Cadangan Rangka Kerja Perundangan Baharu untuk Pengawalan dan Penyeliaan Kewangan

Pada tahun 2011, Bank telah menyiapkan kajian semula yang menyeluruh terhadap undang-undang pengawalseliaan sedia ada yang mengawal selia institusi kewangan, pasaran dan sistem pembayaran di bawah kawal selia Bank. Kajian semula itu berlandaskan asas untuk menggalakkan kestabilan kewangan yang terkandung dalam Akta Bank Negara Malaysia 2009, dan secara khususnya, mengetengahkan cadangan untuk menyokong tiga fungsi utama Bank di bawah Akta tersebut – mengawal dan menyelia institusi kewangan di bawah kawal selia Bank, mengawasi pasaran kewangan dan pasaran pertukaran asing, serta melaksanakan pengawasan terhadap sistem pembayaran.

Kajian semula yang dijalankan bertujuan untuk memastikan undang-undang pengawalseliaan terus bersifat semasa dan berkesan untuk membolehkan Bank melaksanakan mandat pengawalan dan penyeliaan bagi memelihara kestabilan sistem kewangan, dan pada masa yang sama mengakui perbezaan penting antara industri dan institusi yang dikawal selia. Bank memanfaatkan pengalaman luasnya dalam pengawalseliaan sektor kewangan dan resolusi institusi kewangan, serta pengajaran dan saranan daripada krisis kewangan global yang dijadikan input bagi kajian semula itu. Kajian semula tersebut tertumpu pada hasil utama berikut:

- Meminimumkan peluang untuk arbitraj pengawalseliaan dengan pendekatan yang konsisten dalam menangani risiko yang serupa dalam sistem kewangan, tanpa mengira dari mana asalnya risiko itu. Selaras dengan ini, perubahan yang dicadangkan juga bertujuan untuk menangani kekurangan yang masih terdapat dalam perundangan dari segi pengawasan amalan perniagaan, penyeliaan seluruh kumpulan, serta institusi kewangan yang penting dari segi sistemik yang pada masa ini tidak tertakluk kepada penyeliaan kehematan.
- Pengawalan dan penyeliaan harus sepadan dengan risiko yang ditimbulkan oleh institusi dan pasaran yang dikawal selia.
- Bank harus berupaya mengambil tindakan awal untuk menghindarkan kegagalan, termasuk mempunyai fleksibiliti yang sewajarnya bagi mempengaruhi dan membetulkan amalan pasaran yang tidak berhemat tepat pada masanya apabila keadaan berubah.
- Apabila berlaku kegagalan, Bank harus mempunyai alat yang diperlukan untuk meminimumkan kerugian kepada pendeposit dan pemegang polisi, serta kos kepada keseluruhan sistem kewangan.
- Mandat penyeliaan yang dipertanggungjawabkan kepada Bank perlu jelas, serta perlu wujud tahap ketelusan yang sewajarnya dalam pelaksanaan mandat tersebut oleh Bank.

Titik permulaan kajian semula ini ialah cadangan penyatuan dan rasionalisasi terhadap undang-undang pengawalseliaan sedia ada untuk menghasilkan rangka kerja perundangan yang lebih bersepadu. Dwirangka kerja perundangan akan dikekalkan bagi perniagaan kewangan konvensional dan kewangan Islam selaras dengan dwisistem kewangan di Malaysia. Dalam dwirangka kerja ini, penyeliaan kehematan dan amalan pasaran institusi dan pasaran di bawah kawal selia Bank akan disepadukan di bawah perundangan baharu yang dicadangkan bertujuan untuk menggantikan Akta sedia ada, iaitu Akta Perbankan dan Institusi-Institusi Kewangan 1989, Akta Perbankan Islam 1983, Akta Insurans 1996, Akta Takaful 1984, Akta Sistem Pembayaran 2003 dan Akta Kawalan Pertukaran Wang 1953.

