

SEKSYEN 5

Risiko Fiskal dan Liabiliti

63	PERSPEKTIF KESELURUHAN Rencana - Pengurusan Risiko Fiskal di Malaysia
71	PENDEDAHAN HUTANG DAN LIABILITI
71	JAMINAN KERAJAAN
73	1MALAYSIA DEVELOPMENT BERHAD
74	LIABILITI LAIN
75	KESIMPULAN

SEKSYEN 5

Risiko Fiskal dan Liabiliti

Perspektif Keseluruhan

Secara umumnya, trajektori pertumbuhan ekonomi pada 2022 telah pulih apabila sekatan kawalan pergerakan ditamatkan dan perniagaan kembali beroperasi pada tahap hampir sepenuhnya seperti prapandemik. Namun begitu, ketidaktentuan ekonomi global berpunca daripada konflik geopolitik dan perubahan iklim memerlukan Kerajaan lebih teliti dalam menguruskan pendedahan risiko terutamanya daripada liabiliti luar jangka. Justeru, langkah pemantauan berterusan dan penilaian risiko serta usaha untuk memperkukuh kapasiti fiskal Kerajaan akan diambil sebagai persediaan menghadapi sebarang kejutan ekonomi pada masa hadapan.

Pendedahan Jaminan Kerajaan (GG) kekal pada paras sederhana dalam tempoh dua tahun ini berikutan perubahan dasar secara sementara yang memberi fokus untuk mengurangkan impak pandemik COVID-19 ke atas kesihatan awam dan kemampanan ekonomi. Malahan, pendedahan hutang 1Malaysia Development Berhad (1MDB) mula menyederhana hasil daripada usaha berterusan yang diambil untuk mendapatkan semula aset melalui

pelbagai pendekatan termasuk rundingan dan tindakan perundangan. Selain itu, pendekatan baharu Kerjasama Awam Swasta (PPP) yang diumumkan dalam Rancangan Malaysia Kedua Belas, 2021-2025 dijangka dapat membantu Kerajaan menguruskan pendedahan daripada komitmen kewangan projek PPP.

Sehubungan itu, Kerajaan akan terus meningkatkan usaha ke atas agenda pembangunan ke arah mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi serta memastikan kesejahteraan rakyat terpelihara. Projek infrastruktur strategik khususnya projek pengangkutan awam dan lebuh raya akan diteruskan bagi merancakkan ekonomi selain menarik pelaburan serta menambah baik jaringan perhubungan. Manakala, kejadian banjir di seluruh negara yang kerap berlaku memerlukan Kerajaan untuk mempercepat pelaksanaan pelan mitigasi jangka masa panjang yang komprehensif. Pelan ini perlu segera dilaksanakan dengan anggaran keperluan kewangan yang signifikan berjumlah RM15 bilion. Pada masa sama, Kerajaan juga akan memberi tumpuan kepada pengukuhan tadbir urus dan amalan terbaik pengurusan kewangan terutamanya ke atas syarikat berkaitan kerajaan bagi meminimumkan pendedahan liabiliti luar jangka.

RENCANA

Pengurusan Risiko Fiskal di Malaysia

Pengenalan

Pengurusan risiko fiskal kini telah menjadi aspek penting dalam proses penyediaan bajet dan anggaran fiskal. Situasi luar jangka yang berlaku sejak beberapa tahun kebelakangan ini terutamanya pandemik COVID-19 dan ketegangan geopolitik membuktikan kedudukan kewangan negara boleh terjejas sekiranya risiko tidak dikenal pasti dan diuruskan sewajarnya. Di samping situasi yang tidak dijangka, dasar-dasar kerajaan berkemungkinan memberikan risiko ke atas unjuran dan anggaran fiskal semasa. Sebagai langkah mitigasi, kebanyakan negara melalui

kerangka perundangan telah mengambil kira aspek tadbir urus dan ketelusan untuk memastikan keputusan yang mungkin memberi kesan ke atas unjuran fiskal jangka panjang dan sederhana. Salah satu kaedah yang diguna pakai untuk menambah baik ketelusan pengurusan fiskal ialah melalui penerbitan penyata risiko fiskal.

Kerajaan Malaysia mula melaksanakan pelaporan risiko pada 2018 melalui terbitan pertama Tinjauan Fiskal dan Anggaran Hasil Kerajaan Persekutuan. Laporan ini turut mengandungi satu bab khusus iaitu 'Risiko Fiskal dan Liabiliti' bagi menjelaskan keutamaan Kerajaan dalam menguruskan risiko fiskal. Pada masa yang sama, Kerajaan akan terus menambah baik tadbir urus dan pelaporan fiskal melalui cadangan penggubalan Akta Tanggungjawab Fiskal (FRA) yang akan dibentangkan pada hujung tahun ini.

Apakah Risiko Fiskal?

Risiko fiskal didefinisikan sebagai kebarangkalian perbezaan kedudukan fiskal sebenar berbanding anggaran semasa penyediaan bajet. Walaupun pelbagai andaian digunakan dalam penyediaan bajet dan unjuran fiskal, kedinamikan ekonomi dunia yang sering berubah terutamanya ketidakpastian pasaran dan volatiliti harga komoditi global boleh memberi kesan yang signifikan ke atas unjuran asal. Situasi ini berkemungkinan menjejaskan keupayaan untuk melaksanakan bajet yang telah dirancang atau mempertahankan pendirian fiskal Kerajaan. Tambahan pula, perubahan dasar yang disebabkan oleh faktor dalaman atau luaran seperti ketegangan geopolitik dan perubahan iklim boleh menyebabkan sasaran fiskal tidak dicapai.

