd, ynghyd â chostau'r ysgrifenyddiaeth a chymorth technegol. SAC a fyddai'n talu'r costau hyn a byddai'n 0.6% o gyllideb bresennol ACC, sy'n cael ei hariannu gan gyfuniad o Gronfa Gyfunol Cymru ac incwm ffioedd;
- **Rôl arolygu gynyddol y Cynulliad:** ni ddarparwyd amcangyfrif. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y gall y Cynulliad wynebu rhai costau ychwanegol sy'n deillio o'i waith cynyddol yn arolygu ACC a SAC. Mae hefyd yn nodi y bydd y costau hyn yn dibynnu ar natur yr arolygu y bydd y Cynulliad yn ei gyflawni a'r trefniadau y mae'n eu gwneud i gefnogi hyn. Byddai unrhyw gostau'n cael eu talu o'r gyllideb a neilltuir i Gomisiwn y Cynulliad.

215. Bydd y costau hyn ar ben y costau cynnal cyfredol sy'n gysylltiedig ag ACC, sydd â chyllideb flynyddol o £24.2 miliwn ar hyn o bryd. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn darparu dadansoddiad o'r costau cyfredol mewn perthynas â meysydd sydd wedi'u cynnwys yn y Bil —

- **Costau mewnol a llywodraethu:** £36,650 y flwyddyn (yn 2010-11)
- **Archwilio allanol** (paratoi cyfrifon): £25,000 y flwyddyn (yn 2010-11)

¹³² [Llythyr gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, 12 Hydref 2012](#)

- **Sesiwn dystiolaeth y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus:** cost un cyfarfod (wedi'i neilltuo o gyllideb Comisiwn y Cynulliad).

216. Yn ei thystiolaeth, dywedodd y Gweinidog ei bod wedi amcangyfrif costau'r Bil ar sail costau cyfredol penodiadau i sefydliadau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru.¹³³

217. Aeth ymlaen i ddweud ei bod yn ystyried bod ei hamcangyfrifon o gostau o tua £70,000 yn y flwyddyn drosiannol, 2012-13, a thua £150,000 y flwyddyn wedi hynny yn rhesymol ac yn gymesur.¹³⁴

218. Aeth ymlaen:

"We have looked at the costs of the UK National Audit Office... The figures for it for 2011-12 were £130,000 to £155,000. So, they are not strictly comparable but broadly in line with our full-year estimate."¹³⁵

Ein barn

219. Rydym yn nodi'r gwahaniaethau yn yr amcangyfrifon costau a ddarparwyd gan y Gweinidog ac ACC, yn enwedig y ffaith bod amcangyfrif ACC yn llawer uwch. Rydym yn nodi rhesymau ACC am hyn ac yn cytuno bod potensial am gostau cynyddol os nad yw materion sy'n ymwneud â TUPE a threthiant yn cael eu datrys.

220. Fodd bynnag, rydym yn nodi tystiolaeth y Gweinidog ei bod wedi seilio'i hamcangyfrifon ar gostau Swyddfa Archwilio Genedlaethol y DU, ac ar y sail hon, rydym yn fodlon gyda'r ffigurau a ddarparwyd gan y Gweinidog, yn enwedig gan fod amcangyfrif ACC yn cynnwys nifer o drefniadau wrth gefn na fydd eu hangen o bosibl.

221. Fodd bynnag, rydym yn ystyried y byddai datrys materion TUPE a threthiant yn cyfrannu cryn dipyn at gydgyfeirio'r ddau amcangyfrif ac rydym yn annog y Gweinidog, ar ôl trafodaethau pellach ag ACC, i gyflwyno atodlen ddiwygiedig o gostau cyn cyfnod 2.

¹³³ CyT, paragraff 263, 22 Hydref 2012

¹³⁴ *ibid.*

¹³⁵ *ibid.*

Atodiad A: Tystion

222. Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan y tystion a ganlyn ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r holl sesiynau tystiolaeth yn:

<http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=1311>

<i>24 Medi 2012</i>	
<i>Jane Hutt AC</i>	<i>Aelod sy'n Gyfrifol Y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Ty</i>
<i>Huw Vaughan Thomas</i>	<i>Archwilydd Cyffredinol Cymru</i>
<i>Mike Usher</i>	<i>Cyfarwyddwr Grwp – Archwilio Ariannol, Swyddfa Archwilio Cymru</i>
<i>Martin Peters</i>	<i>Rheolwr Cydymffurfio, Swyddfa Archwilio Cymru</i>
<i>1 Hydref 2012</i>	
<i>Vernon Soare</i>	<i>Cyfarwyddwr Gweithredol Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ICAEW)</i>
<i>Gareth Howells</i>	<i>Prospect</i>
<i>David Rees</i>	<i>Prospect</i>
<i>Ben Robertson</i>	<i>Undeb y Gwasanaethau Cyhoeddus a Masnachol (PCS)</i>
<i>16 Hydref 2012</i>	
<i>Yr Athro David Heald</i>	
<i>Amyas Morse</i>	<i>Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU</i>
<i>22 Hydref 2012</i>	
<i>Martin Evans</i>	<i>Y Comisiwn Archwilio</i>
<i>Jane Hutt AC</i>	<i>Aelod sy'n Gyfrifol Y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Ty</i>

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

223. Darparodd yr unigolion a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn:

<http://www.senedd.cynulliadcymru.org/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=4174>

<i>Enw / Sefydliad</i>	<i>Cyfeirnod</i>
<i>Ymddiriedolaeth Prawf Cymru</i>	<i>PA 1</i>
<i>Swyddfa Archwilio Cymru</i>	<i>PA 2</i>
<i>Prospect</i>	<i>PA 3</i>
<i>Estyn</i>	<i>PA 4</i>
<i>Undeb y Gwasanaethau Cyhoeddus a Masnachol</i>	<i>PA 5</i>
<i>Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr</i>	<i>PA 6</i>
<i>Bwrdd Iechyd Hywel Dda</i>	<i>PA 7</i>
<i>Awdurdodau Tân ac Achub yng Nghymru</i>	<i>PA 8</i>
<i>Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru</i>	<i>PA 9</i>
<i>Yr Athro David Heald</i>	<i>PA 10</i>
<i>Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol y DU</i>	<i>PA 11</i>
<i>Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig</i>	<i>PA12</i>
<i>Y Comisiwn Archwilio</i>	<i>PA13</i>

Y dystiolaeth atodol a dderbyniwyd:

[9 Hydref 2012 - Llythyr at y Cadeirydd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ynglyn â TUPE](#)

[12 Hydref 2012 - Llythyr at y Cadeirydd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ynglyn â'r Amcangyfrif o Gostau](#)

[31 Hydref 2012 - Llythyr at y Cadeirydd gan y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Ty: gwybodaeth ychwanegol](#)

[7 Tachwedd 2012 - Llythyr at y Cadeirydd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ynglyn â Materion sy'n deillio o lythyr y Gweinidog Cyllid at y Pwyllgor ar 31 Hydref 2012](#)