

Finansdepartementet
Sendes elektronisk

Dato: 04.02.2026
Vår ref.: 2026-850
Deres ref.: 25/5240

Analysen av bankenes rammevilkår

Finansnæringens rammevilkår har fått stadig større oppmerksomhet den siste tiden, både fra myndigheter, finansinstitusjoner og markedsaktører. Finanstilsynet har nylig publisert en [rapport om norske bankers rammevilkår](#)¹, og medarbeidere i Den europeiske sentralbanken (ECB) har publisert en [studie om hvordan kapitalkrav påvirker bankenes konkurranseevne](#)².

I tiden fremover skal Finansdepartementet foreta [en helhetlig gjennomgang av rammevilkårene](#) i Finansmarkedsmeldingen 2026. I 2026 skal også EU-kommisjonen foreta en bred [gjennomgang av situasjonen i bankmarkedene](#). Arbeidet skal omfatte vurderinger av mulige forenklinger i bankreguleringen samt en gjennomgang av det europeiske rammeverket for makrotilsyn. I den forbindelse har [Finans Norge oppfordret Finansdepartementet til å innta en proaktiv rolle ved å gjennomføre en utredning av kapitalkravene for norske banker i lys av det pågående arbeidet i EU](#).

Finans Norge redegjør i dette brevet for analysene fra Finanstilsynet og ECB og hvorfor disse etter vårt syn ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere bankenes rammevilkår.

Finanstilsynets rapport om norske bankers rammevilkår

I rapporten «[Norske bankers rammevilkår – sammenlikning av sentrale størrelser](#)» sammenlikner tilsynet utviklingen i regnskapsdata og aksjemarkedsdata for norske og utenlandske banker. Rapporten viser at norske banker har økt sine markedsandeler i Norge. Norske banker har også hatt god egenkapitalavkastning. I tillegg har norske bankaksjer gitt en høy avkastning. Ifølge Finanstilsynet tyder dette på at bankene samlet sett har hatt konkurransedyktige rammevilkår i Norge.

Finans Norge vil understreke at bankenes gode resultater kan forklares med [flere andre forhold enn rammevilkår](#), blant annet høy kostnadseffektivitet, godt kreditthåndverk og en god utvikling i norsk økonomi. Rapporten om rammevilkår sammenlikner heller ikke norske rammevilkår med andre land.

Finanstilsynet benytter også rapporten til å underbygge at kostnadene av strengere kapitalkrav er begrenset. Ifølge tilsynet indikerer beregninger at «*banker med relativt høy egenkapitalandel også har hatt relativt høy egenkapitalavkastning*». Finanstilsynet gjør tilsvarende vurderinger i rapporten

¹ Finanstilsynet (2025): «[Norske bankers rammevilkår – sammenlikning av sentrale størrelser](#)», 10. november 2025.

² Behn, M. og A. Reghezza (2025): «[Capital requirements: a pillar or a burden for bank competitiveness?](#)», *Occasional Papers Series*, Nr. 376, ECB.

«[Finansielt utsyn - desember 2025](#)». Finanstilsynet vurderte også i [høringsnotatet om endringer i EUs kapitalkravsforordning \(CRR3\)](#) at virkningene av strengere kapitalkrav på bankenes finansieringskostnader vil være «*svært begrenset*» gitt «*rimelige antakelser om aksjonærenes avkastningskrav*». Tilsynet refererer da til [Modigliani-Miller-teoremet](#) om at de samlede finansieringskostnadene er uavhengige av finansieringsstrukturen.

Finanstilsynets vurderinger har etter vårt syn begrenset støtte i forskningslitteraturen. Resultater fra en rekke empiriske studier³ tyder på at Modigliani-Miller-teoremet ikke holder fullt ut, selv om en økt egenkapitalandel kan redusere avkastningskrav fra kreditorer og eiere. Her hjemme er det ingen klare tegn på at oppkapitaliseringen av de norske bankene etter finanskrisen i 2008 har redusert avkastningskravet på egenkapitalen.⁴ Litteraturen viser dessuten at bankene tilpasser seg økte kapitalkrav ved å gjøre store endringer i sine eiendeler, særlig sammensetningen av utlån.⁵

Flere forhold gjør at Modigliani-Miller-teoremet neppe holder i praksis, blant annet innskuddsgarantier og innretningen av skattesystemet. Teoremet tar heller ikke høyde for at investorene kan vurdere bankinvesteringer som mer risikable når myndighetene begrunner økte kapitalkrav med betydelig økt risiko, slik EU-reglene krever.

