Adroddiad gan yr Archwilydd Cyffredinol Cymru

Hawliau mynediad Archwilydd Cyffredinol Cymru i gofnodion a gwybodaeth

Mawrth 2001

Cyflwyniad

1. Yng nghyfarfod y Pwyllgor Archwilio ar 19 Hydref 2000 ymgymerais â'r gwaith o lunio papur yn manylu ar yr hawliau mynediad sydd gennyf i ddogfennau a gwybodaeth at ddibenion archwilio cyfrifon ac ymgymryd ag ymchwiliadau gwerth am arian. Mae gan y graddau y gallaf ddilyn arian cyhoeddus, wrth gwrs, effaith uniongyrchol ar effeithiolrwydd gwaith y Pwyllgor Archwilio wrth arfer ei swyddogaethau statudol.
2. Mae fy mhwerau i archwilio cyfrifon ac ymgymryd ag archwiliadau darbodusrwydd,

effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd (gwerth am arian) yn deillio o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Yn eu hanfod, maent yn debyg i'r rheiny yr oedd y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol yn meddu arnynt. Yn wir, wrth ddrafftio'r Mesur, roedd y Llywodraeth o'r farn y byddai'n addas i Archwilydd Cyffredinol Cymru dderbyn pwerau sy'n adlewyrchu'n fras y rheiny yr oedd y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol yn meddu arnynt bryd hynny.

3. Byddai'n rhaid i unrhyw ddiwygiadau mawr i bwerau statudol Archwilydd Cyffredinol Cymru gael eu gwneud drwy Ddeddf Seneddol. Mae hyn yn wahanol i'r sefyllfa yn yr Alban lle mae'r Senedd ddatganoledig yn gallu deddfu ar swyddogaethau Archwilydd Cyffredinol yr Alban. Yn wir mae eisoes wedi gwneud hynny, er enghraifft, drwy benodi Archwilydd Cyffredinol yr Alban fel archwilydd cyrff NHS yr Alban a sefydliadau addysg bellach yr Alban.

Arolwg Sharman

4. Mae'r dulliau ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus wedi datblygu'n sylweddol ers i egwyddorion y fframwaith presennol gael eu pennu yng nghanol y bedwaredd ganrif ar bymtheg. Bryd hynny roedd adrannau'r llywodraeth yn codi'r rhan fwyaf o arian cyhoeddus ac yn ei wario. Yn awr mae cyrff hyd braich yn y sector cyhoeddus, sefydliadau gwirfoddol, cwmnïau preifat a'r corfforaethau cyhoeddus prin sydd ar ôl i gyd yn ymwneud â darparu gwasanaethau cyhoeddus ac yn ymdrin â nawdd cyhoeddus. Os yw atebolrwydd yn mynd i barhau i fod yn effeithiol, mae'n rhaid i drefniadau archwilio barhau i aros gyfuwch â hwy er mwyn sicrhau bod gwybodaeth, cyngor a sicrwydd digonol ar y defnydd o arian cyhoeddus.
5. Cyfeiriwyd at ddigonolrwydd y trefniadau ar gyfer archwiliadau cyhoeddus yn y Deyrnas Unedig yn y Senedd yn ddiweddar wrth basio Deddf Adnoddau a Chyfrifon y Llywodraeth 2000. Er mwyn ateb y pryderon a fynegwyd gan Aelodau'r ddau D• o'r holl bleidiau gwleidyddol, mae'r Llywodraeth wedi gofyn i'r Arglwydd Sharman ymgymryd ag arolwg o archwiliad ac atebolrwydd llywodraeth ganolog. Er na fydd yr arolwg hwnnw yn ystyried digonolrwydd pwerau Archwilydd Cyffredinol Cymru yn benodol, mae'n deg nodi bod y materion a godir ynghylch pwerau'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn berthnasol yng nghyd-destun Cymru.
6. Yn ddiweddar mae'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi gwneud cyflwyniad i'r Arglwydd Sharman, ac rwyf innau hefyd wedi ysgrifennu ato ar wahân yn rhinwedd fy swydd fel Archwilydd Cyffredinol Cymru. Rwyf wedi darparu copïau o'r ddau gyflwyniad i aelodau'r Pwyllgor Archwilio.

