Basel III dan Implikasi yang Mungkin Berlaku Terhadap Malaysia dan Sistem Kewangan

Basel III dan pembaharuan sistem kewangan global

Pada bulan September 2010, Jawatankuasa Penyeliaan Perbankan Basel (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) meluluskan pakej pembaharuan untuk mengukuhkan piawaian modal global dan memperkenalkan piawaian mudah tunai global – kini dirujuk secara kolektif sebagai Basel III. Pembaharuan ini merupakan komponen teras bagi agenda pembaharuan sistem kewangan global yang bertujuan untuk menambah baik kemampuan sektor perbankan menyerap kejutan kewangan dan ekonomi, dan dengan itu mengurangkan risiko limpahan daripada sektor kewangan kepada ekonomi benar. Rencana ini membincangkan pelaksanaan pembaharuan keperluan modal dan mudah tunai di bawah Basel III untuk institusi perbankan di Malaysia.

Jadual 1

Elemen Pakej Pembaharuan Basel III

Bidang	Langkah pembaharuan
Modal	• Meningkatkan kualiti, ketekalan dan ketelusan asas modal supaya bank dapat menyerap kerugian dengan lebih baik dalam keadaan operasi yang akan berterusan (going concern) dan operasi yang telah dihentikan (gone concern). • Mengukuhkan keperluan modal bagi dedahan risiko kredit kepada pihak yang berkenaan (counterparty credit risk) yang berpunca daripada aktiviti berkaitan derivatif dan pembiayaan sekuriti. • Menaikkan paras keperluan modal minimum, terutamanya bagi modal Kumpulan-1 dan ekuiti am. • Menggalakkan pemeliharaan modal melalui pertambahan penampan modal melebihi keperluan minimum yang boleh digunakan oleh bank individu apabila menanggung kerugian. • Menggalakkan pertambahan penampan modal kitaran berbalas pada peringkat sistem untuk melindungi sektor perbankan daripada tempoh pertumbuhan kredit yang berlebihan, yang dengan demikian mengekalkan aliran kredit dalam ekonomi ketika kegawatan. • Memperkenalkan nisbah leveraj yang bukan berasaskan risiko untuk mengukuhkan lagi keperluan berasaskan risiko dan mengehadkan pertambahan leveraj lantas mengurangkan kesan penyahleveraj (deleveraging) dalam sistem perbankan semasa tempoh kesukaran.
Mudah Tunai	• Memperkenalkan Nisbah Perlindungan Mudah Tunai (Liquidity Coverage Ratio, LCR) untuk memastikan bank mempunyai sumber mudah tunai berkualiti tinggi yang mencukupi untuk bertahan dalam senario tekanan meruncing yang berpanjangan selama satu bulan. • Memperkenalkan Nisbah Pendanaan Stabil Bersih (Net Stable Funding Ratio, NSFR) untuk membina daya tahan jangka panjang dengan mewujudkan insentif bagi bank untuk membiayai aktiviti dengan sumber pendanaan yang lebih stabil secara berterusan.

Pelaksanaan Basel III di Malaysia

Hasil daripada inisiatif pengukuhan sistem kewangan secara meluas yang diambil oleh Bank dan industri berikutan krisis kewangan Asia, institusi perbankan di Malaysia akan dapat beralih kepada Basel III daripada kedudukan yang teguh. Semua elemen utama rangka kerja modal Basel II, termasuk Pendekatan Berdasarkan Penarafan Dalaman (Internal Ratings-Based, IRB) bagi risiko kredit serta komponen Tunggak 2 dan Tunggak 3 telah diwujudkan. Keperluan mudah tunai yang jelas, yang memastikan bahawa institusi perbankan mempunyai sumber mudah tunai berkualiti tinggi yang mencukupi untuk bertahan dalam situasi tekanan yang meruncing, selaras dengan objektif LCR yang diperkenalkan oleh BCBS, juga telah wujud sejak lebih sedekad yang lalu. Dengan dedahan yang minimum kepada aktiviti luar lembaran imbangan yang kompleks dan berisiko tinggi yang menjadi sasaran utama pembaharuan, kedudukan modal permulaan yang kukuh (ekuiti am dan rizab ketika ini menyumbang kira-kira 70% daripada jumlah modal sistem perbankan) dan paras leveraj yang sejajar dengan keperluan di bawah Basel III (leveraj sistem perbankan adalah sebanyak 5.9% berbanding paras minimum 3%), keperluan bagi pelarasan struktur yang besar dalam sistem perbankan di Malaysia akan menjadi kurang ketara berbanding dengan keperluan bagi negara maju.

