

Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa¹

Anneli Anttonen: *YTT, professori, Tampereen yliopisto*

Jorma Sipilä: *VTT, professori, Tampereen yliopisto*

anneli.anttonen@uta.fi, jorma.sipila@uta.fi

Janus vol. 18 (2) 2010, 104-120

The logo for the journal 'Janus' features a stylized 'J' with a circular arrow icon to its left, followed by the word 'Janus' in a clean, sans-serif font.

Tiivistelmä

Universalismin käsitteellä on viitattu poliittiseen ideaaliin, sosiaalipoliittisten etuuksien kohdentamisen tapaan ja hyvinvointivaltiomallien eroihin. Artikkelin tavoitteena on selvittää puhetta universalismista kahdessa erilaisessa kontekstissa: brittiläisessä ja pohjoismaisessa sosiaalipolitiikassa. Britanniassa universalismista tuli sodan jälkeen tärkeä poliittinen käsite. Sen avulla korostettiin sosiaalipolitiikan integroivaa tehtävää, kansakunnan yhtenäistämistä, verrattuna marginalisoivaan köyhäinhoitoon ja työmarkkinaosapuolten maksuihin perustuvaan sosiaalivakuutukseen. Pohjoismaissa taas tutkijat nimesivät universalismin pohjoismaisen mallin keskeiseksi periaatteeksi. Tulkinta johti universalismin käsitteen alan laajentamiseen, sillä universaalina alettiin pitää etuuksia, joita oli pidetty universalismin antiteeseinä. Universalismi on näin kaksijakoinen käsite, jota voidaan käyttää suppeammassa ja laajemmassa merkityksessä. Brittiläisessä sosiaalipolitiikan tutkimuksessa käsitteestä on pitkälti luovuttu, kun taas Pohjoismaissa universalismi on edelleen tärkeä tavoite ja periaate.

1950-luvulta lähtien universalismi on ollut yksi sosiaalipolitiikan tutkimuksen tärkeimpiä käsitteitä ja ihanteita. Universalismin käsitettä onkin käytetty paljon ja hyvin erilaisissa yhteyksissä. Sen avulla on viitattu poliittiseen ideaaliin, sosiaalipoliittisten etuuksien kohdentamisen tapaan sekä hyvinvointivaltiomallien eroihin. Käsite on miellyttänyt erityisesti niitä, jotka ovat halunneet supistaa yhteiskunnallisia eroja tai korostaa kansan yhtenäisyyttä. Universalismiin on ihastuttu ja samastuttu, mutta sitä on myös kritisoitu ja siihen on otettu etäisyyttä.

Artikkelin tavoitteena on selvittää puhetta universalismista. Arvioimme erilaisia keskusteluja ja täsmennämme, mitä universalismi on ollut tai mitä se mahdollisesti on tänä päivänä. Lähdemme liikkeelle siitä havainnosta, etteivät sosiaalipolitiikan tutkijat ole lukuisista analyyseistä huolimatta päässeet yhteisiin tulkintoihin saati yksimielisyyteen universalismista (esim. Spicker

1992; Sainsbury 1996; Pratt 1997; Bergh 2004). Alustava sosiaalipolitiikan tutkimuskirjallisuutta koskeva universalismi-luentamme paljasti, että käsite tuntui historian edetessä vain hämärtyvän. Juuri tämä havainto houkutteli pohtimaan kyseisen sosiaalipoliittisen käsitteen elämää.

Universalismin käsite näyttää viittaavan sellaisiin asioihin kuin yhteisyyteen, kansaan, samanlaisuuteen ja kattavuuteen. Sen vastakohtia ovat esimerkiksi residualismi, selektivismi, partikularismi ja myös erilaisuus tai moninaisuus (diversity, ks. Hvinden & Häikiö 2010). Lähdemme liikkeelle ajatuksesta, että universalismi oli radikaali sosiaalipoliittinen idea. Aiemmin yhteisen sosiaalisen turvan kohteena olivat olleet lähinnä vain köyhät, jotka eivät tulleet omillaan toimeen, sekä työntekijät, jotka pääsivät maksunsa suorittamalla sosiaalivakuutuksen piiriin. Kun tulonsiirtoja ja palveluja ryhdyttiin 1900-luvulla suuntaamaan koko väestölle, omaksuttiin samalla

uudenlainen jakoperiaate sosiaalipolitiikkaan.² Universalismin syntyessä tehtiin siis eroa sekä tarveharkintaan että työsuhteeseen perustuviin etuuksiin.

Erottelu kuulostaa selkeältä, mutta käytännössä rajanvedot ovat olleet vaikeita. Kun universalismia on verrattu residualismiin ja marginalismiin (jotka tarkoittavat etuuksien kohdentamista huono-osaisille), selektivismiin (joka tarkoittaa etuuksien kohdentamista jollekin väestöryhmälle) sekä partikularismiin (joka painottaa ihmisten erilaista kohtelua), on jouduttu pohtimaan yksityiskohtaisesti toisenlaisten sosiaalipoliittisten ideaalien ja jakoperiaatteiden olemusta. Mitä lopulta on kaikkien kansalaisten kuuluminen saman järjestelmän piiriin tai kaikkien kohtelemisen samassa tilanteessa samalla tavalla? Palaamme näihin kysymyksiin.

Kansalaisten yhtenäinen kohtelu esimerkiksi hallinnollisen rationaalisuuden, poliittisen kannatuksen tai kansallisen yhtenäisyyden lisäämiseksi oli 1900-luvun alkuun saakka poikkeuksellista, koska valtion väestön katsottiin koostuvan eriarvoisista ryhmistä. Jotkut velvollisuudet saattoivat koskea kaikkia maan asukkaita, mutta eivät etuudet tai oikeudet. Universalismi tuli sosiaalipolitiikassa mahdolliseksi vasta kun vahva luokkaerotus haihtui, työväenkysymys laimeni ja saatettiin ajatella koko väestöä etuuksien kohteena. Sosiaalipolitiikaksi ei enää nimitetty ainoastaan toimintaa, joka kohdistui työväestöön (Kuusi 1931, 14–21).

Pian ensimmäisen maailmansodan jälkeen ilmaantui eri puolilla Eurooppaa tutkijoita (Thörnberg Ruotsissa 1917, von Wiese Saksassa 1924, Pesonen Suomessa 1921), jotka katsoivat, että jokainen kansalainen voisi joutua tilanteeseen, jossa hänen olisi tärkeää päästä sosiaalipolitiikan kohteeksi. Toisen maailmansodan jälkeen tämä näkemys oli jo noussut valtavirraksi (Nieminen 1955, 60–73). Se konkretisoitui selvimmin Britanniassa, jossa kehitettiin sekä uu-

denlaista poliittista argumentaatiota (universalismin kieltä) että uudenlaista sosiaalipolitiikkaa (universaaleja etuuksia).

Universalismin ymmärtämisen kannalta on kiinnostavaa, että koko väestöön kohdistuvaa eräänlaista "julkista palvelua" oli kuitenkin olemassa jo 1800-luvulla, nimittäin sellaisella nykyisen hyvinvointivaltion ydinalueella kuin koulutuksessa. Yleinen oppivelvollisuus säädettiin ensin Preussissa (1763) ja sitten Tanskassa (1814), Ruotsissa (1842), Norjassa (1848) sekä Yhdysvalloissa (1852). Samantapaisen sääty-yhteiskunnan aikaisen universalismin esiasteen tunnistavat Kildal ja Kuhnle (2005, 18) myös 1800-luvun pohjoiseurooppalaisessa kansanterveyslainsäädännössä. Molemmista tapauksissa voidaan puhua pikemminkin kaikki kansalaiset kattavasta velvollisuudesta kuin etuudesta. Niiden ajoitus paljastaa myös, ettei universalismia pidä nähdä yksinomaan pitkälle kehittyneen demokratian saavutuksena. Universaaleilla järjestelmillä voidaan tähdätä myös kansalaisten henkilökohtaisten vapauksien ja poliittisen vastarinnan vähentämiseen: universalismi voi palvella jopa totalitarismia.³

Hiukan samassa hengessä Suomessa sanaa "universalistinen" käytettiin pitkään viittaamaan kollektiivisten intressien, yhteisen edun ja taroituksenmukaisuuden käyttämiseen sosiaalipolitiikan perusteluna. "Ilman tyytyväisiä, terveitä ja voimakkaita, mahdollisimman vapaasti kehittyviä kansalaisia ei valtio voi menestyä. Yhteiskunnan terve kehitys vaatii paitsi ihmisen työkyvyn lisääntymistä, myös kulttuurin syventämistä ja levittämistä mitä laajimpiin piireihin, mutta sitä ei voida saavuttaa ilman tehokasta sosiaalipolitiikkaa", kirjoitti Eino Kuusi (1931, 24). Universalismi oli "humaanisten" ja eettisen perustelujen vaihtoehto (Nieminen 1955, 143). Universaaleilla perusteluilla oli paikkansa, kun haluttiin osoittaa valtion toiminnan välttämättömyys kansalaisten toimintakyvyn suojelemisessa, ylläpitämisessä ja kasvattamisessa. Yhteistä etua

painottavat perustelut virittävät ajattelemaan sellaisia sosiaalipoliittisia toimia, jotka kattavat koko väestön. Universaaleja järjestelmiä ei synny, jos valtio ja sen legitimitietin takana olevat intressiryhmät eivät näe niitä tarkoituksenmukaisiksi. Sen sijaan inhimillisten kärsimysten herättämää myötätuntoa korostavat humaanit perustelut vievät helposti kohti hyvinvointipluralismia ja residuaalista sosiaalipoliittikkaa, esimerkiksi hyväntekeväisyyttä ja diakoniaa.⁴

Käsitteeseen sisältyvät ongelmat ovat pitkälti seurausta siitä, että sanaa "universaali" on käytetty eri yhteyksissä eri tarkoituksiin (Kildal & Kuhnle 2005, 14). Siksi käymme läpi universalismin käsitteen käyttöä kahdessa erilaisessa kontekstissa: brittiläisessä ja pohjoismaisessa. Britanniassa universalismista tuli toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen yhteiskuntaa tasa-arvoistavan reformiliikkeen päätavoite. Se menetti Britanniassa kuitenkin vähitellen suosiotaan ja sitä alettiin pitää riittämättömänä ja vanhentuneena politiikan linjauksena. Pohjoismaissakin universalismin idea on liittynyt sääty-yhteiskunnan modernisointiin ja luokkayhteiskunnan purkamiseen. Universaaleja etuuksia näissä maissa oli ollut pitkään, mutta universalismi sai tutkimuskirjallisuudessa uuden ja brittiläisestä poikkeavan merkityksen ja painoarvon, kun 1980-luvulla ryhdyttiin puhumaan pohjoismaisesta mallista. Artikkelin käsitteellinen analyysi kohdistuu ennen muuta brittiläiseen universalismitulkintaan, jota sitten rinnastamme pohjoismaiseen. Lopuksi teemme yhteenvedon universalismia koskevista tulkinnoistamme ja esitämme oman näkemyksemme universalismista.

