

Miten yrityskauppatutkimuksen tuloksia voi hyödyntää kuntaliitostutkimuksessa?

Kettunen Pekka & Eero Vaara

ABSTRACT

Administrative sciences are fragmented into a number of subfields; the most important dividing line separating public administration and business administration. We argue, however, that it is useful to cross these borders in theory building and empirical analysis. Therefore, we focus in this paper on the comparison of municipal amalgamations and corporate mergers. More specifically, we examine how findings in research on corporate mergers could enlighten the scarce analysis of municipal amalgamations. The analysis of corporate mergers shows that the motives range from rational reasoning to empire building, that the decision-making is plagued by uncertainty, group-thinking and politics, and finally, that the post-merger integration processes are often characterized by cultural confrontation, identity-building challenges, and resistance. We explain how – with due caution – similar phenomena can also be detected and analyzed in the context of municipal amalgamations and develop specific propositions for future research in this area.

1. JOHDANTO

- ”Kiviniemi pitää pakkoliitoksen kuntauudistuksen työkalupakissa” Turun Sanomat 9.9.2007
- ”Uusi Naantali antaa lisää vetovoimaa Turun seudulle” Turun Sanomat 29.8.2007
- ”Porkkanarahat eivät houkuttele Koskea” Turun Sanomat 30.8.2007
- ”Envisa kommuner piskas till samgång” Huvudstadsbladet 3.2.2008
- ”Sailas vauhdittaisi kuntauudistusta” www.yle.fi/uutiset 23.4. 2008

Me elämme Suomessa uutta kuntaliitosten aaltoa: tätä paperia kirjoittaessa lukuisat kunnat ovat mukana neuvottelemassa tai toteuttamassa joko kokonaisten kuntien tai niiden osien fuusioita. Vanhasen hallituksen lanseeraama kunta- ja palvelurakennemuutos on hyvin konkreettisesti houkuttellut kuntia yhdistämään voimiaan, mutta taustalla on myös patoutunut tarve muokata kuntien hallintoa ja toimintaa vastaamaan paremmin tämän hetken taloudellisia ja palvelullisia haasteita. Tähän innostukseen liittyy myös ideologisia piirteitä: hankkeiden kannattajat näkevät kuntaliitokset välttämättömänä osana koko julkishallinnon tehostamisesta, hakien usein mallia yrityksistä.

Näiden kuntaliitosten merkitystä ei pidä aliarvioida. Onnistumiset ja epäonnistumiset näkyvät varmasti paitsi yhdistyneiden kuntien taloudessa myös työllisyydessä, palveluiden organisoinnissa ja laadussa sekä vaikeammin hahmotettavissa identi-

teettikysymyksissä. Tässä tilanteessa onkin erittäin tärkeää, että tutkijat omalta osaltaan hahmottavat ja tuovat esiin niitä ongelmia ja haasteita, joita kuntaliitosten toteuttamiseen liittyy. Valitettavasti suomalaisiin kuntaliitoksiin keskittyvä tutkimus on ollut melko vähäistä. Siksi me tässä artikkelissa kohdistamme huomion rinnakkaiseen yksityisen sektorin fuusio- ja yrityskauppakehitykseen ja kysymme, mitä me voimme oppia yrityskauppa- ja fuusio- tutkimuksesta. Me keskitymme erityisesti niihin organisatorisiin ongelmiin ja haasteisiin, jotka ovat saaneet rajallisesti huomiota tähänastisessa kuntaliitoksia koskevassa keskustelussa.

Tämä ei tarkoita sitä, että me lähtökohtaisesti pitäisimme kuntaliitoksia samanlaisina kysymyksiä tai prosesseina kuin yrityskauppoja eikä varsinkaan sitä, että pyrkisimme yksilimäisesti promovoimaan yritysmaailman malleja ja toimintatapoja kuntasektorilla. Päinvastoin, me näemme tämän analogian nimenomaan mielenkiintoisena ja tärkeänä kysymyksenä, jonka pohtiminen auttaa paitsi ymmärtämään kuntaliitoksiin liittyvää problematiikka myös hahmottamaan organisatorisen tutkimukseen työnjakoa ja sen seurauksia avoimesta mutta kriittisestä näkökulmasta.

Suomalainen organisaatiotutkimus on jakautunut erilaisiin osa-alueisiin. Keskeinen tällainen rajalinja on erottelu julkisiin ja yksityisiin organisaatioihin, joiden välinen jakoviiva näkyy monin eri tavoin. Tutkimus on eriytynyt yhtäältä julkishallintotieteisiin (julkishallinto, terveydenhuollon hallinto, koulutus jne.) ja toisaalta liiketaloudelliseen tutkimukseen (lähinnä johtaminen). Toiseksi julkaisuareenat ovat vahvasti painottuneet jompaankumpaan. Esimerkiksi Hallinnon Tutkimus -aikakauskirjassa julkaistuista artikkeleista lähes kaikki ovat julkisorganisaatioita tarkastelevia. Kolmanneksi tutkimustyössä näkyy myös vahva eriytyminen niin, että liikeyrityksiä analyysoivissa tutkimuksissa viitataan yleensä liiketaloustieteen alueen organisaatio-teoriaan ja julkishallinnon tutkimuksissa alan omaksi katsottuun teoriaperinteeseen. Nämä rajanvedot peittävät kuitenkin alleen hyvin monia yhteisiä kysymyksiä, jotka liittyvät organisaatioiden toimintaan. Organisaatioiden toimintaympäristöllä (julkinen, yksityinen) on merkitystä, mutta sen ei tulisi olla ensisijainen erotteleva tekijä tieteellisen tutkimuksen työnjaossa.

Tarkastelumme seuraavassa ei pureudu viimeaikaiseen yksityinen vs. julkinen palvelutuotanto-keskusteluun, vaan katsomme yleisemmin kahden erilaisen tutkimusperinteen selityskykyä samankal-

taisen tutkimuskohteen kohdalla, joka tässä tapauksessa on *organisaatioiden yhteenliittyminen*. Julkishallintotieteen puolella esimerkkiaineistoa tarjoaa kuntaliitoksia koskeva tutkimus. Liiketaloustieteen osalta ja vertailukohtana tarkastelemme yrityskauppoja ja -fuusioita koskevaa tutkimusta. Kysymme missä määrin nämä kaksi näennäisesti erilaista tutkimusaluetta tarjoavat toisiaan hyödyttäviä näkökulmia. Painopisteenä seuraavassa on kuntaliitostutkimuksen tarkastelu liiketaloustieteen näkökulmasta, toisin sanoen missä määrin yritysfuusiotutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää kuntaliitosten analysoinnissa.

Artikkeli etenee siten, että tarkastelemme seuraavaksi kuntaliitostutkimusta ja sen jälkeen kolmannessa luvussa yrityskauppa- ja fuusiotutkimusta. Tämän jälkeen analysoimme näiden kahden tutkimusalueen yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Kysymyksemme on, missä määrin yrityskauppa- ja fuusiotutkimus auttaa jäsentämään ja ymmärtämään paremmin kuntajakoon liittyviä kysymyksiä. Päätösluvussa palaamme kysymykseen organisaatiotutkimuksen eri tieteenalojen työnjaosta.

2. MITÄ TIEDÄMME KUNTALIITOKSISTA? KUNTAJAKOTUTKIMUKSEN TULOKSIA

Viime aikoina Suomessa – kuten muualla maailmassa – on koettu kuntaliitosten uusi aalto. Näitä yhdistymisiä perustellaan erityisesti kuntien talousvaikeuksilla, jotka pakottavat tehostamaan toimintaa. Keskeisiä argumentteja yhdistymisten puolesta ovatkin suuruuden ekonomia, toiminnan rationalisoinnin tuomat hyödyt, erikoistumisen edut, johtamisen synergiat sekä oppimismahdollisuudet. Monet vastustajat epäilevät yhdistymisten tuottamia etuja ja pelkäävät säästöjen huonontavan palveluita esimerkiksi etäisyyksien kasvaessa (päivähoito, terveydenhoito, opetus ym.). Toisaalta yhdistymisiä vastustetaan myös autonomian ja demokratian katoamisen sekä paikallisen identiteetin hämärtyksen argumenteilla.

