Perlindungan Pengguna, Amalan Pasaran dan Kestabilan Kewangan

Tujuan utama pengawalan dan penyeliaan terhadap amalan institusi kewangan berhubung dengan pengguna adalah untuk melindungi mereka daripada amalan institusi kewangan yang tidak adil, tidak bertimbang rasa dan mempergunakan pengguna. Sejak kebelakangan ini, peraturan yang melindungi pengguna kewangan (atau peraturan amalan pasaran) telah mendapat perhatian yang meluas daripada masyarakat dunia sebagai faktor yang boleh memainkan peranan penting sebagai pelengkap kepada pengawalan dan penyeliaan yang berhemat untuk melindungi seluruh sistem kewangan daripada **risiko sistemik**. Artikel ini menghuraikan hubungan antara amalan pasaran institusi kewangan dengan peningkatan risiko sistemik berdasarkan pemerhatian terhadap krisis kewangan global, dan memberikan pemahaman mengenai rejim pengawalan dan penyeliaan amalan pasaran di Malaysia, termasuk tumpuan terhadap inisiatif semasa dan akan datang bagi mengurangkan risiko sistemik.

Pemerhatian terhadap krisis kewangan
Dari perspektif amalan pasaran, gabungan beberapa perkembangan penting telah menjadi punca tercetusnya krisis kewangan:

- Dekad sebelum tercetusnya krisis kewangan menyaksikan peningkatan mendadak dalam pemberian pinjaman gadai janji subprima, yang sebahagiannya didorong oleh deregulasi ketara terhadap ciri dan syarat pinjaman kepada pengguna. Khususnya, Akta Deregulasi dan Kawalan Kewangan Institusi Depositori 1980 (Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act 1980) yang memansuhkan had kawalan ke atas kadar faedah pada peringkat negeri dikatakan sebagai punca utama kepada pertumbuhan mendadak dalam pemberian pinjaman subprima di Amerika Syarikat (AS);

- Inovasi kewangan yang berkembang pesat dan produk kewangan yang semakin kompleks ternyata turut melebarkan jurang maklumat antara institusi kewangan dengan pelanggan. Ini lantas menjadikan peraturan berasaskan penzahiran yang menggantikan pengawalan syarat pinjaman pengguna menjadi tidak berkesan. Produk gadai janji dan kredit pengguna yang ditawarkan oleh institusi kewangan di AS cepat berubah, dengan memasukkan terma-terma kompleks yang membolehkan pemberi pinjaman untuk mengubah kadar faedah atau mengenakan fi dan penalti tinggi yang asasnya tidak begitu jelas atau tidak diterangkan dengan nyata kepada pengguna. Ini seterusnya menyebabkan keputusan kewangan tidak dapat dibuat secara bijak dan tidak berasaskan maklumat yang mencukupi, dengan peminjam turut terdorong untuk mempercayai bahawa mereka boleh bergantung pada harga rumah yang akan terus meningkat untuk memenuhi potensi obligasi kewangan yang membebankan;

- Dalam persekitaran persaingan yang sengit, ketakjajaran struktur insentif dalam proses kredit dan jualan turut menjejaskan kepentingan pelanggan. Struktur pampasan lebih cenderung untuk menggalakkan pemberi pinjaman dan pengantara mempromosikan produk yang menjana keuntungan atau komisen paling tinggi tanpa atau sedikit sahaja yang mengambil kira kesesuaian produk dengan keadaan kewangan peminjam. Skim insentif yang mengaitkan komisen dengan jumlah jualan atau produk kredit tertentu telah menyebabkan pengantara tidak begitu bersungguh-sungguh untuk memastikan supaya keperluan kewangan pelanggan atau keupayaan mereka untuk membayar balik hutang dalam jangka masa panjang boleh dibuat tanpa sebarang kesukaran; dan

- Kewujudan pengsekuritian juga membolehkan pemberi pinjaman melepaskan risiko kredit dengan mudah dan menjana aliran pendapatan (dan fi perkhidmatan yang lumayan) yang membolehkan **dan** menggalakkan mereka untuk terus melipatgandakan pemberian pinjaman kepada segmen peminjam subprima. Pelabur dalam sekuriti yang disokong oleh kredit subprima turut menanggung kerugian besar, yang pada amnya dianggap berpunca daripada gambaran yang salah mengenai produk pengsekuritian yang dikatakan sebagai alternatif berisiko rendah

berbanding dengan deposit. Berikutan itu, kajian semula terhadap pengawalseliaan, termasuk di rantau Asia, mengenai amalan pasaran dalam penawaran dan penjualan sekuriti yang berkaitan dengan gadai janji subprima mendedahkan amalan salah jual oleh wakil jualan yang tidak berkelayakan untuk menerangkan dengan jelas risiko berkaitan dengan produk, selain kegagalan mereka untuk menentukan kesesuaian produk dengan pelaburnya.

