

## **TALOUS, TERVEYS, JÄRJESTYS**

### **SOSIAALISTEN ONGELMIEN KILPAILEVAT TARKASTELUKEHYKSET**

Julkisessa keskustelussa työttömyys nähdään helposti lähinnä talousongelmana, huumeita ja huumerikollisuutta hallitsee järjestysnäkökulma, tupakkaa ja osittain myös alkoholia pidetään taas ensi sijassa terveysongelmina. Nämä kolme pääasiallista hahmotustapaa ovat tosin läsnä yleensä yhdessä, mutta jokin niistä on kulloinkin hallitseva tarkastelukehys (Mäkelä 1979, 205). Työttömyys liittyy talouteen, mutta varsinkin pitkäaikaistyöttömät myös sairastavat paljon (Kortteinen & Tuomikoski 1998). Huumeongelmaiset rötöstelevät, mutta myös kuormittavat terveydenhuoltoa ja vaikuttavat harmaaseen talouteen. Juopot sairastelevat ja heikentävät työvoimansa laatua, mutta ylläpitävät myös merkittävää elinkeinotoimintaa sen asiakkaina ja häiritsevät lisäksi yleistä järjestystä.

Sosiaaliset ongelmat eivät ole luonnonilmiöitä, joita voidaan havainnoida tulkitsijoista riippumatta. Ne ovat ennemminkin tulosta yhteiskunnallisista määrittelyprosesseista, ja siksi käsitykset ongelmien luonteesta heilahtelevat jatkuvasti kulttuurin, historian ja politiikan muuttuessa. Objektivisista sosiaalisista ongelmista on turha puhua irrallaan niistä esitettävistä tulkinnoista ja niille ehdotetuista ratkaisuista. On myös kysyttävä, kuka päättää, mitkä ovat sosiaalisia ongelmia (Simpura 1991).

Erilaiset tarkastelukehykset herkistävät tunnistamaan, millä ehdoilla sosiaalisista ongelmista kulloinkin puhutaan. Ne kiinnittävät

huomiota siihen, etteivät sen paremmin ongelmien laatu kuin niiden ratkaisutavatkään ole annettuja, vaan perustuvat jatkuvasti käynnissä olevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Toisaalta ne eivät myöskään ole mielivaltaisia, koska tarkastelukehykset pohjautuvat kulttuurissa tarjolla oleviin ajattelurakenteisiin. Esimerkiksi politologit Donald A. Schön ja Martin Rein (1994, 32–34) viittaavat kehysanalyysissään ”metakulttuurisiin kehyksiin”. Ne ovat yhteisiä uskomuksia, arvoja ja perspektiivejä, jotka kulttuurin jäsenet tuntevat, jotka säilyvät kulttuurissa pitkään ja joitten varassa yksilöt ja instituutiot luovat merkityksen, mielekkyyden ja normatiivisen suuntautumisen ajattelulle ja toiminnalleen politiikkakäytännöissään. Muuntasoiset kehykset, kuten Schönin ja Reinin tapauksessa toimintakehykset, politiikkakehykset ja institutionaalisen toiminnan kehykset sekä erillisinä retoriset kehykset tavallaan lepäävät näiden hitaasti muuttuvien metakulttuuristen kehysten varassa.

Tämän artikkelin tarkoituksena on kehittää kehysmallia ja esittää esimerkkejä sen käytöstä muutoksen oloissa. Tavoitteena on arvioida, millä tavoin ongelmakäsitysten muutokset Suomessa voivat olla yhteydessä sellaisiin yhteiskunnan muutoksiin, joita yhteisellä nimellä voi kutsua transformaatioksi tai murrokseksi. Suomen tapauksessa murroksessa on kysymys läntisen Euroopan integraatiosta ja siihen kytkeytyvistä globalisaatioilmiöistä.

Esimerkkeinä käytetään kotimaista keskustelua kolmesta eri teemasta: alkoholi-ongelmista, huumeongelmista ja köyhyydestä.

### TERVEYDESTÄ JÄRJESTYKSEEN?

Alkuesimerkki on alkoholitutkimuksesta. Kysymys on sekä yleisen tarkastelun kannalta valaisevasta esimerkistä että erityisilmiön tarkastelusta. Samaa mallia voidaan soveltaa moniin muihinkin ongelmiin.

Alkoholitutkimuksessa on usein esitetty, että juomisen yhteiskunnalliset seuraukset voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: taloudellisiin, terveydellisiin ja yleiseen järjestykseen liittyviin (ks. esim. Mäkelä & Viikari 1977; Mäkelä 1979). Julkisessa keskustelussa nämä kolme seurausten tyyppiä ovat vaihtelevalla tavalla esillä. Mielenkiinto kohdistuu kuhunkin niistä yhtaikaa, mutta ei tasaisesti eikä mielivaltaisesti, vaan niin, että voidaan hahmottaa eri ongelma-alueitten hallitsemia ajanjaksoja. Suomessa aina 1970-luvun alkuun oli päällimmäisenä järjestyksen kehys: juopumuksen, juoppojen ja salapolton aiheuttamat järjestyshäiriöt ja niiden säätelyn keinot. 1970-luvun alun noususuhdanteessa oli lyhyt talousintressien nousu, kun työvoimapula lisäsi huolta juopottelun aiheuttamasta työvoiman laadun heikkenemisestä. 1970-luvun puolivälistä tähän päivään on alkoholikeskustelua Suomessa hallinnut terveysnäkökulma, ja nimenomaan kansanterveysnäkökulma. Sen yhtenä pääarkkitehtinä oli kansainvälisestikin merkittävä alkoholitutkija Kettil Bruun. Kansanterveysnäkökulma on vaikuttanut laajalti myös muualla teollistuneessa maailmassa käytyyn alkoholikeskusteluun (ks. Bruun & al. 1975; Edwards & al. 1996). On nähtävissä, että Bruunin ajattelussa kansanterveysnäkökulma syntyi vastapainoksi järjestysnäkökulman ylivallan tuottamille kontrollipolitiikan ongelmille. Voidaan jopa kysyä, edustiko kansanterveysajattelu osaltaan modernia tapaa ylläpitää yhteiskunnallista järjestystä (ks. Tigerstedt 1999).

Talous, terveys ja järjestys ovat siis näkökulmia tai tarkastelukehyksiä, joista aina jokin nousee etualalle. Kiinnostavia ovat ne murrosvaiheet, joissa kehysten keskinäiset vaikuttavuusasemat muuttuvat. Ovatko tällaiset asetelmien muutokset satunnaisia ja siis periaatteessa mahdollisia milloin tahansa ja mihin suuntaan tahansa, kunhan vain saavat tarpeeksi aktiivisia ja vaikutusvaltaisia henkilöitä, instituutioita ja kansanliikkeitä toteuttajikseen? Näinhän esimerkiksi niin sanottu konstruktionistinen ote sosiaalisten ongelmien tutkimiseksi äärimuodoissaan esittää asian olevan (ks. esim. Spector & Kitsuse 1987). Vai onko kehysten muutokselle otollisia ja vähemmän otollisia hetkiä, esimerkiksi niin, että yleiset yhteiskunnalliset murrosvaiheet tarjoavat tuollaisen otollisen hetken, ja murroksen luonteesta myös riippuisi, minkälainen suunta kehysten muutoksille kulloinkin on mahdollinen?

