Pengantara Bukan Bank di Malaysia

Susulan Krisis Kewangan Global, lebih tumpuan telah diberikan pada peranan dan skop institusi yang beroperasi dalam sistem perbankan bayangan (shadow banking system) dalam menyebarkan risiko kepada sistem kewangan. Kegagalan beberapa institusi berkenaan semasa berlakunya krisis tersebut telah mengakibatkan risiko ketara tersebar dengan lebih meluas menerusi sistem kewangan yang akhirnya meninggalkan kesan gangguan pada pengantaraan dana dalam beberapa ekonomi. Berikutan itu, perhatian yang lebih nyata di peringkat global telah diberikan pada aktiviti institusi yang beroperasi di luar sistem perbankan yang dikawal selia. Bagi memudahkan pihak berkuasa di pelbagai negara untuk lebih menyedari dan memahami entiti berkenaan serta aktiviti yang dijalankan oleh mereka, Lembaga Kestabilan Kewangan (Financial Stability Board, FSB) telah mengeluarkan beberapa panduan yang mendefinisikan sistem perbankan bayangan sebagai pengantaraan kredit yang dijalankan oleh sesebuah entiti dan melibatkan aktiviti di luar sistem perbankan yang biasa. Risiko sistemik daripada entiti dan aktiviti tersebut boleh timbul sama ada secara langsung ekoran pentingnya sistem perbankan bayangan dalam pembekalan kredit atau mudah tunai kepada ekonomi, atau secara tidak langsung melalui kesalinghubungannya dengan sistem perbankan. Rencana ini memberikan gambaran keseluruhan mengenai ciri dan saiz aktiviti pengantaraan kredit yang dijalankan oleh entiti bukan bank dalam sistem kewangan di Malaysia.

Di Malaysia, pengantara kredit bukan bank berperanan sebagai pelengkap kepada bank dalam menyediakan perkhidmatan kewangan untuk segmen pasaran yang khusus. Walau bagaimanapun, ciri-ciri dan skala aktiviti mereka tidak begitu kompleks dan mencakupi bahagian yang jauh lebih kecil daripada jumlah pengantaraan kredit oleh sistem perbankan berbanding dengan apa yang berlaku dalam beberapa ekonomi maju semasa Krisis Kewangan Global[1]. Bank-bank merupakan tonggak sistem kewangan yang merangkumi 61% daripada jumlah pengantaraan kredit di Malaysia[2] atau 142% daripada keluaran dalam negeri kasar (KDNK). Termasuk penanggung insurans, pengendali takaful, dan enam institusi kewangan pembangunan (IKP), kira-kira 73% daripada jumlah pengantaraan kredit atau 170% daripada KDNK disumbangkan oleh institusi yang dikawal selia secara berhemat oleh Bank.

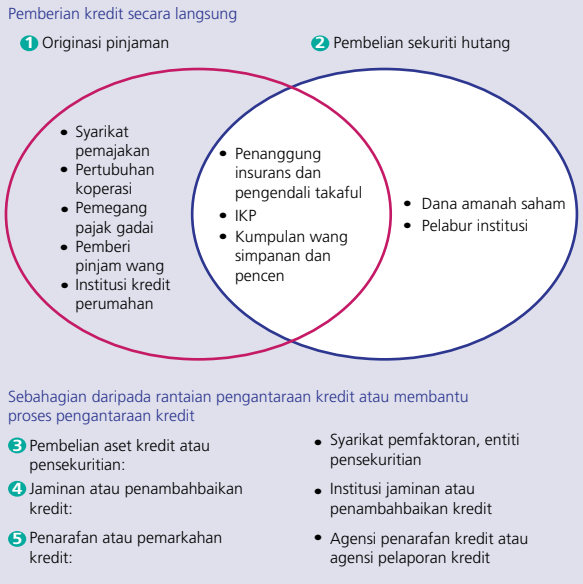
Beberapa faktor menjelaskan kecenderungan yang lebih rendah bagi aktiviti pengantaraan kredit bukan bank di Malaysia dalam menyebarkan kejutan kepada sistem perbankan.

