WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Wales Audit Office / Swyddfa Archwilio Cymru
24 Cathedral Road / Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 20 320500
Fax / Ffacs: 029 20 320600
Email / Ebost: wales@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

Alun Ffred Jones AC
Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Cyfeirnod	IG/2014/015
Dyddiad	4 Medi 2014
Tudalen	**1** o **4**

Annwyl Gadeirydd

Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru): Ymgynghoriad ar Egwyddorion Cyffredinol

1. Diolch am y gwahoddiad i gyflwyno tystiolaeth i'r Pwyllgor ar egwyddorion cyffredinol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Mae'n ddrwg gennyf na allaf, oherwydd ymrwymiadau eraill, ddod i gyfarfod y Pwyllgor i gyflwyno tystiolaeth ar 1 Hydref. Rwy'n gobeithio y bydd y sylwadau ysgrifenedig hyn, ynghyd â thystiolaeth yr Archwilydd Cyffredinol, yn ddigon i ddarparu gwybodaeth ar gyfer eich trafodaethau.

2. Byddwch yn gwybod y sefydlwyd Swyddfa Archwilio Cymru fel bwrdd statudol a'i bod, ers 1 Ebrill 2014, yn gyfrifol am gyflogi staff, caffael gwasanaethau a darparu adnoddau eraill i alluogi'r Archwilydd Cyffredinol i arfer ei swyddogaethau. Mae hefyd yn monitro ac yn cynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

3. O gofio cyfrifoldeb y Bwrdd am adnoddau, ymddengys ei bod yn briodol inni ymdrin yn benodol â'r chweched cwestiwn (ynghylch goblygiadau ariannol y Bil) a nodir yn eich gwahoddiad, er bod cysylltiadau, wrth gwrs, â'ch cwestiynau eraill. Rwyf wedi trafod eich cwestiynau eraill gyda'r Archwilydd Cyffredinol, ac rydym yn cytuno ei bod yn briodol iddo ymateb iddynt, gan eu bod yn ymwneud â chynnal archwiliadau sy'n rhan o'i faes.

6. Goblygiadau ariannol y Bil (fel y'u nodir yn Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, sy'n amcangyfrif y costau a'r buddion o roi'r Bil ar waith)

4. Mae'r Bil yn arloesol ac mae iddo oblygiadau helaeth i'r cyrff cyhoeddus sydd o fewn cwmpas y dyletswyddau y mae'n eu gosod. Er bod yr arloesedd hwn yn rhoi

cyfle i ffocysu gweinyddiaeth gyhoeddus yn briodol, mae'n gwneud y dasg o nodi goblygiadau ariannol y Bil yn anodd. Mae hyn yn amlwg o baragraff 327 o'r Memorandwm Esboniadol, a nododd fod PwC wedi cael ei gomisiynu (gan Lywodraeth Cymru, yn ôl a ddeallwn) i asesu effaith weinyddol y ddeddfwriaeth ar gyrff cyhoeddus ond "nid oedd yn gallu darparu asesiad o faint y costau sy'n gysylltiedig".

5. Gan nad oes gan y Bwrdd ei hun swyddogaethau archwilio cyhoeddus, nid yw'n briodol inni geisio dadansoddi gydag unrhyw fanylder costiadau'r Llywodraeth ar draws y sector cyhoeddus. Fodd bynnag, o gofio ein cyfrifoldeb am ddarparu adnoddau i alluogi'r Archwilydd Cyffredinol i gyflawni ei swyddogaethau, mae'n briodol inni gyflwyno sylwadau ar gostiadau'r Llywodraeth fel y maent yn ymwneud â Swyddfa Archwilio Cymru.

