

Kaivosteollisuuden yhteiskuntavastuu ja muuttuva suhde paikallisyhteisöön

RAUNO SAIRINEN

Historia- ja maantieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto¹

Yhteiskunnallinen keskustelu kaivostoiminnan hyväksynnästä on lisääntynyt. Keskustelussa on paneuduttu 1990-luvulta lähtien entistä enemmän paikallisyhteisöjen mielipiteisiin ja olosuhteisiin (Kapelus 2002: 280; Assessing... 2007; Kemp 2010). Kansainväliset toimijat, esimerkiksi kansalaisjärjestöt, rahoittajat, osakkeenomistajat ja poliitikot, seuraavat yhä tarkemmin sitä, miten kaivosyhtiöt kantavat vastuuta paikallisista asioista kuten ympäristöhaitoista tai alkuperäiskansojen kohtelusta. Ongelmat vaikuttavat usein suoraan yhtiöiden kansainväliseen maineeseen. Vastaavasti yhtiöiden maine ja luotettavuus kasvavat, jos ne pystyvät osoittamaan toimintansa hyödyn paikallistasolla. Kaivosalaa painavat myös vanhat rasitteet ja ongelma-alueet, joten ala joutuu osoittamaan vastuullisuutensa aktiivisesti.

Tarkastelen katsauksessani kaivostoiminnan suhdetta paikallisyhteisöihin ja esittelen kaivosteollisuuden yhteiskuntavastuun sisältöjen kansainvälistä kehitystä. Nykyisin yritysten on täytettävä monia vaatimuksia saavuttaakseen yhteiskunnallisen hyväksynnän. Vaatimukset voivat koskea oikeudellisia velvoitteita, osakkeenomistajien intressejä sekä muiden toimijoiden ja paikallisten odotuksia. Natalia Yakovleva (2005: 9) on jakanut yritysten yhteiskunnallisen vastuun taloudelliseen, oikeudelliseen, moraaliseen ja eettiseen, ympäristölliseen sekä yhteiskunnalliseen (sosiaaliseen) vastuuseen.

Kaivosteollisuuden yhteiskuntavastuun kysymysten muuttuessa on alan käytäntöjä koskeva tutkimus laajentunut. Erityisesti yhteiskunta- ja ihmismaantiede, ympäristöliiketalous, ympäristösosiologia ja -politiikka sekä viestinnän ja suunnittelun tutkimus ovat kiinnostuneet kaivostoiminnan suhteesta ja vaikutuksista paikallisyhteisöön. Kaivostoiminnan suhde paikallisyhteisöihin ja paikallisuuteen avautuu sekä reaali maailmassa että tutkimuksessa monesta näkökulmasta. Tutkimus-

kirjallisuudessa voidaan erottaa muun muassa seuraavia jäsenyksiä tarkastelutavoille:

- kulttuurinen jäsenyys: alkuperäiskulttuurien ja kaivostoiminnan vuorovaikutus;
- verkostohallinnan jäsenyys: kaivostoiminnan suhde paikallisiin toimijoihin ja verkostoihin;
- poliittinen jäsenyys: kaivostoiminnan suhde politiikkaan, kansalaisliikkeisiin ja taloudelliseen valtaan;
- vaikutusten arvioinnin jäsenyys: kaivostoiminnan sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset ja niiden arviointi;
- deliberatiivinen jäsenyys: kaivostoiminnan ja paikallisen väestön välinen vuoropuhelu; sekä
- yritysorganisaation toimintatapojen jäsenyys: kaivostoiminnan yhteiskuntavastuun ohjelmat.

Lähtökohtanani on kaivosyritysten yhteiskuntavastuuta jäsentävä näkökulma. Tavoitteenani on vastata kolmeen pääkysymykseen: (1) mikä on kaivostoiminnan suhde paikallisuuteen; (2) miten kaivostoiminnan yhteiskuntavastuun käsitteet ja politiikat ovat kehittyneet; ja (3) mitkä ovat alan kehityksen viimeisimmät kehityssuuntaukset. Analyysini perustuu alan kansainväliseen tutkimukseen.

Avaan aluksi ”kaivannaisteollisuuden” käsitettä sekä alan luonnetta suhteessa paikallisuuteen. Sen jälkeen pureudun yritysten yhteiskuntavastuun kehitykseen kaivosalalla. Lopuksi pohdin paikallisuuden näkökulmasta kolmea yhteiskuntavastuun uutta kehityssuuntaa, eli kaivostoiminnan suhdetta alkuperäiskulttuureihin (kulttuurista ulottuvuutta), sosiaalisia vaikutuksia (vaikutusten arvioinnin ulottuvuutta) sekä vuoropuhelun muotoja (deliberatiivista ulottuvuutta).

Kaivannaisteollisuuden luonne ja suhde paikallisuuteen

Kaivannaisteollisuus on luonteeltaan hyvin kansainvälistä ja sidoksissa raaka-aineiden maailmanmarkkinoiden kehitykseen. Metallien ja mine-

¹ E-mail: rauno.sairinen@uef.fi

raalien kysyntä, maailman taloussuhdanteet sekä maailmantalouden tärkeimpien kasvualueiden, kuten Kiinan ja Intian, kehitys vaikuttavat alan kehitykseen voimakkaasti. Kaivosalaa hallitsevat globaalisti muutamat suuret, monikansalliset yhtiöt. Alalla toimii kuitenkin satoja pienempiä kaivosyhtiöitä ja tuhansia pieniä malminetsintä-yrityksiä, joiden tavoitteena on useimmiten tuottaa ja kehittää malmiaiteita ja -esiintymiä edelleen myytäväksi kaivosyhtiöille (Suomen mineraalistrategia 2010).

