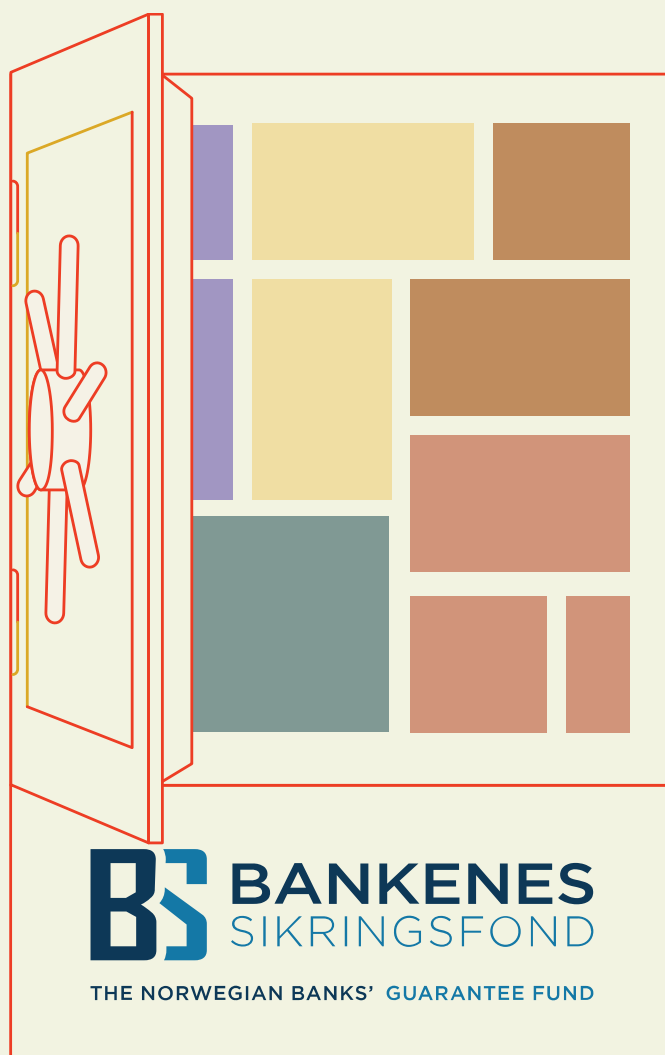


# Garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen

Rapport 2024



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

# 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.....	12
Bankenes finansielle stilling .....	13
<b>Vurdering av garantiansvaret .....</b>	<b>14</b>
Verstefallsbetraktning .....	14
Simulering.....	15
Faktaboks: En simuleringsmodell for vurdering av garantiansvaret.....	19
<b>Garantiansvaret og tilgjengelige midler.....</b>	<b>20</b>
Faktaboks: Bankenes bidrag til innskuddsgarantifondet .....	21
<b>Regelverksutvikling.....</b>	<b>21</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>22</b>

## Om rapporten

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

Alle skal ha tillit til innskuddsgarantien. 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, 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 2023 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. Tallmaterialet i rapporten er ikke underlagt revisjon.

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

Tidligere versjoner av rapporten kan lastes ned på [Bankenes sikringsfonds nettsider](#).

# Sammendrag

**Bankenes sikringsfond har ansvaret for innskuddsgarantien.** Garantien dekker inntil to millioner kroner for hver kunde 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 de siste fem årene.** Ved utgangen av 2023 garanterer Bankenes sikringsfond for 1 617 milliarder kroner av bankenes innskudd. Over 80 prosent av de garanterte innskuddene kommer fra norske husholdninger. Under pandemien økte garanterte innskudd betydelig. Veksten var imidlertid lav i 2022 blant annet som følge av nedgang i sparingen etter gjenåpningen.

**Det er stor spredning i fordelingen av garanterte innskudd mellom bankene.** 116 banker er medlemmer av innskuddsgarantiordningen per årsslutt 2023. Av dette er 106 banker med hovedsete i Norge, og 10 medlemmer er norske filialer av utenlandske banker med såkalt «topping-up»-ordning. Samlet har de 5 største bankene (målt i forvaltningskapital) over halvparten av de garanterte innskuddene. 93 banker har under 20 milliarder kroner i innskudd, mens 38 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 utgjør nesten en tredel av bankenes totale gjeld og egenkapital, men det er betydelige forskjeller mellom bankene. 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 regelverket for krisehåndtering av banker.** EU-kommisjonen la i april 2023 frem forslag til endringer i det aktuelle regelverket. Forslaget vil gjøre innskuddsgarantiordningene mer tapsutsatt. På den annen side kan likviditetsbehovet bli redusert. EU-rådet ønsker på sin side at endringene skal påvirke innskuddsgarantiordningen i noe mindre grad. Det er ukjent når endelige regler vil bli vedtatt og tre i kraft.

