



Πανελλήνιος Σύλλογος  
Υπαλλήλων

ΟΑΕΔ – τ. ΟΕΕ – τ. ΟΕΚ

# Η στέγη ως κοινωνικό δικαίωμα: πρόταση για Εθνικό Δημόσιο Οργανισμό Στέγασης και Κοινωνικής Κατοικίας – γιατί το ΝΠΔΔ είναι μονόδρομος απέναντι στη στεγαστική κρίση



Διεθνείς εμπειρίες κοινωνικής κατοικίας και ανάγκη  
σύστασης εθνικού ΝΠΔΔ στην Ελλάδα

Διοίκηση με κοινωνική συμμετοχή: το Διοικητικό Συμβούλιο  
του νέου φορέα στέγασης ως εργαλείο δημοκρατικής διακυβέρνησης



Αθήνα, 2026

## Εισαγωγή

Η πρόσβαση σε αξιοπρεπή κατοικία έχει αναδειχθεί σε ένα από τα κεντρικά κοινωνικά διακυβεύματα της εποχής μας, καθώς η στεγαστική κρίση συμπυκνώνει ανισότητες εισοδήματος, ευάλωτες εργασιακές σχέσεις και χωρικές ανισορροπίες στις πόλεις και την ύπαιθρο. Στο Ελληνικό πλαίσιο, η απουσία σταθερού δημόσιου πυλώνα κοινωνικής κατοικίας, η υποχώρηση του ρόλου του πρώην Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας και η μονομερής έμφαση σε επιδοματικού τύπου μέτρα έχουν αφήσει μεγάλα τμήματα της κοινωνίας εκτεθειμένα στο κόστος στέγης και στην επισφάλεια ενοικίασης.

Η παρούσα εργασία προσεγγίζει τη στέγη ως κοινωνικό δικαίωμα και όχι ως απλό εμπόρευμα, και διερευνά την ανάγκη συγκρότησης ενός Εθνικού Δημόσιου Οργανισμού Στέγασης και Κοινωνικής Κατοικίας με μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Μέσα από συνταγματική, διοικητική, ιστορική και συγκριτική ανάλυση, επιχειρεί να τεκμηριώσει ότι το ΝΠΔΔ δεν είναι μία ακόμη θεσμική επιλογή μεταξύ άλλων, αλλά η μόνη μορφή που μπορεί να εγγυηθεί θεσμική συνέχεια, διοικητικές εγγυήσεις, κοινωνική λογοδοσία και πραγματική άσκηση στεγαστικής πολιτικής προς όφελος των πολλών.

Παράλληλα, η εργασία αντλεί από τις διεθνείς εμπειρίες κοινωνικής κατοικίας, αναδεικνύει καλές πρακτικές δημόσιων και κοινωνικά ελεγχόμενων φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και προτείνει ένα μοντέλο διοίκησης με ουσιαστική κοινωνική συμμετοχή, στο οποίο η φωνή των δικαιούχων, των εργαζομένων και των τοπικών κοινωνιών αποκτά θεσμική θέση στο κέντρο λήψης αποφάσεων.

## Σκοπός και βασική θέση

Η κατοικία δεν είναι δυνατόν να αποτελεί πεδίο εμπορικής διαχείρισης ακινήτων. Το Σύνταγμα τη συνδέει με ειδική κρατική φροντίδα και άρα με μόνιμη δημόσια ευθύνη.[1][4] Ο φορέας που θα σχεδιάζει, θα οργανώνει, θα παράγει, θα παραχωρεί και θα εγγυάται κοινωνική κατοικία δεν μπορεί να έχει εταιρική λογική αξιοποίησης χαρτοφυλακίου. Θα πρέπει να έχει δημόσιο χαρακτήρα, διοικητική λογοδοσία και θεσμικά κατοχυρωμένη κοινωνική αποστολή.[5][6][7]

Η επιλογή της νομικής μορφής δεν επηρεάζει μόνο την οργανωτική δομή του φορέα. Επηρεάζει το αν η στεγαστική πολιτική θα ασκείται με όρους κοινωνικού δικαιώματος, χρηστής διοίκησης, ισότητας και συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας ή αν θα διολισθήσει σε λογική διαχείρισης χαρτοφυλακίου, συμβατικών σχέσεων και μεταβλητών επιχειρησιακών προτεραιοτήτων.[8][9][5][10]

### 1. Η συνταγματική βάση της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής

Το άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος ορίζει ότι «η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που τη στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους».[1][4] Η διατύπωση αυτή δεν συγκροτεί απλή πολιτική κατεύθυνση ή συμβολική αναφορά, αλλά επιβεβαιώνει ειδική κρατική ευθύνη για την κατοικία ως βασικό κοινωνικό αγαθό.[1][4]

Συναφώς, η συνταγματική αρχιτεκτονική του κοινωνικού κράτους και της διοικητικής ευθύνης του κράτους δεν επιτρέπει να αντιμετωπιστεί η στεγαστική πολιτική ως απλή τεχνική ή επενδυτική λειτουργία. Όταν το Σύνταγμα αναθέτει ειδική φροντίδα, ο κεντρικός οργανωτικός φορέας άσκησης της πολιτικής οφείλει να είναι φορέας δημοσίου δικαίου, δηλαδή ΝΠΔΔ, ώστε η κρατική ευθύνη να ενσωματώνεται θεσμικά και όχι να «μεταφράζεται» σε εταιρική διαχείριση.[1][4][8]

Η συνταγματική αυτή επιλογή συνδέεται και με την αρχή της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας. Η πρόσβαση στην κατοικία δεν μπορεί να εξαρτάται από μεταβλητές επιχειρησιακές στρατηγικές, από αλλαγές μοντέλου διαχείρισης ή από διαδοχικά «projects» στεγαστικής πολιτικής, αλλά απαιτεί μόνιμο, σταθερό και προβλέψιμο δημόσιο θεσμό με αντοχή στον χρόνο και στις κυβερνητικές μεταβολές.[8][9][11]

Για τον λόγο αυτό, η συνταγματική ειδική φροντίδα του Κράτους για την κατοικία δεν εξαντλείται σε χρηματοδοτικά προγράμματα ή επιδοματικές παρεμβάσεις. Απαιτεί οργανωτικό σχήμα που να εγγυάται θεσμική συνέχεια, κοινωνικό προσανατολισμό και υποχρέωση δημόσιας λογοδοσίας, δηλαδή κατεξοχήν ΝΠΔΔ.[1][4][8]

## **2. Η στεγαστική πολιτική ως άσκηση δημόσιας εξουσίας**

Ο νέος φορέας δεν θα έχει ως αποστολή απλώς την κατοχή, εκμετάλλευση ή τεχνική διαχείριση ακινήτων. Θα κρίνει ποιοι είναι δικαιούχοι κοινωνικής κατοικίας, με ποια κριτήρια, ποια μοριοδότηση, ποιες προτεραιότητες, ποιο κοινωνικό μίσθωμα, ποια διάρκεια παραχώρησης, ποιες ενστάσεις θα γίνονται αποδεκτές, ποιες ανακλήσεις και ποιοι επανέλεγκτοι θα ισχύουν.[1][4]

Οι πράξεις αυτές δεν είναι ουδέτερες συναλλαγές της αγοράς. Συνιστούν κατεξοχήν άσκηση δημόσιας εξουσίας, αφού παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα για τους διοικούμενους και επηρεάζουν άμεσα δικαιώματα και έννομα συμφέροντα.[8][9][12] Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να έχουν χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, να είναι αιτιολογημένες, να προσβάλλονται ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης και να υπάγονται στον ακυρωτικό και δικαστικό έλεγχο που αντιστοιχεί σε κρατική κοινωνική λειτουργία.[8][6][9]

Όταν ένας φορέας κατανέμει κοινωνικό δικαίωμα και διαχειρίζεται κοινωνικά δεσμευμένους δημόσιους πόρους, δεν μπορεί να λειτουργεί με λογική πελάτη-παρόχου ή με όρους εμπορικού αντισυμβαλλόμενου. Οφείλει να λειτουργεί ως ΝΠΔΔ.[8][9][6]

Η επιλογή αυτή είναι αναγκαία και για έναν ακόμη λόγο: μόνο σε καθεστώς ΝΠΔΔ τα κριτήρια πρόσβασης, οι όροι μοριοδότησης, οι πίνακες κατάταξης και οι αποφάσεις παραχώρησης ή αποκλεισμού μπορούν να υπάγονται καθαρά στην αρχή της ισότητας, της μη διάκρισης και της δεσμευμένης διοικητικής δράσης. Σε εταιρικό σχήμα, οι ίδιες λειτουργίες μπορούν ευκολότερα να υποχωρήσουν σε εσωτερικούς κανονισμούς ή επιχειρησιακές πολιτικές, με ασθενέστερες εγγυήσεις οριζόντιας και ελέγξιμης εφαρμογής.[8][9][5][10]