Berikut ialah saranan utama lain hasil daripada kajian semula tersebut.

Matlamat Pengawalseliaan yang Jelas

Dalam merealisasikan matlamat utama Bank untuk memelihara kestabilan kewangan, perundangan yang dicadangkan bertujuan menjelaskan kebertanggungjawaban Bank. Ini membolehkan sumber diagihkan kepada tanggungjawab utamanya, sementara mengimbangi dengan teliti hasil pengawalan dan penyeliaan yang mendorong keutamaan Bank. Ia juga dapat mengenal pasti bidang yang penyelarasan dengan pihak berkuasa lain adalah penting. Perundangan yang dicadangkan dengan itu mempunyai matlamat untuk mencerminkan komitmen semasa Bank untuk memupuk: (i) keselamatan dan keteguhan institusi kewangan; (ii) pasaran wang dan pasaran pertukaran asing yang berintegriti dan berfungsi dengan teratur; (iii) sistem pembayaran dan instrumen pembayaran

yang diyakini, selamat dan cekap; serta (iv) amalan perniagaan institusi kewangan yang saksama, bertanggungjawab dan profesional. Ini akan memberikan kejelasan terhadap pematuhan prinsip teras antarabangsa mengenai penyeliaan perbankan dan insurans yang berkesan, yang memerlukan mandat dan tanggungjawab pengawal selia diperuntukkan dengan jelas dalam perundangan.

Tahap Pengawalan dan Penyeliaan yang Berbeza

Di bawah pendekatan penyeliaan berasaskan risiko, skop dan liputan keperluan pengawalseliaan, serta tahap penyeliaan yang diterapkan kepada institusi dan pasaran di bawah kawal selia Bank dibezakan berdasarkan tahap risiko sistemik yang ditimbulkan oleh institusi atau pasaran tersebut. Risiko sistemik merujuk kepada kemungkinan kegagalan sesebuah institusi atau pasaran yang menyebabkan gangguan terhadap proses pengantaraan kewangan, perjalanan pasaran utama yang teratur, atau mencetuskan kehilangan keyakinan umum terhadap sistem kewangan. Selaras dengan pendekatan ini, kajian semula ini bertujuan memberikan perbezaan yang lebih jelas dalam perundangan, khususnya menerusi rangka kerja yang berbeza seperti yang dihuraikan di bawah, untuk menggalakkan rejim yang lebih telus dan bertanggungjawab. Dalam rejim ini, kuasa yang diberikan kepada Bank adalah setimpal dengan keperluan kepada kuasa tersebut untuk mencapai mandat Bank yang diperuntukkan dalam perundangan.

	Rejim yang bersesuaian (cadangan)	**Tahap Pengawalan dan Penyeliaan**
• Institusi perbankan • Penanggung insurans • Pengendali takaful	Pelesenan	Tertakluk kepada keperluan kehematan, amalan perniagaan dan perlindungan pengguna yang menyeluruh.
• Sistem pembayaran yang penting dari segi sistemik	Penetapan	Tertakluk kepada keperluan untuk memastikan keselamatan, kecekapan dan kebolehpercayaan sistem pembayaran yang ditetapkan.
• Broker insurans/takaful • Broker wang • Penasihat kewangan • Pengendali sistem pembayaran • Penerbit instrumen pembayaran yang ditetapkan	Kelulusan	Tertakluk terutamanya kepada keperluan amalan perniagaan dan perlindungan pengguna.
• Ajuster kerugian untuk tuntutan insurans atau takaful • Penyedia perkhidmatan pemerolehan perniagaan (merchant acquiring services) berhubung dengan sistem pembayaran	Pendaftaran	Pengawasan tertumpu terutamanya pada usaha menggalakkan amalan profesional dalam aktiviti yang berkaitan dengan perniagaan yang dilesenkan atau diluluskan.

