

BAB I

PENGENALAN.

J.M.Keynes ada menyebut bahawa:

"...Perkara penting bagi kerajaan bukanlah untuk melakukan perkara-perkara yang telah pun dilakukan oleh individu-individu tapi melakukan perkara-perkara yang belum dilakukan lagi".

1.1. Pendahuluan.

Penswastaan merupakan penarikan diri oleh kerajaan daripada penglibatan secara langsung dalam pengeluaran barang dan penyediaan perkhidmatan. Ini boleh berlaku melalui pelbagai bentuk dan cara. Keadah paling biasa dilakukan melalui memperbadankan syarikat milik kerajaan kepada pelabur swasta. Di United Kingdom dan kebanyakan negara lain perbadanan milik kerajaan dikatakan telah diswastakan apabila sejumlah besar kepentingan (biasanya lebih daripada 50 peratus) telah dipindah milik. Dari sudut ini, penswastaan merupakan sesuatu yang bertentangan dengan nasionalisasi, (Voljanouvski, 1987)¹.

1.2. Latar Belakang Kajian.

Polisi penswastaan yang diperkenalkan oleh kerajaan Thatcher di United Kingdom dan Ronald Reagan di Amerika telah bertanggungjawab mengubah penswastaan daripada

hanya retorik menjadi realiti (Paul Samual, 1988)². Mengikut (Louise, 1987)³, proses penswastaan menuju kearah pemilikan harta persendirian dan pelepasan pemilikan kerajaan manakala Jawatankuasa Pelbagai Sektor Awam Singapura mendefinisikan penswastaan sebagai suatu proses yang menyekat atau mengurangkan penglibatan sektor awam.

Aylen (1987)⁴ pula merasakan bahawa penswastaan merupakan satu siri langkah-langkah yang akan membawa kepada pertambahan dalam kecekapan dan pengasingan perusahaan awam daripada birokrasi kerajaan. Langkah-langkah ini melibatkan kewujudan Lembaga, otonomi kewangan dan kebebasan mengurus secara independent, akhirnya akan membawa kepada pemilikan swasta sebagai langkah terakhir.

Osashi (1986)⁵ pula, mentakrifkan penswastaan dalam konteks yang lebih luas sebagai sebarang langkah atau proses yang menghasilkan pemindahan aset atau perusahaan awam secara seluruhnya atau sebahagiannya, yang dimiliki samada secara langsung atau tidak langsung oleh kerajaan kepada sesebuah badan yang bukan kerajaan.

Penswastaan telah dirujuk sebagai satu usaha untuk mempertingkatkan kecekapan sektor awam dan juga sebagai satu langkah untuk perkembangan dan pembangunan sektor swasta. Penswastaan dikatakan dapat meningkatkan produktiviti, kecekapan dan meningkatkan persaingan. (Kent, 1987)⁷ menganggap bahawa penswastaan adalah pemindahan fungsi-fungsi yang sebelum ini dijalankan oleh kerajaan, biasanya pada nilai harga kos sifar atau di bawah harga kos kepada sektor swasta pada harga pasaran.

Kemelesetan ekonomi dunia yang dialami oleh negara membangun dan kadar kemiskinan yang semakin meningkat telah menyebabkan strategi pembangunan yang diterima dan diamalkan selepas kemerdekaan dipersoalkan. Satu pandangan yang dominan sekarang ialah polisi dan perancangan pembangunan telah gagal. Ini telah mengubah paradigma ke arah neo-klasikal, iaitu proses dan polisi pembangunan yang berorientasikan pasaran dan meminimakan peranan kerajaan yang ekonomik, termasuk penswastaan perbadanan awam, Walters (1985)⁸. Analisis neo-klasikal dalam konteks penswastaan ini bermakna polisi yang menuju kearah pengurangan sektor awam.

Kenyataan am bagi polisi yang diperlukan dalam pemberian bantuan adalah seperti berikut;

"Dialog tentang polisi sepatutnya digunakan untuk menggalakkan negara-negara kurang maju mengikut prinsip pasaran bebas dan untuk berubah daripada penglibatan kerajaan dalam ekonomi. Ini memberikan pasaran menentukan bagaimana sumber-sumber ekonomi diperuntukkan dengan cara yang produktif dan bagaimana feadah patut diagihkan. Kerajaan yang praktikal patut bergantung kepada mekanisma pasaran iaitu sektor swasta dan kekuatan pasaran sebagai penentu utama keputusan ekonomi"

USAID (United States Agency Of International Development) kemudiannya telah mengeluarkan arahan yang menghendaki supaya pegawainya di Afrika terlibat dengan 'sekurang-kurangnya dua aktiviti penswastaan' bagi tahun 1987. Dirantau Asia dan Asia Timur, konsep penswastaan mendapat tempat dalam agenda kerajaan apabila perwakilan dari Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan agen-agen bantuan yang lain mula menyebarkan konsep penswastaan. Agensi-agensi

bantuan ini menurut Far Eastern Economic Review pada 25 Julai 1985 telah dipengaruhi oleh Reaganomic dan Thatchernomic.

Dalam hal perbadanan awam pula kenyataannya adalah seperti yang berikut;

"Perbadanan awam pada keseluruhanya adalah cara yang tidak cekap untuk menjalankan perniagaan, mereka selalunya memerlukan subsidi atau layanan istimewa. Kerajaan mesti mengawal aktiviti dan keperluan perbadanan awam. Dalam kebanyakan kes, perbadanan awam mestilah diswastakan. Dalam keadaan yang tidak praktikal, badan-badan ini mestilah tertakluk kepada kuasa pasaran dan disiplin pasaran"

Realiti yang sebenarnya ialah terlalu sedikit kajian empirikal yang menguji kecekapan sektor awam dan swasta dalam penyediaan barang dan perkhidmatan tertentu. Milward (1982⁶) mendapati bahawa tidak ada perbezaan yang bermakna dalam kecekapan kedua-dua sektor dalam penyediaan perkhidmatan. Beliau membuat kesimpulan bahawa kajiannya secara keseluruhan tidak memberi keterangan yang menunjukkan sektor swasta lebih baik. Seterusnya, beliau mencadangkan bahawa apa yang penting bukanlah bentuk pemilikan oleh swasta atau awam tetapi tahap persaingan yang perbadanan itu tertakluk.

Pendapat yang diperolehi oleh Milward ini telah disokong oleh Bank Dunia. Dalam Laporan Pembangunan Dunia, 1983, Bank Dunia telah menyatakan dengan jelas bahawa;

" Faktor utama dalam menentukan kecekapan sesebuah perbadanan bukanlah sama ada ia dimiliki oleh awam atau swasta tetapi bagaimana ia diuruskan. Pada teori nya adalah mungkin untuk mewujudkan insentif yang akan memaksimakan kecekapan dibawah mana-mana bentuk pemilikan... walaupun pengurusan swasta memberi sumbangsan besar, tetapi adalah sesuatu yang mengelirukan untuk mengatakan ia (sektor swasta) secara universal lebih effisen. Di negara-negara miskin, keupayaan pengurusan lemah dalam kedua-dua sektor awam atau swasta"

Dalam konteks Malaysia, Perdana Menteri (1984) ada menyebut bahawa;

" Alternatif kepada penswastaan mungkin memberi hentikan usaha mempertingkatkan dan menyediakan kemudahan yang diperlukan. Ini akan mengakibatkan penambahan perkhidmatan yang tidak cekap dan akan menyekat pertumbuhan. Pembangunan akan terencat dan objektif kedua Dasar Ekonomi Baru penyesuaian konflik tidak akan tercapai"

Pada tahun 1969, keamanan negara telah mengalami keadaan tercemar dengan tercetusnya pertempuran antara kaum. Walau bagaimanapun, permusuhan ini dikatakan berpunca daripada keputusan pilihanraya yang tidak begitu memuaskan bagi parti pemerintah tetapi ia juga berpunca daripada sebab sosio-ekonomi yang menunjukkan jurang pendapatan dan peluang ekonomi antara Melayu, Cina dan India.

Insiden ini memberikan petanda bahawa tamatnya era kemajuan. Sungguhpun terdapat usaha-usaha tertentu, kerajaan selepas kemerdekaan dikatakan telah gagal merapatkan jurang perbezaan pendapatan yang mengasingkan majoriti bumiputera

daripada penduduk yang lain. Tiga belas tahun selepas kemerdekaan, bumiputera meminta supaya kerajaan memperbetulkan ketidakseimbangan ekonomi melalui campurtangan secara langsung oleh kerajaan dalam ekonomi negara (Leeds, 1989)⁹.

