

# Sosiaalinen toimilupa kannustaa kaivosyrityksiä yhteiskuntavastuullisuuteen

TONI EEROLA JA SOFIA ZIESSLER

**G**eologi-lehden päätoimittaja Aku Heinonen (2013) esitti pääkirjoituksessaan pohdiskeluja kaivostoiminnan sosiaalisesta toimiluvasta. Koska olemme tutkineet malminetsintäyritysten paikallisia sidosryhmäsuhteita ja sosiaalista toimilupaa (Eerola 2009, 2013, Ziessler 2013, Ziessler et al. 2013) KaivosAkademia-hankkeessa, haluamme jatkaa keskustelua ja vastata osaltamme Heinosen kirjoituksessa esiin nousseihin kysymyksiin.

## Sosiaalisen toimiluvan määritelmä

Heinosen hämmennys on ymmärrettävää. Myös Lacey et al. (2012) mielestä sosiaalinen toimilupa on huonosti ymmärretty käsite, ja olemme Heinosen kanssa samaa mieltä siitä, että sosiaalinen toimilupa on ”tönkkö käännös”. Meille termin merkittävin epäkohdata ei kuitenkaan ole anglosaksisissa kielissä mahdollisten ”hyväksyttävyyden” semanttisten vivahteiden (*acceptance/approval*) kääntäminen suomen kielelle. Käsitteitä on kuitenkin aika ajoin pysähdyttävä pohtimaan uudelleen, kos-

ka käytetyille termeille muodostuu uusia merkityksiä käyttökontekstin laajetessa ja ajan kuluessa. Kutsumme sosiaalista toimilupaa mieluummin *toiminnan hyväksyttävyydeksi*, koska se kuvaa yleisemmin liiketoiminta-alojen tavoitetta osana yritysten yhteiskuntavastuullista toimintaa.

Kaivostoiminnalle paikallinen hyväksyttävyyys on erityisen tärkeää, koska toimintaa ei voi siirtää toiseen paikkaan. Malmeja on etsittävä tai louhittava sieltä, missä niitä on tai arvellaan olevan. Johtuen ympäristöhaittojen värittämästä historiastaan (ja joissakin tapauksissa nykytilanteesta), kaivosteollisuus joutuu tavoittelemaan paikallista hyväksyntää aktiivisesti. Se ansaitaan toimimalla vastuullisesti niin ympäristöä, kuin paikallisia yhteisöjäkin kohtaan. Vaikka kaivostoimintaa voidaan perustella yhteiskunnan kasvavalla kaivannaisten tarpeella, kaivosyritysten pitää silti osoittaa, että ne todella osaavat ja haluavat toimia vastuullisesti.

## ”Ajattele globaalisti, toimi paikallisesti”

Heinonen (2013) pohti millä tasoilla sosiaalisia toimilupia ”myönnetään”. Kaivostoiminnan sidosryhmät toimivat viidellä eri tasolla:

tutkimusalueellinen, kunnallinen, maakunnallinen, kansallinen ja globaali. Paikallisuuden merkitys korostuu tutkimus-/kaivosalue- ja kuntatasolla. Kaivostoiminnan paikallinen hyväksyntä riippuu paljolti siitä, miten yritys hoitaa *sidosryhmätöimintansa*, eli miten se viestii, hakee kontaktia ja hoitaa suhteitaan toiminta-alueensa paikallisyhteisöön kaivostoiminnan elinkaaren eri vaiheissa. Lisäksi paikallinen hyväksyntä voi riippua paikkakuntaan liittyvistä tekijöistä kuten taloushistoriasta, valta-, väestö- ja elinkeinorakenteista, kasvukeskusten etäisyydestä, puoluepolitiikasta ja aiemmista ympäristökamppailuista (ks. Konttinen ja Litmanen 1996). Avoimuudella voidaan kuitenkin välttää mahdollisia konfliktitilanteita, joita tuntemattomien toiminta maastossa tai yllätyksenä tuleva malminetsintälupahakemus voivat alueella aiheuttaa (Eerola 2001, 2009, 2013).