Pelaksanaan Basel III di Malaysia akan mengukuhkan lagi asas-asas ini dan pada masa yang sama mengurangkan prokitaran (procyclicality) dan kesan penularan dalam sistem kewangan. Dengan bertambahnya operasi institusi kewangan Malaysia pada peringkat serantau, pematuhan mereka terhadap piawaian global dijangka dipantau dengan lebih teliti oleh pelabur, penganalisis dan peserta pasaran. Atas sebab ini, Bank telah pun memulakan usaha untuk merumuskan strategi bagi pelaksanaan Basel III di Malaysia dan akan memulakan rundingan dengan peserta industri pada tahun 2011. Perundingan tersebut akan tertumpu kepada penambahbaikan khusus yang diperlukan terhadap rangka kerja modal dan mudah tunai sedia ada bagi melaksanakan keperluan pakej pembaharuan global. Sebagai sebahagian daripada proses ini, turutan dan masa bagi pelaksanaan kesemua penambahbaikan tersebut juga akan ditentukan.

Meskipun BCBS telah menggariskan tempoh masa yang panjang sehingga tahun 2018 bagi pelaksanaan keperluan baharu tersebut untuk memberikan sokongan yang berterusan kepada proses pemulihan ekonomi global, prospek ekonomi Malaysia yang positif dan juga kedudukan modal institusi perbankan yang kukuh memberikan banyak fleksibiliti untuk mempercepat pelaksanaan elemen tertentu pakej tersebut. Sebarang keputusan untuk menyegerakan pelaksanaan di Malaysia akan mengambil kira keperluan untuk memastikan bahawa piawaian tersebut dilaksanakan pada kepantasan dan cara yang tidak menimbulkan kesan yang tidak seimbang kepada setiap komponen sistem kewangan atau sektor ekonomi. Bank juga berhasrat untuk menyelaraskan pelaksanaan tersebut bersama-sama dengan negara lain di rantau ini untuk menghindarkan sebarang gangguan pasaran yang ketara. Walau bagaimanapun, langkah ini akan dipertimbangkan secara teliti dengan mengambil kira manfaat yang nyata daripada usaha membawa sistem perbankan dalam negeri ke tahap daya tahan lebih tinggi yang bertepatan pada masanya.

Implikasi terhadap ekonomi dan proses pengantaraan kewangan

Kebimbangan utama pada peringkat antarabangsa berkaitan dengan Basel III ialah kesan daripada pembaharuan yang mungkin berlaku terhadap kos dan ketersediaan perkhidmatan kewangan disebabkan keperluan terhadap bank untuk menjajarkan semula strategi perniagaan dan menyusun semula lembaran imbangan, termasuk melalui pertambahan lebih besar dalam penampan mudah tunai, dan juga terbitan sekuriti hutang jangka panjang dan modal berkualiti tinggi. Tempoh masa pelaksanaan yang panjang seperti yang ditetapkan oleh BCBS itu mengurangkan risiko berlakunya kekangan terhadap penawaran kredit, lebih-lebih lagi memandangkan kadar dan tahap pemulihan ekonomi global adalah agak lembap. Berdasarkan hasil penilaian bersama oleh Lembaga Kestabilan Kewangan (Financial Stability Board, FSB) dan BCBS yang dikeluarkan pada tahun 2010, peralihan kepada piawaian modal dan mudah tunai yang lebih kukuh berkemungkinan hanya akan memberikan kesan sederhana terhadap pertumbuhan ekonomi global berikutan tempoh masa pelaksanaan yang berpatutan. Jika keperluan modal lebih tinggi dilaksanakan secara berperingkat-peringkat, kadar pertumbuhan tahunan bagi keluaran dalam negeri kasar dianggarkan menurun sedikit sahaja sebanyak 0.04% secara purata dalam tempoh empat setengah tahun.

