



KERTAS KONSULTASI AWAM BAGI BAJET 2022

Akta Tanggungjawab Fiskal

**Kementerian Kewangan Malaysia
3 September 2021**

KERTAS KONSULTASI AWAM BAGI BAJET 2022

AKTA TANGGUNGJAWAB FISKAL

Kementerian Kewangan menjemput maklum balas bertulis ke atas cadangan yang dibentangkan di dalam kertas konsultasi awam ini. Maklum balas boleh dikemukakan selewat-lewatnya pada 5.00 petang, 15 September 2021 (Rabu).

Maklum balas yang dikemukakan akan digunakan di dalam pelbagai forum perbincangan anjuran Kementerian Kewangan atau pihak yang diberi kebenaran oleh Kementerian Kewangan. Sekiranya maklumat seperti nama tidak mahu disiarkan kepada umum, sila nyatakan secara jelas di dalam maklum balas yang dikemukakan.

Salinan tambahan kertas konsultasi awam ini boleh dimuat turun dan maklum balas boleh dikemukakan melalui pautan yang disediakan di portal rasmi Kementerian Kewangan www.mof.gov.my

Sebarang soalan atau keperluan maklumat lanjut berkenaan kertas konsultasi awam ini boleh dikemukakan kepada konsultasi.bajet2022@mof.gov.my

Sumbangan tuan/puan adalah dihargai, terima kasih.

ISI KANDUNGAN

	Perkara	Muka Surat
1.	Objektif	1
2.	Pengenalan dan Latar Belakang	1
3.	Isu Berbangkit Berkaitan Pengurusan Fiskal	1
4.	Cadangan Penambahbaikan	5
5.	Jangkaan Impak	8
6.	Rumusan	9
7.	Soalan dan Maklum Balas	9
8.	Sumber Rujukan Tambahan	10

1. OBJEKTIF

1.1. Kertas konsultasi ini menggariskan cadangan penggubalan Akta Tanggungjawab Fiskal (*Fiscal Responsibility Act* - FRA) bagi meningkatkan tadbir urus, ketelusan dan akauntabiliti dalam pengurusan fiskal negara. Ia disediakan bagi mendapatkan input dan pandangan awam dalam merangka FRA sebagai sebahagian daripada agenda pembaharuan fiskal negara.

2. PENGENALAN DAN LATAR BELAKANG

2.1. Dalam Belanjawan 2019, Kerajaan telah mengumumkan beberapa inisiatif pembaharuan bagi mengukuhkan pengurusan fiskal negara. Antaranya, pengenalan FRA yang bertujuan untuk menambah baik disiplin fiskal, keberkesanan perbelanjaan dan ketelusan dalam pelaporan ke arah memastikan kemampuan fiskal jangka masa sederhana dan panjang.