Tutkimisessamme malminetsintää koskevissa tapauksissa yritykset arvioivat heillä olevan hyvät suhteet paikallisyhteisöihin (Ziessler 2013, Ziessler et al. 2013). Paikallisyhteisön merkityksestä huolimatta, kansallista ja globaaliakaan tasoa ei voida kuitenkaan ohittaa, koska hankkeiden mahdollinen vastustus tulee usein paikkakunnan ulkopuolelta (Ziessler 2013). Esimerkiksi pääkaupunkiseudulta käsin saataan vastustaa jotakin Lappiin sijoitettavaa teollisuustoimintaa kiinnittämättä huomiota paikallisen enemmistön mielipiteeseen.

Paikallistason tapahtumilla voi olla vaikutusta sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Joillakin paikallisilla sidosryhmillä on tällainen laajempi ulottuvuus. Näitä ovat mm. saamelaiset, kansalaisjärjestöt ja media, jotka läpileikkaavat paikalliselta globaalille tasolle. Ympäristöjärjestön tai saamelaisten paikallisesta ympäristökamppailusta voi helposti tulla kansainvälistä median välityksellä. Saamelaisten suhteen tämä saattaa olla erityisen herkkä aihe Lapissa paraikaa käytävän ILO:n 169 al-

kuperäiskansojen oikeuksia koskevan sopimuksen ratifointikeskustelun yhteydessä (ks. Suomen YK-liitto 2012).

Globaalilla tasolla operoiviin sijoittajiin, rahoittajiin ja kansainvälisiin organisaatioihin ja järjestöihin konflikteilla voi olla vaikutusta, ja nämä voivat puolestaan vaikuttaa yritysten toimintamahdollisuuksiin paikallistasolla. Siksi on myös taloudellisesti perusteltua ottaa media, paikalliskunnat, saamelaiset ja ympäristöjärjestöt huomioon ja hakea näihin kontaktia varhaisessa vaiheessa yhdessä muiden sidosryhmien kanssa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä eliminoi vastustuksen mahdollisuutta, mutta sidosryhmien suhtautuminen toimijaan voi silti olla rakentavampaa kuin suoran kontaktin ja dialogin puuttuessa.

Viranomaiset liittyvät puolestaan maakunta- ja kansalliselle tasolle ja edelleen paikalliselle tasolle, vaikka eivät suoraan olisikaan paikallisesti edustettuina. Uraanikaivostoiminnan lupakäsittelyn suhteen puolestaan kunnilla on merkittävä rooli veto-oikeuksineen. Kuntien välillä voi myös olla eroja siinä, mitä ja miten ne hyväksyvät erilaisia hankkeita alueilleen (Konttinen ja Litmanen 1996). Kuntien ja viranomaisten painoarvoa ei pidä kuitenkaan liioitella muiden sidosryhmien kustannuksella. Kaivosyhtiöt ovat usein virheellisesti oletaneet, että viranomaisten myöntämät luvat tai kunnanjohtajalta saatu puoltaminen riittäisivät alueella toimimiseen (Kapelus 2002, Jenkins 2004). Toiminnan hyväksyntä tapahtuu aina paikallisen yhteisön, ei viranomaisten toimesta.

## Hyväksyttävyyden mittaaminen

Heinonen (2013) ihmetteli miten hyväksyttävyyttä voidaan mitata. Se on hyvä kysymys. Olemme pohtineet samaa asiaa. Jonkun asian mitattavuuden vaatimus on tietysti luonnon-tieteilijälle ominaista.

Toiminnan hyväksyttävyyden mahdollisia suuntia antavia mittareita voivat olla mm. kirjoittelu paikallislehdissä, paikallisilta suoraan tai kuulemisissa saatu palaute, valitusten määrä, kyselytutkimukset (esim. Jartti et al. 2012, Mononen 2012) tai osallistavat paikkatietojärjestelmäsovellukset (pehmo-GIS), kuten Ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja Dimenteq Oy:n kehittämä Harava ([www.charava.fi](http://www.charava.fi)), jota aiotaan kokeilla kaivos-toiminnassa VTT:n, GTK:n ja SYKE:n SAM (Sustainable Acceptable Mining) -hankkeessa.