Suomen alkoholikeskustelua on viime aikoina hallinnut huoli nuorison ja lasten juopottelusta. Siinäkin keskustelussa on ollut avainasemassa aktiivinen keskeishenkilö, Matti Rimpelä (taustanaan ns. kouluterveys-tutkimukset; ks. esim. Rimpelä & al. 1998). Huoli ”lapsijuupoista” muotoutuu tässä keskustelussa huoleksi lasten ja nuorten terveydestä. Mutta huoleessa on mukana myös paljon aineksia järjestyksen kehuksesta. Vaaditaan lasten ja heidän vanhempiensa panemista järjestykseen hyvällä tai pahalla tai mieluiten molempien yhdistelmällä. Ei ole tarpeen tässä miettiä, onko huomion kohdistaminen lapsijuoppoihin jotenkin ”hyvä” vai ”huono” teko. Mielenkiinto kohdistuu tässä vain siihen, mistä (muustakin kuin terveydestä) lapsijuoppokeskustelussa puhutaan: yhteiskunnallisesta järjestyksestä. Kysymys on paitsi arkisesta järjestyksestä yleisillä paikoilla myös lasten ja vanhempien välisestä järjestyksestä, ja ehkä myös parempien ja huonompien lasten (ja vanhempien) välisestä järjestyksestä.

Vielä pari esimerkkiä: tutkittaessa kolmessa Helsingin seudun lähiössä asukkaiden kä-

sityksiä päihdeongelmista kävi ilmi, että käsityksiä hallitsi huoli muiden ihmisten juopottelun (tai huumeiden käytön) aiheuttamista järjestyshäiriöistä (Holmila ja Simpura 1999). Terveystieteiden näkökohdille ei jäänyt paljon tilaa näissä käsityksissä. Lopuksi voi mainita keskustelun julkisilla paikoilla tapahtuvan juopottelun sääntelystä kaupunkien järjestys- säännöissä; tämä keskustelu on vuoden 1999 aikana saavuttanut laajat mittasuhteet ja on selvästi tulkittavissa yhdeksi esimerkiksi järjestysnäkökulman voimistumisesta (vrt. Piispa 1999).

Onko näiden järjestysnäkökulman esiin nousua koskevien havaintojen taustalla jokin yleisempää vai onko kyse vain sattumasta? Tätä kysymystä voi pohtia tuoreiden muiden maita koskevien tarkastelujen valossa. Ragnar Hauge (1999) tarkastelee Norjan alkoholipolitiikan peruskehysten muutoksia 1960- ja 1970-luvulla; sielläkin tapahtui silloin siirtymä ”vanhasta” järjestysnäkökulmasta ”uuteen” kansanterveysnäkökulmaan. Haugen päätelmistä voi vetää juonteita tähänkin päivään. Hän kytkee alkoholipolitiikan toimintakentän muutoksen yleiseen liberalisointisaaltoon, jossa yksilö on itse vastuussa oman toimintansa itselleen aiheuttamista seurauksista. Tällöin valtiointerventio on perusteltua lähinnä vain tilanteissa, joissa jonkin henkilön toiminnasta aiheutuvat haitat kohdistuvat muihin osapuoliin. Tässä suhteessa kansanterveysargumentit ovat heikoilla, koska terveyskehityksessä pääpaino on yksilön itselleen aiheuttamissa haitoissa, eikä useinkaan muille koituvissa haitoissa. Haugen pohdintoja jatkamalla on ilmeistä, että kolmansille osapuolille koitava haitta on – myös terveyshaittoja ajatellen – kuitenkin nimenomaan järjestyskehityksen korostamista. Huonosti, häiritsevästi ja muita vaarantavasti tai muille kustannuksia aiheuttavalla tavalla käyttäytyvät halutaan panna kuriin.

Haugen argumentaatio muistuttaa Matti Piispan (1997 & 1998; ks. meidän ja muiden ongelmista myös Törrönen 1999)) väitöskirjassaan esittämää vertailua tupakkapolitiikan

ja alkoholipolitiikan välillä. Tupakkapolitiikan kiristämistä oli mahdollista perustella tupakoitsijan muille aiheuttamilla haitoilla (passiivinen tupakointi, ratkaisuna savuttomat ympäristöt). Näin on saatu aikaan merkittävä terveystieteellinen läpimurto – ja samalla luotu uusi yhteiskunnallisen tilankäytön järjestys, kun tupakoitsijat on hädetty sisätiloista ulos ovensuihin. Alkoholipolitiikan kohdalla tämä oli vaikeampaa. Saattaa kuitenkin olla, että järjestysnäkökulman vahvistuminen tarjoaa alkoholipolitiikallekin lisäperusteluja, koska yleisen järjestyksen häiriöt ovat nimenomaan muille aiheutettuja haittoja.

Myös Ron Roizenin ja Kaye Fillmoren (1999) tulkinta sodanjälkeisestä USA:sta on sukua Haugen käsityksille: ensin tapahtui muutos yksilöpainotteisesta alkoholismikehityksestä kansanterveyskehitykseen. Viime vuosien voimistuvan liberalistisessa ilmapiirissä ei kansanterveyskehitys kuitenkaan ole saanut yhtä paljon vastakaikua. Yhtenä ongelman osana on heidän mielestään myös alkoholitutkimuksen heikkous: ”Huolimatta puolen vuosisadan tieteellisestä ponnistelusta on alkoholitutkimus suurelta osin juuttunut epäteoreettiseen tai esiteoreettiseen empiriimiin, jota usein ylläpitävät poliittisilta mahdollisuuksiltaan kyseenalaiset politiikka- ja ehkäisyohjelmat.”

Roizen ja Fillmore eivät suoranaisesti viitata järjestyskehityksen voimistumisen mahdollisuuteen eivätkä esitä näkemyksiä siitä, mitä kansanterveyskehityksen tilalle on mahdollisesti syntymässä. Sen sijaan he nostavat esiin ilmiön, jota kutsuvat nimellä ”määritelmämuutos” (definitional transformation). Juuri sellaisesta on ollut kysymys Yhdysvaltojen sodanjälkeisessä alkoholikeskustelussa, mutta vastaavanlaista on tapahtunut muuallakin: esimerkkinä he mainitsevat Caroline Suttonin (1998) tutkimuksen Ruotsin alkoholihistorian viimeaikaisista käänneistä. Yksi käänneisiin vaikuttava ilmiö koko läntisessä maailmassa on keskustelu kohtuullisen alkoholin käytön myönteisistä vaikutuksista. Vaikka

myönteiset vaikutukset eivät lähimainkaan riittäisi kumoamaan kielteisiä vaikutuksia (ks. esim. Mäkelä & al. 1997), pelkkä asian jatkuva esilläolo julkisuudessa on nakertanut kansanterveysnäkökulman uskottavuutta.

