

Saiz Sektor Awam di Malaysia semenjak Dasar Ekonomi Baru

Siti Alida John Abdullah*

Halimah @ Nasibah Ahmad

Fakulti Pengurusan Awam dan Undang-Undang, Universiti Utara Malaysia

*Corresponding author; email: alida@uum.edu.my

ABSTRAK

Semenjak pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru pada tahun 1971, kerajaan Malaysia telah menjadi peserta yang aktif dalam ekonomi negara ini. Artikel ini akan membincangkan peningkatan saiz sektor awam di Malaysia semenjak tahun 1970 sehingga 2000 dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Angkubah-angkubah yang digunakan ialah perbelanjaan, hasil dan guna tenaga sektor awam. Melalui angkubah perbelanjaan, perbandingan saiz sektor awam antara Malaysia dan beberapa negara maju dan ASEAN dapat dilakukan. Dari sini, masyarakat dapat menilai sama ada saiz sektor awam di Malaysia terlalu kecil atau terlalu besar dan menentukan saiz yang optimum dengan mengambil kira perbagai ciri dan kehendak masyarakat pada masa kini. Adalah didapati bahawa walaupun kerajaan menggalakkan liberalisasi aktiviti-aktiviti ekonomi, pendekatan Keynesian masih diterima dan dilaksanakan di negara ini.

Katakunci: Dasar Ekonomi Baru, liberalisasi, saiz optimum, pendekatan Keynesian

Public Sector Size in Malaysia since the New Economic Policy

ABSTRACT

Since the implementation of the New Economic Policy in 1971, the Malaysian government has become an active player in the economy. This article will discuss the increase in the size of the public sector in Malaysia from 1970 until 2000 using a descriptive approach. The variables discussed are expenditure, revenue and employment in the public sector. Through these variables, comparison of the size of the public sector can be made between Malaysia and that of several developed and ASEAN countries. This will enable the society to judge whether the size of the Malaysian public sector is too small or too large and to determine the optimum size by considering various characteristics and current needs of the society. Despite the government's encouragement on liberalization of the economic activities, it was noted that the Keynesian approach continued to be accepted and implemented in this country.

Keywords: New Economic Policy, liberalization, optimum size, Keynesian approach

PENDAHULUAN

Selepas berlakunya rusuhan kaum pada 13 Mei 1969, kerajaan Malaysia telah mengubah strategi pembangunan daripada neoklasik kepada campur tangan yang tinggi di dalam kebanyakan aktiviti ekonomi negara. Sebelum Dasar Ekonomi Baru (DEB) diamalkan pada tahun 1971, kerajaan lebih senang membiarkan perjalanan ekonomi ditentukan secara bebas melalui interaksi aktor-aktor di dalam pasaran. Kerajaan menumpukan usaha bagi mengurangkan pergantungan kepada eksport getah dan bijih timah dan kebanyakan perbelanjaan awam digunakan untuk menyediakan infrastruktur yang diperlukan oleh pasaran. DEB bertujuan mengurangkan ketidaksaksamaan agihan pendapatan dan kekayaan di antara kaum dan juga untuk mempelbagaikan kegiatan ekonomi supaya tidak wujud lagi pengenalan kaum berasaskan aktiviti ekonomi. Dasar ini telah menjadikan kerajaan sebagai peserta

ekonomi yang aktif bagi merealisasikan matlamat-matlamat yang telah diputuskan melalui DEB.

Beberapa kajian mendapati bahawa saiz sektor awam meningkat dengan ketara semenjak 1980an di kebanyakan negara, tetapi tidak mencapai tahap prestasi yang dikehendaki oleh masyarakat (Abdul Rahman Idris & Eldridge, 1997; Senjur, 1996). Pada dasarnya, saiz sektor awam meningkat disebabkan peranan yang dimainkan oleh kerajaan atau sektor awam di dalam sesebuah negara. Teori ekonomi menerangkan bahawa perbelanjaan kerajaan memberi kesan kepada pertumbuhan ekonomi dalam dua cara yang berbeza (Ghali, 1998). Pertama, campur tangan kerajaan dan perbelanjaan kerajaan dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi secara positif (Kelly, 1997; Senjur, 1996). Kedua, dalam masa yang sama, ia juga boleh memberikan kesan yang negatif kepada pertumbuhan. Dengan itu, diujahkan bahawa saiz sektor awam perlu dikecilkan bukan sahaja untuk melepaskan sumber-sumber produktif untuk digunakan oleh sektor swasta, tetapi juga mengurangkan tanggungjawab kolektif kerajaan (Abdul Rahman Idris & Eldridge, 1997; Thornton & Ulrich, 1999).

FENOMENA PERTUMBUHAN SAIZ SEKTOR AWAM

Kerajaan semua peringkat di kebanyakan negara di dunia menghadapi persekitaran fiskal yang semakin rumit dengan masalah-masalah ekonomi, sosial dan strategik yang membebankan. Keadaan ini dirumitkan lagi dengan perhatian media dan kesedaran orang ramai mengenai cara-cara kerajaan mendapatkan pendapatan, bagaimana ia membelanjakan wang dan kepada siapa ia meminjamkan atau memberikan wang bagi mencapai matlamat kepentingan awam. Menurut Thornton & Ulrich (1999), jika kos membiayai sektor awam ditunjukkan kepada masyarakat, kebiasaannya mereka merasakan bahawa saiz sektor awam di negara mereka adalah besar. Permintaan mengurangkan saiz sektor awam begitu ketara di Amerika Syarikat sehingga dalam sebuah ucapannya yang popular, Presiden Clinton telah mengumumkan bahawa era saiz kerajaan yang besar telah berakhir (Rosen, 1999).

