



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
مكتب رئيس الحكومة



התוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2050

דוד בדל | ראוי חילו | עידן בוזגלו
מרץ 2025



דברי פתיחה

התוכנית האסטרטגית לדיור מציגה את התחזית לפריסה העתידית, עד שנת 2050, של האוכלוסייה ויחידות הדיור הנגזרות ממנה ברחבי מדינת ישראל. התחזית, שנערכה על ידי המועצה בשיתוף מינהל התכנון וגורמים נוספים בממשלה ומחוצה לה אינה משקפת מצב רצוי אלא את ההערכה מה צפוי להיות, בהתבסס על תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מגמות הגירה פנימית, והמדיניות הממשלתית ביחס לפיזור האוכלוסייה כפי שבאה לידי ביטוי בתוכניות מתאר ארציות, הקמת ערים חדשות והסכמי גג. התחזית נדרשת על מנת לכוון את גופי התכנון הממשלתיים, כגון מינהל התכנון, משרד התחבורה, ומשרד האנרגיה, היכן להשקיע את המשאבים בתכנון, כיצד להיערך למפת הביקושים החזויה.

בברכה,

פרופסור אבי שמחון

ראש המועצה הלאומית לכלכלה



המועצה הלאומית לכלכלה הובילה את התוכנית האסטרטגית לדיור, שעל בסיסה התקבלו מספר החלטות ממשלה, אשר הנחו את גופי הדיור והתכנון בשנים האחרונות. מטרת התוכנית האסטרטגית לדיור היא לעגן את הצעדים הנדרשים להסדרת הפעילות הממשלתית בשוק הדיור לטווח הארוך.

התוכנית המעודכנת נשענת על תוכניות קודמות שפרסמה המועצה, והיא כוללת שינויים מתודולוגיים לצד תחזיות מעודכנות. העדכונים המרכזיים בעבודה הם:

- **הרחבת טווח התחזית לדיור:** הארכת אופק התחזית מ-2040 ל-2050, יצירת מסגרת תכנונית ארוכת טווח המאפשרת היערכות מוקדמת והתאמת התחזיות למגמות פיזור אוכלוסין עדכניות.
- **מתודולוגיה מעודכנת למקדמי הדיור:** פיתוח שיטה חדשה לחישוב מקדמי יחסי ההמרה בין האוכלוסייה לדיור, לפי קבוצת אוכלוסייה (חרדים, ערבים, ויהודים לא חרדים ואחרים) ובחתיך גילאים מפורט, בהתבסס על בחינה פוזיטיבית של סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2022.
- **תרחישי אוכלוסייה אזוריים:** תרחישי האוכלוסייה האיזוריים שהמועצה הלאומית לכלכלה פירסמה בשנת 2021 היוו את הבסיס עליו נבנו השכבות הנוספות של המודל.
- **עדכון התוכנית האסטרטגית לדיור:** בהתבסס על תוצאות המודל לתרחיש "עסקים כרגיל", בוצעו התאמות לפיזור האוכלוסייה בהתאם לפרויקטים לאומיים בעלי בשלות גבוהה, אשר עברו החלטות ממשלה, וכוללים את תמ"א 75 במפרץ חיפה וערים חדשות המיועדות לאוכלוסייה החרדית בדרום המדינה.
- **שיפור יחס האוכלוסייה הבוגרת למלאי הדירות:** נמצא שגידול של כ-44 אלף יחידות במלאי דיור יביא את היחס בין האוכלוסייה הבוגרת למספר יח"ד כך שיהיה דומה לזה שהיה בשנת 2005.

הגידול במלאי הדיור (ממוצע שנתי) עד שנת 2050 (בחלוקה לחומשים):

2046-2050			2041-2045			2036-2040			2031-2035			2026-2030			שנים
יהודים לא חרדים	חרדים	ערבים	יהודים לא חרדים	חרדים	ערבים	יהודים לא חרדים	חרדים	ערבים	יהודים לא חרדים	חרדים	ערבים	יהודים לא חרדים	חרדים	ערבים	קבוצות אוכלוסייה / מחוז
7,906	6,365	1,593	5,325	1,545	9,379	4,280	1,491	9,666	3,251	1,630	10,283	3,088	1,589	12,579	מרכז
1,355	2,716	3,704	2,199	4,179	1,768	1,674	4,438	1,882	1,194	5,756	2,140	1,043	6,210	2,944	צפון
5,762	1,380	224	1,388	218	6,238	1,223	220	6,214	982	233	5,649	1,272	239	5,812	תל אביב
2,631	7,880	4,427	5,632	3,856	3,401	4,224	3,313	3,718	4,351	3,111	3,825	2,211	2,802	4,595	דרום
5,929	3,480	3,514	3,595	3,445	5,026	3,292	3,318	4,343	2,265	3,457	4,538	2,452	3,246	3,767	ירושלים
4,858	3,207	3,490	2,528	3,217	4,892	2,015	2,937	4,426	1,549	2,799	3,622	1,004	2,328	3,569	חיפה
2,007	4,176	0	3,549	0	2,171	2,966	0	2,347	2,501	0	2,393	2,432	0	2,365	יהודה ושומרון
30,448	29,204	16,952	24,216	16,459	32,875	19,674	15,719	32,597	16,093	16,985	32,450	13,503	16,412	35,630	סה"כ לקבוצות אוכלוסייה
76,604			73,551			67,989			65,528			65,545			סה"כ יח"ד

