

# SEKSYEN 1:

## PERSPEKTIF KESELURUHAN DASAR FISKAL

- Perspektif Keseluruhan
- Pendirian Fiskal
  - Rencana – Keperluan Pembaharuan Fiskal
- Prestasi 2018
- Tinjauan 2019
- Rangka Kerja Fiskal Jangka Sederhana 2019 – 2021



# SEKSYEN 1: PERSPEKTIF KESELURUHAN DASAR FISKAL

## Perspektif Keseluruhan

Dasar fiskal kukuh merupakan prasyarat bagi mencapai kestabilan makroekonomi dan agenda pembangunan negara yang mampan. Dasar ini bukan hanya berkaitan kecekapan hasil dan perbelanjaan tetapi turut merangkumi struktur institusi dan tadbir urus; pelaporan telus dan berkualiti; penggubalan dasar yang mempunyai kredibiliti dan mampan; dan pengurusan risiko yang berkesan. Dasar fiskal Malaysia bertujuan meningkatkan daya saing dan daya tahan ekonomi, memastikan pertumbuhan mampan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pada masa sama, Kerajaan perlu memperkukuh kedudukan kewangan dengan memperluas asas hasil dan mengoptimalkan perbelanjaan. Langkah ini dapat mewujudkan ruang fiskal untuk melaksanakan langkah kitaran balas bagi menggalakkan pertumbuhan ekonomi dan memastikan paras hutang yang mampan.

Kerajaan komited meningkatkan kedudukan kewangan awam ke tahap yang lebih baik berdasarkan tiga prinsip utama iaitu kecekapan, akauntabiliti dan ketelusan. Dalam hal ini, disiplin dan akauntabiliti fiskal penting untuk diterapkan bagi memastikan pengurusan fiskal yang berhemat. Berdasarkan prinsip tersebut,

Kerajaan telah melaksanakan beberapa inisiatif yang berkaitan dengan pendedahan maklumat kewangan, pengoptimuman perbelanjaan dan peningkatan hasil.

Pelaksanaan projek pelaburan awam melalui pendekatan *off-budget* seperti instrumen jaminan kerajaan dan kaedah kerjasama awam swasta merupakan amalan terbaik yang dilaksanakan oleh negara maju. Pendekatan ini sesuai dilaksanakan kerana melibatkan keperluan modal yang tinggi dan tempoh mendapatkan pulangan balik pelaburan yang panjang terutamanya untuk projek pengangkutan awam. Walau bagaimanapun, bagi menggambarkan kedudukan fiskal yang lebih telus, Kerajaan telah mengenal pasti dan melaporkan beberapa komitmen *off-budget* yang tidak selari dengan amalan terbaik serta mempunyai implikasi fiskal sebagai sebahagian daripada tanggungjawab langsung Kerajaan. Di samping itu, pembayaran khidmat hutang serta perbelanjaan pembangunan beberapa syarikat berkaitan Kerajaan melalui pendekatan *off-budget* turut diambil kira dalam belanjawan tahunan. Justeru, pendekatan ini akan memastikan pembuatan keputusan lebih bertanggungjawab dari aspek fiskal terutama keputusan yang melibatkan implikasi kewangan signifikan dan bagi tempoh jangka masa panjang.

**Jadual 1.1. Kedudukan Kewangan Kerajaan Persekutuan 2017 – 2019**

	RM juta			Perubahan (%)			Bahagian kepada KDNK (%)		
	2017	2018 <sup>1</sup>	2019 <sup>2</sup>	2017	2018 <sup>1</sup>	2019 <sup>2</sup>	2017	2018 <sup>1</sup>	2019 <sup>2</sup>
Hasil	220,406	236,460	261,814	3.8	7.3	10.7	16.3	16.5	17.1
Perbelanjaan mengurus	217,695	235,450	259,850	3.6	8.2	10.4	16.1	16.4	17.0
<b>Baki semasa</b>	<b>2,711</b>	<b>1,010</b>	<b>1,964</b>				<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
Perbelanjaan pembangunan kasar	44,884	54,900	54,700	6.9	22.3	-0.4	3.3	3.8	3.6
Tolak: Terimaan balik pinjaman	1,852	563	656	37.6	-69.6	16.5	0.1	0.0	0.0
Perbelanjaan pembangunan bersih	43,032	54,337	54,044	5.9	26.3	-0.5	3.2	3.8	3.5
<b>Baki Keseluruhan</b>	<b>-40,321</b>	<b>-53,327</b>	<b>-52,080</b>				<b>-3.0</b>	<b>-3.7</b>	<b>-3.4</b>
Tolak: Bayaran khidmat hutang	27,863	30,882	33,000	5.2	10.8	6.9	2.1	2.2	2.2
<b>Baki primer</b>	<b>-12,458</b>	<b>-22,445</b>	<b>-19,080</b>				<b>-0.9</b>	<b>-1.6</b>	<b>-1.2</b>

<sup>1</sup> Anggaran disemak.

<sup>2</sup> Anggaran Belanjawan, tidak termasuk langkah Belanjawan 2019.  
Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia.

