

Visi Perlindungan Sosial di Malaysia

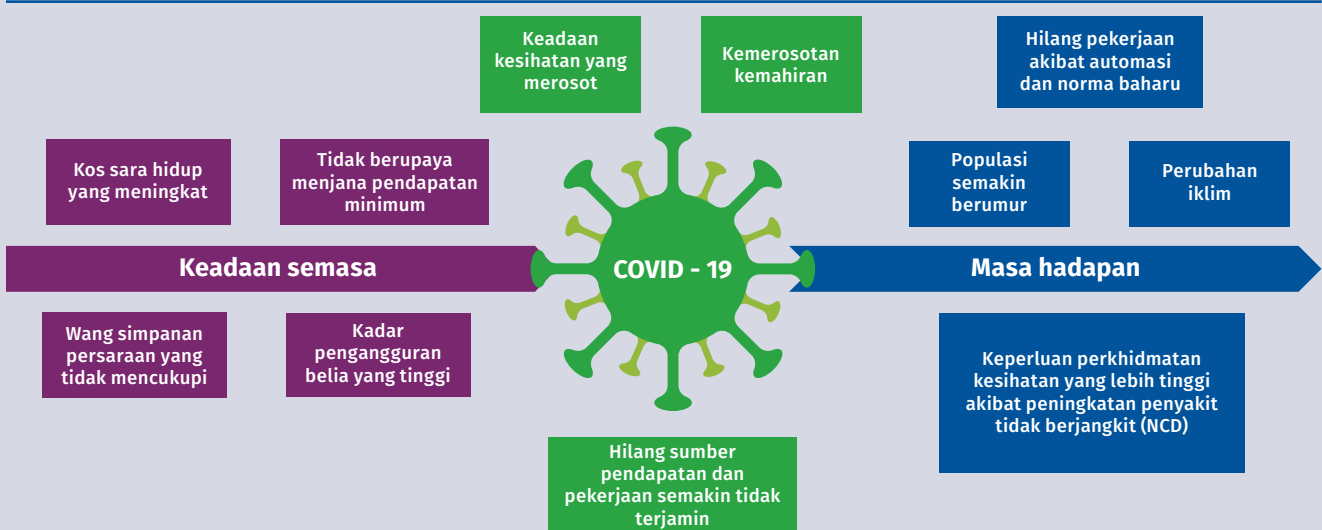
Perlindungan sosial sebagai benteng terhadap kelemahan sosioekonomi

Secara amnya, perlindungan sosial merangkumi semua dasar awam yang dirangka bagi menyediakan perlindungan kepada individu yang menghadapi kesukaran ekonomi dan sosial. Terdapat tiga jenis dasar di bawah perlindungan sosial,¹ iaitu jaringan keselamatan sosial, insurans sosial, dan dasar pasaran pekerja aktif.² Di samping mengurangkan pelbagai risiko ekonomi terhadap masyarakat, dasar perlindungan sosial juga berperanan sebagai alat penstabilan makroekonomi yang penting.

Pandemik COVID-19 yang disusuli oleh krisis ekonomi telah mengakibatkan kesan yang buruk terhadap kehidupan dan sumber pendapatan penduduk di seluruh dunia. Sebagai tindak balas terhadap krisis kesihatan dan ekonomi tersebut, kebanyakan kerajaan di seluruh dunia telah memperkukuh dasar perlindungan sosial mereka. Sokongan yang sangat diperlukan telah disalurkan kepada golongan yang paling terjejas. Walau bagaimanapun, kesan dan tahap kemudaratan pandemik yang belum pernah dialami sebelum ini telah memberikan tekanan kepada sistem perlindungan sosial di kebanyakan negara, lantas memerlukan sokongan fiskal secara ad hoc untuk melengkapkan sistem perlindungan sosial tersebut.³

Sistem perlindungan sosial di Malaysia turut menghadapi cabaran ini. Pandemik ini telah mendedahkan isu struktur yang mendalam berkaitan dengan rangka kerja perlindungan sosial yang sedia ada di negara ini. Isu-isu yang kritikal termasuk program yang tidak bersepadu dan bertindih,⁴ jurang dalam liputan perlindungan keseluruhan, program bantuan yang tidak mencukupi untuk menangani kelemahan sosioekonomi secara komprehensif⁵ dan cabaran fiskal. Oleh itu, pelaksanaan pembaharuan bagi merapatkan jurang ini adalah sangat penting bagi menangani isu asas yang menjejaskan sebilangan besar rakyat dan penduduk di Malaysia (Gambar Rajah 1). Langkah ini akan memperkukuh asas bagi membina sistem perlindungan sosial yang berdaya

Gambar Rajah 1: Kelemahan sosioekonomi yang dihadapi oleh rakyat Malaysia



Sumber: Bank Negara Malaysia

¹ Sila rujuk Jadual 1 dalam rencana ringkas mengenai evolusi dan landskap perlindungan sosial global.

² Dasar pasaran pekerja aktif (*active labour market policies*, ALMP) merujuk kesemua perbelanjaan sosial (selain untuk pendidikan) yang bertujuan meningkatkan kebolehpasaran pekerja atau meningkatkan keupayaan pendapatan mereka (definisi ringkas berdasarkan Pertubuhan Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) dan Pertubuhan Buruh Antarabangsa (*International Labour Organization*, ILO)).

³ Menurut Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB), sebagai tindak balas terhadap kesan COVID-19, lebih 1,400 langkah perlindungan sosial telah dilaksanakan. Kebanyakan langkah ini merupakan langkah jangka pendek (*UN Special Rapporteur*, 2020). Ciri ad hoc tindak balas ini menunjukkan bahawa sistem perlindungan sosial tidak mencukupi untuk menyediakan sokongan dan daya tahan terhadap pandemik.

⁴ Bank Dunia, 2015.

⁵ Malah, pada tahun-tahun sebelum pandemik COVID-19, Bank Dunia telah menekankan betapa pentingnya langkah diambil bagi menangani liputan perlindungan sosial yang rendah dan tidak mencukupi di Malaysia, khususnya untuk golongan tua (Bank Dunia, 2015). Pandemik COVID-19 turut menekankan keperluan meningkatkan liputan perlindungan bagi mereka yang bekerja sendiri dan pekerja dalam sektor tidak formal.

tahan pada masa hadapan dan membantu individu mendapatkan akses kepada peluang yang lebih baik bagi melindungi dan meningkatkan kesejahteraan hidup mereka. Pembaharuan ini juga akan menambah baik sokongan dasar kitaran berbalas bagi ekonomi dalam menghadapi kejutan kesihatan, alam sekitar, sosial dan ekonomi pada masa hadapan. Rencana ini bertujuan memberikan tinjauan keseluruhan mengenai evolusi dan landskap sistem perlindungan sosial (rujuk rencana ringkas), meneliti keadaan semasa perlindungan sosial di Malaysia dan mengemukakan beberapa idea mengenai reka bentuk sistem perlindungan sosial yang lebih berkesan untuk Malaysia.

Landskap Perlindungan Sosial Global

Pada dasarnya, tiga tonggak utama perlindungan sosial terdiri daripada perlindungan, pencegahan dan penggalakan (*protection, prevention and promotion*) yang secara universal dikenali sebagai 3P (Jadual 1). 3P bertujuan memastikan keperluan asas dipenuhi, daya tahan terhadap kemiskinan dicapai, dan potensi ekonomi dimaksimumkan. 3P secara kolektif memainkan peranan penting dalam penstabilan makroekonomi, terutamanya dalam mengurangkan kesan yang berpanjangan semasa kemerosotan ekonomi. Satu risiko yang dihadapi oleh banyak negara ialah pergantungan yang berlebihan pada dasar jaringan keselamatan sosial, yang termasuk di bawah tonggak 'Perlindungan'. Walaupun dasar ini popular dari segi politik dan secara relatif lebih mudah dilaksanakan, pergantungan yang berlebihan pada dasar jaringan keselamatan sosial boleh menjejaskan bahkan menjadikan matlamat utamanya tidak berkesan, iaitu memastikan kemiskinan dibasmi. Perlindungan bagi golongan yang mudah terjejas juga mungkin boleh terabai akibat beban berat terhadap kewangan awam yang timbul berikutan perbelanjaan jaringan keselamatan sosial yang berlebihan. Penyelidikan dan pengalaman pelbagai negara telah banyak

Jadual 1: 3P dalam Perlindungan Sosial

	 Jaringan Keselamatan Sosial	 Insurans Sosial	 Dasar Pasaran Tenaga Pekerja
Definisi	Dasar jenis tanpa caruman* yang dirancang untuk mengurangkan kemiskinan dan kerentanan	Dasar jenis caruman* yang meningkatkan perlindungan terhadap kejutan (cth. kehilangan sumber pendapatan)	Dasar sama ada jenis caruman atau tanpa caruman* yang menggalakkan kecekapan pasaran tenaga pekerja
Objektif utama	Melindung: Memastikan keperluan asas dipenuhi (cth. perumahan, kesihatan, pendidikan) dan membasmi kemiskinan	Mencegah: Meningkatkan daya tahan masyarakat terhadap kejutan ekonomi bagi mencegah kemiskinan	Menggalakkan: Meningkatkan peluang ekonomi dan potensi individu
Dasar sedia ada	Bantuan tunai, bantuan berupa selain tunai (cth. pendidikan percuma), dan bantuan perumahan	Pencen, skim insurans pendapatan	Aktif: Program penempatan pekerjaan, insentif pekerjaan Pasif: Gaji minimum, undang-undang perlindungan hak pekerja
Pertimbangan dasar	Walaupun dasar-dasar jenis ini adalah lebih menyeluruh dan harus diutamakan oleh negara-negara miskin dan membangun, ia akan membebankan kedudukan fiskal negara tersebut	Dasar jenis ini lebih mengimbangkan kemampuan fiskal dengan bantuan menyeluruh. Harus diberi keutamaan sekiranya rakyat mampu mencarum	Dasar pasif perlu dilaksanakan secara menyeluruh. Dasar aktif pula bertindak sebagai pelengkap untuk meningkatkan produktiviti tenaga kerja dalam jangka panjang
Kelebihan utama	Menyediakan keperluan asas secara menyeluruh dan langsung	Perlindungan menyeluruh tanpa membebankan kedudukan fiskal kerajaan	Dasar pasaran pekerja pasif memberikan perlindungan kepada pekerja manakala dasar aktif meningkatkan mobiliti dan kemahiran tenaga kerja untuk meningkatkan produktiviti
Kelemahan utama	Memerlukan peruntukan fiskal yang besar lantas boleh membebankan kerajaan dalam jangka panjang	Keberkesanannya bergantung kepada keupayaan individu untuk mencarum. Dasar ini tidak dapat membendung kemiskinan mutlak	Walaupun dasar jenis ini pada amnya menyeluruh dan merangkumi semua pekerja, namun masalah kritikal tidak dapat diselesaikan (cth. kemiskinan mutlak)
Bebanan fiskal	Lazimnya membebankan kedudukan fiskal kerajaan, terutamanya bagi negara miskin dan negara membangun	Dasar jenis caruman ini tidak banyak membebankan fiskal kerajaan	Bebanan fiskal yang sederhana kerana kebanyakan dasar pasaran tenaga pekerja (terutamanya jenis aktif) dibiayai sektor swasta

*Definisi dasar jenis caruman dan tanpa caruman akan dijelaskan di dalam perenggan di bawah

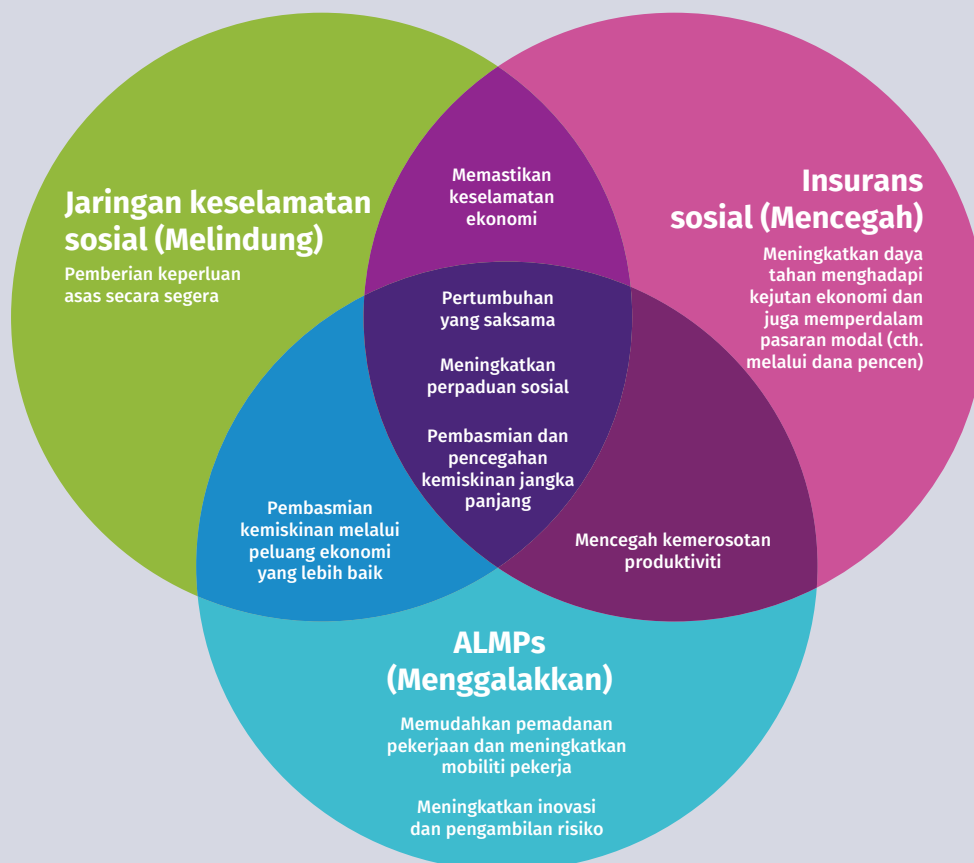
Sumber: Bank Negara Malaysia, Bank Dunia, ILO

menunjukkan bahawa pendekatan lebih seimbang yang berlandaskan 3P yang saling melengkapi akan menghasilkan sistem perlindungan sosial yang lebih berkesan dan holistik (Gambar Rajah 2).

Bagi setiap tonggak dalam 3P, liputan perlingungannya adalah berbeza bergantung pada cara liputan itu dibiayai (Gambar Rajah 3). Peringkat pertama terdiri daripada keperluan asas atau juga dikenali sebagai tahap terendah perlindungan sosial, dan disediakan terutamanya oleh Kerajaan. Peringkat ini termasuk akses kepada penjagaan kesihatan dan keselamatan pendapatan asas bagi mengelakkan individu daripada jatuh ke dalam kancah kemiskinan. Peringkat seterusnya ialah perlindungan yang diberikan oleh caruman mandatori, iaitu individu membayar peratusan kecil daripada gaji mereka untuk skim kecederaan dan keselamatan pendapatan. Ciri mandatori dasar-dasar ini memastikan wujudnya satu kumpulan pencarum yang besar dengan tahap risiko yang bercampur-campur. Hal ini merupakan aspek penting dalam skim caruman mandatori kerana aspek ini membolehkan individu yang secara relatif bergaji rendah untuk mendapatkan perlindungan pendapatan dan kecederaan.

Memandangkan dasar-dasar ini hanya menyediakan perlindungan kecederaan⁶ dan pendapatan asas, sektor swasta boleh melengkapinya dengan menyediakan perlindungan yang lebih komprehensif. Walau bagaimanapun, caruman secara sukarela melibatkan pembayaran premium yang secara relatif lebih tinggi

Gambar Rajah 2: Manfaat 3Ps dalam perlindungan sosial sebagai pelengkap antara satu sama lain

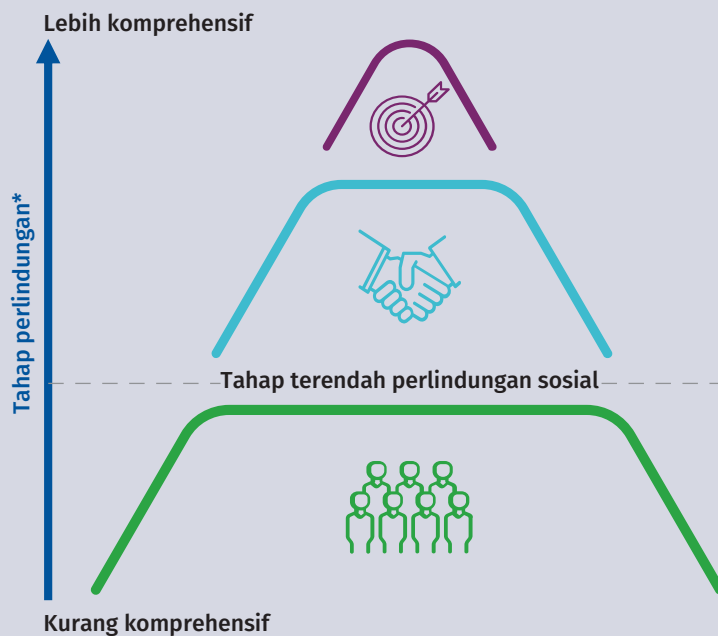


*Dasar pasaran pekerja aktif (*active labour market policies*, ALMPs) merujuk kesemua perbelanjaan sosial (selain untuk pendidikan) yang bertujuan meningkatkan kebolehpasaran pekerja atau meningkatkan keupayaan pendapatan mereka (definisi ringkas berdasarkan OECD dan ILO)

Sumber: Bank Negara Malaysia.

⁶ Dalam konteks ini, perlindungan kecederaan merujuk perlindungan terhadap kecederaan di tempat kerja, seperti yang disediakan oleh Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO) di Malaysia.

Gambar Rajah 3: Tahap liputan bagi dasar perlindungan sosial berdasarkan pembiayaan



Mekanisme pembiayaan

Caruman sukarela

Pengambilan skim insurans dan/atau skim persaraan swasta sebagai tambahan kepada perlindungan mandatori yang dipacu sektor awam

Caruman mandatori

Insurans sosial secara wajib dan/atau manfaat keselamatan sosial untuk pencarum (cth. pencen, insurans pendapatan, perlindungan kecederaan)

Keperluan asas yang lazimnya dibiayai Kerajaan

ILO menggariskan empat jaminan penting yang perlu diberikan kepada pemastautin:

1. Akses kepada penjagaan kesihatan asas;
2. Bantuan asas untuk kanak-kanak, akses kepada pemakanan seimbang, serta pendidikan, penjagaan dan keperluan asas lain;
3. Jaminan pendapatan tahap asas bagi individu umur bekerja dengan pendapatan yang tidak mencukupi (cth. melalui bantuan kewangan), terutamanya jika disebabkan oleh penyakit, pengangguran, bersalin dan/atau kelainan upaya;
4. Bantuan asas untuk warga emas.

* Tahap perlindungan merujuk kepada liputan perlindungan sosial. Namun, ini bergantung kepada mekanisme pembiayaan. Selain daripada keperluan asas, yang lazimnya disediakan oleh Kerajaan, liputan perlindungan sosial meningkat apabila mekanisme pembiayaan diperluas untuk merangkumi caruman mandatori dan caruman sukarela

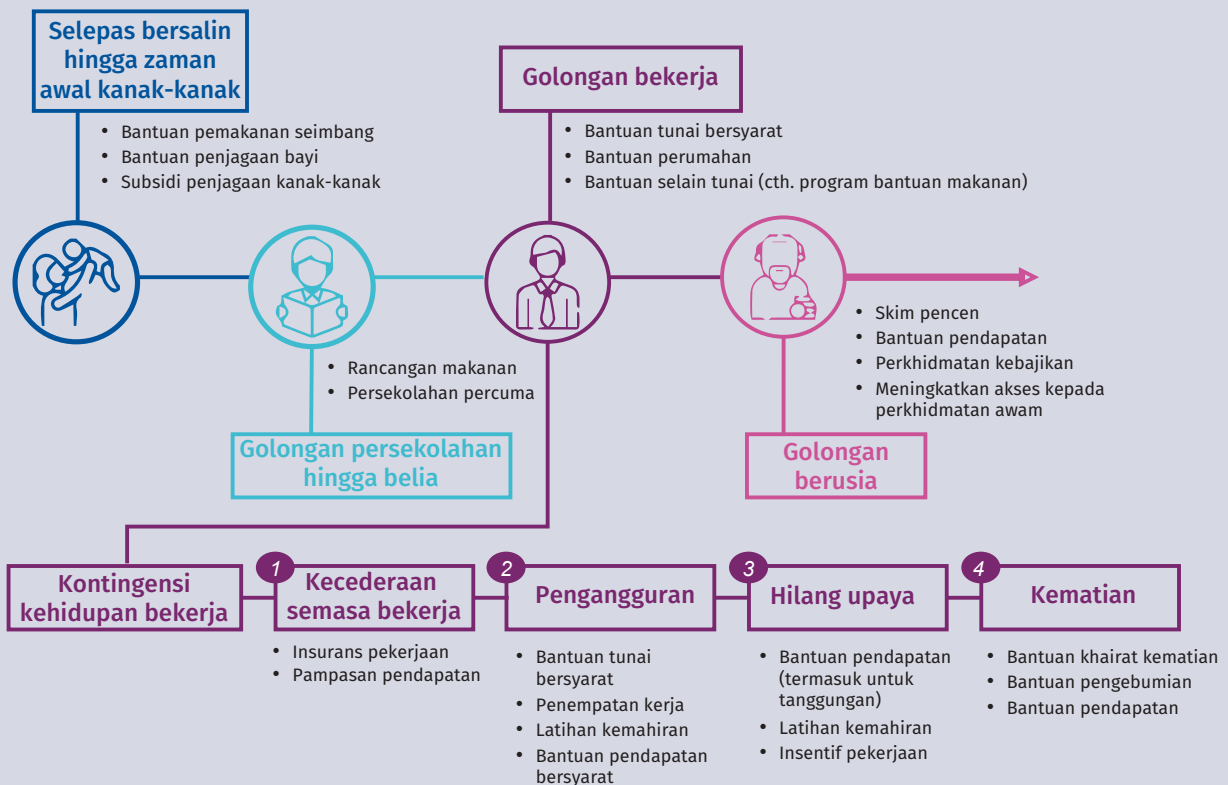
Sumber: Bank Negara Malaysia, ILO dan rangka kerja Tahap Terendah Perlindungan Sosial oleh PBB

berbanding dengan skim mandatori, lantas memerlukan pekerja mempunyai pendapatan lebih tinggi untuk mampu membuat caruman tersebut. Oleh yang demikian, dasar-dasar ini bukan hanya untuk pembasmian kemiskinan malah meliputi usaha meningkatkan daya tahan pendapatan ke tahap yang lebih tinggi.

Sistem perlindungan sosial yang komprehensif juga akan mengambil kira kelemahan-kelemahan unik yang dihadapi pada peringkat kehidupan yang berbeza (Gambar Rajah 4). Lazimnya, dasar perlindungan cenderung ke arah penyediaan liputan perlindungan bagi kejadian luar jangka semasa tempoh seseorang itu masih bekerja memandangkan pada peringkat kehidupan ini, sebahagian besar daripada penduduk mempunyai pendapatan dan tanggungan kewangan. Walau bagaimanapun, pelbagai kelemahan wajar ditangani secara optimum bukan sahaja semasa tempoh seseorang itu masih bekerja tetapi juga pada peringkat kehidupan yang lain. Hal ini akan memastikan wujudnya peluang ekonomi yang sama rata, kualiti hidup dan kesepaduan sosial (Gambar Rajah 4).

Akhirnya, reka bentuk sistem perlindungan sosial yang teguh juga harus memastikan kelestarian dan kesinambungan jangka panjang. Oleh itu, pertimbangan reka bentuk hendaklah menyeluruh dan memberikan tumpuan pada keadaan khusus dan keutamaan sesebuah ekonomi. Contohnya, negara-negara yang berupaya merangka perlindungan sosial yang universal dan cekap bergantung pada kerajaan yang mempunyai keupayaan yang besar dan mampan untuk menjana pendapatan. Sekiranya kerajaan mendapati mereka kurang berupaya untuk menjana pendapatan, maka ciri keseimbangan perlu diwujudkan dalam reka bentuk dasar. Bagi menggambarkan keadaan ini, pelbagai modaliti perlindungan

Gambar Rajah 4: Perlindungan sosial berdasarkan pendekatan jangka hayat



Sumber: Bank Negara Malaysia, ILO

sosial Eropah yang ada pada hari ini boleh memberikan pemahaman lebih jelas mengenai langkah keseimbangan tersebut (Jadual 2).

Model perlindungan sosial Nordik pada amnya merupakan model yang komprehensif dan memberikan manfaat paling banyak. Sokongan diberikan secara universal kepada hampir kesemua kumpulan yang mudah terjejas dengan dibiayai perolehan yang besar hasil daripada kadar percukaian tinggi ke atas penduduk berpendapatan tinggi. Negara-negara yang mempunyai keupayaan menjana hasil percukaian yang kurang berbanding dengan negara-negara Nordik mungkin menghadapi masalah untuk menerima pakai model ini. Berdasarkan kesanggupan membayar cukai yang lebih rendah ini, model Anglo-Saxon menyediakan penjagaan kesihatan secara universal tetapi bergantung pada pendekatan yang berdasarkan kemampuan (*means-tested*) untuk penyediaan bantuan dalam bentuk lain. Model Bismarckian yang digunakan oleh negara Jerman menumpukan terutamanya pada perlindungan sosial yang disediakan menerusi pasaran pekerja. Akhir sekali, model Mediterranean menunjukkan contoh cara kerajaan masih boleh memberikan sokongan meskipun dengan sumber yang terhad. Negara-negara yang menerima pakai model ini (seperti Itali dan Sepanyol), bergantung pada kebajikan berorientasikan keluarga, khususnya penjagaan kesihatan (cth. dengan menyediakan manfaat cukai atau pindahan tunai untuk penjagaan keluarga).⁷

Kesemua model ini menekankan perlunya keseimbangan dalam reka bentuk dasar bagi memastikan sistem perlindungan sosial kekal mampan untuk jangka panjang, melainkan penambahbaikan yang lebih menyeluruh dapat dilakukan ke atas kutipan hasil. Bagi Malaysia, walaupun pendekatan semasa negara ini lebih mirip model Anglo-Saxon, liputannya lebih terhad berbanding dengan model tersebut. Hal ini menegaskan perlunya kajian semula terhadap dasar perlindungan sosial dan perumusan semula dasar tersebut.

⁷ Pendekatan berbilang generasi untuk perlindungan sosial dengan unit keluarga sebagai sumber keselamatan ini juga boleh dilihat di Eropah Timur. Rujuk Leon dan Migliavacca (2013) untuk keterangan lanjut mengenai model kebajikan berorientasikan 'Kekeluargaan' seperti di Itali dan Sepanyol.

Jadual 2: Perbandingan model kebajikan di Eropah

	Nordik	Anglo-Saxon	Kontinental / Bismarckian	Mediterranean / Selatan
Tahap kemiskinan	Rendah	Rendah	Sederhana	Tinggi
Tahap percukaian	Tinggi	Sederhana	Sederhana	Rendah
Ciri-ciri utama	Liputan bantuan menyeluruh, dibiayai oleh kerajaan	Beberapa bantuan secara menyeluruh (cth. penjagaan kesihatan) tetapi lebih mengutamakan bantuan yang bersasar	Beberapa bantuan secara menyeluruh (cth. penjagaan kanak-kanak) tetapi lebih mengutamakan jaminan pekerjaan dengan insurans sosial dan undang-undang buruh	Kebajikan terutamanya untuk unit keluarga. Namun, kerajaan menyediakan perlindungan yang besar untuk warga emas (cth. bayaran pencen, persaraan awal)
Sumber utama pembiayaan perlindungan sosial	Kerajaan dan pihak berkuasa tempatan; percukaian bertujuan untuk pengagihan semula	Bantuan pengangguran dibiayai kerajaan; bantuan untuk pekerja dibiayai insurans sosial	Berteraskan sektor swasta dengan kebergantungan tambahan terhadap insurans sosial	Berteraskan sektor swasta; kerajaan tempatan; perlindungan keluarga dan sendiri
Kelebihan	Sangat saksama dan progresif	Bantuan komprehensif dengan kadar percukaian yang sederhana	Pekerja menikmati tahap perlindungan dan bantuan yang tinggi	Perlindungan komprehensif untuk golongan berusia (cth. bayaran pencen, akses kepada perkhidmatan awam)
Kelemahan	Sukar dilaksanakan di negara berpendapatan rendah	Cabaran pelaksanaan seperti masa menunggu yang lama dan kekurangan pembiayaan dalam jangka masa panjang	Perlindungan yang lebih rendah bagi pekerja berpendapatan rendah dan pekerja yang sukar mendapatkan pekerjaan akibat terlalu bergantung pada insurans sosial	Pada amnya, perlindungan yang tidak mencukupi untuk keseluruhan populasi

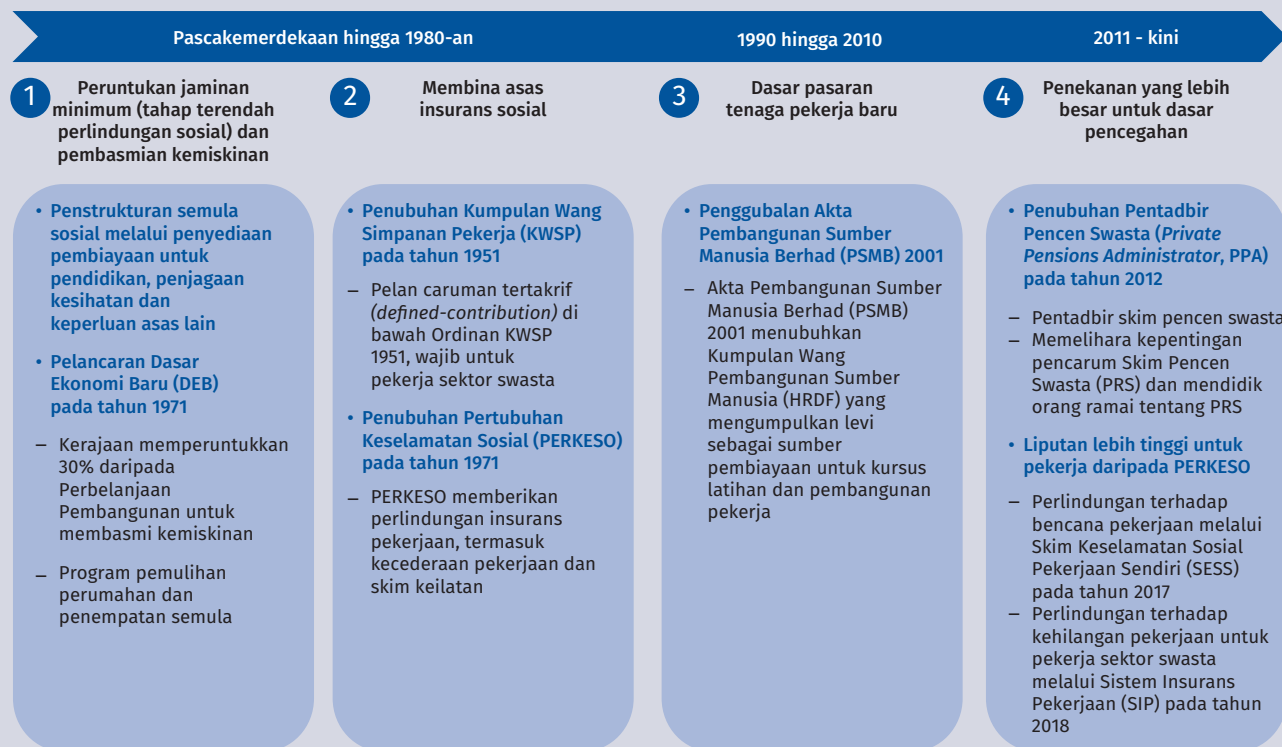
Sumber: Berdasarkan Popova et al. (2013)

Memberikan Nafas Baharu kepada Sistem Perlindungan Sosial Malaysia

Evolusi sistem perlindungan sosial Malaysia

Sama seperti negara membangun yang lain, sistem perlindungan sosial di Malaysia telah bermula seawal tempoh selepas negara mencapai kemerdekaan. Perlindungan sosial disediakan pada awalnya melalui program awam yang memberikan tumpuan pada jaringan keselamatan sosial melalui penyediaan keperluan asas seperti pendidikan, penjagaan kesihatan dan kemudahan sanitasi. Perlindungan ini kemudiannya dilengkapi dengan pembangunan asas dasar insurans sosial dan dasar pasaran pekerja aktif (*active labour market policies*, ALMP) (Gambar Rajah 5). Meskipun hal ini merupakan langkah yang penting ke arah membangunkan sistem perlindungan sosial yang komprehensif di Malaysia, sebahagian besar daripada langkah-langkah tersebut diperkenalkan sebagai tindak balas semasa ekonomi menghadapi tekanan. Oleh itu, kajian semula yang sistematik, teliti dan holistik terhadap sistem perlindungan sosial perlu dibuat bagi memastikan dasar perlindungan sosial yang lebih komprehensif, inklusif, mampan dan lengkap untuk mencapai objektif yang dihasratkan.

