Pembaharuan Struktur Ekonomi di ASEAN-5: Kejayaan Masa Lalu dan Cabaran Akan Datang

Oleh Gloria Tsan Ern Hui dan Ooi Kiesha

Pengenalan

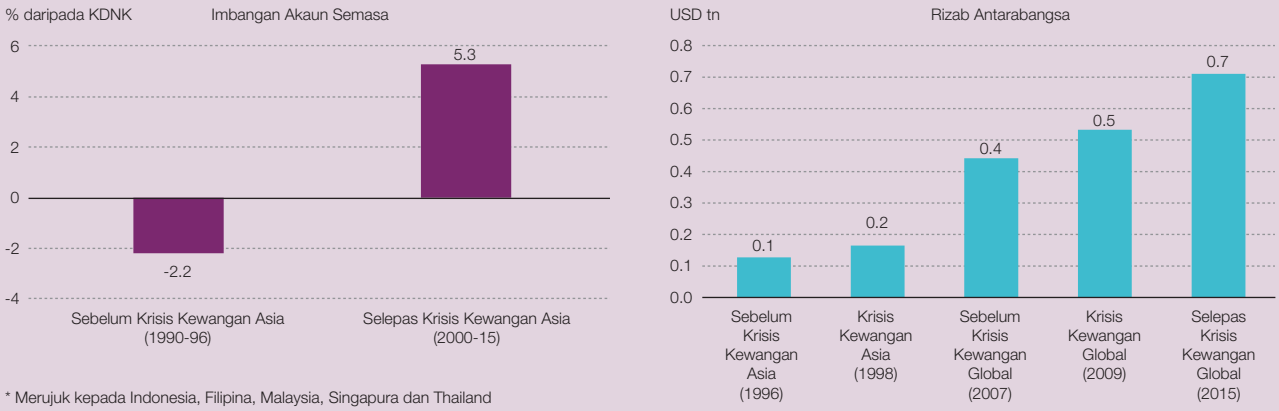
Krisis Kewangan Asia (Asian Financial Crisis, AFC) yang melanda pada tahun 1997 - 1998 menandakan satu detik perubahan yang penting bagi beberapa ekonomi Asia. Dari sudut ekonomi ASEAN-5[1], pengalaman AFC telah mendedahkan betapa pentingnya pembaharuan yang menyeluruh untuk mengatasi asas-asas kelemahan dan kekangan struktur sesebuah ekonomi (Park et. al., 2013). Pembaharuan struktur ini[2] meliputi pelaksanaan pelbagai dasar untuk menyokong sistem perbankan, menangani limpahan ke dalam ekonomi benar dan memperkukuh dinamisme serta daya tahan ekonomi-ekonomi yang terjejas oleh krisis. Walaupun daya tahan makroekonomi dalam ekonomi serantau mampan selama hampir dua dekad, namun persekitaran ekonomi dan kewangan global semasa, khususnya selepas Krisis Kewangan Global (Global Financial Crisis, GFC), semakin menimbulkan banyak cabaran besar dan risiko pertumbuhan yang lebih perlahan dalam ekonomi ASEAN-5 pada masa hadapan. Tambahan pula, kebangkitan Industri 4.0[3], pembandaran yang pesat serta kesan daripada perubahan keadaan cuaca, menyebabkan perlunya pelaksanaan pembaharuan struktur yang proaktif agar dapat bertindak balas terhadap isu dan trend global. Rencana ini bertujuan menjelaskan kepentingan pembaharuan struktur di Malaysia dan negara-negara jirannya di ASEAN dalam keadaan ini.