Kerajaan juga sedang mengambil langkah mengoptimalkan perbelanjaan secara lebih menyeluruh dengan memberi tumpuan kepada mengelakkan pembaziran dan ketirisan di samping memastikan pelaksanaan program dan projek terus menyokong pertumbuhan. Beberapa langkah utama termasuk menyusun semula fungsi kementerian dan agensi; mengecilkan skop serta menamatkan program dan projek yang kurang keutamaan selain mempunyai kesan pengganda ekonomi yang rendah; dan menambah baik dasar perolehan Kerajaan termasuk mengkaji semula klausa dan terma kontrak untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanan pengurusan kontrak. Selain itu, Kerajaan telah menubuhkan Jawatankuasa Kewangan Awam yang dipengerusikan oleh Menteri Kewangan dengan keahlian terdiri daripada Menteri Hal Ehwal Ekonomi, Gabenor Bank Negara Malaysia dan pegawai kanan Kerajaan bagi meningkatkan keberkesanan pengurusan dan pelaksanaan pelbagai inisiatif fiskal. Jawatankuasa ini akan melapor dapatan dan mencadangkan langkah berkaitan fiskal kepada Jawatankuasa Dasar Fiskal (FPC) yang dipengerusikan oleh Perdana Menteri untuk perbincangan lanjut terutamanya perkara berkaitan agenda pembangunan nasional.

Dari aspek peningkatan hasil, Kerajaan telah menubuhkan Jawatankuasa Pembaharuan Cukai bagi melaksanakan kajian menyeluruh mengenai sistem percukaian Malaysia termasuk insentif cukai dan meneroka sumber pendapatan baharu yang mampan. Tanggungjawab utama jawatankuasa ini adalah untuk merapatkan jurang cukai dan meningkatkan kecekapan percukaian bagi meningkatkan kutipan hasil cukai selari dengan kadar pertumbuhan ekonomi. Kerajaan juga telah memperkenalkan semula Cukai Jualan dan Cukai Perkhidmatan (SST) bagi menggantikan Cukai Barang dan Perkhidmatan (GST) di samping meningkatkan peruntukan untuk pembayaran balik cukai pendapatan.

Secara keseluruhan, Kerajaan perlu menetapkan semula haluan konsolidasi fiskal mulai 2018 dengan mengambil kira asas hasil yang lebih rendah, peruntukan tambahan untuk perbelanjaan *off-budget* dan pembayaran balik cukai. Sehubungan itu, sasaran defisit fiskal bagi 2018 disemak semula pada kadar lebih tinggi. Walau bagaimanapun, perlu diambil perhatian bahawa semakan tersebut disebabkan oleh hala tuju dasar baharu di samping mengambil kira

pelarasan fiskal jangka masa pendek. Kerajaan akan meneruskan semula konsolidasi fiskal mulai 2019 selaras dengan komitmen untuk memperkukuh kewangan awam. Asas ekonomi yang mantap, sektor kewangan yang stabil dan modal mencukupi disokong oleh tadbir urus fiskal yang lebih baik akan menyediakan platform yang teguh dalam memperkukuh kedudukan kewangan Kerajaan.

## Pendirian Fiskal

Kerajaan akan terus melaksanakan dasar fiskal berkembang iaitu jumlah dibelanjakan dalam ekonomi adalah lebih tinggi berbanding jumlah kutipan hasil. Pendirian tersebut adalah wajar mengambil kira tahap simpanan domestik negara yang tinggi. Mudah tunai tinggi dalam pasaran kewangan tempatan menyediakan ruang mencukupi untuk sektor swasta meningkatkan pelaburan tanpa menghadapi masalah mendapatkan pembiayaan disebabkan pinjaman sektor Kerajaan. Selain itu, pelabur tempatan juga akan mendapat manfaat daripada terbitan hutang Kerajaan berikutan kadar pulangan yang stabil.

Bagi pengurusan kewangan jangka masa terdekat, Kerajaan telah menyemak semula dasar pelaburan infrastruktur awam terutamanya projek mega seperti landasan Rel Pantai Timur, Rel Berkelajuan Tinggi, Trans-Sabah Gas Pipeline dan Multi-Product Pipeline. Sementara itu, projek infrastruktur awam lain masih dilaksanakan dengan struktur kos yang disemak semula. Langkah ini bertujuan mengimbangi antara komitmen masa hadapan dan kedudukan kewangan Kerajaan serta keutamaan projek. Walau bagaimanapun, dasar pelaburan keseluruhan kekal mesra pelabur terutama bagi aktiviti pelaburan swasta dengan nilai ditambah tinggi. Kerajaan akan memastikan tahap pelaburan awam baharu akan menghasilkan faedah sosioekonomi yang diharapkan. Justeru, tumpuan akan diberikan kepada kualiti dan outcome perbelanjaan berbanding kuantiti dan output.

Kerajaan yakin pendirian fiskal semasa adalah sesuai bagi menyokong agenda pembangunan dan ekonomi negara. Kerajaan akan terus berusaha meningkatkan daya saing global, daya tahan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Inisiatif yang di ambil akan menyediakan asas yang kukuh demi mencapai kewangan Kerajaan yang lebih sihat dan mampan.