Myös mahdollisten toimijoiden kenttä on jatkuvassa historiallisessa muutoksessa. Kolmijako valtio–markkinat–kansalaisyhteiskunta on hyödyllinen väline tästä näkökulmasta. Suomen alkoholikeskustelussa on nähtävissä markkinoiden aseman vahvistuminen ja monimuotoistuminen etenkin valtion mutta myös kansalaisyhteiskunnan kustannuksella. Muutosta on vielä voimistanut EU-jäsenyys, joka on viemässä aikaisemmin poliittisen prosessin rajoissa käsiteltyjä asioita entistä useammin juridis-poliittisen prosessin piiriin. Näissä juridisissa kiistoissa on usein kysymys siitä, että jokin osapuoli näkee valtiolliset toimet markkinoiden tai kansalaisten vapauksien perustelemattomina loukkauksina. Esimerkkinä tästä on muun muassa EU-tuomioistuimessa käsitelty Ruotsin alkoholimonopolia koskenut juttu. (Jussi Simpura [1997] esittää tarkempia luonnehdintoja markkinoistumisen, yksilöistymisen ja juridisoitumisen prosesseista hyvinvointipolitiikan kannalta.)

Alkoholikysymyksen tarkastelu kansanterveysnäkökulmasta syntyi vastaliikkeenä yksilöihin kohdistuvalle kontrollipolitiikalle (Tigerstedt 1999). Poikkeavien yksilöiden suora yksilöllinen kontrolli väheni ja teki tilaa kontrollistrategialle, jonka menetelmät (hinnat, saatavuus, valistus) koskivat kaikkia eivätkä leimanneet ketään. Historiallinen kaari voi nyt olla kiertymässä uuteen käännepisteeseen, jossa poikkeavuuden kontrolli saa terveyskaavun päälleen. Tämä näkyy myös EU:n piirissä käytävässä alkoholikeskustelussa. Terveiden edistämiseen tähtäävät viralliset tahot (esimerkiksi EU:n DG V) korostavat terveyden nimissäkin mieluiten sellaisia seikkoja, joissa järjestyksen ja suojelun näkökohdat ovat esillä: ennen kaikkea nuorisoa ja rattijuoppoutta mutta myös jalkapallohuliganismin kaltaisia ilmiöitä (ks. Sutton & Nylander 1999).

#### EHDOTUS LAAJENNETUKSI KEHYSTEN KOKONAISUUDEKSI MURROSTILANTEIDEN TUTKIMUSTA VARTEN

Murrosyhteiskuntien sosiaalisia ongelmia tarkastelevassa Baltica-tutkimuksessa (ks. Simpura 1999; osatutkimuksista ks. Lagerspetz 1994, Hanhinen & Törrönen 1998 ja Moskalewicz & Tigerstedt 1998, Leifman 1999; ks. myös Lagerspetz 1996) jouduimme miettimään, mitkä kaikki asiat muuttuvat, kun käsitykset sosiaalisista ongelmista muuttuvat. Murroksen tuntomerkinä voi pitää ”kokemuksellisen ajan” muuttumista (tästä Kirsti Määttäsen kehittämästä käsitteestä ks. lähemmin Määttäsen & Simpura 1999): ei ole kysymys ainoastaan siitä, että eletään uutta nykyisyyttä, vaan myös käsitykset historiasta ja mahdollisista tulevaisuuksista muuttuvat: syntyy ”uusi menneisyys” ja ”uusi tulevaisuus”.

Murrostilanteessa ajallinen ulottuvuus tai mieluummin *aikakehykset* ovat muutenkin tärkeitä. Aikakehystä on ainakin kolme lajia. Sosiaalisten ongelmien voidaan ajatella nimitään juontavan juurensa menneisyyden painolasteista, olevan nykyhetken ohimeneviä kitkatekijöitä tai hahmottuvan vasta tulevaisuuden uhkina. Nämä kolme komponenttia ovat aikakehyksen pääulottuvuudet.

Toinen kehystyyppi, joka murrostilanteissa korostuu, on *identiteettikeyhykset*. Niitäkin on ainakin kolme. Sosiaalisista ongelmista voidaan puhua esimerkiksi korostamalla, että ne ovat meidän omia ongelmiamme, hahmotettavissa ja ratkaistavissa meidän tavallamme. Toisaalta voidaan tämänhetkisten ”meidän” lisäksi viitata kahdenlaisiin muihin ”meihin”: vanhoihin ”meihin”, joiden näkökulmat ovat joskus aikaisemmin hallinneet keskustelua, ja uusiin ”meihin”, jotka nyt ovat nousemassa norminantajiksi. Suomen tapauksessa kysymys olisi silloin ”vanhoista”, keskusvaltaisista, koherenteista kansallisen hyvinvointivaltion ”meistä” ja ”uusista” EU-suomalaisista.

Suhteessa murrokseen on tärkeää myös pohtia, ovatko sosiaaliset ongelmat murroksen syytä vai seurauksia vai onko niillä kenties

Kaavio 1. Sosiaalisista ongelmista käytävän keskustelun mahdollisia sisältökehyksiä

Kehys	AIKA	IDENTITEETTI	KAUSAALISUUS	AIHE	TOIMIJA
Komponentit	Menneisyys Nykyisyys Tulevaisuus	Vanhat me Nykyiset me Uudet me	Syy Väline Seuraus	Talous Järjestys Terveys	Markkinat Valtio Kansalais- yhteiskunta

Pystysarakkeet sisältökehysjoukkoja ja vaakarivit kehysjoukkojen komponentteja.