(i) Aktiviti dan entiti yang kurang kompleks

Aktiviti pengantaraan kredit bukan bank tertumpu terutamanya pada pembelian sekuriti hutang biasa dan aktiviti pemberian pinjaman tradisional. Aktiviti pensekuritian dan penambahbaikan kredit merangkumi hanya lebih kurang 3.7% daripada pengantaraan kredit oleh entiti bukan bank (Rajah 2). Syarikat pelaburan

Rajah 1

Entiti dan Aktiviti Pengantaraan Kredit Bukan Bank di Malaysia



[1] Menurut suatu laporan staf Federal Reserve Bank of New York, jumlah pengantaraan kredit oleh sistem perbankan bayangan di Amerika Syarikat ialah hampir dua kali ganda (lebih kurang 1.8 kali) besarnya berbanding dengan jumlah pengantaraan kredit oleh sistem perbankan tradisional sebelum Krisis Kewangan Global. Rujuk Pozsar, Z, Adrian, T, Ashcraft, A dan Boesky, H (2010), `Shadow Banking´, Laporan Staf, Federal Reserve Bank of New York no. 458, Julai.

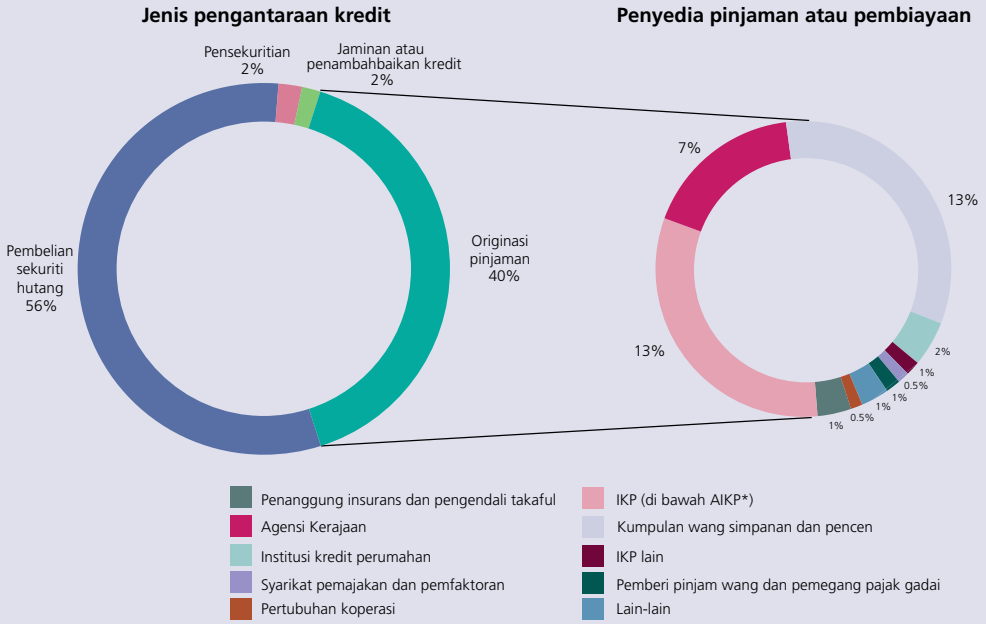
[2] Termasuk pinjaman, pemegangan sekuriti hutang, pensekuritian, dan jaminan atau penambahbaikan kredit.

berstruktur (structured investment vehicle, SIV), konduit kertas komersial bersandarkan aset serta struktur pensekuritian yang kompleks juga bukan merupakan aktiviti yang lazim dijalankan.