Universalismin läpimurto: sodanjälkeinen brittiläinen hyvinvointivaltio

Toisen maailmansodan järkyttäessä brittiläisen yhteiskunnan perusteita kasvoi poliittinen tarve

keventää yhteiskunnallisia jännitteitä. Uudensalaisille periaatteille rakentuva sosiaalipoliittikka näytti lupaavalta välineeltä integroida kansakuntaa. Universaalien sosiaalipoliittikan ohjelmallisena kulmakivenä pidetään Beveridgen (1942) laatimaa raporttia brittiläisen sosiaalipoliittikan uudistamiseksi. Raportin keskeinen tarkoitus oli integroida hajanaiset sosiaalipoliittiset etuudet ja tuoda kaikki kansalaiset saman, minimiturvan takaavan sosiaalipoliittisen järjestelmän piiriin.

Jo sodan alkaessa oli esitetty voimakkaita ve-toomuksia yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden lisäämiseksi, etuoikeuksien poistamiseksi ja tulon- sekä omaisuudenjaon tasoittamiseksi (Titmuss 1958, 82). Beveridge-raportti vei prosessia eteenpäin esittämällä ajatuksen uudesta sosiaalisesta järjestyksestä: Oli luotava "hyvinvointivaltio" tai " palveluvaltio" (social service state) tuottamalla kaikille ikääntyneille, työttömille, äideille ja sairaille perustoimeentuloturva. Kaikki kansalaiset, joilla oli tuloja, suorittaisivat maksuja sosiaalivakuutusjärjestelmään ja kaikilla olisi oikeus välttämättömyksiin: terveyteen, tietoon, ravintoon ja suojaan. Oikeutta tehtäisiin myös perheenäideille, jotka eivät olleet ansiotyössä. Yhtäläinen pääsy etuukseen piiriin merkitsisi suurta edistystä verrattuna sota-aikaa edeltäneeseen yhteiskuntaan, josta perheet ja vapaaehtoisjärjestöt eivät olleet kyenneet karkottamaan viittä jättäjäistä: sairautta, kurjuutta, tietämättömyyttä, toimeettomuutta ja puutetta (Beveridge 1942, 6–15).

Beveridge puhui voimakkaasti kaikille tarkoitettujen yhteiskunnallisten palvelujen puolesta. Kenellä tahansa oli riski köyhyä ennalta arvaamatta ja siksi turvan tulisi olla universaali. Tämä sai Beveridgen kannattamaan tasasuuria sosiaaliturvamaksuja ja tasasuuria etuuksia. Hän uskoi, että normaalitapaukset kattava ja minimivaatimukset täyttävä kansallinen toimeentuloturva olisi saavutettavissa (Beveridge 1942, 121–122).

Titmuss on korostanut sodan merkitystä sosiaalipoliittisen ajattelun vallankumoukselle. Esimerkkinä tästä hän kuvaa vanhempien asenteiden muuttumista koulun maitotarjoilua kohtaan. Häpeälliseksi leimautunut köyhänapu muuttui sodan oloissa yhteiskunnalliseksi palveluksi (Titmuss 1950, 509–511). Titmuss onkin antaumuksella kuvannut universalismin omaksumisen merkitystä: "Perustavanlaatuinen historiallinen syy tämän periaatteen omaksumiseen oli pyrkimys saattaa palvelut koko väestön saataville niin, etteivät käyttäjät kokisi nöyryyttävää yhteiskunnallisen aseman, arvostuksen eivätkä itsekunnonoituksen menetystä" (Titmuss 1968, 129).

Thanen (1982) mukaan sotaa tärkeämpi muutos oli kuitenkin, että Labour voitti vaalit tuntuvalta enemmistöllä vuonna 1945. Se pääsi ensimmäistä kertaa muodostamaan hallituksen ja toteuttamaan ideoitaan julkisten hyödykkeiden universaalista jaosta (Thane 1982, 229–230, 263–267).

Terveydenhuolto, koulutus, toimeentuloturva ja asuminen katsottiin niin tärkeiksi tekijöiksi määrittämään elämän laatua ja kokemuksia, ettei näiden palvelujen jakaminen voisi jäädä riippuvaksi siitä, millaiset resurssit ihmisillä olisi käytössään markkinoilla. Markkinatalouteen kuuluva tavaroiden ja palvelujen historiallinen käyttörajoite poistuisi. Samalla hyvinvointivaltio edistäisi yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta ja hyvää järjestystä (Pratt 1997, 201; Langan 1998, 8–10).

Universalismin kritiikki lisääntyy

Universalismi oli hyvin elinvoimainen poliittinen ideaali niin kauan kuin äänestäjäkunnan enemmistö koki oman yhteiskunnallisen asemansa huonoksi. Työväenpuolueen 1940-luvulla aikaansaaman lainsäädännön vetovoimaa ei heikentänyt edes konservatiivien kitkerä kritiikki, jonka mukaan "hyvinvointivaltio" oli luotu liian

nopeasti ja laajamittaisena (Titmuss 1958, 34–37). Reformien suosiosta kertoo, että konservatiivit yllättäen jättivät lainsäädännön ennalleen palatessaan valtaan 1951. Vuosikymmenten varrella kuitenkin myös työväenpuolueen innoittunut tuki alkoi vähitellen laimeta (Pratt 1997, 208–212). Heti sodan jälkeen kansakunnan yhtenäisyys oli ollut lähes romanttinen ideaali, jota universalismi tuki. Sodan jäädessä taakse sosiaalipoliittiset intressit alkoivat erilaistua. Kritiikki ei enää tullut ainoastaan etuoikeutettujen taholta, vaan syntyi myös uusi kysymys: täyttääkö universalismi lupauksensa? Kun universalismi on periaate, jossa korostuvat yhteisyyden rakentaminen kansakuntaan ja ihmisten kohtelu samalla tavalla, niin universaalien sosiaalipoliittikan testikysymykseksi muodostuu, miten universalismi onnistuu poistamaan köyhyyttä ja lisäämään naisten ja vähemmistöjen hyvinvointia.

Jos brittiläinen kansanvakuutus olisi yltänyt Beveridgen tavoitteeseen ja kyennyt takaamaan minimielintason kaikille kansalaisille, olisi samalla syntynyt universalismin henkeen sopiva ratkaisu köyhyyden vähentämiseksi. Kuitenkin jo kansanvakuutusta perustettaessa jouduttiin huomaamaan, ettei riittävän reilusti mitoitettuja etuuksia saatu aikaan. Kansanvakuutus kykeni korvaamaan vain vaatimattoman osan tavallisen työntekijän menettämästä palkasta (Thane 1982, 279). Vakuutusturva jäi vielä heikommaksi kotirouvien, eronneiden yksinhuoltajien, vammaisten ja yrittäjien kohdalla (Jones, Brown & Bradshaw 1983, 49). Kansalliseksi järjestelmäksi yhtenäistetyn harkinnanvaraisen toimeentulotuen käyttö ei vähentynyt, vaikka hallitus optimistisesti niin oletti. Universalismin ensimmäinen suuri ongelma oli siinä, ettei brittiläinen hyvinvointivaltio onnistunut sodan jälkeen eikä myöhemminkään kehittämään sellaista universaalista sosiaalipolitiikkaa, joka olisi poistanut köyhyyden. Vielä suurempi poliittinen ongelma muodostui siitä, ettei kansanvakuutuksen etuuksia kyetty sen rahoitustavasta johtuen nostamaan, vaikka elintaso yleisesti nousi. Järjestelmä ei kyennyt ta-

kaamaan riittävää toimeentuloturva (Lödemel 1997, 134–137).⁵

Toinen periaatteellinen ongelma syntyi sukupuolierosta, sillä miehiä ja naisia ei kohdeltu samojen sääntöjen mukaan. Lähtökohtana oli turvata työtätekeväälle miehelle perhepalkka, joka mahdollistaisi työelämän ulkopuolella olevan vaimon ja muiden miehestä riippuvaisten perheenjäsenien elatuksen (Langan 1998, 11). Työssäkäyviä naisia taas kohdeltiin ikään kuin ylimääräisinä tulonhankkijoina. Niinpä ansiotyötä tekevät naimisissa olevat naiset joutuivat maksamaan kohtuuttoman korkeita vakuutusmaksuja suhteessa saamiinsa etuuksiin. Epäjohdonmukaista oli myös, että pienituloisten vanhempien yliopistossa opiskeleva tytär oli oikeutettu avustukseen, mutta poika ei (Titmuss 1958, 42, 49).