Gambar Rajah 5: Evolusi dasar perlindungan sosial di Malaysia



Sumber: Bank Negara Malaysia

Dasar Ekonomi Baru (DEB), yang diperkenalkan pada tahun 1971, melakarkan kemajuan yang sangat besar ke arah membasmi kemiskinan.⁸ Usaha ini menghasilkan penurunan mendadak dalam kemiskinan mutlak,⁹ iaitu daripada 12.9% daripada jumlah penduduk pada awal 1980-an kepada sekitar 0.2% daripada jumlah penduduk pada tahun 2015. Kadar ini adalah jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan nisbah kemiskinan global yang berada pada 26.6% daripada jumlah penduduk dunia pada tahun 2015. Walaupun kemajuan yang luar biasa dicapai dari segi pembasmian kemiskinan mutlak, kemiskinan secara relatif¹⁰ yang diukur berada pada tahap 16.9% daripada jumlah isi rumah pada tahun 2019 menunjukkan bahawa penambahbaikan yang besar masih boleh dibuat. Keadaan ini menekankan betapa pentingnya untuk melengkapkan sokongan pendapatan dengan ALMP bagi meningkatkan produktiviti dan menambah pendapatan secara berterusan, khususnya bagi golongan berpendapatan rendah.

Landasan bagi sistem insurans sosial juga telah dibangunkan menerusi penubuhan KWSP pada tahun 1951 dan PERKESO pada tahun 1971. Kakitangan awam dilindungi oleh skim pencen Kerajaan, manakala pekerja sektor swasta dan juga majikan mereka diwajibkan untuk mencarum kepada skim persaraan sektor swasta KWSP seperti yang terkandung dalam Akta KWSP 1991. Skim ini, bersama-sama dengan skim insurans pekerjaan PERKESO, dan lebih terkini Skim Keselamatan Sosial Pekerjaan Sendiri (*Self-Employment Social Security Scheme, SESS*)¹¹ yang diperkenalkan pada bulan Jun 2017 serta Sistem Insurans Pekerjaan (SIP) yang diperkenalkan pada bulan Januari 2018, telah mengurangkan beberapa jurang dalam landskap insurans sosial Malaysia. Tumpuan Kerajaan sepanjang satu dekad yang lalu dalam menggalakkan skim persaraan

⁸ Kerajaan membelanjakan hampir satu pertiga daripada Perbelanjaan Pembangunan untuk langkah-langkah pembasmian kemiskinan (Mansor dan Awang, 2002).

⁹ Berdasarkan nisbah bilangan orang miskin yang dikira oleh Bank Dunia, pada \$3.20 sehari (PPP 2011).

¹⁰ Tidak seperti kemiskinan mutlak, yang diukur berdasarkan kemampuan keperluan asas, kemiskinan relatif diukur melalui perbandingan pendapatan median isi rumah. Isi rumah dianggap berada dalam kemiskinan relatif jika jumlah pendapatannya kurang separuh daripada pendapatan median semua isi rumah, yang berjumlah RM5,873 pada tahun 2019 (Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia). Bilangan isi rumah dalam kemiskinan relatif dapat dikurangkan, misalnya, dengan memastikan pertumbuhan pendapatan yang lebih tinggi untuk golongan yang berada di bawah dan di atas sedikit daripada paras kemiskinan, berbanding dengan pertumbuhan pendapatan golongan yang berada pada tahap pendapatan yang lebih tinggi. Maklumat lanjut boleh dirujuk dalam rencana terbitan Khazanah Research Institute (KRI) pada tahun 2019 yang bertajuk "The Absolute vs. Relative Poverty Conundrum"

¹¹ SESS mewajibkan caruman oleh mereka yang bekerja sendiri dalam 20 sektor (cth. pengangkutan penumpang, perniagaan dalam talian, dan perikanan) pada 1 Jun 2017, sementara SIP berkuat kuasa pada 1 Januari 2018 dan menyediakan bayaran manfaat pengangguran.

swasta, misalnya dengan menubuhkan Pentadbir Pencen Swasta (*Private Pension Administrator*, PPA) serta memperkenalkan insentif percukaian untuk Skim Persaraan Swasta (*Private Retirement Scheme*, PRS) dan produk anuiti tertanggung pada tahun 2012, akan meningkatkan lagi keteguhan perlindungan sosial. Usaha juga telah diambil untuk meningkatkan mobiliti tenaga kerja di Malaysia. Pada tahun 2001, Kerajaan menubuhkan Kumpulan Wang Pembangunan Sumber Manusia (*Human Resources Development Fund*, HRDF) bagi mengekalkan serta meningkatkan kemahiran pekerja, perantis dan pelatih tempatan agar sejajar dengan keperluan perniagaan.

Sebagai tindak balas terhadap impak ekonomi akibat pandemik COVID-19 dan sekatan pergerakan yang dikenakan selepas itu, sistem perlindungan sosial nyata amat penting bagi memastikan golongan yang mudah terjejas dilindungi. Proses dan pangkalan data yang dibangunkan oleh pelbagai entiti Kerajaan memudahkan pelaksanaan langkah-langkah rangsangan yang cekap. Sebagai contoh, infrastruktur PERKESO yang sedia ada meletakkan asas bagi pembayaran subsidi upah, manakala pangkalan data yang diwujudkan untuk pembayaran Bantuan Sara Hidup (BSH, kini dinamakan Bantuan Prihatin Rakyat atau BPR) melalui Lembaga Hasil Dalam Negeri (LHDN)¹² membolehkan pemberian wang tunai secara terus dan lancar kepada mereka yang memerlukan.

Secepat mana pun infrastruktur ini, magnitud dan skala pandemik COVID-19 telah mendedahkan beberapa jurang yang kritikal dalam sistem perlindungan sosial. Jurang ini muncul dalam bentuk keberkesanan, pelaksanaan serta kemampunan, yang melibatkan semua tonggak perlindungan sosial. Oleh itu, kajian semula secara holistik terhadap keseluruhan sistem perlindungan sosial adalah perlu bagi memastikan sistem ini terus dapat bertindak sebagai penstabil automatik semasa tempoh krisis. Penekanan harus diberikan kepada usaha memastikan penyampaian yang lebih cekap, perlindungan yang lebih baik bagi golongan paling mudah terjejas, dan mobiliti pekerja dapat ditingkatkan untuk mengurangkan pergantungan yang berlebihan terhadap jaringan keselamatan sosial.¹³

Jaringan keselamatan sosial: Pergantungan berlebihan pada program jaringan keselamatan sosial yang keupayaan sasaran dan pengesahannya lemah berisiko menjejaskan keberkesanan dasar

Pada masa ini, kebanyakan perbelanjaan fiskal untuk program perlindungan sosial di Malaysia adalah untuk program jaringan keselamatan sosial. Keadaan ini terutamanya disebabkan oleh pengurusan dasar yang berasingan oleh pelbagai agensi pada peringkat Persekutuan dan Negeri.¹⁴ Meskipun perbelanjaan agak besar, iaitu sebanyak RM17.1 bilion pada tahun 2019 (1.1% daripada KDNK¹⁵), jumlah pembayaran untuk setiap program lazimnya kecil dan tidak mencukupi bagi memastikan isi rumah yang paling mudah terjejas dapat mencapai pendapatan dan taraf hidup minimum. Hal ini disebabkan oleh peruntukan yang diagihkan kepada lebih 60 program. Dasar berasingan juga mengakibatkan pertindihan dan bantuan yang sama diberikan (cth. sokongan pendidikan) serta diuruskan oleh beberapa kementerian yang berbeza (Jadual 3). Secara tidak langsung, keadaan ini bersama-sama dengan kewujudan pelbagai pangkalan data¹⁶ yang diuruskan oleh banyak agensi¹⁷ telah menjadikan pengesahan dan penguatkuasaan sangat mencabar selain mengakibatkan ketirisan (cth. isu penerimaan bantuan berganda atau *double-dipping*).

Mekanisme penyasaran program-program ini kepada kumpulan berpendapatan 40% terendah (B40) juga memerlukan penilaian semula yang teliti. Berdasarkan Survei Pendapatan dan Perbelanjaan Isi Rumah (*Household Income and Expenditure Survey*, HIES), isi rumah di bawah nilai ambang Pendapatan Garis

¹² LHDN ialah pihak berkuasa yang mengutip cukai di Malaysia.

¹³ Perspektif berbeza serta saranan dasar mengenai topik ini boleh dirujuk dalam rencana: "Melaksanakan Pengaturan Semula yang Besar dengan Betul: Isu Struktur Pasaran Pekerja dalam Dunia Pasca-COVID".

¹⁴ Kementerian yang bertanggungjawab menguruskan program jaringan keselamatan sosial termasuklah Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga, dan Masyarakat; Kementerian Kesihatan; Kementerian Pendidikan; Kementerian Sumber Manusia; Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah; Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan; Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani; serta jabatan dan agensi awam lain (Samad dan Shahid, 2018).

¹⁵ Berdasarkan *Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity* (ASPIRE) Bank Dunia, negara serantau membelanjakan jumlah yang sama untuk jaringan keselamatan sosial. Berdasarkan data terkini yang ada, negara-negara ini termasuk Vietnam (2016: 1.9% daripada KDNK), Kemboja (2015: 0.9% daripada KDNK), Filipina (2016: 0.7% daripada KDNK), Indonesia (2016: 0.7% daripada KDNK) dan Thailand (2011: 0.5% daripada KDNK).

¹⁶ Selain itu, rekod untuk beberapa program jaringan keselamatan sosial ini juga masih diuruskan secara manual.

¹⁷ Tahap birokrasi yang tinggi dan kurangnya penyelarasan berpusat juga akan mengurangkan kecekapan pembayaran kerana penerima yang layak perlu membuat permohonan melalui beberapa entiti, masing-masing dengan proses pengesahan mereka sendiri.

Jadual 3

Program Perlindungan Sosial pada Tahun 2019

	JKM	KPM	MoF/ LHDN	JAKOA	Lain-lain
Jaringan Keselamatan Sosial	9	8	3	1	1
Bantuan kelainan upaya	3				
Bantuan pendidikan	1	5	2	1	
Bantuan kekeluargaan	2				
Bantuan perumahan	1				1
Bantuan pendapatan	1		1		
Bantuan warga emas	1				
Bantuan pemakanan		3			
Insurans Sosial					4
Skim pencen					2
Insurans pekerjaan					2
Dasar Pasaran Pekerja Aktif	4	3			9
Bantuan pendidikan		3			
Insentif pekerjaan	2				
Bantuan secara sekali bayaran	1				
Latihan/Keusahawanan	1				5
Dasar pasif					3
Pemadanan pekerjaan					1
Lain-lain	3	5	1		9
Bantuan pendidikan		5			
Bantuan secara sekali bayaran	3				
Subsidi pengguna			1		
Rumah mampu milik					9

Akronim merujuk Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM), Kementerian Pendidikan (KPM), Kementerian Kewangan (MoF), Lembaga Hasil Dalam Negeri (LHDN) dan Jabatan Kemajuan Orang Asli (JAKOA)

Sumber: Kompilasi data yang boleh didapati secara umum oleh Bank Negara Malaysia yang mungkin tidak menyeluruh.

Kemiskinan (PGK)¹⁸ menerima peratusan paling kecil peruntukan BSH pada tahun 2019. Walaupun kumpulan isi rumah ini mencakupi 17.4% daripada jumlah isi rumah B40, mereka hanya menerima 12% daripada jumlah peruntukan pada tahun itu.¹⁹ Keupayaan pengesahan yang lemah²⁰ juga membawa kepada kejadian ralat rangkuman dan pengecualian yang tinggi secara relatif (Rajah 1).²¹ Sebagai contoh, pengesahan untuk menentukan kelayakan BSH adalah berdasarkan terutamanya pada data LHDN. Data ini hanya merangkumi mereka yang mempunyai pekerjaan dalam sektor formal, lantas menyukarkan pengesahan kelayakan bagi mereka yang bekerja sendiri dan pekerja dalam sektor tidak formal. Keberkesanan program-program ini juga dibatasi oleh kurangnya mekanisme untuk penerima keluar daripada program jaringan keselamatan sosial kerana program-program ini tidak bersepadu dan tidak dihubungkan dengan ALMP. Hal ini secara tidak langsung meningkatkan pergantungan yang berlebihan oleh penerima pada program jaringan keselamatan sosial sebagai sumber pendapatan dan mungkin tidak dapat membantu mengatasi kemiskinan antara generasi dalam jangka panjang.²²

¹⁸ Pada tahun 2019, PGK ialah RM2,208.

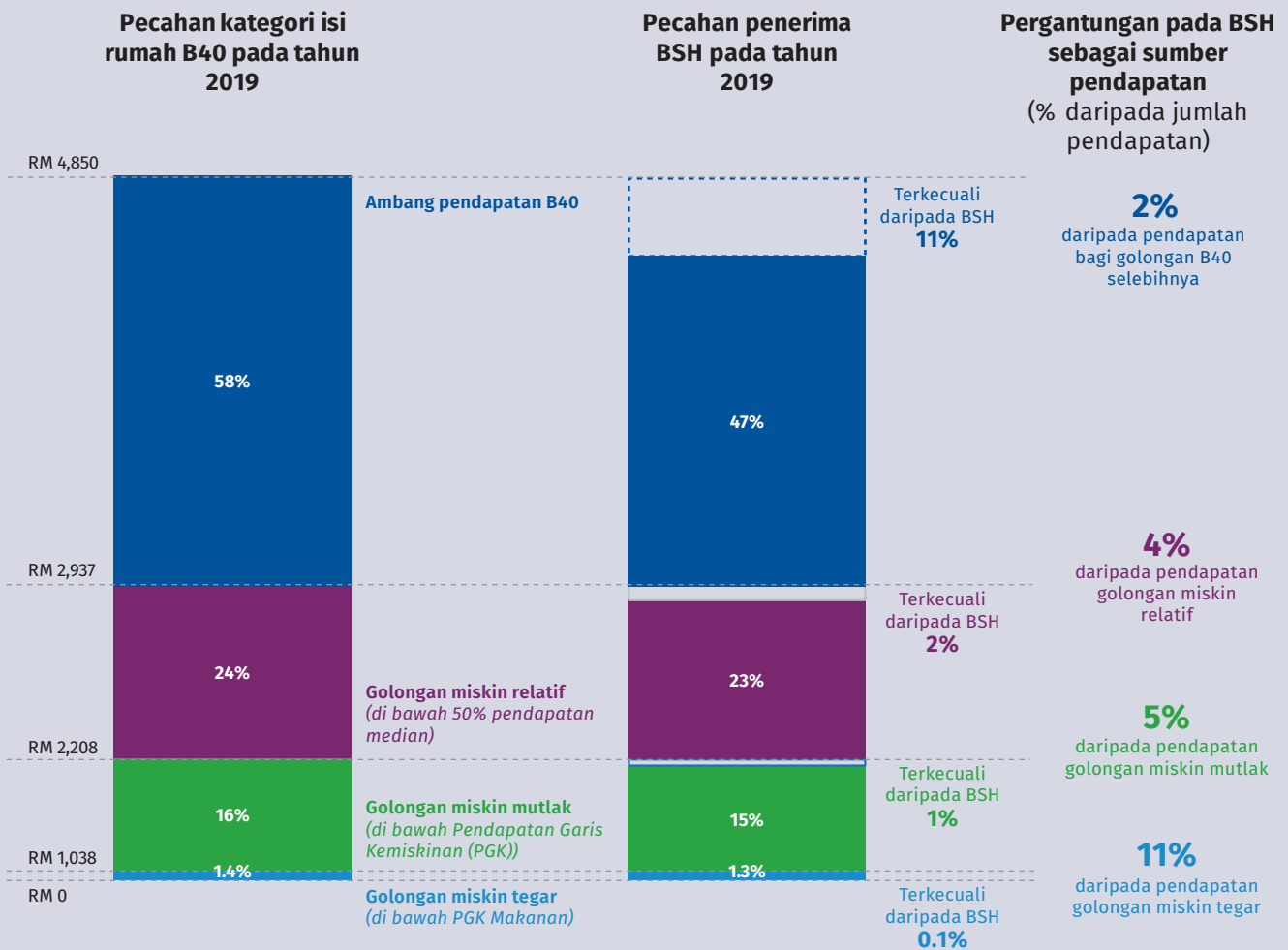
¹⁹ Peratusan ini adalah anggaran kakitangan Bank berdasarkan data HIES 2019.

²⁰ Bank Dunia (2015).

²¹ Ralat rangkuman merujuk pemberian bantuan kepada mereka yang tidak layak, manakala ralat pengecualian menandakan kegagalan untuk menjangkau mereka yang memerlukan lantas mengakibatkan pemberian bantuan terkurang (Sumber: Wheeler, Hurrell, & Devereux, 2015).

²² Penerbitan Khazanah Research Institute (KRI) iaitu "Mendaki Tangga: Mobiliti Sosio-Ekonomi di Malaysia" pada tahun 2016 menekankan kepentingan akses kepada pendidikan dan mempunyai ibu bapa yang memiliki simpanan untuk meraih peningkatan mobiliti sosioekonomi. Walau bagaimanapun, kertas perbincangan KRI pada tahun 2019 bertajuk "A rising tide lifts all boats? Intergenerational social mobility in Malaysia" mengetengahkan jurang data dalam analisis ekonomi antara generasi. Hal ini perlu dipertimbangkan sebagai ruang penambahbaikan pada masa hadapan.

Rajah 1: Pecahan isi rumah yang menerima BSH pada Tahun 2019



Sumber: Survei Pendapatan dan Perbelanjaan Isi Rumah (HIES) 2019 oleh Jabatan Perangkaan Malaysia; anggaran BNM

Usaha untuk mengukuhkan perlindungan sosial negara akan mendapat manfaat yang besar dengan perumusan pelan hala tuju pembaharuan yang merangkumi pembentukan satu pangkalan data bersepadu bagi sistem perlindungan sosial di Malaysia. Pendekatan pembaharuan perlindungan sosial ini telah dilaksanakan di beberapa negara termasuk Brazil, Filipina dan Chile. Memandangkan terdapat lebih 60 program di bawah pelbagai agensi dan kementerian pada masa ini, pertimbangan serius perlu dibuat untuk menggabungkan program jaringan keselamatan sosial di bawah program utama BPR, dan dilengkapi dengan pengkategorian yang lebih terperinci.²³ Jumlah program yang lebih kecil dan kriteria yang lebih terperinci berdasarkan pendapatan dan saiz isi rumah akan membolehkan pembayaran yang lebih bersasar dan berkesan serta menggalakkan lagi sifat progresif²⁴ dasar-dasar ini. Lebih penting lagi, penggabungan program akan membolehkan pembayaran yang lebih besar kepada golongan yang paling mudah terjejas tanpa menggugat kemampuan fiskal. Bagi mengurangkan ralat rangkuman dan pengecualian, keupayaan pengesahan boleh ditambah baik dengan memperkenalkan syarat pendaftaran wajib dengan LHDN untuk semua warganegara tanpa mengira tahap pendapatan mereka. Langkah ini juga akan memperluas liputan pangkalan data LHDN. Bagi melengkapkan program jaringan keselamatan sosial dan menggalakkan peserta keluar daripada program (*graduation*) tersebut, syarat-syarat juga boleh dikenakan untuk layak mendapatkan manfaat. Antaranya, penerima

²³ Lebih banyak perincian diperlukan apabila mengkategorikan penerima BPR. Di bawah skim semasa, dua isi rumah dengan pendapatan bulanan RM2,501 dan RM3,999 akan menerima bantuan yang sama, walaupun tahap mudah terjejas mereka berbeza.

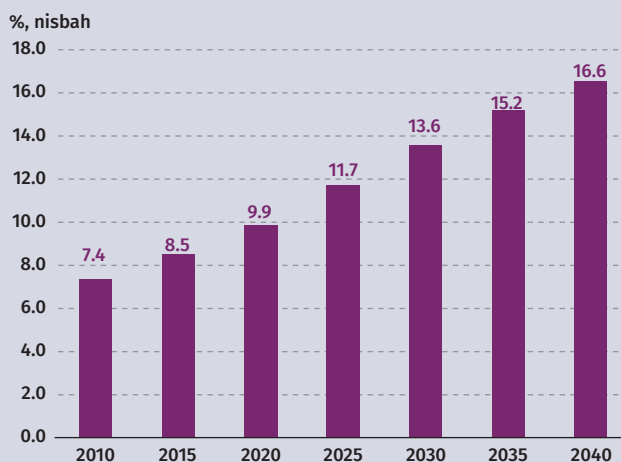
²⁴ Sebagai contoh, menjadikan keutamaan pelaksanaan pemberian manfaat sebagai wahana untuk mengecilkan jurang semasa dalam memenuhi pendapatan dan taraf hidup minimum. Natijah daripada ini adalah mewujudkan lebih banyak peringkat pembayaran bagi dasar jaringan keselamatan sosial untuk memastikan isi rumah yang paling mudah terjejas menerima sokongan paling besar.

hendaklah mendaftar untuk mengikuti program latihan semula (*reskilling*) dan peningkatan kemahiran (*upskilling*) di bawah ALMP atau keperluan kehadiran di sekolah untuk anak-anak mereka.²⁵

Insurans sosial: Perlindungan pencen yang tidak mencukupi dan beban fiskal pencen awam yang semakin meningkat

Insurans sosial di Malaysia berdepan beberapa cabaran terutamanya dari segi kecukupan dan kemampunan. Hal ini disukarkan lagi oleh pertambahan penduduk Malaysia yang semakin berusia.²⁶ Kecukupan pendapatan persaraan merupakan isu kritikal pekerja sektor swasta tatkala Malaysia bergerak ke arah status ‘negara berusia’²⁷ dengan nisbah tanggungan tua dijangka meningkat daripada 8.5% pada tahun 2015 kepada 16.6% pada tahun 2040 (Rajah 2).²⁸ Berdasarkan kajian yang dijalankan oleh KWSP pada tahun 2018, dua daripada tiga pencarum aktif KWSP diunjurkan tidak mempunyai simpanan persaraan yang mencukupi untuk dijadikan pencen minimum sebanyak RM1,000 sebulan.²⁹ Sebaliknya, skim persaraan swasta pula memberikan sokongan terhad bagi menangani isu ini, memandangkan kurang 3% daripada tenaga kerja Malaysia (berumur 20-59 tahun) mempunyai akaun Skim Persaraan Swasta (*Private Retirement Scheme*, PRS).³⁰ Tambahan pula, keupayaan populasi B40 yang bekerja untuk menghadapi kejutan pendapatan, seperti hilang upaya kekal dan kematian pencari nafkah, tidak mencukupi memandangkan kadar penembusan insurans swasta bagi segmen ini adalah rendah pada 24.9%³¹ pada tahun 2017. Bagi kakitangan sektor awam, akan timbul isu kemampunan fiskal yang disebabkan oleh peningkatan liabiliti daripada skim pencen manfaat tertakrif. Pada tahun 2019, bahagian liabiliti pencen kepada jumlah Perbelanjaan Mengurus Kerajaan Persekutuan telah meningkat kepada 9.8% daripada 6.5% pada tahun 2009.³²

Rajah 2: Nisbah tanggungan tua



Nota: Nisbah tanggungan tua ditakrifkan sebagai nisbah antara populasi tanggungan tua (jumlah penduduk yang berumur lebih daripada 64 tahun) dan populasi golongan umur usia bekerja (orang berumur antara 15 hingga 64 tahun)

Sumber: Unjuran penduduk, Jabatan Perangkaan Malaysia, 2016

Insurans sosial: Kurangnya liputan untuk pekerja sektor tidak formal dan yang bekerja sendiri

Selain isu kecukupan dan kemampunan, liputan juga tidak mencukupi untuk pekerja sektor tidak formal dan yang bekerja sendiri (Gambar Rajah 6). Reka bentuk skim keselamatan sosial semasa hanya memberikan

²⁵ Syarat kehadiran di sekolah untuk anak-anak penerima bantuan telah berjaya di Brazil, yang menetapkan keperluan ini dalam program pemindahan wang tunai bersyarat mereka, *Bolsa Familia*.

²⁶ Takrifan penduduk berusia ialah apabila bahagian penduduk berusia 65 tahun ke atas adalah antara 7% hingga 13% daripada jumlah penduduk.

²⁷ Bahagian penduduk berusia 65 tahun ke atas melebihi 14% daripada jumlah penduduk.

²⁸ Kadar peralihan Malaysia daripada negara semakin berusia kepada negara tua juga penting. Sebagai contoh, Perancis mengalami tempoh peralihan ini selama 115 tahun, manakala Malaysia dijangka mengalami peralihan ini dalam tempoh 25 tahun.

²⁹ Berdasarkan “*Social Protection Insight*” Jilid 3 oleh KWSP pada tahun 2018.

³⁰ Manulife Investment Management (2019). “*A zoom into Asia’s pension reform journey: Different perspectives of a multi-pillar approach*”.

³¹ Angka ini dikira sebagai peratusan individu B40 yang memiliki polisi insurans hayat individu atau sijil takaful keluarga, selepas menolak duplikasi daripada berbilang polisi. Segmen penerima Bantuan Rakyat 1Malaysia (BR1M) digunakan sebagai proksi untuk segmen B40.

³² Sebagai contoh, seperti di Thailand, bagi menggalakkan peralihan kepada skim caruman tertakrif untuk penjawat awam pada tahun 1997, Kerajaan secara automatik mendaftarkan semua pekerja baharu ke dalam skim caruman tertakrif. Namun begitu, skim pencen seumur hidup dikekalkan dengan manfaat yang lebih rendah.

Gambar Rajah 6: Skim insurans pekerjaan yang disediakan oleh PERKESO



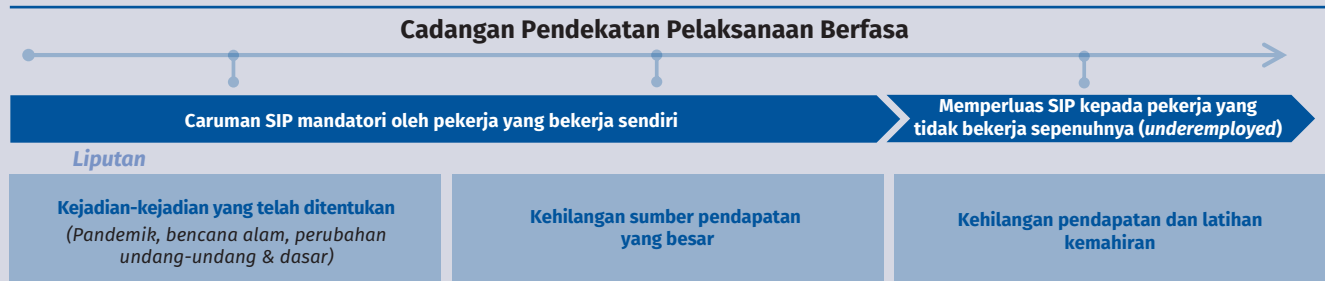
*Menyediakan manfaat termasuk elaun pencarian pekerjaan (sehingga 6 bulan), elaun pendapatan berkurang, yuran latihan, elaun latihan dan lain-lain

Sumber: PERKESO, Laporan Survei Tenaga Buruh, Laporan Penyiasatan Guna Tenaga Sektor Informal, Bank Negara Malaysia

perlindungan kepada pekerja yang disenaraikan dalam pangkalan data PERKESO, yang terdiri daripada mereka yang bekerja dalam sektor formal. Hal ini menimbulkan cabaran untuk memberikan liputan kepada individu yang bekerja sendiri. Walaupun PERKESO berusaha menangani isu ini dengan memperkenalkan SESS pada tahun 2017, program ini masih kurang mendapat sambutan.³³ Jurang dalam ekosistem perlindungan keselamatan sosial juga berpunca daripada tiadanya dasar seperti SIP untuk pekerja dalam sektor tidak formal dan yang bekerja sendiri, serta mereka yang tidak bekerja sepenuhnya (*underemployed*).³⁴

Insurans sosial juga perlu memberikan penekanan yang tinggi terhadap usaha meningkatkan daya tahan terhadap kejutan ekonomi dan kewangan. Keutamaan boleh diberikan untuk memperluas liputan skim insurans sosial. Namun begitu, memandangkan sistem insurans sosial masih pada peringkat awal perkembangannya dan cabaran yang mungkin timbul dalam operasi dan pelaksanaannya, perluasan ini boleh dilaksanakan secara beransur-ansur (Gambar Rajah 7). Dalam tempoh terdekat, keutamaan adalah untuk mengatasi kekurangan simpanan persaraan bagi pekerja sektor swasta. Insentif seperti Padanan Caruman Tertakrif (*Matching Defined Contribution, MDC*)³⁵ boleh diperkenalkan untuk memupuk minat terhadap skim persaraan swasta. Bagi sektor awam, langkah ke arah skim caruman tertakrif bagi pekerja baharu perlu diberikan keutamaan, berikutan beban

Gambar Rajah 7: Pendekatan pelaksanaan berfasa boleh digunakan dengan mengutamakan perlindungan kepada keperluan yang paling mendesak



Sumber: Bank Negara Malaysia

³³ Pada permulaan gelombang pertama pandemik COVID-19 di Malaysia pada bulan Februari 2020, dianggarkan 47,000 individu (berbanding dengan 2.7 juta pekerja yang bekerja sendiri) mendaftar dalam SESS, dan 92% daripadanya adalah daripada sektor pengangkutan penumpang.