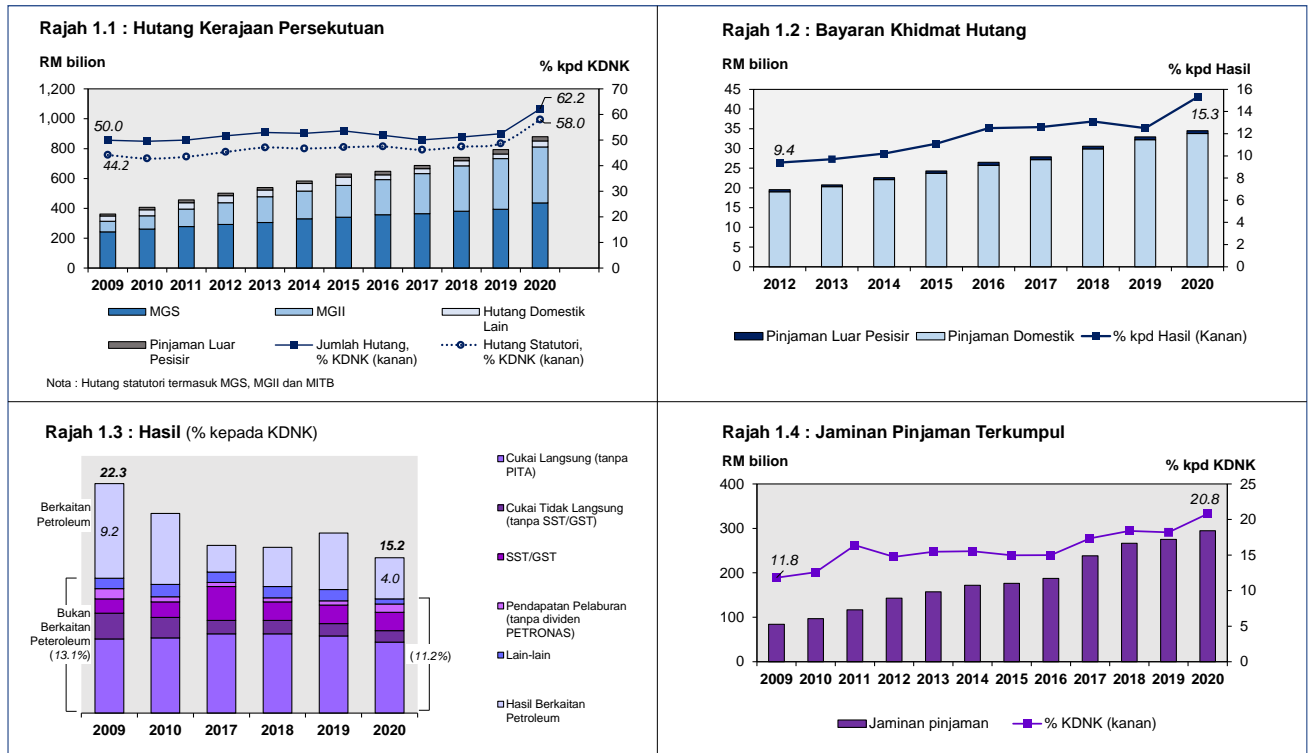
2.2. Sejak 1994, negara-negara seperti New Zealand, Australia, United Kingdom, Brazil, Chile, Ireland, Nigeria, India dan Thailand, telah memperkenalkan undang-undang tanggungjawab fiskal bagi meningkatkan tadbir urus pengurusan kewangan awam. Secara umumnya, undang-undang tanggungjawab fiskal merupakan dokumen perundangan yang merangkumi piawaian, peraturan dan prosedur berkaitan pengurusan fiskal dan belanjawan.

3. ISU BERBANGKIT BERKAITAN PENGURUSAN FISKAL

3.1 Sejak berlakunya Krisis Kewangan Asia 1997, Kerajaan telah mengalami defisit dalam belanjawan secara berterusan dengan defisit terkini pada paras 6.2% kepada KDNK pada tahun 2020. Justeru, jumlah hutang Kerajaan telah bertambah daripada RM283 bilion atau 36% kepada KDNK pada tahun 1998 kepada RM879 bilion atau 62% pada tahun 2020. Selain itu, jaminan Kerajaan juga telah meningkat daripada RM32 bilion atau 11.4% kepada KDNK yang dicatatkan pada tahun 1998 kepada RM296 bilion atau 20.8% pada akhir tahun 2020. Daripada jumlah ini, sebanyak

RM179 bilion merupakan komitmen jaminan yang perlu ditanggung Kerajaan. Akibat daripada peningkatan hutang dan obligasi kewangan ini, Kerajaan mempunyai ruang yang terhad bagi melaksanakan langkah kitaran balas untuk menghadapi krisis ekonomi atau kejutan luaran.

