

ET VEISKILLE FOR SRHR

NORGES BISTAND I EN NY GLOBAL KONTEKST



HVA KREVER ET VEISKILLE I PRAKSIS

Én milliard til SRHR

Penger er ikke alt, men er også helt nødvendig for økt innsats. Investering i SRHR gir høy samfunnsøkonomisk avkastning og er en effektiv innsats for helse og rettigheter. 1 USD investert i familieplanlegging og reproduktiv helse gir 8 USD i samfunnsøkonomisk gevinst.

Støtte sivilsamfunn og menneskerettighetsforkjempere

Midlene bør støtte aktører som står i førstelinjen i rettighetsarbeidet. Disse er et vern mot tilbakegang og spydspissen for videre fremgang. Særlig organisasjoner som er ledet av målgruppene selv, slik som ungdom, kvinner og skeive.

Prioritere områder under press og som få andre støtter

Norge må prioritere de områdene som opplever størst press og motstand, som er grunnleggende for å bidra til fattigdomsbekjempelse og utvikling og hvor Norge har lang erfaring og oppnådd gode resultater. Disse er seksualitetsundervisning, trygg abort og skeives rettigheter, med et fokus på ungdom som en utsatt gruppe.

Gi SRHR større plass i Nansen-programmet

Behovene øker som følge av krig, seksualisert vold og sviktende helsetjenester. Når SRHR er en gjennomgående prioritering i norsk bistand bør dette også gjenspeiles i støtten til Ukraina.

En helhetlig innsats – politisk, strategisk og økonomisk

Sikre en kraftfull innsats gjennom politisk ledelse i FN og globale fora, strategisk dialog og støtte til sentrale aktører nasjonalt gjennom ambassader og en prioritering av relevante partnere og tematiske områder gjennom forvaltningen.

Bruk Norges posisjon til internasjonalt lederskap

Norges brede politiske enighet om viktigheten av SRHR gir et unikt handlingsrom og en legitimitet få andre giverland har. Ved å bygge brede globale allianser kan Norge synliggjøre at flertallet av stater fortsatt står opp for rettigheter og likestilling. Som en start kan Norge ta initiativ til en konferanse med stater fra alle kontinent i 2027 da Norge har presidentskapet i Nordisk Ministerråd og er medlem av FNs Befolkningsskommisjon.

EN VERDEN I ENDRING - FRAMGANG KAN REVERSERES

Siden den banebrytende internasjonale konferansen for befolkning og utvikling (ICPD) i Kairo i 1994 har det vært en betydelig fremgang for seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) og likestilling globalt. Over 60 land har styrket retten til abort, tilgang til prevensjonsmidler og seksualitetsundervisning har økt og antallet land som fortsatt kriminaliserer sex mellom likekjønnede er redusert til 65. Rettighetsarbeidet har gitt konkrete resultater, men kampen er langt fra over

I dag befinner den globale innsatsen for SRHR og likestilling seg i en av de mest ustabile periodene på flere tiår. Både økt politisk motstand og økonomiske tilbakeslag skjer samtidig. Resultatet er en historisk svekkelse av det internasjonale finansieringsgrunnlaget for kvinner, unge og skeives rettigheter, på et tidspunkt hvor behovene er omfattende og rettighetsarbeidet globalt, nasjonalt og lokalt er under press.

Denne rapporten gjør opp status for Norges forpliktelser til SRHR og kommer med anbefalinger til prioriteringer framover. Rapporten ser nærmere på hvordan norsk bistand til SRHR har utviklet seg de siste årene, og hvordan SRHR og likestilling er inkludert i Norges nye hovedsatsing, støtten til Ukraina. På bakgrunn av den økonomiske utviklingen, status for SRHR og likestilling globalt og Norges posisjon som global forkjemper på dette feltet, gir vi til slutt anbefalinger om hva som bør være Norges prioriteringer framover.