Archwilio cyfrifon

7. Creodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 swydd Archwilydd Cyffredinol Cymru a gwneud darpariaeth i mi archwilio cyfrifon y Cynulliad (gan gynnwys ei asiantaethau gweithredol), Estyn, Coedwigaeth Cymru, Ombwdsmon Gweinyddol Cymru a Chomisiynydd yr NHS dros Gymru. Mae'r archwiliadau o gyfrifon amrywiol eraill, gan gynnwys y rheiny a baratowyd gan gyrff cyhoeddus gweithredol a ariennir gan y Cynulliad, yr ymgymerwyd â hwy ynghynt gan y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol o dan statudau amrywiol wedi'u trosglwyddo i Archwilydd

Cyffredinol Cymru gan y Gorchymyn mewn Cyngor a wnaed o dan Adran 22 o Ddeddf 1998. Rwyf hefyd wedi fy mhenodi fel archwilydd allanol yr holl gyrff newydd a grewyd yng Nghymru gan Ddeddfau Seneddol ers sefydlu'r Cynulliad. Y cyrff newydd hyn yw Comisiynydd Plant Cymru, Cyngor Gofal Cymru a'r Cyngor Cenedlaethol dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru.

8. Mae Adran 96(3) o Ddeddf 1998 yn rhoi'r hawl i mi archwilio cyfrifon gyda'r corff dan sylw drwy gytundeb â'r Cynulliad neu Weinidog y Goron. Yn y modd hwn, rwyf yn archwilio cyfrifon Cyngor Chwaraeon Cymru a'i Ymddiredolaeth, Cyngor Celfyddydau Cymru, Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol dros Gymru, cronfa bensiwn Aelodau'r Cynulliad a Chronfa Bensiwn Llyfrgell Genedlaethol Cymru.
9. Mae Adran 96(1) o Ddeddf 1998 yn rhoi'r hawl i'r Cynulliad, lle y'i hawdurdodir i benodi archwilydd cyfrifon corff, i benodi Archwilydd Cyffredinol Cymru hyd yn oed pe na fyddwn i fel arall yn gymwys ar gyfer penodiad. Defnyddiwyd y ddarpariaeth werthfawr hon gan y Cynulliad i'm penodi fel archwilydd cyfrifon Bwrdd Cenedlaethol Cymru dros Nyrsio, Bydwreigiaeth a GwasanaethauYmwelwyr Iechyd, er bod y ddeddfwriaeth alluogi wreiddiol ar gyfer y corff hwnnw yn ei gwneud yn ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol benodi archwilydd sydd yn gymwys o dan Ddeddfau'r Cwmnïau. O dan Adran 96(1), gall y Cynulliad fy mhenodi fel archwilydd unrhyw gorfforaeth gyhoeddus newydd neu isgwmnïau y rhoddir yr hawl iddo eu creu ar wahân i gwmnïau cyfyngedig (gweler isod) a chyrff gwasanaeth iechyd (lle mae'n ofynnol i'r Comisiwn Archwilio benodi'r archwilwyr allanol).
10. O ganlyniad i'r mesurau uchod, rwyf yn awr yn archwilio'r holl gyfrifon a baratoir gan y Cynulliad a'i asiantaethau gweithredol a chyrff cyhoeddus a noddir naill ai drwy statud neu gytundeb.