Kaivannaisteollisuuteen kuuluvat metalliset malmit, teollisuusmineraalit ja -kivet, kiviainesala, luonnonkiviteollisuus, malminetsintä, laitevalmistajat sekä urakoitsijat ja kaivannaisteollisuutta tukevat palvelut (Hentilä & Lindborg 2009). Laajasti ottaen puhutaan myös mineraalialasta (Suomen mineraalistrategia 2010). Arkikielessä tavallisimmat termit ovat ”kaivostoiminta” tai ”kaivosteollisuus”. Kaivostoiminnassa louhitaan malmia maan alla tai avolouhoksessa. Metallimalmeja hyödyntävät kaivokset tuottavat rikasteita metalleja jalostavalle ja käyttävälle teollisuudelle. Teollisuusmineraalien kaivostoiminnassa tuotetaan sekä rikasteita että lopputuotteita. Tarkastelen katsauksessani etenkin metallimalmien ja teollisuusmineraalien louhinnan vaikutusta paikallisyhteisöihin.

Vaikka kaivannaisteollisuudesta puhutaan yleensä hyvin globaalina toimintana, se on aina myös paikkaan sidottua. Toiminta kohdistuu sinne, missä on riittävät metalli-, mineraali- ja kiviainesvarat. Kaivostoiminnan aloittamiseen vaikuttavat olennaisesti muun muassa työvoiman, kuljetusten, infrastruktuurin, työturvallisuuden ja ympäristönsuojelun kustannukset. Kerran aloitettua tuotantoa ei kannata siirtää halvempiin maihin, vaan löydös louhitaan yleensä loppuun. Ala eroaakin monista muista teollisen tuotannon aloista voimakkaan paikkasidoksensa ansiosta.

Perinteisessä kaivoskaupungissa ja -kylässä kaivosyhtiö on yleensä tarjonnut tai organisoitunut infrastruktuurin, tiestön, asumisen sekä yhteisön muut palvelut. Tämä malli on kuitenkin häviämässä (Assessing... 2007; Cheshire ym. 2011: 125). Kaivosyhtiöt eivät ole enää halukkaita rakentamaan ja ylläpitämään kaivosyhdyskuntia, koska kustannukset ovat nousseet ja toiminnan loppuessa autoituvat kaupungit rasittavat yhtiön mainetta ja budjettia. Lisäksi nykyisin mineraaleja etsitään syrjäisiltä alueilta, kaivosten elinkaaret ovat lyhentyneet ja työntekijät eivät välttämättä halua muuttaa näille alueille. ”Matkalaukkumainareiden” määrä onkin kasvanut merkittävästi. Ilmiötä on kutsuttu ”drive-in drive-out” (DIDO) tai pitemmällä matkoilla ”fly-in fly-out” (FIFO) -toiminnak-

si. Vaihtoehtoisesti kaivosyhtiöt saattavat perustaa työntekijöidensä asuinalueita jo olemassa oleviin yhdyskuntiin. Useimmiten yhtiöiden perusasenteena kuitenkin on, että yhteiskunnan (kuntien ja valtion) tulisi hoitaa paikalliset infrastruktuuri- ja palveluinvestoinnit. Todellisuudessa suhtautuminen on pragmaattisempaa. Esimerkiksi Australiassa on lukuisia yhdyskuntia, joissa kaivosyhtiöt maksavat ja tuottavat palveluja. Näin saadaan työvoima pysymään paikkakunnalla.

Kaivostoiminnan paikalliset seurausvaikutukset ovat yleensä voimakkaampia kuin monien muiden tuotannonalojen. Ne ulottuvat helposti ympäristövaikutuksista talouteen, politiikkaan, ihmisten arkeen, hyvinvointiin ja kulttuuriin. Jokaisella vaiheella – malmin etsinnällä sekä kaivoksen rakentamisella, toiminnalla ja sulkemisella – on omat piirteensä ja vaikutuksensa. Esiintymien laajuudesta riippuen tuotanto voi kestää muutamista vuosista vuosikymmeniin. Paikallisesta näkökulmasta kaivostoiminta on lyhyen aikavälin toimintaa, jolla on pitkäaikaiset vaikutukset. Toisaalta Helka-Liisa Hentilä ja Jussi Jauhiainen (2009: 57) ovat muistuttaneet, että kaivostoiminta ei ole enää aiemman kaltainen jatkumo, jossa on selvä alku ja selvä loppu sekä kasvun ja hiipumisen vaiheet. Heidän mukaansa ”kaivostoiminta saattaa alkaa useita kertoja kaivoksen elinkaaren aikana ja voi myös tilapäisesti keskeytyä useita kertoja riippuen hankkeen taloudellisesta kannattavuudesta”. Elinkaaren sijasta voikin puhua elinsykleistä.

Kaivostoiminnalla on paikallisesti sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Yhtäältä tuotannon ajatellaan tuovan vaurautta kaivosyhtiöille, hallituksille, aluetaloudelle ja myös paikallisille yhteisöille. Toisaalta se voi aiheuttaa merkittäviä haittoja – jopa tuhoa – paikalliselle ympäristölle, sen sosiaaliselle elämälle tai alkuperäiskulttuureille (Esteves & Vanclay 2009). Kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä arvioitaessa kyse on yleensä siitä, missä suhteessa hyödyt ja haitat ovat toisiinsa, mihin haitat kohdistuvat ja miten hyödyt jakautuvat.