Συνεπώς, το ΝΠΔΔ δεν είναι μόνο η μορφή που επιτρέπει την έκδοση διοικητικών πράξεων. Είναι και η μορφή που εξασφαλίζει ότι οι κανόνες πρόσβασης στην κοινωνική κατοικία θα έχουν δημόσιο, αντικειμενικό και καθολικά δεσμευτικό χαρακτήρα, όπως αρμόζει σε πολιτική κοινωνικού δικαίωματος.[8][9][11]

## **3. Θεσμική συνέχεια: ΟΕΚ – ΟΑΕΔ – ΔΥΠΙΑ**

Η θεσμική ιστορία της εργατικής και κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα δεν είναι ουδέτερη. Ο πρώην Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ) υπήρξε φορέας με σαφή δημόσια και κοινωνική αποστολή. Μετά την κατάργησή του, ο ΟΑΕΔ κατέστη καθολικός διάδοχος και υπεισήλθε σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργηθέντων ΟΕΚ και ΟΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 35 του ν. 4144/2013.[2][13][14]

Στη συνέχεια, ο ΟΑΕΔ μετονομάστηκε σε Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΙΑ) με τον ν. 4921/2022, ο οποίος προβλέπει ότι η ΔΥΠΙΑ αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.[3] Η

νομοθετική γραμμή είναι συνεπώς σαφής: ΟΕΚ, ΟΑΕΔ ως καθολικός διάδοχος και ΔΥΠΑ κινούνται διαχρονικά στο πεδίο των ΝΠΔΔ.[2][13][3]

Μια επιλογή νέου εθνικού φορέα στέγασης με μορφή Ανώνυμης Εταιρείας ή άλλου ΝΠΔ θα διέκοπτε αυτή τη θεσμική συνέχεια. Θα σήμαινε ότι η στεγαστική πολιτική αποσπάται από τον κορμό της δημόσιας κοινωνικής διοίκησης και επανιδρύεται με όρους εταιρικής λογικής. Αυτό θα ήταν θεσμικά ανακόλουθο και πολιτικά προβληματικό, ιδίως όταν πρόκειται για συνέχεια αρμοδιοτήτων, περιουσίας και κοινωνικών υποχρεώσεων που κατάγονται από δημόσιους φορείς.[2][13][3]

Επιπλέον, η θεσμική συνέχεια δεν αφορά μόνο την τυπική διαδοχή αρμοδιοτήτων. Αφορά και τη συσσώρευση δημόσιας τεχνογνωσίας, διοικητικής μνήμης και υπηρεσιακής εμπειρίας σε ένα πεδίο που απαιτεί μακροχρόνιο σχεδιασμό. Η κοινωνική κατοικία δεν μπορεί να στηρίζεται κάθε λίγα χρόνια σε νέα εταιρικά σχήματα, νέες νομικές κατασκευές και νέα κέντρα βάρους. Χρειάζεται μόνιμο φορέα που να διατηρεί, να εξελίσσει και να μεταφέρει θεσμική μνήμη.[11][3][8]

Το ΝΠΔΔ είναι η μόνη μορφή που υπηρετεί πειστικά αυτή τη συνέχεια. Η διαδοχή ΟΕΚ–ΟΑΕΔ–ΔΥΠΑ είναι θεσμική απόδειξη ότι η στεγαστική πολιτική στην ελληνική έννομη τάξη ανήκει στον χώρο της δημόσιας κοινωνικής διοίκησης και όχι στον χώρο των εταιρικών μορφών.[2][13][3]

#### **4. Η περιουσία του πρώην ΟΕΚ ως κοινωνικά δεσμευμένη περιουσία**

Η περιουσία του πρώην ΟΕΚ δεν είναι ένα χαρτοφυλάκιο ακινήτων ιδιωτών. Συνδέθηκε ιστορικά με εργατικές και εργοδοτικές εισφορές, με κοινωνικά στεγαστικά προγράμματα, με εργατική κατοικία, με παραχωρήσεις κατοικιών και στεγαστικά δάνεια, καθώς και με δεσμεύσεις υπέρ συγκεκριμένων κατηγοριών δικαιούχων.[2][13][15]

Η καταγωγή αυτή προσδίδει στην περιουσία χαρακτήρα κοινωνικά δεσμευμένης περιουσίας. Δεν πρόκειται για περιουσία προς «ελεύθερη αξιοποίηση» ή για κεφάλαιο που επιτρέπεται να μετατραπεί σε αντικείμενο εμπορικής στρατηγικής. Αντίθετα, είναι θεσμικά προορισμένη να υπηρετεί τη δημόσια αποστολή της κοινωνικής κατοικίας.[2][13][15]

Η υπαγωγή μιας τέτοιας περιουσίας σε φορέα εταιρικής μορφής δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο μετατόπισης του σκοπού: από τη θεσμική κοινωνική δέσμευση προς τη λογική των αποδόσεων, του χαρτοφυλακίου και της «αξιοποίησης» με όρους αγοράς. Το ΝΠΔΔ είναι η ενδεδειγμένη μορφή ακριβώς επειδή δεσμεύει την περιουσία αυτή στον κοινωνικό σκοπό και περιορίζει τη δυνατότητα διολίσθησης σε εμπορική εκμετάλλευση.[2][13][3]

Υπάρχει όμως και μία πρόσθετη κρίσιμη διάσταση. Όσο ο κεντρικός φορέας κοινωνικής κατοικίας έχει εταιρική μορφή και συμμετέχει με όρους «αξιοποίησης» στον χώρο της αγοράς ακινήτων, τόσο θολώνει η διάκριση ανάμεσα στον ρυθμιστή και στον «παίκτη» της αγοράς. Το κράτος οφείλει να ρυθμίζει την αγορά κατοικίας υπέρ του γενικού συμφέροντος, όχι να εμφανίζεται μέσω εταιρικού οχήματος ως κάτοχος και αξιοποιητής χαρτοφυλακίου με ίδια στρατηγική στην ίδια αγορά.[5][10][7]

Το ΝΠΔΔ αποτρέπει αυτή τη σύγκρουση ρόλων. Καθλώνει θεσμικά τον φορέα στον χώρο της κοινωνικής προστασίας και της δημόσιας αποστολής και δεν του επιτρέπει να μετατραπεί σε παράλληλο κρατικό «παίκτη» real estate με διαφορετικά ή μικτά κίνητρα.[8][9][11]

#### **5. Διαφάνεια, λογοδοσία και διοικητικός έλεγχος**

Ο νέος φορέας θα διαχειρίζεται δημόσιους και ευρωπαϊκούς πόρους, θα αναθέτει έργα, θα καταρτίζει μητρώα δικαιούχων, θα παρακολουθεί κοινωνικά μισθώματα, θα συνάπτει συμβάσεις και θα εκδίδει πράξεις που επηρεάζουν πολίτες. Σε τέτοιο πεδίο, η νομική μορφή έχει άμεση επίπτωση στις εγγυήσεις διαφάνειας, λογοδοσίας και νομιμότητας.[5][10][16]

Το ΝΠΔΔ παρέχει καθαρότερο και ισχυρότερο πλαίσιο δημόσιου ελέγχου. Η σύνδεσή του με το διοικητικό δίκαιο, τη δημόσια λογοδοσία και το καθεστώς οργανισμού δημοσίου δικαίου είναι θεσμικά ευθύγραμμη. Αντίθετα, οι Α.Ε. του Δημοσίου λειτουργούν με υβριδικό καθεστώς, όπου η λογική εταιρικού οργάνου, η σχέση μετόχου–διοίκησης και οι κανόνες ιδιωτικού δικαίου δημιουργούν ασάφειες ως προς το βάθος του δημόσιου ελέγχου και το εύρος της λογοδοσίας.[5][10][7]

Σε έναν φορέα που θα αντιμετωπίζει τη στέγη ως κοινωνικό δικαίωμα, η θεσμική επιλογή δεν μπορεί να αφήνει γκρίζες ζώνες. Πρέπει να επιλέγεται η μορφή που μεγιστοποιεί τις εγγυήσεις νομιμότητας, διαφάνειας και διοικητικής λογοδοσίας, δηλαδή το ΝΠΔΔ.[5][10][16]

