# bab enam

# institusi-institusi kewangan pembangunan

## Latar belakang

**Di Malaysia, institusi-institusi kewangan pembangunan (IKP) telah ditubuhkan dan dibiayai oleh Kerajaan untuk membangun dan menggalakkan sektor-sektor strategik tertentu dalam ekonomi untuk mencapai matlamat-matlamat sosial.**

Sektor-sektor penting ekonomi yang kini disokong oleh IKP adalah untuk menggalakkan perindustrian, khususnya industri berteknologi tinggi, industri berorientasikan eksport, pembangunan infrastruktur dan pelaburan-pelaburan berintensifkan modal yang tinggi dan sektor pertanian. IKP juga memainkan peranan penting dalam pembangunan industri kecil dan sederhana (IKS) dan sektor perumahan.

IKP diharapkan, terutamanya, dapat mengisi ruang dalam perkhidmatan-perkhidmatan kewangan yang biasanya tidak disediakan oleh institusi-institusi perbankan. Institusi-institusi pembangunan ini secara amnya mengkhusus dalam menyediakan pembiayaan bagi projek-projek jangka sederhana dan jangka panjang yang memerlukan kemahiran-kemahiran dan tumpuan khusus, dan yang menghadapi risiko-risiko kredit atau risiko-risiko pasaran yang tinggi disebabkan oleh tempoh pelaburan yang panjang. Dalam kes-kes tertentu, IKP juga dimandatkan untuk menggalakkan dan mencapai objektif-objektif sosial dan ekonomi tertentu Kerajaan.

IKP secara umumnya telah, dalam tahap-tahap yang berlainan, menyumbang kepada pembangunan dan pertumbuhan industri-industri yang disasarkan dan sektor-sektor ekonomi yang strategik. IKP diharapkan menyediakan sokongan kepada sektor-sektor tersebut tanpa mendatangkan kerugian atau kos langsung kepada Kerajaan. Bagi membolehkan mereka melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, IKP secara amnya telah diberi sokongan dalam bentuk pembiayaan pada kadar yang lebih rendah, jaminan tersirat Kerajaan bagi hutang-hutang institusi dan status istimewa untuk instrumen-instrumen hutang dan tarif cukai.



Pada penghujung 1999, aset-aset bagi IKP utama di Malaysia adalah 3.8% daripada jumlah aset sektor perbankan. Jumlah pinjaman yang diberi oleh IKP keseluruhannya berjumlah RM11.0 bilion dan mewakili 2.9% daripada jumlah pinjaman utama secara sektor perbankan. Daripada jumlah pinjaman yang diberi, 31% telah disalurkan kepada sektor perkilangan, 17% kepada sektor pembinaan, 13.4% kepada sektor pertanian, 12.1% kepada sektor pengangkutan dan penyimpanan, dan 10.3% kepada sektor hartanah.

Sementara sesetengah IKP telah membesar dan memperkembangkan peranan spesifik mereka yang asal semasa penubuhan, beberapa IKP lain telah melibatkan diri dalam aktiviti-aktiviti komersil yang kurang bersifat pembangunan. Walaupun pembelbagaian di dalam aktiviti-aktiviti komersil tersebut dijalankan untuk menambahkan potensi pendapatan IKP, ianya telah meningkatkan bebanan ke atas sumber institusi-institusi tersebut, yang memberi tekanan ke atas kapasiti organisasi, kecekapan pengurusan dan kepakaran teknikal. Di samping itu, ia telah mengakibatkan kurangnya koordinasi di kalangan IKP dan pihak-pihak berkuasa yang relevan dalam bidang-bidang seperti penggubalan dasar, perancangan strategik dan keperluan-keperluan pembiayaan IKP. Ini sedikit sebanyak telah menyekat IKP daripada memainkan peranannya dengan berkesan.

Pada masa ini, rangka kerja perundangan mengawalselia yang berkesan dan bersepadu masih belum dibentuk. Oleh itu, peranan, fungsi dan tanggungjawab pihak berkuasa pengawalseliaan belum ditakrifkan dan dimandatkan dengan khususnya. Peraturan kehematan juga belum dirumus dan dikuatkuasakan secukupnya.