Pembaharuan yang kritikal dalam tempoh selepas AFC

AFC mendedahkan kelemahan rantau ASEAN-5 yang banyak dikaitkan dengan kerapuhan kewangan dan ekonomi. Dari segi kewangan, pergantungan yang berlebihan terhadap sektor perbankan, faktor sistem kewangan yang tidak dikawal selia secukupnya dan ketidakpadanan yang ketara antara liabiliti asing dengan aset asing, merupakan kelemahan utama. Krisis ini juga mendedahkan beberapa cabaran struktur seperti peningkatan mendadak pelaburan yang berasaskan hutang, rejim kadar pertukaran yang ketat dan defisit akaun semasa dalam tahun 1990-an. Selepas krisis, ekonomi yang terjejas telah membuat transformasi besar-besaran sebelum kembali pulih dan berkembang pesat melalui pelaksanaan pembaharuan struktur yang berkaitan. Dalam sektor kewangan, langkah-langkah dasar berjaya

Rajah 1

Imbangan Akaun Semasa dan Rizab Antarabangsa di ASEAN-5*



* Merujuk kepada Indonesia, Filipina, Malaysia, Singapura dan Thailand

Sumber: Prospek Ekonomi Dunia (WEO) Oktober 2016 Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF), Haver, Bloomberg

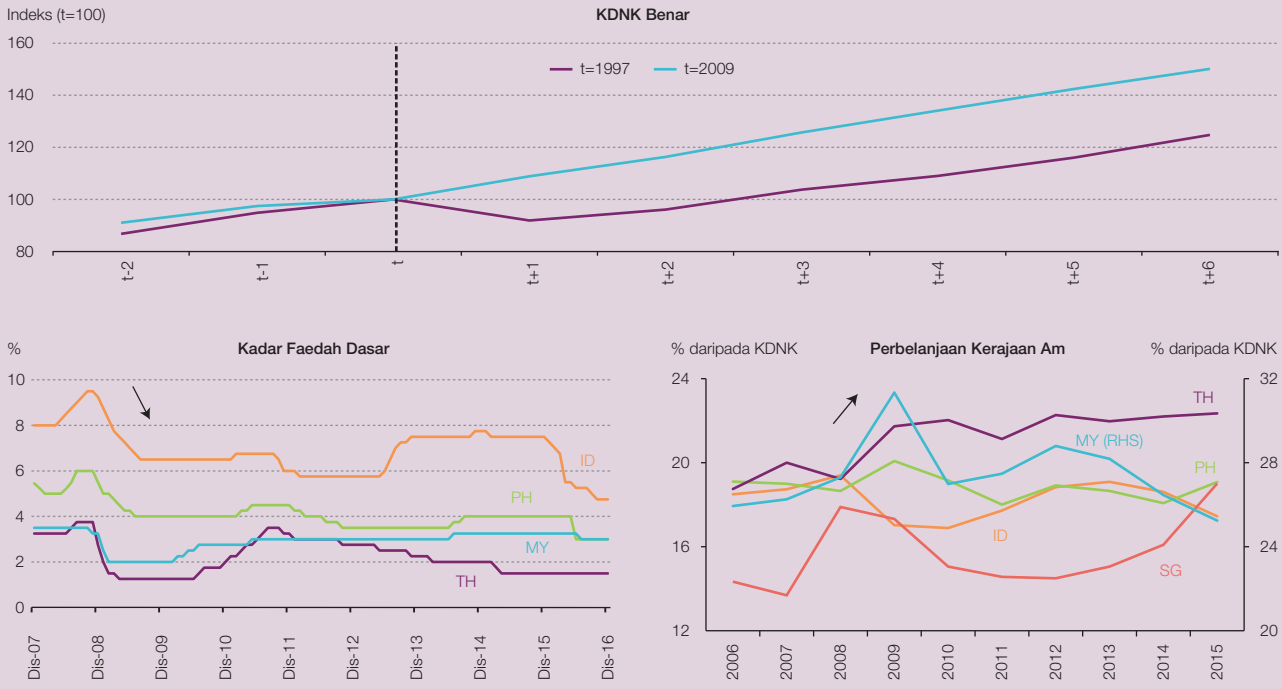
[1] ASEAN-5 merujuk Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand.
[2] Merujuk dasar yang meningkatkan keupayaan produktif ekonomi dengan menghapuskan halangan kecekapan fungsi pasaran.
[3] Merujuk gabungan beberapa inovasi utama dalam teknologi digital, termasuk peranti pintar (Internet of Things), pengkomputeran awan, digital pasang siap, robotik canggih dan kecerdasan buatan.

