



שוק השכירות בישראל

תמונת מצב ומגמות — מיפוי ואפיון משכירי הדירות

כתיבה: אדר' שולמית ישר, דר' סיגל פלח

עריכה: פרופ' נטע זיו, עו"ד שרון קרני כהן

Carasso – Social Housing Research
and Development Program
Hagar – The Buchmann
Faculty of Law
Tel Aviv University

برنامج كراسو للأبحاث
وتطوير الإسكان
الاجتماعي
هاجر - كلية بوخمان للحقوق
جامعة تل أبيب

תוכנית קרסו למחקר
ופיתוח דיור חברתי
הגר - הפקולטה למשפטים
ע"ש בוכמן
אוניברסיטת תל אביב



ספטמבר 2026



שוק השכירות הפרטית בישראל: מיפוי ואפיון משכירי הדירות

תקציר מנהלים

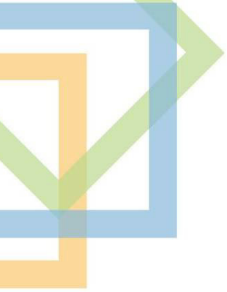
שוק השכירות מחולק בדרך כלל לשתי קטגוריות מרכזיות – בעלי דירות ושוכרים. המחקר מבקש להציג תמונה מפורטת ומדויקת יותר של השוק, שאינה מסתפקת בחלוקה זו, באמצעות בחינת התפלגות הבעלות על דירות, זיהוי ואפיון אוכלוסיית המשכירים ומלאי הדירות שהם מעמידים להשכרה. לצורך כך שולבו והוצגו נתוני הלמ"ס, ובהם סקר הוצאות משק הבית ומרשם דירות ומבנים, לצד מחקרים ממשלתיים ופרלמנטריים, חקיקה, רגולציה ופסיקה. בנוסף, נעשה שימוש בקטגוריות ניתוח ששימשו מחקרים קודמים של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כדי לבחון את השינויים שחלו בבעלות על דירות לאורך שני העשורים האחרונים.

המעבר מנתוני הבעלות לניתוח פרופיל המשכירים נעשה באמצעות הבחנה בין בעלי דירות המתגוררים בדירה שבבעלותם לבין מי שאינם מתגוררים בה. המחקר מניח כי הדירות שאינן משמשות למגורי בעליהן מושכרות. הבחנה זו מאפשרת לזהות קבוצה שאינה נלכדת בחלוקה הרגילה בין בעלי דירות לשוכרים – קבוצת ה"משכירים-שוכרים", כלומר בעלי דירות שאינם מתגוררים בדירה שבבעלותם ושוכרים דירה אחרת למגוריהם.

קטגוריית המשכירים-שוכרים ממחישה באופן החד ביותר את מגבלת החלוקה המקובלת בין בעלי דירות לשוכרים ואת תרומתו של המחקר לפירוק קטגוריות אלה. מן הניתוח עולה כי כ-34% ממשקי בית המשכירים הם בעלי דירה אחת, ומתגוררים בדירה אחרת בשכירות. כלומר, מדובר במשקי בית שהם בעת ובעונה אחת בעלי דירה, משכירים ושוכרים. קבוצה זו נבדלת ממשכירים אחרים בכך שהכנסת משק הבית מדמי השכירות עומדת כנגד הוצאות הדיור שלהם, ולרוב גם כנגד תשלומי משכנתה על הדירה שבבעלותם.

הממצאים המרכזיים:

- הבעלות על יותר מדירה אחת ("מרובי דירות") גדלה לאורך שני העשורים האחרונים, אך קצב הגידול התמתן לאחר 2015. שיעור משקי הבית המחזיקים בשתי דירות ומעלה עלה מ-3.2% בשנת 2003 ל-9.9% בשנת 2015 ול-11.5% בשנת 2023.
- שוק השכירות הפרטית בישראל נשען ברובו על משקי בית משכירי דירה אחת (בין אם בבעלותם דירה אחת או שתיים). כ-81% ממשקי הבית המשכירים מציעים להשכרה דירה אחת בלבד, כ-13% משכירים שתי דירות וכ-6% משכירים שלוש דירות ומעלה.
- כ-34% ממשקי הבית המשכירים הם בעלי דירה אחת, ומתגוררים בדירה אחרת בשכירות. כיום קבוצה זו כוללת כחצי מיון משקי בית.
- כ-63% מהדירות להשכרה מושכרות בידי משקי בית המשכירים דירה אחת. משכירים של שתי דירות ומעלה מחזיקים יחד בכ-37% ממלאי הדירות המושכרות בידי משקי בית פרטיים.
- לצד השוק הפרטי מתפתח גם שוק של שכירות ארוכת טווח בבעלות ובניהול של חברות וגופים מוסדיים. בשלב זה מדובר בנתח שוק מצומצם, אך היקפו צפוי לגדול בשנים הקרובות, ולכן יש להביא בחשבון את הבעלות התאגידית בקטגוריה נפרדת בבחינת מדיניות עתידית.
- מדיניות המיסוי כיום אינה מבחינה בין רכישת דירה נוספת לצורך השכרה לבין רכישת דירה שאינה מוסיפה דירה לשוק השכירות. בכך, אותה מדיניות שמבקשת לעודד השכרת דירות באמצעות הקלות במס על הכנסה משכירות, מטילה מס רכישה מוגדל על עצם רכישת הדירה הנוספת, ללא קשר לשימוש שיעשה בה. המשמעות היא שמערכת המס אינה מתמרצת באופן מובחן בעלי דירות שמגדילים בפועל את היצע הדירות להשכרה.
- בפרק המדיניות יבדק האם יש מקום להבחין בין קבוצות שונות של משכירים מרובי דירות, ובאיזה אופן נכון להביא את היקף הבעלות וההשכרה בחשבון בעיצוב כלי המיסוי וההסדרה.



מבוא

עבודה זו, המהווה את פרק ב' במחקר יישומי מקיף העוסק בטיוב והסדרה של שוק השכירות הפרטית בישראל, מתמקדת בתמונת המצב של מבנה הבעלות והחזקה בשוק השכירות. המחקר בכללותו נועד לשפר את מעמדם של שוכרי הדירות בשוק הפרטי, ולחזק את ההגנה עליהם, בהתייחס לסטנדרטים ולהסדרים הנהוגים במדינות ה-OECD.¹

שוק השכירות הפרטית מספק פתרון מגורים לכ-30% ממשקי הבית בישראל.² השוק מתאפיין בפערי כוח משמעותיים בין משכירים לשוכרים, בהיצע מוגבל של דירות להשכרה ובמיעוט חלופות ציבוריות ותאגידיות למגורים. לאורך השנים נעשו ניסיונות שונים להסדיר את שוק השכירות הישראלי ולהשפיע עליו. המהלך המשמעותי ביותר בהקשר זה היה תיקון חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971 בשנת 2017, אשר זכה לכינוי "חוק שכירות הוגנת".³ התיקון קבע הוראות ייעודיות להסדרת יחסי שוכר-משכיר בשכירות למגורים. עם זאת, בהיעדר סנקציות יעילות ומנגנוני אכיפה ופיקוח מספקים, יכולתה של החקיקה להשפיע בפועל על יחסי השכירות היא מוגבלת. במקביל, נעשה שימוש בכלי מיסוי שונים בניסיון להשפיע על שוק הדיור, על מבנה הבעלות ועל היצע הדירות להשכרה. בין היתר, נחקק בשנת 2016 חוק "מס ריבוי דירות", אשר הבחין בין בעלי דירות על פי היקף הבעלות, אך חוק זה בוטל בעקבות פסיקת בג"ץ בשנת 2017.⁴

בפרק א' של המחקר נסקרו ההיבטים המשפטיים של השכירות הפרטית. בחינת מערכת היחסים בין שוכרים למשכירים והאפשרויות להתערבות ביחסים אלה מחייבת, לצד בחינת המסגרת המשפטית, גם הבנה של השוק שבו יחסים אלה מתקיימים – היקפו, מבנה הבעלות על הדירות (מספר הדירות המושכרות לעומת מספר בעלי הדירות, היקף משכירי דירת יחיד שהם גם שוכרים), מידת הריכוזיות של הבעלות ומאפייני המשכירים הפועלים בו. מטרת פרק זה היא אפוא, כאמור, להציג תמונת מצב של מבנה הבעלות והחזקה בשוק השכירות הפרטית בישראל והתפתחותו לאורך זמן, ובכך לספק תשתית לעיצוב מדיניות המבקשת לחזק את מעמדם של השוכרים, באופן המאזן בצורה ראויה את זכויות המשכירים.