³⁴ Menurut ILO, guna tenaga tidak sepenuhnya (*underemployment*) merujuk penggunaan yang kurang daripada keupayaan produktif penduduk yang bekerja.

³⁵ Sebagai contoh, MDC digunakan oleh kerajaan-kerajaan untuk menggalakkan caruman kepada skim persaraan swasta. OECD mempertahankan penggunaan MDC sebagai alat untuk mendorong pekerja sektor tidak formal di Amerika Latin untuk mencarum kepada skim persaraan swasta. Berdasarkan jumlah pekerja sektor tidak formal di Malaysia yang agak tinggi, langkah yang sama boleh dipertimbangkan. (OECD, 2010).

yang dikenakan oleh sistem sedia ada terhadap kedudukan fiskal Kerajaan. Walau bagaimanapun, perkara ini boleh menimbulkan cabarannya yang tersendiri, terutamanya dalam memastikan minat yang berterusan untuk bekerja dalam perkhidmatan awam.

Dasar pasaran pekerja aktif (ALMP): Dasar yang tidak bersepadu menyebabkan akses yang rendah dan latihan yang ditawarkan tidak memenuhi permintaan industri

Bagi meningkatkan mobiliti pekerja dan mengurangkan pergeseran dalam proses pencarian dan penempatan pekerjaan, beberapa halangan dalam pelaksanaan dan reka bentuk ALMP perlu ditangani. Sama seperti isu yang dihadapi oleh program jaringan keselamatan sosial, terdapat duplikasi dan ketidaksepaduan³⁶ dalam ALMP, lantas mengakibatkan hubungan yang lemah antara program latihan semula dengan peningkatan kemahiran yang ditawarkan Kerajaan sejajar dengan permintaan industri.³⁷ Tidak banyak insentif diberikan untuk menggalakkan pendaftaran dalam ALMP yang tidak dihubungkan dengan tonggak perlindungan sosial yang lain.

Perancangan, pemantauan, dan akses kepada ALMP boleh ditingkatkan dengan membuat penilaian berkala terhadap dasar³⁸ yang dipacu oleh inisiatif strategik jangka panjang kebangsaan seperti Rancangan Malaysia Ke-12 (RMKe-12) yang akan datang dan Pelan Strategik Penciptaan Pekerjaan Nasional (*National Job Creation Strategic Plan*). Langkah ini adalah untuk memastikan ALMP di Malaysia bukan sahaja memenuhi permintaan kemahiran sedia ada tetapi juga kemahiran yang diperlukan industri pada masa hadapan. Penubuhan Majlis Pekerjaan Negara (*National Employment Council, NEC*) pada tahun 2020 merupakan langkah yang tepat dalam menyelaraskan dan mengharmonikan dasar berkaitan tenaga kerja, termasuk memantapkan pelaksanaan dan pengurusan ALMP. Melangkah ke hadapan, masih ada keperluan untuk memastikan kerjasama yang berterusan dan kohesif serta meningkatkan sinergi antara pihak berkepentingan utama (iaitu Kerajaan, industri dan penyedia kursus). Mereka yang bertanggungjawab terhadap ALMP boleh bekerjasama rapat dengan TalentCorp bagi memastikan hasil daripada *Critical Occupations List (COL)*³⁹ boleh dijadikan panduan dalam perancangan penawaran kursus.⁴⁰ Apabila sinergi antara pihak berkepentingan meningkat serta kualiti kursus yang ditawarkan bertambah baik dan mampu memenuhi permintaan industri, latihan semula dan peningkatan kemahiran boleh dijadikan syarat kelayakan untuk program jaringan keselamatan sosial dan insurans sosial.⁴¹ Jaringan keselamatan sosial (cth. pemberian wang tunai) juga boleh menjadi pengganti pendapatan dan menggalakkan pekerja untuk mengikuti kursus ALMP, terutamanya mereka yang tidak boleh mengambil cuti kerana dibayar gaji harian. Bagi membolehkan ciri saling melengkapi tonggak perlindungan sosial berfungsi, penting bagi memastikan laman sesawang sehenti dibangunkan untuk pendaftaran, permohonan dan semakan kelayakan bagi semua program perlindungan sosial. Langkah ini akan memperluas jangkauan program sedia ada dan juga membolehkan pemohon yang layak mendapatkan maklumat tentang ciri saling melengkapi ini.

³⁶ Contohnya, pendidikan teknikal dan vokasional disediakan oleh tiga kementerian yang berasingan, iaitu Kementerian Pendidikan, Kementerian Sumber Manusia dan Kementerian Belia dan Sukan.

³⁷ HRDF menyatakan dalam sebuah laporan bahawa proses mereka mengenal pasti dan menganalisis keperluan latihan masih lemah.

³⁸ Majlis Pekerjaan Negara boleh memainkan peranan ini.

³⁹ TalentCorp ialah agensi di bawah Kementerian Sumber Manusia (*Ministry of Human Resources, MOHR*) yang memacu agenda membangunkan dan mengekalkan tenaga mahir Malaysia. COL ialah penerbitan tahunan yang diterajui oleh TalentCorp dan Institut Maklumat dan Analisis Pasaran Buruh (*Institute of Labour Market Information and Analysis, ILMIA*) untuk mengenal pasti ketidakseimbangan kemahiran dalam pasaran pekerja dan meletakkan asas untuk strategi dasar modal insan yang lebih luas.

⁴⁰ *Skills Framework (SfW)* di Singapura, contohnya, mengumpulkan maklumat yang relevan mengenai kerjaya dan kemahiran dalam pelbagai sektor daripada pelbagai pihak berkepentingan dan menerbitkan penemuannya secara dalam talian. Maklumat ini, yang merangkumi laluan kerjaya, peranan pekerjaan tertentu, kemahiran sedia ada dan yang baru muncul, dan program latihan yang tersedia membolehkan pekerja, majikan dan penyedia kursus membuat keputusan yang lebih berasaskan maklumat berdasarkan kemahiran yang baru muncul.

⁴¹ Bantuan bersyarat untuk program jaringan keselamatan sosial dan insurans sosial didapati telah meningkatkan pendaftaran dalam dasar pasaran pekerja aktif. Walau bagaimanapun, kajian mengenai keberkesanan keseluruhan bantuan bersyarat masih belum dapat dirumuskan dan sangat bergantung pada reka bentuk dasar. Dalam apa jua reka bentuk, ciri yang perlu diutamakan ialah keupayaan memberikan bantuan kepada kumpulan yang paling mudah terjejas dengan cekap.

Gambar Rajah 8: Pembaharuan dan penambahbaikan sistem perlindungan sosial



Sumber: Bank Negara Malaysia

Kesimpulan

Pandemik COVID-19 yang telah menyaksikan kehilangan pendapatan yang belum pernah berlaku sebelum ini dan keadaan ekonomi yang ketara tidak stabil, telah menguji keberkesanan sistem perlindungan sosial semasa. Pembaharuan segera terhadap rangka kerja perlindungan sosial bukan sahaja akan meningkatkan perlindungan bagi golongan yang mudah terjejas malah dapat mengukuhkan daya tahan ekonomi negara. Pembaharuan ini perlu dilaksanakan secara menyeluruh dan terselaras untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanannya dalam jangka panjang. Reka bentuk program perlindungan sosial perlu memainkan peranan kitaran berbalas dengan memastikan program dilaksanakan dengan segera dan berkesan semasa kemerosotan ekonomi. Akhirnya, program-program ini perlu memperkukuh keselamatan ekonomi yang menjadi asas untuk membina masyarakat yang bersepadu dari segi sosial, inklusif dari segi ekonomi, dan juga menawarkan peluang yang sama rata kepada semua.

Rujukan

- Alesina et al. (2001). "Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare State?". Harvard Institute of Economic Research.
- Darmaraj (2017). "The Long-Term Financial Sustainability of the Civil Service Pension Scheme in Malaysia".
- Employees Provident Fund (2018). "Social Protection Insight: A Better Tomorrow, Volume 3".
- Esping-Andersen (1999). "Social Foundations of Postindustrial Economies".
- Holzmann et al. (2008). "Pension Systems and Reform Conceptual Framework". World Bank.
- International Labour Organization (2014). "A Chronology of Employment Protection Legislation in Some Selected European Countries".
- International Labour Organization (2019). "The Socioeconomic Impacts of COVID-19 in Malaysia: Policy Review and Guidance for Protecting the Most Vulnerable and Supporting Enterprises".
- International Labour Organization (2019). "What Works: Promoting Pathways to Decent Work".
- Immervol (2009). "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges". OECD.
- Jabatan Kebajikan Masyarakat (2014). "Report on JKM Statistics 2014".
- Khazanah Research Institute (2016). "Mendaki Tangga: Mobiliti Sosio-Ekonomi di Malaysia".
- Khazanah Research Institute (2019). "The Absolute vs Relative Poverty Conundrum".
- Khazanah Research Institute (2019). "A Rising Tide Lifts All Boats? Intergenerational Social Mobility in Malaysia".
- Klein (2014). "Welfare Spending Across the OECD". Financial Times.
- Koutronas (2020). "Social Protection For All: The Next Step for Malaysian Welfare".
- Leon and Migliavacca (2013). "Italy and Spain: Still the Case of Familistic Welfare Models?".
- Mansor and Awang (2002). "The Role of Social Safety Nets in Malaysia: Trends and Prospects".
- Mansor et al. (2014). "Social Security in Malaysia: Stock-take on Players, Available Products and Databases".
- Manulife Investment Services (2019). "A Zoom into Asia's Pension Reform Journey: Different Perspectives of a Multi-Pillar Approach".
- Mathers and Slater (2014). "Social Protection and Growth: A Research Synthesis". Department of Foreign Affairs and Trade, Australia.
- Nomura (2019). "The Pension System in Thailand".
- OECD (2010). "Social Protection for All: How to Cover Middle-Sector Workers with Informal Jobs".

OECD (2014). "Social Expenditure Update: Insights from the OECD Social Expenditure Database (SOCX), November 2014".

Popova et al. (2013). "Interdependence of HDI and Budget Redistribution within the Scandinavian and Continental Social Models".

Samad and Shahid (2018). "Social Protection Programmes in Malaysia. Do We Need Integration?".

Schaechter et al. (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules". IMF.

Wheeler et al. (2015). "Targeting Social Transfer Programmes: Comparing Design and Implementation Errors Across Alternative Mechanisms".

World Bank (2008). "For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets".

World Bank (2015). "The State of Social Safety Nets 2015".

World Bank (2015). "Social Protection for a Productive Malaysia".

Inovasi Malaysia: Ke Arah Pertumbuhan Masa Hadapan Berkualiti Tinggi Selepas Pandemik

Pengenalan

Tahun 2020 merupakan tempoh yang mencabar bagi ekonomi global dan juga Malaysia. Dalam usahanya menangani pandemik COVID-19, Kerajaan telah melaksanakan pelbagai bentuk perintah kawalan pergerakan (PKP) yang mengehadkan pergerakan dan kegiatan ekonomi. Akibatnya, penggunaan dan pelaburan swasta jatuh mendadak. Pelaksanaan dasar-dasar fiskal, monetari dan kewangan yang diselaraskan berjaya mengurangkan kesan buruk keseluruhan terhadap pertumbuhan.

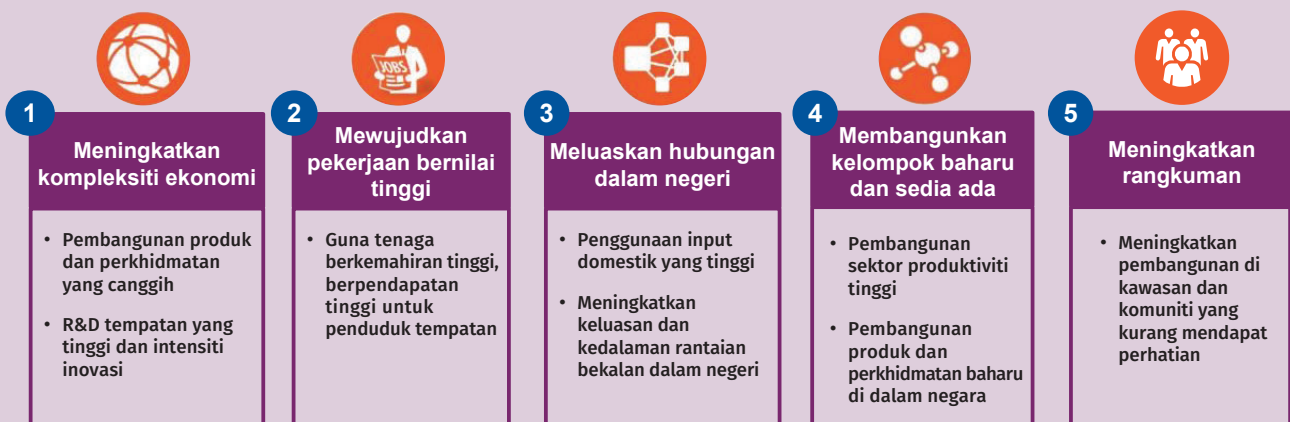
Pemulihan daripada kesan buruk pandemik sedang dilaksanakan dengan sokongan bersasar daripada Kerajaan. Bersama-sama pemulihan ini, peluang juga terbuka untuk kalibrasi semula aspirasi negara bagi menghadapi cabaran baharu dan merebut peluang pertumbuhan baharu. Rencana ini membincangkan (i) keperluan untuk pelaburan berkualiti serta pertumbuhan yang dipacu inovasi; dan (ii) pembaharuan potensi yang bertujuan untuk mengembangkan pelaburan sedemikian.

Pelaburan Berkualiti dan Pertumbuhan Dipacu Inovasi

Dalam konteks pengalaman ekonomi yang unik, Malaysia sedang menerapkan Aspirasi Pelaburan Nasional¹ (National Investment Aspirations, NIA), iaitu dasar kebangsaan berpandangan ke hadapan yang bertujuan menarik pelaburan yang sesuai, membina keupayaan inovasi serta meningkatkan produktiviti dan pertumbuhan (Gambar Rajah 1).

Kerajaan telah mengambil beberapa langkah penting. Yang ketara, peruntukan perbelanjaan pembangunan telah ditambah dalam Belanjawan 2021 untuk membiayai teknologi bernilai tambah tinggi dan penyelidikan dan pembangunan (*research and development*, R&D) beberapa sektor seperti aeroangkasa dan elektronik. Selain itu, Bank Negara Malaysia juga telah menubuhkan Kemudahan Teknologi Tinggi – Aspirasi Pelaburan Nasional (High Tech Facility - National Investment Aspirations, HTF-NIA) untuk menyediakan sokongan pembiayaan kepada Perusahaan Kecil dan Sederhana (PKS) berteknologi tinggi dan inovatif supaya terus berdaya saing dalam rantaian bekalan global².

Gambar Rajah 1: Lima Aspirasi Pelaburan Negara

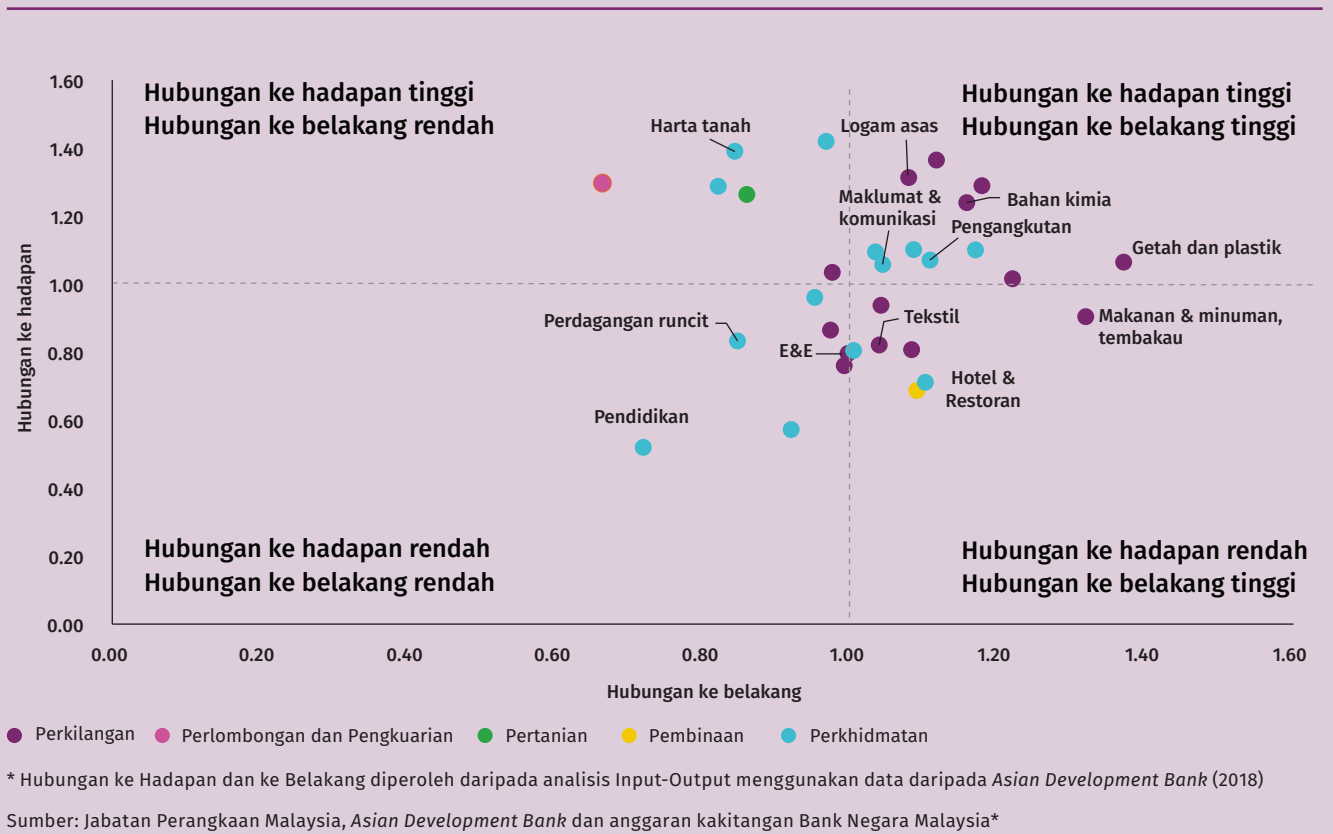


Sumber: Bank Dunia dan Bank Negara Malaysia

¹ Untuk maklumat lanjut, rujuk Rencana dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari 2019 bertajuk “Memastikan Pertumbuhan Menerusi Pelaburan Berkualiti” melalui https://www.bnm.gov.my/documents/20124/2722983/emr2019_bm_box1.pdf

² Maklumat mengenai kemudahan HTF-NIA boleh didapati melalui <https://www.bnm.gov.my/documents/20124/2294076/FAQ-HTF-BM.pdf>

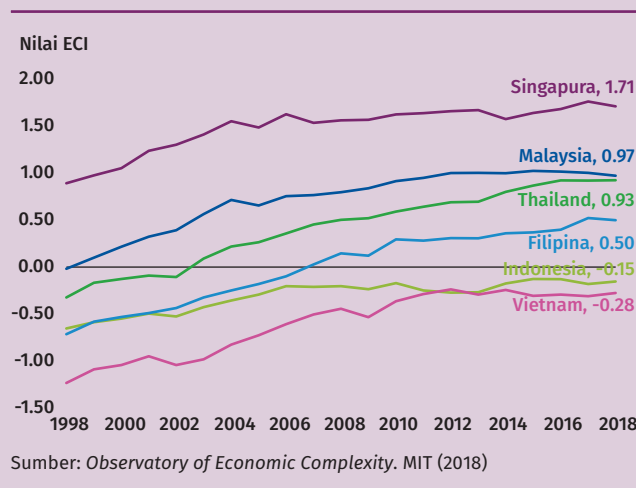
Rajah 2: Hubungan ke Hadapan dan ke Belakang Mengikut Sektor



ii) **Pempelbagaian kepada Produk yang Lebih Canggih**





Salah satu saranan NIA adalah supaya Malaysia terus mengembangkan campuran keluaran (*product mix*) dan memperdalam tahap kecanggihan produknya. Ekonomi Malaysia telah berkembang dengan baik sejak 20 tahun yang lalu dari segi kecanggihan ekonomi, dan menduduki tempat ke-26 pada tahun 2018 (1998: tempat ke-52) dengan Indeks Kecanggihan Ekonomi (Economic Complexity Index, ECI) pada 0.97, walaupun angka ini pada amnya tidak banyak berubah dalam tahun kebelakangan ini (Rajah 3).

Rajah 3: Perbandingan Indeks Kecanggihan Ekonomi (ECI) Serantau



Malaysia mempunyai banyak peluang untuk mengukuhkan ECI negara selanjutnya memandangkan kekukuhan dan keupayaan eksportnya yang sedia ada. Atlas of Economic Complexity menggariskan banyak potensi peluang pertumbuhan. Malaysia boleh menerapkan strategi pertumbuhan seimbang³ dengan memberikan tumpuan pada (i) memanfaatkan pendekatan tersedia (*low hanging fruits*) dengan menggunakan pengetahuan teknik pengeluaran sedia ada dan keupayaan pengeluaran yang terbina sekian lama; dan (ii) pada masa sama memanfaatkan pendekatan masa hadapan (*long jumps*) dengan menggalakkan syarikat domestik untuk menaik taraf keupayaan teknologi dan meneroka bidang yang membina kelebihan daya saing baharu (Jadual 1). Walaupun strategi ini lazimnya berisiko tinggi, pulangan jangka panjangnya juga lebih menguntungkan kerana strategi ini memperdalam sumbangan Malaysia dalam rantaian bekalan global serta memajukan kerjasama dengan ahli akademik terkemuka dan peneraju industri untuk penyebaran pengetahuan.

Jadual 1: Strategi Dua Kaedah untuk Mempercepat Kecanggihan Produk di Malaysia*

Strategi 1: Pendekatan Tersedia ('Low Hanging Fruits')	Cara sampai ke sana	Strategi 2: Pendekatan Masa Hadapan ('Long Jumps')
<ul style="list-style-type: none"> • Peluang yang lebih hampir dengan pengetahuan yang sedia ada • Risiko lebih rendah kerana keupayaan ekonomi sudah wujud 		<ul style="list-style-type: none"> • Peluang yang lebih jauh daripada pengetahuan yang sedia ada • Risiko lebih tinggi dan memerlukan strategi yang berhati-hati
Contoh-contoh peluang produk*		
Peranti Kristal Cecair Peralatan makmal fotografi Produk keluli aloi rata	 Jentera	Instrumen untuk analisis fizikal atau bahan kimia Alatan tangan pneumatik, motor hidraulik
Alat rakaman video	 Elektronik	Mesin pematerian elektrik
Sebatian amino dengan fungsi oksigen Asid industri Silikon dalam bentuk primer Fenol, alkohol fenol	 Bahan Kimia	Poliamida Asid nukleik dan garamnya Ortopedik Pelincir

* Seperti yang dicadangkan oleh *Atlas of Economic Complexity* pada 2018

Sumber: *The Atlas of Economic Complexity*

Pendekatan Pelaburan Berasaskan Misi: Memanfaatkan sumbangan pelbagai industri ke arah mencapai satu matlamat ekonomi

'Pendekatan berorientasikan misi' untuk menyelaraskan jaringan kerjasama pelaburan di Malaysia boleh mewujudkan pengganda ekonomi yang lebih tinggi berbanding pendanaan untuk satu teknologi atau sektor. Pendekatan ini memanfaatkan R&D sektor swasta dan perbelanjaan pelaburan merentas pelbagai sektor ke arah bidang pertumbuhan ekonomi baharu dan tinggi. Strategi ini menyokong pewujudan satu kelompok firma inovatif merentas sektor yang berlainan dan tidak hanya tertumpu pada satu syarikat tunggal kebangsaan yang berjaya (O'Riain, 2004). Pendekatan berorientasikan misi ini khususnya relevan

³ Menurut Atlas of Economic Complexity oleh Growth Lab di Harvard University, sesebuah negara boleh mempelbagaikan pengeluarannya ke tahap yang sangat canggih dan merebut peluang produk baharu dengan melaksanakan strategi dwipertumbuhan berdasarkan profil eksport sedia ada, iaitu 'low hanging fruits' dan 'long jumps'. Di bawah 'low hanging fruits', produk baharu yang akan dikeluarkan paling hampir dengan keupayaan sedia ada di dalam negara itu, dan dianggap 'berisiko rendah'. Strategi 'long jumps' merujuk produk baharu yang memerlukan kecekapan tambahan dan berisiko tinggi.

bagi dasar sistemik awam yang memanfaatkan pengetahuan sempadan (*frontier knowledge*) untuk mencapai matlamat tertentu, atau “menggunakan sains skala besar untuk menyelesaikan masalah besar” (Mazzucato, 2018 dan Ergas, 1987). Strategi berorientasikan misi sedemikian mempunyai ciri persamaan dengan kejayaan beberapa negara seperti AS semasa misi angkasa lepas NASA ke bulan yang cukup ikonik lewat tahun 1960-an. Misi bersejarah yang penting ini memerlukan penyertaan pelbagai sektor, daripada semikonduktor kepada bahan termaju dalam industri tekstil.

Pendekatan berorientasikan misi mengenal pasti isu tertentu serta penyelesaian yang berkaitan untuk menanganinya. Satu contoh pendekatan ini ialah misi Suruhanjaya Eropah untuk menangani perubahan iklim menerusi pewujudan 100 bandar neutral karbon merentas EU menjelang tahun 2030 yang diumumkan pada bulan September 2020 (Suruhanjaya Eropah, 2020). Inisiatif ini memerlukan pelaburan baharu merentas pelbagai sektor seperti tenaga, makanan, pengangkutan dan harta tanah.

Pendekatan berasaskan misi mempunyai lima ciri utama (Mazzucato, 2018):

- (i) berani dan memberi inspirasi dengan perkaitan masyarakat yang luas;
- (ii) tempoh masa yang jelas bagi tindakan bersasar, boleh diukur dan mengikut masa;
- (iii) cita-cita yang tinggi dan kebolehlaksanaan yang realistik serta mengambil kira kesan tindak balas penyelidikan asas dan penyelidikan gunaan;
- (iv) dibentuk untuk mencetuskan inovasi pelbagai disiplin, merentas sektor industri yang berbeza dan jenis pengusaha yang berlainan; dan
- (v) uji kaji bawah ke atas (*bottom-up experimentation*) yang melibatkan portfolio projek penyelidikan dan inovasi.

Agensi-agensi kerajaan AS yang utama seperti Defense Advanced Research Project Agency (DARPA) dan Jet Propulsion Laboratory (JPL) NASA merupakan contoh utama penggunaan pendekatan berasaskan misi dalam pembangunan teknologi kritikal yang banyak digunakan sekarang, seperti Internet, sistem kedudukan sejagat (*global positioning system*, GPS), teknologi robotik dan sistem satelit global (Mazzucato, 2015). Menyedari akan hal ini, negara lain pada tahun-tahun kebelakangan ini, seperti UK, Jepun, India dan RR China, telah menerapkan pendekatan berasaskan misi dalam strategi industri mereka, yang sebahagian besarnya berteraskan matlamat keseluruhan untuk mewujudkan ekosistem inovasi.

Berdasarkan prinsip tersebut, Malaysia seharusnya mempertimbangkan penggunaan pendekatan berasaskan misi sebagai satu strategi pelaburan dalam inovasi dengan mengenal pasti ‘projek beraspirasi tinggi’ (*moon-shot*)⁴ selanjutnya bagi teknologi sempadan dan aktiviti inovasi. Bidang teknologi sempadan yang berpotensi di Malaysia termasuklah teknologi biosains, neuroteknologi, farmakologi termaju, realiti terimbuh (*augmented reality*), pengilangan bahan tambahan (*additive manufacturing*), kecerdasan buatan (*artificial intelligence*, AI), robotik, teknologi bateri, analisis data raya (*big data analytics*), Internet Benda (Internet of Things, IoT) dan sistem pengilangan termaju lain.⁵

Pembaharuan 3D

Malaysia mampu bangkit dengan lebih kukuh pada masa hadapan selepas pandemik menerusi langkah mempercepat strategi untuk mengendalikan pembaharuan dari segi penawaran secara tiga D (3D): Mempercepat Pendigitalan (*Accelerating Digitalisation*), Mengkaji Semula Penghiliran (*Rethinking Downstreaming*) dan Mengurangkan Herotan (*Reducing Distortion*).

⁴ Ucapan YAB PM dalam Forum Ekonomi Belia 2021 (Mac 2021).

