

SEKSYEN 5:

RISIKO FISKAL DAN LIABILITI

- Perspektif Keseluruhan
 - Rencana – Pengurusan Risiko Fiskal
- Jaminan Kerajaan
- Kerjasama Awam Swasta
- Kedudukan Hutang dan Liabiliti

SEKSYEN 5: RISIKO FISKAL DAN LIABILITI

Perspektif Keseluruhan

Instrumen dasar fiskal bukan sekadar meliputi pengurusan hasil dan perbelanjaan malah merangkumi instrumen fiskal lain terutamanya kerjasama awam swasta (PPP) dan jaminan kerajaan (GG) seperti yang digunakan kebanyakan ekonomi maju untuk melabur dalam projek infrastruktur awam. Pelaburan awam melalui inisiatif *off-budget* dilaksanakan untuk mempergiat pembangunan ekonomi dan mencapai outcome sosioekonomi yang disasarkan. Berikutan pertambahan program

dan projek melalui inisiatif ini, terdapat keperluan untuk menilai risiko fiskal khususnya yang berpunca daripada liabiliti luar jangka. Dalam konteks Malaysia, antara sumber risiko fiskal bagi Kerajaan meliputi GG, PPP dan liabiliti luar jangka yang lain. Risiko fiskal ini perlu dikenal pasti, dinilai dan dilaporkan untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai kedudukan kewangan Kerajaan. Penilaian dan pelaporan yang komprehensif mengenai risiko dan liabiliti fiskal penting untuk kemampanan ekonomi dan fiskal negara.

Rencana

Pengurusan Risiko Fiskal

Pengenalan

Sejak merdeka, Kerajaan Persekutuan telah melaksanakan 12 rancangan pembangunan lima tahun dengan matlamat untuk mencapai pembangunan ekonomi dan meningkatkan taraf kesejahteraan hidup rakyat. Malaysia telah membangun secara berperingkat bermula daripada ekonomi berasaskan pertanian kepada negara perindustrian dengan struktur ekonomi yang pelbagai serta pendapatan per kapita sebanyak USD9,828 pada akhir 2017. Inisiatif pembangunan Kerajaan melalui instrumen fiskal merupakan antara elemen teras yang menyumbang kepada peralihan struktur ekonomi negara. Walau bagaimanapun, penggunaan instrumen fiskal secara berlebihan akan meningkatkan pendedahan risiko fiskal terutamanya dari segi hutang dan liabiliti.

Secara umumnya, risiko fiskal didefinisikan sebagai kebarangkalian perbezaan kedudukan fiskal sebenar berbanding anggaran semasa penyediaan bajet atau unjuran lain. Ekonomi dan perdagangan global yang semakin saling berhubungkait menyebabkan ekonomi Malaysia lebih terdedah kepada risiko luaran dan dalaman, seterusnya mempengaruhi sasaran fiskal dan kedudukan hutang negara. Sehubungan itu, adalah penting bagi Kerajaan mengenal pasti dan menguruskan risiko fiskal secara komprehensif untuk memastikan kemampanan kedudukan fiskal dan tahap keberhutangan negara. Dasar fiskal dan monetari yang efektif akan membolehkan negara mengekalkan kestabilan makro dan terus berdaya saing pada peringkat global.

Selaras dengan tekad untuk mencapai matlamat pembangunan negara, Kerajaan perlu memastikan ruang fiskal yang mencukupi dan mengukuhkan keyakinan pelabur. Walaupun Malaysia mempunyai asas ekonomi yang kukuh, namun, pasaran mata wang dan kewangan negara terdedah kepada persepsi pelabur terutamanya berkaitan tadbir urus dan tindakan Kerajaan memandangkan negara merupakan ekonomi terbuka. Volatiliti arah aliran modal akan meningkatkan premium risiko dan memberi kesan kepada kos menjalankan perniagaan seterusnya menjejaskan ekonomi dan pasaran kewangan. Situasi ini boleh mengganggu keseimbangan fiskal dan kedudukan hutang negara di samping menjejaskan agenda pembangunan negara dan kesejahteraan rakyat.

Sumber Risiko Fiskal

Aspek asas dalam menguruskan pendedahan risiko fiskal secara berkesan adalah mengenal pasti sumber risiko fiskal. Berdasarkan rangka kerja konseptual Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF), terdapat tiga kategori utama risiko fiskal iaitu risiko ekonomi am, risiko spesifik dan risiko struktur atau institusi. Setiap komponen ini tersebut perlu dinilai terutamanya dari segi pendedahan terhadap kedudukan fiskal dan hutang negara.

a. Risiko ekonomi am

Kategori ini merujuk kepada impak daripada perbezaan kedudukan ekonomi dan fiskal sebenar berbanding anggaran semasa penggubalan bajet yang akan mempengaruhi sasaran fiskal dan hutang pada tahun tersebut. Sebagai contoh, sekiranya berlaku krisis ekonomi atau ketidakstabilan harga komoditi, kutipan hasil dan perbelanjaan subsidi berkaitan minyak akan turut berubah mengikut harga minyak dunia. Di samping itu, risiko fiskal juga berpunca daripada komponen makroekonomi lain seperti inflasi, kadar tukaran mata wang asing dan kadar faedah yang boleh menjejaskan sesebuah negara sekiranya mempunyai kadar hutang luar negeri yang tinggi.