6. Mae'n destun pryder inni fod y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys cost flynyddol barhaus o £130,000 ar gyfer gwaith adolygu archwiliadau. Mae'r ffigur hwn wedi'i briodoli i amcangyfrif o incwm a threuliau Swyddfa Archwilio Cymru ar gyfer 2014-15, sy'n adlewyrchu rhai costiadau petrus cynnar a nodwyd wrth ymateb i'r Papur Gwyn, *Cymru Gynaliadwy: Dewis Gwell ar gyfer Dyfodol Gwell* (2012). Nododd ein hamcangyfrif ar gyfer 2014-15, gan nad oedd y Bil wedi cael ei gyhoeddi eto, ei bod yn anodd iawn asesu'n briodol lefel y gweithredu angenrheidiol a'r gost gysylltiedig. ("Meysydd lle ceir Ansicrwydd" oedd y pennawd ar y deunydd hwn, hefyd.)

7. Dylem bwysleisio bod y ffigur o £130,000 wedi cael ei lunio mewn perthynas â'r polisi a nodwyd ym Mhapur Gwyn 2012, oedd yn cynnig "*...rhoi dyletswydd ar Archwilydd Cyffredinol Cymru, i gynnwys archwiliad o'r modd y mae sefydliadau wedi sefydlu egwyddorion datblygu cynaliadwy fel eu prif egwyddorion trefniadol...".*

8. Roedd cynnig polisi'r Papur Gwyn wrth gwrs yn dra gwahanol i'r hyn a nodir bellach yn y Memorandwm Esboniadol (gan adlewyrchu darpariaethau'r Bil), a fynegir ym mharagraff 390 fel a ganlyn:

"Mae hyn yn golygu bod dyletswydd ar ACC i ystyried a yw adnoddau wedi'u defnyddio'n effeithiol ac yn effeithlon gan y rhan fwyaf o'r cyrff sydd o fewn cwmpas y Bil wrth gyflawni'r dyletswyddau sydd ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (ymysg eu swyddogaethau eraill) - sef gosod amcanion llesiant a chymryd pob cam rhesymol i gyflawni'r amcanion mewn modd sy'n gyson â'r egwyddor datblygu cynaliadwy - bob blwyddyn fel rhan o'r gwaith o archwilio cyfrifon".

(Hoffem hefyd bwysleisio bod y cyngor cyfreithiol a gawsom yn awgrymu nad yw'r esboniad hwn ym mharagraff 390 yn gwbl gywir).

9. Yn wir, deallwn na chafodd Llywodraeth Cymru gadarnhad a oedd defnyddio'r ffigur o £130,000 yn briodol cyn ei gynnwys yn y Memorandwm Esboniadol. Fe wnaeth Llywodraeth Cymru gais am wybodaeth am gostau gwaith archwilio o dan y Bil arfaethedig, i lywio ei Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Er mwyn darparu'r fath wybodaeth, cynhaliodd staff Swyddfa Archwilio Cymru nifer o gyfarfodydd a buont yn cyfnewid gohebiaeth, gan gynnwys er mwyn gofyn am ddarpariaethau perthnasol y Bil. Oherwydd na ddarparodd Llywodraeth Cymru'r darpariaethau perthnasol, ni fu modd i'n staff roi ond ystod o amcangyfrifon cost dangosol, a oedd o angenrheidrwydd yn cynnwys y cafeat y gallent newid ar ôl i ddarpariaethau'r Bil gael eu cadarnhau. Roedd yr amcangyfrifon hyn yn amrywio o ddull minimal (rhestr wirio bron) gyda chostau blynyddol o ryw £225,000 hyd at archwiliad proffesiynol gweddol drylwyr gyda chostau blynyddol o ryw £870,000.

10. Yn ein barn ni, er bod angen gwneud mwy o waith ar ganfod sut y bydd y Bil fel y mae ar hyn o bryd yn rhyngweithio gyda swyddogaethau archwilio sy'n bodoli eisoes, byddai cost y Bil yn nhermau swyddogaethau archwilio'n fwy tebygol o fod o fewn yr ystod a nodir uchod yn hytrach na'r lefel a nodir yn y Memorandwm Esboniadol.

