Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Gyfundrefn Archwilio yng Nghymru rhwng 1999 a 2011

Medi 2011

Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflwyno Bil drafft Swyddfa Archwilio Cymru yn hydref 2011 a fydd yn cryfhau trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd Swyddfa Archwilio Cymru heb gyfyngu ar annibyniaeth hanfodol yr Archwilydd Cyffredinol i archwilio pa bynnag bwnc a ddewisa.

Mae'r papur hwn yn olrhain hanes y gyfundrefn archwilio yng Nghymru ers dechrau datganoli yn 1999 tan 2011.

Gwasanaeth Ymchwil

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.

Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn darparu ymchwil a gwybodaeth arbenigol a ddiduedd er mwyn cefnogi Aelodau a phwyllgorau'r Cynulliad i gyflawni swyddogaethau craffu, deddfwriaethol a chynrychioliadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mae briffiau gan Wasanaeth Ymchwil yn cael eu hysgrifennu ar gyfer Aelodau'r Cynulliad a'u staff. Mae'r awduron ar gael i drafod y papurau gydag Aelodau a'u staff ond nid yw'n bosibl rhoi cyngor i'r cyhoedd. Croesawn sylwadau ar ein briffiau; os oes gennych unrhyw sylwadau gallwch eu hanfon i'r cyfeiriad post neu e-bost isod.

Gellir cael gafael ar fersiwn electronig o'r papur ar safle'r Cynulliad Cenedlaethol yn:
www.cynulliadcymru.org/bus-assembly-publications-research.htm

Mae copïau printiedig hefyd ar gael yn Llyfrgell yr Aelodau:
Y Gwasanaeth Ymchwil
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

E-bost: Research.Service@wales.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011
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 difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Rhif ymholiad: 11/1591

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Gyfundrefn Archwilio yng Nghymru rhwng 1999 a 2011

Medi 2011

Alys Thomas

Rhif dogfen: 11/053

Diolch arbennig:
Ian Summers, Cynghorydd Ariannol a Llywodraethu Corfforaethol, Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol.

Gwasanaeth Ymchwil

Cynnwys

1. Cyflwyniad 1
2. Archwilio yn y DU 2
3. 1999-2004 3
4. Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 4
5. Deddf Llywodraeth Cymru 2006 5
6. Adolygiad o lywodraethu corfforaethol Swyddfa Archwilio Gyffredinol y DU 7
7. Datblygiadau yn Swyddfa Archwilio Cymru 8
8. Adolygiad Archwilydd Cyffredinol Cymru o drefniadau llywodraethu 10
9. Bil Drafft Swyddfa Archwilio Cymru 12

Y Gyfundrefn Archwilio yng Nghymru, 1999-2011

1. Cyflwyniad

Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflwyno *Bil drafft Swyddfa Archwilio Cymru* yn hydref 2011 a fydd yn cryfhau trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd Swyddfa Archwilio Cymru heb gyfyngu ar annibyniaeth hanfodol yr Archwilydd Cyffredinol i archwilio pa bynnag bwnc a ddewisa. Bydd darpariaethau yn y Bil yn:

- sefydlu Swyddfa Archwilio Cymru fel corff corfforaethol gyda mwyafrif o aelodau anweithredol wedi'u penodi drwy weithdrefnau penodiadau cyhoeddus, gan gynnwys gwrandawiadau cyn penodi yn y Cynulliad; ac yn
- diffinio'r berthynas rhwng Swyddfa Archwilio Cymru ac Archwilydd Cyffredinol Cymru.

Os caiff y Bil ei basio ar y ffurf hon, bydd Archwilydd Cyffredinol Cymru, y bydd telerau ac amodau ei wasanaeth yn cael eu pennu gan y Cynulliad ar argymhelliad y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn annibynnol ar Lywodraeth Cymru, yn dod yn Brif Weithredwr Swyddfa Archwilio Cymru.

Mae'r papur hwn yn olrhain hanes y gyfundrefn archwilio yng Nghymru ers dechrau datganoli yn 1999 tan 2011.

2. Archwilio yn y DU

Sefydlodd *Deddf Archwilio Cenedlaethol 1983* swydd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol (sydd wedi bodoli ers 1866) fel Swyddog o Dŷ'r Cyffredin, i'w benodi gan y Goron mewn ymgynghoriad â Chadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus. Creodd y Ddeddf hefyd Swyddfa Archwilio Genedlaethol annibynnol, gyda staff yn cael eu cyflogi'n uniongyrchol gan y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol. Rhoddodd y Ddeddf ddisgresiwn llwyr i'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol o ran cyflawni swyddogaethau. Wrth benderfynu cynnal archwiliad gwerth am arian, dylai'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol ystyried unrhyw gynigion gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (ond nid yw hyn yn gymwys wrth archwilio cyfrifon). Yn olaf, creodd y Ddeddf Gomisiwn Cyfrifon Cyhoeddus statudol i oruchwylio cyllideb y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a phenodi ei harchwilydd. Mae'r Comisiwn yn cynnwys Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, Arweinydd y Tŷ (Gweinidog yn y Cabinet) a saith Aelod Seneddol arall na all yr un ohonynt fod yn weinidogion.

