

Ert datum:
2025-02-04

Datum:
2025-06-03

Er ref:
Fi2025/00457

Diarienummer:
UHM-2025-0098

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

AI kommissionens färdplan för Sverige (SOU 2025:12)

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över betänkandet AI-kommissionens färdplan för Sverige (SOU2025:12).

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten är dessutom statistikmyndighet på upphandlingsområdet och ger vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till det avsnitt av slutbetänkandet som har anknytning till upphandlings- och statsstödsområdet. Det innebär en avgränsning till avsnittet *AI för en offentlig sektor i framkant*.

Den offentliga upphandlingen uppgår till uppskattningsvis 921 miljarder eller cirka 18 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (2022). Drygt 1000 upphandlande organisationer annonserade under 2023 över 17 000 upphandlingar.

Som statistikmyndighet på upphandlingsområdet ansvarar Upphandlingsmyndigheten för att utveckla, förvalta och sprida statistik om offentlig upphandling. Statistiken på upphandlingsområdet behöver fortsätta att utvecklas och förbättras för att ge kunskap och insikter i hur offentliga medel används och vilka effekter upphandlingarna har på ekonomin och samhället. Tillgång till strukturerade, ändamålsenliga data av hög kvalitet främjar utveckling och nya lösningar i offentlig sektor, exempelvis AI-baserade lösningar.

Ert datum:
2025-02-04

Datum:
2025-06-03

Er ref:
Fi2025/00457

Diarienummer:
UHM-2025-0098

Upphandlingsmyndigheten ska stödja en standardiserad och helt digitaliserad inköpsprocess. Digitalisering ger flera fördelar och bidrar bland annat till effektivare hantering, inklusive en ökad möjlighet till spårbarhet, transparens, uppföljning, kontroll och analys. AI kan vara ett lämpligt verktyg inom detta område. Ökad spårbarhet och transparens i hur och vad offentlig sektor upphandlar och hur skattemedel används påverkar även förtroendet för offentlig sektor.

AI-verkstaden bör tillhandahålla stöd för inköp av AI-produkter och tjänster

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det är angeläget att bygga upp kompetens inom det offentliga om AI, dels för att få en förståelse om vilka möjligheter som finns, dels vad som krävs och vilka risker som finns i samband med införande av AI i offentlig verksamhet. AI-verkstaden kommer vara en plats för kunskapsinhämtning, men kommer också ge möjlighet till erfarenhetsdelning och att experimentera och testa. Samtidigt kommer AI-verkstaden rimligen ha begränsade möjligheter att driva innovation för utveckling av AI-teknologi, då den säkerligen kommer generas av näringslivet. Däremot kan upphandlande organisationer inte minst via offentliga upphandlingar utveckla anpassade och skräddarsydda lösningar utifrån sina behov och redan existerade AI-verktyg och plattformar. I normalfallet kommer offentlig upphandling krävas för införande av AI-lösningar i offentlig verksamhet. Likväl omnämns inte offentlig upphandling i AI-kommissions färdplan för Sverige. Upphandlingsreglerna behöver dock givetvis beaktas inom ramen för AI-verkstadens verksamhet. I detta sammanhang kan även uppmärksammas att offentlig upphandling av AI kan vara komplext och att träffsäkra upphandlingar ofta är ett avgörande verktyg för ett gott resultat av införande av AI i offentlig verksamhet.

Upphandlingsmyndigheten har inget uttryckligt uppdrag att specifikt stödja inköp av IT, inklusive digitala tjänster och AI, ett av de mest komplexa inköpsområdena. Komplexiteten utgörs av en snabb utvecklingstakt, teknisk komplexitet, att det ofta krävs en kombination av produkter och tjänster för att implementera AI-lösningar, parallell påverkan av flera regelverk som kan vara inkongruenta. Dessutom råder det inte sällan hos offentlig sektor kompetensbrist inom området digitalisering och IT. Givet den snabba utvecklingen på området kan upphandling av gemensamt utvecklingsarbete under avtalstiden vara att föredra, då formulera man syftet med processen och skapar incitament för utveckling under avtalstiden. Ett annat alternativ är att använda en metodik som tillåter dialog och utveckling under upphandlingen, så upphandlande organisationen kan få stöd av prekvalificerade anbudsgivare att utforma upphandlingsunderlag och avtal.

