



Tlodi ac allgáu cymdeithasol: Adolygiad o dlodi tanwydd

Cefndir

Comisiynwyd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru gan Lywodraeth Cymru i adolygu strategaethau, rhaglenni ac ymyriadau tlodi ac allgáu cymdeithasol ledled y byd. Yn rhan o'r gwaith hwn, comisiynwyd y Ganolfan Dadansoddi Allgáu Cymdeithasol (CASE) yn Ysgol Economeg Llundain (LSE) i gynnal adolygiad o'r dystiolaeth ryngwladol ar bolisiau a rhaglenni addawol a gynlluniwyd i leihau tlodi ac allgáu cymdeithasol ar draws deuddeg maes polisi allweddol. Mae'r papur briffio hwn yn crynhoi'r canfyddiadau ar dlodi tanwydd.

Cyflwyniad

Mae tlodi tanwydd yn ddimensiwn penodol o dlodi sy'n ymwneud â gallu aelwydydd incwm is i ddiwallu anghenion ynni sylfaenol.

Mae aelwydydd mewn tlodi tanwydd yn wynebu penderfyniadau anodd ynghylch y modd i dalu am gostau ynni neu'r modd i ymdopi ar lefelau annigonol o ran defnyddio ynni, gyda rhai'n gorfod dewis rhwng 'bwyta a gwresogi'. Mae risgiau iechyd hysbys yn gysylltiedig â thlodi tanwydd, ynghyd ag effeithiau negyddol ar lesiant a chynhwysiant cymdeithasol.

Mae gwelliannau effeithlonrwydd ynni cartref yn bwysig er mwyn mynd i'r afael â risgiau hirdymor tlodi tanwydd.

Tystiolaeth o effeithlonrwydd polisi

Mae yna dri phrif sbardun i dlodi tanwydd: effeithlonrwydd ynni cartref gwael; prisiau ynni uchel; ac incwm isel. Mae ymddygiad aelwydydd hefyd yn bwysig. Mae'r adolygiad yn archwilio'r dystiolaeth o bolisiau a rhaglenni a gynlluniwyd i fynd i'r afael â'r sbardunau hyn.

Mae diffyg diffiniad cytûn o dlodi tanwydd yn creu heriau o ran adolygu'r dystiolaeth ryngwladol, ac mae diffiniadau gwahanol yn llywio ymatebion polisi.

Gwelliannau effeithlonrwydd ynni cartref

Yn aml, lleihau'r defnydd o ynni a chostau ynni trwy wella effeithlonrwydd ynni yw'r ffordd fwyaf costeffeithiol o leihau'r risg o dlodi tanwydd. Mae mesurau effeithlonrwydd ynni yn cynnwys inswleiddio atigau, waliau ceudod a waliau solet, uwchraddio'r system wresogi, atal drafftiau, ac ymddwyn mewn modd effeithlon o ran ynni, megis diffodd cyfarpar trydanol pan nad yw'n cael ei ddefnyddio.

Mae costau a manteision mesurau gwahanol yn amrywio ledled y mathau o anheddau, y mathau o aelwydydd, y ddaearyddiaeth, a grwpiau economaidd-gymdeithasol. Mae gan Gymru gyfran uchel o anheddau 'anodd eu trin'.

Dylid nodi y gall ariannu gwelliannau effeithlonrwydd ynni effeithio ar gostau ynni, elfen a all arwain at risgiau uwch o dlodi tanwydd. Ar ben hyn, efallai na fydd gwella effeithlonrwydd ynni ar aelwydydd sy'n dlawd o ran tanwydd yn arwain at ostyngiadau mawr yn

y defnydd o ynni gan y gallai'r aelwydydd hynny ddewis defnyddio'r holl arbedion, neu ran ohonynt, ar gadw eu cartrefi'n gynhesach (cyfeirir at hyn fel yr 'effaith adlam'). Er bod mwy o gynhesrwydd yn ganlyniad cadarnhaol, oni bai fod y gwelliannau'n ddigonol i leihau'r biliau ynni ar ôl unrhyw gynnydd mewn defnydd, gall aelwydydd barhau i fod mewn tloidi tanwydd.

