Pendekatan Analisis untuk Menilai Keadaan Pasaran Pekerja dan Implikasi kepada Dasar Monetari

Analisis mengenai sejauh mana pasaran pekerja dalam keadaan lesu (*slack*) atau sesak (*tightness*), dan sama ada keadaan ini berkurang atau meningkat, merupakan penilaian utama dalam memaklumkan prospek pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Di Malaysia, pemulihan ekonomi yang kukuh telah menyumbang kepada pengurangan tahap kelesuan dalam pasaran pekerja sejak suku keempat tahun 2021. Perkembangan dan prospek pasaran pekerja adalah antara pelbagai maklumat yang dipertimbangkan oleh Jawatankuasa Dasar Monetari (Monetary Policy Committee, MPC) sebelum keputusan dicapai untuk menaikkan Kadar Dasar Semalaman (Overnight Policy Rate, OPR) pada tahun 2022. Rencana ini membentangkan penunjuk dan pendekatan analisis baharu yang dilaksanakan oleh Bank dalam menilai keadaan pasaran pekerja sejak pandemik COVID-19.[1] Rencana ini turut membincangkan perbezaan kecil (*nuances*) yang menerangkan bagaimana laporan kekurangan tenaga kerja diselaraskan dengan penilaian keseluruhan bahawa kelesuan pasaran pekerja yang masih berterusan.[2] Akhir sekali, rencana ini memberikan pandangan tentang bagaimana perkembangan pasaran pekerja memaklumkan pertimbangan dasar monetari dalam mengimbangi risiko kepada inflasi dan pertumbuhan.

Penilaian kelesuan dalam pasaran pekerja memaklumkan tahap penggunaan kapasiti[3] dalam ekonomi. Semasa pandemik, maklumat ini penting bagi penyediaan sokongan yang mencukupi untuk mengurangkan kesan kejutan ekonomi.

Dalam menilai kekukuhan pemulihan ekonomi dan perkembangan harga, keadaan pasaran pekerja memberikan maklumat yang penting. Pendapatan pekerja merupakan pemacu utama penggunaan swasta, yang membentuk hampir 60% daripada keluaran dalam negeri kasar (KDNK) Malaysia. Kekuatan pertumbuhan upah juga diambil kira dalam unjuran inflasi, kerana syarikat mungkin memindahkan kos upah yang lebih tinggi kepada pengguna melalui harga produk yang lebih tinggi, terutamanya jika kadar pecutan upah melebihi produktiviti. Penggunaan pekerja, yang mengukur sejauh mana bekalan pekerja yang tersedia digunakan, juga memberi pemahaman penting. Penggunaan pekerja yang tinggi (pasaran pekerja yang sesak) boleh menyebabkan majikan menaikkan upah untuk menarik lebih banyak pekerja. Sebaliknya, kelesuan dalam pasaran pekerja mungkin menandakan kurangnya penggunaan pekerja yang menimbulkan risiko kepada pertumbuhan. Dengan mengambil kira semua faktor ini, tahap kelesuan dalam pasaran pekerja merupakan salah satu pertimbangan utama untuk menentukan sama ada pelarasan dasar monetari diperlukan bagi menyediakan keadaan yang sesuai untuk pertumbuhan yang mampan serta inflasi yang rendah dan stabil.

Kelesuan dalam pasaran pekerja boleh ditakrifkan secara formal sebagai kekurangan dalam permintaan terhadap pekerja, berbanding dengan bekalan pekerja yang ada dalam ekonomi. Keadaan ini berlaku apabila syarikat memerlukan pekerja yang lebih sedikit susulan permintaan yang lebih rendah untuk barangan dan perkhidmatan, berbanding dengan jumlah tenaga kerja yang tersedia dan sanggup bekerja yang agak tinggi. Apabila kelesuan atau lebihan kapasiti (*spare capacity*) berlaku dalam pasaran pekerja, keadaan ini lazimnya membawa kepada kadar pengangguran yang tinggi dan pertumbuhan upah yang rendah.[4] Seterusnya, perkara ini mengarah kepada pertumbuhan KDNK yang lebih lemah dan tekanan menurun terhadap inflasi. Sebaliknya, apabila keperluan terhadap pekerja lebih tinggi berikutan permintaan kukuh yang melebihi bekalan yang tersedia, pasaran pekerja dikatakan sesak, dengan pengangguran yang rendah dan pertumbuhan upah yang tinggi. Perkara ini menandakan pertumbuhan KDNK yang lebih kukuh dan tekanan menaik terhadap inflasi.

---

[1] Penilaian yang terkandung dalam rencana ini bertujuan memberikan pemahaman mengenai pendekatan yang diambil oleh Bank Negara Malaysia untuk menilai keadaan pasaran pekerja. Perbincangan mengenai prospek adalah terhad kepada penilaian Bank Negara Malaysia terhadap landasan yang mungkin untuk penambahbaikan pasaran pekerja. Pandangan tersebut tidak bertujuan menjadi panduan dan tidak boleh ditafsirkan sebagai gambaran keputusan MPC pada masa hadapan.

[2] Dalam keseluruhan rencana ini, kebanyakan perbandingan dibuat dengan AS, yang sering digunakan dalam perbincangan antarabangsa mengenai penggunaan pekerja semasa pandemik dan dalam tempoh pemulihan.

[3] Penggunaan kapasiti mengukur intensiti ekonomi dalam menggunakan sumbernya, iaitu pekerja dan modal, untuk menghasilkan output.

[4] Keadaan kelesuan mungkin berlaku walaupun kadar pengangguran secara relatif rendah sekiranya kelesuan dimanifestasi sebagai peningkatan guna tenaga tidak penuh (*underemployment*) atau pekerja yang keluar dari golongan tenaga kerja. Perkara ini akan dibincangkan kemudian dalam rencana ini.

Pasaran pekerja boleh dikatakan dalam keadaan seimbang apabila permintaan pekerja hampir sama dengan bekalan pekerja. Dalam keadaan ini, permintaan ekonomi sepadan dengan jumlah barangan dan perkhidmatan yang boleh dihasilkan oleh bekalan pekerja yang tersedia, manakala pekerjaan dan upah mengekalkan pertumbuhan tanpa meningkatkan tekanan inflasi. Ekonomi pula boleh dikatakan beroperasi pada tahap 'guna tenaga penuh' ('*full employment*').

Kadar pengangguran merupakan ukuran penggunaan pekerja yang paling konvensional.[5] Pendekatan yang lebih analitik untuk mengukur kelesuan melibatkan perbandingan keadaan semasa penggunaan pekerja dengan keadaan jika ekonomi beroperasi dalam keseimbangan. Dalam hal ini, ukuran standard ialah 'jurang pengangguran' yang merujuk perbezaan antara kadar pengangguran sebenar dengan anggaran kadar pengangguran yang tidak mempercepat inflasi (*non-accelerating inflation rate of unemployment*, NAIRU).[6] Walau bagaimanapun, pandemik COVID-19 telah mengurangkan kebolehpercayaan anggaran jurang pengangguran, memandangkan kejutan ekonomi telah menyebabkan beberapa komplikasi pengukuran. Khususnya, terdapat kesukaran dalam menganggar NAIRU, yang lazimnya dianggarkan dengan menggunakan kaedah seperti penapisan statistik tulen (*pure statistical filtering*) dan penapis Kalman (*Kalman filter*) yang lazim digunakan.[7] Walau bagaimanapun, kejutan ekonomi cenderung mengakibatkan semakan anggaran NAIRU yang ketara, dan menjadikan anggaran ini kurang boleh dipercayai bagi penilaian dasar. Semakan yang ketara ini merupakan kelemahan lazim penapis statistik, terutamanya di sekitar titik peralihan dalam kitaran perniagaan.[8]

Mengukur kelesuan secara langsung dengan menggunakan kadar pengangguran semasa tempoh kejutan pandemik juga menimbulkan beberapa masalah. Keadaan ini disebabkan oleh kesan langsung dan idiosinkratik pandemik serta kesan langkah-langkah pembendungan terhadap pasaran pekerja. Selain peningkatan pengangguran, kejutan yang disebabkan oleh pandemik turut menyebabkan penggunaan tidak penuh pekerja dalam bentuk yang lain. Sekatan terhadap kegiatan ekonomi dan pergerakan mengakibatkan peningkatan ketara dalam guna tenaga tidak penuh (*underemployment*)[9] yang belum pernah berlaku sebelum ini. Selain itu, ramai individu juga keluar meninggalkan tenaga kerja ketika kemuncak pandemik.[10] Dalam keadaan ekonomi biasa, golongan ini berkemungkinan bekerja sepenuh masa, dan mungkin akan cepat kembali bekerja andainya permintaan dan keadaan pengambilan pekerja (*hiring*) bertambah baik apabila sekatan ditamatkan. Oleh itu, pekerja ini masih boleh dianggap sebagai sebahagian daripada bekalan pekerja 'berpotensi' yang lebih luas dalam menilai penggunaan pekerja. Kadar pengangguran keseluruhan yang biasa hanya mengukur sejauh mana tenaga kerja yang tersedia digunakan, dan tidak menggambarkan perbezaan kecil tersebut. Oleh itu, kadar pengangguran tidak dapat menggambarkan tahap kelesuan pasaran pekerja secara menyeluruh pada tempoh ini.

Dengan mengambil kira isu-isu ini, beberapa bank pusat mula melengkapi kadar pengangguran konvensional dengan penunjuk tambahan penggunaan pekerja dalam penilaian mereka berkenaan kelesuan pasaran pekerja. Satu pendekatan adalah dengan memperluas liputan penggunaan tidak penuh (*underutilisation*) pekerja untuk merangkumi, pertama, segmen penduduk umur bekerja yang lebih luas dan bukan sahaja

---

5 Penggunaan kadar pengangguran sebagai ukuran kelesuan berdasarkan kepada hubungan lengkung Phillips (*Phillips Curve*), yang menggambarkan pemerhatian imbangan (*trade-offs*) antara inflasi dengan pengangguran sebelum ini. Secara intuitifnya, kadar pengangguran yang lebih rendah menandakan permintaan pekerja yang lebih tinggi, yang boleh menyebabkan tekanan menaik terhadap upah dan inflasi. Walau bagaimanapun, semakin banyak bukti menunjukkan bahawa hubungan ini semakin lemah (iaitu, lengkung Phillips yang semakin mendatar); sebagai contoh: Gali & Gambetti (2019).

6 Kadangkala dirujuk sebagai 'pengangguran struktur', NAIRU secara teorinya ialah kadar pengangguran terendah yang dapat dikekalkan (dalam keadaan ekonomi semasa) tanpa menyebabkan kenaikan upah dan mengakibatkan inflasi. Nilai sebenar NAIRU tidak diketahui dan tidak boleh diperhati.

7 Penapis Kalman ialah algoritma yang membolehkan pembolehubah yang tidak boleh diperhati dianggarkan dengan menggunakan satu siri pemerhatian pengukuran merentas masa. Anggaran dijalankan dalam format *state-space* yang terdiri daripada persamaan 'isyarat' ('*signal' equation*, dalam kes ini, mengaitkan jurang pengangguran dan inflasi mengikut lengkung Phillips), dan persamaan 'keadaan' ('*state' equation*, yang lazimnya memodelkan NAIRU sebagai jalanan rawak (*random walk*)).