## Visi and Objektif

IKP dijangka akan terus berkembang dan memainkan peranan penting dalam menghasilkan strategi-strategi pembangunan negara ini dengan memperlengkapkan aktiviti institusi-institusi perbankan untuk memenuhi keperluan-keperluan pembiayaan bagi ekonomi yang sentiasa berubah. IKP akan terus menyediakan pembiayaan untuk menggalakkan perindustrian, sektor perkhidmatan dan pemodenan sektor pertanian, sekali gus, menyediakan sokongan kepada pembangunan sektor-sektor tersebut. IKP juga akan mengekalkan peranannya sebagai penyedia celah pembiayaan modal untuk projek-projek yang memerlukan pembiayaan jangka sederhana hingga jangka panjang dalam sektor-sektor perindustrian, perkilangan, perkhidmatan dan pertanian.

Apabila institusi-institusi perbankan meningkatkan keupayaan dan kecekapan mereka, mereka dijangka akan menceburi bidang-bidang baru, termasuk bidang-bidang yang kini diceburi oleh IKP. IKP perlu mengkaji semula bidang-bidang di mana mereka mempunyai kelebihan berbanding dan hendaklah berusaha melengkapi dan bukannya bersaing dengan institusi-institusi perbankan. Ini akan memastikan IKP terus relevan dan berkesan di dalam persekitaran perbankan yang berubah.

Bagi meningkatkan kelebihan untuk bersaing, pelaburan dalam teknologi baru adalah kunci bagi IKP untuk menambah keupayaan, keberkesanan dan kecekapan mereka dalam menyediakan perkhidmatan kewangan yang bercorak khusus. Proses-proses dan prosedur-prosedur akan diurus dengan lebih baik melalui penggunaan teknologi maklumat dan komunikasi secara lebih meluas.

Struktur tadbir urus korporat yang baik perlu diterap melalui kuasa perundangan bagi meningkatkan prestasi IKP. Ini boleh diamalkan melalui perlantikan Lembaga Pengarah yang berkelayakan dan berpengalaman dan diperkuatkan dengan ‘sekatan dan imbangan’ melalui

fungsi audit yang berkesan. Tambahan lagi, kebertanggungjawaban IKP akan dipertingkatkan oleh satu rangka kerja perundangan di mana menghendaki IKP untuk mendedahkan prestasi kewangan dan aktiviti tertentu mereka kepada pihak berkuasa berkenaan dan pihak awam.

Proses penyeliaan, fungsi dan peranan pihak berkuasa penyeliaan tunggal yang bertanggungjawab ke atas IKP perlu ditakrifkan dengan jelas dan spesifik. Objektif utama penyeliaan adalah untuk memastikan peranan dan fungsi IKP selaras dengan objektif penubuhan mereka dan aktiviti-aktiviti mereka dijalankan dengan berhemat, cekap dan berkesan. Pengawalan kehematan, serta proses penyeliaan dalam bentuk pengawasan dari dalam dan luar premis dan pemantauan ke atas IKP perlu diadakan. Agensi pengawalseliaan tunggal bukan sahaja akan menyelia untuk memastikan keselamatan dan keutuhan IKP tetapi juga perlu mampu untuk menilai setakat mana IKP telah memenuhi objektif-objektif penubuhan institusi dan juga implikasi-implikasi aktiviti IKP terhadap ekonomi negara.

Secara ringkasnya, objektifnya adalah untuk mencapai perkara berikut:

- IKP yang cekap dan kukuh untuk menyokong sektor keutamaan ekonomi yang dikenal pasti tidak dibiayai dengan mencukupi oleh institusi-institusi perbankan;
- Pembangunan dan evolusi IKP yang khusus untuk membiayai projek-projek infrastruktur, sektor pertanian, industri-industri berintensifkan modal dan berteknologi tinggi dan sektor perkhidmatan;
- Penyeliaan IKP yang dinamik dan berkesan oleh pihak berkuasa pengawalseliaan tunggal;
- Kemunculan IKP sebagai penasihat utama, perunding dan/atau penyedia perkhidmatan pengurusan kepada sektor-sektor ekonomi yang disasarkan; dan
- Kegigihan terhadap penggunaan teknologi untuk membina rangkaian infrastruktur dan komunikasi bagi memudah dan memperluaskan akses.