Rajah 1 : Indikator Utama Fiskal



Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

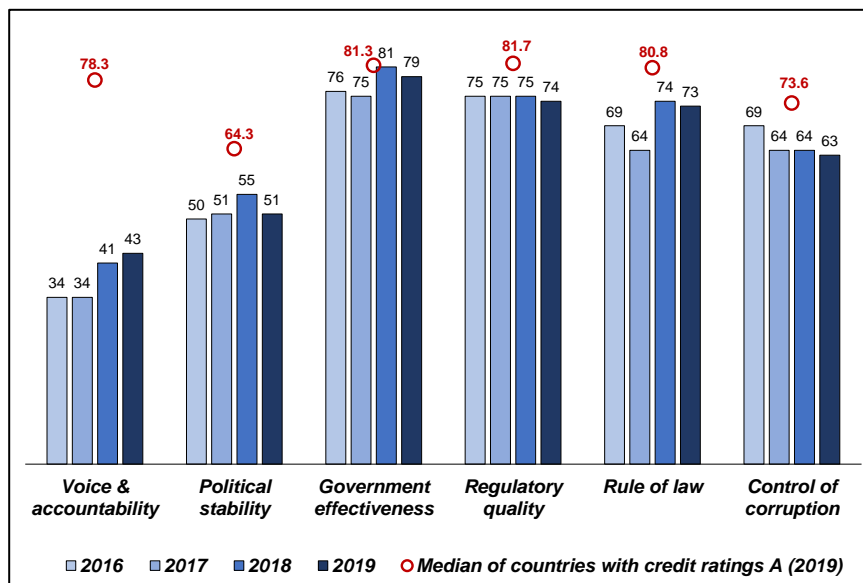
3.2 Peningkatan jumlah hutang yang berterusan ini juga menyebabkan bayaran khidmat hutang tahunan bertambah, iaitu daripada RM7 bilion atau 12% kepada hasil pada 1998 kepada RM34 bilion atau 15% pada tahun 2020. Di samping itu, peningkatan beban hutang yang berterusan telah memberi tekanan kepada penarafan kredit berdaulat negara. Kesannya, Fitch Ratings telah menurunkan penarafan Malaysia daripada A- kepada BBB+ pada Disember 2020 (rujuk Jadual 1). Pada masa ini, S&P Global masih mengekalkan penarafan negara pada A-, namun menyemak semula *outlook* daripada kedudukan 'stabil' kepada 'negatif' pada Jun 2020.

Jadual 1: Penarafan Kredit Berdaulat bagi Malaysia, 2021

Agensi Penarafan	Kedudukan Kredit Berdaulat
Fitch	BBB+ (<i>stabil</i>)
Moody's	A3 (<i>stabil</i>)
S&P Global	A- (<i>negatif</i>)

3.3 Penurunan penarafan ini juga didorong oleh kedudukan negara yang rendah dalam beberapa indikator berkaitan tadbir urus dan ketelusan seperti *World Bank Governance Index* (WGI). Berdasarkan 6 indikator dalam laporan WGI 2019, Malaysia mencatatkan purata skor sekitar 64 berbanding purata 77 untuk negara yang mempunyai penarafan dalam kategori A. Daripada 6 indikator tersebut, indikator berkaitan *Voice and Accountability* mencatatkan skor terendah, iaitu 43 berbanding purata median 78 untuk negara yang mempunyai penarafan dalam kategori A.

Rajah 2 : Skor Malaysia Dalam *World Governance Index*



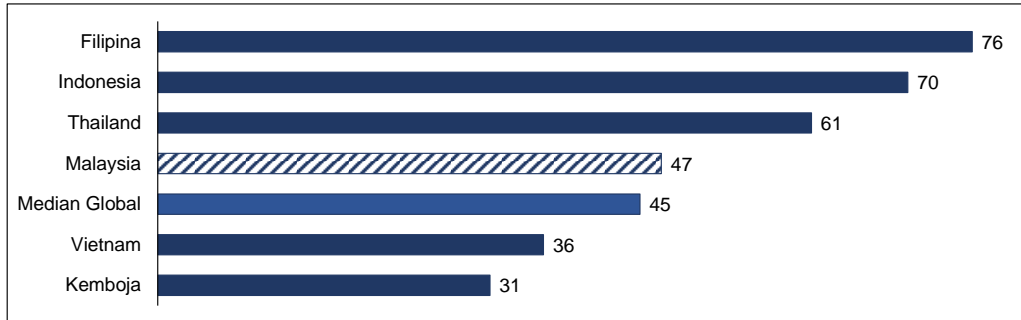
Sumber: *World Bank Worldwide Governance Indicator*

3.4 Selain itu, berdasarkan laporan *Open Budget Index* (OBI) yang diterbitkan oleh *International Budget Partnership* (IBP), Malaysia mencatatkan skor 47 berbanding purata 62 untuk negara yang mempunyai penarafan dalam kategori A. Indeks ini ditentukan menerusi soal selidik *Open Budget Survey* yang dijalankan oleh IBP bagi mengukur ketelusan dalam