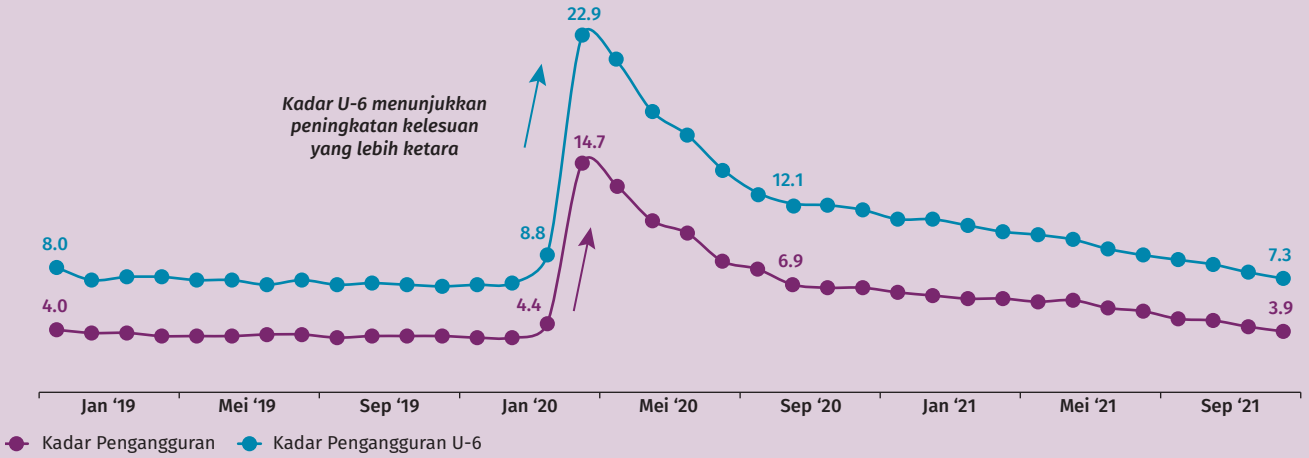
8 Isu-isu ini telah mencetuskan pemikiran semula mengenai cara menganggarkan NAIRU, seperti menggabungkan penunjuk permintaan atau pasaran pekerja yang lain, dan memperkenalkan pecahan struktur (*structural breaks*). Sebagai contoh: Ruberl et al. (2021); Guillemette (2021).

9 Guna tenaga tidak penuh berkaitan masa ditakrifkan sebagai pekerja yang bekerja kurang daripada 30 jam seminggu disebabkan oleh ciri kerja atau kerana kerja yang tidak mencukupi. Namun, mereka bersedia dan sanggup untuk menerima tambahan bilangan jam bekerja. Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia.

10 Berkemungkinan hampa (*discouraged*) disebabkan oleh kekurangan peluang ekonomi atau dihalang oleh kewajipan menjaga keluarga yang bertambah. Untuk perbincangan lanjut mengenai kesan pandemik kepada pasaran pekerja, sila rujuk "Penyusunan Semula yang Menyeluruh: Isu Struktur Pasaran Pekerja dalam Dunia Pasca-COVID-19" dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari Bank Negara Malaysia 2020.

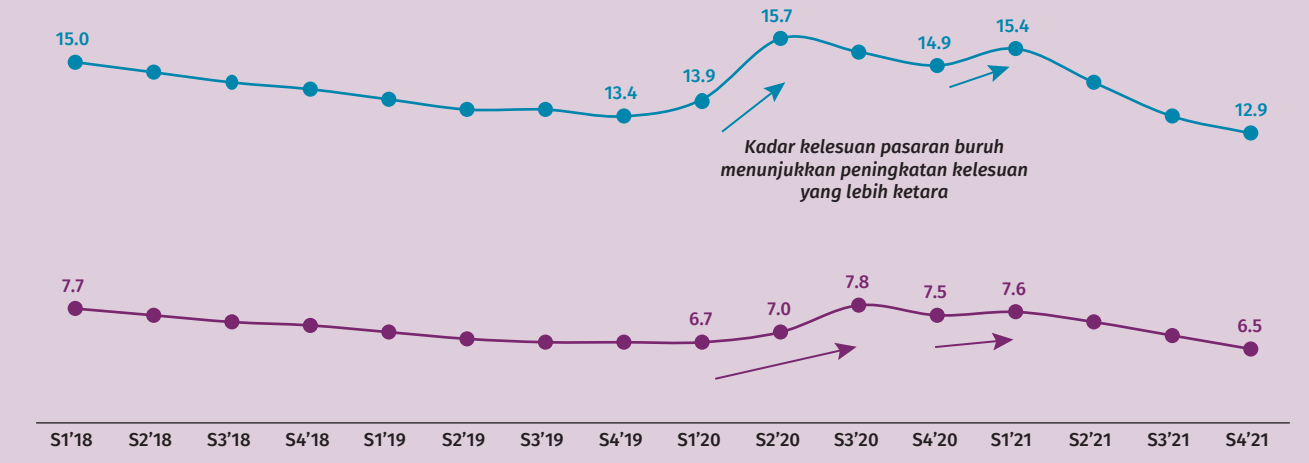
mereka yang aktif mencari pekerjaan, dan kedua, guna tenaga tidak penuh (*underemployed*). Perkara ini amat relevan dalam keadaan penurunan penyertaan tenaga kerja dan peningkatan bilangan pekerja yang hampa (*discouraged workers*) akibat kejutan ekonomi yang teruk. Bureau of Labor Statistics (BLS) AS menerbitkan kadar pengangguran U-6 (Rajah 1), yang merangkumi pekerja yang tidak tentu dalam tenaga kerja (*marginally attached workers*), dan pekerjaan sambilan atas sebab-sebab ekonomi[11] di samping pengangguran. Satu lagi contoh ialah penunjuk kelesuan pasaran pekerja (*labour market slack indicator*) Eurostat (Rajah 2) yang bertujuan mengukur jumlah semua keperluan pekerja yang tidak dipenuhi. Kadar pengangguran dilengkapi dengan tenaga kerja yang diperluas, merangkumi pekerja sambilan yang tidak bekerja penuh, individu yang mencari kerja tetapi tidak bersedia serta-merta, dan individu yang bersedia untuk bekerja tetapi tidak mencari kerja disebabkan oleh kelembapan ekonomi.

Rajah 1: AS: Kadar Pengangguran vs. Kadar U-6



Sumber: Federal Reserve Economic Data

Rajah 2: EU: Kadar Pengangguran vs. Kadar Kelesuan Pasaran Pekerja



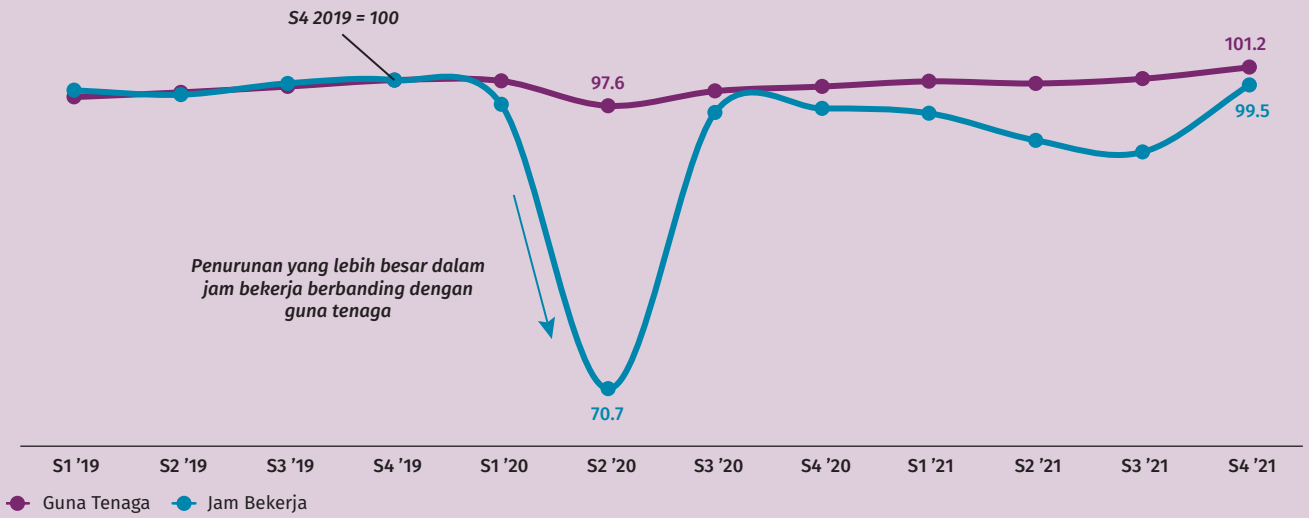
Sumber: Eurostat

[11] Individu yang tidak tentu dalam tenaga kerja (*marginally attached to the labour force*) adalah mereka yang kini tidak bekerja atau sedang mencari kerja namun menunjukkan bahawa mereka mahu dan bersedia untuk bekerja serta pernah mencari kerja dalam tempoh 12 bulan yang lalu. Sementara itu, pekerja yang bekerja sambilan atas sebab-sebab ekonomi adalah mereka yang mahu dan bersedia untuk bekerja sepenuh masa tetapi terpaksa bekerja secara sambilan. Kedua-dua ukuran ini dianggarkan daripada data tinjauan isi rumah. Sumber: *Employment Situation Summary,* U.S. Bureau of Labor Statistics.

Dalam kedua-dua kes, ukuran penggunaan tidak penuh yang lebih meluas menunjukkan bahawa kesan langkah-langkah pembendungan mengakibatkan kelesuan dalam pasaran pekerja yang jauh lebih ketara daripada yang digambarkan oleh kadar pengangguran. Sebagai contoh, pada suku kedua tahun 2020, meskipun kadar pengangguran meningkat sebanyak 10.3 mata peratusan di AS, U-6 meningkat dengan lebih mendadak sebanyak 14.1 mata peratusan. Sama seperti di EU, kadar pengangguran hanya meningkat sebanyak 0.3 mata peratusan manakala kadar kelesuan pasaran pekerja melonjak sebanyak 1.8 mata peratusan. Apabila pandemik berlanjutan, perbezaan perkembangan trend ukuran tambahan kelesuan ini mencerminkan pilihan dasar yang berbeza. Di AS, pembukaan semula ekonomi dan penyambungan semula kegiatan ekonomi yang lebih awal menyebabkan penurunan yang stabil dan serentak dalam kadar pengangguran dan U-6. Sementara itu, di EU, pelaksanaan semula langkah-langkah pembendungan dalam keadaan gelombang Delta mengakibatkan peningkatan kali kedua dalam kadar kelesuan pasaran pekerja yang lebih ketara pada suku pertama tahun 2021, berbanding dengan kadar pengangguran. Berikutan itu, kedua-dua kadar ini menurun dengan stabil apabila ekonomi-ekonomi Eropah dibuka semula sepenuhnya.

Bagi Malaysia, pada permulaan pandemik, tempoh bekerja berkurang dengan ketara susulan pelaksanaan Perintah Kawalan Pergerakan pertama (PKP 1.0) pada suku kedua tahun 2020. Penurunan ini tidak boleh diterangkan sepenuhnya oleh peningkatan pengangguran sahaja (Rajah 3). Malah, tenaga kerja juga mengalami penurunan, manakala penduduk luar tenaga kerja (*population outside the labour force*, POLF) meningkat dengan ketara pada tempoh yang sama (Rajah 4). Hal ini mungkin mencerminkan pergerakan keluar daripada tenaga kerja yang lebih besar, yang menambah kepada 'tenaga kerja bayangan' ('*shadow labour force*').[12] Tambahan pula, pandemik mengakibatkan peningkatan yang ketara dalam guna tenaga tidak penuh dalam kalangan pekerja yang masih bekerja (Rajah 5). Pemerhatian ini menunjukkan bahawa kumpulan-kumpulan ini harus dimasukkan dalam ukuran penggunaan pekerja yang lebih luas untuk mencerminkan potensi lebihan kapasiti dengan lebih baik.

