Memperkukuh Daya Tahan Sistem Kewangan dengan Rangka Kerja Perancangan Pemulihan dan Resolusi

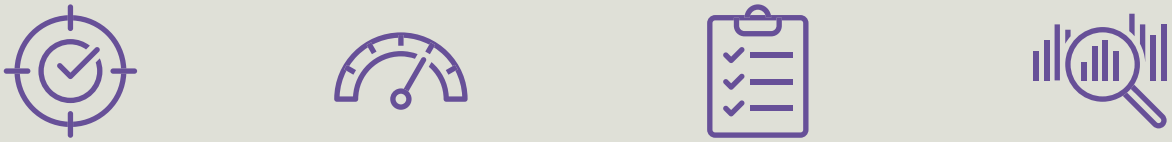
Selepas Krisis Kewangan Global (Global Financial Crisis, GFC), Financial Stability Board G20 telah menerbitkan kertas kerja mengenai Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions sebagai piawaian baharu antarabangsa untuk rejim resolusi yang berkesan.. Matlamat piawaian tersebut adalah untuk memastikan pihak berkuasa negara mampu menangani kegagalan institusi kewangan secara teratur tanpa mendedahkan pembayar cukai kepada risiko kerugian daripada sokongan kesolvenan. Oleh itu, sistem kewangan akan menjadi lebih berdaya tahan terhadap peristiwa tekanan yang boleh menjejaskan kestabilan kewangan. Sehubungan dengan itu, Bank Negara Malaysia (Bank) dan Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (PIDM) telah berganding bahu untuk mewujudkan rangka kerja Perancangan Pemulihan dan Resolusi (Recovery and Resolution Planning, RRP) yang bersepadu untuk bank-bank berlesen dan syarikat induk kewangan (selepas ini dirujuk sebagai institusi kewangan).

Perancangan Pemulihan

Pelan pemulihan berfungsi sebagai panduan untuk institusi kewangan bertindak tepat pada masanya terhadap pelbagai peristiwa tekanan yang boleh mengancam kesolvenan dan daya maju jangka panjangnya. Pelan pemulihan mestilah dirangka dan dimiliki oleh institusi kewangan dan tanpa mengambil kira sebarang prospek sokongan atau campur tangan oleh pihak berkuasa. Paling penting, pelan pemulihan tidak boleh mengambil kira sokongan pembayar cukai sebagai jalan penyelesaian.

Pelan pemulihan yang berkesan dan boleh dipercayai dirangka berasaskan analisis yang mendalam tentang operasi sesebuah institusi kewangan dan mengenal pasti pelbagai pilihan yang boleh dilaksanakan oleh institusi kewangan tersebut bagi memulihkan daya maju jangka panjangnya di bawah pelbagai senario tekanan (Gambar Rajah 1). Institusi kewangan perlu mewujudkan strategi yang boleh dipercayai untuk pulih daripada peristiwa tekanan ke atas keseluruhan sistem, peristiwa tekanan yang unik bagi institusi terlibat atau gabungan kedua-duanya.

Gambar Rajah 1: Komponen Utama Pelan Pemulihan



Analisis Strategik	Penunjuk Pemulihan	Pilihan Pemulihan	Analisis Senario
Merekodkan maklumat terperinci mengenai struktur, aktiviti perniagaan, profil risiko dan kesalinghubungan	Rangka kerja penunjuk dengan kriteria dan nilai ambang yang ditetapkan bagi memudahkan pemantauan, pelaporan dan pengaktifan pilihan pemulihan tepat pada masanya	Langkah-langkah untuk memulihkan kekukuhan dan mengekalkan daya maju untuk jangka panjang	Sekumpulan senario tekanan yang pelbagai bagi menilai kebolehlaksanaan dan kesan pilihan pemulihan menerusi sejumlah peristiwa tekanan