Hentilä ja Jauhiainen (2009: 54) ovat todenneet, että nykypäivän kaivostoiminta kehittyneissä maissa on monien teknologisten ja tuotannon prosessien, yhteiskunnallisten ulottuvuuksien ja eri toimijoiden samanaikaista hallintaa:

Siinä suunnitellaan ja toteutetaan materiaalin hyödyntämistä niin, että se tuottaa myönteisen tuloksen koko arvoketjun ulottuvuudessa. Jokaisen kaivostoimintaan osallistuvan toimijan tulisi hyötyä siitä, useimpien taloudellisesti. Tämä on haasteellista, sillä pitkän ja vakaan kehityksen sijaan kyse on toiminnasta, jossa

kaivoksen raaka-aineen markkinahinta saattaa vaihdella lyhyen ajanjakson sisällä. Kaivostoiminnan avautuminen globaaliin kontekstiin tarkoittaa sitä, että kestäväin kaivostoiminnan hallinnassa on useita yleisiä reunaehtoja, mutta myös paikallisia erityisyyksiä, jotka tulee huomioida.

He nostavat katkelmassa esille paikallisuuden kannalta tärkeinä ulottuvuuksina hallinnan verkostot ja globaalien tason. Heidän tarkastelunsa rajoittuu kuitenkin kaivosalan arvoketjuun. Yhteiskunnallisen hallinnan kannalta on jo määritelmällisesti tärkeää tarkastella myös sitä, missä suhteessa kaivostoiminnan ulkopuoliset arvo- ja intressiketjut ovat kaivostoimintaan. Paikallisten vaikutusten kannalta on siis olennaista, miten esimerkiksi vapaa-ajan asuminen, matkailu tai luonnonsojelu suhteutuvat kaivosalaan.

Kaivostoiminnan paikallisuutta voidaan tarkastella analysoimalla toimijaverkostoja (vrt. Hentilä & Jauhiainen 2009: 54). Kaivostoiminnan toimijaverkostot voidaan jakaa kolmelle tasolle: (1) kaivoksen paikallinen toimijaverkosto (kunta, paikallisyhteisön toimijat, kaivosyhtiön paikallinen johto ja työntekijät, urakoitsijat, paikallista toimintaa ohjaavat ja seuraavat viranomaiset); (2) kaivostoiminnan kansallinen verkosto; sekä (3) alan kansainväliset verkostot. Nämä tasot ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään.

Hentilä ja Jauhiainen jakavat verkostot hierarkiin aluetasoihin, henkilökohtaiseen ja paikalliseen tasoon sekä ylikansalliseen ja globaaliin tasoon. Hierarkkiset aluetasot ovat läsnä kaivostoiminnassa lakiin perustuvan hallinnon kautta. Kunkin maan lainsäädännössä määritetään, kuka tai ketkä ovat vastuussa paikallistasolla, maakunnissa, koko valtion alueella tai Euroopan unionin tasolla, ja miten kaivostoiminta suunnitellaan alueellisesti.

Osa toiminnasta tapahtuu kuitenkin näiden muodollisten hierarkioiden tai kansallisen lainsäädännön ulkopuolella. Kaivosteollisuuden piirissä kehitetään aktiivisesti omia vapaaehtoisuuteen perustuvia toimintaperiaatteita. Näistä tärkeimpiä ovat kaivosyhtiöiden yhteiskuntavastuuta koskevat politiikat.

Kaivostoiminnan yhteiskuntavastuun kehittyminen

”Yritysten yhteiskuntavastuu” (*Corporate social responsibility*, CSR) on 1900-luvun lopulla syntynyt käsite, mutta sen juuret ulottuvat paljon kauemmas. Yhteiskuntavastuun käsitteen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet niin yritysten harjoittaman hyväntekeväisyyden perinne kuin suuryhtiöiden toimia kriittisesti arvioineet kansalaisliikkeetkin

(Juntunen 2005). Yhtä yleisesti hyväksyttyä yhteiskuntavastuun määritelmää ei ole olemassa. Euroopassa jonkinlaiseksi standardiksi on noussut Euroopan komission määritelmä, jonka mukaan yhteiskuntavastuu on sitä, että yritykset sisällyttävät vapaaehtoisesti yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä näkökohtia liiketoimintaansa ja vuorovaikutukseen sidosryhmiensä kanssa (Juntunen 2005).

Kaivosalan yhteiskuntavastuuta koskeva keskustelu aktivoitui 1990-luvulla. Esimerkiksi vuonna 1998 Maailmanpankin edustajat yhdessä kaivannaisalan toimijoiden kanssa totesivat alan konferenssin tuloksena, että ”asiallinen paikallisten yhteisösuhteiden hoitaminen on alan yksi seuraavien kahden vuosikymmenen suurin haaste” (McMahon 1998: 10; Kapelus 2002: 280). Ongelmallisena trendinä pidettiin kaivannaisalan ja alkuperäiskansojen välisten konfliktien lisääntymistä. Toinen trendi on merkinnyt työllisyys- ja hyötyjen vähentymistä. Paikallisyhteisöjen näkökulmasta kaivostoiminnan hyötyjen suhde sen aiheuttamiin haittoihin on vähentynyt, koska ala työllistää entistä vähemmän (Large mines... 2002).

