Penilaian Mengenai Pematuhan Malaysia Terhadap Prinsip Teras Basel untuk Penyeliaan Perbankan Berkesan

Malaysia telah menunjukkan tahap pematuhan yang tinggi terhadap Prinsip Teras Basel untuk Penyeliaan Perbankan Berkesan (Basel Core Principles, BCP) berdasarkan penilaian yang dibuat oleh Tabung Kewangan Antarabangsa (International Monetary Fund, IMF) dan Bank Dunia (World Bank) di bawah Program Penilaian Sektor Kewangan (Financial Sector Assessment Program, FSAP). Kesemua 25 BCP merupakan prinsip piawaian antarabangsa pada peringkat tinggi untuk menanda aras dan menilai sistem pengawalan dan penyeliaan sesebuah negara. BCP tersebut dihuraikan secara terperinci menggunakan kriteria 'penting' dan 'tambahan' sebagai panduan untuk penilaian terhadap pematuhan. Berdasarkan penilaian yang dibuat, Malaysia telah diberikan penarafan sama ada 'mematuhi' atau 'mematuhi sebahagian besarnya' bagi kesemua 25 BCP tersebut (Jadual 1).

IMF memperakui bahawa undang-undang perkhidmatan kewangan baharu – Akta Perkhidmatan Kewangan 2013 (Financial Services Act 2013, FSA) dan Akta Perkhidmatan Kewangan Islam 2013 (Islamic Financial Services Act 2013, IFSA) – bersama-sama dengan penambahbaikan terhadap piawaian dan proses pengawalseliaan sedia ada yang sedang berjalan lancar pada masa penilaian dibuat, akan dapat melaksanakan hampir kesemua saranan untuk peningkatan. Isu-isu yang dikenal pasti di bawah enam BCP, yang kini diberikan penarafan mematuhi sebahagian besarnya, akan dapat diselesaikan dengan penambahbaikan yang telah dilaksanakan.

Rencana ini membentangkan ringkasan penilaian dan pemerhatian utama mengenai pematuhan Malaysia terhadap BCP tersebut. Penilaian terperinci dipaparkan secara berasingan di laman sesawang IMF dan Bank Dunia.

Hasil utama daripada penilaian ini adalah seperti yang berikut:

- **Fungsi pengawalan dan penyeliaan disokong dengan baik oleh rangka kerja undang-undang yang menyeluruh yang mentakrifkan objektif Bank secara jelas, pengaturan institusi yang kukuh dan sumber yang mencukupi.** Rangka kerja undang-undang membolehkan Bank membenarkan penubuhan institusi perbankan, mengeluarkan pelbagai peraturan kehematan, mengakses dan mendapatkan maklumat, mengambil tindakan penyeliaan yang perlu dan menyediakan perlindungan undang-undang kepada kakitangan yang bertindak secara jujur semasa menjalankan tugas mereka. Kebebasan operasi pada tahap yang tinggi diberikan kepada, dan ditunjukkan oleh Bank dalam menentukan fokus pengawalan dan penyeliaan serta dalam memperuntukkan sumber untuk menjalankan tugasnya. Tugas ini dikendalikan kakitangan yang berkelayakan dan kompeten dengan tahap profesionalisme dan integriti yang tinggi.

- **Kemasukan dalam industri melalui lesen baharu dan pengambilalihan pegangan saham dengan kepentingan yang ketara adalah tertakluk kepada penilaian yang teliti.** Satu proses penilaian yang menyeluruh dan mantap wujud untuk memastikan bahawa mana-mana penyertaan baharu dalam pasaran perbankan adalah tertakluk kepada piawaian kehematan.

- **Wujudnya satu kompendium menyeluruh mengenai keperluan dan panduan kehematan yang bertujuan menggalakkan keselamatan dan kekukuhan, disiplin pasaran dan integriti sistem kewangan.** Rangka kerja kecukupan modal adalah selaras dengan piawaian antarabangsa dan telah dilaksanakan dengan berkesan. Rangka kerja ini akan dipertingkatkan lagi dengan pelaksanaan pakej pembaharuan Basel III mulai tahun 2013. Piawaian kehematan tentang pengurusan risiko menyediakan asas kukuh untuk penyeliaan yang berkesan dan penilaian kualiti pengurusan risiko institusi perbankan. Rangka kerja mudah tunai memastikan terdapat penampan mudah tunai yang mencukupi di bawah keadaan normal dan tertekan, di samping menghendaki sumber pembiayaan dipelbagaikan dengan secukupnya. Keperluan, termasuk amalan menyediakan peruntukan berhemat, juga tersedia untuk mengendalikan aset bermasalah