עיצוב מדיניות ביחסי שכירות בין שוכר פרטי למשכיר פרטי מחייב הבנה של האינטרסים של שני הצדדים. גם כאשר נקודת המוצא היא שאיפה לחיזוק מעמדו של השוכר לאור הפער ביחסי הכוחות יש להביא בחשבון את מאפייני השוק ואת האינטרסים של מי שעומד מן העבר השני של יחסי השכירות, כדי לגבש הסדרה המאזנת ביניהם. לשם כך נדרש לבחון את משקלן ומאפייניהן של קבוצות שונות של משכירים בשוק, שכן האינטרסים בצד המשכירים אינם אחידים. למשל, אין דומה מצבו של משכיר דירה אחת לזה של מי שמשכיר מספר דירות, ואף בקרב משכירי דירה אחת יש להבחין בין מי שבבעלותם דירה נוספת בה הם מתגוררים, לבין בעלי דירה יחידה המעמידים את הדירה בבעלות להשכרה ושוכרים דירה אחרת למגוריהם. מנגד, מגורים בשכירות אינם מעידים בהכרח על היעדר בעלות על דירה, שכן חלק ממשקי הבית המתגוררים בשכירות הם גם בעלי דירה אחת או יותר. הבחנות אלה נדרשות להבנת האינטרסים השונים הפועלים בשוק ולבחינת האופן שבו יש להביאם בחשבון בעיצוב ההסדרה.

תמונת השוק הקיימת מפוצלת בין מקורות ומאגרי מידע שונים, שאינם מאפשרים כשלעצמם לזהות את מבנה הבעלות וההשכרה במלואו. ייחודו של מחקר זה הוא בהצלבה ובעיבוד של מספר מקורות נתונים והרכבת תמונה מקיפה ככל הניתן של מבנה שוק השכירות הפרטית ושל הקבוצות הפועלות בו.

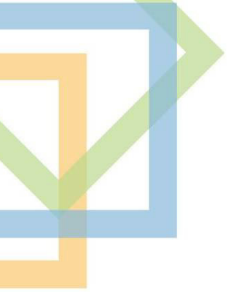
עבודות מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן – מ.מ.מ) משנת 2014 ומשנת 2016 בחנו את שוק השכירות ואת השינויים במבנה הבעלות על דירות משנת 2003. שימוש באותן קטגוריות ניתוח של מ.מ.מ, לצד נתוני 2023 שמקורם בסקר הוצאות משק בית של הלמ"ס, מאפשר לבחון את המשך המגמות ואת השינויים שחלו במבנה הבעלות במהלך שני העשורים האחרונים.

¹ לנתוני רגולציית השכירות במדינות ה-OECD, ראו – OECD, "PH6.1 Rental", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), [OECD Affordable Housing Database](https://oecd-affordable-housing-database.org/regulation/), regulation.

² הלמ"ס, הכנסות והוצאות משק בית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2023 – סיכומים כלליים.

³ חוק השכירות והשאלה (תיקון), התשע"ז-2017.

⁴ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, פרק י"ב: מס ריבוי דירות. הדיון שקדם לחקיקתו לווה בעבודה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבחנה את מבנה הבעלות על דירות, עבודה זו משמשת בפרק הנוכחי נקודת ייחוס לבחינת השינויים שחלו במבנה הבעלות לאורך זמן. החוק בוטל בבג"ץ 10042/16 קוויטנסקי נ' כנסת ישראל (6 באוגוסט 2017).



מתודולוגיה – זיהוי ואיפיון אוכלוסיית המשכירים

לרוב, משכירים אינם נחקרים כקבוצת אוכלוסייה מובחנת; המוקד המחקרי נוטה לעסוק בכלל בעלי הנכסים או בכלל משקי הבית. כאמור, מקורות המידע הקיימים אינם מאפשרים לזהות את מבנה הבעלות וההשכרה במלואו. לפיכך, המתודולוגיה שלנו להפקת הנתונים בפרק זה התבססה על שילוב וסנכרון של מגוון מקורות סטטיסטיים, ממשלתיים ומשפטיים, במטרה לבדוד ולאפיין קבוצה זו. התבססנו על שלוש קטגוריות מרכזיות של נתונים:

- 1. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס):** "סקר הוצאות משק הבית (2023)", סקר מדגמי המספק מידע על תנאי הדיור והתפלגות משקי הבית לפי מספר הדירות שבבעלותם (ללא דירה, דירה אחת, וכך הלאה עד 9 דירות למשק בית). במקביל, הסתמכנו על "מרשם דירות ומבנים: בעלות על דירה 2013-2023", המבוסס על נתוני ארנונה מהרשויות המקומיות.
 - 2. מחקרים ממשלתיים ופרלמנטריים:** דוחות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (מ.מ.מ) בנושא שוק הדיור להשכרה ומדיניות המיסוי (כגון מס ריבוי דירות), לצד דוח מבקר המדינה לשנת 2025 בנושא מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל.
 - 3. חקיקה ורגולציה:** חוקים, תזכירים והנחיות מס רלוונטיים, ביניהם חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים, תיקונים לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), סעיף 122 לפקודת מס הכנסה, הנחיות רשות המיסים ופסיקות מפתח של בית המשפט העליון (כגון הלכת שרגא בירן-להלן), אשר מעצבים יחד את המסגרת המשפטית והכלכלית לגבי משכירי הדירות.
- רשות המיסים מחזיקה אף היא בנתונים הנוגעים לבעלות על דירות וריבוי בעלויות.⁵ נמנענו משימוש בנתונים אלו במסגרת הניתוח העיקרי בעבודה זו משתי סיבות: (א) הנתונים אינם ניתנים להצלבה עם מקורות מידע זמינים אחרים, ולפיכך לא ניתן לגזור מהם כמה מתוך הדירות במאגר אכן מושכרות בפועל; ו-(ב) אנו מודעות לכך שלא כל הדירות המושכרות מדווחות לרשות המיסים, הן לאור תקרת הפטור ממס, והן לאור העובדה כי קיימת תופעת תת-דיווח מוכרת בקרב משכירים. עם זאת, השווינו את הדפוסים והמגמות הכלליים העולים מנתוני מס אלו לממצאי המחקר שלנו, ומצאנו כי קיימת התאמה כללית ביניהם.
- לצד תמונת המצב העדכנית, ביקשנו להציב את מבנה השוק בפרספקטיבה על פני זמן. שימוש באותן קטגוריות ניתוח שאופיינו בעבודות מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2014 ו-2016, לצד בחינה מחודשת של המדדים על בסיס נתונים עדכניים (לשנת 2023), מאפשר לעמוד על המשך המגמות ועל השינויים שחלו במבנה הבעלות לאורך התקופה.