Kaiken kaikkiaan kaivosteollisuuden yhteiskuntavastuullisten toimintatapojen kehittymiseen ovat vaikuttaneet seuraavat tekijät (Assessing ... 2007):

- Huoli alan huonosta maineesta paikallisten ympäristö- ja hyvinvointivaikutusten sekä ihmisoikeusrikkomusten osalta (ks. myös Yakovleva 2009: 19).
- Paine kansalaisjärjestöjen suunnalta (ks. myös Jenkins & Yakovleva 2006: 272).
- Paine kansainvälisten rahoitusorganisaatioiden suunnalta. Kaivosyritykset joutuvat usein rahoittajien tarkan arvioinnin kohteeksi yhteiskuntavastuu-asioissa (ks. myös Jenkins & Yakovleva 2006: 272).
- Eettisten investointirahastojen kasvava koko ja merkitys (erityisesti Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa).
- Olemassa olevien kaivoslupien säilyttäminen. Tämä on jatkuva haaste, joka edellyttää toiminnan haittojen minimoimista.
- Kaivosteollisuuden halu luoda pehmeämpi ja helpompi pääsy uusille resurssialueille positiivisen kehittäjän maineen avulla.

Yhteiskuntavastuun käytäntöjen pohdinnan käynnisti ”globaali kaivosaloite” (*Global Mining Initiative*, GMI) vuonna 1999. Aloitteen pääarkkitehtejä olivat kymmenen suurta kaivosyhtiötä, jotka kuuluivat Maailman talousneuvoston (*World Business Council*, WBC) organisoimaan kaivosalan kestä-

vän kehityksen työryhmään. Vuonna 2000 GMI käynnisti projektin nimeltään *The Mining Minerals and Sustainable Development* (MMSD). Projektissa oli mukana 28 kaivosyhtiötä. Se tuotti 100 raporttia, lukemattomia konferensseja sekä tunnetuksi tulleen loppuraportin *Breaking New Ground* (IIED 2002). Loppuraportti sisälsi varsin suorapuheisen historiallisen analyysin kaivosalan vahvuuksista ja heikkouksista sekä kokonaisvaltaisen näemyksen alan tulevaisuusreformista (Assessing ... 2007).

Lisäksi GMI organisoivat alalle uuden organisaation nimeltään *International Council on Mining and Metals* (ICMM). Siihen kuuluu nykyisin 20 kaivos- ja metallialan suuryritystä sekä yli 30 kansallista ja alueellista kaivosalan yhdistystä. ICMM on pyrkinyt edistämään globaalisti kestävä kehityksen periaatteita kaivosalan toiminnassa (ICMM 2011).

GMI:n esimerkkiä seuraten kaivosalalle on syntynyt lukuisia vastaavia alueellisia ja sektori-kohtaisia toimintaohjelmia. *The Initiative for Responsible Mining Assurance* (IRMA) on monien kaivannaistoimintaan kytkeytyvien toimijoiden (kuten jalokivikauppioiden, kansalaisjärjestöjen, kaupan järjestöjen ja kaivosyhtiöiden) Vancouverissa 2006 tekemän aloite. Sillä pyritään luomaan vapaaehtoisia järjestelmiä, joilla voidaan riippumattomalla tavalla seurata ympäristö-, ihmisoikeus- ja sosiaalisten standardien noudattamista (IRMA 2011).

Kaivannaisalan yhteiskuntavastuuohjelmia ovat hallinneet paikallisten vaikutusten pohdinta ja pyrkimys haittojen vähentämiseen. Alan kirjallisuus on täynnä esimerkkejä siitä, kuinka kaivosyhtiöt ovat pyrkineet luomaan parempaa vuoropuhelua paikallistasolla ja sitoutumaan paikallisyhteisöjen kehityksen tukemiseen (Kapelus 2002: 279; Kemp 2010). Yhtiöt ovat muun muassa kehittäneet ohjeistoja ja oppaita siitä, miten niiden tulisi luoda ja ylläpitää parempia suhteita paikalliseen väestöön (Assessing ... 2007).

Suurista kaivosyhtiöistä Newmontilla on luultavasti vahvimmin toimintaa ohjaavat standardit (Assessing ... 2007: 6). Ne sisältävät periaatteita paikallisyhteisöön kohdistuvista investoinneista, alkuperäiskansojen sekä alueen yleisen työllisyyden ja liiketoiminnan tukemisesta, sosiaalisten vaikutusten arvioinnista ja ihmisoikeuksien noudattamisesta. Anglo American (2011) on puolestaan kehittänyt sosio-ekonomisten vaikutusten arviointia koskevan työkalupaketin.

Usein ajatellaan, että suuret kansainväliset kaivosyhtiöt ovat alan kehityksen ja paikallisten vaikutusten kannalta tärkeimpiä. Asia ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen. Myös paikallisilla

pienillä kaivosyrittäjillä voi olla merkittäviä ja myös ongelmallisia vaikutuksia. Pienimuotoisen kaivostoiminnan osalta on käynnissä eräitä aloitteita. Vuonna 2004 käynnistynyt *Alliance for Responsible Mining* (Alliance... 2011) on riippumaton globaali aloite, jolla pyritään lisäämään ympäristö- ja hyvinvointiasioiden huomioon ottamista pienimuotoisen kaivostoiminnan vaikutusalueilla olevissa yhteisöissä.

