

ניתוח שוק השכירות של צעירים ושל משפחות צעירות

כתיבה: לירן קוסמן, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ז' בתשרי תשפ"ה, 9 באוקטובר 2024

סקירה כלכלית

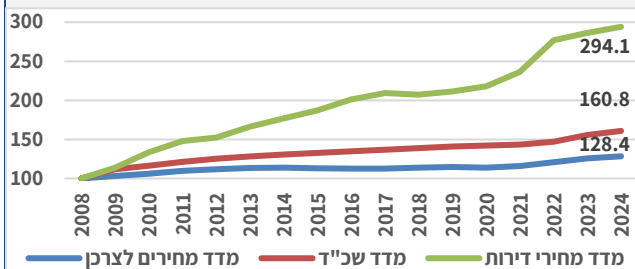
תוכן העניינים

1	תמצית.....	
2	שינוי במדדי שכר דירה ומחירי דירות.....	1
2	מדד שכר דירה ומדד מחירי דירות.....	1.1
4	שכר דירה בערים גדולות.....	1.2
5	השפעת המפונים של שכר דירה.....	1.3
5	דפוסי מגורים של צעירים ומשפחות צעירות.....	2
10	כלי סיוע למגורים בשכירות.....	3
10	רקע: דיור בר השגה.....	3.1
11	אסדרה של שוק הדיור בשכירות.....	3.2
12	עידוד שכירות מוסדית.....	3.3
16	דיור ציבורי.....	3.4
17	סיוע בשכר דירה.....	3.5
17	מעונות סטודנטים.....	3.6

תמצית

מסמך זה הוכן לבקשת חה"כ נעמה לזימי, יו"ר הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים, לקראת דיון ב-5 בנובמבר 2024 בנושא השפעת שוק השכירות על צעירים והפעילות הממשלתית לשיפור המצב הקיים. במסמך מובאים נתונים על שוק השכירות, עם התמקדות בשוק השכירות של משפחות ויחידים בגילי 18–35¹ וכלי הסיוע של הממשלה למגורים בשכירות.

בתרשים אפשר לראות כי בשנים 2008–2024 מדד שכ"ד עלה בכ-61% ומדד מחירי דירות עלה בכ-195%. הפער בין עליית מדד שכ"ד למדד מחירי דירות הוביל לעלייה במשקל משקי בית שגרים בשכירות, מכ-24.3% בשנת 2013 לכ-28.6% בשנת 2023, ולירידה בתשואה משכר דירה.



בתחילת 2024 שכר הדירה הגבוה ביותר לדירת 2.5–3 חדרים היה בתל אביב, כ-6,808 ש"ח לחודש, ואחריה בהרצליה, כ-5,478 ש"ח לחודש. שכר הדירה הנמוך ביותר היה בחיפה ובבאר שבע, פחות מ-3,000 ש"ח לחודש. בעקבות מלחמת חרבות ברזל פונו תושבים מיישובי קו העימות, והדבר הוביל לעלייה בביקוש לדירות בשכירות.

בשנת 2022 היו בישראל כ-2.4 מיליון צעירים בגילי 18–35, שהם כ-25% מהאוכלוסייה, וכ-2.9 מיליון דירות – כ-815,000 מהן בשכירות (כ-28.1% מכלל הדירות); כ-39% משוכרי הדירות היו צעירים עד גיל 34. בשנת 2018, כ-65% מהצעירים בגילי 25–34 גרו עם משפחה משלהם, כ-25% גרו עם ההורים וכ-9% גרו לבד או עם שותפים. דפוסי המגורים משתנים בין היתר לפי גיל, מין, מצב משפחתי (רווקים ומשפחות) וקבוצת אוכלוסייה (יהודים ולא יהודים) – למשל, מגורים בשכירות נפוצים יותר בקרב צעירים מאשר בקרב מבוגרים, ובקרב יחידים יותר מאשר בקרב משפחות. בהשוואה למדינות ה-OECD, ישראל ממוקמת יחסית באמצע בשיעור הצעירים הגרים אצל הוריהם. מחקרים שנערכו בבנק ישראל מצאו כי בין השנים 2003–2012, משפחות צעירות עם ילדים נדחקו למגורים בשכירות בשל העלייה במחירי הדירות, ואילו בשנים 2016–2019 גדל הסיכוי של משפחות אלה לרכוש דירה בשל זכאותן במסגרת תוכנית מחיר למשתכן. צעירים שגרים בשכירות מוציאים בממוצע כ-42% מהכנסתם על שכר דירה, לעומת 28% בקרב לא צעירים, והדירות שבהן הם גרים מעט יותר צפופות. למרות זאת אין הבדל בשיעור הרצון מהדירה. מלבד אסדרה של שוק השכירות, לממשלה יש כלי סיוע נוספים לשוכרי דירות:

שכירות מוסדית: עד לסוף 2023 שוקו קרקעות לכ-15,800 דירות המיועדות לשכירות מוסדית. בתוכנית זו אין מבחני הכנסה ואין עדיפות לצעירים.

סיוע בשכר דירה: בשנת 2023 ניתן סיוע לכ-240,000 זכאים. הסיוע ניתן לפי מבחני הכנסה ואין עדיפות לצעירים.

¹ במסמך זה אוכלוסיית הצעירים מוגדרת כבני הגילים 18–34, בדומה להגדרה של רשות הצעירים. משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, [רשות הצעירים](#), עודכן: 8 ביולי 2024.

דיר ציבורי: בשנת 2023 היו כ-45,900 דירות בדירור הציבורי וכ-13,900 דירות בדירור מוגן ציבורי. יש מבחני הכנסה ואין עדיפות לצעירים. משקל הדירות בדירור ציבורי מכלל הדירות בישראל הוא כ-1.8%, לעומת כ-7.1% בממוצע מדינות ה-OECD וכ-8% בממוצע מדינות האיחוד האירופי.

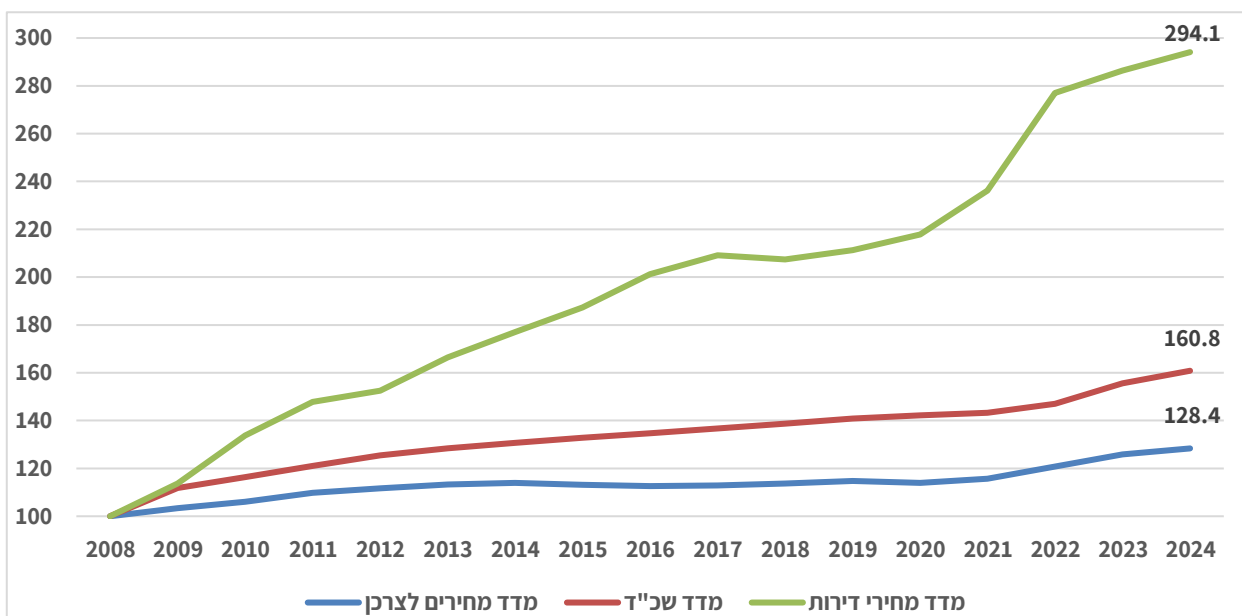
מעונות סטודנטים: בשנת 2020 מספר המיטות במעונות הסטודנטים הוערך ב-25,000. אין עדיפות לצעירים, אם כי רוב הסטודנטים הם צעירים.

1. שינוי במדדי שכר דירה ומחירי דירות

1.1 מדד שכר דירה ומדד מחירי דירות

בתרשים 1 מוצגים מדד המחירים לצרכן, מדד שכ"ד ומדד מחירי דירות בשנים 2008 עד 2024.

תרשים 1: מדד המחירים לצרכן, מדד שכ"ד ומדד מחירי דירות (ממוצע שנתי, 2008-2024)²



מהתרשים עולה כי בשנים 2008-2024 מדד המחירים לצרכן עלה בכ-28%, מדד שכ"ד עלה בכ-61% ומדד מחירי דירות עלה בכ-194%. השינוי השנתי הממוצע בשנים 2008-1999 במדד שכ"ד היה 0%, ובמדד מחירי דירות -0.4%; בשנים 2008-2023 השינוי במדד שכ"ד היה 3%, ובמדד מחירי דירות -7.3%.

עליית הריבית במשק החל מאפריל 2022 הביאה לירידה ביכולת רכישת הדירות ולגידול בביקוש לדירות שכורות. מגורים בבעלות או בשכירות הם מוצרים תחליפיים,³ ולכן עלייה במחירי הדירות לקנייה עשויה להוביל לגידול בביקוש לדירות להשכרה. בין השנים 2013 ל-2023, במקביל לעלייה במחירי הדירות, עלה גם שיעור הדירות בשכירות מכ-24.3% לכ-28.6%.⁴ עליית מחירי

בשנים 2008-2024
מדד המחירים לצרכן
עלה בכ-28%, מדד
שכ"ד עלה בכ-61%
ומדד מחירי דירות
עלה בכ-194%

² הלמ"ס, מאגר מדדי מחירים, מדדי מחירים לצרכן, שכר דירה ומחירי דירות, אוחזר: 5 באוגוסט 2024. נתוני 2024 הם ממוצע ינואר-יוני.

