

Tiivistelmä

Talousjärjestelmiin kohdistuu tällä hetkellä monenlaisia paineita kaikkialla maailmassa. Koronapandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa seurauksineen ovat edellyttäneet valtioilta aktiivisia toimia talouden ja yhteiskuntien toimitakyvyn turvaamiseksi. Lyhyen aikavälin sokkien lisäksi talouteen kohdistuu useita pitkän aikavälin paineita, kuten tarve torjua ilmastonmuutosta ja luontokatoa sekä siirtyä nopeasti fossiilittomaan energiajärjestelmään, geopoliittisten blokkien ja jännitteiden vahvistuminen, väestön ikääntyminen ja teknologisen kehityksen vaikutukset työllisyyteen. Econ-change-hanke on selvittänyt, miten globaalit muutospaineet haastavat suomalaisen talouspolitiikan vakiintuneita lähtökohtia talouspolitiikan eri sektoreilla, miten valtion rooli talouden ohjauksessa mahdollisesti muuttuu ja onko kyse tilapäisestä vai pysyvämmästä ilmiöstä sekä onko valtiolla riittävät valmiudet ja kyvykkyydet toimia uusissa rooleissa.

On todennäköistä, että toistuvien, yhtäaikaisten ja toisiinsa kytkeytyvien kriisien (nk. monikriisi) aikana valtiolta edellytetään entistä aktiivisempaa roolia talouden ohjauksessa ja sen toiminnan turvaamisessa. Valtiolta tarvitaan ennen kaikkea entistä vahvempaa orkestraatiota - tietopohjan ja kokonaiskuvan luomista jatkuvasti muuttuvasta toimintaympäristöstä, yksityisten ja julkisten resurssien vivuttamista kriiseihin vastaimiseksi ja vihreän siirtymän toteuttamiseksi sekä eri toimijoiden toiminnan koordinoitua poliittisesti päätettyjen, strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Viimeaikaiset kriisit ovat edellyttäneet valtiolta aktiivista roolia talouden ohjauksessa

Vuoden 2008 finanssi- ja eurokriisit, koronapandemia sekä Venäjän helmikuussa 2022 Ukrainaan tekemän hyökkäyksen aiheuttama energiakriisi ovat saaneet Euroopan unionin kehittämään nopeasti uudenlaisen lähestymistavan valtioneuvon ja talouspolitiikkaan. Vapaakaupalle rakentunut EU, joka on perinteisesti suhtautunut pidättäytyvästi siihen, että valtio puuttuu talouspolitiikkaan, on väliaikaisesti päättänyt asettaa sivuun monet keskeisistä talousperiaatteistaan.

Samaan aikaan Yhdysvallat investoi satoja miljardeja vihreään siirtymään valtioneuvon avulla (The White House, 2022), mikä herättää huolta maailmankaupan ja vapaiden markkinoiden periaatteiden heikkenemisestä.

Econchange-tutkimushanke pyrki selvittämään, ovatko tämänkaltaiset muutokset valtioiden talouspolitiikassa hetkellinen ilmiö vai onko kyseessä perustavanlaatuisempi ja pitkäkestoisempi kehityskulku. Työssä tarkasteltiin, miten erilaiset pidemmän aikavälin globaalit muutospaineet vaikuttavat talouspoliittisen päätöksenteon lähtökohtiin Suomessa ja valtion rooliin talouden ohjauksessa sekä millaisia uusia valmiuksia valtiolta edellytetään näiden mahdollisten uusien roolien hoitamiseen.

Tutkimus rajattiin käsittelemään suomalaisen talouspolitiikan premissejä neljällä politiikkalohkolla. Premisseillä tarkoitetaan tässä yhteiskunnan eri toimijoiden laajalti jakamia oletuksia talouspolitiikan reunaehdoista ja tavoitteista. Tiivistelmä suomalaisen talouspolitiikan premisseistä löytyy taulukosta 1. Hankkeessa tarkasteltiin, miten globaalit muutospaineet haastavat näitä talouspolitiikan lähtökohtaisia oletuksia Suomessa.