Mae *Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011*[1] yn darparu ar gyfer moderneiddio trefniadau llywodraethu'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Er mai fel Bil y Llywodraeth y cafodd y ddeddfwriaeth ei chyflwyno yn y Senedd, roedd y darpariaethau mewn perthynas â'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol wedi'u cynnwys ar gais y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (a'u cytuno arnynt gyda'r Pwyllgor) yn dilyn adolygiad y Pwyllgor i drefniadau llywodraethu'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Mae'r Ddeddf yn cynnal statws swydd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol fel swyddog annibynnol y Senedd, ond mae'n cyfyngu tymor y swydd honno i 10 mlynedd. Mae'n darparu ar gyfer sefydlu corff corfforaethol newydd, sef y Swyddfa Archwilio Genedlaethol newydd, y bydd ei swyddogaethau'n cynnwys darparu adnoddau ar gyfer swyddogaethau'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol, monitro cyflawni'r swyddogaethau hynny a chymeradwyo darparu rhai gwasanaethau penodol. Bydd gan Fwrdd y Swyddfa Archwilio Genedlaethol fwyafrif o aelodau anweithredol, a bydd yn cael ei arwain gan gadeirydd anweithredol. Bydd swydd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol yn parhau i fod yn gorfforaeth undyn a bydd deiliad y swydd yn brif weithredwr y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ond ni fydd yn cael ei gyflogi gan y Swyddfa Archwilio Gyffredinol. O fewn y fframwaith llywodraethu newydd, bydd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol yn parhau â disgresiwn llwyr o ran cyflawni sywddogaethau'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol.

Mae "corfforaeth undyn" yn bersonoliaeth gyfreithiol, a chanddo hawliau a dyletswyddau cyfreithiol y mae hefyd yn destun iddynt, sy'n cynnwys un person neu ei olynwyr.

[1] *Deddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011 (p.4) (Saesneg yn unig)*

Mae'r trefniadau hyn yn berthnasol i Gymru mewn materion nad ydynt wedi'u datganoli. O dan adran 136 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006,* mae gan y Rheolwr ac Archilwydd Cyffredinol hawliau mynediad at gyrff datganoledig yng Nghymru, yn amodol ar ymgynghoriad ag Archwilydd Cyffredinol Cymru*.*

3. 1999-2004

Roedd **Archwilydd Cyffredinol Cymru** yn benodiad statudol o dan adran 90 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998.* Roedd y swydd yn cael ei phenodi gan y Frenhines a'i hariannu gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Yn gyfreithiol, mae'r swydd yn **gorfforaeth undyn**. Roedd y swydd yn annibynnol ar y Cynulliad a'i Bwyllgor Archwilio, er, yn yr un modd â'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol, roedd yn rhaid i ddeiliad y swydd ystyried barn y Pwyllgor Archwilio o ran ymchwiliadau gwerth am arian arfaethedig.

Syr John Bourn oedd Archwilydd Cyffredinol cyntaf Cymru, ac fe'i penodwyd ar 1 Mehefin 1999. Ef hefyd oedd y Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol (a phennaeth y Swyddfa Archwilio Gyffredinol). Roedd y Swyddfa Archwilio Gyffredinol yn cefnogi gwaith Archwilydd Cyffredinol Cymru drwy ddarparu gwasanaethau proffesiynol, gweinyddol a thechnegol yn unol ag Adran 92(1) o Ddeddf 1998.

Felly, yn ystod pum mlynedd cyntaf datganoli, roedd Archwilydd Cyffredinol Cymru, gyda chefnogaeth staff y Swyddfa Archwilio Gyffredinol yng Nghaerdydd, yn adrodd i'r Cynulliad Cenedlaethol ar gyfrifon a gwerth am arian cyrff cyhoeddus yng Nghymru (ar wahân i awdurdodau lleol).

Yn dilyn datganoli, parhaodd y Comisiwn Archwilio i fod yn gyfrifol am benodi archwilwyr ar gyfer awdurdodau lleol a chyrff y gwasanaeth iechyd yng Nghymru a Lloegr, am hyrwyddo gwerth am arian ac ymgymryd ag astudiaethau yn y sectorau hyn ac am ymgymryd ag archwiliadau gwerth gorau ar gyrff llywodraeth leol (a adwaenid yng Nghymru fel 'Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella').

Dyma rai o'r prif elfennau o'r trefniadau ariannol ac archwilio ar gyfer y Cynulliad yn unol â'i gyfansoddiad ar y pryd:

- Roedd y Senedd yn pleidleisio dros roi arian i Ysgrifennydd Gwladol Cymru;
- Roedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru'n derbyn grant bloc gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru;
- Roedd y Cynulliad yn gwario'r arian hwn neu'n ei ddosbarthu i gyrff a noddwyd gan y Cynulliad a chyrff y GIG;
- Roedd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn archwilio cyfrifon y Cynulliad, a'r cyrff a noddid ganddo, er mwyn gwirio bod yr arian yn cael ei wario at y dibenion y'i bwriadwyd. Roedd gan yr Archwilydd hefyd y pŵer i archwilio a oedd gwerth am arian yn cael ei gyflawni;

- Wrth gynnal ei archwiliadau, roedd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru yr hawl i ofyn am gael gweld dogfennau, ac am wybodaeth ac esboniadau yn ôl y galw;
- Roedd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn anfon adroddiadau ar ei ganfyddiadau at y Cynulliad.

