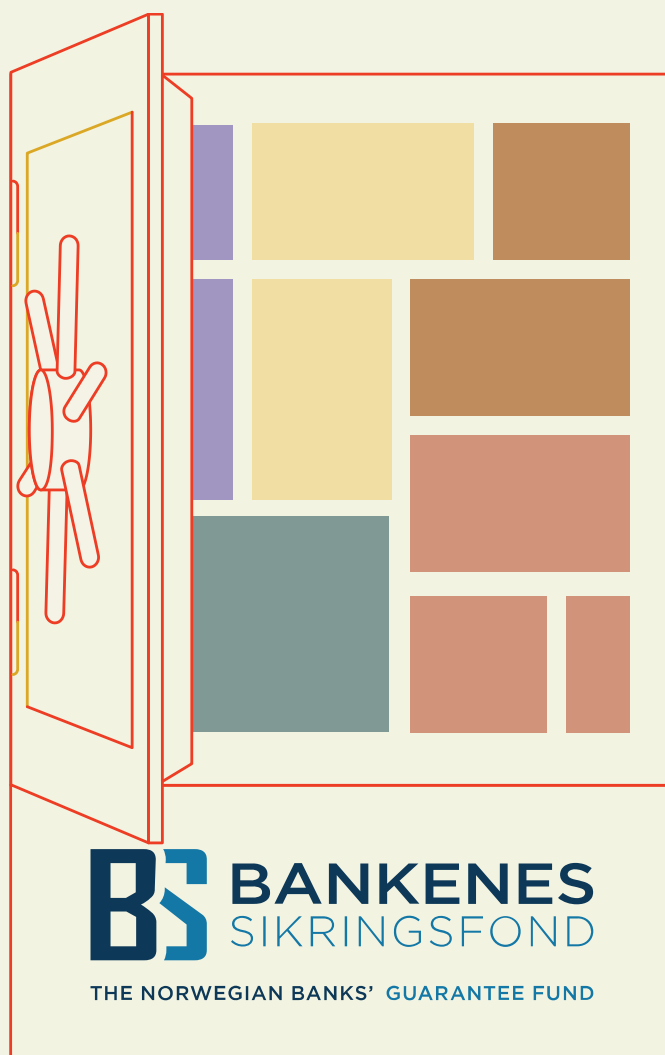


# Garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen

Rapport 2022



# Innhold

Om rapporten.....	3
<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>Utviklingstrekk.....</b>	<b>5</b>
Garanterte innskudd .....	5
Medlemsbanker .....	6
Faktaboks: Medlemsbanker og dekningsgrenser.....	7
Faktaboks: Reglene for håndtering av banker i krise .....	8
Garanterte innskudd som finansieringskilde .....	9
Faktaboks: Kreditorhierarkiet for banker.....	11
Bankenes finansielle stilling .....	12
<b>Vurdering av garantiansvaret .....</b>	<b>13</b>
Verstefallsbetraktning .....	13
Simulering.....	14
Faktaboks: En simuleringsmodell for vurdering av garantiansvaret.....	17
<b>Garantiansvaret og tilgjengelige midler.....</b>	<b>18</b>
Faktaboks: Bankenes bidrag til innskuddsgarantifondet .....	19
<b>Regelverksutvikling .....</b>	<b>19</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>19</b>

## Om rapporten

Bankenes sikringsfond skal bidra til finansiell stabilitet ved å administrere innskuddsgarantiordningen og forvalte innskuddsgarantifondet.

Alle skal ha tillit til at innskuddene deres er trygge. Åpenhet og informasjon er et grunnlag for tillit. I denne rapporten presenterer Bankenes sikringsfond vurderinger av garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen. Innholdet gir innsyn i ulike sider ved innskuddsgarantien og kan gi relevant faktagrunnlag for diskusjoner og debatter om finansiell stabilitet.

Dersom Finansdepartementet vedtar å avvikle en bank under offentlig administrasjon, så blir kundenes innskudd utilgjengelige. Bankenes sikringsfond skal gjøre de garanterte innskuddene tilgjengelige innen syv arbeidsdager. Innskuddsgarantiordningen skal også bidra etter nærmere regler dersom Finansdepartementet vedtar å krisehåndtere en bank. Det er disse forpliktelsene som utgjør garantiansvaret.

Størrelsen på garantiansvaret avhenger av sannsynligheten for at banker rammes av en krise, hvor mye likviditet som kreves for å gjøre innskuddene tilgjengelige, og hvilket endelig tap dette gir ordningen.

I rapporten er oppmerksomheten på det samlede garantiansvaret og ikke på de enkelte bankenes bidrag til garantiansvaret. Rapporten vurderer likevel konsekvenser av ulike utviklingstrekk. Rapporten tar utgangspunkt i situasjonen ved utgangen av 2021 og legger vekt på utviklingen det siste året, men ser også til dels noe lengre bak i tid. I Norge har det vært svært få tilfeller med behov for tiltak fra innskuddsgarantiordningen. Tallfesting av garantiansvaret må dermed bygge på antagelser og forutsetninger som medfører usikkerhet. Alle data er fra Bankenes sikringsfond. Rapporten er ikke revidert.

Ta gjerne kontakt for spørsmål og innspill til rapporten på [garantiansvaret@sikringsfondet.no](mailto:garantiansvaret@sikringsfondet.no)

Rapporten kan lastes ned på [Bankenes sikringsfonds nettsider](#).

# Sammendrag

**Bankenes sikringsfond har ansvaret for innskuddsgarantien.** Garantien dekker inntil to millioner kroner for hver innskyter i hver enkelt medlemsbank. Bankenes sikringsfond skal gjøre garanterte innskudd tilgjengelige innen syv arbeidsdager. Innskudd som er mottatt som følge av en særlig livshendelse i løpet av de siste 12 månedene har ubegrenset dekning og vil bli gjort tilgjengelig senest innen 3 måneder.

**Det har vært en sterk vekst i garanterte innskudd.** Ved utgangen av 2021 garanterer Bankenes sikringsfond for 1 566 milliarder kroner av bankenes innskudd. 80 prosent av de garanterte innskuddene kommer fra norske husholdninger. I løpet av pandemien har garanterte innskudd økt med mer enn 12 prosent. Dette skjer i en periode med svært lavt rentenivå.

**Det er stor spredning i fordelingen av garanterte innskudd mellom bankene.** 126 banker er medlemmer av innskuddsgarantiordningen. Av dette er 117 banker med hovedsete i Norge, og 9 medlemmer er norske filialer av utenlandske banker med såkalt «topping-up»-ordning. Samlet har de 7 største bankene omtrent halvparten av innskuddene. 111 banker har under 20 milliarder kroner i innskudd, mens 50 banker har under 3 milliarder kroner.

**De mindre bankene har størst andel innskuddsfinansiering.** Innskudd er en vesentlig finansieringskilde for bankene, og i overkant av halvparten av dette er garanterte innskudd. Samlede garanterte innskudd er en tredel av bankenes totale gjeld og egenkapital, men det er betydelige forskjeller mellom bankene. Medianverdien er 53 prosent og for 6 banker utgjør garanterte innskudd mer enn 75 prosent av gjeld og egenkapital. Mindre banker har i gjennomsnitt en høyere andel innskuddsfinansiering enn store banker.

**Innskuddsgarantiordningen er godt beskyttet mot tap dersom banker rammes av en krise.** Bankenes ansvarlige kapital og det meste av gjelden som ikke er garanterte innskudd, skal bære tap først. Fallet i en kriserammet banks verdier må være svært stort før innskuddsgarantiordningen ikke får dekket sitt krav. Rapporten viser beregninger med ulike innfallsvinkler som støtter dette.

**Ved en utbetaling vil innskuddsgarantiordningen ha et likviditetsutlegg frem til administrasjonsstyret realiserer bankens verdier.** Likviditetsbehovet vil naturlig nok være betydelig høyere enn det endelige tapet. Rapporten gir anslag på likviditetsbehovet. Beregningene er følsomme for sentrale forutsetninger, som myndighetens valg om en kriserammet bank skal avvikles eller krisehåndteres.

