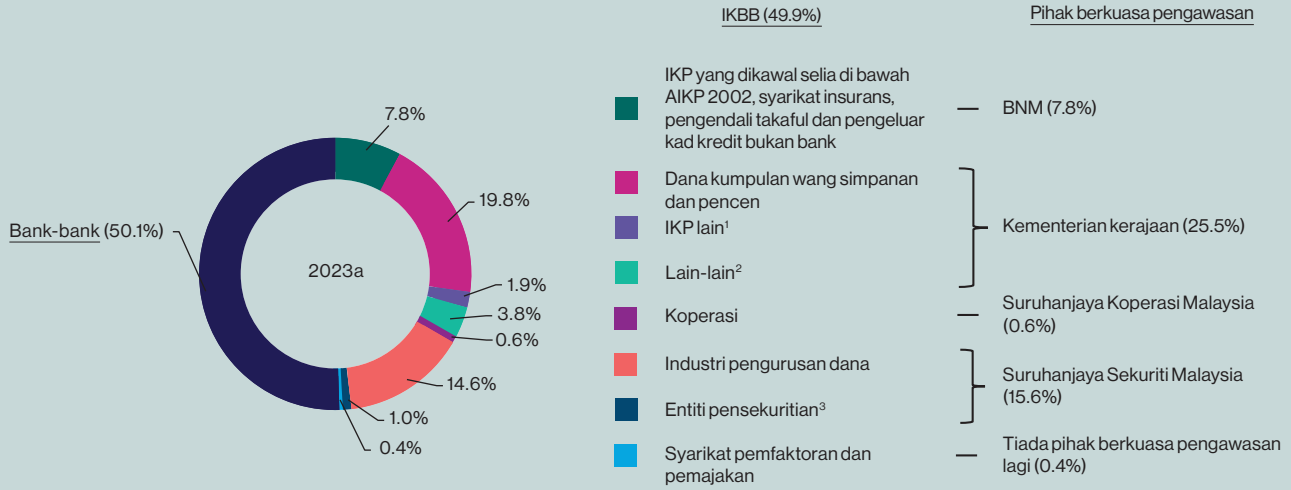
Risiko Penularan daripada Aktiviti Institusi Kewangan Bukan Bank (IKBB)

Sektor IKBB pada peringkat global dan domestik telah mencatatkan pertumbuhan yang ketara semenjak satu dekad yang lalu

Pada peringkat global, aset kewangan institusi kewangan bukan bank[1] (IKBB) berkembang lebih sekali ganda sejak tahun 2008, sehingga mencecah USD218 trilion setakat tahun 2022. Kesalinghubungan antara sektor IKBB dengan sektor lain dalam sistem kewangan juga lebih mendalam, sejajar dengan kepentingan IKBB yang semakin meningkat dalam ekonomi. Peningkatan ini mewujudkan saluran baharu penyebaran tekanan kewangan. Episod tekanan dalam pasaran kewangan baru-baru ini yang dikaitkan dengan IKBB dalam ekonomi maju[2] telah menggariskan kepentingan untuk memantau perkembangan dalam sektor ini yang boleh menyebabkan risiko sistemik, terutamanya daripada aktiviti dan amalan yang berlaku semasa keadaan tekanan yang mungkin menyebarluaskan kejutan kewangan kepada ekonomi.

Di Malaysia, sektor IKBB telah berkembang sebanyak 67.4% sepanjang satu dekad yang lalu, dengan peningkatan jumlah aset daripada RM2.0 trilion pada tahun 2013 kepada RM3.3 trilion pada tahun 2023. Aset IKBB sebagai bahagian daripada jumlah aset keseluruhan sistem kewangan turut meningkat daripada 38.1% kepada 49.9%. Hampir separuh jumlah aset ini dipegang oleh institusi kewangan pembangunan (IKP),[3] penanggung insurans dan pengendali takaful (*insurers and takaful operators,* ITO), dan dana pelaburan yang dikawal selia secara berhemat oleh BNM atau Suruhanjaya Sekuriti Malaysia. Komposisi struktur sektor ini secara relatifnya stabil sepanjang sedekad yang lalu. Kumpulan wang pencen dan simpanan membentuk sebahagian besar daripada baki bahagian aset IKBB (Rajah 1). Kumpulan wang pencen dan simpanan tertakluk kepada undang-undang, peraturan atau garis panduan khusus yang dikeluarkan oleh Kerajaan atau pihak berkuasa kawal selia yang mentadbir pengurusan dan operasinya.