Yn ôl papur ymchwil a luniwyd gan Dŷ'r Cyffredin:

> Unlike for the UK and Scotland, there is no Assembly involvement in the appointment or dismissal of the AGW. One major factor is that the Assembly is legally a body corporate, encompassing both executive and legislature. The Richard Commission has made recommendations to make a separation of the two roles, but statutorily at least, it would not seem appropriate to give the Assembly (encompassing the Welsh Executive) a role in appointing the auditor for government bodies in Wales. Other models, such as a role for the Audit Committee of the Assembly, might be more appropriate. Within Wales, the Audit Commission continues to audit local authority and health expenditure.[2]

Roedd y ffaith nad oedd y Cynulliad yn rhan o'r broses o benodi Archwilydd Cyffredinol Cymru yn parchu'r 'Egwyddorion Archwilio Cyhoeddus' a gyhoeddwyd gan y Fforwm Archwilio Cyhoeddus a oedd, ymysg pethau eraill, yn datgan na ddylai unrhyw gorff sector cyhoeddus sydd â chyfrifoldebau gweithredol benodi ei archwilydd ei hun.[3]

4. Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004

Yn 2003 ymgynghorodd Llywodraeth y DU ar *Fil Drafft Archwilio Cyhoeddus (Cymru)*, a gafodd ei ystyried gan y Pwyllgor Materion Cymreig a Phwyllgor o'r Cynulliad Cenedlaethol. Amlinellodd Don Touhig AS, Is-ysgrifennydd Gwladol Cymru, y rhesymeg dros y ddeddfwriaeth gerbron y Pwyllgor Cynulliad:

> The Public Audit (Wales) Bill is very much a logical progression of the devolutionary process. Since 1999 the Wales Office and the National Assembly have developed an agenda for the formulation and delivery of objectives and policies based on partnership with a whole range of public sector bodies. Many policy initiatives demonstrate a distinctive way of working that involve the Assembly; Assembly sponsored public bodies; the voluntary sector; and local government in active delivery of the objectives.
>
> As the boundaries between policy implementation break down it is reasonable that the current division of responsibilities for public audit, in terms of safeguarding the taxpayers interest and assisting in achieving the best value for money possible should also be removed. A single public audit body for Wales will achieve this purpose. As the Committee will know Scotland and Northern Ireland have both adopted this approach.[4]

---

[2] Papur Ymchwil Tŷ'r Cyffredin, *The Public Audit (Wales) Bill (HL) (Bill 108 of 2003/04)*, 04/45, 2004.
[3] Y Fforwm Archwilio Cyhoeddus, *Principles of Public Audit*, *1998*
[4] Datganiad ysgrifenedig gan Mr Don Touhig AS , Is-ysgrifennydd Gwladol Cymru. Y Pwyllgor Craffu ar Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru), 10 Gorffennaf 2003

Rhoddodd *Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004*[5] nifer o swyddogaethau newydd i Archwilydd Cyffredinol Cymru. Y pwysicaf o'r rhain yw bod Archwilydd Cyffredinol Cymru yn arfer y rhan fwyaf o'r swyddogaethau a arferai gael eu harfer gan y Comisiwn Archwilio ar gyfer Awdurdodau Lleol a'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol yng Nghymru a Lloegr. Roedd y Ddeddf hefyd yn trosglwyddo staff y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru i gyflogaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru gan greu **un corff archwilio cyhoeddus** yng Nghymru – sef **Swyddfa Archwilio Cymru** – o dan arweinyddiaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru. O 1 Ebrill 2005, roedd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru, felly, gyfrifoldeb dros archwilio cyllid a pherffromiad y Cynulliad (yn unol a'i gyfansoddiad ar y pryd), y cyrff a noddid ganddo a chyrff perthnasol, cyrff y GIG (yn bennaf, Ymddiriedolaethau'r GIG a byrddau iechyd lleol) a chyrff llywodraeth leol yng Nghymru. Mae'r Ddeddf yn cynnwys darpariaethau sydd â'r bwriad o ddiogelu annibyniaeth gyfansoddiadol ac atebolrwydd democrataidd llywodraeth leol.[6]

5. Deddf Llywodraeth Cymru 2006

Ail-luniodd *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*[7] y Cynulliad fel sefydliad anghorfforedig o 60 o Aelodau, a sefydlodd Lywodraeth Cynulliad Cymru (neu Lywodraeth Cymru erbyn hyn) fel endid cyfreithiol ar wahân. Gan nad oes gan y Cynulliad ar ei newydd wedd bellach unrhyw swyddogaethau gweithredol neu lywodraethol, mae modd iddo arwain y broses o benodi Archwilydd Cyffredinol Cymru heb dramgwyddo'r Egwyddorion Archwilio Cyhoeddus. Mewn difrif, roedd swyddogaethau llywodraethol a swyddogaethau craffu ar wahân i'w gilydd yn y corff corfforaethol blaenorol o'r cychwyn, a gwahoddwyd y Pwyllgor Archwilio, fel y'i gelwid ar y pryd, i gynnal ymarfer recriwtio ac argymell penodiad i'r Ysgrifennydd Gwladol pan adawodd John Bourn yn 2005.