**Innskuddsgarantiordningen har tilgjengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret.** Innskuddsgarantifondet gir svært god dekning for ordningens mulige tap. Likviditetsbehovet er også godt dekket av innskuddsgarantifondet, men beregningene i rapporten viser at det i en svært omfattende bankkrise kan være behov for å trekke på øvrige tilgjengelige midler. Dette omfatter lånefasiliteter som ordningen har etablert, samt garantier og tilleggsbidrag fra bankene.

**Revisjon av de europeiske reglene for innskuddsgaranti kan øke garantiansvaret.** EU-kommisjonen evaluerer for tiden rammeverket for bankkrisehåndtering og innskuddsgaranti. Høringsnotatet stiller spørsmål om kreditorhierarkiet bør endres slik at innskuddsgarantiordningen blir mer tapsutsatt ved avvikling av banker. Utkast til nye regler ventes i løpet av året.

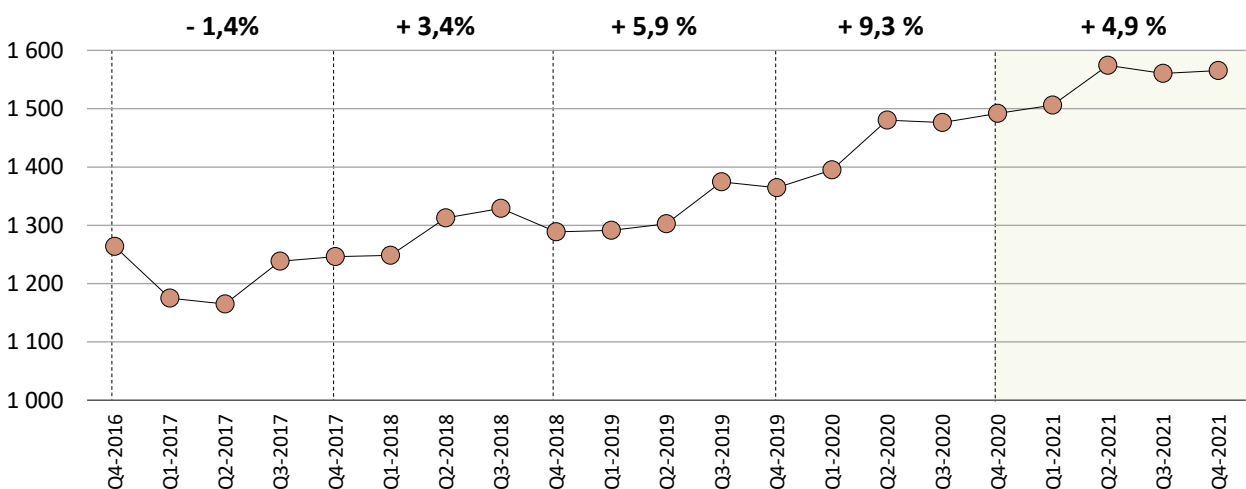
# Utviklingstrekk

## Garanterte innskudd

Garanterte innskudd har økt kraftig under pandemien, se figur 1. Fra mars 2020 til desember 2021 var veksten over 12 prosent, slik at det ved utgangen av 2021 var 1 566 milliarder kroner i garanterte innskudd. Over 80 prosent av innskuddene kommer fra norske husholdninger. Bedrifter står for rundt 10 prosent, mens det resterende er innskudd fra utlandet eller andre sektorer.

**Figur 1 Garanterte innskudd siste fem år**

Målt ved utgangen av hvert kvartal.  
Tall i milliarder kroner.



Årsveksten i 2021 er noe lavere enn i 2020, men veksten ligger fortsatt på et høyt nivå historisk sett. Dette skjer i en periode med vesentlig lavere rentenivå enn i årene før 2020. Trolig kan veksten i stor grad forklares med nordmenns reduserte muligheter til forbruk som følge av smitteverntiltakene. Økt økonomisk usikkerhet kan også ha bidratt. Samtidig er veksten også et tegn på tillit til bankene og til at garanterte innskudd er trygge.

[Analyser fra Norges Bank](#) fra første del av pandemien, viser at alle aldersgrupper bidro til veksten, men bidraget var størst blant de yngste i etableringsfasen og de eldre. Både de med relativt høy og relativt lav gjeldsgrad økte sine bankinnskudd mye. Se også Statistisk sentralbyrås artikkel [Endret spareadferd under pandemien](#) for mer om utviklingen i husholdningenes sparing.

Bankenes sikringsfond anslår at ca. 82 milliarder kroner, som tilsvarer 5,2 prosent av samlede garanterte innskudd, kommer fra kunder i utenlandske markeder. Hovedtyngden av dette, 50 milliarder kroner, er innskudd i utenlandske filialer av norske banker, mens det øvrige volumet er innskudd fra norske bankers grensekryssende virksomhet ut av Norge. Sistnevnte type virksomhet har blitt mer utbredt de siste årene, blant annet ved bruk av digitale markedsplasser for bankinnskudd, såkalte innskuddsplattformer. 6,5 prosent av samlede garanterte innskudd er i andre valutaer enn norske kroner, i all hovedsak svenske kroner, danske kroner eller euro.

## Medlemsbanker

126 banker er medlemmer av innskuddsgarantiordningen. Av dette er 117 banker med hovedsete i Norge. I tillegg er 9 norske filialer av utenlandske banker medlemmer med «topping-up»-ordning. Se faktaboksen «Medlemsbanker og dekningsgrenser» for en beskrivelse av de to formene for medlemskap.

**Tabell 1 Utvikling i medlemsbanker**

Beløp i milliarder kroner	Antall medlemmer		Garanterte innskudd	
	31.12.2021	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2020
Medlemmer med hovedsete i Norge	117	118	1 508	1 439
Filialmedlemmer <sup>1</sup>	9	9	58	53
<b>Totalt</b>	<b>126</b>	<b>127</b>	<b>1 566</b>	<b>1 492</b>

<sup>1</sup>Garanterte innskudd for filialer viser beløpet som er dekket av den norske innskuddsgarantiordningen, det vil si «topping-up»-beløpet.

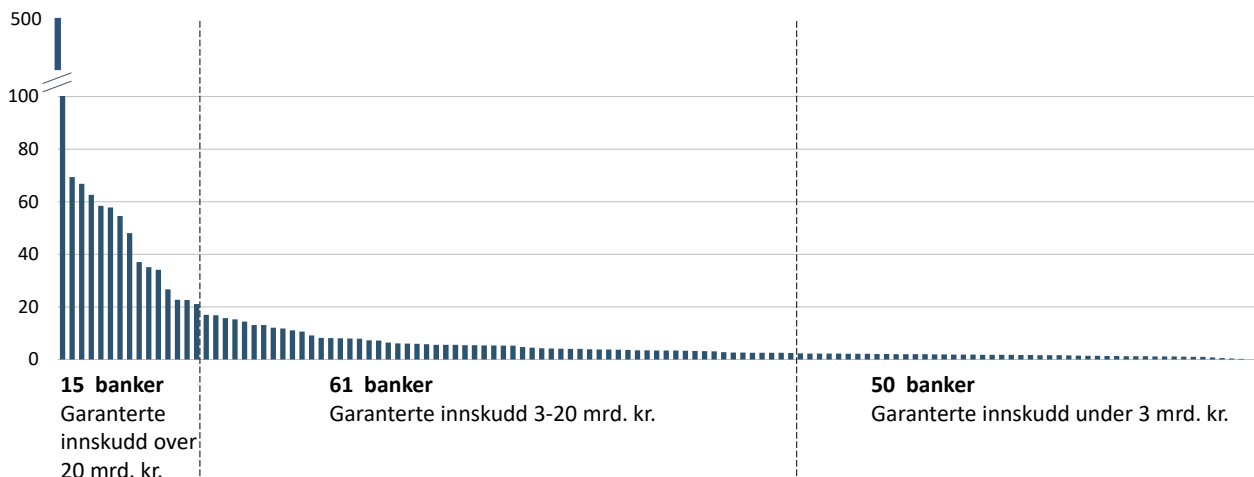
### Endringer i 2021:

- Boligbanken ASA ble tatt opp som medlem av innskuddsgarantiordningen med virkning fra 6. september 2021
- Surnadal Sparebank og SpareBank 1 Nordvest fusjonerte 3. mai 2021 under navnet SpareBank 1 Nordmøre
- SpareBank 1 BV og SpareBank 1 Telemark fusjonerte 1. juni 2021 under navnet SpareBank 1 Sørøst-Norge
- Optin Bank ASA ble vedtatt avviklet under offentlig administrasjon 23. juni 2021. Frem til administrasjonsstyret har avsluttet sitt arbeid er banken fortsatt medlem av innskuddsgarantiordningen og inngår i medlemstallet.