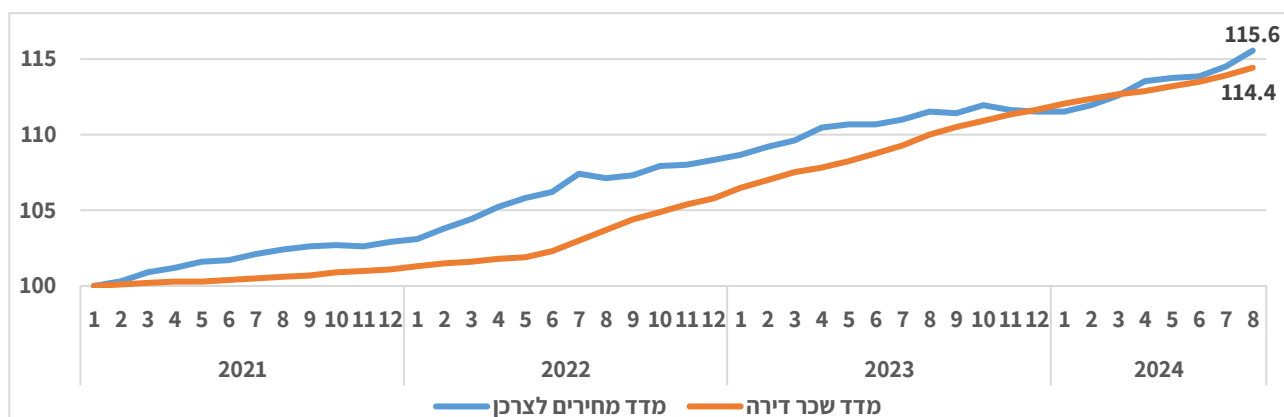
³ מוצרים תחליפיים הם מוצרים שמספקים פתרון דומה לאותו צורך. במקרה של מגורים בשכירות ובבעלות שניהם מספקים שירותי דיר.

⁴ הלמ"ס, בעלות על דירה, 2013-2023, 12 במרץ 2024.

הדירות בבעלות לעומת שכירות עשויה להשפיע על העדפות משקי הבית בתחום המגורים גם בצורות נוספות – לדוגמה, משקי בית עשויים להעדיף דירות קטנות, דירות רחוקות ממרכז הארץ או מגורים עם ההורים. בשנת 2023 שוק השכירות נאמד ב-43 מיליארד ש"ח.⁵

בתרשים 2 מוצג מדד שכר דירה מינואר 2021 עד אוגוסט 2024.

תרשים 2: מדד שכר דירה ומדד המחירים לצרכן מינואר 2021 עד אוגוסט 2024⁶



מהתרשים עולה כי בין ינואר 2021 לאוגוסט 2024 מדד שכ"ד עלה ב-**14.4%** ומדד המחירים לצרכן עלה ב-**15.6%**. במאי 2022, לאחר תחילת העלאת הריבית במשק, החלה האצה במדד שכ"ד – המדד עלה מינואר 2021 עד אפריל 2022 בשיעור חודשי ממוצע של **0.12%**, וממאי 2022 עד אוגוסט 2024 ב-**0.43%**. שכר הדירה נוטה לעלות יותר במקרים של תחלופת דיירים מאשר במקרים של חידוש חוזה לדיירים קיימים. בהנחה שברוב הדירות השכורות החוזה הוא לשנה, בממוצע בכ-8% מהחוזים יש מדי חודש חידוש חוזה או תחלופת דייר. בחודשים אפריל עד אוגוסט 2024 מדד שכ"ד עלה בכ-**0.4%** בממוצע בחודש; שכר הדירה של דיירים שחידשו חוזה עלה בכ-**2.5%**, ובדירות שבהן התחלפו דיירים הוא עלה בכ-**4.2%**⁷.

בתרשים 3 מוצגים אחוז משקי הבית הגרים בשכירות, אחוז ההוצאה לדיור מתוך ההכנסה הכספית נטו של משקי הבית הגרים בשכירות, ההוצאה החודשית לדיור וההכנסה הכספית נטו לחודש לפי עשירוני הכנסה לנפש סטנדרטית בשנת 2021.

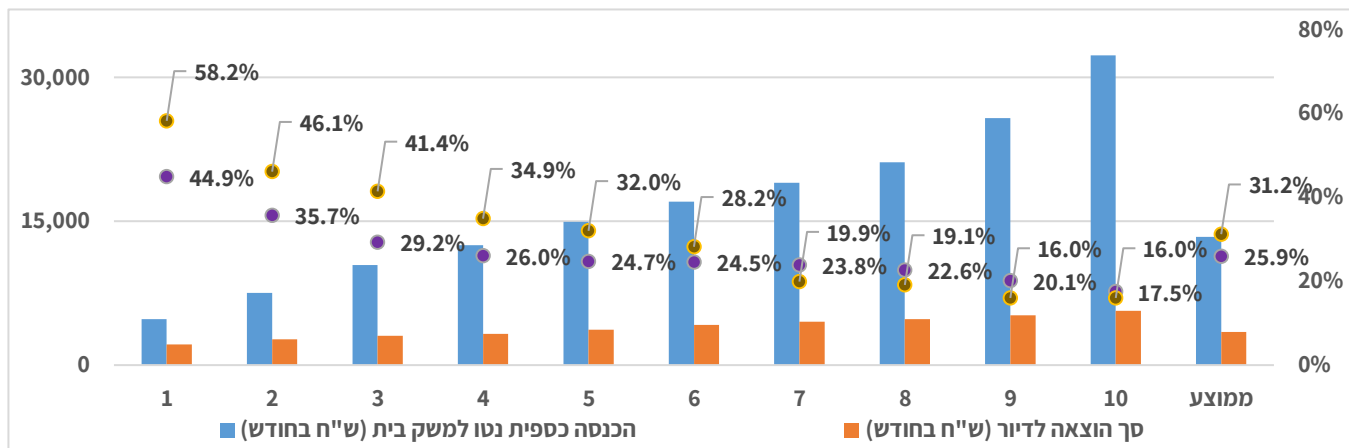
בין ינואר 2021 לאוגוסט 2024 מדד שכ"ד עלה ב-14.4% ומדד המחירים לצרכן עלה ב-15.6%

⁵ מכפלה של כ-800,000 דירות ושכר דירה חודשי ממוצע של כ-4,477 ש"ח. הלמ"ס, [מחולל מחירים ומדדי מחירים](#), מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי לפי מחוזות מגורים, ערים גדולות וקבוצות גודל הדירה, כניסה: 12 באוגוסט 2024.

⁶ הלמ"ס, [מאגר מדדי מחירים](#), מדדי מחירים לצרכן, שכר דירה, אוחזר: 25 בספטמבר 2024. נתוני 2024 הם ממוצע ינואר-אוגוסט.

⁷ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [מדדי המחירים לצרכן – אוגוסט 2024](#), 15 בספטמבר 2024, עמ' 5. חודשים קודמים.

תרשים 3: ההוצאה לדיור של משקי בית הגרים בשכירות מההכנסה הכספית נטו לפי עשירונים (2021)⁸

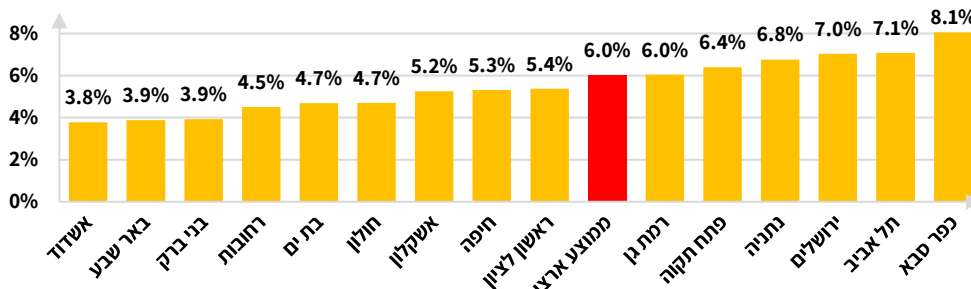


אפשר לראות כי שיעור משקי הבית הגרים בשכירות מכלל משקי הבית יורד עם העלייה בעשירוני ההכנסה, וכי משקל ההוצאה על דיור מסך ההכנסה הכספית נטו יורד עם העלייה בעשירוני ההכנסה. בשני עשירוני ההכנסה הנמוכים משקל ההוצאה על דיור **גבוה מ-30%**.

1.2 שכר דירה בערים גדולות

בתרשים 4 מוצג שיעור השינוי בשכר הדירה בערים הגדולות בין השנים 2022 ו-2023.