Universalismi ei sisältänyt lupausa sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Williamsin (1992, 206) kriittinen termi ”vääristynyt universalismi” (false universalism) kuvaa hyvin feministisen kritiikin sisältöä. Kritiikki sai jatkossa lisää pontta, kun ryhdyttiin arvioimaan etnisen, kulttuurisen ja seksuaalisen erilaisuuden huomioonottamista sosiaalipolitiikan käytännöissä (Pratt 1997; O’Connor, Orloff & Shaver 1999; Williams 1997). Eroja ja erilaisuutta koskevassa keskustelussa on tuotu esiin, miten rajallinen on ollut universaaleiksi tarkoitettujen järjestelmien kyky ymmärtää kulttuurista moninaisuutta. Erokeskustelu lähti liikkeelle feministisestä kritiikistä, joka osoitti, ettei universalismin suuri läpimurto suinkaan ollut merkinnyt kansalaisten yhtäläistä kohtelua. Yleistyneet uudet perhemuodot, kahden elättäjän malli ja yksinhuoltajuus, osaltaan kyseenalaistivat brittiläisen universalismin paternalistisuuden.

Kolmas kritiikin muoto liittyi palvelujärjestelmien keskitettyyn ohjaukseen ja professionaaliseen vallankäyttöön. Esimerkiksi Langanin mukaan universalismi suorastaan edellyttää valtiollista paternalismia, sillä universalismia ja tasa-

arvoista kansalaisuutta ei voitu sosiaaliturvan alueella edistää ilman, että valtio ryhtyi kehittämään yhtenäisiä kriteerejä tarpeiden määrittämiseksi (Langan 1998, 10). Yhtenäisen kansallisen palvelujärjestelmän luominen taas edellytti, että palvelujen piiriin pääsulle oli kehitettävä suhteellisen objektiiviset kriteerit, joita ammattilaisten oli sovellettava (Titmuss 1958). Niinpä hyvinvointivaltio merkitsi niin Britanniassa kuin muuallakin professionaalisen vallan laajenemista. Glennerster (1995, 69) nimittää Britannian kansallista terveydenhuoltoa (NHS) monopoliksi, jonka palvelukseen suostumisesta lääkärin saivat vastineeksi monopolivallan. George ja Miller (1994, 219) yleistyvät, että universaalien perustelujen korostaminen johti ammatillaiset ja byrokraatit hallitsemaan yhdessä massiivisia julkisia organisaatioita.⁶

Hyvinvointivaltion nousukausi Britanniassa päättyi paljolti öljykriisiin vuonna 1973. 1970-luvun alkuun tultaessa universalismia arvosteltiin useasta suunnasta. Oikeistolainen kritiikki jatkoi tuhlauksen, byrokratian ja valtiokeskeisyyden arvostelua ja kehitti uudeksi teemaksi vaatimuksen markkinaperustaisesta hyvinvointipalvelujen tuottamisesta. Labour kallistui ansiosidonnaisen toimeentuloturvan suuntaan ja alkoi kokea Beveridgen ihannoimat tasaetuuudet esteeksi riittävien eläkkeiden maksamiselle. Uusi köyhyyskeskustelu taas kiinnitti huomiota universaalien tulonsiirtojen tehottomuuteen, sillä tasaetuuudet eivät tasanneet tuloja tarpeeksi eivätkä saaneet köyhyyttä kuriin (esim. Abel-Smith & Townsend 1965; Townsend 1979).⁷ Feministinen kritiikki keskittyi naisten intressien sivuuttamiseen, paternalistisen asiantuntijavallan ongelmiin ja vähemmistöjen syrjintään. Monet ryhmät olivat siis yhtä aikaa mutta eri perustein nakertamassa universalismin legitimiisyyden perustaa (Langan 1998).

Näiden kritiikkien seurauksena universalismi menetti poliittista uskottavuuttaan Britanniassa. Universalismin käsite oli brittiläisessä keskus-

telussa alkanut kytkeytyä toimeentuloturvan tasaetuuksien riittämättömyyteen, köyhyyspolitiikan epäonnistumiseen ja kansallisen terveydenhuollon vaikeuksiin. Paitsi että universalismi ei kiinnostanut tiukan oikeistolaista Thatcheriä, ei sillä myöskään ollut painoarvoa 1990-luvulla valtaan nousseen uuden työväenpuolueen ideologiassa (Giddens 1998). Se alkoi tavoitella hyvinvointipluralismille ja uudelle julkisjohtamiselle perustuvaa vaihtoehtoista mallia organisoida sosiaalipoliittisia etuuksia ja etenkin palveluja (Miller 2004, 49–70). Universalismin tie oli paljolti kuljettu loppuun; Millerin tekstissä esiintyy kyllä käsite osittainen universaalisuus (partial universality) (mt. 63).

Kriitikot vaativat uudenlaista yhdistelmää, jossa universalismilla turvattaisiin kansalaisille perusoikeuksia, mutta niiden toteuttamisen tapo voisi vaihdella (esim. Williams 1992; Fitzpatrick 2001). Universalismin ja erilaisuuden yhdistäminen merkitsisi sitä, että universalismin on keskityttävä oikeuksiin, ei etuuksien sisältöihin. Yhtäläisten sosiaalisten oikeuksien turvaaminen kaikille ei edellyttäisi kaikkien kohtelemista konkreetisti samalla tavalla eikä välttämättä edes kaikkien kuulumista saman järjestelmän piiriin (myös Miller 2004).

Tasaetuedet ja institutionaalinen malli

Universalismin varhaisia määritelmiä esiteltäessä viitataan yleensä Wilensky ja Lebeauxin (1958) sekä Titmussin (1968) institutionaalisen sosiaalipolitiikan määrittelyihin. Määritelmät ovat samanhenkisiä, ja ottaessaan etäisyyttä vanhempiin sosiaalipolitiikan muotoihin, ne peilaavat hyvin sodan jälkeisen universalismin ideologisia tavoitteita. Wilensky ja Lebeaux (1958, 138–140) tekevät tunnetun eron residuaalisen ja institutionaalisen sosiaalipolitiikkakäsityksen (social welfare) kesken. Residuaalinen käsitys katsoo sosiaalipoliittiset instituutiot toissijaisiksi;

niiden on toimittava vain silloin, kun perhe ja markkinat eivät täytä inhimillisiä tarpeita. Sen sijaan institutionaalisen käsityksen mukaan sosiaalipolitiikka on modernin teollisen yhteiskunnan normaali toiminto, joka auttaa ihmisiä toteuttamaan itseään. Wilensky ja Lebeaux (1958, 141–143) esittävät myös kiinnostavan kysymyksen siitä, ovatko työsuhteeseen perustuvat etuudet sosiaalipolitiikkaa ollenkaan.

Titmuss (1968, 181–183) teki puolestaan hyvin tunnetun jaon kolmeen sosiaalipolitiikan toimintaperiaatteeseen: residuaaliseen (the residual welfare model of social policy), työsuoritukseen perustuvaan (the industrial achievement-performance model of social policy) ja institutionaaliseen (the institutional redistributive model of social policy) malliin. On olennaista, ettei työsuoritukseen perustuva sosiaalipolitiikka sisältänyt ainoastaan työntekijöiden ansiosidonnaista sosiaalivakuutusta, vaan työelämän tarjoamien etuuksien koko repertuaarin johtajien autoetuja myöten (ks. Titmuss 1958, 50–51). Vaikka Titmuss ei käyttänyt perusjäsenyyksessään universalismin käsitettä, hän puhui siitä runsaasti (esim. mt. 128–129) ja piti sitä yhtenä institutionaalisen mallin keskeisenä piirteenä.

Kun Titmuss ei ollut erityisesti käsiteanalyytikko, on uskaliaasta väittää ymmärtävänsä, mitä hän todella tarkoitti. Universalismi ei ollut hänelle tekninen vaan poliittinen kysymys. Häntä ei kiinnostanut universalismi sinänsä, vaan huonoosaisten ihmisten oikeudet. Ne olivat institutionaalisen mallin keskeinen sisältö. Titmussille universalismi oli ennen muuta kattavuutta eli kaikkien pääsyä sosiaalipoliittisten etuuksien piiriin ilman alentavaa tarveharkintaa ja leimautumista.

Titmuss (1968, 191–194) teki selväksi, että fiskaaliset etuudet (fiscal welfare) verovähennyksineen ja ammatilliset etuudet (occupational welfare) työsuohdesidonnaisine etuuksineen ovat jotain muuta kuin perusturva (social wel-

fare service). Fiskaaliset etuudet koskevat vain välitöntä veroa maksavia ja ammatilliset etuudet vain työllisiä, koska ne perustuvat suorituksiin. Perusturvaetuudet (social welfare benefits) sen sijaan ottavat yleensä huomioon vain kansalaisuuden ja tarpeet, eivät statusta eivätkä suorituksia.

Beveridgen ohjelman kaksi suurta periaatetta, kaikkien kansalaisten liittäminen yhden järjestelmän piiriin ja minimiturvan takaaminen kaikille, ovat vaikuttaneet voimakkaasti brittitutkimuksessa tehtyihin tulkintoihin universalismista; jopa niin, että minimiä suuremman turvan järjestäminen köyhille on katsottu poikkeamaksi universalismista (Collard 1971; Spicker 1992).⁸ Tasaetuksista poikkeaminen köyhien hyväksi olisi tarveharkintaa ja edustaisi residualismia, ja etuuksien sitominen tuloihin puolestaan merkitsi työllisten suosimista.