Kuntaliitokset eivät ole ainakaan vielä synnyttäneet selkeää kansainvälistä tieteellistä kirjallisuutta, vaan niiden problematiikkaa on tyypillisesti tutkittu kussakin maassa erityisesti suurten hallinnollisten uudistusten yhteydessä (Newton 1982; Eythorson 1998; Nielsen 2003; Lidström 2003; Mouritzen 2006). On myös syytä korostaa, että kuntajärjestelmät ovat aina kytköksissä keskushallinnon ja paikallishallinnon keskinäisuuhteisiin ja näiden histo-

rialliseen kehitykseen, mikä hankaloittaa tutkimustulosten yleistettävyyttä. Ruotsissa 1970-luvun alkupuolella toteutettu pakollinen kuntauudistus johti noin 2/3 vähennykseen kuntien määrässä. Toisaalta pakolla yhdistettyjä kuntia on myös jälkikäteen jakautunut uudelleen omiksi kunniksi (Keinonen 1996). Tanskan vuoden 2007 alussa toimeenpantua aluehallinnon kokonaisuudistusta on toistaiseksi vielä arvioitu niukalti. Mouritzenin (2006) toimittamassa arviossa tarkastellaan Tanskan uudistuksen lähtökohtia ja kuntien päätöksenteon prosesseja. Vaikka kunnilla oli periaatteessa vaihtoehtoja koski liikkumavara lähinnä sitä, mikä kunnan kanssa liitytään yhteen (emt., 20). Wollmannin (2004) mukaan Saksan Liittotasavallassa kuntajaon uudistukset ovat vaihdelleet osavaltioittain niin, että esimerkiksi Nordrhein-Westfalenissa ja Hessenin osavaltiossa on toteutettu radikaalia yhdistämislinjaua, jonka tuloksena keskimääräinen kuntakoko on nostettu ensiksi mainitussa osavaltiossa 14 000 ja jälkimmäisessä 45 000 ihmiseen. Uudistusten tavoitteiden kannalta Wollmann toteaa, että tulokset ovat yhtäältä positiivisia, palveluiden tarjonta erityisesti maaseutumaisilla alueilla on parantunut. Toisaalta negatiiviseksi tulokseksi voidaan lukea luottamusmiesten väheneminen ja ylipäätään tehokkuuden saavuttaminen paikallisen autonomian kustannuksella.

Suomessa kuntien yhdistymistä on tutkittu halintotieteiden piirissä verraten vähän. Haverin ym. (2003) mukaan tutkimusta kuntien yhdistymisestä on jopa pidetty eettisesti arveluttavana, jos lähtökohdaksi asetetaan kuntien autonomia. Tutkimusalue ei kaiken kaikkiaan olekaan muodostunut erityisen vahvaksi ja lisäksi se jakautuu erilaisiin näkökulmiin ja eri tieteenalojen kesken. Näkökulmina on käytetty mm. yhdistymisestä käydyn keskustelun arviointia, käynnissä olevien ja päättyneiden liitoshankkeiden tarkastelua sekä yleisempää näkökulmaa kuntakoon merkityksestä tehokkaan palvelutoiminnan, itsehallinnon ja kuntalaisten osallistumisen kannalta. Tutkimuksen rinnalla on tapahtunut vaihtelevassa määrin kuntaliitoksia tarjoten näin aineksia empiiriseen tutkimukseen.

Valtion suhtautuminen kuntaliitoksiin on vaihdellut. Kuntaliitoksiin velvoittavaa ohjausta oli viereillä hyvinvointivaltion kasvukautena 1970-luvulla, mutta viime vuosikymmenet on vallinnut vapaaehtoisuuteen perustuva, joskin liitoksiin kannustava, ohjaustapa (Haveri ym. 2003, 30). Vuonna 1996 julkaistussa selvitysmies Heikki Kosken raportissa Kansalainen, kunta ja valtio ehdotettiin mm.

kuntajakolain muutosta siten, että sen avulla edistettäisiin pienten kuntien yhteenliittämistä sekä kaupunkiseutujen yhteenkokoamista kuntaliitoksen avulla, jos yhteistoiminnan avulla ei saavuteta riittäviä etuja. Aivan viime aikoina tilanne on kuitenkin muuttunut radikaalisti. Kuntaliitoksia on suunniteltu ja alettu toteuttaa järjestelmällisesti osana Vanhasen edeltävän hallituksen kunta- ja palvelurakennemuutostusta (Hirvikorpi 2006; Stenvall ym. 2008). Seuraavassa kuntaliitostutkimuksen tarkastelussa kohdennamme huomion kahteen pääkysymykseen: liittymisen mahdollisiin hyötyihin ja toiseksi itse liittymisprosessiin.

Ensinnä, parantaako kuntakoon kasvattaminen kuntataloutta ja kunnan toimintaa? Verratessa kuntaliitosten puolesta esitettyjä perusteluita tutkimustiedon tuottamiin havaintoihin on tilanne ristiriitainen. Haverin ja Niemisen (2003, 7) mukaan eksplisiittinen tieto kuntaliitosten hyödyllisyydestä tai haitoista on toistaiseksi hyvin vähäistä. Moisio ja Uusitalo (2003) puolestaan katsovat, että 1970-luvulla toteutetut kuntaliitokset vastasivat varsin heikosti taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta niihin asetettuihin odotuksiin. Leinamon (2004, 132) viiden kunnan tarkastelussa nousi vastaavasti esille liitosproessin merkitys lopputuloksen kannalta. Heikosti valmisteltu ja ilman varsinaista syytä tehty tai pakolla toteutettu kuntaliitosratkaisu saattaa aiheuttaa palvelujen menettämisen lisäksi epäsuopua pitkiksi ajoiksi eteenpäin. Sandbergin ja Ståhlbergin (1997) tutkimuksessa puolestaan todetaan käydystä kuntajakokeskustelusta, että monet kuntaliitosten perustelut sisältävät epäjohtomukaisuuksia, pinnallisuutta sekä yleistä kysessä tutkimuksessa tarkastellaan keskustelua kuntien itsehallinnon, kansanvaltaisuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden kannalta. Kirjoittajien (emt., 87) mukaan oletukset siitä, että palvelut paranisivat kuntia yhdistämällä, perustuvat tilastoharhaan. Jos uusi yhdistetty kunta koostuu useista reuna-alueista, on luultavaa, että pitkällä aikavälillä palvelut huononevat reuna-alueilla, vaikka ne kunnan taajamissa paranisivat. Tuoreessa tutkimustietoa kokoavassa yhteenvedossa Moisio (2006, 141) toteaa, että joissakin palveluissa on selvää näyttöä suuremman yksikkökoon avulla saatavista tehokkuushyödyistä, mutta kuntakokonaisuuden näkökulmasta tilanne on huomattavasti epäselvempi. Kunnan kokonaistehokkuuden muodostuessa usean palvelun yhdistelmänä on vaikeata osoittaa kunnalle selvää optimikokoa. Tuoreessa kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeen arvioinnissa

Stenvall ym. (2008, 95) toteavat, että toteutuneiden ja tulevien kuntaliitosten määrä on huomattava ja tämä on yllättävää, ottaen huomioon esimerkiksi vähäisen faktapohjan uudistuksen perusteluissa.