היקף המחקר ומגבלותיו

שוק הדיור אינו מתפלג באופן אחיד על פני כל שטח המדינה. אולם, מכיוון שמטרת המחקר היא לבחון את מאפייני השוק בבסיס לפיתוח כלים ברמה הארצית, הניתוח שלהלן מתמקד בעיקר ברמה זו. הבדלים מקומיים יוזכרו כרקע בלבד ולא יהוו את מוקד הניתוח. בנוסף, הגדרת קבוצת ה"משכירים" וכימותה מציבים אתגרים מתודולוגיים מובנים שיש לקחת בחשבון:

- 1. פער ביחידת הניתוח:** הנתונים המוצגים מבוססים על מספר מקורות של הלמ"ס, הנבדלים זה מזה ביחידת הניתוח, במקור הנתונים ובשיטת חישובם. הבחנה זו נדרשת במיוחד לצורך הדיון בבעלות על דירות, שכן הנתונים על משקי הבית בישראל, מספר הדירות שבבעלות משקי בית, ומספר הדירות הכולל בישראל אינם חופפים באופן מלא.
- 2. הסתמכות על נתוני מדגם (אקסטרפולציה):** נתוני "סקר הוצאות משק הבית" של הלמ"ס מבוססים על מדגם חלקי המייצג את האוכלוסייה. לפיכך, הנתונים (באחוזים) שעלו מתוך המדגם עברו השלכה (אקסטרפולציה) כדי לייצג את כלל משקי הבית בישראל. מכיוון שמדובר באומדן סטטיסטי המבוסס על מדגם, הנתונים כוללים בהכרח מרווח של טעות דגימה שיש לקחת בחשבון בעת ניתוח הממצאים.
- 3. הרכב השוק:** לא כל הדירות המושכרות נמצאות בבעלות אנשים פרטיים, וקיים פער בין מספר השוכרים למספר הדירות המושכרות. על פי פרסומי הלמ"ס (077/2024), 79.9% מהדירות מושכרות על ידי אנשים פרטיים, ואילו השאר מושכרות על ידי חברות לדיור ציבורי (6.9%), קיבוצים ומושבים (3.8%), חברות מסחריות (1.4%) וגורמים לא ידועים (3%). שילוב הנתונים במחקר מחייב להביא בחשבון הבחנה זו כדי לשקף נאמנה את המשכירים הפרטיים בלבד, בהם מתעניין מחקר זה. מנגד,

⁵ נתונים אלה התקבלו מצד שלישי, לאחר שבקשת מידע לפי חוק חופש המידע סורבה על ידי רשות המיסים.



מלאי הדירות שבעלות אנשים פרטיים שאינן משמשות למגורי בעליהן עשוי לכלול גם דירות שאינן מושכרות בשוק השכירות למגורים, ובהן דירות המושכרות לטווח קצר. בהיעדר נתון ארצי המאפשר לזהות דירות אלה ולהבחין ביניהן לבין דירות המושכרות למגורים, לא ניתן להתייחס אליהן בנפרד במסגרת האומדן.

4. **בעלות דירות של תושבי חוץ:** מגבלה משמעותית נוספת נוגעת לדירות המוחזקות בידי משקיעים זרים. על פי תזכיר חוק לתיקון חוק מיסוי מקרקעין (2022), נתוני רשות המיסים מצביעים על כ-83 אלף דירות מגורים בבעלות תושבי חוץ (לא כולל דירות של ישראלים שהיגרו). אין בידינו מידע המאפשר לקבוע באופן מובחן כמה מדירות אלה מושכרות בפועל. יתרה מכך, דירות אלו אינן נכללות כלל בנתוני סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס, מאחר שהסקר מתייחס למשקי בית בישראל בלבד.

מבנה הבעלות על דירות ומגמות

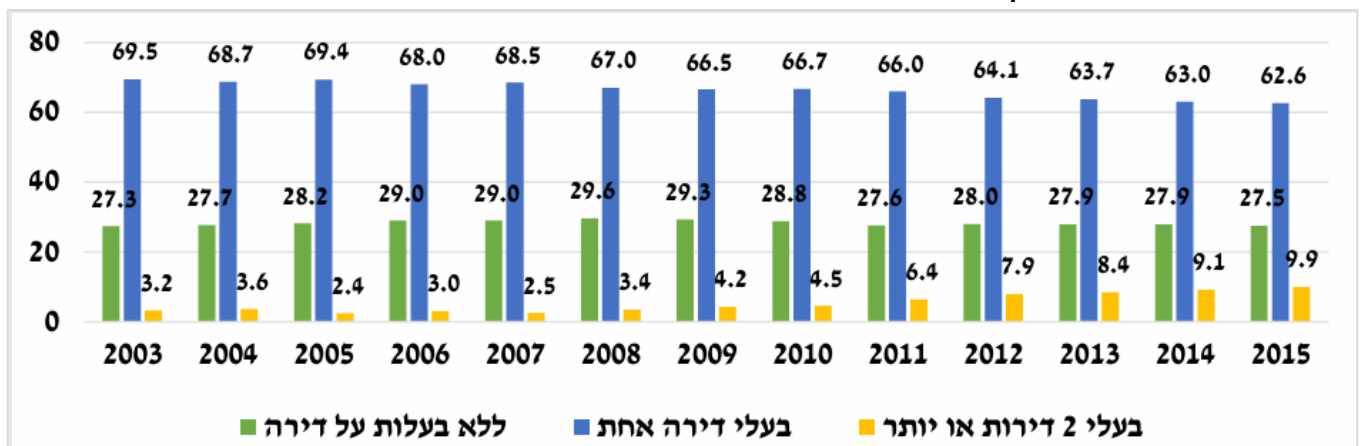
בתת-פרק זה נבחן מגמות במבנה הבעלות על דירות – כולל שינויים במספר הדירות לבעל נכס ובעלות תאגידית. בדיקות אלה נועדות לזהות מאפיינים של בעלי הדירות על מנת להבין את האינטרסים של קבוצה זו ביחסי שכירות. בנוסף, נערוך השלכה של נתוני הבעלות האחרונים (2023) כדי לזהות את התפלגות מלאי הדירות לפי היקף הבעלות.

שינויים במספר הדירות לבעל נכס 2003-2023

בשנת 2014 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך שעסק בתיאור ובניתוח שוק הדירות להשכרה בישראל.⁶ בשנת 2016 שב מרכז המחקר והמידע ובחן את שוק הדיור במסגרת הדיון בהצעת החוק להטלת מס על ריבוי דירות,⁷ אשר נחקק בסוף אותה שנה (פרק י"ב לחוק ההתייעלות הכלכלית – מס ריבוי דירות)⁸ ובוטל שנה לאחר מכן על ידי בג"ץ בשנת 2017.⁹ מסמך זה בחן את התפתחות מבנה הבעלות על דירות על רקע מדיניות שביקשה לצמצם ריבוי בעלויות ולעודד מכירת דירות ע"י משקיעים. ב-2023, הלמ"ס ביצע סקר הוצאות משק בית אשר בדק את סוגיית הבעלות על דירות.

עבודת הכנסת הצביעה בשנת 2016 על שינוי במבנה הבעלות על דירות בין השנים 2003 ל-2015, ירידה בשיעור משקי הבית המחזיקים בדירה אחת, לצד עלייה בשיעור משקי הבית המחזיקים ביותר מדירה אחת (תרשים 1, עם פירוט המבנה ב-2015 בתרשים 2).¹⁰ נתוני 2023 מאפשרים להמשיך את המעקב ולבחון את התפתחותן של מגמות אלה לאורך שני עשורים (תרשים 3).

תרשים 1: אחוזי בעלות של משקי בית על דירות בשנים 2003-2015



מקור: עבודת מרכז המידע והמחקר – כנסת ישראל 2016

⁶ כנסת ישראל, "תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר דירה" מרכז המחקר והמידע, 2014.

⁷ כנסת ישראל, "מס ריבוי דירות" מרכז המחקר והמידע, 2016.