Pakar ekonomi berpandangan adalah mustahil untuk kerajaan mengenal pasti semua risiko yang mungkin memberi kesan ke atas kedudukan fiskal. Walau bagaimanapun, pemakluman dan pelaporan keputusan dasar adalah penting dalam menguruskan risiko fiskal terutamanya perkara-perkara yang akan memberi kesan kepada kedudukan kewangan kerajaan pada masa hadapan. Sehubungan itu, kerajaan perlu sentiasa mengenal pasti secara menyeluruh risiko fiskal yang material serta melaksanakan pemantauan berterusan ke atas indikator yang relevan untuk tindakan mitigasi.

Risiko Fiskal dalam Konteks Malaysia

Punca risiko fiskal

Malaysia sebagai sebuah ekonomi terbuka dan pelbagai mungkin terdedah kepada perkembangan yang berlaku di peringkat global dan domestik yang memberi kesan ke atas prestasi fiskal negara sejak beberapa dekad lepas. Risiko fiskal di Malaysia berpunca terutamanya daripada risiko makroekonomi atau risiko spesifik seperti berikut:

Risiko Makroekonomi

Risiko makroekonomi berpunca daripada perubahan keadaan yang mempengaruhi secara langsung parameter ekonomi seperti pertumbuhan KDNK, harga komoditi dan inflasi, yang digunakan semasa perancangan bajet dan penyediaan unjuran fiskal. Perubahan ini boleh mengurangkan kutipan hasil atau meningkatkan perbelanjaan berbanding anggaran awal dan seterusnya memberi kesan kepada sasaran fiskal tahun semasa. Berikut merupakan contoh risiko makroekonomi yang pernah dihadapi oleh Malaysia dan kesannya ke atas prestasi fiskal sebenar pada tahun tersebut.

a. Risiko Kadar Pertukaran Asing

Kejatuhan nilai matawang semasa Krisis Kewangan Asia 1997/98 yang berpunca daripada serangan spekulatif telah memberi kesan negatif ke atas pasaran kewangan Malaysia serta kedudukan kewangan Kerajaan. Berikutan prestasi kutipan hasil yang terjejas sebanyak 13.7% pada 1998, baki fiskal mencatatkan defisit 1.8% daripada KDNK buat pertama kalinya dalam tempoh lima tahun. Bagi menangani krisis ini, Kerajaan telah memperkenalkan langkah monetari dan fiskal melalui pelaksanaan kawalan modal, tambatan nilai ringgit serta pakej rangsangan ekonomi bernilai RM2 bilion sebagai usaha mengurangkan impak kemelesetan ekonomi.

b. Risiko Kejutan Luaran

Dalam tempoh 2006 hingga 2008, ekonomi Malaysia berkembang dengan baik dan KDNK mencatat pertumbuhan sekitar 4.8% hingga 6.3%. Walau bagaimanapun, AS telah dilanda krisis gadaai janji subprima pada 2008 sehingga menjejaskan sistem perbankan di negara itu. Kesannya, ekonomi dunia mengalami aliran keluar modal serta kejatuhan permintaan global yang mengakibatkan krisis kewangan dunia. Dalam konteks domestik, Malaysia mengalami kemelesetan ekonomi dengan pertumbuhan KDNK menguncup 1.5% pada 2009. Krisis ini memberi kesan langsung ke atas kedudukan kewangan Kerajaan dengan defisit fiskal 6.7% daripada KDNK pada 2009, iaitu kadar tertinggi sejak krisis ekonomi pada 1980-an.

c. Risiko Harga Komoditi

Pemulihan ekonomi global pasca COVID-19 pada awal 2022 telah meningkatkan permintaan ke atas komoditi, makanan dan barangan pembuatan. Namun begitu, ketegangan serantau yang diburukkan lagi dengan perubahan iklim telah menjejaskan keupayaan penawaran global bagi memenuhi peningkatan permintaan pasaran. Keadaan ini mengakibatkan lonjakan harga komoditi pada separuh pertama 2022 dan seterusnya mendedahkan negara kepada pelbagai risiko memandangkan komoditi merupakan antara penyumbang utama kepada ekonomi Malaysia. Harga komoditi yang tinggi telah meningkatkan perbelanjaan subsidi kepada RM80 bilion berbanding RM31 bilion yang diperuntukkan dalam bajet. Peningkatan perbelanjaan ini adalah sebahagian daripada usaha Kerajaan mengawal harga barangan berasaskan komoditi terutamanya bahan api dan minyak masak melalui pemberian subsidi tambahan bagi membendung inflasi.

Risiko Spesifik

Risiko spesifik bersifat unik dan memberi kesan ke atas komponen tertentu dalam struktur fiskal yang boleh mengakibatkan ketidakpastian prestasi fiskal. Perubahan hala tuju dasar dan demografi, situasi yang menyebabkan risiko liabiliti luar jangka dan bencana alam merupakan antara contoh risiko spesifik. Malaysia pernah berhadapan dengan risiko spesifik yang memberi kesan secara langsung ke atas kedudukan fiskal jangka pendek dan sederhana, antaranya:

a. Risiko Dasar Spesifik

Perubahan hala tuju dasar yang boleh menjejaskan kedudukan fiskal adalah contoh risiko dasar spesifik. Misalnya pada 2015, Kerajaan telah memperkenalkan Cukai Barang dan Perkhidmatan (GST) bagi menggantikan cukai jualan dan cukai perkhidmatan (SST). Rejim

cukai tidak langsung baharu ini merupakan sebahagian usaha Kerajaan untuk meningkatkan asas hasil selain mengurangkan kebergantungan kepada hasil berkaitan sumber bahan api fosil. Langkah ini telah menyumbang kepada peningkatan hasil melebihi RM20 bilion. Walau bagaimanapun, GST telah dimansuhkan pada 2018 dan negara kembali melaksanakan SST yang mengurangkan kutipan hasil sebenar sebanyak RM7 bilion berbanding unjuran. Pada masa yang sama, nisbah hasil cukai Kerajaan kepada KDNK berkurang kepada 12% iaitu lebih rendah berbanding nisbah penanda aras global 15%.