Valtiovallana lisäksi myös kuntapäätäjät vaikuttavat uskovan, että kuntakoon kasvattaminen ratkaisee kuntien ongelmia. Haverin ym. (2003, 73) mukaan kuntapäätäjät uskovat melko vahvasti, että kuntaliitoksia tapahtuu tulevina vuosina eniten enemmän. Liitosten perusteiksi katsotaan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen liittyvien arvojen vahvistuminen, kuntien kustannusvastuun lisääntyminen palveluista, muuttoliikkeen kiihtyminen nykyisiin kasvukeskuksiin, tarve kuntien elinkeinopolitiikan vahvistamiseen ja tarve alueiden kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseen. Kuntamäärän vähentymistä ja kuntakoon kasvamista perustellaan ensisijaisesti kuntien tehtävien ja toimintaedellytysten välisellä kuilulla (emt., 74). Kuntien lukumäärän vähenemiseen ja kuntakoon suurenemiseen kriittisesti suhtautuvat (neljännes vastaajista) perustelivat kyselyssä näkemystään sillä, että kuntakoko ei yksiselitteisesti vaikuta kunnan mahdollisuuksiin huolehtia sille annetuista tehtävistä. (emt. 75.). Haverin ja Niemisen (2003) kolmea ns. reikäleipäkuntaliitosta koskevassa kyselytutkimuksessa todetaan kunnallisten päätöksentekijöiden olevan pääosin tyytyväisiä liitoksiin. Samalla kirjoittajat epäilevät osaa tyytyväisyydestä selittävän liitosmyönteinen asenne ja tarve osoittaa jälkikäteen, että liitosprosessi on ollut tarpeellinen. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että käsitykset kuntaliitosten rationaalisuudesta vaihtelevat. Erityisesti liitoksen kokonaishyöty kyseenalaistetaan useassa tutkimuksessa, vaikka jonkin palvelun kohdalla etua suuremmasta mittakaavasta voitaisiinkin saavuttaa.

Toisena kuntaliitostutkimukselle tyypillisenä kysymyksenä tarkennettiin edellä kuntaliitosprosessin tarkastelu. Mitkä ovat liitosprosessin ongelmakohtia ja ovatko liittymisprosessissa mahdollisesti esille tulevat jännitteet hallittavissa? Eräänlaisen empiirisen vastauksen kysymykseen antavat jo toteutetut kuntaliitokset. Toisaalta toteutunut liitos ei kerro minkälaisia kustannuksia liittymisen on vaatinut tai ovatko liittymän hyödyt olleet odotuksia vastaavat. Suomessa ei ole juuri tapahtunut kuntaliitosten purkautumisia kuten Ruotsissa.

Suomalaisten kuntien liittymisprosesseja on tutkittu erittäin vähän. Tapahtuneita kuntaliitoksia ei ole tarkasteltu systemaattisesti siten, että niiden perusteella voitaisiin ennustaa miten liittymisen todennäköisesti etenee. Johtopäätösten yleistettä-

vyyttä haittaa tyypillisesti tutkimuksen tapausluontoisuus. Puustisen (1998) tutkimus kolmen ns. reikäleipäkunnan (Porvoo ja Porvoon maalaiskunta, Jyväskylä ja Jyväskylän mlk, Pieksamäki ja Pieksämäen mlk) yhdistymisprosesseista käsittelee seikkaperäisesti kolmen kuntaliitosprosessin vaiheita, käytyä keskustelua ja eri toimijoiden näkökulmia. Kustakin prosessista Puustinen erittelee liitoksen kannattajien ja vastustajien perusteet, lehdistön roolin sekä keskustelun muotoutumisen tiettyjen teemojen ympärille. Tällä tavoin saadaan muodostettua suhteellisen kattavaa kuvausta myös siitä, millaisia puoltavia ja vastustavia perusteita kuntaliitosprosesseissa yleensä nousee esille.

Vaikka kuntaliitostilanteessa vaikuttavat tietyt olosuhteet ennustavan suurempia vaikeuksia liitokselle kuin toiset, muokkautuvat nämä tekijät aina viime kädessä poliittisessa prosessissa. Tällaisia potentiaalisesti vaikeuksia tuottavia tekijöitä ovat esimerkiksi poliittiset, kielelliset ja taloudelliset erot, mutta keskustelu voi painottaa joko niiden haitallisuutta liitoksen kannalta tai keinoja, joilla näitä eroja voidaan tasoittaa. Liitoksen kannattajat, esimerkiksi puolueet, voivat korostaa yhtenäistä kuntaa parempana seudun imagon ja kehittämisen kannalta. Kuntien yhdistämisen voidaan myös katsoa vähentävän kuntien välistä kilpailua. Pääleikkäisyyksien poistaminen ja vapaamatkustajuuden torjuminen ovat tyypillisiä perusteita liittymisen puolesta (Puustinen 1998, 55–56). Vastustajien perusteina puolestaan esiintyvät usein seuraavat kolme tekijää: liitos heikentää kunnallista demokratiaa ja keskittää päätösvaltaa, sen myötä haja-asutusalueiden ja kylien palvelut heikkenevät ja tärkeänä uhkana nähdään myös häviävän kunnan imago, itsenäisyys sinänsä. (emt., 57–58). Liityntäprosessin kuluessa muodostuu keskustelua näiden perusteiden pohjalta. Liitoksen kannattajat esimerkiksi voivat epäillä, että vastustusperusteet eivät ole aitoja, vaan todellisuudessa pontimena voivat olla vaikkapa kieliryhmien välisen tasapainon tai kunnallisten työpaikkojen säilyttäminen. Keskustelussa ei yleensä nouse esille liityntää harkitsevien kuntaorganisaatioiden erilaisuus, joka siis muotoutuisi vastustavaksi perusteeksi. Puustisen (emt., 65–66) keräämässä haastatteluaineistossa tulee kuitenkin myös esille huolena kuntien keskustelu- ja päätöksentekokulttuurin erilaisuus.

Puustisen tutkimus korostaa sitä, että kuntaliitos on päätöksentekoprosessi, jossa liitoksen kannattajat ja vastustajat esittävät perusteita liitoksen puolesta ja sitä vastaan. Käytävä keskustelu puo-

lestaan vaikuttaa kunnan luottamushenkilöiden, henkilöstön ja kuntalaisten käsityksiin ja tätä kautta prosessin lopputulokseen. Tuen ja vastustuksen jakautuminen voi konkretisoida kunnallisessa kansanäänestyksessä, mutta myös tuen osoituksena tai poisvetämisenä vasta valmisteilla olevalle liitos-hankkeelle. Kuntaliitoskeskustelun laatu vaihtelee suuresti, liitoksen perusteina voidaan esittää myös siihen liitettyjä toiveita. Perusteet voivat olla vastakkaisia: esimerkiksi uuden, suuremman kunnan vs. liittyvien kuntien menettämä identiteetti tai reuna-alueiden palveluiden paraneminen (esimerkiksi liittymisavustusten turvin) vs. reuna-alueiden heikkenevät palvelut. Toisena argumentoinnin tyyppinä ovat sellaiset perusteet, joita vastapuoli ei kumoja mutta ei toisaalta myöskään pidä tärkeänä: esimerkiksi suuremman kunnan alueellinen näkyvyys. Samoin demokratiaan liittyvät kysymykset voivat jäädä keskustelussa varjoon, mikäli liitoksen kannattajat eivät katsoa kuntakoolla olevan asian kannalta merkitystä. Vastustus voidaan kokea vanhaan tarrautumiseksi, oman aseman suojelemiseksi tai vähempiarvoisiin tekijöihin (imago, demokratia) kuin talouteen ja palveluihin puuttumiseksi.

Osa tutkimuskirjallisuudesta keskittyy onnistuneen kuntaliitoksen edellytysten identifiointiin. Arto Koski (2004, 15–28) painottaa yhdistymisen eri vaiheiden taitavan hoitamisen merkitystä. Selvitysvaiheessa on tärkeää, että mukana on johtavia luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita molemmista kunnista, että kunnat ovat esimerkiksi keskenään tasaveroisessa asemassa ja selvitystyö koetaan tärkeäksi ja että asioita tarkastellaan systemaattisesti useasta eri näkökulmasta. Sopimusvaiheessa on tärkeää, että osapuolten lähtökohdaksi on uuden yhteisen kunnan perustaminen ja yhdistymisen kustannukset arvioidaan ja niihin osoitetaan varoja. Päätöksentekovaiheen avainsanana Koski pitää aktiivista tiedottamista, tiedotusvälineille, valtuutetuille ja kuntalaisille. Päätöstä seuraavissa vaiheissa on omat kriittiset tekijänsä. Yhdistymisen valmisteluvaiheessa on tärkeää esimerkiksi että valmistelut käynnistetään välittömästi yhdistymispäätöksen jälkeen ja että valmistelun tärkeys tiedostetaan. Yhdistymisen toteutusvaiheessa on puolestaan keskeistä, että tieto kulkee uuden kunnan ja sen henkilöstön ja asukkaiden välillä.