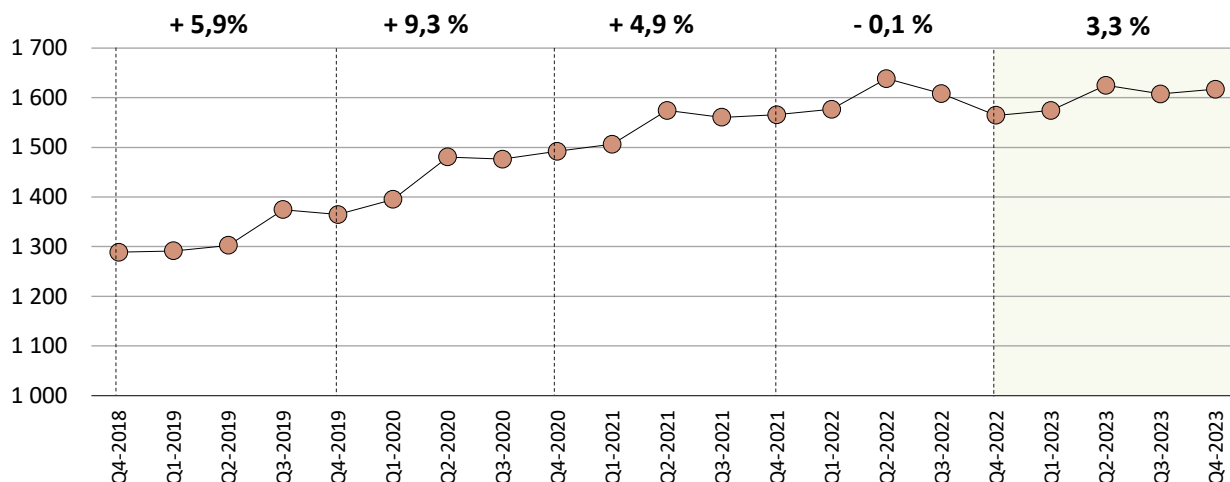
# Utviklingstrekk

## Garanterte innskudd

Garanterte innskudd økte kraftig under pandemien, se figur 1. Fra mars 2020 til desember 2021 var veksten over 12 prosent. De garanterte innskuddene holdt seg stabile i 2022. Økningen i 2023 var på 3,3 prosent og endte på 1 617 milliarder kroner ved utgangen av året. Over 80 prosent av innskuddene kommer fra norske husholdninger.

**Figur 1 Garanterte innskudd siste fem år**

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



Den viktigste forklaringsfaktoren for utvikling i garanterte innskudd er husholdningenes sparing. Øker husholdningene sparingen betyr det mindre forbruk og dermed mer innskudd hos husholdningene, men også mindre innskudd hos bedriftene. Husholdningenes sparing vil derfor ikke nødvendigvis påvirke den totale mengden innskudd i norsk økonomi. Bedriftenes innskudd overstiger imidlertid dekningsgrensen på 2 millioner kroner i større grad enn husholdningenes innskudd. Økt sparing hos husholdningene vil derfor som regel øke mengden av garanterte innskudd.

Nedgangen i 2022 skyldes at Bank Norwegian ASA og Nordea Direct Bank ASA fusjonerte med utenlandske banker og gikk ut av den norske innskuddsgarantiordningen. Etter fusjonene ble virksomhetene videreført i norske filialer av de utenlandske bankene. 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. Begge disse filialene har valgt dette, slik at Bankenes sikringsfond dekker beløpet som

kommer på «toppen» av hjemstatens garantiansvar, det vil i praksis si innskudd mellom 100 000 euro og 2 millioner norske kroner. Korrigert for det ovennevnte økte garanterte innskudd med 1,6 prosent i 2022.

Bankenes sikringsfond anslår at ca. 76 milliarder kroner, som tilsvarer 4,6 prosent av samlede garanterte innskudd, kommer fra kunder i utenlandske markeder. Hovedtyngden av dette, 56 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. 2,9 prosent av samlede garanterte innskudd er i andre valutaer enn norske kroner, i all hovedsak svenske kroner, danske kroner eller euro.