תרשים 4: שינוי בשכר הדירה הממוצע בערים הגדולות (2023-2022)⁹

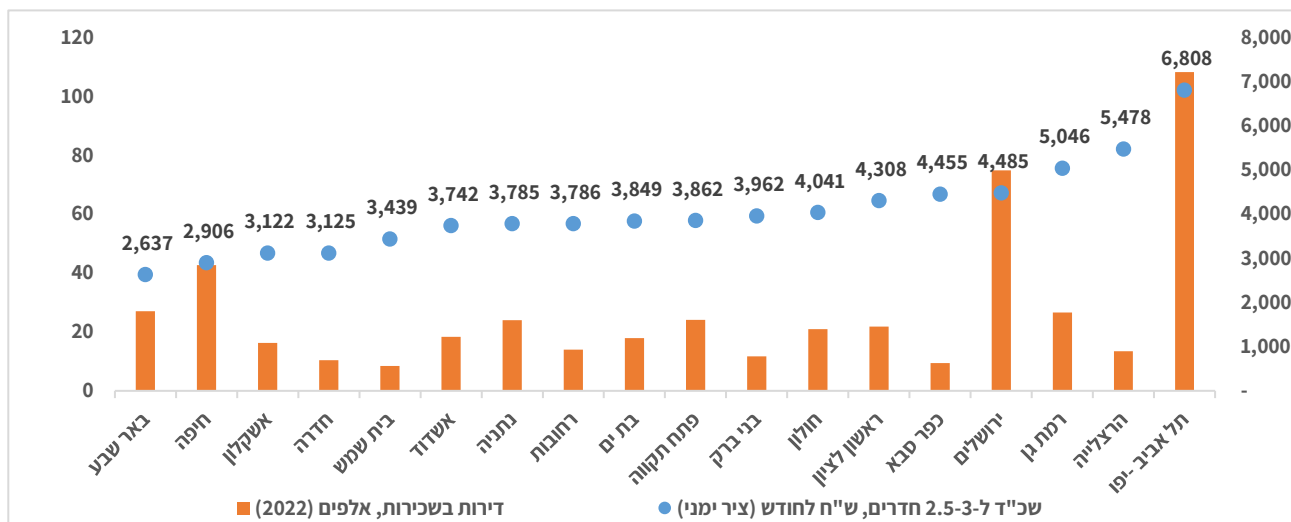


אפשר לראות כי העלייה הגדולה ביותר בשכר הדירה הממוצע בין 2022 ל-2023 הייתה בכפר סבא, כ-8.1%, ואחריה בירושלים ובתל אביב, כ-7.0%. העלייה בממוצע הארצי הייתה כ-6.0%. בתרשים 5 מוצגים שכר הדירה הממוצע לדירות 2.5-3 חדרים בתחילת 2024 ומספר הדירות השכורות ב-2022 ב-18 הערים הגדולות.

⁸ הלמ"ס, [סקר הוצאות משקי בית 2021](#), לוח 25: נתונים נבחרים על דיור בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית - גרים בדירות שכורות, 31 בדצמבר 2023.

⁹ הלמ"ס, מדד המחירים לצרכן יוני 2024, [לוח 4.9: מחירים ממוצעים רבעוניים של שכר דירה חופשי \(ש"ח\)](#), לפי מחוזות מגורים, ערים גדולות וקבוצות גודל הדירה (חדרים), 15 ביולי 2024. השינויים במחירים נובעים גם משינויים בהרכב הדירות ובאיכותן.

תרשים 5: שכר הדירה ומספר הדירות השכורות בערים הגדולות¹⁰



אפשר לראות כי שכר הדירה הגבוה ביותר של דירות 2.5-3 חדרים הוא בתל אביב, כ-6,800 ש"ח בחודש עם כ-108,000 דירות שכורות, ושכר הדירה הנמוך ביותר הוא בבאר שבע, כ-2,600 ש"ח בחודש עם כ-27,000 דירות שכורות. בממוצע הארצי שכר הדירה היה כ-4,140 ש"ח.

1.3 השפעת המפונים על שכר הדירה

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל החליטה הממשלה על **פינוי אוכלוסייה מיישובי קו העימות** בצפון ובדרום. האוכלוסייה המפונה שוהה במלונות, בפתרונות מגורים ייעודיים ובמגורים בקהילה, שהם בעיקר דירות שכורות. נכון לסוף אוגוסט 2024, יותר מ-50,000 מפונים גרו בקהילה או שמיקומם לא ידוע, וחלקם גרים בדירות שכורות.¹¹ מצב זה מגדיל את הביקוש לדירות שכורות ועשוי להביא לעלייה בשכר הדירה. ככל שמשקל המפונים מסך התושבים בעיר גבוה יותר, כך ההשפעה שלהם על שכר הדירה צפויה להיות גדולה יותר. הפסקת מימון השהות בבתי מלון ובפתרונות ביניים אחרים, לצד המשך המניעה הביטחונית או השיקומית לחזור ליישובים המפונים, עשויים להוסיף לגידול בביקוש לדירות שכורות מצד תושבים מפונים.

2. דפוסי מגורים של צעירים ומשפחות צעירות

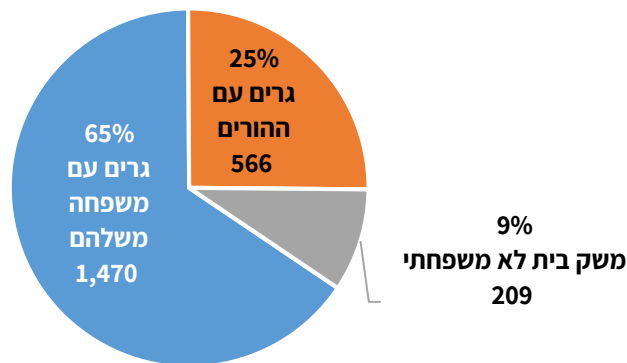
יש שלוש צורות מגורים נפוצות של צעירים ומשפחות: מגורים עם ההורים, עם הורה אחד לפחות, ללא בן זוג או ילדים; מגורים עם משפחה משלהם, בן זוג ו/או ילדים; מגורים במשק בית לא משפחתי – לבד או עם שותפים. בשנת 2022 היו בישראל כ-**2.4 מיליון צעירים** בגילי 18-35, שהם כ-**25%** מאוכלוסיית ישראל.¹² בתרשים 6 מוצגת התפלגות בני 25-34 לפי צורת המגורים.

¹⁰ שם. [קובץ רשויות מקומיות 2022](#), 14 ביולי 2024.

¹¹ מרכז מידע וידע לתמיכה בעורף במצב החירום המיוחד בסיוע טכנולוגי של מערך הדיגיטל הלאומי, מהלך אמו"ן, [תמונת מצב שבועית](#), שבוע 47 למלחמה, 29 באוגוסט 2024.

¹² הלמ"ס, [אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל ומין – אומדן מפקד האוכלוסין 2022](#), אוחר: 4 באוגוסט 2024.

תרשים 6: בני 25-34 לפי צורת המגורים (אלפים, 2022)¹³

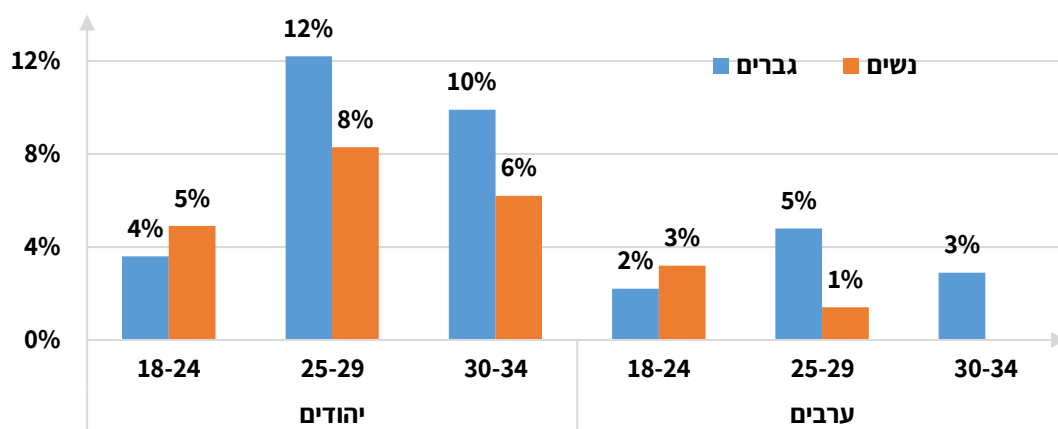


בשנת 2022 כ-65% מהצעירים בגילאי 25-34 גרו עם משפחה משלהם, כ-25% גרו עם ההורים וכ-9% במשקי בית לא משפחתיים

אפשר לראות כי בשנת 2022 כ-65% מהצעירים בגילי 25-34 גרו עם משפחה משלהם, כ-25% גרו עם ההורים וכ-9% במשקי בית לא משפחתיים. רוב הגרים עם ההורים או במשק בית לא משפחתי הם רווקים, ומיעוטם (פחות מ-10%) לאחר גירושים, פרדה או התאלמנות.¹⁴ בשנת 2018, מתוך הצעירים שגרו עם משפחה משלהם, כ-26% היו זוגות לא ילדים, כ-71% זוגות עם ילדים וכ-2.4% משפחות חד-הוריות.¹⁵

בתרשים 7 מוצג שיעור הגרים במשק בית לא משפחתי לפי קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל.

תרשים 7: שיעור הגרים במשק בית לא משפחתי לפי קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל¹⁶



אפשר לראות כי שיעור הגרים במשק בית לא משפחתי עולה בגילים 25-29 ויורד בגילים 30-34, למעט בקרב נשים ערביות, שאצלן הוא גבוה יותר בגילים 18-24 ויורד עם הגיל. המגורים במשק בית לא משפחתי שכיחים בקרב יהודים יותר מאשר בקרב ערבים, ובקרב גברים יותר מאשר בקרב נשים. בתרשים 8 מוצגים שינויים בדפוסי המגורים של צעירים בשנים 2000-2018.