Ketelusan Kriteria Penilaian untuk Kebenaran Menjalankan Perniagaan Kewangan dan Kesesuaian Pemegang Saham

Aspek utama sistem pengawalseliaan kewangan yang teguh ialah proses yang rapi bagi membenarkan institusi menjalankan perniagaan kewangan yang dikawal selia, termasuk penilaian terhadap pemegang saham yang mempunyai kepentingan yang ketara serta pengawal mereka. Bank bercadang meningkatkan ketelusan proses ini dan memperkukuh integriti rangka kerja pengawalseliaan dengan menentukan faktor yang perlu diteliti oleh Bank apabila membenarkan institusi memasuki sektor kewangan. Ini juga bertujuan untuk menangani terlebih dahulu kebimbangan terhadap struktur yang kompleks dan insentif atau keadaan yang menggalakkan pengambilan risiko secara berlebih-lebihan yang boleh menyukarkan dengan ketara keberkesanan penyeliaan institusi kewangan. Oleh itu, selain kekuatan kewangan dan rekod prestasi perniagaan institusi, faktor yang dicadangkan, termasuk pertimbangan sama ada

institusi itu boleh menunjukkan perancangan perniagaan yang kukuh dan realistik bagi operasinya, sejauh mana struktur korporatnya boleh menghalang pengawalan dan penyeliaan yang berkesan, serta keupayaannya untuk mengubah struktur atau keadaan pasaran melalui cara yang boleh meningkatkan risiko kepada kestabilan kewangan.

Peruntukan bagi Pengawasan Terhadap Institusi yang Tidak Dikawal Selia
Tumpuan reformasi kewangan ekoran daripada krisis kewangan global adalah terhadap kebimbangan bahawa liputan penyeliaan kehematan adalah terlalu terhad. Ini telah mendorong tuntutan supaya rejim pengawalseliaan mempertimbangkan dengan sewajarnya risiko sistemik yang boleh timbul daripada interaksi antara institusi, aktiviti dan pasaran yang dikawal selia dengan yang tidak dikawal selia. Akta Bank Negara Malaysia 2009 membenarkan Bank untuk mendapatkan maklumat mengenai institusi yang penting dari segi sistemik, dan apabila perlu, mengarahkan institusi yang tidak dikawal selia oleh Bank untuk mengambil langkah khusus bagi menghindarkan risiko kepada kestabilan kewangan secara keseluruhan. Kuasa penting ini bertujuan untuk menggalakkan kestabilan kewangan, dan juga bersifat pembetulan sebagai tindak balas terhadap risiko tertentu kepada kestabilan kewangan. Kini wujudnya kesepakatan yang meluas, termasuk daripada Lembaga Kestabilan Kewangan, tentang perlunya institusi bukan bank yang mempunyai aktiviti pengantaraan kewangan yang ketara, atau yang berhubung rapat dengan sistem perbankan, untuk diletakkan di bawah suatu sistem pengawasan kehematan yang berterusan bagi meminimumkan sebarang arbitraj pengawalseliaan dan menggalakkan amalan yang wajar bagi kestabilan kewangan. Berdasarkan rasional ini, maka disarankan supaya Menteri Kewangan mempunyai kuasa untuk meletakkan institusi yang terlibat dengan aktiviti pengantaraan kewangan di bawah pengawalan dan penyeliaan yang berterusan jika didapati institusi tersebut menimbulkan atau mungkin menimbulkan risiko kepada kestabilan kewangan secara keseluruhan.

