

Livsmedels- och dricksvattenförsörjning under krig

Lärdomar från Ukraina och Polen i samband med stora flyktingströmmar



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets publikationer](#).

Denna rapport har beställts av Livsmedelsverket i syfte att ge myndigheten ett underlag som kan användas som stöd i myndighetens arbete.

Livsmedelsverket har inte tagit ställning till innehållet i rapporten, författarna svarar själva för rapportens innehåll och slutsatser.

© Livsmedelsverket, 2025.

Författare:

Karina Shyrokykh och Jesine Lindahl

Rekommenderad citering:

Shyrokykh, K och Lindahl, J. 2025. Livsmedels- och vattenförsörjning i krigstid. Livsmedelsverkets externa rapportserie. Livsmedelsverket, Uppsala.

E 2025 nr 01

ISSN 1104–7089

Förord

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har fått långtgående konsekvenser för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen i Ukraina och Polen. För att stärka Sveriges beredskap har Livsmedelsverket samlat in erfarenheter från krigets första månader 2022.

Syftet med denna rapport är att undersöka och dra lärdomar av Ukrainas och Polens hantering av livsmedels- och vattenförsörjningen under de första två månaderna av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, särskilt på orter som har tagit emot stora flyktingströmmar.

Livsmedelsverket gav Stockholms universitet i uppdrag att utarbeta rapporten i samarbete med Norconsult. Innehållet bygger på intervjuer med företrädare för organisationer och myndigheter som fanns i Ukraina och Polen under invasionen av Ukraina 2022. Intervjuerna genomfördes i två polska städer – Rzeszów och Kraków – och två ukrainska städer – Lviv och Uzjhorod. Dessa städer valdes ut eftersom de tog emot eller underlättade resan för ett stort antal ukrainska flyktingar. Detta kompletteras med analyser av öppna källor. Arbetet genomförs inom ramen för Livsmedelsverkets uppdrag att stärka Sveriges livsmedelsberedskap och försörjningsförmåga.

Informationen kan fungera som underlag vid planeringen och utarbetandet av strategier för att garantera tillgång till livsmedel och dricksvatten vid kris, höjd beredskap och ytterst krig. På så sätt kan vi bygga upp ett motståndskraftigt system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning i Sverige.

Rapporten vänder sig till de som arbetar med livsmedels- och dricksvattenberedskap inom kommuner, länsstyrelser, regioner, statliga myndigheter, livsmedelsföretag, produktion och distribution av dricksvatten och icke-statliga organisationer.

Innehåll

Förord.....	3
Förkortningar	5
Ordlista.....	6
Om rapporten	7
Sammanfattning av resultat.....	8
Resultat	9
Övergripande beredskap och tidigare erfarenheter.....	9
Saknades heltäckande beredskap för alla scenarier	9
Vikten av anpassad lagstiftning.....	10
Fördel att ha tidigare erfarenhet och krisberedskap	10
Identifierade utmaningar.....	11
Logistik- och lagringsutmaningar	11
Vikten av livsmedel som kan tillagas utifrån situationen.....	12
Hantering av plastavfall.....	13
Olika aktörers roller och betydelse	13
Kommuner och regionala myndigheter hade en stödjande funktion.....	13
Volontärer och icke-statliga organisationer var centrala	14
Lokalbefolkningens roll och bidrag.....	15
Internationella organisationers roll och bidrag.....	16
Företagens roll och bidrag	17
Finansiering genom volontärer, bistånd och kupongsystem.....	21
Saknades strukturer för samordning och gemensamma beslut	23
Sammanfattning av resultaten	24
Rekommendationer.....	25
Referenser	27
Bilaga 1. Fullständig förteckning över intervjuer	28
Bilaga 2. Karta	30
Bilaga 3. Tack till övriga medverkande	31

Förkortningar

INGO	International non-governmental organisation (internationell icke-statlig organisation)
IOM	Internationella organisationen för migration
NGO	Non-governmental organisation (icke-statlig organisation)
FN	Förenta nationerna
UNHCR	FN:s flyktingkommissariat
WCK	World Central Kitchen

Ordlista

Flyktingar – Personer som passerar internationella gränser för att undkomma konflikt, förföljelse eller katastrofer samt söka och få skydd i ett annat land.

Icke-statliga organisationer – Oberoende, ideella organisationer för humanitärt stöd, sociala tjänster och påverkansarbete utan direkt statlig kontroll.

Internationella icke-statliga organisationer – Icke-statliga organisationer med verksamhet i flera länder.

Internationella humanitära organisationer – Stora globala organisationer som tillhandahåller katastrofhjälp och långvarigt stöd.

Internflyktingar – Personer som tvingats lämna sina hem på grund av konflikt, våld eller katastrofer men som stannar kvar inom sitt eget hemland.

Krigslagar – En situation då civilt styre tillfälligt ersätts av militära befogenheter.

Kupongsystem – En typ av ekonomiskt stöd som gör att mottagarna kan köpa grundläggande varor och tjänster med förbetalda kuponger.

Matbank – En icke-statlig organisation eller ideell organisation vars huvudsyfte är att samla in, lagra och dela ut livsmedel till behövande.

Vodokanal – Det ukrainska ordet för kommunala vattenbolag eller kommunal vattenförvaltning.

Vojvodskap – Ett polskt administrativt område eller län. Polen är indelat i 16 vojvodskap som fungerar som regionala förvaltningsenheter.¹

¹ Ytterligare information om Polens vojvodskap finns här: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/poland_sv

Om rapporten

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland en olaglig och oprovocerad fullskalig invasion av Ukraina. Detta ledde till att miljontals människor flydde sina hem för att komma i säkerhet. Ungefär en tredjedel av ukrainarna tvingades lämna sina hem 2022 (Freedom House, 2023). Vid mitten av 2023 var det uppskattade antalet personer på flykt ungefär 11,3 miljoner. Över 6 miljoner personer hade tagit sig över gränsen, medan 5,1 miljoner ukrainare uppskattades vara internflyktingar. Polen har tagit emot det största antalet, nästan 60 procent av alla flyktingar från Ukraina (Freedom House, 2023). Av dem som har flytt från landet uppskattas 90 % vara kvinnor och barn, medan de flesta män i åldern 18 till 60 år måste stanna i Ukraina enligt krigslagarna (UN Women & CARE International, 2022).

På grund av de stora flyktingströmmarna, särskilt under de första månaderna av det fullskaliga kriget, brottades både Ukraina och Polen med livsmedels- och dricksvattenrelaterade problem. De flyktingar som passerade genom Polen på sin väg till andra europeiska länder hade behov som var nödvändiga att tillgodose.

Syftet med denna rapport är att dra lärdomar av Ukrainas och Polens hantering av livsmedels- och dricksvattenförsörjningen under de första två månaderna av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Rapporten är inriktad på fem huvudområden:

- Den allmänna beredskapen i Ukraina och Polen
- De största utmaningarna med livsmedels- och vattenförsörjningen till personer på flykt
- De olika aktörernas roll i den inledande krishanteringen
- System för finansiering av verksamheter under kriget
- Samordningen av aktörerna

Rapporten bygger på intervjuer med företrädare för icke-statliga organisationer, företag, internationella icke-statliga organisationer, internationella humanitära organisationer samt regionala och kommunala myndigheter i Polen och Ukraina. Intervjuerna gjordes mellan februari och juni 2024 och undersökte de intervjuade personernas erfarenheter under de första två månaderna av den fullskaliga invasionen. Sammanlagt 28 intervjuer genomfördes och analyserades: 10 i Polen och 18 i Ukraina (den fullständiga förteckningen över anonymiserade intervjuer finns i Bilaga 1). Intervjuerna varade mellan 20 och 120 minuter beroende på de intervjuades relevanta erfarenhet och situation. Intervjuerna genomfördes på polska respektive ukrainska för att underlätta samtalen. Intervjuerna med internationella humanitära organisationer genomfördes på engelska. Intervjuerna genomfördes i två polska städer – Rzeszów och Kraków – och två ukrainska städer – Lviv och Uzjhorod. Dessa städer valdes ut eftersom de tog emot eller underlättade resan för ett stort antal ukrainare på flykt. I Bilaga 2 visas var städerna ligger.