ECB-studien av kapitalkrav og lønnsomhet

[Behn og Reghezza \(2025\)](#) fra ECB har analysert sammenhengen mellom kapitalkrav og lønnsomhet for 35 store europeiske banker i perioden 2019 – 2024. Lønnsomheten måles ved å se på bankenes såkalte profitteffektivitet, det vil si hvor god en bank er til å maksimere profitt gitt dens innsatsfaktorer (kostnader) sammenliknet med de mest effektive bankene. Forfatterne finner en signifikant, ikke-lineær sammenheng mellom profitteffektivitet og kapitaldekning, der profitteffektiviteten øker med kapitaldekningen opp til et nivå på 18 prosent. Forfatterne finner imidlertid ingen signifikant sammenheng mellom kapitalkrav og lønnsomhet.

Ifølge forfatterne utfordrer resultatene et syn om at høye kapitalkrav undergraver europeiske bankers konkurranseevne. Finans Norge vil understreke at slike analyser ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt kapitaldekningsnivå. Studien analyserer kun den bedriftsøkonomiske sammenhengen mellom kapitaldekning og lønnsomhet.

ECB-studien kontrollerer for flere bankspesifikke⁶ og landspesifikke⁷ forhold som kan forklare forskjeller i lønnsomhet utover kapitaldekning. I tillegg inkluderer estimeringene faste effekter for å

³ Se for eksempel [Clark m. fl. \(2018\)](#), [ECB \(2011\)](#), [Elliot m. fl. \(2012\)](#), [Miles m. fl. \(2011\)](#) og [Toader \(2015\)](#).

⁴ Se Andersen H. og R. E. Juelsrud (2022): «[Optimal kapitaldekning for norske banker](#)», *Norges Bank staff memo*, nr. 9, 2022.

⁵ Se Gropp, R., T. Most, S. Ongena og C. Wix (2019): «[Banks Response to Higher Capital Requirements: Evidence from a Quasi-Natural Experiment](#)», *The Review of Financial Studies*, Volume 32, Issue 1, s. 266–299, januar 2019 og Juelsrud R. E. og E. G. Wold (2020): «[Risk-weighted capital requirements and portfolio rebalancing](#)», *Journal of Financial Intermediation*, Volume 41, januar 2020.

⁶ Misligholdte lån som andel av brutto utlån, logaritmen av totale eiendeler, kontanter og sentralbankinnskudd som andel av totale eiendeler, innskudd som andel av totale eiendeler og totale utlån som andel av eiendelene.

⁷ Forskjell mellom tiårig statsobligasjonsrente og tremåneders rente på statskasseveksler, Herfindahl-indeksen samt endring i inflasjon og industriproduksjonsindeks.

redusere risikoen for utelatt variabelskjevhet. Likevel kan ikke analysen utelukke alternative forklaringer.

Det er krevende å identifisere en kausal sammenheng der kapitalkrav og kapitaldekning forklarer lønnsomhet, blant annet fordi årsakssammenhengen kan være motsatt. I tillegg kan begge måttallene være påvirket av andre forhold. En høy kapitaldekning kan være et resultat av effektiv drift og god lønnsomhet. Effektive og lønnsomme banker har større kapasitet til å bygge kapital, investere i digitalisering og forbedre kostnadseffektivitet. I tillegg kan både lønnsomhet og kapitaldekning øke midlertidig når myndighetene skjerper kapitalkravene. Banker kan tilpasse seg økte kapitalkrav ved å øke rentemarginer⁸ og dermed overskudd. Da kan de øke egenkapitalen mer med tilbakeholdt overskudd. I en slik situasjon vil både lønnsomheten og kapitaldekningen øke. Dette var tilfelle i Norge da myndighetene økte kapitalkravene etter finanskrisen.