Permintaan telah dibuat dalam Kongres Ekonomi Bumiputera yang diadakan di Kuala Lumpur pada tahun 1985. Dalam kongres ini kerajaan telah digesa .."membantu bumiputera dengan apa cara sekalipun, untuk mendirikan industri-industri khususnya melalui perkongsian dengan rakyat Malaysia yang lain..". Hasilnya kerajaan Malaysia telah melancarkan Dasar Ekonomi Baru yang bertujuan untuk meningkatkan kedudukan ekonomi Bumiputera. Idea disebalik Dasar Ekonomi Baru ialah keupayaan perniagaan Bumiputera boleh dipertingkatkan melalui latihan atau membantu mereka dengan nasihat dan wang dengan menggunakan perbadanan awam sebagai saluran. Ia merupakan polisi sosio-ekonomi jangka panjang yang bertujuan untuk mencapai perpaduan negara melalui objektif serampang dua mata iaitu membasmikan kemiskinan tanpa mengira kaum dan penyusunan semula masyarakat. Dalam usaha menghapuskan pengenalan kaum melalui fungsi ekonomi, diharapkan bahawa unjuran Bumiputera dalam sektor perusahaan akan meningkat kepada sekurang-kurangnya 30 peratus pada tahun 1990.

Sebagai memenuhi komitmen terhadap Dasar Ekonomi Baru kerajaan telah menubuhkan dan menguruskan banyak perbadanan awam. Semasa mencapai kemerdekaan, hanya terdapat sebanyak

23 buah perbadanan awam. Tetapi selepas Dasar Ekonomi Baru diperkenalkan pada tahun 1971 berbagai perusahaan awam telah ditubuhkan. Anak-anak syarikat telah turut bertambah berlipat kali ganda dan kawalan kerajaan keatasnya menjadi semakin lemah (Mehmet, 1986)¹⁰.

Walau apapun yang diperkatakan tentang perbadanan awam di Malaysia tidak dapat dinafikan bahawa ia memihak kepada penduduk bumiputera. Ini boleh dilihat daripada penerangan rasmi terhadap peranan yang diharapkan daripada perbadanan awam dalam masyarakat Malaysia (Ibrahim, 1987)¹¹.

1) Sebagai 'penaung' kepada Bumiputera menyediakan bantuan yang diperlukan untuk mempercepatkan penglibatan bumiputera dalam sektor perdagangan dan perindustrian.

2) Sebagai 'pemegang amanah' kepada bumiputera, memegang ekuiti dalam pelbagai usahasama sehingga dalam masa tertentu syer dan ekuiti ini akan dipindahkan untuk dijual kepada bumiputera.

3) Sebagai 'rakan kongsi' dalam usahasama dengan bumiputera dengan objektif akan mengarahkan syer, kawalan dan pengurusannya kepada bumiputera apabila mereka telah membuktikan mereka mampu mengambil alih.

4) Sebagai 'compliment' atas usaha bumiputera dalam sektor perdagangan dan perindustrian dengan melibatkan diri dan memasuki usahasama yang tidak mampu dilakukan oleh bumiputera sekarang ini oleh sebab pelbagai masalah.

5) Sebagai 'inducer' untuk menubuhkan syarikat-syarikat didearah atau kawasan tertentu di negara yang sektor swasta enggan membawa syarikat mereka.

Dalam Rancangan Malaysia Kelima (RML) 1986-1990

memperuntukan bahawa kerajaan bergerak kearah mengalakkan penglibatan yang besar oleh sektor swasta dalam pemilikan, operasi dan pengurusan projek sektor awam dan penyediaan perkhidmatan. Kerajaan sangat peka terhadap penswastaan dan bersungguh-sungguh untuk menarik diri daripada aktiviti perniagaan dan perdagangan. Sepertimana yang telah dikatakan oleh Perdana Menteri "...Dengan perkataan lain, tidak mungkin lagi untuk kerajaan melibatkan diri dalam sebarang perniagaan dan dalam sebarang urusniaga perdagangan". Janji dan azam yang sama telah diberikan oleh Kementerian Kewangan seperti yang dilaporkan oleh akhbar News Straits Times pada 1 Julai 1989. Beliau menyatakan "...bahawa kerajaan tidak akan menu buhkan lagi perbadanan awam. Apa yang ada akan dikaji dan jika mungkin akan diswastakan".

Selepas beberapa tahun memberi perhatian kepada perbadanan awam di Malaysia, Perdana Menteri tidak lagi menyembunyikan skeptismenya terhadap keupayaan mereka (perbadanan awam), beliau menyatakan;

" perbadanan awam tidak langsung menguntungkan atau effisen. Walaupun amalan monopoli mereka tidak boleh berjaya untuk membayar cukai atau dividen kepada tuan punya - iaitu pihak kerajaan. Mereka juga sentiasa memerlukan subsidi dan sumbangan modal setiap masa daripada pihak kerajaan"

Polisi penswastaan telah dikemukakan kepada Perdana Menteri buat kali pertamanya melalui memorandum kepada pegawai-pegawai kerajaan pada 27 Jun 1983, Beliau menyebut;

"..... Biasanya kerajaan mengendalikan beberapa perkhidmatan. Di samping itu, kerajaan tempatan dan pusat telah memasuki berbagai-bagai perniagaan dan perusahaan, samada sebagai monopoli atau sebagai pemegang syer. Kecenderungan ke arah penglibatan kerajaan telah menimbulkan persaingan dengan sektor swasta. Oleh sebab kuasa yang ada, kerajaan lebih dominan. Namun demikian, oleh sebab perniagaan kerajaan selalu rugi maka kerajaan juga kehilangan pendapatan daripada cukai yang biasanya boleh pergiatkan menjadi perniagaan yang lebih berjaya"

Oleh itu, persoalan yang mesti ditimbulkan ialah apakah penswastaan akan menyebabkan bumiputera kehilangan peluang-peluang dalam sektor swasta?. Cabaran kepada Perdana Menteri ialah untuk menyambungkan objektif-objektif tradisi yang berkaitan dengan penswastaan dan maklumat negara untuk mengagihkan semula kekayaan kepada masyarakat bumiputera. Walau bagaimanapun, jaminan telah diberikan oleh Perdana Menteri apabila beliau menyatakan;

"pertama sekali, ia tidak akan bertentangan dengan objektif Dasar Ekonomi Baru.Bumiputera akan mendapat sebahagian mereka dalam bentuk ekuiti dan pekerjaan"

Bagi ringkasan masalah ini satu cadangan telah dibuat supaya satu akta yang yang dikenali sebagai 'akta penswastaan' digubal. Cadangan ini menyatakan seperti berikut;

" Pengalaman telah menunjukkan bahawa tidak mudah menyelesaikan semua masalah undang-undang yang dihadapi dalam sesuatu cadangan penswastaan oleh sebab beberapa perundangan yang berbeza terlibat. Beberapa pindaan telah diperkenalkan..... tetapi terdapat halangan akta perundangan lain yang mesti diperbaiki. Pindaan secara ad-hoc akan memakan masa lama kerana terpaksa melalui prosedur Parlimen"

Kerajaan Malaysia telah mengumukakan kenyataan bagi dasar penswastaan yang mengikut Garis Panduan Penswastaan (EPU, 1985 :

" Penswastaan mempunyai berbagai objektif. Pertamanya, dasar penswastaan berperanan dengan tujuan untuk membiayai beban kewangan dan pentadbiran oleh kerajaan dalam mengambil alih dan mengekalikan rangkaian perkhidmatan yang berterusan terhadap perkhidmatan dan pelaburan infrastruktur. Keduanya, penswastaan dijangkakan akan mewujudkan persaingan, mempertingkatkan kecekapan dan peningkatan dalam produktiviti perkhidmatan. Ketiganya, penswastaan akan merangsangkan keusahawanan swasta dan pelaburan, serta dijangkakan akan mempercepatkan kadar pertumbuhan ekonomi negara. Keempatnya, penswastaan dijangkakan akan mengurangkan saiz sektor awam, membawa kepada kecenderungan monopolistik dan sokongan birokrasi, dalam ekonomi. Kelimanya, penswastaan juga diharapkan akan membawa pencapaian matlamat Dasar Ekonomi Baru (DEB), khususnya usahawan bumiputera yang mampu mengambil alih sumbangan dan cenderung terhadap saham syarikat yang telah dan akan diswastakan"

Pelan Induk telah memperkenalkan apa yang disebut sebagai Pelan Tindakan Penswastaan [Privatisation Action Plan (PAP)]. Pelan ini akan bertanggungjawab mengenal pasti perbadanan awam yang sesuai untuk diswastakan, mempelawa kajian kebolehlaksanaan, membuat cadangan kepada kabinet, membuat rundingan dengan sektor swasta yang akan mengambil alih perbadanan awam dan mengawasi prestasi perbadanan yang telah diswastakan.

1.3. Kecenderungan Kearah Penswastaan.

Di Asia, penswastaan telah dianggap sebagai satu proses yang beransur-ansur untuk mengurangkan pemilikan dan pengawalan oleh kerajaan. Ia juga merupakan satu rancangan yang bertujuan untuk memaksimumkan feadah yang diterima oleh pengguna melalui peningkatan perkhidmatan dan penurunan harga melalui persaingan yang besar. Penswastaan di Asia juga diharapkan dapat mencapai objektif kerajaan untuk mengagihkan kekayaan negara dan untuk memperluaskan pasaran saham negara.