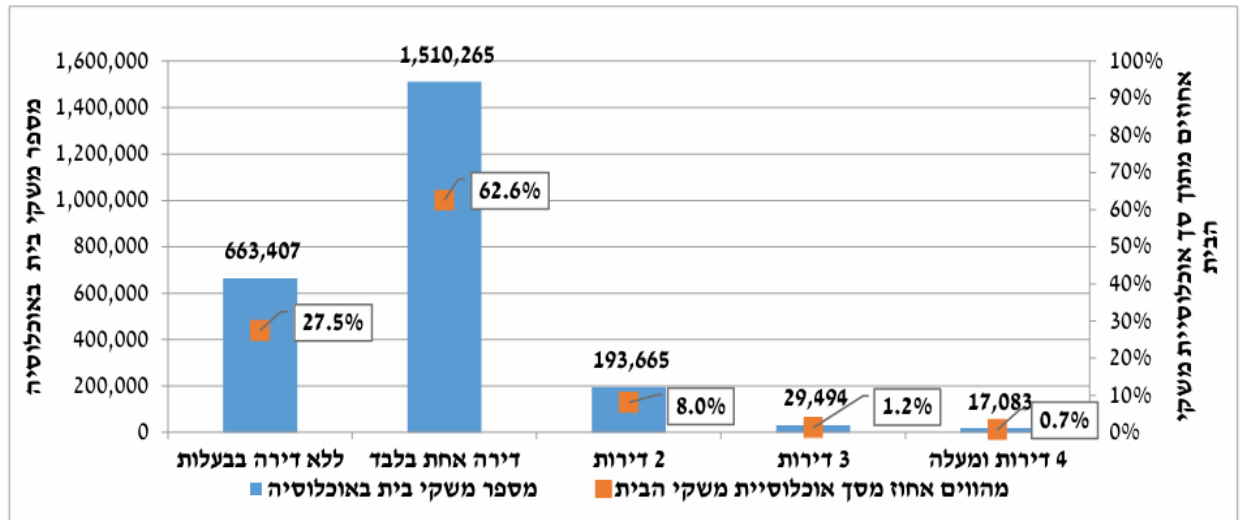
⁸ פרק י"ב לחוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים לשנים 2017-2018).

⁹ דג"ץ 6571/17.

¹⁰ מרכז המידע והמחקר, כנסת ישראל, מס ריבוי דירות, 2016.



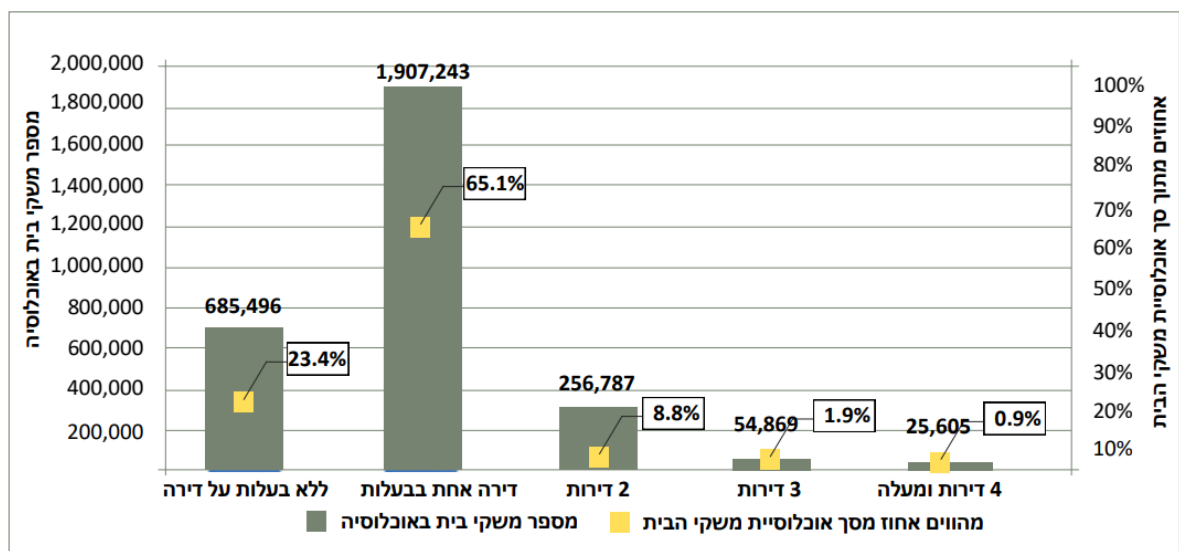
תרשים 2: הבעלות של משקי בית על דירות, לפי מספר הדירות בבעלות בשנת 2015



מקור: עבודת מרכז המידע והמחקר – כנסת ישראל 2016

כפי שניתן ללמוד מתרשים 3, ומהשוואה בין תרשים 2 ל-3, בין 2003 ל-2015, עלה שיעור משקי הבית המחזיקים בשתי דירות ומעלה מ-3.2% ל-9.9% מכלל משקי הבית, עלייה של 6.7 נקודות אחוז.¹¹ בין 2015 ל-2023 המשיך שיעורם לעלות מ-9.9% ל-11.5% – עלייה של 1.6 נקודות אחוז בלבד. באותה תקופה, בין-2015 ל-2023, עלה שיעור משקי הבית המחזיקים בדירה אחת מ-62.6% ל-65.1%, עלייה של 2.5 נקודות אחוז, ואילו שיעור משקי הבית ללא דירה ירד מ-27.5% ל-23.4%, ירידה של 4.1 נקודות אחוז. **ההשוואה מצביעה אפוא על המשך הגידול בבעלות המרובה, אך גם על התמתנות ניכרת בקצב התרחבותה לאחר 2015.** בהקשר זה, ראוי לשים לב לסמיכות הזמנים בין ההתמתנות לבין צעדי המדיניות והמיסוי שננקטו כלפי משקיעים ומרובי דירות בתקופה זו.

תרשים 3: הבעלות של משקי בית על דירות, לפי מספר הדירות בבעלות בשנת 2023



מקור: המחברות, ע"פ השלכת נתוני לוח סקר הוצאות משק בית לשנת 2023 – הלמ"ס

על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2023 נאמד מספר משקי הבית בישראל בכ-2.93 מיליון. מתוך השלכת האחוזים מסקר משקי הבית על כלל האוכלוסייה, עולה כי כ-685 אלף (23.4%) לא החזיקו דירה בבעלותם, ואילו כ-2.24 מיליון משקי בית (76.6%) החזיקו בדירה אחת

¹¹ שם.



לפחות. עיקר הבעלות מרוכזת במשקי בית המחזיקים בדירה אחת בלבד: כ-1.91 מיליון משקי בית, (כ-65% מכלל משקי הבית בישראל). ריבוי בעלויות מאפיין קבוצה קטנה יותר אך משמעותית: כ-257 אלף משקי בית (8.8%) החזיקו בשתי דירות, כ-55 אלף (1.9%) החזיקו בשלוש דירות, וכ-26 אלף משקי בית (0.9%) החזיקו בארבע דירות ומעלה. כ-337 אלף משקי בית (כ-11.5% מכלל משקי הבית וכ-15% ממשקי הבית בעלי הדירות), החזיקו בשנת 2023 ביותר מדירה אחת.

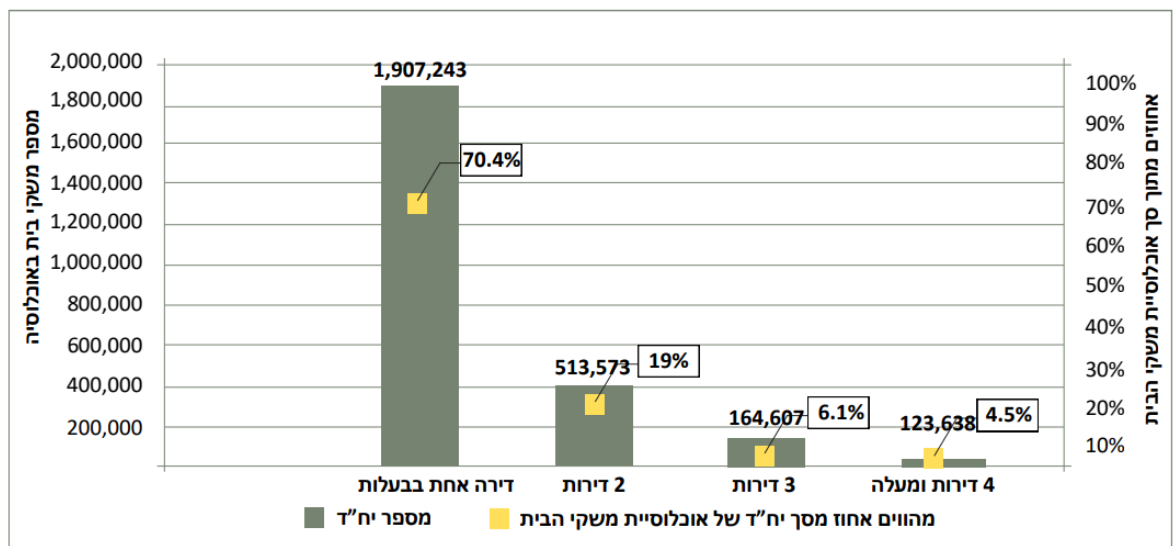
בעלות תאגידית ומוסדית בשוק השכירות למגורים

