

محدودیت سهامداری بانک‌ها در ایران

مقدمه

بر اساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بانکداری از مصادیق بخش دولتی محسوب می‌شود. اما به ابتکار بانک مرکزی، قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی، با هدف افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور در اوایل سال ۱۳۷۹ به تأیید شورای محترم نگهبان، رسید. بدین ترتیب در چارچوب ضوابط و شرایط تعیین‌شده، اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی نیز داده شد. با توجه به اهدافی که به دنبال تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی دنبال شده است، سازوکارهای اثربخشی و ابزارهای کنترلی برای تحقق اهداف از پیش تعیین‌شده، اهمیت بسیاری دارد.

شرکت‌های تجاری با سهام سهامداران یا سرمایه شرکای خویش به فعالیت تجاری می‌پردازند، اما بانک‌ها با وجوه و دارایی متعلق به مردم، عهده‌دار فعالیت پولی می‌شوند (زیرا گردش مالی بانک‌ها بسیار بیش از سرمایه اولیه آنهاست). مردم به اعتبار مجوزدهی حاکمیت به این شرکت‌هاست که حاضر به سپرده‌گذاری در آنها می‌شوند. ترکیب سهامداری این نهادهای مالی با توجه به اینکه به منابع نقدینگی عظیم جامعه دسترسی دارند، با حساسیت ویژه‌ای کنترل می‌شود. از این رو، مقام ناظر پولی باید افزون بر رعایت حقوق سهامداران، دغدغه حفظ حقوق سپرده‌گذاران را نیز مدنظر قرار دهد.

همچنین با عرضه سهام بانک‌ها در بازار سرمایه که در راستای کاهش تمرکز مالکیت آنها انجام شده است، بانک‌های پذیرفته‌شده ملزم شده‌اند قوانین و مقررات بازار اوراق بهادار را نیز رعایت کنند. بدین ترتیب، ماهیت فعالیت بانک‌ها، پرسش‌ها و مسائل قابل‌تأملی را در مورد ساختار مدیریتی، سرمایه‌ای و نحوه کنترل و هدایت بانک‌ها مطرح می‌کند.

محدودیت‌های سهامداری اعمال‌شده در مورد بانک‌های غیردولتی همواره مورد اعتراض سهامداران این بانک‌ها بوده است. ناگفته نماند این محدودیت‌ها تاکنون از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نبوده و تلاش‌هایی که توسط سهامداران برای دوزدن قوانین مربوطه انجام شده است، از مصادیق بارز عدم کارایی قانون است. به گونه‌ای که هم‌اکنون سهامداران بانک‌های خصوصی با تأسیس یک شرکت که عملاً در اختیار خودشان است، سهام را از نام فرد حقیقی (خودشان) به نام شرکتی که در اختیار دارند منتقل می‌کنند و یا اینکه بانک با تأسیس شرکت‌های زیرمجموعه، بخشی از سهام بانک را به نام شرکت‌های مذکور خریداری می‌کند. در نتیجه با ایجاد روابط پیچیده سهامداری، قابلیت کنترل سقف‌های سهامداری به میزان قابل توجهی کاهش یافته است. از این رو تجدیدنظر در محدودیت سهامداری بانک‌ها و تطابق قوانین بازار سرمایه و قوانین بانکی ضروری به نظر می‌رسد.

درغیراین صورت، بانک‌ها با بکار بستن ترفندهای گوناگون راه‌گریز از چارچوب‌های مقرر و عدم‌تمکین از مقررات وضع‌شده را در پیش خواهند گرفت.