b. Risiko Liabiliti Luar Jangka

Terdapat beberapa faktor yang boleh meningkatkan risiko liabiliti luar jangka sama ada secara eksplisit atau implisit seperti kristalisasi jaminan kerajaan, kegagalan pengurusan dan operasi syarikat milik kerajaan, komitmen kewangan bagi projek Kerjasama Awam-Swasta (PPP) dan obligasi perundangan kepada Kerajaan. Sebagai contoh, isu pengurusan dan tadbir urus yang telah menjejaskan operasi 1Malaysia Development Berhad (1MDB), sebuah syarikat milik kerajaan. Natiujahnya, Kerajaan terpaksa menanggung obligasi hutang sehingga melebihi RM50 bilion.

c. Risiko Bencana Alam

Risiko bencana alam boleh terjadi disebabkan keadaan di luar kawalan atau fenomena semula jadi. Sebagai contoh, Malaysia mengalami peningkatan taburan hujan pada Disember 2021 disebabkan oleh keadaan cuaca luar biasa sehingga mengakibatkan banjir besar di kawasan tertentu. Banjir besar ini telah menjejaskan beberapa kawasan berkepadatan tinggi terutamanya di Lembah Klang dengan anggaran kerosakan keseluruhan berjumlah RM6.1 bilion. Kesannya, Kerajaan perlu memperuntukkan sekitar RM2 bilion dalam bentuk bantuan tunai, barangan keperluan asas dan bantuan lain kepada mangsa yang terjejas.

Tinjauan Risiko Fiskal

Pandemik COVID-19 telah memberi kesan ke atas pertumbuhan ekonomi dunia seterusnya mendedahkan atau memburukkan lagi kedudukan fiskal yang lemah bagi kebanyakan negara. Di Malaysia, langkah mengenal pasti dan menilai risiko sentiasa diambil dalam memastikan pelaksanaan dasar yang bersesuaian bagi mengurangkan impak risiko. Justeru, Kerajaan telah mengenal pasti risiko fiskal yang berpotensi memberi kesan ke atas kewangan awam pada masa akan datang seperti berikut:

a. *Inflasi dan peningkatan perbelanjaan berkaitan subsidi*

Peningkatan kadar inflasi pada 2022 berlaku berikutan ketidakseimbangan permintaan-penawaran global serta gangguan bekalan disebabkan oleh pelbagai faktor seperti konflik geopolitik. Dalam konteks serantau, inflasi mencatat kadar setinggi 23.6% yang berpotensi menjejaskan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Malaysia memitigasi risiko kenaikan kadar inflasi dengan meningkatkan perbelanjaan subsidi untuk memastikan kelancaran fasa pemulihan ekonomi selain mengurangkan beban rakyat. Walau bagaimanapun, Kerajaan sedang mengkaji mekanisme pemberian subsidi sedia ada agar lebih bersasar dan akan meneruskan langkah konsolidasi fiskal secara berperingkat dalam jangka pendek seiring dengan kestabilan ekonomi.

b. *Tinjauan pertumbuhan yang perlahan*

Fasa pemulihan ekonomi global pada separuh pertama 2022 mencatat pertumbuhan yang lebih baik berbanding 2021 iaitu semasa kemuncak penularan COVID-19. Namun begitu, momentum pertumbuhan dijangka lebih perlahan bagi separuh kedua 2022 disebabkan oleh konflik politik serantau dan pertumbuhan ekonomi yang lebih perlahan di China. Justeru, kebanyakan institusi antarabangsa telah menyemak semula unjuran pertumbuhan 2022 pada kadar lebih rendah. Namun begitu, Malaysia berjaya mengekalkan momentum pertumbuhan dengan ekonomi berkembang sebanyak 8.9% pada suku kedua 2022 dan dijangka kekal kukuh sehingga akhir tahun. Berikutan pertumbuhan ekonomi global yang diunjurkan lebih perlahan, momentum pertumbuhan ekonomi negara dijangka sederhana pada 2023.

c. *Harga komoditi menyederhana pada 2023*

Trajektori pertumbuhan ekonomi global yang dijangka lebih perlahan pada 2023 boleh menyederhanakan momentum kenaikan harga komoditi ketika ini. Harga komoditi yang sederhana akan menjejaskan kutipan hasil bagi 2023 memandangkan perdagangan komoditi menyumbang peratusan yang signifikan kepada jumlah hasil. Walau bagaimanapun, Kerajaan sedang mempertimbangkan untuk memperluas asas hasil sebagai langkah mitigasi risiko harga komoditi yang lebih rendah.

d. *Dasar Rizab Persekutuan AS yang diperketat*

Pelaksanaan dasar yang diperketat oleh Rizab Persekutuan AS (Fed) boleh menyebabkan pengaliran keluar modal asing dari pasaran Malaysia. Justeru, Malaysia telah meningkatkan Kadar Dasar Semalaman (OPR) sebagai respon kepada kadar Fed yang diperketat. Kenaikan OPR ini boleh meningkatkan kos pembiayaan seterusnya menyukarkan pelan pembiayaan Kerajaan bagi projek pembangunan. Oleh itu, kos pembiayaan yang tinggi akan meningkatkan beban bayaran khidmat hutang.

e. *Peningkatan beban hutang*

Krisis pandemik COVID-19 menyebabkan Kerajaan memperkenalkan pelbagai pakej rangsangan ekonomi dan pelan pemulihan yang ketara untuk mengurangkan impak daripada krisis tersebut. Langkah yang diambil telah meningkatkan beban hutang Kerajaan seterusnya menjejaskan kemampuan untuk bertindak dengan pantas sekiranya berhadapan sebarang kejutan ekonomi dalam jangka masa pendek. Namun begitu, usaha konsolidasi fiskal berterusan mampu mengurangkan beban hutang secara berperingkat.

f. *Keadaan cuaca yang ekstrem*

Sejak kebelakangan ini, kesan perubahan iklim telah meningkatkan berlakunya cuaca yang ekstrim. Di Malaysia, kejadian banjir kilat semakin kerap berlaku di kawasan bandar sehingga menyebabkan kerugian ekonomi yang besar dan menimbulkan risiko ke atas kewangan Kerajaan. Oleh itu, Kerajaan perlu menyediakan perbelanjaan tambahan bagi tujuan misi menyelamatkan dan bantuan sementara kepada mangsa. Justeru, pelan mitigasi jangka masa panjang sedang dibangunkan bagi menangani risiko bencana alam.