VOKSENDE BEHOV – FALLENDEN STØTTE

INGEN NY NORSK FORPLIKTELSE

I november 2019 ble 25-årsjubileet for den internasjonale befolkningskonferansen i Kairo, ICPD94, avholdt i Nairobi. Nairobi Summit (ICPD+25)¹ samlet stater, FN-organisasjoner, privat sektor, sivilsamfunn og ungdomsnettverk for å bli enige om nye initiativer i arbeidet med implementeringen av handlingsplanen fra Kairo. Deltakende aktører inngikk over 1 200 økonomiske og politiske forpliktelser til SRHR for perioden 2020-2025. Norge lovet 9,6 milliarder kroner og at 50% av alle avtaler skal ha likestilling som hoved- eller delmål. Dette er siste gang Norge gav konkrete økonomiske og politiske langtidsforpliktelser til rettighetskampen for seksuell helse og likestilling.

Siden Nairobi toppmøte har imidlertid den internasjonale situasjonen for SRHR og bistand endret seg dramatisk. Flere tradisjonelle giverland har redusert sine økonomiske bidrag, kjernestøtten til multilaterale organisasjoner har falt, og motstanden mot likestilling og SRHR har økt både nasjonalt og i multilaterale fora.

ØKT BEHOV FOR TJENESTER

FNs befolkningsfond, UNFPA, anslår at 257 millioner kvinner mangler tilgang til moderne prevensjonsmidler, og WHO og Guttmacher Institute beregner at over 25 millioner utrygge aborter gjennomføres årlig. Samtidig berører humanitære kriser nå mer enn 240 millioner mennesker (OCHA), med sammenbrudd i reproduktive helsetjenester, økt seksualisert vold og tap av grunnleggende beskyttelse. Etter covid-19-pandemien så flere regioner økning i tenåringsgraviditeter og barneekteskap.

HVA ER SRHR?

Seksuell og reproduktiv helse innebærer god livskvalitet knyttet til alle deler av ens seksualitet og reproduksjon. Slik som tilgang til trygge helsetjenester blant annet ved graviditet og fødsler, tilgang til prevensjonsmidler og trygge aborter, og behandling av seksuelt overførbare sykdommer og infertilitet. **Seksuelle og reproduktive rettigheter** handler om å få oppnådd retten til disse helsetjenestene, kroppslig selvbestemmelse, fravær av diskriminering og vold, og retten til å ta egne valg knyttet til ekteskap og reproduksjon, og tilgang til kunnskapsbasert informasjon slik som seksualitets-undervisning. Seksuelle rettigheter gjelder for alle, uavhengig av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

² Guttmacher Lancet sin definisjon (2018)

¹ Regjeringen (2019). Norges forpliktelser til Nairobi Summit (ICPD+25)

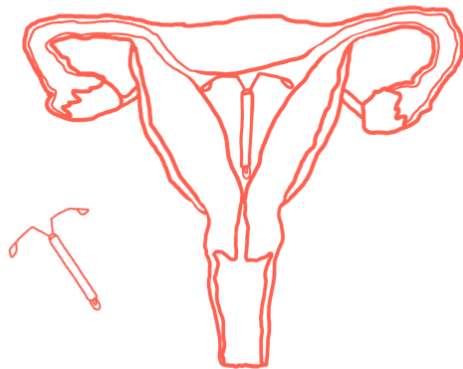
ANTI-RETTIGHETSINNSATSEN STYRKES

USA har i flere tiår vært den største aktøren i det globale bistandssystemet og stått for rundt 30% av de totale bidragene fra OECD landene. Innen seksuell og reproduktiv helse har amerikanske midler utgjort over 70% av all bistand (DAC130).³ Endringer i amerikansk bistandspolitikk får derfor betydelige konsekvenser for innsatsen på disse områdene globalt.

I 2025 startet USA sin tilbaketrekning fra sentrale deler av global helse- og bistandsfinansiering og det multilaterale samarbeidet. Dette har stanset tilgangen til livsnødvendige helsetjenester for fattige i mange land og rystet en global innsats som har vært avgjørende for fremgangen for SRHR og likestilling. USA sine siste prioriteringer, lansert i januar 2026, inkluderer et forbud mot å støtte arbeid for trygg abort, likestilling, inkludering og skeives rettigheter. Regelverket fjerner støtte fra aktører som jobber for SRHR. Økonomisk og politisk støtte omdirigeres i stedet til aktører som aktivt motarbeider våre felles grunnleggende rettigheter og styrker anti-rettighets innsatsen. Dette vil være et maktskifte.