Rajah 1: Sistem Kewangan – Komposisi Aset



a Awalan

[1] Merujuk institusi kewangan pembangunan (IKP) yang tidak dikawal selia oleh BNM di bawah Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002 (AIKP 2002).

[2] Merujuk pemegang pajak gadai, pemberi pinjam wang, penyedia kredit dan pembiayaan sewa beli bukan bank, penyedia pembiayaan pendidikan bukan bank, penyedia kredit perumahan bukan bank, syarikat pemegang amanah milik kerajaan dan pertubuhan keselamatan sosial.

[3] Merujuk sekuriti bersandarkan aset terkumpul dan aset perbadanan gadai janji kebangsaan.

Sumber: Bank Negara Malaysia, Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Suruhanjaya Sekuriti Malaysia dan penyata kewangan yang diterbitkan oleh IKBB

[1] Menurut Financial Stability Board (FSB), IKBB merangkumi keseluruhan entiti kewangan bukan bank, yang terdiri daripada semua institusi kewangan yang bukan bank pusat, bank atau institusi kewangan awam.

[2] Antara contoh yang ketara termasuk episod *dash-for-cash* di Amerika Syarikat pada bulan Mac 2020, kegagalan Archegos Capital Management pada bulan Mac 2021 dan tekanan dalam sektor kumpulan wang pencen United Kingdom pada bulan September 2022.

[3] Merujuk IKP di bawah Akta Institusi Kewangan Pembangunan 2002.

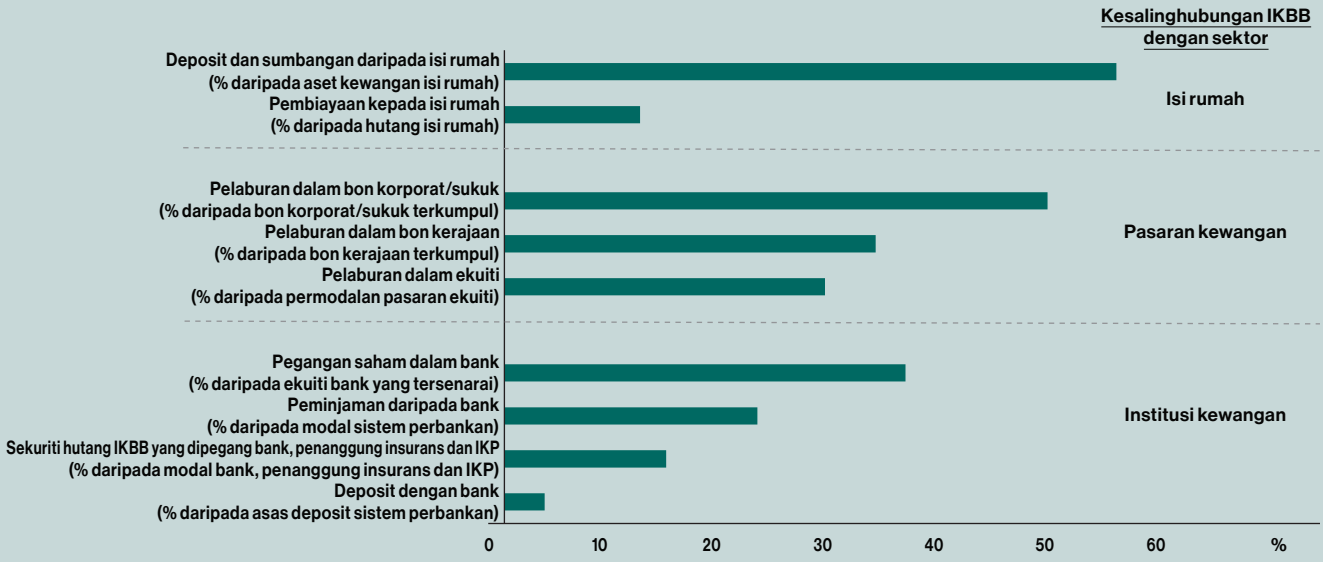
Pengantara kredit bukan bank lain[4] merangkumi bahagian yang jauh lebih kecil (10.9%) daripada aset IKBB. Pemberian pinjaman oleh pengantara kredit bukan bank ini diberikan kepada peminjam individu dan lazimnya dibiayai melalui pinjaman bank, pasaran modal atau geran kerajaan, dengan transformasi kematangan yang terhad.[5] Bahagian kredit pengantara kredit bukan bank mencakupi 12.2% daripada jumlah kredit kepada isi rumah. Baki bahagian kredit kepada isi rumah adalah melalui pengantaraan bank tradisional. Bahagian jumlah aset sistem kewangan bagi entiti-entiti ini telah kekal stabil selama beberapa tahun dan menunjukkan pengembangan kredit yang sederhana secara amnya, selaras dengan pasaran sasaran mereka yang khusus. Walaupun sesetengah pengantara kredit bukan bank tidak dikawal selia pada masa ini, penggubalan Akta Kredit Pengguna (Consumer Credit Act, CCA) dalam masa terdekat akan merintis jalan kepada penubuhan Lembaga Pemantauan Kredit Pengguna sebagai pihak berkuasa bebas yang berwibawa untuk mengawasi penyedia kredit pengguna dan penyedia perkhidmatan kredit.[6]