Lehtikirjoitusten, kuulemisten vastustavien ja puoltavien kannanottojen kvantifioiminen ja niiden ja valitusten suhteuttaminen paikalliseen mielipiteeseen ovat ongelmallisia, koska suuri hiljainen enemmistö ei useinkaan ota niissä kantaa, vaikka hyväksyisikin hankkeen. Lehdissä, kuulemisissa ja valituksissa ottavatkin kantaa yleensä vastustajat, mikä ei välttämättä ole edustuksellista, koska he eivät usein ole paikallisia tai edusta paikallisen enemmistön mielipidettä (Hokkanen 2008). Kyselytutkimusten tulokset puolestaan edustavat vain tutkimushetken mielipidettä. Kuten kuulemisissakin, jotkut voivat käyttää myös pehmo-GIS:iä aktiivisemmin kuin muut (González et al. 2008).

Tällä hetkellä ehkä tärkein mittari yritykselle on epävirallinen ja subjektiivinen ilmapöytäkirja. Se voi olla hiljaista tietoa, joka välittyy paikallisten ihmisten suhtautumisessa yrityksen työntekijöihin näiden välisessä jokapäiväisessä vuorovaikutuksessa. Yrityksen työntekijät tietävät, milloin yrityksen läsnäolo ja toiminta hyväksytään tai torjutaan paikkakunnalla. Mutta jotta tämä tunne vastaisi mahdollisimman paljon todellisuutta, yritysten pitäisi tehdä lähestyttävyyden mahdollisimman helpoksi. "Pinnan alla kytminen" pitäisi voida eliminoida siinä määrin kuin se on mahdollista suomalaisessa kulttuurissa. Hy-

väksyttävyyden osoittaminen ulkopuolisille voikin olla numeerisesti vaikeaa. Mitattavien suureiden ulkopuolelle näyttäisi jäävän vuorovaikutuksen konteksti, yrityksen motivaatio ja asenne, työntekijöiden ja paikallisten sidosryhmien hiljainen tieto sekä prosessit, jotka ovat jatkuvasti käynnissä. Tilanne elää jatkuvasti, eivätkä sidosryhmäsuhteet koskaan tule valmiiksi. Toiminta voi saada hyväksynnän, mutta sitä on ylläpidettävä koko ajan ja sen voi menettää nopeasti (Jenkins 2004).

Toiminnan hyväksyttävyydestä keskusteltaessa on hyvä katsoa prosenttiyksiköiden taakse. On toki epäselvää, tarkoittaako 'broad' kenties 90 prosentin vai 96 prosentin hyväksyntää paikallisten sidosryhmien keskuudessa. Luvut eivät kuitenkaan välttämättä ilmaise sidosryhmäsuhteiden laadullista ulottuvuutta kuten sitä, millainen vaikutus hankkeen tai yrityksen vastustajilla tai puolustajilla on muihin paikallisiin sidosryhmiin tai yksilöihin, millä perusteilla yrityksen toimintaa vastustetaan tai toivotaan, miten negatiiviset ja positiiviset näkökulmat ilmaistaan tai jätetään ilmaisematta, ja miten sidosryhmien erilaiset asenteet muuttuvat ajan myötä kommunikointiossa.

Tutkimissamme malminetsintäyrityksissä kerrottiin, että usein sidosryhmissä alussa syntynyt shokki lievenee, kun tiedotusta ja kuuntelemista harjoitetaan henkilökohtaisissa kohtaamistilanteissa ajan kanssa. Hyväksyttävyyden numeerinen tulkinta ei myöskään nähdäksemme tavoita paikallisten ihmisten pohjimmaista tiedonjanoa tai muutospelkoa, koska niitä ei voi suoraan luokitella hyväksymiseksi eikä vastustamiseksi.