Mutta millaisia ovat kokemukset yrityskaupoista ja fuusioista? Seuraavaksi hahmotamme yritys-kauppa- ja fuusiotutkimuksen keskeisiä löydöksiä, mikä antaa pohjan uudenlaiseen kuntaliitostutkimuksen tematisointiin neljännessä luvussa.

3. YRITYSKAUPPA- JA FUUSIOTUTKIMUS

Viime vuosina management-tutkimuksen piirissä on kirjoitettu suuri määrä kirjoja ja artikkeleita yrityskaupoista ja fuusioista. Tämä tutkimus on ollut leimallisesti kansainvälistä, kuten suurin osa liiketaloustieteestä. Näin tässä tutkimuksessa on kiinnitetty yleensä vähän huomiota kansallisiin erityispiirteisiin. On myös huomattava, että tämä tutkimus on ollut lähtökohteisesti managerialistista: yritys-kauppa- ja fuusioprosesseja on tarkasteltu nimenomaan johtamisen haastamisen kannalta ja onnistumisen mittarina on ollut viime kädessä yrityksen taloudellinen menestys tai osakkeenomistajan sijoituksen arvon kehittyminen. Ei olekaan itsestään selvää, että liiketaloudellisen yritys-kauppa-tutkimuksen tulokset olisivat sovellettavissa suomalaisen kuntaliitoskeskusteluun. Olisi kuitenkin väärin vetää se johtopäätös, ettei yritys-kauppoja koskevalla mittavalla tutkimuksella olisi mitään annettavaa suomalaisia kuntaliitoksia koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Meidän tavoitteenamme onkin seuraavassa ottaa esiin sellaisia systemaattisia havaintoja, joilla voi olla olennaista merkitystä kuntaliitosten toteuttamisen kannalta.

Suurin osa yritys-kauppa- ja fuusiotutkimuksista on tavalla tai toisella keskittynyt yritys-kauppojen onnistumiseen – tai pikemminkin epäonnistumisiin. Esimerkiksi tuore mittava meta-analyysi (King ym. 2004) vahvisti yleistä käsitystä siitä, että ostoilta on negatiivinen vaikutus ostajayritysten osakekurssin kehitykseen, kun taas myyjät saavat usein merkittävän rahallisen hyödyn (”preemion”) kaupoissa. Itse asiassa yritys-kaupoissa koetut ongelmat ja pettymykset ovat olleet keskeinen syy tämän tutkimus-alueen kehitykselle. Riippumatta siitä, mikä on ollut onnistumisen mittari, tutkijat ovat melko yksimielisiä siitä, että suurin osa yritys-kaupoista epäonnistuu synergian (esim. Larsson ja Finkelstein 1999) tai arvon (Haspelslagh and Jemison 1991) luonnissa ja sen sijaan usein johtaa ennalta arvioituja suurempiin sisäisiin ongelmiin (esim. Buono ja Bowditch 1989; Schweiger 2002) ja esimerkiksi kulttuuri-konflikteihin (esim. Gershen ym. 1998). Mistä nämä epäonnistumiset sitten johtuvat? Tätä kysymystä on analysoitu eri näkökulmista, joista meidän tutkimusasetelmamme kannalta kiinnostavimpia ovat tutkimukset, jotka ovat tarkastelleet yritys-kauppojen ja fuusioiden motiiveja, päätöksentekoprosesseja sekä integraatioprosessin haasteita.

Ensinnäkin, tutkijat ovat hahmottaneet erilaisia motiiveja ja syitä näihin hankkeisiin. Klassinen mo-

tiivä "ostaa halvalla" aliarvostettuja yrityksiä on viime vuosina muuttunut yhä enemmän yhdistämisessä syntyvien hyötyjen pohtimiseen. Rationaaliset suuruuden etuihin, rationalisointiin, synergioihin, tiedon siirtoon ja muuhun arvon luomiseen liittyvät selitykset ovat hallinneet tätä keskustelua 1980-luvun alusta alkaen (esim. Trautwein 1990). Lähtökohtana on ollut, että nimenomaan samanaisten yritysten tai niiden osien yhdistäminen tuottaa mahdollisuuksia synergian tai arvon luomiseen. Kuitenkin yrityskauppatutkimus on tarkastellut motiiveja myös kriittisemmistä näkökulmista. "Empire building" eli "valtakunnan rakentaminen"-selityksen mukaan päätöksentekijät pyrkivät ensi sijassa toteuttamaan omia haaveitaan ja kasvattamaan vaikutusvaltaansa, mikä saattaa johtaa huonosti harkittuihin yrityskaupoihin tai fuusioihin (Trautwein 1990). Epäonnistumisia ja pettymyksiä on selitetty myös päätöksentekijöiden "hybriksen" avulla; siis ylimielisellä suhtautumisella yrityskauppojen ongelmiin ja haasteisiin (esim. Seth ym. 2002). Tämä liittyy myös "managerialismiin"; yleiseen ajattelutapaan, jossa nimenomaan johdon edut asetetaan kaiken muun – mm. omistajien saaman hyödyn – edelle (esim. Seth ym. 2002). Yrityskaupat ja fuusiot näyttävät myös tapahtuvan aaltoina ja olevan eräänlaisia muutoliikkeitä (Davis 1994; Thornton 1995). Tästä näkökulmasta päätöksentekijät ovat oman aikansa trendien ja uskomusten vankeja, mikä helposti johtaa kriittikömmään suhtautumiseen. Tutkijat ovat myös pohtineet erilaisten asiantuntijoiden, kuten konsulttien ja investointipankkiirien, roolia näissä prosesseissa ja todenneet, että heidän intresseissään on usein edistää kauppia (esim. Lubatkin ja Lane 1996).

Toiseksi, alueen tutkimus on myös kohdistanut melko paljon huomiota yrityskauppoja ja fuusioita edeltävien päätöksentekoprosessien dynamiikkaan. Yleisesti on todettu näihin prosesseihin liittyvän monenlaisia kognitiivisia yksinkertaistuksia ja sellaista sosiaalista dynamiikkaa, joka usein johtaa ylioptimistisiin ja epärealistisiin näkemyksiin yhdistymisen eduista. Taustalla on usein sosiaalinen paine saada tuloksia sekä vaikeus keskeyttää prosesseja, joihin on jo panostettu paljon aikaa ja rahaa (Duhaine ja Schwenk 1985; Jemison ja Sitkin 1986; Haunschild ym. 1994). Näihin prosesseihin liittyy usein myös "groupthink" -ilmiö (Janis 1972); eräänlainen kyvyttömyys kriittiseen ajatteluun - "joukossa tyhmyys tiivistyy" mukaisesti. On myös niin, että yrityskaupprosesseissa sekä yrityksen sisällä että sen ulkopuolella ostoideat täytyy "myydä" eri sidos-

ryhmille, mikä usein ymmärrettävästi johtaa yksipuolisiin ja liian positiivisiin arvioihin eduista ja haasteista (esim. Jemison ja Sitkin 1986). Lisäksi näihin prosesseihin liittyvät kiire ja salassapitovaatimukset usein pahentavat edellä mainittuja ongelmallisia tendenssejä (esim. Jemison ja Sitkin 1986).