Sammanfattning av resultat

Studien kommer fram till en rad viktiga slutsatser:

- De omfattande flyktingströmmarna från och inom Ukraina blottade olika sårbarheter i både Ukraina och Polen och visade hur oförberedda de var på en sådan situation.
- Den centrala dricksvattenförsörjningen eller avloppstjänsterna blev inte lidande i någon högre grad i de undersökta städerna på grund av kriget. De största svårigheterna var i stället förknippade med livsmedelsförsörjningen och leveransen av mat och flaskvatten till flyktingar.
- I båda länderna, särskilt under krigets första veckor, var de lokala och regionala myndigheterna starkt beroende av lokala företag, icke-statliga organisationer och allmänheten innan internationella humanitära organisationer kunde inleda sin verksamhet.
- Lokala icke-statliga organisationer och allmänhetens egna initiativ var initialt avgörande i båda länderna. Bristande samordning mellan de olika aktörerna i båda länderna, särskilt under de första dagarna och veckorna, ledde till matsvinn och ineffektiv resursfördelning. Efter ett antal veckor fungerade samordningen av alla berörda parter bättre, vilket var viktigt för att personer på flykt skulle få en jämn och tillräcklig livsmedels- och vattenförsörjning.
- I Ukraina var myndigheterna upptagna med många krigsrelaterade uppgifter, men i Polen kunde lokala och regionala myndigheter ägna mer kraft och resurser åt att samordna aktörerna och nödhjälpen.
- Både stora och små lokala företag – däribland livsmedelsproducenter, kommunala vattenbolag, restauranger och logistikföretag – hade en central funktion i båda länderna genom att tillhandahålla flaskvatten, livsmedel och varma mål. De stod också för viktigt logistiskt stöd och levererade stora mängder varor med hjälp av sin erfarenhet, sina omfattande nätverk av leverantörer samt tillgång till transportmedel och bränsle.
- Brist på lagerlokaler, begränsad tillgång till matlagningssutrustning och förvaringsmöjligheter, dålig samordning och otillräcklig kommunikation mellan iblandade aktörer försvårade försörjningen och lagringen av livsmedel och flaskvatten.
- Matavfall, stora mängder plastflaskor och engångsbestick och -tallrikar ledde till återvinnings- och avfallshanteringsproblem för lokala myndigheter i båda länderna.
- I Polen hindrades nationella och internationella icke-statliga organisationer samt internationella humanitära organisationer initialt av att det inte fanns en lagstiftningsram för deras verksamhet i krissituationer. Problemet uppstod på grund av en brist på erfarenhet av samordning i så stor skala.

Resultat

Övergripande beredskap och tidigare erfarenheter

Lärdomar:

- Det är viktigt att ha robusta beredskaps- och kontinuitetsplaner för alla scenarier, även mycket osannolika men potentiellt allvarliga situationer, såsom en fullskalig invasion av Sverige eller dess grannländer.
- Det är nödvändigt att se över hur lagstiftning och regelverk behöver kunna anpassas till de nya förhållanden som kan uppstå till följd av väpnad konflikt.
- Aktörer som har deltagit i tidigare krishanteringsinsatser har erfarenhet och nätverk som systematiskt bör utnyttjas i samband med framtida kriser.

Saknades heltäckande beredskap för alla scenarier

Under de första månaderna av Rysslands fullskaliga krig hade både Ukraina och Polen stora svårigheter på grund av sin allmänna brist på beredskap (med vissa undantag som nämns nedan). Ukraina var oförberett på att hantera så många internflyktingar, medan Polen var oförberett på den stora tillströmningen av flyktingar som sökte skydd eller passerade genom landet på sin väg till andra europeiska länder. En representant för ett brödproducerande företag i Lviv uppgav följande:

”Det var svårt att samarbeta med en stat i kaos. Det är inte någon kritik; alla befann sig plötsligt som i en skräckfilm [...] De visste inte vad de skulle göra... Till slut hittade vi lösningar, men tid gick förlorad. Enligt mig berodde allt detta på en brist på krigsberedskap. [Myndigheterna] mobiliserade rätt snabbt och fattade bra beslut vi kan falla tillbaka på, men de första sex månaderna var de fullständigt oförberedda.”

Den otillräckliga beredskapen i båda länderna ledde till bristande samordning när behoven av mat och vatten skulle tillgodoses, vilket i sin tur ofta ledde till ineffektiv försörjning till de ukrainska flyktingarna. Som en representant för ett lokalt företag i Lviv konstaterade gjorde bristen på samordning att det var svårt för små företag att hjälpa till:

”Det saknades en central knutpunkt eller ett centrum där ett kök kunde sättas upp och från vilket livsmedelsförsörjningen kunde samordnas. [...] Som produktleverantörer uppmanade vi folk att i stället komma och hämta produkterna själva, för vi hade ingen chans att hantera en miljon förfrågningar med vårt enda fordon, särskilt inte när det fordonet också skulle distribuera produkter till butiker.”

Av de 28 intervjuade uppgav bara tre att de hade någon slags krigsberedskap: två i Ukraina och en i Polen. De tillfrågade i Ukraina som uppgav att de hade en viss beredskap i början representerade ett brödproducerande företag och en icke-statlig organisation. En representant för en stor brödproducent i Lviv uppgav följande:

Vid de första allvarliga varningssignalerna för en rysk invasion [...] utarbetade vi protokoll för varje funktion, vem som skulle göra vad vid en invasion, och vidtog olika förebyggande åtgärder. [...] Personligen ville jag inte acceptera tanken på krig, men som chef hade jag

tydliga protokoll med tidsfrister och arbetsuppgifter. På det sättet kunde vi upprätthålla produktionen. Vi bevarade våra försörjningskedjor och hade alternativa försörjningskedjor. Vi vidtog lämpliga ekonomiska säkerhetsåtgärder [...]. Det gjorde att vi kunde hålla verksamheten uppe under den här galna, stressiga tiden. [...] Vi hade sedan tidigare också skyddsrum som inte hade öppnats på 40 år och var belamrade med bråte. Så vi renoverade och städade dem och installerade luftkonditionering och wifi [före den fullskaliga invasionen].

Vikten av anpassad lagstiftning

En anledning till att den oven nämnda brödproducenten var bättre förberett än andra var dess befintliga lagstiftning, bevakningssystem och erfarenhet av krigsrelaterade utmaningar sedan 2014, när Ryssland först angrep Ukraina i öster och ockuperade Krim.

”Enligt tillämplig lag hade vi som stort företag vissa mobiliseringsuppgifter redan före den fullskaliga invasionen – våra skyldigheter gentemot Ukrainas försvarsmakt. Vi hade [motsvarande] dokument och beräkningar om hur vi skulle försörja Ukrainas försvarsmakt. Detta är lagstadgat och något vi har haft förberett en lång tid; det var uppdaterat och staten bevakar denna fråga [...].”

Medan det i Ukraina hade funnits lagar och föreskrifter sedan 2014 som underlättade vissa producenters förberedelser mötte icke-statliga aktörer i Polen administrativa och rättsliga hinder. Till exempel medförde rättsliga oklarheter kring penninginsamling, i kombination med svår administration, en ytterligare börda för icke-statliga organisationer som hjälpte till under nödsituationen. En representant för en icke-statlig organisation i Rzeszów uppgav:

”Nu måste vi brottas med myndighetskontroller och finansmyndigheterna kräver olika handlingar och förklaringar. [...] här [i Polen] måste vi ge alla handlingar från den ukrainska part som mottog nödhjälpen [...] Detta är det svåraste för mig, eftersom vi har arbetat så hårt [...] och nu blir det missförstånd [...].”

Under 2022 verkade olika polska organisationer i en rättslig gråzon. De var tvungna att agera snabbt för att tillgodose akuta behov - ofta utan nödvändiga rättsliga ramar. Denna otydlighet var särskilt tydlig bland dem som var engagerade i livsmedelsförsörjning och saknade nödvändiga tillstånd och handlingar.

Fördel att ha tidigare erfarenhet och krisberedskap

Från intervjuerna framgick det även att organisationer som hade tidigare erfarenhet av att hantera krissituationer reagerade på ett effektivare sätt. En representant för en icke-statlig organisation i Rzeszów nämnde att nätverk, materialresurser, anläggningar, utrustning och infrastruktur som byggts upp för att hantera översvämningar under tidigare år gjorde att de kunde mobilisera snabbt och hjälpa de ukrainska flyktingarna:

”Vi hade byggt upp det under översvämningarna eftersom det krävs samarbete, informationsutbyte och lämplig personal [...] för det räcker inte bara att vilja hjälpa: du måste också ha rätt kunskap och vara flexibel och redo för olika situationer.”

Under de första månaderna av det fullskaliga kriget hade Ukraina flera utmaningar med dricksvattenförsörjningen. Dessa var mestadels förknippade med strömbrott och brist på reningskemikalier. På grund av avbrotten i försörjningen av flytande klor var det svårt för vissa vattenbolag (vodokanal) att rena dricksvattnet. Strömbrott komplicerade situationen ytterligare och tvingade vattenbolagen att använda reservgeneratorer.