I mange land innsnevres sivilsamfunnets handlingsrom og angrepene på menneskerettighetsforsvarere øker. Særlige gjelder dette forkjempere for abortrettigheter og skeives rettigheter. Liv og helse settes på spill i arbeidet for likestilling, demokrat og ikke-diskriminering. Endringene i amerikansk politikk og finansiering vil ytterligere kunne forverre denne situasjonen og styrke presset mot den globale SRHR innsatsen.

Den nye globale konteksten gjør overgangen etter Nairobi forpliktelsene til et avgjørende veiskille. Spørsmålet er ikke lenger om Norge har levert på tidligere løfter, men hvordan norsk SRHR-innsats bør utformes i en ny global kontekst preget av økende motstand, finansieringssvikt og skjerpede behov. Denne statusrapporten tar utgangspunkt i dette skiftet.



3 OECDs sektorkode for bistand til befolkningspolitikk og seksuell og reproduktiv helse

NORSK BISTAND TIL SRHR 2019-2025

Tabellen under viser Norges modell for utregning av SRHR-finansiering, samt hvor mye Norge har bevilget til SRHR i perioden 2019 til 2025.

(oppgitt i 1000 NOK)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Alle bevilgninger på DAC130 – Population policies/programmes and reproductive health	433 105	417 510	406 771	452 164	612 521	669 700	677 600	706 761
100% av kjernestøtte til UNAIDS	130,000	140,000	60,000	45,000	45,000	45,000	20,000	20,000
100% av kjernestøtte til FNs befolkningsfond (UNFPA)	500,000	530,000	530,000	453,600	589,600	589,600	589,600	626,100
50% av kjernestøtte til Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM)	350,000	350,000	290 143*	396 000*	400,000	213,000	393,500	393,500
28% av støtte til Global Financing Facility (GFF)**	168,000	168,000	222 000***	156 000**	156 000**	156 000**	65 000**	45 500**
Totalt SRHR	1,581,105	1,605,510	1,508,914	1,502,764	1,803,121	1,673,300	1,745,700	1,791,861

* I 2020 inkluderer støtten til GFATM også 17% av en tilleggsbevilgning til Covid-19-respons gjennom ACT-A.
** Fra og med 2021 regner Norge 26% av bevilgninger til GFF som SRHR.
*** I 2020 inkluderer støtten til GFF også 18% av en tilleggsbevilgning til Covid-19-respons gjennom ACT-A.

Som vist i tabellen under har norsk bistand til SRHR ligget på et relativt stabilt nominelt nivå siden 2019, med en moderat økning de siste årene. Det indikerer at SRHR i stor grad er blitt opprettholdt som prioritering, også i perioder der andre områder har opplevd reduksjoner. Samtidig innebærer manglende justering for inflasjon at den reelle verdien av støtten er svakere enn hva tallene viser. I tillegg har andelen til SRHR av det totale bistandsbudsjettet sunket med 1,2 prosentpoeng i perioden, fra 4,2% i 2019 til 3% i 2025. Dette skyldes at det totale bistandsbudsjettet har økt uten en økning til SRHR. Samtidig har både globale behov og den internasjonale finansieringssvikten på SRHR-feltet blitt mer markante. Dette innebærer at norsk støtte til SRHR, til tross for å ha blitt opprettholdt nominelt, ikke har økt i takt med det globale finansieringsbehovet eller størrelsen på det norske bistandsbudsjettet.

HVORDAN TELLE SRHR?