Det er stor spredning i fordelingen av garanterte innskudd mellom de 126 medlemsbankene, se figur 2. Største bank har nær 500 milliarder kroner i garanterte innskudd. 111 banker har under 20 milliarder kroner i garanterte innskudd, og summen av garanterte innskudd i disse 111 bankene er mindre enn garanterte innskudd i største bank. 50 av bankene har under 3 milliarder kroner i garanterte innskudd.

**Figur 2 Garanterte innskudd i norske banker**

Tall i milliarder kroner. Merk at vertikal akse er brutt.



## Medlemsbanker og dekningsgrenser

Alle **banker med hovedsete i Norge** er pålagt å være medlem av innskuddsgarantiordningen. Innskuddsgarantien dekker inntil 2 millioner kroner for hver enkelt innskyter i hver enkelt bank.

Banker med hovedsete i Norge kan også ha aktivitet internasjonalt. Garantien omfatter også innskudd fra denne virksomheten, men her er dekningsgrensen begrenset til et beløp i norske kroner som svarer til 100 000 euro. Bestemmelsen skal bidra til like konkurransevilkår og unngå at norske banker skal kunne bruke den norske garantiordningen som konkurransefortrinn i det aktuelle markedet.

Innskudd i **norske filialer av banker med hovedsete i annen EØS-stat** er i utgangspunktet dekket av hjemlandets innskuddsgarantiordning. Filialen kan bli medlem også av den norske ordningen dersom denne gir en bedre dekning enn hjemlandets. Bankenes sikringsfond skal i så fall kun dekke det beløpet som kommer på «toppen» av hjemstatens garantiansvar, det vil i praksis si innskudd mellom 100 000 euro og 2 millioner norske kroner. Tilleggsdekningen omtales derfor som en «topping-up»-ordning, og bidrar til like konkurransevilkår i det norske innskuddsmarkedet. Dersom filialen ikke velger å bli medlem av den norske ordningen, er den utelukkende dekket av hjemlandets garanti med den tilhørende dekningsgrensen. Se Bankenes sikringsfonds nettsider for en oversikt over bankenes medlemskap.

I noen tilfeller dekker garantien også innskudd over 2 millioner kroner. Dette gjelder dersom innskuddet er mottatt på konto i løpet av de siste 12 månedene og følger av en særlig livshendelse, som for eksempel forsikringsutbetalinger eller salg av bolig. Slike midlertidig høye innskudd inngår ikke i tallgrunnet i denne rapporten. Se Bankenes sikringsfonds nettsider for mer om innskuddsgarantiens dekningsområde.

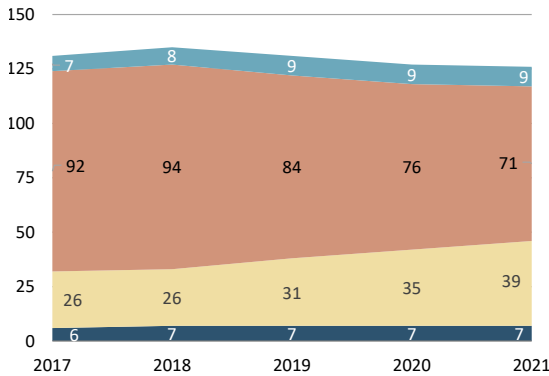
Antall medlemsbanker har vært relativt stabilt de siste fem årene, men med en viss endring i fordelingen av garanterte innskudd mellom bankene. Store banker har økt sin andel noe, se figur 3. I overkant av halvparten av garanterte innskudd er i dag hos syv banker med forvaltningskapital over 100 milliarder kroner. Den andre halvparten er fordelt på 119 mindre og mellomstore banker eller filialer. De 70 bankene med forvaltningskapital under 10 milliarder kroner har 11 prosent av de garanterte innskuddene.

Innskuddsgarantiens formål og dekning er den samme for alle banker, men garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen avhenger av hvordan myndighetene vil håndtere banken om den rammes av en krise. Se faktaboksen «Reglene for håndtering av banker i krise» for en omtale av regelverket og hvilken betydning det har for garantiansvaret. Mens det mulige tapet for innskuddsgarantiordningen i liten grad avhenger om myndighetene velger å avvikle eller å krisehåndtere banken, så vil en krisehåndtering innebære et vesentlig lavere likviditetsutlegg for ordningen enn om den samme banken hadde blitt valgt avviklet.

Det er grunn til å tro at jo større en bank er, jo større er sannsynligheten for at banken vil bli krisehåndtert dersom den rammes av en krise. At en økende andel av garanterte innskudd er i større banker, innebærer derfor isolert sett et lavere likviditetsbehov for ordningen.

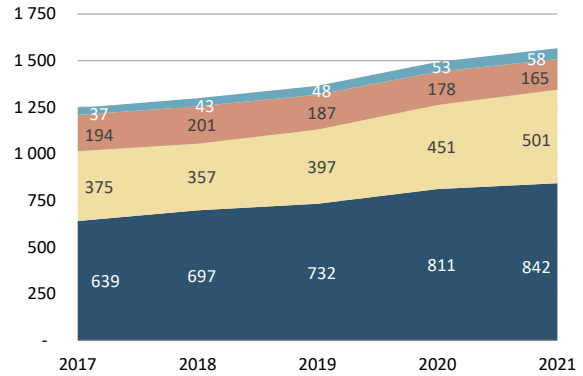
**Figur 3 Medlemsbanker og innskudd fordelt etter bankenes størrelse**

**Antall medlemsbanker siste 5 år**



**Fordeling garanterte innskudd siste 5 år**

Beløp i milliarder kroner



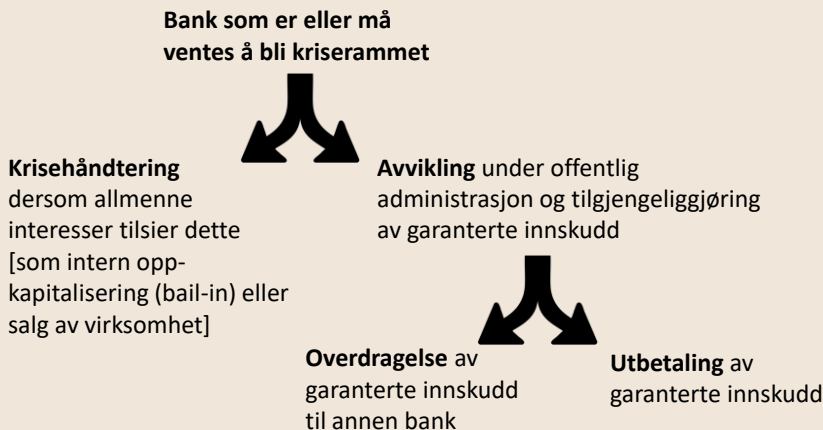
■ **Filialer**  
■ **Mindre banker**  
 Forvaltningskapital under 10 mrd. kr  
■ **Mellomstore banker**  
 Forvaltningskapital 10-100 mrd. kr  
■ **Store banker**  
 Forvaltningskapital over 100 mrd. kr

## Reglene for håndtering av banker i krise

Det er Finanstilsynet som skal gi melding til Finansdepartementet dersom en bank er kriserammet eller ventes å bli det i nær fremtid. Definisjonen av kriserammet er gitt i finansforetaksloven.

Hvis Finansdepartementet slutter seg til vurderingen så er det to mulige spor videre, se figur 4. Hvis allmenne interesser tilsier at banken har kritiske funksjoner som bør videreføres, så skal banken **krisehåndteres**. Dette omfatter flere mulige krisetiltak, som intern oppkapitalisering («bail-in») eller overdragelse av virksomheten til et annet foretak. Hvis allmenne interesser ikke tilsier en slik behandling, så skal banken **avvikles** under offentlig administrasjon.