Jika ada masyarakat yang inginkan supaya saiz sektor awam dikecilkan, adalah penting untuk kita mengetahui bagaimana mereka membuat kesimpulan bahawa saiz sektor awam di negara mereka terlalu besar? Adakah kerana campur tangan kerajaan yang terlalu banyak menjejaskan aktiviti produktif mereka atau disebabkan mereka perlu membayar cukai yang tinggi untuk membiayai perbelanjaan kerajaan yang semakin meningkat? Ini kerana, semakin besar saiz sektor awam dan semakin tinggi campur tangan kerajaan dalam ekonomi, maka semakin besarlah tanggungan rakyat melalui pembayaran cukai dan semakin besar kesannya terhadap taraf hidup rakyat.

Oleh kerana terdapat dua sektor penting dalam ekonomi iaitu sektor awam dan sektor swasta, maka semua sumber yang ada perlu dikongsi bersama. Apabila semakin banyak cukai dikutip oleh kerajaan, maka semakin banyak sumber-sumber produktif akan beralih untuk kegunaan kerajaan (Rosen, 1999). Ini akan menyebabkan sektor swasta mengalami pengurangan sumber yang boleh digunakan untuk memenuhi kehendak dan permintaan dalam pasaran. Walau bagaimanapun, ia tidak bermakna penggunaan sumber-sumber oleh sektor awam tidak membawa faedah kepada masyarakat.

Terdapat dua pandangan yang bertentangan mengenai campur tangan kerajaan dalam ekonomi. Pertama, pandangan liberal yang mahukan supaya kerajaan menghadkan campur tangan melalui pengurangan perbelanjaan kerajaan dan juga pengurangan cukai untuk membolehkan lebih banyak sumber dikendalikan oleh sektor swasta. Pihak ini menentang campur tangan aktif kerajaan kerana beranggapan bahawa kerajaan tidak mempunyai kecenderungan yang kuat untuk mencapai keuntungan atau meningkatkan pulangan terhadap penggunaan wang awam, dan berkemungkinan tidak dapat membuat keputusan yang cekap bagi memperuntukkan sumber-sumber dalam negara. Saiz sektor awam yang besar dikatakan akan menjejaskan pertumbuhan ekonomi sesebuah negara (Dalamagas, 2000; Ghali, 1998).

Sebaliknya, pandangan kedua lebih bersifat nasionalis kerana merasakan bahawa penglibatan kerajaan dalam ekonomi adalah perlu dan wajar untuk membetulkan beberapa masalah ekonomi. Misalnya, kerajaan diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengagihan semula pendapatan dan kekayaan. Kerajaan juga perlu membantu menggiatkan aktiviti-aktiviti ekonomi dan bertindak mengurangkan masalah-masalah ketidakstabilan seperti inflasi dan kemelesetan (Rodrik, 1997).

Artikel ini ingin mengetengahkan beberapa ukuran yang biasanya digunakan oleh ahli-ahli ekonomi sektor awam untuk menentukan saiz sesebuah sektor awam. Diharapkan dengan meneliti ukuran-ukuran yang disediakan ini, masyarakat dapat membuat kesimpulan yang lebih objektif mengenai kedudukan saiz sektor awam di Malaysia. Antara beberapa ukuran untuk menentukan saiz sektor awam ialah jumlah perbelanjaan awam, kutipan cukai dan jumlah guna tenaga sektor awam. Menurut Brown dan Jackson (1990), saiz sektor awam selalunya diukur dengan membandingkan jumlah perbelanjaan awam atau cukai dengan pendapatan agregat negara. Dalam perkataan lain, nisbah perbelanjaan awam atau cukai berbanding Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) adalah dua ukuran yang paling popular digunakan (Berry & Lowery, 1987; Brown & Jackson, 1990; Lybeck, 1986; Rosen, 1999; Ruggeri & Hermanutz, 1997). Tujuan menggunakan ukuran ini ialah menentukan peratusan sumber-sumber produktif yang digunakan oleh sektor awam berbanding saiz keseluruhan ekonomi negara berkenaan.

Selain itu, untuk tujuan perbandingan dengan negara lain, kita boleh menggunakan data mengenai jumlah perbelanjaan kerajaan berbanding KDNK (Rodrik, 1998). Ukuran ini mempunyai dua kelebihan. Pertama, ia mudah diperolehi bagi kebanyakan negara. Kedua, ia bebas daripada unsur bias yang timbul dari segi harga relatif pembelian oleh kerajaan yang wujud di antara negara-negara yang berbeza (Rodrik, 1998). Namun begitu, angkuh seperti saiz perwakilan dan bilangan penduduk yang diwakili oleh seseorang wakil rakyat juga boleh menjadi penentu kepada saiz sektor awam (Thornton & Ulrich, 1999).

HIPOTESIS MENGENAI PERTUMBUHAN SAIZ SEKTOR AWAM

Apabila membincangkan isu saiz sektor awam, rujukan kerap dibuat mengenai pandangan ahli ekonomi Jerman pada kurun kesembilan belas iaitu Adolf Wagner. Beliau menjangkakan skop aktiviti kerajaan akan semakin bertambah apabila rakyat semakin sedar mengenai isu taraf hidup dan meningkatkan permintaan bagi barangan yang disediakan oleh kerajaan (Petry *et al.*, 2000). Saiz perbelanjaan kerajaan akan meningkat lebih cepat berbanding dengan Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) disebabkan pertumbuhan ekonomi dan tekanan daripada rakyat supaya kerajaan berusaha meningkatkan kebajikan sosial. Data empirikal dapat membuktikan bahawa peningkatan permintaan bagi perkhidmatan yang disediakan sektor awam berlaku apabila pendapatan masyarakat mencapai tingkat pendapatan sederhana dan tinggi (Berry & Lowery, 1987).