לצד השוק המבוסס על בעלות פרטית, מתפתח בישראל בעשור האחרון גם שוק שכירות ארוכת טווח בבעלות ובניהול של חברות וגופים מוסדיים. זהו נתח שוק מצומצם (כ-5000 יח"ד מאוכלוסות וכ-10,000 יח"ד מתוכננות ובביצוע לשנת 2025)¹², אולם היקפו צפוי לגדול בשנים הקרובות, בין היתר בעקבות אישור מלאי משמעותי של יח"ד בותמ"ל¹³ בשנים האחרונות.¹⁴

התפלגות מלאי הדירות לפי היקף הבעלות

בשנת 2023 עמד מלאי הדירות בישראל על כ-2.9 מ' יח"ד, מהן כ-2.7 בבעלות משקי בית פרטיים. תרשים 4 מציג את מספר יחידות הדיור המוחזקות בידי משקי הבית, בחלוקה לפי היקף הבעלות. מן הנתונים עולה, כי משקי בית המחזיקים בשתי דירות ומעלה מחזיקים יחד בכ-29.6% מכלל יחידות הדיור שבבעלות משקי בית.

תרשים 4: מספר יח"ד על פי התפלגות הבעלויות, ביחס למספר אוכלוסיית משקי הבית בבעלותם יח"ד בשנת 2023



מקור: המחברות, ע"פ השלכת נתוני לוח הוצאות משק בית לשנת 2023 – הלמ"ס

פרטים דמוגרפיים הידועים על בעלי דירות

מעבר למספר בעלי הדירות ומספר הדירות בבעלותם, קיים מעט מידע המאפיין את הקבוצה הזו. נתוני הלמ"ס כן משקפים מגמה ברורה לפי קבוצת גיל: שיעור הבעלות על דירות עולה בדרך כלל בהתאם לקבוצות הגיל.¹⁵ כך למשל, רק ל-41.6% מבני 34 ומטה יש דירה בבעלותם, לעומת 82% בקרב בני 65-74. המגמה לא ממשיכה לקבוצת הגיל המבוגרת ביותר (+75), שבה ל-78.3% יש דירה בבעלותם (בעוד ש-3.2% עברו לדיור מוגן).

¹² ריט אזורים דוח תקופתי לשנת 2025, [קבוצת אשטרם דוח תקופתי לשנת 2025](#), [שיכון ובינוי עקרי התוצאות לשנת 2025](#), [מגרב דוחות כספיים](#), אפריקה ישראל מגורים דוח תקופתי לשנת 2025, [פרשובסקי קשרי משקיעים, מגרית דוח תקופתי ל-2025](#).

¹³ חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) תשע"ד-2014.

¹⁴ החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014, מחייב הקצאה של 30% מיחידות הדיור בקרקע מדינה ו-15% בקרקע פרטית להשכרה – מחציתן במחיר שוק ומחציתן מופחת, מכל תוכנית מאושרת אשר יש בה מעל 100 יח"ד.

¹⁵ הלמ"ס, "בעלות על דירה 2013-2023".



בנוסף, ידוע כי בשנת 2023, בקרב המחזיקים הערביים בישוים הלא יהודיים, ב-95.8% מהדירות התגוררו מחזיקים בבעלות ורק 4.2% מהדירות שימשו לשכירות. לעומת זאת, בערים מעורבות 70.2% מהדירות היו בבעלות ו-29% מהדירות היו בשכירות, בדומה לשיעור באוכלוסייה היהודית בכלל הארץ.¹⁶

כימות ואפיון המשכירים ומלאי הדירות להשכרה

הנתונים המוצגים לעיל מעלים כי כ-685 אלף (23.4%) משקי בית אינם מחזיקים בדירה בבעלות. אנו מניחים שאלה הם שוכרים. אבל מי מתוך אוכלוסיית בעלי הדירות הם גם חלק מאוכלוסיית שוכרי הדירות? והאם הם בעלי דירה אחת בלבד או יותר? נתוני הלמ"ס מאפשרים להבחין בין משקי בית המתגוררים בדירה שבבעלותם לבין משקי בית שאינם מתגוררים בדירה שבבעלותם (משכירים-שוכרים). הבחנה זו מאפשרת לנו לזהות, לפי מספר דירות בבעלותם, את התפלגות המשכירים, כלומר את מספר הדירות המושכרות למשק בית, ואת מספר משקי הבית המשכירים-שוכרים. לשם כך יש להפחית ממספר הדירות שבבעלות משקי הבית את הדירות המשמשות למגורי בעליהן ובכך מגיעים להתפלגות הדירות המושכרות בין משקי הבית בעלי הדירות. כך לדוגמה, משק בית המחזיק בשלוש דירות ומתגורר באחת מהן, סביר להניח, מחזיק בשתי דירות להשכרה (ראו טבלה 1).¹⁷

טבלה 1: התפלגות בעלי דירות הגרים בדירתם ולא גרים בדירתם, לפי מספר דירות בבעלות

יח"ד בבעלות ¹⁸	משקי בית	לא גרים בדירתם	גרים בדירתם
1	1,907,000	170,000	1,738,000
2	257,000	15,000	241,000
3	55,000	6,000	49,000
4	13,000	1000 >	12,000
5	7,000	1000 >	7,000
6	3,000	1000 >	2,000
7	1,000	0	1,000
9	1000 >	0	1,000 >
	2,245,000	193,000	2,051,000
		8.6%	91.4%

הנתונים עוגלו, ולכן ייתכן שהסיכום הכללי אינו שווה בדיוק לסכום הרכיבים

עולה כי כ-193 אלף משקי בית (9% מבעלי הדירות) מחזיקים בדירה אחת לפחות אך אינם מתגוררים בדירה שבבעלותם. יחד עם משקי בית שאינם מחזיקים בדירה בבעלותם, עולה כי אוכלוסיית השוכרים מהווה כ-879 אלף משקי בית. נתון זה קרוב לאומדן המתקבל מלוח השכירות של הלמ"ס לשנה זו, על פיו היו בישראל 829 אלף דירות בשכירות. הפער בין הנתונים נובע מכך שהראשון מתייחס למשקי בית והשני לדירות וכן כאמור מהבדלים במקורות הנתונים ובשיטות האמידה. ההתאמה בסדרי הגודל ממחישה דיה את מהימנות הנתונים. הנתונים מצביעים על כך שרוב אוכלוסיית השוכרים (כ-78%) לא מחזיקים בבעלותם דירה כלל. מנגד, בחינת צד המשכירים מצביעה על שונות רבה יותר.

בתוך אוכלוסיית המשכירים, הקבוצה הגדולה ביותר היא בעלי שתי דירות, הגרים באחת ומשכירים את השנייה (241 אלף, כ-48% ממשקי הבית המשכירים). הקבוצה השנייה בגודלה היא קבוצה ייחודית: בעלי דירה אחת בלבד שאינם גרים בה (170 אלף, כ-34% ממשקי הבית המשכירים, כ-41% ממשקי הבית המשכירים דירה אחת וכ-88% מכלל המשכירים-שוכרים).

לקבוצה האחרונה – בעלי דירה אחת שאינם גרים בה – עשויים להיות מאפיינים ייחודיים שיש להביא בחשבון בעיצוב מדיניות. למשל, במהלך מלחמת חרבות ברזל, המדינה יצאה מנקודת הנחה כי שוכרים שפונו ימשיכו לשלם את שכר הדירה, בין היתר נוכח הסיוע

¹⁶ שם.

