

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: [REDACTED]
E-bost / Email: [REDACTED]
www.wao.gov.uk

Ms Jocelyn Davies AC
Cadeirydd, y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd CF99 1NA

Dyddiad: 7 Medi 2015
Ein cyf: HVT/2383/fgb
Tudalen: 1 o 1

Annwyl Jocelyn

**Y BIL CASGLU A RHEOLI TRETHI (CYMRU):
YMGYNGHORIAD AR YR EGWYDDORION CYFFREDINOL**

Diolch am y gwahoddiad i ddarparu tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar egwyddorion cyffredinol y Bil Casglu a Rheoli Trethi (Cymru).

Wrth ymateb i alwad y Pwyllgor am dystiolaeth, mae fy sylwadau'n canolbwyntio'n bennaf ar y rhannau hynny o'r Bil sy'n berthnasol i arfer fy swyddogaethau. Rwyf hefyd wedi cynnig sylwadau ar rai o'r cymalau sy'n rhoi sylw i weithrediad Awdurdod Cyllid Cymru, ar sail ein profiadau wrth sefydlu Swyddfa Archwilio Cymru yn unol â Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013.

Mae fy sylwadau penodol a nodir yn yr Atodiad amgaeedig yn cyfeirio'n bennaf at Ran 2 y Bil felly.

Efallai y bydd hefyd o ddiddordeb i'r Pwyllgor mai fy mwriad ar hyn o bryd yw cyhoeddi adroddiadau cryno ar gynnydd y sefyllfa o ran paratodau Llywodraeth Cymru ar gyfer gweithredu datganoli cyllidol i Gymru, gan gynnwys darpariaethau'r Bil hwn pan fydd wedi'i ddeddfu.

Ar hyn o bryd, rwy'n rhagweld y byddaf yn cyhoeddi'r cyntaf o'r adroddiadau hynny yn ystod hydref 2016, ac adroddiad dilynol yn ystod hydref 2017. Dylai'r adroddiadau hyn gynnig cyfle i nodi unrhyw broblemau gyda pharodrwydd a chraffu arnynt a rhoi sylw iddynt cyn cychwyn arfaethedig y ddeddfwriaeth a fydd yn cyflwyno trethi datganoledig ar 1 Ebrill 2018.

Edrychaf ymlaen at ymddangos gerbron eich Pwyllgor ar 15 Hydref 2015 i ddarparu tystiolaeth lafar ar y materion hyn.

Yn gywir



HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

Amg: Atodiad

YMATEB ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU I YMGYNGHORIAD Y PWYLLGOR CYLLID AR EGWYDDORION CYFFREDINOL Y BIL CASGLU A RHEOLI TRETHI (CYMRU)

Cymal 3

1. Mae Cymal 3(1)(d) y Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) ei hun enwebu un neu ddau o'i gyflogeion i fod yn aelodau o ACC. Mae hyn yn ymddangos braidd yn gylchol ac yn golygu bod y „bwrdd“ yn dewis ei aelodau ei hun. Efallai y byddai'n fwy priodol i aelod-gyflogeion ACC gael eu henwebu gan y Prif Weithredwr ar gyfer cymeradwyaeth gan y bwrdd.

Cymal 9

2. Mae'r cymal hwn yn cynnig cryn ryddid i ACC allu rheoleiddio ei weithdrefn ei hun, gan gynnwys cworwm. Mae'n bosibl y gallai hyn ganiatáu iddo weithredu heb reolaeth yr aelodau anweithredol a benodir gan Weinidogion Cymru. Er mwyn atal hyn, gallai cymal 9 gynnwys darpariaeth bod yn rhaid i'r cworwm a bennir gan ACC ei gwneud yn ofynnol bod mwyafrif o aelodau anweithredol yn bresennol.

Cymal 12

3. Byddai'r cymal hwn yn caniatáu i ACC fabwysiadu dull sy'n ei ymbellhau o'i swyddogaethau, gan alluogi iddo awdurdodi ei staff i gyflawni pob un o'i swyddogaethau i ba raddau bynnag, heb ystyriaeth bellach gan ACC ei hun. Yn fy marn i, byddai'n gyson ag egwyddorion llywodraethu da pe bai rhai swyddogaethau pwysig (fel cymeradwyo: y Cynllun Corfforaethol; yr Adroddiad Blynyddol; y Cyfrifon blynyddol; a'r Datganiad Treth blynyddol) yn cael eu cadw ar gyfer ACC ei hun ac na ellid eu dirprwyo i'w staff.