Myndighetenes beslutninger om kapitalkrav bygger på vurderinger av hvilke muligheter bankene har til å tilpasse seg endrede krav. For eksempel viser Norges Banks rammeverk for krav til [motsyklisk buffer](#) og [systemrisikobuffer](#) at sentralbanken vurderer «*bankenes behov for å innhente kapital, justere sin utbyttepolitikk eller øke inntjeningen ved å øke prisene på utlån*». Det taler for at myndigheter kan innføre høyere kapitalkrav i land med lønnsomme banker og motsatt.

Selv om ECB-studien kontrollerer for flere bankspesifikke og landspesifikke faktorer, er det umulig å kontrollere for alle faktorer. Analysen kontrollerer trolig ikke fullt ut for forskjeller i bankenes forretningsmodell, kostnadseffektivitet og kredittkvalitet.⁹ Det samme gjelder forskjeller i konkurranseforhold¹⁰ samt regulatoriske og institusjonelle forhold, herunder kvalitet på tilsyn, rettssystemer, konkurslovgivning og avsetningsregler.

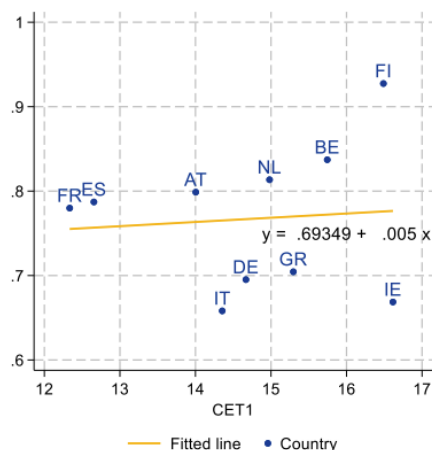
Resultatene i ECB-studien kan også være påvirket av strukturelle forskjeller mellom enkeltland. Finske banker (FI) har både høy kapitaldekning og høy lønnsomhet i analyseperioden, se figur 1, blant annet som følge av [digitalisering](#). Tyske (DE) og italienske (IT) banker har samtidig hatt lav lønnsomhet og relativt lav kapitaldekning.

⁸ ECB-studien kontrollerer trolig ikke fullt ut for forskjeller i bankenes rentemargin.

⁹ Misligholdsandelen fanger ikke nødvendigvis opp forskjeller i forretningsmodell og kredittkvalitet. Banker kan satse på mer risikable segment og samtidig ha god risikostyring. Banker som priser lånene riktig, kan ha både høy misligholdsandel og høy lønnsomhet.

¹⁰ Herfindahl-indeksen er ikke et perfekt mål på konkurranse.

Figur 1 Korrelasjon mellom gjennomsnittlig ren kjernekapitaldekning og profitteffektivitet for bankene i ECB-studien (figur 4.1.b)



Kilde: [Behn og Reghezza \(2025\)](#)

Lav lønnsomhet i italienske og tyske banker kan skyldes forhold som ikke fanges opp i ECB-studien. Den italienske banksektoren består av mange små banker med overlappende bankkontorer. I Tyskland har en stor del av bankene¹¹ et offentlig mandat som vektlegger andre mål enn høy lønnsomhet, noe som kan bidra til lav lønnsomhet. Både italienske og tyske banker har dessuten digitalisert bankdriften mindre enn norske banker. Bruk av digitale banktjenester er lavere i Italia ([57 prosent](#)) og Tyskland ([84 prosent](#)) enn i Norge ([97 prosent](#)). I tillegg bidrar det italienske rettssystemet til en ineffektiv behandling av konkurser og inndrivning av pant for bankene i Italia.¹² Tyske og italienske bufferkrav har dessuten vært lavere enn i mange andre land, noe som kan ha bidratt til mindre kapitaloppbygging i tyske og italienske banker.

For øvrig vurderer ikke ECB-studien de samfunnsøkonomiske kostnadene ved reguleringen. Det samme gjelder [Finanstilsynets rapport om rammevilkår](#). Selv om banker med høy kapitaldekning ofte har god lønnsomhet, innebærer ikke dette nødvendigvis at høye kapitalkrav er samfunnsøkonomisk optimale. Reguleringen kan ha samfunnsøkonomiske kostnader som ikke vises direkte i bankenes lønnsomhetstall, og kostnadene av regulering kan være lite synlig om bankene effektiviserer driften samtidig.