Rajah 3: Malaysia: Guna Tenaga vs. Jam Bekerja (Indeks, S4 2019 = 100)



Nota: Paksi-Y = Indeks, dengan S4 '19 = 100. Tahap indeks dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data dari Jabatan Perangkaan Malaysia.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia dan anggaran Bank Negara Malaysia

[12] 'Tenaga kerja bayangan' ('*shadow labour force*') ditakrifkan sebagai individu yang tidak mencari kerja tetapi mungkin berbuat demikian jika pasaran pekerja pulih. Kumpulan ini tidak akan diambil kira dalam kadar pengangguran di bawah piawaian formal dan antarabangsa. Perkara ini berlaku kerana dengan tidak mencari kerja, 'tenaga kerja bayangan' tidak ditakrifkan berada dalam tenaga kerja, dan oleh itu tidak dianggap menganggur. Pertubuhan Pekerja Antarabangsa (International Labour Organization, ILO) mentakrifkan pengangguran sebagai bahagian tenaga kerja yang tidak mempunyai pekerjaan tetapi sedia bekerja dan mencari pekerjaan.

Rajah 4: Malaysia: Tenaga Kerja vs. Penduduk Luar Tenaga Kerja (Indeks, S4 2019 = 100)



Nota: Paksi-Y = Indeks, dengan S4 '19 = 100. Tahap indeks dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data dari Jabatan Perangkaan Malaysia.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia dan anggaran Bank Negara Malaysia

Rajah 5: Malaysia: Penganggur vs. Guna Tenaga Tidak Penuh (Indeks, S4 2019 = 100)



Nota: Paksi-Y = Indeks, dengan S4 '19 = 100. Tahap indeks dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data dari Jabatan Perangkaan Malaysia.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia dan anggaran Bank Negara Malaysia

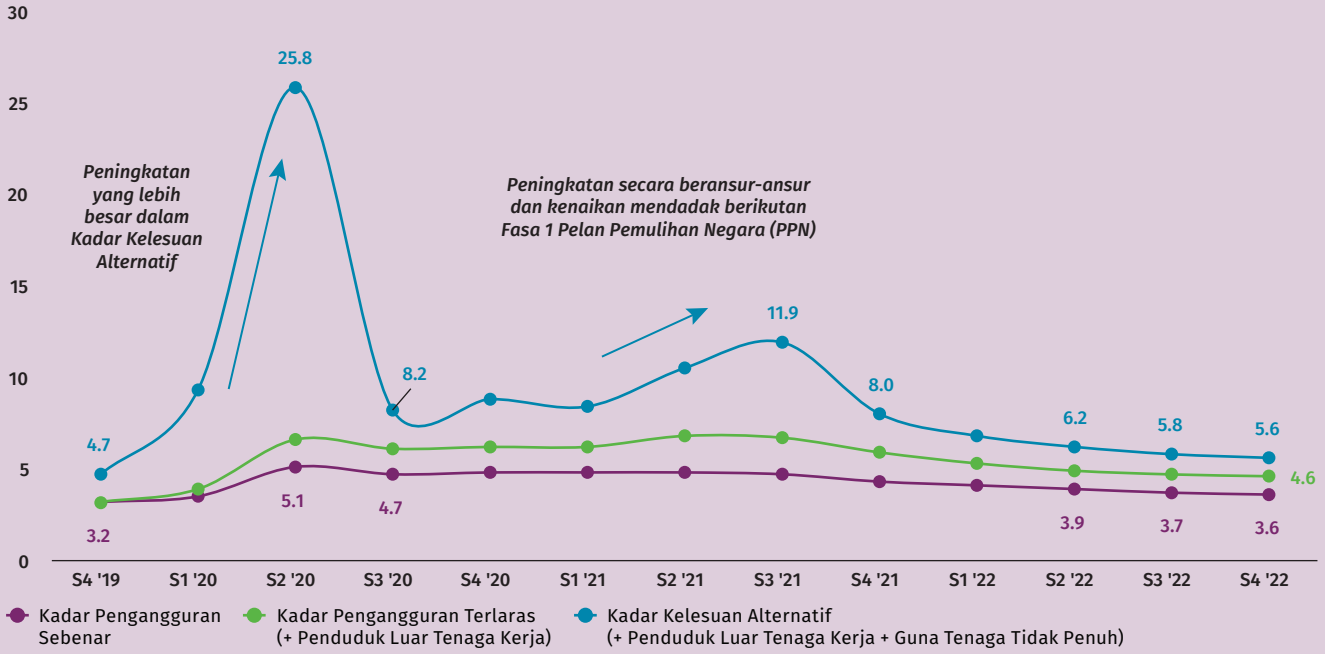
Untuk mengambil kira situasi yang diperincikan di atas, Bank telah membangunkan kadar penggunaan pekerja tambahan dengan menambah golongan berikut kepada kumpulan pekerja yang menganggur: i) pekerja yang keluar daripada tenaga kerja akibat pandemik, bagi menghasilkan 'kadar pengangguran terlaras', dan; ii) guna tenaga tidak penuh, bagi menghasilkan 'kadar kelesuan alternatif'. Kedua-dua ukuran ini dinyatakan sebagai sebahagian daripada tenaga kerja 'berpotensi'[13] (Rajah 6).

Sama seperti di ekonomi maju, ukuran penggunaan pekerja yang lebih luas ini menunjukkan bahawa kelesuan meningkat jauh lebih ketara daripada yang ditunjukkan oleh kadar pengangguran ketika bermulanya pandemik pada suku kedua tahun 2020. Apabila sekatan pergerakan diperketat secara berperingkat-peringkat pada permulaan suku keempat tahun 2020 berikutan gelombang Delta, kadar kelesuan alternatif meningkat dengan berterusan. Kadar ini terus meningkat lagi apabila langkah-langkah pembendungan dilaksanakan semula di bawah Fasa 1 Pelan Pemulihan Negara (PPN) pada suku ketiga tahun 2021. Dalam kedua-dua tempoh tersebut, lonjakan adalah ketara walaupun kadar pengangguran mendatar secara relatif. Sejak sekatan dilonggarkan secara beransur-ansur pada suku keempat tahun 2021 dan kegiatan ekonomi dibuka semula sepenuhnya pada suku pertama tahun 2022, kadar pengangguran, kadar pengangguran terlaras, serta kadar kelesuan alternatif menurun secara serentak. Hal ini sejajar dengan penambahbaikan yang dicerminkan dalam penunjuk pasaran pekerja keseluruhan yang lain.[14] Apabila pemulihan berterusan dan aktiviti ekonomi semakin kukuh, ketiga-tiga ukuran penggunaan tenaga kerja dijangka bertambah baik dan bertumpu ke paras sebelum pandemik.

[13] Tenaga kerja 'berpotensi' (*potential' labour force*) = Tenaga kerja + 'Tenaga kerja bayangan' (iaitu, peningkatan penduduk luar tenaga kerja rasmi akibat COVID-19).

[14] Termasuk peningkatan guna tenaga, pengembangan tenaga kerja, dan penurunan dalam penduduk luar tenaga kerja.

Rajah 6: Malaysia: Kadar Pengangguran vs. Kadar Penggunaan Pekerja Tambahan



Nota: Kadar Pengangguran Terlaras dan Kadar Kelesuan Alternatif dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data dari Jabatan Perangkaan Malaysia. Anggaran guna tenaga tidak penuh oleh Bank Negara Malaysia termasuk guna tenaga yang tidak bekerja buat sementara waktu akibat kawalan pergerakan

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia dan anggaran Bank Negara Malaysia

Bagi Malaysia, walaupun kelesuan semakin berkurang pada tahun 2022, pasaran pekerja bukan dalam keadaan sesak, berikutan bekalan pekerja yang memberangsangkan dan pemulihan upah yang secara relatif sederhana.

Menjelang akhir tahun 2021 dan pada tahun 2022, tumpuan analisis pasaran pekerja pada peringkat global telah beralih daripada menetapkan tahap kelesuan pasaran pekerja, kepada menilai sejauh mana pasaran pekerja dalam keadaan sesak. Peralihan tumpuan ini berlaku berikutan pembukaan semula ekonomi yang kukuh, bermula dengan ekonomi maju pada pertengahan tahun 2021, diikuti oleh ekonomi pasaran pesat membangun pada akhir tahun 2021 dan awal tahun 2022. Peningkatan kegiatan ekonomi dan perbelanjaan telah mendorong permintaan pekerja yang kukuh dalam keadaan kekurangan tenaga kerja, lantas menyebabkan pasaran pekerja menjadi sesak serta pertumbuhan upah yang semakin meningkat, terutamanya di ekonomi maju. Bersama-sama dengan kekangan bekalan[15] yang berterusan dan harga komoditi yang semakin meningkat, keadaan pasaran pekerja yang sesak mengakibatkan tekanan inflasi meningkat dengan cepat di seluruh dunia.[16] Di AS, apabila kegiatan ekonomi pulih, permintaan yang kukuh dan harga pengguna yang semakin meningkat disertai oleh kadar pengangguran yang menurun ke bawah kadar sebelum pandemik (Disember 2022: 3.5%; purata 2015-2019: 4.4%), peningkatan laporan kekurangan pekerja[17] dan permintaan pekerja yang ketara tinggi. Perkembangan ini bersama-sama dengan pertumbuhan upah tertinggi dalam beberapa dekad,[18] menunjukkan bahawa kesesakan dalam pasaran pekerja meningkat dengan cepat. Keadaan ini disebabkan terutamanya oleh kekangan bekalan

[15] Rantaian bekalan terganggu oleh sekatan pergerakan COVID-19 yang menyekat pergerakan pekerja dan aktiviti pengeluaran sejak pertengahan tahun 2020. Kekangan bekalan ini seterusnya semakin teruk berikutan konflik ketenteraan di Ukraine melalui sekatan penghantaran dari Ukraine dan sekatan yang dikenakan terhadap Rusia serta penularan semula COVID-19 di China.

[16] Inflasi keseluruhan menunjukkan trend yang meningkat sejak S1 2021 hingga S3 2022. Keadaan ini jelas terutamanya dalam kalangan ekonomi maju dan mencerminkan harga tenaga yang lebih tinggi di Eropah dan inflasi teras yang berterusan di seluruh dunia.

[17] Sehingga bulan November 2022, Federal Reserve Beige Book masih menyatakan bahawa pasaran pekerja kekal sesak meskipun kesukaran dalam pengambilan dan pengekalan pekerja semakin berkurang.