¹⁷ לשם מחקר זה, אנו מניחים שכל משקי הבית שלא גרים בדירה בבעלותם הם משקי בית שוכרים. זאת למרות שחלק קטן ממשקי בית אלה עשויים להתגורר בדירת בן/בת זוג, דיור מוגן וכדומה. בנוסף, אנו מניחים שכל הדירות שבעלם לא גרים בהן הן להשכרה, למרות שחלק קטן עלולים להישאר ריקות.

¹⁸ בסקר הוצאות משק בית משנת 2023 לא נדגמו משקי בית בעלי 8 דירות בדיוק, או בעלי 10 דירות ומעלה. אנו מניחים שבקרב האוכלוסייה כולה אכן יש מספר יחסית קטן (1,000 או פחות) של משקי בית בקטגוריות אלו, אולם אין נתונים מדויקים על היקפם.



שניתן להם, ולכן לא נקבע מסלול פיצוי כללי למשכירי דירות פרטיים בגין אובדן דמי שכירות. בפועל, בדיון שנערך בוועדת הכספים בכנסת ביולי 2024 עלה כי במקרים שונים שוכרים שהכנסתם נפגעה לא המשיכו בתשלום, חוזי שכירות לא חודשו ומשכירים נותרו ללא הכנסה מהדירה. עבור מי שמשכירים דירה אחת ומתגוררים בשכירות בדירה אחרת, מצב כזה עלול להיות מורכב במיוחד: משכירים-שוכרים אלה ספגו אובדן הכנסה מהדירה שבבעלותם לצד המשך תשלומי שכר דירה עבור דירת מגוריהם, ובמקרים שבהם רובצת משכנתה על הדירה שבבעלותם הם נדרשים להמשיך לשאת גם בתשלומיה. ועדת הכספים קבעה כי המענים שהוצגו אינם מספקים וביקשה ממשרדי הממשלה לגבש פתרונות.¹⁹ מקרה זה ממחיש את הצורך לתת את הדעת למאפייניה של קבוצה זו בעת עיצוב מדיניות כללית של יחסי שוכר משכיר, ובפרט במסגרת הסדרים למצבי חירום ו/או פינוי המוני.

לצד ההתמקדות המתבקשת במשכירי דירה אחת המהווים את רוב המשכירים בשוק, אין להתעלם ממשקלם של משקי בית מרובי-דירות, השוכרים יותר מדירה אחת בשוק. כעת נפנה לבחון את משקלם של משקי בית אלה דרך ניתוח מלאי הדירות להשכרה.

מלאי הדירות להשכרה

מהו מלאי הדירות שבבעלות משקי בית שאינן משמשות למגורי בעליהן? השלכה של מספר משקי בית בעלי הדירות שאינם גרים בדירתם מספקת את התשובה לשאלה זו – כ-656 אלף דירות (ראו טבלה 2). על הפער בין מספר השוכרים (879 אלף) לבין מספר הדירות המושכרות בידי משקי בית ניתן ללמוד מפרסום הלמ"ס (מס. 077/2024) "בעלות על דירה, 2013-2023" שלפיו 79.9% מהדירות מושכרות בידי אנשים פרטיים, והיתר בידי חברות לדיור ציבורי (6.9%), קיבוצים ומושבים (3.8%), חברות (1.4%) וגורמים לא ידועים (3%). כמו כן, כפי שצוין בתת פרק מתודולוגיה, המספר הכולל של משכירים פרטיים אינו כולל תושבי חוץ, מאחר שהם אינם נכללים בנתוני משקי הבית של הלמ"ס. האומדן המתקבל מפילוח זה מתיישב אפוא עם סדר הגודל העולה מנתוני הלמ"ס ביחס לדירות המושכרות בידי אנשים פרטיים.

טבלה 2: מספר דירות מושכרות לפי משקי בית משכירים

	משכירים דירה 1	משכירים 2 דירות	משכירים 3 דירות	משכירים 4 דירות	משכירים 5 דירות	משכירים 6 דירות	משכירים 8 דירות	סה"כ
סה"כ משקי בית משכירים	411,000	64,000	18,000	7,000	3,000	2,000	1,000 >	506,000
% מתוך משקי הבית המשכירים	81%	13%	4%	1%	1% >	1% >	1% >	100%
סה"כ דירות	411,000	128,000	54,000	28,000	15,000	12,000	8,000 >	656,000
% מתוך הדירות להשכרה	63%	20%	8%	4%	2%	2%	1%	100%

מטבלה 2 ניתן ללמוד כי 63% מהדירות להשכרה מושכרות ע"י משק בית המשכיר דירה אחת. 20% מהדירות מושכרות ע"י משקי בית להן שתי דירות להשכרה וכ-17% מהדירות מושכרות ע"י משקי בית המשכירים 3 דירות ויותר.

מיסוי דירות להשכרה

לאחר אפיון שוק השכירות בהיבטי החזקה והבעלות, נדון במערכת המיסוי הרלוונטית לנושא בעלות ושכירות למגורים. מערכת זו היא אחד המנגנונים המרכזיים שבאמצעותם משפיעה המדינה על הכדאיות הכלכלית של רכישה והחזקה של דירות, ומכאן גם על היקף הבעלות ועל היצע הדירות בשוק השכירות. המיסוי מלווה את מפת הבעלות בשלבים שונים: מס רכישה בעת רכישת הנכס, מיסוי ההכנסה משכר דירה בתקופת החזקה ומס שבח בעת מכירתה. בחינת הסדרים אלה ותכליותיהם נדרשת אפוא להבנת התנאים שבהם פועלים בעלי הדירות להשקעה (או בעלי דירה אחת שאינם מתגוררים בה) ומקומם בשוק השכירות הפרטית. הדיון בתת פרק

¹⁹ חדשות הכנסת, [ועדת הכספים דנה בסוגיית מציאת פתרון למשכירי ושוכרי דירות באזורים מפונים. 1 ביולי 2024.](#)



זה מתמקד בהסדרי המיסוי החלים על רכישה, החזקה ומכירה של דירות בידי תושבי ישראל. הדיון אינו כולל הסדרי מיסוי הנוגעים לדירות שהתקבלו בירושה או לתושבי חוץ.

מס רכישה

מס רכישה מוטל על רוכש זכות במקרקעין ונקבע ביחס לסכום העסקה (באחוזים). בהקשר זה החוק מבחין באופן משמעותי בין רכישה דירה יחידה לבין רכישה דירה נוספת. נכון לשנת 2026, רוכש דירה יחידה פטור ממס על חלק השווי שעד 1,978,745 ש"ח, ולאחר מכן חל מס מדורג בשיעורים של 3.5%, 5%, 8% ו-10%. לעומת זאת, ברכישה דירה שאינה דירתו היחידה של הרוכש, חל מס רכישה בשיעור של 8% על חלק השווי שעד 6,055,070 ש"ח, ו-10% על חלק השווי שמעל סכום זה. 10% היא אפוא מדרגת המס העליונה.²⁰

שיעורי מס הרכישה על דירות נוספות שונו מספר פעמים בעשור האחרון כחלק ממדיניות הממשלה כלפי משקיעים בשוק הדיור. ביוני 2015 הועלו שיעורי המס על דירה שאינה דירה יחידה ל-8% ו-10%, במסגרת מהלך שנועד למתן את הביקוש לדירות מצד משקיעים.²¹ ביולי 2020 הופחתו שיעורי המס וחזרו למדרגות שהחלו ב-5%, ובנובמבר 2021 הועלו מחדש ל-8% ו-10%. לאחר הפחתת המס ב-2020 עלה שיעור רכישות המשקיעים מכ-13% לכ-20% מכלל העסקאות. העלאת המס מחדש ב-2021 הוצגה ככלי למיתון הביקוש מצד משקיעים על רקע העלייה במחירי הדיור.²² שיעורי המס המוגדלים הוארכו בהמשך עד סוף שנת 2026.²³ ההבחנה לצורך מס הרכישה אינה תלויה בשאלה אם הדירה הנוספת עתידה להיות מושכרת, לעמוד ריקה או לשמש את בעליה בדרך אחרת. נקודת המוצא לצורך המס היא עצם רכישתה של דירה נוספת.