Cafodd Deddf 2006 wared ar rôl yr Ysgrifennydd Gwladol yn y broses benodi a darparodd ar gyfer gwneud y penodiad gan y Frenhines ar enwebiad y Cynulliad. Ni ellir enwebu nes y bydd y Cynulliad wedi'i fodloni bod ymgynghoriad rhesymol wedi ei gynnal â chyrff sy'n cynrychioli buddiannau llywodraeth leol yng Nghymru.[8] Mae'r swydd yn destun ei diddymu gan y Frenhines ar sail camymddwyn. Dim ond argymell diddymiad y gall y Cynulliad ei wneud, a hynny'n dilyn cynnig sydd wedi'i basio gan o leiaf ddwy ran o dair o Aelodau'r Cynulliad.[9]

---

[5] *Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 (p.23) [fel ar 9 Awst 2011] (Saesneg yn unig)*
[6] *Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004*, Nodiadau Esboniadol [fel ar *9 Awst 2011*] (Saesneg yn unig)
[7] *Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (p.32 [fel ar 9 Awst 2011] (Saesneg yn unig)*
[8] *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* (p.32) Atodlen 8, para.1 (Saesneg yn unig)
[9] Thomas, A "'Parliamentary Officers' in Wales", pennod yn Gay, O and Winetrobe B, *Parliament's Watchdogs: At the Crossroads*, Constitution Unit/Study of Parliament Group, 2008.

Cyn Deddf 2006, roedd costau cyflog Archwilydd Cyffredinol Cymru yn destun cymeradwyaeth flynyddol fel rhan o'r gyllideb gyffredinol a gyflwynid gan Weinidogion Cymru. Bellach, caiff ei gyllido'n uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru (a sefydlwyd o dan Ddeddf 2006) fel cydnabyddiaeth o annibyniaeth y swydd oddi ar Lywodraeth Cymru. Mae gwariant cyffredinol ar gyfer costau rhedeg Swyddfa Archwilio Cymru bellach yn cael ei awdurdodi gan Gynnig Cyllideb y Cynulliad[10] a hynny'n dilyn gwaith craffu ar ei amcangyfrif blynyddol gan y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus. Gall y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus addasu amcangyfrif Archwilydd Cyffredinol Cymru ond rhaid iddo ymgynghori â'r Archwilydd cyn gosod amcangyfrif sy'n cynnwys addasiadau o'r fath gerbron y Cynulliad.

Y Pwyllgor Archwilio (y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ers 2009) yw'r unig bwyllgor y mae'n ofynnol i'r Cynulliad ei gael yn ôl Deddf 2006.[11] Mae'n astudio adroddiadau a baratoir gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ar yr archwiliadau o gyfrifon a'r ymchwiliadau gwerth am arian y mae'n eu cynnal mewn perthynas â Llywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus eraill – ond nid mewn perthynas â chyrff awdurdodau lleol. Gall Archwilydd Cyffredinol Cymru fynychu cyfarfodydd preifat o'r Pwyllgor, gyda chaniatâd y Cadeirydd, neu ar gais y Cadeirydd, ac mae'r Pwyllgor yn pennu ei raglen waith mewn ymgynghoriad â'r Archwilydd. Yn ystod cyfarfod cyntaf Pwyllgor Archwilio'r Trydydd Cynulliad ym mis Gorffennaf 2007, amlinellodd Archwilydd Cyffredinol Cymru, Jeremy Colman, y berthynas rhwng Archwilydd Cyffredinol Cymru a'r Pwyllgor.

Rheolau Sefydlog 18.2

Rhaid i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ("y Pwyllgor"):

(i) arfer y swyddogaethau a nodir ym mharagraff 12 o Atodlen 8 i'r Ddeddf ynglŷn â'r prif amcangyfrif o incwm a threuliau a gyflwynir gan yr Archwilydd Cyffredinol ar gyfer pob blwyddyn ariannol;

(ii) ystyried unrhyw gynigion cyllideb atodol a gyflwynir o dan adran 126 o'r Ddeddf ac sy'n ceisio diwygio symiau a awdurdodwyd o'r blaen drwy benderfyniad cyllideb neu benderfyniad cyllideb atodol mewn perthynas â'r Archwilydd Cyffredinol;

(iii) cynghori'r Cynulliad wrth iddo arfer ei swyddogaethau o dan baragraff 14 o Atodlen 8 i'r Ddeddf sy'n ymwneud â phenodi archwilydd cyfrifon yr Archwilydd Cyffredinol;

