



HEIKKI NIEMELÄINEN

Kuntien takauskeskus ja
maakuntaudistus:
näkökohtia valmisteluun

Muistio poliittisten
toimijoiden käyttöön

25.5.2016



TIIVISTELMÄ

Kuntien takauskeskus kannattaa maakuntien perustamista kuntamuotoisina oikeushenkilöinä.

Maakuntauudistuksen tekeminen kuntamuotoisena tehostaisi kuntien toimintoja ja vähentäisi oikeushenkilöiden lukumäärää, kun suuresta osasta nyt kuntayhtymissä toteutuvasta toiminnoista voitaisiin vähitellen luopua ja kuntayhtymien toimintoja voitaisiin siirtää kuntamuotoisiin maakuntiin.

Menettely loisi suotuisat edellytykset paitsi kuntien ja julkisen vallan toimintojen selkiyttämiseksi, myös kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toiminnan jatkuvuudelle. Kuntamuotoisella maakunnalla olisi oikeus omiin verotuloihin ja sen myötä kuntia vastaava riskiluokitus luottolaitoksia koskevassa sääntelyssä, luottokelpoisuus sekä pääsy raha- ja pääomamarkkinoille. Jatkuvuus varmistuisi, mikäli näin perustettu maakunta liitettäisiin Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöksi.

Maakuntauudistuksen tekeminen muulla kuin kuntamuotoisella oikeushenkilöllä lisää nyt kuntatoiminnassa olevien oikeushenkilötyyppien lukumäärää yhdellä uudella oikeushenkilömuodolla. Lisäys ei tue julkisen hallinnon selkeyttämistavoitetta.

Maakunta ilman verotusoikeutta, riskiluokitusta ja itsenäistä asemaa raha- ja pääomamarkkinoilla ei soveltuisi Kuntien takauskeskuksen jäseneksi. Takauskeskuksen rahoituksen kohteeksi se kuitenkin voisi tulla edellyttäen, että valtio kantaisi näin muodostetun maakuntaan kohdistuvan rahoituksen takausvastuut ja riskit omalla veropohjallaan.

Valmistelun yhteydessä on ajateltu määräaikaista tilapäistä verokattoa tai veroputkea kunnille. Niillä tavoiteltu määräaikainen ohjausvaikutus johtanee kunnallisen nollariskiominaisuuden poistumiseen, jonka pysyvä kustannusvaikutus kuntayhteisölle ja sosiaalisen asuntotuotannon toimijoille on nykytasolla noin 80 miljoonaa euroa vuodessa. Ohjausvaikutuksen tavoittelu kustannuksia aiheuttavalla tavalla, tai kustannuksia aiheuttamalla, ei ole perusteltua valtion ja kuntien välisessä suhteessa.

Suomen julkinen talous koostuu eri oikeushenkilöistä, joita ovat muun muassa valtio, kunnat, kuntayhtymät ja kunnalliset osakeyhtiöt. Maakuntauudistus tulee tehdä näiden olemassa olevien oikeushenkilöiden ja oikeushenkilötyyppien välisenä vuorovaikutuksena, mutta ei yhden oletetun oikeushenkilön sisäisenä tai toimintona, koska Suomen julkisella taloudella ei ole valtiokonsernin oikeudellista muotoa ja oikeushenkilötyyppien lisääminen ei tue julkisen hallinnon selkeyttämistä.

Kuntien takauskeskus ja maakuntauudistus: näkökohtia valmisteluun

1. Johdanto

Kuntien takauskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen. Tehtävän mukaisesti takauskeskuksen tulee varmistaa, että kuntien varainhankintajärjestelmän nykyinen kehittyneisyys ja hyvä toimintakyky edistyvät tai säilyvät ennallaan myös maakuntauudistuksessa.

Tavoitteen täyttämiseksi Kuntien takauskeskus on luonut yhteyksiä asiasta päättäviin poliitikkoihin, valmistelijoihin ja julkisen keskustelun edistämiseksi myös lehdistöön. Tämän muistion tarkoituksena on luoda hyvän hallinnon mukainen yhtenäinen ja avoin tietosisältö eri toimijoiden käyttöön.

