Dato: 02.11.2026

Finans Norges vurderinger av målnivå for krisefondene

Finans Norge viser til dialogen mellom CMDI-utvalget og referansegruppen i anledning utredningen av behovet for endringer i regelverket om bankkrisehåndtering og innskuddsgaranti. Vi ønsker med dette notatet å gi et konkret innspill til utvalgets vurdering av egnet målnivå for innskuddsgarantifondet og krisetiltaksfondet.

1. Finans Norges hovedsynspunkter:

- Både krisetiltaksfondet og innskuddsgarantifondet er i dag vesentlig større enn målnivåene som følger av EU-regelverket. Ved utgangen av 2025 utgjorde krisetiltaksfondet 1,87 prosent av garanterte innskudd, mot et målnivå på 1 prosent, mens innskuddsgarantifondet utgjorde 1,5 prosent, mot et målnivå på 0,8 prosent. Samlet oversteg fondene målnivåene med om lag 28 milliarder kroner.
- EUs målnivå bør forstås som et egnet og tilstrekkelig nivå sett opp mot fondenes formål**.** At EU har besluttet å ikke endre målnivåene gjennom arbeidet med CMDI-regelverket understøtter dette.
- Behovet for store krisefond må ses i sammenheng med den omfattende regelverksutviklingen over flere år som har bidratt til en mer robust banksektor. Innføringen av MREL-krav (minstekrav til summen av ansvarlig kapital og konvertibel gjeld) for en rekke banker bidrar dessuten til en hensiktsmessig og mer forutsigbar krisehåndteringsprosess.
- I bankunionen har Single Resolution Board ikke krevd inn ordinære bidrag etter at krisetiltaks-fondet nådde målnivået. Tilsvarende prinsipp bør legges til grunn i Norge for begge krisefondene.
- Krisetiltaksfondet har som formål å bidra til en effektiv krisehåndtering, men har så langt ikke vært tatt i bruk i Norge. Tilsynelatende vil krisetiltaksfondets midler kunne ha en mindre sentral rolle i praksis, særlig som følge av bruk av intern oppkapitalisering i en krisehåndteringssituasjon.. Det synes ikke å ha blitt opprettet en alternativ finansieringsordning for å dekke et mulig likviditetsbehov, noe vi antar skyldes at fondets størrelse er ansett som tilstrekkelig.
- For innskuddsgarantiordningen viser Bankenes sikringsfonds analyser at fondet alene dekker ulike tapsscenarioer. Kreditorhierarkiet og superpreferansen for garanterte innskudd og innskuddsgarantiordningens krav gir ordningen en sterk tapsbeskyttelse. Denne er videreført i CMDI-regelverket.
- Finans Norge anser innskuddsgarantiordningens samlede finansieringskapasitet som tilstrekkelig, hvilket er særlig relevant sett opp mot et potensielt likviditetsbehov. Fondet, private trekkfasiliteter og adgangen til lån fra staten utgjorde i 2025 totalt 50,4 milliarder kroner, tilsvarende 2,8 prosent av garanterte innskudd. I tillegg kan medlemsbankene pålegges tilleggsbidrag. I en vurdering av målnivå bør det ses hen til den totale finansieringskapasiteten og vi deler sikringsfondets vurdering om at innskuddsgarantiordningen har tilgjengelig midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret.
- Samlet sett mener Finans Norge at både krisetiltaksfondet og innskuddsgarantifondet har nådd et egnet nivå, hvor dagens overoppfyllelse av EU-kravene sikrer en buffer som er mer enn tilstrekkelig. En videre oppbygging er ikke hensiktsmessig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og vil etter alt å dømme ikke gi en bedre måloppnåelse. Målnivåene bør settes til 90 prosent over dagens minstekrav som tilsvarer 1,9 prosent av garanterte innskudd for krisetiltaksfondet og 1,52 prosent for innskuddsgarantifondet.
- Når målnivået er nådd bør det ikke hentes inn bidrag fra medlemmene. I tråd med praksisen til Single Resolution Board kan det gjennomføres en årlig vurdering for å avgjøre om veksten i

garanterte innskudd medfører at fondene faller under målnivåene. Kun hvis dette er tilfelle skal det hentes inn ytterligere bidrag.
- CMDI-utvalget bør vurdere hvordan inntreden fra nye aktører skal håndteres etter at målnivåene er nådd. En innbetalingsordning vil være rimelig for å falle inn under fondenes ansvarsområde, men denne bør utformes på en måte som ikke skaper en for stor konkurranseulempe.

2. Innledende kommentarer

Formålet med finansregulering og organisering av krisehåndtering av banker er å sikre finansiell stabilitet med lavest mulig kostnad for samfunnet. Norge har over en periode implementert EUs regelverk på området og innført MREL-krav for en rekke banker. MREL sikrer at en bank både har tilstrekkelig kapital til å tåle tap samt andre tilgjengelige instrumenter på passivasiden som sikrer en rekapitalisering av banken ved behov. Dette bidrar til at skattebetalernes midler ikke tas i bruk i en bankkrise. I senere tid har også Finanstilsynet som krisehåndteringsmyndighet pålagt flere banker et såkalt forenklet MREL-krav. For disse antar Finanstilsynet at det aktuelle krisetiltaket vil være en kombinasjon av intern oppkapitalisering og overdragelse av hele virksomheten til et annet foretak.[1] Finanstilsynet har signalisert at de ser for seg at om lag 20 banker kan ilegges MREL-krav.[2]

Et omfattende rammeverk for å håndtere banker i krise må også ses i sammenheng med kravene som stilles til bankene for å unngå å havne i en krisesituasjon. Her kan vi nevne strenge krav til likviditet, løpende tilsyn, stresstesting og kapitalkrav som har gitt svært solide banker. Et konservativt regelverk og forbedret tilsyn har bidratt til å gjøre næringen motstandsdyktig og i stand til å tåle perioder med uro.

Etablering av innskuddsgarantifond og krisetiltaksfond er viktige elementer for å skape tillit til det finansielle systemet. Oppbygging av krisefond kommer imidlertid på toppen av kravene for å unngå kriser samt andre krav som MREL som vil tas i bruk i en krisesituasjon. Fondene trenger å være av en størrelse som sikrer at de når de målene som er satt. Samtidig må hensynet til en videre oppbygging balanseres mot den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å innbetale midler til fond som allerede overoppfyller det EU har ment er et egnet nivå.

