

Ruokavaliokorvaus/keliakiakorvaus

Toimeksianto 3.1 sosiaaliturvajaostoon: Valmisteluun malli jossa käytetään 10 milj. ja 15 milj. keliakiakorvaukseen siten, että käytettävää rahaa määrittää tulot, eli ettei hyvätuloiset saa korvausta. Maksimimäärä korvausta 38 € ja toinen malli 31 € . Yhteensä siis neljä mallia.

Kela on arvioinut tulosidonnaisia korvausmalleja eri tuloarajoilla. Korvaus myönnettäisiin vain henkilöille, joiden vuositulot jäisivät alle tuloarajan. Tuloarajan määrittely vaikuttaa korvausta saavien määrään seuraavasti:

etuuden määrä (e/kk)	31	31	38	38	31	38
Etuuden kustannukset (milj. euroa)	10,0	15,0	10,0	15,0	16,4	20,1
tuloaraja (e/vuosi)	33 000	59 500	27 000	41 000	<i>ei tuloaraja a</i>	<i>ei tuloaraja a</i>
jolloin keliakiakorvauksen saajia	27 000	40 000	22 000	33 000	44 000	44 000

Taustaa

Vuoteen 2016 asti maksettiin ruokavaliokorvausta osana Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaa vammaiseturvauksia, josta säädetään vammaiseturvauksista annetussa laissa (570/2007, vammaiseturvauksilaki). Alle 16-vuotiaan vammaistuen myöntämisen yhteydessä keliakia huomioidaan edelleen vammaiseturvauksilain 7 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Ruokavaliokorvaus oli kohdennettu keliakiaa sairastaville henkilöille, minkä takia etuudesta puhuttaessa käytetään myös termiä keliakiakorvaus. Etuuden myöntämisen edellytyksenä oli asianmukaisesti diagnosoitu keliakia. Etuuden määrä oli vuonna 2002 21 euroa kuukaudessa ja ennen lakkauttamista vuonna 2015 23,60 euroa kuukaudessa. Määrä ei ollut sidottu indeksiin, vaan korotus toteutettiin lainmuutoksella. Korvaus oli veroton ja sitä maksettiin 16 vuotta täyttäneille. Vuonna 2015 ruokavaliokorvauksen etuusmenot olivat yhteensä 9,7 miljoonaa euroa ja etuuden saajia oli yhteensä 34 520 henkilöä.

Ruokavaliokorvauksen lakkauttamisen yhtenä keskeisenä syynä oli eri sairauksia sairastavien yhdenvertaisuus. Keliakian lisäksi on myös muita sairauksia, joissa ruokavaliokorvauksen noudattaminen tai ruoka-aineen välttäminen hoitomuotona on välttämätöntä. Korvauksen lakkauttamisen yhteydessä eduskunnassa¹ katsottiin, että vaikka keliakia ja esimerkiksi ruoka-aineallergiat eivät ole samanlaisia sairauksia, yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei ole ongelmallista, että yhtä sairautta sairastavat saavat korvausta ruokavaliokorvauksen noudattamiseksi. Keliakiaa, mutta myös esimerkiksi

¹ StVM 4/2015 vp. s. 2.

ruoka-aineallergiaa sairastava voi toisaalta rakentaa ruokavalionsa myös siten, ettei vältettäviä ruoka-aineita korvata kalliimmilla ruoka-aineilla, vaan tarvittavat ravintoaineet saadaan muista ruoka-aineista. Ruokavaliokorvauksen maksaminen ei ole edellyttänyt gluteenittomien tuotteiden ostamista, eli korvaus ei siltä osin rinnastu lääkekorvausjärjestelmään, jossa korvauksen saa lääkettä ostaessaan. Ruokavaliokorvaus ei muutenkaan ole rinnastettavissa lääkekorvausjärjestelmään, joka perustuu tuotteiden hinnanvahvistukselle sekä myynnin kanavoimiselle apteekkien kautta.