Taulukko 1. Suomalaisen talouspolitiikan vakiintuneita premissejä

Politiikan alue	Premissi
Finanssi- ja rahapolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> • Pitkän aikavälin budjettitasapaino • Julkisten menojen rajoittaminen sääntöjen avulla • Sitoutuminen euroon valuuttana
Kauppapolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> • Sitoutuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen kauppaan ja globalisaatioon laajasti • Suomalaisen työvoiman kilpailukyvyyn ylläpitäminen työvoimapolitiikan tavoitteena
Työmarkkinapolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> • Kolmikantaisesta neuvottelujärjestelmästä kohti hajautettua sopimista • Tarjontapuolen reformit työvoiman tarjonnan lisäämiseksi
Teollisuus- ja innovaatiopolitiikka	<ul style="list-style-type: none"> • Teollisuuden ohjautuminen markkinavetoisesti aktiivisen teollisuuspolitiikan sijaan • Houkuttelevan investointiympäristön ylläpito mm. yritysveroastetta säätelemällä • Julkiset investoinnit koulutukseen ja TKI-toimintaan

Globaalit muutospaineet määrittävät uudelleen valtion ja markkinoiden suhdetta

Koronapandemian kaltaisten lyhytaikaisten shokkien lisäksi on useita monisyisiä ilmiöitä, jotka todennäköisesti muuttavat valtion ja markkinoiden välistä tasapainoa ja valtion roolia taloudessa. Econchange-hankkeessa tunnistettiin erityisesti kolme globaalia kehityskulkua, jotka voimistavat painetta siihen, että valtio ottaa entistä aktiivisempaa roolia talouden ohjauksessa:

1. Globalisaation uusi vaihe

Kylmän sodan jälkeinen globaali, vahvasti keskinäisriippuvainen maailma on järjestäytymässä uudelleen kilpaileviin blokkeihin. Yhdysvaltojen ja Kiinan väliset suhteet ovat tulehtuneet, ja Venäjän aggressiivinen käytös haastaa perustavanlaatuisesti sääntöpohjaista maailmanjärjestystä. "Blokkiutuminen" uhkaa vapaata kauppaa, globaaleja tuotantoketjuja ja talouskasvua. Muuttuva geopoliittinen tilanne edellyttää politiikan uudelleenajattelua usealla sektorilla. Puolustusbudjetit kasvavat ja tarve turvata kriittisten raaka-aineiden ja komponenttien saatavuus pakottavat valtiot arvioimaan uudelleen myös teollisuuspolitiikkaansa.

2. Kiihtyvä ympäristökriisi ja vihreä siirtymä

Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen muodostavat kasvavan eksistentiaalisen uhan yhteiskuntien taloudelliselle ja sosiaaliselle kestävyydelle. Kriisien hillitseminen edellyttää nopeaa siirtymää vähähiiliseen maailmaan. On arvioitu, että yksin Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan arviolta 242 miljardin euron arvosta yksityisiä ja julkisia investointeja. Luku ei sisällä luontokadon pysäyttämisen edellyttämiä panostuksia. (Valtioneuvosto, 2022b).

3. Ikääntyvä väestö ja muuttuva yhteiskunnallinen työnjako

Väestön ikääntymisellä on kauaskantoisia vaikutuksia mm. talouskasvuun ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Alati kehittyvät teknologiat ja sovellukset tekoälyn ja robotiikan saralla vaikuttavat talouskasvuun, työllisyyteen, tulonjakoon, hyvinvointiin ja ympäristön tilaan. Uuden teknologian aiheuttamat muutokset työssä luovat uusia mahdollisuuksia yksille ja lisäävät puolestaan toisten haavoittuvuutta. Vaikka uudet, tuottavuutta parantavat teknologiat voivat pitkällä aikavälillä hyödyttää taloutta, sopeutumiseen liittyvät kustannukset voivat olla huomattavia.

Muutospaineiden vaikutukset talouspolitiikan vakiintuneisiin premisseihin

Edellä listatut globaalit muutospaineet haastavat suomalaisen talouspolitiikan premissejä. Seuraavassa käsitellään muutosten mahdollisia vaikutuksia neljällä keskeisellä talouspolitiikan osa-alueella. Se, miten muutospaineet lopulta tulevat näkyviksi, on myös poliittisten valintojen tulosta. On kuitenkin todennäköistä, että päätöksentekijät joutuvat lähivuosina ottamaan kantaa ja tekemään ratkaisuja liittyen haasteisiin, jotka esitellään seuraavaksi.