Men tack vare krisplanering, inköp och donationer förblev distributionen och kvaliteten på dricksvattnet i allmänhet jämförbar med situationen före kriget, trots dessa problem. Reservgeneratorer, vattentankar, tankbilar för vattenförsörjning i nödsituationer och vattenreservoarer bidrog till att produktionen och distributionen kunde upprätthållas på samma nivå som före kriget. Även efter invasionen användes reningskemikalier och de dagliga rutinerna för övervakning av dricksvattenkvaliteten kvarstod.

I de två städer i västra Ukraina som undersöktes användes i hög grad lokala resurser, såsom brunnar nära hjälpunkter och konkreta insatser från lokalsamhället. De polska städer som undersöktes kunde möta och hantera den stora efterfrågan på vatten genom befintliga vattenreserver och använde i hög grad vatten på flaska avsett för försörjning vid översvämningar.

Identifierade utmaningar

Lärdomar:

- På grund av logistik-, transport- och lagringsproblem var det en utmaning att distribuera mat och vatten på flaska i Ukraina och Polen.
- Att hitta och samla in näringsrik mat som var lätt att tillaga med minimal energiförbrukning visade sig vara svårt. Mycket av den mat som donerades passade inte behoven och förutsättningarna, och behövde då slängas vilket bidrog till matsvinn.
- Det var svårt att minska beroendet av plastartiklar för matkonsumtionen, och hanteringen av det ökade plastavfallet var en utmaning.

Logistik- och lagringsutmaningar

Både Ukraina och Polen hade problem med lagerlokaler. Detta togs upp under intervjuerna av både statliga och icke-statliga aktörer. Det var brist på lager för livsmedel, onödiga artiklar som kläder tog upp plats och det krävdes pengar för att förlänga hyran av lagren. Ibland förstördes eller skadades dessutom lagren av bomber och sabotage.

Även om företagen, livsmedelsproducenterna och allmänheten bidrog med livsmedel och försökte hjälpa till i båda länderna ledde bristen på samordning och tydliga ansvarsområden till desorganisation, ineffektivitet och matsvinn i båda länderna, bland annat på grund av mat som blev dålig samt överflödiga produkter. Logistiska problem, som bränslebrist och otillräckligt lagerutrymme, komplicerade ytterligare livsmedels- och vattenförsörjningen till flyktingarna.

I Ukraina fanns det stora problem med logistiken kring leverans av livsmedel och vattenflaskor. I början av den fullskaliga invasionen var det brist på bränsle, och leveranserna av vissa livsmedel var begränsade. En representant för ett brödföretag i Lviv uppgav följande:

”Ibland kunde vi inte tanka lastbilarna som levererade bröd. Så jag ringde OKKO² och frågade om de kunde hitta bränsle för åtminstone två bilar. De sa att ambulanser och militärfordon hade företräde. Men så snart det kunde finnas någon bensin att sälja, och OKKO jobbade på det till 200 %, stod vi först i tur som samhällsviktigt företag.”

Vikten av livsmedel som kan tillagas utifrån situationen

Livsmedelsförsörjningen var över lag jämn och tillräcklig, men mycket av livsmedlen var olämpliga för förutsättningarna och den svåra situationen. I både Ukraina och Polen var det svårt att få tag på lättlagad mat som kött- och fiskkonserver, som var idealiska för tillagning av varma mål med minimal energiförbrukning och med en lång hållbarhetstid. Livsmedel med lång tillagningstid, såsom ris, var ofta olämpliga eftersom matlagningens möjligheterna i nödboenden var otillräckliga eller mycket grundläggande.

Färska grönsaker och frukt hade en begränsad hållbarhetstid och många mottagningscenter saknade lämplig förvaringsutrustning. Därför fick livsmedel som kräver längre tillagningstid eller särskild förvaring ofta slängas.

Polen hade mat och flaskvatten på lager, vilket snabbt kunde sättas in när flyktingarna anlände. Polen hade dock problem med att mat fick slängas på grund av att mängden mat som levererades till specifika platser inte alltid stämde överens med efterfrågan, eftersom många flyktingar snabbt reste vidare.

Mycket livsmedel skänktes av volontärer och allmänheten, men allt var inte lika nödvändigt eller användbart. Produkter med en lång tillagningstid var, som ovan nämnt, olämpliga. En representant för den militära förvaltningen i Lviv minde:

”Det fanns så mycket [mat] att vi ibland var tvungna att tacka nej till dem som ville skänka livsmedel, eftersom det saknades särskilt anpassade förvaringsmöjligheter [...]. Vi erbjöds exempelvis råa grönsaker, rödbetor, morötter och potatis, men vi tackade nej eftersom vi inte hade någonstans att förvara eller tillaga dem.”

I mottagningscentrumen var varma mål och drycker väsentliga för dem som anlände i kallare väder. Tillredningen av mat och dryck krävde stabil elförsörjning, ofta med hjälp av bensindrivna generatorer, även om det ofta rädde brist på bensin.

Matiga snacks visade sig vara mer praktiska än klibbiga söta snacks, eftersom de sistnämnda orsakade tandproblem, särskilt bland barn. Söta snacks gav också upphov till ytterligare avfall som våtservetter - särskilt när det inte fanns möjlighet att tvätta sig.

Behovet av specialmat för små barn löstes i båda länderna delvis med fruktpuréer. Fruktpuréer passade både utmärkt för barn, sängbundna patienter, äldre och vuxna, eftersom de var ett enkelt sätt att tillgodogöra sig viktiga vitaminer.

² OKKO är ett bolag som driver bensinstationer i Ukraina. Det var ett av de första ukrainska företagen som reagerade på Rysslands fullskaliga invasion. Ytterligare information finns här: <https://www.okko.ua/en/galnaftogas>.

I Ukraina var de initiala oregelbundna leveranserna till stormarknaderna ett stort problem. Därför blev det viktigt med vakuumbakade livsmedel, särskilt i nödboenden och vid gränsövergångar, där det var svårt att tillaga fullvärdiga måltider. Denna typ av mat, som ofta bara krävde varmt vatten för att bli en måltid, var en praktisk och effektiv lösning som säkerställde att flyktingarna fick varm mat.

Hantering av plastavfall

En annan stor utmaning var både bristen på plastartiklar och samtidigt ökningen av plastavfall. Att använda återanvändbara plastartiklar var inte möjligt; mat och vatten delades ut vid gränskontroller och tågstationer och de flesta tillfälliga boenden var inte utrustade med diskmaskiner. Och trots att vatteninfrastrukturen i de undersökta städerna i båda länder i allmänhet förblev stabil och kranvattnet uppfyllde hygienkraven så föredrog många flyktingar vatten på flaska. Som en följd av detta fanns ett stort beroende av engångsartiklar i plast samt plastflaskor. Det skapade i sin tur utmaningar med avfallshantering. Trots behovet av plastartiklar var kapaciteten för avfallshantering begränsad.

I Ukraina fanns det dessutom en brist på plastartiklar på grund av ökad efterfrågan och störningar i produktionen, eftersom många fabriker hade upphört med sin verksamhet. Att importera förnödenheter från utlandet tog också tid.

Vissa initiativ främjade användningen av återanvändbara plastartiklar. Dessa insatser ställdes dock inför stora svårigheter på grund av otillräcklig tillgång, brist på diskmaskiner i nyinrättade boenden och otillräckliga ekonomiska resurser.

Olika aktörers roller och betydelse

Lärdomar:

- Företag, volontärer och icke-statliga organisationer var oumbärliga för livsmedels- och vattenförsörjningen, vilket pekar på behovet av att dessa aktörer inkluderas i formella krishanteringsramar.
- Företagen bidrog i hög grad till krishanteringen genom att utnyttja sina transportnät och logistikmöjligheter. Detta framhäver vikten av att den privata sektorns resurser inkluderas i beredskaps- och insatsplaneringen och att företages infrastruktur kan nyttjas vid krishantering.
- Trots lokalbefolkningens goda vilja måste det donerade biståndet noggrant granskas för att se till att det är säkert och ändamålsenligt, vilket pekar på behovet av kvalitetskontroller i krissituationer.
- De första insatserna från internationella humanitära organisationer hindrades av rutiner och byråkratiska dröjsmål, vilket visar hur viktigt det är att rationalisera rutinerna för att förbättra snabbinsatsförmågan vid framtida kriser.