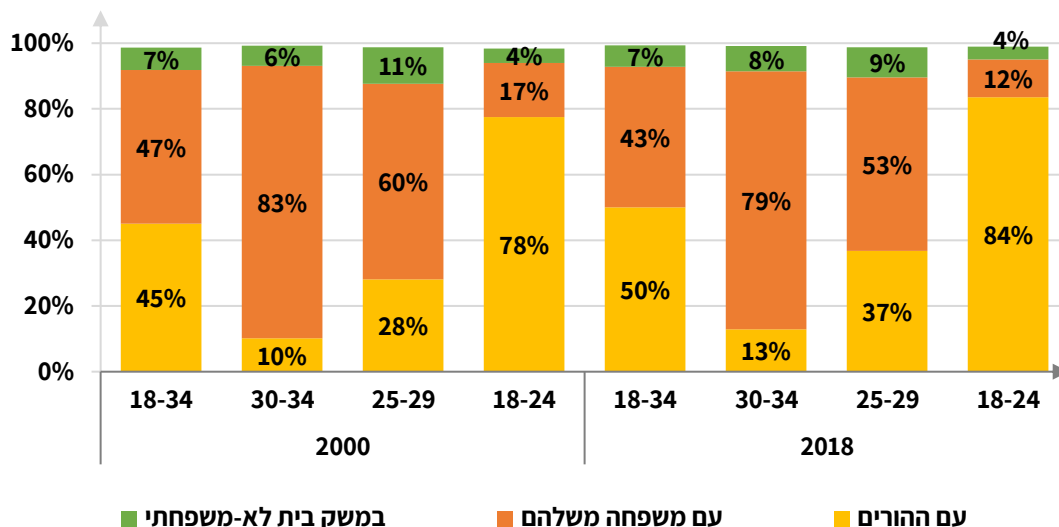
¹³ הלמ"ס, משקי בית ומשפחות: תכונות דמוגרפיות 2022 על פי סקר כוח אדם, [לוח 13: בני 25 עד 34 במשקי בית, לפי מגורים עם או ללא משפחה משלהם ולפי תכונות נבחרות](#), 5 בדצמבר 2023.

¹⁴ הלמ"ס, [הסדרי מגורים של צעירים בני 18-34 בישראל, 2018](#), 15 בפברואר 2022.

¹⁵ הלמ"ס, [דפוסי מגורים של צעירים בישראל, 2018](#), 24 בפברואר 2021, עמ' 7.

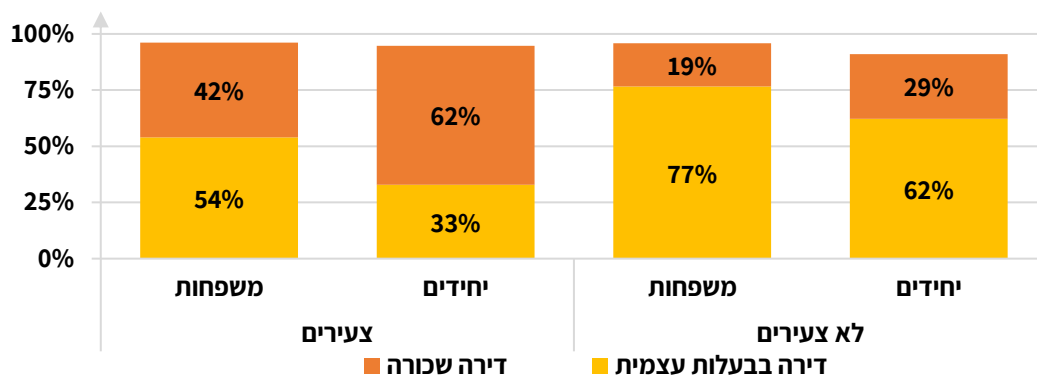
¹⁶ הלמ"ס, [דפוסי מגורים של צעירים בישראל, 2018](#), 24 בפברואר 2021.

תרשים 8: שינויים בדפוסי המגורים של צעירים בשנים 2000-2018¹⁷



אפשר לראות שבין שנים אלה חלה עלייה בשיעור הגרים עם הוריהם וירידה בשיעור הגרים עם משפחה משלהם בכל קבוצות הגיל, כנראה עקב עלייה בגיל הנישואים. כמעט שלא היה שינוי בשיעור הגרים במשק בית לא משפחתי. בתרשים 9 מוצגת הבעלות על דירת המגורים בקרב יחידים ומשפחות, צעירים ולא צעירים. הנתונים לא כוללים צעירים שגרים עם הוריהם.

תרשים 9: בעלות על דירת המגורים בקרב יחידים ומשפחות, צעירים ולא צעירים (2022)¹⁸



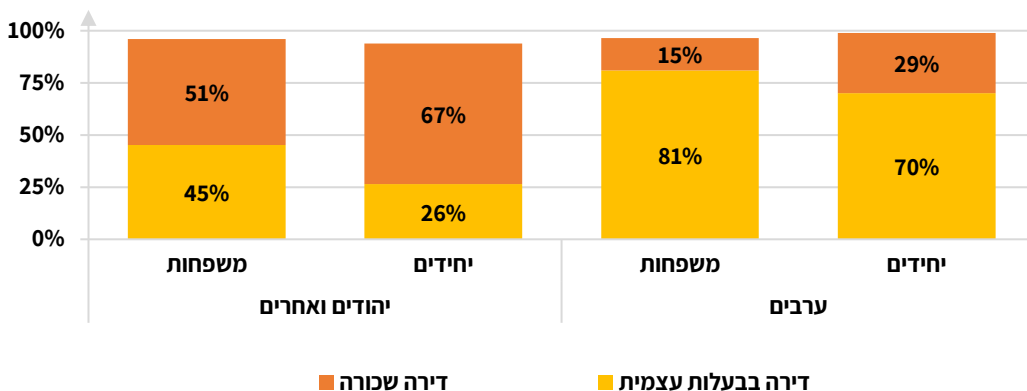
אפשר לראות כי מגורים בדירה בבעלות פחות נפוצים בקרב צעירים לעומת בני 35 ומעלה, ופחות נפוצים בקרב יחידים לעומת משפחות. כ-42% מהמשפחות הצעירות (שבראשן צעיר עד גיל 34) גרו בשכירות, לעומת כ-19% מהמשפחות הלא-צעירות. בתרשים 10 מוצגת הבעלות על דירת המגורים בקרב צעירים לפי קבוצת אוכלוסייה, ללא צעירים שגרים עם הוריהם.

מגורים בדירה בבעלות נפוצים פחות בקרב צעירים מאשר בקרב בני 35 ומעלה, ופחות בקרב יחידים לעומת משפחות

¹⁷ הלמ"ס, [דפוסי מגורים של צעירים בישראל 2018](#), 24 בפברואר 2021.

¹⁸ הלמ"ס, [סקר כוח אדם 2022](#) – קובץ לשימוש הציבור (PUF), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים לא כוללים הסדרי מגורים אחרים כגון דמי מפתח, דיור מוגן ומגורים בחינם. צעירים – משקי בית שבראשם עומד אדם עד גיל 34.

תרשים 10: מגורים בשכירות ובבעלות בקרב צעירים לפי קבוצת אוכלוסייה (2022)¹⁹

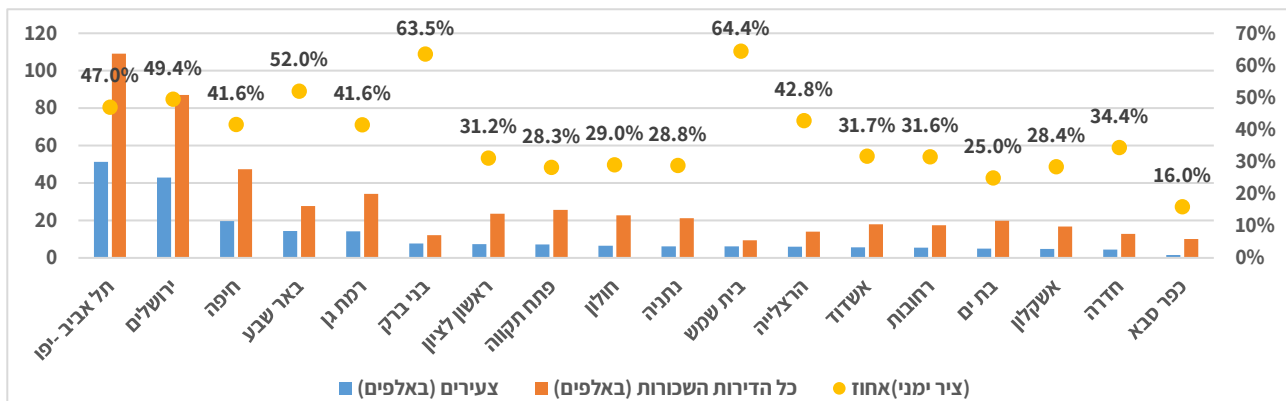


שיעור הצעירים שגרים בשכירות במגזר היהודי גבוה משמעותית משיעורם במגזר הלא-יהודי

אפשר לראות כי שיעור הצעירים שגרים בשכירות במגזר היהודי גבוה בשיעור ניכר מזה שבמגזר הלא-יהודי, בערך פי שלושה. הפער קיים גם בקרב משפחות וגם בקרב יחידים. מחקרים שנערכו בבנק ישראל מצאו כי בין השנים 2003–2012 משפחות צעירות עם ילדים נדחקו למגורים בשכירות בשל העלייה במחירי הדירות.²⁰ לאחר מכן, בשנים 2016–2019, הסיכוי של משפחות צעירות עם ילדים לרכוש דירה גדל בשל זכאותן בתוכנית מחיר למשתכן.²¹ בשנת 2022, כ-67% מהצעירים שגרו בשכירות גרו בערים הגדולות.

בתרשים 11 מוצגים מספר הדירות השכורות, מספר הדירות השכורות על ידי צעירים ומשקל הצעירים מסך שוכרי הדירות בערים הגדולות בשנת 2022.

תרשים 11: צעירים ולא צעירים שגרים בדירות שכורות בערים הגדולות (מספר משקי בית, 2022)²²



אפשר לראות כי משקל הצעירים השוכרים דירות מכלל השוכרים גבוה יחסית בערים שבהן ממוקמות אוניברסיטאות גדולות (תל אביב, באר שבע, חיפה וירושלים) ובערים שבהן מתגוררים

¹⁹ הלמ"ס, [סקר כוח אדם 2022](#) – קובץ לשימוש הציבור (PUF), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים לא כוללים הסדרי מגורים אחרים כגון דמי מפתח, דיור מוגן ומגורים בחינם. צעירים – משקי בית שבראשם עומד אדם עד גיל 34.