Kaavio 2. Alkoholiongelmia koskevien kehysten muutos Suomessa, vuosi 1980 (lihavoidut komponentit) ja vuosi 1999 (isoin kirjaimin merkityt komponentit)

Kehys	AIKA	IDENTITEETTI	KAUSAALISUUS	AIHE	TOIMIJA
Komponentit	<b>Menneisyys</b> <b>Nykyisyys</b> <b>TULEVAISUUS</b>	<b>Vanhat me</b> <b>Nykyiset me</b> <b>MUUT/UUDET</b>	<b>Syy</b> Väline <b>SEURAUUS</b>	Talous <b>JÄRJESTYS</b> <b>Terveys</b>	<b>MARKKINAT</b> <b>(&amp; KULUTTAJA)</b> <b>Valtio</b> <b>KANSALAI-</b> <b>YHTEISKUNTA</b>

Pystysarakkeet sisältökehysjoukkoja ja vaakarivit kehysjoukkojen komponentteja.

ollut tilapäinen instrumentaalinen rooli murroksessa (ks. esim. Viron ympäristökeskustelusta Lagerspetz 1996). Näin määrittyy ongelmakeskustelujen sisällön *kausaalikehysten* joukko. Siinä siis kysytään, tarkastellaanko ongelmia ensi sijassa seurauksina problematisoimatta suuremmin niiden syitä vai kiinnittyykö huomio ilmiöiden kuviteltuihin syihin – vai käykö niin, että jonkin sosiaalisen ongelman esiin nostaminen onkin vain satunnaisesti käyttökelpoinen suurempien prosessien vipuamiseksi eteenpäin. Suomessa voisi ajatella, että alkoholikysymys on tarjoutunut välineeksi kiistassa hyvinvointivaltiollisen ja liberalistisen ajattelutavan välillä. Sen sijaan esimerkiksi ulkomaalaiskysymys (vrt. esim. Paananen 1999), jonka myös voisi ajatella olevan tärkeä väline suvaitsevaisuuden, joustavuuden ja kansainvälistymisen kamppailuissa, ei ole samalla tavalla noussut keskeiseksi uudenaikaistumisen polttoaineeksi.

Seuraavaksi tullaan tuttuun terveyden, ta-

louden ja järjestyksen kolmikkoon. Ne ovat ongelmien tarkastelun *aihekehysten* joukko. Viimeisenä on vielä mietittävä, mitä murros vaikuttaa *toimijakehyksiin*: miten muuttuvat käsitykset valtion, kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden roolista sosiaalisiin ongelmiin puuttuvina vastuullisina tahoina.

Tuloksena saadaan heuristinen apuväline, kaavio, johon voidaan laatia esimerkiksi yksittäisen maan kohdalla jonkin ongelman ympärillä käytävän keskustelun profiili jonakin ajankohtana. Kaaviota voidaan käyttää myös havainnollistamaan murrostilanteessa tapahtuvia kehysten muutoksia.

Kaaviossa 1 ovat talous, järjestys ja terveys vain yhden sosiaalisten ongelmien tulkinta-kehysten joukon jäseniä. Kaavio ei mitenkään automaattisesti sanele, mitkä jäsenet kustaakin joukosta (sarakeelta) kuuluvat yhteen viereisten joukkojen minkäkin jäsenen kanssa. Etsimällä kunakin ajankohtana vallitsevia kehyksiä kultakin sarakeelta saadaan ajan-

*Kaavio 3. Huumeongelmia koskevien kehysten muutos Suomessa, vuosi 1980 (lihavoidut komponentit) ja vuosi 1999 (isoin kirjaimin merkityt komponentit)*

Kehys	AIKA	IDENTITEETTI	KAUSAALISUUS	AIHE	TOIMIJA
Komponentit	<b>Menneisyys</b>	Vanhat me	Syy	Talous	Markkinat (& kuluttaja)
	NYKYISYYS	<b>Nykyiset me</b>	Väline	<b>JÄRJESTYS</b>	<b>VALTIO</b>
	Tulevaisuus	<b>UUDET ME</b>	<b>SEURAUUS</b>	<b>TERVEYS</b>	<b>KANSALAISSYHTEISKUNTA</b>

Pystysarakkeet sisältökehysjoukkoja ja vaakarivit kehysjoukkojen komponentteja.

kohdan ongelmaprofiili. Vertaamalla sitä samassa kaaviossa vastaavanlaiseen toisen ajankohdan profiiliin voidaan havainnollistaa muutosta. Olemme valinneet vuoden 1980 edustamaan hyvinvointivaltiokehityksen kypsää ja suhteellisen vakaata vaihetta. Sen vastinparina on nykyinen murrosvaihe. Esimerkkinä on alkoholia koskeva kaavio 2.

Kaavioehdotelman perusteluiksi muutama huomautus. Vanhan, EU:ta, lamaa ja 1980-luvun lopun nousukautta edeltäneen ajan profiilin aikaperspektiivi oli silloiseen nykyhetkeen kiinnittynyt. Alkoholiongelmia arvioitiin epidemiologisena poikkileikkausongelmana, jonka kärjistyminen 1970-luvulla oli jo laantunut, eivätkä 1980-luvun liberalisomisialto sen paremmin kuin alkoholihaittojen kasvunäkymätäkään vielä venyttäneet näköaloja tuntemattomaan tulevaisuuteen. Kysymys oli kansallisesta, suomalaisesta ilmiöstä, jota arvioitiin enintään suhteessa johonkin myyttiseen suomalaisuuteen (vrt. tuon ajankohdan kulttuuritutkimuksellinen painotus alkoholitutkimuksessa, esim. Sulkunen 1983). Alkoholipolitiikka tarkasteli juomista usein sen kautta, miten elinolot vaikuttivat juomiseen. Hallitseva näkökulma oli kansanterveysnäkökulma ja keskeisenä toimijana valtio.

1990-luvun lopulle tultaessa on joitakin muutoksia tunnistettavissa. Ajallinen perspektiivi on tulevaisuusorientoitunut: miten

käy alkoholipolitiikan esimerkiksi viimeistään vuonna 2004, kun alkoholijuomien matkustajatuonnin rajoitukset ovat poistumassa? Identiteettinäkökulmasta näköalaa hallitsevat ”uudet me”, kuviteltu ”Eurooppa”, johon viina-Suomikin on vihdoin matkalla. Alkoholiin liittyviä ilmiöitä tarkastellaan edelleen etupäässä seurausten kautta, terveystieteiden rinnalle ja ohikin on nousemassa järjestysnäkökulma ja toimijakentässä valtion yksinoikeus on tehnyt tilaa markkina- ja kuluttajaintresseille. Järjestysnäkökulmasta voidaan tosin arvella myös kansalaisyhteiskunnan nostavan päätään alkoholitoimijana.

#### JATKOESIMERKKI 1: HUUMEONGELMIA KOSKEVAT KÄSITYKSET SUOMESSA

Testaamme kaaviota vielä kahdella jatkoesimerkillä. Kokeilemme ensin huumeongelmaa (kaavio 3) ja sen kohdalla samanlaista aikavertailua (1980-luvun alku ja nykypäivä) kuin alkoholiesimerkissäkkin.

Vuonna 1999 julkaistun huumeiden käyttötapatutkimuksen (Partanen & Metso 1999) mukaan voidaan tällä hetkellä puhua ”Suomen toisesta huumeaallostaa”. Ensimmäinen aalto ajoittui 1970-luvun alkuvuosiin. Välillä oli pitkä jakso, jossa huumeolojen muutos oli vain vähän dramaattinen. Nyt ollaan matkalla kohti nopeasti yleistäviä huumeiden käyttö-

kokeiluja, ja myös vakavien huumeongelmien kasvu on näkyvässä.