Kolmanneksi, yrityskauppoja fuusiota seuraavat integraatioprosessit ovat saaneet yhä enemmän huomiota. Tutkimukset ovat tarkastelleet integraation liittyviä strategisia (esim. Larsson 1990; Haspeslagh ja Jemison 1991), henkilöstöjohtamisen (esim. Buono ja Bowditch 1989; Schweiger ja DeNisi 1991; Greenwood ym. 1994), kulttuurisia (esim. Olie 1994; Gertsen ym. 1998), ja poliittisia (esim. Hambrick ja Cannella 1993; Vaara 2003) haasteita. Yhteistä näille kaikille tutkimuksille on integraatioprosessien monimutkaisuuden ja arvaamattomuuden korostaminen. Tämä tarkoittaa, että alkuperäisiä yhdistymissuunnitelmia joudutaan usein muuttamaan ja uudelleen perustelevaan eri tahoille (esim. Haspeslagh ja Jemison 1991). Samaan aikaan integraatioprosesseissa muutostarinnan voima usein yllättää päättäjät (esim. Buono ja Bowditch 1989; Schweiger ym. 1989), monesti kohdataan ennalta arvaamattomia kulttuurisia ja institutionaalisia integraation esteitä (esim. Marks ja Mirvis 1986; Cartwright ja Cooper 1993; Gertsen ym. 1998), ja intressikonfliktit vaikuttavat monessa tapauksessa hankaloittavasti päätöksenteon dynamiikkaan (esim. Vaara 2003). Varsinaisia viisastenkiviä alueen tutkimus ei tarjoa integraatioprosessin johtamiseen, mutta monet tutkijat ja asiantuntijat ovat korostaneet integraation haasteiden tarkkaa ja kriittistä ennakoarviointia, prosessin johtamisen huolellista suunnittelua, keskeisten tahojen näkökulmien kuuntelua sekä panostamista positiiviseen tiedottamiseen eri areenoilla (esim. Buono ja Bowditch 1989; Schweiger ja DeNisi 1991; Søderberg ja Vaara 2003).

4. MITÄ VOIMME OPPIA YRITYSKAUPPA- JA FUUSIOTUTKIMUKSESTA?

Yrityskauppa- ja fuusiotutkimus nostaa esille useita eri näkökulmia (yritysten) liittynän jännitteisiin. Kysymykset olivat osin samoja kuin edellä tarkastellussa kuntaliitoksia koskevassa tutkimuksessa. Seuraavassa tarkastelemme kuntaliitostutkimusta systemaattisemmin nostoen esiin kolme yrityskauppa- ja fuusiokirjallisuudesta esiin nousevaa teemaa (tiivistys taulukossa 1).

Motiivit ja selitykset

Ensimmäisen näkökulman mukaan fuusioiden syyt ovat usein epäselviä ja ne saattavat peittyä sellaisiin motiiveihin kuin *vallan tavoittelu* ja *muodin seuraaminen*. Organisaatioteorian piirissä esimerkiksi March ja Olsen (1989) ovat kuvanneet uudistamisprosessille tyypilliseksi piirteeksi uudistusta ajavan johtajan tarvetta näyttää valtaansa ja joka vastavasti usein kilpistyy erilaisten intressiryhmien vastustukseen uudistussuunnitelmien konkretisoitua. Kuntaliitostutkimuksessa samaa kertoo argumentointi, joka usein ei pohjaudu vahvistettuun tietoon, vaan pikemminkin uskoon muutosten positiivisesta vaikutuksesta tulevaisuudessa. Empiirinen tutkimus kuntakoon kasvun positiivisesta yhteydestä palvelutuotannon taloudellisuuteen ei anna liitosmyönteisyydelle tukea. Edellä esimerkiksi Puustisen (1998) tutkimuksessa viitattiin haastatteleaineiston esille nostamiin piilomotiiveihin. Näissä kolmessa tapausprosessissa kyse tosin oli pikemminkin keskustelussa esiintyneestä vastustajien motiivien epäilystä. Motiivit voivat olla epärealistisia ja perustua oletuksiin (”suuri on kaunista”). Sandberg ja Ståhlberg (1997) puolestaan ovat viitanneet myös liitosten kannattajien herättävän mielikuvia aikaansa seuraavasta ja modernista kunnasta, vastakohtana vanhaan tarttuvalle. Tuoreessa poliittisessä puheenvuorossa (www.vm.fi) asiasta vastaava ministeri toteaa ”Vi lever, som väntat, i en unik tid när det gäller kommunsammanslagningar. Över hälften av kommunerna har varit med i sammanslagningsutredningar efter år 2005”. Itsehallinnolliselle harkinnalle ei tässä toteamuksessa ole annettu arvoa. Kunnat osana poliittis-hallinnollista koneistoa ovat myös merkityksellisiä poliittisen vallan ja esimerkiksi valtio-kunta-suhteiden järjestelyn kannalta. Haveri ym. (2003, 78) esittääkin, että yhteistyö- ja kuntaliitoskysymyksistä tulisi päättää paikallisen strategisen valinnan prosessissa ja näin välttää keinotekoiset ulkopuolelta määritellyt yhdistämiset.

Käytännössä valtanäkökulman esiin tuominen voi kuntaliitosten yhteydessä paljastaa sekä edellä mainittuja ongelmia että niitä vastavoimia, jotka liittyvät monien poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten asemien ja statuksen pienentyminen virkojen määrän pienentyessä. Juuri näiden taustalla vaikuttavien tekijöiden kuten kunnanjohtajien, poliittisen eliitin ja virkamieskoneiston intressien analyysi olisikin mielestämme erittäin tärkeää kuntaliitosten syiden syvällisemmän ymmärtämisen näkökulmasta.

Muotinäkökulma voi puolestaan paljastaa, miten yleisen keskustelun yleinen logiikka vie helposti huomion kunkin kunnan erityispiirteiltä, näin peittäen alleen niitä erityiskysymyksiä ja -riskejä, jotka liittyvät juuri tiettyihin hankkeisiin ja tilanteisiin. Kun kuntaliitokset etenevät aaltoina ja niiden kannustamiseksi on tarjolla valtionapua, perustelut sille tarvitaanko liittymistä todella voivat jäädä vähemmälle. Kun liitoksia perustellaan ajanmukaisuudella ja tulevaisuuden hyödyillä, voi liittymistä vastaan argumentointi leimautua vanhakantaiseksi ja kehitystä jarruttavaksi. Harvana poikkeavana näkemyksenä suomalaisessa kuntaliitoskeskustelussa on EVA:n tutkijoiden (Ekström ym. 2007) näkemys PARAS-hankkeen ajautumisesta väärälle uralle. Kuntien yhdistymiseen liittyvän poliittisen ja asiantuntijavalmistelun sekä julkisen keskustelun kriittinen analyysi olisikin tärkeä näkökulma kuntaliitostutkimuksessa.

Päätöksentekoprosessin dynamiikka

Toinen tärkeä tutkimusteemana on yhteenliittymistä edeltävän päätöksentekoprosessin dynamiikka. Yrityskauppa- ja fuusiotutkimuksessa todettiin usein havaittavan kognitiivisia yksinkertaistuksia, ylioptimismia ja epärealistisuutta ja erilaisia prosessin logiikkaan liittyviä tekijöitä, jotka muovaavat lopputulosta. Kuntaliitoksia koskevien päätöksenteon prosessien kohdalla on myös tärkeää pohtia, onko liittynästä riittävästi tietoa ja mikä on sen varmuus. Puustisen (1998) tutkimuksessa esimerkiksi nousee esille perusteiden muotoutuminen poliittisessä keskustelussa, jota leimaa epävarmuus mahdollisen liitoksen vaikutuksista. Sandbergin ja Ståhlbergin (1997) tutkimuksessa viitataan perusteiden epärealistisuuteen. Merkittävänä erityisekijänä kuntaliitoksissa vaikuttaa valtion liittymisavustukset, jotka esimerkiksi Haverin ja Niemisen (2003) tutkimuskohteena olleissa kunnissa olivat merkittävä syy liittymiselle. Kyse on kuitenkin kertaluontoisesta määrärahasta, jonka varaan ei pitäisi perustaa liitokselle myönteisiä kantoja. Kuntaliitoksiin liittyvä valmistelutyö ei sinänsä ole liitokselle painetta luova tekijä, kun neuvoa-antavakin kansanäänestys ohjaa yleensä valtuuston päätöstä. Oma kysymyksensä on liitoksen valmistelussa kerättävän ja käytettävän tiedon luotettavuus ja objektiivisuus. Tutkimus ei juuri anna tukea sille, että liitosten edut olisivat automaattisia, siis suuruuden mukanaan tuomia itsestään toteutuvia etuja. Sten-

vall ym. (2008, 98) toteavat kunta- ja palvelurakennemuutosten arvioinnissaan, ettei kysymys muodostettuja rakenteiden hyödyntämisestä palveluiden kehittämiseksi ole vielä selkiintynyt.