mengukuhkan penyeliaan dan pengawalan terhadap sistem perbankan, menghasilkan sumber pembiayaan yang pelbagai dan menambah baik infrastruktur kewangan domestik. Langkah-langkah dalam sektor ekonomi benar pula sebahagian besarnya dijuruskan ke arah usaha menjadikan pengurusan makroekonomi lebih baik, memperkukuh institusi awam dan membina penampan untuk menghadapi kejutan luaran. Hasilnya ekonomi ASEAN-5 hari ini mempunyai sumber pertumbuhan yang pelbagai, sektor kewangan yang maju, kadar pertukaran yang fleksibel dan kedudukan luaran yang lebih baik (Rajah 1).

ASEAN-5 menunjukkan daya tahan yang tinggi pada tahun 2009 semasa GFC. Ini sebahagian besarnya terhasil daripada kekuatan asas-asas ekonomi rantau ini. Walaupun pertumbuhan KDNK dan eksport merosot dengan ketara pada tahun 2009, sistem kewangan rantau ini rata-ratanya tidak terjejas apabila pengantaraan kewangan terus dapat berfungsi dengan teratur. Isi rumah dan syarikat korporat juga melalui tempoh krisis dalam keadaan kedudukan kewangan yang pada amnya lebih kukuh. Yang penting, kadar pertukaran yang lebih fleksibel dan perumusan dasar monetari yang lebih teratur (institutionalised) serta lebih telus membolehkan negara-negara di rantau ini untuk melaksanakan dasar kewangan yang lebih berkesan lantas dapat menampan impak krisis yang buruk. Bank-bank pusat di ASEAN-5 menurunkan kadar dasar utama mereka sebanyak purata 290 mata asas, daripada paras tertinggi kepada paras terendah dalam tempoh tahun 2007 hingga 2009. Selain itu, sokongan fiskal di beberapa ekonomi telah dilaksanakan bersama-sama dengan pakej rangsangan, yang meliputi potongan cukai dan subsidi. Hasilnya, pertumbuhan meningkat semula dengan pantas, daripada 2.6% pada tahun 2009 kepada 8.9% pada tahun 2010.

Rajah 2

KDNK Benar, Kadar Faedah Dasar dan Perbelanjaan Kerajaan Am di ASEAN-5



Sumber: Prospek Ekonomi Dunia (WEO) Oktober 2016 Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF), Haver

Pembaharuan struktur terus relevan bagi ASEAN-5 dalam tempoh pasca-GFC

Walaupun ekonomi ASEAN-5 berjaya melaksanakan pembaharuan struktur selepas AFC, GFC telah membawa bersama-samanya cabaran baharu kepada rantau ini. Ini lantas memerlukan pembaharuan struktur yang selanjutnya, yang kritikal untuk dilaksanakan dalam tempoh semasa. Cabaran tersebut termasuk, tetapi bukan terhad kepada yang berikut sahaja:

a) Tempoh kelemahan yang berpanjangan dalam perdagangan global

Berlatarkan kelemahan berterusan dalam beberapa ekonomi maju utama, perdagangan global kekal lembap selepas GFC. Yang nyata, pemulihan yang kecil dalam pertumbuhan pelaburan, yang pada amnya mempunyai kandungan import yang lebih tinggi, menyebabkan pertumbuhan perdagangan menjadi lebih perlahan berbanding dengan pertumbuhan KDNK keseluruhan. Selain kelemahan kitaran ini, tekanan struktur yang lain juga menjejaskan aktiviti perdagangan. Ini termasuk kesan daripada rangsangan perdagangan terdahulu yang semakin luput, seperti percambahan rantaian nilai global pada tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an, serta transformasi berterusan oleh RR China ke arah model pertumbuhan yang lebih berasaskan penggunaan[4]. Oleh itu, permintaan luaran yang sekian lama menjadi sumber pertumbuhan utama ekonomi serantau sebelum GFC kini menjadi punca momentum pertumbuhan yang semakin perlahan (decelerating momentum) di ASEAN-5 lebih-lebih lagi kerana ciri perdagangan rantau ini yang agak terbuka. Trend pertumbuhan perdagangan global yang menurun dijangka berterusan memandangkan kurangnya rangsangan pertumbuhan baharu dalam ekonomi utama di tengah-tengah sentimen antiglobalisasi yang semakin ketara. Pihak IMF mengunjurkan perdagangan dunia akan mencatat pertumbuhan purata 4.1% dalam tempoh lima tahun akan datang, berbanding dengan 8.4% dalam tempoh tahun 2003 - 2007[5]. Oleh itu, rantau ini perlu memberikan tumpuan pada daya saingnya dalam persekitaran global yang lebih mencabar jika rantau ini ingin mencatat pertumbuhan yang secara relatifnya kukuh pada masa hadapan.