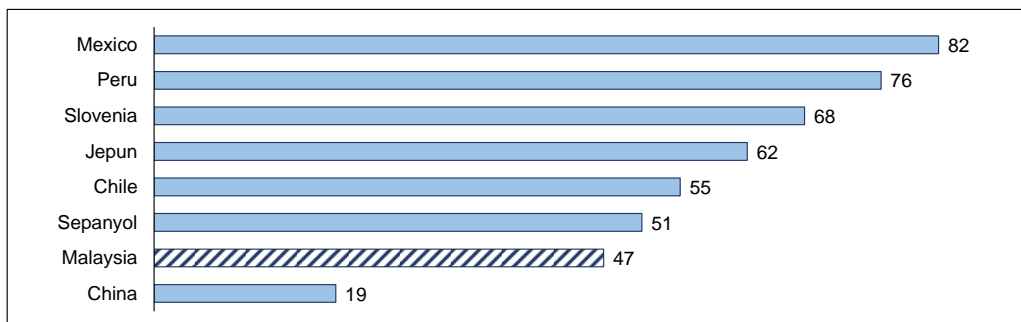
pelaporan maklumat berkaitan belanjawan. Kedudukan Malaysia juga adalah lebih rendah berbanding negara serantau seperti Filipina, Indonesia dan Thailand.

Rajah 3. Skor Malaysia Dalam *Open Budget Index (OBI)*

Skor bagi Ekonomi Serantau



Skor Malaysia berbanding Negara Berpenarafan Kredit Kategori A



Sumber: *International Budget Partnership, "Open Budget Survey 2019"*.

3.5 Pandemik COVID-19 bukan sahaja menjejaskan ekonomi malah memberi kesan ke atas kedudukan kewangan Kerajaan Persekutuan. Kutipan hasil Kerajaan mengalami penurunan manakala perbelanjaan mencatatkan peningkatan, terutamanya bagi membiayai pakej rangsangan fiskal dan pelan pemulihan ekonomi. Kesannya, jumlah hutang telah meningkat dengan jumlah hutang statutori sehingga pada akhir Jun 2021 berada pada paras 57% kepada KDNK dan dijangka mencecah had siling sementara 60% kepada KDNK pada akhir tahun ini.

3.6 Pada masa ini, terdapat beberapa perundangan yang diguna pakai dalam tadbir urus pengurusan fiskal negara. Akta Tatacara Kewangan 1957 merupakan antara akta yang utama dalam pengurusan kewangan negara. Walau bagaimanapun, Akta ini lebih tertumpu kepada prosedur dan

tatacara pengurusan kewangan awam. Oleh itu, terdapat keperluan untuk menggubal satu akta baharu yang memberi tumpuan kepada dasar dan strategi untuk memantapkan lagi pengurusan fiskal negara.