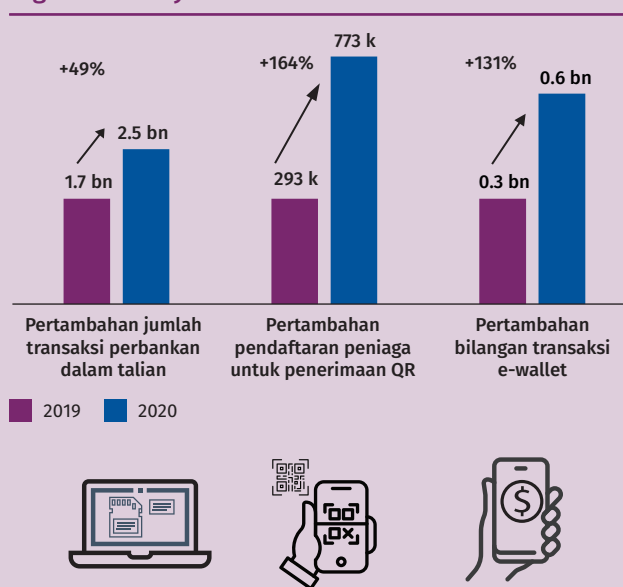
⁵ Aktiviti yang layak di bawah Kemudahan Teknologi Tinggi–Aspirasi Pelaburan Nasional (HTF-NIA) BNM. Sila layari <https://www.bnm.gov.my/-/htf-nia>

Pembaharuan 1

Mempercepat Pendigitalan (*Digitalisation*): Penerimaan Pendigitalan di Seluruh Negara

Sejak sekian lama, Malaysia telah mempercepat penerapan digitalnya dan dengan itu telah diiktiraf sebagai antara 20 negara teratas dari segi kemahiran digital (WEF, 2019). Aktiviti berkaitan digital di negara ini mencakupi bahagian sebanyak 19% daripada KDNK pada tahun 2019 (Jabatan Perangkaan Malaysia, 2020). Momentum pendigitalan didapati semakin meningkat pada tahun 2020 berikutan pandemik COVID-19. Peningkatan ini turut menyokong ekonomi negara lantas Malaysia diiktiraf sebagai pasaran keempat terbesar di Asia Tenggara (SEA) dari segi kadar penembusan e-dagang⁶. Lebih banyak individu dan perniagaan sekarang menerima penyelesaian digital untuk memperkukuh masa hadapan perniagaan mereka. Sebagai contoh, bilangan peniaga yang mendaftar untuk e-dagang dan pembayaran QR telah meningkat lebih sekali ganda berbanding dengan tahun sebelumnya (Rajah 4).

Rajah 4: Peningkatan Penggunaan Penyelesaian Digital di Malaysia



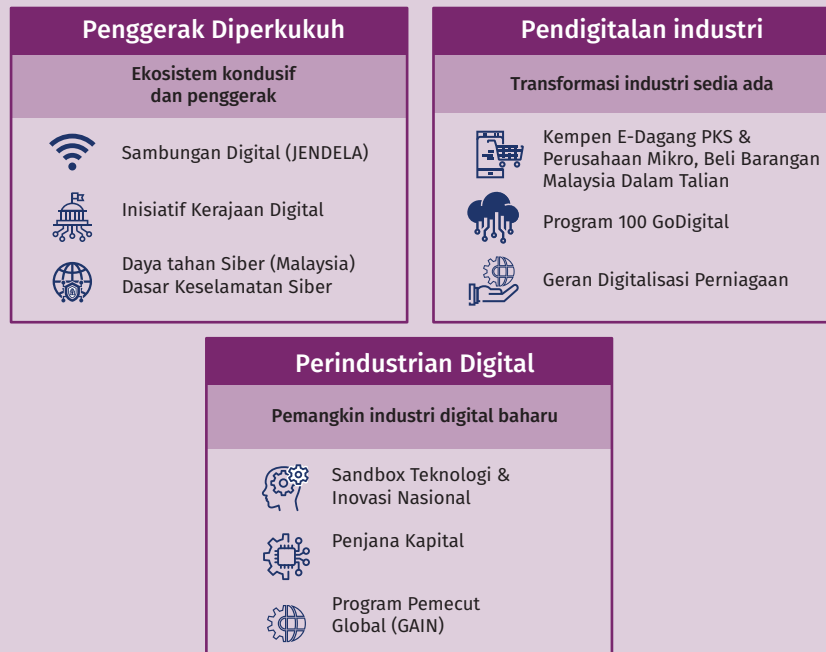
Sumber: Bank Negara Malaysia

Pada masa hadapan, Kerajaan dan sektor swasta akan terus menggiatkan usaha merangsang transformasi digital di seluruh negara dan mengukuhkan kedudukan daya saing negara di rantau ini, seperti yang dinyatakan dalam Rangka Tindakan Ekonomi Digital 'MyDigital' yang dilancarkan pada bulan Februari 2021. Rangka Tindakan ini mengandungi pelbagai langkah untuk memacu Malaysia ke arah negara berpendapatan tinggi yang berorientasikan pendigitalan, di samping mempercepat pelaksanaan penggerak utama ekosistem, mendigitalkan industri sedia ada dan membangunkan industri digital baharu untuk menjadi pemacu pertumbuhan ekonomi masa hadapan apabila Malaysia beralih kepada Revolusi Perindustrian Keempat (Fourth Industrial Revolution, 4IR). Industri digital baharu ini meliputi industri yang dibangunkan dengan berteraskan teknologi sempadan (*frontier technologies*), penyelesaian bioteknologi untuk memenuhi keperluan penjagaan kesihatan yang kian meningkat, selain penghijauan ekonomi untuk pengurusan risiko perubahan iklim yang lebih baik.

Rangka Tindakan ini, yang tempohnya adalah dari tahun 2021 hingga 2030, akan memanfaatkan momentum pertumbuhan digital. Untuk tujuan ini, Rangka Tindakan ini menggariskan strategi serampang tiga mata, iaitu (i) mempercepat penggunaan penggerak digital yang penting; (ii) mendigitalkan industri sedia ada

⁶ *eCommerce Payment Trends* JP Morgan: Malaysia (2020).

Gambar Rajah 2: Mempercepat Transformasi Digital Malaysia



Sumber: "MyDIGITAL" Rangka Tindakan Ekonomi Digital Malaysia, Perbadanan Ekonomi Digital Malaysia dan Bank Negara Malaysia

untuk meningkatkan produktiviti dan merungkai potensi jentera pertumbuhan strategik baharu; dan (iii) mengindustrikan sektor digital sebagai pemacu utama pertumbuhan ekonomi Malaysia (Gambar Rajah 2).

Pelaksanaan pelan 'MyDigital' adalah penting untuk memastikan pelancaran dan pelaksanaan penggerak digital yang berkesan. Antaranya, kesalinghubungan digital bagi rangkaian fiber dan 5G di seluruh negara seperti yang digariskan di bawah Jalinan Digital Negara (JENDELA), inisiatif digital kerajaan seperti mewujudkan sistem pangkalan data identiti digital nasional, serta rangka kerja tadbir urus data yang kukuh disokong oleh pelaksanaan dasar keselamatan siber nasional. Kesalinghubungan 5G, yang pelaksanaan peringkat awalnya pada akhir tahun 2021, memastikan percepatan data, dalam jumlah yang lebih besar, kelajuan yang lebih pantas, kependaman (*latency*) yang rendah dan kebolehpercayaan yang tinggi. Kesemua ciri ini diperlukan untuk memenuhi permintaan kehidupan era zaman moden ini. Pangkalan data Identiti Digital Nasional (National Digital ID, NDI), yang akan dilancarkan pada tahun 2025, akan mempercepat penerimaan terhadap tandatangan digital dan identiti elektronik untuk pengesahan yang selamat serta penyampaian perkhidmatan awam yang lancar. Inisiatif ini merupakan tambahan kepada 'e-Kenali Pelanggan Anda' (e-Know Your Customer, e-KYC) yang digunakan oleh institusi kewangan serta skim perkhidmatan sosial Kerajaan untuk penduduk yang berpendapatan rendah.

Pendigitalan industri sedia ada juga penting untuk meningkatkan kelebihan daya saing Malaysia, khususnya peningkatan produktiviti sektor-sektor utama. Kempen e-Dagang Perusahaan Mikro, Kecil dan Sederhana (PMKS) PENJANA yang dilancarkan pada bulan Jun 2020 telah berjaya mendaftarkan 45,000 PMKS dalam platform e-dagang selain membantu lebih 200,000 PMKS menerapkan penyelesaian pendigitalan. Sementara itu, kempen 'Shop for Malaysia Online' berjaya menjana jualan sebanyak hampir RM900 juta, dan memberikan manfaat kepada 213,000 peniaga tempatan di seluruh negara setakat bulan Oktober 2020⁷. Geran Pendigitalan Perniagaan PKS serta Kemudahan Automasi dan Digital PKS turut disediakan untuk sektor perniagaan bagi memperbaiki akses digital kepada pengguna.

Salah satu bidang penting yang memerlukan transformasi digital ialah sektor pertanian untuk merangsang produktiviti dan mempertingkatkan jaminan bekalan makanan negara. Nilai tambah bagi setiap pekerja sektor

⁷ Laporan LAKSANA (2020).

pertanian di Malaysia hanya 45 peratus daripada purata dalam kalangan negara berpendapatan tinggi. Seterusnya, 70% daripada jumlah petani di Malaysia berusia lebih daripada 60 tahun⁸. Pada tahun 2020, Malaysia menduduki tempat ke-43 daripada 113 negara dalam Indeks Jaminan Bekalan Makanan Global⁹. Dengan memanfaatkan teknologi pertanian atau *AgTech* menerusi penggunaan analisis data termaju dan dron untuk teknik pengukuran nutrien, kawalan penyakit perosak, pengurusan produktiviti pekerja dan penyatuan tanah, industri pertanian boleh menjadi lebih cekap dari segi ekonomi. Sebagai contoh, penggunaan *AgTech* dalam penanaman padi berpotensi meningkatkan kadar hasil tuaian sekali ganda di Malaysia¹⁰. Pendigitalan maklumat penting tentang penentuan harga yang kompetitif, pemantauan tanaman, tip pencegahan penyakit, dan sokongan pengurangan impak akibat bencana boleh membantu transformasi sektor pertanian sekali gus meningkatkan pendapatan, pengeluaran dan permintaan pasaran.

Malaysia juga perlu merangsang industri digital baharu untuk mewujudkan sumber pertumbuhan baharu dan merebut peluang dalam era selepas pandemik. Keutamaan perlu diberikan kepada usaha melahirkan pakar teknologi tempatan di negara ini sendiri dan meletakkan Malaysia sebagai hab serantau bagi industri teknologi baharu. Usaha ini akan memanfaatkan kelebihan Malaysia sedia ada iaitu ekosistem syarikat permulaannya yang menduduki tangga ke-11 dunia dan menjadi lokasi operasi bagi satu pertiga daripada 100 syarikat teratas dalam senarai Forbes¹¹. Langkah-langkah dasar yang boleh dipertimbangkan termasuklah memberikan sokongan kepada penerap teknologi yang memiliki teknologi yang sedang meningkat maju dan menggunakan dasar pemerolehan awam yang berkesan untuk merangsang aktiviti inovatif, membentuk acuan transformasi sistem pengeluaran dan menggalakkan pembaharuan industri (Crespi dan Guarascio, 2019). Bagi Malaysia, Kerajaan menyokong syarikat teknologi tempatan yang sedang meningkat maju di bawah inisiatif-inisiatif seperti Sandbox Inovasi dan Teknologi Nasional (National Technology Innovation and Sandbox, NTIS), Penjana Kapital dan Program Pencepat Global (Global Accelerator Program).

Malaysia juga perlu menggalakkan inovasi dengan memperkukuh keupayaan syarikat permulaan domestik dalam membangunkan teknologi penting. Contohnya, pandemik COVID-19 telah membuka banyak peluang bagi penyelesaian teknologi 'mobiliti sebagai perkhidmatan' (*mobility-as-a-service*), termasuk kenderaan penghantar autonomi dan penyelesaian pengangkutan pelbagai mod. Industri automotif global semakin didorong teknologi berasaskan komunikasi yang inovatif untuk pemanduan autonomi (*autonomous driving*), dengan sensor nilai ditambah yang tinggi seperti LiDAR (pengesanan cahaya dan jarak) dan RFID (pengecaman frekuensi radio). Kemajuan dalam teknologi ini telah menggalakkan sinergi antara mobiliti dengan ekosistem semikonduktor di Malaysia, sekali gus memanfaatkan kelebihan berbanding bagi Malaysia. Buat permulaan, Institut Automotif, Robotik dan IoT Malaysia (Malaysia Automotive Robotics and IoT Institute, MARii) baru-baru ini telah membentuk perkongsian dengan syarikat permulaan domestik untuk membangunkan sistem navigasi kereta yang canggih bagi kenderaan autonomi.

Satu industri digital baharu yang ekosistemnya telah tersedia di Malaysia ialah penyelesaian penjagaan kesihatan digital. Industri ini berada pada kedudukan yang kukuh untuk mempercepat kemajuan selepas pandemik pada masa hadapan, dalam bidang seperti sistem tindak balas kepada kecemasan, pemantauan penjagaan kesihatan jarak jauh, pencetakan 3 Dimensi, kit diagnostik perubatan dan sistem kecerdasan pandemik. Kini, Malaysia berada pada kedudukan utama dengan mempunyai 30% kapasiti pengeluaran kelengkapan perlindungan diri (*personal protective equipment*, PPE) dunia¹², menjadi pengeksport E&E ketujuh terbesar dunia¹³ dan pengeksport peralatan perubatan kedua terbesar di ASEAN¹⁴.

⁸ Bank Dunia (2019).

⁹ Global Food Security Index, Economist Intelligence Unit (2020).

¹⁰ Khazanah Research Institute (2019) dan McKinsey (2018).

¹¹ Global Start-up Ecosystem Report (2020).

¹² Pangkalan Data Comtrade PBB (2020).

¹³ Lembaga Pembangunan Pelaburan Malaysia (MIDA) (2020).

¹⁴ WITS, Bank Dunia (2019).

Pembaharuan 2

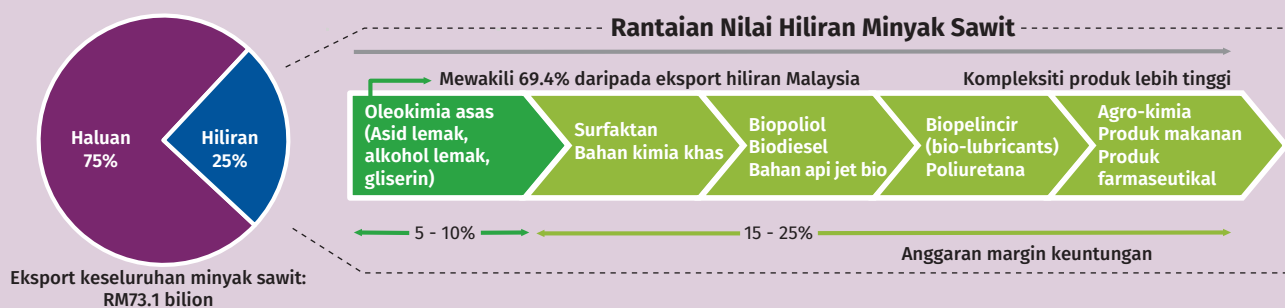
Mengkaji Semula Penghiliran (*Downstreaming*): Mengeluarkan Produk Minyak Sawit Bernilai Tambah Lebih Tinggi

Industri minyak sawit telah memberikan sumbangan yang besar kepada ekonomi Malaysia, apabila mewujudkan peluang pekerjaan dan meningkatkan pendapatan, terutamanya penduduk di kawasan luar bandar. Namun demikian, lebih banyak usaha yang boleh dilakukan untuk memacu industri ini ke arah penghasilan produk bernilai tinggi dan produktiviti yang meningkat.

Aktiviti hulu minyak sawit di Malaysia menghadapi pelbagai cabaran, termasuk penghasilan produk nilai tambah yang rendah, bekalan tanah yang terhad untuk penanaman, daya saing yang semakin menurun berbanding dengan negara jiran dan lebih mudah menghadapi gangguan bekalan akibat perubahan iklim. Untuk meningkatkan produktiviti dan kelestarian sektor hulu dalam era selepas pandemik, Malaysia boleh membuat pembezaan tawaran nilainya dengan memainkan peranan utama dalam mempercepat penerapan amalan lestari menerusi pensijilan Rundingan Meja Bulat Minyak Sawit Lestari (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*, RSPO) untuk semua ladang kelapa sawit. Usaha ini akan mewujudkan pembezaan nilai bagi Malaysia berbanding dengan pesaing langsungnya dan juga minyak sayuran lain.

Pada masa yang sama, kemajuan dalam segmen hiliran minyak sawit telah terjejas sejak kebelakangan ini akibat margin operasi yang rendah kerana terlalu bergantung pada eksport oleokimia asas (Gambar Rajah 3). Tambahan pula, potensi R&D yang tinggi bagi segmen hiliran di Malaysia masih belum direalisasikan sepenuhnya, disebabkan terutamanya oleh perbelanjaan modal yang tinggi dan tempoh menunggu hasil yang panjang.

Gambar Rajah 3: Rantaian Nilai Hiliran Minyak Sawit



Sumber: Lembaga Minyak Sawit Malaysia dan Bank Negara Malaysia

Bagi memajukan sektor tersebut, aktiviti hiliran minyak sawit hendaklah dikaji semula, terutamanya dari segi peningkatan pelaburan yang berkualiti serta penjanaan dan pengekalan nilai yang tinggi di Malaysia. Penerapan aktiviti hiliran yang bernilai tinggi akan mempercepat penghasilan produk yang lebih canggih sekaligus meningkatkan kedudukan sektor ini dalam rantaian nilai minyak sawit (Jadual 2).

Menyedari akan ciri saling melengkapi segmen hulu, Malaysia boleh menggalakkan penggunaan minyak sawit mentah (*crude palm oil*, CPO) yang mendapat pensijilan RSPO dalam segmen hiliran yang mempunyai nilai yang lebih tinggi. Langkah ini akan meningkatkan permintaan, mencapai ekonomi ikut bidangan dan mengurangkan premium harga berbanding dengan minyak sawit tanpa pensijilan. Dengan menerapkan piawaian pensijilan global untuk minyak sawit lestari, Malaysia boleh menarik syarikat pengilang makanan dan barangan pengguna multinasional dunia untuk menempatkan pengeluaran mereka di negara ini dan menggunakan keluaran minyak sawit tempatan yang mempunyai pensijilan RSPO sebagai input bahan mentah. Pada masa yang sama, syarikat multinasional ini boleh memanfaatkan permintaan pengguna yang semakin meningkat untuk produk lestari,

Jadual 2: Indeks Kecanggihan Produk bagi Produk Sawit Terpilih

Produk Sawit terpilih	PCI (2017)	Kedudukan (daripada 6218 produk)
Huluan		
- Minyak sawit mentah	-2.466	6183
- Minyak sawit	-2.151	6125
Hiliran:		
Oleokimia asas		
- Asid lemak	-1.270	5449
- Gliserin	-0.088	3523
- Alkohol berlemak	+0.042	3260
Hiliran:		
Oleoerivatif (oleo-derivatives) dan bahan kimia khas		
- Asid Palmitic/Metil ester (Biodiesel)	+0.320	2629
- Poliuretana	+0.950	1099
- Vitamin E dan derivatif	+1.222	621
- Pelincir	+1.651	184

Nota: PCI mengukur intensiti pengetahuan produk secara relatif dengan mempertimbangkan intensiti pengetahuan pengekspornya. Kedudukan pengekspornya yang semakin tinggi menandakan tahap produk yang semakin kompleks.

Sumber: *The Observatory of Economic Complexity* (2017), MIT

bukan sahaja di seluruh dunia tetapi juga di rantau Asia memandangkan lokasi pengeluarannya hampir dengan pasaran ini. Misalnya, untuk memenuhi permintaan rantau Asia-Pasifik, dua pengilang makanan multinasional yang besar telah menempatkan kilang pengeluaran mereka di Negeri Sembilan. Salah satu kilang tersebut mengeluarkan snek halal, manakala kilang yang satu lagi menjadi pusat bagi aktiviti pengilangan minuman malt. Kedua-dua kilang ini hanya menggunakan minyak sawit yang mempunyai pensijilan RSPO dalam pengeluaran mereka, yang selaras dengan dasar kelestarian global syarikat multinasional masing-masing.

Bagi produk minyak sawit hiliran khas, pendekatan modal usaha niaga boleh menjadi suatu kaedah yang cekap dalam penggemblengan sumber kewangan dan pengurangan risiko penumpuan apabila menjalankan aktiviti R&D atau membuat pelaburan dalam syarikat permulaan R&D. Usaha ini boleh digerakkan menerusi perkongsian awam-swasta dalam menyediakan dana utama bagi aktiviti R&D untuk produk canggih seperti oleokimia khas. Pemilihan syarikat permulaan R&D untuk menerima pembiayaan modal usaha niaga perlu melalui proses penilaian yang teliti untuk menaksir nilai potensi komersialnya.

Selain itu, Malaysia juga boleh merintis usaha melestarikan alam sekitar dan 'penghijauan ekonomi' dengan menerapkan model 'ekonomi kitaran' dalam rantaian nilai minyak sawit. 'Ekonomi kitaran' mengoptimumkan bahan sisa daripada pengeluaran minyak sawit dengan mengitarnya semula menjadi biojisim sawit dan gentian sawit. Gentian sawit telah digunakan dalam bahan binaan dan perabot serta dalam pengeluaran pulpa dan kertas, manakala biojisim sawit telah menghasilkan produk nilai ditambah seperti pelet tenaga boleh diperbaharui dan bahan penyala. Meskipun Malaysia selama ini telah menggalakkan syarikat untuk mempertingkatkan aktiviti ini menerusi pelbagai insentif cukai dan geran, banyak lagi inisiatif yang boleh dijalankan. Hal ini khususnya penting memandangkan keperluan sejagat mengenai kelestarian menjelang Persidangan Perubahan Iklim Bangsa-Bangsa Bersatu ke-26 di Glasgow, United Kingdom yang dijadualkan pada bulan November 2021.

Pembaharuan 3

Mengurangkan Herotan (*Distortion*): Peruntukan lebih cekap untuk menarik pelaburan berkualiti

Malaysia boleh meraih manfaat daripada usaha mengurangkan herotan dalam insentif pelaburan dengan merombak semula struktur insentif cukai sedia ada¹⁵ untuk menarik industri berkualiti selaras dengan Aspirasi Pelaburan Nasional (National Investment Aspiration, NIA)¹⁶. Pelaksanaan secara berkesan dan tepat pada masa bagi semakan insentif pelaburan yang sedang dijalankan oleh Kerajaan¹⁷ adalah penting untuk merealisasikan kesan positif daripada penyediaan rangka kerja insentif cukai yang lebih kompetitif, telus dan menarik.

Penyesuaian insentif pelaburan dengan aktiviti utama di bawah NIA adalah penting. Pendekatan lebih holistik yang mengaitkan insentif dengan aktiviti tertentu yang sejajar dengan NIA nyata akan mencerahkan lagi prospek untuk menarik pelaburan berkualiti. Misalnya, syarikat yang layak dan terlibat dalam aktiviti seperti R&D canggih dan teknik pengeluaran termaju boleh diberikan tempoh lebih panjang untuk menikmati insentif cukai sementara. Dengan cara ini, syarikat yang sanggup melabur di Malaysia boleh mengurangkan sebarang potensi ketidakpastian. Selain itu, pengenalan sistem penilaian automatik bagi insentif yang standard dan berasaskan kos boleh meningkatkan kecekapan dan mempercepat keputusan pelaburan syarikat.

Sistem insentif cukai yang lebih berkesan juga akan mengurangkan ketidakcekapan dalam peruntukan sumber. Hal ini penting terutamanya memandangkan kos insentif cukai yang diagihkan kepada syarikat oleh Kerajaan merupakan hasil yang dilepaskan, sedangkan hasil tersebut boleh dimanfaatkan untuk mengurangkan defisit fiskal negara atau digunakan dalam projek pembangunan yang lain. Seterusnya, pemberian insentif cukai kepada syarikat yang bersedia untuk membuat pelaburan berkualiti ini secara efektif akan menjadikan Kerajaan sebagai rakan kongsi 'senyap dan teguh' dalam pelaburan tersebut. Hal ini mencerminkan ekuiti Kerajaan apabila menanggung sebahagian daripada perbelanjaan modal berkenaan dan seterusnya membolehkan syarikat itu kembali mencatatkan pertumbuhan¹⁸.

Sementara itu, dalam tempoh terdekat ini, agensi penggalakan pelaburan (*investment promotion agencies*, IPAs) di seluruh dunia telah mengambil langkah untuk menyesuaikan tumpuan dan interaksi mereka dengan komuniti pelaburan sebagai tindak balas terhadap krisis (Jadual 3). Dalam hal ini, Malaysia juga proaktif dengan memudahkan proses permohonan pelaburan melalui Unit Pencepatan dan Penyelarasan Projek (Project Acceleration and Coordination Unit, PACU) yang dilancarkan baru-baru ini. Selain itu, Malaysia turut mengumumkan pelanjutan automatik selama 12 bulan bagi pelaksanaan projek perkilangan yang diluluskan pada tahun 2020 dan 2021, serta mewujudkan pusat sehenti untuk memproses kemasukan perantau niaga (*business travellers*) ke Malaysia.

Kesimpulan

Pembaharuan tiga D (3D) dari segi penawaran akan membolehkan Malaysia bangkit dengan lebih kukuh pada masa hadapan selepas pandemik, dengan melaksanakan strategi pelaburan yang tepat dan menjalankan aktiviti yang sesuai. Langkah Mempercepat Pendigitalan (*Digitalisation*) merupakan teras dasar yang penting dalam persekitaran teknologi yang pesat berubah pada masa ini dan tahun-tahun yang mendatang. Pembaharuan ini termasuk inisiatif sektoral yang tertumpu pada usaha menggalakkan penerimaan pendigitalan dalam industri berkaitan pengguna, pertanian, mobiliti dan penjagaan kesihatan. Langkah Mengkaji Semula Penghiliran (*Downstreaming*) juga penting, terutamanya bagi industri minyak sawit Malaysia, kerana penghasilan nilai tambah lebih tinggi menerusi peningkatan kecanggihan produk industri ini akan membuka

¹⁵ Untuk maklumat lanjut, rujuk Rencana "Menilai Semula Insentif Pelaburan" dalam Buletin Suku Tahunan Ketiga BNM 2017 melalui https://www.bnm.gov.my/documents/20124/770509/p3_ba1_bm.pdf

¹⁶ Untuk maklumat lanjut, rujuk Rencana "Memastikan Pertumbuhan Masa Depan Menerusi Pelaburan Berkualiti" dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari 2019 BNM melalui https://www.bnm.gov.my/documents/20124/2722983/emr2019_bm_box1.pdf

¹⁷ Rencana Khas tentang Jawatankuasa Pembaharuan Cukai dalam Belanjawan 2021. Laman sesawang rasmi: <http://belanjawan2021.treasury.gov.my/index.php/ms/>

¹⁸ Wen, J. F. (2020). 'Temporary Investment Incentives'.

Jadual 3: Amalan terbaik oleh Agensi Galakan Pelaburan semasa COVID-19

Negara	Agensi	Tindakan
Jerman 	<i>Germany Trade and Invest</i>	<ul style="list-style-type: none"> Membangunkan laman sesawang khas berkaitan pandemik bagi memastikan komuniti pelaburan mempunyai maklumat terkini mengenai sokongan kewangan untuk perniagaan. Menyediakan maklumat terkini adalah khusus untuk industri dan memberikan sorotan mengenai sektor-sektor yang mengalami peningkatan permintaan disebabkan oleh pandemik seperti penyelesaian digital dalam pendidikan, logistik dan kesihatan.
Jepun 	<i>Pertubuhan Perdagangan Luar Jepun</i>	<ul style="list-style-type: none"> Menubuhkan talian penting '<i>Invest in Japan</i>' dan melakukan tinjauan kecemasan bagi mengukur dengan lebih baik kesan pandemik terhadap syarikat-syarikat yang mempunyai sekutu asing. Melancarkan <i>Digital Transformation Partnership Programme</i> yang memupuk inovasi terbuka antara syarikat Jepun dengan syarikat asing bagi menyediakan negara asing tersebut untuk digitalisasi yang dipercepat.
India 	<i>Invest India</i>	<ul style="list-style-type: none"> Melancarkan portal komprehensif yang dikhususkan untuk berita dan alat yang berkaitan pandemik yang disasarkan kepada komuniti pelaburan. Menubuhkan saluran komunikasi khusus untuk pertanyaan berkaitan pandemik daripada pelabur, memudahkan kerjasama strategik bagi mengenal pasti dan mengatasi kekurangan bekalan yang diperlukan untuk melawan COVID-19 serta berinteraksi dengan khalayak utama secara aktif dalam media sosial.

Source: UNCTAD

peluang pertumbuhan baharu. Akhirnya, langkah Mengurangkan Herotan (*Distortion*) dalam pemberian insentif pelaburan dengan menyesuaikan insentif mengikut aktiviti di bawah NIA akan menjadikan peruntukan yang lebih cekap untuk menarik pelaburan berkualiti.

Matlamat penting ke arah mencapai pertumbuhan yang didorong pelaburan memerlukan strategi yang berani untuk menarik pelaburan berkualiti yang bertumpu sekitar inovasi dan penciptaan produk yang paling canggih. Pada tempoh akan datang selepas pandemik, pembaharuan 3D ini boleh memacu Malaysia ke arah mendapatkan penerimaan dasar yang lebih meluas dan fleksibiliti untuk menangani trend yang pesat berubah. Keadaan ini seterusnya akan menyediakan sektor perniagaan dengan persekitaran yang kondusif untuk menjadi dinamik dan kreatif bagi merebut peluang pertumbuhan baharu. Pelaksanaan dan tindakan susulan yang kukuh adalah penting untuk memastikan Malaysia mampu mencapai matlamat yang dihasratkan daripada strategi-strategi tersebut.

Rujukan

Asian Development Bank (2018). 'Economic Indicators for Southeastern Asia and the Pacific: Input-Output Tables'. ADB, Manila.

Bank Negara Malaysia (2017) 'Quarterly Bulletin 3Q 2017: Box Article "Rethinking Investment Incentives" https://www.bnm.gov.my/documents/20124/770509/p3_ba1.pdf. BNM, Kuala Lumpur.

Bank Negara Malaysia (2020) 'Economic and Monetary Review 2019 Box Article "Securing Future Growth through Quality Investments"', https://www.bnm.gov.my/o/annual-report/html/files/emr2019_en_box1.pdf. BNM, Kuala Lumpur.

Crespi, F & Guarascio, D. (2019). "The demand-pull effect of public procurement on innovation and industrial renewal," *Industrial and Corporate Change*. Oxford University Press, vol. 28(4), pages 793-815.

Department of Statistics Malaysia (2020). 'Information and Communication Technology Satellite Account 2019' Jabatan Perangkaan Malaysia, Putrajaya.

Department of Statistics Malaysia (2020). 'National Accounts Statistics Database' <https://www.dosm.gov.my/v1/index.php> Jabatan Perangkaan Malaysia, Putrajaya.

Economic Planning Unit (2021). "Digital Economy Blueprint", Unit Perancang Ekonomi, Putrajaya.

Economist Intelligence Unit (2021). 'Global Food Security Index 2020'. <https://foodsecurityindex.eiu.com/>. EIU, London.

Ergas (1987). 'Does Technology Policy Matter?' *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. National Academy Press, Washington DC.

European Commission (2020). '100 Climate-Neutral Cities by 2030 - By and For the Citizens' https://ec.europa.eu/info/publications/100-climate-neutral-cities-2030-and-citizens_en. European Commission, Brussels.