Jadual 1

Tahap Pematuhan Terhadap Prinsip Teras Basel

	Prinsip Teras Basel	Tahap Pematuhan
1.	Objektif, kebebasan, kuasa, ketelusan dan kerjasama	
1.1	Tanggungjawab dan objektif	C
1.2	Kebebasan, kebertanggungjawaban dan ketelusan	LC
1.3	Rangka kerja undang-undang	C
1.4	Kuasa undang-undang	C
1.5	Perlindungan undang-undang	C
1.6	Kerjasama	LC
2.	Aktiviti yang dibenarkan	C
3.	Kriteria pelesenan	LC
4.	Pemindahan pemilikan ketara	LC
5.	Pengambilalihan utama	LC
6.	Kecukupan modal	LC
7.	Proses pengurusan risiko	LC
8.	Risiko kredit	C
9.	Aset bermasalah, peruntukan dan rizab	C
10.	Had dedahan besar	LC
11.	Dedahan kepada rakan niaga yang berhubung kait	LC
12.	Risiko negara dan pemindahan	LC
13.	Risiko pasaran	C
14.	Risiko mudah tunai	LC
15.	Risiko operasi	LC
16.	Risiko kadar faedah dalam buku perbankan	LC
17.	Kawalan dalaman dan audit	C
18.	Salah guna perkhidmatan kewangan	C
19.	Pendekatan penyeliaan	C
20.	Teknik penyeliaan	C
21.	Pelaporan penyeliaan	C
22.	Perakaunan dan penzahiran	C
23.	Kuasa pembetulan dan pemulihan penyelia	LC
24.	Penyeliaan bersepadu	LC
25.	Hubungan negara asal-tuan rumah	C

- **Mematuhi (Compliant, C)** – Semua kriteria penting yang terpakai di bawah Prinsip Teras dipenuhi tanpa apa-apa kekurangan yang ketara, atau apabila objektif Prinsip Teras telah dicapai melalui cara alternatif.
- **Mematuhi sebahagian besarnya (Largely compliant, LC)** – Hanya terdapat kelemahan kecil sahaja dan tidak menimbulkan apa-apa kebimbangan tentang keupayaan dan hasrat pihak berkuasa untuk mencapai pematuhan sepenuhnya terhadap Prinsip Teras. Bagi kriteria penting yang tidak dipenuhi, keberkesanan keseluruhan rejim pihak berkuasa perlulah tinggi untuk memastikan bahawa tiada risiko ketara yang tidak dapat ditangani.
- **Tidak mematuhi sebahagian besarnya (Materially non-compliant, MC)** – Terdapat kelemahan yang nyata, walaupun wujud peraturan, pengawalan dan prosedur rasmi. Terdapat bukti bahawa penyeliaan nyata tidak berkesan, pelaksanaan secara praktikal adalah lemah, ataupun kelemahan tersebut memadai untuk menimbulkan keraguan tentang keupayaan pihak berkuasa untuk mencapai pematuhan.
- **Tidak mematuhi (Non-compliant, NC)** – Tiada pelaksanaan Prinsip Teras yang ketara, beberapa kriteria penting tidak dipatuhi atau pengawasan nyata tidak berkesan.

dan dikaji semula dengan berkesan oleh penyelia. Pelaksanaan piawaian tadbir urus korporat dan garis panduan tentang kawalan dalaman, bersama-sama dengan fokus pengawalseliaan terhadap pendidikan pengarah, menggalakkan pengaturan tadbir urus dan kawalan dalaman yang berkesan dalam institusi perbankan. Satu rangka kerja undang-undang yang menyeluruh terus menyokong rejim pencegahan pengubahan wang haram dan pembanterasan pembiayaan keganasan (anti-money laundering/counter financing of terrorism) yang berkesan di Malaysia lantas membolehkan Bank mempunyai akses kepada maklumat dan rekod, menjalankan siasatan, mengeluarkan arahan dan bekerjasama dengan agensi kawal selia dan penguatkuasa lain untuk memelihara integriti sistem kewangan.