Meningkatkan Fokus Terhadap Amalan Perniagaan dan Perlindungan Pengguna
Meskipun undang-undang pengawalseliaan semasa mengenakan obligasi yang jelas supaya institusi kewangan mematuhi preskripsi pengawalseliaan kehematan yang menggalakkan keselamatan dan keteguhan, namun obligasi untuk mematuhi keperluan amalan perniagaan adalah kurang jelas. Ini telah sedikit sebanyak mengehadkan tindakan penguatkuasaan yang boleh diambil oleh Bank, termasuk tindakan awam bagi menangani kebimbangan terhadap amalan perniagaan. Perundangan yang dicadangkan bertujuan untuk menangani kekurangan ini dengan tiga cara utama: (i) memberi Bank mandat yang jelas bagi perlindungan pengguna berhubung dengan amalan penyedia perkhidmatan kewangan yang dikawal selia oleh Bank; (ii) menjelaskan obligasi penyedia perkhidmatan kewangan untuk mematuhi standard amalan perniagaan, dan melengkapi Bank dengan alat yang berkesan untuk menguatkuasakan standard tersebut; serta (iii) mengukuhkan pengaturan yang sedia ada untuk penyelesaian pertikaian pengguna menerusi skim ombudsman kewangan yang mendapat kelulusan dan pengawasan daripada Bank bagi penyelesaian pertikaian yang membabitkan penyedia perkhidmatan kewangan di bawah kawal selia Bank. Walau bagaimanapun, ini tidak akan mengubah pengaturan yang sedia ada berhubung dengan amalan pasaran bank pelaburan yang kini di bawah skop Suruhanjaya Sekuriti.

Fleksibiliti untuk Menentukan Piawaian Kehematan dan Amalan Perniagaan
Selaras dengan tahap pengawalan dan penyeliaan yang berbeza, penting bagi Bank berupaya untuk: (i) menentukan piawaian kehematan dan amalan perniagaan yang boleh dibeza-bezakan antara institusi yang dikawal selia atau kategori institusi yang dikawal selia mengikut profil risiko masing-masing; dan (ii) menyesuaikan piawaian tersebut mengikut peredaran masa apabila keadaan memerlukan, untuk menangani risiko baharu atau yang bakal dihadapi. Cadangan ini juga berupaya menghasilkan peningkatan kecekapan yang penting dengan membenarkan Bank memberikan fleksibiliti yang wajar kepada institusi untuk menguruskan perniagaan mereka dengan cara yang paling optimum apabila risiko diuruskan dengan berkesan. Sehubungan dengan itu, saranan yang khusus telah dibuat untuk menyusun semula keperluan yang sedia ada dan memperkenalkan peruntukan baharu yang akan menyokong fleksibiliti ini. Peruntukan tersebut termasuk tanggungjawab khusus yang diberikan kepada lembaga pengarah untuk mengawasi strategi risiko dan kawalan dalaman institusi kewangan bagi menggalakkan daya maju jangka panjang institusi dan urusan yang saksama terhadap pengguna.

Fokus yang Lebih Teliti Terhadap Pematuhan dan Tadbir Urus Syariah dalam Sektor Kewangan Islam

Dalam dwisistem kewangan yang terdapat produk kewangan konvensional dan produk kewangan Islam ditawarkan selari, aspek penting dalam rangka kerja pengawalseliaan ialah aturan dan peraturan yang konsisten merentas kedua-dua sektor bagi mengelakkan kemungkinan berlakunya arbitraj pengawalseliaan. Pada masa yang sama, terdapat keperluan untuk mencerminkan perbezaan asas dalam ciri risiko yang sedia ada dalam produk dan perkhidmatan kewangan Islam. Perundangan baharu yang dicadangkan untuk kewangan Islam bertujuan untuk memperuntuk dengan lebih jelas mengenai pematuhan Syariah dan pelaksanaan tadbir urus Syariah yang berkesan oleh institusi kewangan Islam, seterusnya memastikan rangka kerja pengawalseliaan yang padu. Antara lain, peruntukan yang dicadangkan telah diketengahkan untuk membenarkan Bank menentukan piawaian mengenai perkara Syariah, termasuk mengenai tadbir urus Syariah, prinsip dan amalan Syariah yang berkaitan dengan perniagaan dan hal ehwal institusi Islam, serta keperluan untuk pematuhan Syariah diaudit. Selaras dengan keperluan Syariah, undang-undang baharu yang dicadangkan juga akan menjelaskan proses dan keutamaan pembayaran apabila berlakunya pembubaran institusi kewangan yang menjalankan perniagaan kewangan Islam.