Antara potensi risiko yang dikenal pasti dan mempunyai kebarangkalian menjejaskan kedudukan fiskal Malaysia adalah seperti di Rajah 1.

RAJAH 1: Risiko Fiskal Malaysia



Sumber: AMRO dan Kementerian Kewangan Malaysia

Pengurusan Risiko Fiskal

Rangka kerja pengurusan risiko fiskal semasa

Rangka kerja pengurusan risiko fiskal Malaysia telah digubal sejak merdeka dan mengalami perubahan secara berperingkat. Terdapat penambahbaikan ketara ke atas pengurusan risiko fiskal negara semenjak beberapa dekad sebelum ini hasil daripada pengalaman berdepan dengan pelbagai episod krisis. Ketika ini, rangka kerja pengurusan risiko fiskal dibahagikan kepada tiga komponen utama iaitu kerangka perundangan, kawalan pentadbiran dan jawatankuasa pemantauan.

i. Kerangka perundangan

Kerangka perundangan bagi pengurusan risiko merujuk kepada kaedah untuk mengelakkan punca berlakunya kebarangkalian kejutan melalui saluran undang-undang. Kerangka ini merupakan kaedah paling efektif dalam pengurusan risiko memandangkan sebarang ketidakpatuhan akan menjurus kepada implikasi perundangan atau hukuman. Sebagai contoh:

- Perlembagaan Persekutuan dan Akta Tatacara Kewangan 1957 [Akta 61] tidak membenarkan penggunaan instrumen hutang untuk membiayai perbelanjaan mengurus;
- pelbagai akta¹ berkaitan pembiayaan Kerajaan telah menetapkan had siling setiap instrumen. Sebagai contoh, jumlah baki belum selesai Sekuriti Kerajaan Malaysia (MGS), Terbitan Pelaburan Kerajaan Malaysia (MGII) dan Bil Perbendaharaan Islam Malaysia (MITB) tidak boleh melebihi 65% daripada KDNK;

¹ Akta Pinjaman (Tempatan) 1959 [Akta 637], Akta Pendanaan Kerajaan 1983 [Akta 275], Akta Bil Perbendaharaan (Tempatan) 1946 [Akta 188] dan Akta Pinjaman Luar Negeri 1963 [Akta 403]

- Kumpulan Wang Amanah Bantuan Bencana Negara di bawah Seksyen 10, Akta 61 bagi membantu keperluan kewangan pasca bencana; dan
- Akta Langkah-Langkah Sementara Bagi Pembiayaan Kerajaan (Penyakit Koronavirus 2019 (COVID-19)) 2020 [Akta 830] yang membenarkan Kerajaan membiayai pakej rangsangan dan pelan pemulihan ekonomi semasa pandemik COVID-19.

ii. Kawalan pentadbiran

Kawalan pentadbiran merupakan pendekatan yang sederhana dalam mengurangkan risiko fiskal melalui arahan pentadbiran atau garis panduan. Namun begitu, pendekatan ini terikat secara perundangan dengan mengambil kira kuasa mengeluarkan arahan pentadbiran dan garis panduan masih tertakluk kepada undang-undang tertentu. Sebagai contoh:

- Kementerian Kewangan secara pentadbiran menetapkan siling nisbah bayaran khidmat hutang (DSC) kepada hasil tidak melebihi 15% dalam situasi normal. Walau bagaimanapun, pematuhan nisbah ini dikecualikan sementara bagi membolehkan Kerajaan mendapat pinjaman tambahan dalam menangani impak pandemik COVID-19 ke atas ekonomi dan kesejahteraan rakyat; dan
- Kementerian Kewangan mengutamakan pinjaman dalam ringgit berbanding mata wang asing bagi mengurangkan pendedahan risiko tukaran asing secara signifikan. Pada masa ini, 97% daripada pinjaman Kerajaan adalah dalam denominasi ringgit.

iii. Jawatankuasa pemantauan

Sejak krisis kewangan pada 2008/2009, Kerajaan telah memperkukuh pengurusan fiskal melalui penubuhan beberapa jawatankuasa utama dalam memacu dasar fiskal negara. Selain daripada menggubal dasar, jawatankuasa ini juga diberi mandat untuk memantau risiko fiskal serta memberi cadangan langkah yang perlu diambil oleh Kerajaan. Antara jawatankuasa yang telah ditubuhkan termasuk:

- Jawatankuasa Dasar Fiskal (FPC) yang dipengerusikan Perdana Menteri bertanggungjawab menasihati Kerajaan berkenaan dasar fiskal jangka masa pendek dan sederhana. FPC akan membincangkan isu termasuk risiko makroekonomi sebelum menetapkan sebarang sasaran fiskal; dan
- Jawatankuasa Teknikal Risiko Fiskal dan Liabiliti Luar Jangka ialah jawatankuasa kecil yang memantau risiko spesifik seperti jaminan kerajaan, komitmen kewangan PPP dan jaminan implisit. Walaupun tidak diberi mandat untuk mengeluarkan arahan atau garis panduan, namun jawatankuasa kecil ini boleh mencadangkan tindakan yang bersesuaian kepada FPC dalam penggubalan dasar bagi menangani dan menguruskan risiko fiskal.