## Medlemsbanker

116 banker er medlemmer av innskuddsgarantiordningen. Av dette er 106 banker med hovedsete i Norge. I tillegg er 10 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	
	31.12.2023	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2022
Medlemmer med hovedsete i Norge	106	110	1 563	1 505
Filialmedlemmer <sup>1</sup>	10	10	54	59
<b>Totalt</b>	<b>116</b>	<b>120</b>	<b>1 617</b>	<b>1 565</b>

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

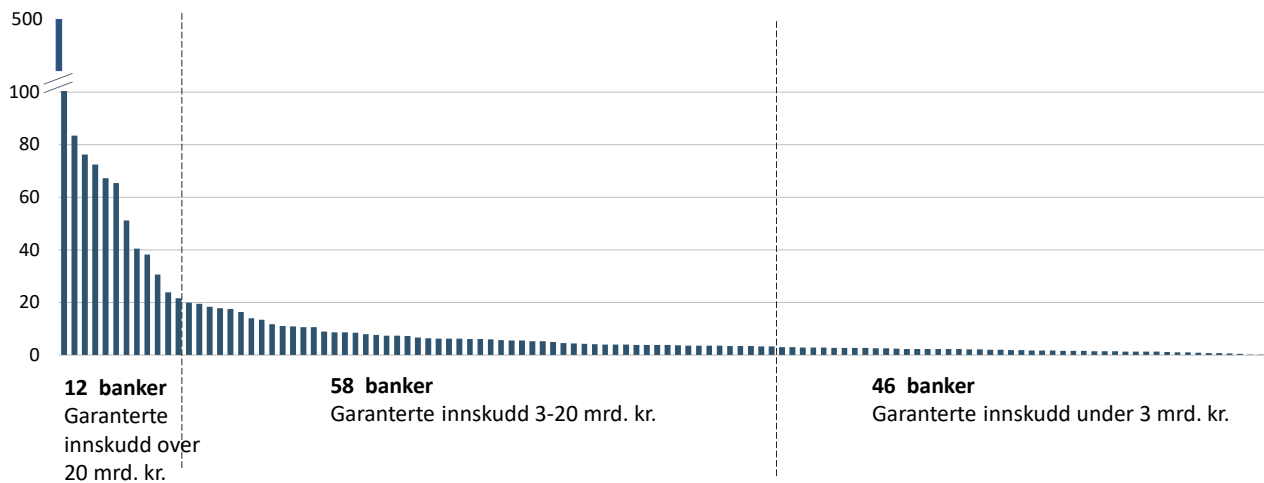
### Endringer i 2023:

- Optin Bank ASA UOA ble slettet fra konsesjonsregisteret i mars 2023
- Hemne Sparebank og Åfjord Sparebank fusjonerte 3. april 2023, hvor Hemne Sparebank var overtakende bank. Den fusjonerte banken ble videreført under navnet Trøndelag Sparebank
- SpareBank 1 Søre-Sunnmøre og SpareBank 1 Midt-Norge fusjonerte 2. mai 2023, hvor SparBank 1 Midt-Norge var overtakende bank. Den fusjonerte banken ble videreført under navnet SpareBank 1 Midt-Norge.
- DNB Bank ASA og Sbanken ASA fusjonerte 2. mai 2023, hvor DNB Bank ASA var overtakende bank. Den fusjonerte banken ble videreført under navnet DNB Bank ASA.
- Safe Deposit Bank of Norway AS leverte inn sin konsesjon 16.mai 2023.

Det er stor spredning i fordelingen av garanterte innskudd mellom de 116 medlemsbankene, se figur 2. Største bank har over 500 milliarder kroner i garanterte innskudd. 104 banker har under 20 milliarder kroner i garanterte innskudd, og summen av garanterte innskudd i disse 104 bankene er mindre enn garanterte innskudd i største bank. 46 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 kunde 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.

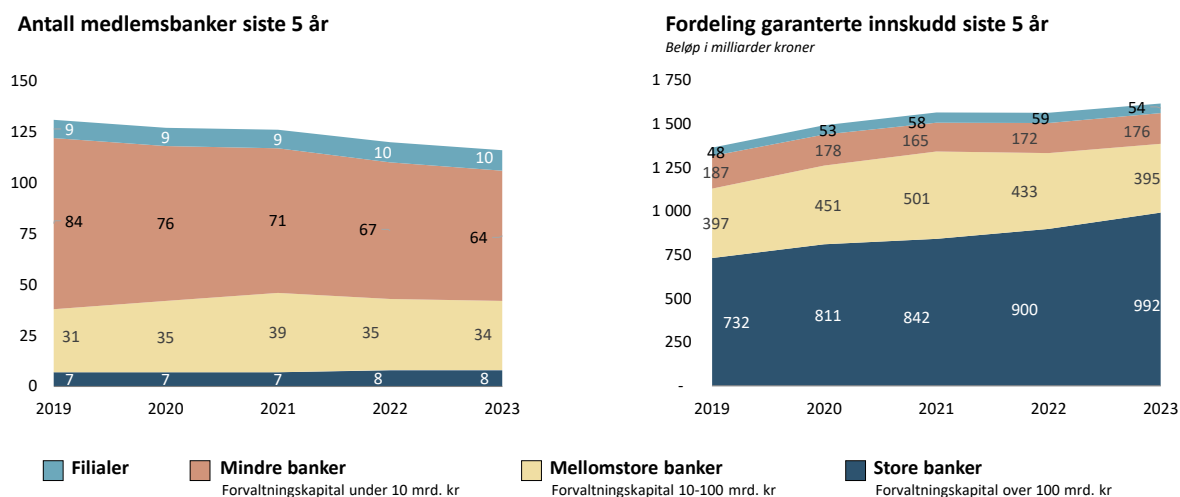
I noen tilfeller dekker garantien også innskudd over 2 millioner kroner. Dette gjelder innskudd som er gjort tilgjengelig for kunden i løpet av de siste 12 månedene og som følger av en særlig livshendelse, som for eksempel forsikringsutbetalinger eller salg av bolig. Slike midlertidig høye innskudd inngår 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 fallende trend og en viss endring i fordelingen av garanterte innskudd mellom bankene. Store banker har økt sin andel, se figur 3. I overkant av halvparten av garanterte innskudd er i dag hos de fem største bankene. Det resterende er fordelt på 111 mindre og mellomstore banker og filialer.

