

PENGAJARAN UTAMA DARIPADA PERISTIWA KEGAGALAN BANK MUSIM BUNGA 2023

Pada Mac 2023, Silicon Valley Bank (SVB) yang merupakan antara bank utama di Amerika Syarikat (AS) tumbang hanya dalam masa 48 jam selepas empat dekad beroperasi. Manakala di rantau Eropah, Credit Suisse (CS) yang berusia 167 tahun dan sebuah 'bank penting dari segi sistemik sedunia' (*global systemically important bank – G-SIB*) telah diambil alih oleh G-SIB lain berikutan masalah yang berlarutan dan beberapa situasi tekanan kecairan yang melampau.

Siri kegagalan bank-bank utama ini diberi gelaran "Kegagalan Bank Musim Bunga 2023" (*Spring 2023 Bank Failures*), dan telah mencetuskan kejutan bergema merentas landskap kewangan global. Bagaimanapun di Malaysia bank-bank ahli kami masih kekal teguh dan berdaya tahan, disokong oleh asas kukuh dan penampakan yang padu.¹

Peristiwa kegagalan bank pada musim bunga 2023 menunjukkan bahawa kegagalan institusi perbankan boleh berlaku dengan pantas, tanpa diduga, berpotensi menular (boleh merebak kepada bank lain merentasi sistem kewangan) dan mengakibatkan kerugian besar.

• Ciri kegagalan yang tidak dijangka

Kegagalan boleh berlaku pada bila-bila masa, walaupun sesebuah bank itu kelihatan kukuh. Masalah yang dihadapi SVB dan CS menunjukkan bahawa walaupun kedudukan kewangan bank kelihatan teguh, namun ia masih boleh mengalami krisis keyakinan yang mengakibatkan pengeluaran deposit secara besar-besaran dalam tempoh yang singkat dan pantas.

• Kesan yang merugikan

Apabila kegagalan bank bertukar menjadi krisis, sokongan dan sumber yang besar amat diperlukan untuk menstabilkan sistem kewangan. Sumber ini termasuklah dana insurans deposit atau resolusi, sokongan pengukuhan kerajaan dan penyediaan sokongan seluruh pasaran untuk menstabilkan sistem kewangan ketika krisis.

• Dinamik yang pantas

Dalam era digital, media sosial dan kecenderungan tingkah laku kawanan (*herd behaviour bias*) semasa, pengeluaran deposit besar-besaran berlaku pada kadar yang belum pernah berlaku sebelum ini. Dalam kes SVB, 25% dari jumlah deposit dikeluarkan semalaman dan 62% dijangka dikeluarkan pada hari berikutnya. Ini berbeza dengan aliran keluar deposit sebanyak 10% dalam tempoh dua minggu sebelum kegagalan yang paling besar sebelum ini, iaitu Washington Mutual semasa Krisis Kewangan Global 2008.

• Impak penularan

Kes di AS menunjukkan bahawa kegagalan SVB telah menular ke bank serantau lain yang telah mencatatkan prestasi baik. Salah satu aspek utama penularan itu adalah pengeluaran deposit daripada bank kukuh bersaiz sederhana untuk dipindahkan ke bank yang lebih besar, lalu mengakibatkan bank bersaiz sederhana tersebut berdepan dengan masalah kecairan. Ini seterusnya memerlukan intervensi segera daripada pihak berkuasa AS. Ada pihak yang turut beranggapan bahawa kegagalan SVB yang menular mungkin telah mencetuskan kegagalan CS.

Mengapa SVB gagal?

- Pertumbuhan pesat dan pengurusan risiko model perniagaan dan strategi lembaran imbalan yang lemah.
- Pengeluaran deposit besar-besaran disebabkan kehilangan keyakinan dalam kalangan pendeposit, mengakibatkan penjualan sekuriti 'tersedia untuk dijual' SVB mengalami kerugian.

Bagaimana SVB diselesaikan?

- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) pada mulanya menubuhkan Deposit Insurance National Bank of Santa Clara untuk mengambil alih dan membayar balik deposit yang diinsuranskan di SVB.
- Disebabkan krisis keyakinan yang meningkat, FDIC menggunakan 'pengecualian risiko sistemik' dan memindahkan sebahagian besar aset SVB dan beberapa liabiliti, termasuk semua deposit ke bank perantara, sebelum menjualnya kepada First Citizens Bank & Trust Company pada 26 Mac 2023.

Bagi maklumat lanjut mengenai kegagalan SVB dan kajian kes lain, sila rujuk terbitan Kajian Kes Resolusi PIDM di www.pidm.gov.my

¹ Rujuk artikel "Persekitaran operasi terus kondusif bagi perancangan resolusi dan persediaan krisis kerana institusi ahli kekal berdaya tahan" di Bahagian ini

Mengapa CS gagal?