Permodalan sistem perbankan yang kukuh dan ketersediaan mudah tunai yang lebih daripada mencukupi secara berterusan di dalam sistem kewangan domestik telah mengurangkan pergantungan institusi perbankan pada pensekuritian sebagai sumber pendanaan atau untuk pengurusan modal, dengan nisbah pinjaman deposit sistem perbankan kekal kurang daripada 85% sejak tahun 2004. Aktiviti pensekuritian bersandarkan aset terus menurun berbanding jumlah sekuriti hutang terkumpul (2011: RM15.7 bilion atau 1.8% daripada jumlah sekuriti hutang terkumpul; 2010: RM16.2 bilion atau 2.1% daripada jumlah sekuriti hutang terkumpul). Cagamas MBS Berhad, anak syarikat perbadanan gadai janji kebangsaan[3], merupakan penerbit sekuriti bersandarkan aset (asset-backed securities, ABS) utama dalam sistem kewangan Malaysia yang merangkumi hampir separuh (45.8%) daripada ABS terkumpul. Pada masa sekarang, ABS yang diterbitkan oleh Cagamas MBS Berhad disandarkan sepenuhnya oleh pinjaman perumahan kakitangan Kerajaan sebagai aset dasarnya. Pensekuritian aset yang diterbitkan oleh beberapa entiti bank dan entiti bukan bank, masing-masing merangkumi 18% dan 36.1%, dengan jumlahnya kekal amat sederhana sejak beberapa tahun ini. Sementara itu, risiko keseluruhan yang timbul daripada aktiviti jaminan kredit kekal rendah memandangkan saiz jaminan terkumpul adalah kecil iaitu sebanyak RM13.6 bilion, termasuk jaminan yang diberikan oleh Perbadanan Jaminan Kredit (Credit Guarantee Corporation) kepada perusahaan kecil dan sederhana (PKS). Amalan dan infrastruktur pengurusan risiko bank yang kukuh turut menyumbang kepada kualiti aset yang lebih baik seperti yang diperlihatkan oleh jumlah kerugian pinjaman terjejas yang rendah. Oleh itu, penggunaan instrumen pensekuritian atau penambahbaikan kredit untuk membentuk kedudukan spekulatif leveraj tinggi (highly leveraged speculative positions) dalam sistem kewangan domestik adalah terkawal dengan baik.

Rajah 2

Komposisi Aktiviti Pengantaraan Kredit oleh Entiti Bukan Bank



*AIKP merujuk kepada Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002

Sumber: Kaji selidik Bank Negara Malaysia, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, pelbagai penyata kewangan, dan anggaran dalaman

[3] Perbadanan gadai janji kebangsaan, Cagamas Berhad, dimiliki secara majoritinya oleh institusi perbankan.

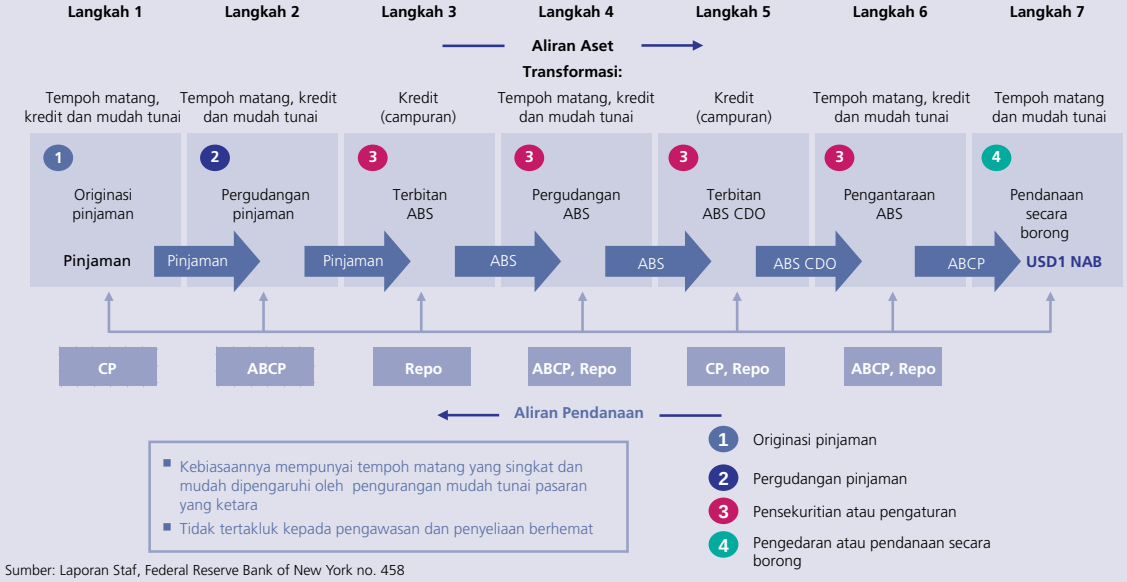
(ii) Risiko ketidakpadanan tempoh matang dan mudah tunai yang rendah