²⁰ עדי ברנדר ומישל סטרבצ'ינסקי, [מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים](#), בנק ישראל, 29 באפריל 2014.

²¹ דארין וייסמן, [מאפייני הרוכשים והתמורות שחלו בסיכוי לרכוש דירה לראשונה בשנים 2016–2019 לעומת השנים 2012–2015](#), בנק ישראל, 20 באוגוסט 2023.

²² הלמ"ס, [סקר כוח אדם 2022](#) – קובץ לשימוש הציבור (PUF), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

חרדים רבים (בני ברק ובית שמש). כמו כן, מהנתונים עולה כי מספר הדירות השכורות הגדול ביותר הוא בתל אביב – כ-109,000 דירות, שהן כ-13% מכלל הדירות השכורות בארץ,²³ וגם שהריכוז הגדול ביותר של דירות השכורות על ידי צעירים הוא בתל אביב – כ-16% מכלל הדירות השכורות על ידי צעירים.

בלוח 1 מוצגת השוואה של נתוני דיור בשכירות של משקי בית של צעירים ושל לא צעירים.

לוח 1: נתוני דיור של משקי בית הגרים בשכירות (2022)²⁴

נתון	צעירים	לא צעירים
שיעור שכר הדירה מההכנסה הכספית נטו	42%	28%
צפיפות דיור (מספר נפשות לחדר)	0.90	0.85
שיעור בעלי הדירות	15%	21%

**צעירים שגרים
בשכירות מוציאים
בממוצע כ-42%
מהכנסתם על שכר
דירה, לעומת 28%
בקרב לא צעירים**

אפשר לראות כי צעירים שגרים בשכירות מוציאים בממוצע כ-42% מהכנסתם על שכר דירה, לעומת 28% בקרב לא צעירים. כמו כן, מספר הנפשות ביחס למספר החדרים מעט יותר גבוה, כלומר הדירות שבהן גרים צעירים מעט יותר צפופות. 15% מהצעירים שגרים בשכירות הם בעלי דירה (שהם אינם גרים בה), לעומת 21% מהלא-צעירים. לפי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2022, כ-80% משוכרי הדירות מרוצים מדירתם, ואין הבדל ניכר בין צעירים ללא צעירים.²⁵

בשנת 2018, שיעור הצעירים בני 25-34 שגרו עם הוריהם היה כ-32% בקרב גברים וכ-18% בקרב נשים. בהשוואה למדינות ה-OECD, ישראל ממוקמת יחסית באמצע. השיעור הנמוך ביותר נמצא במדינות סקנדינביה – פחות מ-10% מהגברים ופחות מ-5% מהנשים, והשיעור הגבוה ביותר נמצא באיטליה, בסלובקיה וביוון – יותר מ-50% מהגברים ויותר מ-40% מהנשים.²⁶

בתרשים 12 מוצג שיעור הדירות שבהן התחלפו שוכרים בין השנים 2022-2023, לפי קבוצת הגיל של השוכר היוצא.

²³ הלמ"ס, [קובץ רשויות מקומיות 2022](#), 14 ביולי 2024.

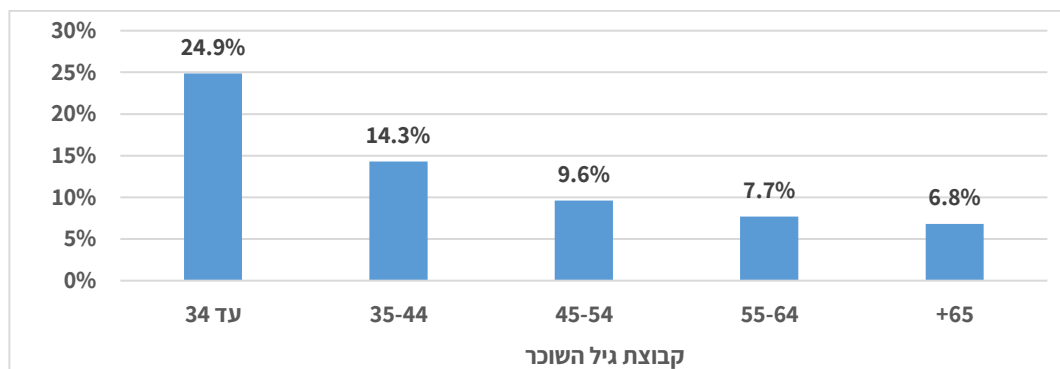
²⁴ הלמ"ס, [סקר הוצאות משק הבית 2022 – קובץ לשימוש הציבור](#), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. צעירים – משקי בית שבראשם עומד אדם שגילו עד 34.

²⁵ הלמ"ס, [מחולל לוחות – הסקר החברתי לשנת 2022](#), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

²⁶ הלמ"ס, [דפוסי מגורים של צעירים בישראל 2018](#), 24 בפברואר 2021.

תרשים 12: שיעור דירות שבהן התחלפו שוכרים, לפי קבוצת הגיל של השוכר היוצא

²⁷ (2023-2022)



אפשר לראות שבין הדירות שהתחלף בהן שוכר בשנה זו, השיעור הגדול ביותר היה של צעירים מתחת לגיל 34 – 25% מהדירות.

3. כלי סיוע למגורים בשכירות

3.1 רקע: דיור בר-השגה²⁸

דיור בר-השגה (Affordable Housing) מתאר דירות שעלויות הדיור בהן בנות-השגה לבעלי הכנסה ממוצעת. בדרך כלל משתמשים במונח זה לתיאור דמי שכירות או החזר משכנתה שהם בהישג ידם של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, אולם המונח ישים בכל השכבות החברתיות-כלכליות. לדיור בר-השגה שתי הגדרות רחבות אפשריות:²⁹

- **התערבות בשוק:** דיור שמחירו נמוך ממחיר השוק כתוצאה מהתערבות ציבורית מכוונת.
- **נטל עלות דיור:** דיור שהעלות שלו היא לא יותר מכ-30% מהכנסת משק הבית. נטל עלות הדיור כולל גם את שכר הדירה או החזר המשכנתה וגם את עלויות האחזקה כגון ארנונה, חשמל ומים. חרף השימוש הרווח ב-30% כעלות דיור נורמטיבית, יש שונות ניכרת במדידה וביקורת לגבי אימוצה.

במדינות מפותחות רבות הממשלה מתערבת בשוק הדיור בדרכים שונות, באמצעות תקצוב ישיר והטבות מס. את דרכי הסיוע בישראל ניתן לחלק לשניים: סיוע **ברכישת דירה** (תוכניות דירה בהנחה ומשכנתאות לזכאים) וסיוע **בשכירת דירה** (דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה ושכירות מוסדית).

משנת התקציב 2005 מונהג בישראל כלל מגבלת ההוצאה, הקובע הגבלה על קצב הגידול של **התקציב נטו** (ללא הוצאה מותנית בהכנסה).³⁰ כלל מגבלת ההוצאה לא חל על הנחות במחיר הקרקע המשוקקת על ידי רמ"י, ועל כן לממשלה נוח יותר לממן סיוע בדיור באמצעות מתן הנחות

כלל ההוצאה לא חל על הנחות במחיר הקרקע המשוקקת על ידי רמ"י, ועל כן לממשלה נוח יותר לממן סיוע בדיור באמצעות מתן הנחות במחיר הקרקע ולא בתקצוב ישיר

²⁷ הלמ"ס, [בעלות על דירה, 2013-2023](#), 12 במרץ 2024.

²⁸ להרחבה: תמיר אגמון, [מודלים שונים של דיור בר-השגה במדינות המפותחות ובישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2011.

²⁹ רחל אלטרמן ואחרים, [דיור בר-השגה – כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית](#), חיפה, 2012, עמ' 21.

³⁰ להרחבה: אליעזר שוורץ, [מונחון לביאור מושגי התקציב – עדכון 2023](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2023.

במחיר הקרקע ולא בתקצוב ישיר. בלוח 2 מוצגים נתונים על מספר הדירות בשיווקי קרקעות לבנייה למגורים לפי שיטת המכירה על ידי רמ"י בשנים 2022 ו-2023.

לוח 2: מספר הדירות בשיווקי קרקעות לבנייה למגורים לפי שיטת מכירה³¹

שיטת מכירה	2022	משקל	2023	משקל	שינוי
שוק חופשי	26,832	43.7%	15,331	43.7%	-43%
דירה בהנחה	18,570	30.3%	10,205	29.1%	-45%
שכירות ארוכת טווח	4,402	7.2%	2,187	6.2%	-50%
מרכזי ייזום	563	0.9%	382	1.1%	-32%
פטור ממכרז	6,622	10.8%	6,118	17.4%	-8%
הרשמה והגרלה	4,392	7.2%	867	2.5%	-80%
סך הכול	61,381	100.0%	35,090	100.0%	-43%

אפשר לראות כי בשנת 2023 כ-44% מהדירות שווקו בשוק החופשי וכ-56% שווקו בשיטות אחרות, בעיקר דירות בהנחה. שיווק דירות בשכירות ארוכת טווח היה כ-6% מכלל הדירות. חלק ניכר מתקציב הסיוע בדיור (כולל הנחות בקרקע, הטבות מס ותקצוב ישיר) ניתן בתוכנית דירה בהנחה, שבה אין מבחני הכנסה ואין עדיפות לצעירים. לפי הדוח הכספי של החשב הכללי, בשנים 2015–2023 שווקו קרקעות לבניית כ-123,000 דירות בהנחה במחיר הקרקע של כ-27.3 מיליארד ש"ח.³² לפי מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ההנחות הן רגרסיביות.³³

בפרק זה יסקרו כלי הסיוע למגורים בשכירות בישראל: אסדרת שוק השכירות, שכירות מוסדית בפיקוח ממשלתי, דיור ציבורי, סיוע בשכר דירה ומעונות סטודנטים. בישראל אין פיקוח על שכר דירה בשוק החופשי. לפי המלצות ה-OECD, כלי זה, הנהוג בכמה מדינות מתפתחות, אינו אפקטיבי ועשוי להוביל לתחזוקה לקויה של הדירות המושכרות.³⁴ בנוסף לכך, פיקוח על שכר הדירה עשוי להקטין את היצע הדירות להשכרה בגין חוסר כדאיות כלכלית למשקיעים.³⁵

3.2 אסדרה של שוק הדיור בשכירות

בשנת 2022, כ-28.1% ממשקי הבית בישראל גרו בשכירות, בהשוואה לכ-23.5% במדינות ה-OECD ולכ-30.9% במדינות האיחוד האירופי (בשנת 2022 או בשנה האחרונה הזמינה).³⁶ לפי אומדן המבוסס על משקל הדירות בשכירות מסך הדירות ומשקל הדיור הציבורי מסך הדירות

³¹ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2023](#), 30 ביוני 2024, עמ' 390.