Kaivosyhtiöt toimivat paikallistason kehittämisohjelmissa yleensä yksin, vaikka alueella toimisi useita yhtiöitä. Yritykset kilpailevat keskenään ja kukin haluaa luoda myönteistä yhteiskuntavastuun profiliaan omissa nimissään. Joillakin Australian ja Kanadan intensiivisesti hyödynnetyillä alueilla yhtiöt ovat kuitenkin alkaneet toimia myös yhteistyössä edistääkseen omia näkemyksiään paikallistasolla (Assessing ... 2007). Esimerkiksi Kanadan Athabascan öljyhiikka-alueella Albertassa yhtiöt ovat organisoineet yhteisen yhdistyksen, *Oil Sands Development Groupin* (OSDG) aluetason kehittämisasioiden ja sidosryhmäsuhteiden hoitamista varten.

Kulttuurinen jäsenyys: kaivostoiminnan suhde alkuperäiskulttuureihin

Kaivostoiminta on törmännyt usein kysymyksiin siitä, kuinka se vaikuttaa lähialueiden paikalliseen kulttuuriin. Erityisen hankalia ja ristiriitaisia kysymykset ovat olleet tilanteissa, joissa kaivostoiminta tapahtuu alkuperäiskulttuurien alueilla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa suurin osa kaivostoiminnasta sijoittuu tällaisille alueille. Näissä maissa moniin kaivostoiminnan ympäristöllisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin herätettiin 1970-luvulla. Nykyisin kaivostoiminta laajenee nopeasti maapallon syrjäisimmille alueille, joilla on yleensä myös alkuperäisväestöä. Kaivostoiminnan suhde alkuperäiskulttuureihin tulee siis pysymään tärkeänä yhteiskuntavastuun ulottuvuutena kaivosalalla.

Paul Kapelus (2002: 280) on todennut, että aiemmin kaivannaisala käsitteli paikallisyhteisöä lähinnä ”kulttuurin” käsitteen kautta. Paikallinen kulttuuri määrittänyt kaivosyhtiöille toimintaa rajavana erillisenä ulottuvuutena, jota pyrittiin hallitsemaan yksisuuntaisin vallankäytön keinoin. Kaivostoiminnan suhdetta alkuperäiskansoihin on siis historiallisesti leimannut konfliktiasetelma. Asetelma on monin paikoin tältä osin ennallaan. Uudenlaista suuntaa ollaan kuitenkin etsimässä.

Nykyisin monet kaivosyhtiöt ovat pyrkineet parantamaan suhteitaan alkuperäiskansoihin (Coumans 2008). Keinoina on käytetty standardien luomista, sertifiointia, yhteiskuntavastuuohjelmia,

opaskirjoja ja vapaaehtoisia sopimuksia. Esimerkiksi vuonna 2006 Kanadan hallitus sekä kaivos-teollisuutta, kullanetsijöitä ja alkuperäiskansoja edustavat järjestöt julkaisivat opaskirjan *Mining information kit for aboriginal communities*. Myös kaivosyritysten yhteiskuntavastuuohjelmissa alkuperäiskulttuurien asema saa usein erityishuomion (Assessing ... 2007).

Kaivostoiminnan sosiaaliset vaikutukset

Toiminnan seurausvaikutusten arviointi on nykyisin tärkeä osa kaivosalan yhteiskuntavastuuta (Assessing ... 2007). Sosiaalisia vaikutuksia on arvioitu yhtä kauan kuin ympäristövaikutuksia. Arvioinnin perustavoitteena on selvittää päätöksenteon tueksi toiminnan vaikutuksia ihmisten ja yhteisöjen hyvinvointiin ja elämään sekä laajemmin yhteiskuntaan (Sairinen & Kohl 2004). Arvioinneissa käydään läpi sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Kaivostoiminnasta aiheutuvia positiivisia sosiaalisia vaikutuksia ovat esimerkiksi työpaikat, aluetalouden kerrannaisvaikutukset, paikallisten palvelujen vahvistuminen ja kunnan verotulojen kasvu. Negatiivisia vaikutuksia ovat monet ympäristöhaitat, kuten maisemahaitat, melu, pöly, tärinä sekä vesistöjen pilaantuminen. Luonnonarvojen heikkeneminen myötä harrastus- ja virkistysmahdollisuudet saattavat vähentyä ja kaivoksen lähiseutujen viihtyvyys heikentyä (Kunnari ym. 2008: 16; Joyce & MacFarlane 2001).

Sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointi (SVA ja YVA) nähdään yleensä yhtenä teknisenä askeleena toiminta- ja ympäristölupien saamiseen. Arviointeja on usein tosin kritisoitu laadultaan heikoiksi. Eräät kaivosyhtiöt (esim. Anglo-American ja Rio Tinto) ovat linkittäneet SVA:n osaksi omia yhteiskuntavastuun tai kestävän kehityksen ohjelmiaan ennen näin pitemmälle kuin lainsäätö vaatii (Franks ym. 2009). Eräissä käytännöissä haittojen vähentämisen keinot on liitetty ympäristöasioiden hallintajärjestelmiin tai luotu niitä varten oma sosiaalisten vaikutusten hallintasuunnitelma (Joyce & MacFarlane 2001: 16–17). Tällöin ennakoitujen sosiaalisten vaikutusten toteutumista seurataan ja niihin liittyviä toimia varten luodaan omat toimeenpanosuunnitelmat. Sosiaalitieteellistä tutkimustietoa käytetään tällöin apuna yritysten toiminnan ja yhteiskuntavastuun käytäntöjen kehittämisessä.