I kapitlene under omtaler vi krisetiltaksfondet og innskuddsfondet nærmere, og gir vår vurdering av fondenes totale finansieringskapasitet sett opp mot dets formål. I kapittel 5 oppsummerer vi våre vurderinger av egnet målnivå for krisefondene.

3. Krisetiltaksfondet

3.1 Formål og størrelse

Midlene i krisetiltaksfondet kan benyttes som et bidrag til en effektiv gjennomføring av krisetiltak. I finansforetaksloven § 20-52 første ledd er det i utgangspunktet oppstilt en uttømmende liste over formålene som fondets midler kan benyttes til. I andre og tredje ledd vises det også til at Finanstilsynet har anledning til å bruke midler fra fondet i visse tilfeller. Lovens § 20-53 første ledd sier dessuten at de nasjonale finansieringsordningene, herunder krisetiltaksfondet, skal bidra til

[1] Finanstilsynet om fastsettelse av MREL-krav. 19.12.25
[2] Finanstilsynet om etappevis utvidelse av antall foretak som får vedtak om MREL. 05.09.25

finansiering av krisehåndteringen av norsk morselskap i finanskonsern og norsketablert konsernforetak.

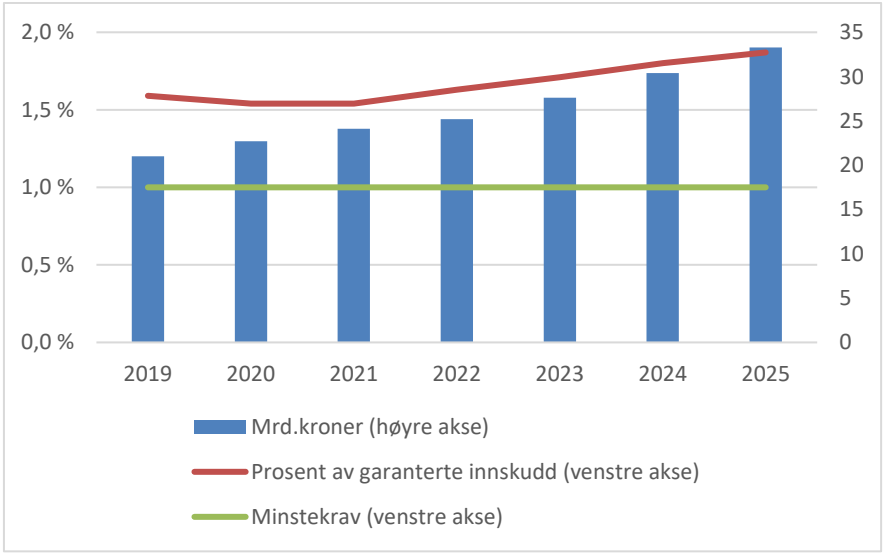
Ved endringer i finansforetaksloven, gjeldende fra 1. januar 2019, ble krisetiltaksfondet opprettet. Fondet ble tilført midler ved at 55 prosent av kapitalen til Bankenes sikringsfond ble gjort disponibelt for krisehåndteringsmyndigheten. Etter hva Finans Norge erfarer vil den formelle overføringen først skje 31.12.2027 som følge av en overgangsregel.[3]

I henhold til finansforetaksloven § 20-50 skal midlene i krisetiltaksfondet være tilstrekkelige, slik at krisetiltak kan gjennomføres på en effektiv måte. Minstekravet er satt til 1 prosent av garanterte innskudd, mens de årlige bidragene skal utgjøre 1 promille av samlede garanterte innskudd.

Figur 1 viser utviklingen i fondets størrelse fra 2019 til 2025. Nominelt har fondet økt jevnt i takt med årlige bidrag og avkastningen fra forvaltningsvirksomheten på tidligere innbetalte midler. Tall fra Bankenes sikringsfond viser at det i 2025 ble innbetalt over 1,6 milliarder kroner, mens avkastningen av forvaltningen utgjorde om lag 1,35 milliarder kroner.[4]

Ved utgangen av 2025 beløp fondet seg til over 33,3 milliarder kroner. I prosent av garanterte innskudd har fondet ligger godt over minstekravet gjennom hele perioden. 2020 og 2021 skiller seg noe ut som følge av sterk vekst i garanterte innskudd under pandemien. I etterfølgende år har fondet vokst i prosent av garanterte innskudd og avstanden til minstekravet har således blitt større.

Figur 1. Utviklingen i fondsstørrelsen fra 2019 til 2025 i nominelle tall og i prosent av garanterte innskudd



Kilde: Bankenes sikringsfond

Som figuren viser, overstiger fondet minstekravet som følger av regelverket med god margin. Ifølge Bankenes sikringsfond hadde krisetiltaksfondet 31.12.25 likvide eiendeler som tilsvarte 1,87 prosent av garanterte innskudd. Sett mot minstekravet gir dette en overoppfyllelse på 87 prosent, hvilket igjen utgjør nesten 15,6 milliarder kroner.

[3] Som omtalt i CMDI-utvalgets mandat
[4] Jf. omtale i årsrapporten til Bankenes sikringsfond for 2025

3.2 Alternative finansieringsordninger

Utover midlene i krisetiltaksfondet som er tilgjengelig til gjennomføring av krisetiltak skal det etableres alternative finansieringsordninger, jf. finansforetaksloven § 20-50 fjerde ledd. Formålet med slike ordninger er å skaffe til veie tilstrekkelig likviditet, og nevnte lovbestemmelse viser til et «omfang som er nødvendig for å dekke antatt likviditetsbehov». I tillegg er det anledning for at fondet tar opp lån fra andre kilder for å dekke tap, kostnader eller andre utgifter hvis midlene i fondet ikke er tilstrekkelige. Opptak av lån forutsetter også at tilleggsbidrag fra bankene ikke er tilgjengelig eller tilstrekkelige. Finansforetaksforskriften § 20-20 regulerer lån fra finansieringsordninger for krisehåndtering i andre EØS-stater, hvor Finanstilsynet kan anmode om lån på vegne av krisetiltaksfondet.