Di Eropah Barat, kecenderungan penswastaan adalah disebabkan oleh perubahan ideologi politik dan perubahan polisi ke arah ekonomi pasaran. Manakala di Amerika Latin, menunjukkan penswastaan bermaksud perubahan peralihan untuk mengatasi masalah stagflasi dan kadar inflasi yang tinggi (hyperinflasi) untuk mengatasi masalah hutang luaran yang sukar untuk diatasi. Di Jepun dan Asia Timur lebih menjurus kearah mempertingkatkan kecekapan dan mengurangkan masalah kewangan negara manakala di United Kingdom, telah dahulu menyesuaikan polisi penswastaan untuk mencapai kedudukan fiskal yang teguh dan kecekapan penggunaan sumber-sumber lebih efisyen¹².

Sejak tahun 1980, United Kingdom dibawah pemerintahan Perdana Menteri Margaret Thatcher menyatakan lebih kurang 30 buah syarikat kerajaan telah diswastakan melibatkan 900,000 pekerja dan meningkatkan hasil negara sebanyak AS\$75 billion kepada Perbadanan Negara. Pihak swasta akan

mengambil alih sepenuhnya syarikat awam seperti bekalan air, gas, elektrik, talipon dan pengangkutan awam. Program penswastaan ini berjaya mengurangkan kerugian negara sebanyak AS\$4.5 billion dalam 1979 dan meningkatkan keuntungan sebanyak AS\$3 billion setahun selepas ditolak cukai. Keuntungan daripada Penjualan syarikat kerajaan menunjukkan satu prestasi yang unggul. Sejumlah AS\$53.3 billion (RM135.8 billion) telah diperolehi pada tahun 1991 dan AS\$43.5 billion (RM110.5 billion) pada tahun 1992. Syarikat yang diswastakan, beroperasi dalam keuntungan yang besar, peningkatan kadar pulangan terhadap modal dan menggenakan harga perkhidmatan yang lebih rendah kepada pihak awam.

Bagi negara seperti Australia, Argentina, Sweden dan Perancis, penswastaan masih ditahap permulaan. Sementara di Mexico, telah berura-ura untuk menswastakan 18 buah daripada bank nasionalnya yang melibatkan keuntungan berjumlah AS\$4 billion (RM10.2 billion) hingga AS\$6 billion (RM11.5 billion) kepada kerajaan.

Peranan penswastaan di Brazil melibatkan penjualan syarikat yang bernilai AS\$5 billion (RM12.7 billion) pada tahun 1991, AS\$5 billion (RM12.7 billion) pada tahun 1992. Ini sebagai persediaan kearah penswastaan yang lebih meluas, syarikat-syarikat kerajaan besar Brazil telah diambil alih oleh firma-firma swasta yang lebih besar.

Di Asia Tenggara seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand, polisi penswastaan memainkan peranan penting di

dalam mengurangkan beban fiskal yang diwujudkan oleh perusahaan awam, campurtangan birokrasi politik dalam pengurusan dan meningkatkan kecekapan. Penswastaan bagi ketiga-tiga negara ini juga, menggalakkan penglibatan pihak swasta dalam kepentingan infrastruktur, mempercepatkan program pembangunan dan membantu penggunaan sumber-sumber bagi memenuhi keperluan rakyat. Di Filipina, kewujudan masalah regim politik dan masalah pengurusan, mengharapkan penswastaan dapat mengurangkan belanjawan, pengurangan pembayaran hutang negara dan pengaliran sumber-sumber swasta bagi pembangunan negara. Di Singapura, yang memang mempunyai kekuatan asas terhadap kecekapan sektor awam masih memerlukan penswastaan untuk meningkatkan penawaran stok modal di pasaran modal bagi diserap ke dalam aliran pengembangan yang berkesan terhadap tabungan negara.

Di kalangan negara Asia Pasifik, negara perintis yang melaksanakan dasar penswastaan adalah Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan Jepun yang mempunyai perancangan yang lebih menyeluruh. Di Thailand, program penswastaan baru bermula untuk berkembang setelah melalui sekatan pihak kakitangan dan ia akan wujud sebagai matlamat perancangan jangka panjang bagi pembangunan nasional.

Di Singapura, sebanyak 56 syarikat milik kerajaan dalam tahun 1985 adalah dalam senarai dikenalpasti untuk diswastakan. 36 daripadanya telah diswastakan oleh Jawatankuasa Kerajaan Singapura manakala 12 syarikat yang diswastakan telah disenaraikan di Bursa Saham Singapura. Baki syarikat tersebut akan diswastakan secara

berperingkat-peringkat.

Di Indonesia, sebanyak 189 perusahaan milik kerajaan akan dipindah milik kepada swasta. Sebanyak 92 telah dikenalpasti diswastakan manakala 37 telah diswastakan. Mengikut perancangan kerajaan Indonesia, sebanyak 52 perusahaan awam akan diswastakan sepanjang tempoh 5 tahun.

Di Filipina, kerajaan melaksanakan proses penswastaan pada tahun 1986 untuk meningkatkan aset dan modal bagi 300 perusahaan awam berpindah milik kepada pihak swasta. Antara perusahaan yang telah diswastakan terdiri dari Bank Negara Filipina, Sistem Penerbangan Filipina (FAS) dan Perbadanan Keluli Negara. Namun begitu, keadaan ini masih jauh daripada matlamat sebenar kerajaan.

Di Thailand, Sebanyak 61 perusahaan awam telah dikenalpasti untuk diswastakan terdiri dari kemudahan awam dan pembangunan Infrastruktur. Antara perusahaan yang diswastakan adalah Lebuhraya, Sistem Pengangkutan Transit Ringan dan Sistem Penerbangan Antarabangsa Thailand (TAS).

Setakat akhir 1993, sebanyak 130 entiti perusahaan awam di Malaysia telah diswastakan yang mana 82 daripadanya adalah projek yang sediada termasuk pengambilalihan fungsi kerajaan manakala selebihnya adalah projek baru berkaitan dengan infrastruktur. Akibat daripada program penswastaan, boleh dikatakan nisbah jumlah perbelanjaan awam kepada Keluaran Negara Kasar (KNK) telah berkurangan dari 55 peratus pada tahun 1981 - 1985 kepada 44 peratus pada tahun 1986 - 1992. Pengurangan ini telah menurunkan defisit

perbelanjaan kerajaan yang berjumlah 5.1 peratus daripada KNK pada tahun 1987 kepada 1 peratus dalam tahun 1992. Di samping penjimatan, kerajaan juga telah menghasilkan pendapatan daripada aktiviti penswastaan. Sehingga 15 September 1993, perolehan daripada penswastaan adalah sebanyak RM3,677 juta.

Adalah dijangkakan iaitu trend penswastaan akan diamalkan secara meluas terutama di negara-negara membangun dan negara-negara dunia ketiga dalam tahun 2000. Berikutnya trend perdagangan bebas adalah dijangkakan pada awal tahun 2000 akan wujud segi tiga raksasa perdagangan bebas antara Amerika, Eropah Dan Asia Pasifik yang merangkumi 80 peratus dikuasai oleh sektor awam akan mengalu-alukan penglibatan sektor swasta.

1.4. Sorotan Kajian Lepas.

Bagi meneliti perkembangan dasar penswastaan, perbincangan dimulakan terhadap kecenderungan ke arah penswastaan, sorotan kajian-kajian lepas terhadap perbandingan prestasi antara perusahaan awam dengan perusahaan swasta dan akhir sekali tentang penswastaan di Malaysia.

Gabriel Roth, (1987)¹³, menjelaskan kajian untuk Bank Negara dari aspek penswastaan yang dijalankan di Negara Sedang Membangun yang menjadi pelanggan, beliau memilih pendidikan, elektrik, kesihatan, telekomunikasi, pengangkutan bandar, bekalan air dan pembentungan. Kesimpulannya, beliau dapat menyangkai kepercayaan hanya sektor awam sahaja

yang boleh memberikan perkhidmatan yang berkesan kepada orang awam di negara membangun, sebagai alternatifnya sektor swasta patut memberikan perkhidmatan dan adalah menjadi paradoks di sesetengah negara sektor awam hanya membantu orang kaya manakala orang miskin bergantung kepada sektor swasta untuk mendapatkan perkhidmatan.

E.S.Savas, (1987)¹⁴, menulis tentang penswastaan dan teori penswastaan dengan memberi alternatif kepada kerajaan untuk mengadakan perkhidmatan dan barang-barang melalui penswastaan, memberi panduan bagaimana cara yang baik dan masalah-masalah yang dihadapi.