Peningkatan Kuasa untuk Menyelia Kumpulan Kewangan Berasaskan Kumpulan

Keberkesanan menyelia kumpulan kewangan merupakan salah satu daripada kewajipan penting agenda reformasi pengawalseliaan selepas dilanda krisis kewangan global. Matlamat kehematan utama penyeliaan kumpulan adalah untuk meminimumkan risiko penularan daripada operasi kumpulan yang akan menjejaskan keselamatan dan keteguhan institusi yang dikawal selia dalam sesuatu kumpulan. Meskipun perundangan dan amalan semasa menyokong penyeliaan secara individu institusi yang dikawal selia namun rangka kerja bagi penyeliaan kumpulan kewangan adalah tidak semaju itu. Untuk menyokong usaha semasa Bank dalam menyediakan pengaturan formal yang bersesuaian termasuk keperluan kehematan untuk penyeliaan kumpulan kewangan, perundangan baharu yang dicadangkan bertujuan memberikan mandat yang jelas untuk Bank melaksanakan pengawasan terhadap kumpulan kewangan yang mempunyai satu atau lebih daripada satu institusi yang berlesen dalam kumpulan mereka. Ini termasuk kuasa untuk Bank memberikan kelulusan secara formal kepada syarikat pemegangan kewangan, mendapatkan maklumat mengenai mana-mana entiti dalam kumpulan itu dan memeriksa entiti tersebut, menerapkan piawaian kehematan yang bersesuaian kepada syarikat pemegangan atau anak syarikat yang lain, dan menghendaki supaya langkah pembetulan diambil bagi mengurangkan sebarang risiko yang dikenal pasti terhadap institusi yang berlesen atau kumpulan kewangan itu. Kuasa sedemikian akan disokong dengan peningkatan peruntukan untuk Bank bekerjasama dengan pihak berkuasa penyeliaan yang lain, di dalam dan di luar negara, dalam bidang yang meliputi perkongsian maklumat penyeliaan dan pelaksanaan pemeriksaan.

Peningkatan Intervensi Penyeliaan

Perkara penting dalam pendekatan penyeliaan semasa Bank adalah untuk mengenal pasti risiko pada peringkat awal, serta proses yang teguh untuk meningkatkan tahap intervensi penyeliaan secara berperingkat. Bagi mencerminkan pendekatan ini, perubahan perundangan yang dicadangkan juga bertujuan untuk mengukuhkan keupayaan Bank melaksanakan intervensi pada peringkat awal. Cadangan itu bertujuan untuk meluaskan rangkaian alat penyeliaan yang ada pada Bank untuk menangani masalah, dan membenarkan pendekatan yang berbeza diambil dalam keadaan apabila masalah sesuatu institusi tidak begitu serius dan pengurusannya memberikan kerjasama, berbanding dengan keadaan yang memerlukan tindakan yang lebih formal dengan penalti yang berat kerana ketakpatuhan. Ini selaras dengan usaha menggalakkan langkah penyeliaan yang setimpal. Cadangan termasuk peningkatan peruntukan bagi membolehkan Bank mengarahkan sesebuah institusi mengambil tindakan pemulihan yang khusus bagi menangani kebimbangan Bank, serta keupayaan untuk menguatkuasakan komitmen oleh sesebuah institusi untuk melaksanakan langkah yang bertujuan untuk mengekalkan keselamatan dan keteguhan institusi tersebut. Peningkatan intervensi penyeliaan juga dicadangkan untuk diperkukuh dengan rangka kerja penalti baharu yang akan meliputi, selain hukuman jenayah, keupayaan untuk Bank mengenakan penalti pentadbiran monetari atau bukan monetari dan mengambil tindakan sivil, seterusnya membenarkan tindakan penguatkuasaan yang lebih wajar yang selaras dengan jenis dan tahap keseriusan ketakpatuhan.