1960-luvulla jo universalismin ylipapiksi nimetty Titmusskin kävi keskustelua tasaetuksiin liittyvistä ongelmista: "Universalismi ei sellaisenaan ole tarpeeksi terveydenhoidossa, ansiosidonnaisessa toimeentuloturvassa eikä koulutuksessa. Näin paljon olemme oppineet viimeisinä kahtena vuosikymmenenä tulonjaon ja varallisuuden eriarvoisuudesta..." (Titmuss 1968, 134–135). Hänen mukaansa universalismi on vähentänyt diskriminointia ja toisen luokan kansalaisuutta, mutta eriarvoisuutta pääsyssä terveydenhuoltoon ja koulutukseen se ei ole poistanut (mt. 196–197). Niinpä Titmuss (mt. 135–136) päätyi ehdottamaan positiivista diskriminointia etuuksien jakamisessa, mitä hän piti selektivisminä.

Brittiläistä universalismikäsitystä seuranneet teoreetikot ovat pitäneet kiinni siitä, että universalismi merkitsee tulonsiirroissa tasaetuksia (esim. Timonen 2004). Tällainen universalistitulkinta johtaa kuitenkin helposti siihen, että sekä köyhät että hyvin toimeentulevat pitävät etuuksia riittämättöminä. Toinen perusongelma tässä traditionaalisessa näkemyksessä on, että

minimiturvan painottaminen vie kohti palvelusuuritteiden yhdenmukaistamista ihmisten preferensseistä riippumatta.⁹ Kun yhteiskunta vaurastuu ja erilaistuu, universalismin poliittinen suosio voi romahtaa, mikäli etuudet ovat liian niukkoja tai palvelut liian virtaviivaisia.

Universaalien sosiaalipolitiikan eteneminen Pohjoismaissa

Pohjoismaat olivat varhain liikkeellä kehittämässä universaaleja palveluja ja rahallisia etuuksia. Tätä linjausta tuki rationaalisen valtionhallinnon perinne ja Suomen kohdalla myös autoritaarinen tapa painottaa valtion etua ja kansallista yhtenäisyyttä (ks. Kettunen 2008). Valtion keskushallinnolle jäi paljon toimintatilaa, sillä protestanttiset kirkot eivät estäneet julkisen koulutuksen, sosiaalihuollon eivätkä sairaanhoidon laajenemista. Toiseksi, uskonnolliset tai alueelliset ristiriidat eivät olleet suuria eivätkä edellyttäneet hallinnon desentralisointia kuten useissa muissa maissa. Kolmanneksi, myöhäisen teollistumisen vuoksi teollisuustyöväestön keskinäiset turvajärjestelmät eivät kyenneet lieventämään köyhyysongelmaa kuin paikallisesti, sillä ilmiö oli liian laaja ja maaseutukeskeinen (Alestalo & Kuhnle 1987).

Maailman ensimmäisenä mittavana universaalina järjestelmänä pidetään yleensä Ruotsin kansaneläkejärjestelmää (1914), koska sen piiriin otettiin koko kansa, vaikkakin kahtia jakautuneena: maksukykyinen väestönosa sai ansioeläkkeen ja loput tarveharkintaisen kansaneläkkeen. Lakia on kuitenkin vaikea nähdä uuden aikakauden alkufanfaarina, sillä se oli luonteeltaan asiantuntijoiden muotoilema kompromissi, jonka tehtävänä oli rationalisoida köyhäinhoito (Edebalk 1996, 69–82). Tanskassa oli jo parikymmentä vuotta aiemmin (1892) säädetty eläkejärjestelmästä, joka takasi 60 vuotta täyttäneille oikeuden minimoitoimeentuloon. Etuuksia ei kuitenkaan myönnetty kaikille eläkeikäisille (Kildal

& Kuhnle 2005, 19). Suomen kansaneläkejärjestelmä (1938) oli alun perin ansiosidonnainen sosiaalivakuutusohjelma, mutta sen kattavuus jouduttiin sodan jälkeen täydentämään universaaliksi, niin että kaikki vanhat ihmiset pääsivät sen piiriin.

Tietoiseksi poliittiseksi tavoitteeksi universalismi nousi 1930-luvulla Ruotsin sosiaalidemokratian kansankoti-ideologian yhteydessä. Ajatus kansankodista painotti demokratiaa ja yhteisymmärrystä sekä luokka-ajattelun lopettamista. Universalismi liittyi kiinteästi Ruotsissa ja kansainvälisestikin aina toiseen maailmansotaan asti sosiaalidemokratian ideaan hyvästä yhteiskunnasta. 1920- ja 1930-luvulla sosiaalidemokratit painottivat tarpeisiin, eivät niinkään ansioihin perustuvaa sosiaalipolitiikkaa (Esping-Andersen & Korpi 1987, 46).

Universalismin idea sai sivustatukea väestönkasvun heikkenemisestä; olihan väestöpolitiikka mitä luontevin alue kaavailla koko väestöön kohdistuvia toimenpiteitä. 1930-luvun lopulla Ruotsissa kansalaiset saivat oikeuden tiettyihin äitiyteen ja pienten lasten hyvinvointiin liittyviin universaalipalveluihin, joihin usein liittyi kontrollin muotoja (Elmer 1964, 96–103). Myös Suomessa äitien ja lasten hyvinvointiin liittyvät etuudet olivat niitä, joista poliittiset puolueet kykenivät yhteisesti sopimaan: esimerkiksi perhelisä (1943) ja kaikille lapsiperheille maksettava lapsilisä (1948) sekä alkuvaiheessa lapsiperheisiin keskittynyt kunnallinen kotipalvelu (1950). Norjan kohdalla voidaan puhua suoranaista universalismin läpimurrosta, kun puolueiden yhteistyönä syntyi 1945 brittiläistylinen kansanturvaohjelma (folketrygd) (Esping-Andersen & Korpi 1987, 51).

Sodan jälkeen Pohjoismaissa saatiin aikaan tasa-suuriin etuuksiin perustuneita eläkejärjestelmiä, mutta Suomen uuden kansaneläkejärjestelmän (1956) erikoisuutena oli alusta pitäen positiivinen diskriminointi eli tukiosa pienituloisille.¹⁰

Esping-Andersenin ja Korven mukaan kansaneläkkeisiin alettiin liittää lisäosia pienituloisille yleisesti vasta 1960-luvulla. Samoihin aikoihin ryhdyttiin toteuttamaan kansaneläkejärjestelmien rinnalla ansiosidonnaisia järjestelmiä, Tanskaa lukuun ottamatta (Esping-Andersen & Korpi 1987, 46–53). Brittiuniversalismista poikkeavat ratkaisut, kuten valtion verotulojen käyttö kansaneläkkeiden rahoittamiseen, estivät Pohjoismaita joutumasta siihen tasamaksujen ja tasaetuksien poliittiseen umpikujaan, joka kuihdutti universalismin suosiota Britanniassa (Lødemel 1997, 258–261). Pohjoismaat eivät myöskään syrjineet naisia perusturvan tarjoamisessa, vaan niiden kansaneläkejärjestelmiä voi pitää sukupuolineutraaleina (lukuun ottamatta naisten alempaa eläkeikää).

Yleisen sairausvakuutuksen aikaansaaminen oli vaikeaa, mikä näkyy siinä, että sairauskassoista siirryttiin koko väestön kattavaan vakuutukseen myöhään (Ruotsissa 1955, viimeisenä Suomessa 1963). Työttömyysvakuutuksen universalismista voidaan oikeastaan puhua vain Norjan osalta, koska siellä otettiin myös maanviljelijät ja kalastajat pakollisen vakuutuksen piiriin (1938). Asuntopolitiikassa universalismi ilmeni pyrkimyksenä yksityisten vuokra-asuntomarkkinoiden supistamiseen, näin ei kuitenkaan tapahtunut Suomessa (Esping-Andersen & Korpi 1987; Edebalk 1996).

Terveysturvalle yksityissektori väistyi hitaasti julkisen tieltä, ensin lähinnä niin, että sairaalalaitoksen kehitys tapahtui Pohjoismaissa lähes yksinomaan julkisella sektorilla. Laajeneva sairauskassaverkosto tuki potilaita avoterveydenhuollon käytössä. Kunnanlääkärijärjestelmä oli erikoinen yhdistelmä julkisia tehtäviä ja yksityisiä potilaita. Esimerkiksi Suomessa kunta maksoi virkatehtävien suorittamisesta palkan perusosan, mutta lääkäri toimi suurimman osan työajastaan yksityislääkärinä. Ruotsissa sosiaalidemokratian yritys uudistaa avoterveydenhuolto sodan jälkeen tyrehtyi lääkärin kunnan

vastustukseen ja toiminta siirtyi julkiselle sektorille vasta 1963. Suomessa ratkaiseva muutos tapahtui kansanterveystieteen yhteydessä 1972 (Kuuse & Dahlin 2005; Anttonen & Sipilä 2000, 73–75; Willberg & Valtonen 2007).

Palveluista puhuttaessa on tärkeää huomauttaa, ettei universalismi merkitse samaa Britannia ja Pohjoismaissa. Britannian "National Health Service" on valtiollinen instituutio, kun taas Pohjoismaiden lakisääteiset universaalipalvelut ovat erilaistuneet kuntien käytännöissä. Toimeentulotuki maksetaan Britannia yhteisen valtiollisen järjestelmän kautta toisin kuin Pohjoismaissa (ks. Lødemel 1997, 205–227). Toki Pohjoismaissakin tunnetaan universaalipalvelujen erilaistamisen ongelma (esim. Anttonen & Sipilä 2000), mutta palvelujärjestelmän jäykkyydestä tai paternalistisuudesta on siitä huolimatta puhuttu vähemmän kuin Britannia.