Un dull polisi o wella effeithlonrwydd ynni yw pennu safonau gofynnol mewn eiddo domestig trwy ddeddfwriaeth. Mae hyn yn syml iawn yn achos adeiladau newydd ond mae'n debygol o gynyddu cost y cartrefi hyn. Yn achos eiddo sy'n bodoli eisoes, gall deddfwriaeth ei gwneud yn ofynnol i berchnogion tai wella effeithlonrwydd ynni yn y man gwerthu, gan drosglwyddo'r gost i'r prynwr.

Un her mewn perthynas â hyn yw bod gwelliannau effeithlonrwydd ynni mewn cartrefi sy'n bodoli (neu'r hyn a elwir yn 'ôl-osod'), yn golygu cost ymlaen llaw (sydd weithiau'n fawr), tra bo arbedion yn cronni dros gyfnodau hir o amser. Mae hon yn her benodol i gartrefi rhent gan nad yw'r rhai sy'n gwneud y buddsoddiad, yn gyffredinol, yn elwa o unrhyw arbedion cost ynni. Gelwir hon y broblem 'cymhelliad hollt'.

Er mwyn i ymyriadau fod yn effeithiol o ran lleihau tloidi tanwydd, nodwyd tri cham pwysig: targedu polisi, nodi aelwydydd a gweithredu mesurau. Fodd bynnag, mae pob un o'r camau hyn yn gostus, a gallant ddod wyneb yn wyneb â phroblemau dichonoldeb.

Gall archwiliadau ynni helpu i ennyn newidiadau ymddygiadol cadarnhaol mewn perthynas â'r defnydd o ynni.

Prisiau ynni

Cynlluniwyd i bolisiâu seiliedig ar brisiau leihau cost yr ynni a ddefnyddir a, thrwy hynny, leihau'r risg o dlodi tanwydd. Mae'r polisiâu'n cynnwys ad-daliadau cyflenwyr a disgowntiau ar filiau ynni, a rheoleiddio prisiau ynni a dulliau o dalu.

Mae tystiolaeth draws gwlad o Ewrop yn canfod bod prisiau ynni uwch yn arwain at effeithiau negyddol ar lesiant goddrychol sy'n arwyddocaol yn ystadegol. Mae'r effeithiau ar eu cryfaf ar yr aelwydydd isaf eu hincwm.

Mewn gwledydd sydd â darparwyr ynni preifat, cynigir amrywiaeth o dariffau i ddefnyddwyr fel arfer. Yn achos aelwydydd sydd mewn perygl o dlodi tanwydd, gellid gwneud mwy i'w helpu i newid darparwr a dod o hyd i'r bargeinion gorau o ran prisiau ynni, yn enwedig yr aelwydydd hynny sydd wedi'u hallgáu'n ddigidol.

Mae'r math o daliad hefyd yn cael effaith gan fod y bargeinion gorau ar gael i'r rhai sy'n gallu talu trwy Ddebyd Uniongyrchol (sy'n anos i aelwydydd incwm is a'r rhai sydd wedi'u hallgáu'n ariannol), a'r bargeinion gwael i aelwydydd sy'n talu trwy fesuryddion rhagdalu neu dalu wrth fynd.

Mae gan Gymru gyfran uchel o aelwydydd mewn ardaloedd gwledig nad ydynt ar y grid nwy (19% o gymharu â 15% yn yr Alban a 14% yn Lloegr) ac sy'n ddibynnol ar wresogi eu cartrefi gydag olew, LPG, tanwydd solet neu drydan. Mae'r aelwydydd hyn yn fwy tebygol o brofi tloidi tanwydd, a hynny oherwydd prisiau uwch o gymharu â nwy; llai o gyfleoedd i newid cyflenwyr (nad ydynt yn cael eu rheoleiddio gan Ofgem); a'r angen i dalu ymlaen llaw am swm mawr o olew gwresogi.