Archwilio Cwmnïau

11. Rhoddir yr hawl i'r Cynulliad sefydlu cwmnïau cyfyngedig a hyd yma, defnyddiodd y p•er hwn i sefydlu cwmni i reoli darlledu ei drafodaethau. Mae cyrff cyhoeddus eraill – er enghraifft Awdurdod Datblygu Cymru – hefyd yn defnyddio isgwmnïau i reoli systemau gweithredu penodol (er enghraifft Cyllid Cymru). Gallai cwmnïau o'r fath fod â'r potensial i ymgymryd â swyddogaethau cyhoeddus pwysig ar ran y Cynulliad.
12. O dan Ddeddf Cwmnïau 1989 archwilydd cofrestredig yn unig a all archwilio corff a sefydlwyd fel cwmni cyfyngedig. Nid yw'r ddeddfwriaeth yn caniatáu i Archwilydd Cyffredinol Cymru (neu'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol) gael ei gofrestru. Mae nifer o staff y Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi'u cofrestru ac yn gymwys i ymgymryd ag archwilio cwmnïau cyfyngedig yn bersonol ond ni all y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ymgymryd ag archwilio cwmni cyfyngedig tra'n gweithredu o dan awdurdod Archwilydd Cyffredinol Cymru. Mae gennyf hawliau mynediad i lyfrau a chofnodion cwmnïau o'r fath drwy statud yn achos isgwmnïau y Cynulliad neu drwy gytundeb ar gyfer cyrff eraill. Fodd bynnag ni all hyn gymryd lle'r wybodaeth drylwyr y deuir ar ei draws pe bawn i'n ymgymryd ag archwiliad llawn o'u cyfrifon bob blwyddyn. Hefyd, gellir gwella effeithlonrwydd y broses archwilio yn gyfan gyda gwybodaeth ar gyfer gwaith gwerth am arian trwy archwiliadau gennyf o gwmnïau sydd o fewn gorchwyl y Cynulliad.

13. Mae’r cyfyngiadau presennol ar fy ngallu i archwilio cwmnïau cyfyngedig hefyd yn berthnasol i waith y Rheolwr a’r Archwilydd Cyffredinol a dylent, yn fy marn i, gael eu diddymu. Mae’r Adran Diwydiant a Masnach ar hyn o bryd yn ymgymryd ag arolwg o gyfraith cwmni ac mae’r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi cyflwyno ei bryderon i’r arolwg hwnnw.

Archwiliadau gwerth am arian

14. Mae gennyf yr hawl i ymgymryd ag archwiliadau gwerth am arian ar amrywiaeth eang o gyrff cyhoeddus Cymru sy’n derbyn y mwyafrif o’u hincwm o arian cyhoeddus. Mae hyn yn cynnwys y Cynulliad, cyrff cyhoeddus a ariennir ganddo a chyrff mewn sectorau addysg bellach ac uwch. Nid yw’n cynnwys awdurdodau lleol a chyrff cysylltiedig megis yr heddlu a gwasanaethau tân. O dan y trefniadau presennol, maent yn atebol i’w hetholaethau eu hunain ac mae’r Comisiwn Archwilio yn ymgymryd â gwaith gwerth am arian.
15. Mae Cydbwyllgor Addysg Cymru yn gwmni sy’n gyfyngedig drwy warant ac fe’i cyfarwyddir gan rai a benodwyd gan awdurdodau lleol. Nid yw felly yn dod o fewn fy nghylch gorchwyl. Mewn gwirionedd, mae’n cael ei archwilio gan gwmni o gyfrifwyr a gofrestrwyd o dan Ddeddf Cwmnïau 1989. Mae’r Cynulliad yn awr wedi penderfynu galw ar y Gweinidog dros Addysg a Dysgu Gydol Oes i gynnal trafodaethau gyda’r Pwyllgor a Sefydliad Llywodraeth Leol Cymru er mwyn deall statws cyfreithiol ac amgylchiadau ariannol y cwmni yn glir. Bydd hyn yn rhoi’r cyfle i drefniadau atebolrwydd gael eu hadolygu yng ngoleuni’r amgylchedd datganoledig newydd.
16. Mae Gwasanaeth Iechyd Gwladol Cymru yn atebol yn uniongyrchol i’r Cynulliad Cenedlaethol ac rwyf i felly yn gallu ymgymryd ag ymchwiliadau gwerth am arian ar ei holl weithgareddau. Rwy’n meddu ar hawliau mynediad cyflawn i awdurdodau iechyd ac ymddiriedolaethau NHS. Mae’r Comisiwn Archwilio yn penodi archwilwyr cyrff NHS unigol. Rydym yn cydweithio yn agos er mwyn osgoi ailadrodd ac i sicrhau effeithiolrwydd mwyaf posibl y swyddogaeth archwilio yn gyffredinol, gan ystyried ein cyfrifoldebau statudol perthnasol a'r modd y bwriedir gweithredu ein sefydliadau gwahanol.