התוכנית מציגה מסגרת כוללת ומקיפה לתחזית מספר יחידות הדיור בישראל עד שנת 2050 בהתבסס על מגמות דמוגרפיות, צרכי אוכלוסייה משתנים והחלטות ממשלה. תוצאות מלאות של המודל, בפירוט לחתכים שונים (גיל, מין, קבוצת אוכלוסייה, תרחישי גידול אוכלוסין ועוד) ניתן לראות בקובץ נלווה למסמך זה.

ברצוננו להביע את תודתנו הכנה לכל מי שתרם לעשיית מסמך זה. המאמץ ליצירתו לא היה מתאפשר ללא שיתוף הפעולה והתרומה המשמעותית של גורמים רבים, שותפים ומומחים מהמגזר הציבורי והפרטי כאחד.

אנו מבקשים להודות לעזרתם של הגופים והאנשים הרבים שהאירו, העירו וסייעו בקידום תוכנית זו ובקידומה:

שירה תלמי באבי יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, מרחב ירושלים ברשות מקרקעי ישראל, צוות אב לתחבורה ירושלים, עיריית תל אביב, פרופ' צבי אקשטיין והצוות במכון אהרון למדיניות כלכלית, פרופ' דני בן שחר מאוניברסיטת תל אביב, מכון ארלוב לנדל"ן, מרכז הנדל"ן, ד"ר מיכאל שראל, משרד הבינוי והשיכון – אגף אסטרטגיה, בנק ישראל, רשות המים, משרד לשוויון חברתי, חברת פיפל – תכנון עירוני-חברתי, משרד התחבורה, מר ליאור גליק, פרופ' אמנון פרנקל, נתיבי איילון שחר סולר וחן גרינברג ממינהל התכנון, ומשרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי ואגף תקציבים.

שיתוף הפעולה של כל אחד ואחת מכם היה נדבך מרכזי ביצירת מסמך זה, ואנו אסירי תודה על התרומה המקצועית, הרעיונות החדשניים והתובנות שהיו לאבני דרך משמעותיות בתהליך העבודה.

צוות הכותבים:

דוד בדל (עורך), ראוי חילו ועידן בוזגלו





התוכנית האסטרטגית לדיור מציגה את התחזית לפריסה העתידית, עד שנת 2050, של האוכלוסייה ויחידות הדיור הנגזרות ממנה ברחבי מדינת ישראל. התחזית, שנערכה על ידי המועצה בשיתוף מינהל התכנון וגורמים נוספים בממשלה ומחוצה לה אינה משקפת מצב רצוי אלא את ההערכה מה צפוי להיות, בהתבסס על תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מגמות הגירה פנימית, והמדיניות הממשלתית ביחס לפיזור האוכלוסייה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות על תוכניות מתאר ארציות, הקמת ערים חדשות והסכמי גג. התחזית נדרשת על מנת לכוון את גופי התכנון הממשלתיים, כגון מינהל התכנון, משרד התחבורה, משרד האנרגיה, היכן להשקיע את המשאבים בתכנון, להיערך למפת הביקושים החזויה.

המועצה הלאומית לכלכלה הובילה את התוכנית האסטרטגית לדיור, שעל בסיסה התקבלו מספר החלטות ממשלה, אשר הנחו את גופי הדיור והתכנון בשנים האחרונות. מטרת התוכנית האסטרטגית לדיור היא לעגן את הצעדים הנדרשים להסדרת הפעילות הממשלתית בשוק הדיור לטווח הארוך.

בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה 2457 בקבינת הדיור שכותרתה "התוכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040". החלטה זו, שהתגבשה על בסיס המלצות צוות האסטרטגיה לדיור שהוקם בשנת 2015, נועדה לבנות, לכוון ולהסדיר את פעולתה של מערכת התכנון עד לשנת 2040. בסוף החלטה זו נקבע לוח 3 שכותרתה - "יעדים להיקף יח"ד מאושרות לתקופה של 2017-2030 ויעדי המשך".