Malminetsintäyritysten paikalliset sidosryhmäsuhteet näyttäisivät resonoivan olennaisesti työntekijöiden henkilökohtaisen sitoutuneisuuden ja kommunikaation kanssa. "Yhtiön virallinen linja" ei riitä (ks. Kemp 2010). Työntekijät ovat yrityksen varsinaisia käynti-

kortteja. Kohdentavassa, pitkäjänteisessä malminetsinnässä luottamuksen, avoimuuden ja rehellisyyden vaikutelmien ylläpitämiseen saatetaan tarvita vuodesta toiseen jatkuvaa kasvotusten käytävää keskustelua. Kaikki paikalliset sidosryhmät ja niiden yksilötkään eivät myös ole aina yhteneväisiä intresseissään ja näkökulmissaan. Yrityksen tehtävä on kuunnella kaikkia tasapuolisesti ja pyrkiä kompromisseihin. Havaitsimme myös, että koko sidosryhmäorganisaation mukaan ottaminen vuorovaikutukseen on tärkeää; kuulluksi tuleminen tulee yltää yksilötasolle.

## Ketä sosiaalinen toimilupa palvelee? – Kaivostoiminnan hyväksyttävyyden merkitys

Heinonen kysyi aivan aiheellisesti, ketä sosiaalinen toimilupa palvelee – vai onko se vain viherpesua? Tämän ja koko kestäväen kaivosteollisuuden käsitteen ovat kyseenalaistaneet muutkin (Whitman 2006, Owen ja Kemp 2012). Paikallisyhteisöjen paine, ts. toiminnan hyväksyttävyyden vaatimus on kuitenkin saanut aikaan sen että kaivosteollisuus harjoittaa itsereflektointia hakien keinoja parantaakseen toimintaansa (Jenkins 2004, Eerola 2009, Lacey et al. 2012).

Kirjoituksensa lopussa Heinonen (2013) kysyy vielä: ”onko kyseessä jotain aitoa ja hyödyllistä, joka tuottaa kestävämpää luonnonvarojen hyödyntämistä ja yleistä hyvinvointia?”. Sosiaalinen toimilupa ei tietenkään itsessään tuota sitä, mutta nähdäksemme se kannustaa, mahdollistaa ja edesauttaa kaivosyritysten vastuullista ja kestäväen kehityksen mukaista toimintaa. Toiminnan paikallinen hyväksyntä on tarpeen toimialasta riippumatta. Voidaankin samalla kysyä, onko esimerkiksi ydin- ja tuulivoimalla tai vammaisten asuntoiloilla Suomessa sosiaalista toimilupaa, kun jotkut niitä aktiivisesti vastustavat. Tieteellis-tek-

nologiseen kehitykseen liittyy asioita, joita yhteiskunnan on opittava hyväksymään, jos nykyinen elintaso ja kehitys halutaan ylläpitää. Niiden vaikutuksista on keskusteltava ja pyrittävä minimoimaan haitat. Tämä koskee olennaisesti myös kaivosteollisuutta. Saavuttaessaan paikallisen yhteisön hyväksynnän toiminnalleen, yritys takaa itselleen ja paikallisille sidosryhmilleen hyvät suhteet ja työrauhan. Eri elinkeinot, kuten matkailu ja kaivostoiminta, voivat silloin etsiä yhteistyötä ja synergiaa. Kaivostoiminnan hyväksyntä on myös tärkeää syrjäseutujen taloudelle ja työllisyydelle ja jotta kaivannaisia voidaan tuottaa yhteiskunnan tarpeisiin.

Hallitus julkisti hiljattain toimintaohjelman edistääkseen kaivannaisteollisuuden kestävä kehitystä ja yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä (TEM 2013). Alan hyväksyttävyyden lisääminen on tärkeää myös koko EU:n alueella (Euroopan komissio 2011).

Valitettavasti geologisen perustutkimuksen ja kartoituksen maastotyönkään hyväksyttävyyttä ei ole itsestäänselvyys Suomessa. Sidosryhmätoimintaa suositellaankin mahdollisia epä- ja ennakkoluuloja sekä konfliktitilanteita ehkäisevänä keinona (ks. Eerola 2001). Se on myös tilaisuus puhua ihmisille geologiasta.