## Rencana

### Keperluan Pembaharuan Fiskal

#### Pendahuluan

Dasar fiskal secara umumnya merujuk kepada penggunaan perbelanjaan dan hasil cukai kerajaan untuk mencapai objektif makroekonomi. Bagi negara membangun, dasar fiskal lebih menumpukan kepada pertumbuhan ekonomi, pewujudan peluang pekerjaan dan penambahbaikan agihan pendapatan serta memastikan keseimbangan objektif tersebut. Pelaksanaan dasar fiskal yang baik penting bagi menyediakan persekitaran perniagaan kondusif, mencapai kesejahteraan sosioekonomi dan mewujudkan ruang fiskal untuk melaksanakan langkah kitaran balas semasa krisis.

Malaysia telah mencapai kemajuan ekonomi yang signifikan dari segi membasmi kemiskinan, membina infrastruktur bertaraf dunia dan menjadi negara perdagangan utama. Keluaran Dalam Negeri Kasar (KDNK) dan Pendapatan Negara Kasar per kapita meningkat daripada RM5.1 bilion dan RM788 pada 1957 kepada RM1,353.4 bilion dan RM41,128 pada 2017. Pencapaian ini antara lain disumbangkan oleh dasar fiskal berkembang yang menyokong agenda pembangunan negara. Hasil pelaksanaan dasar fiskal tersebut, hutang Kerajaan Persekutuan pada akhir 2017 berjumlah RM686.8 bilion atau 50.7% daripada KDNK. Di samping itu, liabiliti dalam bentuk jaminan Kerajaan yang komited, kerjasama awam swasta dan tanggungan inisiatif pembiayaan swasta berjumlah sekitar RM400 bilion atau 30% daripada KDNK. Keseluruhannya, jumlah hutang dan liabiliti Kerajaan Persekutuan berjumlah RM1,087 bilion atau 80.3% daripada KDNK.

Secara ringkas, faktor utama menyumbang kepada paras hutang tinggi sesebuah kerajaan adalah perbelanjaan dan pinjaman kerajaan yang berlebihan serta pengelakan cukai yang tinggi. Paras hutang yang tinggi boleh menjejaskan pertumbuhan ekonomi kerana komitmen kerajaan untuk membayar hutang akan mengurangkan ruang fiskal untuk perbelanjaan yang produktif. Kerajaan akan kekurangan dana untuk agenda pembangunan sosioekonomi serta mempunyai kapasiti terhad bagi melaksanakan langkah kitaran balas semasa krisis ekonomi. Beberapa negara Eropah yang mempunyai paras hutang tinggi telah mengalami kemerosotan ekonomi berpanjangan selepas krisis kewangan global pada 2007 dan 2008 (The Economist Intelligence Unit - EIU). Justeru, Kerajaan telah memulakan inisiatif untuk menurunkan hutang dan liabiliti ke paras lebih mampan di samping mengekalkan ketahanan dan daya saing ekonomi. Langkah ini memerlukan Kerajaan melaksanakan instrumen dasar fiskal semasa secara lebih teliti dan berhemat selain melakukan pembaharuan fiskal yang komprehensif.

#### Pembaharuan Fiskal dan Pengalaman Negara Lain

Pembaharuan fiskal secara asasnya merujuk kepada pelarasan perbelanjaan kerajaan atau hasil cukai atau gabungan perbelanjaan dan hasil cukai untuk mencapai kedudukan fiskal yang lebih baik dari aspek paras defisit atau hutang. Pembaharuan fiskal berkesan menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dan mempunyai kebarangkalian lebih besar untuk dicapai apabila pembaharuan tersebut merangkumi aspek hasil dan perbelanjaan (IMF, 2015). Justeru, pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi akan mengukuhkan kedudukan fiskal melalui peningkatan hasil.

Berdasarkan pengalaman negara di seluruh dunia, tidak terdapat sebarang rangka kerja yang standard untuk pembaharuan fiskal. Pembaharuan yang dijalankan mengambil kira ciri fiskal dan ekonomi yang unik bagi setiap negara. Sebahagian daripada pembaharuan tersebut hanya menyentuh aspek perbelanjaan atau hanya aspek hasil cukai. Walau bagaimanapun, terdapat juga pembaharuan yang merangkumi aspek perbelanjaan dan hasil cukai. Momentum dan kadar kejayaan pembaharuan fiskal juga berbeza bergantung kepada faktor seperti keadaan prestasi ekonomi semasa pembaharuan dan pembaharuan fiskal yang komprehensif (McDermott & Wescott, 1997).

Langkah pembaharuan fiskal yang dilaksanakan oleh beberapa negara Eropah terutamanya pasca krisis kewangan global merangkumi seperti berikut:

- Rasionalisasi sektor awam;
- Sistem keselamatan sosial baharu;
- Pembaharuan mekanisme cukai untuk mengekang pelarian cukai;
- Penambahbaikan persekitaran perniagaan bagi menggalakkan pelaburan swasta; dan
- Meluluskan undang-undang untuk memastikan ketelusan dan kawalan ke atas akaun kerajaan serantau.