[18] Setakat suku empat tahun 2022, pertumbuhan Indeks Kos Pekerjaan (Employment Cost Index, ECI) ialah 5.1% (purata 2010-2019: 2.2%). Indeks Kos Pekerjaan adalah ukuran suku tahunan bagi perubahan harga pekerja yang ditakrifkan sebagai pampasan bagi setiap jam bekerja. Indeks ini ialah penunjuk tekanan kos dalam syarikat, yang boleh menyebabkan inflasi harga barangan siap dan perkhidmatan.

pekerja, akibat daripada lonjakan jumlah persaraan[19] yang berlebihan dan penurunan dalam imigrasi ke AS.[20] Kemasukan semula tenaga pekerja telah dikekang lagi oleh isu-isu kesihatan ('*Long-COVID*'[21]) dan keadaan yangdigelar 'Peletakan Jawatan Besar-besaran'[22] ('*Great Resignation*'). Perkara ini terbukti dengan kadar penyertaan tenaga pekerja yang kekal di bawah paras sebelum pandemik (62.3% pada Disember 2022; S4 2019: 63.3%).[23]

Dalam menilai tahap kesesakan pasaran kerja, kadar pengangguran dilengkapi dengan ukuran untuk menilai kekukuhan permintaan dan keluar masuk pekerja, seperti kadar pengangguran-per-kekosongan dan kadar berhenti kerja. Dalam proses pemulihan daripada krisis, penunjuk ini menunjukkan peningkatan dalam pasaran pekerja pada kadar yang berbeza-beza, iaitu berbeza dengan trend sebelum pandemik apabila penunjuk pasaran pekerja lazimnya secara relatif bergerak seiring. Mengetepikan isu dinamik pemulihan yang berbeza, satu lagi pertimbangan ialah menentukan nilai ambang yang sesuai bagi menandakan kelesuan atau kesesakan pasaran pekerja apabila dilepasi oleh penunjuk tertentu. Satu contoh mudah tahap ambang tersebut adalah dengan membuat perbandingan dengan paras sebelum pandemik, seperti pada suku keempat tahun 2019 atau menggunakan purata tahun 2015-2019. Perbandingan ini lazimnya digunakan sebagai kaedah yang cepat untuk menilai tahap pemulihan pasaran pekerja, dan seterusnya kadar pengurangan kelesuan dalam pasaran pekerja. Walau bagaimanapun, dalam konteks pemulihan, analisis telah beralih daripada menggunakan purata kepada usaha menentukan julat pasaran pekerja yang lebih kurang seimbang. Untuk tujuan ini, nilai ambang statistik boleh digunakan, dengan membandingkan ukuran piawai (*standardised measures*) pelbagai penunjuk dengan julat pemerhatian 'normal' yang dicatatkan sebelum ini. Nilai ambang kelesuan atau kesesakan pasaran pekerja pula merupakan nilai pada sempadan julat 'normal' (*'normal' range*) ini, yang lazimnya merangkumi kira-kira 95% daripada pemerhatian yang lalu.

Merujuk kes pasaran pekerja AS sekali lagi, (digambarkan dalam Rajah 7), kadar penganggur kepada kekosongan jawatan dan kadar pemberhentian menunjukkan peningkatan yang lebih pantas pada tahun 2021, menghampiri nilai ambang kesesakan lebih awal berbanding dengan kadar pengangguran. Menjelang akhir tempoh sampel, kadar pemberhentian dan kekosongan jawatan telah melebihi nilai ambang kesesakan dan lebih konsisten dengan pertumbuhan upah tertinggi dalam beberapa dekad. Perkembangan ini menunjukkan bahawa pasaran pekerja adalah lebih sesak daripada yang ditunjukkan oleh kadar pengangguran sahaja. Oleh itu, penunjuk seperti kadar pemberhentian dan kekosongan jawatan juga perlu diberikan pertimbangan yang sewajarnya dalam menilai kesesakan pasaran pekerja pada masa hadapan di samping kadar pengangguran, terutamanya dalam kes AS.

[19] Montes et al. (2022) menunjukkan bahawa lebih separuh daripada peningkatan dalam bahagian penduduk bersara adalah 'persaraan berlebihan' yang mungkin tidak akan berlaku jika tiada pandemik. Menurut Federal Reserve (Mac 2023), faktor di sebalik lebihan persaraan adalah kebimbangan mengenai kesihatan, kesukaran untuk mendapatkan pekerjaan semula bagi pekerja yang lebih berusia, dan peningkatan kekayaan yang didorong oleh keuntungan pasaran saham.

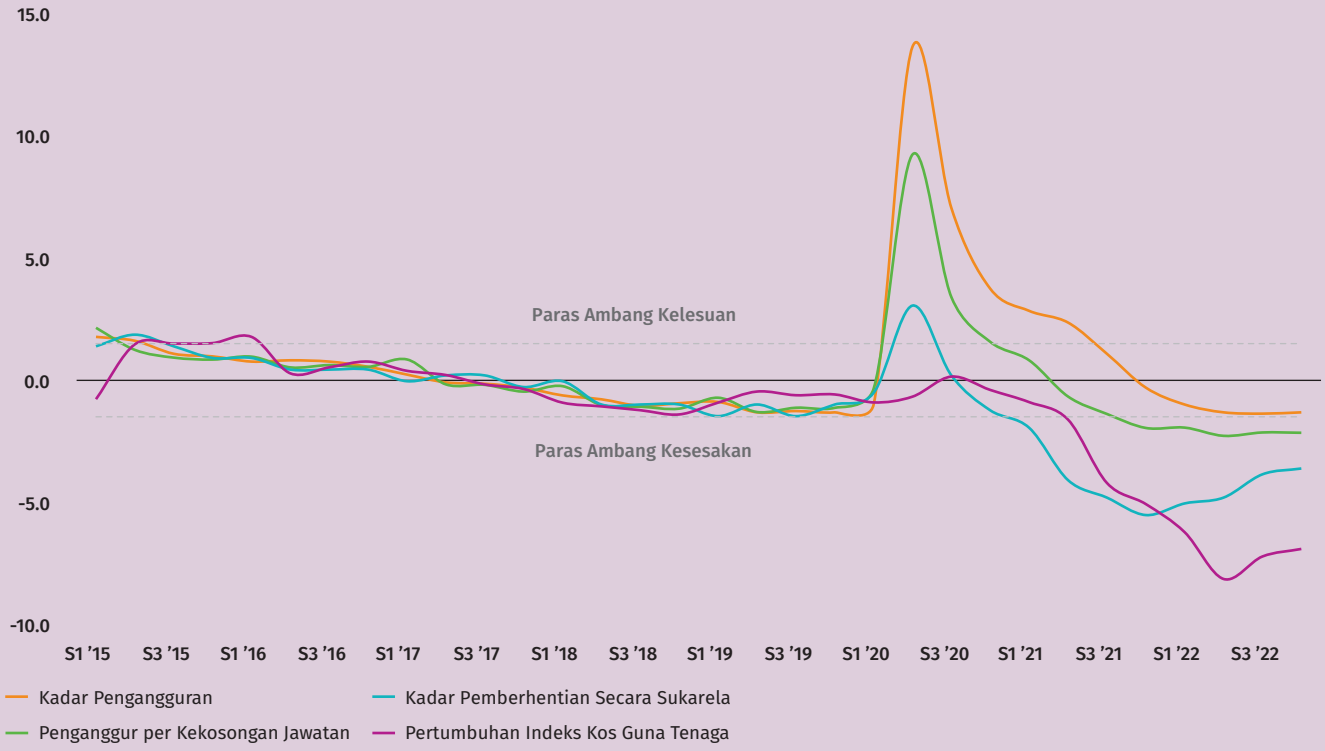
[20] Pada tahun 2020 dan 2021, jumlah visa imigran yang dikeluarkan oleh pejabat kedutaan AS menjunam (2021: 285,069; 2020: 240,526; 2019: 462,422). Angka ini telah meningkat semula kepada 493,448 pada tahun 2022. Sumber: U.S. State Department

[21] '*Long COVID*' yang juga dikenali sebagai keadaan Pasca-COVID, ialah pelbagai masalah kesihatan yang baharu, berulang, atau berterusan yang dialami oleh seseorang setelah dijangkiti virus yang menyebabkan COVID-19. Sumber: Centers for Disease Control and Prevention.

[22] Peletakan Jawatan secara Besar-besaran merupakan suatu fenomena yang diperhatikan apabila pekerja berhenti kerja atau meletakkan jawatan secara beramai-ramaian. Kajian empirikal oleh Federal Reserve Bank of Cleveland (Sahin dan Tasci, 2022) dan US Bureau of Labor Statistics (Gittleman, 2022) menunjukkan bahawa walaupun jumlah pekerja berhenti kerja memang lazimnya lebih tinggi sewaktu tempoh pemulihan, kadar pemberhentian pekerja di AS baru-baru ini adalah lebih tinggi berbanding jangkaan dalam keadaan pasaran pekerja yang sesak. Selain berkemungkinan menyumbang kepada pergerakan keluar tenaga pekerja yang lebih tinggi, fenomena ini disertai oleh pertukaran kerja yang lebih tinggi, yang turut menjejaskan kestabilan bekalan pekerja.

[23] Meskipun kadar penyertaan untuk pekerja usia utama (25 hingga 54 tahun) hampir semuanya telah kembali kepada tahap sebelum pandemik, peningkatan seterusnya mungkin hanya akan mengurangkan kekangan tenaga kerja keseluruhan secara beransur-ansur, kerana pembalikan trend persaraan berlebihan dijangka tidak mungkin berlaku pada masa ini. Oleh itu, kadar penyertaan tenaga kerja keseluruhan dijangka kekal di bawah paras sebelum pandemik. Sumber: Federal Reserve (2023).

Rajah 7: AS: Indikator Kesesakan Pasaran Buruh (Skor Piawai Z)



Nota: Nilai yang lebih tinggi menunjukkan kelesuan yang lebih ketara. Purata dan sisihan piawai dikira berdasarkan catatan 2015-2019. Tanda skor piawai Z kadar pemberhentian secara sukarela dan pertumbuhan indeks kos guna tenaga (*Employment Cost Index*, *ECI*) adalah terbalik.

Sumber: Federal Reserve Economic Data, U.S. Bureau of Labor Statistics, dan anggaran Bank Negara Malaysia

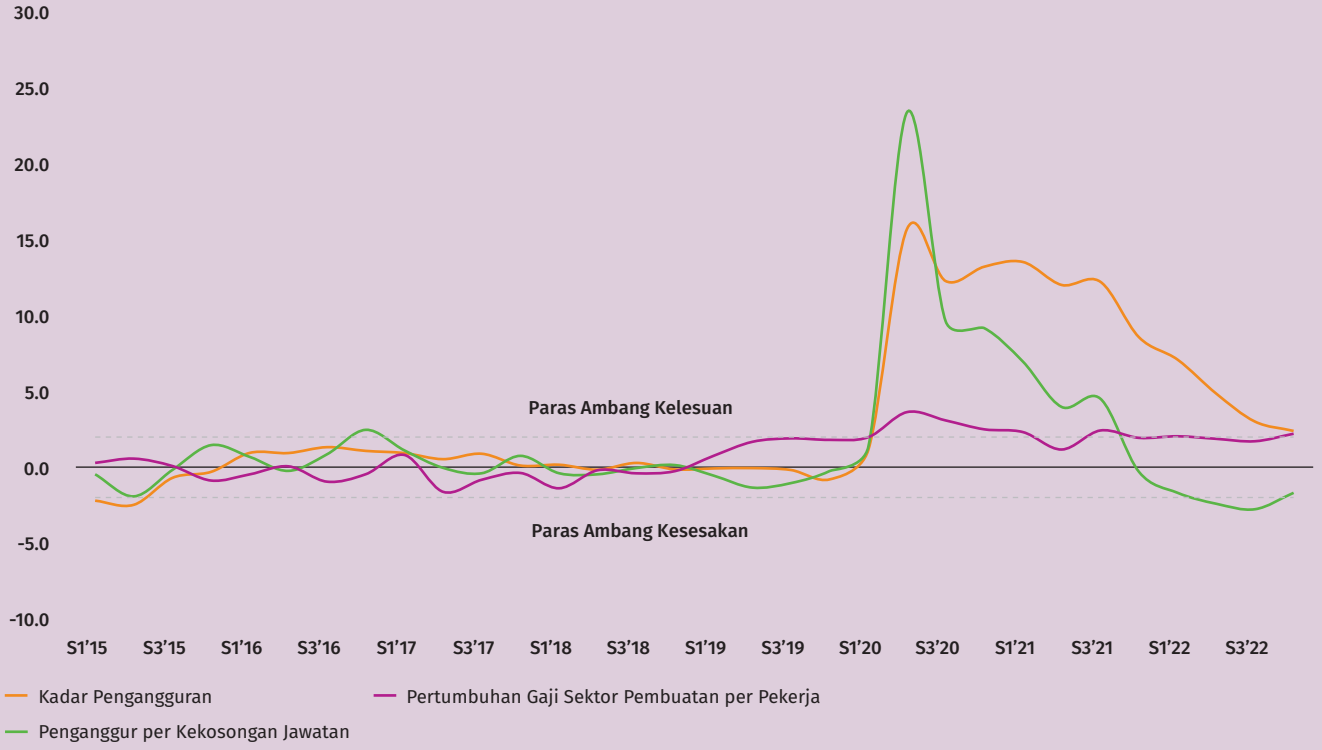
Bagi Malaysia, sejak ekonomi dibuka semula sepenuhnya dan sekatan ditarik balik mulai suku keempat tahun 2021, kegiatan ekonomi telah kembali pulih dengan kukuh. Dalam pasaran pekerja, kadar pengangguran terus menurun, berikutan momentum pemulihan guna tenaga yang kukuh.[24] Pertumbuhan upah sektor swasta[25] juga mula menunjukkan peningkatan, semakin hampir dan akhirnya mengatasi pertumbuhan purata sebelum pandemik pada suku kedua dan ketiga tahun 2022. Walaupun pengangguran kekal melebihi paras sebelum pandemik, keadaan permintaan yang semakin pulih dalam keadaan pemulihan guna tenaga yang kukuh menimbulkan kebimbangan tentang kemungkinan keadaan pasaran pekerja sesak dan akan mendorong lagi tekanan inflasi.[26] Khususnya, kebimbangan semakin meningkat terhadap kemungkinan tekanan upah akan menjadi berlebihan, berikutan faktor seperti kenaikan yang ketara dalam gaji minimum,[27] laporan kekurangan pekerja, dan permintaan pekerja yang semakin kukuh.