Peacock dan Wiseman (1961) telah membuat kajian mengenai pertumbuhan perbelanjaan sektor awam di United Kingdom. Mereka mendapati bahawa corak pertumbuhan perbelanjaan awam di negara itu bersifat menaik secara bertingkat-tingkat disebabkan oleh siri gangguan sosial yang berlaku seperti peperangan, ancaman peperangan atau malapetaka. Dalam keadaan tersebut, rakyat mempunyai toleransi yang tinggi untuk membayar cukai yang semakin meningkat. Kesimpulan yang dibuat oleh mereka ialah kerajaan akan meningkatkan aktiviti-aktiviti sektor awam, kutipan hasil cukai dan perbelanjaan kerajaan untuk menghadapi masalah-masalah yang timbul akibat daripada ancaman dan gangguan sosial dan ini akan menyebabkan saiz sektor awam meningkat (dipetik di dalam Aronson, 1985).

Baumol (1967) pula mendapati bahawa proses pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang (*unbalanced growth*) di antara sektor awam dan swasta merupakan satu lagi justifikasi pertumbuhan saiz sektor

awam. Beliau membahagikan aktiviti-aktiviti ekonomi kepada dua jenis iaitu aktiviti-aktiviti yang dapat menggunakan teknologi bagi meningkatkan kecekapan dan produktiviti, dan aktiviti-aktiviti yang tidak dapat menggunakan teknologi secara progresif. Ketidakupayaan menggunakan teknologi untuk meningkatkan produktiviti akan meningkatkan kos menyediakan perkhidmatan kepada masyarakat. Umumnya, perkhidmatan kerajaan bersifat intensif buruh dan buruh bukan sahaja merupakan input, tetapi juga produk akhir. Akibatnya kos pengeluaran dalam sektor awam adalah tinggi jika dibandingkan dengan sektor swasta (dipetik di dalam Aronson, 1985). Dalam perkataan lain, pertumbuhan kos dalam sektor awam berlaku akibat tindakan responsif kerajaan untuk meningkatkan upah dalam sektor awam agar dapat bersaing dengan sektor swasta dalam pasaran buruh (Berry & Lowery, 1987).

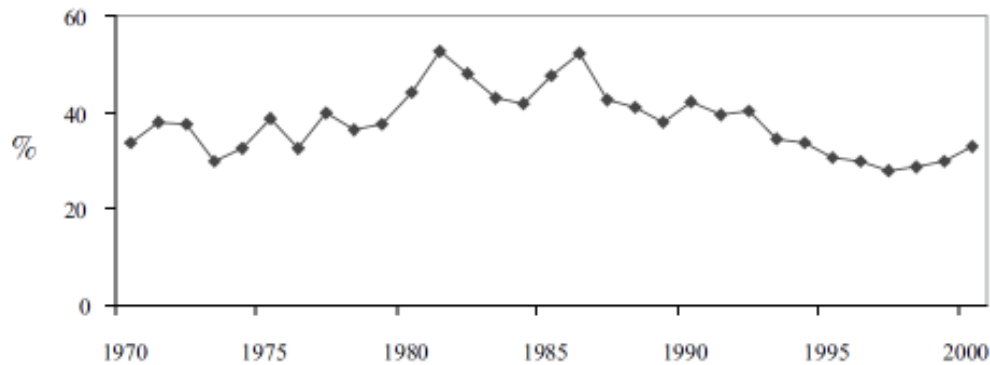
Sesetengah pengkaji menghubungkan proses perbandaran dengan peningkatan perbelanjaan kerajaan berbanding Keluaran Dalam Negara Kasar (Petry *et al.*, 2000). Perbandaran menyebabkan permintaan bagi barangan awam seperti pencegahan jenayah, pembentung, kebersihan awam dan beberapa kemudahan meningkat. Perbandaran dan pertumbuhan ekonomi juga mempunyai kesan sampingan seperti kesesakan dan pencemaran yang memerlukan campur tangan kerajaan bagi mengawalinya. Selain itu, pertambahan penduduk dan komposisi penduduk yang heterogen juga menyebabkan permintaan terhadap barang dan perkhidmatan yang disediakan oleh sektor awam bertambah dari segi kuantiti dan magnitudnya (Dalamagas, 2000; McCarty, 1993).

Mengikut Trotman-Dickenson (1983), selain pelbagai faktor yang telah disebutkan itu, pertumbuhan saiz sektor awam mengalami kecenderungan meningkat kerana banyak kerajaan telah meninggalkan doktrin *laissez-faire*. Teori tiada campur tangan kerajaan tidak lagi mendapat sambutan serta terdapatnya tekanan daripada pihak awam bahawa kerajaan wajar memberi bantuan bagi mengatasi masalah pengangguran dan mewujudkan peluang-peluang pekerjaan baru. Untuk merealisasikan kehendak sedemikian, dasar-dasar bersesuaian perlu digubal dan perbelanjaan awam perlu ditingkatkan (Trotman-Dickenson, 1983). Berry dan Lowery (1987) membuat kesimpulan bahawa dua strategi pembangunan kerajaan iaitu “kerajaan yang responsif” dan “campur tangan yang berlebihan” akan menyebabkan pertumbuhan saiz sektor awam. Mereka membuat kesimpulan bahawa pelbagai faktor dan bukannya satu faktor sahaja menerangkan peningkatan saiz sektor awam (Berry & Lowery, 1987).