## Lopuksi

On hiljattain esitetty, että kaivosteollisuus olisi menettänyt Suomessa hyväksyttävyytensä sidosryhmien silmissä muidenkin kaivosten kuin Talvivaaran ympäristöongelmien vuoksi (Grundström 2013). Haluamme kuitenkin tähdentää, että kaivosten ympäristövaikutuksia arvioitaessa on hyödyllistä ymmärtää ja suhteuttaa, mikä on todella merkittävää ja vahingollista. Kaivosten ympäristöriskejä ei voi yleistää, koska kaivosten geologia ja malmityyppi vaikuttavat oleellisesti ympäristövaiku-

tuksiin (vrt. sulfidimalmi, oksidimalmi tai karbonaattipohjainen teollisuusmineraali).

Suomessa yhteiskuntavastuullisen kaivos-toiminnan vaatimus on käynnistynyt yhden kaivoksen tuotannon alun jatkuvien ympäristöongelmien vuoksi. Ongelmien yleistäminen koskemaan koko Suomessa toimivaa kaivos-alaa ei kuitenkaan palvele rakettavaa keskustelua. Useissa kaivoksissa ympäristöasiat ovat pitkään olleet kunnossa ja eräiden kalkkikivi-kaivosten kirkkaita kalliopohjavesiä on käytetty jopa yhdyskuntien vesihuollossa. Siitä huolimatta kaivosteollisuudella on näytön paikka. Sen pitää osata lunastaa siihen kohdenne-tut odotukset vastuullisesta toiminnasta jatkosakin, ansaitakseen ja varsinkin ylläpitääkseen hyväksyttävyytensä myös tulevaisuudessa.

## Kiitokset

Kirjoitus on kontribuutio KaivosAkademia- ja SAM (Sustainable Acceptable Mining)-hankkeisiin.

## Viitteet

- Eerola, T. 2001. Paikalliset asukkaat geologisten kohteiden hoitajina ja suojelijoina Mäntsälässä. *Terra* 113:105–116.
- Eerola, T. 2009. Sidosryhmätoiminta malminetsinnässä (geo-antropologisia kokemuksia kentältä). Teoksessa: Ojala, J., Lahti, M. ja Heikkinen, E. (toim.). Kaivoksen perustaminen: etsinnästä jatkohoitoon – mitä se vaatii. Vuorimiesyhdistyksen geologijaoston laivaseminaari 2009 Viking Mariella, 16.–17.2.2009. Vuorimiesyhdistyksen julkaisuja B89:43–46.
- Eerola, T. 2013. A model for stakeholder engagement in mineral exploration in Finland. *Proceedings, 6th International Conference on Sustainable Development of Mining Industry, Milos, Greece, 30.06.–03.07.2013* (electronic resource).
- Euroopan komissio 2011. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, sekä alueiden komitealle: Perushyödykemarkkinoihin ja raaka-aineisiin liittyviin haasteisiin vastaaminen. Bryssel, Euroopan komissio, 23 s.
- González, A., Gilmer, A., Foley, R., Sweeney, J. ja Fry, J. 2008. Technology-aided participative methods in environmental assessment: An international perspective. *Computers, Environment and Urban Systems* 32:303–316.
- Grundström, E. 2013. Kuinka kaivosala menetti yhteiskunnallisen toimilupansa. *Materia* 2:35.
- Heinonen, A. 2013. Pääkirjoitus: Onko sinulla jo SLO? *Geologi* 65:67.
- Hokkanen, P. 2008. Kansalaisosallistumisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Akateeminen väitöskirja, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 1285, 323 s.
- Jartti, T., Sairinen, R. ja Litmanen, T. 2012. Kaivosteollisuus kansalaisten arvioinnissa: millaisen kaivosalan maakuntien asukkaat haluavat? *Maaseudun uusi aika* 2/2012:48–58.
- Jenkins, H. 2004. Corporate social responsibility and the mining industry: conflicts and constructs. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 11:23–34.
- 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* 39:275–296.
- Kemp, D. 2010. Community relations in the global mining industry: exploring the internal dimensions of externally oriented work. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 17:1–14.
- Konttinen, E. ja Litmanen, T. 1996. Ekokuntia ja ökykuntia. Tutkimuksia ympäristönhallinnan paikallisesta eriaikaisuudesta. *SoPhi, Jyväskylän yliopiston Yhteiskuntatieteden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja* 6, 283 s.
- Lacey, J., Parsons, R. ja Moffat, K. 2012. Exploring the concept of a social license to operate in the Australian minerals industry. Results from interviews with industry representatives. EP125553. CSIRO, Brisbane, 18 p.
- Mononen, T. 2012. Kaivostoiminnan luonnonvara- ja ympäristökysymykset maaseudulla – esimerkkinä Pampalon kultakaivos. *Maaseudun uusi aika* 2/2012:21–36.
- Owen, J.R. ja Kemp, D. 2012. Social license and mining: a critical perspective. *Resources Policy* 38:29–35.
- Suomen YK-liitto 2012. YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista ja ILO:n yleissopimus nro 169. Suomen YK-liitto, Helsinki, 125 s.
- TEM (Työ- ja elinkeinoministeriö) 2013. Suomi kestä-