Secara keseluruhan, semua penunjuk ini mencadangkan bahawa kelesuan semakin menurun susulan keadaan pasaran pekerja yang semakin kukuh dan kegiatan ekonomi yang bertambah baik. Walau bagaimanapun, bukti mencadangkan kesesakan tidak memberikan tanda yang jelas (Rajah 8). Walaupun nisbah penganggur kepada kekosongan jawatan semakin mendekati nilai ambang kesesakan, kadar pengangguran terus menunjukkan bahawa kelesuan masih berterusan. Faktor utama yang mendasari perbezaan antara Malaysia dengan AS ialah bekalan pekerja. Walaupun AS menghadapi kekangan pekerja, bekalan pekerja di Malaysia secara relatif masih memberangsangkan, seperti yang dibuktikan oleh kadar penyertaan tenaga kerja yang meningkat secara stabil kepada 69.5% populasi umur bekerja pada suku keempat tahun 2022, malah melebihi paras sebelum pandemik (S4 2019: 69.1%). Berbanding dengan AS yang kebanyakan pergerakan keluar tenaga kerja adalah disebabkan

[24] Guna tenaga bulanan terlaras secara bermusim mencatat pertumbuhan 0.25% secara purata antara bulan Januari hingga Disember 2022, sementara purata sebelum pandemik ialah 0.15%.
[25] Merujuk jumlah upah agregat nominal dalam sektor perkilangan dan perkhidmatan. Upah purata setiap pekerja kekal di bawah purata sebelum pandemik kecuali pada suku ketiga tahun 2022.
[26] Kadar inflasi purata ialah 2.5% dan 4.2% masing-masing pada ST1 dan ST2 2022 (purata 2015-2019: 1.9%).
[27] Pada tahun 2022, gaji minimum telah dinaikkan daripada RM1,100 (atau RM1,200 di kawasan bandar besar) kepada RM1,500, yang berkuat kuasa pada 1 Mei 2022 untuk perusahaan besar, sederhana dan kecil. Bagi perusahaan mikro, arahan telah ditangguhkan kepada 1 Julai 2023.

oleh persaraan, pergerakan keluar tenaga kerja di Malaysia kebanyakannya disebabkan oleh faktor sementara seperti kekurangan peluang ekonomi atau peningkatan dalam kewajipan menjaga keluarga[28] semasa pandemik. Apabila sekatan ditarik balik, ramai pekerja ini kembali kepada tenaga kerja apabila aktiviti ekonomi meningkat. Walau bagaimanapun, penunjuk yang lebih konklusif ialah pertumbuhan upah. Walaupun bertambah baik pada tahun 2021, pertumbuhan upah setiap pekerja tetap berada sekitar nilai ambang kelesuan bagi sebahagian besar tahun 2022.

Rajah 8: Malaysia: Indikator Kesesakan Pasaran Buruh (Skor Piawai Z)



Nota: Penganggur per kekosongan jawatan dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data dari Jabatan Perangkaan Malaysia dan *JobStreet*. Purata dan sisihan piawai dikira berdasarkan catatan 2015-2019. Tanda skor piawai Z pertumbuhan gaji sektor pembuatan per pekerja adalah terbalik.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia, JobStreet, dan anggaran Bank Negara Malaysia

Di samping itu, peningkatan kepada upah adalah jauh kurang memberangsangkan berbanding dengan pengeluaran (Rajah 9). Dalam sektor perkilangan, prestasi pengeluaran yang kukuh sejak suku keempat tahun 2021 secara relatifnya tidak menghasilkan pertumbuhan dalam gaji agregat pada sepanjang tahun 2022. Sebagai contoh, pada bulan Jun hingga September 2022, walaupun prestasi pengeluaran meningkat sebanyak 2 hingga 3 kali daripada kadar sebelum pandemik, pertumbuhan upah perkilangan agregat kekal di bawah purata tahun 2015-2019.[29] Bagi sektor perkhidmatan, pertumbuhan upah agregat yang melebihi purata baru-baru ini telah mendorong gaji nominal melebihi sedikit paras sebelum pandemik pada suku kedua tahun 2022. Peningkatan upah yang diperhatikan setakat ini dinilai didorong terutamanya oleh pemulihan guna tenaga yang teguh dan aktiviti pengeluaran yang kukuh, manakala risiko momentum pertumbuhan upah yang berlebihan sangat kecil.[30] Upah dalam sektor perkhidmatan juga meraih manfaat daripada pembukaan semula sempadan antarabangsa dan penyambungan semula aktiviti berkaitan pelancongan, berikutan usaha majikan untuk meningkatkan operasi masing-masing dalam keadaan permintaan yang meningkat.

[28] PKP 1.0 turut melibatkan penutupan semua pusat jagaan kanak-kanak, tadika, sekolah kerajaan dan swasta.
[29] Dari tahun ke tahun, gaji sektor perkilangan hanya meningkat sebanyak 5.4–7.5% pada Jun-September 2022 (purata 2015-2019: 7.3%), walaupun indeks pengeluaran perkilangan meningkat sebanyak 10.4–15.2% (purata 2016-2019: 4.7%).
[30] Pada asas suku tahunan terselaras secara bermusim, pertumbuhan upah sektor swasta juga lebih perlahan menjelang akhir tahun (S4 2022: -0.2%; purata 2015-2019: 1.3%).

Rajah 9: Pertumbuhan Tahun-ke-Tahun Produktiviti vs. Gaji Setiap Pekerja Sektor Pembuatan dan Perkhidmatan



Nota: Penurunan pertumbuhan tahun-ke-tahun produktiviti pada suku kedua 2020 adalah hasil penguncupan KDNK berikutan pelaksanaan PKP 1.0 yang lebih besar berbanding dengan penguncupan guna tenaga pada tempoh masa yang sama. Kenaikan mendadak dalam suku kedua 2021 mencerminkan peningkatan produktiviti berikutan pemulihan dalam KDNK, dan juga setara dengan asas yang rendah pada suku kedua 2020.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia dan anggaran Bank Negara Malaysia

Laporan berita dan libat urus Bank bersama peserta industri[31] mencadangkan bahawa majikan menghadapi kesukaran yang ketara dalam pengambilan pekerja, terutamanya dalam pekerjaan berkemahiran rendah dan sederhana. Hal ini berikutan kekurangan pekerja asing, terutamanya dalam sektor pertanian, pembinaan, dan industri perkilangan terpilih, kerana sebilangan besar daripada mereka keluar meninggalkan negara semasa pandemik. Kekurangan ini telah menjejaskan keupayaan syarikat untuk memenuhi pemulihan dalam permintaan, dan syarikat menunjukkan bahawa keadaan ini telah mendorong mereka untuk mengiklankan upah yang lebih tinggi untuk menarik pekerja tempatan. Walau bagaimanapun, tindakan ini tidak membawa kepada apa-apa pecutan secara meluas yang ketara dalam pertumbuhan upah individu.[32] Kekurangan ini berkemungkinan disebabkan oleh pergeseran dalam segmen pasaran pekerja tertentu, berikutan kelewatan kemasukan pekerja asing pada awal tahun lepas. Kajian semula Lengkung Beveridge[33] menunjukkan anjakan keluar yang jelas (Rajah 10), iaitu bagi setiap kadar kekosongan jawatan dalam ekonomi dipadankan dengan

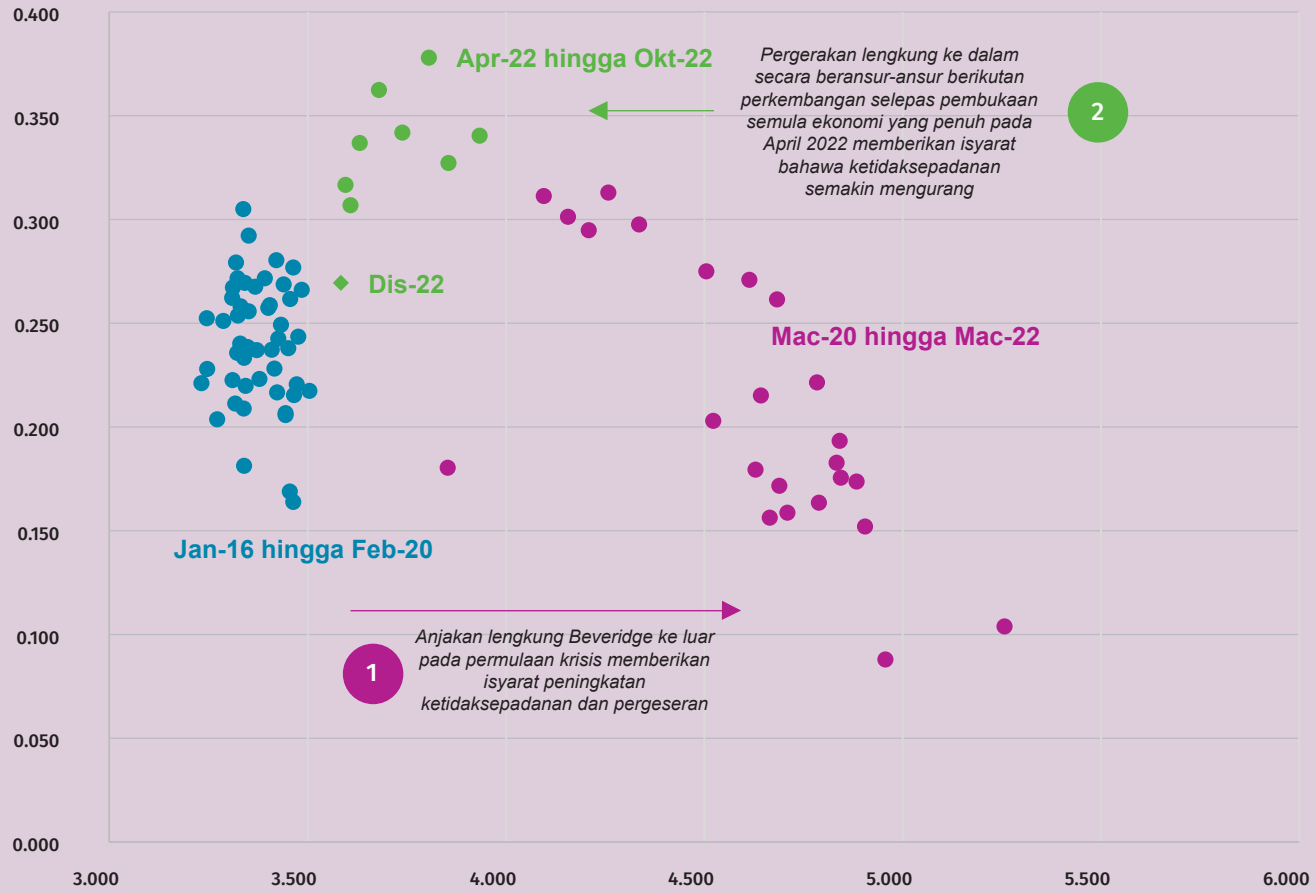
[31] Libat urus secara langsung bersama komuniti perniagaan di bawah program Pengawasan Ekonomi Wilayah Bank Negara Malaysia dibina berdasarkan kepercayaan bersama, dan pandangan yang diperoleh dijaga dengan kerahsiaan yang ketat.