מצב זה מחדד את המתח המובנה בין שוק הבעלות לשוק השכירות. כניסתם של משקיעים לשוק הדיור מגדילה את הביקוש לדירות לרכישה ועלולה לתרום לעליית מחירן; בה בעת, כאשר אותן דירות מוצעות להשכרה, הן מגדילות את היצע הדירות בשוק השכירות ועשויות לפעול למיתון גובה שכר הדירה. צמצום הביקוש מצד משקיעים באמצעות מס רכישה מוגדל עשוי אפוא לשרת את מטרת הורדת מחירי הדירות לקנייה, אך במקביל לצמצום מקור מרכזי להיצע הדירות בשוק השכירות.

מיסוי ההכנסה משכירות

בניגוד למיסוי בעת הרכישה, שהוא אירוע חד פעמי, מיסוי ההכנסה הקבועה מדירת מגורים כולל מספר מסלולים ייעודיים ומקלים. אדם יחיד המשכיר דירת מגורים בישראל שלא במסגרת פעילות עסקית יכול, בהתאם לתנאים הקבועים בדיון, לבחור בין מספר מסלולי מיסוי.

– פטור מלא²⁴ – נכון לשנת 2026, כאשר סך ההכנסה החודשית מהשכרת דירות למגורים אינו עולה על 5,654 ש"ח, ניתן לקבל פטור מלא ממס. התקרה מתייחסת לסך הכנסותיו של המשכיר מכל הדירות שהוא משכיר ולא לכל דירה בנפרד. לדוגמה, בעל שתי דירות המושכרות תמורת 3,000 ש"ח כל אחת נחשב כבעל הכנסה חודשית של 6,000 ש"ח לצורך חישוב הפטור.²⁵

– פטור חלקי²⁶ – כאשר ההכנסה החודשית גבוהה מ-5,654 ש"ח אך נמוכה מ-11,308 ש"ח, הפטור מצטמצם בהדרגה: כל שקל של הכנסה מעל תקרת הפטור מפחית בשקל את סכום ההכנסה הפטורה. לדוגמה, בהכנסה חודשית של 7000 ש"ח, החריגה מתקרת הפטור היא 1,346 ש"ח, סכום זה מופחת מתקרת הפטור ולכן סכום ההכנסה הפטורה עומד על סך 4,308 ש"ח, ואילו יתרת ההכנסה, בסך 2,692 ש"ח, חייבת במס לפי מדרגות המס הרגילות.²⁷ כאשר ההכנסה מגיעה לכפל תקרת הפטור, לא חל עוד פטור במסגרת מסלול זה.

²⁰ רשות המיסים, [עדכון מדרגות מס רכישה 2024](#).

²¹ חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס 81 והוראת שעה) התשע"ה 2015.

²² חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס. 96) התשפ"ב 2021.

²³ [חדשות הכנסת, 9 בדצמבר 2024](#).

²⁴ חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, סעיפים 2(א) ו-4.

²⁵ רשות המיסים, [פתיחת תיק ודיווח על הכנסה מהשכרת נכסים](#).

²⁶ שם, סעיפים 2(ב)-(ג) ו-4.

²⁷ הדוגמה מתוך אתר כל זכות, [פטור ממס הכנסה מהשכרת דירה למגורים](#), 2.9.26.



- מסלול מס בשיעור 10%²⁸ – זהו מס על ההכנסה ברוטו, ובמסלול זה לא ניתן ככלל לנכות מן ההכנסה הוצאות שהוצאו בייצורה. שיעור זה נמוך משיעורי המס הרגילים העשויים לחול על הכנסה פסיבית (שאינה מיגיעה אישית), אולם ההשוואה בין המסלולים מחייבת להביא בחשבון שבמסלול הרגיל ניתן לנכות הוצאות בהתאם לדיון.²⁹ תכליתו של מסלול זה הייתה לעודד השכרת דירות למגורים.³⁰ במסלול זה קיים גם הסדר ייעודי ל"שוכר-משכיר": בעל דירה יחידה המשכיר אותה ובמקביל שוכר דירה אחרת למגוריו רשאי, בכפוף לתנאים הקבועים בדיון, להפחית מדמי השכירות שהוא מקבל את דמי השכירות שהוא משלם, עד לתקרה שנתית של 90,000 ש"ח, ולשלם 10% על היתרה.³¹
- מסלול המס הרגיל³² – לחלופין, ניתן למסות את ההכנסה משכר הדירה בהתאם למדרגות מס ההכנסה החלות על הנישום. במסלול זה ניתן לנכות הוצאות המותרות בניכוי הקשורות להפקת ההכנסה, כגון הוצאות מסוימות בגין תחזוקה, מימון ופחת, בהתאם להוראות הדיון.

מה בנוגע לריבוי דירות למשכיר? מספר הדירות שבבעלות המשכיר אינו יוצר כשלעצמו מסלול מס נפרד להכנסה מהשכרה. לצורך חישוב תקרת הפטור מצורפות ההכנסות מכל הדירות המושכרות. במקרים מסוימים ניתן לשלב בין מסלולי מיסוי ביחס לדירות שונות, אולם סך ההכנסה מן הדירות מובא בחשבון לצורך קביעת הזכאות לפטור.

עם זאת, ריבוי הדירות עשוי להשפיע על סיווגה של פעילות ההשכרה לצורכי מס. בפסק הדין בעניין דפנה לשם ושרגא בירן נדונה השכרתן של 21–25 דירות מגורים. בית המשפט המחוזי סבר כי בנסיבות המקרה מדובר בהכנסה פסיבית הזכאית למסלול המס של 10%, אולם בשנת 2018 הפך בית המשפט העליון את ההחלטה, קיבל את עמדת המדינה בערעור וקבע כי היקף הפעילות והמערך הנדרש להפעלתה במקרים שנדונו – של מעל 20 דירות – מביאים לסיווג ההכנסה כהכנסה מעסק.³³ בעקבות פסק הדין פרסמה רשות המיסים טיוטת חוזר שבה הציעה אמת מידה כמותית: עד חמש דירות – חזקה של פעילות פסיבית, יותר מחמש ופחות מעשר – בחינה לפי מכלול נסיבות המקרה, ועשר דירות ומעלה – חזקה של פעילות עסקית. ואולם, מדובר בטיטוט חוזר ולא בהוראה מנחה.³⁴ הסיווג נקבע על פי מכלול המבחנים שנקבעו בפסיקה, ובהם היקף הפעילות, קיומו של מנגנון, תדירות ושיטתיות הפעילות והיגיעה האישית הכרוכה בה.

לריבוי דירות יש אפוא שתי "השלכות מיסוי". ראשית, לצורך קביעת הזכאות לפטור ממס נבחנת ההכנסה המצטברת מכל הדירות המושכרות. שנית, כאשר מדובר בהשכרה בהיקף נרחב, הפעילות עשויה להיות מסווגת כעסק, ולא כהשכרה פרטית, ובהתאם לכך משתנה גם אופן המיסוי.

מס שבח בעת מכירת הדירה

בעת מכירת דירת השקעה חל מס שבח על עליית הערך הריאלית של הדירה, ולא על מלוא תמורת המכירה. ככלל, שיעור המס על השבח הריאלי החייב הוא 25%, לאחר ניכוי ההוצאות המותרות על פי החוק. בדירות שנרכשו לפני 2014, חלק מהשבח שנצבר לפני שנה זו עשוי להיות פטור, ולכן שיעור המס בפועל על כלל הרווח עשוי להיות נמוך מ-25%.³⁵ מס השבח מהווה אפוא את רכיב המיסוי בעת מימוש ההשקעה, לצד מס הרכישה בעת רכישתה והמיסוי על ההכנסה משכר דירה בתקופת ההחזקה.

²⁸ פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), סעיף 122(א) ו(ג).

²⁹ תיקון סעיף 122 לפקודת מס הכנסה 2024.

³⁰ דברי ההסבר לחקיקת סעיף 122 לפקודת מס הכנסה.