در این نوشتار تلاش شده است با بررسی ابعاد محدودیت‌های اعمال شده بر تملک سهام بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری، عدم‌ضرورت تحدید مالکیت در سهام بانک‌های غیردولتی در بخش‌های زیر بررسی شود:

(۱) مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر مالکیت سهام بانک‌ها در ایران

(۲) ساختارهای متداول مالکیت بانک‌ها

(۳) جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

(۱) مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر مالکیت سهام بانک‌ها در ایران

الف) ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد:

«بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که قبل و بعد از تصویب این قانون تأسیس شده یا می‌شوند و بانک‌های دولتی که سهام آنها واگذار می‌شود، صرفاً در قالب شرکت‌های سهامی عام و تعاونی سهامی عام مجاز به فعالیت هستند. سقف مجاز تملک سهام به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای هر شرکت سهامی عام یا تعاونی سهامی عام یا هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی ده درصد (۱۰٪) و برای اشخاص حقیقی و سایر اشخاص حقوقی پنج درصد (۵٪) تعیین می‌شود. معاملات بیش از سقف‌های مجاز در این ماده توسط هر یک از اشخاص مذکور باطل است. افزایش سقف سهم مجاز از طریق ارث نیز مشمول این حکم است و وراثت و یا اولیاء قانونی آنها ملزم به فروش مازاد بر سقف، ظرف مدت دو ماه پس از صدور گواهی حصر وراثت خواهند بود. افزایش قهری سقف مجاز سهام به هر طریق دیگر باید ظرف مدت سه‌ماه به سقف‌های مجاز این ماده کاهش یابد»

همچنین به‌موجب تبصره یک ماده ۵، اشخاص حقیقی سهامدار بنگاه‌های موضوع این ماده و اعضای خانواده آنها شامل همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و مادر منحصراً تا سقفی مجاز هستند سهام داشته باشند که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیئت‌مدیره را در این بنگاه تعیین کنند.

ب) دستورالعمل پذیرش اوراق بهادار در بورس اوراق بهادار تهران

نقل و انتقال سهام بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی دارای مجوز از بانک مرکزی باید به‌گونه‌ای باشد که در هیچ زمان، سهامداری با مالکیت بیش از ۱۰ درصد در ترکیب مالکان آن حضور نداشته باشد. مالکیت بیش از ۱۰ درصد سهام بانک یا مؤسسه اعتباری موکول به موافقت بانک مرکزی و اطلاع بورس است.

ج) قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی:

در تأسیس بانک مشترک ایرانی و خارجی، سهم طرف خارجی از سقف‌های مندرج در این ماده (ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) مستثنی است.

۱) دولت جمهوری اسلامی ایران تنها مجاز است با مشارکت خارجی اقدام به تأسیس بانک توسعه‌ای کند.

۲) اشخاص حقوقی خارجی با حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سهام ایرانی، ایرانی محسوب می‌شوند.

د) ماده ۷ اساسنامه نمونه بانک‌های غیردولتی ابلاغی از سوی شورای پول و اعتبار طی بخشنامه شماره ۹۴/۱۲۲۶۷۹

مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۱۳ به شرح جدول زیر:

اشخاص	حداکثر سقف مجاز (درصد)
شرکت سهامی عام	۱۰
شرکت تعاونی سهامی عام	۱۰
موسسه و نهاد عمومی غیردولتی	۱۰
سایر اشخاص حقوقی	۵
اشخاص خارجی	با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تا سقف ۴۰ درصد
اشخاص حقیقی	۵
اعضای خانواده هر شخص حقیقی (همسر، فرزندان و همسران آنان، برادر، خواهر، پدر و یا مادر)	سقف فردی: ۵
	سقف جمعی: به میزانی که نتوانند مشترکاً بیش از یک عضو هیئت مدیره تعیین کنند.

۲) ساختارهای متداول مالکیت بانکها

با وجود تفاوت معیارهای تعریف ساختار پراکنده و متمرکز در قوانین و مقررات کشورهای مختلف، به طور کلی می توان ساختار مالکیت در بانکها را از بعد تمرکز، به دو گروه متمرکز و پراکنده تقسیم بندی کرد. به طور کلی تأثیر ساختار مالکیت بر کارایی و راهبری بانکها مهمترین نکته ای است که در توجیه بهترین ساختار مالکیت برای بانکها، دنبال می شود. همچنین از بعد ماهیت سهامداران، ساختار مالکیت بانکها از نگاه داخلی یا خارجی بودن سهامداران نیز قابلیت ارزیابی دارد. بر اساس یافته ها و نتایج حاصل از مطالعات و تحقیقات انجام شده در زمینه بررسی رابطه ساختار مالکیت داخلی یا خارجی بر کارایی و راهبری بانکها، درجه توسعه یافتگی اقتصاد کشورها، به میزان قابل توجهی نتایج بررسی ها را تحت تأثیر قرار داده است.