Universalismi ei ryöpsähtänyt Pohjoismaihin sellaisena reformiaaltona kuin Britannia. Liikkeen paneva voima ei ollut niinkään sota, sillä luokkayhteiskuntaa purettiin eriaikaisesti eri maissa. Pohjoismaissa universalismista ei myöskään tullut samantapaista sosiaalidemokraattista projektia kuin Britannia. Esping-Andersen on nimennyt yhden kuuluisista regiimeistään sosiaalidemokraattiseksi perustellen nimikettä sillä, että sosiaalidemokratia oli selvästi reformin dominoiva voima. Kuitenkin hänkin huomauttaa, että hyvinvointivaltio oli tulos liberalismiin ja sosialismiin erikoislaatuisesta fuusiosta, joka täytti myös uusien keskiluokkien tarpeet ja vaatimukset (Esping-Andersen 1990, 27).

Universalismi ja sosiaalidemokratia eivät missään tapauksessa ole synonyymejä. Yhteys oli kyllä läheinen niin kauan kuin suuri osa väestöstä oli köyhiä ja he äänestivät sosiaalidemokraatteja. Työväestön elintason noustessa pohjoismaisten sosiaalidemokraattien mielenkiinto alkoi varsinkin toimeentuloturvan tasaetuksia kohtaan hiipua samoin kuin Britannia oli tapahtunut.

Kun alun perin vain tietyille työntekijöille kuuluneita sosiaalisia oikeuksia ryhdyttiin laajentamaan myös muuhun väestöön ja tekemään siinä tarvittavia kompromisseja maaseutuväestön ja keskiluokan kanssa, ei sosiaalidemokratian rooli enää ollut yhtä keskeinen (Baldwin 1990; Mkan-dawire 2005, 6; Kildal & Kuhnle 2005). Universalien etuuksien rahoittajat olivat palkansaajia ja kuluttajia, kun taas niistä hyötyivät erityisesti pienviljelijät, pienyrittäjät, työttömät ja kotiäidit. Tämä tulonsiirtoasetelma ei tietenkään miellyttänyt sosiaalidemokraatteja.

Suomessa Maalaisliitto/Keskustapuolue piti erityisessä arvossa universalismia tahtoeensa laajentaa pääsyä sosiaalipoliittisiin etuuksiin, usein vastoin sosiaalidemokraattien ja konservatiivien pyrkimyksiä. Keskustan poliittisen voiman ja kansandemokraattien lämpimän tuen tuloksena universalismista on tullut Suomessa tietysti suhteessa poikkeuksellisen laajaa. Se sisältää minimiturvan (sairaus, äitiys, kotihoidon tuki) myös ihmisille, jotka eivät kuulu työvoimaan, sekä täydentää sitä positiivisella diskriminoinnilla (lisäosia pienituloisille eläkeläisille ja kotiäideille). Vastaavasti nimenomaan maaseutuväestön laajuus sai Suomessa sosiaalidemokraattisen puolueen pian sodan jälkeen kiinnostumaan enemmän ansiosidonnaisista etuuksista kuin universaalien sosiaalipoliittikan edistämisestä (Kangas 1992; Anttonen & Sipilä 2000).

Maalaisliiton vahva ote suomalaiseen politiikkaan ajoittaa universalismin kulta-ajan lapsilisä- (1948) ja kansaneläkelakien säätämisestä (1956) 1960-luvun alkuvuosiin, jolloin sosiaalidemokraatit palasivat vallan keskuksiin ja saivat perustettua uudet työeläkejärjestelmät (1962). Universalismi ei kadonnut, mutta Keskustapuolueen ja sosiaalidemokraattien yhteistyö toi tullessaan tasapainottelua ansiosidonnaisten ja perusturvaetuuksien kesken: esimerkiksi sairausvakuutukseen on sisällytetty vuodesta 1963 sekä ansiosidonnainen että peruspäiväraha. Kansanterveystieteen (1973) säätämisen jälkeen

terveyskeskustoiminta ulotettiin kaikkialle lähes samansisältöisenä. Kansanrintamapolitiikan viimeisenä saavutuksena sovittiin vuonna 1985 vanhempien oikeudesta valita lasten päivähoitopaikan ja kotihoidon tuen välillä. Tällaisia sosiaalipolitiikan muotoja voidaan pitää universalismin nykyaikaisina sovelluksina.

Ehkä kaikkein suurimmat erot pohjoismaisen ja muiden hyvinvointipolitiikan mallien välillä löytyvät hoivapolitiikasta. Pohjoismainen hyvinvointipolitiikka on tunnistanut brittiläistä huomattavasti paremmin naisten intressit ja siihen on tarvittu universaaleja etuuksia (Sipilä ym. 1997; Anttonen 2002; Kettunen 2008). Naisten intressien läpimeno näkyy erityisen hyvin sellaisissa palveluissa kuin lasten päivähoito ja vanhojen ihmisten kotipalvelu, joista tuli 1970-luvulle tultaessa siinä mielessä universaalipalveluja, että ainakin periaatteessa kaikilla niitä tarvitsevilla oli oikeus päästä palvelujen piiriin. Käytännössä universalisuus ei aina toteutunut.

Pitkälti hoivapolitiikasta johtunee, että universalismi ei joutunut Pohjoismaissa yhtä ankaran feministisen kritiikin kohteeksi kuin Britanniassa. Feministinen kritiikki toi kyllä esiin universaaliksi väitetyn kansalaisuuden sukupuolittuneisuuden. Hernesin (1987) mukaan sosiaalidemokraattinen hegemonia on keskittänyt huomionsa miltei kokonaan kansalaiseen työläiseen. Sosiaalidemokraattinen kansalainen on työläiskansalainen, miespuolinen perheenelättäjä, työväenluokan sankari. Naiset taas ovat olleet pääasiassa äitkansalaisia, joita paternalistinen valtio on suojellut ja tukenut (Hernes 1987, 140). Tätä ristiriitaa on kuitenkin pyritty ratkaisemaan tuomalla marginalisoidut ja alistetut ryhmät, kuten naiset, sosiaalipoliittisen sopimuksen piiriin, mikä on auttanut yhdistämään heidän kaksoisroolinsa äiteinä ja työntekijöinä. Sosiaalisten oikeuksien laajentaminen kattamaan sellaiset asiat kuin pienten lasten ja vanhusten sekä sairaiden ja vammaisten hoiva on ollut äärimmäisen tärkeä

osa pohjoismaiseksi luonnehdittua universalismia (Anttonen 2002; vrt. Hernes 1987, 41).

Olisi yksinkertaistus väittää, että universalismi on pääasiassa ollut vastaus luokkakonflikteihin ja että universaalit kategoriat ja sosiaalipolitiikan muodot on kehitetty palvelemaan työläisten hyvinvointia. Monet pohjoismaiset feministitkijat ovat korostaneet universalismia tärkeänä elementtinä naisystävällisen hyvinvointiyhteiskunnan aikaansaamisessa: universalismi niin toimeentuloturvan kuin yhteiskunnallisten palvelujenkin alueella on hyödyttänyt erityisesti naisia (Hernes 1987; Leira 1992; Siim 1994; Anttonen, 1997).

Pohjoismaissa universalismi eteni pienin askelein erityisesti silloin, kun vasemmistopuolueet tai kansanrintama hallitsivat poliittista areenaa. Se pysyi keskeisenä ja laajasti hyväksytyynä periaatteena kauemmin kuin Britanniassa, jossa universalismi menetti emansipatorisen uudistusvoimansa 1970-luvulle tultaessa. Pohjoismaissa universalismi liittyi vahvasti 1980-lukuun ja puheeseen pohjoismaisesta mallista, jossa universalismia alettiin pitää yhtenä sen tärkeimmistä tunnusmerkeistä. Samalla universalismin käsite sai uudenlaisen sisällön.

Universalismi ja pohjoismainen malli

Pohjoismainen keskustelu kulki brittiläisen kansa pitkään samoja latuja, joskin eriaikaisesti. Ennen 1980-lukua ei universalismi ollut keskeinen käsite, vaikka jo pitkään olikin harjoitettu sosiaalipolitiikkaa, joka preferoi koko kansan kattavia avustuksia ja palvelujärjestelmiä. Niemisellä oli saksalaisperäinen universalismitulkintansa (1955), kuten aiemmin totesimme, kun taas Pekka Kuusen teoksessa *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1961) ei universalismista eksplisiittisesti puhuta. Kun 1980-luvun alun pohjoismaisessa tutkimuksessa kiinnostuttiin kansainvälisistä eroista sosiaalipolitiikan malleissa, tultiin hyvin

toimeen Wilenskyn ja Lebeauxin erottelulla residuaalisen/marginaalisen ja institutionaalisen mallin välillä (Korpi 1983).

Korven työssä on kuitenkin uusi näkökulma, sillä hän hyödyntää erottelua marginaalisen ja institutionaalisen välillä eri maiden hyvinvointimallien jäsentämiseen. Korven (1983, 190–192) mukaan marginaalinen ja institutionaalinen politiikkamalli ovat ideaalityyppejä, jotka kuvastavat kahta vastakkaista ääripäätä useilla ulottuvuuksilla. Marginaaliselle mallille on tyypillistä, että sosiaalimenojen BKT-osuus on matala, ongelmia ehkäisevät ohjelmat heikkoja, politiikat usein selektiivisiä, yksityisten organisaatioiden rooli suuri ja rahoitus pitkälti maksuperustaista. Sen sijaan institutionaaliseen politiikkamallille on tyypillistä, että sosiaalimenojen BKT-osuus on korkea, ehkäisevät ohjelmat tärkeitä, universaali politiikka on laajaa, yksityisten organisaatioiden rooli jää pieneksi ja rahoitus perustuu verotukseen.