³² שם.

³³ מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח יישום תוכניות סבסוד דירות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2023.

³⁴ תמיר אגמון, [תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העלייה בשכר דירה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2014;

OECD, [Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth](#), April 7th 2011, p. 197.

³⁵ הפיקוח בדרך כלל הוא על שוכר קיים, בעת תחלופת הדייר המשכיר מפצה עצמו בהעלאה חדה יותר לעומת מצב שבו אין פיקוח.

³⁶ הלמ"ס, [בעלות על דירה, 2023-2013](#), 12 במרץ 2024. הנתונים מבוססים על נתוני הארנונה שנמסרו מהרשויות המקומיות. מתוך הדירות השכורות – 80% בשכירות פרטית, 7% בשכירות ציבורית, 5% בשכירות בקיבוצים ומושבים, 3.8% בשכירות מוסדית ו-1.4% בשכירות של גורמים אחרים (לרבות מעונות סטודנטים, דיור ממשלתי, ישיבות, עמותות, שגרירויות ומגורי סגל במרכזים רפואיים).

(ראו תרשים 15), בישראל כ-7% מהדירות השכורות הן דיור ציבורי, בהשוואה לכ-30% בממוצע במדינות ה-OECD ולכ-26% בממוצע במדינות האיחוד האירופי.

לפי סקרים של ה-OECD, בשנת 2024, ב-29 מתוך 45 מדינות שנבדקו, לרבות ישראל, אין אסדרה של שכר הדירה. ב-26 מתוך 43 מדינות שנבדקו, לרבות ישראל, יש אסדרה של רמת האיכות הבסיסית של דירות המיועדות להשכרה.³⁷

בעשרות השנים האחרונות נעשו ניסיונות מצד הממשלה להגדיל את נתח השוק המוסדי, אולם בהצלחה מעטה.³⁸ בשנת 2017 אושר בכנסת **תיקון לחוק השכירות והשאלה** (להלן: החוק), שנועד בין היתר להבטיח יחסים הוגנים יותר בין המשכיר והשוכר, לתת פתרונות הולמים המותאמים לשוק המתפתח של שכירות למגורים ולהבטיח רמת איכות בסיסית לדירות בשכירות. החוק קבע בין היתר אילו דירות אינן ראויות למגורים, מה הגובה המרבי של ערובה, באילו עלויות המשכיר יישא ובאילו לא וחובת תיקון פגמים בדירה תוך זמן סביר.³⁹ לפי החוק, שוכר דירה לא יישא בתשלומים שהמשכיר חייב בהם, לרבות דמי תיווך למתווך שפעל מטעם המשכיר. לפי סקר שביצע משרד המשפטים, החוק לא שיפר את מצב השוכרים בסוגיה זו, כיוון שמתווך זכאי לקבל שכר ישירות מהשוכר אם יש ביניהם הסכם בכתב – מצב נפוץ גם לאחר תיקון החוק.⁴⁰

בשנת 2017 אושר בכנסת תיקון לחוק השכירות והשאלה (להלן: החוק), שנועד בין היתר להבטיח יחסים הוגנים יותר בין המשכיר והשוכר

באוגוסט 2024 התקבלה החלטת ממשלה שלפיה יוטל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לגבש **תוכנית אסטרטגית לשוק השכירות** ולהביאה לאישור הממשלה בתוך 120 ימים. לפי דברי ההסבר להצעת המחליטים, "הסדרת התחום לא רוכזה בידי גוף ממשלתי מסוים, ועל כן נושא השכירות לא נמצא מספיק על סדר-היום של הממשלה, ולא ניתנת לו תשומת הלב הראויה, בניגוד למדינות אחרות. בין היתר בשל כך, מדינת ישראל ממוקמת במקום הכי נמוך מבין מדינות ה-OECD בהיבט של אסדרת תחום השכירות".⁴¹

3.3 עידוד שכירות מוסדית

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2021) עסקה גם בעידוד הקמה של מקבצי דירות שיושכרו לטווח ארוך (להלן: שכירות מוסדית).⁴² לפי דברי ההסבר להצעת החוק, מגורים ליד אזורי תעסוקה תורמים להגדלת הפריון וההכנסה. בישראל מחירי דירות ליד אזורי תעסוקה גבוהים יחסית, ולכן רכישת דירות באזורים אלה נגישה

³⁷ OECD, Affordable Housing Database, [Indicator PH6.1. Rental regulation](#), Updated: June 26th 2024.

³⁸ להרחבה: מאיר אזנוקו, [תיאור וניתוח פרק ה' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית – שכירות מוסדית](#), אוקטובר 2021. עמי צדיק, [שוק הדיור – תמונת מצב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2007.

³⁹ [חוק השכירות והשאלה, תשל"א-1971](#).

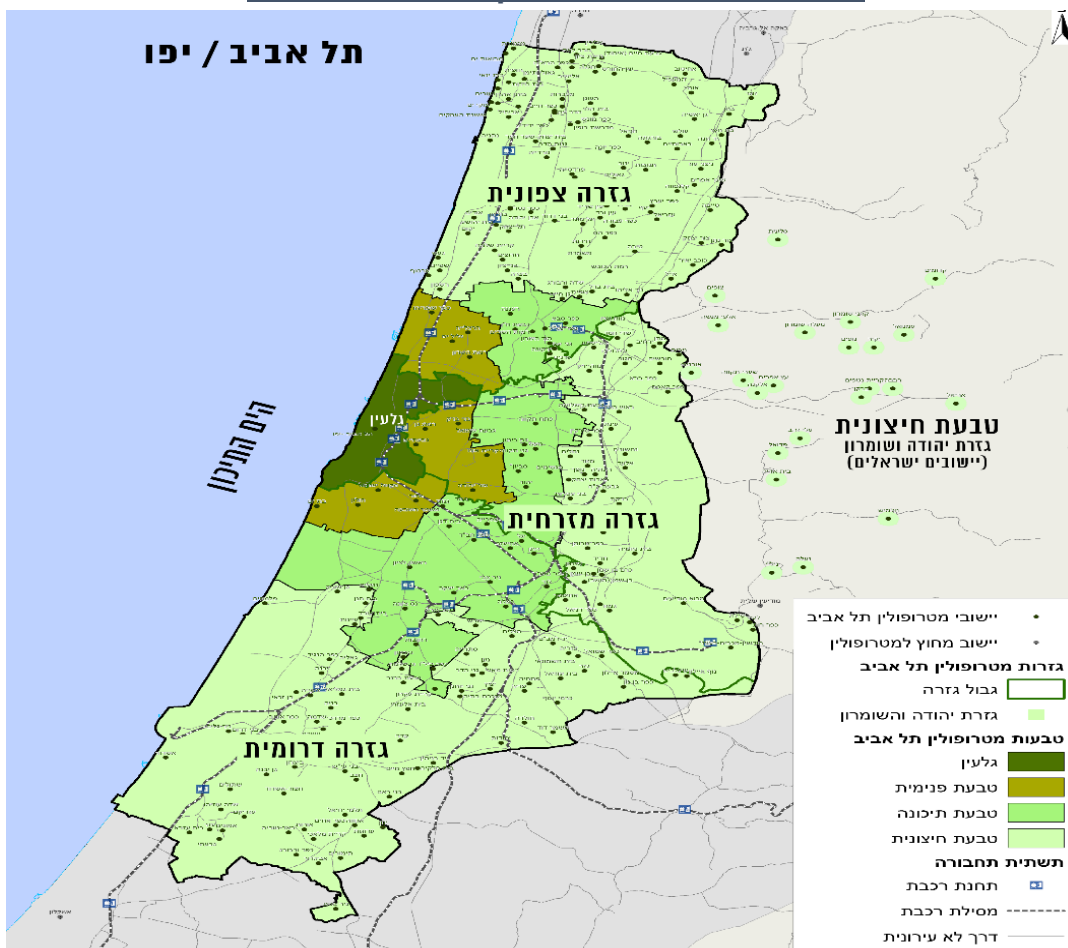
⁴⁰ הכנסת ה-25, ועדת הפנים והגנת הסביבה, חומרי רקע לשיבות הוועדה, [החלת כללי אתיקה על העוסקים בתיווך במקרקעין – דוח הערכת השפעות רגולציה](#), ינואר 2024, עמ' 10.

⁴¹ החלטה 2130 של הממשלה ה-37, [תוכנית אסטרטגית לשוק השכירות](#), 11 באוגוסט 2024.

⁴² [הצעת חוק התוכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2021\)](#), שכירות מוסדית, 31 באוגוסט 2022.

יותר למשקי בית עם הכנסה גבוהה יחסית. החלופות לרכישת דירה הן מגורים בשכירות או רכישת דירה מחוץ לאזורי התעסוקה – חלופה שדורשת מערכת תחבורה יעילה.⁴³ חלופה נוספת, שלא צוינה בהצעת החוק, היא עבודה בעבודות בעלות פריון נמוך יותר בקרבת מקום המגורים. בתרשים 13 מוצגת מפה של מטרופולין תל אביב לפי אזורים.