**Figur 4 Håndtering av kriserammede banker**





Hvis Finansdepartementet vedtar å avvikle banken, stenges banken for innskuddskundene som ikke lenger har anledning til å ta ut (eller sette inn) penger i banken. Vedtaket utløser automatisk en oppgave for Bankenes sikringsfond. Senest innen syv arbeidsdager skal innskuddene være tilgjengelig for kundene. Dette skjer enten ved at Bankenes sikringsfond utbetaler de garanterte innskuddene til kundene, eller at innskuddene blir overdratt til en annen bank i samråd med administrasjonsstyret. I denne rapporten legges det til grunn at Bankens sikringsfond utbetaler de garanterte innskuddene dersom en bank avvikles.

Ved en utbetaling vil Bankenes sikringsfond få et krav på banken som avvikles. Dette kravet har prioritet foran andre usikrede långivere og bankens aksjonærer. Faren for et endelig tap hos innskuddsgarantiordningen er derfor lav, men den er ikke eliminert.

Ved en avvikling omfatter garantiansvaret dermed både en plikt til å utbetale garanterte innskudd – en likviditetsrisiko – og en fare for å ikke motta full dekning for dette kravet – en kredittrisiko.

Skulle Finansdepartementet i motsatt fall vedta å krisehåndtere banken, så er garantiansvaret noe annerledes. Det er da ikke behov for å utbetale garanterte innskudd fordi innskuddsvirksomheten enten videreføres i banken eller overdras til en annen bank. Finansforetaksloven krever likevel at innskuddsgarantiordningen skal måtte bidra med et beløp til krisehåndteringen. Beløpet skal imidlertid ikke overstige det tapet ordningen ville blitt påført dersom banken i stedet hadde blitt avviklet. Beløpet skal heller ikke overstige 50 prosent av minstekravet til innskuddsgarantifondet. Finansdepartementet kan gjøre unntak fra det sistnevnte i særlige tilfeller der det er behov for et større beløp.

Innskuddsgarantiordningens kredittrisiko ved krisehåndtering og avvikling er dermed tilnærmet lik, mens likviditetsrisikoen er vesentlig lavere ved krisehåndtering.

## Garanterte innskudd som finansieringskilde

Innskudd fra kunder er en vesentlig finansieringskilde for norske banker, og i overkant av halvparten av dette var garanterte innskudd ved utgangen av 2021.

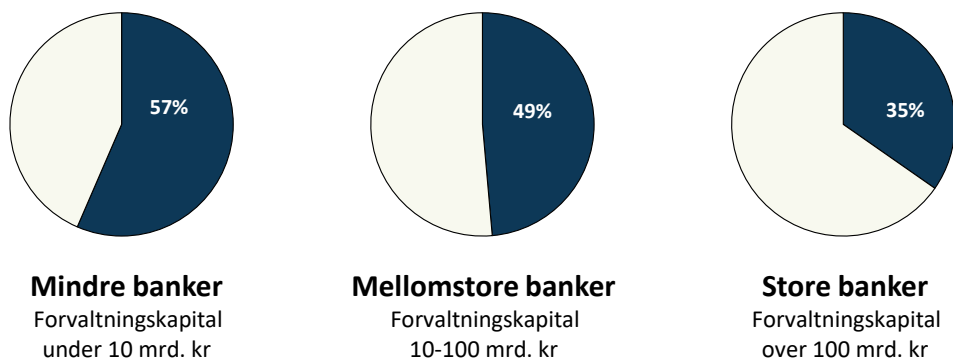
Bankenes ansvarlige kapital og det meste av gjelden som ikke er garanterte innskudd, skal bære tap først når banker blir kriserammet. Sammensettingen av bankenes finansiering har dermed betydning for garantiansvaret. Se faktaboksen «Kreditorhierarkiet for banker» for mer om dekningsreglene ved en avvikling.

En bank der garanterte innskudd utgjør en stor andel av finansieringen utgjør, alt annet like, en større tapsrisiko for innskuddsgarantiordningen enn en bank med lav andel garanterte innskudd. Dette selv om en høy innskuddsandel kan være fordelaktig for banken, for eksempel som følge av mer stabil finansiering eller bedre inntjening.

Datagrunnlaget i dette avsnittet og i resten av rapporten, er de 117 medlemsbankene med hovedsete i Norge. Norske filialer av utenlandske banker er holdt utenfor. Bankenes finansiering av boliglån har siden 2008 i stor grad skjedd ved å overføre boliglån til boligkredittforetak som utsteder obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). Eierne av OMF får fortrinnsrett til boliglånene, slik at innskuddsgarantiordningens tapsgrad i stor grad er knyttet til morbankens eiendeler. Det benyttes derfor tall på morbanknivå.

Samlede garanterte innskudd utgjør 33 prosent av bankenes samlede gjeld og egenkapital. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom bankene. Medianverdien for garanterte innskudd er 53 prosent av bankens gjeld og egenkapital, og hos 6 banker utgjør garanterte innskudd mer enn 75 prosent av samlet gjeld og egenkapital. Forskjellene i innskuddsdekning samvarierer i stor grad med bankenes størrelse. Større banker har i gjennomsnitt en vesentlig lavere innskuddsdekning enn mindre banker, se figur 5 som viser gjennomsnittsverdien for henholdsvis mindre, mellomstore og store banker.

**Figur 5 Garanterte innskudds andel av bankenes gjeld og egenkapital**



Stort innslag av annen finansiering bidrar til at fallet i en kriserammet banks verdier i de fleste tilfeller må være svært stort før innskuddsgarantiordningen ikke får dekket sitt krav etter utbetaling av garanterte innskudd. Innskuddsgarantiordningens stilling svekkes hvis bankens eiendeler er pantsatt eller på annen måte stilt som sikkerhet for andre parter. Omfanget av slik sikkerhetsstillelse er lavt.

Utviklingen med å overføre boliglån til boligkredittforetak har økt garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen da de gjenværende eiendelene på bankenes balanse som regel har en høyere tapsrisiko enn de overførte boliglånene. Det presiseres at også innskuddsgarantiordningen nyter godt av at bankene har tilgang til stabil finansiering i OMF-markedet.

Tallene og vurderingene i rapporten bygger på dagens finansiering av bankene. I forløpet til en krise kan bankens finansiering endres på en slik måte at innskuddsgarantiordningens tapsbeskyttelse svekkes. For eksempel kan det bli vanskelig for banken å fornye usikrede interbanklån og obligasjonslån når de forfaller. To alternative finansieringskilder kan da være obligasjoner med fortrinnsrett eller lån fra Norges Bank mot sikkerhet. Tapsrisikoen til innskuddsgarantiordningen vil da øke som følge av at andre kreditorer får pant i bankens eiendeler.

For 14 mellomstore og store banker har Finanstilsynet fastsatt minimumskrav til ansvarlig kapital og gjeld som raskt kan nedskrives eller konverteres til ny egenkapital (MREL). Dette er gjeld som har lavere prioritet enn garanterte innskudd. MREL-kravet medfører dermed en vesentlig tapsbeskyttelse for garanterte innskudd og innskuddsgarantiordningen, og setter en begrensning på hvor store endringer i finansieringen som kan finne sted.

## Kreditorhierarkiet for banker

Når Finansdepartementet har vedtatt at en bank skal avvikles under offentlig administrasjon, skal et administrasjonsstyre sørge for avvikling av banken og virksomheten. De gjenværende verdiene i banken skal fordeles på de ulike kreditorene i tråd med rekkefølgen i kreditorhierarkiet. Som for andre bedrifter er det kostnadene ved bobehandlingen, lønn, skatt og avgifter som skal dekkes først. Deretter skal garanterte innskudd dekkes.

Dersom Bankenes sikringsfond har utbetalt de garanterte innskuddene til kundene i forbindelse med avviklingen, så trer Bankenes sikringsfond inn i innskytternes rett overfor banken med samme prioritet. Garanterte innskudd skal beskyttes fullt ut. Det vil si at slike innskudd har prioritet foran andre usikrede forpliktelser som bankens obligasjonsgjeld og innskudd som overstiger to millioner kroner. Denne posisjonen til garanterte innskudd, ofte kalt en «superpreferanse», ble innført i Norge i 2019 og innebærer en svært god beskyttelse mot tap for innskuddsgarantiordningen.