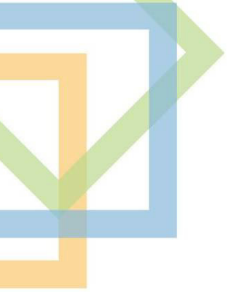
³¹ רשות המיסים, תיקון סעיף 122 לפקודת מס הכנסה.

³² פקודת מס הכנסה (נוסח חדש) סעיפים 17 ו-121.

³³ ע"א 8236/16 פקיד שומה ירושלים 1 נ' שרגא בירן, 2.1.2018, פורסם במאגר נבו.

³⁴ מבקר המדינה, מיסוי מקרקעין ותשתית המידע על נדל"ן בישראל, 2025 עמוד 45.

³⁵ רשות המיסים, חישוב מס שבח.



סיכום

שוק השכירות מפולח בדרך כלל באמצעות שתי קטגוריות מרכזיות – בעלי דירות ושוכרים. ואולם, חלוקה חדשה זו אינה משקפת את השונות הקיימת בתוך כל אחת מן הקבוצות ואינה מתייחסת למבנה הבעלות. מכיוון שכך, היא אינה מאפשרת להבין את הקשר שבין מבנה הבעלות לבין מבנה שוק השכירות ואת ההשפעה על פערי הכוחות בין שוכרים למשכירים. במחקר זה, ביקשנו להציג תמונה מפורטת יותר של שוק השכירות: התפלגות משקי הבית לפי מספר הדירות שבבעלותם, הבחנה בין משקי בית המתגוררים בדירה שבבעלותם לבין משקי הבית שאינם מתגוררים בדירתם, הבחנה בין קבוצות המשכירים לפי מספר הדירות שהם משכירים, מספר השוכרים בשוק עם הבחנה של קבוצת "משכירים-שוכרים", ומלאי הדירות המושכרות.

בנוסף, פירטנו את אופן פעולת מערכת המיסוי לדירות בהשכרה, המשפיעה אף היא על השוק.

ניתוח הנתונים במחקר זה שיקף את מציאות השוק:

– **קבוצת השוכרים**, הכוללת את משקי הבית שאינם בעלי דירה ואת ה"משכירים-שוכרים", מהווה כ-30% מכלל משקי הבית בישראל.

– רוב אוכלוסיית משקי הבית בישראל – כ-77%, מחזיקים בלפחות דירה אחת בבעלותם. מתוכם, הרוב מחזיקים בדירה אחת בלבד (85% מכלל בעלי הדירות, 65% מכלל משקי הבית), אך ניתן לראות מגמה היסטורית (מאז 2003) של עליה בשיעור משקי הבית המחזיקים ביותר מדירה אחת (מ-3.2% ממשקי הבית ב-2003 ל-11.5% ב-2023). לפיכך, מספר המשכירים בשוק מצוי בעלייה.

– **קבוצת המשכירים** (בעלי שתי דירות ומעלה ובעלי דירה אחת בלבד שאינם מתגוררים בה) מהווה כ-22.5% מבעלי הדירות וכ-17% מכלל משקי הבית. למרות העליה בבעלות על יותר מדירה אחת, עדיין, מתוך קבוצת המשכירים, כ-81% משכירים דירה אחת בלבד וכ-13% משכירים 2 דירות. לפיכך, שוק השכירות הפרטית מאופיין בעיקר על ידי משכירים קטנים.

○ **משכירים קטנים מחזיקים בכ-80% מכלל הדירות להשכרה בישראל** – כאשר כ-63% ממלאי זה מסופק על ידי משכירי דירה אחת בלבד.

– **כ-34% ממשקי בית המשכירים הם בעלי דירה אחת בלבד**. מדובר בקבוצה הנבדלת ממשכירים אחרים בכך שההכנסה מהשכרת הדירה עומדת כנגד הוצאות הדיור של משק הבית, שכן הדירה שהוא משלם, ובמקרים רבים גם תשלומי המשכנתא על הדירה שבבעלותו. להבחנה זו חשיבות בעיצוב מדיניות, כך בכלל ובפרט במצבי חירום, שבהם "משכירים-שוכרים" בעלי דירה אחת עלולים להידרש במקביל לתשלום שכר דירה ומשכנתא כאשר נפגעת יכולתם להשכיר את דירתם.

הממצאים מצביעים על כך ששוק המשכירים הפרטיים אינו מהווה מקשה אחת. משכירי דירה אחת מהווים את הקבוצה הגדולה בשוק, אך לצידם נתח לא מבוטל של הדירות מושכר בידי משקי בית המשכירים שתי דירות או שלוש דירות ומעלה – ומספרן של אלה הוא במגמת עליה. גם בתוך קבוצת משכירי הדירה האחת קיימת שונות, ובפרט כאמור מובחנת בה קבוצה ניכרת של "משכירים-שוכרים".

ממצאים אלה מצדיקים מעבר מהתייחסות אחידה למשכירים הפרטיים למדיניות המביאה בחשבון את ההבדלים בין הקבוצות, מאפייניהן והאינטרסים השונים שלהן. הבחנות אלה צריכות לקבל ביטוי הן בעיצוב כלי החקיקה והמיסוי והן בהסדרת יחסי שוכר-משכיר.

לצד מבנה השוק הפרטי, יש להביא בחשבון גם את התפתחותה של הבעלות התאגידית על דירות להשכרה. אף שמשקלה בשוק כיום עדיין מצומצם ביחס להשכרה בידי אנשים פרטיים, התפתחות שוק השכירות המוסדית והגידול הצפוי במלאי הדירות המוחזק בידי חברות עשויים לשנות בהדרגה את מבנה שוק השכירות ואת מאפייני היחסים בין שוכרים למשכירים. לפיכך, **בעיצוב מדיניות לשוק השכירות יש להתייחס לבעלות התאגידית כקטגוריה נפרדת, ולבחון האם הגידול הצפוי במשקלה מחייב הסדרה המותאמת למאפייניה.**

בחינת מדיניות המיסוי מצביעה על מתח מובנה בין מטרות מדיניות שונות, המקבל משנה חשיבות לנוכח מבנה שוק השכירות בישראל, שבו כ-80% מהדירות להשכרה הן בבעלות אנשים פרטיים. מצד אחד, המדינה מעניקה הטבות במיסוי הכנסה משכר דירה (ובהן פטור מלא, מסלול מס של 10% והסדר ל"משכירים-שוכרים") כדי לעודד העמדת דירות להשכרה. מנגד, מדיניות מס הרכישה פועלת בכיוון ההפוך: היא מטילה מס גבוה על דירה נוספת במטרה להרחיק משקיעים ולצמצם את התחרות מול חוכשי דירה ראשונה. למדיניות זו



משמעות כפולה: צמצום רכישת דירות בידי משקיעים עשוי להקל על רוכשי דירות למגורים, אך בה בעת לצמצם מקור משמעותי להיצע בשוק השכירות.

בהקשר זה יש לציין כי בעת רכישת דירה נוספת, המיסוי אינו יכול להבחין בשימוש שיעשה בדירה לאחר הרכישה, אם תועמד להשכרה, תעמוד ריקה או תשמש את בעליה בדרך אחרת. חוסר הבחנה זה מעלה כיוון פעולה אפשרי שיבדק בפרק המדיניות- להצעות חקיקה: יצירת הבחנה במיסוי ע"פ ייעוד הדירה הנרכשת – בין דירה נוספת המיועדת להשכרה (ומגדילה את היצע הדירות) לבין דירה שאינה תורמת להיצע זה. מהלך כזה יאפשר לאזן בין שני האינטרסים: תמרוץ משקיעים התורמים לשוק השכירות, מבלי לוותר על המאמץ למתן את התחרות מול רוכשי דירה ראשונה. צורך זה קריטי במיוחד בישראל, אף על פי שמתפתח בשנים האחרונות שוק שכירות מוסדי ארוך טווח, היקפו עדיין מצומצם מאוד, והמשכירים הפרטיים נותרו השחקן הדומיננטי בשוק השכירות הישראלי.