Di Malaysia, rata-rata institusi perbankan telah pun beroperasi pada paras kecukupan modal dan leveraj yang sejajar dengan keperluan dan sasaran yang ditetapkan di bawah Basel III. Oleh itu, kesan piawaian modal baharu terhadap ekonomi benar juga dijangka sederhana. Penilaian awal oleh Bank menunjukkan bahawa nisbah ekuiti am sistem perbankan semasa yang dilaporkan adalah kira-kira 9.5%, setelah dilaraskan mengikut keperluan Basel III. Nisbah ini jauh melebihi keperluan minimum nisbah ekuiti am iaitu 7% (termasuk penampan pemeliharaan modal). Strategi pengurusan modal dalaman oleh institusi perbankan untuk mengekalkan penampan yang sewajarnya melebihi kadar minimum pengawalseliaan baharu juga dijangka dapat dipenuhi dengan mudah, melalui simpanan perolehan yang seterusnya dapat mengelak keperluan terhadap aktiviti menerbitkan modal berskala besar. Hal yang demikian disokong oleh amalan menyimpan perolehan secara berhemat oleh institusi perbankan di Malaysia sepanjang dekad yang lalu, dengan 57.5% daripada modal baharu institusi perbankan dijana daripada pertambahan rizab dan perolehan tertahan.

Walau bagaimanapun, matlamat untuk memenuhi keperluan mudah tunai Basel III adalah jauh lebih mencabar. Berdasarkan penilaian kendiri yang dijalankan oleh sebilangan institusi perbankan pada tahun 2010, LCR di bawah Basel III bagi kebanyakan institusi perbankan dijangka sekitar 60-80% (berbanding dengan kadar 100% yang diperlukan). Mencerminkan kepekaan pendanaan borong terhadap perubahan kadar faedah dan persepsi risiko kredit yang diandaikan lebih tinggi, peraturan baharu mudah tunai menetapkan kadar ketirisan (run-off) terhadap pendanaan borong yang ketara lebih tinggi berbanding dengan deposit runcit, dan ini juga lebih tinggi daripada apa yang ditetapkan buat institusi perbankan yang bermasalah di Malaysia ketika krisis kewangan Asia dahulu. Sungguhpun ini mungkin mendorong institusi perbankan untuk mendapatkan pendanaan deposit runcit yang lebih stabil, kemampuan sektor perbankan Malaysia secara keseluruhannya untuk menggembleng jumlah deposit runcit yang lebih besar dalam jangka pendek dikekang oleh penguasaan skim persaraan dan skim pelaburan yang lain (terutamanya Kumpulan Wang Simpanan Pekerja dan Permodalan Nasional Berhad), yang mencakupi sebahagian besar daripada tabungan isi rumah. Sebaliknya, persaingan yang lebih sengit untuk mendapatkan deposit runcit juga mungkin menyebabkan institusi perbankan menawarkan, selain berkemungkinan melakukan salah jual (mis-selling) produk pelaburan berstruktur yang kompleks dan sukar difahami, yang mungkin tidak sesuai untuk orang ramai. Meskipun langkah lain seperti terbitan hutang utama jangka panjang, tersedia buat institusi perbankan untuk menyokong kedudukan mudah tunai dan mempelbagaikan sumber dana mereka, akan tetapi cara ini mungkin melibatkan kos yang lebih tinggi daripada memperoleh deposit runcit.

Memandangkan peraturan mudah tunai Basel III memberikan implikasi yang lebih luas, Bank berhasrat menggunakan tempoh pemerhatian[1] yang diperuntukkan oleh BCBS untuk menjalankan analisis lanjutan terhadap implikasi piawaian tersebut ke atas pasaran kewangan dan pemberian kredit dalam negeri. Langkah ini akan menggunakan data yang buat masa ini dikemukakan kepada Bank di bawah Rangka Kerja Mudah Tunai sedia ada dan juga data tambahan yang mungkin diperlukan untuk memudahkan Bank membuat analisis. Tumpuan utama adalah terhadap pemantauan trend sumber pendanaan borong. Hasil penilaian ini akan membentuk pendekatan yang akan digunakan dalam pelaksanaan LCR di Malaysia.