Kesemua perkembangan ini bukan sahaja penting bahkan akhirnya memberi kesan yang amat buruk terhadap kestabilan sistem kewangan secara keseluruhan. Semua ini telah menyumbang kepada peningkatan tahap hutang sistem kewangan secara keseluruhan memandangkan institusi kewangan, peminjam dan pelabur secara bersama telah silap membuat penghitungan dan gagal mengambil kira dengan sewajarnya risiko yang mereka hadapi. Apabila kadar faedah konsesi ke atas gadai janji boleh laras (adjustable rate mortgages) diubah mengikut kadar pasaran, dan harga rumah akhirnya diperbetulkan ke paras yang sewajarnya, banyak peminjam gagal membayar balik pinjaman. Hal ini lantas mencetuskan rangkaian peristiwa yang mengancam kehidupan peminjam yang banyak berhutang dan juga kekukuhan institusi kewangan yang akhirnya menjejaskan keupayaan sistem kewangan untuk melaksanakan fungsi pengantaraannya. Penutupan gadai janji (foreclosure) secara meluas telah menjejaskan lagi nilai harga rumah lantas memburukkan lagi keadaan. Perkembangan ini nyata telah menghalang usaha-usaha pemulihan. Keadaan ini menjadi bertambah buruk apabila pengawal selia mendapati terdapat kegiatan penutupan gadai janji secara tidak wajar oleh beberapa institusi kewangan yang seterusnya menghalang pemulihan yang kritikal untuk membaiki kedudukan kewangan institusi kewangan dan memulihkan aktiviti pemberian pinjaman kepada ekonomi. Tuduhan berterusan terhadap salah laku yang ketara dalam kalangan pemberi pinjaman, pengantara dan broker dalam pasaran gadai janji, dan juga pengsekuritian telah menghakis keyakinan terhadap institusi dan pasaran kewangan. Hal yang demikian telah sangat menjejaskan perjalanan pasaran dana semasa krisis. Sehingga kini, kejadian tersebut masih meninggalkan kesan negatif ke atas pemulihan institusi kewangan yang terus mengalami kerugian akibat sekatan undang-undang dan pengawalseliaan.

Ekoran daripada krisis kewangan, pengawal selia kewangan di beberapa negara telah mengambil langkah untuk memperkukuh pengaturan keinstitusian dan peraturan sedia ada dalam bidang amalan pasaran. Paling nyata ialah pihak berkuasa di kebanyakan negara telah memperkenalkan piawaian lebih tinggi berhubung dengan amalan pemberian pinjaman yang adil dan bertanggungjawab, khususnya pemberian pinjaman kepada isi rumah dan perniagaan kecil. Piawaian ini nyata telah memantapkan lagi tahap amalan institusi kewangan dalam memastikan produk kredit yang ditawarkan kepada orang ramai mampu dibayar balik dan sesuai dengan keperluan mereka. Perkembangan penting lain termasuklah usaha memperluas undang-undang kredit pelanggan sedia ada untuk merangkumi institusi peserta yang lebih pelbagai dalam pasaran kredit pelanggan, penubuhan agensi baharu, serta penggubalan perundangan baharu untuk menyokong tumpuan lebih jitu terhadap perlindungan pengguna. Usaha ini memerlukan tahap kecekapan pengantara jualan yang lebih tinggi dan juga langkah mewujudkan semula peraturan pengawalseliaan yang lebih ketat ke atas terma dan syarat kredit serta keadaan yang membolehkan produk yang kompleks ditawarkan kepada orang ramai.

Pengawalan dan penyeliaan amalan pasaran di Malaysia

Rangka kerja perlindungan pengguna kewangan di Malaysia yang merupakan antara tanggungjawab utama Bank Negara Malaysia, merangkumi lima unsur utama yang dijelaskan seperti yang berikut:

- Mengawal dan menyelia amalan pasaran institusi kewangan. Usaha ini tertumpu pada menangani jurang maklumat antara institusi kewangan dengan pelanggan, dan menetapkan matlamat yang jelas mengenai amalan yang adil, bertanggungjawab dan telus oleh institusi kewangan semasa berurusan dengan pelanggan;

- Memberi kuasa kepada pelanggan untuk membuat keputusan kewangan yang bijak dan berdasarkan maklumat lengkap melalui program pendidikan kewangan yang menyeluruh dan berterusan;

- Menyediakan infrastruktur sokongan kredit yang menyeluruh yang boleh menggalakkan budaya kredit yang baik dalam kalangan pelanggan serta penilaian kredit yang teliti oleh institusi kewangan;
- Menetapkan dan menguatkuasakan piawaian kelayakan dan kecekapan bagi kakitangan/ejen pemasaran dan pengantara lain seperti broker insurans dan penasihat kewangan; dan
- Menyediakan saluran penyelesaian pertikaian dan pembelaan yang berkesan dan cepat untuk pengguna kewangan, termasuk saluran membuat aduan dan pengantaraan, perkhidmatan kaunseling kewangan dan program pengurusan hutang.