Tilleggsbidrag fra bankene er regulert i finansforetaksloven § 20-51 andre ledd. Innhenting av slike bidrag følger av at midlene i fondet ikke er ansett som tilstrekkelige til å dekke tap, kostnader eller andre utgifter. For det enkelte foretak skal ikke tilleggsbidraget overstige tre ganger ordinært årsbidrag. For øvrig åpner bestemmelsen for at Finanstilsynet kan gi en utsettelse for innbetaling av tilleggsbidrag på inntil seks måneder dersom det er ansett som nødvendig etter en vurdering av foretakets likviditets- og soliditetssituasjon.

Finans Norge merker seg at regelverket oppstiller et behov for flere alternative finansieringsordninger med gitte formål og med en satt rekkefølge. Behovet for etablering av ordninger for å dekke likviditetsbehov synes imidlertid å gjelde generelt, og en etablering er påkrevet etter regelverket. Etter hva vi kjenner til er det per i dag ikke etablert en finansieringsordning med et slik formål.

3.3 Finans Norges vurdering

Krisetiltaksfondet har så langt ikke vært tatt i bruk i Norge. Manglende erfaring og et utestet fond gjør det utfordrende å vurdere hvor stort fondet bør være før det er ansett som tilstrekkelig for å bidra til en effektiv krisehåndtering.

Etter vår vurdering bør det legges vesentlig vekt på grensen på 1 prosent av garanterte innskudd som følger av EU-regelverket. Slik vi ser det har EU-myndighetene vurdert det dithen at et fond av en slik størrelse er å regne som dekkende sett opp mot hva fondet skal brukes til. Dette illustreres også ved at EU-regelverket viser til et «target level» på 1 prosent, hvilket skiller seg fra finansforetakslovens betegnelse av et «minstekrav». I tillegg skal det som nevnt over etableres finansieringsordninger for å hensynta likviditetsbehov, og for øvrig kan det påkalles tilleggsbidrag og eventuelt tas opp lån. Slike finansieringsordninger bidrar til å redusere behovet for et stort krisetiltaksfond. At det i dag ikke synes å være etablert en alternativ finansieringsordning for å dekke likviditetsbehov antar vi skyldes at dette ikke har blitt ansett som nødvendig gitt fondets størrelse.

At 1 prosent av garanterte innskudd skal forstås som et målnivå er også reflektert i praksis gjennom beslutningen til Single Resolution Board (SRB) om å ikke kreve inn bidrag etter at krisetiltaksfondet for landene i bankunionen nådde dette nivået. I en pressemelding fra februar i år uttalte SRB at det for tredje året på rad ikke vil kreve inn midler fra bankene i de 21 aktuelle landene.[5]

Vi kan ikke se at det at det er særskilte forhold ved norsk banksektor som understøtter at en krisehåndtering ikke ville kunne håndteres på en effektiv måte med et fond tilsvarende 1 prosent av garanterte innskudd. Krisetiltaksfondet er således overkapitalisert i dag. Når de gjelder innføringen av

[5] Pressemelding fra SRB. 13.02.26

CMDI-regelverket synes det ikke som dette vil medføre vesentlige endringer, utover intensjonen om at flere banker skal krisehåndteres sammenlignet med i dag. Det at minstekravet er holdt uendret i EU-regelverket tydeliggjør at EU-myndighetene vurderer fond av en slik størrelse som formålstjenlig.

Vi ønsker også å påpeke at krisetiltaksfondets midler trolig vil ha en mindre sentral rolle i praksis. Finansforetaksloven § 20-15 regulerer rammene for Finansdepartementets eventuelle vedtak om å krisehåndtere et finansforetak. Valg av det særskilte krisetiltaket følger av § 20-19 og tilligger Finanstilsynet. I § 20-20 slås det blant annet fast at Finanstilsynet skal sørge for at tapet først skal bæres av foretakets eiere og deretter foretakets kreditorer i samsvar med prioritetsrekkefølgen ved konkurs.[6] Regelverket legger altså opp til at det er foretakets eiere og kreditorer som først skal ta tap. Etter § 20-24 kan dessuten tilsynet beslutte at det gjennomføres en intern oppkapitalisering, hvor gjeld konverteres til ny egenkapital.

Krisetiltaksfondet skal etter finansforetaksloven § 20-52 benyttes til å bidra til en effektiv gjennomføring av krisetiltak. Det innebærer at Finansdepartementet må ha gjennomført et vedtak om krisehåndtering før bruk av midlene skal være aktuelt. Valg av krisetiltak fastsettes gjennom krisetiltaksplanleggingen for det enkelte foretak, men etter vår vurdering synes intern oppkapitalisering å ha en sentral plass i den planlagte krisehåndteringen av aktuelle norske foretak.

Ved vurderingen av behovet for midler i krisetiltaksfondet bør det tas hensyn til rollen det forventes at intern oppkapitalisering skal få. Regelverket og forventninger om tiltak taler for at risikoen i all hovedsak ligger hos foretakets eiere og kreditorer. Dette bidrar til at krisetiltaksfondet får en mindre viktig rolle. Her kan vi også legge til at Norges Bank har uttalt at en bank som er under krisehåndtering kan motta S-lån etter at det er fattet vedtak om intern oppkapitalisering, forutsatt at vilkårene for S-lån for øvrig er oppfylt.[7] S-lån kan dermed være en alternativ kilde til likviditetsstøtte for en bank under krisehåndtering, og redusere behovet for å benytte krisetiltaksfondet til lån etter finansforetaksloven § 20-52 første ledd bokstav b.

På tross av vår vurdering om en størrelse på 1 prosent av garanterte innskudd som rimelig har vi forståelse for at myndighetene ønsker en viss overoppfyllelse som en buffer. Tatt i betraktning at fondet, ved utgangen av fjoråret, overoppfylte EUs minstekrav med 87 prosent og nesten 15,6 milliarder kroner mener vi at dette hensynet allerede er ivaretatt med dagens fondsstørrelse.

4. Innskuddsgarantifondet

4.1 Formål og størrelse

Ifølge finansforetaksloven § 19-1 andre ledd skal innskuddsgarantiordningen bidra til finansiell stabilitet. Dette skal skje ved at ordningen sikrer at innskudd blir utbetalt til innskytere, dersom foretaket selv ikke kan gjøre dette samt ved andre typer tiltak som følger av finansforetaksloven § 19-11. Denne bestemmelsen presiserer at midlene i innskuddsgarantifondet, samt andre tilgjengelige midler, bare skal brukes til å finansiere utbetaling av garanterte innskudd, gi bidrag til krisehåndtering og til andre tiltak som følger av paragrafen. Med tanke på bidrag til krisehåndtering vises det til § 20-54 i loven som nærmere regulerer hvordan innskuddsgarantifondet kan bidra, herunder hvordan krisetiltaksfondet skal kompenseres ved eksempelvis bruk av intern oppkapitalisering som krisetiltak.