Namun, keperluan bagi institusi perbankan untuk meningkatkan kedudukan modal dan mudah tunai mereka mungkin menggalakkan perkembangan kumpulan instrumen kewangan yang baharu di Malaysia. Ini termasuk bon terlindung (covered bonds) yang diterima sebagai aset mudah tunai di bawah Basel III dan instrumen hibrid bentuk baharu yang memenuhi kriteria lebih ketat yang ditetapkan oleh BCBS, termasuk modal luar jangka (contingent capital). Meskipun pewujudan instrumen-instrumen ini dianggap sebagai cara yang berkesan dari segi kos bagi bank memenuhi piawaian tersebut, pengaturan sokongan dari segi perundangan, kawal selia dan institusi perlu diwujudkan untuk memastikan instrumen tersebut dapat berfungsi seperti yang diharapkan ketika berlakunya krisis, dan diterima peserta pasaran. Sebagai contoh, pelabur institusi perlu menilai sejauh mana objektif pelaburan mereka dapat terus dicapai melalui pelaburan dalam instrumen hutang yang boleh ditukarkan kepada ekuiti dengan lebih mudah, dan ini seterusnya bergantung pada pencetus penukaran yang telah ditentukan bagi instrumen sedemikian. Bank akan meneruskan penglibatannya dengan peserta pasaran dan pihak berkuasa berkaitan yang lain mengenai perkembangan ini sepanjang tempoh pemerhatian tersebut, dan perhatian awal akan diberikan kepada prospek membangunkan pasaran bon terlindung yang boleh diterima di bawah Basel III.

Kebimbangan lain

Dua bahagian lain pakej pembaharuan Basel III akan memerlukan pendekatan pelaksanaan yang lebih berhati-hati. Kebimbangan pertama berkaitan dengan cara penentuan jumlah dedahan untuk mematuhi nisbah leveraj yang memerlukan institusi perbankan memegang amaun modal yang sama

[1] Bagi LCR, BCBS memberikan tempoh pemerhatian mulai tahun 2011 hingga akhir tahun 2014. Dalam tempoh ini, pihak penyelia kebangsaan dan BCBS akan memantau impak piawaian tersebut terhadap sistem kewangan dan ekonomi di seluruh dunia sebelum ia dilaksanakan sepenuhnya pada tahun 2015.

banyak untuk sebahagian besar pendedahan dalam dan luar lembaran imbangan tanpa mengira risiko yang wujud. Bank turut berkongsi kebimbangan yang diluahkan oleh sebilangan negara lain, iaitu penentuan jumlah dedahan tersebut boleh menyebabkan penyediaan kredit dialih daripada aktiviti berisiko rendah dan produktif dari segi ekonomi, seperti pembiayaan perdagangan. Kebimbangan kedua berkaitan dengan insentif nyata yang dibentuk oleh NSFR untuk menghindarkan pembiayaan jangka panjang yang akan menjejaskan peranan penting sistem perbankan dalam transformasi tempoh matang. Memandangkan terdapat kemungkinan timbulnya kesan yang tidak diingini yang seterusnya boleh menjejaskan ekonomi secara menyeluruh, terutamanya ekonomi sedang pesat membangun dan ekonomi yang sangat terbuka, penilaian yang berhati-hati amat penting dibuat terhadap kesan yang mungkin timbul daripada pelaksanaan langkah ini semasa tempoh pemerhatian tersebut, dan juga pelarasan yang wajar dilakukan sebelum pelaksanaan sepenuhnya. Dalam hal ini, Bank mengalu-alukan komitmen oleh BCBS untuk menggunakan tempoh pemerhatian bagi menilai sama ada reka bentuk dan pelarasan yang dicadangkan bagi langkah ini adalah wajar untuk mencapai objektif yang diharapkan dan pada masa yang sama mengelakkan gangguan ekonomi.

Kesimpulan

Secara keseluruhan, pelaksanaan Basel III dijangka menghasilkan manfaat jangka panjang kepada ekonomi dan sistem kewangan, dengan operasi sistem perbankan yang lebih kukuh sebagai terasnya. Dengan sistem perbankan yang lebih berdaya tahan, kemungkinan dan keruncingan krisis perbankan pada masa akan datang akan dikurangkan, demikian juga dengan keperluan intervensi secara besar-besaran oleh kerajaan untuk menyokong ekonomi dan menstabilkan sistem kewangan ketika berlakunya krisis. Di samping itu, elemen pakej pembaharuan yang mengurangkan prokitaran dan menggalakkan penampan kitaran berbalas akan memastikan bahawa sektor perbankan berupaya menyokong aktiviti pemberian pinjaman ketika kegawatan ekonomi, lantas mengurangkan kadar (amplitude) kitaran perniagaan. Berhubung dengan isu komponen khusus dalam pakej pembaharuan Basel III yang masih belum selesai, tempoh pemerhatian merupakan faktor yang sangat penting bagi membolehkan penilaian yang lebih lengkap terhadap cadangan dan penambahbaikan yang perlu dibuat untuk menangani sebarang kesan yang tidak diingini.