Menurut Kolev & Matthes (2013) terdapat beberapa pengajaran utama berdasarkan pengalaman pembaharuan fiskal terdahulu seperti berikut:

- Peningkatan cukai lebih menjejaskan pertumbuhan ekonomi berbanding pemotongan perbelanjaan;
- Pembaharuan melalui pemotongan perbelanjaan mempunyai kebarangkalian lebih tinggi untuk berjaya dan kekal berpanjangan berbanding pembaharuan melalui peningkatan cukai;
- Semakan perbelanjaan yang komprehensif perlu untuk mengenal pasti potensi kecekapan tanpa menjejaskan keberkesanan perbelanjaan kerajaan;
- Pemotongan perbelanjaan secara seragam perlu dielakkan kerana boleh menjejaskan pertumbuhan ekonomi dalam jangka masa panjang;
- Negara yang mempunyai ruang fiskal mencukupi harus mensasarkan penyesuaian fiskal secara berperingkat;
- Pertumbuhan ekonomi dan penurunan kadar faedah mempunyai kesan positif ke atas kadar kejayaan pembaharuan;
- Dialog sosial dan sokongan masyarakat merupakan faktor penting dalam memastikan kejayaan pembaharuan fiskal; dan
- Komitmen pembaharuan fiskal perlu mempunyai fleksibiliti menghadapi situasi luar jangka bagi membolehkan penyelarasan pembaharuan fiskal dilaksanakan.

### **Malaysia Melangkah ke Hadapan – Inisiatif Pembaharuan Fiskal**

Mengambil kira magnitud kesan negatif krisis global kepada negara yang mempunyai paras hutang tinggi maka sudah tiba masanya Kerajaan melaksanakan langkah pembaharuan fiskal secara proaktif. Pengalaman negara lain berkaitan pelaksanaan dasar dan pembaharuan fiskal menjadi rujukan penting kepada Kerajaan dalam menerima pakai dan mengadaptasi amalan terbaik berkaitan inisiatif pembaharuan fiskal. Pembaharuan ini akan memperkukuh kedudukan fiskal Kerajaan seterusnya mewujudkan ruang fiskal untuk meningkatkan daya tahan ekonomi terutamanya semasa krisis.

Kerajaan telah melaksanakan beberapa langkah pembaharuan fiskal termasuk merasionalisasi subsidi, memperkemas agensi Kerajaan dan meningkatkan ketelusan dalam perolehan Kerajaan. Langkah pembaharuan tersebut telah meningkatkan kecekapan perbelanjaan Kerajaan antara lain melalui peralihan daripada subsidi pukal kepada subsidi bersasar. Rasionalisasi subsidi telah mengurangkan perbelanjaan untuk subsidi dan bantuan sosial daripada RM39.7 bilion pada 2014 kepada RM22.3 bilion pada 2017. Namun demikian, subsidi hanya merupakan sebahagian kecil daripada instrumen dasar fiskal dan terdapat aspek lain dasar fiskal yang wajar disemak semula untuk tujuan pembaharuan fiskal.

Berdasarkan pengalaman antarabangsa dan kajian oleh IMF serta agensi lain mengenai pembaharuan fiskal, tiga bidang utama pembaharuan fiskal adalah tadbir urus fiskal, hasil dan perbelanjaan. Kerajaan perlu melaksanakan pembaharuan fiskal menyeluruh secara strategik dengan mengambil kira prestasi dan unjuran ekonomi domestik dan global. Langkah ini penting bagi memastikan Kerajaan dapat memperkukuh kedudukan fiskal di samping mengekalkan pertumbuhan ekonomi.

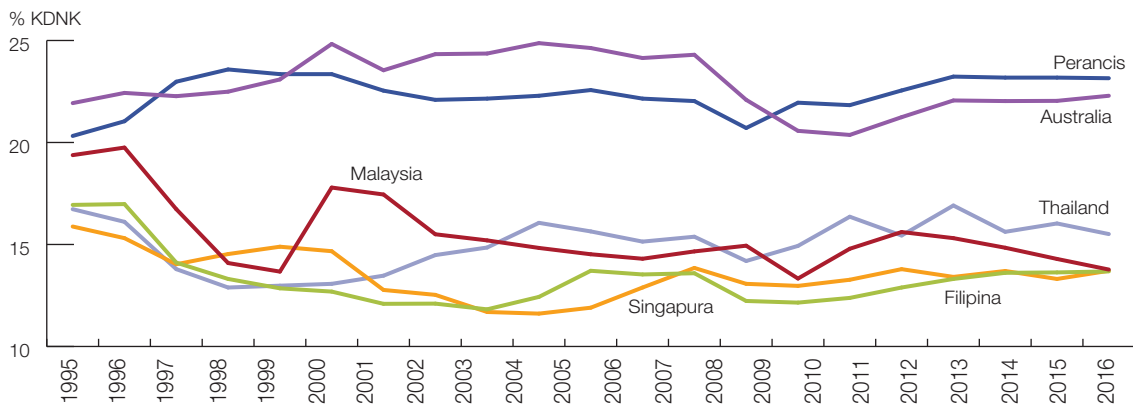
**Bidang Pembaharuan Fiskal**



Tadbir urus fiskal merupakan tunjang kepada pembaharuan fiskal. Tadbir urus fiskal merangkumi prinsip fiskal yang bertanggungjawab, sasaran fiskal jangka masa sederhana dan pelaporan fiskal yang memenuhi piawaian antarabangsa untuk menyediakan maklumat kepada pihak berkepentingan mengenai hala tuju dasar fiskal yang jelas. Rangka kerja tadbir urus fiskal yang baik perlu disesuaikan dengan objektif dan profil makroekonomi negara. Tadbir urus fiskal dalam bentuk perundangan adalah lebih efektif terutamanya dalam memastikan pematuhan fiskal berbanding secara pentadbiran.