תרשים 13: מפה של מטרופולין תל אביב לפי אזורים⁴⁴



מטרופולין תל אביב מתפרס מנתניה בצפון עד אשדוד בדרום ועד מודיעין ויישובים בשומרון במזרח, וכולל ערים מרכזיות כמו תל אביב, רמת גן, חולון ופתח תקווה.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2023 השכר הממוצע של מי שגר בתל אביב-יפו היה כ-20,200 ש"ח, גבוה בכ-44% מהממוצע הארצי.⁴⁵ יש לציין כי חלק מהשכירים שגרים בעיר תל אביב עובדים מחוץ לעיר. בשנת 2020 עבדו בגלעין מטרופולין תל אביב כ-425,000 עובדים, כ-39% מהם גרו בעיר תל אביב-יפו, כ-24% גרו בטבעת הפנימית (שכוללת לדוגמה את הרצליה, רמת השרון, בני ברק, רמת גן, גבעתיים, חולון ובת ים), כ-17% בטבעת התיכונה (שכוללת

⁴³ להרחבה: רינת בניטה ולרין קוסמן, [הכדאיות הכלכלית של השקעות ציבוריות במיזם המטרו במטרופולין תל אביב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2023.

⁴⁴ הלמ"ס, [מטרופולינים בישראל – הגדרה מחדשת בעקבות מפקד האוכלוסין 2008](#), 29 ביולי 2014.

⁴⁵ המוסד לביטוח לאומי, סטטיסטיקה לפי יישובים, [תל אביב-יפו](#), כניסה: 23 בספטמבר 2024. שכר ממוצע לפי יישוב מגורים.

לדוגמה את רעננה, פתח תקווה, יהוד, ראשון לציון, נס ציונה ורחובות), כ-11% בטבעת החיצונית (שכוללת לדוגמה את נתניה, ראש העין, מודיעין, קריית מלאכי, אשדוד ויישובים באזור יו"ש) וכ-9% ביישובים מחוץ למטרופולין (כגון ירושלים, חיפה באר שבע ועוד).⁴⁶

השכר הגבוה יחסית וחיי התרבות המפותחים מושכים לעיר תל אביב-יפו צעירים רבים מרחבי הארץ הגרים בשכירות. כך, משקל הצעירים הגרים בשכירות בתל אביב מכלל הצעירים הגרים בשכירות הוא הגבוה ביותר מבין הערים – 16%, ושיעור הצעירים מכלל שוכרי הדירות בתל אביב הוא כ-47% – מהגבוהים ביותר מבין הערים הגדולות (ראו בתרשים 11).

רוב הדירות המושכרות בישראל הן בבעלות יחידים. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, מבחינת השוכר, לשוק השכירות הפרטית חסרונות רבים: במקרים רבים השוכר נדרש על ידי המשכיר לחתום על חוזה שכירות לשנה אחת מבלי שיש בידיו מידע מלא על איכות הדירה, משך השכירות, שכר הדירה בתקופה שלאחר סיום החוזה ואיכות השירותים שהוא אמור לקבל מהמשכיר (תיקונים וכדומה). בסוף כל שנה החוזה מתחדש, והשוכר נתון להחלטות של המשכיר לגבי המשך החוזה (בתלות במצב האישי של המשכיר), בגובה שכר הדירה ובמשתנים נוספים העשויים להשפיע על יכולתו לחדש את החוזה. מצב זה עשוי להקטין את היציבות ולהגדיל את עלויות השוכר, שכן מעבר דירה כרוך בהוצאות נוספות, ועל כן הנטייה לרכוש דירה – שתגדיל את הביקוש לדירות למכירה – עשויה להתפשט ולהוביל לעליית מחירי הדירות.

כאמור, ממשלת ישראל פועלת לפתח שוק של **שכירות מוסדית** בדרך של עידוד יצירת מקבצי דירות או בניינים שלמים בבעלות אחודה, שבהם הדירות יושכרו בחוזים ארוכי טווח, לעיתים בפיקוח, במחירים הנמוכים ממחירי השוק. לאורך השנים ננקטו צעדים לעידוד שכירות מוסדית, ובהם הטבות מס ליזמים ולקרנות ריט (קרנות השקעה בנדל"ן מניב), כלים ותמריצים תכנוניים, סבסוד קרקעות ועוד. חלק מהטבות המס הן לפי חוק לעידוד השקעות הון.⁴⁷

כחלק מצעדים אלה הוקמה ב-2013 **דירה להשכיר** – החברה הממשלתית לדיור להשכרה בע"מ, שפועלת לקדם את תחום השכירות המוסדית באמצעות מתן הנחה על מחיר הקרקע ליזמים בתמורה להתחייבות שהם יבנו דירות לשכירות ארוכת טווח. לפי המודל לשיווק קרקעות לשכירות מוסדית, 25% מהדירות מושכרים לזכאים חסרי דירה בהנחה של 20% ממחיר השוק, ויתר הדירות מושכרות במחירי שוק. לשוכרים ניתנת אופציה להאריך את תקופת השכירות עד לעשר שנים, ובכך ניתנת להם ודאות. עד לסוף 2023 שווקו במודל זה קרקעות עבור כ-15,800

לפי המודל לשיווק קרקעות לשכירות מוסדית, 25% מהדירות מושכרות לזכאים חסרי דירה בהנחה של 20% ממחיר השוק, ויתר הדירות מושכרות במחירי שוק

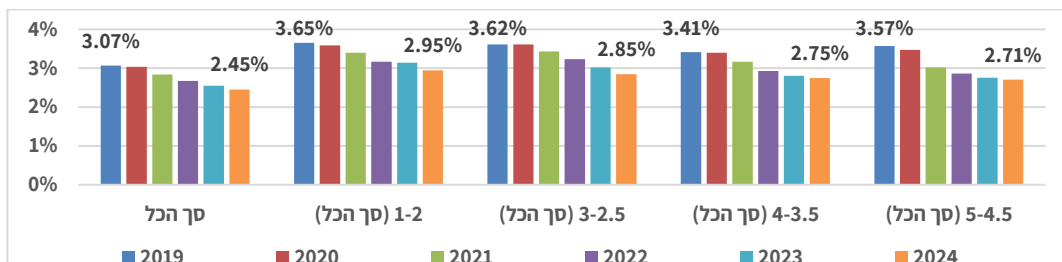
⁴⁶ הלמ"ס, סקר כוח אדם 2020, [לוח 2.41: מועסקים העובדים במטרופולין תל אביב \(לא כולל מדגמים קבועים\)](#), לפי מקום מגורים, מקום עבודה ומין, 8 באוקטובר 2022.

⁴⁷ [פרק שביעי 1: הטבות במס לגבי בניינים להשכרה ובניינים לשכירות מוסדית בחוק לעידוד השקעות הון](#), תשי"ט-1959.

דירות בשכירות מוסדית,⁴⁸ שהן **פחות מ-2%** מכלל הדירות בשכירות.⁴⁹ תנאי הזכאות לשכירות במחיר מפוקח זהים לתנאי הזכאות לרכישת דירה בתוכניות דירה בהנחה. תנאי הזכאות לא נותנים העדפה כלשהי לאוכלוסיית הצעירים ואף נותנים העדפה לאוכלוסייה המבוגרת יותר. צעירים עד גיל 34 זכאים רק במקרה שהם משפחה, זוג נשוי או ידוע בציבור, עם או בלי ילדים, ואילו בני 35 ומעלה זכאים גם אם הם רווקים, גרושים או אלמנים.⁵⁰ לפי אומדן החשב הכללי במשרד האוצר, בשנת 2022 שווי ההנחות במחירי הקרקע במרכזי קרקעות ששווקו לשכירות מוסדית היה כ-146 מיליון ש"ח. יש לציין שהחל משנת 2023 השתנה אופן החישוב והרישום של ההנחות על הקרקע במרכזי שכירות מוסדית, והן נרשמו כאפס.⁵¹

עד כה מאמצים אלו לא הביאו להגדלה ניכרת של שוק השכירות המוסדית,⁵² בין היתר משום שהתשואה על השכרת דירות בישראל נמוכה יחסית. עלייה מהירה יותר של מחירי הדירות לעומת שכר הדירה עשויה להוביל לירידה בתשואה משכר הדירה, אך עם זאת קיימים משתנים מסבירים אחרים, בעיקר סבסוד ממשלתי – למשל הנחות על קרקעות המשווקות לשכירות מוסדית. בתרשים 14 מוצג אומדן התשואות משכר דירה משנת 2019 עד אמצע 2024 לפי מספר חדרים.

תרשים 14: אומדן התשואות השנתיות משכר דירה משנת 2019 עד אמצע 2024 לפי מספר חדרים⁵³



אפשר לראות כי משנת 2019 עד אמצע 2024 חלה ירידה באומדן התשואות השנתיות משכר דירה, והתשואה יורדת עם העלייה במספר החדרים. בעוד משכירים יחידים עשויים להסתפק בתשואה נמוכה, בשכירות מוסדית ייתכן שנדרש שכר דירה גבוה יותר ביחס למחיר הדירה. הסיבות לכך עשויות להיות מגוונות, למשל ייתכן שבשכירות מוסדית הוצאות התחזוקה גבוהות יותר מאשר על דירות בודדות. ייתכן גם שהמיסוי על שכירות מוסדית הוא גבוה יותר. היבטים

⁴⁸ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2023](#), 30 ביוני 2024, יש לציין כי המתודולוגיות לאמידת ההנחות בשווי הקרקע השתנו במשך השנים.

⁴⁹ לפי הלמ"ס, בשנת 2021 היו כ-800,000 דירות שכורות. הלמ"ס, [סקר הוצאות משק הבית 2021](#), לוחות ו-24, 25, 31 בדצמבר 2023.