International Monetary Fund (2021). 'World Economic Outlook Update, January 2021: Policy Support and Vaccines Expected to Lift Activity'. IMF. Washington DC.

J.P. Morgan (2021) 'J.P. Morgan 2020 E-commerce Payment Trends Report: Malaysia' <https://www.jpmorgan.com/merchantservices/insights/reports/malaysia-2020>. J.P.Morgan, New York.

Khazanah Research Institute (2019). 'The Status of the Paddy and Rice Industry in Malaysia'. KRI, Kuala Lumpur.

Malaysian Investment Development Authority (2020). 'Malaysia's E&E Industry', https://www.mida.gov.my/wp-content/uploads/2020/12/E_E-High-Res-FInal-v1-1.pdf. MIDA, 2020.

Malaysian Palm Oil Board (2021). "Monthly Export of Palm Oil Products 2020" <http://bepi.mpob.gov.my/index.php/en/export/export-2020/monthly-export-of-oil-palm-products-2020.html>. Petaling Jaya, Selangor.

Ministry of Finance (2020). 'LAKSANA Report' <https://pre2020.treasury.gov.my/>. Kementerian Kewangan Malaysia, Putrajaya.

McKinsey (2018). 'Agritech Investing Report'. McKinsey & Company, Seattle.

McKinsey (2021). 'The Next Normal Arrives: Trends That Will Define 2021 and Beyond'. McKinsey Featured Insights.

McKinsey & Company. Seattle.

Mazzucato, M. (2015) The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths, New York.

Mazzucato, M. (2018). 'Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities' Industrial and Corporate Change, Volume 27, Issue 5, October 2018, Pages 803–815.

Massachusetts Institute of Technology (2017). 'Observatory of Economic Complexity' <https://oec.world/en>. Cambridge, Massachusetts.

Massachusetts Institute of Technology (2018). 'Observatory of Economic Complexity' <https://oec.world/en>. Cambridge, Massachusetts.

OECD (2020), 'International Direct Investment Statistic Database'. OECD. Paris.

O'Riain (2004), 'The politics of high tech growth: Developmental network states in the global economy'. Cambridge University Press, United Kingdom.

Pejabat Perdana Menteri (2021). 'Speech text to Youth Economic Forum 2021' <https://www.pmo.gov.my/ms/2021/03/speech-text-of-youth-economic-forum/>. Pejabat Perdana Menteri, Putrajaya".

Startup Genome (2020). 'The Global Startup Ecosystem Report 2020'. <https://startupgenome.com/reports/gser2020>. Startup Genome, San Francisco.

The Growth Lab at Harvard University. 'The Atlas of Economic Complexity'. <http://www.atlas.cid.harvard.edu>. Cambridge, Massachusetts.

United Nations (2020), 'UN Comtrade Database' <https://comtrade.un.org/>. United Nations, New York.

United Nations Conference on Trade and Development (2020). 'World Investment Report 2020'. United Nations. New York and Geneva.

Wen, J. F. (2020). 'Temporary Investment Incentives'. International Monetary Fund. Washington DC.

World Bank (2019). 'World Integrated Trade Solution (WITS) Database' <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>. World Bank, Washington DC.

World Bank (2019). 'Agricultural Transformation and Inclusive Growth: the Malaysian Experience'. World Bank, Washington DC.

World Economic Forum (2019). 'Global Competitiveness Report 2019'. World Economic Forum, Geneva.

Penyusunan Semula yang Menyeluruh: Isu Struktur Pasaran Pekerja dalam Dunia Pasca-COVID-19

Pengenalan: Laluan Ke Arah Tenaga Kerja Berdaya Tahan dan Tangkas

Sepanjang dekad yang lalu, usaha gigih untuk meningkatkan produktiviti telah merangsang kemajuan dan penerapan teknologi yang pesat, dan juga mencetuskan Revolusi Perindustrian Keempat. Rencana ini mengupas persoalan bagaimana pandemik COVID-19 telah mempercepat peralihan ini dan mengetengahkan isu-isu struktur dalam landskap pasaran pekerja Malaysia. Walaupun keadaan pasaran pekerja dijangka bertambah baik pada masa hadapan, isu-isu struktur ini – bersama-sama jangkaan pemulihan ekonomi yang tidak sekata – boleh menghalang pemulihan yang kukuh sepenuhnya. Sentimen ini turut dirasai di seluruh dunia. Dalam satu laporan terkini, Pertubuhan Buruh Antarabangsa (*International Labour Organization, ILO*) memberikan amaran mengenai tahap pemulihan yang tidak menentu dan tidak lengkap memandangkan terdapat gangguan yang ketara terhadap pasaran pekerja, serta kesannya kepada segmen pekerja yang mudah terjejas.¹ Namun demikian, pandemik ini turut memberikan peluang kepada Malaysia untuk menyusun semula ekonomi dan pasaran pekerja secara menyeluruh setelah mengalami krisis, yang juga dinyatakan sebagai “*The Great Reset*”² dalam ruang lingkup dasar. Rencana ini berakhir dengan perbincangan mengenai keutamaan dasar untuk mempertingkatkan daya tahan dan ketangkasan tenaga kerja, serta strategi untuk membangunkan ekosistem pasaran pekerja yang lebih mantap.

Bahagian I: Isu Struktur Sedia Ada

Pasaran pekerja Malaysia menghadapi pelbagai isu struktur sejak sekian lama. Sebelum munculnya pandemik ini lagi, isu-isu ini menjadi cabaran kepada aspirasi negara untuk mencapai peralihan kepada sebuah ekonomi berpendapatan tinggi.

Pertama, penggunaan model pengeluaran kos rendah yang meluas dan pergantungan yang tinggi pada pekerja asing berkemahiran rendah lantas menghalang peningkatan produktiviti, mengurangkan kenaikan upah dan menggalakkan pewujudan pekerjaan berkemahiran rendah.³ Hal ini jelas terbukti apabila industri yang banyak menggaji pekerja asing berkemahiran rendah mempunyai tahap produktiviti yang pada amnya rendah⁴, lalu memerlukan waktu kerja tambahan untuk menghasilkan output. Tambahan pula, pergantungan pada pekerja asing berkemahiran rendah yang tidak dipantau berpotensi menyebabkan herotan kepada mekanisme penetapan upah, yang seterusnya menghalang kenaikan kadar upah dalam pasaran domestik⁵. Yang nyata, industri yang banyak bergantung pada pekerja asing berkemahiran rendah juga cenderung untuk mempunyai median gaji dan upah yang lebih rendah (Rajah 1). Dalam jangka panjang, pergantungan industri secara berterusan pada model perniagaan berintensifkan pekerja dan kos rendah amat membimbangkan kerana keadaan ini boleh menimbulkan risiko hilangnya hubungan antara kenaikan upah dengan peningkatan

¹ *International Labour Organization* (2021). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, Edisi Ketujuh.

² Frasa “*The Great Reset*” pertama kalinya dipopularkan sebagai judul buku oleh Richard Florida pada tahun 2010, yang ditulis selepas Krisis Kewangan Global 2008-2009. Secara umumnya, frasa ini mengemukakan idea untuk memanfaatkan krisis bagi membolehkan cipta semula dan but semula (*reinvent and reboot*). Sesuatu krisis menyediakan peluang untuk merombak ekonomi, disokong oleh kemajuan teknologi yang membolehkan kaedah baharu dalam pelaksanaan sesuatu usaha. Istilah ini juga digunakan oleh Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF) dan Forum Ekonomi Dunia (WEF) menurut konteks perbincangan keutamaan dasar dalam pertumbuhan dan pasaran pekerja semasa proses pemulihan selepas pandemik.

³ Sila rujuk perbincangan terdahulu dalam rencana bertajuk “Kesan Herotan Pekerja Asing Berkemahiran Rendah Terhadap Ekonomi” dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2017.

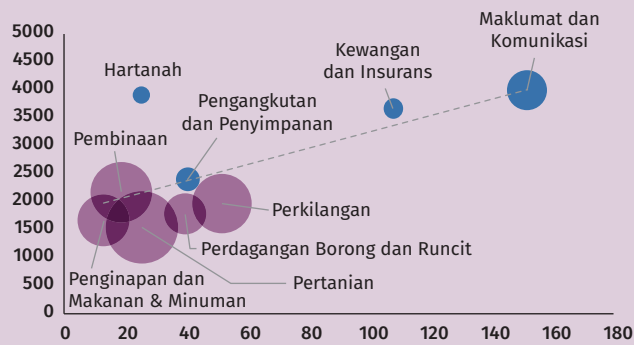
⁴ Dalam rencana ini, produktiviti pekerja merujuk nisbah keluaran dalam negeri kasar (KDNK) kepada jumlah jam bekerja.

⁵ Isu sama ada penghijrahan dan pekerja asing merencatkan peluang guna tenaga dan upah pekerja tempatan banyak diperdebatkan. Peneraju perdebatan ini, dalam konteks Amerika Syarikat (AS), ialah George Borjas dan David Card. Card (1990) mendapati kemasukan migran Cuba dengan banyaknya semasa insiden “*Marinel Boat Lift*” tidak meninggalkan kesan negatif terhadap trend upah pekerja berkemahiran rendah di AS. Pada tahun 2015, Borjas yang menggunakan set data yang sama, mendapati penurunan gaji pekerja berkemahiran rendah pada tahun 1979-1985 adalah sehingga 30 peratus. Pada dasarnya, dapatan oleh kedua-dua pihak ini diragui kerana data yang berkaitan dengan kajian penghijrahan adalah tidak sempurna dan sensitif terhadap konfigurasi dan perbandingan yang berbeza. Dalam pasaran pekerja Malaysia, Bank Dunia (2015) mendapati peningkatan pekerja migran merupakan penyumbang bersih positif kepada KDNK dan upah secara keseluruhan, namun mengurangkan upah pekerja berkemahiran rendah atau rakyat Malaysia yang berpendidikan rendah dan pekerja migran sedia ada di negara ini.

produktiviti keseluruhan⁶. Hal ini seterusnya menghalang pewujudan pekerjaan berkemahiran tinggi dan berpendapatan tinggi.

Walaupun terdapat sedikit penjimatan, model pengeluaran kos rendah dan intensif pekerja merupakan strategi jangka panjang yang tidak mungkin bertahan lama, terutamanya apabila negara-negara setara Malaysia giat menjalankan proses inovasi dan naik taraf (Rajah 2). Berdasarkan Indeks Inovasi Global (*Global Innovation Index, GII*) 2020 yang dikeluarkan oleh Pertubuhan Harta Intelek Dunia (*World Intellectual Property Organization, WIPO*), Malaysia menduduki tangga kelapan daripada 17 negara Asia Tenggara, Asia Timur dan Oceania. Kelemahan relatif yang dikenal pasti termasuk kos pemberhentian pekerja yang tinggi⁷, kecanggihan perniagaan yang rendah, serta output kreatif, pengetahuan dan teknologi yang rendah. Sebagai perbandingan, tiga ekonomi teratas di rantau ini ialah Singapura, Korea Selatan dan Hong Kong SAR. Selain itu, dalam Indeks Inovasi Bloomberg 2021 (*Bloomberg Innovation Index 2021*), Malaysia menduduki tangga ke-29 daripada 60 ekonomi, merosot dua anak tangga berbanding tahun sebelumnya. Malah, pencapaian Malaysia adalah di bawah tahap purata bagi kriteria seperti produktiviti, taburan pendidikan tinggi dan tumpuan ahli penyelidikan. Sebagai perbandingan, Korea Selatan dan Singapura masing-masing menduduki tangga pertama dan kedua.

Rajah 1: Produktiviti dan Penengah Gaji dan Upah Bulanan Mengikut Industri, 2019



Nota: Paksi-x - Produktiviti buruh tahunan (nilai ditambah per jam bekerja, RM); Paksi-y - median gaji dan upah bulanan pekerja (RM); saiz gelembung - bahagian pekerja bukan warganegara daripada jumlah pekerja dalam sektor tersebut (%). Sektor *perlombongan* tidak termasuk dalam rajah (produktiviti: RM 548.40 per jam bekerja; penengah gaji dan upah: RM3,968 per bulan; bahagian pekerja bukan warganegara: 5.6% dari jumlah pekerja dalam sektor *perlombongan*).

Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Statistik Produktiviti Buruh, Laporan Survei Gaji & Upah, dan Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 2: Skor Malaysia dalam Tujuh Tunggak *Global Innovation Index 2020* WIPO

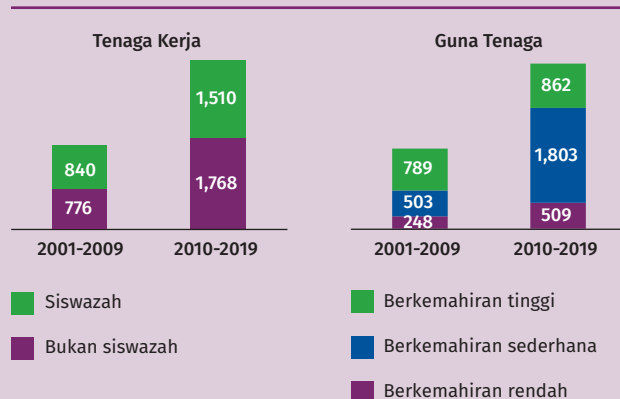


Sumber: Laporan *Global Innovation Index 2020* yang diterbitkan oleh *World Intellectual Property Organization*

Isu struktur kedua ialah kurangnya pewujudan pekerjaan berkemahiran tinggi⁸, yang agak jauh ketinggalan berbanding dengan jumlah siswazah⁹ baharu yang menyertai pasaran tenaga kerja (Rajah 3). Purata bahagian pewujudan pekerjaan berkemahiran tinggi di Malaysia merosot kepada 27% dalam tempoh tahun 2010 - 2019, daripada kira-kira 51% sedekad yang lalu. Purata ini setara dengan pertambahan sebanyak 86,200 guna tenaga setahun antara tahun 2010 - 2019, manakala jumlah siswazah di Malaysia secara purata meningkat sebanyak

⁶ Hubungan antara upah dengan produktiviti dalam pasaran pekerja Malaysia diperincikan lagi dan dikaji dalam rencana bertajuk "Adakah Pekerja Malaysia Dibayar Gaji Sewajarnya?: Penilaian dari Aspek Produktiviti dan Kesaksamaan" dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2018.
⁷ Menurut siri penerbitan "Doing Business" Bank Dunia, kos pemberhentian pekerja diukur melalui kos keperluan pemakluman awal dan bayaran pemberhentian yang perlu dibayar apabila menamatkan kontrak seseorang pekerja yang berlebihan (*redundant worker*), yang diukur dengan minggu kerja bergaji.
⁸ Pekerjaan berkemahiran tinggi merangkumi kumpulan pekerjaan utama seperti pengurus, profesional, dan juruteknik serta profesional bersekutu. Pekerjaan separuh mahir merangkumi pekerja sokongan perkeranian; pekerja perkhidmatan dan penjualan; pekerja pertanian, perhutanan, ternakan dan perikanan; pekerja kraf dan perdagangan yang berkaitan; serta operator dan pemasang loji dan mesin. Pekerjaan berkemahiran rendah merangkumi pekerjaan asas.
⁹ Siswazah merujuk individu yang berumur 15 tahun ke atas dengan sijil tertinggi yang diperoleh daripada universiti, kolej, politeknik, badan yang diiktiraf atau setaraf, dengan tempoh pengajian sekurang-kurangnya dua tahun. Siswazah dibahagikan kepada dua kategori, iaitu lulusan diploma dan lulusan ijazah.

Rajah 3: Penambahan Tenaga Kerja Mengikut Pencapaian Pendidikan vs. Penambahan Guna Tenaga Mengikut Pekerjaan ('000 orang)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Laporan Survei Tenaga Buruh dan Statistik Siswazah yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

151,000 orang setahun dalam tempoh yang sama.¹⁰ Angka-angka ini menyokong dapatan daripada Khazanah Research Institute¹¹ yang menunjukkan 95% pekerja muda dalam kategori pekerjaan tidak mahir dan 50% pekerja muda dalam pekerjaan berkemahiran rendah bukan manual, terlebih layak dalam pekerjaan kategori tersebut. Kajian Pengesanan Siswazah yang terkini oleh Kementerian Pengajian Tinggi (KPT)¹² mendedahkan fakta yang sama, iaitu kira-kira satu pertiga siswazah akhirnya mendapatkan pekerjaan separuh mahir dan berkemahiran rendah. Dapatan ini menyarankan bahawa ekonomi tidak berupaya mewujudkan pekerjaan berkemahiran tinggi yang secukupnya untuk menyerap bilangan siswazah yang memasuki pasaran tenaga kerja, sehingga menyebabkan guna tenaga tidak penuh berkaitan kemahiran¹³.

Ketiga, kelihatan wujudnya ketidakpadanan yang ketara antara kemahiran yang diperlukan industri dengan kemahiran yang dimiliki para pekerja. Menurut kajian Pertubuhan kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (*Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*)¹⁴ mengenai ketidakseimbangan kemahiran di Malaysia, majikan melaporkan kekurangan dalam kemahiran berkomunikasi (contohnya komunikasi lisan dan bertulis), kemahiran sosial (contohnya kepekaan sosial dan orientasi sosial) dan kemampuan fizikal (contohnya kekuatan statik dan stamina). Dapatan daripada kajian ini secara amnya konsisten dengan kesukaran mendapatkan pekerja seperti yang dilaporkan oleh majikan di Malaysia sejak dahulu, dengan kekurangan tambahan dari segi kemahiran kognitif peringkat tinggi (contohnya pemikiran kritis, penyelesaian masalah)¹⁵. Selain itu, tinjauan berasingan daripada Senarai Pekerjaan Kritikal (*Critical Occupations List, COL*)¹⁶ menunjukkan isu ketidakpadanan kemahiran pekerjaan. Yang nyata, pekerjaan seperti pengurus teknologi maklumat dan komunikasi, pembangun perisian dan jurutera elektronik masih lagi tersenarai dalam setiap COL sejak terbitan pertamanya pada tahun 2015. Hal ini menunjukkan bahawa terdapat permintaan dan kesukaran yang berterusan untuk mengisi kekosongan jawatan-jawatan tersebut. Yang pasti, masih ada ruang penambahbaikan bagi memastikan terdapat padanan tenaga kerja yang setara dengan keperluan majikan. Namun, keadaan ini diburukkan lagi oleh laporan kekurangan kerjasama antara industri dengan institusi pendidikan serta latihan pembangunan modal insan dan inisiatif pengambilan pekerja¹⁷.

¹⁰ Anggaran penulis berdasarkan statistik daripada Laporan Survei Tenaga Buruh, 2019, Jabatan Perangkaan Malaysia.

¹¹ Khazanah Research Institute (2018). "The School-to-Work Transition of Young Malaysians".

¹² Kementerian Pengajian Tinggi (2019). Laporan Kajian Pengesanan Graduan.

¹³ Menurut Jabatan Perangkaan Malaysia (*Department of Statistics Malaysia, DOSM*), guna tenaga tidak penuh berkaitan kemahiran diukur dari segi mereka yang berpendidikan tinggi namun bekerja dalam pekerjaan berkemahiran sederhana/separuh mahir dan pekerjaan berkemahiran rendah.

¹⁴ OECD (2019). "Reducing Skills Imbalances to Foster Productivity Growth of Malaysia," OECD Working Paper

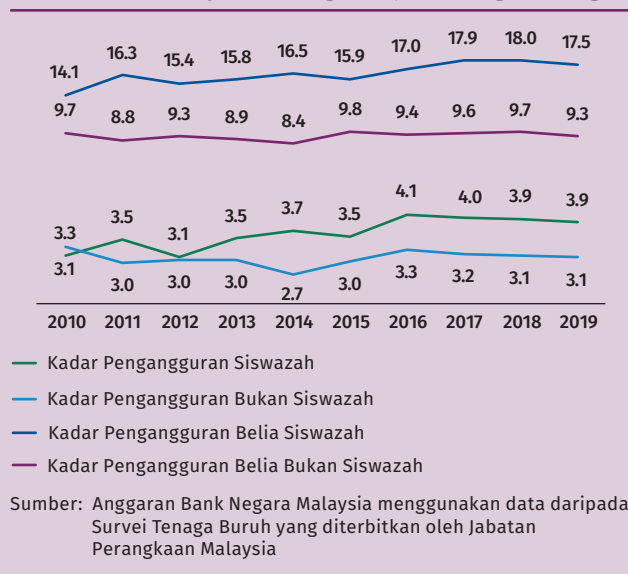
¹⁵ Bank Dunia (2014). "Boosting Trade Competitiveness," *Malaysia Economic Monitor*. Berdasarkan laporan ini, firma secara konsisten melaporkan kekurangan kemahiran insaniah yang diinginkan dalam kalangan siswazah baharu, terutamanya kemahiran komunikasi (81% firma yang dikaji selidik), pemikiran kreatif atau kritis (56%), kemahiran analitis (51%), penyelesaian masalah (49%) dan kemampuan untuk bekerja secara sendiri (47%).

¹⁶ Senarai Pekerjaan Kritikal (COL) disusun dan dikemas kini oleh jawatankuasa yang diketuai oleh TalentCorp pada setiap tahun. COL ialah set pekerjaan dengan permintaan tinggi yang mengenal pasti ketidakseimbangan kemahiran merentas 18 sektor ekonomi di Malaysia.

¹⁷ Bank Negara Malaysia (2016). "Pengangguran Belia di Malaysia: Perkembangan dan Pertimbangan Dasar," Laporan Tahunan. Analisis tersebut memetik pandangan daripada tinjauan TalentCorp pada tahun 2014 yang melaporkan bahawa 34% syarikat yang dikaji selidik tidak pernah bekerjasama dengan universiti dan 53% syarikat pula tidak pernah berurusan dengan pusat kerjaya ketika mengambil calon pekerja baharu.

Tiga isu struktur ini telah mengakibatkan hasil pasaran pekerja yang lemah, terutamanya bagi golongan belia dan siswazah. Sejak dahulu lagi, kadar pengangguran belia secara konsisten adalah dua hingga tiga kali lebih tinggi berbanding dengan pengangguran keseluruhan.¹⁸ Pada tahun 2019, kadar pengangguran siswazah belia kekal tinggi pada 17.5%, dengan kadar pengangguran belia keseluruhan pada 10.5%. Sementara itu, kadar pengangguran siswazah secara konsistennya lebih tinggi daripada bukan siswazah dalam dekad yang lalu (Rajah 4). Dari segi pendapatan pula, terdapat tanda-tanda bahawa hasil pulangan daripada taraf pendidikan semakin berkurang, kerana paras gaji dan upah siswazah pada peringkat kemasukan kekal rendah. Malah, gaji permulaan siswazah tidak berubah apabila mengambil kira perubahan inflasi. Pada tahun 2018, seorang siswazah mendapat gaji permulaan purata yang dianggarkan hanya sebanyak RM1,983 dalam nilai benar. Jumlah gaji ini menurun sedikit daripada RM1,993 pada tahun 2010.¹⁹

Rajah 4: Kadar Pengangguran Siswazah dan Bukan Siswazah (% daripada tenaga kerja masing-masing)



Bahagian II: Kesan COVID-19 Terhadap Pasaran Pekerja

Sekatan pergerakan dan pekerja yang dilaksanakan untuk membendung penularan pandemik telah mengakibatkan kemerosotan yang mendadak dan tidak pernah dialami sebelum ini terhadap kegiatan ekonomi dan keadaan pasaran pekerja. Data berfrekuensi tinggi daripada Sistem Insurans Pekerjaan (SIP) menunjukkan tuntutan pengangguran meningkat pada bulan Mac dan mencecah paras kemuncak pada bulan Jun 2020, sementara kadar penempatan pekerjaan juga menurun²⁰ (Rajah 5). Angka rasmi Survei Tenaga Buruh (*Labour Force Survey*, LFS) mengesahkan penurunan ketara guna tenaga daripada 15.1 juta orang pada tahun 2019 kepada 14.9 juta orang pada suku kedua 2020, disebabkan oleh pekerja yang diberhentikan dan kontrak yang tidak diperbaharui, manakala perniagaan kecil turut terkesan. Pada suku yang sama, kadar pengangguran meningkat kepada 5.1% (791,800 orang), iaitu paras tertinggi yang pernah dicatatkan sejak krisis harga komoditi pada pertengahan 1980-an. Angka ini setara dengan peningkatan jumlah penganggur sebanyak 283,600 orang (peningkatan 2015 -2019: +57,900 orang), walaupun penyertaan tenaga kerja menurun pada suku tersebut, yang sebahagiannya telah mengimbangi kenaikan kadar pengangguran. Jumlah jam bekerja bagi setiap pekerja juga mencatatkan penurunan sebanyak 27.3% lantas menyebabkan peningkatan ketara dalam guna tenaga tidak penuh berkaitan masa (*time-related under employment*)²¹. Akibatnya, bahagian guna tenaga tidak penuh

¹⁸ Fenomena ini bukan hanya berlaku di Malaysia. Negara-negara seperti Singapura, Vietnam, Korea dan AS juga mencatatkan kadar pengangguran belia yang dua hingga tiga kali lebih tinggi daripada kadar pengangguran keseluruhan.

¹⁹ Anggaran penulis berdasarkan penemuan daripada *Salary Surveys for Executives and Non-Executives* oleh Persekutuan Majikan-Majikan Malaysia.

²⁰ Kadar penempatan merujuk jumlah penempatan pekerjaan baharu bagi setiap 100 tuntutan pengangguran. Penempatan baharu diwakili oleh tuntutan Elaun Pekerjaan Awal (ERA), sedangkan tuntutan pengangguran diukur menggunakan tuntutan Elaun Cari Kerja (JSA). Kedua-dua elaun diberikan sebagai manfaat di bawah SIP oleh Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO).

²¹ Menurut DOSM, guna tenaga tidak penuh berkaitan masa ditakrifkan sebagai guna tenaga berkaitan dengan mereka yang bekerja kurang dari 30 jam seminggu (kerana jenis pekerjaan mereka atau kerana tidak cukup pekerjaan) serta mampu dan bersedia untuk menerima tambahan jam bekerja.

Rajah 5: Kadar Penempatan Pekerjaan dan Tuntutan Kehilangan Pekerjaan



Sumber: Data Sistem Insurans Pekerjaan daripada Pertubuhan Keselamatan Sosial

meningkat daripada 1.2% (191,000 orang) daripada jumlah tenaga kerja pada tahun 2019 kepada 2.6% (413,500 orang) pada suku kedua 2020²² (purata tahun 2017-2019: 1.4%). Kadar pengangguran dan guna tenaga tidak penuh yang lebih tinggi menyebabkan peningkatan yang nyata dalam jumlah tenaga kerja yang kurang digunakan²³ kepada 7.7%. Kesemua perkembangan ini telah mengakibatkan kehilangan sebahagian atau seluruh pendapatan pekerja, seperti dicerminkan oleh penguncupan pertumbuhan upah suku tahunan *sektor perkhidmatan dan pembuatan* buat kali pertama sejak lapan tahun yang lalu (Rajah 6).

Pemulihan separa bermula apabila sekatan pergerakan dan pekerja dilonggarkan dan kegiatan ekonomi beroperasi semula dalam tempoh Perintah Kawalan Pergerakan Bersyarat dan Pemulihan (masing-masing PKPB dan PKPP) dalam tempoh bulan Mei hingga Ogos 2020. Hal ini didorong terutamanya oleh pemulihan guna tenaga sektor swasta. Guna tenaga standard mencatatkan pertambahan bersih kira-kira 256,300 orang pada suku ketiga 2020, dan guna tenaga tidak penuh kembali pulih apabila pekerja mula bekerja sepenuh masa pada suku tersebut. Data SIP menunjukkan penurunan tuntutan pengangguran serta kenaikan kadar penempatan pekerjaan antara bulan Jun hingga Oktober 2020, apabila pemberhentian pekerja terhenti sementara dan pengambilan semula pekerja meningkat berikutan kenaikan sementara dalam perjalanan dalam negeri. Bagaimanapun, penguatkuasaan semula PKPB 2.0 pada pertengahan bulan Oktober 2020 dan Perintah Kawalan Pergerakan (PKP) 2.0 pada awal bulan Januari 2021 menyebabkan keadaan pasaran pekerja bertambah lemah pada suku keempat 2020 dan suku pertama 2021. Keadaan ini berlaku serentak dengan kenaikan sederhana dalam tuntutan pengangguran dan penurunan kadar penempatan pekerjaan dari bulan November 2020 hingga Januari 2021.

²² Data suku tahunan guna tenaga tidak penuh berkaitan masa dan kemahiran dapat diperolehi daripada Laporan Semakan Pasaran Buruh dan Laporan Survei Tenaga Buruh Suku Tahunan yang diterbitkan oleh DOSM.

²³ Kurang penggunaan (*underutilisation*) ialah konsep yang lebih luas tentang kapasiti terpendam dalam pasaran pekerja. Dalam rencana ini, kadar kurang penggunaan diukur sebagai jumlah penganggur dan guna tenaga tidak penuh, yang dinyatakan sebagai peratusan tenaga kerja.