Επιπροσθέτως, μόνο σε καθεστώς ΝΠΔΔ ενεργοποιούνται με πλήρη ένταση και συνοχή οι γενικές αρχές της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου. Οι αρχές αυτές λειτουργούν ως ουσιαστικά φίλτρα ελέγχου της διοικητικής δράσης, επιβάλλοντας αιτιολόγηση, συνέπεια, μη αιφνιδιασμό και ουσιαστικό μέτρο στις αποφάσεις που θίγουν τον πολίτη.[8][9][11]

Έτσι, η υπεροχή του ΝΠΔΔ δεν συνίσταται μόνο στο ότι παράγει διοικητικές πράξεις, αλλά και στο ότι υποχρεώνει τον φορέα να ενεργεί υπό ένα πλέγμα δημόσιων αρχών που προστατεύουν ουσιαστικά τον δικαιούχο και καθιστούν τη διοίκηση πραγματικά ελέγξιμη.[8][9][6]

## **6. Οι δικαιούχοι κοινωνικής κατοικίας ως φορείς δικαιώματος και όχι ως «πελάτες»**

Ο δικαιούχος κοινωνικής κατοικίας δεν είναι πελάτης αγοράς. Είναι πολίτης και νοικοκυριό που αιτείται πρόσβαση σε κοινωνική παροχή με βάση αντικειμενικά κριτήρια, κοινωνική μοριοδότηση και συγκεκριμένη διοικητική διαδικασία.[8][9][6]

Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να απολαμβάνει πλήρεις διοικητικές εγγυήσεις: δικαίωμα ενημέρωσης, αιτιολογημένης απόφασης, ένστασης, διοικητικής και δικαστικής προστασίας, έλεγχο της αρχής της ισότητας και της χρηστής διοίκησης. Η μορφή ΝΠΔΔ υπηρετεί ακριβώς αυτή τη λογική.[8][9][6]

Αντίθετα, η μορφή Α.Ε. ή άλλου ΝΠΙΔ τείνει να ιδιωτικοποιεί τη σχέση, μετατρέποντας τον δικαιούχο σε αντισυμβαλλόμενο ή ωφελούμενο μιας εταιρικής δομής. Έτσι υποβαθμίζεται η ιδιότητά του ως φορέα δικαιώματος και ενισχύεται μια λογική συμβολαίου ή εξυπηρέτησης, ασύμβατη με τον πυρήνα της κοινωνικής κατοικίας.[5][6][17]

Επιπλέον, μόνο ένα ΝΠΔΔ μπορεί να οργανώσει την πρόσβαση στην κατοικία ως ενιαίο καθεστώς δημόσιων κανόνων που εφαρμόζονται οριζόντια και μετρήσιμα σε όλους. Αυτή η οριζόντια κανονιστικότητα είναι κρίσιμη ώστε να αποφεύγονται αποκλίσεις ανά πρόγραμμα, ανά έργο ή ανά επιχειρησιακή επιλογή, οι οποίες σε εταιρικά σχήματα μπορούν να εμφανίζονται ως επιτρεπτές διαφοροποιήσεις, ενώ στην πράξη παράγουν άνιση μεταχείριση.[8][9][5]

Το ΝΠΔΔ, συνεπώς, δεν προστατεύει μόνο τη διαδικασία. Προστατεύει και τη δημόσια ποιότητα του ίδιου του δικαιώματος, δηλαδή ότι ο δικαιούχος θα κρίνεται με ενιαίους, αντικειμενικούς, ελέγξιμους και κοινωνικά δίκαιους κανόνες.[11][8][9]

## **7. ΝΠΔΔ ή Ανώνυμη Εταιρεία;**

Η δημόσια συζήτηση για τον νέο φορέα στέγασης έχει αναδείξει το δίλημμα αν ο οργανισμός πρέπει να έχει μορφή τύπου ΟΕΚ, δηλαδή ΝΠΔΔ, ή μορφή Ανώνυμης Εταιρείας. Το δίλημμα αυτό δεν αφορά δύο ισοδύναμες τεχνικές λύσεις. Αφορά δύο διαφορετικά πρότυπα κράτους, κοινωνικής πολιτικής και νομικής προστασίας.[1][4][5]

### **7.1 Νομική διαφορά ΝΠΔΔ και Α.Ε.**

Τα ΝΠΔΔ είναι νομικά πρόσωπα που λειτουργούν χάριν δημοσίου σκοπού και διέπονται ως προς τη σύσταση και τη λειτουργία τους από το δημόσιο δίκαιο.[8][9][12] Οι Ανώνυμες Εταιρείες, ακόμη και όταν ανήκουν στο Δημόσιο ή εντάσσονται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με βασικό οργανωτικό πυρήνα το εταιρικό δίκαιο.[5][10][7]

Αυτή η διάκριση καθορίζει τη φύση των πράξεων, τη μορφή της διοίκησης, το βάθος του ελέγχου, την έκταση της δικαστικής προστασίας και τελικά τον χαρακτήρα της πολιτικής που ασκείται. Για τον πυρήνα της κοινωνικής κατοικίας, η επιλογή μορφής είναι καθοριστικό θεσμικό ζήτημα.[5][6][12]

### **7.2 Γιατί η Α.Ε. είναι ακατάλληλη για την κοινωνική κατοικία**

Η Α.Ε. οργανώνεται γύρω από εταιρικά όργανα, από λογικές διαχείρισης χαρτοφυλακίου, από στόχους αποδοτικότητας και από ένα πλαίσιο ιδιωτικού δικαίου. Ακόμη και όταν υπηρετεί δημόσιο σκοπό, παραμένει θεσμικά καταλληλότερη για εμπορικές δραστηριότητες, τεχνικές υποδομές ή αξιοποίηση περιουσίας και όχι για τον κεντρικό πυρήνα μιας κοινωνικής πολιτικής που κατανέμει ένα συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό.[5][10][7]

Σε έναν εθνικό φορέα κοινωνικής κατοικίας, η μορφή Α.Ε. μετατοπίζει αναπόφευκτα το κέντρο βάρους από το ερώτημα «ποιος δικαιούται και με ποιες εγγυήσεις κοινωνική κατοικία» στο ερώτημα «πώς αξιοποιείται αποτελεσματικότερα το στεγαστικό χαρτοφυλάκιο». Η μετατόπιση αυτή είναι κοινωνικά και πολιτικά λανθασμένη, γιατί υποβαθμίζει το δικαίωμα σε αντικείμενο διαχείρισης.[5][6]

Ταυτόχρονα, η εταιρική μορφή ενέχει αυξημένο κίνδυνο μελλοντικών μετασχηματισμών, σταδιακής αποσύνδεσης από τον κοινωνικό σκοπό ή και έμμεσης ιδιωτικοποίησης «δια της πλαγίας», μέσω αλλαγής εταιρικής δομής, μεταβολής συμμετοχών, εισόδου άλλων φορέων ή αναπροσανατολισμού του εταιρικού αντικειμένου. Αντίθετα, το ΝΠΔΔ είναι θεσμικά πιο σταθερό, δυσκολότερα ιδιωτικοποιήσιμο και σαφώς περισσότερο θωρακισμένο απέναντι σε μελλοντική εμπορευματοποίηση της κοινωνικής κατοικίας.[5][10][7][8][9]

### **7.3 Συνταγματικός και δικαστικός έλεγχος**

Η επιστημονική επεξεργασία έχει αναδείξει ότι η επιλογή φορέων ιδιωτικού δικαίου μπορεί να λειτουργήσει ως τεχνική αποδυνάμωσης του ακυρωτικού ελέγχου σε τομείς δημόσιας πολιτικής.[6] Στο πεδίο της κοινωνικής κατοικίας, αυτό είναι ιδιαιτέρως προβληματικό, γιατί ο πολίτης πρέπει να μπορεί να αμφισβητεί ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης αποκλεισμούς, ανακλήσεις, μοριοδοτήσεις και άλλες πράξεις που θίγουν το κοινωνικό του δικαίωμα.[8][6][9]

Η μορφή Α.Ε. ενέχει, συνεπώς, πραγματικό κίνδυνο αποδυνάμωσης των εγγυήσεων διοικητικής και δικαστικής προστασίας. Αντίθετα, η μορφή ΝΠΔΔ διασφαλίζει ότι ο φορέας εντάσσεται στον κλασικό κορμό του διοικητικού δικαίου και ότι οι κρίσιμες πράξεις του θα υπόκεινται σε πλήρη έλεγχο νομιμότητας.[8][6][9]