KEDUDUKAN PERBELANJAAN SEKTOR AWAM DI MALAYSIA

Sektor awam di Malaysia terdiri daripada kerajaan persekutuan, kerajaan-kerajaan negeri, kerajaan-kerajaan tempatan, agensi-agensi kerajaan dan badan-badan berkanun. Rajah 1 menunjukkan trend kedudukan perbelanjaan awam berbanding KDNK (tanpa mengambil kira perbadanan awam bukan kewangan). Bagi tempoh 1970 hingga 2000, purata perbelanjaan sektor awam ialah 37.9 peratus daripada jumlah KDNK. Peratus tertinggi dicatatkan pada tahun 1981 (52.5%) dan 1986 (52.3%). Peratus terendah pula ditunjukkan pada tahun 1997 iaitu 26.7%.

Rajah 1
Peratus Perbelanjaan Sektor Awam Malaysia Berbanding KDNK dari Tahun 1970 hingga 2000



Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

Sistem federalisme yang diamalkan di Malaysia membenarkan Kerajaan Persekutuan menggunakan jumlah terbesar daripada perbelanjaan sektor awam. Hal ini dapat diperhatikan melalui Jadual 1 yang menunjukkan perbelanjaan setiap peringkat kerajaan berbanding KDNK. Perbelanjaan yang dilakukan oleh Kerajaan Persekutuan merupakan perbelanjaan yang penting dan strategik seperti perbelanjaan untuk kesihatan, pertahanan, pendidikan dan seumpamanya. Kerajaan-kerajaan Negeri pula hanya dibenarkan membuat perbelanjaan yang kurang penting seperti yang terdapat di dalam Senarai Negeri. Antaranya melibatkan hal ehwal pertanian dan perhutanan, tanah, hukum syarak dan hal ehwal kerajaan tempatan.

Jadual 1
Peratus Perbelanjaan Pelbagai Unit Kerajaan Berbanding KDNK

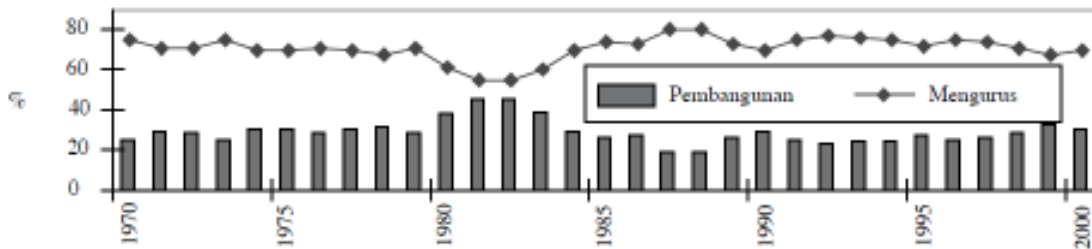
Tahun	Persekutuan	Negeri	Tempatan	Badan Berkanun
1985	35.1%	6.6%	1.1%	4.9%
1990	30.9	6.0	1.2	4.2
1995	23.2	3.5	1.3	2.5
2000*	25.7	3.4	1.1	2.8

* Anggaran

Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran).

Jumlah perbelanjaan Kerajaan Persekutuan Malaysia terbahagi kepada dua iaitu perbelanjaan mengurus dan perbelanjaan pembangunan. Rajah 2 menunjukkan bahawa dalam tempoh DEB, jumlah perbelanjaan mengurus secara keseluruhannya adalah lebih tinggi daripada jumlah perbelanjaan pembangunan. Didapati trend kedua-dua jenis perbelanjaan tersebut berbanding jumlah keseluruhan perbelanjaan Kerajaan Persekutuan mengalami sedikit turun naik dan trend ini agak stabil kecuali pada tahun-tahun 1981 dan 1982. Peningkatan yang signifikan telah berlaku bagi perbelanjaan pembangunan Kerajaan Persekutuan mulai tahun 1980 hingga 1983. Dalam tempoh tersebut, kerajaan mengamalkan dasar fiskal mengembang bagi mengawal kesan kemerosotan ekonomi dunia daripada terlalu menjejaskan ekonomi negara. Maksudnya, kerajaan telah meningkatkan perbelanjaan secara langsung untuk meningkatkan permintaan agregat yang lemah dan pelaburan swasta yang terjejas.

Rajah 2
Peratus Perbelanjaan Mengurus Dan Pembangunan daripada Jumlah Perbelanjaan Kerajaan Persekutuan, 1970-2000



Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

Jadual 2
Peratus Perbelanjaan Kerajaan Persekutuan Mengikut Sektor

Tahun	Keselamatan	Ekonomi	Sosial	Pentadbiran Am	Lain-lain
1970	23.15 %	23.15 %	26.09 %	9.11 %	18.50 %
1975	21.88	24.90	27.98	9.57	15.66
1980	17.39	28.66	22.92	7.12	23.91
1985	14.35	22.43	26.21	8.01	29.01
1990	13.63	25.18	27.76	7.33	26.10
1995	17.56	18.39	30.92	12.69	20.43
2000*	11.54	19.05	30.91	16.52	21.98