4. CADANGAN PENAMBAHBAIKAN

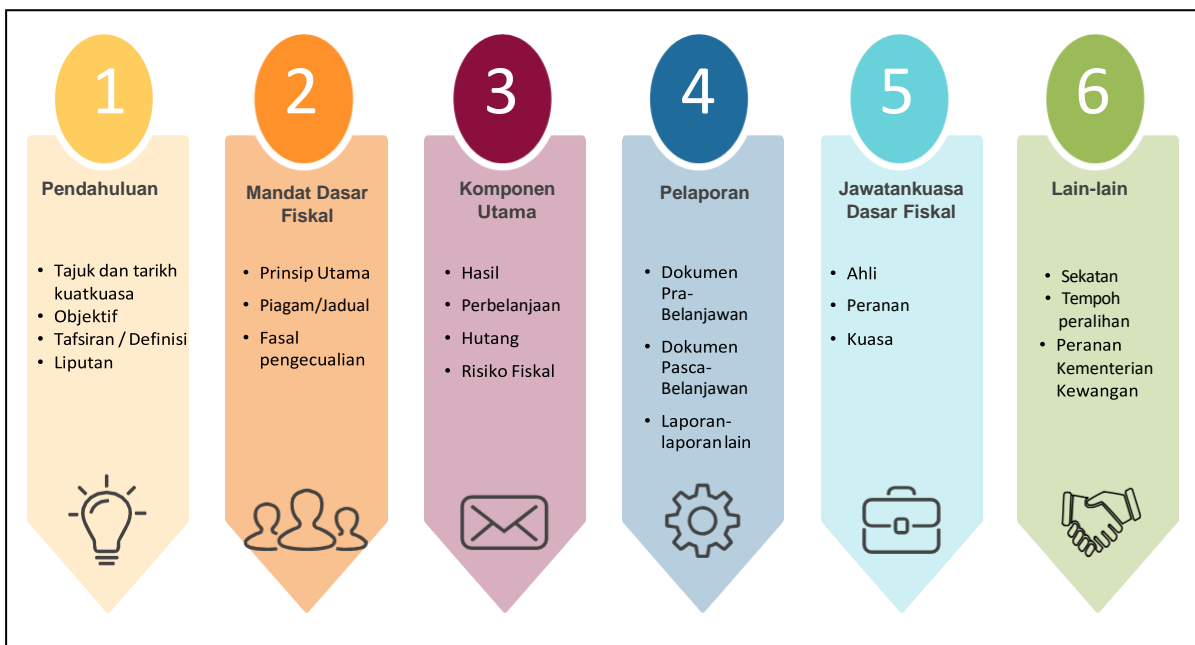
- 4.1. Kerajaan berhasrat untuk memperkenalkan FRA sebagai salah satu sumber perundangan dalam pengurusan fiskal negara. Akta berkenaan akan memberi tumpuan kepada tadbir urus, akauntabiliti dan ketelusan bagi memastikan kemampanan fiskal dan kestabilan makroekonomi.
- 4.2. Dalam proses penggubalan FRA, Kementerian Kewangan juga telah mendapatkan bantuan teknikal daripada Tabung Kewangan Antarabangsa (IMF) untuk berkongsi amalan terbaik di peringkat antarabangsa dalam pengurusan fiskal. Hasil perbincangan bersama pihak IMF, antara elemen utama FRA yang boleh dipertimbangkan adalah seperti berikut:
 - i. Menetapkan objektif, definisi, peruntukan dan skop perundangan yang jelas;
 - ii. Menetapkan undang-undang berasaskan prinsip, peraturan atau gabungan keduanya sebagai panduan dasar fiskal Kerajaan;
 - iii. Menerbitkan dokumen dan laporan dasar fiskal berbentuk *ex-ante* (pra-bajet) dan *ex-post* (pasca-bajet) untuk dibentang dan dibahaskan di Parlimen;
 - iv. Menubuhkan Institusi Fiskal Bebas (IFI) untuk menilai dan mengkaji prestasi dasar fiskal Kerajaan berbanding objektif yang ditetapkan;
 - v. Mengkaji dan menyelaraskan pelbagai akta dan undang-undang berkaitan kewangan awam yang berkaitan; dan

- vi. Menyertakan peruntukan dalam undang-undang tempoh peralihan dan klausa pengecualian bagi keadaan tidak dijangka.
- 4.3. Berdasarkan hasil perbincangan dengan IMF tersebut, Kementerian Kewangan telah mengadakan sesi libat urus dengan beberapa pihak yang berkaitan untuk mendapat maklum balas ke arah menggubal satu akta yang komprehensif dan sesuai dalam konteks Malaysia. Satu rangka kerja awal FRA telah dibangunkan yang merangkumi objektif, liputan, mandat dasar fiskal, komponen utama dan lain-lain.
 - 4.4. **Objektif utama** FRA yang dicadangkan adalah untuk meningkatkan tadbir urus, tanggungjawab dan ketelusan dan pengurusan fiskal negara. Akta ini dicadangkan untuk diguna pakai oleh Kerajaan Persekutuan dan entiti di bawah kawalannya. **Mandat dasar fiskal** pula menggariskan prinsip-prinsip utama sebagai panduan kepada Kerajaan dalam pengurusan fiskal. Prinsip berkenaan ini akan diterjemahkan dalam bentuk objektif fiskal yang ingin dicapai oleh Kerajaan, terutamanya berkaitan hutang, defisit fiskal dan risiko fiskal. Walau bagaimanapun, klausa pengecualian kepada pematuhan peraturan fiskal juga wajar dipertimbangkan bagi memberikan fleksibiliti kepada Kerajaan terutamanya dalam menghadapi situasi di luar jangkaan seperti krisis ekonomi.
 - 4.5. FRA dijangka mempunyai beberapa klausa khusus berkaitan **komponen utama** dalam pengurusan fiskal seperti pengurusan hasil, perbelanjaan, hutang dan risiko fiskal. Ini termasuklah mewajibkan pelaporan tertentu dalam bentuk **dokumen pra-bajet dan pasca-bajet**. Laporan pra-bajet merangkumi antara lain seperti unjuran kedudukan ekonomi dan fiskal, Rangka Kerja Fiskal Jangka Sederhana (MTFF), laporan risiko fiskal dan perbelanjaan cukai. Sementara laporan pasca-bajet pula akan memberi tumpuan pengukuran prestasi pertengahan dan akhir tahun yang berkaitan ekonomi dan fiskal, belanjawan dan kedudukan kewangan Kerajaan. FRA juga akan memberi tumpuan kepada pelaporan kedudukan kewangan entiti berkaitan Kerajaan, seperti akaun disatukan syarikat