Huumeongelmien tarkastelukehysiksi ovat Suomessa hallinneet aluksi vieraus ja tuntemattomuus: huumeongelma on jossakin muualla ja siinä mielessä Suomen kannalta ajallisesti kiinnittymätön ja henkilökiinnittymiseltäänkin epämääräinen. Se hahmottui seurauksiensa kautta, ja sen aihekehys oli ylivoimaisesti järjestyksen kehys. Vastuullisena toimijana oli yksinomaan valtio, jonka tuli suojella kansalaisiaan (Hakkarainen 1992).

Nyt huumeongelma on tullut Suomessa tutummaksi: se koskee meitä ja alkaa jo olla uhkana tässä ja nyt. Se hahmottuu seuraustensa kautta: rajojen avautuminen ja kansainvälistyminen ovat altistaneet Suomenkin huumeille, ja seurauksena on kasvava määrä varsinkin huumeisiin liittyvää rikollisuutta. Järjestyksen kehys on aihekehysistä edelleen ylivoimaisesti etusijalla. Mutta myös terveyden kehys on vahvistumassa: sekä huumeiden yliannostuskuolemat että huumeisiin liittyvä tartuntatautiin leviäminen (HIV, C-hepatiitti) saavuttavat paikallisesti epidemian mittasuhteet. Jopa talouden kehys häivähtää huumeisiin liittyvän laittoman taloustoiminnan laajuuden arvioinneissa; näihin on törmätty muun muassa huumeiden ongelmakäyttäjille tarkoitetuista hoitokäytännöistä kiistellessä (ks. esim. Turkia 1998). Toimijakentässä valtio on saamassa rinnalleen voimistuvan kansalaisyhteiskunnan panoksen. Huumeekysymys on siis selvästi vahvassa käymistilassa.

Huumeekysymyksen määrittely ja myös sen sisältökehykset määrytyvät suurelta osin kansainvälisten toimijoiden piirissä, eivätkä pelkästään kotimaisissa havainnoissa ja ratkaisuissa. Kansainväliset järjestöt (YK:n huumekontrolliohjelma UNDCP, EU ja sen huumeseurantakeskus EMCDDA, Interpol ja Europol etunenässä) voidaan esimerkiksi ymmärtää valtioiden työtä ohjaavina ja tukevinä järjestelyinä, vaikka niillä voikin olla oma erityislaatunsa. Myös nämä toimijat jäsentävät huumetoimintojaan pääasiassa talouden (kansainvälisen huumerikollisuuden talous-

operaatiot), terveyden (huume-epidemiat, huumeiden käyttöön liittyvät sairaudet ja käyttäjien hoito) ja järjestyksen (huumerikollisuus) kautta.

#### **JATKOESIMERKKI 2: KÖYHYTTÄ KOSKEVAT KÄSITYKSET SUOMESSA**

Alkoholi ja huumeet ovat tulkintakehysten kannalta hyviä aloitusesimerkkejä, kun niissä talous, terveys ja järjestys ovat välittömästi läsnä. Kysymyshän on aineista, joita tuotetaan, käytetään ja markkinoidaan, ja joitten vaikutukset todentuvat kulutuksena. Köyhyys on kovempi haaste: sitä ei voi ostaa eikä myydä, ei kuluttaa eikä säännellä hyödykkeenä. Toisaalta köyhyydestä puhuttaessakin on erotettavissa ajassa vaihtelevia talouden, terveyden ja järjestyksen painotuksia.

Köyhyys näyttäytyy helposti ensi sijassa taloudellisena kysymyksenä: köyhien toimeentulo, sen ylläpitämisestä aiheutuva kustannus julkiselle tulonsiirtojärjestelmälle ja köyhien ostovoiman ylläpitäminen (vrt. Kuusi 1962) osana talouden pyörien voitelua ovat talouden näkökulmasta köyhyyteen liittyviä osakehyksisiä. Köyhyyden tai syrjäytymisen terveysnäkökohdista keskustellaan myös toistuvasti: terveyden sosiaalis-taloudellinen eriarvoisuus (esim. Valkonen & al. 1992) tai pitkäaikaistyöttömyyden jatkuessa kärjistyvät terveysongelmat (Kortteinen & Tuomikoski 1998) ovat tästä esimerkkejä. Järjestys ei vielä ole Suomessa ollut köyhyyskeskustelun teemoja, vaikka sekin ajoittain vilahtaa puhuttaessa orastavasta alueellisesta eriarvoistumisesta kaupungeissa (esim. Vaattovaara 1998; ks. myös Hänninen & Karjalainen 1997). Muualla maailmassa ei sen sijaan ole tavatonta, että köyhyyden paikalliset tihentymät nähdään myös järjestyksen ja terveyden ongelmien tihentyminä (vrt. esim. ranskalaiseen syrjäytymiskeskusteluun; Helne 1998 ja Paugam 1996). ”Vaarallisten köyhien” kurissapito nousee silloin yhdeksi köyhyyskeskustelun motiiviksi.

Kaavio 4. Köyhyyttä koskevien kehysten mahdollisia muutoksia Suomessa, vuosi 1980 (lihavoidut komponentit) ja vuosi 1999 (isoilla kirjaimilla merkityt komponentit)

Kehys	AIKA	IDENTITEETTI	KAUSAALISUUS	AIHE	TOIMIJA
Komponentit	<b>Menneisyys</b> NYKYISYYS Tulevaisuus	Vanhat me <b>Nykyiset me</b> UUDET ME	Syy Väline SEURAUS	<b>TALOUS</b> Järjestys Terveys	Markkinat <b>VALTIO</b> KANSALAI- YHTEISKUNTA

Pystysarakkeet sisältökehysjoukkoja ja vaakarivit kehysjoukkojen komponentteja.

Kehyskaavion avulla voidaan tehdä Suomestakin havaintoja köyhyyskeskustelun mahdollisista muutoksista (kaavio 4).

Köyhyys oli Suomen hyvinvointivaltiokehityksen täydellistymisvaiheessa 1980-luvulla vanha perivihollinen, jonka voittaminen oli ollut keskeisiä tavoitteita. Kansainvälisesti vertaillen siinä onnistuttiinkin (ks. Heikkilä 1990; Ritakallio 1994). Se kosketti kaikkia meitä, jotka olimme vielä vastikään olleet lähellä köyhyysrajoja. Sen syyt ja niiden kukittaminen olivat köyhyyden vastaisen taistelun pääkohde. Köyhyys hahmottui ennen kaikkea talouden ja toimeentulon kysymyksenä; köyhien ylenmääräinen sairastelu tai köyhien kurissapito olivat harvemmin esillä. Valtio oli päätoimija ylitse muiden.