## 7.4 Κοινωνική νομιμοποίηση

Η στεγαστική κρίση συνδέεται με κοινωνική ανασφάλεια, ανασφάλεια ενοικίασης, αίσθημα αποκλεισμού και δυσπιστία προς τους θεσμούς. Σε αυτό το περιβάλλον, η ίδρυση ενός φορέα εταιρικής μορφής για την κοινωνική κατοικία ενισχύει εύλογα την υποψία ότι η κρίση αντιμετωπίζεται ως πεδίο αξιοποίησης και όχι ως πεδίο κοινωνικής προστασίας.[1][4][18]

Η μορφή ΝΠΔΔ στέλνει ακριβώς το αντίθετο μήνυμα: ότι η Πολιτεία αναλαμβάνει άμεσα, δημόσια και θεσμικά την ευθύνη για το δικαίωμα στη στέγη. Η κοινωνική πολιτική κατοικίας δεν μπορεί να στηριχθεί σε φορέα που εκπέμπει εταιρική λογική. Χρειάζεται θεσμό κοινωνικής νομιμοποίησης. [1][4][5]

### 8. Η «ευελιξία» της Α.Ε. ή του ΝΠΔΔ ως ψευδοδίλημμα — ΝΠΔΔ με ειδικό επιχειρησιακό καθεστώς

Το βασικό επιχείρημα υπέρ ιδιωτικοδικαιϊκών μορφών, ιδίως υπέρ της Ανώνυμης Εταιρείας ή άλλου ΝΠΔΔ, είναι η λεγόμενη «ευελιξία»: ταχύτερες διαδικασίες, ευκολότερες προσλήψεις εξειδικευμένου προσωπικού, ταχύτερες αναθέσεις, δυνατότητα συμπράξεων, επιχειρησιακή προσαρμοστικότητα και αποφυγή της διοικητικής δυσκαμψίας.[11][5][10]

Το επιχείρημα αυτό δεν πρέπει να υποτιμάται. Ένας εθνικός φορέας κοινωνικής κατοικίας δεν μπορεί να είναι διοικητικά αργός, γραφειοκρατικός ή ανίκανος να ωριμάζει και να υλοποιεί έργα. Η στεγαστική κρίση απαιτεί ταχύτητα, τεχνική επάρκεια, διοικητικό συντονισμό, πρόσβαση σε χρηματοδοτικά εργαλεία και δυνατότητα συνεργασίας με δήμους, δημόσιους φορείς, κοινωνικούς οργανισμούς και αναδόχους.[11][18][19]

Όμως από την ανάγκη επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας δεν προκύπτει ότι ο κεντρικός φορέας πρέπει να έχει εταιρική μορφή. Η επιλογή δεν είναι ανάμεσα σε ένα δυσκίνητο ΝΠΔΔ και σε μια εύελικτη Α.Ε. Αυτό είναι ψευδοδίλημμα.[11][5][10]

Η ορθή θεσμική λύση είναι η σύσταση ΝΠΔΔ με ειδικό επιχειρησιακό καθεστώς, ώστε να συνδυάζεται ο δημόσιος χαρακτήρας με την αποτελεσματική υλοποίηση της στεγαστικής πολιτικής. [11][3][10]

Ειδικότερα, ο ιδρυτικός νόμος μπορεί και πρέπει να προβλέψει ειδικές ρυθμίσεις για:

- τη δημιουργία ισχυρής τεχνικής υπηρεσίας και μονάδας ωρίμανσης στεγαστικών έργων,
- ειδικές διαδικασίες ταχείας προετοιμασίας μελετών, αδειοδοτήσεων και προγραμματικών συμβάσεων,
- δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με ΟΤΑ, πανεπιστήμια, δημόσιους φορείς και κοινωνικούς οργανισμούς,
- ειδικά μητρώα τεχνικών, κοινωνικών, νομικών και οικονομικών συμβούλων,
- χρήση συμφωνιών-πλαίσιο, δημόσιων συμβάσεων και ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων,
- ειδικό στεγαστικό ταμείο ή ειδικό λογαριασμό για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων κοινωνικής κατοικίας,
- δυνατότητα πρόσληψης εξειδικευμένου μόνιμου επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού με διαφανείς αλλά ταχείες διαδικασίες,
- υποχρεωτικό ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο και δημόσιο απολογισμό,

- σύστημα εσωτερικού ελέγχου, αξιολόγησης και κοινωνικής λογοδοσίας.[11]

Με αυτόν τον τρόπο, το ΝΠΔΔ δεν ταυτίζεται με διοικητική ακινησία. Αντίθετα, συγκροτείται ως σύγχρονος δημόσιος οργανισμός κοινωνικής κατοικίας, με θεσμικές εγγυήσεις αλλά και επιχειρησιακή ικανότητα.[11][10]

Πρέπει επίσης να διακριθεί καθαρά ο πυρήνας της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής από τα επιμέρους τεχνικά ή διαχειριστικά εργαλεία. Ο πυρήνας —δηλαδή η κοινωνική αποστολή, τα κριτήρια δικαιούχων, τα μητρώα, η μοριοδότηση, οι παραχωρήσεις, τα κοινωνικά μισθώματα, οι ενστάσεις, οι ανακλήσεις, η προστασία της περιουσίας του πρώην ΟΕΚ και η συνολική ευθύνη παραγωγής κοινωνικής κατοικίας— πρέπει να ανήκει αποκλειστικά σε ΝΠΔΔ.[11][8][9]

Αυτό δεν αποκλείει το ΝΠΔΔ να αξιοποιεί επιμέρους εργαλεία υλοποίησης. Μπορεί να συνεργάζεται με δήμους, να αναθέτει έργα, να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις, να αξιοποιεί τεχνικούς συμβούλους, να συμμετέχει σε ευρωπαϊκά προγράμματα και να οργανώνει ειδικές μονάδες υλοποίησης. Όλες όμως αυτές οι μορφές συνεργασίας πρέπει να τελούν υπό τον έλεγχο του δημόσιου φορέα και να υπηρετούν δεσμευτικά τον κοινωνικό στεγαστικό σκοπό.[11][5][10]

Συνεπώς, δεν υποστηρίζεται ότι κάθε δημόσια Ανώνυμη Εταιρεία είναι εξ ορισμού αδιαφανής ή παράνομη. Υποστηρίζεται κάτι ακριβέστερο και θεσμικά ισχυρότερο: ότι για τον κεντρικό φορέα κοινωνικής κατοικίας, ο οποίος θα κατανέμει κοινωνικές παροχές, θα εκδίδει πράξεις που επηρεάζουν δικαιώματα, θα διαχειρίζεται κοινωνικά δεσμευμένη περιουσία και θα υλοποιεί συνταγματικά θεμελιωμένη δημόσια αποστολή, η μορφή Α.Ε. ή ΝΠΙΔ ειδικού σκοπού είναι θεσμικά κατώτερη και κοινωνικά ακατάλληλη σε σχέση με το ΝΠΔΔ.[11][5][6][7]

Η αποτελεσματικότητα, επομένως, δεν πρέπει να αναζητηθεί στην ιδιωτικοποίηση της νομικής μορφής, αλλά στον σωστό σχεδιασμό του δημόσιου φορέα. Το ζητούμενο είναι ένας ισχυρός, μόνιμος, λογοδοτούμενος και επιχειρησιακά ικανός δημόσιος οργανισμός: όχι μια εταιρική δομή που θα μεταφέρει το κέντρο βάρους από το κοινωνικό δικαίωμα στη διαχείριση χαρτοφυλακίου. [11][5][10]

Η αληθινή επιλογή δεν είναι «δημόσιος χαρακτήρας ή αποτελεσματικότητα». Η αληθινή επιλογή είναι ανάμεσα σε έναν αποτελεσματικό δημόσιο θεσμό κοινωνικής κατοικίας και σε μια εταιρική μορφή που, ακόμη και αν ανήκει στο Δημόσιο, δεν παρέχει το ίδιο επίπεδο θεσμικής εγγύησης, κοινωνικής λογοδοσίας και διοικητικής προστασίας των δικαιούχων.[11][5][10]

### **9. Δομική στεγαστική κρίση: χρειάζεται μόνιμος θεσμός, όχι σχήμα project**

Η στεγαστική κρίση στην Ελλάδα έχει δομικά και όχι συγκυριακά χαρακτηριστικά: υψηλή στεγαστική επιβάρυνση, ασυμμετρία μεταξύ μισθών και ενοικίων, χαμηλό απόθεμα κοινωνικής κατοικίας, αναξιοποίητη δημόσια και κοινωνική περιουσία και μοντέλο πολιτικής που στηρίζεται δυσανάλογα σε επιδοτήσεις της ζήτησης.[18][19]

Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η λύση δεν μπορεί να είναι ένας προσωρινός φορέας ειδικού σκοπού ή ένα project vehicle. Χρειάζεται θεσμός με διάρκεια, θεσμική μνήμη, δημόσια αποστολή και διαρκή παραγωγική λειτουργία. Το ΝΠΔΔ είναι μορφή που αντιστοιχεί σε σταθερή δημόσια λειτουργία και όχι σε παροδικό διαχειριστικό εργαλείο.[18][19][1]

Η ανάγκη αυτή συνδέεται και με τη χωρική δικαιοσύνη. Η κοινωνική κατοικία δεν αφορά μόνο αριθμό κατοικιών, αλλά και το πού βρίσκονται αυτές, πώς συνδέονται με μεταφορές, σχολεία, κοινωνικές υπηρεσίες, εργασία και γειτονιές μικτής κοινωνικής σύνθεσης. Ένα ΝΠΔΔ, σε οργανική

σχέση με το κράτος και τους ΟΤΑ, μπορεί να υπηρετήσει καλύτερα τον χωρικό σχεδιασμό και να αποτρέψει τη γεωγραφική αναπαραγωγή αποκλεισμών ή την επιλογή τοποθεσιών αποκλειστικά με κριτήριο την αγοραία απόδοση.[19][20][21][11]

Επομένως, το ΝΠΔΔ είναι καταλληλότερο όχι μόνο για λόγους νομικής μορφής, αλλά και επειδή ενσωματώνει τη δυνατότητα μακροχρόνιου στεγαστικού σχεδιασμού που συνδέει το δικαίωμα στη στέγη με τον χώρο, την κοινότητα και την κοινωνική συνοχή.[18][19][11]

### **10. Θεσμική σύνθεση Διοικητικού Συμβουλίου: κοινωνικοί εταίροι, δικαιούχοι και κοινωνία των πολιτών**

Η μορφή του ΝΠΔΔ δεν αφορά μόνο το εφαρμοστέο δίκαιο και το καθεστώς ελέγχου. Αφορά και τη δυνατότητα συγκρότησης ενός Διοικητικού Συμβουλίου με θεσμική και κοινωνική αντιπροσώπευση, κάτι κρίσιμο για έναν φορέα που θα ασκεί κοινωνική στεγαστική πολιτική σε εθνική κλίμακα.[8][9]

Σε ένα ΝΠΔΔ είναι θεσμικά φυσικό και οργανωτικά εύλογο να συμμετέχουν στο Δ.Σ. κοινωνικοί εταίροι, εκπρόσωποι εργαζομένων, εκπρόσωποι ΟΤΑ, επιστημονικοί φορείς και εκπρόσωποι των ίδιων των δικαιούχων. Αντίθετα, σε μια Α.Ε. ο βασικός κανόνας είναι ότι το Δ.Σ. εκπροσωπεί την εταιρεία και, έμμεσα, τον μέτοχο ή τους μετόχους, ενώ η συμμετοχή κοινωνικών εταίρων δεν εντάσσεται στον πυρήνα της εταιρικής διακυβέρνησης αλλά απαιτεί εξαιρετικές και εξωτερικές ρυθμίσεις.[5][10][7]

#### **10.1 Γιατί έχει σημασία ένα πολυμελές, κοινωνικά αντιπροσωπευτικό Δ.Σ.**

Η κοινωνική κατοικία δεν αφορά απλώς τεχνική διαχείριση κτιρίων. Αφορά επιλογή δικαιούχων, ιεράρχηση κοινωνικών αναγκών, χωρική στόχευση, σχέση με τους δήμους, κοινωνική συνοχή στις γειτονίες, προστασία ενοικιαστών, διαχείριση κοινωνικά δεσμευμένης περιουσίας και διαρκή λογοδοσία απέναντι στην κοινωνία.[18][19][22]

Για τον λόγο αυτό, ένα Διοικητικό Συμβούλιο του νέου ΝΠΔΔ πρέπει να περιλαμβάνει, ενδεικτικά:

- εκπροσώπους του αρμόδιου Υπουργείου,
- εκπροσώπους εργαζομένων και συνδικαλιστικών οργανώσεων,
- εκπροσώπους ΟΤΑ,
- εκπροσώπους επιστημονικών/τεχνικών φορέων,
- εκπροσώπους δικαιούχων ή ενοικιαστών κοινωνικής κατοικίας και οικοδόμων,
- πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με εμπειρία στην κοινωνική πολιτική, στην πολεοδομία και στη στεγαστική διακυβέρνηση.

Μια τέτοια σύνθεση ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση, μειώνει τον κίνδυνο διοικητικής απομόνωσης, καθιστά πιο δύσκολη την αυθαίρετη μετατόπιση του σκοπού και παράγει καλύτερες αποφάσεις, επειδή στο ανώτατο όργανο ακούγονται οι φωνές όσων σχεδιάζουν, εφαρμόζουν και βιώνουν τη στεγαστική πολιτική.[23][24]

#### **10.2 Γαλλία: εκπρόσωποι ενοικιαστών στα διοικητικά συμβούλια των HLM**

Η Γαλλική εμπειρία είναι ιδιαίτερος σημαντική, γιατί αποδεικνύει ότι η συμμετοχή των ίδιων των ενοικιαστών στα διοικητικά συμβούλια οργανισμών κοινωνικής κατοικίας είναι όχι μόνο εφικτή αλλά και θεσμικά κατοχυρωμένη. Σύμφωνα με τη Γαλλική κοινοβουλευτική και διοικητική

πληροφόρηση, στους οργανισμούς HLM οι ενοικιαστές διαθέτουν εκλεγμένους εκπροσώπους στο συμβούλιο διοίκησης, με ουσιαστικό ρόλο στις σημαντικές αποφάσεις.[25][26]

Ειδικότερα, στα δημόσια HLM οι ενοικιαστές διαθέτουν τρεις έως πέντε εκλεγμένους αντιπροσώπους στα διοικητικά συμβούλια, ενώ στις ανώνυμες εταιρείες HLM προβλέπονται τρεις εκπρόσωποι ενοικιαστών.[25] Η ίδια η Γαλλική κρατική ενημέρωση επισημαίνει ότι οι εκπρόσωποι ενοικιαστών έχουν αποστολή να υπερασπίζονται τα δικαιώματα των ενοικιαστών στα σημαντικά στάδια λήψης αποφάσεων των οργανισμών κοινωνικής κατοικίας.[26]

Αυτό το παράδειγμα είναι εξαιρετικά χρήσιμο για την ελληνική συζήτηση. Δείχνει ότι η συμμετοχή των δικαιούχων στο ανώτατο διοικητικό όργανο δεν αποτελεί «συνδικαλιστική διεκδίκηση» ή ιδιορρυθμία, αλλά αναγνωρισμένη καλή πρακτική κοινωνικής διακυβέρνησης στον τομέα της στέγασης.[25][26]

### **10.3 Αυστρία – Βιέννη: δημόσια στεγαστική διοίκηση με θεσμοθετημένα κανάλια συμμετοχής**

Η Βιέννη διαθέτει ένα από τα ισχυρότερα δημόσια συστήματα κοινωνικής κατοικίας στην Ευρώπη, με περίπου 220.000 δημοτικά διαμερίσματα και περίπου 200.000 συνεταιριστικές κατοικίες, ενώ η Wiener Wohnen λειτουργεί ως ο βασικός δημόσιος διαχειριστής του δημοτικού αποθέματος.[20][21][27][28]

Παράλληλα, η Βιεννέζικη στεγαστική πολιτική δεν εξαντλείται στην κεντρική διοίκηση. Περιλαμβάνει θεσμούς υποστήριξης και συμμετοχής ενοικιαστών, συμβουλευτικές δομές, μηχανισμούς επίλυσης διαφορών, δωρεάν συμβουλευτικές υπηρεσίες της πόλης και οργανωμένα κανάλια νομικής και κοινωνικής υποστήριξης των ενοικιαστών.[29][30] Η ύπαρξη tenants' advisory committees σε επίπεδο συγκροτημάτων και η παρουσία δημοτικών υπηρεσιών για ζητήματα κατοικίας και γειτονιάς υποδηλώνουν μοντέλο στο οποίο η στεγαστική πολιτική ασκείται με θεσμοθετημένη συμμετοχή των δικαιούχων και όχι με αποκομμένη γραφειοκρατική λογική.[29][30]

Το Αυστριακό παράδειγμα αποδεικνύει ότι ένας ισχυρός δημόσιος πυλώνας στέγασης μπορεί να συνδυάζει αποτελεσματική διοίκηση με θεσμικά κανάλια κοινωνικής φωνής. Αυτό είναι ακριβώς το πρότυπο που πρέπει να υπηρετεί ένα ελληνικό ΝΠΔΔ.[20][21][29][30]