IKBB saling berhubungan dengan sistem perbankan, secara langsung dan tidak langsung

IKBB[7] mempamerkan hubungan langsung dan tidak langsung dengan sistem perbankan:

- IKBB merupakan pemegang saham yang besar dalam bank, mencakupi 36.1% daripada jumlah ekuiti tersenarai bank (Rajah 2). Keadaan ini meningkatkan potensi tekanan daripada sektor IKBB kepada sistem perbankan yang lebih luas, dan sebaliknya, melalui saluran kewangan dan saluran reputasi. Dividen yang diagihkan oleh bank juga merupakan sumber pendapatan penting bagi beberapa IKBB yang besar. Kemerosotan keuntungan bank yang ketara boleh memberikan kesan buruk kepada prestasi kewangan IKBB ini dan akhirnya akan memberikan kesan buruk kepada simpanan isi rumah yang ditempatkan di IKBB. Kemelut ini seterusnya boleh mewujudkan lingkaran maklum balas yang negatif kepada sistem perbankan dan ekonomi yang lebih luas.

Rajah 2: Institusi Kewangan Bukan Bank – Kesalinghubungan dengan Sistem Kewangan



a Awalan

Sumber: Bank Negara Malaysia, Bloomberg, Reuters, Suruhanjaya Koperasi Malaysia, Suruhanjaya Sekuriti Malaysia dan penyata kewangan yang diterbitkan oleh IKBB

[4] Termasuk koperasi, pemberi pinjaman wang, pemegang pajak gadai, syarikat pemajakan dan pemfaktoran, serta penyedia pinjaman bukan bank bagi pembiayaan perumahan, sewa beli dan pinjaman pelajar.