b. Risiko spesifik

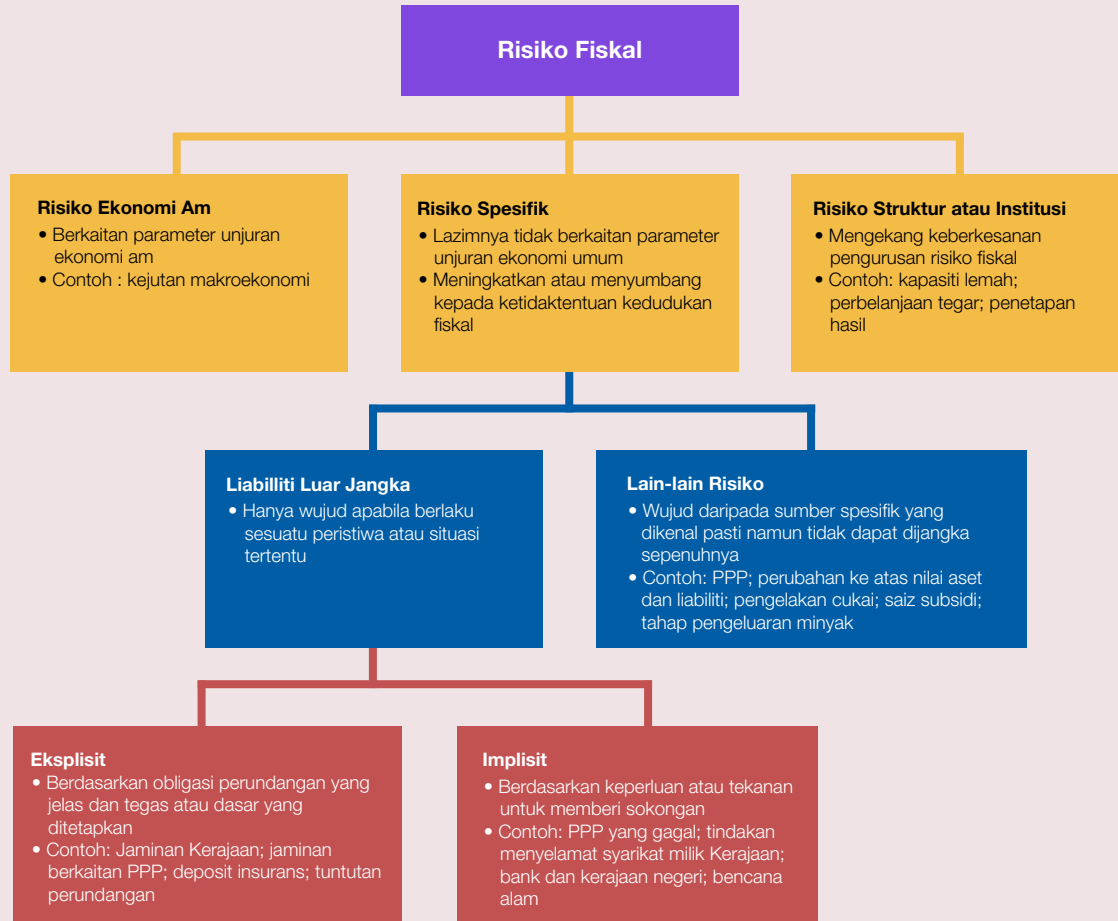
Risiko fiskal bagi kategori ini tidak mempunyai kaitan secara langsung dengan unjuran ekonomi tetapi bersifat unik bagi setiap negara. Walau bagaimanapun, risiko spesifik turut menyumbang kepada ketidakpastian kedudukan fiskal. Komponen lazim dalam kategori ini adalah liabiliti luar jangka yang merujuk kepada obligasi untuk membuat bayaran apabila berlaku sesuatu peristiwa atau situasi tertentu. Obligasi ini boleh dinyatakan secara eksplisit melalui dasar kerajaan atau perundangan mahupun secara implisit disebabkan keperluan atau desakan untuk memberi sokongan.

Di Malaysia, liabiliti luar jangka eksplisit terdiri daripada jaminan kerajaan (GG), komitmen kerjasama awam swasta (PPP) dan juga tuntutan perundangan terhadap Kerajaan Persekutuan melalui syarikat berkaitan kerajaan (GLC) atau syarikat bertujuan khas (SPV). Senarai GG diterbitkan dalam Penyata Kewangan Kerajaan Persekutuan pada setiap tahun. Liabiliti luar jangka implisit pula adalah jenis risiko yang tidak jelas serta kompleks untuk diukur dan dikenal pasti. Risiko ini merujuk kepada komitmen fiskal yang wujud disebabkan oleh jangkaan rakyat, kepentingan negara atau bagi menangani kegagalan pasaran. Sebagai contoh, sokongan atau bantuan perlu disediakan kepada institusi kewangan sekiranya berlaku krisis kewangan atau mangsa bencana alam berikutan kejadian banjir atau tanah runtuh.