Sumber: Bank Negara Malaysia

Dalam usaha membangunkan pelan pemulihan, institusi kewangan perlu merujuk Dokumen Dasar mengenai Perancangan Pemulihan (Recovery Planning Policy Document) yang dikeluarkan oleh Bank pada bulan Julai 2021. Dokumen dasar ini bertujuan untuk memastikan pelan pemulihan mengandungi tahap kerapian dan kualiti yang mencukupi. Dokumen dasar ini mencerminkan pendekatan yang lebih berkadaran terhadap perancangan pemulihan bagi mengambil kira kepelbagaian ciri, saiz dan kerumitan institusi kewangan. Sehubungan dengan itu, tahap perincian dan kedalaman analisis yang dijangka dalam pelan pemulihan akan seiring dengan profil risiko institusi kewangan.

Bank Negara Malaysia berpandangan bahawa perancangan pemulihan merupakan sebahagian daripada pengurusan risiko yang baik bagi meningkatkan daya tahan institusi-institusi terhadap episod tekanan kewangan dan mengukuhkan tahap kesediaan mereka untuk bertindak balas terhadap kejutan yang teruk. Oleh itu, perancangan pemulihan diwajibkan untuk semua institusi kewangan dan dilaksanakan pada peringkat kumpulan[1] bagi memastikan penilaian risiko yang komprehensif dan merangkumi tahap saling bergantung dalam kumpulan. Oleh yang demikian, hal ini memberi institusi kewangan satu penilaian berhubung dengan keupayaan pemulihannya secara keseluruhan dan rangkaian pilihan pemulihan yang tersedia secara lebih meluas yang mungkin tidak dapat dilakukan pada peringkat entiti. Menerusi pendekatan pelaksanaan perancangan pemulihan secara berfasa, institusi kewangan yang lebih besar dan lebih kompleks dikehendaki melengkapkan pelan pemulihan mereka menjelang suku pertama tahun 2023 dan diikuti oleh bank-bank lain pada tahun 2024.

Manfaat utama perancangan pemulihan adalah untuk membantu institusi-institusi kewangan mengenal pasti dengan lebih awal halangan terhadap pemulihannya daripada peristiwa tekanan yang teruk. Institusi kewangan yang telah merangka pelan pemulihan, termasuk bank-bank di Malaysia yang mengambil bahagian dalam latihan rintis domestik pada tahun 2017 dan 2018, mendapati bahawa halangan yang lazim dialami termasuk sistem maklumat yang tidak serasi. Hal ini lantas menyukarkan keupayaan mengagregat dan menganalisis dedahan merentas entiti dan lokasi, penyelarasan yang lemah dalam kalangan dan merentas entiti, kerumitan undang-undang dan operasi dalam merungkai aktiviti yang tersebar merentasi lokasi berlainan sepanjang rantaian nilai, serta penumpuan pasaran yang boleh mengekang keupayaan institusi kewangan untuk mengurangkan risiko operasi mereka. Apabila halangan ini ditangani pada peringkat awal, institusi kewangan boleh bertindak balas terhadap peristiwa tekanan dengan lebih pantas, lantas meningkatkan prospek pemulihannya daripada peristiwa tekanan dengan ketara.

Sekiranya pilihan pemulihan sesebuah institusi kewangan tidak lagi dapat dilaksanakan untuk memulihkan daya maju jangka panjangnya, institusi kewangan itu akan mula melaksanakan resolusi.

Perancangan Resolusi

Sebagai pihak berkuasa resolusi bagi institusi kewangan yang merupakan institusi ahlinya,[2] PIDM menerajui pembangunan rangka kerja perancangan resolusi di Malaysia untuk memastikan resolusi yang segera dan teratur bagi mana-mana bank ahli yang gagal (Gambar Rajah 2).[3] Pelan resolusi dirangka oleh PIDM. Secara amnya, pelan resolusi memperincikan pelaksanaan strategi resolusi terpilih (*preferred resolution strategy*, PRS) yang khusus untuk sesebuah bank, mengenal pasti halangan terhadap tindakan resolusi PIDM dan membangunkan langkah pemulihan bagi menangani halangan ini. Maklumat lanjut tentang rangka kerja perancangan resolusi yang berkenaan untuk bank-bank ahli di Malaysia boleh didapati dalam Draf Dedahan PIDM mengenai Resolution Planning Approach for Deposit-Taking Members yang diterbitkan pada 1 Ogos 2022.