Kommuner och regionala myndigheter hade en stödjande funktion

I både Ukraina och Polen hade kommuner och regionala myndigheter en stödjande snarare än central funktion när det gällde att sköta logistik, nödboenden och samordning av livsmedels- och vattenförsörjningen. I Ukraina tog ofta volontärer initiativet, medan kommunerna i Polen samarbetade

med etablerade icke-statliga organisationer för att sköta logistiken. En representant för en polsk icke-statlig organisation mindes:

”[...] vi hade ett bra samarbete med den statliga förvaltningen och den kommunala självstyrelsen, och tack vare detta inrättade vi en ”kriskommitté”. Enligt dessa avtal delade vi logistiska reserver, lager, utrustning och personal. Tack vare detta kunde vi tillsammans inleda ett gott samarbete, vilket innebar att dessa uppgifter samordnades på lokal nivå här i Rzeszów, på vojvodskapens nivå, men även på central riksnivå [...].”

Båda länderna brottades tidigt med logistiska problem och kommunerna fick organisera nödboenden, lagra förnödenheter och effektivt distribuera livsmedel och vatten. I både Ukraina och Polen deltog ofta kommunernas anställda i volontärsinsatserna för att klara den stora tillströmningen av flyktingar, samordna nödboenden och ge riktat stöd.

I Ukraina hade kommunerna (som omorganiserades till militära förvaltningar) en mer reaktiv funktion. De upprättade knutpunkter för samordning men lät ofta volontärer och den privata sektorn ta hand om utdelningen av mat och vatten. Kommunikationen mellan kommuner och lokala volontärer var informell, och de lokala myndigheterna underlättade de befintliga insatserna snarare än att leda dem. Ukrainas regionala förvaltningar var också långsamma i starten och förlitade sig till en början på icke-statliga organisationer och företag. De lokala och regionala förvaltningarna fick en viktigare funktion när säkerhetssituationen stabiliserades och samordningen formaliserades.

De polska myndigheterna hade däremot en mer proaktiv inställning. De polska kommuner som intervjuades inrättade kriskommittéer och införde strukturer för kommunikation för att hantera utdelningen av mat och vatten på ett effektivt sätt. Dessa kommuner integrerades i ett hierarkiskt system, med samordnare på varje myndighetsnivå för att insatserna skulle bli mer effektiva. Särskilt städer som Kraków och Rzeszów hade mer strukturerade system som byggde på etablerade kontakter med icke-statliga organisationer, formell logistisk planering och statliga nödboenden och lager. I Rzeszów samarbetade kriskommittéer nära med lokala, regionala och nationella myndigheter vid samordningen av logistiken och personalen. Polens regionala myndigheter, särskilt i länet (vojvodskapet) Małopolskie (Lillpolen), hade ett strukturerat system och samarbetade proaktivt med icke-statliga organisationer som Röda Korset och matbankerna. Denna hierarkiska samordning skilde sig från de mer flexibla, volontärbaserade insatserna i Ukraina, där de lokala myndigheterna förlitade sig på informella nätverk och tillfälliga initiativ.

Volontärer och icke-statliga organisationer var centrala

I Ukraina och Polen var volontärer och icke-statliga organisationer avgörande för distributionen av livsmedel och vatten på flaska under de första veckorna av Rysslands fullskaliga invasion. I Ukraina skötte volontärer logistiken och samordnade donationerna, medan de i Polen hade en viktig funktion vid mottagandet av flyktingar och vid gränsen.

Båda länderna var beroende av lokalsamhällena: de samarbetade med företag, särskilt restauranger, och använde offentlig och privat infrastruktur (däribland idrottshallar i skolor, kontorslokaler och så vidare) för nödboende.

En viktig skillnad mellan Polen och Ukraina var graden av samordning mellan icke-statliga organisationer och lokala myndigheter i de humanitära insatserna. I Polen samarbetade de icke-statliga

organisationerna nära med lokala och regionala myndigheter med stöd av lokala volontärer som hade hand om livsmedelsförsörjningen och logistiken på kritiska platser. Ukrainas insatser hindrades dessutom av dröjsmål i det internationella stödet från organisationer som Röda Korset och FN-organ. Denna lucka fylldes av privata företag, volontärer och lokala icke-statliga organisationer som tillhandahöll kritiskt stöd, vilket återspeglade en mer anpassningsbar gräsrotsstrategi.

Ukrainska icke-statliga organisationer inrättade nödboenden och lämnade omedelbart stöd direkt på viktiga platser. De utnyttjade sina befintliga nätverk och kontakter för snabba insatser. Polska icke-statliga organisationer fokuserade på att förvalta stora donationer och samordna insatserna med andra aktörer.

Lokalbefolkningens roll och bidrag

I både Ukraina och Polen reagerade lokalbefolkningen snabbt på flyktingarnas akuta behov innan de statliga och internationella organisationerna fick i gång sin verksamhet. Befolkningen i båda länderna tillhandahöll mat, vatten, nödboenden och transport för de behövande. De skänkte också kläder, husgeråd och andra viktiga saker. Enskilda erbjöd sin tid och sina resurser i båda länderna för att hjälpa till med matlagning, utdelning och logistiskt stöd. Vanliga invånare i Ukraina ställde sina fordon till förfogande för transport av livsmedel och förnödenheter, vilket avsevärt minskade logistikkostnaderna.

Som en tjänsteman i Uzjhorods kommunförvaltning uttryckte det:

”De största kostnaderna under det fullskaliga krigets första två månader bars av allmänheten. Budgeten utnyttjades knappt. Det rådde ingen livsmedelsbrist, inte heller fanns det akuta behov av livsmedelsprodukter eftersom alla hjälpte till: företagare och vanliga invånare i Uzjhorod fick senare stöd av våra vänorter, med vilka vi ingick relevanta samarbetsavtal. Vi hade allt vi behövde. Alla som ville fick hjälp.”

I både Ukraina och Polen samarbetade lokalsamhället och lokala organisationer för att tillgodose omedelbara behov. I båda fallen deltog kommunala institutioner som kaféer, skolor och bagerier i insatserna. I Polen bidrog invånarna med hjälp direkt till mottagningsplatserna i stället för att skänka den till icke-statliga organisationer.

Samtidigt tog flera intervjuade upp problemet med biståndets kvalitet. Vid flera tillfällen skänktes utgångna livsmedel och olämpliga kläder (smutsiga eller för fel årstid). Detta ledde till oro över donationernas säkerhet och hälsostandard.

I Ukraina fanns det etablerade lokala nätverk som hjälpte till med livsmedels- och vattenförsörjningen till internflyktingar. Lokala aktörers krishantering underlättades av nätverk som ursprungligen upprättades under Euromajdan (2013–2014) och den ryska invasionen av östra Ukraina och Krim 2014. Från början av den fullskaliga invasionen var exempelvis samåkning en viktig del av logistiken.

I Polen bildades kvinnogrupper på landsbygden för att servera exempelvis soppa, te och kaffe till flyktingar vid gränsövergångar. Detta gräsrotsinitiativ bidrog till att lindra den mest akuta

livsmedelsbristen och såg till att donationerna var säkra. Andra, som kyrkorelaterade organisationer och intressegrupper, organiserade sig också för att tillreda och dela ut varm mat och dryck.

Internationella organisationers roll och bidrag

Internationella aktörer, däribland internationella organisationer, internationella humanitära organisationer och internationella icke-statliga organisationer, hade en viktig funktion.

WCK hade en viktig funktion i båda länderna. I Ukraina samarbetade WCK med lokala restauranger och kaféer, medan organisationen i Polen delade ut mat och samarbetade med lokala myndigheter. I Ukraina försåg WCK inledningsvis restaurangerna med produkter från fyra stora lager i Lviv, men började sedan stödja restaurangerna ekonomiskt enligt antalet portioner. Sammantaget samarbetade WCK med över 300 lokala restauranger i Polen och Ukraina, vilket visade hur viktig organisationen var för att sammanföra små och stora lokala restauranger och livsmedelsleverantörer och underlätta deras verksamhet under invasionen. Fram till att intervjuerna genomfördes hade WCK bara i Lviv-området lyckats tillhandahålla över fem miljoner varma mål. Fram till april 2024 hade organisationen tillhandahållit över 260 miljoner varma mål i hela Ukraina, vilket gjorde den till en av de viktigaste aktörerna i mat- och vattenförsörjningen av personer på flykt.

Röda Korset-organisationerna i Europa fyllde en viktig funktion i samband med upprättandet av hjälppunkter och utdelning av mat och vatten. Med sina omfattande nätverk hade de goda förutsättningar att upprätta hjälppunkter på strategiska platser såsom järnvägsstationer och gränsövergångar, där stora grupper av flyktingar samlades. När tillströmningen av flyktingar minskade fokuserade Ukrainas respektive Polens nationella Röda Korset på att hjälpa till att inrätta nödboenden och tillhandahålla mat och viktiga förnödenheter till flyktingar, däribland matpaket, dricksvatten, varma drycker och snacks. Dessutom förvaldade och omfördelade ukrainska Röda Korset humanitärt bistånd och tillhandahöll ekonomiskt stöd och kuponger för att de behövande skulle ha tillgång till nödvändiga resurser.