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, 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 innskuddsgarantiordningen.

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



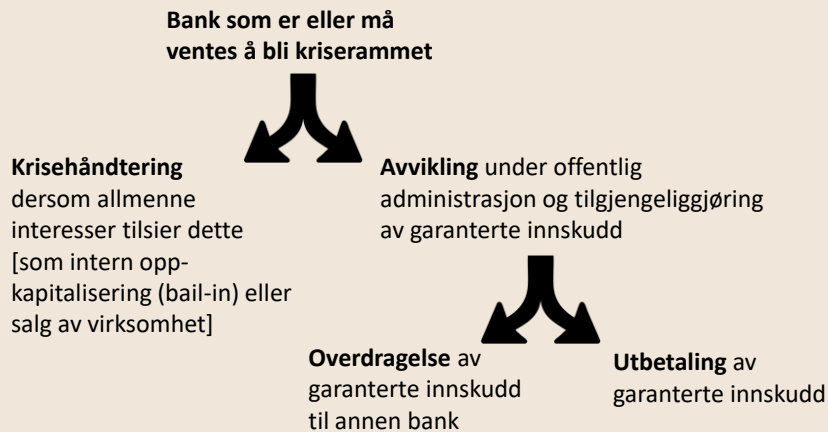
## Reglene for håndtering av banker i krise

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, er det to mulige spor videre, se figur 4. Hvis allmenne interesser tilsier at banken har kritiske funksjoner som bør videreføres, 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, 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, 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 2023.

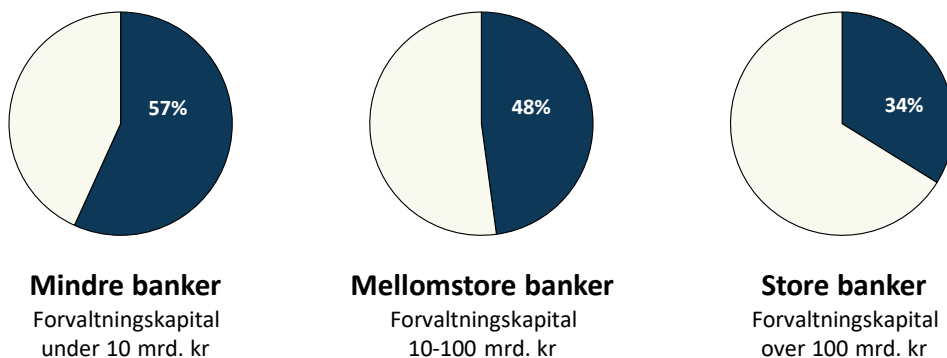
Bankenes ansvarlige kapital og det meste av gjelden som ikke er garanterte innskudd, skal bære tap først når banker blir kriserammet. Sammensettingen av bankenes finansiering har dermed betydning for garantiansvaret. Se faktaboksen «Kreditorhierarkiet for banker» for mer om dekningsreglene ved en avvikling.

En bank der garanterte innskudd er 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 106 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 29 prosent av bankenes samlede gjeld og egenkapital. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom bankene. Medianverdien for garanterte innskudd er 51 prosent av bankens gjeld og egenkapital, og hos 7 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 forkant av 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.

## 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, trer Bankenes sikringsfond inn i kundenes 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, 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 kriserammert og tapsgraden dersom det skulle skje. Sammensettingen av finansieringen er kommentert tidligere i rapporten. Generelt sett er norske banker solide, likvide og har god lønnsomhet. Det har vært en positiv utvikling i bankenes resultater i etterkant av pandemien. Bankenes tap ble mindre enn ventet, og tapsavsetningene har i stor grad blitt tilbakeført. I tillegg har økte renter bidratt til økte netto renteinntekter.