Muistiossa on esitetty huomioitavaksi tulevia seikkoja, mikäli etuuden palauttamista halutaan valmistella. Liitteenä on sosiaali- ja terveysministeriössä aiemmin laadittu ruokavaliokorvauksen kokonaisarviointi vuodelta 2020. Se on olennaisilta osin edelleen relevantti ja sisältää keskeiset haasteet etuuden palauttamisen arvioimisen näkökulmasta.

Yhdenvertaisuuden turvaaminen

Suomen perustuslaissa (731/1999, PL) perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden (PL 6 §) toteutumisen näkökulmasta ei siten eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuman mukaan olisi ongelmattonta, että jokin tietty diagnoosi oikeuttaisi ruokavaliokorvaukseen. Samalla esimerkiksi vilja-allergiaa sairastavat eivät olisi oikeutettuja ruokavaliokorvaukseen, vaikka myös heidän tulee allergian vuoksi noudattaa rajoituksia ruokavaliossaan. Etuusoikeuden laajentaminen myös muihin kuin keliakiaa sairastaviin henkilöihin puolestaan lisäisi etuusmenoja ja aiheuttaisi toisaalta haasteita etuusoikeuden määrittelyyn. Sääntelyn tulee olla riittävän tarkkarajaista, jolloin säännöksen tulisi selkeästi sisältää etuuden myöntämisedellytysten osalta arvioitavaksi tulevat seikat.

Ruokavaliokorvauksen palauttamiseen tähtäävä hallituksen esitys olisi hyvin todennäköisesti saatettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi erityisesti sen osalta, voidaanko yhdenvertaisuuden toteutumisen ja turvaamisen kannalta pitää hyväksyttävänä sitä, että jokin tietty sairaus tai diagnoosi olisi yksinomainen oikeutusperuste etuuden myöntämiselle. Vammaisetuudet perustuvat aina asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen, sairauden tai vamman aiheuttamaan toimintakyvyn heikentymiseen eivätkä tiettyyn diagnoosiin. Siten yksittäisen diagnoosin perusteella tietylle sairausryhmälle maksettava vammaisetuus olisi hyvin poikkeuksellinen.

Ruokavaliokorvauksen palauttaminen etuusjärjestelmään olisi vastoin kokonaisuuden systematiikkaa, koska ruokavaliokorvaus kohdentuisi vain tiettyyn diagnoosiin/sairauteen. Muut erityistä ruokavaliota esimerkiksi allergian takia noudattavat jäisivät etuusoikeuden ulkopuolelle.

Gluteenittomien tuotteiden saatavuus on parantunut ja niistä on tullut edullisempia aikaisempaan verrattuna, joten mahdollisesta ruokavaliokorvauksen palauttamisesta tulisi yhdenvertaisuuteen liittyvää ongelmallisuutta vain yhdelle ruokavalioryhmälle kohdennetussa tukimuodossa.

Gluteenittoman ruokavalion noudattaminen on nykyään niin yleistä, että olisi hankala todeta, kenellä ruokavalion noudattaminen perustuu hyvän hoitokäytännön mukaiseen diagnostiikkaan.

On monia muitakin ruoka-aineita, jotka allergisella mekanismilla voivat aiheuttaa hengenvaarallisia reaktioita ja sillä perusteella henkilö voi joutua välttämään tiettyjä ruoka-aineita tai hankkimaan korvaavia tuotteita, joita voi käyttää.

Toteuttamistapojen arviointia

Tulosidonnainen ruokavaliokorvaus

Lakkautettu ruokavaliokorvaus oli kaikille etuuden myöntämisedellytykset täyttäneille saman suuruinen, eikä etuutta oltu sidottu hakijan tulotasoon. Valmisteltavaksi lähetetty ehdotus ruokavaliokorvauksen palauttamisesta osaksi vammaisetusjärjestelmää tulosidonnaisena lisäisi kannustinloukkuja ja lisäisi sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta. Etuusoikeus lakkaisi tietyn tulotason ylittyessä, mikä ei kannustaisi asiakasta hankkimaan omia lisätuloja toimeentulonsa turvaamiseksi. Asiakkaiden kannalta muutokset tuloissa johtaisivat etuusoikeuden tarkistamiseen jollakin mekanismilla.