[32] Pada suku ketiga tahun 2022, pertumbuhan gaji swasta bagi setiap pekerja ialah 3.6%, meningkat sedikit sahaja berbanding purata 2015-2019, iaitu 3.3%. Pada suku keempat tahun 2022, kadar pertumbuhan semakin sederhana kepada 2.4%.

[33] Lengkung Beveridge menggambarkan hubungan songsang antara kadar kekosongan jawatan dengan kadar pengangguran. Bergerak dari bahagian atas kiri ke bahagian bawah kanan, kadar kekosongan jawatan yang tinggi dan kadar pengangguran yang lebih rendah adalah selaras dengan keadaan kesesakan pasaran pekerja, dan sebaliknya. Sementara itu, anjakan pada keseluruhan lengkung mencerminkan perubahan dalam kecekapan padanan pekerjaan. Contohnya, jika lengkung beralih keluar/ke kanan, ini bermakna bahawa kadar pengangguran adalah lebih tinggi bagi setiap kadar kekosongan jawatan tertentu. Hal ini bermaksud bahawa para pekerja tidak diberi jawatan kosong dengan kecekapan yang sama seperti sebelumnya.

kadar pengangguran yang lebih tinggi. Apabila digabungkan, pemerhatian ini membayangkan ketidakpadanan yang tinggi dalam pasaran pekerja, yang membawa kepada kesukaran pengambilan pekerja walaupun terdapat kumpulan pekerja yang kurang digunakan. Pada masa hadapan, kebanyakan kekangan ini dijangka akan berkurang dengan kemasukan semula pekerja asing secara beransur-ansur dan permintaan pekerja yang dijangka kembali normal. Pada separuh kedua tahun 2022, libat urus Bank dengan peserta industri menunjukkan bahawa kesukaran pengambilan pekerja semakin reda apabila pekerja asing kembali secara beransur-ansur. Hal ini juga dilihat dalam pemerhatian yang lebih terkini dalam Lengkung Beveridge yang beransur bergerak ke dalam, menggambarkan ketidakpadanan dalam ekonomi sedang diselesaikan secara progresif.

Rajah 10: Lengkung *Beveridge* (Kadar Kekosongan Jawatan vs. Kadar Pengangguran), Jan-16 hingga Dis-22



Nota: Paksi-X = Kadar pengangguran; Paksi-Y = Kadar kekosongan jawatan. Kadar kekosongan jawatan = nisbah kekosongan jawatan kepada permintaan pekerja. Permintaan pekerja dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia sebagai jumlah kekosongan jawatan dari JobStreet dan guna tenaga swasta dari Jabatan Perangkaan Malaysia.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia, JobStreet, dan anggaran Bank Negara Malaysia

Pada masa yang sama, kesan langsung yang dirasai daripada kenaikan gaji minimum secara relatifnya sederhana, kerana sesetengah majikan telah pun melaraskan gaji disebabkan kekurangan pekerja dalam beberapa segmen. Kurang 15%[34] daripada jumlah pekerja dianggarkan terkesan secara langsung oleh kenaikan gaji minimum. Memandangkan pekerja ini tertumpu pada spektrum upah yang paling rendah, kesan kepada upah agregat berkemungkinan tidak besar. Penglibatan dengan peserta industri[35] menunjukkan bahawa kesan melata (*cascading effects*) daripada kenaikan gaji minimum berkenaan adalah terhad kepada kumpulan terpilih, dan kuantumnya adalah secara relatifnya sederhana.

[34] Bank Negara Malaysia membuat anggaran berdasarkan data keluaran terhad mengenai taburan upah dalam kalangan pekerja sektor swasta yang dikongsi secara dua hala oleh Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP).

[35] Sila rujuk rencana pendek bertajuk "Libat Urus dengan Industri: Pandangan tentang Kebimbangan Tenaga Kerja Utama" yang berikutan.

Secara ringkasnya, data menunjukkan bukti yang terhad bahawa pasaran pekerja Malaysia adalah dalam keadaan sesak, terutamanya jika dibandingkan dengan pengalaman negara lain seperti AS (Jadual 1). Secara keseluruhan, kelesuan dinilai masih berterusan dalam pasaran pekerja Malaysia, walaupun tahap kelesuan semakin mengecil. Walaupun permintaan pekerja telah bertambah kukuh berikutan peningkatan dalam aktiviti ekonomi, pertumbuhan upah kekal secara relatif sederhana, kerana bekalan pekerja terus kekal memberangsangkan. Kekurangan kritikal pekerja dinilai hanya terhad kepada segmen pasaran pekerja yang tertentu. Selain itu, faktor struktur dalam pasaran pekerja juga menyumbang kepada pengurangan fleksibiliti upah dalam menyesuaikan diri dengan permintaan dan harga pekerja yang lebih tinggi (dibincangkan dengan lebih terperinci dalam segmen yang seterusnya).

Jadual 1

Ringkasan Perkembangan Pasaran Pekerja, Malaysia vs. AS

	Malaysia	AS
Penilaian keseluruhan	Kelesuan dalam pasaran pekerja semakin menurun. Namun begitu, tahap kesesakan masih terhad kerana pemulihan gaji masih kekal sederhana. Hal ini disebabkan terutamanya oleh bekalan tenaga buruh mencukupi pada masa akan datang.	Tanda kesesakan pasaran pekerja yang jelas. Kadar pengangguran hampir mencecah paras terendah sejak 1950-an, manakala pertumbuhan gaji merupakan kadar tertinggi sejak awal 2000-an. Hal ini disebabkan terutamanya oleh kekangan tenaga kerja.
Pengangguran	Setakat Disember 2022, meskipun keadaan pasaran pekerja semakin pulih, kadar pengangguran dan kadar kelesuan alternatif kekal melebihi purata pra-pandemik sejak kemuncaknya pada Mei 2022.	Kadar pengangguran dan kadar U-6 telah menurun ke bawah purata pra-pandemik 2015-2019 sejak November 2021.
Kadar Penyertaan Tenaga Kerja (*Labour force participation rate*, LFPR**)**	Tenaga kerja kembali ke tahap pra-krisis seawal Julai 2020. LFPR sudah melebihi paras pra-pandemik pada November 2021 dan semakin meningkat sejak bulan tersebut.	Tenaga kerja masih berpulih, namun pemulihan terkekang disebabkan ramai orang bersara sepanjang tempoh pandemik. Meskipun paras tenaga kerja sudah kembali ke paras pra-pandemik pada Ogos 2020, LFPR masih belum mencapai tahap pra-pandemik sejak paras terendah pada April 2020.
Pertumbuhan gaji	Pertumbuhan gaji telah meningkat, namun kekal dalam julat 'normal' berdasarkan catatan sebelum ini. Walaupun gaji semakin pulih, peningkatan pertumbuhan gaji masih ketinggalan berbanding dengan hasil pengeluaran dan produktiviti pekerja.	Pertumbuhan gaji menunjukkan trend meningkat, dan kekal di atas julat 'normal' berdasarkan catatan sebelum ini. Di samping itu, pertumbuhan produktiviti pekerja tahun-ke-tahun menunjukkan trend menurun.

Libat Urus dengan Industri: Pandangan tentang Kebimbangan Tenaga Kerja Utama

Semasa pandemik, Bank meningkatkan usahanya untuk berbincang dan berinteraksi dengan industri, untuk memahami dengan lebih baik bagaimana perkembangan yang berterusan mempengaruhi ejen ekonomi, dalam keadaan kekurangan data makro masa nyata (*real-time macro data*) mengenai pelbagai isu.[36] Dalam enam kitaran setahun, pasukan Pengawasan Ekonomi Wilayah (Regional Economic Surveillance, RES) Bank menjalankan temu bual lapangan dan tinjauan dengan komuniti perniagaan. Pandangan yang diperoleh daripada penglibatan ini membantu melengkapi penilaian analisis dan unjuran yang dibincangkan dalam mesyuarat Jawatankuasa Dasar Monetari (Monetary Policy Committee, MPC). Hal ini termasuk isu berkaitan dengan pekerja seperti tahap kekurangan pekerja, kesan kekurangan ini dan kenaikan gaji minimum ke atas operasi perniagaan, pengeluaran dan kos. Pandangan dan pemahaman yang dikumpul diringkaskan dalam Jadual 2.

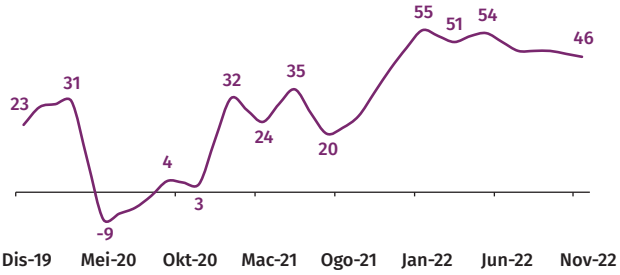
[36] Untuk maklumat lanjut dan contoh berkaitan dengan bagamana penglibatan industri Bank menyokong aktiviti pengawasan dan kajian, sila rujuk rencana bertajuk "Mengukur Nadi Ekonomi Semasa Pandemik" dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2021.