11. Wedi dweud hynny, dylwn hefyd nodi ein bod yn barnu y gellid diwygio'r Bil fel bod y costau yn nhermau swyddogaethau archwilio'n cael eu lleihau. Er enghraifft, fel yr awgrymwyd yn ymateb yr Archwilydd Cyffredinol i Bapur Gwyn 2012, gellid defnyddio'r Bil fel cyfle i ddiwygio Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, ac felly, yn ôl pob tebyg, lleihau costau adolygu llywodraeth leol. Yn benodol, gellid lleihau'r gofynion helaeth i'r Archwilydd Cyffredinol archwilio cynlluniau gwella awdurdodau a gwneud asesiadau o gydymffurfiaeth awdurdodau â dyletswyddau gwella Mesur 2009, pe bai yna ddyletswydd i gynnal archwiliadau datblygu cynaliadwy o dan y Bil fel yr awgrymwyd ym Mhapur Gwyn 2012.

12. Yn yr un modd, mae'n anffodus bod y ffocws ar egwyddorion ym Mhapur Gwyn 2012 wedi cael ei wanhau wrth gynnwys nodau a darparu ar gyfer amcanion yn y Bil. Mae nodau ac amcanion yn creu cymhlethdod ac amwysedd, a fydd yn cynyddu maint (ac felly cost) y gwaith y bydd angen ei gyflawni.

13. Mae hefyd yn anffodus nad yw'r Bil yn gosod unrhyw ddyletswydd ar yr Archwilydd Cyffredinol i archwilio'r modd y mae sefydliadau wedi sefydlu egwyddorion datblygu cynaliadwy fel eu prif egwyddorion trefniadol. Yn lle hynny, bydd dibynnu ar ddyletswyddau sy'n bodoli eisoes, sy'n golygu bod yn rhaid i'r Archwilydd Cyffredinol fod yn fodlon bod cyrff wedi gwneud trefniadau priodol ar gyfer sicrhau darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd (adrannau 17 a 61 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004), yn arwain at ddryswch a dadleuon ynghylch priodoldeb maint y gwaith i fod yn fodlon yn y fath fodd.

14. Yn wir, nid yw’r ddyletswydd i fod yn fodlon bod trefniadau priodol wedi cael eu gwneud yr un peth â datganiad y Llywodraeth bod yna “ddyletswydd… i ystyried a yw adnoddau wedi’u defnyddio’n effeithiol ac yn effeithlon … wrth gyflawni’r dyletswyddau sydd ym Mil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol … sef gosod amcanion llesiant a chymryd pob cam rhesymol i gyflawni’r amcanion.” Mae’n bosibl y bydd hyn yn ei dro’n arwain at ddadleuon ynghylch lefelau’r ffioedd y bydd angen i Swyddfa Archwilio Cymru eu codi, a fydd ynddynt eu hunain yn defnyddio adnoddau ychwanegol.

15. I grynhoi, rydym yn barnu bod y Bil yn rhoi cyfle i ffocysu gweinyddiaeth gyhoeddus yn briodol yng Nghymru. Fodd bynnag, rydym yn barnu bod y costau swyddogaethau archwilio a nodir yn y Memorandwm Esboniadol yn amhriodol a chamarweiniol o isel. Rydym hefyd yn barnu bod y Bil wedi methu cyfleoedd i leihau neu osgoi costau trwy osod dyletswydd benodol ar yr Archwilydd Cyffredinol i archwilio'r modd y caiff datblygu cynaliadwy ei sefydlu fel prif egwyddor drefniadol.

16. Rwy’n anfon copi o’r llythyr hwn at Jocelyn Davies o gofio cyfrifoldeb y Pwyllgor Cyllid am graffu ar amcangyfrif o incwm a threuliau Swyddfa Archwilio Cymru.

Yn gywir

Isobel Garner
Cadeirydd, Swyddfa Archwilio Cymru