Rajah 6: Penunjuk Pasaran Pekerja Terpilih



Sumber: Laporan Survei Tenaga Buruh, Perangkaan Pembuatan, dan Perangkaan Perkhidmatan yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Walaupun keadaan guna tenaga secara keseluruhannya bertambah baik daripada paras terendah pada suku kedua 2020, keadaan upah pekerja terus lemah, dan pandemik terus memberikan kesan negatif kepada segmen pasaran pekerja yang mudah terjejas:

i) Guna tenaga bukan standard terus terjejas akibat keadaan permintaan yang lebih perlahan dan sekatan yang diteruskan

Walaupun guna tenaga standard telah mula pulih daripada krisis, keadaan masih belum lagi pulih bagi guna tenaga bukan standard²⁴ (seperti mereka yang bekerja sendiri, pekerja sambilan (*gig worker*) serta pemilik dan pekerja perniagaan milik keluarga kecil) (Rajah 7). Pada suku kedua tahun 2020, guna tenaga bukan standard menurun dengan mendadak sekitar 252,000 orang dan terus mengalami penurunan bersih dalam guna tenaga sepanjang tahun 2020. Kehilangan pekerjaan yang berterusan berpunca daripada penumpuan pekerja tersebut dalam sektor ekonomi yang banyak berhubung dengan pelanggan (*high-touch sectors*) yang terus terjejas oleh pandemik, langkah pembendungan dan juga prosedur operasi standard (*standard operating procedure, SOP*) sebagai 'Kebiasaan Baharu' (*'New Normal'*) untuk memastikan penjarakan fizikal di kawasan awam dan premis perniagaan. Kesan yang lebih teruk terhadap pekerja bukan standard disebabkan sebahagiannya oleh kecenderungan pekerja tersebut termasuk dalam kategori perniagaan mikro dan kecil, yang lebih mudah terjejas oleh kejutan ekonomi berbanding dengan

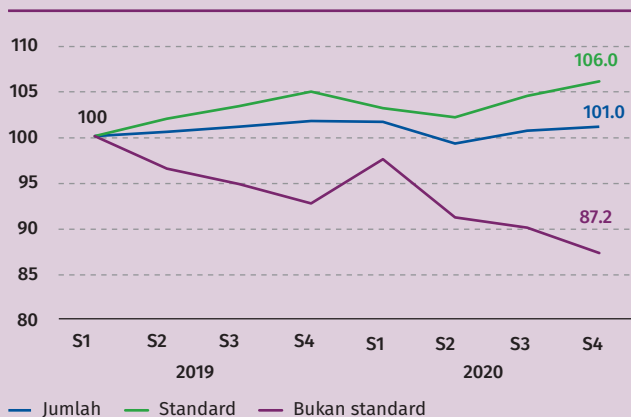
²⁴ Dalam rencana ini, guna tenaga bukan standard (*non-standard employment*) diwakili oleh tiga kategori guna tenaga: mereka yang bekerja sendiri, pekerja keluarga tanpa gaji dan majikan. Pengelasan ini berpandukan contoh ILO tentang "pengaturan guna tenaga pelbagai yang berbeza daripada guna tenaga standard", termasuk guna tenaga sementara, hubungan guna tenaga pelbagai pihak dan pekerjaan sendiri, yang terserlah dalam ekonomi jangka pendek (*gig economy*). Sebaliknya, guna tenaga standard merujuk pekerjaan bergaji yang berterusan, dengan hubungan langsung antara majikan dengan pekerja.

perusahaan besar. Tambahan lagi permintaan dalam negeri yang lemah menghadkan peluang pekerjaan dan pendapatan untuk segmen tenaga kerja ini. Mereka juga lebih mudah terjejas disebabkan oleh akses yang terhad kepada perlindungan sosial dan pengecualian daripada liputan program insurans sosial.

ii) Pekerja yang lebih muda menghadapi keadaan pasaran pekerja yang sangat mencabar sebaik sahaja memasuki pasaran tenaga kerja

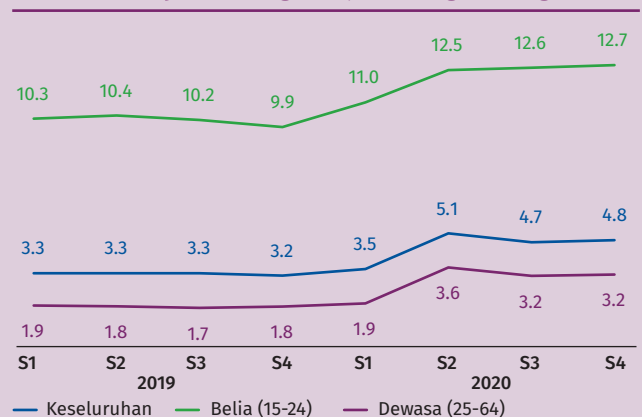
Kadar pengangguran belia yang tinggi selama ini telah meningkat lagi daripada 10.9% pada tahun 2019 kepada 12.5% semasa PKP pada suku kedua tahun 2020, dan kekal tinggi sepanjang tahun (Rajah 8). Pemulihan yang rendah dalam segmen belia menandakan secara relatif kekangan yang dihadapi oleh pekerja yang lebih muda dalam pasaran pekerja. Pertama, golongan muda kurang pengalaman bekerja serta mempunyai rangkaian kerjaya yang terhad, menyebabkan mereka lebih sukar untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dan terpaksa bergantung pada mekanisme pepadanan kerja seperti portal pencarian kerja, pusat kerjaya dan perkhidmatan pekerjaan. Kedua, pekerja yang lebih muda mungkin tidak mempunyai kemahiran bekerja dan memerlukan pelaburan lebih tinggi daripada pihak majikan untuk latihan permulaan, lantas menyebabkan mereka kurang menarik untuk diambil bekerja.²⁵ Walaupun faktor ini sudah pun menjadi cabaran sebelum ekonomi menghadapi krisis, peluang pekerjaan yang semakin berkurang, jumlah kekosongan yang lebih rendah dan tekanan kewangan yang lebih tinggi terhadap perniagaan dalam tempoh krisis menyebabkan pencarian dan pengekalan pekerjaan nyata semakin sukar bagi pekerja yang lebih muda. Selain itu, golongan belia lazimnya bekerja dalam pekerjaan berkemahiran sederhana (72% daripada belia bekerja dalam pekerjaan berkemahiran sederhana pada tahun 2019; dewasa: 58%). Pandemik pula telah menyebabkan kehilangan bersih sebanyak kira-kira 176,900 pekerjaan berkemahiran sederhana. Tambahan lagi, siswazah baharu yang dilatih dalam *sektor yang berhubung rapat dengan pelanggan dan berkaitan dengan sektor pelancongan* mungkin juga sukar mendapat pekerjaan dalam industri yang kurang terjejas oleh pandemik, khususnya dalam keadaan terdapat pencari kerja lain yang lebih berpengalaman dalam pasaran pekerja. Pengangguran yang berpanjangan dalam segmen belia menyebabkan pelbagai isu timbul, termasuk ketidakpadanan kemahiran struktur dan atrofi kemahiran, yang akhirnya menjejaskan prospek pendapatan jangka panjang mereka. Bukti empirik daripada kajian terdahulu di negara lain menunjukkan bahawa kemasukan siswazah baharu ke dalam pasaran pekerja dalam tempoh kemelesetan boleh mengurangkan pendapatan sehingga 10 tahun selepas tamat pengajian.²⁶ Dapatan ini memperkuat kes untuk fokus dasar yang lebih teliti terutamanya bagi golongan muda, supaya keseimbangan terhadap kesan jangka panjang dapat dikurangkan.

Rajah 7: Tahap Indeks Guna Tenaga Keseluruhan, Standard dan Bukan Standard (S1 2019 = 100)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 8: Kadar Pengangguran Mengikut Segmen Umur (% daripada tenaga kerja masing-masing)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

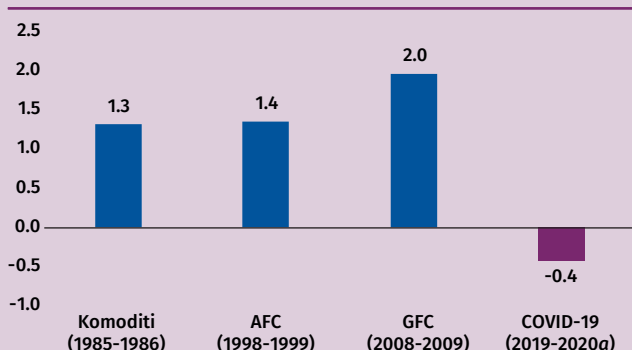
²⁵ Morsy, H. (2012). "Scarred Generation". *Finance and Development*, IMF.

²⁶ Kahn, L B (2010). "The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy," *Labour Economics* 17(2): 303-316; Genda, Y, A Kondo dan S Ohta (2010). "Long-term effects of a recession at labor market entry in Japan and the United States", *Journal of Human Resources* 45(1): 157-196., dan; Oreopoulos, P, T von Wachter, dan A Heisz (2012). "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession", *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1): 1-29.

iii) Impak pandemik yang tidak seimbang ke atas pekerja wanita

Kemelesetan yang disebabkan oleh pandemik ini menyebabkan lebih banyak kaum wanita kehilangan pekerjaan berbanding dengan kaum lelaki. Perkembangan ini berbeza daripada krisis-krisis terdahulu dalam sejarah Malaysia. Yang jelas, pada tahun 2020, guna tenaga wanita mencatat kadar pertumbuhan negatif 0.1% manakala guna tenaga lelaki mencatat pertumbuhan positif 0.3% (Rajah 9). Walaupun tahap guna tenaga lelaki kembali pulih pada suku keempat 2020, guna tenaga wanita masih belum pulih ke tahap sebelum krisis.²⁷ Tambahan pula, kadar penyertaan tenaga kerja wanita, yang selama ini jauh lebih rendah daripada kadar penyertaan tenaga kerja lelaki (purata tahun 2010-2019 bagi wanita: 52.5%; lelaki: 80.3%), menurun dengan ketara pada permulaan krisis dan terus kekal pada tahap yang lebih rendah walaupun selepas sekatan pergerakan ditamatkan (Rajah 10). Dapatan ini merungkai peningkatan yang selama ini stabil. Sekiranya keadaan ini tidak ditangani, ia boleh merencatkan kemajuan usaha untuk menggalakkan penyertaan tenaga kerja wanita yang lebih tinggi dalam pasaran buruh. Trend yang terbentuk semasa krisis ini memberikan kesan yang lebih cenderung kepada kaum wanita disebabkan oleh dua faktor: (i) Penyertaan wanita yang lebih tinggi dalam *subsektor perkhidmatan bertemu pengguna (consumer-facing)*, dan *subsektor perkhidmatan intensif hubungan (contact-intensive)*²⁸; dan (ii) Penyediaan keperluan keluarga dan penjagaan anak, yang meningkat berikutan penutupan sekolah dan pusat penjagaan, kebanyakannya ditanggung oleh kaum wanita²⁹. Jika isu ini tidak ditangani, Malaysia berisiko untuk kehilangan manfaat yang didapati daripada jurang jantina yang semakin berkurang dalam pasaran pekerja, termasuk sumbangan positif yang besar kepada KDNK, serta produktiviti dan pendapatan yang lebih tinggi secara keseluruhan.³⁰

Rajah 9: Perbezaan Mata Peratusan antara Pertumbuhan Guna Tenaga Wanita dengan Lelaki semasa Krisis di Malaysia dari tahun 1986 hingga 2020

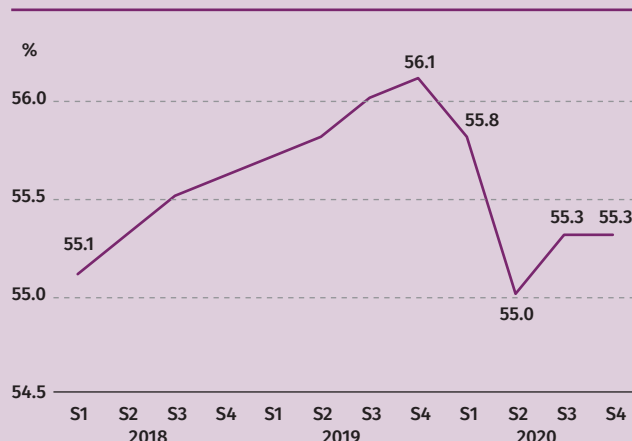


a Awalan

Nota: AFC Krisis Kewangan Asia (Asian Financial Crisis)
GFC Krisis Kewangan Global (Global Financial Crisis)

Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan daripada Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Rajah 10: Kadar Penyertaan Tenaga Kerja Wanita dari S1 2018 hingga S4 2020 (% wanita usia bekerja)



Sumber: Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Walaupun kegiatan ekonomi dijangka pulih setelah pandemik berjaya dibendung, pemulihan mungkin tidak sekata antara sektor. Sektor yang mudah terjejas oleh pandemik COVID-19, terutamanya *subsektor perkhidmatan yang banyak berhubung dengan pelanggan (high-touch and high-contact)*, serta *subsektor berkaitan pelancongan dan perjalanan*, dijangka pulih pada kadar yang lebih perlahan setelah menghadapi gangguan operasi berulang kali sepanjang tahun 2020. Kadar pemulihan tidak sekata antara sektor seterusnya mungkin meningkatkan kadar pengangguran jangka panjang dalam masa terdekat hingga sederhana. Hal ini boleh menimbulkan risiko kepada

²⁷ Tahap guna tenaga wanita yang dicatatkan adalah sebanyak 5,888.6 ribu orang pada suku keempat 2020, berbanding dengan 5,871.0 ribu orang pada tahun 2019. Bagi lelaki, tahap guna tenaga adalah 9,273.1 ribu orang pada suku keempat 2020, dan 9,202.4 ribu orang pada tahun 2019.

²⁸ Wanita mencakupi 53% daripada pekerja dalam aktiviti perkhidmatan penginapan, makanan dan minuman (bahagian wanita yang bekerja dalam ekonomi secara keseluruhan: 39% daripada jumlah guna tenaga). Sumber: DOSM (2019). Laporan Survei Tenaga Buruh.

²⁹ Pada tahun 2019, 3,023.1 ribu orang menyebut alasan kerja rumah dan tanggungjawab keluarga sebagai alasan tidak menyertai tenaga kerja dan tidak mencari pekerjaan; 97.4% daripadanya wanita. Sumber: DOSM (2019). Laporan Survei Tenaga Buruh.

³⁰ Dalam jangka panjang, dengan penghapusan halangan ekonomi bagi wanita, pendapatan per kapita Malaysia mampu meningkat sebanyak 26.2%, yang diterjemahkan sebagai kenaikan pendapatan tahunan purata sebanyak RM9,400. Sumber: Bank Dunia (2019). "Breaking Barriers: Toward Better Economic Opportunities for Women in Malaysia," *The Malaysia Development Experience Series*; Lagarde, C dan J D Ostry (2019). "When more women join the workforce, everyone benefits. Here's why," *World Economic Forum*.

tenaga kerja kerana pengangguran yang berpanjangan dan berulang kali boleh memburukkan lagi kesan negatif terhadap tahap kemahiran dan pendapatan³¹. Dari perspektif jangka panjang, pandemik COVID-19 juga berpotensi mendorong peralihan struktur selanjutnya dalam ekonomi dan pasaran pekerja, terutamanya dari aspek pencepatan penggunaan teknologi, pendigitalan dan transformasi organisasi. Peralihan ini boleh menyebabkan pemulihan guna tenaga yang lebih perlahan daripada jangkaan lantas menyebabkan pengangguran berterusan, dan memberikan kesan kepada pendapatan dan upah. Dalam bidang ekonomi pekerja, keadaan ini sering dirujuk sebagai ‘histeresis’, atau fenomena ‘pemulihan tanpa pekerjaan’.

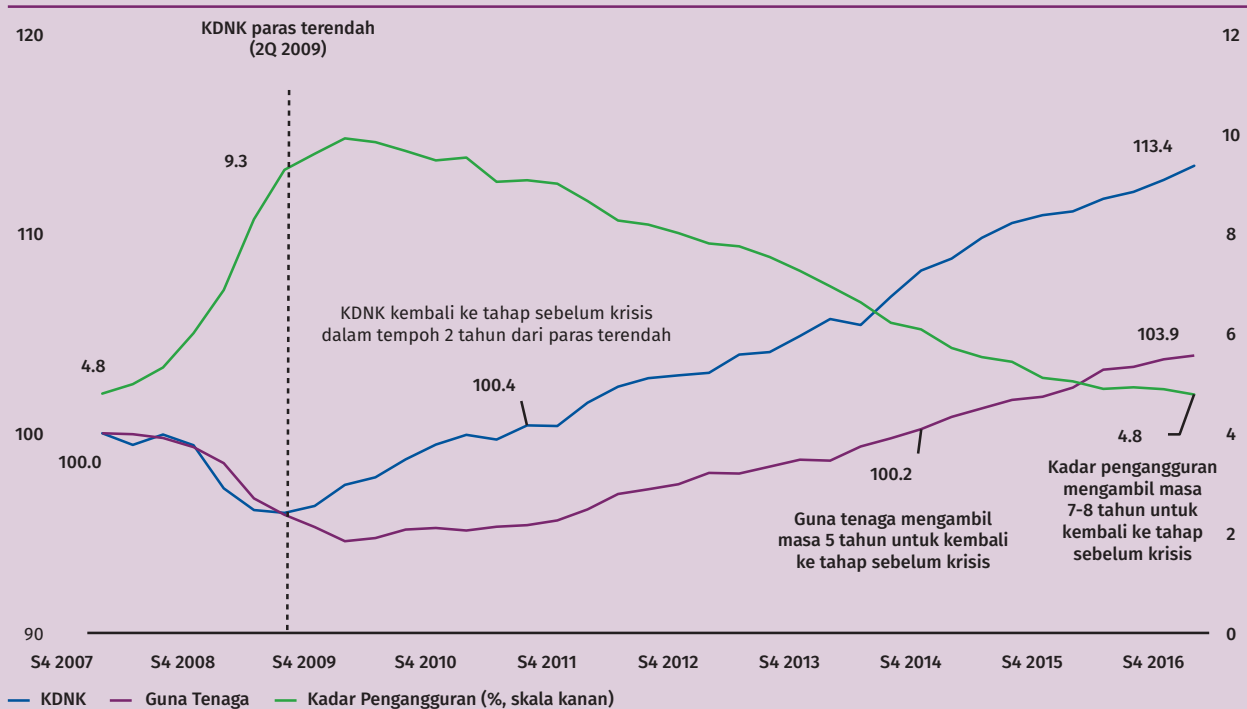
Apakah Hakikat Fenomena Pemulihan Tanpa Pekerjaan?

Takrifan

Pemulihan tanpa pekerjaan merupakan sesuatu situasi pemulihan ekonomi yang berlaku tanpa peningkatan yang setara dalam guna tenaga. Secara formal, keadaan ini boleh ditakrifkan sebagai berlaku apabila pertumbuhan guna tenaga nyata ketinggalan jauh di belakang pengeluaran, selepas ekonomi mengalami kemelesetan.³² Keadaan ini turut mengakibatkan tahap pengangguran yang tinggi walaupun pemulihan ekonomi telah lama berlaku.

Satu kes pemulihan tanpa pekerjaan yang telah menjadi perhatian ramai berlaku dalam pasaran pekerja di AS berikutan Krisis Kewangan Global (*Global Financial Crisis*, GFC) pada tahun 2008-2009, iaitu pemulihan

Rajah 11: Trend KDNK, Guna Tenaga dan Pengangguran di AS Semasa GFC (S4 2007 = 100)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada CEIC

³² Schreft, S L dan A Singh (2003). "A Closer Look at Jobless Recoveries", *Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review*, Jilid 88.

³¹ Arulampalam, W. (2001) yang menggunakan data daripada *British Household Panel Survey*, mendapati bahawa seseorang penganggur, ketika kembali bekerja, akan menghadapi penalti upah -5.7% pada tahun pertama bekerja. Penalti ini meningkat kepada -13.5% bagi tiga tahun seterusnya. Tempoh pengangguran beberapa waktu berikutnya juga menyebabkan "parut upah", walaupun tidak sebesar itu. Huckfeldt, C. (2016) mendokumentasikan kerugian pendapatan yang besar dan berterusan akibat pemberhentian pekerja tertumpu pada kalangan pekerja yang bertukar pekerjaan setelah dibuang kerja, yang berlaku lebih kerap semasa kemelesetan. Dalam tinjauan di negara-negara OECD, Quintini dan Venn (2013) juga melaporkan kecenderungan penurunan ketara pendapatan pekerja pada tahun-tahun selepas kehilangan pekerjaan, walaupun kesannya nyata berbeza antara negara, jantina, kumpulan umur dan pencapaian tahap pendidikan

ketara dalam pengeluaran di AS berikutan krisis itu diiringi dengan pemulihan guna tenaga yang lemah. Walaupun pengeluaran suku tahunan kembali ke paras sebelum krisis dalam tempoh dua tahun daripada paras terendah, kadar guna tenaga dan pengangguran masing-masing mengambil tempoh lima tahun dan tujuh hingga lapan tahun untuk kembali ke paras sebelum krisis (Rajah 11). Perbincangan mengenai pemulihan pengangguran selalunya berkisar pada tiga faktor yang berikut: (i) Peningkatan kecekapan; (ii) Polarisasi pekerjaan (*job polarisation*)³³ dan; (iii) Mobiliti pekerja yang tidak sempurna.

Peningkatan kecekapan: Perubahan mod dan proses pengeluaran

Kemelesetan yang besar telah mendorong perubahan dalam kaedah pengurusan, pengeluaran barangan dan penyediaan perkhidmatan syarikat. Dalam penulisan akademik, keadaan ini digelar sebagai ‘kesan pembersihan’³⁴ berikutan kemelesetan, yang berasal daripada konsep ‘pemusnahan kreatif’ (*creative destruction*)³⁵ yang diperkenalkan oleh Schumpeter. Dalam keadaan kemelesetan ekonomi, proses pengeluaran yang sudah lapuk serta unit pengeluaran yang menggunakan teknologi rendah lebih cenderung digantikan dengan proses dan unit pengeluaran yang lebih moden dan cekap. Proses peruntukan semula antara tempoh (*intertemporal reallocation*) yang mengutamakan aktiviti peningkatan produktiviti boleh menghasilkan kenaikan produktiviti yang ketara dalam jangka sederhana dan panjang. Anjakan ketara dalam kaedah dan proses pengeluaran ini boleh membawa kepada pertumbuhan guna tenaga yang lebih perlahan selepas krisis³⁶, jika peningkatan kecekapan ini menyebabkan penggantian pekerja dengan penggunaan jentera atau penerapan teknologi.

Polarisasi pekerjaan: Peluang pekerjaan berkemahiran sederhana semakin mengecil

Polarisasi pekerjaan merujuk peningkatan tumpuan guna tenaga dalam pekerjaan berkemahiran paling tinggi dan paling rendah, manakala peluang pekerjaan dalam kategori berkemahiran sederhana lenyap berikutan anjakan struktur dalam ekonomi. Kerja-kerja rutin selalunya tertumpu pada jenis pekerjaan berkemahiran sederhana³⁷, yang mungkin lebih terjejas oleh automasi dan penggunaan teknologi³⁸. Meskipun fenomena ini diperhatikan terus berlaku dalam beberapa dekad yang lalu, kemelesetan ekonomi boleh mempercepat pelupusan kerja yang berkekalan dalam kategori pekerjaan berkemahiran sederhana. Polarisasi pekerjaan juga dikatakan sebagai satu lagi faktor penyumbang kepada pemulihan tanpa pekerjaan memandangkan pekerjaan berkemahiran sederhana membentuk bahagian terbesar tenaga kerja dalam kebanyakan ekonomi.

Mobiliti pekerja yang tidak sempurna: Penempatan semula pekerja dalam sektor pertumbuhan

Kemelesetan lazimnya dikaitkan dengan peruntukan semula sumber ekonomi (iaitu modal dan pekerja) daripada aktiviti dan sektor yang mempunyai produktiviti rendah kepada sektor yang mempunyai produktiviti tinggi. Walaupun peruntukan semula sumber adalah faktor positif bagi ekonomi dalam jangka panjang, namun dalam jangka pendek, penempatan semula pekerja merentas sektor boleh menimbulkan

³³ Istilah ‘polarisasi pekerjaan’ kali pertama digunakan oleh Goos dan Manning (2007). Istilah ini ialah fenomena yang wujud apabila bahagian guna tenaga dalam pekerjaan di tengah-tengah taburan kemahiran merosot, manakala bahagian di bawah dan atas meningkat.

³⁴ Istilah ini kali pertama digunakan oleh Caballero dan Hammour (1994) dalam kertas kerja mereka bertajuk “*The Cleansing Effect of Recessions*”, yang membuat penyelidikan tentang tindak balas industri terhadap variasi kitaran permintaan dalam rangka kerja model pemusnahan kreatif.

³⁵ “Pemusnahan kreatif” merujuk proses inovasi yang tidak henti-henti apabila unit pengeluaran baharu menggantikan unit yang telah lama. Joseph Schumpeter mempopularkan konsep ini, yang pada asalnya menerangkan tentang pemusnahan kreatif sebagai inovasi dalam proses perkilangan yang meningkatkan produktiviti.

³⁶ Automasi mempengaruhi guna tenaga menerusi dua saluran, iaitu “kesan produktiviti” dan “kesan pengembalian semula”. Kesan pertama melibatkan pemberhentian pekerja yang diakibatkan oleh teknologi peningkatan produktiviti; yang kedua melibatkan penciptaan tugas baharu yang memberikan kelebihan berbanding (*comparative advantage*) kepada pekerja. Sumber: Acemoglu, D dan P Restrepo (2019). “*Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labour*,” *Journal of Economic Perspectives*, Jilid 33, No. 2, halaman 3-30.

³⁷ Walaupun kerja-kerja rutin wujud dalam semua tahap kemahiran, kerja ini merupakan ciri-ciri kebanyakan pekerjaan separuh mahir, contohnya kerja-kerja perakaunan dan perkeranian, serta kerja-kerja pengeluaran dan pengawasan yang dibuat secara berulang. Memandangkan tugas utama pekerjaan tersebut mengikut prosedur yang tepat dan difahami dengan baik, tugas ini boleh dikodkan dalam perisian komputer dan dilakukan oleh mesin. Sumber: OECD (2020). “*Worker Security and the COVID-19 Crisis*,” *Employment Outlook*; Keister, R and P Lewandowski (2016). “*A Routine Transition? Causes and Consequences of the Changing Content of Jobs in Central and Eastern Europe*,” *IBS Policy Paper 05/2016*.

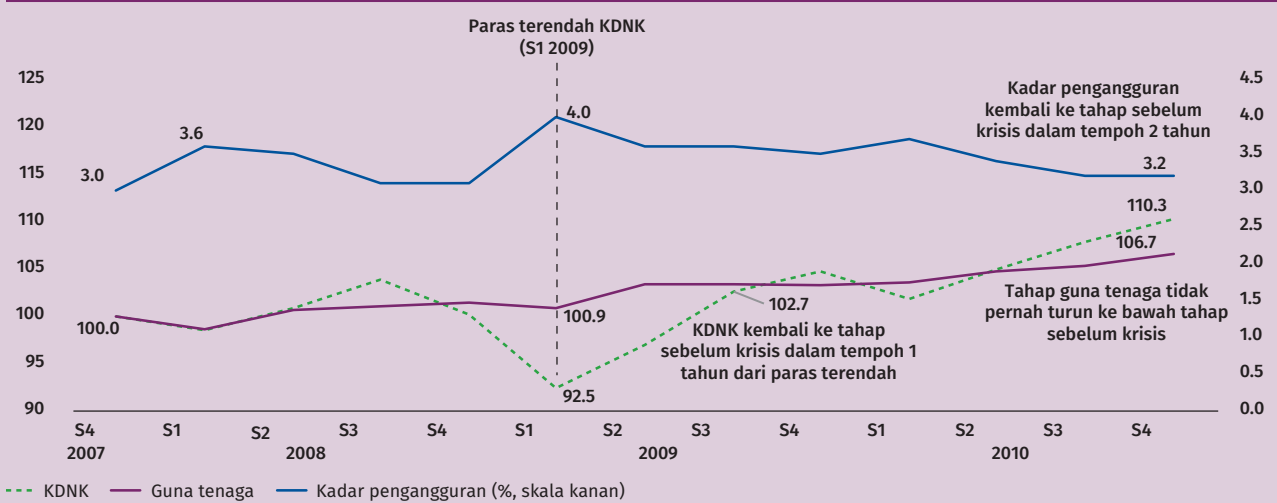
³⁸ Jaimovich, N dan Siu H (2018). “*Job Polarization and Jobless Recoveries*,” Kertas Kerja *National Bureau of Economic Research*.

gangguan yang ketara dan melibatkan kos yang tinggi untuk menyelesaikannya dari segi masa dan sumber. Perkara ini sangat ketara apabila kemahiran pekerja yang dibina daripada pekerjaan terdahulunya dalam sektor yang sedang menguncup tidak sepadan dengan pekerjaan dan kemahiran yang dikehendaki oleh sektor yang sedang berkembang. Penyelesaian isu ini ketika berdepan dengan krisis akan mengambil masa yang lebih panjang (untuk mencari pekerjaan yang sepadan dengan set kemahiran semasa disebabkan peluang pekerjaan yang sangat terhad), atau sumber (untuk menyediakan program latihan semula kemahiran atau peningkatan kemahiran berskala besar dalam keadaan terdapat keutamaan mendesak yang lain), lantas menyebabkan pertumbuhan guna tenaga yang lebih perlahan berikutan krisis³⁹.

Pengalaman Malaysia

Meskipun krisis kesihatan semasa telah menimbulkan semula kebimbangan mengenai prospek pemulihan pengangguran, namun dari segi sejarah, Malaysia tidak pernah mengalami fenomena seperti ini. Semasa Krisis Kewangan Asia (*Asian Financial Crisis, AFC*) contohnya, kadar pengangguran naik sedikit kepada 3.2% pada tahun 1998 (tahun 1997: 2.4%), tetapi paras guna tenaga tidak mengalami penurunan yang ketara (tahun 1997: 8.57 juta orang; tahun 1998: 8.60 juta orang; tahun 1999: 8.84 juta orang). Apabila GFC berlaku pada tahun 2008-2009, pasaran pekerja di Malaysia menunjukkan perkembangan yang sama; jumlah pekerjaan tidak merosot dengan ketara berbanding paras sebelum krisis, manakala kadar pengangguran secara relatif pulih dengan cepat apabila keadaan pasaran pekerja meningkat dengan pantas seiring pertumbuhan yang kukuh selepas GFC (Rajah 12).

Rajah 12: Trend KDNK, Guna Tenaga dan Pengangguran di Malaysia Semasa GFC (S4 2007 = 100)



Sumber: Anggaran Bank Negara Malaysia menggunakan data daripada Akaun Negara dan Laporan Survei Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia

Keadaan ini menekankan akan pentingnya campur tangan dasar untuk mengurangkan impak kejutan ekonomi kepada pasaran pekerja. Di Malaysia, kesan pandemik telah dapat dikurangkan hasil daripada pelbagai langkah yang diambil untuk mengurangkan beban ekonomi akibat sekatan pergerakan isi rumah, perniagaan dan pekerja. Dasar utama di bawah pakej PRIHATIN, PENJANA, Belanjawan 2021, PERMAI dan PEMERKASA termasuk Program Subsidi Upah (PSU 1.0, 2.0 dan 3.0), peningkatan akses kepada Skim Kredit Mikro dan geran khas mikro-PKS, serta insentif pengambilan pekerja yang ditambah baik di bawah inisiatif PENJANA Kerjaya. Sokongan dasar yang berterusan adalah penting untuk mengelakkan kerosakan yang berpanjangan kepada ekonomi dan pasaran pekerja (*economic and labour market scarring*) sementara ekonomi pulih daripada pandemik.

³⁹ Aaronson dll. (2004). "Can sectoral reallocation explain the jobless recovery?" *Chicago Fed, Economic Perspectives*, 2004, 2nd Quarter; Borio dll. (2015). "Labour reallocation and productivity dynamics: financial causes, real consequences," *BIS Working Papers*; Bartelsman dll. (2019). "Labour reallocation in Recession and Recovery: Evidence for Europe," *National Institute Economic Review*

Bahagian III: Keutamaan dan Imperatif Dasar

Pada bulan November 2020, Kerajaan telah menubuhkan Majlis Pekerjaan Kebangsaan (*National Employment Council, NEC*), yang bertujuan untuk menyelaraskan dan mengharmonikan dasar berkaitan dengan pasaran pekerja, dengan penciptaan peluang pekerjaan menjadi bidang tumpuan utama. Pembentukan NEC amat dialu-alukan untuk mengukuhkan prospek pemulihan yang teguh di samping memastikan keberkesanan pelaksanaan langkah-langkah utama Kerajaan dalam pasaran pekerja. Antara lain, inisiatif utama yang digariskan oleh NEC termasuklah pelan strategik jangka panjang untuk mewujudkan peluang pekerjaan yang meliputi isu berkaitan kekurangan kemahiran dan pekerja dalam sektor utama, serta peluang yang sama rata untuk kumpulan yang mudah terjejas.