Kaivostoiminnan ja paikallisen väestön välinen vuoropuhelu

Kaivosalan yhteiskuntavastuun kehittämisessä on tärkeää pohtia, millä tavoin kaivosyritykset toimi-

vat suhteessa yhteiskunnallisiin ja paikallisiin toimijoihin (Kemp 2010). Vuorovaikutus ja kommunikaatiosuhde voidaan järjestää monin tavoin. Taulukossa 1 esitän neljä tapaa jäsentää kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön vuorovaikutusta. Taulukko perustuu Kellyn ja Burkettin (2008) sekä Deanna Kempin (2010) ajatuksiin, joiden pohjalta olen muokannut jäsennyttä.

Perinteisesti kaivosteollisuus on pyrkinyt osallistamaan paikallista väestöä toimintansa arvioimiseen ja kehittämiseen melko vähän. Yksisuuntainen tiedotus ja kaivosteollisuuden näkökulmasta ”oikean” tiedon tarjoaminen on ollut kommunikaation vallitseva käytäntö. Yhtiö ei tällöin tunnusta paikallisyhteisössä esiintyviä kriittisiä ajatuksia oikeutetuiksi, vaan pitää omaa näkökulmaansa ainoana oikeana. PR-toiminnassa tavoitteena on parantaa yrityksen mainetta ja vähentää riskejä kuulemalla paikallisia, kommunikoimalla positiivisesti ja ratkomalla ongelmia. Yhtiö pyrkii vakuuttamaan olevansa kestävä kehityksen asialla.

Nykyinen kehityssuunta vaikuttaisi lisäävän monisuuntaista vuoropuhelua ja monipuolistavan kommunikaation muotoja. Ne kaivosalan yritykset, jotka ovat ottaneet käyttöön yhteiskuntavastuuohjelmia, ovat yleensä pyrkineet kehittämään myös toimintamalleja vuorovaikutussuhteiden monipuolistamiseen. Tällöin pelkkä PR-toiminta ei riitä, vaan yhtiöiden on osoitettava tekevänsä lupaamia asioita käytännössä ja käytävä aitoa dialogia. Kommunikaation väylinä ovat muun muassa paikalliset foorumit, työryhmät ja yhteistyötoimikunnat.

Taulukossa 1 mainittu vahvin vuorovaikutuksen muoto on nimeltään yhteisön kehittäminen. Tässä vuorovaikutuksen tavat ja muu paikallinen kehittämistoiminta yhdistyvät toisiinsa. Yhtiö voi osallistua sosiaalisiin investointeihin, kuten koulujen, teiden ja asuntojen rahoittamiseen. Vuorovaikutuksen tapoja ei tällöin välttämättä eroteta omaksi kommunikaatiostrategiakseen. Paikallisyhteisö saatetaan asettaa toiminnan keskiöön sillä tavoin, että yhtiön maineen ylläpito jää taustalle.

Kolmannen ja neljännen toimintatavan keskeisiä piirteitä ovat Kempin (2010) mukaan paikallisyhteisön näkökulmien ymmärtäminen, vasta-uroaisen ymmärryksen lisääminen sekä tarpeellisten organisatoristen muutosten toteuttaminen yhtiön toiminnassa.

Yhteenveto ja pohdintoja

Olen esitellyt kaivosalalla tapahtunutta kansainvälistä kehitystä yhteiskuntavastuun ja paikallistason

Taulukko 1. Kaivosteollisuuden vuorovaikutus paikallisyhteisön kanssa (vrt. Kelly & Burkett 2008; Kemp 2010).

Toimintapa	Motiivi	Keskeinen työskentelypaikka	Ammatillinen orientaatio	Tavoite	Metodi	Toistettu slogan
MEDIA- VIESTINTÄ	Maineen palautus ja bisnesriskin minimointi	Yrityksen sisällä	Viestintä	Kohdeyleisöön vaikuttaminen	Tiedon tuotanto ja jakaminen	<i>”Oikeaa tietoa yleisölle”</i>
PR-TOIMINTA	Maineen palautus ja bisnesriskin minimointi	Yrityksen sisällä ja päättäjien kanssa	PR-toiminta	Yrityksen maineen ja tavoitteiden suojele	Kontrollointi, ongelman ratkaisu, myönteinen profilointi	<i>”Huolehdimme ympäristöstä”</i>
KESKINÄI- NEN VUORO- PUHELU	Maineen palautus, bisnesriskin minimointi ja sosiaalisen riskin vähentäminen	Yrityksen sisällä ja yhteisön kanssa	Monialainen yhteistyö, paikallisten ”äänioikeus”	Keskinäinen ymmärrys, yhteistyösuhteiden rakentaminen	Vuoropuhelu, yhteiskuntavastuuohjelmat, SVA selvitykset	<i>”Olemme kestävän kehityksen yritys”</i>
YHTEISÖN KEHIT- TÄMINEN	Bisnesriskin minimointi ja paikallinen kehitys	Paikallisyhteisön kanssa	Paikallisyhteisön kehittäminen	Hyötyjen jakaminen ja yhteisön vahvistaminen	Osallistaminen, kehittämisprosessit	<i>”Tuemme paikallista kehitystä”</i>

suhteiden näkökulmasta. Globaali kaivannais-teollisuus on 1990-luvulta lähtien ollut aiempaa kiinnostuneempi paikallistason yhteisösuhteista ja yhteiskuntavastuun käytäntöjen kehittämisestä. Tämä johtuu niistä sitoumuksista, joita kaivosyhtiöt ovat tehneet kestävän kehityksen ja sidosryhmien osallistamisen suhteen (Hamann 2003; Kemp 2010).