Perancangan resolusi bertujuan menjadikan bank-bank ahli PIDM bersedia untuk pemindahan dan boleh dibubarkan

PRS bagi bank-bank ahli bertujuan menjadikan mereka 'bersedia untuk pemindahan', dan pada masa yang sama memastikan kesinambungan fungsi yang sangat penting untuk dilaksanakan dan memelihara nilai francais institusi. Hal ini bermaksud memastikan tindakan resolusi bank-bank ahli yang tidak berdaya maju boleh dilaksanakan terlebih dahulu melalui pemindahan saham, perniagaan dan/atau portfolio aset serta liabilitinya kepada pembeli sektor swasta atau institusi pengantara (*bridge institution*).[4] Sebagai alternatif atau strategi pelengkap, bank ahli

---

[1] Hal ini memerlukan perancangan pemulihan yang dirangka oleh syarikat induk bank atau syarikat induk kewangan secara bersepadu.
[2] Institusi ahli ialah institusi kewangan yang disifatkan sebagai institusi ahli PIDM di bawah Akta PIDM 2011.
[3] Bank-bank ahli termasuk semua bank perdagangan yang dilesenkan di bawah Akta Perkhidmatan Kewangan 2013 dan semua bank Islam yang dilesenkan di bawah Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013, termasuk anak syarikat bank asing yang diperbadankan dan beroperasi di Malaysia. Rangka kerja perancangan resolusi pada masa ini tidak termasuk ahli penanggung insurans. Rangka kerja bagi ahli penanggung insurans akan dirangka kemudian, jika bersesuaian.
[4] Institusi pengantara ialah anak syarikat PIDM yang ditubuhkan bagi mengambil alih bank ahli yang tidak berdaya maju dari segi perniagaan, aset, hal ehwal dan liabiliti termasuk fungsi sangat pentingnya bagi membolehkan bank ahli itu terus berfungsi dengan lancar, lantas mengekalkan keyakinan orang ramai terhadap sistem kewangan.

Gambar Rajah 2: Pendekatan Perancangan Resolusi Tiga Peringkat Secara Berterusan untuk Bank Ahli



Nota: Pelan Operasi merupakan sebahagian daripada Pelan Resolusi.

Sumber: Perbadanan Insurans Deposit Malaysia

yang gagal atau baki bahagian bank tersebut (aset lapuk) boleh dilupuskan dan dicairkan. Bagi institusi yang lebih kecil dan kurang kompleks, alternatif ini berkemungkinan akan kurang memberikan kesan terhadap kestabilan sistem kewangan. Oleh itu, pilihan ini boleh menjadi pilihan yang paling mengurangkan kos. Selaras dengan mandat PIDM, kos resolusi[5] juga akan mengambil kira kesan luaran (*externalities*) kegagalan institusi ahli terhadap sistem kewangan dan ekonomi secara lebih meluas.

Sama seperti pelan pemulihan, institusi ahli dan PIDM masing-masing akan menjalankan penilaian kebolehlaksanaan dan kredibiliti pelan resolusi serta perincian pelaksanaan. Penilaian ini adalah untuk mengenal pasti potensi halangan terhadap pelaksanaan PRS yang segera dan berkesan serta merangka langkah-langkah pengurangan halangan. Tujuan tindakan ini adalah untuk memastikan perancangan yang dirumuskan boleh dilaksanakan, meliputi bidang seperti kesinambungan operasi, data, sistem maklumat pengurusan (*management information system*) dan penilaian, akses berterusan kepada infrastruktur pasaran kewangan, struktur undang-undang serta isu-isu yang berkaitan dengan pembiayaan resolusi, komunikasi dan tadbir urus.