Medan Röda Korset utnyttjade sina befintliga nätverk för att distribuera biståndet fick internationella icke-statliga organisationer som CARE International hjälp med distributionen av lokala icke-statliga organisationer. Europeiska matbanker hade en central funktion, särskilt i början av Rysslands fullskaliga invasion, eftersom de skickade livsmedelstransporter till Polen från hela Europa.

Genom sina insatser tillhandahöll internationella humanitära organisationer inte bara grundläggande förnödenheter, utan bidrog också till den sammantagna humanitära insatsen genom direkta kontantbidrag. Det ukrainska Röda Korset samarbetade exempelvis med Ukrainas socialministerium för att tillhandahålla ekonomiskt stöd.³ På samma sätt samarbetade internationella organisationer som Internationella organisationen för migration (IOM)⁴ och FN:s flyktingkommissariat (UNHCR),⁵ samt internationella icke-statliga organisationer som CARE International, med kommunerna för att tillhandahålla ekonomiskt stöd genom kontantprogram för flera ändamål.

³ Ytterligare information finns här: <https://ukrainefinancialassistance.ifrc.org/ukrainian-red-cross>.

⁴ Den fullständiga IOM-strategin finns här: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/IOM-CBI-Strategy-2022-2026.pdf>.

⁵ Ytterligare information finns här: <https://www.unrefugees.org/news/unhcr-scales-up-for-those-displaced-by-war-in-ukraine-deploys-cash-assistance/>.

Ett systemproblem som togs upp i intervjuerna var att internationella humanitära organisationer var tvungna att gå igenom byråkratiska processer innan de kunde sätta in stöd, trots att de har omfattande finansiering. Därför dröjde storskaligt humanitärt stöd i flera veckor och med begränsad personal på plats.

Internationella humanitära organisationer och internationella icke-statliga organisationer hade inledningsvis svårt att anpassa sig till Polens strikta lagstiftning och administrativa ram, vilket försvårade samordningen med andra aktörer. De tillfrågade uppgav att dessa problem berodde på att de internationella icke-statliga organisationerna var vana att arbeta i länder med mindre strikta administrativa strukturer och regler.

Företagens roll och bidrag

I både Ukraina och Polen var företagen viktiga för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen och gav ofta direkt hjälp genom donationer, logistikstöd och volontärarbete. Företagen i båda länderna samarbetade nära med icke-statliga och lokala organisationer för att leverera viktiga förnödenheter. I både Ukraina och Polen gav företagen stöd inom många olika sektorer, och både små och stora företag hade varierande och viktiga funktioner. Som en ägare till ett IT-företag i Lviv nämnde:

”Detta var folk [företagsägare] med helt olika inriktning, bakgrund och möjligheter. Någon hade ett kontor på 20 kvadratmeter, medan en annan hade lokaler på 400 kvadratmeter. Det som förenade oss var att det fanns ett behov, och alla kände att de måste hjälpa till.”

Under intervjuerna framkom det att tre grupper av aktörer inom den privata sektorn var viktiga:

- 1) Restauranger och livsmedelsleverantörer (utländska och inhemska).
- 2) Vattentjänster och avfallshantering (inhemska).
- 3) Logistik och transport (inhemska).

Restauranger och livsmedelsleverantörer

Företag i livsmedels- och restaurangsektorn hjälpte till att trygga livsmedelsförsörjningen under de första veckorna av invasionen. Deras förmåga att reagera snabbt och hålla i gång verksamheten under svåra förhållanden visade hur viktiga de var för motståndskraften i Ukraina, särskilt under krigets första tid.

I Ukraina var lokala restauranger centrala för tillagning och servering av varma mål för människor som passerade genom Lviv och Uzjhorod samt för dem som tillfälligt stannade där. Restaurangerna hade nödvändig matlagingsutrustning och goda kontakter med livsmedelsproducenter och företag, vilket säkerställde en stadig försörjning av ingredienser. Som en representant för en internationell icke-statlig organisation i Lviv konstaterade:

”[...] den första månaden var hyllorna tomma i affärerna, fabriken var stängda, ingen gjorde något. Därför var det väldigt praktiskt att börja samarbeta med restauranger, eftersom de hade ett visst förråd av livsmedel. Så de kunde hålla ut några dagar med sina produkter, varefter butikskedjorna, främst ”Metro”, återupptog sin verksamhet.”

I början använde lokala restauranger och livsmedelsleverantörer i både Ukraina och Polen sina egna resurser för de humanitära insatserna och litade på sina egna logistiknätverk för att få ut hjälpen till de behövande. Lokala restauranger och kaféer i Ukraina omvandlade ofta sina lokaler till nödboenden och utspisningsställen för internflyktingar. Lokala restauranger och företag i Lviv tillhandahöll varma mål, satte upp kök för att laga mat till internflyktingar och erbjöd nödboenden i sina kontor under den fullskaliga invasionens första dagar. Restaurang ”Dolphin” omvandlades exempelvis till ett av de mest centrala matlagningsställena av lokala företag. Representanter för småföretag i Lviv uppgav följande:

”Tillsammans med [de andra] företagsägarna samlade vi in mat från nästan alla stadens restauranger. [...] Vi samlade allt från våra restauranger på samma ställe. Den [”Dolphin”] kunde ta emot många människor. Vi tog bord från terrasserna, samlade allt på en plats och på bara en dag organiserade vi det här initiativet.

Vi ordnade ett litet nödboende i kontoret där folk kunde övernatta. Tanken var att folk skulle komma, stanna en dag eller två och sedan ta bussen till Polen eller andra länder.”

Lokala kaféer i Uzjhorod fungerade på liknande sätt. Små kaféer som ”Mriya” i Uzjhorod - ursprungligen en liten produktionsanläggning för konserver som såser eller drycker - tillhandahöll exempelvis tusentals måltider under invasionens första månader. Många av dessa lokala restauranger och kaféer övergick senare till ett kupongsystem för att kunna fortsätta med verksamheten. Som en myndighetsföreträdare i Uzjhorod uppgav:

”[...] Alla restauranger och kaféer ville hjälpa dem [internflyktingarna]. De tillhandahöll livsmedel och lagade mat utan att fråga oss, och de gjorde det gratis. Senare organiserade vi servering av varma mål till internflyktingar på restaurang [med användning av kuponger].”

Tack vare sina befintliga nätverk och erfarenheter inom samma sektor kunde lokala företag samarbeta och samordna verksamheten. Gemensamma insatser för utdelning av mat till internflyktingar som ”Zakarpattias matbataljon” är ett bra exempel på samordning. Det var ett gemensamt initiativ av lokala restaurangägare som slog ihop lokala resurser för att dela ut stora mängder mat – vissa dagar upp till tio ton färdiglagade mål. I början förlitade de sig på sina egna resurser och donationer. Först senare inleddes ett samarbete med WCK, vilket gav Zakarpattias matbataljon tillgång till finansiering.

Det andra exemplet i Uzjhorod är ”Syla Uzhhoroda” - i dag en välgörenhetsorganisation som inledde sin verksamhet genom att fyra företagare på eget initiativ inrättade en hjälppunkt för att ta emot flyktingar på Uzjhorods järnvägsstation. I likhet med Zakarpattias matbataljon förlitade de sig på sina egna resurser och donationer. Först efter en månad började större givare samarbeta med dem:

”Vi hade ingen finansiering. I början investerade vi våra egna pengar, men senare insåg vi att det inte skulle fungera så länge. Vi engagerade våra vänner, företagare i staden. [...] Varken den lokala eller den regionala budgeten sköt till pengar till organisationen. Vi ansökte om hjälp från kommunförvaltningen men fick inget.”

Även större restaurangkedjor, som Lvivs ”FEST”, samarbetade med internationella ideella organisationer som WCK. ”FEST” samarbetade nära med WCK för att tillaga måltider till

internflyktingar, bland annat på Lvivs järnvägsstation. Andra stora företag i livsmedelsindustrin, som foderproducenter i Ukraina (Kormotech LLC), bidrog också med donationer.