Et samfunnsøkonomisk optimalt kapitalkravnivå

Høye kapitalkrav styrker bankenes evne til å absorbere tap og reduserer faren for kostbare bankkriser. Men samtidig har høye kapitalkrav også samfunnsøkonomiske kostnader. Bankenes finansieringskostnader øker når de må finansiere seg med en større andel egenkapital. Dersom bankene velter de økte kostnadene over på kundene i form av høyere utlånsrenter og gebyrer, vil det svekke den finansielle stillingen i husholdninger og bedrifter. Da vil økte kapitalkrav bidra til å svekke konsum, investeringer og verdiskaping i økonomien. I vurderinger av hvor høy kapitaldekning bankene bør ha, bør derfor eventuelle samfunnsøkonomiske kostnader av dyrere utlån veies opp mot

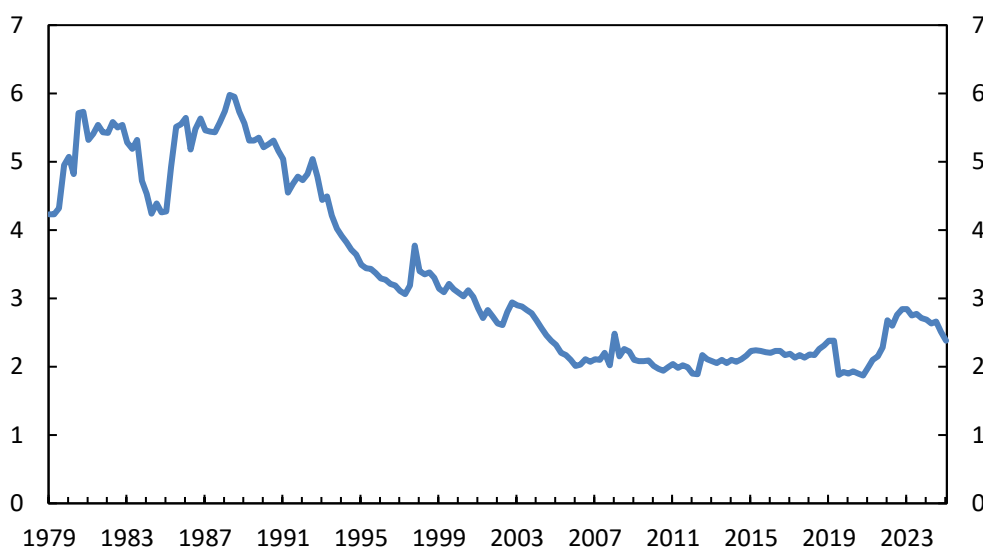
¹¹ Sparkassen og Landesbanken.

¹² Se for eksempel Schiantarelli, F., M. Stacchini, og P.E. Strahan (2020): «[Bank Quality, Judicial Efficiency, and Loan Repayment Delays in Italy](#)», *The Journal of Finance*. Vol. 75, Nr. 4, side 2139–2178.

gevinsten av at det kan inntreffe færre kostbare bankkriser. Det er i samsvar med kravene i [utredningsinstruksen](#) og anbefalinger i litteraturen¹³.

Utviklingen i de norske bankene etter finanskrisen kan tyde på at strengere og mer omfattende regulering har gitt dyrere banktjenester. Rentemarginen har holdt seg oppe etter finanskrisen, se figur 2. Samtidig har de norske bankene digitalisert bankdriften betydelig, men [en studie fra Norges Bank](#) indikerer at mer regulering¹⁴ har bidratt til å holde bankenes kostnader oppe. I tillegg har norsk banksektor tilpasset seg strengere kapitalkrav ved å øke egenkapitalandelen fra 4,9 prosent i 2009 til 8,3 prosent i 2025.¹⁵ En publisert forskningsartikkel¹⁶ basert på norske data viser at bankene tilpasset seg kapitalskjerpelsen ved å stramme inn på foretakslån med høye kapitalkrav, blant annet gjennom å øke utlånsrentene.