Finanssipolitiikka

Geopoliittisen blokkiutumisen kiihtyessä finanssipoliittisiin päätöksiin vaikuttaa entistä enemmän myös geopolitiikka. Kun Yhdysvallat voimistaa teollisuuspolitiikkaansa saavuttaakseen edelläkävijyyden vihreässä siirtymässä sekä voittaakseen investointikilpailun Kiinaa vastaan, myös Euroopan täytyy reagoida pysyäkseen vaikutusvaltaisena toimijana globaalissa taloudessa sekä vahvistaakseen strategista autonomiaa uusiu-tuvan energian ja datatalouden kaltaisilla elintärkeillä sektoreilla. Tämä voi tarkoittaa Euroopan finanssi- ja kauppapolitiikan sääntöjen ja käytäntöjen muuttumista ja fiskaaliunionin vahvistumista, kuten esimerkiksi uutta yhteisvelkaa (Allianz, 2023.) Suomen täytyy ratkaista, miten se suhtautuu esimerkiksi fiskaaliunionin tiivistymiseen tulevaisuudessa.

Väestön ikääntyminen on haaste Suomen kansantaloudelle. Samaan aikaan vihreän siirtymän läpivieminen, kasvava globaali kilpailu ja turvallisuusympäristön muutos edellyttävät merkittäviä julkisia investointeja. Uskottava finanssipoliittinen kehys on tuonut vakautta suomalaiseen talouspolitiikkaan, mutta toisaalta julkisen talouden vakautta korostava menokehys saattaa tehdä finanssipolitiikasta tehotonta ekologisen kriisin aiheuttamiin investointipaineisiin ja geopolitiittiseen kilpailuun vastaamisessa myös koko kansantalouden näkökulmasta katsottuna.

Kauppapolitiikka

Suomi on pieni vientivetoinen talous, joka on hyötynyt tavaroiden ja palvelujen vapaasta liikkuvuudesta. Kasvatavat geopolitiittiset jännitteet erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä ovat vahvistaneet argumentteja strategisen autonomian puolesta erityisesti keskeisten digitaalitekniologioiden ja kriittisten raaka-aineiden osalta. Tätä korosti myös koronapandemia, joka näytti laajalle hajautuneiden tuotantoketjujen haavoittuvuuden. Erityisesti Yhdysvaltojen teollisuuspolitiittisiin toimiin vastatakseen suurimmat eurooppalaiset valtiot haluavat jakaa aktiivisemmin suoria tukia teollisuudelleen. Suomen täytyy olla aktiivinen, jotta strategiseen autonomiaan tähtäävät toimet, kuten

EU:n valtiontukisäännösten muutokset, toimivat myös pienempien EU-maiden hyväksi.

Kun Yhdysvaltojen ja Kiinan väliset suhteet ovat kiristyneet ja Venäjä on pakotteiden myötä pitkälti suljettu ulos läntisestä kaupasta, on mahdollista, että EU:n ja Suomen suhteet Yhdysvaltojen kanssa puolestaan vahvistuvat merkittävästi, kun Yhdysvallat pyrkii rakentamaan omaa kauppapoliittista "blokkiaan".

Teollisuus- ja innovaatiopolitiikka

Valtioiden aktiivinen teollisuuspolitiikka nousi valtavirran aiheeksi viimeistään vuonna 2022, kun Yhdysvallat ja EU julkaisivat suuret lainsäädäntö- ja investointialoitteensa vihreän siirtymän tueksi. Kiina on jo pidempään aktiivisesti tukenut omia yrityksiään kasvualoilla. On epätodennäköistä, etteivät suuret valtiot jatkaisi systemaattista vihreän siirtymän tukemista sekä strategisen omavaraisuuden painottamista teollisuus- ja innovaatiopolitiikassaan. Tämä on herättänyt Suomessa ymmärrettävää huolta. EU ja Suomi joutuvat tarkkaan etsimään oikeaa tasapainoa EU-maiden etua edistävän protektionismin ja toisaalta mantereelle välttämättömän avoimen kaupan välillä. Suomen tulisi ottaa proaktiivinen rooli näiden ratkaisujen löytämisessä ja siinä, että teollisuuspolitiikan valinnat Euroopassa edistävät vihreää siirtymää ja mantereen talouden uudistumista.