Det finnes i dag flere metoder for å beregne og rapportere støtte til SRHR. Norge benytter sin egen beregningsmodell, mens andre aktører og initiativer bruker alternative tilnærminger. Dette gir rom for ulike tolkninger av hva som regnes som SRHR, og gjør det krevende å sammenligne innsats på tvers av land og instutisjoner. Den norske modellen inkluderer for eksempel ikke støtte til LHBT-rettigheter. I en tid der bistand i økende grad møter krav om åpenhet og ansvarlighet peker dette på et behov for bedre internasjonal harmonisering av målemetoder. Mer sammenlignbare modeller vil kunne styrke både kvaliteten på rapporteringen og den politiske troverdigheten til SRHR-innsatsen globalt.

FORPLIKTELSEN TIL LIKESTILLING SOM HOVEDMÅL OG DELMÅL

Tabellen viser hvor mye av den bilaterale bistanden som er øremerket med likestillingsmarkør, enten som hovedmål eller delmål.

(oppgitt i 1000 NOK)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Norsk bistand med likestilling som hovedmål	1,575,089	1,607,818	1,673,516	1,824,433	2,696,124	2,097,371	2,240,012
Norsk bistand med likestilling som delmål	7,966,752	9,758,097	9,828,265	11,899,496	16,191,052	18,082,634	16,369,031
Andel øremerket med likestillingsmarkør av total bistand	36%	42%	41%	37%	42%	48%	42%
Totalt likestillingsrelatert bistand	9,541,184	11,365,915	11,501,781	13,723,929	18,887,176	20,180,005	18,609,043

Under Nairobi Summit on ICPD25 i 2019 forpliktet Norge seg til å øke andelen bistand med likestilling som hoved- eller delmål til 50%. Siden 2019 har likestillingsandelen økt fra 36% til 48% i 2024. I 2025 er andelen imidlertid redusert til 42%. Til tross for Norges gode intensjoner og et sterkt politisk fokus på viktigheten av likestilling, har andelen bistand for likestilling kun økt med seks prosentpoeng siden 2019. Norge er fortsatt åtte prosentpoeng unna målet på 50 prosent.

Ser vi på den nominelle bistanden til likestilling ble den redusert fra 20,2 milliarder kroner i 2024 til 18,6 milliarder kroner i 2025, en nedgang på om lag 6%. Dette skjer i en tid der likestilling og SRHR er under økende press globalt. Flere land reduserer støtten, samtidig som anti-rettighetsaktører og bevegelser som motarbeider likestilling og rettigheter for kvinner og skeive styrker sin innflytelse og mobilisering internasjonalt. Dette skjer blant annet gjennom økt finansiering og politisk støtte. I et slikt internasjonalt landskap blir betydningen av tydelige og forutsigbare givere større.

MULTILATERAL VS. SIVILT SAMFUNN

Bevilgningene til SRHR kanaliseres i all hovedsak gjennom multilaterale organisasjoner. I perioden 2019–2025 har mellom 80 og 87% av støtten gått via multilaterale kanaler. I 2025 utgjorde dette om lag 81%, mens nær 19% gikk til sivilsamfunnsorganisasjoner. 2025 hadde også det høyeste nominelle bevilgningsnivået til sivilt samfunn i perioden.

(oppgitt i 1000 NOK)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bevilgninger til multilaterale organisasjoner	1,390,310	1,268,827	1,246,310	1,565,618	1,347,400	1,446,625	1,452,066
Bevilgninger til sivilt samfunn	215,502	240,042	256,354	237,503	325,900	299,075	339,795
Bevilgninger til offentlig sektor og annet	-302	45	100	0	0	0	0
Totalt SRHR	1,605,510	1,508,914	1,502,764	1,803,121	1,673,300	1,745,700	1,791,861

Tabellen viser hvor stor andel av bevilgningene til SRHR som kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og sivilt samfunn. Bevilgningene til multilaterale organisasjoner inkluderer både kjernestøtte og prosjektstøtte øremerket SRHR.

Støtten til sivilt samfunn viser større variasjon enn den multilaterale støtten. Etter en nedgang i både beløp og andel i 2022, økte bevilgningene betydelig i 2023, før de falt noe igjen i 2024. I 2025 økte bevilgningene til sivilt samfunn igjen, både i absolutte tall og som andel av total SRHR-støtte. Sivilsamfunnets andel steg fra om lag 17 % i 2024 til nær 19 % i 2025, noe som kan indikere en moderat dreining mot økt støtte til sivilsamfunnsaktører.