[6] Bestemmelsen åpner dog for at det kan fastsettes særbestemmelser som påvirker kreditorenes posisjon
[7] Norges Banks prinsipper for S-lån

§19-11 i finansforetaksloven inneholder også andre typer tiltak som kan iverksettes. Dette inkluderer bruk av garantiordningens midler til tiltak som lån, garantier eller å erverve egenkapitalinstrumenter for å unngå at et medlemsforetak blir kriserammet. Videre kan også midler benyttes til å finansiere tiltak som skal sikre innskytere fortsatt tilgang til garanterte innskudd dersom det aktuelle medlemsforetaket skal avvikles.

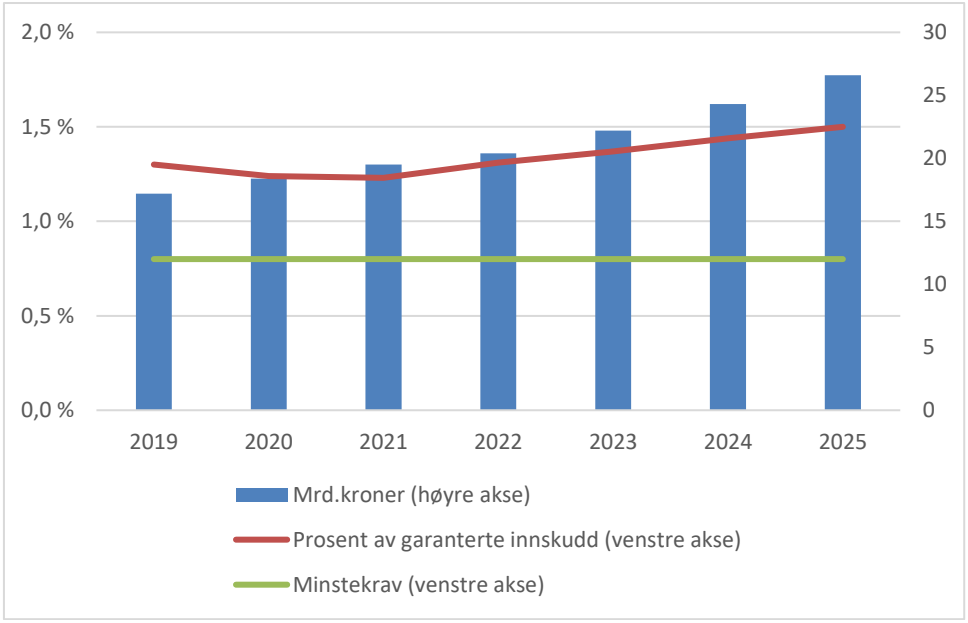
I henhold til finansforetaksloven § 19-9 skal innskuddsgarantiordningen til enhver tid ha tilgjengelig et innskuddsgarantifond og andre midler som står i rimelig forhold til garantiansvaret. Minstekravet for innskuddsgarantifondet er på 0,8 prosent av samlede garanterte innskudd og medlemsforetakene er påkrevet årlige bidrag tilsvarende 0,8 promille av samlede garanterte innskudd.

Figur 2 viser utviklingen i fondets størrelse fra 2019 til 2025. I likhet med krisetiltaksfondet har fondet økt i takt med årlige bidrag og avkastningen fra forvaltningsvirksomheten på tidligere innbetalte midler. I 2025 utgjorde bidragsbetalingene over 1,3 milliarder kroner og avkastningen fra forvaltningen i underkant av 1,1 milliarder kroner. Fondets størrelse var ved utgangen av året 26,6 milliarder kroner.

Som omtalt i kapittelet om krisetiltaksfondet var det en betydelig økning i garanterte innskudd i 2020 og 2021 som følge av pandemien. Det bidro til at fondet beveget seg tilnærmet sideveis disse årene målt i prosent av garanterte innskudd. I etterkant har fondet derimot vokst mer enn veksten i garanterte innskudd, hvilket har medført at avstanden til minstekravet har økt.

Figuren viser at fondet er betydelig større enn minstekravet som følger av regelverket. Ifølge Bankenes sikringsfond hadde innskuddsgarantifondet per 31.12.25 likvide eiendeler tilsvarende 1,5 prosent av garanterte innskudd. Sett opp mot minstekravet tilsvarte denne overoppfyllelsen 87,5 prosent og i overkant av 12,4 milliarder kroner.

Figur 2. Utviklingen i fondsstørrelsen fra 2019 til 2025 i nominelle tall og i prosent av garanterte innskudd



Kilde: Bankenes sikringsfond

4.2 Alternative finansieringsordninger

Som for krisetiltaksfondet er det krav til at innskuddsgarantiordningen har etablert alternative finansieringsordninger i et omfang som er nødvendig for å dekke et antatt likviditetsbehov, jf. finansforetaksloven § 19-9 fjerde ledd. Bestemmelsen viser også til at ordningen kan ta opp lån fra andre kilder.

Utover midlene i innskuddsgarantifondet har Bankenes sikringsfond etablert alternative finansieringsordninger. Etter hva Finans Norge kjenner til omfatter dette en trekkfasilitet i en eller flere private banker og lån fra staten. I tillegg har Bankenes sikringsfond muligheten til å kreve inn tilleggsbidrag fra medlemmene. Sikringsfondet har uttalt at trekkfasiliteten utgjør 6 milliarder kroner.[8] Lån fra staten kan gis under gitte forutsetninger og er begrenset til det laveste av 1 prosent av samlede garanterte innskudd og 20 milliarder kroner.[9]

Når det gjelder tilleggsbidrag kan dette, i tråd med finansforetaksloven §19-10 andre ledd, innhentes fra medlemmene dersom midlene i ordningen ikke er tilstrekkelige til å dekke utbetaling av garanterte innskudd. Slik vi tolker bestemmelsen skal dermed ordningens midler, herunder fondet, private trekkfasiliteter og lån fra staten, benyttes før det kreves inn tilleggsbidrag. Bidraget kan ikke være høyere enn 0,5 prosent av garanterte innskudd hos det enkelte foretak, men Finanstilsynet kan gi tillatelse til at det kreves inn et høyere tilleggsbidrag. Som for krisetiltaksfondet kan det gis en utsettelse fra Finanstilsynet på inntil 6 måneder av hensyn til likviditet- og/eller soliditetssituasjon i et foretak.