Cymal 14

4. O ystyried y ffaith fod isadran 6 y cymal hwn yn caniatáu i rai cyfarwyddiadau beidio â chael eu cyhoeddi os bydd Gweinidogion Cymru o'r farn y byddai gwneud hynny'n niweidio swyddogaethau ACC, byddai o gymorth pe bai cymal 14 yn cynnwys gofyniad i Weinidogion Cymru anfon yr holl gyfarwyddiadau a roddir i ACC at yr Archwilydd Cyffredinol hefyd. Byddai hyn yn sicrhau fy mod yn cael fy hysbysu am bob cyfarwyddyd o'r fath (ac wedyn yn gallu ystyried y goblygiadau archwilio posibl) ar yr adeg pan y'u gwneir, yn hytrach na darganfod am y rheini na chawsant eu cyhoeddi yn ddiweddarach wrth gynnal fy archwiliad blynyddol.

Cymal 25

5. Nid oes dyddiad terfyn wedi'i bennu i'r ACC gyhoeddi'r Siarter cychwynnol. Efallai y byddai'n briodol pennu dyddiad terfyn o'r fath o gofio swyddogaeth bwysig y siarter o ran pennu'r safonau ymddygiad a gwerthoedd y bydd ACC yn ymdrechu i'w bodloni.

Cymal 26

6. Mae Cymal 26(2)(b) yn ei gwneud yn ofynnol i'r cynllun Corfforaethol nodi'r "canlyniadau y gellir mesur i ba raddau y cyflawnwyd y prif amcanion drwy gyfeirio atynt". Fodd bynnag, mae nifer o "ganlyniadau" ansoddol yn anodd eu mesur yn eu hanfod, ac felly nid yw bob amser yn bosibl penderfynu a yw canlyniad penodol wedi'i gyflawni. Efallai y byddai'n fwy priodol felly defnyddio term fel "mesurau perfformiad allweddol" yn hytrach na "canlyniadau". Nodaf hefyd nad oes dyddiad terfyn i Weinidogion Cymru gymeradwyo Cynllun Corfforaethol ACC o dan gymal 26 y Bil.

Cymal 27

7. Ar hyn o bryd, rhaid paratoi'r Adroddiad Blynyddol "cyn gynted ag y bo'n rhesymol ymarferol ar ôl diwedd pob blwyddyn ariannol". Fodd bynnag, byddai'n o gymorth i mi arfer fy swyddogaethau o ran ACC pe bai'n ofynnol i'r Adroddiad Blynyddol gael ei lunio erbyn y dyddiad terfyn ar gyfer cyflwyno cyfrifon ACC fan bellaf, sef 31 Awst yn y flwyddyn ariannol sy'n dilyn yr un y mae'n cyfeirio ati. Byddai cyhoeddi'r Adroddiad Blynyddol ochr yn ochr â'r Cyfrifon Blynyddol a'r Datganiad Treth Blynyddol yn cynyddu atebolrwydd, tryloywder a chraffu ar weithrediadau ACC yn sylweddol.

Cymal 30

8. Credaf y byddai'n briodol ail-eirio cymal 30(2)(b) i gydnabod y byddaf yn cyflwyno dau adroddiad i'r Cynulliad Cenedlaethol: y naill yn ymwneud â chyfrifon blynyddol ACC a'r llall yn ymwneud â'r Datganiad Treth blynyddol. Nid wyf o'r farn y byddai cyflwyno un adroddiad yn briodol, o gofio natur wahanol y Datganiad Treth a chyfrifon blynyddol ACC. Byddai'r trefniadau adrodd yn adlewyrchu wedyn y sefyllfa o ran archwiliad blynyddol y Rheolwr a'r Archwilydd Cyffredinol (RhAC) o CThEM.
9. Rwyf o'r farn y byddai'n briodol ail-eirio cymal 30(3)(a) yn "yr aed i'r gwariant y mae'r cyfrifon yn ymwneud ag ef yn gyfreithlon ac yn unol â'r awdurdod sy'n ei lywodraethu, a". Byddai hyn yn sicrhau bod geiriad y ddarpariaeth archwilio'n gyson â geiriad y ddarpariaeth archwilio ar gyfer Gweinidogion Cymru a nodir yn adran 131 Deddf Llywodraeth Cymru 2006.
10. Credaf y dylwn hefyd grybwyll bod elfen orfodol swyddogaethau archwilio'r Archwilydd Cyffredinol o ran y Datganiad Treth o dan gymal 30(4) yn fwy cul na'r gofynion cyfatebol ar y RhAC o ran trethi'r DU (adran 2 Deddf Adran y Trysorlys a'r Adran Archwilio 1921). Fodd bynnag, mae darpariaethau cymal 30 (a 31) yn rhoi'r rhyddid i AGW ddefnyddio dull yr un mor gynhwysfawr a thrylwyr.
11. Y ddyletswydd ar y RhAC o dan adran 2 Deddf 1921 yw canfod a luniwyd rheoliadau a gweithdrefnau digonol i sicrhau gwiriad effeithiol o'r gwaith o asesu, casglu a dyrannu refeniw yn briodol. Rhaid bodloni'r RhAC hefyd bod y rheoliadau a'r gweithdrefnau hyn yn cael eu cyflawni'n briodol. Mae'r ddeddfwriaeth yn ei gwneud yn ofynnol felly i'r RhAC fod yn fodlon bod systemau CThEM yn ddigonol ac yn effeithiol ar gyfer gwirio bod trethi'n cael eu hasesu, eu casglu a'u dyrannu'n briodol.