Opsiwn a all helpu aelwydydd nad ydynt ar y grid yw cynhyrchu ynni adnewyddadwy ar raddfa ddomestig. I bob pwrpas, mae aelwydydd yn dod yn gynhyrchwyr a defnyddwyr ynni, gyda'r gormodedd ynni'n cael ei werthu'n ôl i ddarparwyr ynni ar dariff cytunedig (y gall llywodraethau ei osod i gynyddu cymelliadau). Gall opsiynau gynnwys cynlluniau 'rhentu to' paneli solar.

Cymorth ariannol gyda chostau ynni

Yn amlwg, mae lefelau annigonol o incwm yn sbardun allweddol i dlodi tanwydd, elfen y mae angen mynd i'r afael â hi trwy amrywiaeth o bolisiâu. Yn yr adran hon, rydym yn canolbwyntio ar gymorth ariannol trwy daliadau

nawdd cymdeithasol, a gynlluniwyd i helpu aelwydydd agored i niwed i dalu cost biliau ynni, ynghyd â chynlluniau sy'n cael eu cynnal gan ddarparwyr ynni i leihau biliau ynni ar gyfer aelwydydd o'r fath.

Yn y DU ac mewn mannau eraill, defnyddir mesurau sy'n seiliedig ar incwm i gynorthwyo aelwydydd agored i niwed gyda chostau ynni, yn enwedig yn ystod cyfnodau o dywydd oer. Mae'r rhain yn cynnwys y Taliad Tywydd Oer a'r Taliad Tanwydd Gaeaf yn y DU. Er bod y taliadau hyn, yn ymarferol, yn cynyddu incwm cyffredinol aelwydydd, mae labelu'r budd-daliadau yn effeithio ar y modd y mae aelwydydd yn eu defnyddio – mae aelwydydd, ar gyfartaledd, yn gwario 47% o'r Taliad Tanwydd Gaeaf ar danwydd, o gymharu â 3% pe bai'r taliad yn cael ei drin fel arian parod.

Mathau cyffredin o gymorth ariannol yw consesiynau biliau ynni, grantiau brys, consesiynau amgylchiadau arbennig a rhaglenni caledi. Mae llywodraethau fel arfer yn ei gwneud yn ofynnol i reoleiddwyr ynni cenedlaethol weithredu polisïau caledi cwsmeriaid ar gyfer pobl sy'n cael trafferth talu eu biliau ynni. Mae rhaglenni caledi o'r fath yn cynnwys opsiynau amgen ar gyfer talu biliau, adolygiadau o gynlluniau ynni, a chyngor ar gymorth y llywodraeth.

Mae cynlluniau eraill yn gweithredu ar lefel fwy lleol. Mae gan Queensland, Awstralia grant ynni cyfradd safonol blynyddol bach ar gael ar gyfer grwpiau oedran hŷn. Dengys dadansoddiad diweddar y byddai grant sy'n seiliedig ar ganran o filiau ynni yn hytrach na chyfradd safonol, ynghyd â thargedu newidiadau (e.e. ehangu cymhwystra i aelwydydd incwm isel yn y boblogaeth oedran gweithio), yn fwy effeithiol o ran lleihau graddau a dyfnder tlodi tanwydd.

Ymddygiad

Agwedd bwysig ar bolisi ac effeithiolrwydd ymyriadau tlodi tanwydd yw ymddygiad aelwydydd. Mae aelwydydd sy'n dlawd o ran tanwydd yn mabwysiadu cyfres o strategaethau ymdopi o ran y modd y maent yn defnyddio ynni

(yn enwedig mewn tywydd oerach), y modd y maent yn byw gyda gwres annigonol, a'r modd y maent yn torri'n ôl ar feysydd gwariant eraill er mwyn talu biliau tanwydd.