vän kaivannaisteollisuuden edelläkävijäksi – toimintaohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Konserni 15/2013, 53 s.

Whitmore, A. 2006. The emperor's new clothes: Sustainable mining? *Journal of Cleaner Production* 14:309–314.

Ziessler, S. 2013. Local stakeholder engagement of mineral exploration companies within the CSR framework – insights into practices of companies operating in Northern Finland. *Informaatioverkostojen diplomityö, Aalto yliopisto (tekeillä)*.

Ziessler, S., Eerola, T. ja Tuusjärvi, M. 2013. Local stakeholder engagement of mineral exploration com-

panies in Finland. *Proceedings, 6th International Conference on Sustainable Development of Mining Industry, Milos, Greece, 30.06.–03.07.2013 (electronic resource)*.

TONI EEROLA JA SOFIA ZIESSLER

Geologian tutkimuskeskus

PL 96

02150 Espoo

*toni.eerola@gtk.fi*

*sofia.ziessler@aalto.fi*

## 11. Geokemian Päivät 2014

Geokemian Rengas ja Vuorimiesyhdistyksen geologijaosto järjestävät 11. Geokemian Päivät helmikuussa 2014. Päivien teemana on 'Geokemiallisten aineistojen käsittely, laatu ja tulkinta'. Kaksipäiväinen tapahtuma koostuu seminaarista ja workshopista, joissa käsitellään laajasti geokemiallisten datojen ja tulosten käsittelyä, analyysimenetelmiä, laatua ja siihen vaikuttavia tekijöitä, laadun varmistamista, tulosten analysointia ja esittämistä, aineistojen käyttöä mallintamisessa jne.

Päivien ohjelma rakentuu kutsutuista ja ehdotetuista esitelmistä sekä postereista. Lisää tietoa seminaarista ja workshopista sekä tiivistelmien jättämisestä ilmoitetaan lokakuussa Vuorimiesyhdistyksen geologijaoston verkkosivuilla ([www.vuorimiesyhdistys.fi/jaostot/geologijaosto](http://www.vuorimiesyhdistys.fi/jaostot/geologijaosto)) sekä *Geologi-* ja *Materia-*lehtien syksyn numeroissa.

Aiheesta lisätietoja antavat: Pertti Sarala (Geokemian Rengas, GTK; [pertti.sarala@gtk.fi](mailto:pertti.sarala@gtk.fi)) ja VMY:n geologijaoston hallitus.

## 11th Geochemistry Days 2014

Geokemian Rengas and the Geology Section of VMY will organize a seminar and workshop "11<sup>th</sup> Geochemistry Days" in February 2014. The theme of the days is 'Processing, quality and interpretation of geochemical data'. The two-day event is composed of a seminar and workshop with invited and proposed oral presentations and posters. Further information on the Geochemistry

Days and abstract submission will be given in October 2013 on the web pages of the Geology Section of VMY ([www.vuorimiesyhdistys.fi/jaostot/geologijaosto](http://www.vuorimiesyhdistys.fi/jaostot/geologijaosto)) and on the *Geologi* and *Materia* magazines later this year.

Additional information: Pertti Sarala ([pertti.sarala@gtk.fi](mailto:pertti.sarala@gtk.fi)) and VMY Geology Section board.