Työmarkkinapolitiikka

Keskitettyillä työehtosopimusneuvotteluilla oli keskeinen asema Suomen talousmallissa sodan jälkeisinä vuosikymmeninä, mutta kolmikantainen tulopoliittinen järjestelmä on ollut murenemassa, mikä näkyy Elinkeinoelämän keskusliiton päätöksessä vetäytyä keskitetyistä neuvotteluista vuonna 2016. Paluu entiseen keskitetyn tulopoliitiikan järjestelmään näyttää epätodennäköiseltä.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nykyistä järjestelmää ei voisi kehittää. Globaalit muutospaineet aiheuttavat laajan uudelleen koulutustarpeen väestön tasolla: osa työpaikoista häviää ja lähes kaikki ammatit muuttuvat ainakin jonkin verran vihreän siirtymän myötä, jolloin työntekijöitä täytyy täydennys- ja uudelleen kouluttaa läpi väestön. Valtiolla, yhteistyössä työmarkkinatoimijoiden kanssa, on luonteva rooli tämän elinkeinorakenteen murroksen ohjaamisessa, oleellisena koulutustarpeen ennakkoijana sekä koulutuksen koordinoijana ja tarjoajana. Inflaatiopaineiden ja häiriöille alttiin taloudellisen tilanteen keskellä työvoimapolitiittisten koordinoituneiden mekanismien vahvistaminen edistäisi Suomen resilienssiä.

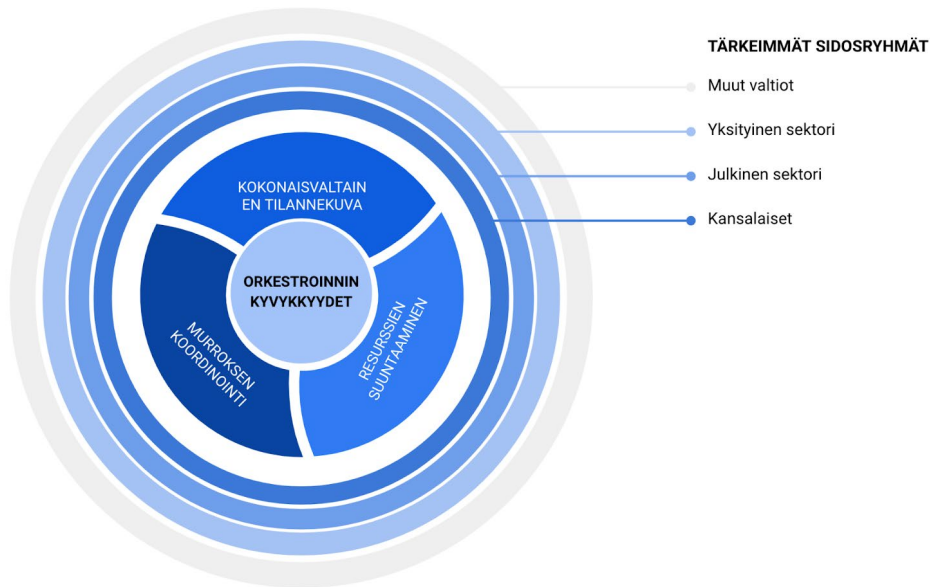
Näyttää siltä, että edellä mainitut globaalit muutospaineet tulevat vaikuttamaan Suomen talouspolitiikan premisseihin myös pidemmällä aikavälillä. 2020-luku näyttäytyy epävarmana vuosikymmenenä talouden toimintaympäristössä eikä muutospaineiden vaikutuksia vielä tiedetä. Talouden murrokseen varautuminen, tietämättä sen lopputulosta, on keskeinen haaste Suomen päätöksentekijöille tulevina vuosina.

Murroksessa menestyminen edellyttää taloutta orkestroivaa valtiota

Käynnissä olevan globaalien talouden murroksen suunta on yhä epäselvä. Silti valtion on hyödyllistä vahvistaa aktiivista rooliaan talouden ohjaamisessa ja kyvykkyyksiään murroksen johtamisessa. Ilman aktiivisempaa valtiota on olemassa selkeä riski, että tulevaisuudessa Suomen suuret kauppakumppanit (kuten Saksa ja Ranska EU:ssa, ja Yhdysvallat ja Kiina Euroopan ulkopuolella) tukevat määrätietoisesti omaa teollisuuttaan ja Suomen kaltaiset pienet maat jäävät reaktiiviseen asemaan suhteessa talouden murrokseen. Tämä johtaa toimintaympäristöön, jota suomalaisten yritysten ja toimialojen on vaikea hallita.