Mae ymddygiad ac ymateb aelwydydd i ymyriadau effeithlonrwydd ynni yn chwarae rhan allweddol o ran pennu pa mor gosteffeithiol yw mesurau a'u gallu i leihau tlodi tanwydd. Mae ymddygiadau o'r fath yn debygol o fod yn bwysicach ar gyfer mathau penodol o fuddsoddiad a derbynnyddion. Er enghraifft, nid oes angen unrhyw ddealltwriaeth o ran y modd y mae inswleiddiad yn yr atig a gwydr dwbl yn gweithio, tra bo mwy o wybodaeth yn ofynnol am systemau gwresogi newydd i gynyddu effeithiolrwydd.

Efallai y bydd ar denantiaid angen mwy o gymorth na pherchen-feddianwyr hefyd mewn perthynas â mesurau effeithlonrwydd ynni newydd, a hynny oherwydd y rôl fwy rhagweithiol a chwaraeir gan berchnogion-feddianwyr o ran penderfynu ar fesur a deall sut y mae'n gweithio. Mae rhaglenni ôl-osod ar raddfa fawr yn y sector tai cymdeithasol yn enghraifft o le y mae ymgysylltu â thenantiaid ym mhob cam yn bwysig ar gyfer llwyddiant yr ymyriadau hyn.

Mae rhai ymyriadau, er enghraifft gosod mesuryddion clyfar, yn targedu ymddygiad yn benodol er mwyn gwella effeithlonrwydd ynni. Canfu Arolwg Defnyddwyr Ofgem 2019 lefelau siomedig mewn newid ymddygiad o ganlyniad i osod mesuryddion clyfar ym Mhrydain, ac roedd unigolion a gafodd fesuryddion clyfar yn fwy diweddar hyd yn oed yn llai tebygol o adrodd am newid mewn ymddygiad.

Er y gall mesuryddion clyfar fod o fudd i aelwydydd sy'n agored i niwed ac ar incwm isel, yn y rhan fwyaf o achosion mae tystiolaeth yn awgrymu bod cymorth a chyngor ychwanegol yn ofynnol. Fodd bynnag, nid yw dim ond gweithredu mesuryddion clyfar mewn modd effeithiol yn ddigon i ddatrys problem tlodi tanwydd. Gallant yn ogystal hyrwyddo dogni niweidiol o ran y defnydd o ynni.

Gall ymyriadau eraill gyfuno archwiliadau ynni â chyngor a gwelliannau. Yng Nghymru, o dan Nyth: Cynllun Cartrefi Cynnes, cynigir cyngor a chymorth am ddim i helpu pobl i wella eu heffeithlonrwydd ynni. Gellir hefyd gynnig pecyn o fesurau effeithlonrwydd ynni i aelwydydd incwm isel a'r rhai sy'n ei chael yn anodd talu biliau ynni.

Yn achos mesuryddion rhagdalau, mae'n ofynnol talu ymlaen llaw, cyn defnyddio ynni. Yn ogystal â thalu'r tâl sefydlog a thâl fesul uned, gellir gosod mesuryddion i dalu ôl-ddyledion ar ddyledion ynni i ddarparwyr. Fodd bynnag, gallant gynnig bargeinion gwaeth a gallant arwain at ymddygiad eithafol sy'n cynnwys hunanddogni a hunanddatgysylltu.

Mae hunanddogni a hunanddatgysylltu hefyd yn digwydd ymhlith aelwydydd sy'n dibynnu ar olew, LPG neu danwydd solet i wresogi eu cartrefi. Gall toriad i gyflenwad olew gwresogi ddigwydd oherwydd yr angen i archebu ymhell ymlaen llaw. Lle mae angen talu am gyflenwadau ymlaen llaw, mae'n bosibl y bydd aelwydydd sy'n dlawd o ran tanwydd yn hunanddogni neu'n hunanddatgysylltu nes y gallant fforddio talu am gyflenwad newydd.