Ert datum:
2025-02-04

Datum:
2025-06-03

Er ref:
Fi2025/00457

Diarienummer:
UHM-2025-0098

Upphandlingsmyndigheten ser över möjligheterna att etablera ett nytt funktionsområde gällande IT-relaterad upphandling där inköp av AI bör utforskas, under förutsättning att det finansieras. Funktionsområdet ska öka kunskapen om hur upphandling kan nyttjas som ett strategiskt verktyg i den digitala transformationen, samt vid utveckling och implementering av AI-tjänster. Riksrevisionen belyser behovet av stöd på upphandlingsområdet för IT och digitala tjänster i deras rapport Statliga strategiska digitaliseringsprojekt – Gemensamma utmaningar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tillse att lämplig myndighet får i uppdrag att ge stöd till myndigheter vid IT-upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är centralt att det finns stöd och vägledning för IT-relaterad upphandling där AI bör ingå. Stödet bör vara aktuellt och ta hänsyn till de händelser i omvärlden som påverkar offentliga affärer. Det innebär att det krävs aktiv omvärldsspaning och analys av de omständigheter som påverkar de offentliga affärerna av AI. Till exempel pågår en översyn av EU:s upphandlingsdirektiv, vilket kan få betydande konsekvenser för offentlig upphandling i Sverige. I enlighet med AI-förordningen kommer Sverige få en marknadskontrollmyndighet för AI-området som även kan påverka inköpsområdet. Dessutom finns det en framtagna EU-modell för avtalsklausuler om AI att testa i upphandlingar, vilket eventuellt kan användas i ett framtida stöd.

Om Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag med finansiering, att etablera ett nytt funktionsområde för IT-relaterad upphandling skapas möjligheter för myndigheten att bidra med stöd och vägledning inom ett mycket viktigt inköpsområde. Det skulle också kunna tillhandahållas av Upphandlingsmyndigheten inom ramen för AI-verkstaden.

AI-verkstaden kan bidra med marknads- och trendanalyser, utifrån behoven i offentlig verksamhet

Offentlig upphandling och införande av nya lösningar, särskilt inom området AI, i offentlig verksamhet kräver kunskaper om både behov och marknad. Många upphandlande organisationer behöver idag stöd och extra resurser för att kunna identifiera och formulera de behov som kan tillgodoses med hjälp av AI. En förutsättning för träffsäkra upphandlingar är en noggrann marknadskartläggning och marknadsanalys. AI-teknologierna är många och varierade, exempelvis maskininlärning, djupinlärning, naturlig språkbehandling, datorseende och robotik, och implementeringen av AI i en organisation kräver en kombination av olika produkter och tjänster. Vilka produkter och tjänster erbjuds? Vilka är trenderna inom

Ert datum:
2025-02-04

Datum:
2025-06-03

Er ref:
Fi2025/00457

Diarienummer:
UHM-2025-0098

AI-området? Hur många potentiella leverantörer finns för olika produkter och tjänster? Hur ser utveckling ut över tid?

AI-verkstaden föreslås få i uppdrag att följa AI-marknaden och analysera aktuella trender inom IT och AI. Marknaden för AI är komplex, och enligt Upphandlingsmyndigheten finns stora fördelar med att en aktör – eller flera i samverkan – samlar in och sprider kunskap om marknadsutvecklingen. Marknadens AI-lösningar behöver utvärderas utifrån förutsättningarna för offentliga verksamheter, så upphandlande organisationer kan tillgodogöra sig dessa. Implementeringstakten av AI i offentlig verksamhet skulle påskyndas om en aktör som AI-verkstaden kan identifiera hinder och arbeta tillsammans med samarbetspartners för att bidra till lösningar.

Upphandlande organisationer kan påverka marknaden i högre grad genom att samla köpkraft och gå samman. Det kan även vara ett sätt för mindre upphandlande organisationer som saknar resurser och kompetens att genomföra upphandling av AI. AI-verkstaden föreslås ha en funktion för att identifiera upphandlande organisationer med liknade behov och tillsammans föra dialog med marknadsaktörer, i syfte att öka affärsmässigheten i upphandlingarna.