Laman myötä syntyi köyhyyskäsityksiin uutta rakennetta. Voitetuksi luultu köyhyys onkin läsnä tässä ja nyt. Sen kantajat ovat keskellämme, mutta hahmottuvat nyt helposti uudenlaisina ryhminä, uusina meinä. Köyhyyden seuraukset, kuten koettu nälkä, epätoivo ja sairaudet, hallitsevat keskustelua (esim. Hänninen & Karjalainen 1994 nälästä). Voimistumassa ovat puheet yksilön omasta vastuusta köyhyyden torjumisessa ja siitä selviämisessä.

Kuten huumekeskustelussa myös köyhyyskeskustelussa on vahva kansainvälinen juonne. EU:n keskeisiä sosiaalipoliittisia teemoja on ollut syrjäytymisen (exclusion) voittaminen. Parin viime vuoden aikana syrjäytymis-

puheesta on ilmeisen ohjelmallisesti siirrytty osallistamipuheeseen (inclusion; Suomen puheenjohtajakauden EU-julkaisuissa puhutaan sosiaalisen osallisuuden edistämisestä). Aktivointia ylläpidon sijaan tarjotaan reseptiksi niin EU:n kuin Maailmanpankin taholta. Vähitellen nämä kansainväliset puheetavat voivat edetä myös kansalliseen keskusteluun, vaikka esimerkiksi Suomessa nämä vaikutukset ovat vielä näyttäneet vähäisiltä. Kiinnostavaa kuitenkin on, että sekä syrjäytyminen että osallistaminen näyttää nimenomaan järjestyskäsitteeltä: molemmissa nähdään uhkaksi yksilöiden ja ryhmien väliset konfliktit tai kitkat ja ratkaisuksi ihmisten kytkeminen kunniallisiksi jäseniksi toimiviin yhteisöihin. Taloudellinen toimeentulo tai terveys on mukana lähinnä sivulauseissa.

#### MURROSYHTEISKUNNAT JA ONGELMAKÄSITYKSET: TULKINTAKEHYSTEN VAIHDETTAVUUDEN RAJOITUKSIA

Tähänastiset esimerkit ovat koskeneet Suomea. Niistä voi saada sen vaikutelman, että sosiaalisten ongelmien tulkintakehykset voisivat muuttua suhteellisen vapaasti ja mielivaltaisesti. Kun tarkastelu laajennetaan useampaan erilaiseen yhteiskuntaan, vaikkapa Itämeren alueen murrosyhteiskuntiin (tarkemmin ks. Simpura 1999 ja Baltica-tutki-



muksen raporteja), käy ilmi, että kehykset eivät olekaan täysin vapaasti valittavissa. Vallinnan vapautta ja mielivaltaisuutta rajoittaa ilmiö, jota kutsutaan polkuriippuvuudeksi (vrt. Offe 1996; Sutela 1998; Saari 1998). Polkuriippuvuutta voisi luonnehtia jonkinlaiseksi muutosvitkaksi: muutosten nostattamassa epävarmuudessa esiintyy vahva taipumus toimia kuten ennenkin, koska näistä toimintatavoista on ainakin jotakin kokemusperäistä tietoa. Lisäksi on suuri joukko rakenteellisia seikkoja, jotka voivat muuttua vain hitaasti, vaikka poliittinen ilmapiiri ja puhettavat muuttuisivat radikaalistikin.

Sinänsä tässä luonnosteltu tulkintakehysten kaavio näyttäisi sopivalta erilaisten murrosyhteiskuntien tarkasteluun. Sen puutteena voisi olla kuitenkin jonkinlainen ylireagointiherkkyys. Puhetapojen pienetkin painotusmuutokset kirjautuvat helposti tällaiseen kuvailevaan instrumenttiin, vaikka toimintakäytännöt ja niitä ylläpitävät rakenteet eivät juuri muuttuisikaan. Taaskin Suomi on hyvä esimerkki: puhetapojen tasolla voidaan erottaa radikaalejakin poikkeamia vakiintuneen luonteisista hyvinvointivaltiollisista muotoiluista (vrt. esim. Törrönen 1998), mutta toiminnalliset rakenteet ja niissä noudatettavat periaatteet ovat olennaisesti samat kuin 1980-luvullakin. Yllä käsitellyistä esimerkeistä alkoholi-ongelmat ja köyhyys ovat Suomessa mallitapauksia polkuriippuvuudesta. Huumeekysymys uudenlaisena uhkana ei ole niin tiukasti sidottu polkuriippuvuuden kaltaisiin ilmiöihin.

Kehysten vaihdettavuuden rajoja joudutaan pohtimaan myös silloin, kun on kysymys vahvoista muutosprosesseista, joiden helposti ajatellaan kääntävän kaiken vanhan pääläelleen. Murrosyhteiskuntia ovat tässä mielessä sekä Itä- ja Keski-Euroopan entiset sosialistiset maat että Pohjois-Euroopan pohjoismaiset hyvinvointivaltiot. Jälkimmäisille murrosta edustaa EU-integraatio, joka virittää sosiaalisten ongelmien tulkintakentän uudelleen. Kansallis- ja hyvinvointivaltiollisesta kentästä siirrytään johonkin muuhun, jossa kaikki

ehdottamamme kehyksen komponentit kokevat ainakin mittakaavamuutoksen. Aikaperspektiivissä kansallinen aika (menneisyys, nykyisyys, tulevaisuus) korvautuu kansainvälisellä (esimerkiksi eurooppalaisella) ajalla. Identiteettikeyhksissä uusien ”meidän” kategoriat laajenevat sekä kansallisvaltion rajojen ulkopuolella että myös sisällä (maahanmuuttajat, uudenlaiset syrjäytyjät). Syyn ja seurauksen suhteet muuttuvat, ja jotkin sosiaaliset ongelmat jopa tarjoutuvat tilapäisesti välineiksi muutosprosessien vauhdittamisessa tai jarruttamisessa. Valtio, markkinat ja kansalaisyhteiskuntakin muuttavat luonnettaan ja kansainvälistyvät. Globalisoituminen voi hajottaa kansallisvaltiollisia rakenteita entisestään, ja sen peilikuvana hämmöttää lokalisaatio, asioitten ja ilmiöitten tarkastelu enenevässä määrin paikallisina, perinteisen kansallisvaltiollisen tason ohittaen (ks. esim. Kosonen & Simpura 1999).