12. Mae'r ddyletswydd o dan gymal 30(4) y Bil yn ei gwneud yn ofynnol dim ond bod yr Archwilydd Cyffredinol yn fodlon bod ACC wedi casglu trethi'n gyfreithlon (ac mai dim ond alldaliadau cyfreithlon a wnaed). Mae hon yn fwy cul na'r ddyletswydd ar y RhAC; mae honno'n ei gwneud yn ofynnol dim ond i asesu pa un a yw'r arian sydd wedi cael ei gasglu mewn gwirionedd wedi cael ei gasglu'n gyfreithlon; nid yw'n ei gwneud yn ofynnol i AGW edrych ar systemau ACC yn gyffredinol a pha un a ydynt yn effeithiol ai peidio. Ni fyddai'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol felly i'r Archwilydd Cyffredinol fod yn fodlon bod systemau ACC yn effeithiol o ran casglu'r holl dreth y mae ganddo hawl i'w chasglu. Gallai'r sefyllfa godi lle'r oedd ACC yn methu â chasglu treth oherwydd bod ganddo weithdrefnau gwael ar gyfer nodi pryd y mae treth yn ddyledus, ond ni fyddai'r Bil yn rhwymo'r Archwilydd Cyffredinol i ystyried hyn wrth archwilio'r Datganiad Treth.
13. Yn fy marn i, nid yw gofynion mwy cul cymal 30(4) yn atal yr Archwilydd Cyffredinol rhag gwneud sylwadau ar effeithiolrwydd systemau ACC pe bai'n dymuno gwneud hynny. Y cwbl mae'n ei olygu yw na fyddai wedi ei rwymo i wneud hynny trwy rinwedd cymal 30(4). O'm rhan i, er na allaf siarad ar ran unrhyw olynnydd, byddwn yn dueddol o arddel dull ehangach yn unol â'r un y mae'r RhAC yn ei ddefnyddio ar gyfer datganiadau treth y DU.
14. O ran cymal 30, credaf y dylwn hefyd grybwyll, yn absenoldeb unrhyw ddarpariaethau ffioedd yn y Bil, ei bod yn ymddangos bod archwilio'r Datganiad Treth y tu allan i ddarpariaethau codi ffioedd Swyddfa Archwilio Cymru. Yn ôl Adran 23(2) Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013, "Caiff SAC godi ffi mewn perthynas ag archwilio cyfrifon neu ddatganiad o gyfrifon person". Er efallai fod lle i ddadlau, ymddengys nad yw'r Datganiad Teth yn "gyfrifon neu ddatganiad cyfrifon person". Bydd angen i Amcangyfrif SAC dalu cost yr archwiliad os na fydd ffi'n daladwy.
15. Unwaith eto, nid wyf o'r farn bod hon yn broblem wirioneddol, ar yr amod nad yw Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn dymuno'n benodol i SAC godi ffioedd am archwilio'r Datganiad Ymddiriedolaeth. I mi, byddai'n fwy priodol ariannu cost y Datganiad Ymddiriedolaeth trwy'r broses Amcangyfrif, gan y byddai hyn yn cyfateb i arfer y RhAC ac nid yw'r Datganiad Treth yn ddatganiad o gyfrifon endid y mae arfer cyfrifeg arferol yn ei gwneud yn ofynnol datgelu ffi archwilio ar ei gyfer.

Cymal 32

16. Dywed Cymal 32(3)(a) yn benodol ei bod yn bosibl y bydd gan brif weithredwr ACC gyfrifoldebau am y cyfnod o amser a nodir gan Weinidogion Cymru "mewn perthynas â llofnodi cyfrifon". Yn fy marn i, byddai'n briodol crybwyll cyfrifon blynyddol ACC a'r Datganiad Treth blynyddol yn benodol yn yr isadran honno, gan nad wyf o'r farn y byddai llofnodi'r Datganiad Treth yn dod o dan y diffiniad o "lofnodi cyfrifon".

Cymal 190

17. Mae'n ymddangos i mi bod y diffiniad o "flwyddyn ariannol" yn isadran 2 y cymal hwn yn briodol ac y bydd yn golygu na fydd angen i mi gynnal archwiliad llawn o ACC ar gyfer y flwyddyn ariannol sy'n dod i ben ar 31 Mawrth 2018, cyn belled ag y bo ACC yn cael ei sefydlu ar neu ar ôl 1 Ionawr 2018. Fodd bynnag, pe bai ACC

yn cael ei sefydlu ym mis Tachwedd 2017, er enghraifft, byddai hyn yn golygu y byddai angen archwiliad llawn er gwaethaf y ffaith mai pum mis yn unig fyddai'r cyfnod archwilio.

7 Medi 2015