Sivilt samfunn omfatter både internasjonale organisasjoner, nasjonale aktører i mottakerland og norske organisasjoner. Blant disse finnes sentrale globale aktører for trygg abort og reproduktiv helse, som MSI, IPPF og IPAS. Disse organisasjonene spiller en avgjørende rolle i å nå særlig sårbare grupper, levere tjenester der offentlige systemer svikter, og fungere som pådrivere for nasjonale prioriteringer og rettighetsbaserte reformer.

En vedvarende høy andel støtte til multilaterale organisasjoner kombinert med mer uforutsigbar finansiering av sivilt samfunn reiser derfor spørsmål om hvor robust den samlede norske SRHR-innsatsen er, særlig i kontekster der sivilsamfunnsaktører er viktige tjenesteleverandører og pådrivere for rettigheter.

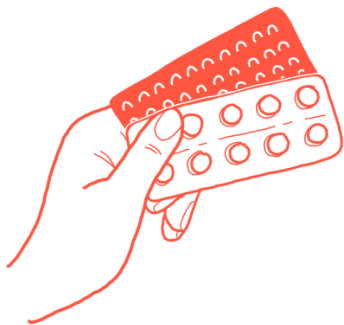
GLOBAL NEDGANG I KJERNESTØTTEN

Antallet land som gir kjernestøtte til UNFPA er redusert med 30%⁴ på under et tiår. Resultatet er et stadig mer uforutsigbart og sårbart finansieringssystem, der livsviktige programmer risikerer kutt. Denne utviklingen er ikke unik for UNFPA den spiller en bredere reduksjon i kjernestøtte og likestillingsmidler, der stadig flere givere trekker seg tilbake og erstatter langsiktig finansiering med øremerkede midler. Dette etterlater den multilaterale SRHR-arkitekturen i en mer ustabil og risikoutsatt posisjon.

STØTTEN TIL UKRAINA – HØYT VOLUM, MARGINAL SRHR-INNSATS

Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 har støtte til Ukraina, forankret i Nansen-programmet, vært Norges viktigste utenriks- og bistandspolitiske prioritering, med bred tverrpolitisk støtte i Stortinget. Erfaring globalt viser at seksuelle og reproduktive helsetjenester ofte nedprioriteres i humanitære kriser, til tross for at det er avgjørende for beskyttelse mot vold og for liv og helse.

I perioden 2022–2024 utgjorde den samlede støtten gjennom Nansen-programmet 57,4 milliarder kroner. I 2025 økte rammen ytterligere til 85 milliarder kroner. Hoveddelen av midlene går til militær støtte, mens den sivile og humanitære innsatsen utgjorde 24,8 milliarder kroner i perioden 2022–2024 og 12,2 milliarder kroner i 2025.



UTVIKLING I NORSK STØTTE TIL SRHR OG LIKESTILLING I NANSEN-PROGRAMMET

Til tross for det svært høye bistandsvolumet i Nansen-programmet, utgjør støtten til SRHR fortsatt en begrenset andel.

(oppgitt i 1000 NOK)

	2022	2023	2024	2025
UNFPA, norsk støtte til UNFPA i Ukraina	47,384	70,000	82,136	79,983
Norsk bistand med likestilling som hovedmål i Nansen programmet	16,300	53,650	53,709	40,409
Norsk bistand med likestilling som delmål i Nansen programmet	1,886,758	3,605,714	6,940,555	5,213,502
Totalt SRHR	1,903,058	3,659,364	6,994,264	5,253,911

all UNFPA har likstilling som delmål og telles derfor ikke inn i totalen i denne tabellen.

Som tabellen over viser kanaliseres all SRHR støtte gjennom UNFPA. I absolutte tall har støtten økt betydelig i perioden 2022–2025, fra om lag 47 millioner til rundt 80 millioner kroner årlig. Likevel utgjør dette en reduksjon i andelen av totalrammen, fra 0,85% i 2022 til 0,63% i 2025. Utover UNFPA finnes det enkelte avtaler som inkluderer SRHR, men disse er få og marginale i omfang. Ingen avtaler under Nansen-programmet er klassifisert som DAC130, den offisielle koden for program rettet mot befolkningspolitikk og SRHR.