Figur 6 oppsummerer prioritetsrekkefølgen for bankers usikrede gjeld og egenkapital, der garanterte innskudd får dekket sitt krav først og deretter følger de øvrige kreditorene nedover i kreditorhierarkiet.

**Figur 6 Kreditorhierarkiet for banker**



Selv om innskuddsgarantiordningen har god dekning for sitt krav, så kan det ta tid for administrasjonsstyret å avvikle banken. Regler om såkalt foreløpig utlodning innebærer imidlertid at innskuddsgarantiordningen, etter nærmere vilkår, kan motta hel eller delvis dekning så snart boet har midler til betaling. Dette vil redusere tiden frem til innskuddsgarantiordningen mottar dekning for sitt krav.

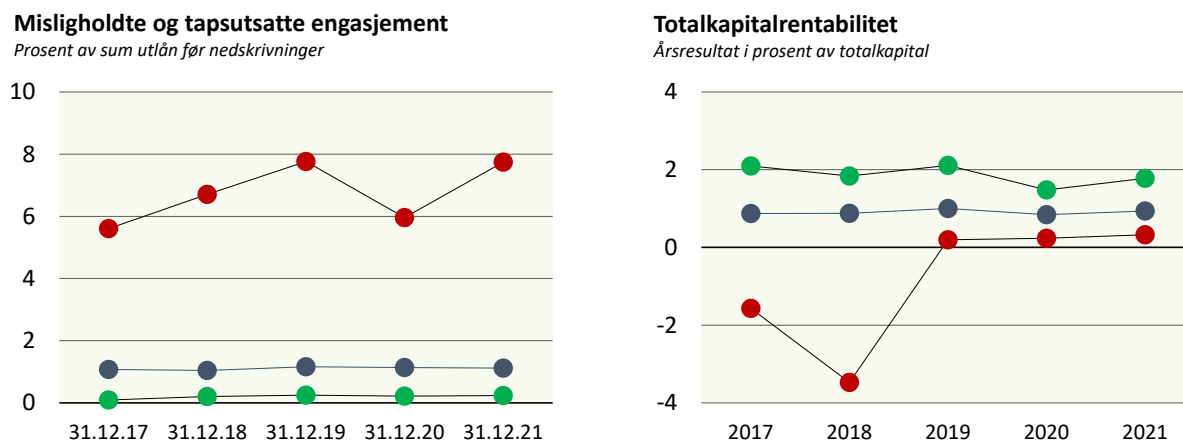
## Bankenes finansielle stilling

Bankenes finansielle stilling påvirker garantiansvaret både gjennom sannsynligheten for at bankene blir kriserammet og tapsgraden dersom det skulle skje. Sammensettingen av finansieringen er kommentert tidligere i rapporten. Figur 7 oppsummerer utviklingen i totalkapitalrentabilitet samt misligholdte og tapsutsatte engasjement de siste fem årene.

Det er relativt stor forskjell mellom medianbanken og bankene med høyest andel misligholdte og tapsutsatte engasjement. Misligholdet har også økt de siste årene, noe som alt annet like indikerer økt garantiansvar. De siste årene er det derimot færre banker med negativ totalkapitalrentabilitet.

Mens figur 7 viser utviklingen i to enkeltstående nøkkeltall, så er det særlig banker med kombinasjonen svake driftsresultater og/eller utlån med høy risiko samt en finansiering med stort innslag av garanterte innskudd som innebærer et økt garantiansvar for innskuddsgarantiordningen. Tallfestingen garanti-ansvaret i neste avsnitt forsøker å fange opp denne sammenhengen. For mer detaljerte vurderinger av den norske banksektoren vises det til Norges Banks rapport [Finansiell stabilitet 2021: sårbarhet og risiko](#) og Finanstilsynets rapport [Finansielt utsyn – desember 2021](#).

**Figur 7 Finansielle nøkkeltall for bankene**



For hvert nøkkeltall vises medianobservasjonen (blått punkt), og for å illustrere spredningen blant bankene vises også nøkkeltallet for den banken der kun 5 prosent av bankene har et svakere nøkkeltall (rødt punkt) og den banken der kun 5 prosent har et bedre nøkkeltall (grønt punkt).

Markedsprisene på bankenes aksjer og obligasjoner kan gi informasjon om finansmarkedets vurdering av bankenes finansielle stilling og utsikter. Risikopåslaget i markedsprisen på bankenes obligasjoner falt gjennom 2021. Risikopåslaget er en kompensasjon for flere typer risiko, som kredittrisiko og likviditetsrisiko, og reduksjonen kan derfor tilskrives ulike faktorer. Det er imidlertid grunn til å tro at usikkerheten knyttet til norsk økonomi og bankenes finansielle stilling ble redusert gjennom pandemien og bidro til fallet i risikopåslaget. Risikopåslagene har økt igjen i 2022. Store kursfall aksjemarkedet ved utbruddet av pandemien i mars 2020 reduserte forholdet mellom bankenes aksjekurs (P) og bokført egenkapital per aksje (B). Fallet i P/B ble mer enn reversert gjennom 2021 noe som kan indikere en redusert usikkerhet i investormarkedet til bankenes verdier og evne til å oppnå en tilfredsstillende egenkapitalavkastning. Så langt i 2022 har bankenes P/B falt og er overordnet sett tilbake på nivået før pandemien.

# Vurdering av garantiansvaret

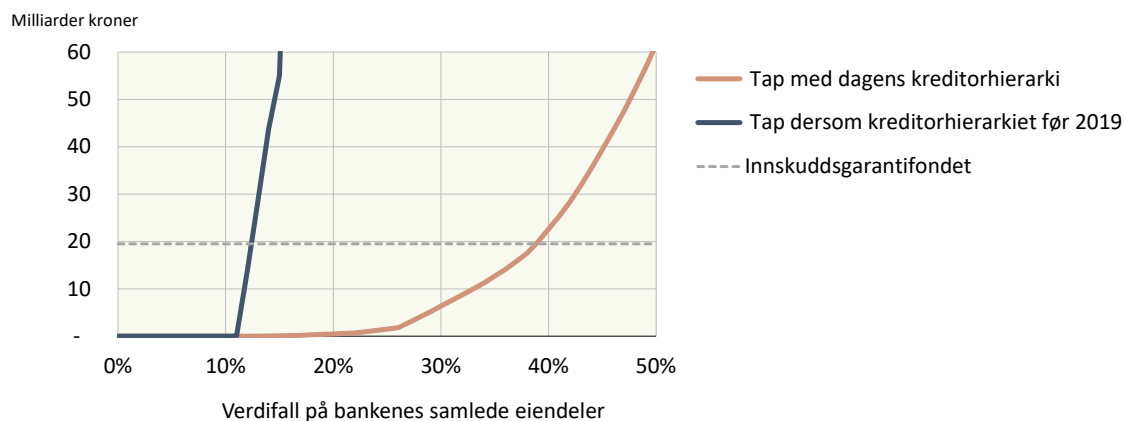
## Verstefallsbetraktning

Som forklart i faktaboksen «Kreditorhierarkiet for banker», skal bankens ansvarlige kapital og det meste av gjelden ta tap før garanterte innskudd dersom en bank blir kriserammet. For å tallfeste hva dette betyr for innskuddsgarantiordningens risiko for tap, ses det først på den tenkte ytterligheten der alle banker blir kriserammet samtidig.

Først ved et verdifall i bankenes eiendeler på 12 prosent vil det være en bank som påfører innskuddsgarantiordningen et tap, se figur 8. Får samtlige norske banker tap tilsvarende 39 prosent, vil innskuddsgarantiordningen få et tap på ca. 20 milliarder kroner. Vurderingen legger da til grunn at det ikke skjer endringer i sammensettingen av bankenes finansiering i forløpet til krisen. Til sammenligning utgjorde de største tapene i enkeltbanker under den norske bankkrisen på 1990-tallet ca. 10 prosent av forvaltningskapitalen, mens det i Europa under den internasjonale finanskrisen var tap på opp mot 13 prosent. Som nevnt tidligere, så er boliglån i stor grad overført til boligkredittforetak i etterkant av finanskrisen, slik at tapsprosentene i verstefallsbetraktningen er knyttet til de gjenværende eiendelene på bankenes balanse.