Figur 2 Bankenes¹ rentemargin². Prosent. 4. kv. 1979 – 4. kv. 2025



1) Alle banker og kredittforetak i Norge

2) Forskjellen mellom bankenes utlånsrenter og innskuddsrenter

Kilder: Finans Norge og Statistisk sentralbyrå

Resultater fra litteraturen tyder på at økte kapitalkrav bidrar til høyere utlånsrenter og redusert økonomisk aktivitet. En [analyse gjennomført i Norges Bank](#)¹⁷ inneholder en gjennomgang av denne litteraturen samt beregninger med modeller estimert for norsk økonomi. I analysen øker de norske

¹³ For eksempel argumenterer Cass R. Sunstein for at regulering bør styres av kost-nytte-analyser og at reguleringer som hovedregel bare bør gjennomføres dersom forventet nytte overstiger kostnadene, se C.R. Sunstein (1996): «[The Cost-Benefit State](#)», Working Paper, nr. 39, Coase-Sandor Institute for Law & Economics.

¹⁴ Myndighetene har innført mer omfattende og komplekse regler for bankenes kapital, finansiering og likviditet. I tillegg har norske myndigheter innført ny hvitvaskingslov, ny finansavtalelov og ny regulering av utlånspraksis.

¹⁵ Tall fra Finanstilsynet viser at bankenes uvektede kjernekapitaldekning økte fra om lag 5 prosent til over 7 prosent i den samme perioden.

¹⁶ Juelsrud R. E. og E. G. Wold (2020): «[Risk-weighted capital requirements and portfolio rebalancing](#)», *Journal of Financial Intermediation*, Volume 41, januar 2020.

¹⁷ Andersen, H. og R., E. Juelsrud (2022): «[Optimal kapitaldekning for norske banker](#)», Staff Memo, nr. 9, Norges Bank.

bankenes utlånsmargin med 8 – 12 basispunkter dersom kapitalkravet øker med 1 prosentenhet. I analysen reduseres derfor langsiktig BNP med om lag 0,08 prosent per ett prosentenhets økning i kapitalkravet.

Resultatene fra [Norges Bank-analysen](#) indikerer at norske banker bør ha en ren kjernekapitaldekning på 12 – 19 prosent. Analysen veier samfunnsøkonomiske kostnader av dyrere utlån opp mot gevinsten av at det kan inntreffe færre og mindre kostbare bankkriser. Den øvre grensen for intervallet (19 prosent) er beregnet med en antakelse om at krisekostnadene utgjør 154 prosent av BNP. Det er nesten tre ganger høyere enn både medianen i internasjonale studier (63 prosent) og gjennomsnittet fra den norske bankkrisen (59 prosent). Med krisekostnader på dette nivået (55 prosent) blir det optimale nivået om lag 16 prosent, det vil si 3 prosentenheter under dagens kapitaldekningsnivå.

Med dagens kapitaldekningsnivå er krisesannsynligheten svært lav. Resultater fra [Norges Bank-analysen](#) indikerer at sannsynligheten for en soliditetskrise er om lag 0,2 prosent med dagens kapitaldekningsnivå ([19 prosent](#)). Ifølge analysen kan en ytterligere økning i kapitaldekningen være samfunnsøkonomisk ulønnsom, fordi merkostnaden av dyrere banktjenester blir større enn gevinsten av at krisesannsynligheten reduseres ytterligere.

Stresstester fra [Norges Bank](#) og [Finanstilsynet](#) indikerer også at krisesannsynligheten er lav. Disse stresstestene forutsetter økonomiske tilbakeslag på nivå med den norske bankkrisen i perioden 1988 – 1993. Likevel må de største bankene bare tære på en liten del av bufferkapitalen i stresstestene.

Avslutning

Finans Norge mener at vurderinger av bankenes rammevilkår bør bygge på en helhetlig og samfunnsøkonomisk analyse. Analysene fra Finanstilsynet og ECB bidrar med viktige perspektiver, men de sammenlikner ikke rammevilkår mellom land. Bankenes resultater kan dessuten forklares med andre forhold enn rammevilkår. Analysene fra Finanstilsynet og ECB vurderer heller ikke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kapitalkrav. Selv om flere lønnsomme banker har høy kapitaldekning, innebærer ikke dette nødvendigvis at høye kapitalkrav er samfunnsøkonomisk optimale. Reguleringen kan ha samfunnsøkonomiske kostnader som ikke vises direkte i bankenes lønnsomhetstall. Det er derfor viktig at bankregulering balanserer hensynene til finansiell stabilitet og verdiskaping.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Sign.

Kari Olrud Moen

Administrerende direktør

Sign.

Erik Johansen

Direktør