(iv) cyflwyno sylwadau i'r Archwilydd Cyffredinol o dro i dro ar sut mae'r Archwilydd Cyffredinol yn arfer ei bwerau i gynnal ymchwiliadau i ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd; a

(v) ystyried unrhyw ddefnydd ar adnoddau y tu hwnt i'r hyn a awdurdodwyd neu y bernir ei fod wedi'i awdurdodi ac a gofnodwyd yng nghyfrifon archwiliedig Gweinidogion Cymru, y Comisiwn, yr Archwilydd Cyffredinol neu'r Ombwdsmon, a chyflwyno adroddiad i'r Cynulliad ar y defnydd hwnnw, gan argymell a ddylai'r Cynulliad awdurdodi'r gormodeddau yn ôlweithredol drwy gyfrwng penderfyniad cyllideb atodol.

[10] Mae Cynnig Cyllideb yn cyflawni'r un diben statudol â'r Ddeddf Neilltuo Arian flynyddol
[11] Op.cit., *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* a.30

> The Committee operates along non-party political lines, and traditionally in unanimity, to give an impartial view on the implementation of policy. Its ability to do so is greatly enhanced by its right to consider comprehensive evidence and analysis in reports from the Auditor General and to base its questioning of witnesses on them.
>
> The Committee's ability to draw on the Auditor General's work whether in reports intended to provide a basis for an evidence session or in considering issues raised in correspondence, such as the responses of the Assembly Government to its recommendations, is a major strength. It adds to the Committee's effectiveness, and incidentally increases the authority of the Auditor General's reports.[12]

6. Adolygiad o lywodraethu corfforaethol Swyddfa Archwilio Gyffredinol y DU

Yn 2007, roedd dadl ynghylch treuliau Syr John Bourn, Rheolwr ac Archwilydd Cyffreidnol y Deyrnas Unedig, a arweiniodd at ei ymddeoliad ym mis Hydref 2007.[13] Roedd Comisiwn Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin wedi ystyried y mater ac wedi cytuno nad oedd Syr John wedi torri unrhyw reol ond bod angen system dryloyw ar gyfer treuliau'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol, a gwnaeth argymellion i'r perwyl hwnnw.[14] Penderfynodd hefyd i adolygu trefniadau llywodraethu corfforaethol y Swyddfa Archwilio Gyffredinol er mwyn sicrhau eu bod yn cydymffurfio ag arfer gorau. Ym mis Tachwedd 2007, comisiynodd y Comisiwn John Tiner i gynnal yr adolygiad, a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2008.[15] Nododd yr adroddiad:

> The National Audit Office is a unique and critically important organisation in the UK public sector. Its head, the Comptroller and Auditor General (C&AG) is an Officer of the House of Commons and enjoys complete discretion over the discharge of his functions. This combined with his appointment by Her Majesty the Queen on a motion from the House of Commons makes him completely independent of Government, a sine qua non for the position. The current C&AG has put in place a number of governance processes, but in their effectiveness these fall short of what is currently best practice, even when taking into account the unique role of the Office. In the exercise of his responsibilities the C&AG must, in my view, rely not only on the powers given to him by Parliament, but also on the moral authority which comes from the National Audit Office (NAO) maintaining the highest standards of governance.[16]

Pwysleisiodd yr adroddiad bwysigrwydd cynnal annibyniaeth y swydd ond hefyd o sicrhau bod systemau llywodraethu a rheolaeth fewnol yn gyson ag arfer gorau. Cynigiodd newidiadau sylweddol i'r strwythur llywodraethu presennol. Dywedodd yr adroddiad hefyd:

---

[12] **Y Pwyllgor Archwilio, *Stocktake of value for money work since devolution/ Introduction to the remit and work of the Audit Committee,*** AC (3) 1-07, **papur 1, 12 Gorffennaf 2007**
[13] **Daily Telegraph, *How unsackable Sir John Bourn sealed his fate*, 29 Hydref 2007**
[14] Comisiwn Archwilio Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin, Hysbysiad i'r Wasg, *Comptroller and Auditor General's expenses*, 11 Gorffennaf 2007
[15] Op.cit, Tŷ'r Cyffredin, Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 14th Report 2007-8.
[16] Ibid.

> While I have sought to understand the governance arrangements in the devolved administrations they do not fall within my terms of reference and I make no comment on whether my proposals for the NAO have any application in the devolved administrations.[17]

Cyhoeddodd y Comisiwn Cyfrifon Cyhoeddus ei ymateb i adroddiad Tiner ym mis Mawrth 2008.[18]

Roedd *y Bil Llywodraethu a Diwygio Cyfansoddiadol* [19]*,* a gyhoeddwyd yn Araith y Frenhines ar gyfer 2009-10, yn cynnwys darpariaethau i roi systemau llywodraethu newydd yn eu lle o ran y gyfundrefn archwilio yn y DU, darpariaethau y gofynwyd amdanynt gan y Comisiwn Cyfrifon Cyhoeddus yn dilyn adroddiad Tiner.