Yhteiskuntavastuun ”hyvien käytäntöjen” trendissä yleisiä periaatteita ovat olleet (ks. myös Assessing ... 2007):

- Kumppanuuksien kehittäminen: kaivosala pyrkii luomaan paikallisia yhteistyökumppanuuksia ja levittämään toiminnastaan syntyviä hyötyjä laajemmin paikallisyhteisöön.
- Sosiaalitieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen: kaivosyritykset hyödyntävät sosiaalitieteellisiä selvityksiä ja tutkimuksia sekä sosiaalisten vaikutusten arviointeja ymmärtääkseen ja hallitakseen paremmin toiminnastaan aiheutuvia sosiaalisia vaikutuksia ja yhteisöjen tarpeita ja haluja.
- Vuoropuhelun tapojen kehittäminen: vuoropuhelussa paikallisyhteisöjen kanssa käytetään entistä kehittyneempiä ja monisuuntaisia tapoja perinteisen yksisuuntaisen tiedotuksen sijaan.
- Osallistuminen alueen ja paikallisyhteisöjen kehittäminen: kaivosyritykset pyrkivät kehittä-

mään intensiivisiä yhteistyön muotoja osallistukseen alueen yleiseen kehitykseen sekä luodakseen systemaattisia tapoja paikallistason kehityksen tukemiseen omilla investoinneilla.

Kaivosteollisuus on yhdistänyt yhä voimakkaammin paikallistason suhteiden kehittämisen yhteisön kehityksen tukemiseen (Department of... 2006; Kemp 2010). Tällöin yhteiskuntavastuuseen perustuvaa toimintaa ei nähdä enää pelkästään PR-suhteiden laajentamisena, vaan syvällisempänä osallisuutena alueen kehitykseen. Yhteiskuntavastuu on tarkoittanut kaivosyhtiöiden aktiivista roolia sellaisissa asioissa kuin paikallisten työllistyminen, alkuperäiskulttuurien asema, ihmisoikeudet, paikallisten elinkeinojen kestävyys, kulttuuriperintö, sosiaalisten vaikutusten arviointi, eettiset hankinnat sekä sidosryhmien ja paikallisyhteisön konsultointi. Huomiota on pyritty myös kiinnittämään eri toimijoita osallistaviin käytäntöihin.

Yhteiskuntavastuun käytäntöjen kehittäminen ei ole sujunut ongelmitta missään, vaan se on jatkuvan arvioinnin, kehittämisen ja tutkimuksen kohde. Esimerkiksi kokemukset Australiasta ja Uudesta Seelannista (Kemp ym. 2006) ovat nostaneet esille kysymyksiä paikallisesta vuorovaikutuksesta: Kuinka kaivosyhtiöt osaavat räätälöidä toimintaansa vaihteleviin paikallisiin tilan-

teisiin? Kuinka ne ymmärtävät monimutkaista yhteisödynamiikkaa? Kuinka osataan toimia kaivosyhtiön vanhan huonon imagon kanssa? Miten yhtiön sisällä ohjataan resursseja vuorovaikutukseen ja yhteiskuntavastuun ohjelmiin, eli kuinka näille ohjelmille saadaan arvostusta organisaation sisällä? Lista on todennäköisesti hyvin yleis-pätevä kaikkialla maailmassa.

On myös muistettava, että positiiviset vaikutukset eivät synny automaattisesti. Kansainvälisten vertailujen perusteella kaivostoiminnan sosiaalista kestävyttä ja yhteiskuntavastuuta on edistetty parhaiten silloin kun (Large mines... 2002: 14–18):

- kaivostoiminnan tarvitsemaa infrastruktuuria on voitu hyödyntää muuhunkin paikalliseen tai alueelliseen tarkoitukseen;
- paikallisyhteisöllä on ollut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia heihin vaikuttavaan toimintaan;
- paikallisyhteisö on vastannut monista kaivostoiminnan tarvitsemista tuotteista ja palveluksista;
- kaivosyhtiö on sitoutunut alueen kehittämiseen ja tuntee sen piirteet; ja
- valtiolta on myös mukana paikallisyhteisöjen kehittämistyössä.

Kaivostoiminta on voimakas väline paikallisen kehityksen edistämiseen, mutta samalla se on aina myös mahdollinen suurten ongelmien, haittojen ja riskien lähde. Kun kaivostoiminnan yhteydessä kehitetään yhteiskuntavastuun käytäntöjä, on muistettava, että ne eivät poista paikallisia ristiriitoja tai intressikamppailuja, mutta ovat usein kuitenkin parempi tapa käsitellä niitä.

Kiitokset

Katsaus on tehty osana Suomen Akatemian rahoittamaa projektia ”Suomalaiset kaivosyhteisöt globaalissa muutoksessa: Paikallisen vastaanoton kapasiteetit?”