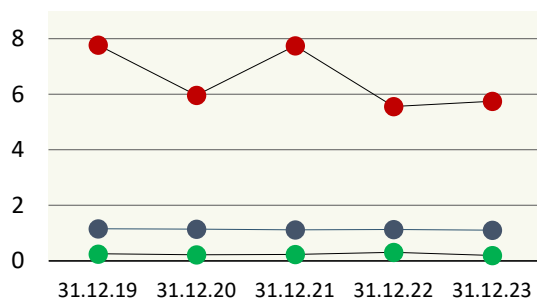
Figur 7 viser utviklingen i totalkapitalrentabilitet samt misligholdte og tapsutsatte engasjement de siste fem årene. Figuren viser at det er relativt stor forskjell mellom medianbanken og bankene med høyest andel misligholdte og tapsutsatte engasjement. Forskjellene mellom banker er mindre for totalkapitalrentabiliteten. De siste fem årene har norske banker i all hovedsak levert positive resultater.

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 av garantiansvaret 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](#), og Finanstilsynets rapport [Finansielt utsyn](#).

**Figur 7 Finansielle nøkkeltall for bankene**

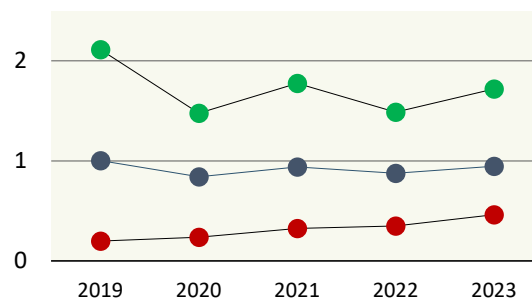
### Misligholdte og tapsutsatte engasjement

Prosent av sum utlån før nedskrivninger



### Totalkapitalrentabilitet

Årsresultat i prosent av totalkapital



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 økte betydelig gjennom 2022. Utviklingen i 2023 var noe volatil og endte med et lavere risikopåslag ved årsslutt. Utviklingen så langt i 2024 viser en ytterligere reduksjon. Risikopåslaget er en kompensasjon for flere typer risiko, som kredittrisiko og likviditetsrisiko. Endringene kan derfor tilskrives ulike faktorer. Det er imidlertid grunn til å tro at usikkerheten knyttet til norsk økonomi og bankenes finansielle stilling ble økt i takt med inflasjonen og rentehevingene gjennom 2022 og bidro til en økning i risikopåslaget. Det påfølgende fallet i risikopåslaget kan trolig forklares med at denne usikkerheten er redusert. Store kursfall aksjemarkedet ved utbruddet av pandemien reduserte forholdet mellom bankenes aksjekurs (P) og bokført egenkapital

per aksje (B). Gjennom 2021 og 2022 ble utviklingen reversert slik at bankenes P/B overordnet sett var tilbake på nivået i årene før pandemien, mellom 1 og 1,25. I 2023 har P/B holdt seg på dette nivået. Dette indikerer en redusert usikkerhet i investormarkedet til bankenes verdier og evne til å oppnå en tilfredsstillende egenkapitalavkastning.

## Vurdering av garantiansvaret

### Verstefallsbetraktning

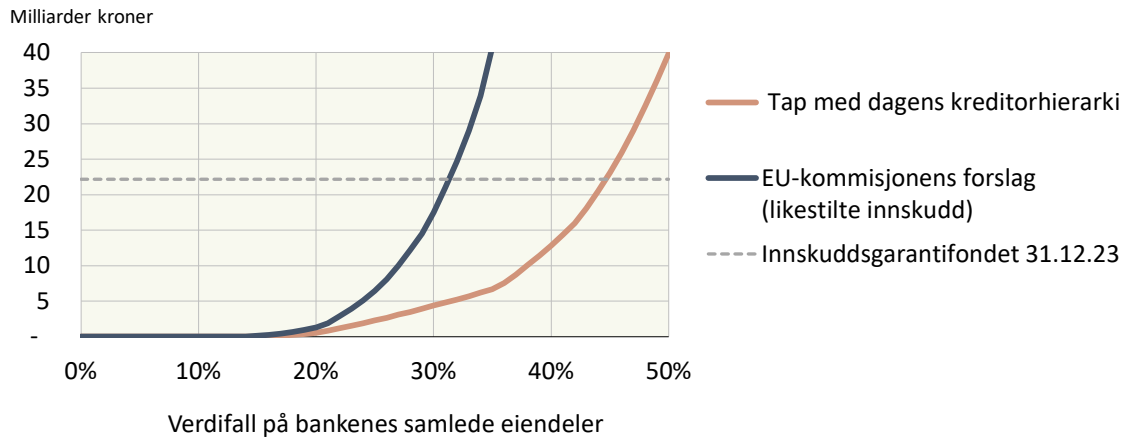
Som forklart i faktaboksen «Kreditorhierarkiet for banker», skal bankens ansvarlige kapital og det meste av gjelden ta tap før garanterte innskudd dersom en bank blir kriserammet. For å tallfeste hva dette betyr for innskuddsgarantiordningens risiko for tap, ses det først på den tenkte ytterligheten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