Akta Tanggungjawab Fiskal (FRA) sebagai medium penambahbaikan pengurusan risiko fiskal

Malaysia komited untuk menambah baik rangka kerja pengurusan risiko fiskal selari dengan standard antarabangsa. Komitmen ini antaranya bertujuan untuk memperkukuh kawalan pentadbiran melalui penetapan langkah kawalan sebagai sebahagian daripada kerangka perundangan di samping menambah baik pelaporan risiko fiskal dan tadbir urus.

Akta ini akan mengandungi klausa yang menghendaki Kerajaan mengenal pasti keputusan dasar dan situasi yang boleh meningkatkan kebarangkalian berlakunya tanggungan liabiliti luar jangka. Akta ini juga menghendaki Kerajaan menerbitkan 'Penyata Risiko Fiskal' serta menetapkan had statutori ke atas instrumen liabiliti luar jangka tertentu seperti jaminan kerajaan.

Kesimpulan

Sejarah membuktikan bahawa Malaysia mempunyai rekod baik dalam menangani risiko serta responsif terhadap sebarang kejutan ekonomi. Walaupun langkah yang diambil memberi kesan kepada prestasi fiskal tahun berkenaan, Kerajaan secara konsisten meneruskan usaha konsolidasi fiskal untuk mengukuhkan kewangan awam. Namun begitu, keperluan pengurusan risiko yang komprehensif menjadi semakin penting selaras dengan perubahan dunia. Peristiwa luar jangka seperti krisis geopolitik, penularan wabak dan bencana alam boleh mengganggu rantaian bekalan global seterusnya memberi kesan kepada prestasi fiskal sesebuah negara.

Dunia juga telah menyaksikan bahawa kitaran krisis ekonomi semakin singkat saban tahun yang menghadkan tempoh masa untuk Kerajaan melaksanakan langkah konsolidasi fiskal bagi berhadapan dengan krisis akan datang. Justeru, pengurusan risiko fiskal yang efektif membolehkan Kerajaan menyediakan ruang fiskal yang mencukupi dan bersedia menghadapi sebarang kejutan. Pengenalan FRA dapat menyokong Kerajaan untuk mempertingkatkan pengurusan risiko fiskal di samping memperkemas penggubalan dasar fiskal selaras dengan standard dan amalan antarabangsa.

Rujukan:

- ASEAN+3 Macroeconomic Research Office. (2022). *AMRO Annual Consultation Report, Malaysia 2022*. Dicapai daripada <https://www.amro-asia.org/amros-2022-annual-consultation-report-on-malaysia/>
- Gaspar, V., Jaramilo, L., & Wingender, P., (2016). *Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point?* IMF Working Paper. Dicapai daripada <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf>
- Jabatan Perangkaan Malaysia. (2022). *Laporan Khas Impak Banjir Malaysia 2021*. Dicapai daripada <https://dosm.gov.my>
- International Monetary Fund. (2016). *Analysing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*. Dicapai daripada <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>
- International Monetary Fund. (2020). *Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*. Dicapai daripada <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-managing-fiscal-risks-under-fiscal-stress.ashx>
- International Monetary Fund. (2022). *World Economic Outlook Update July 2022*. Dicapai daripada <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>
- Rame, X. (2019). *Identifying and Managing Fiscal Risks*. In United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) Expert Group Meeting. Dicapai daripada https://www.unescwa.org/sites/default/files/event/materials/egps_egm_may_2019_xavier_rame_session_5.pdf
- World Bank. (2022). *Global Economic Prospects, June 2022*. Dicapai daripada <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/06/07/stagflation-risk-rises-amid-sharp-slowdown-in-growth-energy-markets>

Pendedahan Hutang dan Liabiliti

Malaysia komited dalam melaporkan pendedahan hutang dan liabiliti secara komprehensif selaras dengan Piawaian Perakaunan Sektor Awam Antarabangsa (IPSAS) dan Public Sector Debt Statistics oleh Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF). Pada masa ini, Malaysia melaporkan pendedahan hutang dan liabiliti yang merangkumi hutang Kerajaan Persekutuan, komitmen jaminan, hutang 1MDB, komitmen PPP, inisiatif pembiayaan swasta (PFI) dan projek di bawah PBLT Sdn. Bhd. (PBLT). Pada akhir Jun 2022, jumlah pendedahan hutang dan liabiliti Kerajaan dianggar sebanyak RM1,420.4 bilion atau 82.9% daripada KDNK.

JADUAL 5.1. Pendedahan Hutang dan Liabiliti Kerajaan Persekutuan, 2021 – 2022

KOMPONEN	RM BILION		BAHAGIAN DARIPADA KDNK (%)	
	2021	2022 ¹	2021	2022 ¹
Hutang Kerajaan Persekutuan	979.8	1,045.0	63.4	61.0
Komitmen jaminan	197.3	199.9	12.8	11.7
1Malaysia Development Berhad	32.1	25.9	2.1	1.5
Liabiliti lain (PPP, PFI, PBLT)	151.1	149.6	9.8	8.7
Jumlah	1,360.3	1,420.4	88.1	82.9

¹ Akhir Jun 2022

Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

Jaminan Kerajaan

Kerajaan Persekutuan menyediakan GG sebagai satu bentuk bantuan kewangan kepada entiti berkaitan Kerajaan dalam melaksanakan projek strategik atau infrastruktur awam yang menyumbang kepada pembangunan negara dan pemerikasaan ekonomi. Walaupun kebanyakan projek dan program tersebut mempunyai prospek kemampuan kewangan namun pembiayaan masih perlu dijamin oleh Kerajaan kerana tidak berdaya maju secara komersial disebabkan oleh kos yang tinggi, berorientasikan sosial, tempoh pulangan pelaburan yang panjang serta mempunyai kawalan tertentu oleh Kerajaan. Namun begitu, penerima GG masih perlu bertanggungjawab ke atas obligasi pembayaran semula manakala Kerajaan hanya bertindak sebagai penjamin. Pentadbiran GG adalah berdasarkan Akta Jaminan Pinjaman (Pertubuhan Perbadanan) 1965 [Akta 96] yang memerlukan setiap penerima jaminan diwartakan sebagai pertubuhan perbadanan di bawah akta.

