



Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Fjármála- og áhættustýringarsvið

Reykjavík, 18. mars 2026

MSS26030018

UMSÖGN

Um þjónustusamning sveitarfélaga og ríkis við Almenningsamgöngur höfuðborgarsvæðisins ohf. (ASH ohf.) og samstarfssamning Strætó bs. og Almenningsamgangna höfuðborgarsvæðisins ohf.

Fjármála- og áhættustýringarsvið (FAS) hefur fengið til umsagnar erindi Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) vegna samninga sem liggja fyrir í drögum til afgreiðslu í borgarráði. Annars vegar þjónustusamning sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins (verkkaupi) við Almenningsamgöngur höfuðborgarsvæðisins ohf. (verksali) og hins vegar samstarfssamning milli Strætó bs. og Almenningsamgöngur höfuðborgarsvæðisins ohf.

Um þjónustusamninginn

Þjónustusamningurinn er gerður á grundvelli samkomulags aðila frá 21. ágúst 2024 um rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Markmið samningsins eru skilgreind með ítarlegum hætti og afmarka meðal annars vilja samningsaðila til þess að byggja upp hágæða almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu til samræmis við Nýtt leiðarnet og framtíðarskipulag almenningsamgangna höfuðborgarsvæðisins.

Verksali tekur með samningnum yfir rekstur þess leiðakerfis sem Strætó bs. hefur rekið ásamt völdum eignum sem því fylgja. Fram kemur að sérstakir samningar verði gerðir um yfirfærslu eigna annars vegar og tímabundið samstarf um rekstur almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu hins vegar. Síðari samningurinn liggur fyrir og er til umfjöllunar hér ásamt þjónustusamningnum.

Í þjónustusamningnum er umgjörð um samskipti aðila skilgreind. Til samræmis við hluthafasamkomulag er skipaður sérstakur stýrihópur með aðkomu stjórnar SSH, borgarstjóra og innviðaráðherra sem hefur aðkomu að stefnumótandi ákvörðunum og verulegum breytingum sem kunna að hafa áhrif á kostnað við samninginn. Þá er skipaður samráðshópur með fulltrúum allra eigenda, ríkis og sveitarfélaga. Samráðshópurinn kemur fram fyrir hönd verkkaupa gagnvart verksala, tryggir eftirfylgni með áætlunum og markmiðum á grundvelli samningsins. Ber samráðshópurinn ábyrgð á upplýsingagjöf til verkkaupa myndist frávík frá áætlunum og árangursviðmiðum.

Meginhlutverk verksala samkvæmt samningnum er „að veita þjónustu á sviði almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu“. Þjónustan er ekki skilgreind með tæmandi hætti í samningum, en fjölmargir þættir ávarpaðir, svo sem: skipulag og rekstur



Reykjavík



leiðanets; innleiðing Nýs leiðarnets; að framkvæma útboð og innkaup m.a. vegna aksturs; að þróa og stuðla að notendavænum tækni- og þjónustulausnum; o.fl. Þá er lögð áhersla á samstarf við Betri samgöngur ohf., sveitarfélögin, Vegagerðina og fleiri aðila eftir atvikum um þróun á uppbyggingu innviða. Samstarf við Betri samgöngur ohf. og Strætó bs. er skilgreint sérstaklega í samningnum.

Samstarf við Strætó bs. felur í sér að verksali tekur yfir í áföngum rekstur þeirra verkefna sem Strætó bs. hefur haft með höndum, sbr. samstarfssamninginn milli ASH ohf. og Strætó bs. Fram kemur að á meðan samstarf verksala og Strætó bs. er um reksturinn ábyrgjast verkkaupar fjármögnun beggja aðila með sama hætti og áður.