Oliver Letwin, (1988)¹⁵, menulis tentang penswastaan dengan pengalaman syarikat-syarikat besar di United Kingdom seperti British Petroleum, British Gas, Rolls Royce, British Telecom dan sebagainya. Kesimpulannya, beliau memberikan rasional-rasional penswastaan, pelaksanaan penswastaan, pengalaman penswastaan di negara lain dan implikasi yang muncul dari perlaksanaan dasar ini.

James C. Nelson, (1959)¹⁶, telah menyelidiki kecekapan penggunaan sumber-sumber dengan membuat perbandingan antara pengangkutan keretapi dengan pengangkutan jalanraya dalam aspek penggunaan input. Beliau mendapati bahawa kedua-dua pengangkutan ini melibatkan pembayaran yang tinggi dalam perbelanjaan operasi berbanding perbelanjaan tenaga buruh. Nelson juga membuat perbandingan ton/kilometer per dollar terhadap pelaburan bersih dimana keretapi mempunyai kelebihan dalam produktiviti berbanding pengangkutan lain.

John R. Meyer, (1959)¹⁷ pula telah menggunakan analisis statistikal untuk menguji kecekapan trafik antara pengangkutan keretapi dengan jalanraya di Amerika Syarikat. Kajiannya menunjukkan pengangkutan keretapi mengambil masa yang lebih panjang berbanding sistem pengangkutan lain untuk memcapai paras kos yang minimum. Ini menyebabkan kos inventori bagi perkhidmatan keretapi adalah lebih berbanding pengangkutan lain.

Kajian kos oleh John R. Meyer menunjukkan bahawa kos marginal jangka panjang pengangkutan keretapi untuk pengangkutan penumpang bagi koc biasa adalah antara 1.3 sen dan 1.4 sen per penumpang kilometer tempat duduk. Ini berbeza dengan kos marginal penumpang kereta persendirian iaitu 0.42 sen dan 0.50 sen per penumpang kilometer tempat duduk. Bagi perkhidmatan penumpang bas jumlah kos purata adalah antara 1.25 sen per penumpang tempat duduk.

Robert W. Herbenson, (1963)¹⁸ pula mendapati bahawa kesan kerugian wujud akibat ketidakcekapan dalam penggunaan sumber-sumber. Kerugian sistem pangangkutan keretapi adalah disebabkan oleh kos pembinaan landasan yang tinggi, kos pembaikpulihan lokomotif, pengurusan organisasi dan kadar tarif tambang. Kerugian yang dihadapi oleh sistem pengangkutan keretapi adalah antara kira-kira \$1.1 billion hingga \$2.9 billion setiap tahun di Amerika Syarikat.

Ann F. Friedleander, (1971)¹⁹ pula menunjukkan ketidakcekapan peruntukan sumber-sumber yang disebabkan oleh kegagalan polisi penghargaan. Ini dibuktikan oleh sistem

pengangkutan keretapi tidak dapat bersaing dengan sistem pengangkutan lain dalam kelebihan mengurangkan kadar tarif. Kerugian sosial langsung dianggarkan sebanyak kira-kira AS\$500 juta setiap tahun. Selain itu, beliau mendapati bahawa kesan dinamik kawalan kerajaan lebih penting berbanding kerugian peruntukan dalam jangka pendek.

Taplin, (1980)²⁰ dalam rangka kerjanya tentang persaingan antara jalanraya/keretapi. Hasil penemuannya mendapati bahawa keanjalan permintaan untuk pengangkutan barang adalah kira-kira -0.1 berbanding keanjalan silang antara -0.7 untuk jalanraya dan -0.3 untuk keretapi. Oleh itu terdapat peningkatan dalam kadar tarif keretapi untuk pengangkutan barang berbanding pengangkutan jalanraya.

Halangan institusi dalam polisi penghargaan dan implikasi kecekapan peruntukan sumber-sumber telah dikemukakan oleh (Kolsen, 1980)²¹. Kawalan pihak kerajaan akan membawa kesan terhadap kecekapan polisi penghargaan dan seterusnya menentukan keuntungan dan penggunaan kapasiti firma. Selain itu, halangan politik dan sosial membawa kepada halangan untuk mengubah kadar tarif dengan serta merta berbanding dalam teori mikroekonomi. Oleh itu, pihak kerajaan sukar untuk menentukan harga bagi pengangkutan keretapi untuk meningkatkan kecekapan dan penentuan kos.

Mill's. G, (1980)²², pula menghuraikan analisis pengangkutan penumpang jarak jauh dibawah tiga aspek iaitu penentuan permintaan untuk perjalanan, ukuran sistem pengangkutan penumpang yang digunakan dan ciri-ciri perjalanan

jarak jauh serta gelagat pengguna perkhidmatan pengangkutan keretapi.

Dalam analisis Ekonometrik bagi penentuan kos keretapi yang dikemukakan oleh W. G. Waters II dan A.D. Woodland, (1984)²³ melihat pandangan oleh beberapa orang pengkaji :

i) Borts (1954) telah menganggarkan fungsi pengeluaran keretapi dengan menggunakan data operasi keretapi di Amerika Syarikat 1948. Penemuannya mendapati keanjalan kos diperolehi daripada penganggaran keanjalan penggunaan faktor dan membuktikan wujud pulangan ekonomi mengikut skil.

ii) Klein's (1953) pula menganggarkan fungsi pengeluaran keretapi dengan menggunakan data 1936. Penganggaran fungsi pengeluaran adalah merangkumi 2 output iaitu batu ton bersih untuk barang dan batu untuk penumpang. Penemuannya menunjukkan keretapi menghadapi pulangan mengikut skil.

iii) Healy (1961) pula menguji persoalan ekonomi mengikut skil. Ianya menggunakan keadah regresi berganda. Perhatian lebih menunjukkan tentang saiz kapasiti, operasi dan keuntungan berbanding kos purata.

iv) Friedleander (1971) pula menganggarkan fungsi kos aggregat jangka panjang dari setiap wilayah dalam tempoh masa berbanding fungsi kos jangka pendek dianggarkan mengikut data sukuhan.

Wong Lai Sum, (1986)²⁴ meninjau mengenai penswastaan dibidang kesihatan pada tahun 1986, dengan menyebut bidang kesihatan mempunyai potensi untuk melakukan dasar ini. Walaupun orang awam kebanyakannya memerlukan penyediaan

perubatan dan kesihatan yang lebih berkesan dan cekap perlu-lah penglibatan dari pihak swasta. Pihak swasta dapat mem-perbaiki perkhidmatan yang cukup cekap dan daya pengeluaran yang tinggi. Kerajaan tidak mampu menampung kenaikan kos pembiayaan perubatan dan perkhidmatan dengan percuma. Penglibatan swasta akan di jangkakan mengurangkan bebanan pihak kerajaan. Kejayaan program penswastaan bergantung kepada teknik tertentu.

Rita Raj Hashim, (1987)²⁵, mengkaji tentang penswastaan dibidang komunikasi ada menyentuh tentang beberapa aspek penswastaan di Malaysia dan bagaimana kerajaan telah melaksanakan dasar penswastaan perusahaan awam . Beliau meneliti proses penswastaan Syarikat Telekom Malaysia (STM) dan perbandingan dengan pengalaman di England daripada segi kecekapan peruntukkan.

Kajian oleh (Thompson, 1987) telah menganalisis kesan pengurangan peraturan terhadap beberapa buah industri (industri perkhidmatan bas express, industri peralatan telekom, industri pengangkutan udara dan industri tenaga) di Britain. Penemuannya menunjukkan pengurangan peraturan telah pun mengelakkan persaingan dan meningkatkan kecekapan, meningkatkan mutu keluaran dan mengurangkan harga.

Bailey, (1986)²⁶ pula menyokong Thompson bahawa pengurangan peraturan dapat meningkatkan kecekapan dalam industri brokeraj, industri penerbangan, industri lori dan industri telefon jarak jauh dan alat-alat terminal di Amerika Syarikat. Dalam industri tersebut, selepas pengurangan

peraturan, harga mulai mencerminkan kos dan subsidi bersifat dihapuskan. Ekoran daripada itu, daya pengeluaran meningkat dan harga menurun.

Dalam kes Malaysia, kebanyakan penulisan mengenai penswastaan adalah berkaitan dengan :

- 1) Peningkatan kecekapan.
- 2) Pengurangan penglibatan dan beban fiskal kerajaan.
- 3) Kekangan-kekangan terhadap penswastaan.

Isu pertama adalah berkenaan peningkatan kecekapan. Terdapat beberapa petunjuk yang jelas menunjukkan bahawa penswastaan telah meningkatkan kecekapan. Beberapa contoh misalnya sebelum Terminal Kontena Pelabuhan Kelang diswastakan, masa purata yang diambil bagi memunggah kargo dari sesebuah kapal di terminal mengambil masa 11.7 jam. Tempoh ini dapat dikurangkan kepada 8.9 jam selepas diswastakan. Selepas penswastaan juga, 224,120 TEUs telah dikendalikan pada tahun 1985 meningkat kepada 773,335 TEUs²⁷ dalam tahun 1987. Keuntungan meningkat dari RM0.7 juta kepada RM2.1 juta sepanjang pertengahan 2 tahun beroperasi²⁸.