b) Ruang bagi dasar fiskal yang terhad

Walaupun ekonomi ASEAN-5 pada amnya mempunyai ruang bagi dasar makroekonomi yang lebih besar untuk mengubah strategi pada peringkat domestik berbanding dengan kebanyakan ekonomi maju utama, kedudukan fiskal keseluruhan beberapa ekonomi masih belum kembali ke paras sebelum berlakunya krisis (2003-2007). Hutang kasar Kerajaan am dalam beberapa ekonomi juga meningkat dalam persekitaran kadar faedah yang rendah dan akomodatif. Hal ini mencetuskan kebimbangan tentang perlunya pemulihan ruang dasar fiskal bagi membolehkan tindak balas kitaran timbal balas (counter-cyclical) terhadap kejutan yang akan datang. Di samping itu, ruang dasar fiskal perlu diperbesar untuk mengambil kira cabaran pembangunan, termasuk pelaburan yang lebih besar dalam infrastruktur bagi mengurangkan kekangan bekalan dan juga pembangunan modal insan. Dalam hal ini, usaha menggalakkan penyertaan sektor swasta yang lebih giat dalam pembangunan infrastruktur fizikal dan penyediaan perkhidmatan kewangan serta pendidikan dan penjagaan kesihatan, boleh membantu mengurangkan beban fiskal yang ditanggung kerajaan. Ini sekali gus meningkatkan hasil daripada produktiviti dan menambah baik kualiti perkhidmatan.

c) Landskap kewangan global baharu

Berikutan GFC, landskap kewangan global telah dibentuk berdasarkan piawaian pengawalseliaan baharu seperti Basel III, yang diperkenalkan untuk mengukuhkan piawaian kehematan dan pengawalseliaan sektor perbankan. Dalam hal ini, pembuat dasar di rantau ini mengekalkan kedudukan kewangan yang berhemat dengan membina penampan modal dan penampan mudah tunai bagi institusi kewangan serantau selepas AFC (Yao, 2016). Langkah tersebut telah membolehkan rantau ini berada pada kedudukan yang kukuh untuk memenuhi keperluan piawaian global yang baharu ini. Namun begitu, landskap kewangan terus berkembang maju lantas menyediakan peluang dan juga cabaran kepada rantau ini. Kemajuan teknologi yang pesat telah merangsang pertumbuhan Teknologi Kewangan (Financial Technology), atau lebih dikenali sebagai FinTech, yang berpotensi membawa pembaharuan terhadap cara perkhidmatan kewangan disediakan. Pembiayaan cara baharu, produk baharu, dan juga peserta baharu kini wujud, mencabar peranan dan kewajaran penggunaan model perniagaan tradisional sekarang. Ini termasuk pembangunan FinTech yang telah memperluas ruang lingkup perbankan dalam bidang seperti pinjaman 'rakan-kepada-rakan', pembiayaan kepada peniaga dan e-dagang kewangan serta pembiayaan perdagangan dalam talian[6]. Oleh itu, penting sekali bagi pembuat dasar di rantau ini untuk menyediakan persekitaran perundangan dan pengawalseliaan yang menyokong dan terus menggalakkan

---

[4] Untuk maklumat lanjut, sila rujuk rencana bertajuk 'Kelembapan Perdagangan Global Dewasa Ini: Masalah Kitaran atau Perubahan Struktur?' dalam Laporan Tahunan Bank Negara Malaysia 2015.