Walaupun Kerajaan mengambil langkah tindak balas yang pantas untuk menangani krisis semasa, Malaysia juga perlu menitikberatkan keperluan melaksanakan pembaharuan struktur untuk jangka panjang. Rangka kerja dasar pasaran pekerja yang holistik boleh dipertimbangkan sebagai panduan kepada penggubal dasar untuk membangunkan ekosistem pasaran pekerja yang teguh (Gambar Rajah 1).

Secara amnya, rangka kerja ini merangkumi dasar untuk merangsang transformasi ekonomi, meningkatkan kemahiran serta sistem latihan dan pendidikan, menambah baik Dasar Pasaran Pekerja Aktif (*Active Labour Market Policies, ALMP*) dan menggalakkan hasil pasaran pekerja yang inklusif. Dasar-dasar ini harus disokong oleh penggerak utama seperti penyertaan sektor swasta yang aktif, penyediaan data pasaran pekerja yang komprehensif, serta rangka kerja perundangan dan keupayaan pentadbiran yang bersesuaian. Berasaskan paradigma dasar ini, tiga strategi dasar yang berikut boleh dipertimbangkan.

Pertama, terdapat keperluan mendesak untuk memperkenalkan dasar dan pembaharuan ekonomi yang akhirnya boleh meningkatkan penciptaan peluang pekerjaan dan permintaan untuk pekerja berkemahiran tinggi dan berpengetahuan. Yang paling penting, penilaian holistik terhadap rangka kerja dasar pelaburan semasa serta

Gambar Rajah 1: Empat Tonggak Utama Rangka Kerja Dasar Pasaran Tenaga Kerja



* Pekerjaan yang memenuhi syarat keselamatan, kehormatan dan kesaksamaan

Nota: Diadaptasi daripada rangka kerja dasar pasaran pekerja ILO sebagai tindak balas terhadap pandemik COVID-19

Sumber: Bank Negara Malaysia

ekosistem insentif adalah kritikal untuk merencanakan kembali pelaburan. Dalam hal ini, penerapan visi dan hala tuju strategik yang jelas adalah penting. Dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari Bank Negara Malaysia 2019, rencana bertajuk 'Memastikan Pertumbuhan Masa Depan Menerusi Pelaburan Berkualiti' menggariskan Aspirasi Pelaburan Nasional (*National Investment Aspirations, NIA*) - lima kriteria penting untuk pelaburan berkualiti sejajar dengan matlamat menyeluruh pembangunan nasional⁴⁰. Aspirasi ini memerlukan pelaburan yang: (i) Meningkatkan kecanggihan ekonomi; (ii) Mewujudkan pekerjaan bernilai tinggi; (iii) Memperluas rangkaian hubungan antara industri dalam negeri; (iv) Membangunkan kluster baharu dan kluster sedia ada; dan (v) Meningkatkan keterangkuman. Selain itu, pelan yang berpandangan ke hadapan serta tuntas dan rapi untuk mengurangkan pergantungan pada pekerja asing akan mendorong industri untuk membuat penyesuaian dan peralihan secara beransur-ansur daripada model pengeluaran kos rendah. Pembaharuan ini akhirnya akan membolehkan ekonomi beralih kepada pengeluaran bernilai tinggi dan kegiatan ekonomi yang lebih canggih dan kompleks, serta mewujudkan peluang pekerjaan berkemahiran tinggi yang menjana upah lebih tinggi. Seterusnya, permintaan yang bertambah untuk pekerja berkemahiran tinggi akan mengurangkan isu lebihan siswazah dalam pasaran pekerja pada masa ini.

Kedua, usaha untuk meningkatkan kemahiran dan memudahkan penempatan semula pekerja dalam bidang pertumbuhan tinggi yang lebih berdaya tahan dan produktif patut digiatkan, dengan lebih tumpuan diberikan pada aspek 'masa hadapan pekerjaan'⁴¹. Usaha ini melibatkan rangkaian dasar yang luas untuk memantapkan ekosistem pendidikan dan latihan, selain inisiatif untuk menambah baik mekanisme pepadanan dalam pasaran pekerja. Usaha ini perlu merangkumi strategi yang sistematik dan mampan untuk memudahkan penyertaan industri, institusi dan masyarakat sivil secara berterusan dan konstruktif dalam reka bentuk, perumusan serta pelaksanaan dasar pekerja, kemahiran dan pendidikan⁴². Di negara maju seperti Jerman, Australia dan Korea Selatan, serta di negara jiran seperti Singapura, pembuat dasar, peserta industri, ahli akademik dan pemimpin masyarakat bekerjasama dalam pelbagai Majlis untuk mengenal pasti kemahiran yang diperlukan, mereka bentuk rangka kerja peningkatan kemahiran dan kelayakan hingga mencapai standard yang dikehendaki, mengemas kini kurikulum akademik dan kursus latihan, dan pada amnya menggalakkan peningkatan pengetahuan dan tahap kemahiran tenaga kerja. Langkah ini amat penting untuk tenaga kerja supaya dapat memenuhi perubahan dalam keperluan industri dan cabaran ekonomi semasa. Penubuhan platform tetap sedemikian yang bertujuan memupuk kerjasama di negara ini akan banyak membantu usaha yang sedang dijalankan untuk menambah baik sistem pendidikan kebangsaan, membuat pembaharuan terhadap ekosistem latihan nasional, dan memastikan pelan pembangunan strategik sejajar dengan keperluan industri dan komuniti yang berkembang. Selain itu, penambahbaikan dalam pelaksanaan ALMP dan keupayaan perkhidmatan pekerjaan negara (*national employment services*) akan mempermudah penyesuaian oleh syarikat dan pekerja kepada perubahan keadaan pasaran pekerja.

⁴⁰ Untuk maklumat lanjut tentang pelaburan berkualiti dalam aktiviti yang memenuhi matlamat NIA, mempelbagaian kepada produk lebih canggih dan penggunaan pendekatan pelaburan berasaskan misi, sila rujuk rencana dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari 2020 bertajuk "Inovasi Malaysia: Ke Arah Pertumbuhan Masa Hadapan Berkualiti Tinggi Selepas Pandemik".

⁴¹ Menurut OECD, "masa hadapan pekerjaan" berkisar pada pendigitalan dan globalisasi, yang mencetuskan anjakan radikal dalam cara hidup dan pekerjaan.

⁴² Dalam kalangan negara OECD, kira-kira 75% rakan kongsi sosial dan kira-kira 30% kementerian bersetuju bahawa halangan nyata bagi menjalankan penilaian keperluan kemahiran ialah kurangnya rundingan dengan semua pihak berkepentingan yang berkaitan. Sumber: OECD (2016). "Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs".

Dasar Pasaran Pekerja Aktif (ALMP) di Malaysia

Takrifan

Dasar Pasaran Pekerja Aktif (*Active Labour Market Policies*, ALMP) merupakan dasar campur tangan kerajaan dalam pasaran pekerja untuk membantu pencari kerja (penganggur, pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja bergaji) mendapatkan peluang latihan semula dan peningkatan kemahiran, perantisan, latihan vokasional dan kemahiran, dan akhirnya, pekerjaan. Empat ciri utama ALMP ialah: (1) Pemberian bantuan dalam proses pencarian pekerjaan; (2) Pemberian cadangan skim latihan dan perantisan; (3) Subsidi upah, perkhidmatan pekerjaan awam, dan program kerja awam; dan (4) Sokongan kepada usahawan mikro dan mereka yang bekerja sendiri.

Seperti yang dibangkitkan oleh Bank Dunia⁴³ baru-baru ini, walaupun Malaysia telah mencapai kemajuan besar dalam sistem pembangunan kemahirannya sejak tahun 2000-an, masih terdapat pertindanan dan fragmentasi dalam sistem ALMP Malaysia. Khususnya, pelaksanaan program ALMP yang menjadi tanggungjawab pelbagai agensi lantas menyebabkan ketidakcekan dan kenaikan kos pentadbiran. Hal ini diperhatikan dalam perbelanjaan program yang secara relatif lebih rendah dan bilangan penerima manfaat yang berkurang. Fragmentasi dalam sistem ALMP ini juga mengakibatkan rangkuman strategi tidak menyeluruh dan yang lebih ketara, telah melemahkan hubungan antara latihan dan sokongan guna tenaga dengan keperluan industri.

⁴³ Bank Dunia (2020). "Surviving the Storm," *Malaysia Economic Monitor*.

Ketiga, inisiatif bagi meningkatkan daya tahan pasaran pekerja perlu dipergiat, bermula dengan merapatkan jurang serta meningkatkan akses kepada keselamatan dan insurans sosial. Pandemik COVID-19 telah menyerlahkan jurang dalam liputan perlindungan sosial di banyak negara. Yang nyata, sebahagian besar segmen pekerja wanita, pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja yang lebih muda mempunyai akses yang terhad kepada insurans pekerjaan mahupun simpanan sosial. Terdapat juga jurang dalam liputan program latihan, latihan semula dan peningkatan kemahiran. Sebagai contoh, skim latihan untuk pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja dalam ekonomi jangka pendek (*gig economy workers*) tidak dibangunkan dengan baik atau tidak disediakan secara meluas di Malaysia. Dalam kaji selidik ekonomi baru-baru ini, OECD melaporkan bahawa mereka yang berusia, pekerja dalam perusahaan mikro, pekerja dalam sektor tidak formal dan golongan wanita mempunyai akses yang terhad kepada peluang latihan.⁴⁴ Oleh itu, walaupun pekerja dalam pekerjaan standard diberikan bantuan pendapatan sementara semasa pandemik, banyak lagi pekerja lain yang tidak mempunyai akses kepada dana dan skim latihan. Dana khusus yang disediakan untuk segmen yang mudah terjejas juga terhad, serta maklumat program perlindungan sosial agak berasing-asing dan sukar untuk didapati.⁴⁵ Program-program perlindungan sosial ini juga mempunyai kriteria kelayakan yang berbeza mengikut Kementerian dan agensi yang bertanggungjawab. Walaupun Kerajaan menyedari wujudnya jurang ini dan dengan itu telah menyediakan bantuan khusus pada peringkat awal tercetusnya pandemik, peluasan liputan dan peningkatan jangkauan infrastruktur perlindungan sosial kepada segmen yang mudah terjejas mampu meningkatkan daya tahan guna tenaga dengan ketara bagi menghadapi kejutan ekonomi pada masa hadapan.⁴⁶

⁴⁴ OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Malaysia*

⁴⁵ Dasar-dasar ini termasuklah dasar jaringan keselamatan sosial (contohnya, Bantuan Prihatin Rakyat, MyGovernment), dasar insurans sosial (contohnya, perlindungan tenang oleh PERKESO) dan ALMP (contohnya, platform untuk memudahkan pencarian pekerjaan dan pekerja sambilan (*gig workers*), seperti *MYFutureJobs* dan Program GLOW oleh MDEC; skim latihan di bawah *Human Resource Development Fund* (HRDF)/PENJANA).

⁴⁶ Untuk bacaan lanjut, sila rujuk rencana bertajuk "Visi Perlindungan Sosial di Malaysia" dalam laporan ini.

Jadual 1: Strategi dan Dasar Utama Terpilih

Menggalakkan permintaan bagi pekerja berkemahiran tinggi	Menambah baik mekanisme latihan dan pepadanan	Meningkatkan daya tahan pasaran pekerja
Menggiatkan semula pelaburan melalui NIA	Mempertingkatkan ekosistem pendidikan dan latihan	Merapatkan jurang dalam program keselamatan sosial dan insurans
Peralihan kepada pengeluaran bernilai tinggi	Memastikan penyertaan industri, akademik, dan masyarakat sivil yang padu	Memperluas liputan program kemahiran semula dan peningkatan kemahiran
Mengurangkan pergantungan terhadap pekerja asing	Penambahbaikan ALMP	Menggabungkan program-program perlindungan sosial untuk memudahkan akses yang lebih luas

Kesimpulan

Rencana ini membincangkan isu-isu struktur utama yang mengekang pasaran pekerja di Malaysia. Pertama, pergantungan yang berlebihan pada model pengeluaran kos rendah. Kedua, bekalan siswazah baharu yang jauh melebihi pekerjaan berkemahiran tinggi yang diwujudkan. Ketiga, ketidakpadanan kemahiran yang ketara antara siswazah dengan keperluan industri. Kesan COVID-19 dijangka memburukkan lagi isu-isu struktur yang sekian lama dihadapi ini. Tambahan pula, perubahan yang disebabkan oleh pandemik mungkin mempercepat impak kemajuan teknologi, yang mungkin mempunyai implikasi terhadap pemulihan pekerjaan yang berpunca daripada krisis, serta jenis pekerjaan yang akan diwujudkan pada masa hadapan.

Krisis kesihatan dan ekonomi yang berpunca daripada pandemik COVID-19 boleh dilihat sebagai titik tolak perubahan – peluang untuk menyusun semula dan membina asas-asas ekonomi yang lebih teguh berikutan tercetusnya krisis. Dalam jangka panjang, dasar ekonomi perlu dijuruskan ke arah pembangunan pekerjaan berkemahiran tinggi dengan pendapatan tinggi, dan dilengkapi fokus memajukan peningkatan kemahiran, menambah baik mekanisme pencarian dan pepadanan dalam pasaran pekerja, serta menggalakkan lebih banyak hasil yang lebih inklusif untuk segmen yang mudah terjejas dalam pasaran pekerja. Usaha-usaha yang sedang dijalankan oleh Kerajaan untuk memperluas landskap statistik pasaran pekerja juga dialu-alukan. Hal ini disebabkan oleh pentingnya data yang komprehensif, terperinci dan tepat pada masanya mengenai perkembangan dalam pasaran pekerja bagi membolehkan analisis yang berkualiti dan perumusan dasar yang berkesan.

Rujukan

- Aaronson et al (2004). "Can sectoral reallocation explain the jobless recovery?" Chicago Fed, Economic Perspectives, 2004, 2nd Quarter.
- Acemoglu, D and P Restrepo (2019). "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labour," Journal of Economic Perspectives, Vol. 33, No. 2, pp. 3-30.
- Arulampalam, W. (2001). "Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages," The Economic Journal, Vol. 111, No. 475, pp. F585-F606.
- Bank Negara Malaysia (2016). "Youth Unemployment in Malaysia: Developments and Policy Considerations," Annual Report.
- Bank Negara Malaysia (2017). "Low-skilled Foreign Workers' Distortions to the Economy," Annual Report.
- Bank Negara Malaysia (2018). "Are Malaysian Workers Paid Fairly? An Assessment of Productivity and Equity," Annual Report.
- Bartelsman, E, P Lopez-Garcia and G Presidente (2019). "Labour reallocation in Recession and Recovery: Evidence for Europe," National Institute Economic Review.
- Borio, C, E Kharroubi, C Upper and F Zampolli (2015). "Labour reallocation and productivity dynamics: financial causes, real consequences," BIS Working Papers.
- Borjas, G J (2003). "The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Re-examining the Impact of Immigrants on the Labor Market," The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 4, pp. 1335-1374.
- Borjas, G J (2015). "The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal," National Bureau of Economic Research Working Paper.
- Caballero, R and M L Hammour (1994). "The Cleansing Effect of Recessions," The American Economic Review, Vol. 84, No. 5, pp. 1350-1368.
- Card, D (1990). "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market," Industrial and Labor Relations Review, Vol. 43, No. 2, pp. 245-257.
- Department of Statistics, Malaysia (2019). *The Labour Force Survey Report*.
- Genda, Y, A Kondo and S Ohta (2010). "Long-term effects of a recession at labor market entry in Japan and the United States," Journal of Human Resources 45(1): 157-196.
- Goos, M and A Manning (2007). "Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain," The Review of Economics and Statistics.
- Huckfeldt, C (2016). "Understanding the Scarring Effect of Recessions".
- International Labour Organization (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, 7th Edition.
- Jaimovich, N and Siu H (2018). "Job Polarization and Jobless Recoveries," National Bureau of Economic Research Working Paper.

Kahn, L B (2010). *"The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy,"* Labour Economics 17(2): 303-316.

Keister, R and P Lewandowski (2016). *"A Routine Transition? Causes and Consequences of the Changing Content of Jobs in Central and Eastern Europe,"* IBS Policy Paper 05/2016.

Khazanah Research Institute (2018). *"The School-to-Work Transition of Young Malaysians"*.

Lagarde, C and J D Ostry (2019). *"When more women join the workforce, everyone benefits. Here's why,"* World Economic Forum.

Ministry of Higher Education (2019). Graduate Tracer Study.

Morsy, H. (2012). *"Scarred Generation,"* Finance and Development, IMF.

OECD (2016). *"Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skills Needs"*.

OECD (2019). *"Reducing Skills Imbalances to Foster Productivity Growth of Malaysia,"* OECD Working Paper.

OECD (2019). OECD Economic Surveys: Malaysia.

OECD (2020). *"Worker Security and the COVID-19 Crisis,"* Employment Outlook.

Oreopoulos, P, T von Wachter, and A Heisz (2012). *"The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession,"* American Economic Journal: Applied Economics 4(1): 1-29.

Quintini, G and D Venn (2013). *"Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement"*.

Schreft, S L and A Singh (2003). *"A Closer Look at Jobless Recoveries,"* Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review vol. 88, pages 45-73.

Sevilla, A and S Smith (2020). *"Baby Steps: The Gender Division of Childcare During the COVID19 Pandemic,"* CEPR Discussion Paper No. DP14804.

World Bank (2014). *"Boosting Trade Competitiveness,"* Malaysia Economic Monitor.

World Bank (2015). *"Immigrant Labour,"* Malaysia Economic Monitor.

World Bank (2019). *"Breaking Barriers: Toward Better Economic Opportunities for Women in Malaysia,"* The Malaysia Development Experience Series.

World Bank (2020). *"Surviving the Storm,"* Malaysia Economic Monitor.

World Economic Forum (2020). Future of Jobs Report.

World Intellectual Property Organization (2020). Global Innovation Index Report.

Pembelian Aset oleh Bank Pusat

Apakah yang dimaksudkan dengan program pembelian aset oleh bank pusat? Adakah program ini sama dengan pelonggaran kuantitatif (*quantitative easing*, QE)? Bilakah masa yang sesuai untuk membuat pembelian aset? Rencana ini memberikan gambaran keseluruhan pembelian aset oleh bank pusat global. Rencana ini menghuraikan perbezaan antara pembelian yang dilaksanakan di ekonomi maju (*advanced economies*, AE) dengan di ekonomi pasaran sedang pesat membangun (*emerging market economies*, EME), serta memberikan beberapa pertimbangan penting dalam konteks pasaran kewangan Malaysia.

Latar belakang pembelian aset oleh bank pusat di AE dan EME

Program pembelian aset merujuk pembelian aset kewangan (cth. bon kerajaan domestik, bon korporat atau sekuriti bersandarkan aset) oleh bank pusat melalui pembentukan rizab bank pusat. Hal ini seterusnya membawa kepada pengembangan saiz penyata kewangan bank pusat apabila bank pusat menyuntik mudah tunai ke dalam sistem kewangan. Pada mula teretusnya Krisis Kewangan Global (Global Financial Crisis, GFC), bank pusat di AE menggunakan program pembelian aset berskala besar (*large scale asset purchase*, LSAP) untuk mengurangkan impak keadaan kewangan yang ketat dalam pasaran kewangan dan ekonomi, iaitu keadaan yang juga boleh menyebabkan kredit dikekang oleh volatility yang berlebihan dan ketakcairan dalam pasaran kewangan. Program-program ini kemudiannya diteruskan selepas GFC untuk dijadikan sebagai alat pelonggaran monetari bagi menyokong aktiviti ekonomi memandangkan pertumbuhan ekonomi masih lagi lemah, dan langkah ini lazimnya dikenali sebagai QE. Objektif utama program QE ini adalah untuk menggalakkan perbelanjaan isi rumah dan pelaburan perniagaan melalui pengurangan kadar faedah jangka panjang dan menandakan komitmen bank pusat untuk mengekalkan dasar monetari yang akomodatif untuk suatu tempoh yang panjang. Bank pusat biasanya menetapkan matlamat untuk mencapai sasaran operasi berdasarkan harga, misalnya sasaran kadar faedah dalam dasar monetari konvensional. Program LSAP disifatkan sebagai alat dasar monetari berasaskan kuantiti yang bukan konvensional¹ memandangkan program ini memberikan kesan pengembangan terhadap saiz penyata kewangan bank pusat untuk terus mencapai keadaan monetari yang akomodatif (Borio dan Zabai, 2016). Program ini lazimnya dilaksanakan apabila kadar jangka pendek tidak dapat diturunkan lagi disebabkan kekangan had bawah sifar/had bawah efektif (International Monetary Fund (IMF), 2013). Apabila terganggunya aktiviti ekonomi global berikutan pandemik COVID-19, bank pusat di AE yang kadar dasarnya kekal hampir kepada sifar, sekali lagi melancarkan program LSAP yang lebih besar untuk menyokong ekonomi.

LSAP jarang digunakan oleh bank pusat EME

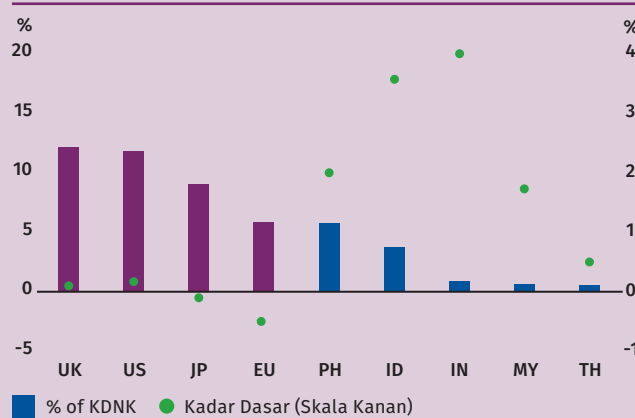
Sebaliknya, program pembelian aset tidak lazim digunakan oleh bank pusat EME semasa berlakunya krisis yang lalu seperti GFC. Hal ini kerana masih terdapat ruang yang mencukupi untuk dasar monetari konvensional digunakan bagi menyokong pemulihan ekonomi. Walau bagaimanapun, berikutan kesan pandemik COVID-19 yang teruk kepada pasaran kewangan dan ekonomi domestik, beberapa bank pusat EME telah memulakan pembelian aset dengan tumpuan utamanya pada bon kerajaan.

Apabila dibandingkan dengan program LSAP bank pusat AE, pembelian aset oleh bank pusat EME berbeza dari segi objektif dan skala. Berdasarkan kajian oleh Bank of International Settlement (BIS) (Arslan, Drehmann dan Hoffmann, 2020) terhadap 13 bank pusat EME, pernyataan objektif utama pembelian aset oleh bank pusat EME adalah untuk mengurangkan keadaan ketakcairan sementara dalam pasaran kewangan domestik serta menangani herotan pasaran dan volatiliti yang berlebihan berbanding dengan objektif untuk melaksanakan dasar monetari yang lebih akomodatif bagi merangsang pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, beberapa bank pusat juga telah mengambil langkah tertentu untuk mengurangkan kesan terhadap kadar hasil bon, berikutan peningkatan ketara dalam keperluan pembiayaan oleh kerajaan masing-masing (Carson, Kondo dan Goyal,

¹ Selain LSAP, alat dasar monetari bukan konvensional lain yang tersedia kepada bank pusat termasuk panduan hadapan dan suntikan mudah tunai jangka panjang dengan insentif untuk menggalakkan pemberian pinjaman bank. Contoh kemudahan mudah tunai jangka panjang ini termasuk Operasi Pembiayaan Semula Jangka Panjang Bersasar (TLTRO) oleh European Central Bank (ECB) dan Skim Pembiayaan Bertempoh dengan Insentif Tambahan untuk PKS (TFSME) oleh Bank of England (BOE).

2020). Dalam keadaan seperti ini, bank pusat membuat pertimbangan sewajarnya untuk mengelakkan timbulnya tanggapan pembiayaan defisit berterusan yang boleh menjejaskan kebebasan bank pusat. Langkah-langkah ini sebahagian besarnya sejajar dengan objektif bank pusat EME untuk memastikan pasaran kewangan berupaya mengantara dana dengan berkesan. Hal ini bertujuan menyokong ekonomi benar di samping memastikan pasaran bon tempatan berfungsi dengan baik. Kesannya, program pembelian aset bank pusat EME ternyata lebih kecil (Rajah 1) dan bersifat sementara berbanding dengan program LSAP yang berterusan di AE.

Rajah 1: Saiz Pembelian Aset oleh Ekonomi Maju dan Ekonomi Pasaran Sedang Pesat Membangun Serantau pada tahun 2020

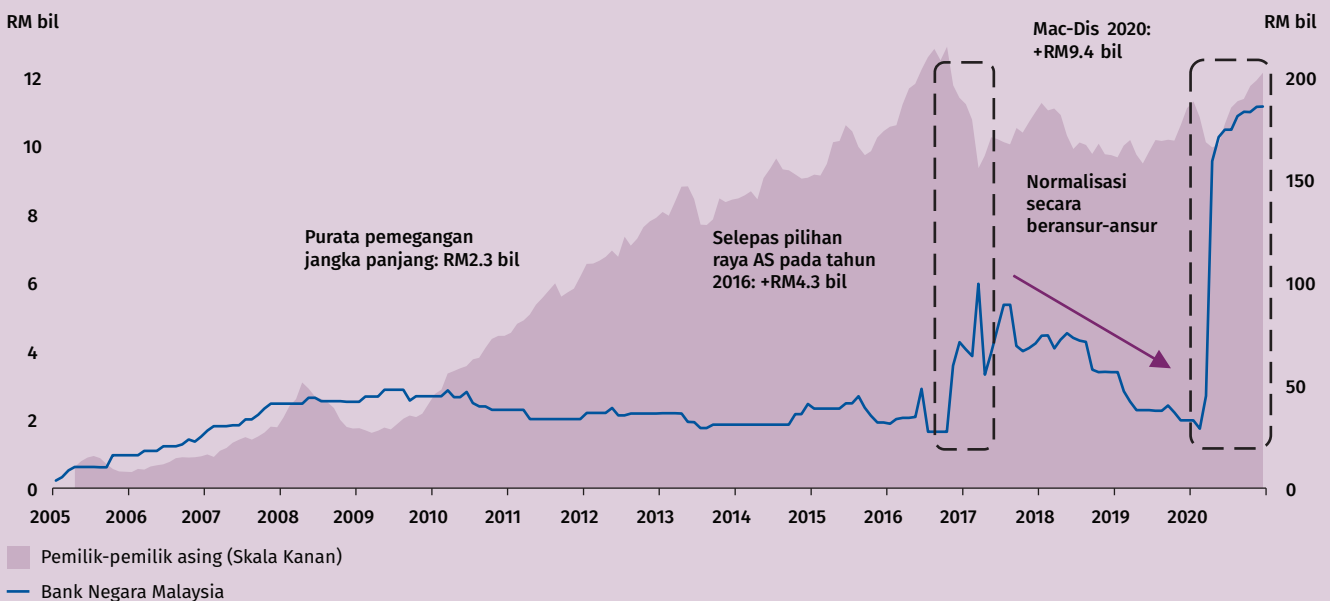


Sumber: IMF Global Financial Stability Report October 2020, Bloomberg (Kadar dasar pada 10 Mac 2021)

Pembelian Aset oleh Bank Negara Malaysia

Pembelian sekuriti kerajaan telah lama menjadi sebahagian daripada instrumen Bank untuk operasi pasaran terbuka (*open market operations*, OMO) dalam pasaran bon. Objektif utamanya adalah untuk mengurus mudah tunai sistem perbankan melalui pembelian sekuriti kerajaan oleh Bank dengan tujuan untuk menyuntik

Rajah 2: Pemegangan Sekuriti Hutang Kerajaan Malaysia oleh Bank Negara Malaysia dan Pemilik-pemilik Asing

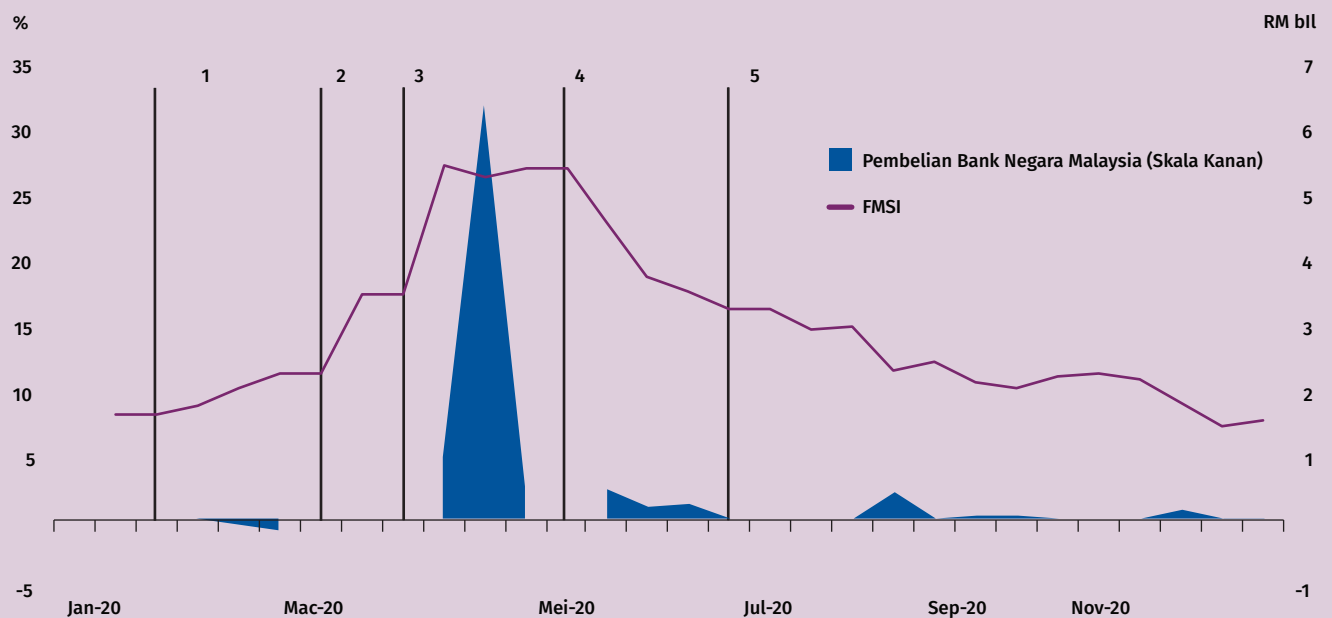


Sumber: Bank Negara Malaysia

mudah tunai sementara ke dalam sistem selain meningkatkan inventori bagi operasi repo. Inventori Bank juga digunakan untuk operasi pemberian pinjaman sekuriti yang bertujuan untuk menggalakkan aktiviti pasaran dua hala yang aktif, terutamanya oleh Peniaga Utama. Sebagai sebahagian daripada mandat Bank untuk memastikan pasaran dapat berfungsi dengan teratur, Bank juga mengambil langkah membeli sekuriti kerajaan apabila pasaran bon mengalami volatiliti yang berlebihan dan kecairan yang merosot. Contohnya, selepas pilihan raya presiden Amerika Syarikat pada tahun 2016, sebanyak RM4.3 bilion bon kerajaan telah dibeli untuk meredakan volatiliti yang berlebihan dan membantu pelarasan harga yang teratur berikutan aliran keluar bukan pemastautin yang besar. Langkah ini penting untuk mengekalkan kelancaran fungsi proses pengantaraan kewangan dan keyakinan para pelabur terhadap pasaran kewangan Malaysia. Walau bagaimanapun, Bank lazimnya mengurangkan semula pemegangan (Rajah 2) bonnya secara beransur-ansur apabila tekanan pasaran semakin reda untuk mengurangkan herotan terhadap harga aset.