Verstefallsbetraktningen viser at kreditorhierarkiet gir god tapsbeskyttelse for innskuddsgarantiordningen. Garantiansvaret er samtidig følsomt for eventuelle endringer i kreditorhierarkiet. Frem til 2019 hadde garanterte innskudd en svakere beskyttelse, da bankens annen usikrede gjeld hadde samme prioritet som garanterte innskudd ved avvikling. Hadde dette vært gjeldende i dag, ville innskuddsgarantiordningen nådd et tap på 20 milliarder kroner allerede ved et verdifall i bankene på 14 prosent, sammenlignet med tidligere nevnte 39 prosent ved nåværende kreditorhierarki se figur 8.

**Figur 8 Stresstest for innskuddsgarantiordningens tap**



Verstefallsbetraktningen belyser innskuddsgarantiordningens mulige tap. Innskuddsgarantiordningen vil generelt ha et likviditetsbehov mange ganger større enn det endelige tapet. Å vurdere likviditetsbehovet i en tenkt situasjon der alle banker avvikles samtidig gir begrenset innsikt, da dette alltid vil gi et likviditetsbehov lik samtlige garanterte innskudd. For nærmere vurderinger av mulige tap, men også likviditetsbehovet, vises det til neste avsnitt.

## Simulering

For mer detaljerte analyser av innskuddsgarantiordningens forventede tap og likviditetsbehov, har Bankenes sikringsfond utviklet en simuleringmodell i samarbeid med Norsk Regnesentral. Modellen bygger på informasjonen som ligger i markedsprisingen av bankenes aksjer og obligasjoner. Simuleringsmodellen fanger både opp situasjoner der en enkelt bank blir kriserammet, men også systemkritiske hendelser der flere banker blir kriserammet samtidig. Se faktaboksen «En simuleringmodell for beregning av garantiansvaret» for mer om modellen.

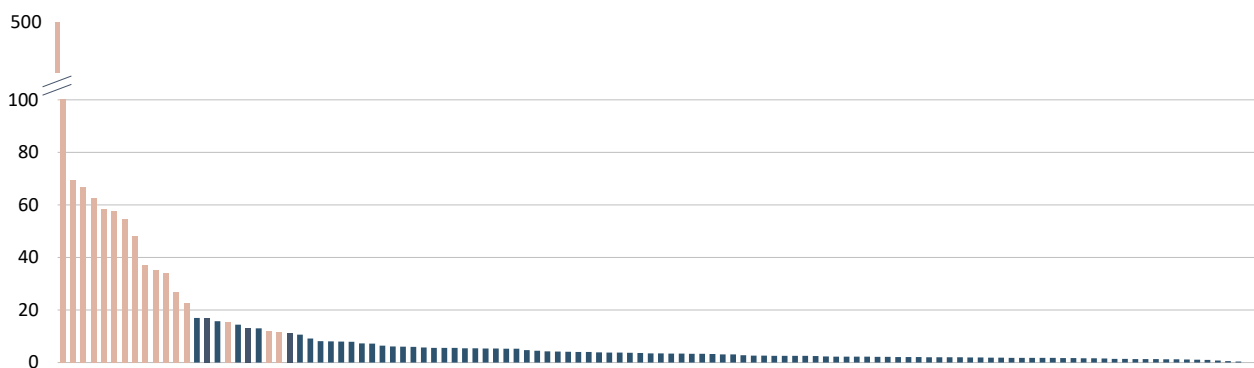
Parameterne som benyttes i simuleringene er i så stor grad som mulig basert på observerbare størrelser, men det er likevel behov for forutsetninger og antagelser. Rapporten viser resultater basert på ett av flere mulige sett av forutsetninger.

Sentralt står forutsetningen om hvilke banker som kan forventes krisehåndtert dersom de skulle bli kriserammet. I denne rapporten er det forutsatt at 16 banker vil bli krisehåndtert i stedet for avvirket under offentlig administrasjon, se figur 9. Dette er de 14 bankene som Finanstilsynet har gitt krav til MREL slik at bankene skal ha tilstrekkelig ansvarlig kapital og konvertibel gjeld for å kunne krisehåndteres uten bruk av offentlige midler, samt to datterselskap av store internasjonale bankkonsern. Norske filialer av utenlandske banker er holdt utenfor. Det presiseres at dette er en teknisk forutsetning fra Bankenes sikringsfonds side og at Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet ikke har uttalt at de aktuelle bankene vil bli valgt krisehåndtert dersom de skulle bli kriserammet. Internt analyserer Bankenes sikringsfond effekten av ulike forutsetninger om valg av krisehåndtering.

**Figur 9 Forutsetning om krisehåndtering**

Tall i milliarder kroner. Merk at vertikal akse er brutt.

Mørk blå søyler er garanterte innskudd i banker som forutsettes avvirket. Lys brun søyler er garanterte innskudd i banker som forutsettes krisehåndtert.



Hver enkelt simulering kan ses på som utviklingen i et tilfeldig år, og det beregnes både et likviditetsbehov og det endelige tapet for innskuddsgarantiordningen for dette året. I ca. 90 prosent av simuleringene (årene) er det ingen banker som går i mislighold, og det er ikke behov for å utbetale garanterte innskudd eller bidra med midler til krisehåndtering.

Tabell 2 oppsummerer resultatene. Det gjennomsnittlige årlige tapet er beregnet til 51 millioner kroner. Dette inkluderer også de simuleringene (årene) der ingen banker blir kriserammet. Hvis man kun ser på de simuleringene (årene) der en eller flere banker går i mislighold, så er det gjennomsnittlige tapet beregnet til 495 millioner kroner. I tabellen er det sistnevnte kalt «Betinget gjennomsnittlig verdi».

**Tabell 2 Simulering av innskuddsgarantiordningens tap og likviditet på ett års horisont**

Beløp i millioner kroner	Beregnet tap		Beregnet likviditetsbehov	
	31.12.2021	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2020
Gjennomsnittlig verdi	51	86	1 041	1 208
Betinget gjennomsnittlig verdi	495	632	10 121	8 875
2 prosent sannsynlighet for å overskride (98-persentil)	600	1 388	12 947	14 934
0,5 prosent sannsynlighet for å overskride (99,5-persentil)	1 908	3 005	37 013	37 109

Gjennomsnittlige verdier kan si noe om normalår eller det som mest sannsynlig kommer til å skje, men for at innskuddsgarantien skal bidra til finansiell stabilitet er det vel så relevant å vurdere hva som kan skje i en finansiell krise der større enkeltbanker får problemer eller der mange banker får problemer samtidig.

Jo sjeldnere hendelser det skal tas høyde for, jo større vil anslaget på tap bli. Tallene for de ulike persentilene i tabell 2 viser at tapet til ordningen overstiger 600 millioner kroner i 2 prosent av simuleringene (årene), og 1,9 milliarder kroner i en halv prosent av simuleringene (årene). Tap i størrelsesorden 1,9 milliarder kroner er i simuleringene typisk forbundet med situasjoner der 5 til 15 banker går i mislighold samme år. Tap over dette nivået krever i de fleste tilfellene at minst 15 banker kriserammes samtidig, selv om det er et fåtall simuleringer der hele tapet knyttes til mislighold i én enkelt bank.

Simuleringene fanger altså opp situasjoner der flere banker kriserammes samtidig og forårsaker tap for innskuddsgarantiordningen, men simuleringmodellen sier ikke noe om hva som kan føre til slike systemkriser. Generelt kan banker med forretningsmodeller som ligner hverandre gi samvariasjoner av mislighold. Banker med lignende utlånsporteføljer, for eksempel knyttet til samme sektor, geografisk område eller kundegruppe, er til dels utsatt for de samme underliggende risikofaktorene. At bankene er knyttet til hverandre gjør også at tillitsproblemer for en bank risikerer å spre seg til lignende banker. Et eksempel på dette var da anklager om hvitvasking av penger hos svenske og danske banker som var aktive i det baltiske markedet, spredte mistillit til andre banker som operer i Baltikum.