[5] Sumber: IMF October 2016 World Economic Outlook.

[6] Sumber: World Economic Forum (2015).

inovasi, sambil pada masa yang sama memastikan perlindungan pengguna terus terpelihara dan pasaran kewangan dapat terus berfungsi dengan lancar.

Fokus dasar ASEAN-5 terhadap pembaharuan struktur

Menyedari bahawa tindakan segera perlu diambil untuk melaksanakan pembaharuan menyeluruh dalam persekitaran yang mencabar ini, para pembuat dasar di rantau ini terus mengambil langkah-langkah yang proaktif. Ini bukan sahaja bertujuan untuk menangani risiko yang mungkin timbul daripada limpahan persekitaran luar dalam jangka pendek, bahkan untuk memperkukuh prospek pertumbuhan dan daya saing rantau ini dalam jangka sederhana. Walaupun gabungan beberapa pembaharuan tertentu untuk menangani cabaran yang timbul selepas GFC mungkin berbeza antara satu negara dengan negara yang lain, keutamaan pembaharuan ASEAN-5 pada amnya merangkumi perkara berikut:

a) Meningkatkan produktiviti ekonomi

Pertumbuhan di rantau ini telah berjaya dicapai melalui sektor luaran dan domestik yang memberangsangkan. Dalam keadaan perdagangan global yang terus lemah, penting bagi rantau ini untuk membuat pembaharuan bagi memastikan pembangunan yang seimbang pada masa akan datang. Ini boleh dilaksanakan melalui peningkatan keupayaan produktif ekonomi melalui penambahbaikan saling hubungan, daya saing dan kecekapan modal insan. Sehubungan dengan itu, ekonomi ASEAN-5 telah menjadi pencetus pembaharuan yang berpandangan jauh, yang mengutamakan pelaburan dalam infrastruktur 'fizikal' (hard infrastructure) dengan menaik taraf rangkaian pengangkutan dan meningkatkan penembusan jalur lebar, dan juga infrastruktur 'bukan fizikal' (soft infrastructure) dengan menambah baik mekanisme tadbir urus dan pembangunan modal insan. Menyedari akan perlunya penglibatan sektor swasta yang lebih besar untuk membiayai perbelanjaan pembangunan infrastruktur yang semakin meningkat, ekonomi serantau juga telah mengambil langkah-langkah proaktif untuk mempertingkatkan rangka kerja perkongsian awam-swasta (public-private partnership, PPP) sedia ada. Ini bertujuan untuk mengurangkan pergantungan kepada sumber fiskal kerajaan. Usaha untuk meningkatkan produktiviti melalui pembangunan infrastruktur turut diperlengkap dengan pembangunan tenaga kerja yang cekap, bagi menggalakkan pertumbuhan yang mampan dalam jangka panjang dan memastikan agihan keuntungan ekonomi adalah saksama. Sebagai contoh, beberapa negara di rantau ini, terutamanya Malaysia dan Singapura, gigih membuat pembaharuan pasaran pekerja seperti pelaksanaan gaji minimum, penambahbaikan akses kepada pendidikan tinggi, dan usaha mempertingkatkan kemahiran pekerja untuk menghasilkan tahap daya saing yang lebih tinggi.

b) Mengekalkan kestabilan makroekonomi

Untuk terus memperkukuh asas-asas ekonomi, pembuat dasar di negara ASEAN-5, seperti Filipina, Indonesia dan Malaysia, telah memulakan pembaharuan untuk meningkatkan ruang fiskal dan rangka kerja institusi awam. Pengenalan pembaharuan terhadap cukai dan rasionalisasi subsidi serta sumber pendapatan awam yang lebih pelbagai telah memainkan peranan penting dalam pembinaan semula ruang dasar sejak tempoh GFC. Singapura dan Malaysia telah melaksanakan dasar awalan seperti langkah-langkah kehematan makro untuk menguruskan ketidakseimbangan dalam pasaran harta tanah serta membendung kebimbangan mengenai hutang isi rumah yang tinggi. Kedudukan fiskal yang berhemat dan dasar berpandangan jauh untuk mengurangkan kelemahan ini menjadi asas kestabilan makroekonomi yang lebih utuh.