Samalla vuosikymmenellä alkoivat tutkijat yleisesti puhua pohjoismaisesta hyvinvointimallista. Kansainvälinen keskustelu ruotsalaisesta hyvinvointivaltioista oli jo vanhaa perua, mutta puhe pohjoismaisesta mallista alkoi yllättävän myöhään. Pohjoismaisen hyvinvointimallin "löytämisen" yhteydessä tuotiin universalismi voimalla sen keskeiseksi piirteeksi Eriksonin, Hansenin, Ringenin ja Uusitalon (1987) toimittamassa kirjassa *The Scandinavian Model*:

Sosiaalipolitiikan alueella mallin kulmakivi on universalismi. Skandinavian maat ovat – vähintäänkin paperilla – ryhtyneet kehittämään hyvinvointivaltiota, joka kattaa koko väestön. Kokonaisohjelmia suositaan selektiivisten sijasta: ilmaista tai halpaa koulutusta kaikille julkisesti omistetuissa koulutuslaitoksissa, jotka ovat riittävän hyviä rajoittamaan yksityisen koulutuksen kysyntää; ilmaista tai halpaa terveydenhuoltoa samalla pohjalla; lapsilisiä kaikille lapsiperheille köyhille äideille tarkoitettujen tulovähenteisten avustusten sijaan;

universaaleja vanhuuseläkkeitä, mikä merkitsee myös oikeutta eläkkeeseen kotiäideille ja muille, jotka eivät ole olleet ansiotyössä; yleistä asuntopolitiikkaa kunnallisten vuokra-asuntojen sijaan. Pyrkimyksenä on saada aikaan joukko tasa-arvoistavia instituutioita, jotka eivät ainoastaan tuota köyhille minimaalista toimeentuloa ja yhteiskunnallista palvelua, vaan, jotka jakaessaan uudelleen tuloja ja muita resursseja nostavat lähelle keskimääräistä elintasoja myös ne, jotka muuten olisivat olleet köyhiä, samalla vähentäen hyvinvoivien tarvetta kehittää korkeatasoisia palveluja itselleen. Sosiaalipolitiikka pyrkii yhdistämään väestön sen sijaan, että jakaisi sitä edunsaajiin ja maksajiin. Tulonsiirtoja ja palveluja pidetään ennemminkin kaikille kuuluvana oikeutena kuin armeliaisuutena. (Erikson ym. 1987, vii–viii)

Erikson ym. (1987) tavoittavat lyhyessä kuvauksessaan erinomaisesti sekä universalismin monet ulottuvuudet että Pohjoismaille ominaiset piirteet, joita verrataan vähintäänkin implisiittisesti anglosaksiseen residualismiin. Kirjoittajat esittelevät pohjoismaista universalismia kattavana, tasa-arvoisuutta lisäävien järjestelmien joukossa ja toteavat, että sen kokonaistuloksena syntyy yhteiskunnallista integraatiota. He kiinnittävät huomiota myös palvelujen saatavuuteen ja laatuun yhteisen palvelujärjestelmän edellytyksinä unohtamatta koulun ja asuntopolitiikan merkitystä. Kaiken kukkuraksi kirjoittajat muistavat lopuksi lisätä, ettei pohjoismaisen malli täytä ihanteitaan: "Se ei tarjoa kaikille samoja mahdollisuuksia ja palveluja, eriarvoisuutta ilmenee ja sekä etuoikeuksia että puutetta havaitsee kuka tahansa, joka viitsii katsoa ympärilleen" (Erikson ym. 1987, vii–viii).

Siirtymävaiheesta kertoo, että tuossa samassa Eriksonin ja kumppanien toimittamassa kirjassa Esping-Andersen ja Korpi (1987, 39–74) pysyttelevät yhä verraten ahtaassa universalismitulkinnassa määrittäessään pohjoismaisen

sosiaalipolitiikan erityispiirteitä. Heidän universalismitulkintansa on yhä titmussilainen: universalismi tarkoittaa selektivismin vastakohtaa eli järjestelmän kattavuutta (Esping-Andersen & Korpi 1987, 42–43).

Pohjoismaissa ryhdyttiin kuitenkin puhumaan universalismista moniulotteisena ilmiönä (vrt. Sainsbury 1991), joka kuvasi yhteiskuntapolitiikan kokonaisuutena ja se sovitettiin vastaamaan pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tyyppisiä ominaisuuksia. Kun britit olivat analysoineet universalismin käsitteen avulla sosiaalipoliittisten ohjelmien periaatteita, Esping-Andersen (1990) vertaili sen sijaan hyvinvointivaltioita tulonsiirtojen ja työvoimapolitiikan näkökulmasta. Näin katosisivat näkyvistä brittiläisen hyvinvointivaltion universaalit piirteet, mikä kummastutti sikäläisiä tutkijoita (esim. Glennerster 1995, 173).

Universalismin käsite on osoittautunut erinomaisten vetovoimaiseksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion määrittelijäksi. Niin tutkijat kuin poliitikotkin ovat mielellään nimenneet universalismin Pohjoismaiden kansainvälisen menestyksen salaisuudeksi. Kun universalismi on ymmärretty kansalaisille positiiviseksi ilmiöksi, on samalla avattu kilpailu siitä, mikä maa ja mikä poliittinen voima tuottaa universalismia. Korpi ja Esping-Andersen ovat painottaneet sosiaalidemokratian roolia pohjoismaisen mallin rakentamisessa heille ominaisessa "politics matter"-hengessä (Korpi 1983; Esping-Andersen 1985 ja 1990), mutta heitä on myös useasti arvosteltu muiden poliittisten toimijoiden unohtamisesta (Alestalo, Hort & Kuhnle 2009).

Joustavia uudelleentulkintoja

Esping-Andersen (1990, 29) lähti siitä, että järjestelmä on universaali, kunhan kaikki kuuluvat sen piiriin, vaikka etuudet olisivat osin perusturvaa ja osin ansiosidonnaisia. Näin alkoi an-

siosidonnaisen toimeentuloturvan hiipiminen universaalien etuuskien joukkoon. 1990-luvulla järjestelmän nimittäminen universaaliksi ei enää edellyttänyt edes kattavuutta eli kaikkien oikeutta saada etuuksia. Esimerkiksi Sunesson ym. (1998) katsovat, että ansiosidonnaisten etuuskien niukentuminen heikentää universalismia. Clayton ja Pontusson (1998, 77) arvioivat, että työllisillä on helpompi pääsy universaalien sosiaalipoliittisten ohjelmien piiriin kuin työelämän ulkopuolella olevalla väestöosalla. Bergh (2004) on sitä mieltä, että jos ansiosidonnaisten etuuskien saajien määrä vähenee, heikkenee universaali malli. Kuitenkin brittitradition pohjalta ajateltaisiin kaikissa näissä tapauksissa toisin: ansiosidonnaisten etuuskien menetys ei voi heikentää universalismia ja aivan erityisesti universalismi tarkoittaa sosiaaliturvaetuuskien saannin riippumattomuutta työsuhteesta.¹¹ Tutkijat ovat siis päätyneet kauas siitä ajattelutavasta, jota esimerkiksi Korpi ja Esping-Andersen edustivat vielä kymmenisen vuotta aiemmin. Silloin ansiosidonnaisten etuuskien keskeisyys ei ollut pohjoismaisen, vaan keskieurooppalaisen, konservatiivisen toimeentuloturvamallin tuntomerkki.¹²

On vaikea sanoa, miksi ansiosidonnaisia etuuksia on ryhdytty kutsumaan universaaleiksi. Ehkä se on tapahtunut siksi, että universalismin kriteeriksi on etuuden kattavuuden sijasta asetettu Esping-Andersenin tavoin kuuluminen yhteiseen järjestelmään. Jos työllisten ja työelämän ulkopuolella olevien katsotaan kuuluvan jollain lailla samaan järjestelmäkokonaisuuteen (kaikkilalla on jonkinlainen eläke), mallia voidaan pitää universaalina riippumatta siitä, millaisia etuuksia se tarjoaa. Tai ehkä ansiosidonnaisten etuuskien ajatellaan muuttuneen universaaleiksi yhteiskunnassa, jossa kaikkien oletetaan voivan osallistua työmarkkinoille. Ainakin Timonen (2003) viittaa tämäntapaiseen selitykseen, vaikka pitäytyykin brittitradition mukaisesti kapeassa universalismitulkinnassa, jossa universaaleja ovat vain tasaetuuudet.¹³

Universalismi ei pohjoismaisessa yhteydessä viittaa aina ainoastaan universaaleihin etuuksiin vaan myös julkisiin palveluihin ja ansiosidonnaisiin etuuksiin, jotka on tarkoitettu kaikille työsuhteessa oleville. Vaikka ansiosidonnaiset etuudet ovat periaatteessa universaalien etuuksien antiteesi, niistä tulee 'kvasiuniversaaleja' korkean työllisyyden oloissa. Seuraavassa käytän kuitenkin käsitettä 'universaali' kapeassa mielessä, toisin sanoen viittaamaan vain tasaetuuksiin joita myönnetään kaikille kansalaisille tai asukkaille riippumatta heidän aiemmasta tai nykyisestä kuulumisesta työvoimaan. (Timonen 2003, 144–145.)

Laajan universalismitulkinnan mukaan lopulta universaalien ulkopuolelle jäävät vain vapaaehtoinen vakuutus ja hyväntekeväisyys. Universalismin käsitteellä vedetään tällöin rajaa julkisten ja yksityisten turvaverkkojen väliin. Niinpä pohjoismaisen mallin erityiseksi ansioksi onkin johdonmukaisesti tämän tulkinnan kanssa ryhdytty lukemaan vahva ansiosidonnaisuus, koska se on vähentänyt turvautumista yksityisiin eläkevaikutuksiin (Korpi & Palme 1998).