⁵⁰ רשות מקרקעי ישראל, קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, [פרק 4.8: דיור להשכרה](#), עודכן: 16 ביוני 2024.

⁵¹ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2023](#), 30 ביוני 2024, עמ' 390.

⁵² לדוגמה, בשנת 2007 נעשו שינויים בחוק עידוד השקעות הון במטרה לעודד שכירות מוסדית, אולם ללא הצלחה. להרחבה ראו: עמי צדיק, [שוק הדיור – תמונת מצב](#), מרץ 2007.

⁵³ הלמ"ס, [מאגר מדדי מחירים](#), שכר דירה לפי מספר חדרים, מחירי דירות לפי מספר חדרים, כניסה: 10 בספטמבר 2024. אומדן התשואות משמש אינדיקציה בלבד, שכן בין דירות שאינן להשכרה לדירות להשכרה יש שוני במחיר הממוצע, בתמהיל החדרים ובמיסוי, וכן אומדן התשואה אינו לוקח בחשבון עלייה אפשרית במחיר הדירה.

אלה לא נבחנו במסגרת מסמך זה. נראה כי ההטבות הניתנות לשכירות מוסדית – הנחות על הקרקע והטבות מס – אינן מספיקות. בשנים האחרונות חל גידול במספר המיזמים של שכירות מוסדית, ואחת הסיבות לכך עשויה להיות הגדלת כמות הקרקעות המשווקות לבניית דירות בשכירות מוסדית. עם זאת, עליית הריבית במשק החל מאפריל 2022 הקטינה את הכדאיות הכלכלית של שכירות מוסדית.

3.4 דיור ציבורי

דירות הדיור הציבורי הן דירות בבעלות המדינה המשמשות למגורי חסרי דירה הזכאים לפי נוהלי משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה. שכר הדירה שמשלמים דיירי הדיור הציבורי נקבע לפי מיקום הדירה, מאפייניה, גודל המשפחה והכנסתה. שכר הדירה החודשי נע בין 100 ש"ח ל-4,500 ש"ח.⁵⁴ בשנת 2023 היו כ-45,900 דירות בדיור הציבורי, ועוד כ-13,900 דירות בדיור מוגן ציבורי (המכונות גם בתי גיל הזהב), שמיועדות לאזרחים ותיקים. בין 2013 ל-2023 מספר הדירות (לרבות דיור מוגן) פחת בכ-7,300 – ירידה של כ-11.1%⁵⁵. מספר הדירות לדיור הציבורי נמוך מהביקוש אליהן. בסוף 2023 היו כ-30,000 ממתנינים לדיור ציבורי. ממתנינים אלה זכאים במשך תקופת ההמתנה לסיוע בשיעור מוגדל בתשלום שכר הדירה בשוק החופשי, כפי שיפורט בהמשך.⁵⁶

בשנת 2023 היו כ-45,900 דירות בדיור הציבורי, ועוד כ-13,900 דירות בדיור מוגן ציבורי (המכונות גם בתי גיל הזהב), שמיועדות לאזרחים ותיקים

זכאים לדיור ציבורי לפי נוהלי משרד השיכון הם משפחות עם שלושה ילדים ויותר שהכנסתן נמוכה ומשפחות שבהן אחד מבני הזוג נכה ושהכנסתן נמוכה.⁵⁷ זכאי הדיור הציבורי לפי נוהלי משרד העלייה כוללים מגוון אוכלוסיות שעלו לארץ לפני לא יותר מ-15 שנה: אזרחים ותיקים, נכים, משפחות עם חמישה ילדים ויותר, משפחות חד-הוריות ועוד.⁵⁸ שיעורם של צעירים מקרב דיירי הדיור הציבורי מוערך בכ-17% – נמוך משיעורם באוכלוסייה, שהוא כ-25%⁵⁹.

באפריל 2024 נחתם הסכם מסגרת בין המדינה לחברת עמידר, חברה ממשלתית העוסקת בדיור, שלפיו עמידר תהיה אחראית על ניהול מלאי דירות הדיור הציבורי, לרבות שיפוצים, אחזקה, קידום פרויקטים של התחדשות עירונית ופרויקטים בתחום הדיור להשכרה לזכאים מטעם המדינה. עלות הסכם המסגרת למדינה הוא כ-6.2 מיליארד ש"ח, שיתפרסו על פני כמה שנים.⁶⁰

בתרשים 15 מוצגים שיעורי הדירות בדיור הציבורי מסך הדירות במדינות ה-OECD.

⁵⁴ משרד הבינוי והשיכון, [חישוב שכר הדירה בדיור הציבורי](#), עודכן: 25 בפברואר 2024.

⁵⁵ הלמ"ס, הודעה לתקשורת, [בעלות על דירה, 2013-2023](#), 12 במרץ 2024, עמ' 8.

⁵⁶ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2023](#), 30 ביוני 2024, עמ' 401.

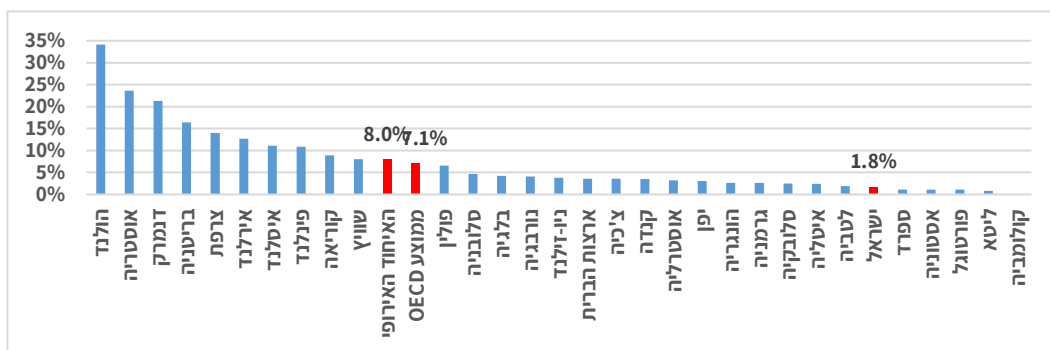
⁵⁷ משרד הבינוי והשיכון, [זכאות לדירה בשכירות בדיור הציבורי](#), עודכן: 12 באוגוסט 2024.

⁵⁸ משרד העלייה והקליטה, [זכאות לסיוע בדיור הציבורי](#), עודכן: 24 ביוני 2024.

⁵⁹ הלמ"ס, סקר כוח אדם 2022 – קובץ לשימוש הציבור (PUF), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁶⁰ משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2023](#), 30 ביוני 2024, עמ' 218.

תרשים 15: שיעורי הדירות בדיוור הציבורי מסך הדירות במדינות ה-OECD⁶¹



אפשר לראות כי לפי נתוני ה-OECD בשנת 2022, כ-1.8% מהדירות בישראל היו לדיוור ציבורי, בהשוואה לכ-7.1% בממוצע ה-OECD (בשנת 2020) ולכ-8% בממוצע האיחוד האירופי.

3.5 סיוע בשכר דירה

משרד הבינוי והשיכון מסייע לחסרי דירה הזכאים לפי נוהלי משרד השיכון או משרד העלייה והקליטה לשכור דירה בשוק החופשי, באמצעות **סיוע כספי בתשלומי שכר דירה**. הסיוע ניתן לחסרי דירה הממציים את כושר ההשתכרות שלהם והכנסתם נמוכה, וכן לאוכלוסיות נוספות כגון עולים חדשים, מקבלי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי וזכאי דיוור ציבורי שממתינים לקבל דירה. סיוע לפי מבחן הכנסה ניתן רק למשפחות ולא ליחידים. הסיוע ניתן למגורים בערים ובחלק מהישובים הקטנים. בשנת 2023 ניתן סיוע בסך כ-2.5 מיליארד ש"ח לכ-240,000 זכאים.⁶²

3.6 מעונות סטודנטים

בשנת הלימודים תשפ"ג (2022/23), כ-8.8% מבני הגילים 18-39 למדו לתואר ראשון או שני במוסדות להשכלה גבוהה.⁶³ בשנת 2020 מספר המיטות **במעונות הסטודנטים** הוערך ב-25,000. הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן: ות"ת) שליד המועצה להשכלה גבוהה העריכה שחסרות כ-15,000 מיטות כדי לתת מענה ל-15% מהסטודנטים כפי שקיים באירופה. מחיר מיטה במעונות סטודנטים נע בין כמה מאות שקלים ליותר מ-2,000 ש"ח לחודש.⁶⁴ ב-2022 קיבלה ות"ת החלטה לתמוך בהקמת מעונות סטודנטים בהיקף של 50 מיליון ש"ח.⁶⁵

⁶¹ OECD, [Social Rental Housing Stock](#), 2024.

בחלק מהמדינות יש הערכת חסר, משום שהנתונים לא כוללים חלק ממלאי הדיוור הציבורי.

⁶² משרד האוצר, אגף החשב הכללי, [הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2023](#), 30 ביוני 2024, עמ' 401; משרד הבינוי והשיכון, [המדריך לקבלת סיוע בשכר דירה](#), כניסה: 6 באוגוסט 2024.

⁶³ הלמ"ס, סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, תשס"ח-תשפ"ג (2007/8-2022/23), [לוח 2.34: אחוז הסטודנטים באוניברסיטאות במוסדות להשכלה גבוהה, מקרב בני 18-39, לפי מין, גיל, קבוצת אוכלוסייה ותואר](#), 21 ביולי 2021.

⁶⁴ המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב, [המשך תוכנית ות"ת להקמת מעונות סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים ע"י ות"ת](#), 21 בספטמבר 2022; אסף וייניגר, [הסדרי סיוע לסטודנטים במעונות בתקופת משבר הקורונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 במאי 2020.

⁶⁵ המועצה להשכלה גבוהה, [המשך תוכנית ות"ת להקמת מעונות סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים ע"י ות"ת](#), 21 בספטמבר 2022.