I Polen bidrog internationella livsmedelskedjor och livsmedelsproducenter med stora donationer av livsmedelsprodukter. Flera internationella livsmedelsföretag gav stora donationer till polska matbanker genom att skicka lastbilar med livsmedel till centrala lager för fortsatt distribution till flyktingar. Tidigare etablerade kontakter med utländska företag som Nestlé gjorde att icke-statliga organisationer kunde bidra med barnmat från egna lager. Under invasionen inriktade dessa företag också sina donationer på just flyktingar. Som en matbank i Polen uppgav:

”Vi hade vissa av de produkterna [barnmat] tillgängliga eftersom vi samarbetar dagligen med företag som har det sortimentet, som Nestlé. Vi satte gärna in de produkterna där de behövdes. Ibland omdirigerades livsmedelsdonationer. Nestlé, som har stöttat oss i många år, tillhandahöll livsmedel med begränsad hållbarhetstid till vår dagliga verksamhet. Plötsligt började de leverera livsmedel specifikt för flyktingar.”

I Ukraina användes först restaurangernas befintliga lager och småskaliga donationer. Större företag och utländska företag bidrog också i hög grad. Som en restaurangkedja i ukrainska Lviv uppgav:

”Vi började lagade vi mat av det som blev över från restaurangerna. Sen började vi få livsmedel inom ramen för det humanitära biståndet. Även allmänheten och olika organisationer, bland annat från utlandet, bidrog med livsmedel. En gång skickades exempelvis en hel minibuss med serranoskinka för smörgåsar från Spanien. McDonald’s restauranger i Lviv skänkte bröd och sås som de hade på lager. Och med finansiering från World Central Kitchen Foundation började vi köpa produkterna.”

Stormarknader och mindre butiker fortsatte också att stödja matbankerna och de lokala insatserna i Polen genom att öka mängden donationer, bland annat med burkmat och bröd. Som en representant för en matbank i Polen nämnde:

”Vi har samarbetat med stormarknader tidigare i flera år och med mindre butiker som skänker livsmedel. Under krisen blev dessa butiker och stormarknader dock mycket generösare. Mycket av det livsmedel vi fick kom också från utlandet. Ofta bestod det av burkmat av hög kvalitet, väl förpackad och med längre hållbarhetstid. Detta var oerhört värdefullt.”

Livsmedelsföretagen var tvungna att agera proaktivt när det gäller produktion och personal. Ett brödproducerande företag i Lviv nämnde att de mobiliserade sin personal i områden där produktionsprocesserna hade avbrutits på grund av den fullskaliga invasionen. Företaget fortsatte att betala deras löner och hjälpte dem att flytta till Lviv. Finansiering var dock en utmaning för flera verksamheter och vissa företag föreslog att deras personal skulle arbeta gratis under de första månaderna. Läs mer om finansiering av verksamheter under invasionen under rubriken ”Finansiering genom volontärer, bistånd och kupongsystem”.

Samtidigt hade båda länderna problem med mängden donationer från företag som ville bidra, vilket ibland ledde till svinn. En företrädare för föreningen av ukrainare i Polen nämnde tillfällen då företagen erbjöd opraktiska donationer, såsom 100 000 frysta pizzor, vilka krävde särskild förvaring och uppvärmning som inte fanns tillgänglig vid den tidpunkten. De intervjuade uppgav också att vissa

företag i Polen framför allt ville synliggöra sig i medierna och därför erbjöd donationer som gav en större chans att de skulle få uppmärksamhet:

”Vi fick erbjudande från en matbil [...] som erbjöd sig att tillhandahålla 15 000 måltider per dag. [...] Vi gick med på att hitta en plats åt dem, men de visste redan var de ville vara baserade [...]. Vi argumenterade att den platsen inte var logisk, eftersom livsmedelsförsörjningen redan fungerade bra där. Däremot fanns det problem vid gränsövergången Korczowa–Krakowiec, där människorna på den ukrainska sidan köade i 20–30 timmar i låga temperaturer. De avböjde eftersom det inte fanns några kameror där.”

Vattenbolag och avfallshantering levererade både tjänster och arbetskraft

Andra sektorer var viktiga för andra insatser än det omedelbara livsmedelsbiståndet, däribland vattenbolag och avfallshanteringstjänster. Olika verksamheter som hade hand om vatten och avfallshantering var centrala i detta avseende. Deras deltagande framhävde hur sammanvävda de grundläggande tjänsterna är med andra insatsområden i en nödsituation.

I Polen deltog kommunala vattenbolag aktivt i flyktinghjälpen genom att transportera viktiga förnödenheter och tillhandahålla vatten på flaska. Deras logistiska kapacitet gjorde det möjligt att effektivt distribuera donationerna till lagren. Rzeszów's kommunala vattenbolag använde sin infrastruktur till att tillhandahålla vatten i plastpåsar och vatten på flaska och vid behov transportera andra förnödenheter. I början tillhandahöll de vatten i plastpåsar på 0,5 och 1 liter som hade förberetts före kriget för nödsituationer som översvämningar. Bolaget insåg snart att det var mer praktiskt med vatten på flaska för flyktingar på resande fot.

Flera av dessa verksamheter bidrog inte bara med donationer utan deras anställda deltog också som volontärer. Anställda från Rzeszów's kommunala vattenbolag hjälpte exempelvis till att transportera donationer i form av livsmedel, filter och hygienartiklar. Med bolagets fordon transporterade de förnödenheterna till centrala lager för fortsatt distribution till flyktingar:

”Anställda deltog som volontärer för att transportera donationerna, eftersom folk skänkte saker i sina stadsdelar [...]. Våra anställda använde våra fordon för att transportera allt till samma ställe, till en idrottshall som gjordes om till lager. De överförde dessa saker från 27 olika centrum i staden och där delades allting upp, sorterades på pallar och transporterades med lastbil till Ukraina.”

I ukrainska Uzjhorod bidrog privata företag till vattenförsörjningen för internflyktingarna. Producenter av flaskvatten levererade exempelvis dricksvatten till nödboendena. Som en företrädare för Uzjhorod's kommunförvaltning uppgav:

”I Uzjhorod är kranvattnet drickbart. Men vi har en producent av flaskvatten, Kraina. De erbjöd sig också att hjälpa till. De tillhandahöll exempelvis vattentankar, fyllde dem regelbundet med vatten själva och ställde ut engångsmuggar som man kunde dricka ur.”

Inhemska privata företag fortsatte att sköta och underhålla avfallshantering i Ukraina och Polen, trots den ökade volymen på grund av tillströmningen av människor. I Lviv lyckades privata renhållningsföretag anpassa sig till den ökade efterfrågan på grund av allt avfall, som gjorde det

nödvändigt att samla in avfallet oftare. Flera av dessa företag drabbades dock av logistiska hinder, såsom bränslebrist. Trots detta lyckades de vidmakthålla avfallshämtningen i områden med ett stort antal internflyktingar.

Även befintlig avloppstuktur klarade det ökade trycket, men det krävdes mobila toaletter, särskilt i nödboenden och centrum med mycket folk.

Företags betydelse för logistisk och transport

I både Ukraina och Polen utnyttjade alla typer av företag, både stora och små, sin infrastruktur, sin logistiska kapacitet och sina nätverk för att tillhandahålla hjälpen. Många företag omvandlades till volontärorganisationer och blev en väsentlig del av civilsamhället genom att utnyttja sina resurser till att hantera utmaningar som uppstod i samband med flyktingströmmarna. Det kunde handla om att tillhandahålla lokaler, anställa personal och utnyttja affärskontakter till stöd för humanitära initiativ. Många olika företag i Ukraina och Polen omvandlade sina lokaler till nödboenden och mötesplatser för flyktingar och använde sina resurser till att tillgodose grundläggande behov.

Större ukrainska företag som Nova Poshta (ett postföretag) och OKKO (en kedja av bensinstationer) hjälpte i hög grad till med logistik och transport i hela landet. I Polen skänkte mindre bussbolag fordon för att hjälpa till med transportererna.

Nova Poshta bidrog till den jämna försörjningen av förnödenheter i hela Ukraina. Företagets omfattande nätverk gjorde att volontärer och hjälpporganisationer kunde nå de behövande snabbt och effektivt. Nova Poshta införde också ett system för gratis försändelser för icke-statliga organisationer som ger humanitärt stöd, vilket gjorde att de kunde skicka varor kostnadsfritt över hela landet. Som en ukrainsk icke-statliga organisation för avfallshantering uppgav:

”Leveranserna av [varor från tillverkare/leverantörer] ombesörjdes huvudsakligen av Nova Poshta inom Ukraina. De gav oss rabattkoder som gjorde att vi kunde spara pengar på frakt.”

Finansiering genom volontärer, bistånd och kupongsystem

Lärdomar:

- Under invasionens första veckor var inte finansieringen av livsmedels- och vattenförsörjningen en angelägen fråga; företag och privatpersoner skänkte mat och kaféer och restauranger skötte servering på frivillig grund.
- Införandet av kupongsystem, reglerat av myndigheter, visade sig vara ett bra sätt att säkra finansiering på längre sikt.