Kaiken kaikkiaan on kuntalaisilla liitosta koskevan kansanäänestyksen edessä todennäköisesti hyvin paljon erilaisia tapoja suhtautua liitokseen. Tässä mielessä olisi tietysti eduksi analysoida tarkemmin väitteitä liitosten puolesta ja niitä vastaan, ja eritellä missä määrin yleisinä totuuksina esitetyt väittämät ovat paikkansapitäviä. Kuntaliitoksille vaihtoehdona esitetty kuntien välinen yhteistyö esimerkiksi saattaa tarjota samankaltaisia taloudellisia etuja ilman liitoksiin liittyviä ongelmatekijöitä. Kunnalliset päätöksentekijät katsovat yleensä itse erilaiset yhteistyömuodot paremmiksi vaihtoehdoiksi kehittää kunnan palvelutoimintaa kuin liitokset (Kettunen 2006).

Suuruuden ekonomian ylikorostuminen ja rationalisointitoimenpiteiden vaikeuksien aliarviointi ovatkin teemoja, jotka ansaitsevat erityistä huomiota. Kuntien osalta esimerkiksi palvelujen saatavuuden heikkenemisen kustannusten realistinen arviointi on vaikeaa, mikä varmasti osaltaan vaikuttaa näihin prosesseihin. Olisikin siis arvokasta tutkia kriittisesti kuntien yhdistymiseen liittyviä arvioita ja perusteluja. Ajatusten ”myyminen eri sidosryhmille” on puolestaan teema, joko korostuu julkisen päätöksenteon politisoitumisen takia. Kuntien yhdistymisiin liittyvien poliittisten prosessien ja retoriikan analyysi olisikin hedelmällinen tapa hahmottaa näitä ongelmia. Yhdistymishankkeiden päätöksenteon itseään toteuttava dynamiikka on myös tärkeä teema. Kuntaliitosten yhteydessä hankkeiden monimutkainen valmistelu johtaa yhä suurempiin vaikeuksiin pysäyttää niitä (esim. suuret ajalliset ja rahalliset investoinnit, kasvojen menettäminen). Kyse ei usein olekaan tietopohjasta liittymisen hyötyjen ja haittojen arvioimiseksi, vaan ohjeista liittymisen suorittamiseksi tehokkaalla tavalla. Toisaalta poliittinen keskustelu ja esimerkiksi kansanäänestys voivat toimia tehokkaina pysäyttäjinä. Tiettyjen hankkeiden päätöksenteon dynamiikan yksityiskohtainen kuvaus ja analyysi olisi keino paremmin ymmärtää tätä dynamiikkaa ja sen mukana tuomia ongelmia.

On myös tärkeää kiinnittää huomiota asiantuntijoiden ”erityisintressiin” promovoida suuria muutoksia. Tämä on todellinen ongelma kuntasektorilla, varsinkin koska kuntien yhdistymisen kokemusta vähän ja esimerkiksi integraatioon liittyvää taloudellista osaamista on harvassa kunnassa. Olisi-

kin hyödyllistä tarkemmin pureutua asiantuntijoiden toiminnan ja vallan tutkimiseen yleensä ja tietyissä tapauksissa.

Integraatioprosessit

Kolmantena teemana haluamme nostaa esille itse integraatioprosessit. Yrityskauppoja ja fuusioita koskeva tutkimus on tuonut esille lukuisia ongelmia, jotka rasittavat toteutuneita yhteenliittymiä. Muutosvastarinta on tavallista ja erilaiset kulttuuriset ja identiteettiin liittyvät tekijät luovat ongelmia. Kuntaliitosten kohdalla muutosvastarinnasta kertovat lukuisat epäonnistuneet tai katkenneet liitosprosessit, esimerkiksi niin sanotun Saimaan kaupungin kohdalla. Kuntatutkimuksen kohdalla voidaan kysyä, vallitseeko kuntaliitoksista nykyellään liian positiivinen kuva, epärealismi liittyntä seuraavasta integroitumisesta. Tutkimuksen vähäisyyttä voidaan selittää joko sillä, että tutkijat eivät ole valinneet kohteekseen toteutuneita kuntaliitoksia, tai sitten kuntien yhdistyminen on kivuttomampaa kuin yritysten. Vaikeudet kuten yllättävät tilanteet ja muutosvastarinta tosin heijastuvat kuntien kohdalla liittyntä koskevassa keskustelussa.

Synergiahyötyjen realisoiminen yhdistymisten jälkeisessä päätöksenteossa on osoittautunut suureksi haasteeksi yksityisellä sektorilla. On kuitenkin todennäköistä, että nämä haasteet ovat vielä suurempia julkisella sektorilla päätöksentekomekanismien monimutkaisuuden vuoksi (usein monia sidosryhmiä, julkishallinnon byrokratia, laajat valitusmahdollisuudet). Olisikin tarpeellista tutkia yhdistymishankkeiden synergiahyötyjen toteutumista pitkällä aikavälillä. Muutosvastarinta on puolestaan teema, joka ansaitsee erityistä teoreettista ja empiiristä huomiota. Käytännössä muutosvastarinta saa monia muotoja kunnissa, joissa varsinaisen henkilöstön lisäksi eri sidosryhmät ja kuntalaiset ottavat kantaa muutoksiin omista lähtökohdistaan. Eri tahojen reaktioiden ja suhtautumisen tutkiminen onkin mielestämme keskeinen kysymys kuntaliitosten integraatioprosessien paremman ymmärtämisen kannalta.

Näihin integraatioprosesseihin liittyy myös kulttuuriero- ja identiteetti-problematiikka. Monessa mielessä vahva paikallinen kulttuuri ja identiteetti (historia, omat toimintatavat, symbolit) korostavat tätä problematiikkaa kunnissa. Todellisten yhdistymishankkeiden kulttuuri- ja identiteetti-problematiikan tutkiminen pitkällä aikavälillä olisikin tapa

hahmottaa kuntaliitosten identiteettikysymysten moninaisuutta ja muutosta ajan myötä. Tarkoittaa-ko tämä sitä, että kuntaliitoksilla ovat suuri todennäköisyys epäonnistua? Kyse on pikemminkin haasteesta. Yrityskauppoja ja fuusioita koskeva tutkimuskin antaa eväitä kohdata ennalta näitä haasteita. Tapoina ovat esimerkiksi erilaisten odotusten tarkempi ja kriittisempi ennalta-arviointi, prosessin johtamisen huolellinen suunnittelu, keskeisten tahojen kuuntelu ja panostaminen tiedottamiseen. Toisaalta tässä yhteydessä on jälleen paikallaan muistuttaa hyvien perusteiden tärkeydestä. Mikäli liitosten puolustavat tai vastustavat perusteet eivät saa tukea todellisuudessa, on vaikeaa edes avoimuuden kautta hakea hyväksyntää päätöksenteolle. Siten prosessin onnistumista voitaisiin auttaa lisäämällä edelleen tutkimusta kuntakoon merkityksestä niin kunnan taloudelle, palvelujen saatavuudelle kuin demokratiallekin, monesta eri näkökulmasta. Mikäli erilaisilla palveluilla ja erilaisilla näkökulmilla saadaan erilaisia tuloksia, puoltaa tämä osaltaan pikemminkin palvelukohtaista kunta-yhteistyötä kuin kokonaisia kuntaliitoksia.

5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kaiken kaikkiaan väitämme, että yrityskauppa- ja fuusiotutkimus auttaa nostamaan esille tärkeitä kysymyksiä kuntaliitoksia koskevaan tutkimukseen ja käytännön päätöksentekoon. Tarkempi pureutuminen kuntaliitosten motiiveihin, päätöksentekoon ja liitosprosessiin, yritystutkimuksen esimerkin mukaan, tuottaa uudenlaisia näkökulmia tähänastiseen kuntaliitostutkimukseen verrattuna.