Suomen hallituksen ohjelman mukaan

”Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovitukselta tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.” (Hallitusohjelma sivu 30)

Maakuntauudistuksen valmistelussa on jätetty avoimeksi muodostettavien maakuntien oikeushenkilöllisyys. Kysymys on keskeinen niin kuntien yhteisen varainhankinnan kuin koko maakuntauudistuksen kannalta. Oikeushenkilön tyyppin valinnan myötä ratkeaa oikeushenkilön suhde jäseniinsä, vallankäyttöön, omaisuuteen ja velvoitteisiin sekä riski- ja luottoluokitukseen. Nämä ominaisuudet puolestaan ratkaisevat oikeushenkilön rahoitettavuuden. Keskeistä oikeushenkilön tyyppin valinnassa on tarkoituksenmukaisuus.

Kuntien takauskeskuksen hallitus on ottanut kannan maakuntauudistukseen (www.kuntientakauskeskus.fi). Kannanoton mukaan maakuntauudistuksen tulisi perustua kuntamuotoiselle oikeushenkilölle. Takauskeskuksen kannan mukaan maakuntien perustaminen kuntatyyppisinä oikeushenkilöinä luo jatkuvuuden kuntien yhteisen varainhankinnan suotuisille ominaisuuksille.

Muistio on laadittu seuraavasti. Luvussa 2 tarkastellaan maakuntauudistuksen tarvetta ja maakuntauudistuksen vaihtoehtoisia toteuttamistapoja eri oikeushenkilötyypeittäin. Luvussa 3 tarkastellaan eräitä maakuntauudistuksen valmisteluun liittyviä ongelmia, jotka liittyvät oikeushenkilöiden luonteeseen. Luvussa 4 esitellään oikeushenkilön valintaa koskevat johtopäätökset ja suositukset maakuntauudistuksen toteuttamiselle.

2. Maakuntauudistuksen tarve ja oikeushenkilötyypin valinta

Maakuntauudistus on rakennettu perustuslain 121 pykälän 4. momentin varaan: ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.” Momentissa mainituista oikeushenkilötyypeistä käytetään jatkossa nimityksiä yhtäältä *kunta* ja toisaalta *käräjä*.

Kuntakonsernien nykyinen toiminta painottuu kolmeen eri oikeushenkilötyyppiin, jotka ovat kunta, kuntayhtymä ja kunnallinen yhtiö. Käräjätyyppinen oikeushenkilö ei kuulu kunnallisen toiminnan piiriin. Sellaista oikeushenkilötyyppiä, jolla olisi verotusoikeus, ei Suomen kuntien välisessä yhteistyössä ole Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta.

Sipilän hallitusohjelmassa mainitulle aluehallinnon uudistukselle on tarve kuntien toiminnan tehostamisen näkökulmasta. Kolmen eri oikeushenkilötyypin varaan rakentuvat kuntakonsernit ovat ajan oloon osoittautuneet monimutkaisiksi. Monimutkaisuus on johtanut lukumääräisesti tarpeettoman suureen määrään oikeushenkilöitä, kun kapea-alaisia kuntayhtymiä on jouduttu perustamaan eri tarkoituksia varten tarpeettoman paljon tarkoitukseen paremmin soveltuvien maakuntien puuttumisen vuoksi.

2.1 Kunta oikeushenkilömuotona

Kuntakonsernien oikeushenkilöiden lukumäärää voitaisiin vähentää perustamalla 18 maakuntaa kuntamuotoisina oikeushenkilöinä. Kuntien toiminta tehostuisi. Samalla muodostuisi mahdollisuus luopua suuresta osasta nykyisistä kuntayhtymistä ja siirtää niiden toiminnot vähitellen kuntamuotoisiin maakuntiin. Lopputuloksena olisi muun muassa Ruotsissa käytössä oleva kunnallisten toimintojen rakenne, jossa on paikallisen ja aluetason kuntia, osakeyhtiöitä ja myös kuntayhtymiä mutta lähinnä työsuojelussa, koulutuksessa, infrahankkeissa ja aluekehityksessä¹.

Maakuntien perustaminen kuntamuotoisena oikeushenkilönä turvaisi luontevalla tavalla myös kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän jatkuvuuden. Kuntamuotoisella maakunnalla olisi oikeus omiin verotuloihin ja sen myötä kuntia vastaava riskiluokitus luottolaitoksia koskevassa sääntelyssä, luottokelpoisuus sekä pääsy raha- ja pääomamarkkinoille². Jatkuvuus varmistuisi, mikäli näin perustettu maakunta liitettäisiin Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöksi.