### **10.4 Ολλανδία: κοινωνική κατοικία με κρατική ρύθμιση και οργανωμένη φωνή ενοικιαστών**

Στην Ολλανδία, οι housing associations αποτελούν μη κερδοσκοπικούς φορείς κοινωνικής κατοικίας που λειτουργούν υπό αυστηρή κρατική ρύθμιση, με σαφείς κανόνες κατανομής, ελέγχου ενοικίων και ευθύνης για ευάλωτες κατηγορίες πληθυσμού.[31][32][22]

Παράλληλα, η Ολλανδική στεγαστική διακυβέρνηση συνοδεύεται από ισχυρή οργανωμένη εκπροσώπηση των ενοικιαστών και από θεσμούς υποβολής παραπόνων και ελέγχου. Η Ολλανδική κυβέρνηση επισημαίνει ότι οι ενοικιαστές μπορούν να προσφεύγουν στις επιτροπές παραπόνων των housing associations ή στο Rent Tribunal, ενώ οργανώσεις ενοικιαστών όπως η Woonbond παίζουν αναγνωρισμένο ρόλο στη στεγαστική πολιτική.[33][22]

Παρότι η ολλανδική περίπτωση δεν ταυτίζεται οργανωτικά με ελληνικό ΝΠΔΔ, το μήνυμα είναι σαφές: η κοινωνική κατοικία απαιτεί όχι μόνο κρατική ρύθμιση αλλά και οργανωμένη φωνή των ίδιων των ενοικιαστών μέσα στους θεσμούς. Αυτό ενισχύει το επιχείρημα ότι το Δ.Σ. του νέου Ελληνικού φορέα πρέπει να περιλαμβάνει εκπροσώπους δικαιούχων και όχι να περιορίζεται σε μια κεντρική διοικητική ιεραρχία.[33][32][22][34]

## **10.5 Γερμανία: συνδιοίκηση εργαζομένων και δημόσιος έλεγχος στις στεγαστικές επιχειρήσεις**

Στη Γερμανία, οι δημοτικές επιχειρήσεις κατοικίας λειτουργούν μέσα σε ένα ευρύτερο καθεστώς δημόσιας και κοινωνικής συμμετοχής. Στο γερμανικό εταιρικό και εργατικό δίκαιο, τα εποπτικά συμβούλια ανώνυμων εταιρειών μπορούν να περιλαμβάνουν υποχρεωτικά εκπροσώπους εργαζομένων και συνδικάτων, ιδίως όταν αφορούν σε επιχειρήσεις μεγάλου αριθμού εργαζομένων. [35]

Η πρακτική αυτή είναι σημαντική, διότι αναγνωρίζει ότι οργανισμοί που ασκούν κρίσιμη οικονομική και κοινωνική λειτουργία δεν πρέπει να διοικούνται αποκλειστικά από τη μεριά του μετόχου ή της διοίκησης. Παρότι η Γερμανική συνδιοίκηση αφορά κατ' εξοχήν εργαζόμενους και όχι ενοικιαστές, επιβεβαιώνει την αξία της θεσμικής συμμετοχής στο ανώτατο επίπεδο λήψης αποφάσεων.[35]

Για την Ελληνική περίπτωση, το Γερμανικό παράδειγμα ενισχύει το επιχείρημα ότι στο Διοικητικό Συμβούλιο του νέου φορέα πρέπει να υπάρχει όχι μόνο διοικητική αλλά και κοινωνική και εργασιακή αντιπροσώπευση, ιδίως από τους εργαζομένους του φορέα και τους κοινωνικούς εταίρους.[35]

## **10.6 Συμπέρασμα για το μοντέλο διοίκησης**

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η κοινωνική κατοικία διοικείται αποτελεσματικότερα όταν οι φορείς της δεν είναι κλειστά, τεχνοκρατικά ή εταιρικά σχήματα, αλλά οργανισμοί με κοινωνική αντιπροσώπευση, συμμετοχή ενοικιαστών ή εργαζομένων και οργανωμένα κανάλια λογοδοσίας. [23][25][35][26]

Συνεπώς, ο νέος ελληνικός Εθνικός Δημόσιος Οργανισμός Στέγασης και Κοινωνικής Κατοικίας πρέπει, ως ΝΠΔΔ, να διαθέτει Διοικητικό Συμβούλιο στο οποίο να συμμετέχουν με θεσμικά κατοχυρωμένο ρόλο: το κράτος, οι εργαζόμενοι, οι ΟΤΑ, οι κοινωνικοί εταίροι, οι επιστημονικοί φορείς και οι ίδιοι οι δικαιούχοι ή εκπρόσωποί τους. Μόνο έτσι ο φορέας θα έχει όχι μόνο δημόσιο χαρακτήρα αλλά και κοινωνική νομιμοποίηση.[25][26][35]

## **11. Συμπράξεις και συνεργασίες: ναι, αλλά υπό δημόσιο έλεγχο**

Το ΝΠΔΔ δεν αποκλείει συνεργασίες με την τοπική αυτοδιοίκηση, με κοινωνικούς φορείς, με μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς ή με ιδιωτικούς αναδόχους. Μπορεί να συνάπτει δημόσιες συμβάσεις, προγραμματικές συμβάσεις, συμβάσεις έργων και υπηρεσιών και να αξιοποιεί ευρωπαϊκούς πόρους.[5][10]

Η κρίσιμη διαφορά είναι ότι σε ένα ΝΠΔΔ οι συνεργασίες αυτές τελούν υπό δημόσιο έλεγχο, υπό κανόνες νομιμότητας, υπό συνθήκες διαφάνειας και με σαφή υπεροχή του κοινωνικού σκοπού. Το ζητούμενο δεν είναι να αποκοπεί ο φορέας από κάθε συνεργασία, αλλά να μη μετατραπεί ο ίδιος σε ιδιωτικοοικονομικό όχημα.[5][10][7]

Παράλληλα, η μορφή ΝΠΔΔ διευκολύνει και τη σαφέστερη θεμελίωση της δημόσιας χρηματοδότησης του φορέα ως κοινωνικής αποστολής και υπηρεσίας γενικού συμφέροντος. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, οι δημόσιοι πόροι, οι ειδικές χρηματοδοτήσεις και τα ειδικά καθεστάτα στήριξης συνδέονται ευθέως με κοινωνικό σκοπό και όχι με συμμετοχή σε αγορά ακινήτων υπό εταιρική λογική.[36][37]

Αντίθετα, όσο περισσότερο ο φορέας προσεγγίζει εταιρικό μοντέλο και εμφανίζεται ως δρων στην αγορά, τόσο πιο σύνθετα γίνονται τα ζητήματα θεμελίωσης ειδικών ενισχύσεων, προνομιακών παραχωρήσεων και θεσμικών εξαιρέσεων. Το ΝΠΔΔ προσφέρει καθαρότερη και πιο πειστική βάση για σταθερή δημόσια χρηματοδότηση με αναγνωρίσιμο κοινωνικό πρόσημο.[38][36][37]

## **12. Διεθνής συγκριτική εμπειρία: ο δημόσιος και κοινωνικά ελεγχόμενος πυλώνας της κοινωνικής κατοικίας**

Η διεθνής εμπειρία δεν επιβεβαιώνει τη λογική ενός εθνικού φορέα κοινωνικής κατοικίας με μορφή Α.Ε. και αποστολή κυρίως «αξιοποίησης». Αντίθετα, σε χώρες με ισχυρές πολιτικές προσιτής κατοικίας, ο πυρήνας της πολιτικής στηρίζεται σε δημόσιους, δημοτικούς ή αυστηρά ρυθμιζόμενους μη κερδοσκοπικούς φορείς.[18][19]

Στη Βιέννη, ο Δήμος και η Wiener Wohnen διαχειρίζονται ένα τεράστιο δημόσιο απόθεμα κοινωνικής κατοικίας, συνδυάζοντας δημόσια διοίκηση, κοινωνική πολιτική και θεσμικά κανάλια συμμετοχής.[20][21][29][28] Στη Γαλλία, το σύστημα HLM οργανώνεται με ισχυρή διοικητική αρχιτεκτονική, δημόσιες και μη κερδοσκοπικές δομές και συμμετοχή ενοικιαστών στα διοικητικά όργανα.[39][40][25][26] Στην Ολλανδία, οι housing associations λειτουργούν υπό αυστηρή κρατική ρύθμιση και οργανωμένη φωνή των ενοικιαστών.[31][33][32][22] Στη Γερμανία, ο δημόσιος και δημοτικός πυλώνας κατοικίας συνοδεύεται από παράδοση συνδιοίκησης και θεσμικής συμμετοχής των εργαζομένων.[19][41][35]