Pengantara kredit bukan bank di Malaysia secara umumnya tidak bergantung pada pendanaan yang kompleks dari pasaran kewangan untuk melaksanakan transformasi tempoh matang atau mudah tunai. Ini mengurangkan dedahan pengantara kredit bukan bank di Malaysia kepada kejutan mudah tunai pasaran yang mendadak atau mudah tunai yang tergendala. Terbitan sekuriti hutang oleh pengantara kredit bukan bank yang mencakupi bahagian yang kecil daripada jumlah sekuriti hutang terkumpul menghadkan lagi sebarang impak tekanan yang dihadapi oleh pengantara ini terhadap mudah tunai pasaran keseluruhan.

Rajah 3

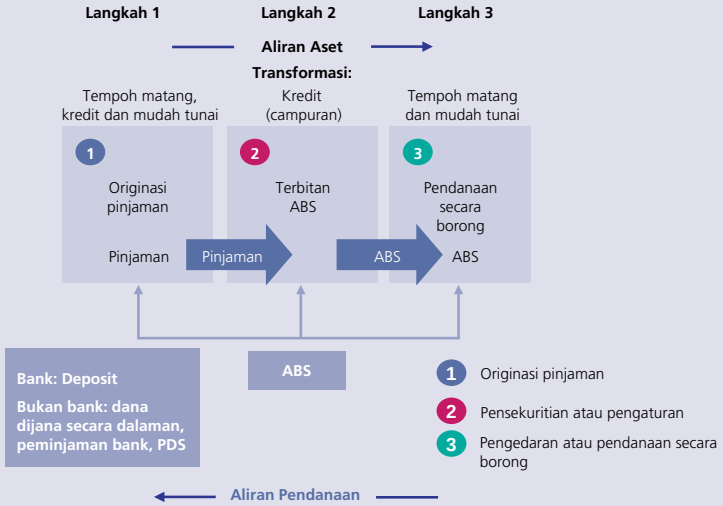
Transformasi Kredit, Mudah Tunai dan Tempoh Matang menggunakan Pendanaan dari Pasaran Kewangan

Rantaian pengantaraan kredit di ekonomi maju



Sumber: Laporan Staf, Federal Reserve Bank of New York no. 458

Rantaian pengantaraan kredit di Malaysia



Nota: ABS: Sekuriti Bersandarkan Aset (Asset-Backed Securities), ABS CDO: Sekuriti Bersandarkan Aset Obligasi Hutang Bercagar (Asset-Backed Securities Collateralised Debt Obligations), ABCP: Kertas Komersial Bersandarkan Aset (Asset-Backed Commercial Paper), CP: Kertas Komersial (Commercial Paper), Repo: perjanjian belian balik, NAB: Nilai Aset Bersih dan PDS: Sekuriti Hutang Swasta (Private Debt Securities)