2.2 Vastaesimerkinä käräjämalli

Maakunta voidaan ajatella toteutettavaksi myös käräjätyyppisen oikeushenkilön avulla.³ Käräjätyyppisen oikeushenkilön ylimmän päättävän elimen valitsevat asukkaat kuten kunnassa. Kunnista poiketen käräjillä ei ole oikeutta omiin verotuloihin, vaan sen toiminnan rahoittaa valtio. Valtion vastuu käräjien rahoituksesta koskee toimintamenojen lisäksi pääomahuoltoa ja eläkevastuita. Käräjillä ei ole itsenäistä asemaa luottolaitoksia koskevassa sääntelyssä, ei luottoluokitusta eikä pääsyä raha- ja pääomamarkkinoille. Käräjillä ei myöskään ole taseessaan aitoa omaa omaisuutta (pysyviä vastaavia).

Myös käräjämuotoisten maakuntien perustaminen luo edellytyksiä lakkauttaa sosiaali- ja terveysalan kuntayhtymiä ja siten vähentää oikeushenkilöiden lukumäärää. Käräjämuotoisten ja kuntakonsernien ulkopuolisten maakuntien myötä kunnille jäisi kuitenkin edelleen tarve ylikunnalliseen yhteistyöhön. Kuntien yhteistyön ainoaksi viranomaistyyppiseksi oikeushenkilöksi jäisi edelleen vain kuntayhtymä.

Maakuntaudistuksen tekeminen käräjätyyppisenä oikeushenkilönä ei siis vähentäisi oikeushenkilötyyppien lukumäärää, vaan päinvastoin lisäisi niiden lukumäärän nykyisestä kolmesta neljään.

¹ Ruotsin 1950-luvun kuntauudistuksen yhteydessä kuntayhtymien (kommunalförbund) lukumäärä väheni yli 900 kuntayhtymästä alle kahteen sataan kuntayhtymään kahdessa vuodessa.

² Nämä ominaisuudet ovat Ahvenanmaan maakunnalla.

³ Ominaisuudet perustuvat lakiin saamelaiskäräjistä.

Käräjämuotoinen ja kuntakonsernien ulkopuolinen maakunta ei myöskään soveltuisi Kuntien takauskeskuksen **jäsenyhteisöksi**, koska sillä ei olisi omaa verotusoikeutta, eikä asemaa riskiluokituksessa. Käräjämuotoiset maakunnat kyllä soveltuisivat takauskeskuksen **rahoitustoiminnan kohteiksi**, mikäli valtio kantaisi niiden rahoitushuollon vastuut omalla verotusoikeudellaan ja riskiluokituksellaan. Menettely edellyttäisi valtion mukaantuloa takauskeskuksen jäsenyhteisöksi kantamaan takausvastuita sellaisesta varainhankinnasta, joka kohdistuu valtion rahoitusvastuun piirissä oleviin kohteisiin, kuten käräjämuotoiseen maakuntaan.⁴

Käräjämuotoisen maakunnan lisääminen takauskeskuksen rahoitustoiminnan kohteiden joukkoon edellyttäisi myös, että käräjämuotoisella maakunnalla olisi oma tase ja pääomahuolto.

2.3 Tiivistelmä maakunnan oikeushenkilötyypin valinnasta

Maakunnan oikeushenkilötyyppiä koskevan tarkastelun voi tiivistää seuraavasti:

1. Käräjämuotoinen maakunta ei sovellu Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöksi, koska sillä ei ole itsenäistä asemaa raha- ja pääomamarkkinoilla.
2. Mikäli käräjämuotoiselle maakunnalle kehitetään valtion veropohjan varassa toimiva itsenäinen asema raha- ja pääomamarkkinoilla, maakunta voi tulla takauskeskuksen rahoitushuollon kohteeksi edellyttäen, että valtio vastaa maakunnille kohdistuvan varainhankinnan takausvastuista Kuntien takauskeskuksen toiminnassa.⁵
3. Kuntamuotoinen maakunta soveltuu takauskeskuksen jäsenyhteisöksi edellyttäen, että sillä on kuntia vastaavat oikeushenkilön ominaisuudet ja asema luottolaitossäätelyssä.
4. Käräjämuotoinen maakunta lisää oikeushenkilötyyppien lukumäärää, kun kuntamuotoinen maakunta luo edellytyksen vähentää oikeushenkilötyyppien lukumäärää.
5. Kuntamuotoinen maakunta luo suotuisimmat edellytykset oikeushenkilöiden lukumäärän vähentämiselle.