Bidang utama kedua pembaharuan fiskal ialah meningkatkan kecekapan penjana hasil. Inisiatif ini termasuk semakan menyeluruh ke atas sistem dan kutipan cukai. Nisbah hasil cukai Malaysia kepada KDNK di paras yang hampir sama dengan negara anggota ASEAN lain. Walau bagaimanapun, daripada 14 juta tenaga kerja dan 1.1 juta pertubuhan perniagaan, kurang daripada 20% membayar cukai pendapatan. Di samping itu, terdapat lebih daripada 100 jenis insentif cukai terutamanya berkaitan status perintis, pelaburan dan insentif pelaburan semula (Bank Negara Malaysia, 2017) yang mengesahkan kadar kutipan hasil cukai. Dalam hal ini, Jawatankuasa Pembaharuan Cukai telah ditubuhkan pada 1 September 2018 untuk merasionalisasi dasar cukai dan menyelaraskan pelbagai insentif cukai.

**Hasil Cukai sebagai Peratusan KDNK**



Sumber: Bank Dunia, 2018.

Langkah penetapan harga siling minyak juga boleh dipertimbangkan dalam penyediaan bajet. Jika harga minyak melebihi paras siling tersebut, sebarang hasil tambahan mesti dimasukkan ke dalam dana penstabil di bawah Kumpulan Wang Disatukan. Rizab ini akan menyediakan ruang fiskal bagi Kerajaan untuk mengurangkan kesan buruk krisis ekonomi termasuk menampung kehilangan hasil. Langkah ini dapat membantu Kerajaan untuk menentukan tahap perbelanjaan dengan lebih berhemat.

Bidang utama ketiga pembaharuan fiskal bermatlamat untuk meningkatkan kecekapan dan produktiviti perbelanjaan Kerajaan dengan menyemak semula pelaksanaan program dan projek. Pembaharuan ini memberi tumpuan kepada perekayasaan sistem penyampaian awam, subsidi dan bantuan sosial yang lebih bersasar, projek pembangunan berasaskan keperluan dan struktur kos yang lebih baik. Justeru, penyampaian perkhidmatan Kerajaan boleh dilaksanakan dengan kos lebih rendah berikutan penjimatan dari peningkatan kecekapan dan produktiviti. Sebaliknya, pemotongan perbelanjaan sahaja tanpa peningkatan tahap kecekapan dan produktiviti akan menjejaskan penyampaian perkhidmatan Kerajaan. Langkah semakan semula program dan projek yang menyeluruh dapat mengenal pasti jumlah penjimatan yang besar tanpa menghalang pencapaian objektif Kerajaan.

### **Kesimpulan**

Kerajaan komited memperkukuh semula kedudukan kewangan awam dengan menambah baik rangka kerja fiskal terutamanya melalui pembaharuan institusi, semakan semula perbelanjaan awam dan pembaharuan dasar cukai. Walau bagaimanapun, pembaharuan ini perlu dilaksanakan secara menyeluruh dan inklusif dengan sokongan padu daripada semua pihak. Bagi tujuan ini, sesi libat urus secara berkesan dengan pihak berkepentingan merupakan faktor utama memastikan kejayaan pembaharuan fiskal. Secara keseluruhannya, Kerajaan bertanggungjawab untuk memastikan kemampanan fiskal di samping mengekalkan kestabilan makroekonomi serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

### **Rujukan:**

Bank Negara Malaysia Staff Insights 2017/12. (2017). Rethinking Investment Incentives. Dicapai pada 27 September 2018 daripada [www.bnm.gov.my/files/publication/qb/2017/Q3/p3\\_ba1.pdf](http://www.bnm.gov.my/files/publication/qb/2017/Q3/p3_ba1.pdf)

C. John McDermott, Robert F. Wescott. (1997). International Monetary Fund. Fiscal Reforms That Work. Dicapai pada 27 September 2018 daripada <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues4/>

Galina Kolev and Jürgen Matthes. (2013). Smart Fiscal Consolidation. A Strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth. Center for European Studies

International Monetary Fund (IMF) (2015). Fiscal Policy and Long-Term Growth. Dicapai pada 27 September 2018 daripada <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Policy-and-Long-Term-Growth-PP4964>

The Economist Intelligence Unit (EIU). Data Tool. Dicapai pada 27 September 2018 daripada <http://data.eiu.com/EIULineChartBySeries.aspx?frq=Yearly>