Το κοινό στοιχείο όλων αυτών των παραδειγμάτων είναι ότι η κοινωνική κατοικία στηρίζεται σε δημόσιους ή κοινωνικά ελεγχόμενους οργανισμούς, με σαφή κοινωνική αποστολή, δημόσια λογοδοσία και οργανωμένη συμμετοχή όσων επηρεάζονται από τις αποφάσεις. Αυτό είναι το μοντέλο με το οποίο οφείλει να συγκλίνει η Ελλάδα.[18][19][25][26]

Η συγκριτική εμπειρία δείχνει επίσης ότι η επιτυχής κοινωνική κατοικία δεν χτίζεται με αποσπασματικά έργα ή αμιγώς επενδυτική λογική, αλλά με φορείς που διαθέτουν θεσμική διάρκεια, κοινωνική λογοδοσία, χωρικό σχεδιασμό και μόνιμη αποστολή. Ως προς αυτά ακριβώς τα στοιχεία, το ΝΠΔΔ ανταποκρίνεται πληρέστερα από οποιαδήποτε εταιρική μορφή.[18][19][20][39]

## **13. Προτεινόμενη θεσμική λύση για την Ελλάδα**

Ο Εθνικός Δημόσιος Οργανισμός Στέγασης και Κοινωνικής Κατοικίας πρέπει να συσταθεί ως ΝΠΔΔ, υπό την εποπτεία του αρμόδιου Υπουργείου, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ειδικό επιχειρησιακό καθεστώς και αποκλειστική αποστολή την άσκηση δημόσιας στεγαστικής πολιτικής.[1][3][4]

Ο ιδρυτικός νόμος οφείλει να προβλέπει:

- σαφή κοινωνική αποστολή παραγωγής, διαχείρισης και διάθεσης κοινωνικής κατοικίας,
- δέσμευση της περιουσίας του πρώην ΟΕΚ και κάθε σχετικής δημόσιας περιουσίας στον κοινωνικό στεγαστικό σκοπό,
- διοικητικές εγγυήσεις για τους δικαιούχους,
- υποχρεώσεις διαφάνειας και λογοδοσίας,
- ειδικό επιχειρησιακό καθεστώς για ταχύτητα υλοποίησης,

- και Διοικητικό Συμβούλιο με θεσμική συμμετοχή κοινωνικών εταίρων, εργαζομένων, ΟΤΑ, επιστημονικών φορέων και εκπροσώπων δικαιούχων.[3][8][25][26]

Η μορφή Α.Ε. πρέπει να αποκλειστεί για τον κεντρικό φορέα, διότι είναι ασύμβατη με την κατανομή κοινωνικών παροχών, με τη διαχείριση κοινωνικά δεσμευμένης περιουσίας, με την ανάγκη πλήρους διοικητικής λογοδοσίας και με την κατοχύρωση συνταγματικά θεμελιωμένων δικαιωμάτων.[5][6][7]

#### **14. Βασικά στοιχεία ιδρυτικού νόμου**

Ο ιδρυτικός νόμος του Εθνικού Δημόσιου Οργανισμού Στέγασης και Κοινωνικής Κατοικίας πρέπει να περιλαμβάνει ρητές εγγυήσεις, ώστε ο δημόσιος και κοινωνικός χαρακτήρας του φορέα να μην παραμένει γενική διακήρυξη αλλά να ενσωματώνεται στον ίδιο τον οργανωτικό του πυρήνα.[11]

Ειδικότερα, πρέπει να ορίζεται ότι:

1. Ο Οργανισμός συνιστάται ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπό την εποπτεία του αρμόδιου Υπουργείου.[11]
2. Αποκλειστική αποστολή του είναι ο σχεδιασμός, η παραγωγή, η διαχείριση, η διάθεση και η προστασία κοινωνικής και προσιτής κατοικίας.[11]
3. Η περιουσία του πρώην ΟΕΚ, καθώς και κάθε άλλη δημόσια ή κοινωνικά δεσμευμένη στεγαστική περιουσία που μεταβιβάζεται ή παραχωρείται στον Οργανισμό, δεσμεύεται αποκλειστικά για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για γενική εμπορική αξιοποίηση ξένη προς τον σκοπό αυτό.[11]
4. Οι αποφάσεις για την επιλογή δικαιούχων, τη μοριοδότηση, την παραχώρηση κατοικιών, τον καθορισμό κοινωνικού μισθώματος, την ανάκληση παροχών και την εξέταση ενστάσεων αποτελούν διοικητικές πράξεις, είναι ειδικά αιτιολογημένες και υπόκεινται σε διοικητικό και δικαστικό έλεγχο. [11]
5. Θεσπίζεται υποχρεωτική διαδικασία ενστάσεων και επανεξέτασης για κάθε αποκλεισμό, ανάκληση, απόρριψη ή δυσμενή πράξη εις βάρος δικαιούχου.[11]
6. Το Διοικητικό Συμβούλιο συγκροτείται με συμμετοχή εκπροσώπων του κράτους, των εργαζομένων, των κοινωνικών εταίρων, της τοπικής αυτοδιοίκησης, επιστημονικών φορέων και εκπροσώπων δικαιούχων ή ενοικιαστών κοινωνικής κατοικίας.[11]
7. Ο Οργανισμός υποχρεούται σε ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο, δημόσιο κοινωνικό απολογισμό, δημοσίευση στοιχείων για τα προγράμματα κατοικίας και λογοδοσία ενώπιον της Βουλής ή του αρμόδιου Υπουργείου.[11]
8. Προβλέπεται ειδικό επιχειρησιακό καθεστώς για την ταχεία ωρίμανση και υλοποίηση έργων, χωρίς αποδυνάμωση των κανόνων διαφάνειας, δημοσίου ελέγχου και κοινωνικού σκοπού.[11]
9. Ο Οργανισμός μπορεί να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις, δημόσιες συμβάσεις, συνεργασίες με ΟΤΑ, δημόσιους φορείς, μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς και τεχνικούς ή επιστημονικούς συμβούλους, υπό την προϋπόθεση ότι όλες οι συνεργασίες υπηρετούν τον δημόσιο στεγαστικό σκοπό και τελούν υπό τον έλεγχο του ΝΠΔΔ.[11]

10. Απαγορεύεται η μεταβίβαση του πυρήνα των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού σε Ανώνυμη Εταιρεία, ΝΠΙΔ ή άλλο εταιρικό σχήμα, ιδίως ως προς την επιλογή δικαιούχων, τη διαχείριση κοινωνικά δεσμευμένης περιουσίας και την έκδοση πράξεων που επηρεάζουν δικαιώματα πολιτών.  
[11]

11. Ρητά κατοχυρώνεται ότι η δράση του Οργανισμού διέπεται από τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας, της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας, της κοινωνικής λογοδοσίας και της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας.[11][8][9]

12. Προβλέπεται ότι ο Οργανισμός σχεδιάζει τη χωρική ανάπτυξη του αποθέματος κοινωνικής κατοικίας σε συνάρτηση με πολεοδομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια και όχι αποκλειστικά με αγοραίες αποτιμήσεις ή χρηματοοικονομικούς δείκτες.[11][19][20]

Με τις ρυθμίσεις αυτές, η μορφή ΝΠΔΔ αποκτά πρακτικό περιεχόμενο. Δεν αποτελεί απλώς νομική ετικέτα, αλλά θεσμική εγγύηση ότι η κοινωνική κατοικία θα αντιμετωπίζεται ως δημόσια αποστολή, κοινωνικό δικαίωμα και μόνιμη κρατική ευθύνη.[11][8][9]

### **Συμπέρασμα**

Η Ελλάδα δεν χρειάζεται μια εταιρεία ειδικού σκοπού για να «αξιοποιήσει» τη στεγαστική κρίση. Χρειάζεται έναν μόνιμο δημόσιο θεσμό που θα την αντιμετωπίσει ως ζήτημα κοινωνικού δικαίωματος, δημόσιας ευθύνης και μακροχρόνιου σχεδιασμού.[11][1][4]

Η μορφή ΝΠΔΔ είναι η μόνη που μπορεί να διασφαλίσει ταυτόχρονα: τη συνταγματική συνέπεια, τη διοικητική προστασία των πολιτών, τη θεσμική συνέχεια ΟΕΚ–ΟΑΕΔ–ΔΥΠΑ, την προστασία της κοινωνικά δεσμευμένης περιουσίας, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη δυνατότητα κοινωνικής αντιπροσώπευσης στη διοίκηση.[11][2][3][8][25]

Ο νέος φορέας δεν πρέπει να είναι απλώς «δημόσιος» κατ' όνομα. Πρέπει να είναι δημόσιος στη νομική του μορφή, κοινωνικός στην αποστολή του, δημοκρατικός στη διοίκησή του και δεσμευμένος να παράγει μόνιμο απόθεμα προσιτής κατοικίας προς όφελος των εργαζομένων, των οικογενειών, των νέων και των ευάλωτων νοικοκυριών.[11][18][19][25][26]

## Αντιστοίχιση πηγών για τις αριθμητικές αναφορές του υπομνήματος

Παρακάτω δίνεται αντιστοίχιση των αριθμητικών παραπομπών που χρησιμοποιήθηκαν στο υπόμνημα με τις αντίστοιχες πηγές αναζήτησης και τα βασικά στοιχεία τους.