Pada akhir Jun 2022, jumlah GG terkumpul menyederhana kepada RM307 bilion atau 17.9% daripada KDNK berbanding RM310.4 bilion atau 20.1% kepada KDNK pada akhir 2021. Pembayaran penuh pembiayaan oleh sebahagian penerima GG seperti Perbadanan Kemajuan Negeri Pahang dan Johor Corporation selain pembayaran prinsipal pembiayaan yang signifikan oleh Khazanah Nasional Berhad menyumbang kepada penurunan kecil jumlah GG berbanding akhir 2021. Namun begitu, terdapat juga terbitan baharu oleh DanaInfra Nasional Berhad (DanaInfra) untuk projek pengangkutan awam dan Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (FELDA) bagi langkah penstrukturan semula serta pemulihan.

JADUAL 5.2. Penerima Utama Jaminan Kerajaan, 2021 – 2022

ENTITI	RM JUTA		BAHAGIAN (%)		BAHAGIAN DARIPADA KDNK (%)	
	2021	2022 ¹	2021	2022 ¹	2021	2022 ¹
Jumlah jaminan pinjaman	310,387	306,983	100.0	100.0	20.1	17.9
<i>antaranya:</i>						
DanaInfra Nasional Berhad	78,765	80,045	25.4	26.1	5.1	4.7
Prasarana Malaysia Berhad	40,164	41,614	12.9	13.5	2.6	2.4
Perbadanan Tabung Pendidikan Tinggi Nasional	40,000	39,000	12.9	12.7	2.6	2.3
Lembaga Pembiayaan Perumahan Sektor Awam	38,550	37,750	12.4	12.3	2.5	2.2
Malaysia Rail Link Sdn. Bhd.	25,726	27,034	8.3	8.8	1.7	1.6
Projek Lebuhraya Usahasama Berhad	11,000	11,000	3.5	3.6	0.7	0.6
Khazanah Nasional Berhad	9,000	8,000	2.9	2.6	0.6	0.5
Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan (FELDA)	6,420	7,918	2.1	2.6	0.4	0.4
Suria Strategic Energy Resources Sdn. Bhd.	7,179	6,988	2.3	2.3	0.4	0.4
Pengurusan Air SPV Berhad	8,025	6,775	2.6	2.2	0.5	0.4
Jumlah penerima utama	264,829	266,124	85.3	86.7	17.1	15.5

¹ Akhir Jun 2022

Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

Manakala berdasarkan segmen, penerima GG tertinggi adalah segmen infrastruktur (56%) diikuti oleh perkhidmatan (26.7%), pegangan pelaburan (7.6%), utiliti (5.4%) dan lain-lain (4.3%) dengan 10 penerima utama GG mewakili lebih 85% daripada jumlah jaminan. Dari segi denominasi mata wang, lebih 90% GG adalah dalam denominasi ringgit manakala selebihnya terdiri daripada pelbagai mata wang lain termasuk renminbi, yen dan dolar AS. Kedudukan ini dapat meminimumkan pendedahan risiko tukaran asing kepada Kerajaan.

Pada akhir Jun 2022, purata tempoh matang berwajaran bagi pembiayaan GG kekal 10.9 tahun dengan profil kematangan adalah seimbang antara jangka masa pendek/ sederhana (kurang 10 tahun: 52%) dan jangka masa panjang (lebih 10 tahun: 48%).

Komitmen jaminan mewakili 65% daripada keseluruhan jumlah GG terkumpul dengan Kerajaan menyediakan bantuan kewangan dalam bentuk sokongan aliran tunai semasa tempoh pembinaan, bantuan modal kerja, pembayaran faedah atau subsidi operasi bagi menyokong pelaksanaan projek. Selaras

dengan usaha untuk menambah baik ketelusan pelaporan, skop komitmen jaminan diperluas bagi mengambil kira jaminan yang disediakan di bawah Seksyen 14, Akta Tatacara Kewangan 1957 [Akta 61]. Sehingga akhir Jun 2022, komitmen jaminan meningkat sedikit kepada RM199.9 bilion (akhir 2021: RM197.3 bilion) disebabkan oleh pembiayaan baharu DanaInfra, Prasarana Malaysia Berhad dan Malaysia Rail Link Sdn. Bhd. bagi projek pengangkutan awam yang sedang dilaksanakan. Walau bagaimanapun, tiada entiti tambahan yang diklasifikasikan sebagai komitmen jaminan dalam tempoh ini.

Penerusan semula aktiviti ekonomi sejak awal 2022 telah mengurangkan dengan ketara risiko keperluan penyediaan bantuan kewangan oleh Kerajaan kepada penerima GG. Namun begitu, dengan situasi peningkatan inflasi semasa, Kerajaan akan mengambil langkah berterusan untuk mengurangkan beban rakyat melalui pemberian subsidi yang dijangka memberi kesan kepada entiti dalam sektor tertentu seperti sektor utiliti. Justeru, penilaian risiko berterusan adalah perlu bagi merancang keperluan bantuan tambahan Kerajaan mengambil kira ketidakpastian trajektori ekonomi global.