Cyflwynodd Llywodraeth y DU welliant i'r Bil a fyddai wedi rhoi pwerau i'r Cynulliad basio Mesur mewn perthynas ag Archwilydd Cyffredinol Cymru.[20] Er y cytunwyd ar y gwelliant ac yr ychwanegwyd y cymal newydd i'r Bil ar 4 Tachwedd 2009, cafwyd gwared ar y cymal hwnnw a'r cymalau DU-eang, o'r Bil yn dilyn y trafodaethau "cau pen y mwdwl" rhwng y pleidiau cyn diddymu'r Senedd ar 12 Ebrill 2010. Ailgyflwynwyd y cymalau yn dilyn yr etholiad fel rhan o *Ddeddf Cyfrifoldeb am Gyllidebau ac Archwilio Cenedlaethol 2011,* a oedd hefyd yn diwygio atodlen 7 i Ddeddf 2006 gan roi cymhwysedd deddfwriaethol llawn i'r Cynulliad yn y maes hwn. Cafodd y gwelliannau arfaethedig i atodlen 5 eu hepgor yn dilyn y bleidlais gadarnhaol yn refferendwm mis Mawrth 2011.

7. Datblygiadau yn Swyddfa Archwilio Cymru

Yn 2009, roedd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad wedi bwriadu cynnal ymchwiliad i drefniadau llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru. Fodd bynnag, gohiriwyd hwn yn dilyn penderfyniad Cyn Archwilydd Cyffredinol Cymru i gomisiynu ei **Adolygiad Cymheiriaid rhyngwladol**[21] ei hun. Canfu'r adolygiad hwn fod lle i gryfhau a gwella'r trefniadau llywodraethu, a chynigiodd ddwy system amgen o drefniadau ar gyfer 'strwythur bwrdd' Swyddfa Archwilio Cymru. Gwrthododd yr adolygiad y syniad o sefydlu Swyddfa Archwilio Cymru fel corff corfforaethol yn debyg i'r Swyddfa Archwilio Gyffredinol fel strwythur a fyddai'n amhriodol i Gymru. Yn ôl yr adroddiad:

> Mae creu strwythurau corfforaethol o gwmpas Archwilydd Cyffredinol sy'n gorfforaeth undyn yn esgor ar risgiau. Gallai penodi Cadeirydd annibynnol beri dryswch ynghylch atebolrwydd yr Archwilydd Cyffredinol fel corfforaeth undyn sy'n atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol.

---

[17] Ibid.
[18] Comisiwn Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin, *Response to the Tiner Report on Corporate Governance of the National Audit Office,* 15th Report 2007-8, Mawrth 2008.
[19] *Bil Llywodraethu a Diwygio Cymdeithasol 2007 (Saesneg yn unig)*
[20] Llywodraeth Cymru, *Constitutional Reform and Governance Bill: Welsh Assembly Government Memorandum on Framework powers conferring Legislative Competence on the National Assembly for Wales*, Hydref 2009.
[21] Swyddfa Archwilio Cymru, *Adolygiad Cymheiriaid rhyngwladol*, 8 Hydref 2009

> Sefydlwyd y trefniadau newydd yn Lloegr o dan amgylchiadau arbennig ac nid yw'r un ffactorau yn berthnasol yng Nghymru.[22]

Ym mis Chwefror 2010, ymddiswyddodd Archwilydd Cyffredinol Cymru ar y pryd, Jeremy Colman, yn annisgwyl. Daeth i'r amlwg ei fod yn destun ymchwiliad gan yr heddlu am lawrlwytho pornograffi plant ar ei gyfrifiadur yn y gwaith. Fe'i cyhuddwyd a'i gael yn euog a'i ddedfrydu i wyth mis o garchar.[23]

Yn hwyrach yn 2010, ymddangosdodd adroddiadau am becyn diswyddo yr oedd Mr Colman wedi ei gytuno arno â Phrif Swyddog Gweithredol Swyddfa Archwilio Cymru. Penderfynodd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus gynnal ymchwiliad i'r mater:

> O ganlyniad i lefel uchel y diddordeb cyhoeddus yn y trafodyn hwn, a'r anniddigrwydd yn ei gylch – gan gynnwys pryderon a wyntyllwyd gennym ni, roeddem yn teimlo bod dyletswydd arnom i ymchwilio i'r modd y cytunwyd ar y pecyn diswyddo ac i ba raddau yr oedd ei natur a'i gost wedi'i adlewyrchu'n eglur a chywir yng nghyfrifon yr Archwilydd Cyffredinol yn unol â'r safonau adrodd ariannol perthnasol.[24]

Roedd **adroddiad** dilynol y Pwyllgor yn esbonio'r sefyllfa bresennol mewn perthynas â llywodraethu'r gyfrundrefn archwilio a'r achos dros newid:

> O dan y Ddeddf, mae swydd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn "gorfforaeth un person". Mae Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnwys yr Archwilydd Cyffredinol a'i staff ond nid yw'n gorff corfforaethol ac yn wahanol i gorff iechyd, dyweder, neu gorff a noddir gan Lywodraeth y Cynulliad nid oes ganddo fwrdd penodedig. Yn achos Swyddfa Archwilio Cymru, mae'r holl swyddogaethau wedi'u rhoi i'r Archwilydd Cyffredinol sy'n gyfrifol am lywodraethu ei swyddfa.
>
> Mae'r trefniant hwn yn cadarnhau'r ffaith hysbys bod dyfarniadau archwilio'n cael eu gwneud yn well gan unigolyn na chan fwrdd ac mai'r unigolyn hwnnw sydd yn y sefyllfa orau i benderfynu sut y dylai aseiniad archwilio unigol gael ei ariannu a'u weithredu. Mae cyrff eraill fel yr Ombwdsmon, y Comisiynydd Plant a'r Comisiynydd Pobl Hŷn wedi'u sefydlu yn yr un modd fel corfforaethau un person am resymau tebyg.
>
> Rydym yn cytuno'n llwyr na ddylai'r Archwilydd Cyffredinol gael ei lyffetheirio wrth gyflawni ei swyddogaethau statudol fel y bydd dyfarniadau archwilio yn annibynnol a gwrthrychol ac yn cael eu gweld fel dyfarniadau o'r fath. Fodd bynnag, mae digwyddiadau diweddar wedi dangos bod camddefnyddio'r swydd honno'n gallu arwain at ganlyniadau trychinebus. Rydym wedi dod i'r casgliad felly bod angen cryfhau trefniadau llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru a'i hatebolrwydd i'r Cynulliad.[25]

Awrgymodd yr adroddiad hefyd faterion y dylai pwyllgor yn y dyfodol eu hystyried:

---

22 Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, *Materion yn ymwneud â chyfrifo, llywodraethu a phriodoldeb yn Swyddfa Archwilio Cymru, Mawrth 2011 [fel ar 19 Gorffennaf 2011]*

23 Newydddion y BBC, *Ex-Wales auditor jailed for child image offences*, 19 Tachwedd 2010.

24 Ibid.

25 Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, *Materion yn ymwneud â chyfrifo, llywodraethu a phriodoldeb yn Swyddfa Archwilio Cymru, Mawrth 2011 [fel ar 19 Gorffennaf 2011]*

- gosod y trefniadau ar gyfer cyflog a thymor swydd yr Archwilydd ar seiliau statudol;
- sefydlu Bwrdd Cynghori Annibynnol i oruchwylio'r trefniadau llywodraethu ar gyfer Swyddfa Archwilio Cymru. Yn hanfodol, byddai'r Bwrdd yn cael ei benodi gan y Cynulliad Cenedlaethol ac, felly, byddai'n atebol iddo. Byddai'r Bwrdd yn gallu sefydlu pwyllgorau a byddai'n ofynnol iddo sefydlu pwyllgor archwilio – gallai benderfynu mabwysiadu'r strwythur pwyllgor sy'n cael ei roi ar waith ar hyn o bryd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru; a
- byddai'r Bwrdd yn rhydd i gynghori Archwilydd Cyffredinol Cymru ar unrhyw agwedd ar ei waith a threfniadau llywodraethu ei swyddfa, ond byddai'r Archwilydd Cyffredinol yn cadw ei gyfrifoldebau fel Swyddog Cyfrifyddu ar gyfer Swyddfa Archwilio Cymru a byddai'n parhau i weithredu'n ddilyffethair o safbwynt cyfeiriad strategol, dyfarniadau archwilio, ac adrodd ar aseiniadau archwilio a darparu adroddiadau are u cyfer.[26]

8. Adolygiad Archwilydd Cyffredinol Cymru o drefniadau llywodraethu

Cyn ei benodi'n Archwilydd Cyffredinol newydd Cymru, cynhaliodd Huw Vaughan Thomas adolygiad o drefniadau llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru gydag uwch aelodau o staff Swyddfa Archwilio Cymru a'r Archwilydd dros dro. Daeth i'r casgliad:

> Ystyriaf fod trefniadau llywodraethu cyfredol Swyddfa Archwilio Cymru yn wallus ac nad ydynt yn darparu'r gwiriadau na'r cydbwysedd angenrheidiol y byddai eu hangen mewn sefydliadau a reolir yn dda yn y sector preifat neu'r sector cyhoeddus.
>
> Mae angen gwelliannau ar frys, i wneud Swyddfa Archwilio Cymru yn fwy agored ac atebol. Rhaid ehangu'r gwaith goruchwylio anweithredol annibynnol ar y ffordd y caiff Swyddfa Archwilio Cymru ei rhedeg gan gynnwys craffu ar weithgarwch Cydnabyddiaeth, Adnoddau Dynol, Cyllid a Thechnoleg Gwybodaeth yn ogystal â'r gwaith goruchwylio sydd eisoes ar waith ym maes Archwilio a Rheoli Risg.[27]