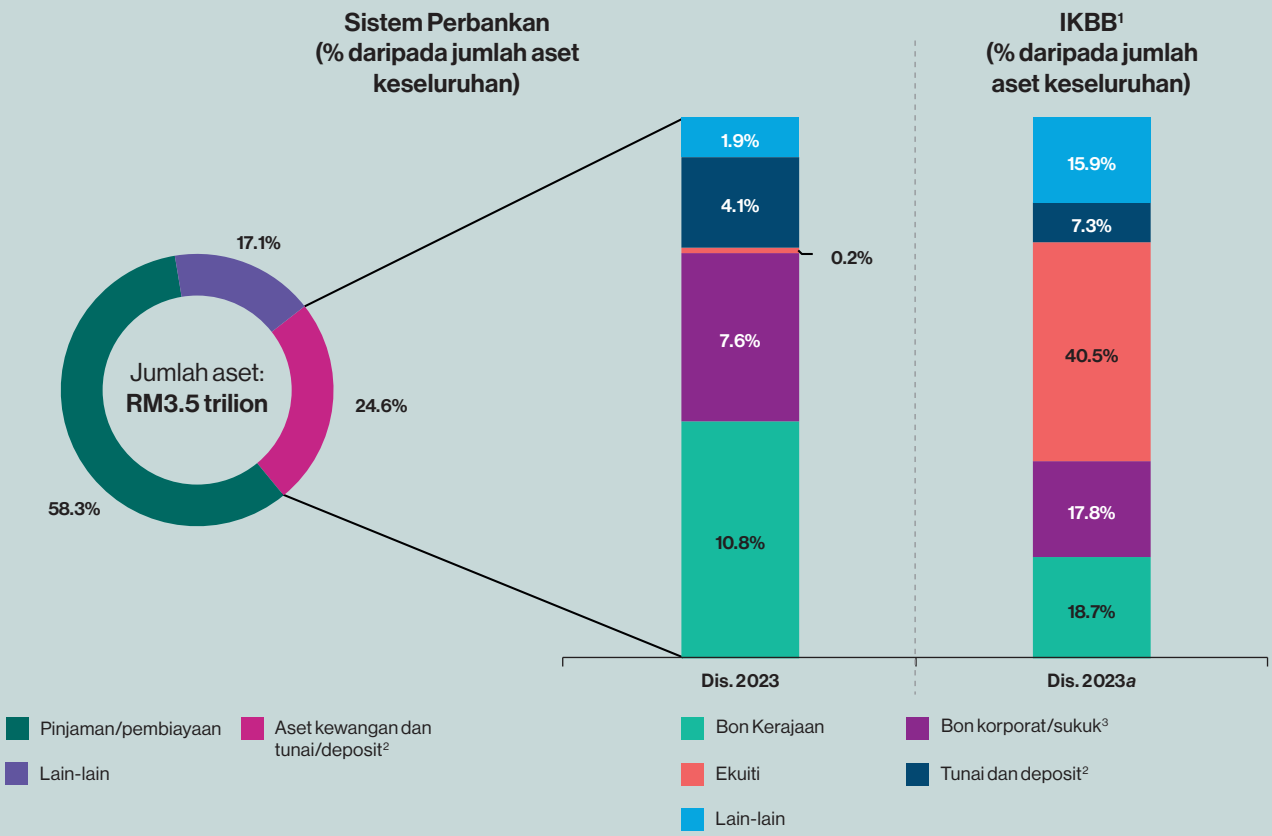
[5] Transformasi kematangan menilai tahap risiko jurang kematangan yang diambil oleh sebuah IKBB dan diukur oleh nisbah perlindungan liabiliti jangka pendek terhadap aset jangka pendek. Nisbah transformasi kematangan untuk pengantara kredit bukan bank terpilih adalah antara 0.12 kali hingga 0.41 kali. Nisbah ini kekal lebih rendah daripada median nisbah transformasi kematangan bagi syarikat kewangan dalam negara lain (2022: 0.86 kali). (Financial Stability Board, 2023, hlm. 50).

[6] CCA dijangka dibentangkan di Parlimen pada suku ketiga tahun 2024.

[7] Dalam bahagian rencana ini yang seterusnya, rujukan IKBB tidak termasuk IKP, ITO dan pengeluar kad kredit bukan bank yang dikawal selia oleh BNM. IKP, ITO dan pengeluar kad kredit bukan bank yang dikawal selia oleh BNM tertakluk pada piawaian kehematan yang mantap yang mengurangkan risiko kestabilan kewangan.