27. TEUs menerangkan pengukuran standard yang digunakan dalam sukan antarabangsa jumlah unit kargo yang diangkut oleh Terminal Kontena Pelabuhan Kelang. Ukurannya adalah unit yang bersamaan dengan dua puluh kaki (Twentyfoot Equivalent Units).

Penswastaan juga telah meningkatkan produktiviti Terminal Kontena Pelabuhan Kelang. Tempoh masa purata sesuatu kontena terpaksa berada di atas dok telah menurun daripada 8 hari kepada 3.8 hari. Jumlah kontena yang berjaya dikendalikan pada tahun 1987 ialah 12 peratus lebih tinggi daripada tahun 1986. Jumlah kontena yang boleh dikendalikan dalam tempoh masa 1 jam juga bertambah selepas setahun diswastakan. Terminal mampu mengendalikan antara 23 - 25 kontena setiap satu jam yang jauh berbeza daripada 28 kontena yang boleh dikendalikan oleh Pelabuhan Singapura²⁹.

Penswastaan juga telah mewujudkan kesan pengganda dalam ekonomi dimana STMB telah mempercepatkan pertumbuhan industri pembuatan filem tempatan dan industri pengiklanan. STM juga telah memperkenalkan perkhidmatan baru seperti 'Malaysian Packet Switched Public Data Network (Maypac)', rangkaian kedua telefon otomatik menggunakan radio, perkhidmatan perniagaan 'Intelsat', 'Telebank', perkhidmatan dail terus antarabangsa, perkhidmatan 'Datel'. sewaan telefon persendirian dan sebagainya.

Isu kedua, adalah pengurangan penglibatan dan beban fiskal kerajaan. Penswastaan telah berjaya mengurangkan beban pentadbiran kerajaan dari segi kakitangan dan tanggungan kewangan. Penswastaan JTM telah berjaya mengurangkan beban pentadbiran terutama tenaga kerja dan kewangan. Seramai 28,884 orang pekerja tidak lagi menjadi kakitangan kerajaan. Penswastaan telah mengurangkan kakitangan sektor awam daripada 54,000 orang kepada hanya

29,000 orang sahaja. Dalam hubungan ini, kerajaan telah berjaya mengurangkan beban kewangan bagi membayar gaji bulanan pekerja berkenaan. Penswastaan ini juga telah menjimatkan perbelanjaan tahuna sebanyak RM831 juta dan perbelanjaan pembangunan sebanyak RM1,371 juta.

Penswastaan dijangkakan akan mengurangkan saiz sektor awam dalam soal kakitangan. Penswastaan membawa penurunan dalam tenaga kerja sektor awam (Jabatan kerajaan dan badan berkanun) kira-kira 30,000 orang. Hasil penswastaan, kerajaan telah memperolehi pendapatan sebanyak RM1,180 daripada penjualan kepentingan dalam syarikat. Kerajaan memperolehi pendapatan tahunan dalam bentuk bayaran pajakan/sewaan melalui Terminal Kontena Kelang (KCT) dan cukai korporat berjumlah RM8.2 juta. Kerajaan masih mengawal projek yang melibatkan modal yang besar berjumlah RM4.9 billion serta bilangan kakitangan adalah 1,680 orang. Selaras dengan kajian (Toh, 1989) dan (Ismail Salleh, 1989)³⁰, menunjukkan campurtangan kerajaan masih diperlukan dalam jangka panjang.

Penswastaan Terminal Kontena Pelabuhan Kelang telah mengurangkan saiz sektor awam dan beban pentadbiran kerajaan. Lebih kurang 801 pekerja kerajaan telah menjadi pekerja syarikat swasta. Pembayaran gaji bulanan bagi 801 pekerja berjaya diselamatkan. Melihat penswastaan secara keseluruhan, mengikut Kajian Separuh Penggal Rancangan Malaysia Kelima, kerajaan telah menjimatkan RM930 juta perbelanjaan modal dan menerima RM704 juta sebagai

pendapatan hasil penjualan dibawah program penswastaan. Penswastaan juga telah berjaya mengurangkan 30,900 kakitangan kerajaan.

Berhubungan dengan beban kewangan kerajaan, daripada proses penjualan ekuiti syarikat kerajaan yang telah diswastakan melibatkan sejumlah RM1.18 billion. Sebanyak RM8.2 billion dapat diselamatkan oleh pihak kerajaan dalam perbelanjaan pembangunan infrastruktur melalui projek BOT dan kira-kira RM7.45 billion hutang kerajaan dapat dipindahkan kepada sektor swasta (New Straits Times, 10 Ogos, 1989).

Penswastaan juga membantu meningkatkan pengumpulan modal Malaysia. Penyenaraian syarikat di Bursa Saham Kuala Lumpur (BSKL) dimana 13 syarikat yang telah di swastakan dalam Jun 1992 mencatatkan jumlah modal pasaran kira-kira RM201.99 billion iaitu lebih kurang 28 peratus daripada pemilikan jumlah modal negara. Senario ini membolehkan BSKL menjadi pasaran modal terbesar di Asia Tenggara dan keempat terbesar di Asia (Malaysian Business, 16 Ogos 1992; Investor's Digest, November 1992)..

Dari segi mencapai matlamat penyusunan semula dibawah Dasar Ekonomi Baru (DEB), program penswastaan telah membantu meningkatkan penyertaan Bumiputera di sektor korporat. Kebanyakan projek penswastaan sekurang-kurangnya 30 peratus penyertaan Bumiputera, manakala pengajur Bumiputera telah memainkan peranan yang aktif dalam projek baru. Bebanan kewangan kerajaan melalui penswastaan membolehkan kerajaan

menyalurkan sumber kewangan kepada projek lain untuk membasmi kemiskinan antara kaum. Kajian (Toh, 1989) dan (Zainuddin, 1989)³¹ menghuraikan percanggahan antara meningkatkan kecekapan dan penambahan hasil. Sebarang peningkatan dalam kecekapan kesan persaingan, akan mengurangkan keuntungan syarikat dan seterusnya mengurangkan hasil kerajaan.

Perdana Menteri, (Dr Mahathir Mohammad, 1988)³² telah menekankan kerajaan perlu mengurangkan kesan yang timbul daripada terlalu banyak kawalan peraturan dan campurtangan. Kerajaan sepatutnya hanya menjalankan fungsi asas untuk menjaga undang-undang dan peraturan dan membiarkan aktiviti perdagangan dan perindustrian kepada sektor swasta.

" Berakhir tahun 1980-an, sejumlah RM10 billion telah dilaburkan dalam lebih kurang 1000 buah perbadanan awam. Sesetengahnya berjaya tetapi kebanyakan perusahaan tersebut telah gagal walaupun mereka mempunyai kuasa monopolis"

Isu ketiga yang dikaji ialah berkenaan dengan kekangan terhadap dasar penswastaan. Kajian (Siti Maimon Kamso, 1994)³³ telah membentangkan beberapa hujah yang bertentangan dengan penswastaan. Menurut beliau, adakah organisasi kerajaan di dunia akan terus diswastakan dengan tiada hadnya?. Jika masalah defisit kerajaan dapat diatasi, aktiviti penswastaan dimasa hadapan akan dihadkan dari segi keperluan penglibatan dalam aktiviti ekonomi.

33. Huraian ini dipetik daripada Dr.Siti Maimon dalam Trend Masa Depan,'Penswastaan Pada tahun 2000', Utusan Malaysia pada 9 September 1994, hlm 20.

Penglibatan kerajaan dalam aktiviti ekonomi, umpamanya 30 peratus daripada semua aktiviti, masih diperlukan. Persoalan lain, adakah kemungkinan organisasi yang telah diswastakan akan dikembalikan kepada kerajaan?. Keselesaan ekonomi dibawah penswastaan bergantung sama ada syarikat yang diswastakan akan mengekalkan keadaan monopolii, ketidakcekapan dan kemudaratian kepada para pengguna.

Manakala kajian oleh (Jomo K.S, 1989)³⁴ ada menyebut tentang implikasi yang timbul melalui penswastaan iaitu wujud peningkatan kos perkhidmatan kepada pengguna. Contohnya, unit bayaran untuk panggilan telefon tempatan telah meningkat sebanyak 30 peratus sebelum STM diswastakan. Selain itu timbul masalah, siapakah yang patut menyediakan perkhidmatan yang diswastakan dan masih terdapat individu yang terus bergantung kepada perkhidmatan kerajaan seperti khidmat perubatan dan pendidikan. Soal pelaburan yang minima oleh kontraktor swasta untuk mencapai keuntungan jangka pendek, peningkatan kos kehidupan dan perkhidmatan kemudahan asas yang lemah serta pengurangan pekerjaan, kurang kerja lebih masa, pengurangan upah benar dan taraf hidup para pekerja telah menjadi kekangan terhadap kejayaan polisi penswastaan.