c. Risiko struktur atau institusi

Kategori ini merujuk kepada aspek struktur dalam pengurusan kewangan awam yang boleh mengekang keberkesanan pengurusan risiko fiskal negara. Antara sumber risiko bagi kategori ini adalah struktur hasil atau perbelanjaan, sistem pengurusan bajet dan maklumat yang tidak simetri. Sebagai contoh, risiko hasil wujud sekiranya sesebuah negara terlalu bergantung kepada hasil berasaskan komoditi ataupun sumber hasil yang tidak pelbagai. Selain itu, proses penyediaan bajet yang terlalu fleksibel atau terlalu ketat boleh meningkatkan risiko fiskal apabila berlaku ketidakpastian atau kejutan luaran. Di samping itu, pengurus risiko fiskal tidak dapat mengesyorkan langkah berkesan untuk mengatasi risiko disebabkan instrumen fiskal yang tidak mencukupi serta kekurangan maklumat yang berkualiti dan tepat pada masa.

Jenis Risiko Fiskal



Sumber: Tabung Kewangan Antarabangsa.

Rangka Kerja Semasa

Kerajaan telah menetapkan mekanisme kawalan dalam bentuk peraturan fiskal dan hutang bertujuan mengawal kedudukan fiskal dan serta mengehadkan tahap keberhutangan. Melalui Akta Pinjaman (Tempatan) 1959 dan Akta Pendanaan Kerajaan 1983, pinjaman terkumpul Kerajaan Persekutuan untuk perbelanjaan pembangunan dihadkan pada kadar 55% daripada KDNK. Di samping itu, Akta Pinjaman Luar Negeri 1963 turut mengehadkan hutang dalam denominasi mata wang asing pada RM35 bilion dan amaun maksimum bil Perbendaharaan konvensional pada RM10 bilion.

Kerajaan juga tertakluk kepada beberapa garis panduan pentadbiran bagi mengukuhkan lagi disiplin fiskal. Antaranya, baki semasa mesti mencatatkan lebihan, iaitu hasil perlu sentiasa melebihi perbelanjaan mengurus. Lebihan semasa itu digunakan untuk membiayai sebahagian daripada perbelanjaan pembangunan. Garis panduan ini bertujuan memastikan perbelanjaan mengurus dibiayai melalui hasil manakala pinjaman hanya untuk perbelanjaan pembangunan. Bayaran khidmat hutang pula tidak boleh melebihi 15% daripada hasil atau perbelanjaan mengurus bagi memastikan kemampuan untuk berhutang dan perbelanjaan yang produktif. Di samping itu, bayaran ini diklasifikasikan sebagai perbelanjaan tanggungan yang diberi keutamaan berbanding perbelanjaan lain.

Kementerian Kewangan telah mengambil langkah proaktif dengan menubuhkan dua jawatankuasa utama iaitu Jawatankuasa Kewangan Awam dan Jawatankuasa Pembaharuan Cukai. Jawatankuasa Kewangan Awam dipengerusikan oleh Menteri Kewangan dan ahlinya terdiri daripada Menteri Hal Ehwal Ekonomi, Gabenor Bank Negara dan pegawai kanan Kerajaan. Mandat utama jawatankuasa ini adalah bertujuan memperkukuh struktur institusi pengurusan fiskal negara. Jawatankuasa peringkat tinggi ini akan membincangkan isu-isu penting berkaitan fiskal termasuk pelan mitigasi dalam pengurusan risiko fiskal. Objektif Jawatankuasa Pembaharuan Cukai pula bertujuan menambah baik struktur percukaian dan memperluas asas hasil negara.

Amalan Terbaik dan Melangkah ke Hadapan

Dalam persekitaran ekonomi global dan hubungan perdagangan global yang semakin kompleks dan saling berhubung kait, setiap negara perlu dilengkapi dengan instrumen dan sumber yang mencukupi dalam mengurus risiko fiskal. Walaupun ciri risiko fiskal adalah berbeza bagi setiap negara, namun komponen dan faktor fiskal adalah sama terutamanya dalam bentuk sumber seperti hasil dan perbelanjaan, peranan peraturan fiskal, ketersediaan dan analisa maklumat serta keupayaan modal insan. Di samping itu, pengurusan risiko secara komprehensif juga melibatkan proses utama yang sama meliputi pengenalanpastian risiko, penilaian dan mitigasi risiko serta pelaksanaan dan semakan semula dasar.

Institusi antarabangsa seperti IMF, Bank Dunia, dan Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) telah menjalankan kajian serta menggariskan beberapa cadangan yang boleh dilaksanakan berdasarkan amalan terbaik dan pengalaman beberapa negara. Memandangkan kejutan fiskal antara negara saling berkait, IMF secara aktif menyokong serta menggalakkan negara anggotanya untuk menambah baik analisis dan pengurusan risiko fiskal. Bantuan teknikal yang disediakan oleh IMF termasuk penyediaan lembaranimbangan sektor awam; pembangunan institusi dan kapasiti untuk mengenal pasti risiko fiskal yang spesifik dan menilai kesannya; menjalankan ujian ketahanan fiskal; dan mengambil kira elemen risiko dalam sasaran fiskal jangka masa sederhana.