Først ved et verdifall i bankenes eiendeler på 15 prosent vil det være en bank som påfører innskuddsgarantiordningen et tap, se figur 8. Får samtlige norske banker tap tilsvarende 45 prosent, vil innskuddsgarantiordningen få et tap på ca. 22,2 milliarder kroner, som tilsvarer størrelsen på innskuddsgarantifondet ved årsslutt 2023. Vurderingen legger da til grunn at det ikke skjer endringer i sammensettingen av bankenes finansiering i forkant av 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, 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.

EU-kommisjonen la i april 2023 frem flere forslag som skal styrke regelverket for krisehåndtering av banker og innskuddsgarantiordninger. Det foreslås å fjerne superpreferansen til garanterte innskudd og i stedet innføre en generell innskuddspreferanse, slik at alle innskudd sidestilles med lik prioritet foran øvrige usikrede kreditorer. Forslaget svekker derfor tapsbeskyttelsen til innskuddsgarantiordningen. Under et slikt kreditorhierarki vil innskuddsgarantiordningen få et tap på 22,2 milliarder kroner ved et verdifall i samtlige banker på 31 prosent, sammenlignet med tidligere nevnte 45 prosent ved nåværende kreditorhierarki. Se mer om de foreslåtte endringene i avsnittet «Regelverksutvikling».

**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 simuleringsmodell i samarbeid med Norsk Regnesentral. Modellen bygger på informasjonen som ligger i markedsprisingen av bankenes aksjer og obligasjoner, samt bankenes kapitalstruktur. Simuleringsmodellen fanger både opp situasjoner der en enkelt bank blir kriserammet, men også systemkritiske hendelser der flere banker blir kriserammet samtidig. Se faktaboksen «En simuleringsmodell for beregning av garantiansvaret» for mer informasjon om modellen.

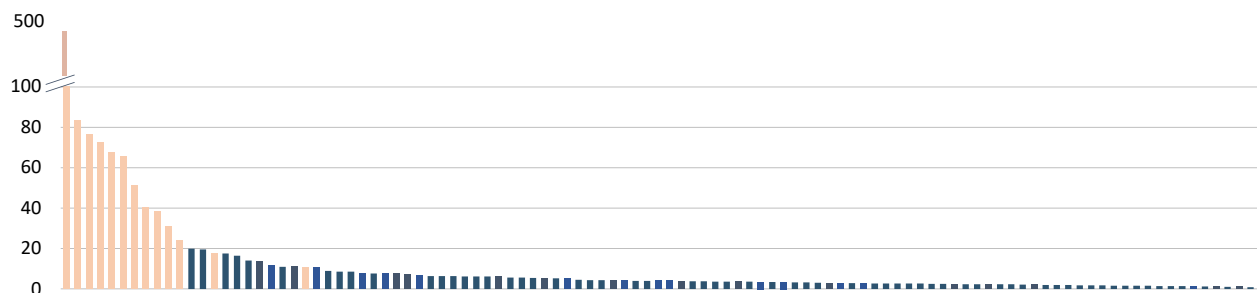
Parameterne som benyttes i simuleringene er i så stor grad som mulig basert på observerbare størrelser, men det er likevel behov for forutsetninger og antagelser. Rapporten viser resultater basert på ett av flere mulige sett av forutsetninger.

Sentralt står forutsetningen om hvilke banker som kan forventes krisehåndtert dersom de skulle bli kriserammet. I denne rapporten er det forutsatt at alle banker som har mottatt MREL-krav vil bli krisehåndtert i stedet for avviklet under offentlig administrasjon, se figur 9. Dette er banker 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 ett datterselskap av et stort 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. Det beregnes både et likviditetsbehov og det endelige tapet for innskuddsgarantiordningen for dette året. I over 80 prosent av simuleringene (årene) gjort per utgangen av 2023 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 65 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, er det gjennomsnittlige tapet beregnet til 365 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	
	31.12.2023	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2022
Gjennomsnittlig verdi	65	69	2 811	3 909
Betinget gjennomsnittlig verdi	365	318	15 862	18 000
2 prosent sannsynlighet for å overskride (98-persentil)	801	871	33 907	47 391
0,5 prosent sannsynlighet for å overskride (99,5-persentil)	2 280	1 963	87 215	113 329

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 801 millioner kroner i 2 prosent av simuleringene (årene), og 2,28 milliarder kroner i en halv prosent av simuleringene (årene). Tap i



størrelsesorden 2,28 milliarder kroner eller mer er i simuleringene forbundet med situasjoner der flere banker går i mislighold samme år. I de 0,5 prosent av simuleringene hvor innskuddsgarantiordningens tap overstiger 2,28 milliarder kroner er det i gjennomsnitt over 29 banker som kriserammes samtidig, med en medianverdi på 27 banker.