Sebagai hasil proses perancangan resolusi, PIDM mungkin memerlukan bank-bank ahli mengambil langkah khusus bagi meningkatkan keupayaan untuk dibubarkan. Hal ini akan dilakukan melalui perundingan dengan Bank sebagai pihak berkuasa penyeliaan utama.

Penyelarasan Perancangan Pemulihan dan Perancangan Resolusi

Perancangan pemulihan dan perancangan resolusi saling melengkapi antara satu sama lain bagi memastikan wujudnya pelbagai strategi kesediaan menghadapi krisis untuk institusi kewangan mengharungi tekanan yang ketara daripada peristiwa luar jangka dan seterusnya memelihara kestabilan kewangan. Bank dan PIDM bekerjasama erat dalam menyelaraskan pembangunan dan pelaksanaan rangka kerja perancangan pemulihan dan resolusi memandangkan usaha ini memerlukan sumber yang intensif. Hal ini memastikan keselarasan dasar

[5] Penilaian terdiri daripada kos kualitatif dan kos kuantitatif.

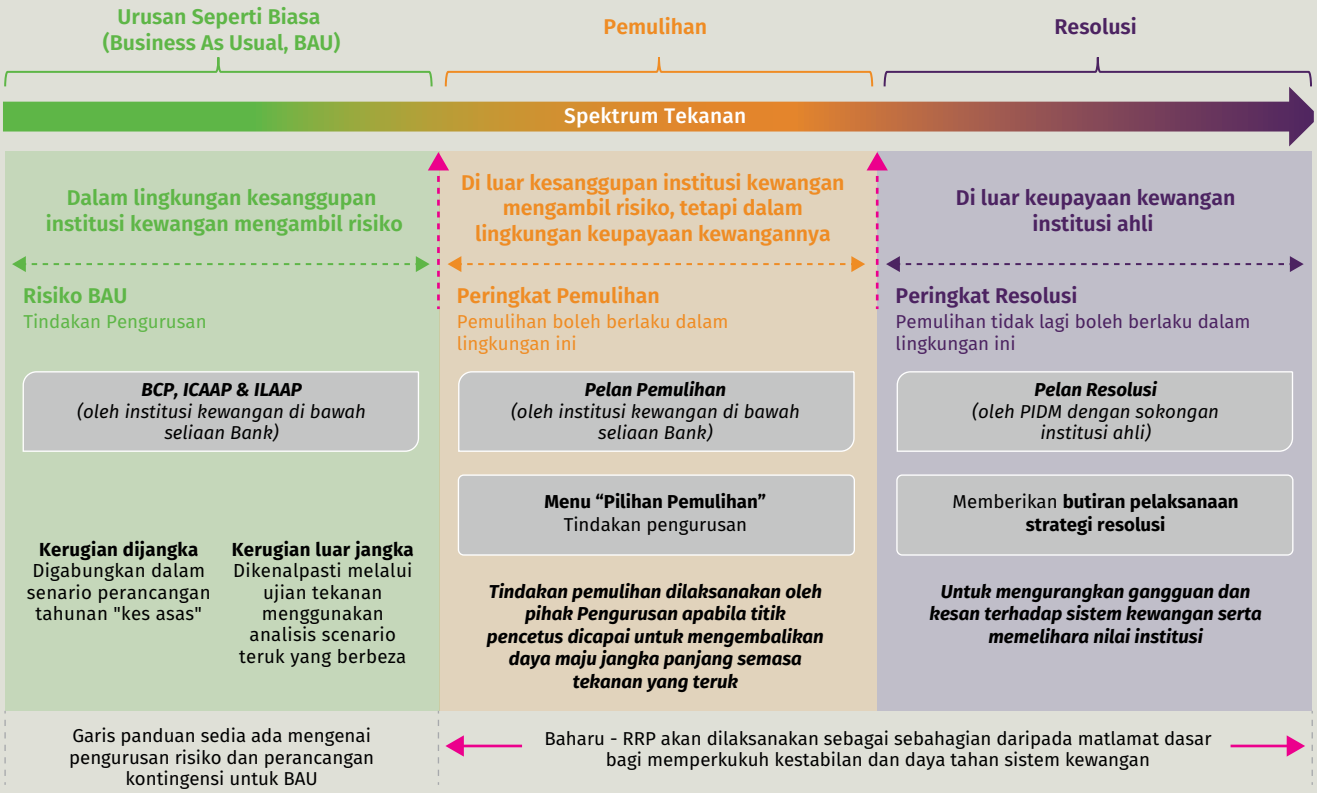
yang meminimumkan beban pengawalseliaan terhadap industri. Contohnya, PIDM turut memanfaatkan analisis strategik bagi perancangan pemulihan yang dilakukan oleh bank-bank ahli sebagai input makluman kepada pembangunan pelan resolusi. Pelan resolusi juga berpandukan prinsip berkadaran (*principle of proportionality*) berdasarkan pertimbangan yang konsisten tentang ciri, saiz dan kerumitan bank ahli. Selain itu, pelan resolusi akan dilaksanakan secara berfasa seiring dengan pelaksanaan pelan pemulihan bagi meraih manfaat daripada libat urus yang terselaras dengan bank-bank serta langkah-langkah yang diambil untuk menangani halangan lazim terhadap kedua-dua pelan.