CS terjejas akibat daripada siri peristiwa sepanjang tempoh dua dekad yang lalu, termasuk dakwaan pengubahan wang haram, rasuah dan pengelakan cukai. Kegagalan SVB, penerbitan penyata kewangan CS yang tertangguh dan penghebahan kenyataan secara meluas oleh pemegang saham utama telah menimbulkan kebimbangan terhadap francais CS, sekali gus mencetuskan krisis keyakinan. CS mengalami aliran keluar kecairan yang serius bermula pertengahan Mac 2023.

Bagaimana CS diselesaikan?

CS telah diambil alih oleh G-SIB lain, UBS Group AG, di bawah transaksi kontrak persendirian dengan bantuan pihak berkuasa Switzerland (termasuk sokongan pengukuhan kecairan awam dan jaminan kerugian daripada kerajaan Switzerland). Nilai pemegang bon Tahap 1 tambahan CS telah hapus kira sebagai sebahagian daripada transaksi tersebut.

PENGAJARAN UTAMA

Peristiwa kegagalan bank musim bunga 2023 mencetuskan perbincangan di peringkat badan penetapan standard antarabangsa mengenai kesan kegagalan dan bidang yang perlu dikaji semula dalam mengukuhkan ciri-ciri sistem insurans deposit dan rejim resolusi. Kes-kes kegagalan ini juga menunjukkan bahawa disiplin kawal selia daripada pengawalan dan penyeliaan yang berhemat, tahap perlindungan insurans deposit yang sesuai dan rejim resolusi yang efektif merupakan elemen-elemen penting untuk memperkukuhkan kestabilan sistem kewangan dan perlindungan bagi pendeposit.

Secara amnya, peristiwa ini memberi pengajaran mengenai kepentingan insurans deposit dan rejim resolusi yang efektif serta persediaan krisis – yang sentiasa menjadi fokus utama bagi PIDM. Dalam konteks PIDM, terdapat beberapa perkara penting yang dipelajari daripada kes-kes kegagalan perbankan ini.

1. Persiapan awal menerusi perancangan resolusi bagi semua bank ahli menyumbang kepada persediaan krisis dan kesediaan resolusi.

Sebagai pihak berkuasa resolusi, PIDM mempunyai pendekatan komprehensif yang membolehkannya mengambil langkah awal dan tindakan resolusi. Bagaimanapun, kes baru-baru ini menunjukkan bahawa kegagalan bank boleh berlaku dengan sangat pantas dan langkah persediaan yang diambil hanya semasa krisis berlaku mungkin tidak mencukupi. Persediaan lebih awal melalui perancangan resolusi dapat membantu meminimumkan gangguan dan mengekalkan kestabilan sistem kewangan ketika berlakunya kegagalan bank. Melalui perancangan resolusi, pihak berkuasa resolusi akan dapat: (i) memahami bank dengan lebih mendalam (contohnya, komponen bank yang berbeza dan kesalinghubungan dengan sistem kewangan) untuk memastikan perkhidmatan perbankan kritikal dapat diteruskan semasa tindakan resolusi; dan (ii) bekerjasama dengan bank untuk membangunkan keupayaan resolusi ketika beroperasi seperti biasa (contohnya, keupayaan menjana maklumat untuk penilaian dan mengekalkan keupayaan kesinambungan operasi lain semasa pelaksanaan resolusi).

Dalam kes CS, perancangan resolusi membantu pihak berkuasa memahami lebih mendalam tentang bank tersebut serta memberikan fleksibiliti dan pilihan kepada mereka untuk menguruskannya, seperti memudahkan strategi pemindahan yang sesuai dengan bank tersebut semasa krisis berbanding dengan strategi jaminan (*bail-in*) seperti yang dirancang terdahulu. Susulan daripada peristiwa yang melanda SVB, jelas bahawa sekiranya perancangan resolusi dilaksanakan dengan lebih awal dan teratur sebelum krisis berlaku, proses pembidaan dan penjualan SVB boleh diselesaikan dengan lebih pantas oleh FDIC.² Justeru, ia menunjukkan bahawa pelaksanaan perancangan resolusi untuk setiap bank, tanpa mengambil kira had ambang aset, membawa manfaat yang besar. Peristiwa kegagalan ini menyokong pendekatan perancangan resolusi PIDM untuk Malaysia yang akan dilaksanakan bagi kesemua bank ahli PIDM. Perancangan resolusi akan meningkatkan kredibiliti dan kebolehlaksanaan tindakan resolusi serta menyediakan pilihan untuk menangani krisis dalam persekitaran operasi pantas yang dipacu teknologi.