Sumber: Bank Negara Malaysia

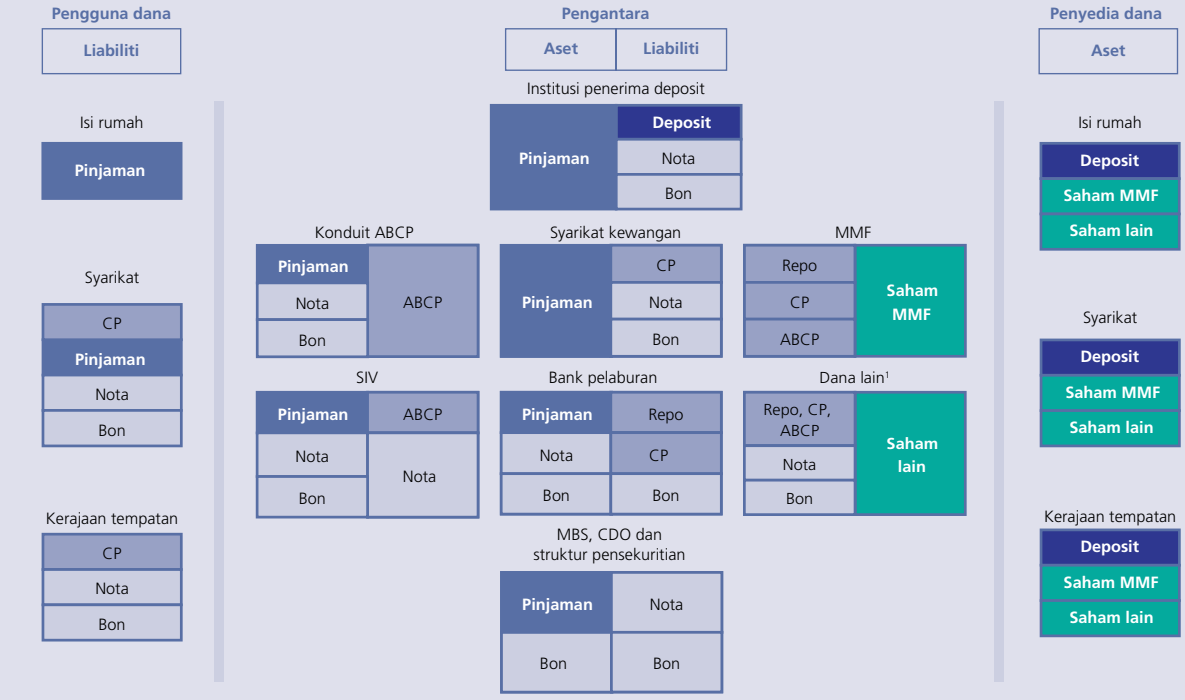
Walaupun pasaran bon Malaysia telah berkembang dari segi saiz dan kedalamannya sejak beberapa tahun yang lalu, namun pergantungan pada sekuriti hutang oleh pengantara kredit bukan bank untuk membiayai aktiviti kredit secara relatifnya masih rendah. Bagi pengantara kredit bukan bank yang lebih besar, kebanyakan aktiviti kredit dibiayai oleh sumbangan ahli manakala bagi pengantara kredit yang lain, sumber utama pendanaan adalah daripada dana yang dijana secara dalaman. Sekuriti hutang swasta yang diterbitkan oleh pengantara kredit bukan bank berjumlah RM29.6 bilion atau 3.5% daripada sekuriti hutang terkumpul pada akhir tahun 2011. Daripada sekuriti hutang yang diterbitkan oleh pengantara kredit bukan bank, kertas komersial mencakupi 2.2%, iaitu sebanyak RM651 juta atau 11.2% daripada jumlah kertas komersial terkumpul. Walaupun sebilangan kecil daripada entiti bukan bank bergantung pada kertas komersial, sebarang impak pada pengantaraan kredit terhadap kestabilan kewangan yang timbul daripada sebarang kemerosotan mudah tunai pasaran adalah terhad memandangkan aktiviti serta kemudahan tetap dan kredit yang diperoleh daripada bank adalah berskala kecil. Dedahan pengantara kredit bukan bank kepada ketidakpadanan tempoh matang juga terhad dengan tempoh matang purata sekuriti hutang swasta yang diterbitkan ialah 8.2 tahun, manakala pembiayaan yang diberikan oleh entiti ini, yang merupakan sebahagian besar daripada aset, kebanyakannya adalah untuk tempoh sederhana yang tidak melebihi sembilan tahun.