## Saranan

Sebagai sebahagian daripada strategi untuk menggalakkan peningkatan kecekapan dan keberkesanan IKP, beberapa saranan dikemukakan dengan memfokus kepada langkah-langkah untuk membina keupayaan IKP dan untuk memperbaiki rangka kerja penyeliaan. Ini dihuraikan seperti di bawah.

### Saranan 6.1:

**Mentakrifkan dengan lebih jelas tumpuan strategik dan peranan IKP**

Bagi memastikan IKP melengkapi institusi-institusi perbankan secara berkesan dalam menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan kewangan, peranan IKP perlu ditakrifkan dan digariskan dengan lebih jelas. Adalah dicadangkan supaya IKP memberi tumpuan pada perkara seperti berikut:-

- **Sebagai institusi pembangunan**, IKP perlu terus mencapai matlamat-matlamat sosioekonomi dan pembangunan yang ditetapkan oleh Kerajaan;
- **Sebagai pengantara kewangan,** IKP tidak perlu terlibat dalam sektor-sektor yang telah matang dan sektor yang berupaya memperoleh dananya sendiri daripada sistem perbankan dan pasaran modal. IKP perlu melengkapi sektor perbankan menerusi pemberian kredit di dalam:

- Bidang-bidang keutamaan dan/atau yang baru membangun dan dikenal pasti oleh Kerajaan, seperti teknologi maklumat dan usaha niaga berteknologi tinggi, perkhidmatan pembangunan infrastruktur dan pertanian;
- Sektor-sektor di mana institusi-institusi perbankan tidak mempunyai kepakaran untuk menilai termasuk projek-projek yang melibatkan industri dan teknologi pertanian yang kompleks;
- Sektor-sektor atau projek-projek yang memerlukan peminjam-peminjam mengambil risiko usaha niaga permulaan yang tidak sepatutnya dibiayai daripada dana pendeposit; dan
- Projek-projek yang memerlukan pembiayaan jangka panjang yang biasanya tidak disediakan oleh institusi perbankan.

- **Sebagai institusi khusus –** IKP perlu menambahkan julat kemudahannya melalui inovasi produk dan perkhidmatan untuk menjana pertumbuhan dalam bidang-bidang khusus. Penekanan juga perlu diberikan dalam meningkatkan bantuan perkhidmatan nasihat, bantuan rundingan dan teknikal yang disokong oleh keupayaan penyelidikan yang mantap.

### Saranan 6.2:

**Meningkatkan keupayaan institusi dan struktur operasi**

Untuk mencapai objektif-objektif dan menempuh cabaran-cabaran dengan jayanya, kecekapan dan keupayaan operasi IKP perlu lebih diperkukuh dan diperbaiki dengan mengambil langkah-langkah berikut:-

- Merumuskan dasar-dasar dan prosedur-prosedur operasi yang komprehensif selaras dengan objektif-objektif organisasi. Dasar pembiayaan IKP perlu memastikan bahawa pinjaman-pinjaman dan pelaburan-pelaburan disediakan dengan kajian daya maju, penilaian penilaian kredit dan risiko yang sesuai;
- Menangani risiko kredit dengan sewajarnya. Satu sistem pengurusan risiko yang komprehensif dengan penyeliaan pengurusan yang sesuai untuk mengenal pasti, mengukur, memantau dan mengawal risiko-risiko perlu dibangunkan. Ujian tekanan adalah berguna sebagai penunjuk keperluan-keperluan modal berdasarkan pelbagai senario ekonomi dan strategi-strategi perniagaan alternatif;
- Membentuk kawalan organisasi yang mencukupi dengan sekatan dan imbangan yang kukuh. Bagi mengurangkan risiko pengurusan dan operasional, tanggungjawab dan struktur pengurusan yang jelas dan prosedur-prosedur audit luaran dan dalaman juga perlu diadakan;
- Mengenal pasti keperluan sumber manusia dan membentuk dasar pengambilan kakitangan yang sesuai untuk pemilihan dan penempatan kakitangan yang cekap. Latihan professional perlu dijalankan secara sistematik untuk terus meningkatkan kemahiran dan kecekapan kakitangan terutamanya dalam bidang pembiayaan;
- Meningkatkan penggunaan teknologi bagi membolehkan penyebaran maklumat yang cekap dan memperbaiki akses perkhidmatan dan kemudahan kewangan kepada pengguna-pengguna, contohnya melalui gerbang perkhidmatan kewangan. Proses dan prosedur-prosedur yang dilaksanakan oleh tenaga manusia perlu diautomasikan bagi meningkatkan kecekapan operasi. Satu sistem pengurusan maklumat secara komprehensif juga perlu dibangunkan;