c) Meningkatkan fleksibiliti dan kecekapan sistem kewangan

Dengan perkembangan pesat landskap kewangan global, pihak berkuasa negara di rantau ini menyedari bahawa peraturan yang ada tidak seharusnya membendung inovasi dan pendekatan baharu bagi pembangunan kewangan (Arner dan Park, 2010). Sebaliknya, seiring dengan perkembangan FinTech, usaha berterusan telah diambil untuk menggalakkan eksperimen penggunaan hasil inovasi secara lebih meluas. Ekonomi ASEAN-5 seperti Singapura dan Malaysia, mula menerima pakai FinTech dengan memperkenalkan pendekatan pengawalseliaan (regulatory sandbox). Langkah ini bukan sahaja membolehkan institusi kewangan dan peserta FinTech menguji hasil inovasi mereka di pasaran, malah juga dapat menggalakkan

persaingan dan inovasi di samping memastikan agar kestabilan kewangan terus terpelihara melalui perlindungan kewangan yang bersesuaian.

Bergerak seiring dengan trend global

Selain menangani cabaran yang timbul selepas GFC, rantau ini juga perlu lebih proaktif dalam melaksanakan pembaharuan untuk meraih manfaat dan juga mengurangkan risiko yang timbul akibat trend global yang berubah-ubah. Antara dasar penting ialah pembangunan yang sejajar dengan Industri 4.0 dan usaha untuk menggalakkan ekonomi yang inklusif dan menitikberatkan alam sekitar. Industri 4.0 telah mewujudkan bidang pertumbuhan baharu seperti ekonomi perkongsian dan e-dagang. Walaupun banyak yang telah dilaksanakan oleh ASEAN-5 untuk meraih manfaat daripada Industri 4.0, penerapan e-dagang masih agak baru dan oleh itu terdapat banyak ruang untuk penambahbaikan[7].

Di tengah-tengah pembangunan dan pembandaran yang pesat, perlindungan daripada peningkatan kos sosial yang negatif perlu disegerakan. Sehubungan dengan itu, ekonomi serantau telah melaksanakan pembaharuan untuk menggalakkan pertumbuhan inklusif dengan meningkatkan akses peluang kepada semua lapisan masyarakat. Ini termasuk memperkenalkan mekanisme perlindungan sosial yang lebih menyeluruh seperti menyediakan perkhidmatan kewangan kepada segmen masyarakat yang tiada, dan yang kurang mendapat perkhidmatan kewangan pada peringkat individu dan perniagaan. Di Malaysia, pelbagai usaha telah diambil untuk meningkatkan akses dan penggunaan perkhidmatan kewangan berkualiti yang mampu dibayar melalui saluran, produk dan infrastruktur yang inovatif.

Dalam menghasilkan pembangunan alam sekitar yang mampan, usaha untuk mengembangkan dan memperluas penggunaan teknologi cekap tenaga juga beransur-ansur mendapat tempat di rantau ini. Sebagai contoh, pada tahun 2015, pelaburan dalam projek suria di rantau Asia Tenggara, terutamanya di Thailand, Indonesia dan Filipina, meningkat ke paras rekod tertinggi USD1.7 bilion (purata 2010-2014: USD0.9 bilion)[8]. Beberapa ekonomi serantau juga semakin giat menyokong penerapan konsep bangunan hijau, dengan menggunakan bahan binaan mesra ekologi dan pemuliharaan tenaga dan ruang. Singapura, khususnya, menerajui rantau Asia apabila menduduki tempat pertama dalam Indeks Bandar Hijau Asia (Asian Green City Index) Economist Intelligence Unit[9].