الف) ساختار متمرکز: کنترل مطلق سهامداران عمده بر اداره امور شرکت، تمرکز مالکیت نامیده می شود. یکی از مشکلاتی که در مورد تمرکز مالکیت مطرح شده، این است که تمرکز باعث کاهش رقابت می شود. به اعتقاد برخی از منتقدان، انحصاری شدن تصمیمات بانکی و سوق یافتن بیشتر منابع به سمت بنگاه های متعلق به سهامداران عمده، از جمله خطراتی است که در این ساختار می توان متصور بود، زیرا تمایل سهامداران عمده به استفاده از قدرت، مشکلات و درگیری هایی بین اعضای هیئت مدیره ایجاد می کند. یکی دیگر از تبعات تمرکز مالکیت، افزایش قدرت ریسک پذیری مالکان و به تبع آن اجبار مدیران به افزایش ریسک در عملیات خواهد بود. به عنوان مثال، با فشار سهامدار عمده، یک بانک مجبور به پرداخت تسهیلات به سهامدار عمده یا شرکت های خاص وابسته می شود.

تأسیس و فعالیت بانک با ساختار متمرکز در دنیا مرسوم است. بسیاری از شرکت‌های بزرگ، مجموعه‌ای از شرکت‌ها را در حوزه‌های مختلف تأسیس می‌کنند و به‌عبارت دیگر فعالیت خود را به‌جای بسط و توسعه در یک زمینه خاص در حوزه‌های متنوع توسعه می‌دهند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در ایران نیز بسیاری از شرکت‌های بزرگ، در زمان افزایش ظرفیت با مشکل کمبود منابع مناسب مالی مواجه شده‌اند و مدیران مربوطه به تأسیس بانک‌های جدید تمایل یافته‌اند. در واقع هدف از تأسیس بانک، تجهیز منابع برای توسعه و اجرای برنامه‌های درازمدت شرکت اصلی بوده است. تمرکز مالکیت در برخی از بانک‌های غیردولتی از این طریق افزایش یافته است.

اما سوال اساسی این است که آیا تمرکز مالکیت در این بانک‌ها، نادرست است؟ پاسخ این است که انگیزه اصلی از ایجاد بانک‌های غیردولتی و هدف بنیادینی که در این راه دنبال شده است، کمک به رشد و توسعه اقتصادی است. از این رو، جهت‌دهی مستقیم منابع بانکی به سوی شرکت‌های تولیدی در راستای افزایش ظرفیت‌ها و اجرای طرح‌های توسعه، در واقع کمک به رشد بخش واقعی اقتصاد است، منوط بر اینکه موجب تمرکز منابع پولی در یک شرکت و یا یک گروه خاص نشود.

همچنان که در اصول مصوب کمیته بال به صراحت اشاره می‌شود، نکته قابل‌توجه این است که این‌گونه نهادهای مالی باید تمهیدات خاصی برای کنترل ریسک انجام دهند. به طوری که اصل ۱۰ از اصول بال اشاره می‌کند که ناظران بانکی باید مطمئن شوند که بانک‌ها سیاست‌ها و فرآیندهایی دارند که به مدیریت امکان می‌دهد نقاط تمرکز سبب تسهیلات اعطایی را شناسایی و مدیریت کند. بر این اساس، ناظران با تعیین حدود احتیاطی باید از تمرکز منابع بانک روی یک مشتری واحد یا گروه‌هایی از مشتریان مرتبط با یکدیگر، جلوگیری کنند. همچنین اصل ۱۱ بال نیز به مقدار منابع تخصیص‌یافته به اشخاص وابسته تأکید دارد و بیان می‌کند که به‌منظور پیشگیری از سوءاستفاده‌های ناشی از مقدار منابع تخصیص‌یافته به اشخاص وابسته و پرهیز از تضاد منافع، مقامات ناظر بانک‌ها باید الزامات مناسبی را برای بانک‌ها تعیین کنند. الزاماتی مبنی بر اینکه ارائه تسهیلات توسط بانک‌ها به افراد و شرکت‌های وابسته، مبتنی بر روابط غیرشخصی و تحت نظارت موثر بوده، برای کنترل یا کاهش ریسک‌ها، تمهیدات مناسب اندیشیده شده و منابع براساس خط‌مشی‌ها و فرآیندهای استاندارد به متقاضیان اعطا شده است.