Ordningens anledning til å ta opp lån fra andre kilder synes å sikte til muligheten for å låne fra innskuddsordningen i en annen jurisdiksjon.[10] Det eksisterer en hjemmel i finansforetaksloven § 19-9 femte ledd om at departementet i forskrift kan «gi regler om garantiordningens adgang til å yte lån til eller å ta opp lån i garantiordning i annen EØS-stat.» Denne ser ikke ut til å være benyttet. I henhold til EU-regelverket er det opp til det enkelte lands myndigheter å tillate at det kan gis lån fra en innskuddsgarantiordning til en annen. Det følger blant annet krav om at ordningen som låner midler skal ha innhentet tilleggsbidrag først og at midlenes størrelse ikke overstiger 0,5 prosent av garanterte innskudd. Et utlån skal også være på frivillig basis.

4.3 Vurderinger av garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen

Bankenes sikringsfond har publisert en rapport som vurderer garantiansvaret til innskudds-garantiordningen.[11] Her gjøres det en verstefallsbetraktning og simuleringer som indikerer hvordan en krise vil påvirke innskuddsgarantiordningen i form av tap og likviditetsbehov.

I verstefallsbetraktningen viser Bankenes sikringsfond til at kreditorhierarkiet gir garanterte innskudd en sterk beskyttelse ved bankkriser, ettersom ansvarlig kapital og annen gjeld skal ta tap før innskuddsgarantiordningen belastes. I en teoretisk verstefallssituasjon, der alle norske banker rammes samtidig, vil innskuddsgarantiordningen først påføres tap dersom bankenes eiendeler faller med om lag 13 prosent. Ved et verdifall på 47 prosent anslås tapet til om lag 25,9 milliarder kroner, tilsvarende størrelsen på innskuddsgarantifondet ved utgangen av 2025. Til sammenligning var de største tapene i enkeltbanker under bankkrisen i Norge på 1990-tallet om lag 10 prosent av

[8] Bankenes sikringsfond. Årsrapport 2025
[9] Løpetiden er også begrenset til 5 år. Se Stortingets vedtak 363 i forbindelse med statsbudsjettet for 2026
[10] Jf. artikkel 12 i DGSD
[11] Garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen - Rapport 2026

forvaltningskapitalen. Sikringsfondet konkluderer med at dagens kreditorhierarki gir ordningen god beskyttelse mot tap.

Simuleringsmodellen gir mer detaljerte analyser av ordningens mulige tap og likviditetsbehov. Modellen vurderer situasjonen både i normalår og i en finansiell krise, hvor flere banker kan ha utfordringer samtidig.

Tabell 1 oppsummerer utfallet av sikringsfondets simuleringer av tap og likviditet på ett års horisont.[12] Simuleringen viser som nevnt svært lave tap, selv i en situasjon hvor en rekke banker går i mislighold samtidig. Likviditetsbehovet kan derimot bli vesentlig større.

Tabell 1. Simulering av innskuddsgarantiordningens tap og likviditet på ett års horisont per 31.12.2025 (beløp i mill.kr)

	Beregnet tap	Beregnet likviditetsbehov
Gjennomsnittlig verdi	18	1 944
Betinget gjennomsnittlig verdi	132	13 953
2 prosent sannsynlighet for å overskride (98-persentil)	243	24 178
0,5 prosent sannsynlighet for å overskride (99,5-persentil)	825	64 738

Kilde: Bankenes sikringsfond

I rapporten påpeker sikringsfondet at garanterte innskudd i den største banken i Norge, som ikke skal krisehåndteres eller er en filial av store nordiske bankkonsern, utgjorde i overkant av 28 milliarder kroner ved utgangen av fjoråret. I en avviklingssituasjon med utbetaling av garanterte innskudd må det dermed være flere enn to banker som er involvert for at sikringsfondet skal utbetale det beregnede, maksimale likviditetsbehovet i tabellen over. Som sikringsfondet fremhever i rapporten har forutsetninger om en eventuell krisehåndtering dermed stor betydning for det beregnede likviditetsbehovet da dette vil påvirke hvilke banker og hvilket volum av garanterte innskudd som eventuelt skal utbetales.

Sikringsfondet fremhever også i rapporten at beregningen av likviditetsbehovet øker vesentlig som følge av to strenge forutsetninger. Det ene er at det ikke forventes at noe av kravet fra sikringsfondet tilbakebetales i form av dividende eller foreløpig utlodning i løpet av året som simuleres. Dette skiller seg fra erfaringene med Optin Bank,[13] hvor hele likviditetsutlegget i praksis ble tilbakeført til innskuddsgarantiordningen fra administrasjonsstyret før det hadde gått ett år. Den andre forutsetningen som sikringsfondet trekker frem er at alle garanterte innskudd blir utbetalt når en bank blir avviklet. Imidlertid følger det av regelverket at ordningen alternativt kan bidra til at innskuddene blir overdratt til en annen bank, noe som vil medføre en betydelig reduksjon i likviditetsbehovet. Sikringsfondet viser til at dette var tilfelle med Glitnir Bank ASA i 2008. Da det islandske morselskapet ble kriserammet, ble den norske delen solgt til en annen bankgruppering med bidrag fra innskuddsgarantiordningen.[14]

[12] Se rapporten til sikringsfondet for nærmere informasjon om forutsetningene som ligger til grunn for simuleringene, herunder hvordan endringer påvirker beregnet tap og likviditetsbehov

[13] Finansdepartementet besluttet 23.06.2021 å avvikle Optin Bank ASA

[14] Finansdepartementet 04.12.2008: Sparebank 1 Gruppen AS gis tillatelse til erverv av aksjene i Glitnir Bank ASA

4.4.Finans Norges vurdering

Som nevnt over skal innskuddsgarantiordningen til enhver tid ha tilgjengelig midler i form av innskuddsgarantifondet og andre midler som står i rimelig forhold til garantiansvaret. Vi tolker regelverket som at det utover fondets størrelse også skal ses hen til andre virkemidler som trekkfasiliteter i private banker og lån fra staten. Muligheten for tilleggsbidrag fra medlemmene må også tas med i en samlet betraktning, men innhenting av disse midlene skal først skje etter at øvrige alternativer er tatt i bruk.