Pohjoismaisessa universalismitulkinnassa voi olla kyse myös aikakauden muutoksesta. Brittiläinen universalismi oli selkeästi vastaus luokkayhteiskunnan välisten jännitteiden lievittämiseen ja etenkin kansalaisia monin tavoin stigmatisoineen köyhäinhoidon modernisointiin, kun taas pohjoismainen universalismi kypsyy aikana, jolloin yhteiskuntaluokkasidonnaisesta sosiaalipolitiikasta on pitkälti irtauduttu. Keskiluokkapuolueidenkin on helppo puolustaa sellaista universalismia, joka tarkoittaa vain julkisen sektorin osallistumista toimeentuloturvan ja palvelujen tuottamiseen. Universalismi ei enää implikoi sitä, että kaikkia asukkaita kohdeltaisiin samalla tavalla, saati sitä että huono-osaisille annettaisiin suhteellisesti enemmän – näin ollen se ei myöskään enää tarkoita kansakuntaa integroivaa ja tasa-arvoistavaa politiikkaa.

Miksi sitten universalismia on uudelleentulkittu nimenomaan Pohjoismaisissa? Johtuuko se poliittikan kielestä, siitä että puolueet haluavat esiintyä universalismin kannattajina, vaikka ne ajaisivat ansiosidonnaista toimeentuloturvaa ja kahden kerroksen palveluita? Vai onko uudelleentulkinta pikemminkin poliittista realismia, joka lähtee siitä, että universalismi tasaetuuksina tai huono-osaisen positiivisena diskriminointina näyttää olevan tässä ajassa väistävää ilmiötä. Varhaisemman universalismin emansipatorinen voima ehtyy maailmassa, jolle antavat leimansa hupenevat julkiset rahoitusmahdollisuudet, yksilöivät aktiivointiohjelmat, työttömien moraalinen tuomitseminen, maahanmuuton heikentämä solidaarisuus ja alati yksilöityvä palvelukysyntä. Jos vanha universalismi ei ole enää poliittisesti mahdollista, käsitteen on joko kuoltava tai tultava tulkituksi uudelleen.

Mikä on universaalia? Mitä on universalismi?

Vaikka brittiläinen ja pohjoismainen tapa ymmärtää universalismi ovat erkaantuneet kauas toisistaan, ei mielestämme kumpaakaan ole syytä hylätä. Brittiläisen määrittelyn keskittyessä yksittäisen sosiaalipoliittisen etuuden ominaisuuksiin ja pohjoismaisen määrittelyn pyrkiessä kuvaamaan kansallisen mallin luonnetta, ne yhdessä heijastavat universalismin kaksijakoisuutta. Voidaan sanoa, että brittitraditio on keskittynyt etuuksien luonteeseen ja pohjoismainen traditio myös sosiaalipolitiikan tuloksiin. On luontevaa käyttää sanaa *universaali* kuvaamaan uudelleenjaossa käytetyn menetelmän luonnetta ja sanaa *universalismi* kuvaamaan tietynlaista yhteiskunnallista ideologiaa.

Etuuksien universaalisuudesta keskusteltaessa ovat tutkijat kohtuullisen yksimielisiä siitä, että universaali etuus sisällyttää piiriinsä kaikki (Kildal & Kuhnle 2005). Yhtään asukasta tai kansalaista ei suljeta ulkopuolelle, mikäli tarvekriteeri täyt-

tyy.¹⁴ Tästä seuraa väistämättä, että universaalit etuudet ovat lakisääteisiä. Kiistely on sen sijaan koskenut sitä, ovatko vain tasaetuudet univerversaaleja. Emme pidä tätä rajausta ajankohtaisena, koska näyttää siltä, etteivät tasaetuudet kykene vastaamaan universalismin ihanteeseen eivätkä perimmäisiin tavoitteisiin – tasa-arvon ja integraation edistämiseen. Tasaetuudet ovat käytännössä johtaneet rinnakkaisjärjestelmiin (Esping-Andersen & Korpi 1987, 51–52), etenkin jos universaalietuuksien taso on pysynyt matalana. Universaali etuus voi myös olla tulovähenteinen voidakseen vähentää köyhyyttä ja tuottaa tasa-arvoa, kunhan etuus lasketaan rekisteritietojen pohjalta eikä ihmisiä nöyrytetä vaatimalla kuitteja tuloista ja menoista. Hankalin kysymys etuuksista puhuttaessa on kuitenkin, voiko universaali etuus olla ansiosidonnainen. On perusteltua ajatella, että etuus voi olla ansiosidonnainen, mutta se ei voi olla tarkoitettu vain työvoimaan kuuluville tai kuuluneille. Tärkeintä on siis se, että kaikki ovat oikeutettuja samaan etuuteen, esimerkiksi vanhuuseläkkeeseen.

Pohjoismainen keskustelu on laajentanut universalismin käsitteen käyttöalaa ja määrittelyt sen uudella ja jokseenkin radikaalilla tavalla. Universalismi liittyy kokonaisen hyvinvointivaltiomallin ominaisuuksiin ja tavoitteisiin. Universalismin kautta on ollut mahdollista kysyä, miten tietyn hyvinvointimallin tavoitteet on saavutettu, onko syntynyt tasa-arvoa ja sosiaalista integraatiota? Keskustelun tärkein tulos ei ole jonkin hyvinvointivaltion nimittäminen univerversaaliksi, koska kaikissa malleissa ja valtioissa on sekä univerversaaleja että ei-univerversaaleja piirteitä (ks. Anttonen 2002, 71; Kautto ym. 1999). Sen sijaan on tärkeää keskustella siitä, missä suhteissa valtiot ovat universalismin ideaaliin.¹⁵

Universalismin määrittelyn historia näyttää liittyneen läheisesti sosiaalipolitiikan tekemisen historiaan. Britanniassa keskusteltiin etuuksien luonteesta ja rakennettiin universalismia tasaetuksien varaan, mutta ei onnistuttu kovin

hyvin yhteiskunnallisia erojen tasoittamisessa eikä kansakunnan integroinnissa. Pohjoismaat eivät ole pitäneet kiinni universalismin ikään kuin itsestään selvästi kuuluvista keinoista, mutta onnistuneet paremmin päämäärän saavuttamisessa.

Universalismin ideologia, suuret poliittiset päämäärät, ja universaalit etuudet eivät ole yksinkertaisessa suhteessa toisiinsa. Universalismi on ollut oppi, jakoperiaate ja ihanne, joka on muuttanut sosiaalipolitiikan käytäntöjä ja sille asetettavia tavoitteita. Nähtäväksi jää, missä määrin universalismi kykenee vastaamaan alati erilaistuvan yhteiskunnan haasteisiin.

Viitteet

¹ Lämpimät kiitoksemme REASSESS-verkoston jäsenille, työn, hyvinvoinnin ja sukupuolen tutkimusseminaarilaisille sekä Januksen referoille ja toimittajille.

² Keskitymme tässä tekstissä univerversaalien järjestelmien luonteeseen ja univerversalisiin jakoperiaatteena. Emme käsittele univerversalisen ilmenemistä sosiaalipolitiikan rahoituksessa, työvoimapolitiikassa, asuntopolitiikassa tai sosiaalipolitiikan ulkopuolella (kunnallistekniikassa, maanpuolustuksessa, uskonnoissa tai ympäristönsuojelussa).

³ Universalismi oli ja on jäljellä olevien sosialististen maiden hallinnon keskeinen julklauseutu toimintaperiaate, vaikka käytännöt ovatkin saattaneet olla sen kanssa räikeässä ristiriidassa. Puhe julkishyödykkeiden tuottamisesta tasapuolisesti kaikille samoin kuin yksityisten resurssien käytön ankara rajoittaminen ovat olleet keinoja legitimoita sosialistista hallintoa.

⁴ Nieminen (1955, 151–154) näkee kyllä yhteyden myös humanien perustelujen ja univerversaalien järjestelmien kesken huomauttaessaan, että ihmisarvon kunnioittamisella voidaan perustella univerversaaleja järjestelmiä. Mm. YK:ssa 1950-luvulla käyty keskustelu kokonaisten kansojen ja suurten väestöryhmien ihmisoikeuksista perustui näkemykseen univerversalisen mahdollisuuksista inhimillisen kärsimyksen ja epäoikeudenmukaisuuden vähentämisessä. Ajateltiin, että ihmisillä on univerversaalit tarpeet ja heille kuuluvat univerversaalit perusoikeudet.

⁵ Tasasuurten etuuksien ongelma on yleisemminkin, etteivät ne riitä turvaamaan minimitoimeentuloa. Hyvä esimerkki tästä on lapsilisä, joka on ehkä yleisin univerversaalietuus maailmassa (Wennemo 1994, 102–105).

⁶ Universalismi ei ole erikoistapaus, vaan portinvartijan valta liittyy kaikkiin subventoituihin palveluihin: jos palvelut ovat maksuttomia tai käyttäjilleen edullisia, niihin kohdistuu aina ylikysyntää. Universalismi ei välttämättä edellytä niin laajaa professionaalisen vallan käyttöä kuin selektivismi, jossa palvelun kohteet on valittava kansalaisten joukosta erikseen.

⁷ Selektivismi tuottaisi enemmän tasa-arvoa kuin universalismi, ja se voitaisiin hyväksyä, jos tarveharkintaa ei olisi (Jones, Brown & Bradshaw 1983, 56).

⁸ Spickerin (1992, 210–212) mukaan sitä tulisi nimittää positiiviseksi diskriminaatioksi, joka on eri asia kuin universalismi. Skocpol (1990) sen sijaan on käyttänyt samasta ilmiöstä ilmaisua "targeting within universalism".

⁹ Näinhän ei tarvitse tapahtua. On järkevämpää tulkita universalismi kansalaisten yhtäläiseksi oikeudeksi saada palvelua sitä tarvittaessa (Bergh 2004, 750).