Kerajaan, bagi mengawal risiko fiskal yang boleh memberi impak kepada usaha konsolidasi fiskal.

4.6. Selain itu, peranan **Jawatankuasa Dasar Fiskal** sedia ada juga akan diperkasakan dalam FRA. Jawatankuasa ini telah ditubuhkan pada tahun 2013 sebagai sebuah jawatankuasa tertinggi yang merangka strategi dan menasihati Jemaah Menteri dalam hal ehwal berkaitan dasar fiskal negara. Ia dipengerusikan oleh YAB Perdana Menteri dengan keahlian terdiri daripada beberapa Menteri ekonomi, Gabenor Bank Negara Malaysia, Ketua Setiausaha Negara dan beberapa ketua agensi pusat. Selain itu, FRA juga dijangka akan mengandungi beberapa klausa berkaitan sekatan, tempoh peralihan dan peranan Kementerian Kewangan, terutama dalam memantau risiko fiskal ke atas entiti Kerajaan.

Rajah 4: Cadangan Rangka Kerja Akta Tanggungjawab Fiskal



Sumber: Kementerian Kewangan Malaysia

5. JANGKAAN IMPAK

5.1. Secara umumnya, pengenalan FRA dijangka akan memberi impak yang positif ke atas pengubalan dasar dan pengurusan fiskal negara ke arah memastikan kemampanan kedudukan kewangan jangka masa panjang. Antara impak positif tersebut termasuklah:

- i. Meningkatkan tadbir urus, akauntabiliti dan ketelusan dalam pengurusan fiskal negara;
- ii. Memastikan sumber hasil dan perbelanjaan diurus dengan cekap dan berkesan;
- iii. Memastikan paras hutang negara berada dalam keadaan terkawal melalui pengurusan hutang yang berhemah;
- iv. Memastikan pengurusan risiko fiskal seperti komitmen jaminan Kerajaan dan obligasi tambahan daripada entiti Kerajaan yang lebih baik, seterusnya mengurangkan impak kepada kedudukan kewangan Kerajaan;
- v. Memastikan pelaporan data fiskal yang lebih telus serta memberi gambaran yang lebih jelas dan tepat mengenai belanjawan dan kedudukan kewangan negara;
- vi. Menambah baik kedudukan Malaysia dalam beberapa indeks berkaitan tadbir, akauntabiliti dan ketelusan seperti WGI dan OBI; dan
- vii. Memberi impak positif kepada penarafan kredit berdaulat negara.

6. RUMUSAN

- 6.1. Dasar fiskal yang berkesan dapat memastikan kestabilan ekonomi makro dan menjamin kemampanan kedudukan kewangan dalam jangka masa panjang. Kedudukan kewangan yang kukuh juga dapat memastikan Kerajaan berupaya menyediakan langkah kitaran balas sekiranya berlaku kejutan luaran atau krisis ekonomi. Dalam pengurusan fiskal, komponen utama yang perlu diberi perhatian meliputi hasil, perbelanjaan, hutang dan risiko fiskal serta pelaporan yang lebih telus.

- 6.2. Kerajaan perlu memastikan kutipan hasil sentiasa mencukupi bagi menampung keperluan perbelanjaan yang semakin meningkat. Perbelanjaan pula perlu diurus dengan cekap bagi mengelakkan pembaziran sumber yang merugikan Kerajaan. Selain itu, paras hutang dan risiko fiskal perlu diurus secara terkawal bagi mengelakkan bebanan kepada kedudukan kewangan Kerajaan. Risiko fiskal meliputi liabiliti luar jangka seperti jaminan Kerajaan dan langkah menyelamatkan syarikat milik Kerajaan atau bank yang akan meningkatkan perbelanjaan Kerajaan, seterusnya menjejaskan langkah konsolidasi fiskal. Penggubalan FRA merupakan satu tindakan proaktif Kerajaan bagi meningkatkan tadbir urus, akauntabiliti dan ketelusan pelaporan dalam pengurusan fiskal negara.