Verkkaupar leggja verksala til fjármagn í samræmi við samkomulag aðila frá 21. ágúst 2024, sem á að tryggja fjármögnun miðað við áætlaðan heildarkostnað að frádregnum áætluðum fargjaldatekjum og eftir þeim reglum og takmörkunum sem í samningnum felast. Greiðslur skulu vera í samræmi við fjárhagsáætlanir verksala. Fjárveitingar ríkisins eru ákvarðaðar í fjárlögum og fjárveitingar sveitarfélaganna í fjárhagsáætlunum þeirra, eins og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 og sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Skal rekstur rúmast innan fjárheimilda ár hvert og gripið til hagræðingaraðgerða eftir því sem unnt er stefni kostnaður umfram áætlanir. Í samningnum er ákvæði sem verkkaupar geta gripið til ákveði þeir að breyta fjármögnun samningsins og skal verksali þá upplýstur tafarlaust.

Gildistími samningsins er tvö ár, þ.e. frá 1. janúar 2026 til 31. desember 2027. Greiðslur sveitarfélaga vegna rekstraráranna 2026 og 2027 fara eftir sama fyrirkomulagi og hlutföllum og framlag þeirra til Strætó bs. á árinu 2025. Í því felst að engar breytingar á fyrirkomulagi kostnaðarskiptingar sveitarfélaganna virkjast að svo stöddu, enda áorðnar breytingar á þjónustu að mestu takmarkaðar við aukna tíðni á stofnleiðum. Þegar Nýtt leiðarnet verður tekið í notkun, má búast við að kostnaðarskipting breytist í átt að því að taka mið af íbúafjölda sveitarfélaga. Uppfærður samningur milli aðila skal liggja fyrir við lok samningstíma, þ.e. undir lok árs 2027 og miðað við að hann gildi í fimm ár.

Um samstarfssamninginn

Samstarfssamningurinn er samningur ASH ohf. og Strætó bs. um sameiginlegan rekstur almenningssamgöngukerfis á höfuðborgarsvæðinu. Samningurinn fellur utan við gildissvið laga nr. 120/2016 um opinber innkaup, sbr. 3. mgr. 13. gr. þeirra laga. Gildistími samningsins er allt að þrjú ár.

Samningurinn byggir á *Samkomulagi um rekstur almenningssamgangna, stjórnskipulag og veghald* sem ríkið og sveitarfélögin gerðu með sér þann 21. ágúst 2024. Samkomulagið gerir ráð fyrir að nýtt félag ASH ohf. taki yfir allan rekstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu sem Strætó bs. hefur annast hingað til.

Samstarfssamningurinn lýtur að því að aðilar hans annist í sameiningu rekstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu, en markmið hans til framtíðar er að skipulag og rekstur almenningssamgöngukerfis á höfuðborgarsvæðinu verði alfarið á hendi ASH ohf. og Strætó bs. hverfi alfarið af þeim vettvangi.



Reykjavík



Í samningum eru tilgreindar akstursleiðir samkvæmt fyrirbyggjandi leiðakerfi sem Strætó bs. mun annast á gildistíma samningsins. Gert er ráð fyrir að ASH ohf. leggi fram tímasetta áætlun um yfirtöku á einstökum leiðum. Aðrir hlutar almenningssamgöngukerfisins eru reknir á ábyrgð ASH ohf. Þá hefur ASH ohf. fullt forræði á og gerir ráðstafanir til þess að tryggja miðlæga stjórnun kerfisins.

Sérstaklega er tekið á þeirri staðreynd að rekstrartæki s.s. farþegavagnar sem Strætó bs. mun nýta í rekstri, eru mörg hver komin á tíma og úreldast við lok þessa samstarfssamnings. Tekið er á því í samningnum að kostnaður sem af þessu kann að hljótask sé hluti af rekstri almenningssamgöngukerfis höfuðborgarsvæðisins. Er því gert ráð fyrir að sveitarfélögin sem að Strætó standa, beri ekki sérstök viðbótarútgjöld vegna þessa.