Penggubalan rangka kerja fiskal yang kukuh dan komprehensif merupakan asas penting untuk memastikan keberkesanan dasar fiskal. Walaupun peraturan fiskal sedia ada telah menyokong pelaksanaan agenda pembangunan negara, namun terdapat keperluan yang mendesak untuk menambah baik dan memperkukuh lagi rangka kerja fiskal terutamanya dalam era pendigitalan serta persekitaran ekonomi global yang tidak menentu. Cadangan amalan terbaik yang boleh diguna pakai dalam rangka kerja fiskal antaranya adalah seperti berikut:

a. IMF Fiscal Transparency Code

Kod ini menetapkan prinsip ketelusan berdasarkan kepada empat asas utama iaitu pelaporan fiskal; unjuran dan belanjawan; analisis dan pengurusan risiko; dan pengurusan sumber hasil. Dalam pengurusan risiko fiskal, kerajaan disarankan supaya melapor, menganalisis dan mengurus risiko untuk memastikan keberkesanan penyelarasan dan pelaksanaan keputusan dasar fiskal bagi keseluruhan sektor awam.

b. Rangka kerja perundangan dan pentadbiran yang jelas

Rangka kerja perundangan adalah penting bagi memastikan keberkesanan pengurusan risiko terutamanya dari segi penetapan peranan dan tanggungjawab yang jelas. Rangka kerja dan parameter fiskal yang jelas akan menjadi panduan dalam pentadbiran hasil, pelaburan, komitmen dan penggunaan dana awam. Beberapa negara telah menggubal undang-undang berkaitan tanggungjawab dan tadbir urus dasar fiskal serta menetapkan peraturan fiskal yang berkaitan dengan had defisit, hutang, jaminan dan lain-lain komitmen liabiliti luar

jangka. Di samping itu, terdapat keperluan untuk menyelaraskan dan mengambil kira semua risiko ke dalam belanjawan terutamanya pendedahan liabiliti luar jangka dan syarikat milik kerajaan bagi memastikan rangka kerja belanjawan yang lebih komprehensif.

c. Penyelarasan institusi

Komponen utama bagi kategori ini adalah dasar pengurusan risiko, penubuhan badan kawal selia dan struktur akauntabiliti yang akan menentukan entiti yang bertanggungjawab dalam memantau risiko fiskal. Justeru, Kerajaan telah menubuhkan Jawatankuasa Teknikal Risiko Fiskal dan Liabiliti Luar Jangka untuk memantau dan menyelaraskan pengurusan risiko fiskal dengan lebih baik.

d. Ketersediaan dan analisis maklumat

Senarai komponen utama risiko fiskal yang komprehensif perlu dikumpul dan dianalisis dari segi pendedahannya terhadap kedudukan fiskal. IMF turut mencadangkan supaya setiap negara anggota melaksanakan ujian ketahanan bagi mengukur daya tahan rangka kerja fiskal. Di samping itu, kaedah penilaian dan pemantauan yang lebih terperinci perlu diguna pakai dalam menganalisis setiap inisiatif pelaburan dan program fiskal bagi mengawal dan menyediakan langkah mitigasi risiko fiskal. Bagi tujuan ini, Kerajaan komited untuk melaksanakan perakaunan akruan yang akan melaporkan kedudukan keseluruhan aset dan liabiliti Kerajaan. Selain itu, penerbitan Penyataan Risiko Fiskal akan dikaji dalam usaha menambah baik analisis risiko fiskal.

Kesimpulan

Kerajaan mengiktiraf keperluan untuk menambah baik pengurusan risiko fiskal dan mewujudkan rangka kerja fiskal yang lebih mantap. Di samping itu, Kerajaan bertekad melaksanakan langkah fiskal yang lebih berhemat dan bertanggungjawab selaras dengan komitmen untuk mengurangkan lagi risiko pendedahan hutang dan liabiliti negara. Kaedah sedia ada untuk meningkatkan kecekapan hasil dan perbelanjaan masih belum menyeluruh dan perlu dilengkapi dengan rangka kerja pengurusan risiko fiskal yang lebih strategik serta berpandangan jauh. Berteraskan kepada prinsip kecekapan, akauntabiliti dan ketelusan, Kerajaan akan mempergiat inisiatif tadbir urus fiskal bagi mengukuhkan disiplin fiskal ke arah menjana pertumbuhan ekonomi yang mampan.

Rujukan:

- Budina, N. & Petrie, M. (2013). *Managing and Controlling Fiscal Risks Chapter 5 (pp.175–204) Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, International Monetary Fund.
- Cebotari, A., Davis, J., Lusinyan, L., Mati, A., Mauro, P., Petrie, M. & Velloso, R. (2009). *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*, International Monetary Fund.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V. & Pattillo, C. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, International Monetary Fund.
- Hemming, R. & International Monetary Fund. (2006). *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. International Monetary Fund.
- IMF (2016). *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*, IMF Policy Paper, International Monetary Fund.
- Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I. & Zymek, R. (2009). *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF Staff Paper, International Monetary Fund.