Simuleringene fanger altså opp systemkriser, men simuleringsmodellen sier ikke noe om hva som kan føre til slike situasjoner. 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. Et annet eksempel var innskuddsflukten fra amerikanske Silicon Valley Bank i 2023 som spredte seg til enkelte banker med lignende forretningsmodell.

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](#).

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.

Tabell 2 viser at det beregnede forventede likviditetsbehovet er lavere ved utgangen av 2023 enn det var i 2022. Modellen bruker blant annet risikopåslaget i obligasjonsmarkedet for å estimere hver enkelt banks misligholdssannsynlighet. Figur 10 viser at dette risikopåslaget er redusert fra utgangen av 2022 til 2023. Dette er hovedforklaringen på det reduserte likviditetsbehovet.

Tabell 2 viser at innskuddsgarantiordningens forventede tap ikke reduseres i samme grad som likviditetsbehovet. En forklaring på dette er endringer i fordelingen av garanterte innskudd mellom bankene som forutsettes avvirket og de som forutsettes krisehåndtert. Økt omfang av garanterte innskudd i banker som forutsettes krisehåndtert reduserer forventet likviditetsutgang, men påvirker forventet tap i langt mindre grad. Fusjonen mellom Sparebank 1 Søre-Sunnmøre og Sparebank 1 Midt-Norge, er et eksempel på en fusjon som trekker i denne retningen.

De presenterte beregningene er et øyeblikksbilde som tar utgangspunkt i risikopåslaget i obligasjonsmarkedet på en gitt dato. Risikopåslaget i obligasjonsmarkedet i fjerde kvartal 2022 var vesentlig over nivået i 2023 og nesten like høyt som ved første nedstengning av samfunnet i forbindelse med pandemien i mars 2020. Figur 10 viser at risikopåslaget er redusert i 2023 og videre inn i 2024.

## Figur 10 Risikopåslag i obligasjonsmarkedet for norske banker

Risikopåslag over 3 måneders NIBOR, Seniorobligasjoner for banker i laveste risikoklasse



Kilde: Nordic Bond Pricing

Den største av bankene som ikke er forutsatt krisehåndtert eller er filial av store nordiske bankkonsern, hadde ved utgangen av 2023 i underkant av 20 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 2022 og 2023, 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.

## 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 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 både likviditetsbehov og tap for innskuddsgarantiordningen. 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 forutsettes 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 henholdsvis likviditetsbehovet og tapet knyttet til de bankene som går i mislighold, beregnes totalt likviditetsbehov og totalt tap for innskuddsgarantiordningen i den aktuelle simuleringen.

**Hvordan lager modellen anslag på sannsynlighet for mislighold (PD) og tap gitt mislighold (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.

Et fåtall banker har ikke utstedt markedsinstrumenter eller at disse sjelden omsettes. Disse bankene tildeles en priskategori. Modelldokumentasjonen er tilgjengelig på Bankenes sikringsfonds nettsider.

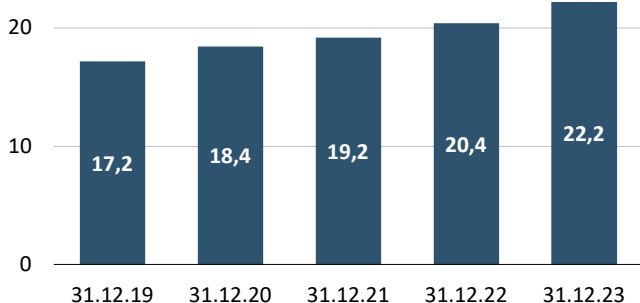
# Garantiansvaret og tilgjengelige midler

Innskuddsgarantiordningen skal ha et innskuddsgarantifond og andre tilgjengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret. Ved utgangen av 2023 utgjorde innskuddsgarantifondets likvide eiendeler 22,2 milliarder kroner, som utgjør 1,37 prosent av garanterte innskudd, se figur .