Yhteenvedona voi todeta, että mikäli maakunnat perustetaan muina kuin kuntatyypisinä oikeushenkilöinä, kuntakonsernien ja julkisen vallan toimintojen selkeyttämistavoite ei toteudu. Maakuntien perustaminen kuntamuotoisina oikeushenkilöinä sen sijaan luo suotuisat edellytykset kuntien ja julkisen vallan toimintojen selkiyttämiseksi ja myös kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän toiminnan jatkuvuudelle.

3. Maakuntaudistuksen valmistelu oikeushenkilöiden näkökulmasta

Maakuntaudistuksen valmistelu ei ole ollut julkista. Valmistelusta on kuitenkin tullut julkisuuteen sellaisia tulkintoja kuntien ja julkisen talouden toimijoiden oikeushenkilötyyppien luonteesta, jotka joko eivät vastaa lainsäädäntöä tai tuovat siihen ilmeisen tahattomasti uusia perustavaa laatua olevia tulkintoja. Ongelmallisimmat tulkinnat liittyvät kysymykseen kuntien verokatosta sekä epätasällisyyksiin puhuttaessa julkisen sektorin oikeushenkilöistä.

⁴ Kuntien takauskeskus on esittänyt jo vuonna 2012 sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksen yhteydessä, että valtio tulisi kantamaan valtion vastuupiiriin kuuluvien toimintojen rahoituksen takausvastuita Kuntien takauskeskuksen jäseneksi. Sama menettely soveltuisi myös käräjämuotoisten maakuntien rahoitukseen. Menettely ei ole edistynyt ilmeisesti siksi, että sen on katsottu lisäävän valtion takausvastuita. Toisin kuin väitetään, menettely ei kuitenkaan lisää valtion takausvastuita, vaan ainoastaan järjestää jo olemassa olevia takausvastuita uudelleen taloudellisesti tehokkaalla tavalla.

⁵ Kun kunnilta siirtyy sosiaali- ja terveystoiminnan järjestämisvastuu, kunnilta siirtyy myös niiden rahoitusvastuu. Rahoitusvastuun siirtyminen koskee toimintamenojen lisäksi myös muita menoja, kuten oman pääoman muodostumiseen liittyvien kuluja, rahoitushuollon kustannuksia ja eläkevastuiden hoitamisesta koituvia kuluja.

3.1 Kunnallisen verotuksen luonne

Merkittävin yksittäinen ongelma liittyy suunnitelmiin väliaikaisen verokaton käyttöönottamisesta.

Kuntien verotusoikeudesta säädetään perustuslain 121 pykälässä: ”Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.”

Vakiintuneen tulkinnan mukaan kuntien verotusoikeus on rajoittamaton. Rajoittamattomuudella tarkoitetaan asukkaiden itsehallinnollista vapaata oikeutta kerätä keskuudestaan varoja tarpeellisiksi katsomiensa tehtävien hoitoon. Tavallisella lailla puolestaan ohjataan keneltä varat kerätään, millä perusteilla ja mihin taloudellisiin varantoihin verotus kohdistetaan. Esimerkiksi kunnalliselle kiinteistöverotukselle on asetettu tavallisella lailla rajat, joiden sisällä kunta on vapaa päättämään kiinteistöverostaan.

Kuntien verotusoikeus luo perustan kuntien riskiluokitukseen, jota sovelletaan luottolaitoksia koskevassa sääntelyssä. Riskiluokitus on nyt Suomen valtion riskiluokitusta vastaava nollariskiluokitus, koska kuntien verotusoikeus samaistetaan laadullisesti valtion verotusoikeuteen. Laadun keskeinen tekijä on kunnan asukkaiden vapaa harkinta kerätä keskuudestaan varoja ilman lainsäädännön asettamaa määrällistä rajoitetta tarpeellisiksi katsomiinsa kohteisiin.