² Kenyataan oleh Naib Pengerusi FDIC, Travis Hill, di Bipartisan Policy Center mengenai *Recent Bank Failures and the Path Ahead*, 12 April 2023

2. Mengambil pendekatan “sedia-pindah” sebagai strategi resolusi pilihan.

Di Malaysia, strategi resolusi pilihan yang dipertimbangkan untuk semua bank ahli ialah strategi pemindahan. Strategi pemindahan menjadi pilihan kerana ia bertujuan untuk mencapai objektif resolusi PIDM, iaitu untuk: (i) memastikan kesinambungan fungsi-fungsi utama bank semasa pelaksanaan resolusi; (ii) meminimumkan kerugian dan gangguan kepada sistem kewangan; (iii) melindungi pendeposit (contohnya, dengan memastikan deposit diinsuranskan dan yang tidak diinsuranskan terus dapat diakses); (iv) mengekalkan keyakinan pihak awam; dan (v) memelihara kestabilan sistem kewangan. Ia juga berfungsi sebagai penyelesaian melibatkan sektor swasta di mana bank yang gagal akan diambil alih oleh bank atau institusi kukuh yang lain. Ini akan meminimumkan risiko bahaya moral (*moral hazard*) dengan mengelak penggunaan dana awam untuk mengurus dan menyelamatkan bank yang gagal. Melangkah ke hadapan, PIDM akan bekerjasama rapat dengan bank ahli menerusi perancangan resolusi bagi memastikan mereka berada dalam keadaan “sedia-pindah” dan memiliki keupayaan operasi untuk menyokong PIDM melaksanakan pemindahan dengan segera dan efektif semasa pelaksanaan resolusi.

Rangka Kerja Sistem Premium Berbeza yang dipertingkatkan membuka jalan bagi resolusi efektif bank-bank ahli

Pada tahun 2025, PIDM akan melaksanakan rangka kerja Sistem Premium Berbeza yang dipertingkatkan, dengan menggabungkan kriteria kebolehelesaian untuk memberi insentif bagi pelaksanaan resolusi bank ahli yang teratur. Rangka kerja Sistem Premium Berbeza yang dipertingkatkan telah menambahkan kriteria “komposisi dana teras” baharu yang bertujuan untuk menangani risiko berkaitan dengan asas deposit yang kurang stabil apabila perkadaran deposit yang tidak diinsuranskan lebih tinggi. Kes-kes kegagalan ini memberi peluang kepada PIDM untuk menguji kewajaran kriteria tersebut dengan pemerhatian yang positif, di mana penyelesaian sektor swasta yang pantas dapat dicapai bagi sesebuah institusi yang mempunyai dana yang lebih stabil.

3. Meningkatkan kesediaan antara agensi bagi memastikan persediaan menghadapi krisis.

Seperti yang kita pelajari daripada kes-kes kegagalan bank ini, usaha untuk memperkukuhkan persediaan krisis adalah penting dan merupakan bidang yang diakui di peringkat antarabangsa, perlu sentiasa diperkuat untuk mencapai tindakan bersama yang efektif bagi semua komponen jaringan keselamatan. Dalam konteks PIDM, ini merangkumi persediaan, proses dan infrastruktur yang optimum untuk membolehkan PIDM menguruskan krisis dengan efektif, termasuk memperkukuhkan kerjasama dan kesediaan jaringan keselamatan kewangan.

Dalam usaha kami untuk terus meningkatkan kesediaan, PIDM telah menjalankan pelbagai latihan simulasi dalaman dan antara agensi untuk menguji tindakan membuat keputusan dan penyelarasan dengan peserta jaringan keselamatan. Latihan simulasi memberikan kami persekitaran yang selamat untuk berlatih, belajar daripada kesilapan dan mengenal pasti jurang untuk penambahbaikan seterusnya. Selain latihan simulasi, kami juga membangunkan *interagency crisis preparedness binder* secara bersama yang bertujuan untuk mendokumentasikan kerjasama antara agensi dan membantu kami dalam membuat keputusan ketika krisis. Kami juga akan terus menguji penggunaan dan memperhalusi intipati dokumen tersebut pada masa akan datang.

KESIMPULAN

Kegagalan bank boleh berlaku tanpa diduga dan sangat sukar untuk ditangani apabila ia mula menular. Apabila kegagalan berlaku dengan pantas, masa untuk bertindak adalah amat singkat. Sekiranya ia tidak ditangani segera, keadaan akan menjadi tidak terkawal dan seterusnya membawa kepada kegagalan. Impak penularan tidak boleh dipandang ringan. Namun begitu, hikmahnya adalah usaha mantap boleh dilakukan ketika beroperasi seperti biasa bagi mengelak daripada tindakan tergesa-gesa untuk mencari penyelesaian ketika krisis. Dengan melakukan intervensi awal dan menangani masalah dengan kepastian, sebahagian kos berkaitan kegagalan boleh dielakkan. Persediaan untuk senario yang lebih buruk adalah penting, tidak kira betapa teguh sesebuah institusi itu – **seiring dengan pendekatan “siap-sedia” PIDM.**