**Figur 11 Innskuddsgarantifondet**

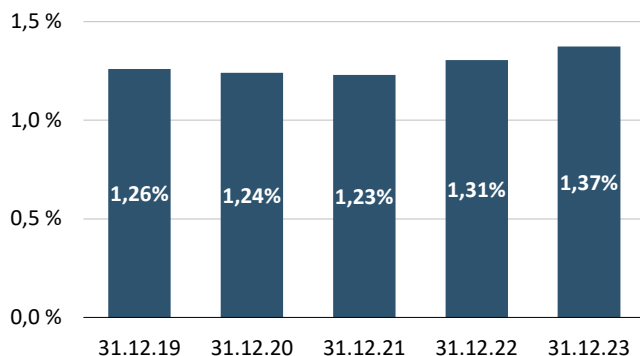
## Innskuddsgarantifondet siste 5 år

Beløp i milliarder kroner



## Fondets dekningsgrad siste 5 år

Fondets markedsverdi som andel av garanterte innskudd



Verstefallsbetraktningen tidligere i rapporten viser at samtlige norske banker må ha tap over 45 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 likviditetsbehovet også er godt dekket av innskuddsgarantifondet, men 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. Forutsetningene om at alle innskudd skal gjøres tilgjengelig gjennom utbetaling og at dividende ikke mottas i løpet av simuleringenes horisont på ett år, er sentrale i de simuleringene der likviditetsbehovet må dekkes av øvrige tilgjengelige midler.

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 27 milliarder kroner i krisetiltaksfondet til bruk ved krisehåndtering av banker.

## 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 2023 ble det tilført 1,2 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 risikoinndikatorer. 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 2023 ble det tilført 1,5 milliarder kroner til krisetiltaksfondet.

## Regelverksutvikling

Garantiansvaret er følsomt for endringer i regler som gjelder for innskuddsgarantiordninger og krisehåndtering av banker. EU-kommisjonen la i april 2023 frem forslag til endringer i de aktuelle direktivene. Ifølge kommisjonen har EUs krisehåndteringsregler ikke fungert etter hensikten for små og mellomstore banker, som i stor grad finansierer seg med innskudd fra publikum. Det observeres at slike banker ofte mangler tilgang til markedsfinansiering (MREL-kapital) som, sammen med den ansvarlige kapitalen, skal ta tap ved en krisehåndtering.

Målet med kommisjonens forslag er at flere banker skal kunne krisehåndteres i stedet for å avvikles under nasjonale insolvensregler. For å skaffe finansiering til krisehåndtering av mindre og mellomstore banker ønsker kommisjonen at innskuddsgarantiordningen under visse omstendigheter skal bidra med et større beløp enn i dag. Blant annet foreslås kreditorhierarkiet endret slik at alle innskudd får lik prioritet, det vil si at man går fra dagens situasjon med tre innskuddsklasser til én innskuddsklasse. Konsekvensen av de foreslåtte endringene er at innskuddsgarantiordningens midler blir mer tapsutsatt både ved avvikling og krisehåndtering av banker. Det vises i den forbindelse til Figur 8. På den annen side kan mer krisehåndtering innebære lavere likviditetsbehov for innskuddsgarantiordninger.

I tråd med EUs beslutningsprosess skal det oppnås enighet med både EU-parlamentet og EU-rådet før det vedtas nye regler. EU-rådet offentliggjorde i juni 2024 en forhandlingsposisjon som avviker fra kommisjonens forslag på vesentlige punkter. Blant annet ønsker EU-rådet at garanterte innskudd fortsatt skal ha bedre prioritet enn andre innskudd. Det er ukjent når endelige regler vil bli vedtatt og tre i kraft.

# Referanser

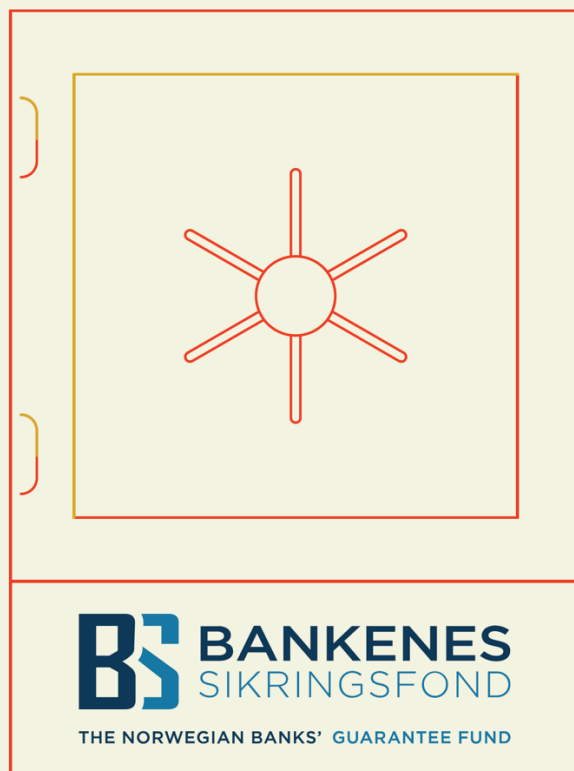
Brynstad, Got, Oppedal, Pålsson, Vegsund (2021): [Endret spreadferd under pandemien](#) SSB analyser 2021/15.

Finanstilsynet: [Finansielt utsyn](#)

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

Norges Bank: [Finansiell stabilitet](#)

[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  
Kaja Krogh