Jadual 2a: Pandangan tentang Isu Pasaran Pekerja daripada Libat Urus dengan Industri

Niat pengambilan pekerja dan kekurangan pekerja

- Niat pengambilan pekerja bertambah baik dan kekal menggalakkan di sepanjang tahun 2022, walaupun terdapat peningkatan dalam kesukaran pengambilan pekerja dan kos pekerja (Rajah 11)
- Kesukaran pengambilan pekerja tertumpu terutamanya dalam pekerjaan berkemahiran rendah dan sederhana. Masalah kekurangan pekerja asing tertumpu dalam sektor pertanian dan pembinaan, serta aktiviti perkilangan yang terpilih. Apabila pemulihan ekonomi semakin meningkat, kekurangan pekerja juga melibatkan pekerjaan perkhidmatan berkemahiran sederhana, contohnya, pembantu jualan dan pekerja bagi premis F&B dan penginapan.
- Kesukaran ini membawa kepada pelbagai cabaran termasuk mengubah haluan pesanan (*rerouting of orders*), memancing pekerja (*labour poaching*), dan ketidakupayaan untuk memanfaatkan sepenuhnya pemulihan dalam keadaan permintaan.
- Dalam keadaan ketiadaan pekerja asing, mekanisme utama syarikat untuk menangani isu ini adalah dengan menambah jam kerja untuk kakitangan sedia ada, menaikkan upah yang diiklankan dan mengautomasikan proses pengeluaran.
- Kesukaran ini telah mula reda menjelang akhir tahun. Syarikat mengesahkan laporan kemasukan semula pekerja asing secara beransur-ansur, dengan pembukaan semula sempadan (Rajah 12)

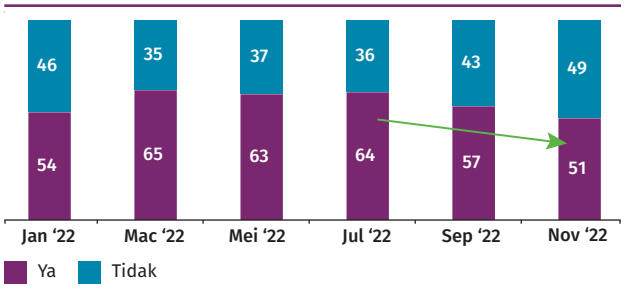
Rajah 11: Indeks Prospek Pengambilan Pekerja



Nota: Peserta survei ditanya tentang tinjauan niat mengambil pekerja untuk 3 bulan hadapan. Nilai yang lebih tinggi mencerminkan niat pengambilan pekerja (*hiring*) yang lebih kuat.

Sumber: Libat Urus RES dengan Industri

Rajah 12: Kesukaran dalam Pengambilan Pekerja (% Responden)



Nota: Syarikat yang terlibat dalam survei ditanya sama ada mengalami kesukaran pengambilan pekerja (*hiring*).

Sumber: Libat Urus RES dengan industri

Jadual 2b: Pandangan tentang Isu Pasaran Pekerja daripada Libat Urus dengan Industri

Kekurangan bakat berkemahiran tinggi

- Pandemik menyebabkan lebih banyak syarikat mendigitalkan perniagaan mereka, menggunakan penyelesaian teknologi dan mengautomasikan proses rutin dan berulang.
- Keadaan ini telah mengakibatkan peningkatan keperluan untuk pekerja bidang IT dan teknologi bagi pelbagai sektor.
- Walaupun kekurangan bakat berkemahiran tinggi dengan kemahiran khusus telah menjadi kebimbangan utama untuk beberapa waktu, kekurangan ini menjadi lebih ketara semasa tempoh pemulihan daripada COVID-19.

Kesan kenaikan gaji minimum[37]

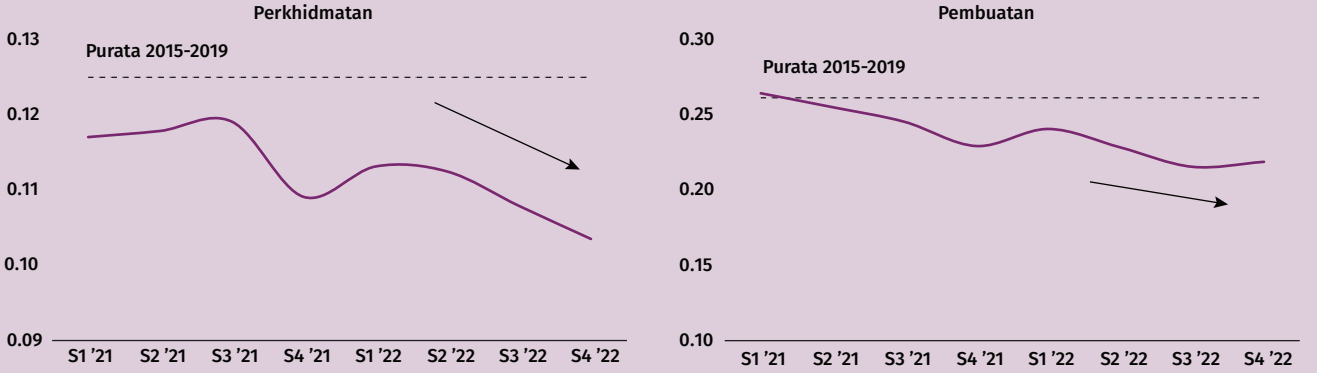
- Kebanyakan syarikat yang disurvei terkesan[38] secara langsung oleh kenaikan gaji minimum, tetapi pada tahap yang berbeza-beza. Syarikat yang lebih kecil di kawasan perbandaran yang kurang pesat, mempunyai lebih ramai orang dalam tenaga kerja masing-masing yang berpendapatan kurang RM1,500.
- Kesan kenaikan gaji minimum juga mungkin memberi impak kepada pekerja yang berpendapatan hampir dengan gaji minimum baharu. Dalam hal ini, syarikat yang lebih besar di kawasan perbandaran yang lebih pesat melaporkan mereka lebih berkemungkinan melakukan pelarasan upah secara melata (*cascading*).
  - Kira-kira separuh daripada syarikat yang ditinjau melaporkan bahawa mereka akan melaksanakan pelarasan *cascading* secara segera pada tahun 2022. Pelarasan ini dijangka hanya memberikan kesan kepada segmen pekerja yang terhad.[39]
  - Dalam kalangan lebihan separuh lagi syarikat, jika dilaksanakan, hanya akan berlaku semasa kitaran kenaikan gaji dan upah pada tahun 2023.
- Sesetengah syarikat memilih untuk menyatukan gaji dan elaun tidak tetap untuk mematuhi keperluan gaji minimum baharu dan memperluas skop kerja pekerja bagi meningkatkan produktiviti.

[37] Tahap gaji minimum kebangsaan dinaikkan kepada RM1,500 mulai bulan Mei 2022, daripada gaji minimum sebelum, iaitu RM1,100 (RM1,200 bagi bandar dan majlis perbandaran terpilih).
[38] Hal ini bermaksud syarikat tersebut mempunyai pekerja berpendapatan di bawah kenaikan gaji sebelum minimum RM1,500.
[39] Pelarasan *cascading* kebanyakannya tertumpu dalam kalangan mereka yang berpendapatan di bawah RM3,000. Kuantum dijangka adalah kadar rata antara RM100 hingga RM300, dengan mereka yang berpendapatan lebih tinggi mendapat pelarasan yang lebih rendah.

Kelesuan dalam pasaran pekerja dijangka terus mengecil pada tahun 2023, walaupun pada kadar yang lebih beransur-ansur apabila keadaan semakin normal. Dasar monetari akan terus menyokong pertumbuhan ekonomi yang mampan sambil menguruskan risiko terhadap inflasi.

Penambahbaikan dan pengurangan kelesuan dalam pasaran pekerja di samping pengukuhan kegiatan ekonomi merupakan pertimbangan utama dalam keputusan Bank untuk menaikkan kadar OPR secara beransur-ansur pada tahun 2022. Dalam menilai keseimbangan pertumbuhan dengan inflasi, risiko terhadap inflasi juga mesti diberi pertimbangan. Secara amnya, perhatian utama berkaitan dengan inflasi dalam persekitaran kenaikan harga pengguna dan upah nominal ialah risiko lingkaran upah dan harga (*wage-price spiral*). Perkara ini berlaku apabila terdapat gelung yang saling mengukuh, iaitu inflasi menyebabkan pertumbuhan upah yang lebih tinggi, lantas mendorong harga pengguna yang lebih tinggi melalui kos upah yang lebih tinggi dan permintaan untuk gaji yang lebih tinggi. Walau bagaimanapun, risiko lingkaran upah dan harga bagi Malaysia adalah sangat kecil, berikutan beberapa faktor penting. Pertama, pertumbuhan upah swasta benar bagi setiap pekerja adalah negatif pada sebahagian besar tahun 2021 dan 2022 (masing-masing -3.7% dan -0.1%, untuk sektor perkhidmatan dan pembuatan), menunjukkan upah benar kekal di bawah paras sebelum pandemik bagi pekerja individu. Oleh itu, kenaikan upah tidak mungkin menimbulkan risiko lingkaran upah dan harga yang ketara. Hal ini berdasarkan jurang yang besar antara upah nominal dan harga, yang membolehkan upah nominal meningkat tanpa menunjukkan tekanan didorong permintaan yang ketara terhadap upah.[40] Kedua, kos pekerja seunit[41] berada pada trend yang menurun sepanjang tahun 2021 dan 2022 (Rajah 13), disebabkan oleh produktiviti yang mengatasi pertumbuhan upah. Hal ini mencerminkan kecekapan pengeluaran yang lebih tinggi, iaitu upah yang lebih rendah diperlukan untuk setiap unit pengeluaran.

Rajah 13: Kos Pekerja Seunit



Nota: Kos pekerja seunit dianggar oleh staf Bank Negara Malaysia dengan menggunakan data gaji dan upah dan nilai ditambah dari Jabatan Perangkaan Malaysia.

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia, Haver Analytics, dan anggaran Bank Negara Malaysia

Ketiga, ciri-ciri struktur pasaran pekerja Malaysia mengekang risiko pertumbuhan upah yang berlebihan. Khususnya, kuasa tawar-menawar pekerja bergaji yang agak rendah memperlahankan pelarasan gaji yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti inflasi dan produktiviti. Sebagai contoh, hal ini termasuk ketiadaan amalan pengindeksan upah,[42] yang mengurangkan fleksibiliti upah dalam penyelarasan dengan permintaan pekerja dan harga yang lebih tinggi. Selain itu, kesatuan (*unionisation*) dan perundingan kolektif adalah terhad di Malaysia. Setakat tahun 2019, keanggotaan kesatuan sekerja merentas kerajaan, sektor swasta dan badan berkanun hanya merangkumi sekitar 6.3% daripada jumlah pekerjaan.[43] Keadaan ini berbeza dengan 9.8% di AS, serta ekonomi pasaran pesat membangun lain seperti Indonesia (13.0%), India (19.8%) dan Vietnam (49.6% pada tahun 2018).[44]

[40] Baru-baru ini, pertumbuhan upah yang lebih sederhana berbanding dengan inflasi telah menjadi pemerhatian biasa dalam ekonomi maju selain AS. Sumber: Boissay et al. (2022). "Are major advanced economies on the verge of a wage-price spiral?", Bank for International Settlements Bulletin.

[41] Kos pekerja seunit merujuk jumlah yang dibayar oleh sebuah perniagaan kepada para pekerjanya untuk menghasilkan satu unit output. Pengiraannya, Kos Pekerja Seunit = Pampasan / Pengeluaran = (Pampasan / Pekerja) / (Pengeluaran / Pekerja). Hal ini bermakna kos pekerja seunit boleh juga mengukur pergerakan relatif upah dan produktiviti setiap pekerja.