Selv om støtten til UNFPA i Ukraina nesten er doblet siden 2022, framstår nivået på SRHR-innsatsen fortsatt som lavt sett opp mot den samlede veksten i Nansen-programmet. Dette tyder på at SRHR i begrenset grad har blitt prioritert som et eget innsatsområde innenfor Norges største bistandssatsing.

Bistand der likestilling er registrert som hoved- eller delmål har økt betydelig. I perioden 2022–2025 økte denne støtten fra i underkant av 1,9 til over 5,2 milliarder kroner, etter en topp på nær 7 milliarder i 2024. Denne veksten ligger i all hovedsak i bistand der likestilling er et delmål. Dette er midler ofte knyttet til brede humanitære, økonomiske eller institusjonelle tiltak, der likestilling inngår som et tverrgående hensyn. Bistand med likestilling som hovedmål utgjør fortsatt en relativt liten andel av totalen og falt fra om lag 54 millioner kroner i 2024 til rundt 40 millioner i 2025. Dette kan indikere at kjønnslikestilling i hovedsak integreres indirekte i større programmer, heller enn å være et eksplisitt mål i egne tiltak.

4 UNDESA, Key messages from the 2025 report on funding of the UN development system

NORGES UNIKE ROLLE GLOBALT

Norge står i en unik posisjon med tverrpolitisk støtte for seksuell og reproduktiv helse og rettigheter og en lang tradisjon for å løfte SRHR i utenrikspolitikken. Dette har muliggjort en langsiktig innsats som har gitt viktige resultat. Norge er anerkjent som en forutsigbar og troverdig aktør på feltet. Den sittende regjeringen har vært tydelig på at SRHR er en prioritet i utviklingspolitikken og at Norge skal være en global pådriver for trygg og lovlig abort, prevensjon, og rettighetsbaserte tjenester, også i humanitære kriser.

Samtidig befinner Norge seg i en særskilt økonomisk situasjon som følge av endringene i energimarkedet etter Russlands invasjon av Ukraina og den geopolitiske situasjonen. Økte gass- og oljepriser, kombinert med økt etterspørsel etter norsk energi i Europa, har gitt Norge ekstraordinært høye inntekter siden 2022. Sammenlignet med andre giverland, som i stor grad har blitt økonomisk belastet av krigen, har Norge dermed hatt et betydelig større økonomisk handlingsrom i denne perioden.



ET VEISKILLE FOR SRHR

I det nye globale landskapet har Norge en unik rolle og et reelt handlingsrom til å gå foran, fordi:

Norsk SRHR-bistand virker

Gjennom langsiktig støtte har Norge bidratt til konkrete forbedringer for kvinner, ungdom, skeive og marginaliserte grupper i mange land. Færre utrygge aborter, økt tilgang til prevensjon og seksualitetsundervisning og styrkede rettigheter for skeive.

Seksuelle og reproduktive rettigheter er under angrep

SRHR utfordres i økende grad politisk, juridisk og normativt. Motstanden er mer koordinert, bedre finansiert og mer synlig enn tidligere.

Det er ikke bare en bistandskrise, men en rettighetskrise

Rettigheter vunnet de siste 30 årene svekkes. Rettighetsforkjempere er et forsvarsverk og en spydspiss for fremgang og likestilling.

SRHR er avgjørende for fattigdomsbekjempelse og sikkerhet

Tilgang til SRHR er sentralt i fattigdomsreduksjon og et grunnlag for sikkerhet, stabilitet og demokratisk og inkluderende deltakelse.

Norge har en tydelig og troverdig stemme

Norge er anerkjent globalt for å være en stabil og troverdig forkjemper for SRHR og likestilling.

Norge har et unikt handlingsrom

Bred tverrpolitisk støtte og et særskilt økonomisk handlingsrom gir Norge en posisjon få andre land har.