(iii) Kesalinghubungan dengan sistem kewangan terkawal dengan baik

Kesalinghubungan kewangan langsung antara pengantara kredit bukan bank dengan sistem perbankan adalah terutamanya dalam bentuk penyimpanan deposit dengan bank dan dedahan risiko rakan niaga. Dedahan risiko rakan niaga ini timbul daripada pemberian pinjaman

Rajah 4

Kesalinghubungan Kewangan yang Kompleks antara Pelbagai Komponen Sistem Kewangan di Amerika Syarikat



[1] Termasuk kumpulan wang pelaburan semula hasil daripada peminjaman sekuriti (securities lending cash reinvestment pools), dana lindung nilai, dana bersama, dan pengurus aset lain

Nota: CDO: Obligasi Hutang Bercagar (Collateralised Debt Obligations), MBS: Sekuriti Bersandarkan Gadai Janji (Mortgage-Backed Securities), MMF: Dana Pasaran Wang (Money Market Fund), SIV: Syarikat Pelaburan Berstruktur (Structured Investment Vehicle) dan Repo: perjanjian belian balik

Sumber: Financial Crisis Inquiry Commission Preliminary Staff Report, "Shadow Banking and the Financial Crisis", Mei 2010

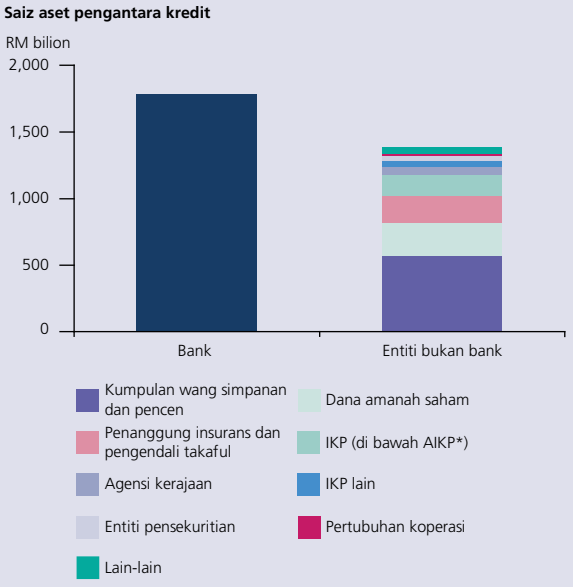
oleh bank kepada atau pemegangan sekuriti hutang yang diterbitkan oleh pengantara kredit bukan bank. Secara agregat, penyimpanan deposit oleh pengantara kredit bukan bank mencakupi hampir 10% daripada jumlah deposit dalam sistem perbankan pada akhir tahun 2011. Kumpulan wang simpanan dan pencen, penanggung insurans dan pengendali takaful serta beberapa dana amanah saham yang besar mencakupi sebahagian besar daripada deposit tersebut (69.7%), manakala selebihnya terbahagi antara entiti kewangan bukan bank yang kecil. Penyimpanan deposit oleh kumpulan wang simpanan dan pencen, penanggung insurans dan pengendali takaful serta dana amanah saham terdapat di beberapa institusi perbankan, seterusnya mengurangkan risiko pertumpuan dana pada sesebuah bank. Walaupun pemberian pinjaman dan pemegangan sekuriti hutang yang diterbitkan oleh pengantara kredit bukan bank oleh institusi perbankan telah berkembang sejak beberapa tahun ini, dedahan risiko kredit sedemikian masih kecil, merangkumi hanya 2.9% daripada jumlah pinjaman terkumpul dan sekuriti hutang swasta terkumpul yang dipegang oleh sistem perbankan atau 21% daripada modal asas sistem perbankan. Memandangkan saiz pengantaraan kredit bukan bank dalam sistem kewangan adalah kecil secara relatifnya, maka kesalinghubungan antara pengantara tersebut juga terhad.