Mycket av livsmedelsbiståndet, särskilt under de första veckorna, krävde inte någon större ytterligare finansiering. Tillfrågade verksamheter från båda länderna uppgav att de finansierade personal och verksamhet med sina egna pengar under de första månaderna tills formella förfaranden hade införts. Allmänheten bidrog till minskade logistikkostnader genom att erbjuda sina fordon för transport av livsmedel och förnödenheter. Befintliga nätverk mellan livsmedelsproducenter och icke-statliga organisationer möjliggjorde snabbare mobilisering, och många företag utnyttjade sina kontakter för att

skaffa resurser. Ukrainska restauranger anlätade exempelvis kända leverantörer som ofta inte tog betalt i början, och senare övergick man till betalda beställningar som finansierades genom insamlingar.

Många kaféer och restauranger gav mat gratis till flyktingarna; producenter levererade livsmedel till restauranger, som gav mat till flyktingarna utan att ta betalt. Under de första veckorna fick den restaurangpersonal som lagade mat för flyktingarna ofta inte betalt förrän välgörenhetsfonderna, ersättningar från WCK och kupongsystemen hade kommit på plats. En kaféägare i Lviv berättade:

”Jag kände inget behov av att göra av med pengar under den tiden, förutom för en taxi för att åka någonstans. Våra anställda fick inte heller några pengar under den här tiden. Under flera veckor var frågan om pengar inte aktuell alls. Det var först i slutet på mars som alla insåg att vi var tvungna att betala hyra, vatten och el.”

Det fanns vissa finansieringskällor i båda länderna. Volontärsinitiativ och icke-statliga organisationer startade penninginsamlingar och företagen inrättade välgörenhetsfonder. Lokala myndigheter i båda länderna införde dessutom kupongsystem som ersatte restaurangernas utgifter. Som ett restauranginitiativ i ukrainska Uzjhorod uppgav:

”Vi startade en välgörenhetsfond. Våra vänner rekommenderade det. Vi började få donationer. Senare anslöt sig en amerikansk organisation [World Central Kitchen] och fungerade också som sponsor.

Vi fungerade enligt kommunförvaltningens modell [med användning av kuponger]. De kunde inte ge oss allt så klart, men vi avböjde ingen hjälp. Internflyktingar fick registrera sig, och de delade ut kuponger till dem som gjorde det. Vi fick ersättning för de kuponger vi samlade in. Trots detta fortsatte vi att ge mat till dem som saknade kuponger, även om det inte längre var på statens bekostnad.”

I Polen fick företagen och de icke-statliga organisationerna nödhjälp från staten till nödboenden och platser för utdelning av mat. Internationella icke-statliga organisationer som CARE lämnade kontantbidrag för flera ändamål innan den regionala förvaltningen gick över till kupongsystem för att förhindra missbruk. Införandet i Polen gick dock långsammare än i Ukraina, vilket gjorde att kupongsystemen började fungera först senare.

Kupongsystemen var en gemensam lösning på finansieringsproblemen efter den första månaden. Införandet av kupongsystemen gav flyktingarna tillgång till grundläggande varor och tjänster och innebar att företagen, som inledningsvis hade hjälpt flyktingarna gratis, fortsättningsvis kunde få ersättning för sin verksamhet.

Saknades strukturer för samordning och gemensamma beslut

Lärdomar:

- När många aktörer är inblandade blir det mycket svårt att samordna insatserna och fatta gemensamma beslut.
- Både Polen och Ukraina brottades i början med dåligt samordnade humanitära insatser som ledde till ineffektivitet.
- Bristen på samordning gjorde aktörer som deltog i den första krishanteringens mer sårbara för felaktig information och desinformation, vilket komplicerade insatserna.

Både Ukraina och Polen hade svårt att samordna sina humanitära insatser. I båda länderna var de första insatserna dåligt samordnade, och de separata insatserna ledde till problem i distributionen av nödhjälpen. Samordningen mellan olika myndigheter och icke-statliga organisationer visade sig dock vara svår, eftersom många organisationer hade begränsad erfarenhet av storskaligt humanitärt bistånd.

Vid intervjuerna i Polen gav vissa icke-statliga organisationer uttryck för frustration över att regionala myndigheter fattade beslut – till exempel om att flytta platser för utdelning av mat – utan att rådfråga dem, vilket skapade spänningar. Samordningssvårigheterna och den begränsade erfarenheten av storskaligt humanitärt bistånd gav i båda länderna problem med resursfördelningen; vissa områden hade ett överskott medan andra hade brist. Som en representant för en icke-statlig organisation i Rzeszów uttryckte det:

”Det svåraste var att samordna uppgifterna, alla ville hjälpa till men vi visste inte vem, vad och hur, och hur vi skulle hantera det, eftersom det var lätt att skänka en påse mat eller något annat, men allt detta skulle sorteras, förpackas och transporteras, och samordningen var svår.”

Bristen på samordning skapade parallella system, vilket ledde till ineffektivitet. Med tiden började regionala myndigheter i Polen i större utsträckning samordna de olika inblandade aktörerna. Även i Ukraina förbättrades samordningen med tiden genom informella, övergripande nätverk mellan icke-statliga organisationer, volontärer, företag och lokala myndigheter. Det krävdes effektiv samordning för att förhindra logistikproblem och säkerställa effektiv fördelning av resurserna.

Bristen på samordning gjorde de organisationer som deltog i krishanteringens mottagligare för obekräftad information och ibland desinformation. Vid intervjuerna framkom det exempelvis att flera olika kanaler för informationsutbyte uppstod, utan samordning. Detta ledde ibland till dubbelarbete eller till att varor skickades till platser där de inte behövdes lika mycket som andra. Enligt en representant för en icke-statlig organisation i Lviv:

”I början saknades samordning. Någon sa att det behövdes mat på en viss plats och då kom alla med den dit, vilket ledde till ett överskott.”

Polens nationella Röda Korset i regionen Podkarpackie medgav att både staten och de icke-statliga organisationerna var oförberedda på flyktingkrisen, och ingen av dem ville erkänna att de hade gjort några fel. För att förbättra framtida insatser efterlyste de tydligare samordning och tydligt avgränsade

uppgifter för organisationer och statliga organ. En representant för en icke-statlig organisation i Rzeszów mindes:

”Det var få som var redo för [en så stor tillströmning] eftersom samordningen bör skötas av någon som vet hur man gör. Men antalet flyktingar som passerade gränsen var så stort att ingen organisation var redo för det. Vi anade att det kunde inträffa, men verkligheten översteg förutsägelseerna.”

Sammanfattning av resultaten

De omfattande flyktingströmmarna på grund av den fullskaliga invasionen av Ukraina blottade sårbarheter och en allmän brist på beredskap i både Ukraina och Polen. Även om kriget inte påverkade den centrala vattenförsörjningen och avloppstjänsterna i de undersökta städerna och regionerna i någon högre grad uppstod stora svårigheter med livsmedel och vatten på flaska för flyktingarna. De första insatserna var beroende av lokala företag, icke-statliga organisationer och allmänhetens egna initiativ, särskilt innan internationella humanitära organisationer kunde aktivera sin verksamhet.

Dålig samordning mellan de berörda parterna ledde till ineffektiv logistik, matsvinn och problem med resursfördelningen. Både stora och små företag var centrala genom att omvandla befintliga lokaler, ge logistiskt stöd och utnyttja befintliga nätverk av leverantörer. Befintliga och personliga nätverk mellan aktörerna underlättade en snabb mobilisering, resursfördelning och logistiska insatser, vilket gjorde att man snabbare kunde anpassa sig till flyktingarnas största behov.

Finansieringen och den ekonomiska förvaltningen innebar svåra utmaningar i båda länderna och företagen och de icke-statliga organisationerna bekostade inledningsvis verksamheten med egna pengar eller förlitade sig på lokala och internationella donationer tills formella system hade införts. I Ukraina bidrog lokal penninginsamling och internationella organisationer som WCK till att verksamheter kunde fortsätta.

Kupongsystem infördes i båda länderna efter en tid - snabbare i Ukraina än i Polen - vilket gav företagen ekonomisk stabilitet och ersättning för deras utlägg. I början komplicerade dessutom luckor i lagstiftning samordningen med internationella organisationer i Polen. Effektiv krishantering uppnåddes genom att förbättra samordningen bland de berörda parterna och systematiskt ta itu med finansierings- och logistikproblem.