ب) ساختار پراکنده: در ساختار پراکنده به‌دلیل افزایش تعداد سهامداران، قابلیت کنترل شرکت توسط سهامداران تحت‌تأثیر قرار می‌گیرد و کاهش می‌یابد. نکته قابل‌تأمل این است که آیا در ساختار بانک، کاهش قدرت کنترل مالکان، مثبت است و یا بالعکس افزایش قدرت کنترل، باعث افزایش کارایی عملکرد بانک می‌شود. موافقان تحدید مالکیت در سهام بانک‌ها بر این باورند که بانک‌های خصوصی عمدتاً با سرمایه مردم فعالیت می‌کنند، در نتیجه مجموع سپرده‌های مردم در برخی از موارد بیش از ۱۰ تا ۱۵ برابر سرمایه اولیه بانک می‌شود، بنابراین این سپرده‌ها

نباید در اختیار یک گروه محدود یا یک فرد حقیقی باشد. یکی دیگر از دلایل توجیه این محدودیت توسط موافقان، تجارب منفی گذشته است که برخی از مالکان و سهامداران عمده به دلیل برخورداری از اختیارات گسترده، سلابی خویش را تحت عنوان مصلحت به مرحله اجرا گذاشته و اصول و قواعد مسلم را نادیده گرفته و باعث ایجاد بی‌نظمی و خطا در سیستم‌های مالی و اداری بانک‌ها شده‌اند.

همچنین محدودیت‌های ایجاد شده به منظور نیل به ساختار غیرمتمرکز در بانک‌ها، انتقادات برخی از کارشناسان را نیز برانگیخته است. کارشناسان معتقدند قانون تجارت که یک قانون عام درباره شرکت‌های سهامی است، محدودیت و ممنوعیتی برای مالکیت سهام یک شرکت و تعیین سقف برای آن مقرر نکرده است، بنابراین وضع مقررات اضافی محدودکننده، برخلاف روح قانون تجارت است. به عقیده این گروه می‌توان از یک طرف دست سرمایه‌گذاران را بازگذاشت و از طرف دیگر کنترل و نظارت بر بانک‌ها را قانونمند کرد.

هنگامی که مالکیت یک بانک بین چندین شخص اعم از حقیقی و حقوقی تقسیم شود، هر کدام، انگیزه‌ها و تمایلات متفاوتی را تعقیب می‌کنند. اگر این مالکیت بین تعداد اندکی از اشخاص خصوصی تقسیم شود، مالکان، اطلاعات دقیق‌تری در مورد جزئیات عملکرد شرکت خواهند داشت و در نتیجه شرکت را بهتر می‌توانند اداره کنند.