Kajian-kajian diatas, menunjukkan bahawa dasar penswastaan harus dilaksanakan mengikut garis panduan yang jelas dan secara beransur-ansur iaitu dengan mengadakan satu pelan induk dan suasana penswastaan yang sesuai. Justeru itu, kekeliruan serta kekacauan dalam perlaksanaan dasar

penswastaan dapat dielakkan. Oleh kerana penswastaan sebagai satu strategi akan mengalakkan pertumbuhan ekonomi yang mengutamakan sektor swasta sebagai agen utama pembangunan haruslah menimbangkan perkara berikut:-

- a) Dalam program penswastaan, keutamaan hendaklah diberi untuk menswastakan kegiatan komersial kerajaan yang mengalami kerugian serius secara terus menerus.
- b) Mempastikan supaya dasar tersebut dapat melindungi kepentingan awam dan tidak menjelaskan hak-hak pengguna, dengan jaminan perkhidmatan yang lebih baik, dengan kos yang berpatutan dan dalam kemampuan rakyat.
- c) Menentukan bahawa dasar tersebut terus menjamin kesejahteraan pekerja yang terlibat, termasuk peluang untuk mendapatkan saham syarikat berkenaan.
- d) Menimbang supaya dasar tersebut memberi peluang kepada semua golongan yang layak dan mengelakkan pilih kasih.
- e) Menghapuskan amalan monopoli selepas penswastaan sesuatu badan atau syarikat kerajaan. Jika tidak, ia akan merupakan pemindahan monopoli dari sektor awam ke sektor swasta. Sekiranya persaingan tidak dapat diwujudkan oleh kerana adanya monopoli semulajadi, maka satu badan yang mengawal dan mengawasi harus ditubuhkan oleh kerajaan untuk memastikan supaya penswastaan itu tidak menjelaskan kepentingan rakyat.
- f) Menimbang keberkesanan kos badan yang diswastakan itu untuk mengelakkan badan tersebut dari menghadapi masalah selepas ianya diswastakan.

g) Menjamin bahawa kecekapan prosedur penswastaan diambilkira. Satu cara yang berkesan ialah dengan mengadakan tawaran secara terbuka. Ianya juga perlu mengambilkira bahawa projek atau badan yang diswastakan ditawarkan kepada individu atau kumpulan yang berkemampuan dan berkebolehan.

h) Menimbangkan bahawa Dasar Penswastaan dijalankan secara beransur untuk mengelakkan kesan menghimpit keluar sektor swasta.

i) Memberi perkhidmatan yang cemerlang kepada pengguna.

j) Memastikan bahawa dasar ini dapat meningkatkan penglibatan aktif bumiputera disemua peringkat.

1.5.Tinjauan Kajian.

Semenjak perlaksanaan dasar penswastaan ini dilancarkan pada 1982, sebanyak 37 projek telah diswastakan oleh pihak kerajaan. Dari jumlah itu, sebanyak 27 projek melibatkan pengambilalih entiti kerajaan yang sedia ada, manakala selebihnya merupakan pembinaan projek baru infrastruktur oleh pihak kerajaan. Senarai ini tidak termasuk syarikat kerajaan yang telah dijual sebelum tahun 1983 di bawah Skim Pemindahan Ekuiti kerajaan dalam syarikat amanah kepada bumiputera. Di bawah skim yang telah dilancarkan dalam tahun 1981 sebanyak lebih kurang 30 buah syarikat kerajaan telah dipindahkan kepada Pemodal Nasional Berhad (PNB) dan seterusnya kepada Skim Amanah Saham Nasional (ASN) dan sebanyak lebih kurang 120 buah syarikat lagi dijual kepada pihak swasta lain. Senarai ini juga tidak termasuk projek

penswastaan kecil yang dilaksanakan oleh beberapa Jabatan kerajaan, kebanyakannya melalui kontrak seperti perkhidmatan dobi, keselamatan dan pembersihan.

Walaupun bilangan projek-projek yang tersenarai adalah kecil, tapi bentuk penswastaan yang digunakan adalah pelbagai. Malah bagi beberapa projek, kombinasi bentuk penswastaan telah digunakan. Sebanyak 17 projek telah diswastakan secara pemindahan hak milik samada melalui penjualan ekuiti atas aset kepada pihak awam atau melalui Tawaran Terhad dan pembelian syarikat oleh pihak pengurusan. Sebanyak dua projek diswastakan secara pajak, 5 melalui kontrak pengurusan, 2 melalui gabungan penjualan aset dan pajakan. Di samping itu LLN telah diswastakan sebagai sebuah syarikat yang merupakan langkah awal ke arah penswastaan badan tersebut. Bagi projek baru, 8 projek telah di swastakan melalui konsep "Bina-Kendali-Pindah" manakala projek selebihnya diswastakan melalui konsep "Bina-Kendali" 35.

Sebanyak 18 projek lagi telah diluluskan oleh kerajaan untuk diswastakan. Dari projek itu sebanyak 11 projek merupakan projek yang sediada dan selebihnya adalah projek baru. Antara projek penswastaan utama yang diluluskan oleh kerajaan adalah projek Lapangan terbang, Limbungan Kapal Tentera Laut Di Raja Malaysia di Lumut, Keretapi Tanah Melayu dan Kompleks kilang-kilang padi kepunyaan Lembaga Padi dan Beras Negara.

35. Unit Perancang Ekonomi (EPU), 'Privatization : Master plan', Kuala Lumpur : Jabatan Percetakan Negara, 1991, hlm 17.

JADUAL 1.1
MALAYSIA : PENSWASTAKAN UTAMA PROJEK INFRASTRUKTUR

SEKTOR	STATUS (DISWASTAKAN)	KEADAHI/PENDEKATAN
JALANRAYA		
Jalan Pintas Kelang Utara	1981	B.O.T
Jejambat Jalan Kuching/Kepong	1985	B.O.T
Jejambat Kuala Lumpur	1987	B.O.T
Lebuhraya Utara Selatan	1988	B.O.T
Lebuhraya Seremban-Port Dickson	1993	B.O.T
Lebuhraya Shah Alam	1993	B.O.T
Laluan Kedua Ke Singapura	1994	B.O.T
Lebuhraya Baru K.L-Karak	(cadangan)	(B.O.T)
PELABUHAN		
Terminal Kontena Kelang	1986	Kepelbagaian
Perhentian Pelabuhan Kelang	1992	Kepelbagaian
Pelabuhan Johor	1993	Perbadanan
Pelabuhan Bintulu	1993	Perbadanan
Pelabuhan Pulau Pinang	1994	Perbadanan
Pelabuhan Barat Pelabuhan Kelang	1994	Kepelbagaian
DEKALAN AIR		
Dekalan Air Labuan	1987	B.O.T
Bekalan Air Ipoh	1989	B.O.T
Dekalan Air Matang Larut	1989	B.O.T
Bmpangan Semenyih	1987	Kontrak Pengurusan
Penyeleggaraan Saluran Air Labuan	1988	Kontrak Pengurusan
Lembaga Air Johor	1994	Perbadanan
Lembaga Air Pulau Pinang	1994	Perbadanan
KEMUDAHAN ASAS DAN LAIN-LAIN		
Syarikat Telekom Malaysia Berhad	1990	Kepelbagaian
Tenaga Nasional Berhad	1992	Kepelbagaian
Keretapi Tanah Melayu Berhad	1992	Perbadanan
Penerbangan Malaysia Berhad	1992	Perbadanan
Sistem Keretapi Transit Ringan	1992	B.O.O
Sistem Pembentungan Naja Negara	1993	B.O.T

Sumber : G. Naidu (1992), Dikemaskinikan Oleh Penulis.

Perundingan sedang dijalankan bagi menswastakan projek pengeluaran vaksin haiwan. Bagi projek-projek baru, kerajaan telah membuat pengumuman untuk menswastakan Lebuhraya Shah Alam dan Lebuhraya Seremban-Port Dickson melalui tawaran terbuka.

Di samping di atas, lebih daripada 50 cadangan projek penswastaan sedang dipertimbangkan yang meliputi projek yang dikenal pasti oleh kerajaan dan juga sektor swasta. Di antara projek berkenaan termasuklah Pelabuhan Utama, Perkhidmatan Pos, Komunikasi dan Kuari-kuari yang dimiliki oleh pihak kerajaan.

1.6. Objektif Kajian.

Kajian ini akan menyelidiki kecekapan peruntukan sumber-sumber di Syarikat Keretapi Tanah Melayu selepas diperbadankan kepada KTMB. KTMB mempunyai tujuan sosial untuk membangunkan ekonomi Semenanjung Malaysia dan menjamin penyediaan perkhidmatan pengangkutan dengan harga yang berpatutan dan tidak mementingkan keuntungan. Kajian ini pula akan memberi penekanan kepada kecekapan dari segi ekonomi sahaja iaitu kecekapan peruntukan sumber-sumber.