Missä määrin sitten yritykset ja kunnat ovat vertailtavissa? Kysymys ei ole yksinkertainen, sillä kuten yhteenvertaustaulukossa toteamme, motiiveihin, päätöksentekoon ja prosesseihin rakentuvat näkökulmat saattavat kuntakontekstissa tuottaa jossain määrin erilaisia havaintoja kuin yritysmaailmassa. Poliittinen toimintaympäristö voi yhtäältä toimia vastavoimana yhdenmukaistavan liitosmyönteisyyden paineessa, perustuuhan kunnallispolitiikka aina monipuoluejärjestelmään, tosin vaihtelevin painoituksin. Toisaalta, kuten yhteenvertaustaulukossa viittaamme, korostuvat eräät potentiaaliset ongelmat kuntaorganisaatiossa yritys kontekstia enemmän. Esimerkiksi kuntaliitoksia koskevassa keskustelussa on asiantuntijoilla suurempi mahdollisuus vaikuttaa, koska kokemusta kuntaliitoksista on vähän ja pienten kuntien luottamushenkilöillä ei ole mah-

dollisuutta perehtyä monipuolisesti kysymykseen. Samoin kuntaliitosajattelun leviäminen muoti-ilmiönä on kuntakontekstissa yrityksiä todennäköisempää, kunnat seuraavat herkästi mitä muut kunnat tekevät ja ottavat ja saavat vaikutteita ulkopäin.

Lähtökohtamme tässä tarkastelussa on, että organisaatiotutkimuksessa eriytyminen on mennyt liian pitkälle. Kun havaintoja ja selitysmalleja katsoo tarkemmin, on helppo huomata, että rajaviivan molemmin puolin löytyy myös yhteisiä nimittäjiä. Organisaatiot ovat kollektiivisen toiminnan jäsenynty muoto ja omistusohjasta riippumatta niiden toimintaan vaikuttavat tietyt säännönmukaisuudet. Esimerkiksi organisaatiokulttuurin käsite auttaa ymmärtämään organisaation sisäistä toimintalogiikkaa. Kuntien kohdalla voidaan puhua kahden-tasoisesta organisaatiokulttuurista, yhtäältä kunnan poliittis-hallinnollisen koneiston toimintatavoista, ja toisaalta kuntaa kokonaisuutena koskeva perinteestä ja yhteisestä näkemyksestä. Organisaatiokulttuuri vaikuttaa myös päätöksentekoon, mitä asioita pidetään tärkeänä ja mitä vähemmän tärkeänä. Tässä mielessä on kuntaliitoskeskustelussa ilmeisesti aliarvioitu perinteiseen paikalliseen päätöksentekoon rakentuvan paikallisen näkemyksen ja vastuunkannon rapautumiseen liittyviä riskejä. Paradoksaalisesti samaan aikaan kannetaan huolta poliittisen osallistumisen laskusuunnasta.

Edellä oleva argumentointi ei tarkoita sitä, ettemme pitäisi todellisina erilaisten toimintaympäristöjen, kuten politiikka ja markkinat, eroja ja niiden vaikutusta toimintaan. Kyse on pikemminkin siitä, että vallitseva tutkimus on nähdäksemme liiaksi painottanut keinotekoisesti näiden toimintaympäristöjen eroavaisuuksia. Sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden täytyy ratkaista samankaltaisia työnjaon, johtamisen, valvonnan ja tuloksellisuuden kysymyksiä. Vaikka esimerkiksi julkisten organisaatioiden tulokset ovat yleensä muuta kuin taloudellista voittoa, olennaista on organisaation tarpeen perusteellinen ja tulosten näyttäminen.

Toinen rajaus koskee eri teorioiden kontribuutiota organisaatioiden tutkimukseen. Emme väitä, että eri tieteenalojen ja eri metodologioiden olisi integroiduttava nykyistä enempää. Eri tieteenalat tarjoavat erilaisia näkökulmia organisaatioihin. Taloustieteen tarkastelutavat eroavat yhteiskuntatieteiden ja vaikkapa psykologian tarkastelutavoista. Tieteenalat tarjoavat joko holistisimpia tai suppeampia näkökulmia ja on täysin mahdollista keskustella siitä, mitkä näkökulmat tarjoavat

Taulukko Yrityskauppatutkimuksen esiin nostamat epäonnistumisten selitykset ja kuntaliitosten erityispiirteet

Yrityskauppatutkimuksen tematiikka	Epäonnistumisen selitykset	Kuntaliitosten erityispiirteet	Tutkimuskysymyksiä
Motiivit ja selitykset	Vallan tavoittelu (esim. "empire building") "Muodin" seuraaminen	Ongelma monessa suhteessa; kuntasektorilla erityispiirteenä poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välinen jännite Todellinen ongelma suurien koko maata koskevien muutosten yhteydessä; "yleinen" logikka vie helposti huomion kunkin kunnan erityispiirteiltä	Kuntaliitoksien taustalla vaikuttavien tekijöiden kuten kunnanjohtajien, poliittisen eliitin ja virkamieskoneiston intressien syvälinen analyysi Kuntaliitoksiin liittyvän poliittisen ja asiantuntijavalmistelun sekä julkisen keskustelun kriittinen analyysi
Päätöksentekoprosessin dynamiikka	Rationaalisten hyötyjen yliarvointi ja ongelmien aliarvointi Ajatusten "myyminen" eri sidosryhmille ja etujen ylikorostaminen Yhdistymishankkeiden päätöksenteon itseään toteuttava dynamiikka Asiantuntijoiden "erityisintressi" promovoida suuria muutoksia	Suuruuden ekonomian ylikorostuminen ja rationalisointitoimenpiteiden vaikeuksien aliarvointi; esim. palvelujen saatavuuden heikkeneminen ja kustannusten realistinen arviointi vaikeaa Julkisen päätöksenteon politisoituminen korostaa "myymisen" problematiikkaa Hankkeiden monimutkainen valmistelu johtaa yhä suurempiin vaikeuksiin pysäyttää niitä (esim. suuret ajalliset ja rahalliset investoinnit, kasvojen menettäminen); toisaalta poliittinen paine ja esim. kansanäänestykset voivat toimia tehokkaina pysäyttäjinä Todellinen ongelma kuntasektorilla, varsinkin koska kuntien yhdistymisen kokemusta vähän ja esim. integraatioon liittyvää taloudellista osaamista harvassa kunnassa	Kuntaliitoksiin liittyvien arvioiden ja perustelujen kriittinen analyysi Kuntaliitoksiin liittyvien poliittisten prosessien ja retoriikan analyysi Tiettyjen hankkeiden päätöksenteon dynamiikan tarkka analyysi Asiantuntijoiden toiminnan ja vallan tutkiminen yleensä ja tietyissä tapauksissa
Integraatioprosessit	Synergiahyötyjen realisoiminen päätöksenteossa Muutosvästarinta Kulttuurierot ja identiteettikysymykset integraation esteenä	Erytisen ongelmallista julkisella sektorilla päätöksentekomekanismien monimutkaisuuden vuoksi (usein monia sidosryhmiä, julkishallinnon byrokraatia, laajat valitusmahdollisuudet) Erytisen hankalaa kunnissa, jossa varsinaisen henkilöstön lisäksi eri sidosryhmät ja kuntalaiset ottavat kantaa muutoksiin omista lähtökohdistaan Hyvin ongelmallisia kunnissa, joissa monesti vahva paikallinen kulttuuri ja identiteetti (historia, omat toimintatavat, symbolit)	Todellisten yhdistymishankkeiden synergiahyötyjen aikaan saamisen tutkiminen pitkällä aikavälillä Eri tahojen reaktioiden ja suhtautumisen tutkiminen erilaisten metodien avulla (esim. laajat kyselyt, haastattelut, osallistuva havainnointi) Todellisten yhdistymishankkeiden kulttuuri- ja identiteettiproblematiikan tutkiminen pitkällä aikavälillä (esim. laajat kyselyt, haastattelut, osallistuva havainnointi)

relevantimpia tai realistisempia selityksiä ilmiöihin. Monen eri näkökulman avulla saadaan kuitenkin oletettavasti monipuolisempi kuva kuin yhdestä näkökulmasta. Käytännön johtopäätöksenä voimme todeta, että kuntaliitosten tarkasteltua eri näkökulmista kannattaa tehdä.