ج) ساختار مالکیت داخلی یا خارجی: سیستم اقتصاد آزاد و تلاش برای جذب بانک‌های خارجی، مبتنی بر این فرض است که ورود بانک‌های خارجی در سیستم اقتصاد داخلی یک کشور، در مجموع به نفع کشور میزبان است. البته نباید ریسک حضور بانک‌های خارجی در سیستم مالی یک کشور و به تبع آن افزایش تأثیرپذیری از بحران‌های مالی بین‌المللی را نادیده گرفت. بانک‌های خارجی می‌توانند تأثیر مثبتی بر رقابت و ورود سرمایه و به تبع آن افزایش کارایی سیستم مالی، داشته باشند. بانک‌های خارجی می‌توانند نقش مفیدی در سیستم پرداخت‌ها، ورود فناوری، مدیریت ریسک و تخصیص منابع ایفا کنند. در بررسی کارایی بانک‌ها به لحاظ ساختار مالکیت داخلی یا خارجی، تحقیقات زیادی در کشورهای مختلف انجام شده است. به عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا ثابت شده است که بانک‌های خارجی کارایی کمتری نسبت به بانک‌های داخلی دارند. در انگستان و استرالیا نیز نتایج مشابهی به دست آمده است. در حالی که در کشورهای در حال توسعه، نتایج متفاوتی مشاهده شده و سوددهی بانک‌های خارجی بیش از بانک‌های داخلی بوده است. در حالی که در کشورهای توسعه یافته، عکس این مطلب تأیید شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد بانک‌هایی که در مالکیت دولت هستند و در کشورهای در حال توسعه فعالیت می‌کنند، نسبت به بانک‌های خصوصی، سوددهی کمتر و هزینه‌های بیشتری دارند. از جمله دلایلی که می‌توان در توجیه ساختار مالکیت خارجی و تأثیر مثبت آن بر کارایی بانک‌ها در کشورهای در حال توسعه بیان کرد، عبارتند از: وجود بازارهای متفاوت، شرایط رقابتی و مقررات نظارتی متفاوت بین کشورهای صنعتی و در حال توسعه، معافیت بانک‌های خارجی از مقررات ناظر بر تخصیص اعتبار و محدودیت‌های دیگر، ناکارایی بانک‌های داخلی و شیوه‌های

بانکداری قدیمی. از طرف دیگر، در کشورهای توسعه یافته بانک‌های داخلی به دلایلی نظیر کنترل بهتر و جایگاه مستحکم‌تر نسبت به بانک‌های خارجی، بازدهی بیشتری داشته‌اند.

در ایران، مقررات موجود، محدودیت‌های خاصی در مورد میزان سهامداری سرمایه‌گذاران خارجی در شرکت‌های ایرانی تعیین کرده است. بر اساس آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس مصوب ۱۳۸۹، سرمایه‌گذار خارجی مجاز است تا سقف‌های تعیین شده در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذار خارجی در بورس سرمایه‌گذاری کند، مگر اینکه شورای بورس در برخی از موارد، استثنائاتی را در نظر بگیرد. بدین ترتیب اشخاص خارجی برای دریافت مجوز معامله اوراق بهادار در هر بورس یا بازار خارج از بورس باید اطلاعات و مدارک لازم را به سازمان بورس و اوراق بهادار ارائه کنند. ماده ۷ همین آیین‌نامه به محدودیت تملک سهام توسط سرمایه‌گذاران خارجی غیرراهبردی اشاره و عنوان می‌کند که تعداد سهام در مالکیت «مجموع سرمایه‌گذاران خارجی» نباید بیش از ۲۰ درصد تعداد سهام هر شرکت پذیرفته شده در بورس یا خارج از بورس باشد. همچنین این آیین‌نامه صراحتاً اشاره دارد که تعداد سهام در مالکیت «هر سرمایه‌گذار خارجی» در هر شرکت پذیرفته شده نمی‌تواند از ۱۰ درصد تعداد سهام آن بیشتر باشد. محدودیت‌های اعمال شده در تملک سهام بانک‌ها و نهادها و واسطه‌های پولی برای سرمایه‌گذاران خارجی نیز لازم‌الاجرا است، در حالی که اساسنامه نمونه بانک‌های غیردولتی مالکیت تا ۴۰ درصد سهام بانک را برای سرمایه‌گذاران خارجی مجاز دانسته است. بدین ترتیب آیین‌نامه سرمایه‌گذاری خارجی در بورس‌ها و بازارهای خارج از بورس، قانون الحاق یک تبصره به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز ماده ۷ اساسنامه نمونه بانک‌های غیردولتی، موضع شفافیتی در مورد سقف مجاز تملک سهام بانک توسط سرمایه‌گذاران خارجی ندارد.