Isu kecekapan diselidiki kerana kebanyakannya perusahaan dimiliki negara untuk mencapai kecekapan peruntukan sumber. Ini adalah kerana di bawah kelolaan pihak swasta tahap kecekapan peruntukan sumber dikatakan tidak boleh tercapai, terutamanya dalam industri kos berkurangan. Pada tahap kecekapan peruntukan sumber, industri ini akan mengalami kerugian. Di bawah kelolaan sektor awam, kerugian tersebut dapat dibiayai melalui cukai sekaligus dan diskriminasi harga dan potongan rebet.

Objektif utama kajian ini adalah untuk menganalisis masalah yang khusus dimana perusahaan awam dianggap akan dapat memenuhi keperluan operasi sebagai perusahaan komersial dan secara langsung dapat menentukan keperluan sosial secara serentak. KTM sesuai dipilih untuk kajian kes, ini disebabkan KTM merupakan perusahaan awam yang tertua di Malaysia dan pengalaman perusahaan awam ini akan menjadi pengajaran yang paling berguna kepada perusahaan lain alam perubahan struktur organisasi dan operasi yang dilakukan oleh pihak kerajaan.

Kajian ini juga menumpukan peruntukan kecekapan prestasi KTM sebelum diswastakan dan selepas diperbadankan. Selain itu, penentuan kecekapan peruntukan sumber-sumber juga dianggarkan samaada keadaan KTM semakin cekap atau sebaliknya. Percubaan harus dilakukan bagi mengenalpasti pelbagai halangan dari aspek luaran mengenai KTM. Hanya faktor ini akan membawa implikasi kewangan yang sering terlebih anggaran yang menyebabkan KTM beroperasi dalam keadaan kerugian. Diharapkan dengan menghadkan faktor ini akan dapat bertindak sebagai halangan untuk membolehkan KTM beroperasi dalam keuntungan.

Kajian ini tidak melibatkan pengurusan dalaman pihak KTM, ataupun kajian ini tidak menumpukan aspek kejuruteraan bagi KTM. Sebahagian dari aspek ini, walau bagaimanapun, merujuk dalam kajian ini menjadi bahan rujukan untuk menyokong kenyataan adakah KTM beroperasi dengan cekap dan penggunaan sumber-sumber dengan optima.

Kajian ini, asasnya adalah untuk melihat masalah yang dihadapi oleh KTM, sebagai perusahaan awam, yang cuba untuk mencapai secara langsung membuat keuntungan (komersial) dan kebajikan (sosial). Dalam kajian ini kriteria keuntungan komersial dan kriteria petunjuk fizikal dan fungsi persamaan serentak digunakan sebagai kayu pengukur kepada kecekapan prestasi dan kecekapan peruntukan sumber-sumber KTM.

Penentuan tahap kecekapan peruntukan KTM sebelum perbadanan dan selepas diperbadankan dapat dianalisis berdasarkan harga (kadar tambang) dikenakan kepada para pengguna sepanjang tahun 1970 hingga 1990. Seterusnya penganalisisan tahap kecekapan dan implikasi terhadap perbadanan KTM juga dilihat dari pelbagai sudut. Perhatian juga dilihat dari aspek pembangunan peningkatan kemajuan industri dan mencipta keadaan yang menggalakkan pelaburan dan meningkatkan kecekapan bagi ekonomi Malaysia. Akhir sekali, kajian ini akan melihat arah pengunjuran permintaan, trend pertumbuhan dan perkembangan perkhidmatan keretapi. Beberapa pembolehubah juga dikenalpasti yang menjadi faktor penentu mempengaruhi fungsi permintaan dan fungsi kos perkhidmatan pengangkutan penumpang keretapi dalam konteks mencapai kecekapan peruntukan sumber-sumber.

Seterusnya setelah mengetahui tahap kecekapan peruntukan sumber-sumber dalam syarikat tersebut, kajian ini akan membuat satu rumusan mengenai implikasi kecekapan peruntukan sumber kesan daripada proses penswastaan. Kajian ini penting dilakukan kerana ia dapat memberi gambaran

sebenar tentang kecekapan peruntukan sumber-sumber perusahaan awam sebelum penswastaan. Penemuan kajian ini dapat digunakan untuk merumuskan perancangan dan dasar-dasar sesuai bila kerajaan ingin menswastakan projek-projek lain.

1.7.Kepentingan Kajian

Memandangkan atas alasan-alasan mengapa keadaan kecekapan peruntukan dan produktiviti penting kepada sistem perkhidmatan keretapi disebabkan;

1. Keretapi Tanah Melayu, merupakan sistem pengangkutan awam yang diuruskan oleh pihak kerajaan. Prestasi organisasinya sering diperdebatkan di Parlimen dan pihak massa. Bagi mencapai objektif peningkatan dalam kecekapan peruntukan dan produktiviti perlulah dibuat perbandingan prestasi KTM selepas diperbadankan dan sebelum diperbadankan.

2. Keretapi Tanah Melayu, merupakan organisasi sektor kerajaan yang terbesar dan industri monopoli. Namun begitu sistem pengangkutan lain seperti perkapalan, udara dan kemudahan darat masih menampakkan pertumbuhan dan keberkesanan. Sesungguhnya, prestasi yang baik oleh KTM akan memberikan imej kejayaan syarikat milik kerajaan secara keseluruhan.

3. Lanjutan dari program penswastaan terhadap sistem pengangkutan jalanraya, akan meningkatkan persaingan dalam tahap perkhidmatan, masa perjalanan dan kadar tarif tambang KTM. Faktor persaingan akan menyebabkan KTM cuba untuk memi-

nimakan perbelanjaan dan beroperasi pada tahap kos yang cekap, jika KTM ingin terus maju dalam ekonomi pengangkutan.

4. KTM sebagai industri milik kerajaan dahulunya masih lagi menghadapi masalah kelewatan projek akibat ketiadaan koordinasi. Ini terbukti dengan pandangan Perdana Menteri bahawa kegagalan KTMB memulakan perkhidmatan keretapi elektrik (komuter) dan landasan berkembar itu mengikut jadual disebabkan oleh pelbagai masalah terutamanya kelewatan menyiapkan landasan berkembar yang bernilai RM1.5 billion.

"...Kelewatan juga kerana tiada koordinasi, terlalu banyak halangan pentadbiran, keputusan lambat dibuat, proses tender mengambil masa, masalah tanah tidak selesai, isu setinggan dan ada juga kontraktor yang tidak dapat menjalankan kerja kerana perunding projek tidak datang"

"...Mengikut jangkaan Perdana Menteri, kalau kita membina 100 kilometer mengambil masa 5 tahun (bermakna), kalau kita membina landasan dari Singapura ke Thailand mungkin mengambil masa 20 tahun. Ini satu masa yang terlalu lama"

5. Melihat pengunjuran operasi KTM sebelum dan selepas ianya diperbadankan. Kalau dahulu, KTM mengalami kerugian terkumpul sebanyak RM115.74 juta namun selepas program penswastaan, perbadanan KTM mencapai keuntungan sebanyak RM5.702 juta dan RM9.263 juta bagi tahun 1992 dan 1993 masing-masing. Keadaan ini membuktikan KTM mampu mengatasi masalah ketidakcekapan dalam usaha mencapai tahap industri komersial.

1.9. Hipotesis.

Dalam kajian ini, perlulah sebenarnya memastikan pengujian yang memenuhi hipotesis, (Goode dan Hatt, 1952)³⁷ berikut:

H_0 : Keretapi Tanah Melayu, sebagai perusahaan awam, mampu beroperasi dengan cekap dalam mencapai tujuan keuntungan komersial di samping memenuhi kewajipan sosial secara serentak.

H_1 : Keretapi Tanah Melayu, sebagai perusahaan awam, tidak mampu beroperasi dengan cekap dalam mencapai tujuan keuntungan komersial di samping memenuhi kewajipan sosial secara serentak.

1.10. Organisasi Kajian.

Kajian ini dibahagikan kepada 6 bab. Bab pertama membincangkan pengenalan umum bagi kajian, sorotan kajian yang lepas, objektif kajian, metodologi kajian, tinjauan kajian, hipotesis kajian dan organisasi kajian.

Bab II membincangkan industri pengangkutan Sistem Keretapi Tanah Melayu, perkembangan KTM sehingga diswastakan. Bab ini juga merangkumi polisi penentuan penghargaan dan batasan untuk mencapai keuntungan komersial KTM, penentuan tarif perkhidmatan keretapi dan prestasi KTMB setelah diperbadankan.