Mikäli asukkaiden omien varojensa käyttöä koskevaa vapaata harkintaa rajoitetaan, on ilmeistä, että kuntien riskiluokituksen kohdistuu paineita, jotka voivat realisoitua riskiluokituksen heikentymisenä. Riskiluokituksen heikentymä olisi pysyvä jo siitäkin syystä, että tavallisella lailla kerran tehty kunnallisen verotusoikeuden rajoitus luo ennakkotapauksen rajoittamisesta.

Kuntien riskiluokituksen summaarisen kustannusarvion voi tehdä seuraavasti. Kuntien nollariskiluokituksen mukaista lainakantaa on vuonna 2016 keväällä noin 32 miljardia euroa. Summa muodostuu kuntien ja kuntayhtymien omista tai takaamista lainoista (noin 25 miljardia euroa) ja sosiaalisen asuntotuotannon lainoista (noin 7 miljardia euroa). Nykytilassa näistä lainoista ei muodostu riskipainotettuja saatavia.

Mikäli kuntien riskiluokitus vaihtuisi 20 %:n riskipainoksi, muodostuisi näistä lainoista 6,4 miljardia euroa riskipainotettuja saatavia, joista koitua 8 %:n oman pääoman vaade olisi 512 miljoonaa euroa. Oman pääoman tuottovaade on pankeille tyypillisesti 15 %, joten lisääntyneestä oman pääoman määrästä johtuen luottolaitokset olisivat oikeutettuja perimään olemassa olevasta lainakannasta noin 77 miljoonaa euroa vuotuista marginaalin lisäystä, josta kertyisi julkisen sektorin tyypillisen 25 vuoden suunnittelujakson aikana 1,9 miljardia euroa lisäkuluja pelkästään muuttuneen oman pääoman määrää koskevan vaatimuksen seurauksena.

Laskelma osoittaa, miten kuntatyyppisen oikeushenkilön ominaisuuksien muuttuminen toisi radikaaleja muutoksia kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon kustannuksiin. Kuntien verotusoikeuteen puuttuminen olisi ohjauskeinona kustannusten ja saavutettavien hyötyjen näkökulmasta kiistatta ongelmallinen ja se muodostuisi pysyväksi kuntien rasitteeksi.

Tarve kunnallisen verokaton tai veroputken asettamiselle on muodostunut olettamasta, jonka mukaan kunnat verottaisivat tarpeettomasti asukkaitaan tilanteessa, jossa kunnilla ei ole enää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- eikä rahoittamisvastuuta. Mikäli kunnat verottaisivat liikaa, aiheutuisi niistä kunnille liiallisia taloudellisia ylijäämiä, jotka kuntien tulisi palauttaa asukkailleen.

Liiallisten verotulojen kartuttamisen rajoittaminen on taloudellisena tavoitteena perusteltu. Verokattoa ei kuitenkaan tarvita. Tavoitteen saavuttamiseen riittää, että kuntia jo nyt koskevaa alijäämien kattamisvelvollisuus täydennetään koskemaan myös tarpeettomasti kerättyjä ylijäämiä, jotka tulee palauttaa kuntien asukkaille.⁶

Tarpeettomien ylijäämien keräämistä koskeva rajoite olisi ilmeisen ongelmaton kuntien riskiluokituksen suhteen.

3.2 Julkisen sektorin oikeushenkilöiden luonne

Maakuntauudistuksen yhteydessä esiintyy ajatuskulkuja ja sanontoja, joista välittyy ongelmallinen kuva julkisen sektorin oikeushenkilöistä. Ongelmallisuus käy ilmi muun muassa sanonnoista ”veronmaksaja maksaa omaisuudesta vain kerran” tai ”verotusta siirretään” tai ”omaisuutta siirretään”.

On mahdollista, että ongelma rajoittuu vain epätasällisiin ilmaisuihin. Mahdollista on myös, että maakuntauudistusta valmisteltaisiin osittain virheelliseen oikeushenkilöiden luonnetta koskevaan tulkintaan perustuen.