Bankenes sikringsfond slår fast i rapporten om garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen at denne har «tilgjengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret».[15] Dette er et viktig utgangspunkt for Finans Norges vurdering ettersom vi ikke har fullstendig innsyn i datagrunnlaget og analysene som er utført av sikringsfondet. Vurderingen synes imidlertid å være rimelig også fra vårt perspektiv.

Som sikringsfondet påpeker i rapporten om garantiansvaret er mulige tapsutfall godt dekket av innskuddsgarantifondet alene. Verstefallsbetraktningen reflekterer en tapssituasjon som er betydelig verre enn både bankkrisen på 1990-tallet for norske banker og for europeiske banker under finanskrisen. Vi deler derfor sikringsfondets vurdering om at kreditorhierarkiet gir god beskyttelse mot tap for ordningen. Vi har for øvrig merket oss at det i arbeidet med CMDI i EU ble konkludert med at «superpreferansen» til garanterte innskudd og sikringsfondets krav videreføres. «Superpreferansen» innebærer at all ansvarlig kapital, usikrede obligasjoner og ikke-garanterte innskudd skal ta tap før ordningen/garanterte innskudd påvirkes. Det er ikke et nasjonalt handlingsrom i regelverket for å endre strukturen i kreditorhierarkiet. For øvrig ble kreditorhierarkiet grundig diskutert i EUs trilogforhandlinger etter at EU-kommisjonens opprinnelige forslag var å redusere «superpreferansen» ved å sidestille prioriteten for alle typer innskudd. Kommisjonen ønsket med dette å gjøre garanterte innskudd/sikringsfondet mer utsatt for tap, noe som igjen skulle bidra til at innskuddsgarantifondet i større grad ble benyttet i en krisehåndteringssituasjon. Gitt at Kommisjonens utfall ikke ble tatt til følge anser vi at superpreferansen nå er solid forankret i EU-regelverket.

Når det gjelder likviditetsbehovet deler vi sikringsfondets vurderinger om at det i en større krisesituasjon vil kunne være behov for å benytte seg av de alternative finansieringsordningene. Dette vil kunne omfatte bruk av lånefasiliteter fra private banker og fra staten. Dersom dette ikke er tilstrekkelig kan sikringsfondet innhente tilleggsbidrag fra bankene og eventuelt gis tilgang på midler gjennom lån fra innskuddsgarantiordninger i andre EØS-stater dersom det skulle bli åpnet for det. Vi ønsker å imidlertid å fremheve at analysen bygger på strenge forutsetninger som skiller seg fra historiske erfaringer. Realistisk sett burde det kunne forventes at en viss andel av likviditetsutlegget, ved utbetaling av garanterte innskudd, tilbakeføres innen ett år samt at det tas hensyn til at ordningen kan bidra til at innskudd overdras til en annen bank fremfor å utbetales til kundene.

Det kan være nyttig å se det beregnede likviditetsbehovet som følger av simuleringsmodellen opp mot ordningens samlede midler hensyntatt lånefasiliteter. Tabell 2 gir en samlet oversikt per 31.12.2025 basert på samlede garanterte innskudd på 1 780 milliarder kroner. Oversikten viser at tilgjengelige midler i ordningen utgjorde 50,4 milliarder kroner ved utgangen av 2025, som tilsvarte 2,8 prosent av garanterte innskudd.

[15] Garantiansvaret til innskuddsgarantiordningen - Rapport 2026

Tabell 2. Oversikt over innskuddsgarantiordningen 31.12.2025. Milliarder kroner og i prosent av garanterte innskudd

	Mrd. kroner	Prosent av garanterte innskudd
Innskuddsgarantifondet	26,6	1,5 %
Trekkfasilitet i private banker	6	0,3 %
Lån fra staten (laveste av 1 % av garanterte innskudd og 20 mrd.)	17,8	1,0 %
Tilgjengelige midler i ordningen	50,4	2,8 %

Kilde: Bankenes sikringsfond

Finans Norge har også sett nærmere på hvor store eventuelle tilleggsbidrag fra bankene kan bli. Gitt at enkeltbankdata ikke er tilgjengelig for garanterte innskudd har vi gjort et estimat basert på en figur fra Bankenes sikringsfond.[16] Vår beregning indikerer mulige tilleggsbidrag på 9,25 milliarder kroner som utgjør 0,5 prosent av garanterte innskudd. Dette vil i så fall ha økt de samlede tilgjengelige midlene i ordningen til 59,7 milliarder kroner tilsvarende 3,3 prosent av garanterte innskudd. Vi mener denne totalvurderingen reflekterer at ordningen har tilstrekkelige midler til å dekke likviditetsbehovet i en krise.

EU-regelverket åpner for at innskuddsgarantifondet kan benyttes til såkalte alternative tiltak og preventive tiltak. Disse mulighetene eksisterer også i dagens nasjonale regelverk, jf. omtale i kapittel 4.1. Etter vår forståelse har EU endret innskuddsdirektivets begrensninger for bruk av midler til preventive tiltak gjennom en harmonisert «least cost test», noe som gir mer fleksibilitet i hvordan utsatte banker kan håndteres. Samtidig synes det klart at det er innskuddsgarantiordningen som selv beslutter om og i hvilket omfang preventive tiltak skal gjennomføres.[17] Det er dermed ikke gitt at en videreføring av dagens bestemmelser vil medføre noen vesentlige endringer i risikoen for innskuddsgarantiordningen. Skulle myndighetene derimot velge å ikke videreføre dagens regelverk på dette området vil det tale for mindre bruk av ordningen. Vi merker oss videre at dersom det blir større bruk av preventive tiltak så vil det, alt annet likt, redusere sannsynligheten for at en bank kommer i krise og hvor krisetiltaksfondets midler kan bli tatt i bruk. For øvrige områder med nasjonalt handlingsrom kan vi trekke frem at norske myndigheter tilsynelatende ikke har åpnet for at den norske innskuddsgarantiordningen kan gi lån til tilsvarende ordninger i andre EØS-stater. Selv om et lån vil være på frivillig basis mener vi at dagens løsning bidrar til å redusere risiko for ordningen.