#### YHTEENVETO: JÄRJESTYKSEN UUSI NOUSU

Järjestys tunkeutuu esiin ajankohtaisena kehyksenä monelle keskenään erityyppiselle sosiaaliselle ongelmalle. Muuttuva maailma luo uusia jaotteluja rikkaiden ja köyhien, terveiden ja sairaiden sekä syrjäytyneiden ja syrjäytymättömien välille. On esitetty kaavailuja, joissa maailma enenevästi jakautuu hyväosaisten turvattuihin vyöhykkeisiin ja niiden väliin jääviin villoihin kaistaleisiin, joilla huonompiosaiset kokevat onneansa rakentaa (Lash & Urry 1994; Rose 1998). Samansuuntaista kehitystä on ollut havaittavissa myös Suomessa esimerkiksi alueellisesta eriytymisestä tehdyissä tutkimuksissa (Vaattovaara 1998), vaikka äärimmäisiä tulkintoja on syytä välttää. Kannattaa kuitenkin huomata, että puhe vyöhykkeistä ei viittaa pelkästään alueelliseen erilaistumiseen; kyse voi olla myös symbolisemmista elämäntyylin tai elämänpiirin vyöhykkeistä.

Kypsässä pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa järjestyksen teema on ollut melko vä-

hän esillä. Hyvinvoinnin yleisindikaattoreita on etsitty mieluummin talouden ja terveyden kuin järjestyksen suunnasta. Tämä on johtanut ehkä tarpeettomankin yksisilmäiseen näkemykseen sosiaalisista ongelmista: on ollut helppo unohtaa, että tulonsiirrot ja sosiaali- ja terveyspalvelut ovat myös osa toimivan yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitoa, eivät vain taloutta ja terveyttä tukevia toimia. Vielä 30–40 vuotta sitten Suomi oli paljon välittömämmin järjestyksenpidon yhteiskunta kuin nykyään: hyvinvointietuuksien jakamista ja palvelujen tuottamista leimasi pitkälle myös yksittäisten henkilöiden ja kokonaisten väestöryhmienkin suurempi kontrollointi. Sitten yhteiskunnan järjestystä takaavat menetelmät ovat olleet taipuvaisia etääntymään kontrolloitavista kansalaisista, välttämään heidän holhoamista sekä luomaan uusia vastavuoroisempia suhteita asiantuntijoiden ja yhä paremmin koulutettujen maallikoiden välille.

On houkuttelevaa ajatella, että järjestys on modernien yhteiskuntien perimmäinen intressi ja että terveys ja talouskin ilmentävät tätä järjestyksen järjestelyä. Se, miten ja miten laajasti tätä perimmäistä järjestysintressiä käytetään julkisessa keskustelussa kehystämään sosiaalisia ongelmia, on historiallista sattumaa. Murrosvaiheessa, jossa siinäkin on kysymys nimenomaan järjestyksestä, nimitäin mahdollisesta uudesta järjestyksestä ja vanhan järjestyksen murtumisen tai taipumisen tuomasta epävarmuudesta, järjestysaspekti nousee taas voimakkaammin esiin. Olisiko näin siis käymässä Suomessakin: hyvin erityyppiset sosiaaliset ongelmat kehystyvät nyt epävarmuuden aikoina järjestyskehityksen kautta. Vai onko kysymys vielä suuremman luokan uudelleenkehystämisestä, jossa globaali epävarmuus ja turvattomuus luovat kokonaan uuden tavan ajatella maailmasta ja sen sosiaalisista ongelmista?

#### KIRJALLISUUS

Bruun, Kettil & al.: Alkoholipolitiikka – kansanterveydellinen näkökulma. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö, 1975

Edwards, Griffith & al.: Alkoholipolitiikka ja yhteinen hyvä. Helsinki: Edita, 1996

Hakkarainen, Pekka: Suomalainen huumeeksymys. Huumausaineiden yhteiskunnallinen paikka Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Alkoholitutkimussäätiön julkaisuja n:o 42. Helsinki 1992

Hanhinen, Sari & Törrönen, Jukka (eds.): Journalists, Administrators and Business People on Social Problems. A study around the Baltic Sea. NAD Publication No. 35. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drugs Research, 1998

Hauge, Ragnar: The public health perspective and the transformation of Norwegian alcohol policy. Contemporary Drug Problems 26 (Summer 1999): 2, 193–207

Heikkilä, Matti: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta. Sosiaalihuolluksen julkaisuja 8/1990. Helsinki 1990

Helne, Tuula: Poissuljetut? Merkintöjä ranskalaisen syrjäytymiskeskustelun kritiikkiin. Janus 6 (1998): 2, 229–234

Holmila, Marja & Simpura, Jussi: Paikalliset ajattelukehykset ja päihdehaittojen ehkäisy. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 1, 20–28

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.): Kirjeitä nälästä. Helsinki: Stakes, 1994

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.): Biovallan kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 1997

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu: Työtön. Helsinki: Hanki & Jää, 1998

Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (toim.): Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus, 1999

Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 1962

Lagerspetz, Mikko (eds.): Social Problems in Newspapers: Studies around the Baltic Sea. NAD Publication No. 28. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, 1994

Lagerspetz, Mikko: Constructing Post-Comm-

nism. A Study in the Estonian Social Problems Discourse. *Annales Universitatis Turkuensis*, Ser. B, Tom. 214. Turku 1996

Lash, Scott & Urry, Richard: *Economies of Signs and Space*. Lontoo: Sage, 1994

Leifman, Håkan (eds.): *Statistics on Alcohol, Drugs and Crime in the Baltic Sea Region*. NAD Publication No. 37. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, 1999

Moskalewicz, Jacek & Tigerstedt, Christoffer (eds.): *Public Opinion on Social Problems. A survey around the Baltic Sea*. NAD Publication No. 36. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, 1998

Mäkelä, Klaus: *Realistit, idealistit, tutkijat*. Helsinki: Tammi, 1979

Mäkelä, Klaus & Viikari, Matti: *Notes on alcohol and the state*. *Acta Sociologica* 20 (1977): 2, 155–179

Mäkelä, Pia & Valkonen, Tapani & Poikolainen, Kari: *Estimated numbers of deaths from coronary heart disease "caused" and "prevented" by alcohol: an example from Finland*. *Journal of Studies on Alcohol* 58 (1997): 5, 455–463

Määttänen, Kirsti & Simpura, Jussi: *Transformation, transition, integration: Understanding European social changes from the perspective of experiential time. Towards a programme for comparative research*. Käsikirjoitus 1999

Offe, Claus: *Varieties of Transition. The East European and East German Experience*. Cambridge: Polity Press, 1996

Paananen, Seppo: *Suomalaisuuden armoilla. Ulkomaalaisten työntekijöiden luokittelu*. Tutkimuksia 228. Helsinki: Tilastokeskus, 1999

Partanen, Juha & Metso, Leena: *Suomen toinen huumeaalto. Yhteiskuntapolitiikka* 64 (1999): 2, 143–149

Paugam, Serge (ed.): *L'exclusion. L'état de savoir*. Paris: éditions la découverte, 1996