I början var inte denna studie systematiskt inriktad på finansieringskällor, och den hade inte heller som syfte att samla in detaljerade uppgifter om finansieringsmekanismer. Analysen i denna rapport bygger därmed inte på någon strukturerad undersökning av de ekonomiska aspekterna. Med tanke på den betydelse som de tillfrågade själva tillmätte finansieringen tog vi dock med finansieringsaspekter baserat på de intervjuades spontana yttranden. På det sättet kan rapporten belysa viktiga erfarenheter och reflektioner om resursanvändning, finansieringsproblem och ekonomiskt stöd som framkom spontant under intervjuerna.

Rekommendationer

Notera att Livsmedelsverket inte har tagit ställning till innehållet i rapporten, inklusive rekommendationerna. Författarna svarar själva för rapportens innehåll och slutsatser.

Beredskaps och kontinuitetsplanering

Utveckla krisberedskap och kontinuitetsplanering: Sverige bör utveckla scenariobaserade beredskapsplaner för livsmedels- och dricksvattenförsörjning som täcker olika krissituationer, däribland högst osannolika men potentiellt katastrofala händelser som en fullskalig invasion.

Involvera grannländer: Aktörer i Sverige vars uppdrag omfattar krishantering och deras motsvarigheter i grannländerna bör samordna sin beredskapsplanering för att vidta gemensamma åtgärder vid instabilitet i regionen.

Lagstiftningsramar och regelverk

Rationalisera krislagstiftning: Den svenska regeringen bör utarbeta lagstiftning som möjliggör snabba insatser i händelse av krig och avlägsna byråkratiska hinder som kan fördröja viktiga åtgärder som att mobilisera resurser.

Inkludera den privata sektorns deltagande: Anta lagar som definierar företagens, de icke-statliga organisationernas och volontärernas uppgifter inom ramen för krishanteringen, för att säkerställa snabb mobilisering och samordning i nödsituationer.

Nätverk och expertis för krishantering

Utnyttja kunskap om krishantering och befintliga nätverk: Upprätta en central databas eller ett nätverk för lärdomar, bästa praxis och expertis från tidigare kriser i och utanför Sverige. Se till att viktiga aktörer kan utbyta erfarenheter och samarbeta med tanke på framtida beredskapsinsatser.

Logistik

Investera i livsmedelslager och logistisk infrastruktur för nödsituationer: Staten bör i samarbete med privata företag bygga upp motståndskraftiga logistiknätverk för livsmedels- och vattenförsörjning i krissituationer.

Prioritera näringsrika och energieffektiva livsmedel: Utveckla lagerhållning av näringsrika livsmedel som är lätta att tillaga med minimal energiförbrukning. Detta tryggar livsmedelsförsörjningen vid strömavbrott eller energibrist.

Volontärer och icke-statliga organisationer

Formalisera icke-statliga organisationers och volontärers uppgifter: Upprätta rättsliga ramar som erkänner volontärers och icke-statliga organisationers roll och integrerar dem i officiella krishanteringsplaner. Säkerställ god samordning mellan dem och statliga aktörer.

Utveckla system för kvalitetskontroll av donationer: Säkerställ granskningsprocesser för att se till att donationer av livsmedel, vatten och andra förnödenheter är säkra och ändamålsenliga, för att minska riskerna med oreglerade donationer.

Förbättra samordningsmekanismerna

Inrätta centrala samordningsorgan: Vid framtida kriser bör myndigheter inrätta särskilda enheter för krissamordning med alla viktiga parter (myndigheter, företag, icke-statliga organisationer och volontärer). Dessa enheter bör ha befogenhet att snabbt fatta gemensamma beslut. Det kan exempelvis röra sig om digitala plattformar för realtidssamordning mellan olika aktörer som deltar i krishanteringen.

Förbättra den mellanstatliga samordningen: Staterna bör i samarbete med internationella humanitära organisationer fastställa protokoll för samordning vid humanitära kriser, så att de gränsöverskridande insatserna blir smidigare och mer enhetliga.

Finansiering

Säkerställ finansieringsmekanismer: Ta fram en strategi för löpande finansiering till företag, icke-statliga organisationer och andra aktörer som förväntas bidra till försörjningen vid kris, höjd beredskap och ytterst krig. Kupongsystem kan exempelvis utvecklas i förväg.

Stärk internationellt samarbete: Tidigt börja samarbeta med internationella organisationer för att minska den ekonomiska bördan på lokal nivå, så att myndigheterna kan omfördela medlen mer strategiskt.

Planera för oförutsedda kostnader: Se till att finansieringen tar hänsyn till oförutsedda händelser, såsom förlängningen av hyreskontrakt för lagerlokaler.

Referenser

Freedom House (2023), *Freedom in the World 2023: Ukraine*. Freedom House. Finns på <https://freedomhouse.org/country/ukraine/freedom-world/2023> (Hämtad: 17 mars 2025).

UN Women och CARE International (2022), *Rapid Gender Analysis of the War in Ukraine*. UN Women och CARE International. Finns på <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-05/Rapid-Gender-Analysis-of-Ukraine-en.pdf> (Hämtad: 17 mars 2025).

Bilaga 1. Fullständig förteckning över intervjuer

Country	City/Region	Interview was conducted with a representative of	Expertise	Date of interview	Duration of interview
Ukraine	Lviv	Local business	Food	14/02/2024	60 min
Ukraine	Lviv	Local business	Food	17/02/2024	40 min
Ukraine	Lviv	Local business	Food	22/03/2024	40 min
Ukraine	Lviv	NGO	Waste	22/03/2024	90 min
Ukraine	Lviv	Municipal enterprise	Water	21/06/2024	Written response
Ukraine	Lviv Region	Military administration	Food, water and shelter	02/04/2024	30 min
Ukraine	Lviv Region	Regional government/ military administration	Communal issues and coordination of accommodation	30/05/2024	22 min
Ukraine	Lviv	INGO	Food and water	27/03/2024	40 min
Ukraine	Lviv	International humanitarian organisation	Food and water	19/04/2024	50 min
Ukraine	Lviv	International humanitarian organisation	Water and sanitation	08/05/2024	45 min
Ukraine	Uzhhorod	Local business	Food and water	17/04/2024	37 min
Ukraine	Uzhhorod	NGO	Food, water and shelter	16/04/2024	45 min
Ukraine	Uzhhorod	NGO	Humanitarian aid	26/03/2024	40 min
Ukraine	Uzhhorod	NGO	Humanitarian aid	11/04/2024	40 min
Ukraine	Uzhhorod	Municipal enterprise	Water	15/05/2024	26 min
Ukraine	Uzhhorod	City council	Food, water and shelter	11/04/2024	45 min
Ukraine	Uzhhorod	International humanitarian organisation	Water and sanitation	19/04/2024	45 min
Ukraine	Zakarpattia Region	Military administration	Food and water	12/03/2024	35 min
Poland	Kraków	INGO	Food and water	19/03/2024	50 min
Poland	Kraków	Municipality	Food, water, shelter, information and financial aid	19/03/2024	54 min
Poland	Kraków	Kraków county administration	Food, water and shelter	13/03/2024	90 min

Country	City/Region	Interview was conducted with a representative of	Expertise	Date of interview	Duration of interview
Poland	Lesser Poland Region	Regional government	Administration	04/04/2024	51 min
Poland	Przemysl	NGO	Food, water and shelter	19/04/2024	80 min
Poland	Rzeszów	Municipal water and sewerage company	Water and sewerage	18/03/2024	30 min
Poland	Rzeszów	International humanitarian organisation	Food, water and information	15/03/2024	80 min
Poland	Rzeszów	INGO	Food and water	15/03/2024	40 min
Poland	Subcarpathian Region	Regional government	Administration	23/04/2024	60 min
Poland	Warsaw	INGO	Financial support, shelters, aid points, food and water	06/03/2024	60 min

Bilaga 2. Karta



Bilaga 3. Tack till övriga medverkande

Vi vill tacka följande personer som har bidragit med värdefulla insikter, stöd och sakkunskap under arbetet med denna rapport:

- Louise Ulveland, Utredare – VA-Process & VA-Beredskap Stockholm, Norconsult
- Debora Falk, Gruppledare – VA-processutredning Göteborg, Norconsult
- Matilda Olsson, Beredskapshandläggare – Enheten för livsmedelsförsörjning, Livsmedelsverket
- Malin Wennerholm, Beredskapshandläggare – Enheten för dricksvattenförsörjning, Livsmedelsverket
- Maria Khalili, Enhetschef – Enheten Marin Miljö, Sveriges Geologiska Undersökning (tidigare beredskapshandläggare på Livsmedelsverket)
- Alicja Kaczmarczyk, Forskningsassistent (Polen)
- Antonina Domikan, Forskningsassistent (Ukraina)