Jaminan Kerajaan

Jaminan Kerajaan tertakluk di bawah Akta Jaminan Pinjaman (Pertubuhan Perbadanan) 1965 [Akta 96]. Akta ini membenarkan Kerajaan memberi jaminan ke atas pinjaman atau pembiayaan yang diterbitkan oleh badan korporat atau entiti tertentu iaitu badan berkanun, syarikat berkaitan kerajaan serta syarikat kerajaan negeri atau anak syarikat. Entiti yang menerima fasiliti GG bertanggungjawab ke atas obligasi pinjaman manakala Kerajaan merupakan penanggung obligasi kedua atau penjamin. Selain itu, Seksyen 8 Akta 96 turut memperuntukkan supaya entiti bertanggungjawab membayar semula liabiliti (termasuk faedah atau kadar keuntungan) yang ditanggung oleh Kerajaan di bawah GG. Kemudahan GG membolehkan entiti mendapat pinjaman dengan terma yang lebih baik seperti kadar kupon yang lebih rendah dan memberi ruang kepada entiti untuk mengurus pendedahan risiko.

Pada akhir Jun 2018, jumlah hutang GG terkumpul mencatat RM258.4 bilion atau 18.1% daripada KDNK (akhir 2017: RM238.2 bilion; 17.6%). Sebahagian besar GG yang diluluskan dalam tempoh tersebut bertujuan membiayai projek infrastruktur termasuk transit aliran massa (MRT), transit aliran ringan (LRT), Lebuhraya Pan Borneo dan Landasan Keretapi Pantai Timur (ECRL). Jaminan juga diberikan kepada Perbadanan Tabung Pendidikan Tinggi Nasional (PTPTN) yang mengurus pinjaman pendidikan tertiar dan

Lembaga Pembiayaan Perumahan Sektor Awam (LPPSA) bagi pinjaman perumahan penjawat awam. Sekitar 90% daripada jaminan pinjaman terkumpul adalah dalam denominasi ringgit manakala selebihnya renminbi, yen dan dolar AS. Keadaan ini membolehkan pendedahan risiko terhadap kadar tukaran mata wang asing diminimumkan.

Pada akhir Jun 2018, GG terkumpul sektor infrastruktur merangkumi 47.8% diikuti oleh perkhidmatan (22.7%), pegangan pelaburan (13%), utiliti (11.1%), kewangan (3.8%) dan perladangan (1.6%). Purata profil kematangan bagi GG adalah 8 tahun dengan 58% daripada jumlah GG dijangka matang dalam tempoh 10 tahun manakala selebihnya 10 tahun dan ke atas.

Fasiliti GG disediakan kepada program sosioekonomi seperti pelajaran dan perumahan. Sebagai contoh, PTPTN merupakan penerima GG untuk program berorientasikan sosial. Pemberian GG kepada PTPTN membolehkan penerbitan dana yang mencukupi untuk skim pembiayaan pendidikan tertiar. Fasiliti GG dapat mengurangkan kos pembiayaan seterusnya membolehkan PTPTN menyalurkan pinjaman dengan hanya mengenakan kadar ujrah minimum 1% bagi membantu mengurangkan beban bayaran balik peminjam. Fasiliti GG juga diberikan kepada LPPSA agar mendapat pinjaman pada kadar rendah bagi membiayai pinjaman perumahan penjawat awam. Risiko pinjaman adalah rendah dengan aliran tunai yang terjamin kerana bayaran balik pinjaman perumahan tersebut dibuat

Jadual 5.1. 10 Jaminan Pinjaman Utama pada akhir Jun 2018

	RM juta	Bahagian (%)	Bahagian kepada KDNK (%)
Jumlah jaminan pinjaman	258,392	100.0	18.1
<i>antaranya:</i>			
Danainfra Nasional Bhd	48,380	18.7	3.4
Perbadanan Tabung Pendidikan Tinggi Nasional	38,450	14.9	2.7
Prasarana Malaysia Bhd	28,414	11.0	2.0
Malaysia Rail-Link Sdn Bhd	19,020	7.4	1.3
Khazanah Nasional Bhd	17,000	6.6	1.2
Lembaga Pembiayaan Perumahan Sektor Awam	13,750	5.3	1.0
Pengurusan Air SPV Bhd	13,310	5.1	0.9
Projek Lebuhraya Usahasama Bhd	11,000	4.3	0.8
Suria Strategic Energy Resources Sdn Bhd	8,049	3.1	0.5
GovCo Holdings Bhd	7,300	2.8	0.5
Jumlah	204,673	79.2	14.3

Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia.

melalui potongan gaji dan cagaran hartanah kepada LPPSA. Oleh itu, kebarangkalian pinjaman GG mungkir adalah sangat minimum.