Suomen taloutta aktiivisesti ohjaavia tehtäviä on korostettava, mutta samanaikaisesti valtio ei voi ohjata talouden murrosta yksin – sidosryhmien, kuten esimerkiksi elinkeinoelämän, ammattiyhdistysliikkeen, tiedeyhteisön ja koulutuskentän mukaanottaminen on kriittistä. Menestyäkseen globaalien muutospaineiden keskellä valtion tulee kehittää valmiuksiaan talouden *orkestraatioon*. Orkestroiva valtio harjoittaa talouspolitiikkaansa tavalla, jossa se tekee tiivistä yhteistyötä keskeisten sidosryhmiensä kanssa saavuttaakseen demokraattisesti asetettuja tavoitteita. Tässä eri toimijoiden kokeiluilla ja innovaatioilla on tärkeä rooli ja valtion orkestraatio auttaa suuntaamaan niitä systemaattisesti kohti asetettuja tavoitteita.

Jotta Suomi kykenee orkestroivaan talouspolitiikkaan, valtio tarvitsee seuraavanlaisia kyvykkyyksiä:



Kuva 1. Orkestroivan valtion kyvykkyksiä

Kokonaisvaltaisen tilannekuvan muodostaminen talouden murroksesta

Keskeinen osa nykyaikaista talouden ohjausta on sen varmistaminen, että talouspoliittiset toimet perustuvat parhaaseen mahdolliseen saatavilla olevaan tietoon. Tämä edellyttää kokonaisvaltaista ymmärrystä talouspoliittiseen ympäristöön kohdistuvista muospaineista ja kyvystä tulkita niitä sekä toimia tulkinnan pohjalta.

Suomen julkisen hallinnon tulee:

- Vahvistaa hallinnon kykyä yhdistää eri tietolähteiden ja tiedontuottajien näkemyksiä talouspoliittisen päätöksenteon tueksi. Globaalit muospaineet vaikuttavat suomalaiseseen talouspolitiikkaan moninaisesti. Näistä vaikutuksista koherentin ja tarkkan tilannekuvan muodostaminen vaatii kykyä yhdistellä erilaista tietoa. Julkisella hallinnolla on jo nyt pääsy laajaan kirjoon erilaisia tietopohjia makrotalouteen vaikuttavista muutoksista, mutta näiden eri tietolähteiden yhdistäminen ja kokonaisvaltaisen tilannekuvan muodostaminen on vaikeaa. Tämä voidaan tehdä luomalla ministeriöiden yhteinen synteesi kulloisistakin talouden globaaleista muospaineista, joka julkaistaan taustadokumenttina hallituksen budjettiriiheen.

Yhteiskunnan resurssien suuntaaminen talouden murrokseen

Keskeinen orkestroivan valtion kyky on ohjata resursseja, jotka eivät ole valtion suorassa hallinnassa. Ilman tarvittavia resursseja orkestrointia ei voida toteuttaa. Esimerkiksi vihreän siirtymän edellyttämiä investointeja ei todennäköisesti saada aikaan pel-

kästään julkisilla investoinneilla, mutta myös pelkät yksityiset investoinnit ovat osoittautuneet liian hitaaksi keinoksi. Suomen julkishallinnon on kehitettävä uusia, tarkkoja ja tehokkaita insentiivejä resurssien vivuttamiseksi.

Suomen julkisen hallinnon tulee:

- Jatkaa sitoutumista kokeilukulttuuriin ja politiikkakokeiluihin sekä käynnistää kokeiluja talouspolitiikan ja erityisesti teollisuus- ja innovaatiopolitiikan alueella. Kokeilujen tavoitteena on oppia, millaiset insentiivit ohjaavat keskeisiä toimijoita ja resursseja kohti yhteisesti määritettyjä tavoitteita (kuten esimerkiksi TKI-rahoituksen 4%:in osuus BKT:sta tai tietyn teollisuudenalan vähähilisyden saavuttaminen).

Talouden toimijoiden koordinoiminen

Suomen talouden ohjaaminen edellyttää valtiolta talouden sidosryhmien koordinoimista kohti laajoja, demokraattisesti määritettyjä yhteiskunnallisia tavoitteita. Tämä kyvykyys on tilannesidonnainen: joissakin yhteyksissä valtion on aktiivisesti otettava koordinoijan rooli, kun taas toisissa yhteyksissä ei-valtiollinen toimija voi toimia koordinaattorina. Valtion on kuitenkin varmistettava, että koordinointi tapahtuu riippumatta siitä, mikä taho siitä vastaa.