## **Prestasi 2018**

Pada Mei 2018, Kerajaan telah mengumumkan pembatalan GST yang menyebabkan hasil dianggar berkurangan sebanyak RM21 bilion. Walau bagaimanapun, pengurangan ini akan ditampung oleh hasil tambahan sebanyak RM14.5 bilion terutamanya daripada kutipan

SST, dividen dan pendapatan berkaitan minyak sejajar dengan harga minyak mentah yang lebih tinggi. Di samping itu, Kerajaan juga telah mengenal pasti penjimatan perbelanjaan bersih sebanyak RM6.3 bilion bagi mengimbangi hasil yang berkurangan. Justeru, Kerajaan telah dapat mengekalkan sasaran defisit fiskal seperti yang telah diumumkan dalam Bajet 2018.



Selaras dengan prinsip ketelusan dan akauntabiliti, Kerajaan telah mengambil kira tambahan bayaran balik cukai (RM4 bilion), komitmen *off-budget* dan keperluan perbelanjaan tambahan. Peruntukan tambahan sekitar RM16 bilion termasuk bayaran bantuan kewangan khas kepada penjawat awam (RM2.7 bilion), pengambilalihan Lebuhraya Penyuraian Trafik Timur (RM1.3 bilion), projek Transit Aliran Ringan Laluan 3 (LRT3) dan Projek Landasan Berkembar Elektrik (EDTP) (RM2.4 bilion), peruntukan untuk infrastruktur pembetulan, pembaikan dan penyelenggaraan (RM9.5 bilion). Kerajaan juga dijangka menerima hasil tambahan RM7 bilion daripada dividen PETRONAS. Ini memberikan implikasi fiskal bersih sekitar RM13 bilion. Sehubungan itu, defisit fiskal sebagai peratusan kepada KDNK disemak semula daripada 2.8% kepada 3.7% pada 2018.

Baki primer dianggar mencatat defisit sebanyak RM22.4 bilion atau 1.6% daripada KDNK. Baki primer merupakan kedudukan fiskal yang mengambil kira inisiatif dasar fiskal tahun semasa sahaja. Bayaran khidmat hutang yang disebabkan oleh dasar fiskal terdahulu tidak diambil kira kerana bayaran tersebut ditentukan oleh saiz defisit tahun sebelumnya.

## Tinjauan 2019

Dalam tempoh penyesuaian, kedudukan fiskal pada 2019 akan menjadi asas baharu untuk menetapkan semula trajektori konsolidasi fiskal pada masa hadapan. Terdapat keperluan untuk menyemak semula perbelanjaan dengan lebih teliti memandangkan asas hasil yang kurang meluas. Bagi tujuan ini, Kerajaan telah melaksanakan pendekatan *zero-based budgeting*<sup>1</sup> dalam penyediaan Belanjawan 2019 untuk meningkatkan kecekapan perbelanjaan. Sementara itu, Kerajaan juga telah memutuskan untuk menyelesaikan keseluruhan tunggakan bayaran balik cukai yang dianggarkan sebanyak RM37 bilion iaitu RM18 bilion untuk cukai pendapatan manakala RM19 bilion untuk

GST. Bagi memenuhi tanggungan ini, Kerajaan dijangka menerima dividen khas PETRONAS berjumlah RM30 bilion sementara bakinya akan dibiayai secara dalaman melalui penjimatan perbelanjaan.

Jumlah hasil tidak termasuk dividen khas PETRONAS dijangka merosot sebanyak RM4.6 bilion kepada RM231.8 bilion terutamanya disebabkan oleh hasil pelaburan dan faedah yang lebih rendah walaupun kutipan hasil cukai lebih tinggi. Perbelanjaan mengurus (OE) tidak termasuk bayaran balik cukai pula dijangka berkurang sebanyak RM12.6 bilion kepada RM222.9 bilion selaras dengan pendekatan belanjawan baharu melalui *zero-based budgeting*. Pendekatan ini melibatkan penjimatan daripada perbelanjaan tidak kritikal; penangguhan pelaksanaan program dan projek yang kurang keutamaan dan tidak mendesak; peningkatan kecekapan kos program dan projek sedia ada termasuk pengecilan skop; dan rasionalisasi subsidi ke arah mekanisme lebih bersasar. Di samping itu, Kerajaan telah mengklasifikasi semula perbelanjaan mengurus yang berkaitan dengan pembangunan kepada perbelanjaan pembangunan (DE) untuk pelaporan yang lebih tepat. Sementara itu, DE diunjur sekitar RM55 bilion. Berdasarkan langkah yang diambil, penjimatan bersih dianggar sebanyak RM8.2 bilion. Defisit fiskal dijangka berkurang kepada RM52.1 bilion atau 3.4% daripada KDNK setelah mengambil kira RM7 bilion bagi membiayai sebahagian daripada bayaran balik cukai. Usaha ini mencerminkan komitmen Kerajaan untuk mengembalikan semula momentum konsolidasi fiskal dalam tempoh penyesuaian.