Sicrwydd ynghylch arian cyhoeddus

17. Nid yw diddordeb y Cynulliad mewn arian cyhoeddus yn dod i ben am nad yw’r arian sydd ar gael iddo yn cael ei wario ganddo, neu ei asiantaethau gweithredol a’r cyrff a ariennir ganddo yn uniongyrchol. Mae angen mynediad annibynnol arnaf i roi sicrwydd digonol i’r Cynulliad fod arian cyhoeddus a roddir i gyrff nad wyf yn eu harchwilio wedi’i wario ac yn unol â gofynion y Cynulliad. Yn wir, o dan ddeddf 1998, mae’n ofynnol i mi fod yn fodlon bod yr hyn a wariwyd gan y Cynulliad yn gyfreithlon ac yn unol â’r awdurdod sy’n ei lywodraethu. Yn ychwanegol, mae’n ofynnol i mi fod yn fodlon bod arian a dderbyniwyd gan y Cynulliad at ddiben arbennig (er enghraifft nawdd Ewropeaidd) wedi’i wario ar gyfer y diben hwnnw.
18. Yr unig fodd y gallaf gynnig sicrwydd o’r fath i’r Cynulliad yw i mi gael mynediad i gofnodion perthnasol cyrff megis cyflenwyr nwyddau a gwasanaethau a derbynwyr grantiau. Hyd yma, mae swyddogion y Cynulliad wedi bod yn barod iawn i gydweithio wrth ddarparu mynediad pan

ofynnir amdano. Er enghraifft, rwyf wedi derbyn yr hawl, drwy gytundeb, i gael mynediad i gofnodion contractwyr mentrau cyllid preifat Cyngor Sir Caerdydd sy'n ymwneud â grant y Cynulliad ar gyfer Bae Caerdydd, ac rwyf wedi derbyn addewid o fynediad i gofnodion derbynwyr grantiau Ewropeaidd newydd. Felly, ar hyn o bryd gallaf gyflawni'r cyfrifoldebau a roddwyd i mi yn sgîl y cytundebau hyn. Maent yn gweithio yn dda iawn ar hyn o bryd ond gellir sicrhau fy ngallu i weithredu fy nghyfrifoldebau statudol o dan unrhyw amgylchiadau dim ond gyda chefnogaeth statudol ddigonol.

19. Yn fy marn i, ni ddylai hawliau mynediad o'r fath ychwanegu at y baich rheoliadol. Er enghraifft, byddaf yn cydweithio yn agos â'r Comisiwn Archwilio mewn perthynas â grantiau a ddefnyddir gan awdurdodau lleol neu a drosglwyddir ganddynt. Fodd bynnag, byddai hawl statudol i fynediad i gofnodion o'r fath yn cael gwared ar y fiwrocratiaeth a olygir gan y gwaith o gynnwys cymalau mynediad mewn miloedd o amodau a chontractau grant, a byddai'n osgoi'r posibilrwydd o achosion pwysig yn cael eu hanwybyddu.
20. Pe bawn yn derbyn hawliau mynediad o'r fath byddwn yn eu defnyddio yn synhwyrol, wrth gwrs, gan ymgynghori'n llawn â'r cyrff dan sylw, ac yn osgoi dyblygu'r ymdrech drwy ddibynnu ar waith archwilwyr eraill i'r graddau mwyaf posibl.