Etuuden palauttaminen osaksi vammaisetuuksia ja etuuden toimeenpano edellyttäisi lisäksi hallinnollista ja järjestelmätyötä Kelassa.

Tulosidonnaisten etuuksien toimeenpano aiheuttaa lisäksi enemmän hallinnollisia kustannuksia etuuden toimeenpanossa verrattuna etuuksiin, joissa tulot eivät vaikuta etuuden myöntämiseen. Olisi ratkaistava, miten tulosidonnaisuus toteutettaisiin ruokavaliokorvauksen yhteydessä. Erilaisia vaihtoehtoja tulosidonnaisuuden toteuttamiselle voivat olla esimerkiksi:

- Tulojen seuraaminen tulorekisteristä. Etuusoikeus lakkautettaisiin tulorajan ylittyessä. Tämä edellyttäisi järjestelmämuutoksia Kelassa ja lisäisi hallinnollista työtä etuuspäätösten/lakkautusten antamisen muodossa.
- Tulojen vuositarkistus. Tämä vaihtoehto lisäisi asiakkaille aiheutuvaa työtä, kun tulotiedot tulisi toimittaa Kelalle vuosittain ja aiheuttaisi vastaavasti lisätyötä etuuskäsittelyssä myös Kelassa.
- Etuuden myöntäminen määräajaksi. Etuutta tulisi hakea uudestaan määräajan päättyessä ja tuossa yhteydessä tarkasteltaisiin asiakkaan tuloja. Lisäisi työtä asiakkaille ja Kelalle.

Olisi myös ratkaistava, mitkä tulot huomioitaisiin etuuden myöntämisedellytysten arvioinnissa. Huomioitaisiinko vain asiakkaan omat tulot, vai mahdollisesti myös perheenjäsenten tulot? Esimerkiksi alle 16-vuotiaan vammaistukioikeuden päättyessä asiakkaat ovat alaikäisiä ja useat asuvat vielä huoltajiensa kanssa. Tulisivatko huoltajien tulot huomiotavaksi etuusoikeuden täyttymistä arvioitaessa?

Lisäksi olisi ratkaistava, miltä ajalta tulot huomioidaan etuuden myöntämisen yhteydessä. Tulorajoja sisältävät etuudet monimutkaistavat sosiaaliturvan kokonaisuutta ja lisäävät kannustinloukkuja. Tulorajojen muodostaminen tarkoituksenmukaisiksi on monimutkaista ja edellyttäisi kattavaa valmistelua asiaan liittyvien seikkojen selvittämiseksi. Voi olla vaikeaa arvioida, mihin tuloraja olisi tarkoituksenmukaisinta asettaa. Lisäksi vammaiseturuukien systematiikka on nyt lainsäädännössä rakennettu toisin.

Tasasuuri ruokavaliokorvaus

Lakkautettu ruokavaliokorvaus oli tasasuuri etuus, eli myöntämisedellytykset täyttävät hakijat saivat kaikki saman suuruista ruokavaliokorvausta, joka oli tarkoitettu gluteenittomien tuotteiden tavallisia ruoka-aineita kalliimpien kustannusten kattamiseksi, mutta korvaus ei ollut korvamerkitty gluteenittomien tuotteiden ostamiseen eikä korvauksen käyttämisestä esim. gluteenittoman ruokavaliion noudattamisen näkökulmasta ole voitu seurata. Tasasuuren etuuden toimeenpano olisi

selkeämpää ja aiheuttaisi vähemmän hallinnollisia kustannuksia. Asiakkaiden näkökulmasta etuuspäätökset voitaisiin tehdä toistaiseksi voimassa oleviksi, kun tuloja ei tarvitsisi tarkastella.

Tasasuuri ruokavaliokorvaus ei siten lisäisi kannustinloukkuja, mutta myös sen kohdalta tulisi arvioitavaksi, voidaanko pitää perusteltuna sitä, että tietyn diagnoosin tai sairauden perusteella voisi saada omaa erillistä etuuttaan. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta tasasuurikaan ruokavaliokorvaus ei poistaisi tätä ongelmaa.