* Anggaran

Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

Perbelanjaan Kerajaan Persekutuan juga dibahagikan mengikut sektor iaitu sektor keselamatan, sosial, ekonomi, pentadbiran am dan lain-lain. Jadual 2 menunjukkan bahawa peratus perbelanjaan kerajaan paling tinggi disumbangkan terhadap sektor sosial. Sektor ini meliputi aspek pendidikan, kesihatan, perumahan dan lain-lain. Dengan itu, boleh disimpulkan perbelanjaan Kerajaan Persekutuan Malaysia banyak ditumpukan untuk menjamin kesejahteraan dan keselesaan rakyatnya. Dasar-dasar selepas tahun 1990an juga lebih menjurus ke arah masyarakat penyayang dan berwawasan. Ia telah dimanifestasikan melalui pembinaan banyak sekolah, institusi pengajian tinggi dan kemudahan kesihatan.

Seterusnya, peratus perbelanjaan Kerajaan Persekutuan juga turut dibahagikan mengikut objek perbelanjaan seperti emolument, perbelanjaan bekalan dan perkhidmatan, bayaran khidmat hutang, dan pemberian kepada kerajaan-kerajaan negeri. Emolument merupakan objek perbelanjaan terpenting berbanding kategori perbelanjaan lain walaupun peratusan perbelanjaan ini daripada jumlah keseluruhan perbelanjaan Kerajaan Persekutuan semakin berkurangan. Dapat dikatakan bahawa penyediaan perkhidmatan oleh sektor awam melibatkan kos upah yang tinggi berbanding dengan kos-kos lain. Dengan itu, teori pertumbuhan tidak seimbang yang dikemukakan oleh Baumol mengenai peningkatan kos sektor awam antara lain disebabkan kos yang tinggi untuk pembayaran upah dalam sektor dapat diaplikasikan dalam konteks Malaysia. Hal ini tidak dapat dielakkan kerana produk sektor awam biasanya bersifat perkhidmatan berbanding barangan.

Perbandingan saiz sektor awam Malaysia dengan beberapa negara maju dan ASEAN dapat dijadikan panduan untuk menentukan arah tuju polisi fiskal Malaysia yang akan digunakan pada masa hadapan.

Untuk mengurangkan bias akibat perbezaan harga dan kedudukan ekonomi antara negara, perbelanjaan penggunaan berbanding KDNK digunakan data didapati daripada *National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables*, 1994 dan *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*. Dua negara jiran yang dipilih ialah Singapura dan Thailand. Singapura adalah jiran Malaysia yang paling maju dari segi ekonomi. Ia mengamalkan sistem ekonomi baru (oikonomi) yang menggalakkan penglibatan struktur sosial bagi meningkatkan taraf hidup masyarakat. Thailand mengamalkan sistem ekonomi yang hampir sama seperti Malaysia. Jadual 3 menunjukkan peratus perbelanjaan penggunaan daripada KDNK paling besar di negara-negara maju seperti Sweden, United Kingdom, Jerman dan Amerika Syarikat, berbanding negara-negara ASEAN termasuk Malaysia.

Jadual 3
Peratus Perbelanjaan Penggunaan Daripada KDNK antara Beberapa Negara Terpilih

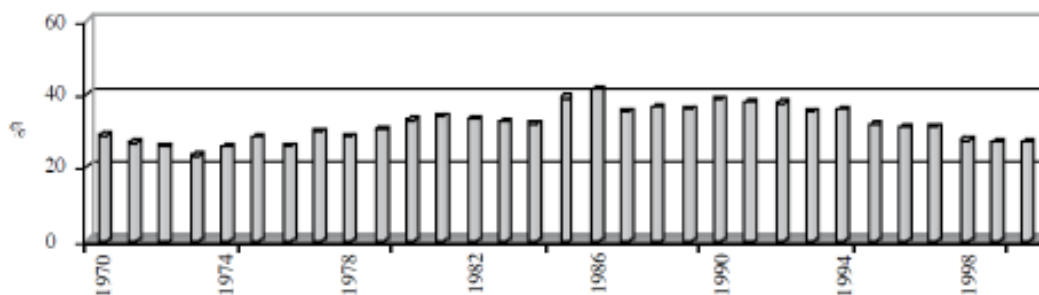
Tahun	1983	1987	1990	1991	1992	1993	1994
Sweden	28.9	26.7	27.4	27.3	27.9	28.1	27.3
United Kingdom	22.2	20.6	20.6	21.7	22.2	22.0	21.6
Jerman	20.2	20.0	18.3	17.6	18.0	18.1	17.8
Amerika Syarikat	18.3	18.5	17.8	18.1	17.7	17.1	16.5
Malaysia	15.7	15.4	14.0	14.2	13.0	13.1	12.6
Thailand	12.9	11.3	9.4	9.2	9.9	10.0	9.8
Singapura	10.9	12.5	10.0	9.9	9.4	8.7	8.3

Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

KEDUDUKAN HASIL SEKTOR AWAM DI MALAYSIA

Hasil sektor awam juga dapat mengukur saiz sektor awam dan ia meliputi hasil-hasil daripada kesemua peringkat kerajaan dan badan-badan berkanun. Trend hasil sektor awam di Malaysia berbanding KDNK dapat diperhatikan melalui Rajah 3. Bagi tempoh 1970 hingga 2000, hasil tertinggi sektor awam berbanding KDNK ialah sebanyak 41% pada tahun 1986 dan terendah sebanyak 23% pada tahun 1973. Hasil awam dapat dipecahkan kepada hasil cukai dan hasil bukan cukai. Hasil cukai pula terbahagi kepada pelbagai cukai langsung dan tidak langsung. Jadual 4 menunjukkan bahawa hasil sektor awam di Malaysia kebanyakannya diperolehi di peringkat Kerajaan Persekutuan.