- **Rangka kerja penyeliaan Bank menyediakan sokongan yang berkesan kepada mandat dan objektif mengekalkan kestabilan kewangan.** Rangka kerja penyeliaan berasaskan risiko menyediakan pendekatan yang sistematik dan tekal bagi penyeliaan, dengan mengambil kira hasil penilaian yang bersepadu di premis dan luar premis serta dilengkapi hasil penilaian daripada aktiviti pengawasan makro oleh Bank. Ini turut disokong oleh penilaian terhadap risiko yang ditanggung dengan membuat perbandingan risiko antara instituti perbankan bagi memudahkan pengenalpastian risiko baharu yang timbul dan penilaian impaknya ke atas institusi individu dan juga seluruh industri. Bank memaklumkan penilaian penyeliaannya dan isu-isu berbangkit tepat pada masanya dan dalam cara yang berkesan, selain menghendaki institusi perbankan mengambil langkah pembetulan, dan pelaksanaannya dipantau oleh Bank. Bank juga mempunyai keupayaan untuk mendapatkan maklumat yang perlu bagi tujuan penyeliaan, selain boleh mengambil pelbagai tindakan campur tangan penyeliaan pada peringkat awal untuk mengelakkan kemungkinan timbulnya masalah dan mengenakan penalti ke atas ketidakpatuhan terhadap keperluan pengawalseliaan dan undang-undang. Ini diperlengkap oleh program yang dibangunkan dengan baik untuk pertukaran maklumat dan kerjasama penyeliaan dengan agensi pengawalseliaan domestik dan asing.

Saranan Utama

Penilaian pematuhan ini mencadangkan beberapa saranan yang akan memastikan pengaturan pengawalan dan penyeliaan sedia ada terus berkesan sejajar dengan perkembangan pasaran dan mencerminkan amalan terbaik. Undang-undang perkhidmatan kewangan baharu mengambil kira banyak daripada saranan ini, manakala Bank akan terus memberi tumpuan pada usaha meningkatkan keberkesanan amalan pengawalan dan penyeliaannya.

Saranan utama adalah seperti yang berikut:

- **Terus meningkatkan proses rundingan industri tentang langkah-langkah dasar yang dicadangkan bagi meningkatkan tahap ketelusan awam, dan memperjelas kehendak dan keutamaan penyeliaan yang terkandung dalam garis panduan dan arahan penyeliaan yang dikeluarkan oleh Bank.** Bank telah pun mengadakan perbincangan dan interaksi yang meluas dengan pihak industri mengenai keperluan kawal selia yang disarankan seperti yang dikehendaki di bawah rangka kerja dalaman untuk pembangunan dasar Bank. Bank menyedari bahawa dengan benar-benar melibatkan industri pada peringkat awal perumusan dasar pengawalseliaan boleh meningkatkan hasil pengawalseliaannya. Bagi tujuan ini, proses perundingan dengan industri tentang perubahan pengawalseliaan telah diperluas, merangkumi lebih banyak penglibatan yang disasarkan melalui kumpulan fokus dan penilaian impak berdasarkan input terperinci daripada institusi perbankan untuk memastikan supaya semua pandangan yang berkaitan difahami sepenuhnya dan dipertimbangkan dengan teliti. Sejajar dengan pendekatan pengawalseliaan berasaskan prinsip, Bank juga sedang mengkaji semula dokumen piawaian kehematannya untuk menghasilkan panduan yang lebih baik tentang piawaian yang perlu dipatuhi, dan pelbagai amalan yang mungkin dipertimbangkan oleh institusi perbankan untuk memenuhi piawaian tersebut setara dengan saiz dan kompleksiti institusi. Semua garis panduan kehematan yang baharu telah dipaparkan dalam laman

sesawang Bank, sementara garis panduan sedia ada yang sedang dikaji semula akan dipaparkan sebaik sahaja kajian semula ini selesai.

- **Meningkatkan ketelusan piawaian pelesenan dan keperluan kesesuaian bagi pemegang saham.** Ini akan dicapai di bawah FSA dan IFSA yang menetapkan kriteria yang jelas bagi pelesenan dan pengambilalihan kepentingan yang ketara dalam institusi perbankan, termasuk kriteria yang digunakan untuk menilai kesesuaian pemegang saham. Kriteria penilaian bagi permohonan lesen perbankan juga dipertingkat di bawah perundangan baharu untuk meliputi penilaian sama ada aktiviti kumpulan kewangan akan menghalang pengawalan dan penyeliaan yang berkesan oleh Bank.

- **Memperluas skop penggunaan rangka kerja perundangan dan kehematan untuk meliputi syarikat pemegangan kewangan dan membolehkan penyeliaan ke atas kumpulan kewangan secara bersepadu.** Bagi tujuan ini, FSA memberi kuasa kepada Bank untuk melantik dan membenarkan sesebuah syarikat pemegangan kewangan, dan juga mengenakan piawaian kehematan, termasuk keperluan modal, piawaian mudah tunai, keperluan pengurusan risiko dan jangkaan ujian tekanan, ke atas kumpulan kewangan secara bersepadu.