¹⁰ Virkamiehillä oli ansiosidonnaiset eläkejärjestelmänsä jo ennen kansaneläkkeiden syntyä.

¹¹ Ansiosidonnaiset etuudet kuuluivat kategorioihin 'industrial welfare programs' (Wilensky & Lebeaux 1958, 142–143) ja 'industrial-achievement model' (Titmuss 1958, 50–51), jotka jäävät kategorisesti institutionaalisen mallin ulkopuolelle.

¹² Kaikki tutkijat eivät ole samaa mieltä, esimerkiksi Kautto ym. (1999) näkevät universalismin keskeisenä tasa-arvon tuottajana Pohjoismaissa, mutta pitävät sitä vain yhtenä yli kymmenestä pohjoismaiselle mallille tyypillisestä piirteestä. Heidän esityksessään universalismi ei ole pohjoismaisen mallin kulmakivi.

¹³ Yllättävää on kuitenkin, ettei Timosen ahtaaksi nimitämä määritelmä estä häntä kutsumasta kansaneläkejärjestelmiä universaaleiksi, vaikka ne eivät myönnä yksinomaan tasaetuksia.

¹⁴ Sivuutamme tässä naiivin keskustelun siitä, ettei mikään etuus ole universaali, koska sitä ei jaeta kaikille ihmisille (esim. Mabbett & Bolderson 1999). Universaali pääsy johonkin etuuteen ei tarkoita, että kaikki ihmiset tarpeesta riippumatta voisivat käyttää etuutta. Kaikki sosiaalipoliittiset etuudet perustuvat tarpeen määrittelyyn.

¹⁵ Mekaanisesti voisimme ajatella, että universalismi on voimakasta, jos järjestelmä sisältää runsaasti universaaleja etuuksia. Niiden määrittäminen on kuitenkin hankalaa, niitä on yleensä vain muutama (ks. esim. Clayton ja Pontusson 1998, 76) eikä niiden tarkastelu riitä kuvaamaan sosiaalipoliittikan tilaa.

Kirjallisuus

Abel-Smith, Brian & Townsend, Peter (1965) *The Poor and the Poorest. A New Analysis of the Ministry of Labour's*

Family Expenditure Surveys of 1953–54 and 1960. London: Bell.

Alestalo, Matti & Kuhnle, Stein (1987) *The Scandinavian Route: Economic, Social, and Political Developments in Denmark, Finland, Norway, and Sweden.* Teoksessa Robert Erikson, Erik Jørgen Hansen, Stein Ringen & Hannu Uusitalo (toim.) *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research.* Armonk: M.E.Sharpe, 3–38.

Alestalo, Matti, Hort, Sven & Kuhnle, Stein (2009) *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons.* Hertie School of Governance. Working Papers No. 41. June 2009.

Anttonen, Anneli (1997) *Feminismi ja sosiaalipoliittika. Miten sukupuolesta tehtiin yhteiskuntateoreettinen ja sosiaalipoliittinen avainkäsite?* Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli (2002) *Universalism and Social Policy: a Nordic-feminist Reevaluation.* *Nora*, 10 (2) 71–80.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipoliittikka.* Tampere: Vastapaino.

Baldwin, Peter (1990) *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bergh, Andreas (2004) *The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden.* *Political Studies*, 52 (4), 745–766.

Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services.* London: HMSO.

Clayton, Richard & Pontusson, Jonas (1998) *Welfare-state Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies.* *World Politics*, 51 (1) 67–98.

Collard, David (1971) *The Case for Universal Benefits.* In David Bull (toim.) *Family Poverty: Programme for the Severities.* London: Duckworth.

Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955.* Lund: Arkiv.

Elmér, Åke (1964) *Från fattigverige till välfärdsstaten. Sociala förhållanden och socialpolitik i Sverige under 1900-talet.* Stockholm: Aldus/Bonniers.

Erikson, Robert; Hansen, Erik Jørgen; Ringen, Stein &

- Uusitalo, Hannu (1987) Preface. Teoksessa Robert Erikson, Erik Jørgen Hansen, Stein Ringen & Hannu Uusitalo (toim.) *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk: M.E.Sharpe, vii–ix.
- Esping-Andersen, Gøsta & Korpi, Walter (1987) From Poor Relief to Institutional Welfare States: the Development of Scandinavian Social Policy. Teoksessa Robert Erikson, Erik Jørgen Hansen, Stein Ringen & Hannu Uusitalo (toim.) *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk: M.E.Sharpe, 39–74.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fitzpatrick, Tony (2001) *Welfare Theory: An Introduction*. Houndsmills: Palgrave.
- George, Vic & Miller, Stuart (1994) 2000 and beyond: A Residual or a Citizens' Welfare State. Teoksessa Vic George & Stuart Miller (toim.) *Social Policy towards 2000 – Squaring the Welfare Circle*. London: Routledge, 215–225.
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Glennister, Howard (1995) *British Social Policy since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Hernes, Helga (1987) *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hvinden, Bjørn & Häikiö, Liisa (2010) *Diversity and Difference in the Nordic Welfare Society*. Teoksessa Anneli Anttonen, Liisa Häikiö & Kolbeinn Stefansson (toim.) *The New Welfare State: Rethinking Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar (forthcoming).
- Jones, Kathleen; Brown, John & Bradshaw, Jonathan (1983) *Issues in Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul, 46–62.
- Kangas, Olli (1992) *The Politics of Universalism: The Case of Finnish Sickness Insurance*. *Journal of Social Policy* 21 25–52.
- Kautto, Mikko, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden, Staffan Marklund & Niels Ploug (eds) (1999) *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Kettunen, Pauli (2008) *Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Tampere: Vastapaino.
- Kildal, Nanna & Kuhnle, Stein (2005) *The Nordic Welfare Model and the Idea of Universalism*. Teoksessa Nanna Kildal & Stein Kuhnle (toim.) *Normative Foundations of the Welfare State: the Nordic Experience*. London: Routledge, 13–33.
- Korpi, Walter (1983) *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western countries*. *American Sociological Review*, 63 (5) 661–687.
- Kuuse, Jan & Dahlin, Bengt (2005) *Öppen vård i Mittälvsborg då, nu och sedan, med fokus på Lerum*. <http://www.bengt Dahlin.se/HoSstorn1/indexa.html> (28.5.2009).
- Kuusi, Eino (1931) *Sosiaalipolitiikka I*. Porvoo: WSOY.
- Kuusi, Pekka (1961) *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo: WSOY.
- Langan, Mary (1998) *The Contested Concept of Netoin*. Teoksessa Mary Langan (toim.) *Welfare: Needs, Rights and Risks*. London: Routledge, 3–33.
- Leira, Arlaug (1992) *Welfare States and Working Mothers: The Scandinavian Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lødemel, Ivar (1997) *The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain, 1946–1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Mabbett, Deborah and Bolderson, Helen (1999) *Theories and Methods in Comparative Social Policy*. Teoksessa Jochen Clasen (toim.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford: Blackwell, 34–56.
- Miller, Chris (2004) *Producing Welfare. A Modern Agenda*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Mkandawire, Thandika (2005) *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. *Social Policy and Development Programme Paper Number 23 December 2005*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Nieminen, Armas (1955) *Mitä on sosiaalipolitiikka?* Porvoo: WSOY.
- O'Connor, Julia S., Orloff, Ann Shola & Shaver, Sheila (1999) *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and*

- Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratt, Alan (1997) Universalism or Selectivism? Teoksessa Michael Lavalette & Alan Pratt (toim.) *Social Policy: A Conceptual and Theoretical Introduction*. Sage: London, 196–213.
- Sainsbury, Diane (1991) Analysing Welfare State Variations: the Merits and Limitations of Models based on the Residual-institutional Distinction. *Scandinavian Political Studies*, 14 (1), 1–30.
- Sainsbury, Diane (1996) *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Siim, Birte (1994) Engendering Democracy: Social Citizenship and Political Participation for Women in Scandinavia. *Social Politics*, 1 (3) 286–305.
- Sipilä, Jorma et al. (1997) A Multitude of Universal, Public Services – How and Why did Four Scandinavian Countries Get their Social Care Service Model? Teoksessa Jorma Sipilä (toim.) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Avebury, Aldershot 1997, 27–50.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting soldiers and mothers. The political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Spicker, Paul (1992) Can European Social Policy be Universalist? Teoksessa Robert Page & John Baldock (toim.) *Social Policy Review 5*. Social Policy Association: Canterbury, 207–226.
- Sunesson, Sune et al. (1998) The Flight from Universalism. *European Journal for Social Work*, 1 (1) 19–29.
- Thane, Pat (1982) *Foundations of the Welfare State*. London: Longman.
- Timonen, Virpi (2003) *Restructuring the Welfare State: Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Titmuss, Richard M. (1950) *Problems of Social Policy. History of the Second World War: United Kingdom Civil Series; 3*. London: HMSO.
- Titmuss, Richard M. (1958) *Essays on 'the Welfare State'*. London: Allen & Unwin.
- Titmuss, Richard M. (1968) *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin.
- Townsend, Peter (1979) *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Wennemo, Irene (1994) *Sharing the Cost of Children. Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries. Dissertation Series No. 25*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Wilensky, Harold L. & Lebeaux, Charles N. (1958) *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage Foundation.
- Willberg, Mirja & Valtonen Hannu (2007) Pohjoismaiden terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmien vertailu. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:36. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Williams, Fiona (1992) Somewhere over the Rainbow: Universality and Diversity in Social Policy. Teoksessa Nick Manning and Robert Page (toim.) *Social Policy Review 4*. Social Policy Association, 200–219.
- Williams, Fiona (1997) *Feminism and Social Policy*. Teoksessa Diane Richardson & Victoria Robinson (toim.) *Introducing Women's Studies*. Basingstoke: Macmillan 258–281.