7. SOALAN DAN MAKLUM BALAS

- 7.1. Apakah pandangan anda mengenai hasrat Kerajaan untuk memperkenalkan FRA?

- 7.2. FRA akan menggariskan beberapa prinsip utama tanggungjawab fiskal iaitu kestabilan ekonomi makroi, paras hutang berhemat, baki belanjawan yang mampan dan pengurusan risiko fiskal. Adakah anda bersetuju dengan cadangan prinsip tersebut? Apakah prinsip lain yang pada pendapat anda wajar dipertimbangkan dalam FRA?

- 7.3. Antara komponen utama dalam FRA ialah kemampuan sumber hasil, kecekapan perbelanjaan, pengurusan hutang berhemat dan risiko fiskal. Apakah perkara utama berkaitan komponen ini yang turut wajar dipertimbangkan dalam FRA?
- 7.4. Adakah pelaporan maklumat kewangan sedia ada sudah mencukupi? Apakah penambahbaikan yang anda inginkan dari segi maklumat pelaporan?
- 7.5. Kerajaan bercadang untuk memperkasakan fungsi dan peranan Jawatankuasa Dasar Fiskal sebagai badan tertinggi Kerajaan dalam menggubal dasar dan strategi fiskal negara dalam FRA. Adakah anda tahu mengenai kewujudan jawatankuasa ini? Pada pandangan anda, adakah jawatankuasa ini berkesan dalam menggubal dasar dan strategi fiskal negara?
- 7.6. Kerajaan telah menubuhkan Jawatankuasa Pilihan Khas Bajet sebagai badan bebas di bawah Parlimen bagi menilai keberkesanan proses belanjawan negara. Adakah anda merasakan penubuhan jawatankuasa ini sudah memadai sebagai mekanisme semak dan imbang pengurusan fiskal negara? Pada pandangan anda, adakah Kerajaan wajar menubuhkan sebuah institusi bebas yang lain? Apakah peranan yang wajar dimainkan oleh institusi bebas tersebut?
- 7.7. Apakah pandangan anda tentang rangka kerja FRA yang dicadangkan? Apakah penambahbaikan yang wajar dipertimbangkan oleh Kerajaan?
- 7.8. Cadangan-cadangan lain berkaitan FRA (jika ada).

8. SUMBER RUJUKAN TAMBAHAN

- 8.1. Kementerian Kewangan telah menerbitkan beberapa artikel berkaitan pengurusan fiskal negara dalam Laporan Tinjauan Ekonomi dan Laporan

Tinjauan Fiskal tahunan. Antara artikel tersebut adalah seperti **Jadual 2** di bawah.

Jadual 2: Artikel Terpilih Berkaitan Pengurusan Fiskal

Tajuk		Sumber
1.	Undang-undang Tanggungjawab Fiskal	Tinjauan Fiskal 2020, Seksyen 1 https://www.mof.gov.my
2.	Status Terkini Penggubalan Akta Tanggungjawab Fiskal	Tinjauan Fiskal 2021, Seksyen 1 http://belanjawan2021.treasury.gov.my
3.	Jaminan Kerajaan: Pemangkin Pertumbuhan Ekonomi	Laporan Ekonomi 2018, Seksyen 4 https://www.mof.gov.my
4.	Jawatankuasa Pembaharuan Cukai	Tinjauan Fiskal 2020, Seksyen 2 https://www.mof.gov.my
5.	Cadangan oleh Jawatankuasa Pilihan Khas Bajet di bawah Parlimen	Tinjauan Fiskal 2020, Seksyen 5 https://www.mof.gov.my
6.	Keperluan Pembaharuan Fiskal	Tinjauan Fiskal 2019, Seksyen 1 https://www.mof.gov.my
7.	Pengurusan Risiko Fiskal	Tinjauan Fiskal 2019, Seksyen 5 https://www.mof.gov.my
8.	Definisi Semula Hutang Luar Malaysia	Laporan Ekonomi 2014/2015, Seksyen 4 https://www.mof.gov.my

TAMAT