JADUAL 5.3. Komitmen Jaminan, 2021 - 2022

ENTITI	RM JUTA		BAHAGIAN (%)	
	2021	2022 ²	2021	2022 ²
DanaInfra Nasional Berhad	78,765	80,045	39.9	40.0
Prasarana Malaysia Berhad	40,164	41,614	20.3	20.8
Malaysia Rail Link Sdn. Bhd. ¹	25,726	27,034	13.0	13.5
Urusharta Jamaah Sdn. Bhd.	21,526	21,957	10.9	11.0
Suria Strategic Energy Resources Sdn. Bhd. ¹	7,179	6,988	3.6	3.5
GovCo Holdings Berhad	5,700	5,075	2.9	2.5
Jambatan Kedua Sdn. Bhd. ¹	5,470	5,473	2.8	2.7
Turus Pesawat Sdn. Bhd.	5,310	5,310	2.7	2.7
MKD Kencana Sdn. Bhd.	4,500	4,500	2.3	2.3
TRX City Sdn. Bhd.	1,141	1,141	0.6	0.6
SRC International Sdn. Bhd.	985	-	0.5	-
Sentuhan Budiman Sdn. Bhd.	700	650	0.4	0.3
Assets Global Network Sdn. Bhd.	152	101	0.1	0.1
Jumlah	197,318	199,888	100.0	100.0

¹ Tertakluk kepada nilai kadar tukaran² Akhir Jun 2022

Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

1Malaysia Development Berhad

Pada 2009, 1MDB ditubuhkan sebagai dana pelaburan berdaulat dengan objektif untuk melaksanakan inisiatif pelaburan strategik dan memacu agenda pembangunan negara. Walau bagaimanapun, model perniagaan syarikat yang tidak efektif berikutan kebergantungan tinggi kepada instrumen hutang serta salah urus dana telah mengakibatkan masalah kewangan yang memerlukan bantuan Kerajaan. Jumlah hutang 1MDB pada akhir Jun 2022 telah berkurang kepada RM25.9 bilion setelah mengambil kira pembayaran obligasi hutang 1MDB Energy Ltd. pada Mei 2022.

Inisiatif Kerajaan bagi mendapatkan semula aset 1MDB melibatkan langkah penyiasatan bersepadu yang terperinci, rundingan dan

JADUAL 5.4. Hutang 1MDB, pada akhir Jun 2022

KOMPONEN	KADAR (%)	TEMPOH MATANG	PRINSIPAL	
			(USD BILION)	(RM BILION)
IPIC-MOF Inc.				
Bon 1MDB Energy (Langat) Ltd	5.75	Oktober 2022	1.75	7.7 ¹
Surat Sokongan				
Bon global	4.44	Mac 2023	3.00	13.2 ¹
Jaminan Kerajaan				
Sukuk	5.75	Mei 2039	-	5.0
Jumlah				25.9

¹ Tertakluk kepada nilai kadar tukaran

Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

RAJAH 5.1: Perkembangan Pemulihan Aset 1MDB

Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

proses perundangan. Hasilnya, Kerajaan telah mula menerima kembali aset 1MDB pada 2019 dan sehingga akhir Jun 2022 sebanyak RM19.3 bilion telah berjaya diperoleh. Aset yang berjaya diperoleh semula termasuk aset fizikal dan wang sitaan serta bayaran penyelesaian dengan Jabatan Kehakiman Amerika Syarikat; terimaan penyelesaian daripada institusi kewangan dan firma pengauditan; serta perolehan kembali aset tunai yang dibekukan daripada individu dan syarikat. Selain itu, bekas pengatur terbitan bon 1MDB iaitu Goldman Sachs telah bersetuju dengan penyelesaian berjumlah USD2.5 bilion dan memberi jaminan untuk membantu Kerajaan mendapatkan semula aset yang dianggarkan bernilai USD1.4 bilion.

Aset yang diterima semula ini telah dimasukkan dalam Akaun Amanah Mendapatkan Kembali Aset dan digunakan untuk membayar obligasi kewangan dan hutang 1MDB. Baki Akaun Amanah berjumlah RM8.8 bilion pada akhir Jun 2022 akan digunakan untuk menyelesaikan bon 1MDB Energy (Langat) Ltd. pada Oktober 2022. Obligasi kewangan 1MDB yang belum selesai sehingga akhir Jun 2022 dianggarkan bernilai RM31.6 bilion meliputi prinsipal berjumlah RM25.9 bilion dan faedah atau keuntungan sebanyak RM5.7 bilion.

Liabiliti Lain

Selain daripada hutang Kerajaan Persekutuan, komitmen jaminan dan obligasi 1MDB, liabiliti lain Kerajaan adalah termasuk komitmen tunai projek PPP, obligasi kewangan projek PFI dan pembiayaan oleh PBLT. Pelaporan dan pendedahan maklumat liabiliti ini adalah sebahagian daripada usaha Kerajaan untuk mempertingkatkan ketelusan dan menambah baik inisiatif pengurusan risiko.

Pelaksanaan projek PPP melalui dasar penswastan telah diperkenalkan sebagai sebahagian daripada agenda pembangunan negara. Kategori projek PPP yang dilaksanakan di Malaysia termasuk pembinaan infrastruktur fizikal, pengurusan pajakan, penyediaan perkhidmatan, penyelenggaraan jalan persekutuan serta pembangunan dan penyelenggaraan infrastruktur teknologi maklumat. Pada akhir Jun 2022, terdapat 105 projek PPP yang memerlukan peruntukan kewangan Kerajaan dengan anggaran komitmen tunai berjumlah RM98.4 bilion. Pada separuh pertama 2022, dua projek konsesi baharu telah diluluskan iaitu kerja Penyelenggaraan Jalan Persekutuan Berdasarkan Prestasi dan pelaksanaan Sistem Pengurusan Tanah Secara elektronik (e-Tanah) negeri Terengganu.