Rajah 3
Peratus Hasil Sektor Awam Berbanding KDNK Dari Tahun 1970 hingga 2000



Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

Terdapat dua pendekatan untuk menentukan kepentingan sesuatu jenis cukai. Pertama, ia dinilai dari segi

sumbangannya kepada jumlah keseluruhan hasil cukai. Kedua, ia diukur dari segi sumbangan jenis cukai itu terhadap KDNK. Menurut Zyadi Md. Tahir dan Ragayah Mat Zin (1990), semakin membangun sesebuah negara, semakin berkurang pergantungan kepada cukai luaran seperti cukai import dan eksport. Sebaliknya, cukai berdasarkan kegiatan dalam negeri akan semakin diberi keutamaan (Zyadi Md Zin & Ragayah Hj Mat Zin, 1990). Pada awal tahun 1970an, hasil cukai langsung ialah 35% dan cukai tidak langsung pula menyumbang 65% daripada jumlah hasil cukai kerajaan. Walau bagaimanapun, pada tahun 2000 didapati cukai tidak langsung hanya menyumbang sebanyak 38.5% daripada hasil cukai Kerajaan Persekutuan sedangkan cukai langsung menyumbang sebanyak 61.5%. Ini menunjukkan bahawa Malaysia semakin mengurangkan kebergantungan kepada cukai-cukai luaran yang menimbulkan kontroversi seperti cukai import dan eksport.

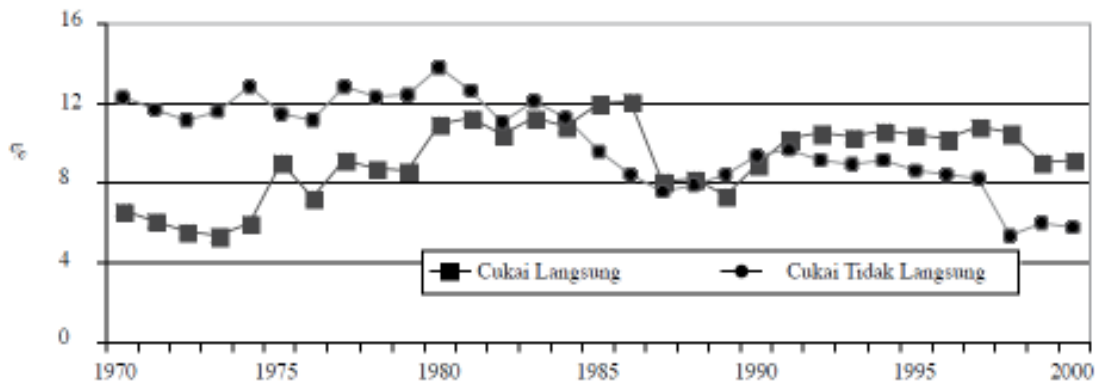
Jadual 4
Kedudukan Hasil Sektor Awam di Malaysia, 1970 hingga 2000 (RMjuta)

Tahun	Hasil Sektor Awam (A)	Hasil Kerajaan Persekutuan (B)	Hasil Cukai Kerajaan Persekutuan (C)	B/A	C/B
1970	3,036	2,400	2000	79%	83.3
1974	5,811	4,788	4,311	82.4	90
1978	10,751	8,841	8,007	82.2	90.6
1982	20,597	16,690	12,590	81	75.4
1986	29,431	19,518	14,682	66.3	75.2
1990	44,648	29,521	21,244	66.1	72
1994	67,997	49,447	37,487	72.7	75.8
1998	77,459	56,710	45,336	73.2	80
2000	87,064	63,500	48,510	72.9	76.4

Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

Rajah 4 menunjukkan peratus sumbangan cukai langsung dan cukai tidak langsung terhadap KDNK dan sekali lagi didapati cukai langsung telah menjadi semakin penting berbanding dengan cukai tidak langsung. Keadaan ini disebabkan berkurangnya pergantungan ekonomi Malaysia kepada eksport getah dan bijih timah serta kepelbagaian ekonomi yang diamalkan sepanjang tempoh DEB. Ini bermakna, kepentingan relatif cukai eksport dan cukai tidak langsung lain telah semakin berkurangan.

Rajah 4
Sumbangan Cukai Langsung dan Tidak Langsung terhadap KDNK



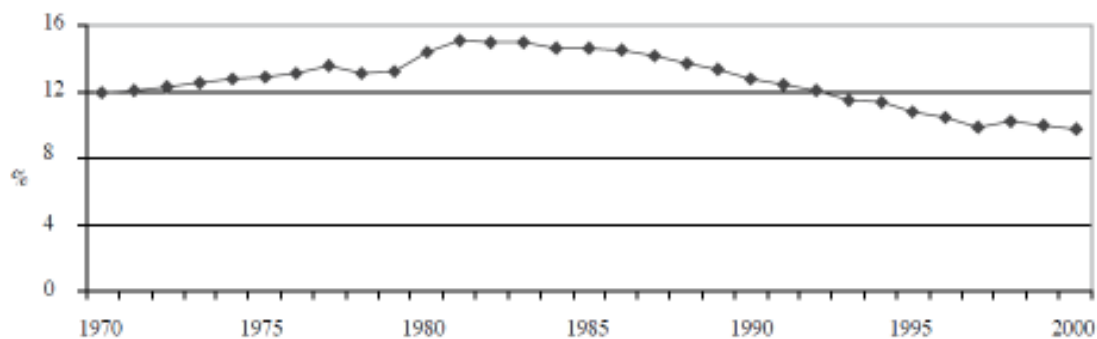
Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