## Rangka Kerja Fiskal Jangka Sederhana 2019 – 2021

Rangka Kerja Fiskal Jangka Sederhana (MTFF) merupakan unjuran beberapa tahun kedudukan fiskal Kerajaan. Rangka kerja ini menyediakan panduan fiskal dan menggariskan unjuran fiskal tiga tahun berserta inisiatif dasar utama yang

<sup>1</sup> Merujuk kepada sistem belanjawan berasaskan sifar pada setiap permulaan kitaran belanjawan kerana keputusan belanjawan dibuat dengan andaian setiap program dan projek merupakan program dan projek baharu. Semakan terperinci ke atas belanjawan dapat mengenal pasti potensi penjimatan daripada setiap program dan projek.

diperlukan berasaskan andaian makroekonomi jangka masa sederhana. Salah satu fungsi MTFF ialah menetapkan paras perbelanjaan optimum tiga tahun dengan mengambil kira kapasiti janaan hasil dan komitmen Kerajaan. Rangka kerja ini menyediakan siling indikatif perbelanjaan Kerajaan bagi tempoh tersebut yang membolehkan perancangan program dan projek secara lebih teratur melangkaui lingkungan perancangan tahunan untuk mencapai matlamat yang dikehendaki sejajar dengan konsolidasi fiskal.

Tempoh jangka masa sederhana 2019 hingga 2021 merupakan tempoh peralihan bagi penyesuaian fiskal. Konsolidasi fiskal akan diteruskan semula dengan isu tertunggak termasuk tanggungan bayaran balik cukai dan komitmen off-budget dijangka dapat diselesaikan. Di samping itu, Kerajaan telah memulakan langkah pembaharuan fiskal yang bertanggungjawab dan progresif secara teratur dan telus. Inisiatif yang akan dikaji termasuk

**Jadual 1.2. Rangka Kerja Fiskal Jangka Sederhana (MTFF) 2019 – 2021**

	2019 – 2021	
	RM bilion	% KDNK
Hasil	767.9	15.7
Bukan petroleum	584.0	12.0
Berkaitan petroleum	183.9	3.7
Perbelanjaan mengurus	754.9	15.5
<b>Baki semasa</b>	<b>13.0</b>	<b>0.2</b>
Perbelanjaan pembangunan kasar	164.7	3.4
Tolak: terimaan balik pinjaman	1.9	0.1
Perbelanjaan pembangunan bersih	162.8	3.3
<b>Baki keseluruhan</b>	<b>-149.8</b>	<b>-3.1</b>
Asas andaian:		
Pertumbuhan KDNK benar (%)	4.5 – 5.5	
Pertumbuhan KDNK nominal (%)	6.8 – 8.2	
Harga minyak mentah (USD setong)	60 - 70	
Pengeluaran minyak (setong sehari)	600,000	

Nota: Anggaran MTFF, tidak termasuk langkah belanjawan.  
Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia.

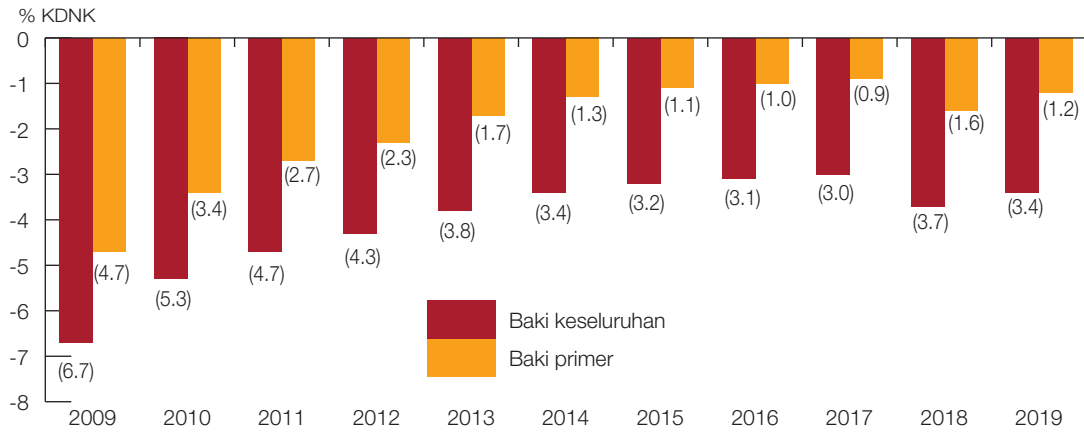
menyemak semula perundangan berkaitan fiskal dan menambah baik institusi dan tadbir urus fiskal termasuk rangka kerja risiko fiskal. Ketelusan dan akauntabiliti yang lebih tinggi akan meningkatkan daya saing negara dan keyakinan pelabur seterusnya menyokong pelaburan produktif dan pertumbuhan ekonomi. Kerajaan akan mempercepat pelaksanaan konsolidasi dan dijangka terus mengurangkan paras defisit fiskal dalam jangka sederhana.