Penyelarasan antara Bank dengan PIDM juga memudahkan kerjasama rentas sempadan yang lebih lancar dengan pihak berkuasa negara asal dan pihak berkuasa negara lain yang mempunyai kehadiran institusi kewangan Malaysia yang ketara. Bank dan PIDM terus bekerjasama rapat dengan rakan setara di negara lain termasuk melalui latihan simulasi krisis serta penilaian pelan pemulihan dan resolusi kumpulan secara bersama bagi memperkukuh pengaturan kerjasama rentas sempadan.

Bukan sekadar latihan pematuhan...

Apabila dilihat sebagai lanjutan daripada proses pengurusan risiko institusi kewangan di bawah spektrum tekanan (Gambar Rajah 3), langkah-langkah yang diambil oleh institusi kewangan bagi menangani halangan terhadap pelan pemulihan dan resolusi (contohnya, mengurangkan kerumitan organisasi dan penumpuan pasaran, meningkatkan keupayaan data dan memperkukuh pemantauan terhadap pencetus pemulihan) dijangka mengukuhkan lagi amalan pengurusan risiko yang mantap dan pengawasan yang berkesan oleh institusi kewangan semasa tempoh urusan seperti biasa (*business-as-usual*, BAU). Institusi kewangan juga meraih peluang untuk meningkatkan kecekapan operasi dan memantapkan lagi proses membuat keputusan.

Gambar Rajah 3: Kesalinghubungan antara Pengurusan Risiko, Pelan Pemulihan dan Pelan Resolusi



Nota: BCP merujuk Pelan Kesinambungan Perniagaan; ICAAP merujuk Proses Penilaian Kecukupan Modal Dalaman; ILAAP merujuk Proses Penilaian Kecukupan Mudah Tunai Dalaman.

Sumber: Perbadanan Insurans Deposit Malaysia

Selain itu, isu keupayaan pemindahan (*transferability*) yang ditangani boleh mengungkai nilai strategik untuk bank-bank ahli ketika ekonomi mencatatkan pertumbuhan yang baik, terutamanya bagi institusi yang mempertimbangkan penggabungan dan pengambilalihan. Semasa tempoh tekanan yang teruk, tempoh tindak balas yang lebih singkat untuk mengambil tindakan pembetulan adalah sangat penting bagi memelihara daya maju institusi kewangan dan nilai pemegang saham.

Rujukan:

Financial Stability Board (2014). 'Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions'.

Bank Negara Malaysia (2021). 'Policy Document on Recovery Planning'.

Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (2022). 'Exposure Draft on Resolution Planning Approach for Deposit-Taking Members'.