Suomen valtion tulee:

- Vahvistaa kykyä tehdä päätöksiä ja toimeenpanna monitoimijaisia, kompleksisia talouspolitiikan toimia (esimerkiksi missio-lähestymistavan vahvistamisen kautta). Taloudellisten haasteiden ratkominen tilanteessa, jossa toimintaympäristö on epävarma, on vaikeaa. Uusia tapoja vahvistaa julkisen hallinnon kykyä tehdä päätöksiä sekä toimia tarvitaan. Tarvitaan esimerkiksi tapoja muodostaa yhteisiä näkemyksiä sidosryhmien kanssa tai toimintatapoja, joiden avulla politiikkavalintoja voidaan muuttaa uusimman tilannekuvan pohjalta.

Menestyvä Suomi tukeutuu vahvaan ja osaavaan julkiseen hallintoon

Suomalaisella yhteiskunnalla on kaikki mahdollisuudet pärjätä hyvin globaalien muutospaineiden aiheuttamassa talouden murroksessa. Jotta tämä tapahtuu, tarvitaan aktiivinen ja kyvykäs julkinen hallinto, joka kykenee orkestroimaan toimia, joilla Suomi luovii menestyjänä muutospaineiden keskellä. Tämä vaatii vahvaa kykyä johtaa ja toimeenpanna muutoksia talouden eri tasolla, mikä puolestaan edellyttää uudenlaisia valmiuksia julkishallintoon. Järkevästi kohdennetut, riittävät resurssit ovat kriittisiä

vahvistamaan julkisen hallinnon kykyä orkestroida toimia talouden murroksessa. Resurssien lisäksi julkisen hallinnon orkestrointikyvykkydet tulee taata esimerkiksi valti-onhallinnon henkilöstöä kouluttamalla erillisessä, orkestraatiokyvykkyysiin keskittyvässä ohjelmassa.

Valtion entistä aktiivisempi rooli talouden ohjauksessa ja sen valmiuksien vahvistaminen talouden murrosten orkestroimiseksi menestykkäästi sisältää riskejä. Orkestrointi ei tarkoita ”komentotaloutta” vaan valtion koordinoimaa yhteistyötä sidosryhmien kanssa kohti demokraattisesti valittujen strategisten tavoitteiden toteutumista. Lisäksi on vaarana, että hallinnon asiantuntijavalta korostuu demokratian kustannuksella, demokraattinen tavoitteen asetanta ei toteudu. Suurimmat riskit aiheutuisivat kuitenkin siitä, jos Suomi jättää toimimatta globaalien muospaineiden muuttaessa mahdollisesti merkittävästikin talouden toimintaympäristöä.

Viitteet

Allianz (2023) A Faustian bargain: Europe’s answers to the US IRA. Available at: https://www.allianz.com/en/economic_research/publications/specials_fmo/inflation-reduction-act.html (Accessed: March 31, 2023).

The White House (2022) Biden-Harris Administration releases Inflation Reduction Act guidebook for Clean Energy and Climate Programs. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/biden-harris-administration-releases-inflation-reduction-act-guidebook-for-clean-energy-and-climate-programs/> (Accessed: March 30, 2023).

Valtioneuvosto (2022) Vihreä siirtymä vaatii mittavaa rahoitusta – ja luo merkittäviä mahdollisuuksia suomalaisille yrityksille. Available at: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/vihrea-siirtyma-vaatii-mittavaa-rahoitusta-ja-luo-merkittavia-mahdollisuuksia-suomalaisille-yrityksille> (Accessed: March 31, 2023)

Lisätietoja:

Vanhempi asiantuntija Julia Jousilahti (julia.jousilahti@demoshelsinki.fi, p. 040 722 4931) johti ECONCHANGE-konsortion työskentelyä. Hän työskentelee ajatushautomo Demos Helsingissä, jonka missiona on johtaa yhteiskunnallisia murroksia kohti kestävämpiä ja reilumpia tulevaisuuden yhteiskuntia.

Lisätietoja: www.demoshelsinki.fi

Head of Unit William Hynes (william.hynes@oecd.org, Tel. +33 663 754 237) johtaa OECD:n New Approaches to Economic Challenges (NAEC) -yksikköä, jonka tehtävänä on tarjota tila käydä kriittistä keskustelua taloudesta yhteiskuntien systeemisten haasteiden ymmärtämiseksi paremmin. Hynes toimi konsortiossa asiantuntijana.

Lisätietoja: <https://www.oecd.org/naec/>

ECONCHANGE -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Talousseuvoston pääsihteeri Pekka Sinko, pekka.sinko@gov.fi

Valtioneuvoston kanslia