(iv) Sebahagian besar daripada aktiviti dan entiti tertakluk kepada pengawasan

Penanggung insurans, pengendali takaful, dan IKP yang di bawah pengawasan kehematan Bank mencakupi 26% daripada aset yang dipegang oleh pengantara kredit bukan bank. Dana amanah saham, yang merangkumi 18% daripada aset yang dipegang oleh pengantara kredit bukan bank, adalah di bawah bidang kuasa Suruhanjaya Sekuriti Malaysia (Rajah 5). Pertumbuhan lima kali ganda industri dana amanah saham dalam tempoh sedekad yang lalu telah dipacu terutamanya oleh paras tabungan isi rumah yang tinggi sebagai sumber pembiayaan. Sebahagian lagi daripada aset (41%) yang dipegang oleh kumpulan wang simpanan dan pencen adalah di bawah kelolaan Kumpulan Wang Simpanan Pekerja dan Kumpulan Wang Persaraan (Diperbadankan), yang penubuhan, pengurusan dan operasinya ditadbir urus di bawah perundangan khusus. Dengan pelaburan jangka sederhana dan panjang, dan pelaburan strategik oleh kumpulan wang simpanan dan pencen secara umumnya sepadan dengan liabiliti mereka yang bersifat jangka panjang, maka entiti ini terdedah kepada risiko tempoh matang atau transformasi mudah tunai yang minimum. Di Malaysia, agensi penarafan kredit yang membantu proses pengantaraan kredit juga tertakluk kepada pengawasan oleh Suruhanjaya Sekuriti Malaysia. Sementara itu, Pendaftar Agensi Pelaporan Kredit, yang ditubuhkan di bawah Akta Agensi Pelaporan Kredit 2010, dan dijangka memulakan operasi pada tahun 2012, akan mentadbir urus operasi biro kredit swasta.

Rajah 5

Saiz Pelbagai Entiti dan Aktiviti Pengantaraan Kredit serta Struktur Pengawasan

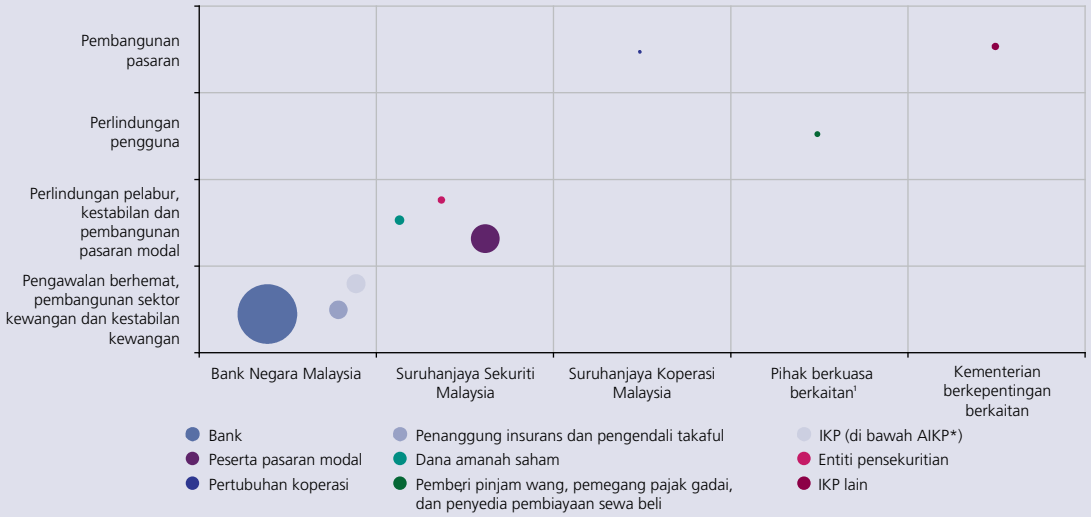


* AIKP merujuk kepada Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002

Sumber: Kaji selidik Bank Negara Malaysia, Suruhanjaya Sekuriti Malaysia, pelbagai penyata kewangan dan anggaran dalaman