- Menubuhkan jabatan penyelidikan dan pembangunan untuk memudahkan IKP menyediakan perkhidmatan rundingan dan nasihat kepada kumpulan-kumpulan sasar;
- Menubuhkan rangkaian dengan rakan niaga luar negara untuk mengikuti perkembangan terkini dalam aktiviti IKP; dan
- Menubuhkan sebuah unit untuk merumuskan koordinasi dengan kementerian, pihak berkuasa dan agensi berkenaan dan juga memudahkan pencapaian dan penilaian objektif-objektif Kerajaan.

### Saranan 6.3:

**Meningkatkan pengukuran prestasi**

Satu rangka kerja pengukuran prestasi yang komprehensif untuk menilai kemampuan IKP dalam mencapai dasar, matlamat dan sasaran Kerajaan perlu diadakan. Disebabkan oleh peranan IKP yang unik, rangka kerja tersebut tidak seharusnya berasaskan penunjuk-penunjuk prestasi kewangan semata-mata. Ukuran prestasi IKP patut merangkumi aspek-aspek berikut:-

- Penunjuk-penunjuk kuantitatif dan kualitatif yang menilai sumbangan ekonomi dan sosial hasil daripada aktiviti-aktiviti IKP;
- Program operasi kuantitatif atau belanjawan yang ditetapkan setiap tahun atau secara berkala; dan
- Penunjuk-penunjuk prestasi kewangan.

Pelan tindakan berikut perlu diambil untuk memudahkan penilaian prestasi IKP:-

- Merumus pelan prestasi tahunan untuk IKP berdasarkan peranan dan objektif pembangunan utama;
- Mengadakan langkah-langkah yang sesuai untuk menentukan kecekapan dan keberkesanan IKP ke arah mencapai objektif-objektif tersebut; dan
- Melaporkan hasil prestasi kepada Kerajaan dan pihak awam.

### Saranan 6.4:

**Memperkenalkan satu rangka kerja sistematik untuk sumber dana**

Satu rangka kerja sistematik untuk memastikan pembiayaan yang mencukupi untuk operasi IKP patut diperkenalkan. Rangka kerja tersebut perlu mengambil kira elemen-elemen berikut:-

- Dana yang diperoleh daripada Kerajaan untuk program-program pembangunan dan sosial akan diperuntukkan melalui proses belanjawan yang sesuai, di mana dana diperuntukkan dan diambil kira dalam belanjawan tahunan Kerajaan;
- Dana Kerajaan untuk program pembangunan dan sosial perlu diasingkan daripada dana persendirian IKP dan diuruskan secara berasingan sebagai dana amanah;
- Sokongan Kerajaan akan diperlukan untuk memudahkan IKP memperoleh dana daripada pasaran modal untuk aktiviti-aktiviti berian pinjaman; dan
- IKP digalakkan untuk memperoleh dana daripada pasaran modal untuk aktiviti-aktiviti berian pinjaman mereka apabila mampu berbuat demikian.

Sokongan dana daripada Kerajaan untuk program pembangunan dan sosial patut dilindungi dengan satu sistem penyeliaan dan kawalan yang rapi, berserta tahap tadbir urus korporat yang tinggi untuk memastikan dana digunakan bagi tujuan yang dinyatakan.