Piispa, Matti: *Valistus, holhous, suojelu*. *Acta Universitatis Tamperensis* 564. Tampere 1997

Piispa, Matti: *Alkoholi ja tupakka suomalaisessa mielipideilmastossa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 63 (1998): 1, 14–28

Piispa, Matti: *Alkoholi, huumeet ja media*. Helsinki: Terveyden edistämisen keskus, 1999

Rimpelä, Matti & Luopa, Pauliina & Jokela, Jukka: *Kouluterveyskysely Helsingissä 1996 ja 1998: Muutokset nuorten koulukokemuksissa, terveydessä ja päihteiden käytössä*. Helsinki: Helsingin kaupunki, 1998

Ritakallio, Veli-Matti: *Köyhyyden muuttunut kuva Suomessa 1966–1990*. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Vähätalo, Kari (toim.): *Huono-osaisuus ja hyvinvoinnin muutos*. Helsinki: Gaudeamus, 1994

Roizen, Ron & Fillmore, Kaye: *The coming crisis in alcohol science: reflections for a new century*

Esitelmä Kettil Bruun Societyn 25. alkoholiepidemiologiasymposiumissa Montrealissa 31.5.–4.6. 1999

Rose, Nicholas: *The crisis of the 'social': Beyond the social question*. P. 54–87. In: Hänninen, Sakari (ed.): *Displacement of social policies*. Jyväskylä: SoPhi, 1998

Saari, Juho: *Sosiaalipoliittinen innovaatiotutkimus*. S. 29–54. Teoksessa: Niemelä, Heikki & Saari, Juho & Salminen, Kari (toim.): *Innovatiivinen sosiaalipoliittikka. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25*. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1998

Schön, Donald A. & Rein, Martin: *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books, 1994

Simpura, Jussi: *Kuka päättää, mitkä ovat sosiaalisia ongelmia? Sosiaalinen aikakauskirja* 85 (1991): 1, 5–14

Simpura, Jussi: *Voiko EU-tuomioistuin julistaa hyvinvointipoliittikan lainsuojattomaksi?* S. 140–153. Teoksessa: Simpura, Jussi & Väärälä, Reijo (toim.): *Yläpolitiikkaa vai alapolitiikkaa? Ehkäisevä sosiaali- ja terveyspolitiikka etsii suuntiaan*. Julkaisuja 1997: 25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997

Simpura, Jussi: *Maailman murheet, omat ongelmat: sosiaaliset ongelmat Itämeren alueen murroksessa*. Teoksessa: Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (toim.): *Sosiaalipoliittikka globalisoituvassa maailmassa*. Helsinki: Gaudeamus, 1999

Simpura, Jussi & Tigerstedt, Christoffer (eds.): *Social Problems around the Baltic Sea*. NAD Publication No. 21. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drugs Research, 1992

Simpura, Jussi & Tigerstedt, Christoffer & al.: *Alcohol misuse as a health and social issue in the Baltic Sea region: A summary of findings from the Baltica Study*. *Alcohol and Alcoholism* 34 (1999): 6 (ilmestyy)

Spector, Malcolm & Kitsuse, John L.: *Constructing Social Problems*. New York: Aldine de Gruyter, 1987

Sulkunen, Pekka: *Normer, betydelser, funktioner – tre ansatser till kulturella förklaringar av alkoholbruket*. *Sociologisk forskning* 1983 (1983): 1, 20–34

Sutela, Pekka: *The Road to Russian Market Economy. Selected Essays*. Helsinki: Kikimora Publishers, 1998

Sutton, Caroline: *Swedish Alcohol Discourse: Construction of a Social Problem*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1998

Sutton, Caroline & Nylander, Johan: *Alcohol policy strategies and public health policy at an EU level. The case of alcopops*. *Nordisk alkohol- och narkotikatidsskrift* 16 (1999): English Supplement, 74–91

Tigerstedt, Christoffer: *Alcohol policy, public*

health and Kettil Bruun. *Contemporary Drug Problems* 26 (Summer 1999): 2, 209–235

Turkia, Mika: *Yksityislääkäri ja heroinistit. Aiheita* 51/1998. Helsinki: Stakes, 1998

Törrönen, Jukka: *Juomisen vapaus ja vastuu. Sosiosemioottinen analyysi alkoholipoliittisesta liberalismista maallikkoajattelussa. Sosiologian laitoksen tutkimuksia* 234. Helsinki: Helsingin yliopisto, 1999

Törrönen, Jukka: *Social problems and responsibility. The construction of sovereign identities among the influential groups in Helsinki and Tallinn in the context of transition.* P. 207–248. In:

Hanhinen, S. & Törrönen, J. (eds.): *Journalists, Administrators and Business People on Social Problems. A study around the Baltic Sea.* NAD Publication No. 35. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drugs Research, 1998

Vaattovaara, Mari: *Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen. Ympäristö ja alueellisuus. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia* 7. Helsinki 1998

Valkonen, Tapani & Martelin, Tuija & Rimpelä, Arja & Notkola, Veijo & Savola, S.: *Sosioekonomiset kuolleisuuserot 1981–90. SVT Väestö* 1992: 8. Helsinki: Tilastokeskus, 1992.

#### ENGLISH SUMMARY

*Jussi Simpura & Christoffer Tigerstedt: Economy, health, order. Competing frames for the analysis of social problems (Talous, terveyst, järjestys. Sosiaalisten ongelmien kilpailevat tarkastelukehykset)*

In public debate social problems are often framed in terms of economy, health or social order. The frames employed tend to vary with time for reasons that have to do with culture, history and politics. At the same time, however, the frames also show continuity and persistence. It could be argued that during periods of social transformation, there are pressures to reframe certain social problems.

Against the backdrop of the social and economic changes of the 1990s, this article compares the framing of three social problems – alcohol problems, drug problems and poverty – to the situation in 1980. For this purpose, the "substance frames" (economy, health and social order) are comple-

mented with four additional types of frame:

– time frames (social problems as burdens of the past, creations of the present, or future threats)

– identity frames ("we" representing a self-sufficient actor here and now, "old we" representing previously dominant perceptions, "new we" representing an involvement in future challenges)

– causal frames (emphasis is placed on causes of problems, consequences of problems, or problems are given an instrumental role)

– frames of agency (the roles of the state, civil society and the market in solving social problems).

This model provides a tool for assessing the profile of public debate on specific social problems. All frames seem to be in a state of flux. National time is replaced by international time, the "new we's" are gaining ground, consequentialist logics are growing stronger, and new expectations are being placed upon civil society and the market. In particular, there is a tendency to frame social problems in terms of social order.

#### KEY WORDS:

*Social problems, alcohol drinking, drug abuse, poverty, economy, health, social order, social transformation, time frames, causal frames, identity frames, frames of agency*