Casgliadau

21. Mae nifer o'r materion a godwyd uchod yn debyg i'r rheiny a godwyd gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol yn ei chyflwyniad i'r Arglwydd Sharman. Ysgrifennwyd y cyflwyniad hwnnw gyda'r bwriad o gynyddu pwerau'r Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol fel eu bod ar y cyfan yn cyfateb i'r rheiny sydd gan y Comisiwn Archwilio, Llys Archwilwyr Ewrop a sefydliadau archwilio cenedlaethol mewn nifer o wledydd eraill. Mae pwerau Archwilydd Cyffredinol Cymru wedi'u modelu ar y rheiny sydd gan y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol ar hyn o bryd a bydd canlyniad arolwg Sharman felly yn sicr o allu cael ei gymwhyso i'r Cynulliad mewn nifer o agweddau.
22. Bydd yr arolwg o bwerau'r Cynulliad gan gomisiwn annibynnol, a fydd o dan y Cytundeb Partneriaeth yn adrodd yn ôl o fewn blwyddyn i etholiad nesaf y Cynulliad, yn rhoi'r cyfle delfrydol i ystyried cylch gorchwyl y Pwyllgor Archwilio a'r Archwilydd Cyffredinol. Bydd angen deddfwriaeth gynradd gan Senedd San Steffan ar y rhan fwyaf o'r materion a godwyd gennyf, os cânt eu derbyn, er bod gan y Cynulliad y pwer i'm penodi i archwilio cyfrifon ystod gyfyngedig o gyrff, neu roi'r awdurdod i mi archwilio eu llyfrau a chofnodion.
23. Yn fy marn i, gellid datblygu ymhellach effeithiolrwydd fy ngwaith wrth adrodd yn ôl i'r Cynulliad ynghylch y defnydd o arian cyhoeddus drwy:

i. parhau i benodi Archwilydd Cyffredinol Cymru i archwilio cyfrifon unrhyw un o isgwmnïau newydd y Cynulliad a chyrff cyhoeddus newydd eraill a ariennir gan y Cynulliad, pryd bynnag y bo hynny'n bosibl, yn ogystal â chyrff cyhoeddus eraill a sefydlir i gyflawni swyddogaethau ar ran y Cynulliad;
ii. cael gwared ar y cyfyngiad a osodwyd gan Ddeddf Cwmnïau 1989 er mwyn i Archwilydd Cyffredinol Cymru archwilio unrhyw gwmnïau cyfyngedig wedi eu sefydlu yn gyfreithiol gan y Cynulliad; a

iii. adeiladu ar y cytundebau sy'n bodoli eisoes i Archwilydd Cyffredinol Cymru gael mynediad i gofnodion prif gontractwyr, derbynwyr grantiau a defnyddwyr eraill sy’n derbyn arian cyhoeddus yn y pen draw trwy gefnogaeth statudol.

Noder: Cyflwynir yr adroddiad hwn i’r Cynulliad Cenedlaethol o dan Adrannau 97, 100 a 145 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Mae’n amlinellu hawliau mynediad at gofnodion a gwybodaeth sydd ar gael i Archwilydd Cyffredinol Cymru ar gyfer archwilio cyfrifon ac ymgymryd ag archwiliadau darbodusrwydd, effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd o dan yr adrannau hynny, a sut y gellir datblygu’r rhain yn y dyfodol. Cyflwynwyd yr adroddiad yn wreiddiol fel memorandwm i’r Pwyllgor Archwilio yn Ionawr 2001.

-----------------------------7d12e33a24e601ea Content-Disposition: form-data; name="add_id_1"