Akses IKP ke pasaran modal perlu ditingkatkan untuk menyediakan pembiayaan modal intensif dan projek jangka panjang yang berkesan. Sokongan Kerajaan mungkin diperlukan untuk membolehkan IKP memperoleh kadar faedah menarik yang akhirnya akan menjadikan projek-projeknya lebih berdaya maju.

### Saranan 6.5:

**Meneruskan sokongan Kerajaan kepada IKP**

Bagi membolehkan IKP mencapai objektif masing-masing dengan jayanya, sokongan Kerajaan berserta koordinasi yang berkesan di kalangan kementerian-kementerian terbabit adalah perlu. Koordinasi dan hubungan yang erat dengan kementerian berkenaan boleh dicapai melalui langkah-langkah berikut:-

- Menerima pakai pendekatan perundingan untuk memudahkan koordinasi dan komunikasi antara badan pengawalan dan penyeliaan, Kerajaan, IKP dan pakar industri melalui mesyuarat-mesyuarat dan perundingan bagi memastikan penyampaian dan pelaksanaan dasar Kerajaan dengan licin dan berkesan. Proses perundingan boleh menggalakkan penyelarasan di antara agensi-agensi Kerajaan untuk pembangunan dan pelaksanaan dasar-dasar oleh IKP secara berkesan;
- Kementerian berkenaan hendaklah menentukan dengan jelas tentang peranan dan objektif-objektif IKP selaras dengan perubahan keperluan negara dan pembangunan ekonomi;
- Menggunakan proses-proses belanjawan tahunan untuk menentukan skop aktiviti dan sumber pembiayaan IKP;
- Mengadakan langkah-langkah untuk menangani pembangunan projek-projek adhoc dan sosial yang tidak diperuntukkan dalam belanjawan dan memasukkan kajian semula prestasi dan kriteria kepertanggungjawaban; dan
- Merumuskan dan bersetuju dengan pelan prestasi, sasaran, tanda aras dan kriteria pengukuran untuk operasi IKP.

### Saranan 6.6:

**Mengukuhkan tadbir urus korporat**

Tadbir urus korporat berkisar kepada Lembaga Pengarah yang berkesan, tanggungjawab korporat yang mantap, kepertanggungjawaban dan ketelusan selaras dengan amalan yang terbaik. Tadbir urus korporat di IKP boleh diperbaiki dengan mengambil langkah-langkah berikut:-

- Menyatakan dengan lebih jelas harapan Kerajaan sebagai pihak berkepentingan utama dengan menentukan peranan dan objektif-objektif IKP selaras dengan dasar dan matlamat pembangunan negara;
- Melantik Lembaga Pengarah yang berkelayakan dengan kemahiran dan kepakaran yang mencukupi, dan dengan keseimbangan yang sesuai di antara pengarah-pengarah eksekutif dan bukan eksekutif;
- Menubuhkan jawatankuasa audit yang berkesan dan disokong oleh fungsi-fungsi audit dalam yang kuat;
- Memastikan kajian semula prestasi pengarah-pengarah secara berkala;
- Menyediakan sekatan dan imbangan secara luaran dalam operasi IKP; dan
- Meningkatkan keperluan pendedahan aktiviti IKP untuk menjadikannya lebih telus dan bertanggungjawab.

### Saranan 6.7:

**Mewujudkan satu rangka kerja perundangan untuk mengawalselia IKP**

Adalah dicadangkan supaya satu rangka kerja perundangan dan pengawalan ditubuhkan untuk IKP. Satu perundangan yang tunggal untuk mengawal IKP dengan mengambil kira keunikan peranan-peranan dan fungsi setiap IKP. Perundangan baru ini akan memastikan bahawa dasar dan objektif-objektif IKP adalah konsisten dengan inisiatif dan arahan Kerajaan, dan bahawa dasar Kerajaan dilaksanakan dengan berkesan. Rangka kerja pengawalan akan mengambil kira bahawa IKP adalah