Mahdollisen virheellinen tulkinnan perusta voi olla Suomen julkista taloutta koskevassa tilastollisessa menettelyssä, joka leimaa julkisen talouden tarkastelua Suomessa. Tilastollisessa menettelyssä Suomea tarkastellaan yhtenä ja keinotekoisesti luotuna tilastoyksikkönä ”Suomen julkinen talous”, joka koostuu julkisyhteisöistä ”valtionhallinto”, ”paikallishallinto” ja ”sosiaaliturvarahastot”. Olennaista on, että mikään näistä tilastoyksiköistä ei ole oikeushenkilö eikä toisaalta olemassa olevilla oikeushenkilöillä, kuten valtiolla ja kunnilla, ole suoraa vastaavuutta näihin tilastoyksiköihin.

Koska ”Suomen julkinen talous” ei ole valtion johtama oikeushenkilö, jonka sisällä muun muassa kunnat toimivat, niin verojen, omaisuuden, tehtävien, velkojen ja vastuiden sisäinen siirto ei ole mahdollista.⁷

Suomen julkinen talous koostuu eri oikeushenkilöistä, joita ovat muun muassa valtio, kunnat, kuntayhtymät ja kunnalliset osakeyhtiöt. Maakuntauudistus tulee tehdä näiden **olemassa olevien oikeushenkilöiden välisenä** vuorovaikutuksena, mutta ei yhden **oletetun oikeushenkilön sisäisenä** toimintona.

4. Yhteenveto: menettely maakuntauudistukselle

Tässä muistiossa on tarkasteltu maakuntauudistusta Kuntien takauskeskuksen lakisääteisen tehtävän näkökulmasta. Sen mukaan maakuntauudistus olisi perusteltua tehdä tavalla, joka turvaa kuntien yhteisen varainhankinnan kehittyneisyyden ja kyvyn palvella jäsenyhteisöjään. Kuntien takauskeskuksen hallituksen linjauksen mukaan kuntaperusteinen kehittäminen luo maakuntauudistukselle suotuisimmat kehitysedellytykset.

Muistiossa on tarkasteltu kehitysedellytysten yksityiskohtaista muodostumista asetelmassa, jossa on oikeushenkilötyyppeinä yhtäältä kunta ja toisaalta käräjä, jotka molemmat on todettu perustuslain 121 pykälän 4. momentissa.

⁶ Säännöslisäys saattaa vaikuttaa tarpeettomalta, sillä normaalisti kunnat välttävät liiallista verottamista mahdollisuuksiensa mukaan.

⁷ Yliopistouudistuksen yhteydessä omaisuuden siirrot oli mahdollista tehdä valtion eri taseyksiköiden välillä, koska siirrot tehtiin valtion sisäisinä siirtoina.

Kuntapohjainen kehittäminen luo edellytyksen vähentää oikeushenkilöiden lukumäärää, kun kuntayhtymämuotoisista oikeushenkilöistä voitaisiin ajan oloon suurelta osin luopua perustamalla 18 maakuntaa. Maakuntien lisääminen kuntatyypisinä oikeushenkilöinä Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöksi olisi luonteva kehitystoimi myös Kuntien takauskeskuksen osalta ja turvaisi nykyisten kuntatoimijoiden rahoituksen.

Maakuntien perustaminen käräjätyyppisenä tai yleisemmin muina kuin kuntatyypisinä oikeushenkilöinä luo sekin mahdollisuuden vähentää sosiaali- ja terveysalan kuntayhtymiä, mutta tällöin kuntayhtymä olisi edelleen ainut kuntien viranomaistyyppisen yhteistyön mahdollinen oikeushenkilötyyppi. Käräjämuotoisena oikeushenkilönä perustettaessa oikeushenkilötyyppien lukumäärä kasvaisi edelleen nykyisestäään yhdellä, mikä toisi lisää monimutkaisuutta julkisen sektorin toimintaan vastoin maakuntaudistuksen tavoitetta selkiyttää julkista hallintoa.

Käräjämuotoinen maakunta ei voi tulla Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöksi puuttuvan verotusoikeuden ja riskiluokituksen vuoksi. Takauskeskuksen rahoituksen kohteeksi se voi tulla edellyttäen, että valtio kantaa käräjämuotoisten maakuntien rahoituksen takausvastuut ja riskit omalla veropohjallaan.