Rajah 5 (sambungan)

Saiz aktiviti pengantaraan kredit dan struktur pengawasan



* AIKP merujuk kepada Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002

[1] Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan memberi lesen kepada pemberi pinjam wang dan pemegang pajak gadai manakala aktiviti sewa beli tertakluk kepada Akta Sewa Beli 1967 yang ditadbir oleh Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan

Sumber: Kaji selidik Bank Negara Malaysia, Suruhanjaya Sekuriti Malaysia, Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, pelbagai penyata kewangan dan anggaran dalaman

Sejak kebelakangan ini, aktiviti dan saiz aset pemberi pinjaman bukan bank yang tidak tertakluk di bawah pengawasan kehematan Bank telah meningkat. Pertumbuhan pembiayaan terutamanya tertumpu pada sektor isi rumah, meskipun terus mencakupi bahagian kecil (5.9%) daripada jumlah pembiayaan kepada isi rumah. Untuk memastikan perkembangan ini tidak akan menyumbang kepada peningkatan leveraj yang tidak berhemat dalam sektor isi rumah pada masa akan datang, pemantauan dan pengawasan Bank terhadap perkembangan aktiviti pemberian pinjaman oleh pemberi pinjaman bukan bank telah diperkukuh melalui kerjasama rapat dengan pihak berkuasa penyeliaan yang berkenaan. Langkah khusus juga telah dilaksanakan untuk memastikan bahawa koperasi kredit dan institusi kredit perumahan yang besar mematuhi amalan pembiayaan yang bertanggungjawab selaras dengan peraturan yang dikenakan terhadap institusi kewangan di bawah kawal selia Bank.

Pemantauan dan pengawasan yang berterusan terhadap sistem perbankan bayangan disokong oleh Akta Bank Negara Malaysia 2009. Akta ini membolehkan Bank mengumpul data dan maklumat mengenai entiti bukan bank yang tidak dikawal selia oleh Bank bagi tujuan memantau risiko yang baru muncul dalam sistem kewangan, dan jika dianggap wajar, Bank boleh mengambil langkah pengawalan risiko yang perlu untuk memastikan risiko dapat dibendung. Rangka kerja pemantauan Bank telah dipertingkat untuk mengenal pasti dengan lebih baik perkembangan dalam sektor ini dan untuk memantau kesalinghubungan antara sektor ini dengan sistem perbankan. Usaha juga sedang diambil untuk membentuk pengaturan kerjasama antara agensi yang baharu, serta mengukuhkan pengaturan kerjasama sedia ada, yang akan membolehkan pertukaran maklumat dengan efektif dan menambah baik penyelarasan dan pelaksanaan dasar. Ini termasuk penambahbaikan yang berterusan terhadap Memorandum Persefahaman (Memorandum of Understanding, MoU) Bank dengan Suruhanjaya Sekuriti Malaysia dan perumusan MoU yang sedang dilaksanakan dengan Suruhanjaya Koperasi Malaysia. Selain usaha ini, pihak Bank juga terus memberikan penekanan terhadap isu-isu global mengenai langkah pengawalseliaan dan cadangan langkah perlindungan terhadap sistem perbankan bayangan, termasuk isu di bawah inisiatif FSB. Jika perlu, penilaian akan dibuat terhadap keperluan langkah pengawalseliaan terhadap pengantara kredit bukan bank di Malaysia untuk memastikan aktiviti entiti ini tidak menyumbang kepada peningkatan risiko yang ketara dalam sistem kewangan.