AI-verkstaden behöver utformas med beaktande av upphandlings- och statsstödsreglerna

I den remitterade färdplanen föreslås en AI-verkstad som efter ett anslagsfinansierat uppbyggnadsskede ska utgöra ett avgiftsfinansierat stöd anpassat till olika offentliga aktörers behov. I AI-verkstaden ska även ett team av personer ingå som kan arbeta aktivt med att hitta AI-lösningar för en viss verksamhet. AI-verkstaden föreslås på sikt bli avgiftsfinansierad.

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det är angeläget att bygga upp kompetens inom det offentliga som gör det möjligt att utveckla offentlig verksamhet med AI-lösningar utan att behöva vända sig till privata verksamhetsutövare för att förstå vilka möjligheter som AI kan erbjuda. Upphandlingsmyndigheten anser dock att en brist i färdplanen är att den inte redogör för att AI-verkstaden behöver förhålla sig till upphandlings- och statsstödsreglerna och vad det innebär. Eftersom det i färdplanen saknas en analys av de legala förutsättningarna finns det därför möjligen en risk för att AI-verkstaden står i strid med upphandlings- och statsstödsreglerna och riskerar att snedvrider konkurrensen och påverka marknaden för AI-konsulter och privata AI-tjänster på ett negativt sätt. Det gäller i synnerhet den verksamhet som inte

Ert datum:
2025-02-04

Datum:
2025-06-03

Er ref:
Fi2025/00457

Diarienummer:
UHM-2025-0098

utgör ett utbyte mellan olika statliga myndigheter, som exempelvis samarbeten med kommuner, regioner och bolag.

I färdplanens konsekvensanalys skrivs följande. ”AI -verkstaden kommer att fylla ett tydligt behov som inte täcks i dagsläget. En AI-verkstad behöver dessutom uppfylla högt ställda krav på informationssäkerhet, vilka är nödvändiga inom den offentliga förvaltningen. Då AI-verkstaden dessutom bidrar till den svenska suveräniteten och vårt civila försvar bör AI-verkstaden inte betraktas som konkurrensbegränsande på ett sätt som är oförenligt med gällande lagstiftning.”

Upphandlingsmyndigheten anser inte att de skäl som utredningen anger i sin konsekvensanalys utgör någon grund för undantag från kraven på offentlig upphandling eller förbudet mot statligt stöd till konkurrensutsatt verksamhet. Syftet med dessa regelverk är bland annat att skapa en jämn spelplan för konkurrens som ger goda förutsättningar för framväxt av kommersiella lösningar på den inre marknaden. Av den anledningen – och för att värna konkurrensen om AI-tjänster - är det också angeläget att AI-verkstadens samarbetsformer utformas på ett sätt som är förenligt med upphandlingsreglerna, statsstödsreglerna och som inte riskerar att utgöra sådan konkurrenssnedvridande offentlig säljverksamhet som kan ifrågasättas enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Samarbetena och säljverksamheten kopplad till den föreslagna AI-verkstaden behöver därför analyseras utifrån dessa regelverk och utformas i enhetlighet med upphandlings- och statsstödsreglerna.

Upphandlingsmyndigheten anser inte att det är möjligt eller lämpligt att säkerställa regelförfarande först under det andra året såsom projektet att införa AI-verkstaden beskrivs (se exempelvis s. 21 i betänkandet). När det gäller de upphandlings- och statsstödsrättsliga frågorna beror svaret på dessa nämligen många gånger på de olika inblandade verksamheternas uppdrag. Avtal med förhandlade ekonomiska villkor är exempelvis normalt offentliga kontrakt som omfattas av upphandlingsplikt medan reglerade lösningar inte är det. För det fall AI-verkstaden bedöms bedriva ekonomisk verksamhet kan det bli nödvändigt att anmäla finansieringen av densamma till EU-kommissionen för godkännande innan finansieringen får ges. En sådan process kan ta lång tid, i synnerhet om processen inte föregås av en ordentlig analys av förutsättningarna för verksamheten.¹

¹ Jämför resonemangen i utredningen Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (SOU 2025:20) och Upphandlingsmyndighetens remissvar avseende utredningen (UHM-2025-0082).

YTTRANDE

6 (6)

Ert datum:
2025-02-04

Datum:
2025-06-03

Er ref:
Fi2025/00457

Diarienummer:
UHM-2025-0098

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Affärsutvecklare Charlotta Palmgren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också seniora juristen Magnus Lindbäck deltagit.

Anja Clausin

Charlotta Palmgren