Bab III membincangkan prestasi dan produktiviti Keretapi Tanah Melayu (KTM) dari 1970 - 1990. Perbincangan adalah merangkumi penilaian kecekapan peruntukan sumber-sumber KTM terhadap penggunaan input-input. Kriteria

keuntungan komersial dan kriteria petunjuk fizikal telah dibincangkan dan digunakan untuk analisis terperinci.

Bab IV menerangkan pembentukan model dan ulasan terdahulu untuk mengukur kecekapan peruntukan. Bahagian ini menggunakan kriteria keuntungan komersial dan petunjuk fizikal untuk mengukur kecekapan operasi manakala persamaan serentak digunakan untuk mengukur kecekapan peruntukan perkhidmatan keretapi.

Bab V membincangkan pengukuran kecekapan peruntukan sumber-sumber, penentuan harga dan kuantiti industri kos berkurangan. Bab ini juga menjelaskan penemuan kajian dan implikasi kecekapan peruntukan terhadap penswastaan. Konsep statistik dan ekonomi juga digunakan untuk menguji kesignifikanan pembolehubah-pembolehubah, ketepatan model, implikasi serta permasalahan penswastaan Keretapi Tanah Melayu.

Bab VI lebih menumpukan kepentingan operasi perkhidmatan yang disediakan oleh KTM terhadap pengangkutan penumpang dan barang. Percubaan juga dilakukan untuk menganalisis perubahan trend perbelanjaan kerajaan, unjuran trafik dan penentuan nilai cocokan pengangkutan penumpang keretapi bagi tempoh 5 tahun (1994 hingga 1988).

Bab VII adalah cadangan kesimpulan dan penilaian kesan penswastaan keatas KTM. Bab ini ingin mengenalpasti faktor yang menjadi penghalang KTM untuk beroperasi ke tahap komersial. Beberapa cadangan telah dikemukakan bagi menjadikan KTMB sebagai sektor yang dinamik terhadap industri pengangkutan di Malaysia.

Nota:

1. Voljanouvski, Cento, 'Selling The State : Privatization In Britain', London :George Wedanfield Dan Nicolson Ltd, 1987.
2. Jonathan Aylen, 'Privatization In Developing Countries', Economic Impact, 1987, 60(4) :68 -73.
3. Ted M. Osashi, 'Marketing Of SOEs Capital Markets And Marketing Devices', In International Conference On Privatization, Agency Of International Development (AID), Washington D.C: Shoreham Hotel, Feb 17 - 19.
4. Calvin A. Kent, 'Privatization Of Public Functions : Promises And Problems', Entrepreneurship And The Privatizing Of Goverment, Washington D.C : Quorum Books, 1987.
5. Paul Samaul, 'Privatization : A Review Of International Experience', Economic And Politically Weekly, 1988, hlm 80.
6. Allessi, De Louise, 'Property Rights And Privatisation', New York : The American Academy Of Political And Social Science, 1987, hlm 20-50.
7. Walters, Alan Rufus, 'Privatization : A Variable Policy Option', Manila, Asian Development Bank ,1985.
8. Leeds, Roger, 'Malaysia : Genesis Of A Privatization Transaction', World Development, Nov 17, No 5, 1989.
9. Mehmet, Ozey, 'Development In Malaysia, Poverty, Wealth And Trusstrip', England, Croom Helm Ltd, 1986.
10. Ibrahim, Abd Khalid, 'Privatization And The Economic Policy', Kertas Kerja Yang Dibentangkan Dalam Seminar Kebangsaan Tentang Penswastaan, Kuala Lumpur, 1987.
11. Amnuay Viravan, 'Privatization, Financial Choices And Opportunities', Occasional Papers, Number 13, An International Center For Economic Growth Publication , 1992, hlm 10 - 13.
12. Roth Gabriel 1987, 'The Private Provision Of Public Services In Developing Countries', New York, Oxford University Press.
13. E.S.Savas, 'Privatization The Key To Better Goverment', (New Jersey : Chanthan House Publisher, 1989).
14. Oliver Letwin, 'Privatisation The World, A Study Of International Private In Theory And Practice', Great Britian : Cassel Education Ltd, 1989.

15. James C Nelson , 'Railroad Transportation And Public Policy', Washington D.C : The Brookings Institution, 1959 dan ' Cost Standards For Coordinating Freight Rates' Ind : The Richard B. Cross Company, 1968, hlm 157-180. .
16. John R. Meyer, 'The Economics Of Competition In The Transportation Industries', Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1959.
17. Robert W. Harbenson, 'Toward Better Research Allocation in Transport', The Journal Of Law And Economics, XII, October 1969, hlm 321-338.
18. Ann F. Friedlander, 'The Dilemma Of Freight Transport Regulation', The Brookings Institutional, 1969 dan 'The Social Cost Of Regulation The Railroads', American Economic Review, LXI, Mei 1971, hlm 226-234.
19. Taplin, J.H.E, ' Second Best Pricing For Competing Modes Of Transport', Proceedings, Australia Transport Research Forum, Brisbane, 1980, hlm 101-118.
20. Kolsen, H.M, 'Efficient Resources Allocation : Theory And Practice In The Transport Industries', In Commonwealth Department Of Transport, Transport Pricing And Cost Recovery, Papers And Proceeding Of Seminar 17-18 July 1978, AGPS, Canberra.
21. Mills G, 'Pricing Principles And Cost Recovery In Transport', In Department Of Transport, Australia, 1980.
22. W.G. Waters II an A.D. Woodland, 'Econometrics Analysis And Railways Costing', Centre For Transportation Studies, University Of British Columbia, 1984, hlm 14-21.
23. Wong Lai Sum, 'Privatization Of Health And Medical Services', MPA dissertassi (Sarjana) UM 1986.
24. Rita Raj Hashim, 'Privatization of Telecommunication in Malaysia', MPA dissertassi (Sarjana) UM 1986.
25. Elizabeth E.Bailey, 'Price And Productivity Change Following Deregulation The US Experience', the Economic Journal, 96 (Mac 1986), hlm 1-17.
27. Ismail Mohd Salleh & Lee Tin Hui, 'Privatisation : The Process So Far', Institute Of Strategic And International Studies (ISIS), Malaysia, 1990, hlm 6 - 7.
28. Abu Bakar Munir, 'Penswastaan : Penswastaan Secara Praktik, Kenapa Terminal Kontena Kelang', Dewan Bahasa Dan Pustaka, Kementerian Pendidikan Malaysia, Kuala Lumpur, 1992, hlm 45.

29. Ismail Salleh, 'Privatization Of Port Klang', kertas kerja dalam Simposium Penswastaan :Lesson From Europe And Asean, Anjuran EIPA Dan ASEAN Singapura (16-18 Feb 1989). Toh Kin Woon, 'The Liberalization And Privatization Of Telecomunications: The Malaysia Experience', kertas kerja Simposium Penswastaan ; Lesson From Europe and Asean, Anjuran EIPA dan ISEAs, Singapura (15-16 Feb 1989).

30. Toh Kin Woon, 'The Liberalization And Privatization Of Telecomunications: The Malaysia Experience', kertas kerja Simposium Penswastaan ; Lesson From Europe and Asean, Anjuran EIPA dan ISEAs, Singapura (15-16 Feb 1989). Zainuddin Salleh, 'Privatization Of Electricity Supply In Malaysia : Issues And Problems ', kertas kerja dalam Simposium Privatization : Lesson From Europe And asean, Anjuran EIPA dan ISEAs, Singapura (16-18 Feb 1989).

31. Mahathir Mohammad, 'Malaysia Incorporated And Privatisation : Its Rationale And Purpose', Dalam Mohd.Nor, Abdul Ghani, Wang, Bernard.T.H, Chia Ian K.M dan Gale, Bruce,. eds, 1998, Malaysia Incorporated And Privatisation :Towards National Unity, Kuala Lumpur, Pelanduk Publications.

32. Jomo K.S, 'Beyong 1990 : Consideration For A New National Development Strategy And The Privatization Masterplan', Institute For Advanced Studies, University Of Malaya, Kuala Lumpur, hlm 24 - 25.

35. Harry McGeehan, 'Railways Costs And Productivity Growth', Journal Of Transport Economic And Policy, Jan 1993, hlm 19 - 29.

36. Solito C. Monsod, 'A Cross-Sectional Model Of The Demand For Rail Passenger Services In The Northeast Corridor, Bab 7, Dalam Studies In Travel Demand, Volume III, Matematical Princeton, New Jersey, July 1967, hlm 157 - 171.

37. Beliau menyatakan hipotesis membantu 'sebagai petunjuk sempurna terhadap penyelidikan yang lebih menyeluruh. Tanpa hipotesis ini, penyelidikan sukar dilakukan, maka kajian secara rawak perlu dilakukan. Keputusan yang diingini tidak sama untuk menerangkan keadaan keputusan yang sebenarnya. Goode Dan Hatt, 'Methods In Social Research', Tokyo, McGraw-Hill, Kogakusha, 1952, hlm 57-70.