Som for krisetiltaksfondet, benytter EU et «target level» for innskuddsgarantifondet, og ikke «minstekrav» som er benyttet som begrep i det norske regelverket. Etter vår vurdering er et «target level» på 0,8 prosent av garanterte innskudd ansett som tilstrekkelig gitt fondets formål. I tillegg kommer de nevnte alternative finansieringsordningene som særlig er ment for å dekke opp et likviditetsbehov som kan bli større enn soliditetsbehovet, men som samtidig bidrar til å redusere behovet for et stort innskuddsgarantifond.

[16] Se figur 2 i sikringsfondets rapport om garantiansvaret. Det er noe avvik i samlede garanterte innskudd, men det er benyttet de opplyste 1 780 mrd. for å komme frem til 0,5 prosent. Regelverket setter krav til at bidraget skal være maks 0,5 prosent av garanterte innskudd per bank, men tilsynet kan øke dette ytterligere

[17] Se ny art. 11a i DGSD

Vi har også merket oss at det finnes land som eksempelvis Frankrike som har et «target level» på 0,5 prosent.[18] Dette understøtter vår vurdering om at kravet som følger av EU-regelverket bør være tilstrekkelig. Dersom dette ikke hadde vært tilfelle, ville ikke land som Frankrike fått aksept for et målnivå i den nedre enden av hva EU-regelverket tillater.[19] Vi har registrert at den franske innskuddsgarantiordningen ikke krevde inn bidrag i 2025, med en henvisning til at fondet hadde nådd målnivået som følger av EU-regelverket.[20]

Samlet sett er vår vurdering at dagens overkapitaliserte innskuddsgarantifond i Norge er mer enn dekkende gitt innskuddsgarantiordningens formål og hensyntatt alternative finansieringsordninger. Nye EU-regler følger med seg visse endringer for innskuddsgarantiordningen, men samtidig har EU ikke besluttet å øke målnivåene i regelverket. Det må kunne tolkes som at det synes rimelig at innskuddsgarantifondet utgjør 0,8 prosent av garanterte innskudd.

Tilsvarende som for krisetiltaksfondet har vi forståelse for at myndighetene ønsker en viss overoppfyllelse av EUs målnivå. Slik vi vurderer det sikrer imidlertid en overoppfyllelse på 87,5 prosent og i overkant av 12,4 milliarder kroner mot dagens minstekrav i regelverket en mer enn god nok buffer.

5. Finans Norges samlede vurdering av egnet målnivå for krisefondene

Både krisetiltaksfondet og innskuddsgarantifondet er i dag vesentlig større enn målnivåene som følger av EU-regelverket. Ved utgangen av 2025 utgjorde krisetiltaksfondet 1,87 prosent av garanterte innskudd, mot et målnivå på 1 prosent, mens innskuddsgarantifondet utgjorde 1,5 prosent, mot et målnivå på 0,8 prosent. Begge fondene overoppfylte dermed de respektive målnivåene med om lag 87 prosent, hvilket tilsvarer hele 28 milliarder kroner samlet for begge fond.

Etter Finans Norges vurdering bør EU-regelverkets betegnelse av et «target level» for krisefondene tillegges vesentlig vekt. Målnivåene for de to krisefondene bør forstås som et hensiktsmessig beløp som EU har vurdert som tilstrekkelig sett opp mot fondenes formål. Videre har ikke EU vurdert det nødvendig å øke målnivåene som følge av innføringen av CMDI-regelverket. Følgelig anser vi ikke at en videre oppbygging av fondene vil gi en bedre måloppnåelse. Det vil derfor være hensiktsmessig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv å fastsette et målnivå i tråd med dagens fondsstørrelser. Vår vurdering bygger dessuten på etableringen av alternative finansieringsordninger, samt muligheten for tilleggsbidrag, som gir et vesentlig bidrag i det å skulle dekke et mulig likviditetsbehov. Det hører også med at norsk finansnæring står betydelig sterkere sammenlignet med situasjonen ved tidligere kriser. Bankene har blant annet økt sin soliditet og gjennom innføringen av MREL-krav for en rekke banker har risikoen for skattebetalerne blitt vesentlig redusert.

Krisetiltaksfondet skal bidra til en effektiv krisehåndtering, men fondet har så langt ikke vært tatt i bruk i Norge. Det synes imidlertid rimelig at dagens fondsstørrelse er mer enn tilstrekkelig tatt i betraktning EUs målsetning om et fond på 1 prosent av garanterte innskudd. Praksis fra bankunionen, der Single Resolution Board har stanset ordinære bidrag etter at fondet nådde målnivået, understøtter at 1 prosent av garanterte innskudd skal være et faktisk målnivå. Finans Norge har

[18] Se oversikt fra den franske innskuddsgarantiordningen
[19] Artikkel 10 (6) i DGSD definerer 0,5 prosent som en nedre grense dersom et land skal avvike fra hovedregelen om et målnivå på 0,8 prosent av garanterte innskudd
[20] Se omtale hos den franske innskuddsgarantiordningen

forståelse for at det fra myndighetssiden er ønskelig med en viss overoppfyllelse, men vi kan ikke se særskilte forhold ved norsk banksektor som begrunner at krisetiltaksfondet skal bygges opp videre fra dagens nivå. Etter vår vurdering synes det som at fondets midler ikke nødvendigvis vil ha en sentral rolle i praksis gitt regelverkets utforming og det at intern oppkapitalisering er ansett som et viktig krisetiltak. Videre er det ikke opprettet en alternativ finansieringsordning for å dekke et mulig likviditetsbehov, noe vi tolker at skyldes at det ikke har vært ansett som nødvendig gitt det betydelige volumet av midler i fondet.

For innskuddsgarantifondet må fondets størrelse vurderes sammen med ordningens øvrige tilgjengelige midler og den risikoen ordningen faktisk er eksponert for. Bankenes sikringsfonds analyser viser at mulige tap er godt dekket av fondet alene, blant annet fordi superpreferansen i kreditorhierarkiet for garanterte innskudd/innskuddsordningen sikrer en sterk tapsbeskyttelse. Vi anser at denne beskyttelsen er sementert gitt videreføringen i CMDI-regelverket. At flere banker ilegges MREL-krav og forutsettes krisehåndtert fremfor avviklet, reduserer dessuten isolert sett behovet for utbetaling av garanterte innskudd og dermed innskuddsgarantiordningens likviditets-behov.