Kustannukset

Ruokavaliokorvausten palauttamisesta aiheutuvat kustannukset koostuvat korvauksen etuuskuluista, korvauksen hallinnointikuluista sekä kuluista, jotka aiheutuvat keliakian diagnosoinnista. Korvausta arvioidaan maksettavan enimmillään noin 44 000 henkilölle.

Keliakian diagnosointi edellyttää tutkimusta kudostransglutaminaasivasta-aineiden määrittystä verinäytteestä sekä koepalatutkimusta ohutsuolesta. Lisäksi korvauksen maksaminen edellyttää lääkärin B-lausuntoa. Verinäytteen kustannuksen arvioidaan olevan 20 e/tutkimus ja asiakasmaksuasetuksen mukaan lääkäritodistuksesta voidaan periä 51,50 euroa. Koepalatutkimuksen hinnasta ei ole arviota. Verinäytteestä ja lääkäritodistusten kirjoittamisesta arvioidaan aiheutuvan kustannuksia noin 3,2 milj. euroa.

Etuusjärjestelmän rakentamiskustannusten arvioidaan olevan noin 4 milj. Euroa. Lisäksi vuosittaisten hallintokulujen arvioidaan olevan tulosidonnaisen korvauksen osalta noin 1-2 milj. euroa ja tasasuuruisen etuuden hallintokulujen arvioidaan sen sijaan olevan vähäisiä.

Tulosidonnaisen 10 milj. euroa maksavan korvauksen vuosittaisten kustannusten arvioidaan olevan kaikkiaan 18 milj. euroa ja 15 milj. euroa maksavan korvauksen vuosittaisten kustannusten yhteensä 24 milj. euroa.

Tasasuuren (38 euroa kuukaudessa) korvauksen kustannusten arvioidaan olevan etuusmenojen osalta 20 milj. euroa ja kaikkine kuluineen yhteensä 27 milj. euroa ja tasasuuren (31 euroa) kuukaudessa maksettavan korvauksen kustannusten arvioidaan olevan etuusmenojen osalta 16,4 milj. euroa ja kaikkine kuluineen yhteensä 24 milj. euroa.

Kaikista kustannuksista puuttuu arvio koepalatutkimuksen kustannuksista.

Yhteenveto

Eri sairauksia ja allergioita sairastavien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ja etuusjärjestelmän selkeyden näkökulmasta ruokavaliokorvauksen palauttaminen ei ole kannatettava toimenpide. Perustuslaissa turvatus yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ruokavaliokorvauksen palauttamista käsittelevä hallituksen esitys tulisi luultavasti perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. On vaikeaa arvioida, voisiko ruokavaliokorvausta palauttaa osaksi etuusjärjestelmää siten, että vain tietty diagnoosi oikeuttaisi etuuteen. Tämä koskee sekä tulorajan sisältävää että tasasuurta etuutta.

Tulorajan sisältävä etuus ei lisäksi myöskään kannustaisi lisäämään tuloja esimerkiksi työn vastaanottamisen kautta. Tulorajan sisältävä etuus lisää kannustinloukkuja ja etuusjärjestelmän byrokratiaa. Tulorajan käyttäminen ja siihen liittyvät huomioitavat seikat lisäävät etuusjärjestelmän monimutkaisuutta.

Voisi olla tarkoituksenmukaisempaa valmistella vammaisetusjärjestelmän uudistusta kokonaisuutena. Tällöin voitaisiin tarkastella vammaisetuksien ajankohtaista tilannetta, tarkoituksenmukaisuutta ja oikeaa kohdentumista, sekä huomioida vammaisten henkilöiden oikeus osallistua itseään koskevien asioiden valmisteluun YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti.

Ruokavaliokorvauksen palauttamisesta aiheutuvien hallinnollisten kulujen ja julkiselle terveydenhuollolle aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan korkeita.