- IKBB juga merupakan pendeposit besar dalam sistem perbankan, dengan penumpuan deposit dalam bank individu. Bagi sesetengah bank, deposit IKBB menyumbang sebanyak 17% daripada asas deposit bank berkenaan. Oleh itu, pengeluaran besar yang tidak dirancang oleh IKBB, terutamanya untuk memenuhi keperluan mudah tunai yang mendadak, boleh mengakibatkan kekangan mudah tunai terhadap bank. Pelaksanaan langkah-langkah bantuan[8] semasa pandemik COVID-19 menyebabkan pengeluaran deposit yang besar oleh sesetengah IKBB untuk memenuhi permintaan mudah tunai yang tidak dijangka. Kedudukan mudah tunai bank yang kukuh pada masa itu telah mengimbangi kesan pengeluaran deposit oleh sesetengah IKBB, dengan Nisbah Perlindungan Mudah Tunai (Liquidity Coverage Ratio, LCR) dan Nisbah Pendanaan Stabil Bersih (Net Stable Funding Ratio, NSFR) keseluruhan kekal melebihi keperluan minimum.
- Risiko penularan langsung juga boleh timbul daripada pembiayaan institusi perbankan kepada IKBB, sama ada melalui pinjaman kepada IKBB atau pegangan sekuriti hutang yang diterbitkan oleh IKBB. Ketidakupayaan IKBB untuk membiayai hutangnya boleh mengakibatkan kerugian kredit kepada bank. Pada masa ini, risiko sedemikian sebahagian besarnya terkawal berikutan kira-kira separuh daripada pendedahan kredit bank kepada IKBB dijamin oleh Kerajaan, dengan itu meminimumkan potensi kerugian kredit kepada bank jika IKBB menghadapi masalah kewangan.

Rajah 3: Pengagihan Aset Sistem Perbankan dan Institusi Kewangan Bukan Bank



a Awalan

[1] Termasuk dana kumpulan wang simpanan dan pencen sistemik, dana amanah unit sistemik, IKBB yang mengambil deposit, penyedia pembiayaan pendidikan bukan bank, penyedia kredit perumahan bukan bank, syarikat pemegang amanah milik kerajaan, pertubuhan keselamatan sosial, dan perbadanan gadai janji kebangsaan.

[2] Bagi bank-bank, merangkumi tunai dan setaraf tunai, deposit yang ditempatkan dan perjanjian jual balik yang dibalik, dan deposit berkanun yang ditempatkan dengan BNM.

[3] Merangkumi sekuriti hutang yang diterbitkan oleh BNM, Cagamas Berhad, dan Khazanah Nasionah Berhad.

Sumber: Bank Negara Malaysia

[8] Langkah-langkah bantuan yang dilaksanakan oleh IKBB termasuk menurunkan kadar caruman dan membenarkan pengeluaran simpanan daripada kumpulan wang persaraan, memperkenalkan program perlindungan pekerjaan dan insentif pengambilan pekerja, dan menangguhkan bayaran balik pinjaman.

- IKBB merupakan peserta penting dalam pasaran kewangan domestik, dengan pemilikan pelaburan yang besar dalam ekuiti, bon kerajaan dan bon/sukuk korporat (Rujuk Rajah 2). Aset yang sama yang dipegang oleh IKBB dan sistem perbankan tertumpu dalam pasaran bon kerajaan (Rajah 3). Penyertaan IKBB dalam pasaran kewangan memberikan kestabilan dan kedalaman kepada pasaran, namun sebarang jualan besar-besaran aset ini oleh IKBB dalam keadaan tekanan boleh menurunkan harga aset dengan ketara. Hal ini dapat menjejaskan kedudukan kewangan bank yang mempunyai pegangan aset yang sama dan mengakibatkan risiko penularan tidak langsung daripada IKBB kepada sistem perbankan. Berdasarkan profil mudah tunai IKBB utama, sekiranya berlaku tekanan aliran keluar yang berterusan yang mengakibatkan penjualan bon kerajaan pada harga sangat rendah dan peningkatan kadar hasil bon hingga 53.5 mata asas, risiko penularan kepada kesolvenan bank dinilai sebagai terhad. Keputusan simulasi menunjukkan bahawa nisbah modal keseluruhan sistem perbankan pada bulan Disember 2023 mungkin menurun daripada 18.5% kepada 18.1% selepas simulasi.
- Walaupun bank dan IKBB juga mempunyai pegangan bon korporat dan sukuk yang agak besar, pendedahan ini lebih tersebar dalam kalangan pelbagai penerbit. Hal ini mengurangkan dengan ketara transmisi risiko penularan tidak langsung daripada penjualan aset pada harga sangat rendah oleh IKBB. Risiko penularan tidak langsung daripada penjualan ekuiti pada harga sangat rendah oleh IKBB kepada sistem perbankan juga dijangka terkawal, memandangkan bank mempunyai pendedahan kecil kepada pelaburan ekuiti (0.2% daripada jumlah aset sistem perbankan).