Bankene kan også ha direkte økonomiske eksponeringer mot hverandre. Smitte kan da oppstå ved at en bank misligholder sine forpliktelser overfor en annen bank. Videre kan hastesalg av verdipapirer føre til prisfall som påvirker andre banker uten at bankene har direkte relasjoner til hverandre. Se mer om dette i Norges Banks rapport [Smitte mellom banker – Systemrisiko som følge av bankenes sammenkobling](#).

Helt overordnet har de aller fleste bankene som er medlemmer i innskuddsgarantiordningen en geografisk konsentrasjon til Norge, unntakene er i første rekke enkelte filialer av utenlandske bankkonsern. En kraftig svekkelse av norsk økonomi er den vesentligste risikodriveren for en systemkrise. Når det gjelder den pågående krigen i Ukraina, har norske banker begrensede direkte eksponeringer mot Ukraina og Russland.

Tabell 2 viser at de beregnede tapene er lavere enn ved utgangen av 2020. Dette forklares i stor grad med lavere risikopåslag i obligasjonsmarkedet, som både fører til at det beregnes en lavere sannsynlighet for at bankene blir kriserammet og at tapsgraden blir redusert. Reduksjonen i disse to faktorene mer enn utligner det økte garantiansvaret som følger av veksten i garanterte innskudd. Det har ikke vært endringer i medlemsmassen i 2021 som har påvirket garantiansvaret vesentlig.

Det beregnede likviditetsbehovet tar ikke hensyn til dekningen som innskuddsgarantiordningen mottar i etterkant, og er dermed betydelig høyere enn det beregnede tapet. Det gjennomsnittlige likviditetsbehovet er beregnet til i overkant av 1 milliard kroner, men sees det utelukkende på de simuleringene (årene) der det oppstår et behov for en eller flere utbetalinger, så er det gjennomsnittlige likviditetsbehovet beregnet til 10,1 milliarder kroner. Likviditetsbehovet er mer enn 12,9 milliarder kroner i 2 prosent av simuleringene (årene), og mer enn 37,0 milliarder kroner i en halv prosent av simuleringene (årene). Som for beregnede tap så er det sistnevnte typisk knyttet til simuleringer der en lang rekke banker kriserammes samtidig.

Den største av bankene som ikke er forutsatt krisehåndtert eller er filial av store nordiske bankkonsern, har i underkant av 17 milliarder kroner i garanterte innskudd. Dette viser at forutsetninger om eventuell krisehåndtering har vesentlig innvirkning på det beregnede likviditetsbehovet. Det samme gjelder for eventuelle endringer i bankstrukturen ved oppkjøp eller fusjoner.

Det simulerte likviditetsbehovet både i 2020 og 2021, dras betydelig opp av to strenge forutsetninger. For det første, selv om ordningen får dekket alt eller store deler av de utbetalte innskuddene, er det i simuleringene forutsatt at ingenting av dette kravet mottas i form av dividende eller foreløpig utlodning i løpet av året som simuleres. I praksis ble likviditetsutlegget i forbindelse med utbetalingen av de garanterte innskuddene i Optin Bank ASA i juni 2021, tilbakeført innskuddsgarantiordningen fra administrasjonsstyret før det hadde gått ett år. For det andre forutsettes det at alle garanterte innskudd utbetales når en bank avvikles, mens et alternativ er å bidra til at innskuddene blir overdratt til en annen bank, noe som kan senke likviditetsbehovet betydelig. Dette kan også skje før en bank blir kriserammet, som da innskuddsgarantiordningen i 2008 bidro til at Glitnir Bank ASA ble solgt til en annen bankgruppering i forbindelse med at det islandske morselskapet ble kriserammet.

Beregnet gjennomsnittlig likviditetsbehov i 2021 er lavere enn i 2020. Som for beregnede tap så forklares dette med reduserte risikopåslag i obligasjonsmarkedet som medfører at det legges til grunn en lavere sannsynlighet for at en bank kriserammes. Skulle det likevel først være behov for en utbetaling, så vil denne være større enn tidligere på grunn av innskuddsveksten i bankene i 2021. Det sistnevnte forklarer at betinget gjennomsnittlig likviditetsbehov i tabell 2 øker fra 8,9 til 10,1 milliarder kroner.



## En simuleringsmodell for vurdering av garantiansvaret

**Hvordan foregår simuleringen?** For hver bank foretas det en tilfeldig trekning om den går i mislighold eller ikke i et gitt år. Anslaget på sannsynligheten for mislighold (PD) er spesifisert på forhånd (se nedenfor). I tillegg tar simuleringen hensyn til korrelasjoner mellom bankene, som bestemmer i hvor stor grad flere banker går i mislighold samtidig.

For bankene som går i mislighold under simuleringen beregnes likviditetsbehov og tap for innskudds-garantiordningen. Likviditetsbehovet tilsvarer garanterte innskudd i banken, med mindre banken skal krisehåndteres. Det forventede tapet for ordningen tar hensyn til dividenden som ordningen mottar ved avvikling av banken (se nedenfor). For banker som forventes å bli krisehåndtert skal innskuddsgarantiordningen ikke utbetale garanterte innskudd, men kompensere krisetiltaksfondet med det beløpet ordningen ville tapt om innskuddene i stedet ble utbetalt. For disse bankene vil dermed likviditetsbehovet være lik det forventede tapet. Ved å summere likviditetsbehovet og tapet knyttet til de bankene som går i mislighold, beregnes totalt tap og likviditetsbehov for innskudds-garantiordningen i den aktuelle simuleringen.

**Hvordan lager modellen anslag på PD og LGD?** Modellen benytter risikopåslaget i markedsprisen på bankenes obligasjoner for å anslå PD og LGD. Risikopåslaget inneholder i tillegg til kredittpremie også likviditetspremie og eventuelt andre risikopremier. For å skille ut kredittpremien benytter modellen verdier (andeler) fra empirisk forskning. For risikonøytrale investorer kan kredittpremien for en gitt obligasjonsklasse tilnærmes som en funksjon av PD og LGD. Modellen legger til grunn at obligasjoner fra samme utsteder – men med ulik prioritet – har samme PD, men ulik LGD. Dette medfører at forholdstallet mellom tapsgraden for hver obligasjonsklasse – for en gitt utsteder – skal være lik forholdstallet mellom kredittpremien for hver obligasjonsklasse.

Sannsynlighetsfordelingen for gjenvinningsgraden til den samlede gjelden til banken antas å være betafordelt. Modellen finner deretter de parameterne i betafordelingen som best passer til bankens balanse og de observerte kredittpremiene. Beregningen gir dermed anslag både på total LGD og LGD for hver obligasjonsklasse. Til slutt antas LGD for ikke-garanterte innskudd og annen gjeld, og innskuddsgarantiordningens LGD blir da tapet som gjenstår etter at øvrige kreditorer har tatt sine tap.

Etter at modellen har fastsatt LGD utledes risikonøytral PD. Med antakelse om risikoaversjon vil den reelle sannsynligheten for mislighold være lavere enn den risikonøytrale. Modellen benytter resultater fra empirisk forskning for å korrigere for dette.

For å beregne korrelasjoner mellom bankenes avkastning, benytter modellen priser på bankenes aksjer og egenkapitalbevis. For bankene som ikke har børsnoterte aksjer og egenkapitalbevis, eller der historikken er kort, anslår modellen korrelasjonen basert på bankens størrelse. Det er grunn til å tro at de generelle markedsbevegelsene vil styre mye av resultatsvingningene i urolige tider. Modellen legger derfor til grunn en korrelasjon som er høyere enn medianobservasjonen, siden det er simuleringer av markedsuro som er mest relevant for modellens formål.

Simuleringene det vises til i rapporten bygger på siste tilgjengelige markedspris. Enkelte banker har ikke utstedt markedsinstrumenter eller at disse sjelden omsettes, modellen kan derfor ikke beregne PD og LGD direkte ut fra prisingen av disse. Disse bankene tildeles en priskategori. Modelldokumentasjonen er tilgjengelig på Bankenes sikringsfonds nettsider.