Hasil bukan petroleum dijangka kekal sebagai sumber hasil terbesar iaitu 76% daripada jumlah hasil manakala 24% merupakan hasil berkaitan petroleum. Berasaskan andaian harga minyak yang sederhana antara USD60 hingga USD70 setong, jumlah hasil dalam tempoh MTFF dianggar secara berhemat sebanyak RM767.9 bilion. Kerajaan akan menumpukan kepada usaha meningkatkan pematuhan cukai melalui inisiatif pembaharuan cukai. Inisiatif utama termasuk merapatkan jurang cukai disebabkan ketirisan cukai, menambah baik tatacara perundangan sedia ada supaya lebih jelas dan mudah serta mengkaji semula keberkesanan insentif cukai.

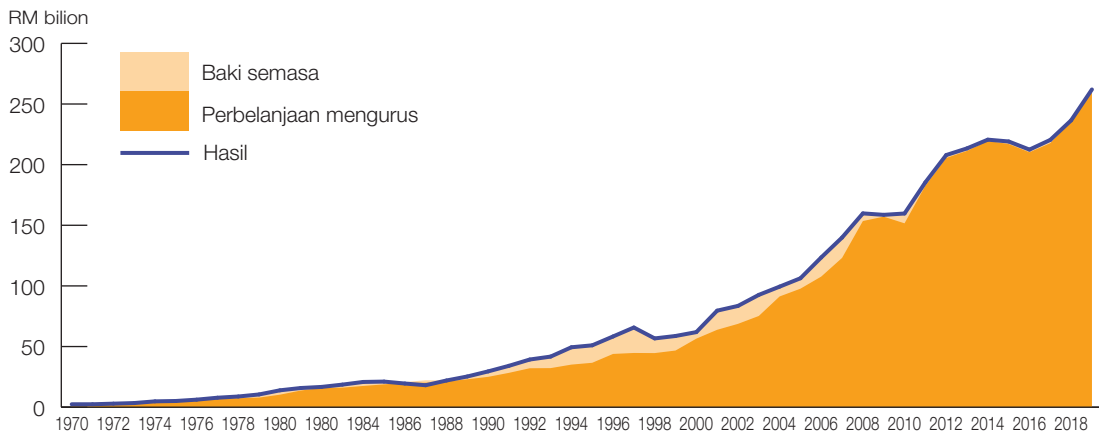
Komitmen mantap dalam menetapkan rangka kerja siling perbelanjaan tiga tahun akan menambah baik kapasiti Kerajaan untuk menguruskan perbelanjaan dan melaksanakan pembaharuan. Jumlah siling indikatif OE ialah RM754.9 bilion untuk tempoh 2019 hingga 2021 manakala DE dianggarkan sebanyak RM164.7 bilion. Jumlah siling indikatif ini akan memberi panduan kepada setiap kementerian untuk mencapai tahap perbelanjaan optimum ke arah laluan konsolidasi fiskal.

MTFF akan berfungsi sebagai alat pengurusan strategik untuk menyeimbangkan kestabilan makroekonomi dengan kemampanan fiskal. Rangka kerja ini menyediakan unjuran fiskal yang realistik dan akan menjadi penunjuk disiplin fiskal Kerajaan. MTFF turut menyediakan maklumat kepada sektor swasta mengenai dasar fiskal Kerajaan yang lebih telus dalam jangka masa sederhana.

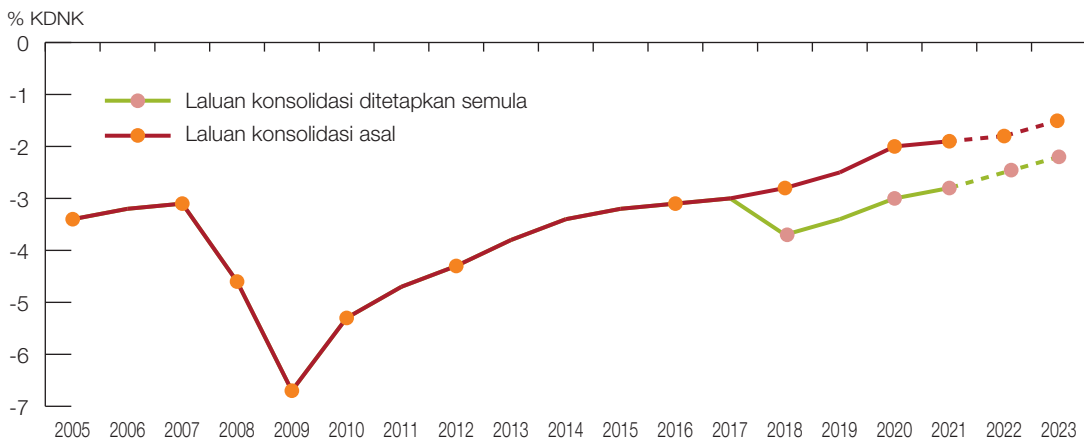
**Rajah 1.1. Baki Keseluruhan dan Primer Kerajaan Persekutuan**



**Rajah 1.2. Baki Semasa Kerajaan Persekutuan**



**Rajah 1.3. Baki Keseluruhan MTFF Kerajaan Persekutuan**



Nota: 2018: Anggaran disemak.  
 2019: Anggaran belanjawan, tidak termasuk langkah Belanjawan 2019.  
 Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia.