Fjárhagsákvæði samstarfssamningsins gera ráð fyrir að ASH ohf. sé falið að annast millifærslu fjármuna sem sveitarfélögin og ríkið leggja Strætó bs. til vegna þess hluta kerfisins sem Strætó bs. rekur. Í því felst hlutfallsleg hlutdeild hvors fyrirtækis fyrir sig í tekjum af farmiðasölu og rekstrarframlagi ríkis og sveitarfélaga. Hvor aðili greiðir þann rekstrarkostnað sem til fellur vegna þess hluta leiðkerfisins sem þeir bera ábyrgð á og hlutfallslega hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, svo sem kostnaði við miðlæga þjónustu og leiðakerfi. Tekjur sem Strætó bs. hefur af annarri starfsemi, s.s. rekstur akstursþjónustu fyrir fatlað fólk skal haldið sérgreindum í bókhaldi Strætó bs. og alfarið vera utan við samstarf samkvæmt samningi þessum.

Ábendingar og helstu áhættur

Fyrirbyggjandi samningar hafa lengi verið í undirbúningi og ljóst að öll samningagerð hefur verið flókin og tímafrek, en af ýmsum ástæðum hefur stofnun nýs félags um rekstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu tafist og yfirtaka félagsins á verkefnum sem hingað til hafa verið hjá Strætó bs. gengið hægar en vonir stóðu til. Það er fagnaðarefni að fyrirbyggjandi samningar séu fram komnir og nú þarf með skipulegum hætti að takast á við þau verkefni sem snúa að Strætó bs., samdrætti í rekstri félagsins, niðurlagningu á starfsemi einstakra starfspátta og undirbúa framtíð þjónustupátta sem eftir standa.

Í samstarfssamningnum hefur verið teiknuð upp nokkuð skýr mynd af útfösun á umfangi og rekstri Strætó bs. og flutningi verkefna til ASH ohf. Í grein 5.2 er kveðið á um að ASH ohf. leggi til tímasetta áætlun um yfirtöku á einstökum leiðum í rekstri Strætó bs. sem tilgreindar eru í grein 5.1 og er mikilvægt að gera kröfu um að sú vinna verði sett í forgang.

Fjármála- og áhættustýringarsvið leggur jafnframt áherslu á að strax eftir undirritun samninga verði sett af stað vinna við að gera tímasetta áætlun fyrir rekstur Strætó bs. eins og kveðið er á um í grein 6.5. um yfirfærslu verkefna til að lágmarka kostnað sem óhjákvæmilega fylgir rekstri tveggja félaga. Er því beint til stjórnar Strætó bs. að setja sér markmið um að öll verkefni sem flytja á í nýtt félag verði komin í rekstur hjá ASH ohf. eigi síðar en 31.12.2027.





Bent er á mikilvægi þess að aðkoma Reykjavíkurborgar sé skýr vegna útfösunar á rekstri Strætó bs. en fjárhags- og rekstrarlegir hagsmunir borgarinnar eru umtalsverðir bæði vegna verkefna sem fara yfir í nýtt félag og verkefna sem eftir standa, þ.e. rekstur PANT akstursþjónustu fyrir fatlað fólk og aldraða.

Fyrirliggjandi samningar gera ráð fyrir að allur kostnaður við rekstur Strætó bs. verði greiddur með framlögum eigenda að frátöldum fargjaldatekjum eins og verið hefur, að undanskildum eldri greiðslum vegna lána og lífeyrisskuldbindinga og akstri vegna fatlaðs fólks, allt þar til unnt verður að loka þeim rekstri sem snýr að hlutverki ASH ohf. Gert er ráð fyrir 2-3 árum í því sambandi. Sveitarfélögin bera fulla ábyrgð á rekstri Strætó bs. og þeim skuldbindingum sem til staðar eru í efnahag félagsins. Mikilvægt er að hefja nú þegar greiningu á þeim þáttum sem munu standa eftir þegar rekstur almenningssamgangna verður alfarið kominn yfir í nýtt félag, ákveða framtíðar rekstrarfyrirkomulag og gera áætlun um hvernig tekist verður á við fjárhagslegar skuldbindingar sem eftir standa.