Dalam persekitaran persaingan yang semakin sengit dan kegiatan mencari pulangan yang lumayan oleh para pelabur serta proses globalisasi yang membolehkan institusi kewangan beroperasi di merata negara, Malaysia telah mendapat manfaat, khususnya daripada beberapa elemen penting dalam rangka kerja perlindungan pengguna kewangan yang dirumuskan untuk mengelakkan berlakunya kegagalan amalan pasaran yang meluas, seperti yang berlaku di beberapa negara sewaktu memuncaknya krisis kewangan.

Di bawah rangka kerja yang dirumuskan oleh Bank untuk mengawal produk kewangan, institusi perbankan perlu mendapatkan kelulusan Bank bagi sebarang produk kewangan baharu sebelum produk berkenaan ditawarkan di pasaran. Keperluan ini berterusan sehingga tahun 2007. Ini membolehkan Bank mengkaji semula keupayaan institusi kewangan untuk menguruskan risiko berkaitan dengan produk berkenaan secara yang berkesan, termasuk risiko kepada institusi itu sendiri dan pelanggan yang bakal membeli produk tersebut. Dalam proses ini, Bank boleh melarang institusi kewangan daripada menawarkan sebarang produk, atau mengarahkan institusi berkenaan untuk mengubah suai produk (termasuk berkaitan penzahiran kepada pelanggan) bagi menangani sebarang isu pengawalseliaan. Dengan rangka kerja pengurusan risiko dalam institusi kewangan yang lebih kukuh, rejim kelulusan produk telah beransur-ansur digantikan dengan keperluan memberikan maklumat sahaja. Ini menjadikan masa untuk penawaran produk baharu di pasaran menjadi lebih singkat, di samping dapat mengekalkan secara berkesan keupayaan Bank untuk melaksanakan pengawalseliaan secara berkala ke atas produk baharu yang penting. Langkah penyeliaan Bank juga diperluas untuk merangkumi keperluan bagi institusi kewangan untuk menarik balik produk yang mempunyai elemen mengelirukan atau berisiko tinggi, selain perlu membayar pampasan kepada pelanggan yang terbabit. Seterusnya, Bank telah mengekalkan keperluan ke atas institusi kewangan supaya mendapatkan kelulusan Bank terlebih dahulu bagi produk baharu untuk pasaran domestik. Di bawah rangka kerja ini, institusi kewangan dikehendaki menunjukkan kepada Bank kemampuan mereka untuk melindungi kepentingan pengguna dengan secukupnya dan menguruskan sendiri risiko yang berkaitan dengan sebarang produk baharu. Berikutan keperluan tersebut, institusi kewangan di Malaysia rata-ratanya mengelak daripada terlibat dalam penawaran produk pengsekuritian yang kompleks yang didapati telah mengakibatkan kerugian besar kepada institusi kewangan dan pelabur di beberapa negara semasa krisis.

Institusi kewangan juga dikehendaki mematuhi keperluan untuk memberi pertimbangan yang sewajarnya dan memberikan nasihat yang perlu kepada pengguna mengenai kesesuaian produk dengan keperluan mereka. Bagi produk kewangan baharu yang diperkenalkan, terutamanya produk pelaburan yang canggih, institusi kewangan perlu mewujudkan prosedur kesesuaian pelanggan yang merangkumi proses penentuan jenis pengguna yang sesuai dengan sesuatu produk, menetapkan had kuasa yang jelas yang boleh meluluskan transaksi dengan pelanggan yang tidak memenuhi profil kesesuaian pelanggan yang umum, serta pengawasan efektif terhadap kakitangan jualan. Bagi menentukan kesesuaian pelanggan dengan sesuatu produk, institusi kewangan hendaklah mendapatkan dan mendokumenkan maklumat yang relevan daripada bakal pelanggan untuk menentukan keadaan kewangan, keperluan dan matlamat pelanggan berkenaan sebagai asas untuk mencadangkan produk tertentu.