Selain itu, fasiliti GG juga disediakan untuk projek infrastruktur awam seperti rel, jambatan bertol dan lapangan terbang. Walau bagaimanapun, Kerajaan perlu menyediakan bantuan kewangan dalam bentuk kupon atau bayaran keuntungan semasa tempoh pembinaan dan pada peringkat awal operasi disebabkan aliran pendapatan yang tidak mencukupi terutamanya untuk operasi perkhidmatan rel. Bantuan kewangan ini diambil kira sebagai GG yang perlu ditanggung Kerajaan. Sebagai contoh, DanaInfra Nasional Bhd (DanaInfra) mendapatkan dana bagi pembangunan infrastruktur MRT manakala Kerajaan menyediakan peruntukan tahunan untuk membayar pinjaman serta khidmat hutang DanaInfra memandangkan hasil kutipan tambang masih tidak mencukupi kerana perkhidmatan MRT baru beroperasi. Peruntukan yang diberikan oleh Kerajaan bertujuan memastikan kelancaran pelaksanaan dan operasi. Pemberian GG bukan sahaja untuk mendapatkan pembiayaan pada kadar rendah tetapi juga bagi memastikan rakyat menikmati kadar tambang berpatutan seterusnya mengurangkan kos pengangkutan, menggalakkan penggunaan pengangkutan awam serta mengurangkan pelepasan karbon.

Projek infrastruktur pengangkutan awam lain yang menerima peruntukan seumpama ini termasuk Prasarana Malaysia Bhd dan Jambatan Kedua Sdn Bhd. Entiti tersebut menerima bantuan atau geran daripada Kerajaan melalui perbelanjaan operasi (item pindahan) dan dimasukkan dalam belanjawan. Jumlah peruntukan ditentukan berdasarkan keperluan aliran tunai dan tidak semestinya secara tetap atau tahunan. Hutang GG ini diambil kira sebagai obligasi Kerajaan kerana Kerajaan menanggung sebahagian daripada aliran tunai entiti tersebut. Walaupun hutang entiti yang terlibat masih belum mungkir, namun amalan ini adalah bagi memastikan pengurusan hutang yang lebih berhemat. Projek ECRL serta Trans-Sabah Gas Pipeline dan Multi-Product Pipeline yang sedang dikaji semula menyebabkan fasiliti GG bagi projek tersebut diambil kira sebagai obligasi langsung Kerajaan. Pada akhir Jun 2018, GG yang perlu ditanggung Kerajaan dianggarkan berjumlah RM117.5 bilion atau 8.2% daripada KDNK.

Kerjasama Awam Swasta

Sejarah PPP di Malaysia bermula sejak 1980-an dengan pengenalan Dasar Pensyarikatan Malaysia pada 1981 dan Dasar Penswastaan pada 1983. Dasar berkenaan diperkenalkan sebagai usaha mengurangkan beban kewangan dan pentadbiran Kerajaan. Pada masa sama, dasar tersebut dapat mengeratkan kerjasama dan menggalakkan penglibatan sektor swasta dalam pembangunan negara dengan matlamat strategik untuk meningkatkan daya saing Malaysia.

Inisiatif PPP merupakan perkongsian pintar antara Kerajaan dan sektor swasta bertujuan menyediakan infrastruktur awam, kemudahan komuniti dan perkhidmatan yang berkaitan. Umumnya, PPP melibatkan perkongsian pelaburan, risiko, tanggungjawab dan ganjaran antara rakan kongsi. Objektif utama kerjasama ini diwujudkan bertujuan memastikan kecekapan pelaksanaan reka bentuk, pembinaan, operasi dan penyelenggaraan infrastruktur untuk meningkatkan perkhidmatan kepada rakyat. Sejak diperkenalkan, PPP telah memainkan peranan penting sebagai sebahagian daripada perancangan ekonomi negara dalam pelaburan infrastruktur dan perkhidmatan. Kecekapan pelaksanaan projek PPP memberikan nilai faedah terbaik kepada rakyat.

Dalam konteks Malaysia, PPP umumnya terdiri daripada penswastaan dan inisiatif pembiayaan swasta (PFI). Kaedah penswastaan termasuk penjualan aset atau ekuiti, pengkorporatan, pertukaran tanah, Bina-Kendali-Pindah (BOT), Bina-Kendali-Milik (BOO), kontrak penyumberan luar/pengurusan dan pajakan. Kaedah PFI pula termasuk Bina-Pajak-Pindah (BLT), Bina-Pajak-Selenggara-Pindah (BLMT) dan Bina-Pajak-Selenggara-Kendali-Pindah (BLMOT). Sehingga kini, Malaysia telah berjaya melaksanakan lebih daripada 400 projek PPP dalam pelbagai sektor.

Pada akhir Jun 2018, terdapat 100 projek PPP melibatkan komitmen Kerajaan berjumlah RM135.1 bilion dengan tempoh konsesi antara 10 hingga 30 tahun dan komitmen pembayaran terakhir pada 2047. Kebanyakan komitmen PPP Kerajaan merupakan pembayaran untuk kontrak BLMT yang melibatkan 48 projek. Obligasi ini merangkumi caj ketersediaan (availability), caj penyelenggaraan, caj penggantian aset dan lain-lain caj berkaitan.