Pengawasan yang mantap terhadap sektor IKBB adalah penting untuk mengesan potensi risiko kestabilan kewangan tepat pada masanya

Memandangkan kesalinghubungan yang penting antara IKBB dengan sektor lain dalam sistem kewangan, BNM sentiasa melaksanakan libat urus dengan pihak berkuasa kawal selia yang berkaitan, seperti Suruhanjaya Sekuriti Malaysia dan Suruhanjaya Koperasi Malaysia, serta IKBB terpilih yang sistemik sebagai sebahagian daripada pengawasan BNM terhadap risiko kestabilan kewangan yang mungkin timbul daripada aktiviti IKBB. Platform libat urus ini membolehkan perkongsian maklumat bagi penilaian risiko yang lebih bersepadu. Usaha berterusan diambil untuk meluaskan liputan penilaian risiko sektor IKBB melalui perkongsian data yang lebih meluas merentas entiti dan agensi yang berkaitan. Apabila potensi risiko kepada kestabilan kewangan dikenal pasti, Jawatankuasa Eksekutif Kestabilan Kewangan[9] (Financial Stability Executive Committee, FSEC) bertindak sebagai jawatankuasa tertinggi yang diberikan kuasa untuk menentukan langkah dasar yang terpakai kepada IKBB untuk mengelakkan atau mengurangkan risiko tersebut. Kali terakhir langkah sedemikian diambil adalah pada tahun 2013 apabila langkah kehematan makro dikenakan kepada pengantara kredit bukan bank terpilih untuk membendung keberhutangan isi rumah yang berlebihan dan menggalakkan penggunaan piawaian pembiayaan bertanggungjawab yang mantap oleh semua penyedia kredit utama.[10]

[9] FSEC ditubuhkan menurut Seksyen 37 Akta Bank Negara Malaysia 2009. Sila rujuk bab 'Ahli-ahli Lembaga Pengarah, Pengurusan Kanan, Struktur Organisasi dan Jawatankuasa Berkanun Bank' dalam Laporan Tahunan BNM 2023 untuk butiran lanjut.

[10] Pada tahun 2013, FSEC memutuskan untuk mengenakan piawaian pembiayaan bertanggungjawab kepada semua koperasi kredit yang dikawal selia oleh Suruhanjaya Koperasi Malaysia dan dua penyedia kredit runcit yang besar. Langkah ini antara lain termasuk mengehadkan tempoh pinjaman untuk pembiayaan peribadi dan pinjaman perumahan, dan melarang penawaran kemudahan pembiayaan peribadi yang telah diluluskan terlebih dahulu tanpa permohonan daripada peminjam. Sila rujuk Laporan Kestabilan Kewangan dan Sistem Pembayaran BNM 2013 untuk butiran lanjut.

Rujukan

Barr, M. S. (2022, December 1). *Why Bank Capital Matters.* Board of Governors of the Federal Reserve System. https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/barr20221201a.htm

Cetorelli, N., Landoni, M., & Lu, L. (2023). *Non-Bank Financial Institutions and Banks' Fire-Sale Vulnerabilities.* Federal Reserve Board of New York Staff Report No. 1057.

Choudhary, R., Mathur, S., & Wallis, P. (2023). *Leverage, Liquidity and Non-Bank Financial Institutions: Key Lessons from Recent Market Events.* RBA Bulletin - June 2023.

Financial Stability Board. (2023). *Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation.*

International Monetary Fund. (2023). Chapter 2: Nonbank Financial Intermediaries: Vulnerabilities amid Tighter Financial Conditions. In *Global Financial Stability Report: Safeguarding Financial Stability amid High Inflation and Geopolitical Risks.* (pp. 59–80).

Sydow, M., Schilte, Aurore, Covi, G., Deipenbrock, M., Del Vecchio, L., Fiedor, P., Fukker, G., Gehrend, M., Gourdel, R., Grassi, A., Hilberg, B., Kaijser, M., Kaoudis, G., Mingarelli, L., Montagna, M., Piquard, T., Salakhova, D., & Tente, N. (2021). *Shock Amplification in an Interconnected Financial System of Banks and Investment Fund*s. ECB Working Paper No. 2021/2581.