Semasa pandemik COVID-19 pada tahun 2020, pasaran kewangan domestik sekali lagi berdepan dengan tekanan berikutan aliran keluar bukan pemastautin dalam jumlah yang besar. Seperti bank pusat lain, Bank mengambil langkah awal menyediakan mudah tunai melalui operasi repo berbalik, menurunkan kadar nisbah Keperluan Rizab Berkanun (*Statutory Reserves Requirement, SRR*) dan pembelian bon kerajaan. Bermula pada bulan Mac sehingga Disember 2020, Bank telah membeli bon kerajaan berjumlah RM9.4 bilion, iaitu jumlah pembelian tertinggi setakat ini. Pembelian Bank ini kebanyakannya dalam pasaran sekunder (94%), manakala pembelian dalam pasaran utama mencakupi peratusan yang kecil (6%) daripada jumlah pembelian. Hasilnya, jumlah pemegangan bon kerajaan adalah sebanyak RM11.1 bilion pada akhir 2020. Pembelian ini menyediakan mudah tunai yang mencukupi dalam pasaran dan membantu pelarasan harga yang teratur dalam keadaan wujudnya tanda-tanda awal tekanan pasaran. Selain itu, pembelian tersebut memastikan kesediaan Bank menggunakan sekuriti yang dibeli untuk operasi pasaran terbuka. Hasilnya, tekanan dalam pasaran kewangan mereda seperti yang diukur oleh Indeks Tekanan Pasaran Kewangan (Rajah 3), dan Bank boleh mengurangkan pembelian bon kerajaannya.

Rajah 3: Indeks Tekanan Pasaran Kewangan (FMSI) dan Respons Dasar Bank Negara Malaysia dalam Tempoh COVID-19



Nota:

1. Kadar Dasar Semalaman (OPR) diturunkan sebanyak 25 mata asas (22 Januari 2020)
2. OPR diturunkan sebanyak 25 mata asas (3 Mac 2020)
3. Nisbah Keperluan Rizab Berkanun (SRR) diturunkan sebanyak 100 mata asas dan Peniaga Utama boleh mengambil kira SKM/TPK sehingga RM1.0 bilion sebagai sebahagian daripada pemuatuhan SRR. (19 Mac 2020)
4. OPR diturunkan sebanyak 50 mata asas dan SKM/TPK boleh digunakan oleh institusi perbankan untuk mematuhi SRR sepenuhnya (5 Mei 2020)
5. OPR diturunkan sebanyak 25 mata asas (7 Julai 2020)

Sumber: Bank Negara Malaysia

Jadual 1: Perbandingan volatiliti kadar hasil bon kerajaan 10 tahun serantau

	Pergerakan Paras Tertinggi hingga Terendah (mata asas)	Kemuncak Volatiliti Kadar Hasil 30 Hari (%)
Malaysia	+77	44
Purata Serantau*	+95	75

*Termasuk Korea, Filipina, Indonesia, India dan Thailand

Sumber: Bloomberg

Pasaran bon domestik kekal berdaya tahan semasa tempoh tekanan

Secara keseluruhan, pasaran bon Malaysia telah berjaya mengharungi krisis dan terus berfungsi dengan baik sepanjang tahun 2020. Kerajaan dan syarikat korporat dapat memanfaatkan pasaran bon domestik untuk pendanaan pada tahun 2020 dalam keadaan persekitaran kadar hasil terendah dalam sejarah dengan jumlah terbitan bersih sebanyak RM118.7 bilion. Permintaan untuk lelongan kerajaan terus mendapat sokongan yang menggalakkan, dengan purata nisbah bida kepada perlindungan sebanyak 2.2x (purata 5 tahun: 2.3x). Keadaan ini dicapai meskipun saiz terbitan kasar adalah lebih besar, iaitu sejumlah RM148.8 bilion berbanding dengan RM115.7 bilion pada tahun 2019. Spread kredit untuk bon korporat telah kembali ke paras wajar dengan pantas, iaitu ke arah paras purata sebelum ini dengan terbitan bersih yang berterusan dalam bulan-bulan selepas tempoh krisis memuncak. Sementara itu, volatiliti kadar hasil kekal terkawal dan berada di bawah paras yang dicatat oleh negara serantau lain, disokong oleh pelabur institusi domestik yang mempunyai kapasiti untuk menyerap jualan yang besar oleh bukan pemastautin dalam pasaran bon domestik.

Pembelian aset merupakan pilihan dasar yang sah oleh bank pusat yang mempunyai ruang dasar monetari konvensional yang terhad

Berdasarkan kajian IMF baru-baru ini (Sever, Goel, Drakopoulos dan Papageorgiou, 2020), program pembelian aset oleh bank pusat EME telah menyumbang kepada kestabilan pasaran kewangan domestik. Hal ini berikutan kadar hasil bon menurun sejurus selepas pengumuman pembelian aset dibuat tanpa menimbulkan kesan jangka pendek yang ketara terhadap kadar pertukaran mata wang. Namun demikian, kajian ini turut memberikan penekanan pada pelbagai risiko ketara yang berkaitan dengan kredibiliti bank pusat yang semakin merosot, dominasi fiskal, tekanan aliran keluar modal yang semakin meningkat selain gangguan dinamik pasaran sekiranya “program pembelian besar-besaran dan terbuka digunakan melangkaui situasi berkaitan pandemik semasa” (Sever, Goel, Drakopoulos dan Papageorgiou, 2020, hlm. 16).

Pengenalan kepada Ruang Dasar Monetari Konvensional dan Had Bawah Efektif

Bahagian A: Had Bawah Sifar (Zero Lower Bound, ZLB) telah sekian lama membentuk asas bagi ruang dasar monetari

Maklumat masa lalu menunjukkan bahawa had dasar monetari konvensional dipercayai berada pada peratus sifar, dan konsep ini dikenali sebagai ZLB. Menurut pemahaman ini, dasar monetari tidak boleh turun di bawah sifar kerana jika kadar faedah nominal negatif berterusan, para pelabur, perniagaan dan isi rumah akan hanya mengumpulkan tunai, lantas mengganggu aktiviti pemberian pinjaman dan peminjaman. Hal ini dikhuatiri akan menyebabkan kesan tidak produktif terhadap ekonomi. Oleh yang demikian, apabila kadar faedah jangka pendek menghampiri sifar, bank pusat secara tradisinya dikatakan tidak dapat

merangsang permintaan dengan menurunkan lagi kadar faedah jangka pendek, lantas menyebabkan ekonomi memasuki perangkap mudah tunai.

Bahagian B: Pengalaman rentas negara pada dekad lalu menunjukkan bahawa had bawah efektif boleh berada di atas atau di bawah peratus sifar

Walau bagaimanapun, pengalaman global pada dekad yang lalu menunjukkan bahawa had bawah efektif (*effective lower bound*, ELB) bagi dasar monetari tidak semestinya sifar – ELB boleh berada di atas atau di bawah sifar (Jadual 2). Hal ini biasanya dicirikan oleh satu tahap yang apabila pengurangan kadar dasar di kurangkan sehingga di bawah tahap tersebut, ia akan menyebabkan kesan negatif bersih kepada ekonomi. Tanda-tanda lazim keadaan ini termasuk penguncupan aktiviti pemberian pinjaman dan kegiatan ekonomi (Brunnermeier dan Koby, 2019, Vieghe, 2019; Carney, 2019). Tanda-tanda ini boleh disebabkan oleh faktor selain kebimbangan terhadap tindakan beralih kepada tunai (Lihat “Bahagian C: Faktor-faktor yang menentukan ELB”). Tanda-tanda tersebut boleh muncul walaupun kadar dasar melebihi sifar. Sebaliknya, beberapa buah bank pusat telah menggunakan dasar kadar faedah nominal negatif dan dikatakan mencapai kejayaan (IMF, 2017), sekali gus menunjukkan bahawa ELB boleh berada pada kadar negatif dalam sesetengah ekonomi.

Berikutan perkembangan ini, istilah standard yang digunakan pada masa ini untuk menerangkan had dasar monetari konvensional telah berubah daripada ZLB kepada ELB (Bernanke, 2017). Berdasarkan kadar dasar semasa, sesebuah ekonomi dengan ELB yang lebih tinggi mempunyai ruang konvensional yang terhad disebabkan hanya beberapa penurunan kadar dasar sahaja yang boleh dilakukan untuk merangsang permintaan. Sebaliknya, ELB yang lebih rendah bermakna bank pusat mempunyai ruang konvensional yang lebih besar untuk digunakan.

Bagi mengelakkan ekonomi daripada jatuh ke dalam perangkap mudah tunai apabila kadar dasar mencapai ELB, beberapa bank pusat telah menggunakan alat dasar monetari bukan konvensional seperti LSAP sekuriti hutang swasta atau awam, kawalan keluk kadar hasil dan panduan hadapan.

Jadual 2: ELB pelbagai negara

ELB adalah positif atau negatif?	Negara (Kadar dasar pada awal Mac 2021)	ELB yang diterbitkan		
Positif atau hampir kepada sifar	Brazil (2.00%)	Tiada siapa tahu dengan pasti paras terendahnya “ELB adalah dinamik” dan “jauh lebih tinggi di ekonomi sedang pesat membangun” (Jun & Mei 2020, Reuters memetik kata-kata Presiden dan ahli <i>Copom Banco Central do Brasil</i>)		
	Kanada (0.25%)	0.25% (2009-Kini, disebut dalam siaran akhbar keputusan dasar monetari <i>Bank of Canada</i>)		
	Korea Selatan (0.50%)	Hampir 0.50% (Mei 2020, Bloomberg memetik kata-kata Gabenor <i>Bank of Korea</i>)		
	Thailand (0.50%)	Melebihi sifar & bergantung kepada keadaan ekonomi dan kewangan semasa (Jun 2015, disebut dalam Laporan Dasar Monetari <i>Bank of Thailand</i>)		
	United Kingdom (0.10%)	Mengkaji kadar negatif (Mei 2020, disebut dalam wawancara dengan ahli Jawatankuasa Dasar Monetari <i>Bank of England</i>)	“Hampir kepada tetapi melebihi sifar” (2016-2020, dipetik daripada ucapan ahli Jawatankuasa Dasar Monetari <i>Bank of England</i>)	0.50% (2009-2016, dipetik daripada ucapan ahli Jawatankuasa Dasar Monetari <i>Bank of England</i>)
Negatif		Kadar median dalam kalangan negara dengan kadar negatif semasa¹: -0.6%		

¹ Merujuk Switzerland, Denmark dan Jepun, berdasarkan siri data BIS tentang kadar dasar bank pusat, tarikh akhir dikemas kini pada 17 Februari 2021

Sumber: Laman sesawang bank pusat, nota dan sidang akhbar, Reuters.com (2016), (2020a), (2020b), (2020c), Bloomberg (2020)

Bahagian C: Faktor-faktor yang menentukan ELB

ELB bersifat sangat dinamik dan boleh berubah bergantung pada interaksi antara pelbagai faktor. Disebabkan sifat ELB yang dinamik ini, usaha untuk menganggarkannya dengan hanya bergantung pada persekitaran keseimbangan separa yang ditakrifkan secara sempit boleh mendatangkan kesan yang buruk terhadap keputusan dasar. Oleh itu, banyak bank pusat bergantung terutamanya pada pertimbangan badan pembuat keputusan dasar monetari mereka dengan disokong oleh analisis kos faedah dan anggaran berdasarkan model. Sebagai contoh, Bank of England telah beberapa kali membuat semakan terhadap ELB sepanjang 10 tahun yang lalu, yang mencerminkan perubahan faktor dan pertimbangan ahli jawatankuasa dasar moneterinya (Carney, 2019; Vieghe, 2019; Reuters.com, 2020c). Faktor-faktor yang mempengaruhi ELB boleh dikategorikan secara kasar kepada faktor domestik, yang secara relatif membolehkan pihak berkuasa dalam negeri mempunyai lebih kawalan, dan faktor global, yang tidak boleh dipengaruhi secara langsung oleh pihak berkuasa dalam negeri (Rajah 4).

Kedudukan kewangan institusi kewangan yang kukuh akan menghasilkan ELB yang rendah, lantas menyediakan ruang dasar yang lebih luas kepada bank pusat. Pengurangan kadar dasar boleh memberikan kesan negatif kepada nilai bersih institusi kewangan dalam jangka sederhana. Hal ini berlaku apabila kadar yang lebih rendah menyebabkan kerugian pendapatan faedah bersih yang lebih besar daripada keuntungan modal. Apabila nilai bersih menghampiri kekangan modal pengawalseliaannya, institusi kewangan mungkin mengurangkan aktiviti pengambilan risiko secara berlebihan bagi melindungi modal mereka. Hal ini dilakukan dengan mengimbangi semula portfolio kredit mereka kepada pinjaman yang lebih selamat atau mengalihkan tumpuan mereka kepada pendapatan bukan faedah. Akibatnya, aktiviti pemberian pinjaman dalam ekonomi mungkin menguncup. Pada satu tahap tertentu, dasar monetari berada pada “kadar pembalikan” (“reversal rate”) atau pada ELB. Pengurangan kadar dasar yang berterusan di bawah tahap ini akan menjadikannya tidak produktif bagi aktiviti pemberian pinjaman dan ekonomi (Brunnermeier dan Koby, 2019). Dalam rangka kerja ini, institusi kewangan yang mempunyai penamparan yang mencukupi mungkin kurang berkemungkinan menghadapi masalah ini dan keadaan ini lantas memberikan ruang yang lebih luas untuk pengurangan kadar dasar.

Rajah 4: Faktor utama mempengaruhi ELB dan ruang dasar monetari



Pertimbangan lain: Pertukaran dinamik penggunaan-tabungan, dan kekangan fizikal untuk menyimpan wang tunai

Sumber: Laman sesawang bank pusat, nota dan sidang akhbar, Reuters.com (2016), (2020a), (2020b), (2020c)

Pengenalan beberapa kemudahan tertentu oleh bank pusat boleh menurunkan ELB. Kemudahan seperti program Pendanaan untuk Pemberian Pinjaman diperkenalkan oleh beberapa bank pusat² untuk menyokong transmisi dasar monetari yang berkesan pada kadar yang sangat rendah. Melalui skim pendanaan ini, institusi kewangan diberikan dana pada kadar rendah yang hampir dengan kadar dasar, lantas membolehkan mereka menurunkan kadar bagi pinjaman kepada pelanggan mereka tanpa menyebabkan tekanan yang ketara pada margin faedah bersih (Nardi et al, 2018). Langkah ini mengurangkan gangguan terhadap aktiviti pemberian pinjaman dalam ekonomi, yang mungkin timbul akibat tekanan pada margin dan penampakan modal. Hasilnya, bank pusat boleh melonggarkan dasarnya kepada kadar yang sangat rendah di samping mengurangkan kesan tidak produktifnya terhadap ekonomi.

Di sesetengah negara, had operasi dan kebimbangan terhadap gangguan pasaran kewangan telah menyebabkan pihak berkuasa menetapkan ELB melebihi sifar. Banyak daripada reka bentuk operasi pasaran kewangan global bukan bertujuan untuk berfungsi dalam keadaan kadar faedah nominal hampir sifar atau negatif. Sebagai contoh, terdapat peraturan yang mengawal proses lelongan sekuriti Perbendaharaan AS baharu yang tidak membenarkan bidaan dikaitkan dengan kadar faedah nominal negatif. Di AS, terdapat juga peraturan yang menyukarkan dana bersama (*mutual funds*) pasaran wang untuk membayar kadar nominal negatif kepada pelabur mereka (Keister, 2011). Pada dasarnya, had ini boleh dipinda dan dimansuhkan walaupun perubahan tersebut mungkin memerlukan masa yang panjang untuk dilaksanakan dan boleh menyebabkan gangguan berkenaan beralih ke pasaran lain (Keister, 2011). Sementara itu, negara-negara lain mungkin tidak mempunyai peraturan dan had yang jelas, tetapi agak bimbang terhadap isu ketidakpastian mengenai kesan kadar yang sangat rendah terhadap fungsi pasaran kewangan dan insentif untuk peserta pasaran. Ketidakpastian ini telah menyebabkan beberapa bank pusat mengambil pendekatan berhati-hati dengan menetapkan ELB yang melebihi sifar (Bank of Canada, 2015).

Bagi kebanyakan EME, sejauh mana kadar faedah boleh diturunkan juga dipengaruhi oleh faktor global. **Faktor ini termasuk tanggapan terhadap kredibiliti bank pusat dan pihak berkuasa awam.** Kredibiliti memainkan peranan terhadap keyakinan pelabur global apabila mereka membuat keputusan untuk melabur. Kredibiliti boleh dicapai melalui rekod prestasi pembaharuan institusi, asas-asas ekonomi yang teguh dan rangka kerja dasar yang lebih kukuh, yang membolehkan negara-negara tersebut berada pada kedudukan yang lebih mantap apabila krisis melanda. Dengan adanya kredibiliti, Shin (2020) berpendapat EME boleh melonggarkan dasar monetari dengan lebih ketara tanpa menjejaskan keyakinan para pelabur. Tindakan ini boleh memberikan ruang kepada pihak berkuasa untuk menurunkan kadar dasar monetari sehingga had tertentu tanpa perlu terlalu bimbang akan ketidakstabilan ekoran aliran keluar modal dan penyusutan kadar pertukaran yang tidak diingini. Sebaliknya, bagi sesetengah EME yang pada masa lalu kurang mempunyai kredibiliti, kemampuan mereka untuk mengendalikan kadar dasar semasa berlakunya krisis agak terhad. Dalam kes-kes yang luar biasa, beberapa bank pusat bahkan terpaksa menaikkan kadar faedah dengan mendadak apabila berdepan penyusutan mata wang dan aliran keluar modal, lantas mengehadkan ruang dasar mereka dengan ketara (Shin, 2020).

Faktor penting lain bagi EME ialah keadaan kewangan global semasa (Cavallino dan Sandri, 2019; Rey, 2015). Kebiasaannya sebelum ini, faktor domestik dan luaran cenderung berinteraksi dalam arah yang berbeza semasa tempoh tekanan dan seterusnya menyekat ruang dasar (BIS, 2021). Sebagai contoh, apabila pelabur global beralih kepada aset selamat (*safe-haven assets*), beberapa bank pusat di EME terpaksa menaikkan kadar dasar mereka untuk membendung aliran keluar modal dan penyusutan kadar pertukaran yang tidak diingini. Hal ini akan menyebabkan keadaan kewangan domestik menjadi ketat dan memburukkan lagi prestasi ekonomi. Sebaliknya, semasa kewangan global dalam keadaan baik, tukar ganti sedemikian tidak begitu ketara. Dalam persekitaran ini, EME secara relatif terselamat daripada tindakan pelupusan pelaburan oleh pelabur asing. Hal ini lantas membolehkan pelonggaran dasar yang lebih ketara tanpa menyebabkan gangguan terhadap faktor luaran.

² Sebagai contoh, Skim Pendanaan Bertempoh *Bank of England*, Operasi Pembiayaan Semula Jangka Panjang Bersasar oleh *European Central Bank* dan Kemudahan Pendanaan Bertempoh *Reserve Bank of Australia*.

Terdapat pertimbangan lain yang mungkin diambil kira dalam jangka masa panjang. Apabila kadar faedah adalah rendah secara berterusan, **pertimbangan tentang perubahan tingkah laku penggunaan dan tabungan mungkin diambil kira**. Sekiranya orang ramai mula bimbang bahawa pulangan atas simpanan mereka akan kekal rendah dan menjangkakan simpanan yang ada tidak mencukupi untuk menampung kehidupan mereka selepas bersara, mereka mungkin mengambil langkah meningkatkan simpanan dan mengurangkan penggunaan (Borio dan Hofmann, 2017; Hannoun, 2015; White, 2012). Akibatnya, kesan rangsangan daripada dasar monetari yang lebih rendah terhadap penggunaan semakin mengecil, bahkan penggunaan juga mungkin semakin berkurang.³

Pertimbangan lain ialah kekangan fizikal untuk pemegangan tunai, yang hanya menjadi relevan apabila pembuat dasar mempertimbangkan antara kadar dasar sifar dengan kadar dasar nominal negatif. Pada dasarnya, kadar faedah nominal tidak boleh berada di bawah sifar kerana pelabur, perniagaan atau isi rumah dengan mudah akan menukar deposit mereka kepada tunai. Secara praktiknya, perbuatan menyimpan jumlah wang tunai yang banyak memerlukan kos yang tinggi seperti ruang simpanan yang selamat. Pemegangan tunai juga menimbulkan kesukaran khususnya bagi syarikat perniagaan besar untuk menjalankan operasi mereka. Oleh itu, beberapa negara telah menetapkan kadar dasar negatif yang sederhana tanpa perlu menyaksikan tindakan beralih kepada tunai atau gangguan terhadap proses pengantaraan (IMF, 2017).

Bahagian D: ELB di Malaysia

Penilaian semasa yang dibuat mendapati ELB di Malaysia adalah rendah tetapi melebihi sedikit daripada kadar sifar, sekali gus memberikan ruang konvensional yang mencukupi pada masa hadapan untuk menghadapi kejutan selanjutnya. ELB yang rendah mencerminkan asas institusi kewangan yang kukuh, yang menyediakan penampungan bagi tekanan margin daripada pengurangan kadar dasar tanpa banyak menjejaskan amalan pengambilan risiko yang diperlukan untuk merangsang ekonomi.

Dari segi luaran, kemungkinan yang terhad bagi normalisasi dasar di AE dalam tempoh jangka sederhana memberikan jaminan bagi potensi pengurangan kadar dasar seterusnya di sesetengah EME termasuk Malaysia. Hal ini tidak semestinya boleh mencetuskan aliran keluar yang menggugat kestabilan. Dalam jangka masa pendek, penghindaran risiko pada peringkat global yang berkurang dan persekitaran kewangan luar negeri yang baik turut menyokong ELB yang rendah memandangkan risiko pemberhentian aliran modal secara tiba-tiba dinilai dalam keadaan terkawal.

Namun begitu, ELB bersifat dinamik dan penilaian ELB pada masa hadapan akan mengambil kira interaksi antara faktor domestik dengan faktor global. Sekiranya faktor global lebih dominan, seperti yang dijangka di kebanyakan EME, ruang dasar monetari konvensional mungkin berubah selaras dengan perubahan dalam keadaan luaran atau keyakinan para pelabur global.

Pembelian aset berskala besar yang berpanjangan menimbulkan beberapa potensi kesan jangka panjang yang buruk

Terdapat beberapa kesan jangka panjang yang buruk yang mungkin timbul akibat daripada pembelian aset dan faktor ini perlu diambil kira apabila membuat keputusan untuk menggunakan dasar-dasar ini. Pertama, kredibiliti dan kebebasan sesebuah bank pusat mungkin terjejas apabila keputusan dasarnya boleh dipengaruhi oleh pemegangan sekuriti hutang kerajaan. Hal ini juga boleh menimbulkan persepsi bahawa bank pusat mungkin membiayai defisit fiskal. LSAP yang berpanjangan oleh bank pusat juga boleh menghalang usaha penetapan harga yang efektif dalam pasaran domestik dengan memberikan tekanan

³ Pada masa ini, dinamik penggunaan-simpanan yang formal dalam konteks ruang dasar monetari secara relatif masih lagi kurang diketengahkan dalam penulisan akademik, namun hal ini merupakan pandangan penting serta sering dikemukakan dalam wacana umum dan dasar (Borio dan Hoffmann, 2017).

terhadap premium risiko. Selain itu, ekonomi bersaiz kecil dan terbuka seperti Malaysia boleh berdepan masalah yang rumit semasa membuat pembelian aset berskala besar. Sebagai contoh, perbezaan kadar faedah yang lebih rendah berbanding dengan negara rakan EME akibat pembelian aset yang meningkat boleh membawa kepada aliran keluar modal dan tekanan pada kadar pertukaran mata wang, lantas menyebabkan keadaan kewangan menjadi ketat. Akhir sekali, keberkesanan LSAP dalam ekonomi berasaskan bank seperti Malaysia mungkin tertakluk pada pelbagai lapisan transmisi dengan kadar pinjaman runcit yang lazimnya tidak ditanda aras secara langsung dengan kadar hasil bon jangka panjang.

Objektif dasar dan ruang dasar monetari konvensional merupakan pertimbangan utama dalam penggunaan alat dasar bukan konvensional seperti pembelian aset berskala besar

Oleh sebab terdapat perbezaan objektif dasar yang timbul di bawah keadaan tertentu, bank pusat akan membuat pertimbangan yang berbeza dalam pemilihan alat yang paling berkesan untuk mencapai mandat mereka. Seperti yang diperhatikan di EME semasa pandemik COVID-19, pembelian aset digunakan sebagai sebahagian daripada operasi pasaran terbuka, walaupun pada skala yang lebih kecil dan bersifat sementara untuk menyediakan mudah tunai dan memastikan kelancaran fungsi pasaran kewangan yang berterusan semasa tempoh tekanan yang meningkat. Dasar monetari yang tidak konvensional, dengan pembelian aset berskala besar sebagai langkah akomodasi dasar monetari yang selanjutnya, biasanya hanya digunakan apabila dasar monetari konvensional dianggap tidak mencukupi. Bagi Malaysia, masih terdapat ruang bagi dasar monetari konvensional pada ketika ini untuk terus melaksanakan dasar monetari yang akomodatif bagi menyokong pertumbuhan ekonomi. Hal ini menunjukkan tiada keperluan segera untuk menggunakan pembelian aset berskala besar bagi tujuan dasar monetari yang akomodatif.

Rujukan

Arslan, Y., Drehmann, M., & Hofmann, B. (2020). BIS Bulletin No.20: Central bank bond purchases in emerging market economies.

Bank of Canada (2020). Bank of Canada will maintain current level of policy rate until inflation objective is achieved, recalibrates its quantitative easing program. Press Releases. October.

Bank of England. (2016). Monetary Policy Summary and minutes of the Monetary Policy Committee meeting ending on 3 August 2016. Bank of England.

Bank of Thailand (2015). Monetary Policy Report. June.

Bernanke, B. (2017). How big a problem is the zero lower bound on interest rates. Blog post, April, 12, 2017. Brookings.

BIS. (2021). Internal report.

Bloomberg (2020). Bank of Korea Cuts Rates to Record Low in Bid for Recovery. Sam Kim and Hooyeon Kim. May 28.

Borio, C., & Zabai, A. (2016). BIS Working Paper: Unconventional monetary policies: a re-appraisal.

Borio, C., & Gambacorta, L. (2017). Monetary policy and bank lending in a low interest rate environment: diminishing effectiveness? *Journal of Macroeconomics*, 54, 217-231.

Borio, C. E., & Hofmann, B. (2017). Is monetary policy less effective when interest rates are persistently low? BIS Working Paper 628.

Borio, C., Gambacorta, L., & Hofmann, B. (2017). The influence of monetary policy on bank profitability. *International Finance*, 20(1), 48-63.

Brunnermeier, M. K., & Koby, Y. (2019). The reversal interest rate: An effective lower bound on monetary policy. Princeton University.

Carney, M. (2019). Remarks to Open Policy Panel. Bank of England Speech.

Carson, R., Kondo, M., & Goyal, K. (2020). Bloomberg article: Debt Monetization Creeps Closer to Global Investors' Wary Relief.

Hannoun, H. (2015). Ultra-low or negative interest rates: what they mean for financial stability and growth, remarks at the Eurofi High-Level Seminar, Riga.

IMF (2013). IMF Policy Paper: Global Impact and Challenges of Unconventional Monetary Policies.

IMF (2017). Negative interest rate policies – initial experiences and assessments. IMF Policy Paper.

IMF (2020). Global Financial Stability Report: Bridge to Recovery.

Keister, T. (2011). Why Is There a 'Zero Lower Bound' on Interest Rates?. Liberty Street Economics blog (November 16).

Nardi, G., B., Nwankwo, C., & Meaning, J. (2018). The Term Funding Scheme: design, operation and impact. Bank of England Quarterly Bulletin, Q4.

Reserve Bank of Australia (2020). Minutes of the Monetary Policy Meeting of the Reserve Bank Board, 18 March 2020.

Reuters.com (2016). Bank of England sees lowest bound for rates above zero, not below – Carney.

Reuters.com (2020a). Has inflation, Brazil's eternal bogeyman, finally been slain? By Jamie McGeever.

Reuters.com (2020b). UPDATE 1-Brazil testing lower bound on rates but care needed -Campos Neto? By Jamie McGeever, Marcela Ayres.

Reuters.com (2020c). Where do Bank of England officials stand on negative rates?

Sever, C., Goel, R., Drakopoulos, D., & Papageorgiou, E. (2020). IMF Working Paper: Effects of Emerging Market Asset Purchase Program Announcements on Financial Markets During the COVID-19 Pandemic.

Shin, H. S. (2020). Outlook for the Global Financial System in the Wake of the Pandemic. BIS Management Speeches. 18 September 2020.

White, W. (2012). Ultra easy monetary policy and the law of unintended consequences. Globalization and Monetary Policy Institute Working Papers, no 126, Federal Reserve Bank of Dallas.

Witmer, J., & Yang, J. (2016). Estimating Canada's effective lower bound. Bank of Canada Review Spring 2016.