۳) جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌طور کلی تحقیقات در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که ساختار مالکیت، از لحاظ تمرکز یا پراکندگی، بیش از هر متغیر دیگری، یک عامل موثر در میزان کارایی بانک‌ها تلقی می‌شود. از طرف دیگر، تأثیر ساختار مالکیت بر کارایی راهبری نیز غیرقابل چشم‌پوشی است. تاکنون تحقیقات متعددی در دنیا در مورد رابطه ساختار مالکیت بانک‌ها و کارایی آنها انجام شده است. نتایج بدست آمده تأیید می‌کند که بانک‌هایی که تمرکز مالکیت بیشتری دارند، کارایی بیشتری نیز دارند. همچنین اثبات شده است هر چه پراکندگی مالکیت سهام بانک‌ها بیشتر باشد، مالکان، عملکرد ضعیف‌تری در کنترل و راهبری بانک دارند. به بیان دیگر، هر چه تمرکز مالکیت بیش‌تر باشد، مشکلات کمتری بین سهامداران و مدیران در کنترل بانک وجود دارد، زیرا تمرکز مالکیت به سهامداران اجازه کنترل بیشتر عملکرد مدیران را می‌دهد.

با توجه به برجیده شدن قریب‌الوقوع تحریم‌ها، یکی از صنایع هدف‌گذاری شده توسط سرمایه‌گذاران خارجی، صنعت بانکداری است. با توجه به اینکه ورود بانک‌های خارجی، نقش مثبتی در ورود تخصص و فناوری به داخل کشور

خواهد داشت، چنانچه اعمال محدودیت‌های تعیین‌شده در ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد تملک سهام بانک‌های داخلی توسط بانک‌های خارجی مدنظر قرار گیرد، قابلیت اجرا نخواهد داشت. زیرا بانک‌های خارجی برای سهم ۵ یا ۱۰ درصدی وارد عرصه نخواهند شد و در نتیجه چنین پراکندگی در مالکیت قطعاً جذابیت ورود به بازار ایران را از بین خواهد برد. از طرف دیگر، ورود بانک‌های خارجی به بازار مالی ایران در صورتی می‌تواند باعث رشد و افزایش کارایی بانک‌های داخلی شود که بانک‌های داخلی، توان رقابت با آنها را داشته باشند. از این‌رو، محدودیت تملک سهام بانک‌ها توسط سهامداران داخلی در مقابل امکان تملک ۴۰ درصدی سهام بانک‌ها توسط سهامداران خارجی (به موجب ماده ۷ اساسنامه نمونه بانک‌های غیردولتی)، تعارض آشکاری است که دشواری راهبری شرکت توسط سهامداران و به تبع آن کارایی کمتر بانک‌ها را به دنبال دارد.

اگر سقف‌های تعیین‌شده در تملک سهام بانک‌ها افزایش یابد و به شرکت‌ها و اشخاص خصوصی اعم از داخلی و خارجی به طور یکسان اجازه تملک سهام داده شود، مالکیت متمرکز بانک توسط شرکت‌ها، در صورت وجود چارچوب‌های نظارتی قوی، در مجموع برای شرکت‌ها مفید خواهد بود؛ زیرا امکان دسترسی آنها را به سرمایه بانک افزایش می‌دهد و این امر رشد بخش واقعی اقتصاد را در پی خواهد داشت. از این‌رو در پایان پیشنهاد می‌شود، به منظور صیانت از حقوق سهامداران و ممانعت از بروز تخلفاتی نظیر تأسیس شرکت‌های صوری و تملک غیرقانونی سهام بانک‌ها توسط آنها، به جای تحدید عرصه فعالیت بخش خصوصی در صنعت بانکداری، عرصه و انگیزه فعالیت بخش خصوصی در این صنعت افزایش یابد. در چنین شرایطی بسط و توسعه قوانین نظارتی سختگیرانه در زمینه تخصیص کارا و بهینه منابع بانکی، متضمن عملکرد کارای بانک‌های غیردولتی و افزایش رقابت در نظام بانکی می‌شود.