1. Σύνταγμα της Ελλάδας – άρθρο 21 παρ. 4 και 5 (πηγή που χρησιμοποιήθηκε για τη συνταγματική θεμελίωση της κατοικίας ως αντικειμένου ειδικής κρατικής φροντίδας).
2. ΑΡΕΙΟΣ ΠΑΓΟΣ – Απόφαση 1017/2015, με αναφορά στην κατάργηση των ΝΠΔΔ ΟΕΚ και ΟΕΕ και στη σχετική θεσμική συνέχεια.
3. ΔΥΠΙΑ – «Ιστορική Εξέλιξη», επίσημη σελίδα που επιβεβαιώνει τη δημόσια θεσμική διαδρομή ΟΑΕΔ/ΔΥΠΙΑ και τον χαρακτήρα ΝΠΔΔ.
4. Σύνταγμα της Ελλάδας – δεύτερη χρήση της ίδιας συνταγματικής βάσης για την κατοικία και την υποχρέωση κρατικής μέριμνας.
5. ΕΥΔΑΜ / Ευρετήριο νομικών όρων – λήμμα «νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου».
6. diadikasies.gr – λήμμα «Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου», με συνοπτική αποτύπωση της αποστολής άσκησης δημόσιας εξουσίας.
7. OpenCourses ΕΚΠΑ – «Υποκείμενα του Δικαίου - Πρόσωπα», με αναφορά στα ΝΠΔΔ ως πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία.
8. Ελένη Λάππα, «Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής», constitutionalism.gr.
9. Άρθρο 35 ν. 4144/2013 – καθολική διαδοχή ΟΑΕΔ σε ΟΕΚ/ΟΕΕ (χρησιμοποιήθηκε μέσω νομικής και νομολογιακής τεκμηρίωσης).
10. Θεσμική τεκμηρίωση για τη διαδοχή ΟΕΚ/ΟΕΕ προς ΟΑΕΔ (συναφής χρήση με την πηγή 2).
11. Τεκμηρίωση για τη δημόσια/κοινωνική προέλευση της περιουσίας του πρώην ΟΕΚ (συναφής χρήση με την πηγή 2 και τη σχετική νομοθετική συνέχεια).
12. ΕΚΔΔΑ – εργασία/μελέτη για τις δημόσιες επιχειρήσεις και το υβριδικό καθεστώς τους.
13. Μελέτη/εργασία για τον εσωτερικό έλεγχο στη δημόσια διοίκηση και τον έλεγχο φορέων του δημόσιου τομέα.
14. Πανεπιστημιακή μελέτη για τη διάκριση ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ και την πρακτική σημασία της.
15. OpenGov – παράδειγμα Ανώνυμης Εταιρείας του Δημοσίου που λειτουργεί χάριν δημοσίου συμφέροντος, αλλά με μορφή Α.Ε.
16. Νομική τεκμηρίωση για τη διοίκηση και εκπροσώπηση ανώνυμης εταιρείας (π.χ. ευθύνη ΔΣ κατά ν. 2251/1994 και εταιρική λογική της Α.Ε.).
17. Housing Europe – γενικές συγκριτικές αναφορές για τον ρόλο δημόσιων/κοινωνικών φορέων κατοικίας στην Ευρώπη.
18. Συγκριτική τεκμηρίωση για δημόσιους και κοινωνικά ελεγχόμενους πυλώνες κατοικίας στην Ευρώπη.
19. Wiener Wohnen / Δήμος Βιέννης – στοιχεία για το μέγεθος του δημοτικού αποθέματος κατοικίας στη Βιέννη.

20. Συμμετοχικές δομές/tenant advisory committees στη Βιέννη και κοινωνική διακυβέρνηση στα δημοτικά συγκροτήματα.

21. Στοιχεία για το σύστημα HLM στη Γαλλία και τον ρόλο του στον τομέα κοινωνικής κατοικίας.

22. Επίσημη κρατική πληροφόρηση στη Γαλλία για τις εκλογές εκπροσώπων ενοικιαστών HLM και τον ρόλο τους.

23. Ολλανδικό μοντέλο housing associations – κρατική ρύθμιση και κοινωνικός ρόλος.

24. Συμπληρωματική τεκμηρίωση για την οργάνωση και εποπτεία των housing associations στην Ολλανδία.

25. Γερμανικό/ευρωπαϊκό πλαίσιο για δημοτικές και κοινωνικά ελεγχόμενες στεγαστικές δομές.

Αναλυτική αντιστοίχιση με URLs

- [1] ΑΡΕΙΟΣ ΠΑΓΟΣ – Απόφαση 1017/2015:

[https://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis\\_DISPLAY.asp?cd=4YKEXTGE889417HA6ZYS8JA3ODID3J&apof=1017\\_2015](https://www.areiospagos.gr/nomologia/apofaseis_DISPLAY.asp?cd=4YKEXTGE889417HA6ZYS8JA3ODID3J&apof=1017_2015)

- [2] ΔΥΠΑ – Ιστορική Εξέλιξη: <https://www.dypa.gov.gr/el/istoriki-ekseliksi>

- [3] ΕΥΔΑΜ – νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου:

<https://eydam.gr/jt-euretirio/en/eyretirio/%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CF%80%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%89%CF%80%CE%BF-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85/>

- [4] diadikasies.gr – ΝΠΔΔ:

[https://el.diadikasies.gr/%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C\\_%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%89%CF%80%CE%BF\\_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CE%BF%CF%85\\_%CE%94%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85](https://el.diadikasies.gr/%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%83%CF%89%CF%80%CE%BF_%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CE%BF%CF%85_%CE%94%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85)

- [5] OpenCourses ΕΚΠΑ – Υποκείμενα του Δικαίου:

<https://opencourses.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA1/>

- [6] constitutionalism.gr – Τεχνικές αποφυγής του ακυρωτικού ελέγχου:

[https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Lappa-Eleni\\_03.pdf](https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2015/05/2015_Lappa-Eleni_03.pdf)

- [7] ΕΚΔΔΑ – δημόσιες επιχειρήσεις και υβριδικό καθεστώς:

[https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esdd/23/034/1842.pdf](https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/23/034/1842.pdf)

- [8] Ο Εσωτερικός Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση:

<https://pandemos.panteion.gr/scholar/items/2ed00b56-21bf-458b-bd48-bbd302eaba2a.pdf>

- [9] Διάκριση ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/object/1321812/file.pdf>

- [10] OpenGov – Άρθρο 23 Σύσταση, Νομική Μορφή, Επωνυμία, Έδρα:

<https://www.opengov.gr/yprep/?p=344>

- [11] Νομική Βιβλιοθήκη – ευθύνη μελών ΔΣ ανώνυμης εταιρείας:

<https://www.nb.org/blog/post/euthini-melon-ds-simfona-me-ar-8-n-2251-1994>

- [12] Wiener Wohnen – διεθνείς πληροφορίες: <https://www.wienerwohnen.at/info/international-information-and-inquiries.html>
- [13] Socialhousing Vienna – participation: <https://socialhousing.wien/tools/participation>
- [14] Ministère de la Transition écologique – Élections des représentants des locataires HLM: <https://www.ecologie.gouv.fr/elections-representants-hlm>
- [15] Government of the Netherlands – Housing associations: <https://www.government.nl/themes/building-and-housing/housing/housing-associations>
- [16] Woonbond / tenant representation in the Netherlands: <https://housing-futures.org/2018/01/11/woonbond-representing-the-tenants-of-the-netherlands-2/>
- [17] Germany supervisory board composition / worker representation: <https://www.rosepartner.de/en/composition-supervisory-board-ag-germany-lawfirm.html>