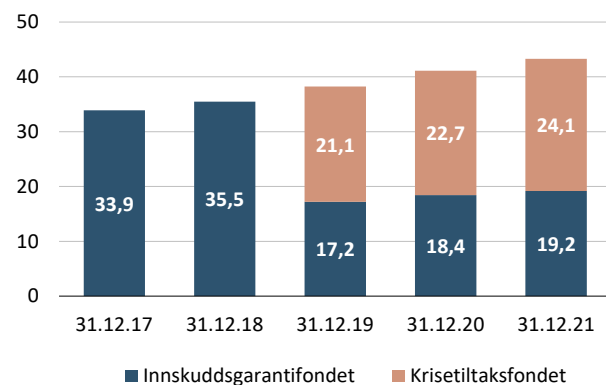
# Garantiansvaret og tilgjengelige midler

Innskuddsgarantiordningen skal ha et innskuddsgarantifond og andre tilgjengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret. Ved utgangen av 2021 utgjorde innskuddsgarantifondets likvide eiendeler 19,2 milliarder kroner, som utgjør 1,23 prosent av garanterte innskudd, se figur 10.

**Figur 10 Innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet**

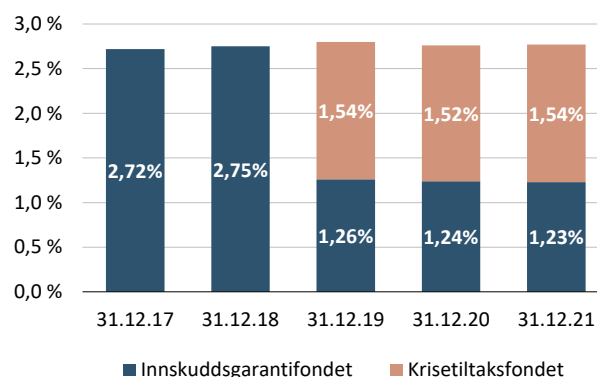
## Innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet siste 5 år

Beløp i milliarder kroner



## Fondenes dekningsgrad siste 5 år

Fondenes markedsverdi som andel av garanterte innskudd



Verstefallsbetraktningen tidligere i rapporten viser at samtlige norske banker må ha tap over 39 prosent før innskuddsgarantiordningens tap overstiger innskuddsgarantifondet. Fondet er mer enn ti ganger større enn 99,5-persentilen når ordningens tap simuleres. Beregningene tilsier at fondet gir god dekning for innskuddsgarantiordningens endelige tap ved avvikling eller krisehåndtering av banker.

Simuleringene viser at også likviditetsbehovet til innskuddsgarantiordningen er godt dekket av innskuddsgarantifondet. Forutsetningene om at alle innskudd skal gjøres tilgjengelige gjennom utbetaling og at dividende ikke mottas i løpet av horisonten på ett år, bidrar til at det er simuleringer der innskuddsgarantiordningen må trekke på sine øvrige tilgjengelige midler for å dekke likviditetsbehovet. Øvrige tilgjengelige midler omfatter garantier og tilleggsbidrag fra bankene samt lånefasiliteter som innskuddsgarantiordningen har etablert.

Krav om garantier og tilleggsbidrag fra bankene under en sjelden, men alvorlig finansiell krise, kan bidra til å forsterke krisen. En slik situasjon kan unngås om det vedtas krisehåndtering fremfor avvikling av den kriserammede banken, noe som også vil redusere innskuddsgarantiordningens likviditetsbehov. Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet disponerer i overkant av 24 milliarder kroner i krisetiltaksfondet til bruk ved krisehåndtering av banker, se figur 10.

## Bankenes bidrag til innskuddsgarantifondet

Medlemsbankene tilfører hvert år innskuddsgarantifondet et samlet bidrag tilsvarende 0,8 promille av samlede garanterte innskudd. Størrelsen på det samlede bidraget er fastsatt i finansforetaksloven. I 2021 ble det tilført 1,1 milliarder kroner.

Bankenes sikringsfond fastsetter det enkelte medlems bidrag i samsvar med medlemmets andel av innskuddsgarantiordningens samlede garantiansvar. Beregningsmetoden følger retningslinjer fra European Banking Authority (EBA), og tar utgangspunkt i medlemsbankens andel av samlede garanterte innskudd. Dette basisbidraget blir deretter justert opp eller ned ut fra hvordan medlemsbankene rangeres over et sett med finansielle nøkkeltall som fungerer som risikoindikatorer. Se Bankenes sikringsfonds nettsider for mer informasjon om bidragsberegningen.

Bankene og enkelte andre finansforetak betaler også årlige bidrag til krisetiltaksfondet. Samlet bidrag til krisetiltaksfondet er 1 promille av samlede garanterte innskudd. I 2021 ble det tilført 1,4 milliarder kroner til krisetiltaksfondet.

## Regelverksutvikling

Garantiansvaret er følsomt for eventuelle endringer i regler som gjelder for innskuddsgarantiordninger og banker. EU-kommisjonen evaluerer for tiden rammeverket for bankkrisehåndtering og innskuddsgaranti. Høringsspørsmålene som berører innskuddsgarantiordningen, følger i første rekke fra en observasjon av at det svært sjelden velges å krisehåndtere banker i EU. I stedet benyttes nasjonale insolvensregler eller andre tiltak, som EU-kommisjonen frykter kan gi ulik håndtering av banker og økt bruk av offentlige midler. Høringsnotatet stiller spørsmål om kreditorhierarkiet bør endres slik at innskuddsgarantiordningen blir mer tapsutsatt ved avvikling av banker, som igjen vil føre til at innskuddsgarantiordningen må bidra med mer midler også ved krisehåndtering. Utkast til reviderte EU-direktiv forventes å bli lagt frem i løpet av 2022.

## Referanser

Brynestad, Got, Oppedal, Pålsson, Vegsund (2021): «[Endret spreadferd under pandemien](#)» SSB analyser 2021/15.

Finanstilsynet (2021): «[Finansielt utsyn. Desember 2021](#)»

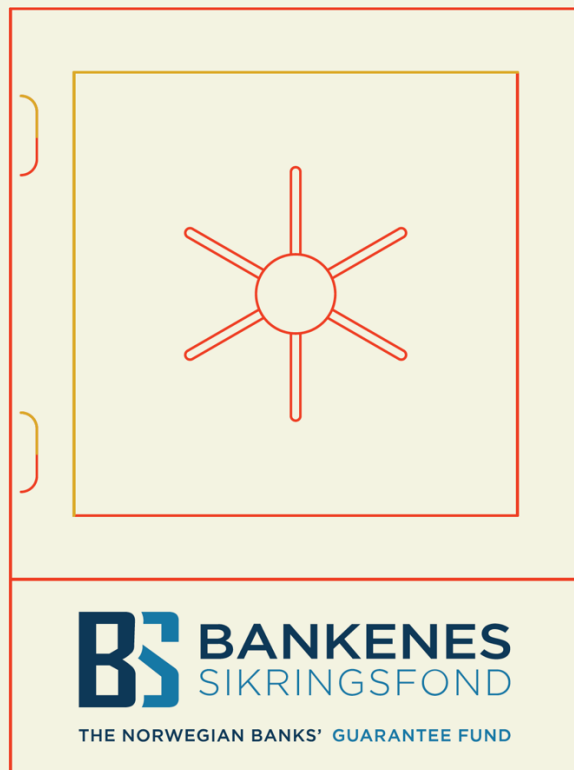
Lind (2016): «[Smitte mellom banker – Systemrisiko som følge av bankenes sammenkobling](#)» Norges Bank Staff Memo Nr. 13.

Norges Bank (2021) «[Finansiell stabilitet. Sårbarhet og risiko](#)»

Norges Bank (2021) «[Pengepolitisk rapport 3/21. Med vurdering av finansiell stabilitet](#)»

Besøk vår hjemmeside for mer informasjon om hvem vi er og hva vi gjør.

[www.bankenessikringsfond.no](http://www.bankenessikringsfond.no)



**Bankenes sikringsfond**

Postboks 1213 Vika  
0110 Oslo

Telefon  
21 62 35 50  
[www.bankenessikringsfond.no](http://www.bankenessikringsfond.no)

Animasjoner  
Racecar

Grafisk produksjon  
Ada Weel, Vild