Et større likviditetsbehov i en krise kan håndteres gjennom ordningens samlede finansierings-kapasitet. I tillegg til fondet omfatter denne private trekkfasiliteter og adgang til lån fra staten. Dersom disse midlene ikke er tilstrekkelige kan det innhentes tilleggsbidrag fra medlemsbankene. Samlet utgjorde fondet og de etablerte lånefasilitetene 50,4 milliarder kroner, tilsvarende 2,8 prosent av garanterte innskudd, ved utgangen av 2025. Vår beregning av tilleggsbidrag indikerer at det kan innhentes ytterligere 9,25 milliarder kroner (0,5 prosent av garanterte innskudd). På bakgrunn av den vesentlige finansieringskapasiteten deler vi vurderingen til Bankenes sikringsfond om at innskuddsgarantiordningen har tilgengelige midler som står i et rimelig forhold til garantiansvaret.

Samlet sett mener Finans Norge at begge fondene har nådd et egnet nivå. Dagens overoppfyllelse gir en betydelig buffer mot usikkerhet og eventuelle endringer som vil følge av CMDI-regelverket når dette implementeres i Norge. Det er ikke hensiktsmessig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv å fortsette innbetalinger til fond som allerede har tilstrekkelige midler til å ivareta sine forpliktelser, særlig når ytterligere oppbygging påfører foretakene kostnader uten en tilsvarende gevinst for finansiell stabilitet. Ordinære bidrag bør derfor stanses, samtidig som fondenes størrelse kan vurderes årlig i lys av utviklingen i garanterte innskudd. Helt konkret bør målnivåene settes til 90 prosent over dagens minstekrav. Det gir et målnivå på 1,9 prosent for krisetiltaksfondet og 1,52 prosent for innskuddsgarantifondet. Vi ønsker samtidig å understreke at vi ikke mener at det er noe konkret ved risikoen i norsk banksektor som skulle tale for et høyere nivå enn det som følger av EU-regelverket. I tråd med praksisen til Single Resolution Board for krisetiltaksfondet i bankunionen bør det kun innhentes bidrag dersom veksten i garanterte innskudd overstiger nevnte målnivå for krisefondene, hensyntatt avkastningen gjennom forvaltningen av eksisterende midler i ordningene.

Vi vil også påpeke at et målnivå tidligere har vært praksis i Norge frem til banksikringsloven ble endret høsten 2012.[21] Reguleringen i banksikringslovens § 2-6 innebar at Bankenes sikringsfonds samlede ansvarlige kapital til enhver tid skulle være minst lik summen av 1,5 prosent av samlede garanterte innskudd hos alle medlemmene og 0,5 prosent av summen av beregningsgrunnlagene for

[21] Se Prop. 11 L (2012-2013)

kapitaldekningskravene for norske banker. Dersom fondet var høyere enn minstekravet kunne Bankenes sikringsfonds styre beslutte at det ikke var behov for å kreve inn årsavgift, alternativt at det var kun var nødvendig med en redusert årsavgift. § 2-7 første ledd ble endret slik at medlemmenes innbetalingsplikt fortsatte å løpe selv om fondets ansvarlige kapital oversteg minstekravet.

Fastsettelse av målnivå for krisefondene innebærer at innbetalinger stoppes når målnivået er nådd. Dette kan gi grobunn for enkelte problemstillinger. Fra næringens side er det sentralt at målnivåene nås med innbetaling fra eksisterende medlemmer av ordningene, mens nye medlemmer som kommer til på et senere tidspunkt vil nyte godt av ordningene uten å ha betalt inn til fondene. Per i dag er dette regulert i lov og forskrift.[22] Bestemmelsene om innmelding synes å ta for seg justeringer i bidraget dersom en aktør blir medlem senere enn ved årets start. Tilsvarende justering gjelder ved uttreden av ordningen. For uttreden knytter bestemmelsen seg til overføring av midler innbetalt siste 12 måneder dersom en aktør melder seg ut av innskuddsgarantiordningen i Norge og inn i en tilsvarende ordning i en annen EØS-stat. Vi oppfordrer utvalget til å vurdere hvordan nye medlemmers inntreden i krisefondene bør håndteres etter at målnivåene er nådd. Etter vår vurdering er det naturlig med en form for innbetaling når nye medlemmer trer inn i ordningene. Vi er ikke kjent med noen etablert praksis i EU for dette. Innbetalinger bør trolig fordeles over en periode på flere år og en løsning må se hen til konkurransereglene slik at en ny aktør ikke pålegges en vesentlig ulempe.

For øvrig har vi merket oss at det i utvalgets mandat vises til følgende tema som skal vurderes i lys av målnivå for krisefondene: «eventuelle behov for å endre reglene for bidragsplikt for å gi foretakene riktige insentiver bl.a. i valget mellom garanterte innskudd og andre finansieringskilder». Det antas at mandatet sikter til en situasjon hvor krisefondene har nådd sine mål og hvor det kan være attraktivt for bankene å tiltrekke seg garanterte innskudd. Vi har vanskeligheter med å se at økt konkurranse om innskudd vil være en utfordring ved fastsettelsen og oppnåelsen av et målnivå for krisefondene, hvert fall på en måte som taler for at bidragsplikten skal videreføres. Som nevnt over anser vi at det som rimelig at bidragene stoppes i sin helhet så snart målnivåene er nådd. Unntaket bør gjelde for nye aktører som kommer til i ettertid.

Med vennlig hilsen
Finans Norge

Henrik Andersen
Direktør
Bank og kapitalmarked

Michael H. Cook
Analysesjef
Bank og kapitalmarked

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og inneholder derfor ingen signaturer

[22] Innskuddsgarantifondet: Inntreden og uttreden finansforetaksloven i § 19-10 femte ledd, uttreden ved innmelding til ordning i annen EØS-stat i finansforetaksforskriften § 19-5. Krisetiltaksfondet: Inntreden og uttreden i finansforetaksloven § 20-51 fjerde ledd