Nododd yr Archwilydd fod yr Adolygiad Cymheiriaid rhyngwladol wedi edrych ar drefniadau llywodraethu mewn 15 corff archwilio byd-eang. Nid oedd gan unrhyw ddau gorff union yr un trefniadau â'i gilydd, ond roedd ganddynt i gyd nodweddion cyffredin o fod yn atebol i'r Llywodraeth, a phresenoldeb gwaith craffu anweithredol. Er na nodwyd un model 'cywir', diystyriodd yr adolygwyr yn benodol y model 'endid corfforaethol' fel un amhriodol oherwydd y perygl o

---

[26] Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, *Materion yn ymwneud â chyfrifo, llywodraethu a phriodoldeb yn Swyddfa Archwilio Cymru, Mawrth 2011 [fel ar 19 Gorffennaf 2011]*
[27] Archwilydd Cyffredinol Cymru, Trefniadau llywodraethu arfaethedig Swyddfa Archwilio Cymru – Papur briffio ar gyfer y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, 7 Hydref 2010

ddryswch o ran atebolrwydd Archwilydd Cyffredinol Cymru i'r Cynulliad Cenedlaethol.

Dyma rai o'i gynigion:

- sefydlu tri phwyllgor anweithredol newydd i oruchwylio Adnoddau (Adnoddau Dynol, TG a Chyllid), Taliadau, ac Archwilio a Rheoli Risg.
- bob chwe mis, bydd Cadeiryddion y tri Phwyllgor hyn yn cwrdd â'r Archwilydd Cyffredinol a Phwyllgor Gweithredol Swyddfa Archwilio Cymru i adolygu'r hyn y bwriadwyd ei gyflawni, a'r hyn a gyflawnwyd mewn gwirionedd, yn ystod y cyfnod chwe mis blaenorol.
- cynnal cynhadledd llywodraethu flynyddol i drafod blaenoriaethau a gweithgareddau Swyddfa Archwilio Cymru yn y dyfodol. Bydd yr holl aelodau anweithredol, rhanddeiliaid allweddol ac arbenigwyr o'r tu allan i Gymru nad ydynt yn gysylltiedig â'r cyrff a archwilir gan Swyddfa Archwilio Cymru yn bresennol.
- llunio adroddiad llywodraethu blynyddol i'w gyflwyno i Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad ei ystyried.[28]

Esboniodd yr Archwilydd Cyffredinol:

> Bob chwe mis, bydd Cadeiryddion y tri Phwyllgor Llywodraethu (Archwilio a Rheoli Risg, Adnoddau, Taliadau) yn cwrdd â mi â'm Pwyllgor Gweithredol i adolygu'r hyn y bwriadwyd ei gyflawni a'r hyn a gyflawnwyd yn ystod y cyfnod blaenorol, ac yn ystyried p'un a oes angen diwygio gweithrediadau Swyddfa Archwilio Cymru wrth symud ymlaen er mwyn gwella cynhyrchiant ac effeithlonrwydd.
>
> Yn ogystal â'r adolygiadau bob chwe mis, bydd Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnal Cynhadledd Llywodraethu flynyddol. Bydd holl aelodau anweithredol a Phartneriaid Swyddfa Archwilio Cymru yn bresennol ynghyd â rhanddeiliaid allweddol, ac arbenigwyr o'r tu allan i Gymru/nas cysylltir â chyrff a archwilir gan Swyddfa Archwilio Cymru. Bydd hyn yn rhoi cyfle i gynnal trafodaeth ddeuffordd â sail eang ar flaenoriaethau a gweithgareddau Swyddfa Archwilio Cymru ar gyfer y dyfodol.
>
> Bydd hyn yn arwain at Adroddiad Llywodraethu a gyflwynir i'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ei ystyried.[29]

---

[28] SAC, *Archwilydd Cyffredinol Newydd i 'chwyldroi' dull llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru*, Datganiad i'r wasg, 8 Hydref 2010
[29] **Op cit. Archwilydd Cyffredinol Cymru 7 Hydref 2010**

9. Bil Drafft Swyddfa Archwilio Cymru

Ar 12 Gorffennaf 2011, dywedodd Prif Weinidog Cymru wrth Gyfarfod Llawn y Cynulliad:

> We want a strong public service ethos in Wales, and one that is not prevented from delivering good quality services by unnecessary bureaucracy or governmental control. After the summer recess, we will therefore bring forward a draft Wales Audit Office Bill, with the aim of strengthening the Wales Audit Office's governance and accountability arrangements without restricting the Auditor General for Wales's crucial independence to examine whatever subjects he or she chooses. Provisions in the Bill will establish the Wales Audit Office as a body corporate, with the majority of non-executive members appointed by public appointments procedures, including pre-appointment hearings in the Assembly. The Bill will also set out the relationship between the Wales Audit Office and the Auditor General for Wales, who will become the accounting officer for the Wales Audit Office. The Auditor General for Wales, whose terms and conditions of service will be set by the Assembly, on the recommendation of the Public Accounts Committee and independently of the Welsh Government, will become the chief executive officer of the Wales Audit Office.[30]

[30] Cofnod y Trafodion, 12 Gorffennaf 2011