Inisiatif PPP telah digunakan secara meluas merentasi sektor sosial, pentadbiran am, ekonomi dan keselamatan. Sektor sosial melibatkan 49 projek dengan komitmen sebanyak RM55 bilion atau 40.7% iaitu termasuk kampus politeknik dan UiTM, Hub Pendidikan Tinggi Pagoh dan perkhidmatan sokongan hospital. Sektor pentadbiran am yang merupakan sektor kedua terbesar meliputi 29 projek dengan komitmen sebanyak RM38.6 bilion atau 28.6%. Projek tersebut termasuk pembinaan bangunan Kerajaan, Rangkaian Telekomunikasi Bersepadu Kerajaan (MyGov*Net) dan Sistem Pengurusan Fleet Kenderaan. Sektor ekonomi pula melibatkan 15 projek dengan jumlah komitmen RM37.9 bilion atau 28% termasuk Terminal Pengangkutan Bersepadu Gombak; kompleks perikanan di Kuching, Sarawak; dan penyelenggaraan jalan persekutuan. Sementara itu, sektor keselamatan merangkumi 2.7% atau RM3.6 bilion terdiri daripada tujuh projek termasuk pembangunan kompleks Imigresen, Kastam dan Kuarantin di Bukit Kayu Hitam, Kedah; Sistem Penguatkuasaan dan Pendaftaran Negara (Sistem Biometrik); dan pembangunan pangkalan kapal.

Kerajaan juga telah menubuhkan Pembinaan BLT Sdn Bhd (PBLT) pada 2005 yang bertanggungjawab membangunkan kuarters dan fasiliti untuk Polis Diraja Malaysia. Konsep PPP hibrid diguna pakai melalui potongan elaun perumahan penghuni kuarters. Syarikat PBLT telah berjaya melaksanakan 74 projek dengan obligasi terkumpul berjumlah RM6.3 bilion pada akhir Jun 2018. Selain itu, Akaun Amanah PFI telah diwujudkan dalam Rancangan Malaysia Kesembilan untuk membiayai projek infrastruktur termasuk sekolah, hospital, perumahan, universiti dan institut latihan, bangunan kerajaan, tadahan air serta kerjasama pengubahsuaian dan baik pulih. Obligasi terkumpul pada akhir Jun 2018 berjumlah RM43.5 bilion.

Kedudukan Hutang dan Liabiliti

Selaras dengan pemantauan hutang dan liabiliti Kerajaan yang lebih menyeluruh, pelaporan hutang telah mengambil kira hutang langsung Kerajaan Persekutuan, liabiliti luar jangka yang perlu ditanggung Kerajaan dan obligasi lain. Struktur pelaporan tersebut membolehkan penilaian berkesan terhadap tahap keberhutangan dan pendedahan risiko Kerajaan seterusnya mencerminkan pengurusan hutang dan liabiliti yang lebih berhemat. Pelaporan ini juga selaras dengan piawaian International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) dan Public Sector Debt Statistics oleh IMF dan akan diaplikasi apabila Kerajaan beralih kepada amalan perakaunan akruan menjelang 2021.

Kerajaan mengambil pendekatan lebih berhemat dan realistik terutamanya dalam aspek pengurusan fiskal dengan pelaporan yang lebih komprehensif bagi menggambarkan obligasi keseluruhan Kerajaan. Pelaporan liabiliti luar jangka yang perlu ditanggung Kerajaan akan memberi gambaran keseluruhan hutang Kerajaan dan implikasi kewangan jangka masa panjang. Di samping itu, pelaporan dan pemantauan rapi liabiliti langsung dan tidak langsung dapat meningkatkan ketelusan, akauntabiliti dan pengurusan kewangan yang baik. Berdasarkan prinsip ini, Kerajaan percaya keyakinan pelabur terhadap Malaysia dapat diperkukuh.

Pada akhir Jun 2018, hutang dan liabiliti Kerajaan Persekutuan berjumlah RM1,065.9 bilion atau 74.5% daripada KDNK berbanding 80.3% pada akhir 2017. Jumlah ini telah mengambil kira hutang Kerajaan Persekutuan sebanyak RM725.2 bilion atau 50.7% daripada KDNK, GG yang ditanggung Kerajaan berjumlah RM117.5 bilion (8.2%), hutang bersih 1MDB

Jadual 5.2. Hutang dan Liabiliti Kerajaan Persekutuan

	RM bilion		Bahagian kepada KDNK (%)	
	akhir 2017	akhir Jun 2018	akhir 2017	akhir Jun 2018
Hutang Kerajaan Persekutuan	686.8	725.2	50.7	50.7
Jaminan yang perlu ditanggung Kerajaan	102.1	117.5	7.5	8.2
1Malaysia Development Berhad (hutang bersih)	38.3	38.3	2.8	2.7
Liabiliti lain (PPP, PFI dan PBLT)	260.1	184.9	19.2	12.9
Jumlah	1,087.3	1,065.9	80.3	74.5