GUNATENAGA SEKTOR AWAM DI MALAYSIA

Ukuran saiz sektor awam yang ketiga iaitu guna tenaga sektor awam di mana jumlah guna tenaga sektor awam meliputi guna tenaga yang bekerja di dalam perkhidmatan kerajaan persekutuan, kerajaan-kerajaan negeri, kerajaan-kerajaan tempatan dan badan-badan berkanun. Daripada kajian yang telah dilakukan sepanjang tempoh 31 tahun, nisbah guna tenaga sektor awam berbanding jumlah guna tenaga di Malaysia adalah sekitar satu daripada 10 pekerjaan.

Pada tahun 1970, terdapat 398,000 orang kakitangan sektor awam berbanding 3.34 juta orang guna tenaga keseluruhan di negara ini. Pengambilan yang ketara dalam guna tenaga sektor awam berlaku pada tahun 1981 disebabkan operasi isi penuh kerana negara menghadapi kadar pengangguran yang tinggi pada masa itu. Sebaliknya, selepas 1986 kerajaan mula mengamalkan pengambilan yang terkawal menyebabkan peratus pertumbuhan guna tenaga sektor awam adalah rendah. Pada tahun 2000, terdapat sebanyak 863,000 orang kakitangan awam berbanding 9 juta guna tenaga keseluruhan.

Rajah 5
Peratus Guna Tenaga Awam daripada Jumlah Keseluruhan Guna Tenaga di Malaysia



Sumber: Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan (beberapa keluaran)

PENYUMBANG PERTUMBUHAN SAIZ SEKTOR AWAM DI MALAYSIA

Menurut Ismail Salleh dan H. Osman Rani (1991), terdapat dua faktor utama yang menyebabkan pertumbuhan saiz sektor awam di Malaysia iaitu peningkatan pendapatan per kapita dan pembangunan ekonomi dan perubahan demografi penduduk. Pendapatan per kapita Malaysia telah meningkat daripada RM1,080 pada tahun 1970 kepada RM29,320 pada tahun 2000. Oleh yang demikian, adalah tidak menghairankan apabila permintaan bagi barangan awam juga meningkat dengan pesatnya dalam tempoh tersebut.

Sejak awal tahun-tahun 1970an, permintaan bagi infrastruktur seperti jaringan jalan raya, bekalan elektrik dan air serta sistem komunikasi telah meningkat dengan pesat sekali sejajar dengan dasar penggantian import (1970an) dan dasar penggalakkan eksport (mulai 1980an) yang diamalkan oleh kerajaan. Selain itu, perkembangan sektor perindustrian telah membawa kepada beberapa masalah seperti migrasi besar-besaran dari luar bandar ke bandar, kesesakan, masalah setinggan dan keperluan perumahan.

Seperti yang dialami di negara-negara maju, perubahan demografi penduduk telah mempengaruhi pertumbuhan perbelanjaan awam. Mengikut McCarty (1993), semakin heterogen penduduk di sesebuah negara, semakin besar saiz sektor awam kerana kerajaan terpaksa memenuhi permintaan daripada pelbagai kumpulan dalam negara. Di Amerika Syarikat dan United Kingdom, peningkatan umur golongan

masyarakat yang dilahirkan setelah peperangan menyebabkan peningkatan yang besar bagi perbelanjaan pendidikan, pencen dan bayaran pindahan yang lain (Connolly & Munro, 1999).

Di Malaysia, hal ini didapati benar pada penghujung tahun-tahun 1970an, di mana keperluan untuk pendidikan rendah, menengah dan pengajian tinggi telah bertambah dengan cepat (Ismail Salleh & H. Osman Rani, 1991). Lanjutan itu, didapati bahawa permintaan bagi perkhidmatan kesihatan juga telah meningkat kerana faktor umur penduduk. Nisbah perbelanjaan bagi bayaran pencen berbanding perbelanjaan mengurus Kerajaan Persekutuan telah menunjukkan trend semakin meningkat sepanjang tempoh kajian dari tahun 1970 sehingga 2000.

Pertumbuhan perbelanjaan awam mempunyai kaitan dengan keupayaan kerajaan membiayai perbelanjaannya. Alat pembiayaan utama kerajaan ialah hasil cukai. Salah satu faktor yang dapat meningkatkan kapasiti fiskal kerajaan ialah partisipasi wanita dalam ekonomi. Semakin tinggi nisbah tenaga kerja wanita dalam guna tenaga semakin besar asas fiskal bagi kerajaan memungut hasil cukai (Petry *et al.*, 2000).

Menurut kajian yang dilakukan oleh Mithani dan Khoon (1999), saiz sektor awam di Malaysia ditentukan oleh keputusan-keputusan mengenai aspek perbelanjaan. Dengan itu, sebarang usaha untuk mengecilkan saiz sektor awam memerlukan pengecilan dalam perbelanjaan sektor awam iaitu dengan mengecilkan saiz defisit belanjawan tahunan secara terkawal (Mithani & Khoon, 1999).