Olisi hyödyllistä laajentaa tätä vertailua koskemaan muita organisatorisia yhteistyömuotoja. Kuntaliitostutkimuksessa ja nykyisessä suomalaisessa rakennemuutoskeskustelussa – kuten PARAS-hanke – yhdistymisen vaihtoehtona on usein yhteistyö. Kuntien välinen yhteistyö voi saada monenlaisia muotoja, mutta niitä on julkishallinnollisella puolella tutkittu valitettavan vähän. Liiketaloudellinen organisaatiotutkimus on omalta osaltaan valottanut verkostojen, allianssien, yhteisyritysten ja erilaisten projektiorganisaatioiden vahvuuksia ja heikkouksia yhteistyömuotoina. Olisikin loogista jatkoa tuoda kuntien yhteistyötä luotaavaan tutkimukseen ja keskusteluun myös ajatuksia liiketaloudellisesta organisaatiotutkimuksesta. Uskomme, että tällainen keinoitekoiset rajat ylittävä analyysi olisi hedelmällistä sekä tutkimuksen että käytännön päätöksenteon kannalta.

LÄHTEET

- Buono, A.F. & J.L. Bowditch: *The Human Side of Mergers and Acquisitions. Managing Collisions between People, Cultures, and Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 1989.
- Cartwright, S. & C.L. Cooper: The psychological impact of merger and acquisition on the individual: A study of building society managers. *Human Relations* 46 (1993): s. 327–347.
- Davis, G.: A social movement perspective on corporate control. *Administrative Science Quarterly* 31 (1994): s. 141–173.
- Duhaime, I.M. & C.R. Schwenk: Conjectures on cognitive simplification in acquisition and divestment decision making. *Academy of Management Review* 10 (1985): s. 287–295.
- Ekström, Bo-Erik & Pohjonen, Mika & Haavisto, Ilkka: *Kunnat ja markkinat*, EVA analyysi nr. 2, EVA, Helsinki 2007.
- Eythorsson, Gretar: *Kommunindelningsspolitik i Island. Staten, kommuner och folket om kommunsammanslagningar*, Göteborg universitet, Göteborg 1998.
- Gertsen, M.C. & A.-M. Söderberg & J. E. Torp (toim.): *Cultural dimensions of international acquisitions*, Walter de Gruyter, Berlin 1998.
- Greenwood, R. & C.R. Hinings & J. Brown: Merging professional service firms. *Organization Science* 5 (1994): s. 239–57.
- Hambrick, D.C. & A.A. Cannella: Relative standing: A framework for understanding departures of acquired executives. *Academy of Management Journal* 36 (1993): s. 733–762.
- Haspeslagh, P.C. & D. B. Jemison: *Managing Acquisitions: Creating Value through Corporate Renewal*, The Free Press, New York 1991.
- Haunschild, P.R. & A. Davis-Blake, M. Fichman: Managerial overcommitment in corporate acquisition processes. *Organization Science* 5 (1994): s. 528–540.
- Haveri, Arto & Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija: *Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa*, Acta-sarja nro 155, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.
- Haveri, Arto & Nieminen, Juri: Mitä hyötyä on kuntien yhdistymisestä? Kuntien yhdistymisen vaikutukset luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemana. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 31 (2003): s. 7–21.
- Hirvikorpi, Helinä (toim.): *Paras tuoreeltaan tutkittuna*, Kunnallisan alan kehittämisiä, Helsinki 2006.
- Janis, I.: *Victims of Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston 1972.
- Jemison, D., S. Sitkin: Corporate acquisitions: A process perspective. *Academy of Management Review* 11 (1986): s. 145–163.
- Keinonen, Taneli: Ruotsin kuntajako – kuntauudistuksista tähän päivään, teoksessa *Riittääkö kunnille yhteistyö vai tarvitaanko liitoksia*, Kuntaliiton painatuskeskus, Helsinki 1996.
- Kettunen, Pekka: New forms of service-production – fashion or a necessity? Finnish Local Government Studies (*Kunnallistieteellinen aikakauskirja*) 34 (2006): s. 330–339.
- King, D. R. & D. R. Dalton & C. M. Daily & J. G. Covin: Meta-analyses of post-acquisition performance: Indications of unidentified moderators. *Strategic Management Journal* 25 (2004): s. 187–200.
- Koski, Arto: *Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen*, Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2004, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2004.
- Larsson, Rikard: *Coordination of action in mergers and acquisitions: interpretative and systems approaches towards synergy*, Lund University Press, Lund 1990.
- Larsson, R. & S. Finkelstein: Integrating strategic, organizational, and human resource perspectives on mergers and acquisitions: A case survey of synergy realization. *Organization Science* 10 (1999): s. 1–27.
- Leinamo, Kari: *Kuntaliitoksen jälkeen: kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta*, Vaasan yliopiston julkaisuja, Levón-instituutti 111, Vaasa 2004.
- Lidström, Anders: *Kommunsystem i Europa*, Liber, Malmö 2003.
- Lubatkin, M. H. & P. J. Lane: Psst ... the merger mavens still have it wrong! *Academy of Management Executive* 10 (1996): s. 21–39.
- March, James G. & Olson, Johan P.: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York 1989.

- Marks, M. L. & P. M. Mirvis: The merger syndrome. *Psychology Today* 20 (1986): s. 36–42.
- Moisio, Antti: Kuntakoko ei ratkaise tehokkuutta, teoksessa Helinä Hirvikorpi, toim., *Paras tuoreeltaan tutkittuna*, Kunnallisan kehittämissäätö, Helsinki 2006, s. 131–144.
- Moisio, Antti & Uusitalo, Roope: *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*, Kuntaosaston julkaisut 4/2003, Sisäasiainministeriö, Helsinki 2003.
- Mouritzen, Poul Erik: Et år i fusionslaboratoriet: Dannelsen af det nye kommunekort i Danmark, teoksessa Poul Erik Mouritzen, toim., *Stort er godt: Otte fortaellinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Forskningsprogrammet om Strukturereformen og Sydlands Universitetsforlag, 2006, s. 11–31.
- Newton, Kenneth: Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in Local Government. *Political Studies* 30 (1982): s. 190–206.
- Nielsen, Peder: *Kommunindelning och demokrati, om kommunsammanläggning och delning av kommuner i Sverige*, Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 2003.
- Olie, R.: Shades of culture and institutions in international mergers. *Organization Studies* 15 (1994): s. 381–405.
- Puustinen, Sari: *Kuohuttava kuntaliitos. Tutkimus kolmen kuntaliitoksen edellytyksistä ja esteistä*, Acta nr 89, Suomen kuntaliitto, Helsinki 1998.
- Sandberg, Siv & Ståhlberg, Krister: *Kuntalaisten kunta ja valtio*, Kunnallisan kehittämissäätö, Helsinki 1997.
- Schweiger, D.M.: *M&A integration: A framework for executives and managers*, McGraw Hill, New York 2002.
- Schweiger D.M. & A.S. DeNisi: Communication with Employees following a Merger: A Longitudinal Field Experiment. *The Academy of Management Journal* 34 (1991): 1, s. 110–135.
- Seth, A. & K.P. Song & R. Pettit: Value creation and destruction in cross-border acquisitions: An empirical analysis of foreign acquisitions of US firms. *Strategic Management Journal* 23 (2002): s. 921–940.
- Stenvall, Jari & Vakkala, Hanna & Syväjärvi, Antti & Tiilikainen, Aaro: *Paras alussa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arviointi*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2008, Helsinki 2008.
- Søderberg, A.-M. and Vaara, E. (toim.): *Merging across borders: People, cultures and politics*, Copenhagen Business School Press, Copenhagen 2003.
- Thornton, P.H.: Accounting for acquisition waves: Evidence from the U.S. college publishing industry, teoksessa W.R.Scott and S. Christensen, eds. *The institutional construction of organizations*, Sage, Thousand Oaks 1995, s. 199–225.
- Trautwein, F.: Merger motives and merger prescriptions. *Strategic Management Journal* 11(1990): s. 283–295.
- Vaara, Eero: Post-acquisition integration as sensemaking: Glimpses of ambiguity, confusion, hypocrisy, and politicization. *Journal of Management Studies* 40 (2003): s. 859–894.
- Wollmann, Hellmut: The two waves of territorial reforms of local government in Germany. In John Meligrana, ed, *Redrawing Local Government Boundaries. An international study of politics, procedures and decisions*. UBC Press, Vancouver 2004, s. 106–129.