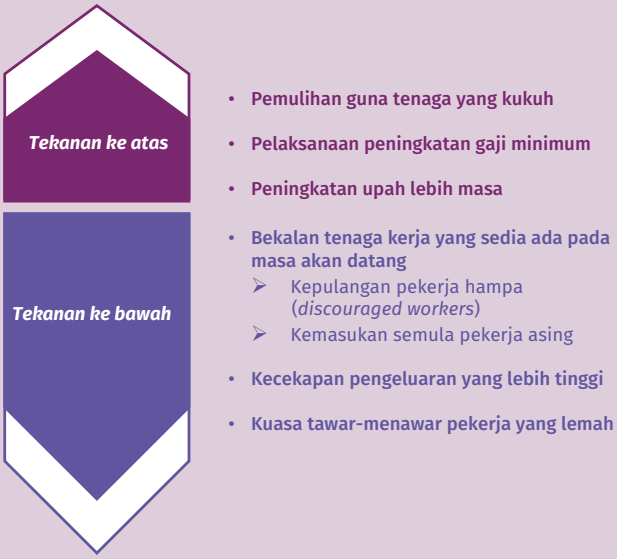
[42] Pengindeksan upah merujuk peruntukan yang jelas yang secara automatik menghubungkan perubahan dalam upah wang kepada perubahan dalam indeks harga umum (contoh, indeks harga pengguna).

[43] Sumber: Jabatan Hal Ehwal Kesatuan Sekerja, Kementerian Sumber Manusia, Jabatan Perangkaan, Malaysia, anggaran Bank Negara Malaysia.

[44] Sumber: ILOSTAT, International Labour Organization.

Pada masa hadapan, pengembangan berterusan dalam kegiatan ekonomi dijangka berlaku walaupun pada kadar yang lebih rendah berbanding tahun 2022. Oleh itu, kelesuan dalam pasaran pekerja juga dijangka terus berkurang, disokong oleh momentum pemulihan guna tenaga yang terus kukuh. Walau bagaimanapun, keadaan pasaran pekerja Malaysia masih agak jauh daripada kesesakan. Secara khususnya, masih terdapat sedikit tahap kekurangan penggunaan, memandangkan penyertaan tenaga kerja yang tinggi, serta sedikit baki pekerja yang masih berada di luar tenaga pekerja akibat COVID-19 (iaitu, tenaga kerja 'berpotensi'). Hal ini disokong sebahagiannya oleh kemasukan semula pekerja asing secara beransur-ansur yang dijangka meredakan baki kekurangan pekerja.[45] Selain itu, terdapat lagi ruang untuk gaji dan upah (dan oleh itu, pendapatan) pekerja Malaysia untuk meningkat sebelum memberikan tekanan yang ketara ke atas harga. Malah, nisbah Pampasan Pekerja (Compensation of Employees, COE) kepada KDNK menurun pada tahun 2021 kepada 34.8%, yang merupakan peralihan arah trend yang diperhatikan sebelum pandemik (2020: 37.1%; 2019: 35.9%). Selain itu, pemulihan yang tidak sekata terus memberikan kesan kepada kumpulan yang mudah terjejas seperti wanita, belia dan pekerja berkemahiran rendah.

Gambar Rajah 1: Faktor Menyumbang kepada Kelesuan atau Kesesakan pada 2023



Kesimpulan

Untuk menyokong pertimbangan dasar monetari, pandemik COVID-19 menyebabkan perlunya pengembangan alat pengawasan Bank dalam menilai keadaan pasaran pekerja. Artikel ini menghuraikan beberapa perkara yang paling penting, termasuk penggunaan kadar kelesuan tambahan untuk memberikan penilaian yang lebih terperinci tentang penggunaan tidak penuh pekerja, selain kadar pengangguran. Tambahan lagi, penggunaan pandangan industri telah membolehkan maklum balas yang lebih tepat pada masanya tentang isu utama yang tidak dapat diperhatikan secara langsung daripada data agregat, termasuk laporan kesukaran pengambilan pekerja dan kesan kenaikan gaji minimum. Penilaian yang lebih komprehensif dan terperinci tentang keadaan pasaran pekerja keseluruhan menyumbang kepada usaha menyokong keputusan dasar monetari berasaskan bukti.

[45] Dinamik pekerja asing dalam pasaran pekerja Malaysia menjangkau melebihi implikasi terhadap kelesuan atau kesesakan pasaran pekerja. Bagi memastikan pasaran pekerja berfungsi secara optimum, pengurusan pekerja asing yang berhemat dan saksama adalah wajar. Untuk perbincangan lanjut, sila rujuk "Kesan Herotan Pekerja Asing Berkemahiran Rendah terhadap Ekonomi" dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2017.

Walaupun dasar monetari terutamanya merupakan alat kitaran balas, ia sangat bergantung pada dasar struktur yang memberi kesan kepada keupayaan ekonomi untuk menghadapi kejutan. Pemulihan yang mampan mempunyai peluang yang lebih tinggi untuk lebih bertahan apabila dasar monetari terus disokong oleh pembaharuan struktur yang saling melengkapi. Pandemik COVID-19 merupakan titik perubahan yang penting dan suatu peluang untuk menangani isu struktur yang mengekang pasaran pekerja Malaysia sejak sebelum krisis. Isu-isu ini termasuk kebergantungan yang berlebihan pada model pengeluaran berkos rendah, penciptaan pekerjaan berkemahiran tinggi yang rendah, dan ketidakpadanan kemahiran yang ketara. Jika tidak ditangani, isu-isu ini akan terus mengekang tahap upah, dan meningkatkan kesan negatif kejutan seperti COVID-19 kepada pendapatan isi rumah. Oleh itu, dasar ekonomi perlu menuju ke arah mewujudkan pekerjaan berkemahiran tinggi dan bergaji tinggi melalui pelaburan berkualiti, membangunkan tenaga kerja yang dinamik dan berkaliber tinggi, mempercepat penggunaan teknologi dan pendigitalan, serta mengukuhkan sistem perlindungan sosial.[46] Akhirnya, kita perlu memastikan bahawa keuntungan ekonomi membolehkan pekerja memperoleh upah yang setimpal. Yang utama, perkaitan antara upah dengan produktiviti mesti diperkukuh.[47] Cabaran yang besar juga diakui masih berterusan, termasuk kuasa tawar-menawar pekerja yang rendah dan kesulitan dalam menguatkuasakan kontrak pekerja. Pemulihan upah yang agak perlahan yang diperhatikan selepas pandemik menekankan keperluan mendesak untuk mengatasi cabaran sedemikian. Kesimpulannya, Malaysia perlu mempercepat pembaharuan untuk memastikan pertumbuhan jangka panjang yang mampan dan inklusif, di samping membina daya tahan isi rumah dan pasaran pekerja terhadap kejutan.

[46] Maklumat lanjut mengenai struktur pasaran pekerja dan pembaharuan perlindungan sosial, sila rujuk rencana bertajuk "Penyusunan Semula yang Menyeluruh: Isu Struktur Pasaran Pekerja dalam Dunia Pasca-COVID-19" dalam Tinjauan Ekonomi dan Monetari 2020 dan "Visi Perlindungan Sosial di Malaysia" dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2020.

[47] Maklumat lanjut mengenai kaitan antara gaji, produktiviti dan kesaksamaan, sila rujuk rencana bertajuk "Adakah Pekerja Malaysia Dibayar Gaji Sewajarnya?: Penilaian dari Aspek Produktiviti dan Kesaksamaan" dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2018.

Rujukan

Andolfatto and Birinci (2022). "*Is the Labor Market as Tight as It Seems?*", Federal Reserve Bank of St. Louis On the Economy Blog.

Bank Negara Malaysia (2022). "*Taking the Pulse of the Economy During the Pandemic*", Annual Report 2021.

Bank Negara Malaysia (2021). "*Getting the Great Reset Right: Structural Labour Market Issues in the Post-COVID-19 World*", Economic and Monetary Review 2020.

Bank Negara Malaysia (2021). "*A Vision for Social Protection in Malaysia*", Economic and Monetary Review 2020.

Bank Negara Malaysia (2019). "*Are Malaysian Workers Paid Fairly?: An Assessment of Productivity and Equity*", Annual Report 2018.

Bank Negara Malaysia (2018). "*Low-Skilled Foreign Workers' Distortions to the Economy*", Annual Report 2017.

Bluedorn (2022). "*Wage-Price Spiral Risks Appannear Contained Despite High Inflation*", International Monetary Fund Blog.

Board of Governors of the Federal Reserve System (2023). "*Why has the Labor Force Recovery Been So Slow?*", Monetary Policy Report, March 3, 2023.

Boissay et al. (2022). "*Are major advanced economies on the verge of a wage-price spiral?*", Bank for International Settlements Bulletin No. 53.

Boissay et al. (2021). "*Labour markets and inflation in the wake of the pandemic*", Bank for International Settlements Bulleting No. 47.

Bureau of Labor Statistics (2022). "Union Members – 2021".

Cusbert (2017). "*Estimating the NAIRU and the Unemployment Gap*", Reserve Bank of Australia Bulletin June 2017, Australian Economy.

Ministry of Human Resources (2020). "*Trade Union Statistics in Malaysia, 2015 – 2019*", Department of Trade Union Affairs.

Domash and Summers (2022). "*How tight are US labour markets?*", National Bureau of Economic Research Working Paper 29739.

Duval et al. (2022). "*Labor Market Tightness in Advanced Economies*", International Monetary Fund Staff Discussion Notes SDN/2022/011.

Faberman et al. (2021). "*The Shadow Margins of Labor Market Slack*", Journal of Money, Credit and Banking, Supplement to Vol. 52, No. S2 (December 2020).

Federal Reserve District (2022). "*The Beige Book: Summary of Commentary on Current Economic Conditions*", November 2022.

Fronckova et al. (2019). "*Review of the Kalman Filter Employment in the NAIRU Estimation*", Mathematical Models of Economic Systems.

Furman and Powell III (2022). "*US wages grew at fastest pace in decades in 2021, but prices grew even more*", Peterson Institute for International Economics Realtime Economics Blog.

Furman and Powell III (2021). "*What is the best measure of labor market tightness?*", Peterson Institute for International Economics Realtime Economics Blog.

Gali and Gambetti (2019). "*Has the U.S. Wage Phillips Curve Flattened? A Semi-Structural Exploration*", National Bureau of Economic Research Working Paper 25476.

Gittleman (2022). "*The 'Great Resignation' in perspective*", Monthly Labor Review, Bureau of Labor Statistics.

Goldstein (1975). "*Wage Indexation, Inflation, and the Labor Market*", International Monetary Fund.

Guillemette (2021). "*Estimation of Output Gaps and Potential Output Against the Backdrop of the COVID-19 Pandemic – OECD Approach*", Organisation for Economic Co-operation and Development.

International Monetary Fund (2022). "*Wage Dynamics Post-COVID-19 and Wage-Price Spiral Risks*", World Economic Outlook, Chapter 2.

Kim and Bang (2018). "*Introduction to Kalman Filter and Its Applications*".

Lubik (2021). "*Revisiting the Beveridge Curve: Why Has It Shifted so Dramatically?*", Federal Reserve Bank of Richmond Economic Brief October 2021, No. 21-36.

Montes et al. (2022). "'*The Great Retirement Boom': The Pandemic-Era Surge in Retirement and Implications for Future Labor Force Participation*", Finance and Economics Discussion Series 2022-081, Federal Reserve Board, Washington, D.C..

Organisation for Economic Co-operation and Development (2022). "*Paying the Price of War*", OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022.

Rodgers III and Kassens (2022). "*What Does the Beveridge Curve Tell Us about the Labor Market Recovery?*", Federal Reserve Bank of St. Louis On the Economy Blog.

Ruberl et al. (2021). "*Estimating the NAIRU in Australia*", Australian Government Treasury Working Paper 2021-01.

Sahin and Tasci (2022). "*The Great Resignation and the Paycheck Protection Program*", Economic Commentary, Federal Reserve Bank of Cleveland.

Williamson (2015). "*How Tight is the Labor Market?*", Federal Reserve Bank of St. Louis On the Economy Blog.