Kerjasama serantau melangkaui inisiatif negara

Ekonomi serantau menyedari bahawa strategi-strategi dasar perlu bercirikan dua peringkat memandangkan pendalaman pembaharuan struktur pada peringkat kebangsaan perlu juga diperlengkap dengan inisiatif untuk meningkatkan kerjasama serantau. Rangka Tindakan Komuniti Ekonomi ASEAN (ASEAN Economic Community, AEC) 2025 menyerlahkan hakikat bahawa integrasi yang lebih meluas membolehkan ekonomi serantau meraih manfaat daripada ciri kepelbagaian dan saling melengkapi merentas ekonomi[10]. Oleh yang demikian, inisiatif perkongsian maklumat dan bina upaya ASEAN memainkan peranan penting untuk meningkatkan keupayaan teknikal pembuat dasar semasa melaksanakan pembaharuan. Dengan mengambil kira tahap pembangunan dan keperluan negara-negara anggotanya yang berbeza, ASEAN juga terus mencapai kemajuan dalam usaha memperkukuh integrasi kewangan serantau, menggalakkan rangkuman kewangan dan memastikan kestabilan kewangan terpelihara. Yang nyata, Rangka Kerja Integrasi Perbankan ASEAN (ABIF) membuktikan komitmen ASEAN untuk memperkukuh perdagangan dan pelaburan antara rantau sambil memelihara kestabilan kewangan serantau.

Rumusan

Transformasi ASEAN-5 yang dilaksanakan melalui pembaharuan ekonomi dan kewangan memberi rantau ini asas-asas yang lebih kukuh dan dasar yang fleksibel untuk menghadapi kejutan luaran, seperti ditunjukkan oleh pemulihan

[7] Sumber: A. T. Kearney (2015)
[8] Sumber: Clean Energy Pipeline (2016)
[9] Sumber: Economist Intelligence Unit (2011)
[10] Sumber: Sekretariat ASEAN (2015)

pantas rantau ini semasa GFC. Kini, rintangan dalam persekitaran ekonomi global, termasuk aktiviti perdagangan antarabangsa yang terus lemah, ketidakpastian yang berpanjangan dari segi makroekonomi, serta turun naik kadar pertukaran dan aliran modal dan dasar yang ketara, menyebabkan ekonomi-ekonomi ini perlu terus mengutamakan pembaharuan. Selain itu trend mega yang berubah-ubah seperti gangguan teknologi, pembandaran yang pesat dan perubahan keadaan cuaca bukan sahaja telah menimbulkan cabaran bahkan membuka peluang kepada rantau ini. Dengan menggalakkan pertumbuhan yang mampan dan ekonomi yang dinamik, rantau ini boleh meningkatkan daya tahan dalam keadaan kitaran dan kejutan struktur ini. Usaha meningkatkan kerjasama dalam kalangan ekonomi rantau ASEAN juga membolehkan negara di rantau ini menggunakan kekuatan negara masing-masing bagi mendapatkan manfaat yang lebih besar melalui langkah-langkah pembaharuan ekonomi dan sosial.

Rujukan

Arner, D. W. and Park, C. Y. (2010), 'Global Financial Regulatory Reforms: Implications for Developing Asia,' Asian Development Bank.

A.T. Kearney (2015), 'The ASEAN Digital Revolution,' India.

Clean Energy Pipeline (2016), 'South East Asian Clean Energy Project Finance,' Mac.

Economist Intelligence Unit (2011), 'Asian Green City Index: Assessing the Environmental Performance of Asia's Major Cities,' Siemens AG, Munich.

International Financial Corporation (2011), 'International Finance Institutions and Development Through the Private Sector,' Washington, D.C, September.

International Monetary Fund (2016), 'A Guiding Framework for Structural Reforms,' Washington, D.C, April.

Park, D., Park, D., Ramayandi, A., Shin, K. (2013), 'Why Did Asian Countries Fare Better during the Global Financial Crisis than during the Asian Financial Crisis?' Peterson Institute for International Economics.

Sekretariat ASEAN (2015), 'Rangka Tindakan Komuniti Ekonomi ASEAN (ASEAN Economic Community, AEC) 2025' Jakarta, November.

World Economic Forum (2015), 'The Future of FinTech: A Paradigm Shift in Small Business Finance', Geneva, October.

Yao, W. (2016), 'Why Asian Banks are Well Positioned for Basel III,' Federal Reserve Bank of San Francisco, November.