diharapkan untuk mencapai matlamat awam dan mereka diberi kelebihan dan keistimewaan khas untuk berbuat demikian demi kepentingan negara dan agenda sosioekonomi. Rangka kerja pengawalseliaan tersebut akan prihatin terhadap keselamatan dan keutuhan institusi bagi meminimumkan bantuan kewangan yang diperlukan daripada Kerajaan. Perundangan ini hendaklah juga merangkumi peraturan kehematan, pendedahan dan keperluan-keperluan pelaporan, peraturan-peraturan mengenai tadbir urus korporat, dan juga kuasa yang akan diberikan kepada badan pengawalan dan penyeliaan jika berlaku salah urusan atau amalan seleweng dalam IKP.

**Saranan 6.8:**

**Mewujudkan Badan Berkuasa Pengawalan dan Penyeliaan (BBPP) tunggal untuk mengukuhkan penyeliaan IKP**

BBPP yang berkesan perlu mempunyai ciri-ciri berikut:

- Kemampuan untuk mengawal dan menyelia aktiviti-aktiviti IKP dalam mencapai fokus strategik ke arah merealisasikan objektif-objektif dan matlamat-matlamat pembangunan Kerajaan;
- Kemampuan dan keupayaan dari segi tenaga kerja, kemahiran, pengetahuan dan kepakaran, dan keupayaan sistem untuk melaksanakan langkah-langkah pengawalan dan penyeliaan bagi memastikan keselamatan dan keutuhan IKP. Ini termasuk keupayaan bagi usaha-usaha penyeliaan secara berterusan, termasuk penyeliaan premis dan pemeriksaan luar premis;
- Kebolehan menilai dan mengukur prestasi dan impak aktiviti-aktiviti IKP dan dalam menilai pencapaian matlamat-matlamat pembangunan Kerajaan;
- Merumus keperluan-keperluan pelaporan yang mencukupi bagi IKP untuk memudahkan penyeliaan serta menyelaras laporan prestasi IKP secara keseluruhan kepada Kerajaan dan pihak awam;
- Memudahkan koordinasi dan komunikasi yang berkesan di kalangan penggubal dasar dan IKP.

BBPP perlu memainkan peranan koordinasi yang mantap dengan menjalankan proses penyeliaan. Dalam menyelia IKP, usaha-usaha perlu ditumpukan kepada meningkatkan amalan tadbir urus korporat yang disokong oleh komitmen yang kuat dan penglibatan secara aktif oleh kementerian-kementerian berkenaan. Tambahan lagi, 'sekatan dan imbangan' luaran daripada juruaudit luar dan proses belanjawan boleh diterima sebagai sebahagian daripada proses penyeliaan. BBPP patut mengambil kira keselamatan dan keutuhan IKP, secara individu dan kolektif, dan juga matlamat awam dan implikasi-implikasi ekonomi ke atas sistem kewangan dan ekonomi.

## Pendekatan Pelaksanaan

IKP akan terus relevan dan penting dalam melaksanakan matlamat dasar Kerajaan untuk pembangunan strategik, sosial dan ekonomi. Dalam mencapai matlamat-matlamat tersebut, peranan IKP perlu dimandatkan dengan jelas bagi memastikan ia terus terfokus kepada aktiviti-aktiviti teras dan untuk melengkapi dan bukannya bersaing dengan institusi-institusi perbankan yang sedia ada. Pendekatan akan diambil untuk meningkatkan keupayaan institusi-institusi tersebut bagi membolehkan mereka memenuhi objektif-objektif dengan cekap dan berkesan dan untuk merumus rangka kerja pengawalseliaan disasarkan untuk mengukuhkan penyeliaan IKP bagi meningkatkan keselamatan dan keutuhan mereka. Usaha yang pertama termasuk proses penjuruteraan semula operasi IKP untuk melengkapkan dirinya bagi menjalankan peranan-peranan masing-masing dengan lebih cekap dan berkesan. Usaha yang kedua akan memastikan bahawa ianya akan dicapai tanpa menyebarkan masalah kewangan dan meminimumkan kos kepada Kerajaan.