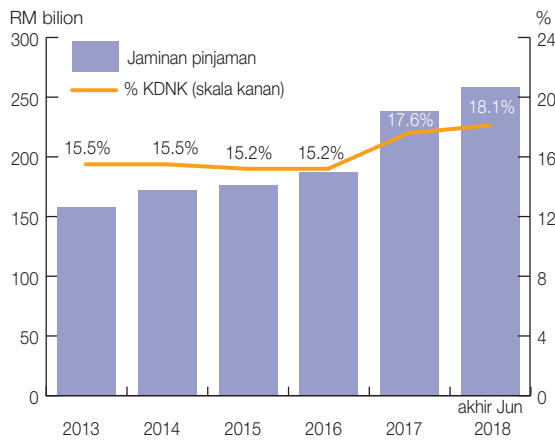
Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia.

sebanyak RM38.3 bilion (2.7%) dan liabiliti lain berjumlah RM184.9 bilion (12.9%). Pengurangan ini disebabkan oleh langkah yang dilaksanakan oleh Kerajaan, termasuk mengkaji semula semua projek infrastruktur mega serta struktur kos projek berdasarkan keperluan, skop dan keutamaan; mendapatkan pembiayaan terutamanya melalui pasaran domestik bagi meminimumkan pendedahan kepada risiko tukaran mata wang asing; membuat pinjaman hanya untuk membiayai projek pembangunan; dan menstruktur semula hutang yang mempunyai kos pembiayaan tinggi.

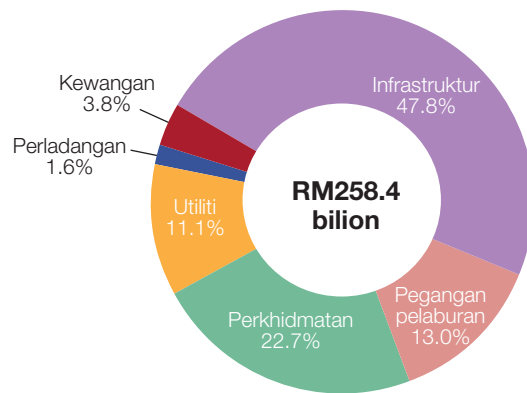
Berdasarkan kedudukan ekonomi semasa, projek PPP baharu yang memberi implikasi kewangan

kepada Kerajaan tidak akan dilaksanakan. Walau bagaimanapun, cadangan projek baharu akan diteliti mengguna pakai model PPP yang ditambah baik dengan pelaksanaan melalui tender terbuka. Selain itu, inisiatif untuk mengukuhkan tadbir urus fiskal, khususnya mewujudkan rangka kerja pengurusan risiko fiskal akan dipertimbang dalam jangka sederhana bagi memastikan pematuhan disiplin fiskal. Melangkah ke hadapan, hutang dan liabiliti Kerajaan Persekutuan dijangka berkurang kerana Kerajaan akan mempertimbangkan dan mengambil langkah bersesuaian dalam mengurangkan pendedahan hutang dan liabiliti seterusnya mengurangkan beban fiskal Kerajaan.

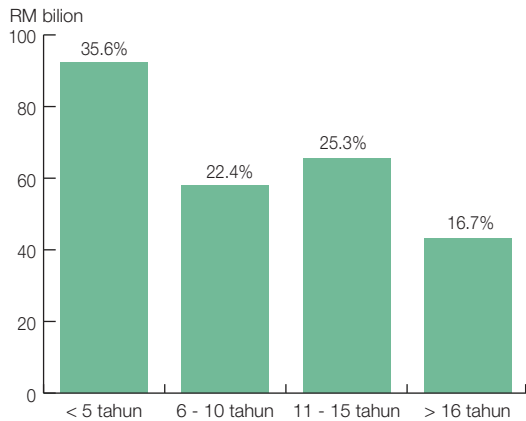
Rajah 5.1. Jaminan Pinjaman Terkumpul



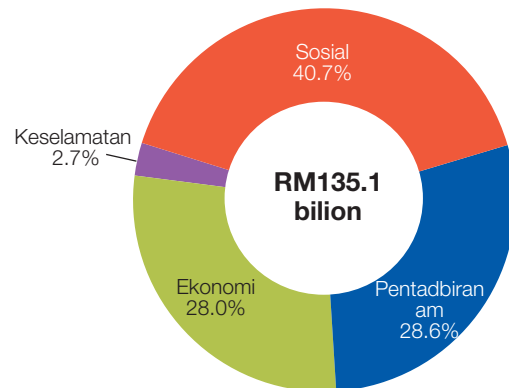
Rajah 5.2. Jaminan Pinjaman Terkumpul Mengikut Sektor (pada akhir Jun 2018)



Rajah 5.3. Profil Kematangan Jaminan Pinjaman (pada akhir Jun 2018)



Rajah 5.4. Obligasi PPP Terkumpul Mengikut Sektor (pada akhir Jun 2018)



Sumber: Unit Kerjasama Awam Swasta (UKAS) dan Kementerian Kewangan Malaysia.