Institusi kewangan juga perlu mematuhi keperluan penzahiran khusus yang telah ditetapkan. Ini bagi memastikan penzahiran (termasuk nama dan keterangan produk) adalah tidak mengelirukan, menggunakan bahasa yang mudah serta menyatakan dengan jelas risiko utama produk kewangan kepada pengguna. Penzahiran juga hendaklah memberikan gambaran yang jelas tentang kesan kewangan kepada pengguna sekiranya berlaku perubahan pada ciri boleh ubah utama produk. Institusi kewangan hendaklah membuat penzahiran yang relevan kepada pengguna sebelum dan semasa kontrak kewangan diikat, dan juga sepanjang tempoh kontrak.

Pembangunan infrastruktur kredit kebangsaan yang kukuh di Malaysia merupakan satu lagi unsur penting yang membantu pengurusan risiko kredit oleh institusi kewangan. Sistem Maklumat Rujukan Kredit Pusat (Central Credit Reference Information System, CCRIS) kebangsaan telah diperakui oleh Bank Dunia sebagai antara yang terbaik di dunia kerana skop, tahap boleh akses dan kualiti maklumat kreditnya. CCRIS yang telah beroperasi selama 10 tahun mempunyai butir-butir mengenai semua maklumat pinjaman sedia ada dan rekod prestasi pembayaran balik bulanan oleh mana-mana individu atau syarikat yang mendapat kemudahan kredit daripada institusi perbankan. Sistem ini digunakan dengan meluas dalam sistem pemarkahan kredit institusi kewangan dan penilaian kebolehpercayaan kredit bakal peminjam. Dengan yang demikian, sistem ini berperanan penting dalam mengurangkan risiko kemerosotan seluruh sistem piawaian pengunderaitan dalam kalangan institusi kewangan, seperti yang dilihat berlaku dalam beberapa pasaran sebelum krisis kewangan tercetus.

Melangkah ke hadapan

Ciri-ciri utama yang membentuk rangka kerja perlindungan pengguna di Malaysia berfungsi seiring untuk melindungi pengguna daripada amalan yang bersifat mempergunakan mereka dan pengambilan risiko yang berlebihan, selain melindungi sistem kewangan daripada risiko sistemik. Dalam mengurangkan risiko sistemik, tumpuan adalah pada usaha menangani **kegagalan tindakan kolektif** (collective action failures) oleh institusi kewangan atau peminjam yang boleh mencetuskan risiko sistemik. Dalam hal ini, inisiatif semasa dan akan datang untuk memperkukuh lagi rejim perlindungan pengguna dan amalan pasaran sedia ada bagi menangani risiko sistemik, tertumpu pada:

- menggariskan keperluan khusus berhubung dengan amalan yang bertanggungjawab oleh institusi kewangan dalam segmen pembiayaan runcit. Ini bertujuan khususnya untuk menggalakkan amalan institusi kewangan yang lebih rapi lagi konsisten dalam mempertimbangkan faktor yang perlu diambil kira semasa membuat penilaian sama ada sesuatu produk pembiayaan mampu dibayar balik dan sesuai dengan keadaan kewangan peminjam;

- memperhalusi lagi keperluan penzahiran yang wajar untuk menggalakkan pengguna memberikan tumpuan pada risiko utama (contohnya, menggunakan ilustrasi penzahiran yang lebih jelas, penyeragaman yang lebih baik terhadap terma utama yang perlu ditunjukkan kepada pengguna, atau melalui penggunaan peruntukan mungkir dan pilihan masuk (opt-in) yang lebih berkesan bagi ciri-ciri produk yang lebih kompleks atau berisiko tinggi);

- memperkukuh pengaturan keinstitusian bagi pengawalan dan penyeliaan amalan pasaran. Ini termasuk meningkatkan pengaturan penyelarasan antara agensi yang sedia ada untuk menggalakkan pendekatan yang lebih konsisten terhadap pengawalan dan penyeliaan aktiviti pembiayaan runcit;

- menjalankan kajian semula penyeliaan tematik dan tertumpu pada amalan pasaran institusi kewangan dalam bidang tertentu untuk mengenal pasti elemen berat sebelah yang boleh meningkatkan risiko sistemik. Langkah ini termasuk penilaian ke seluruh industri berhubung dengan amalan pembiayaan runcit, meliputi sistem insentif, syarat pemberian pinjaman kepada pengguna dan produk pelaburan runcit, serta cara produk tersebut ditunjukkan dan dijual kepada pengguna;

- menggiatkan usaha pendidikan kewangan pengguna bagi menggalakkan mereka membuat keputusan pinjaman yang bertanggungjawab melalui penganjuran Program POWER! di seluruh negara dan kit peralatan kewangan tambahan untuk pengguna; dan
- terus membangunkan dan memanfaatkan infrastruktur kredit agar budaya kredit yang sihat dapat dipupuk dalam kalangan peminjam.