Mae gan gyflenwyr rôl allweddol i'w chwarae o ran cyfyngu ar hunanddatgysylltu, ac mae rhai sefydliadau trydydd sector wedi camu i'r adwy. Er enghraifft, ym Mhrydain, mae Sefydliad y Banc Tanwydd, a ffurfiwyd i gefnogi cartrefi sydd mewn argyfwng tanwydd ac nad ydynt yn gallu ychwanegu arian at eu mesuryddion rhagdalau, yn gweithredu trwy fanciau bwyd ac asiantaethau cynghori, a gall ddarparu talebau i aelwydydd sydd mewn argyfwng fel eu bod yn osgoi hunanddatgysylltu.

Camau gweithredu addawol

Daw'r adolygiad i ben gyda chamau gweithredu addawol i'w hystyried yng nghyd-destun Cymru, a'r rheiny'n rhai sy'n deillio o'r dadansoddiad o'r llenyddiaeth ryngwladol:

1. Mae gwelliannau effeithlonrwydd ynni **cartref**, yn enwedig yn y stoc tai rhent presennol, lle mae'r cyfraddau tlodi tanwydd ar eu huchaf, yn bwysig er mwyn mynd i'r afael â risgiau hirdymor tlodi tanwydd. Mae opsiynau ar gael i oresgyn y broblem cymhelliad hollt (e.e. trwy grantiau a modelau ariannu talu wrth arbed).
2. Mae gwelliannau **effeithlonrwydd ynni** a ariennir trwy drethiant cyffredinol yn llai tebygol o arwain at gostau ynni uwch sy'n cael effaith negyddol ar aelwydydd incwm isel. Fodd bynnag, mae cynlluniau ariannu talu wrth arbed, megis y rhai a ddarperir gan Gwmnïau Cyflenwi Ynni (ESCOs), yn cynnig dull addawol a all sicrhau cyllid pwysig ochr yn ochr â chyflawni gwelliannau arbed ynni (gan gynnwys ôl-osod).
3. Gall **archwiliadau ynni** helpu i ennyn newidiadau ymddygiadol cadarnhaol mewn perthynas â'r defnydd o ynni. Gall helpu aelwydydd i ddefnyddio ynni a dyfeisiau arbed ynni mewn modd effeithlon helpu i ostwng biliau ynni.
4. Un o brif ffactorau tlodi tanwydd yw incwm isel, ac mae angen i unrhyw strategaeth i leihau tlodi tanwydd fynd i'r afael â'r sbardun hwn. Gall **cymorth ariannol** targededig fod ar ffurf taliadau nawdd cymdeithasol 'wedi'u labelu' neu gymorth gyda biliau ynni. Mae mwy o dystiolaeth werthuso yn ofynnol i asesu pa un yw'r mwyaf effeithiol o ran lleihau tlodi tanwydd.

Rhagor o wybodaeth

I gael yr adroddiad llawn, gweler Bucelli, I., a McKnight, A. (2022). *Tlodi ac allgáu cymdeithasol: adolygiad o dystiolaeth ryngwladol ar dlodi tanwydd*. Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.



Ynghylch Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi dystiolaeth a chyngor annibynnol o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, sy'n cael ei hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol

a Llywodraeth Cymru, yn rhan o Brifysgol Caerdydd ac yn aelod o What Works Network y Deyrnas Unedig.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Dan Bristow

+44 (0)29 2087 5345

dan.bristow@wcpp.org.uk

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, Sbarc/Spark, Ffordd Maindy, Caerdydd CF24 4HQ



www.wcpp.org.uk/cy



029 2087 5345



info@wcpp.org.uk



@WCfPP