Projek PFI dimulakan oleh Kerajaan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur seperti penambahbaikan sekolah, universiti dan pusat latihan serta pembaikan dan penyelenggaraan bangunan Kerajaan Persekutuan. Sumber pembiayaan projek PFI adalah daripada Kumpulan Wang Simpanan Pekerja dan Kumpulan Wang Persaraan (Diperbadankan) manakala Kerajaan akan menyediakan peruntukan bagi bayaran balik pembiayaan. Liabiliti PFI dianggarkan berjumlah RM48.1 bilion pada akhir Jun 2022.

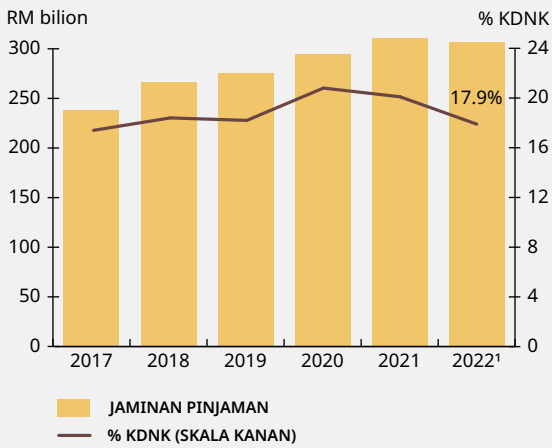
Penubuhan PBLT pada 2005 khusus untuk mempercepat pelaksanaan projek infrastruktur Polis Diraja Malaysia dalam usaha meningkatkan kualiti perkhidmatan dan standard kehidupan. Justeru, PBLT telah menerbitkan beberapa sukuk bagi membiayai projek infrastruktur termasuk

pembinaan balai polis, pusat latihan dan kuarters. Liabiliti PBLT dianggarkan berjumlah RM3.2 bilion sehingga akhir Jun 2022.

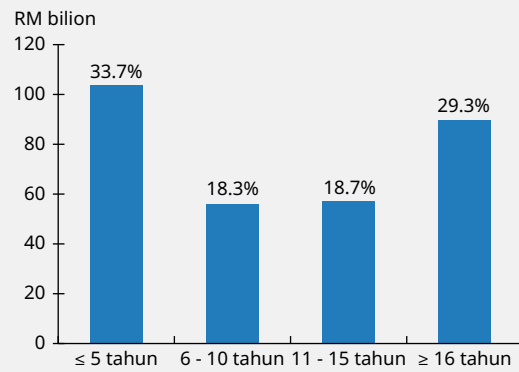
Kesimpulan

Liputan pelaporan liabiliti Kerajaan Persekutuan memberi gambaran sebenar obligasi kewangan keseluruhan Kerajaan. Selain itu, Kerajaan terus proaktif dalam memantau liabiliti dan pendedahan risiko bagi menilai dan menambah baik tahap keberhutangan seterusnya memastikan pengurusan hutang dan liabiliti dilaksanakan secara berhemat. Pelaporan liabiliti ini juga menunjukkan komitmen Kerajaan untuk mempertingkatkan ketelusan, akauntabiliti dan kredibiliti pengurusan fiskal.

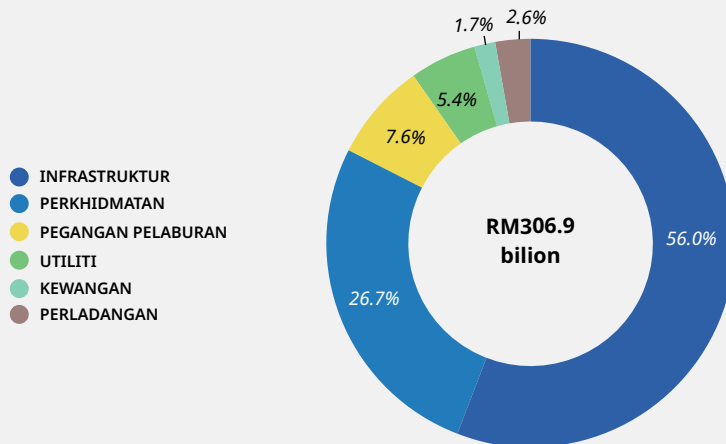
RAJAH 5.1. Jaminan Pinjaman Terkumpul



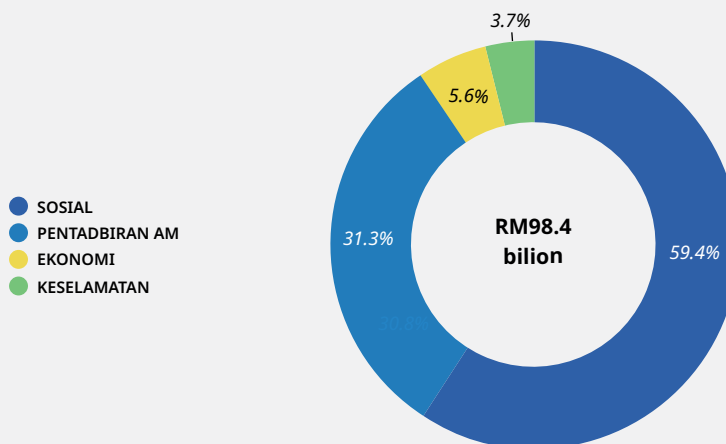
RAJAH 5.2. Profil Kematangan Jaminan Pinjaman¹



RAJAH 5.3. Jaminan Pinjaman mengikut Segmen¹



RAJAH 5.4. Obligasi PPP Terkumpul mengikut Sektor¹



¹Akhir Jun 2022

Sumber: Kementerian Kewangan dan Unit Kerjasama Awam Swasta (UKAS), Jabatan Perdana Menteri Malaysia