KIRJALLISUUS

- Alliance for Responsible Mining, ARM (2011). 11.7.2011. <communitymining.org>
- Anglo American (2011). Socio Economic Assessment Toolbox, SEAT. 138 s. 30.8.2011. <www.angloamerican.com>
- Assessing and managing the socio-economic impacts of projects a review of current mining industry practice (2007). Briefing paper prepared for Queensland Government, Department of State Development. The Centre for Social Responsibility in Mining (CSRMI), University of Queensland, Australia.

- Mining information kit for aboriginal communities (2006). Canada Government. 30.8.2011. <www.pdac.ca>
- Cheshire, L., J.-A. Everingham & C. Pattenden (2011). Examining corporate-sector involvement in the governance of selected mining-intensive regions in Australia. *Australian Geographer* 42: 2, 123–138.
- Coumans, C. (2008). Realising solidarity. Indigenous peoples and NGOs in the contested terrains of mining and corporate responsibility. *Teoksessa O’Faircheallaigh, C. & S. Ali (toim.): Earth matters*, 42–66. Greenleaf Publishing, Sheffield.
- Department of Industry Tourism and Resources, DITR (2006). Community engagement and development: Leading practice sustainable development program for the mining industry. 30.8.2011. <www.ret.gov.au>
- Esteves, A.-M. & F. Vanclay (2009). Social development needs analysis as a tool for SIA to guide corporate-community investment: Applications in the minerals industry. *Environmental Impact Assessment Review* 29: 2, 137–145.
- Franks, D., C. Fidler & P. Clark (2009). *Leading practice strategies for addressing the social impacts of resource developments*. 61 s. The University of Queensland & The Queensland Government, Brisbane.
- Hamann, R. (2003). Mining companies role in sustainable development: the why and how of corporate social responsibility from a business perspective. *Development in Southern Africa* 20: 2, 237–254.
- Hentilä, H.-L. & J. Jauhiainen (2009). Johtopäätöksiä – kohti kestäväää kaivostoimintaa paikallistasolla. *Teoksessa Hentilä H.-L. & E. Ihatsu (toim.): KaSuKat. Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisuja C* 124, 54–60.
- Hentilä, H.-L. & T. Lindborg (2009). Malminetsintä- ja kaivostoiminta Suomessa. *Teoksessa Hentilä H.-L. & E. Ihatsu (toim.): KaSuKat. Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisuja C* 124, 10–17.
- ICMM (2011). 11.7.2011. <www.icmm.com>
- IIED (2002). Breaking New Ground. Mining, Minerals and Sustainable Development. 476 s. 30.8.2011. <pubs.iied.org>
- IRMA (2011). 11.7.2011. <www.responsiblemining.net>
- Jenkins, H. M. & N. Yakovleva (2006). Corporate social responsibility in the mining industry: exploring trends in social and environmental disclosure. *Journal of Cleaner Production* 14: 3–4, 271–284.
- Joyce, S. & M. MacFarlane (2001). Social impact assessment in the mining industry: Current situation and future directions. Mining Minerals and Sustainable Development Project & International Institute for Environment and Development. 30.8.2011. <pubs.iied.org>
- Juntunen, P. (2005). Yritysten yhteiskuntavastuu – sosiaalisen vastuun käytännöt ja vaikuttimet. Pro gradu -tutkielma. Joensuun yliopisto, Taloustieteiden laitos.
- Kapelus, P. (2002). Mining, corporate social responsibility and the “community”: The case of Rio Tinto, Richards Bay Minerals and the Mbonambi. *Journal of Business Ethics* 39: 3, 275–296.
- Kelly, A. & I. Burkett (2008). Building the people centred approach. Centre for Social Response, Brisbane.

- Kemp, D., R. Boele & D. Brereton (2006). Community relations management systems in the minerals industry: combining conventional and stakeholder-driven approaches. *International Journal of Sustainable Development* 9: 4, 390–403.
- Kemp, D. (2010). Community relations in the global mining industry: Exploring the internal dimensions of externally orientated work. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 17: 1, 1–14.
- Kunnari, M., M. Niemelä & A. Suikkanen (2008). Kävöshankkeiden käynnistämävaiheiden ennakoitujen sosiaaliset vaikutukset ja vaikutusten hallinnan tutkimusohjelma. *Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B* 58. 76 s.
- Large mines and local communities: forging partnerships, building sustainability (2002). World Bank and International Finance Corporation, Washington DC. 32 s. 30.8.2011. <siteresources.worldbank.org>
- McMahon, G. (1998). Mining and the community – a synthesis. *Teoksessa* McMahon, G. (toim.): Mining and the community: Results of the Quito Conference. *EMT Occasional Paper no. 11*, 1–10.
- Sairinen, R. & J. Kohl (2004). Sosiaalisten vaikutusten arviointi – tavoitteista konkreettiseen sisältöön. *Teoksessa* Sairinen, R. & J. Kohl (toim.): Ihminen ja ympäristön muutos. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus B* 87, 9–40.
- Suomen mineraalistrategia (2010). Työ- ja elinkeinoministeriö. 30.8.2011. <www.mineraalistrategia.fi>
- Yakovleva, N. (2005). *Corporate social responsibility in the mining industries*. 310 s. Ashgate, Aldershot.
- Yakovleva, N. (2008) Models for community development: a case of the mining industry. *Teoksessa* Marsden, T. (toim.): *Sustainable communities*, 47–74. Elsevier, Oxford.