Nú þegar nýir samningar taka gildi og leiðakerfin færast smán saman yfir til ASH ohf. fylgir því áhætta að Strætó bs. geti haldið úti mönnun og þjónustu verkefna út samningstímann. Útfösun verkefna þarf því að skipuleggja afar vel í samstarfi við starfsmenn og stjórnendur Strætó bs. sem verða að finna sig örugga innan þeirra tímamarka sem sett eru og tryggja þeim ákveðinn fyrirsjáanleika vegna starfa sinna. Mikilvægt er að sveitarfélögin hafi aðkomu að þessu viðfangsefni eða tryggi með einhverjum hætti að Strætó bs. fái aðstoð við það.

Á sama tíma þarf breytt hlutverk stjórnar og umboð Strætó bs. að vera skýrt, t.d. hvað varðar heimildir félagsins til að taka á sig viðbótarskuldbindingar. Félaginu ber að fara afar varlega og vanda sig, enda gert ráð fyrir að allar viðbætur í rekstri og þjónustu verði ákvarðaðar og fjármagnaðar af nýja félaginu. Ef upp koma undantekningartilvik og taka þarf ákvarðanir sem fara gegn þessari nálgun, þarf umboð stjórnar og stjórnenda að vera skýrt.

Með samningnum fylgir gildandi áætlun ársins 2026 fyrir rekstur Strætó bs. og ASH ohf. skipt niður á rekstur Strætó bs. (PTO), PANT, og ASH ohf. (PTA). Samkvæmt samningi skal áætlun ársins 2027 liggja fyrir þann 1. ágúst 2026. Lögð er áhersla á að áætlunin verði rýnd með ítarlegum hætti. Mikilvægt er að uppbygging ASH ohf. taki mið af hagkvæmni og þeim forsendum sem lágu til grundvallar samkomulags aðila frá ágúst 2024, þannig að framlög eigenda verði í samræmi við áætlanir. Samkvæmt samningi skal áætlunin samþykkt af hálfu eigenda innan þriggja mánaða, þ.e. fyrir 1. nóvember 2026. Á sama tíma er brýnt að Reykjavíkurborg rýni vel þá valkosti sem til staðar eru og taki afstöðu til þess í hvaða farveg þjónusta PANT fari í nánustu framtíð, nú þegar fyrirséðar eru miklar breytingar á rekstri Strætó bs.

Gert er ráð fyrir að fyrirliggjandi þjónustusamningur gildi til ársloka árið 2027. Þetta er því í raun skammtímasamningur. Rök samningsaðila fyrir því að gera skammtímasamning eru að sögn þau að nýtt félag er að stíga sín fyrstu skref í viðamiklu verkefni um rekstur á breyttu almenningssamgöngukerfi höfuðborgarsvæðisins. Margt getur komið upp á



Þessum fyrstu mánuðum sem getur þurft að takast á við í nýjum samningi. Á sama tíma þurfa sveitarfélögin að loka starfsemi Strætó bs. að því leyti sem verkefni flytjast til ASH ohf. Gert er ráð fyrir að nýr samningur verði tilbúinn þremur mánuðum áður en þessi samningur rennur út. Mikilvægt er að tryggja að viðræður milli eigenda fari tímanlega af stað eða eigi síðar en vorið 2027, eigi tímamörk að standast.

Fulltrúar fjármála- og áhættustýringarsviðs áttu fund með fulltrúum SSH í samninganefnd ríkis og sveitarfélaga um almenningssamgöngur til yfirferðar á fyrirliggjandi samningsdrögum, þar sem farið var með ítarlegum hætti yfir þætti sem snúa að skuldbindingum sveitarfélaganna, helstu áhættum og einstökum atriðum samningsins. Fengu fulltrúar sviðsins ítarleg og tæmandi svör við spurningum sínum og byggir umsögn FAS á fyrirliggjandi samningum og upplýsingum sem komu fram á fundi með samninganefnd SSH.

Virðingarfyllst,

Halldóra Káradóttir,
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs.



Reykjavík