- **Mengeluarkan peraturan khusus mengenai risiko kadar faedah dalam buku perbankan (interest rate risk in the banking book, IRRBB), risiko negara dan risiko operasi serta melaksanakan sepenuhnya Tunggak 2.** Penilaian yang dibuat mendapati bahawa bidang-bidang ini telah pun menjadi perkara yang dikaji semula secara berterusan menerusi penyeliaan institusi perbankan oleh Bank bagi memastikan risiko dikenal pasti, dinilai dan dilaporkan dengan sewajarnya kepada Bank. Pelaksanaan penuh Tunggak 2 pada tahun 2013, selepas tempoh peralihan selama dua tahun, akan merintis jalan kepada kajian semula penyeliaan dan pemeriksaan terhadap proses penilaian modal dalaman oleh Bank dengan lebih giat, meliputi antara lain, pengurusan IRRBB dan risiko penumpuan kredit oleh institusi perbankan.

- **Menjajarkan Garis Panduan Mengenai Had Pendedahan kepada Sesuatu Rakan Niaga (single counterparties) yang sedia ada dengan piawaian antarabangsa, dan memperluas skop penggunaan keperluan kehematan bagi urus niaga kredit dengan rakan niaga yang berhubung kait untuk meliputi pemegang saham minoriti yang penting.** Pelaksanaan Garis Panduan Mengenai Had Pendedahan kepada Sesuatu Rakan Niaga semakan pada bulan Mac 2013, dan kajian semula yang dirancang terhadap Garis Panduan Mengenai Urus Niaga Kredit dan Dedahan dengan Rakan Niaga yang Berhubung Kait, yang juga akan dijalankan pada tahun 2013, akan mempertingkat pematuhan dalam bidang ini dengan nyata.

- **Menubuhkan rangka kerja penyelesaian menyeluruh, dengan peruntukan perundangan yang jelas bagi menentukan institusi perbankan yang tidak berdaya maju, untuk memperlengkap rangka kerja campur tangan penyeliaan yang sedia ada. Skop dan penggunaan rangka kerja tersebut juga perlu cukup meluas untuk membolehkan penyelesaian terhadap syarikat pemegangan kewangan.** Perjanjian Perikatan Strategik (Strategic Alliance Agreement) semakan antara Bank dengan Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (PIDM), yang dimeterai pada bulan April 2012, telah meningkatkan penyelarasan bagi tindakan campur tangan dan penyelesaian serta menyediakan platform penting untuk membina rangka kerja penyelesaian. Pencetus yang jelas untuk menentukan keadaan tidak berdaya maju sesebuah institusi perbankan juga diambil kira di bawah perjanjian ini, sekali gus mengukuhkan kebertanggungjawaban kedua-dua agensi dalam memastikan penyelesaian segera bagi institusi yang bermasalah. Pencetus ini telah digunakan semula dalam piawaian Rangka Kerja Kecukupan Modal (Komponen Modal) yang disemak oleh Bank baru-baru ini, sebagai syarat yang membolehkan Bank mengenakan kerugian ke atas pemegang instrumen modal bank.

- **Memperluas pengenaan penalti ke atas individu di bawah Undang-undang Sivil.** Undang-undang perkhidmatan kewangan baharu akan membolehkan saranan ini dilaksanakan menerusi peruntukan yang menyokong rangka kerja penalti yang lebih menyeluruh merangkumi penalti sivil, pentadbiran dan jenayah atas sebab tidak mematuhi keperluan pengawalseliaan dan undang-undang.

- **Memanfaatkan peluang untuk memupuk penyelarasan dan pertukaran maklumat yang lebih kukuh dengan agensi penyeliaan lain, termasuk pihak berkuasa negara asal bank asing yang aktif di Malaysia.** Usaha terus diambil untuk mengukuhkan lagi kerjasama antara Bank dengan agensi kawal selia domestik dan penyelia negara asal bank asing yang diperbadankan di Malaysia. Penambahbaikan utama telah dibuat sepanjang tahun 2012 terhadap pengaturan kerjasama dengan Suruhanjaya Sekuriti Malaysia dan PIDM, serta menjadikan perjanjian pengaturan perkongsian maklumat dengan Suruhanjaya Koperasi Malaysia sebagai pengaturan rasmi. Bank juga meneruskan perbincangan dan interaksi dua hala dengan penyelia asing, serta giat menganjurkan dan menyertai forum penyeliaan (supervisory colleges) untuk membolehkan pertukaran maklumat dan penyelarasan aktiviti penyeliaan yang melibatkan kumpulan kewangan merentas sempadan.