KESIMPULAN

Kebanyakan kajian di negara Barat menunjukkan bahawa terdapat keperluan untuk mengecilkan saiz sektor awam dan pertumbuhan saiznya telah terlalu cepat, terutamanya bagi kerajaan di peringkat pusat. Kajian ini juga menunjukkan bahawa perbelanjaan penggunaan sektor awam di Malaysia telah meningkat dengan ketara dan lebih besar berbanding dengan negara-negara jirannya. Namun begitu, ia masih kecil jika dibandingkan dengan negara-negara maju seperti Sweden, Jerman, United Kingdom dan Amerika Syarikat. Walaupun DEB melibatkan program-program pengagihan semula dan strategi-strategi campur tangan dalam ekonomi yang lebih aktif berbanding dasar sebelumnya, saiz sektor awam di Malaysia masih kecil berbanding negara-negara maju kerana Malaysia masih tidak mampu untuk mengadakan program-program perbelanjaan yang terlalu bersifat kebajikan dan ia juga tidak merasakan keperluan untuk mengadakan perbelanjaan pertahanan yang tinggi seperti Amerika Syarikat dan United Kingdom.

Trend perbelanjaan dan hasil sektor awam berbanding KDNK di negara ini menunjukkan keadaan turun naik sepanjang tempoh 1970 hingga 2000. Walaupun pada kebiasaannya perbelanjaan sektor awam melebihi hasil, kedudukan hasil menggambarkan trend yang hampir sama dengan perbelanjaan penggunaan. Ini bermakna, kerajaan berusaha memastikan kedudukan kewangan negara yang agak sihat dengan kebolehan membiayai perbelanjaan semasa negara. Walaupun sebahagian besar perbelanjaan penggunaan kerajaan melibatkan kos guna tenaga, kerajaan Malaysia telah mengamalkan dasar pengambilan tenaga kerja awam yang begitu berhati-hati supaya tidak berlaku peningkatan kos sektor awam yang terlalu tinggi dalam jangka masa panjang.

Tidak dapat dipertikaikan bahawa semakin banyak objektif yang hendak dicapai oleh sesebuah negara, semakin tinggi kemungkinan untuk bertambahnya saiz sektor awam. Di Malaysia, perubahan dasar yang ketara daripada dasar ekonomi *laissez-faire* kepada campur tangan yang ekstensif melalui DEB telah meningkatkan tanggungjawab, fungsi dan skop kerajaan. Selagi Malaysia menjadi negara sedang membangun dan tertakluk kepada persekitaran ekonomi global yang sentiasa berubah-ubah, adalah sukar untuk pembuat dasar di Malaysia meninggalkan doktrin Keynes yang mengkehendaki campur tangan kerajaan bagi meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat.

RUJUKAN

- Abdul Rahman Idris, & Eldridge, D. (1997). Seeking a conceptual explanation of the growth of public sector employment beyond current reform parameters. *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 471-484.
- Aronson, R. (1985). *Public Finance*. Singapore: McGraw Hill.
- Baumol, William J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57(June), 415-426.
- Berry, W., & Lowery, D. (1987). Explaining the size of the public sector: responsive and excessive government interpretations. *The Journal of Politics*, 49, 401-440.
- Brown, C. V. & Jackson, P. M. (1990). *Public Sector Economics* (4th. ed.). Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Connolly, S., & Munro, A. (1999). *Economics of the Public Sector*. Essex: Prentice Hall.
- Dalamagas, B. (2000). Public sector and economic growth: The Greek experience. *Applied Economics*, 32(3), 277-288.
- Ghali, K. (1998). Government size and economic growth: Evidence from a multivariate cointegration analysis. *International Review of Applied Economics*, 31, 975-978.
- Ismail Salleh, & H. Osman Rani. (1991). *The Growth of the Public Sector in Malaysia*. Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia.
- Kelly, T. (1997). Public expenditures and growth. *The Journal of Development Studies*, 34(1), 60-84.
- Kementerian Kerajaan (2004). Laporan Ekonomi. Kuala Lumpur: Kementerian Kewangan Malaysia.
- Lybeck, J. A. (1986). *The Growth of Government in Developed Economies*. Aldershot: Gower Publishing Company.
- McCarty, T. A. (1993). Demographic diversity and the size of the public sector. *Kyklos*, 46(2), 225-240.
- Mithani, D. M., & Khoo, G. S. (1999). Causality between expenditures and revenue in Malaysia. *Asean Economic Bulletin*, 16(1), 68-80.
- Peacock, A., & Wiseman, J. (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Petry, F., Inbeau, L., Crete, J., & Clavet, M. (2000). Explaining the evolution of government size in the Canadian provinces. *Public Finance Review*, 28(1), 26-49.
- Rodrik, D. (1997). The 'paradoxes' of the successful state. *European Economic Review*, 41, 411-442.
- Rodrik, D. (1998). Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.
- Rosen, H. S. (1999). *Public Finance* (5th. ed.). Singapore: Irwin/ McGraw Hill.
- Ruggeri, G. C., & Hermanutz, D. (1997). *Leviathan Revisited: The Growth of Government Spending in Canada Since 1961*. Hampshire: Avebury.
- Senjur, M. (1996). Public expenditure rate and economic growth. *International Journal of Social Economics*, 23(10/11), 236-246.
- Thornton, M., & Ulrich, M. (1999). Constituency size and government spending. *Public Finance Review*, 27(6), 588-598.
- Trotman-Dickenson, D. I. (1983). *Public Sector Economics Made Simple*. London: Heinemann.
- Zyadi Md Zin, & Ragayah Hj Mat Zin. (1990). *Ekonomi Pencukaian*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.