מטבע הדברים, תהליכי התכנון והמימוש של תוכניות בנייה למגורים הם ממושכים ומורכבים, דבר המקשה על הממשלה והשוק הפרטי להגיב במהירות לשינויים בביקושים ובמחירי הדירות בטווח הקצר. לפיכך, התוכנית האסטרטגית נועדה לאפשר גמישות תכנונית ולחזק את יכולת התגובה של הממשלה לשינויים בביקושים בשוק הדיור.

לאחר אישור התוכנית, משרדי הממשלה וגופי התכנון פעלו בשיתוף פעולה להרחבת היקפי התכנון למגורים. בטווח הקצר והבינוני, קידמו מטה הדיור במשרד האוצר, משרד השיכון והבינוי, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ומשרדים רלוונטיים נוספים מהלכים משמעותיים להרחבת היקפי הבנייה למגורים ולתשתיות תומכות דיור. בנוסף, נערכה עבודת תיאום בין משרדי הממשלה לצורך תכנון והיערכות לתשתיות הנדרשות למימוש התוכנית, עם דגש על תשתיות תחבורה ומים לטווח הארוך.

למעשה, תפרוסת אוכלוסייה ויחידות דיור מתוכננת המהווה פלטפורמה משותפת המאפשרת תכנון ארוך טווח וסנכרון הדדי של פעולות הממשלה בנושאים השונים הנדרשים לתחזיות אוכלוסייה, לצורך תכנון והקמת תשתיות, מבני ציבור, מערכות תחבורה וכיוצ"ב.

ביולי 2022 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1772, שבה עודכנו לוח 3 ויעדי התכנון המפורט לשנים 2021-2040 (עדכון לוח 3). במקביל, המועצה הלאומית לכלכלה עדכנה את תרחישי האוכלוסייה האזוריים לישראל לשנים 2020-2050, בהמשך להחלטת ממשלה 854 מה-1 במרץ 2021.

על בסיס זה, עולה הצורך לבחון ולעדכן את התוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2050, כדי לוודא התאמה להתפתחויות עתידיות, תוך התחשבות במגמות דמוגרפיות, תכנוניות וכלכליות.

1.1. עידכונים מרכזיים

המסמך הנוכחי מתמקד בתחזית הדיור לשנת 2050, בחלוקה למחוזות גאוגרפיים, והיא מעודכנת ביחס לעבודות קודמות במספר מישורים:

- **תחזיות מלאי דיור לשנת 2050** – עד כה תחזיות הדיור היו עד שנת 2040 בלבד, ועבודה זו הינה הראשונה שחוצה עד לשנת 2050.
- **עדכון מתודולוגי של מקדמי המרה לדיור** – נעשתה עבודת מטה וחשיבת עומק עם גורמים רבים על מנת לדייק את המתודולוגיה והטכניקה של חישוב מקדמי המרה בין אוכלוסייה לדיור על מנת לטייב את תוצאות המודל, ולהניח תשתית לעדכון עתידי של התוכנית.
- **מיקוד בתחזיות מלאי הדיור בפועל** – עד כה עבודות המועצה הדגישו את יעדי התכנון ארוך הטווח ליח"ד. עבודה זו מתמקדת בתחזיות **מלאי הדיור**. משמעות הדבר היא שהתחזיות הן עבור גמר בנייה נטו (בניכוי יח"ד שיוצאות משימוש), וזאת במטרה לאפשר להציב יעדי ביצוע ארוכי טווח.
- **יעדי דיור למגזרים שונים** – לפי החלטת הממשלה יש לתת יעדי דיור יעודיים לחברה הערבית ולחברה החרדית. מסמך זה מביא לראשונה יעדים לכל אחד מהמגזרים, במתודולוגיה זהה ושקופה.

1.2. המודל המעודכן לתחזית הדיור בישראל לשנת 2050

מודל הדיור ארוך הטווח המעודכן לשנת 2050 נבנה באופן רב שכבתי, כאשר להלן עיקרי השכבות הללו:

1. **תרחישי אוכלוסייה אזוריים בישראל על בסיס העבודה משנת 2021** – המועצה הלאומית לכלכלה פרסמה בשנת 2021 תרחישי אוכלוסייה איזוריים מעודכנים עד לשנת 2050, על בסיס התחזיות הדמוגרפיות ארוכות הטווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. העבודה מציגה שני תרחישים: תרחיש עסקים כרגיל (BAU) ותרחיש "התאמה לתוכנית האסטרטגית לדיור". כאשר לגבי כל אחד מהתרחישים נעשה ניתוח לכל אחד מתרחישי האכלוסיה (גידול נמוך/צפוי/גבוה). **במסגרת זו לא מצאנו לנכון לעדכן את התרחיש של "עסקים כרגיל"**, אך נעשתה בחינה מחדש של ההתאמה לתוכנית האסטרטגית לדיור, כפי שיפורט בהמשך. תרחישים אלו היוו את הבסיס של המודל, עליו נבנו השכבות הנוספות.
2. **מקדמי צריכת הדיור** – בהינתן תרחישי האוכלוסייה, נעשתה עבודה מעודכנת אודות יחס ההמרה הצפוי בין אוכלוסייה למלאי הדיור (להלן: **מקדמי צריכת הדיור**), וזאת כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.
3. **עדכון התוכנית האסטרטגית לדיור** – תרחיש "אסטרטגית הדיור" עודכן לאור המחוזות בהם תוכניות המתאר כללו **פרויקטים אסטרטגיים לאומיים לדיור, בעלי בשלות גבוהה**, ובעלי היקף גדול במיוחד של יח"ד שחורגות מתרחיש העסקים כרגיל. כך תוכנית תמ"א 75 לפינוי התעשייה

המזהמת ממפרץ חיפה, בה עתידות להיכנס עשרות אלפי יח"ד שאינן נלקחות בחשבון בתרחיש עסקים כרגיל והחלטות הממשלה להקמת שתי ערים בעלות צביון חרדי באיזור באר שבע. במקביל, נערכה בדיקה של תוצאות תרחיש אסטרטגיית הדיור משנת 2021, ובוצע **טיוב באסטרטגיית הדיור** במקומות שהדבר נדרש.

4. תוצאות אסטרטגיית הדיור - בהתבסס על השלבים הקודמים של המחקר והניתוח, המועצה הלאומית לכלכלה גיבשה את התוכנית האסטרטגית לדיור עד לשנת 2050.

2. תחזיות דיור קודמות

להלן ניירות וסקירות עליהן ביססנו עבודה זו:

- מסמך "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 133", ינואר עד אפריל 2012, בנק ישראל¹: מסמך זה הציב לראשונה מתודולוגיה וכימות לאמידת הצורך בדירות הנגזר מההתפתחויות הדמוגרפיות במגזר היהודי (להלן: 'אומדן בנק ישראל').
- צורכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל 2015-2035, 2014, המועצה הלאומית לכלכלה²: מסמך זה מבוסס על עבודה שנעשתה לבקשת הנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים. בעבודה זו נאמדו צרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בשנים 2015-2035, תוך התבססות על הביקוש הנורמטיבי לדיור של האוכלוסייה, שהיווה קריאת כיוון חשובה להיקף הפעילות הנדרש בשוק הדיור בכלל ובמערכת התכנון בפרט (להלן: 'צורכי הדיור 2015').
- צרכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040, 2016, המועצה הלאומית לכלכלה³: מסמך שעיגן את אומדן צרכי הדיור והתייחס בין השאר לעבודת הצוות "אסטרטגיה: דיור" בראשות מינהל התכנון. המסמך הרחיב את אומדן צרכי הדיור גם לשנים 2036-2040. בנוסף, הוא התייחס לשיטות לאמידת צרכי הדיור של האוכלוסייה הערבית וגרס כי ה"גישה השמרנית" מוטה באופן עקבי כלפי מטה. כמו כן, המסמך הוסיף לראשונה התייחסות גם לצרכי דיור הנובעים מהגירה נטו לישראל (להלן: 'צורכי הדיור 2016').
- התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, 2017, המועצה הלאומית לכלכלה⁴: לאור צוות "אסטרטגיה: דיור" בראשות מינהל התכנון וכחלק מצבר החלטות ממשלה בסוגיות הדיור, ב-13 בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2457 – "תכנית אסטרטגית לדיור". החלטה זו ריכזה את המלצות צוות ומטרתה הייתה להבנות, לכון ולהסדיר את פעולת מערכת התכנון עד שנת 2040.
- להחלטה זו נוסף מסמך נלווה להמלצות של המועצה הלאומית לכלכלה "התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040". החלטה זו כוללת נספח "לוח 3" המפרט יעדים להיקף תכנון מספר יח"ד מאושרות לתקופה של 2017 עד 2040 בחלוקה למחוזות, ולמגזר היהודי והערבי.
- התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 מעקב, 2021, המועצה הלאומית לכלכלה⁵: מסמך זה מפרט את ההתפתחויות המרכזיות בתחום התכנון והבנייה למגורים מאז שאושרה בממשלה בפברואר 2017. התוכנית נועדה להכווין את פעילות הממשלה ומערכת התכנון לשם מתן מענה לצורכי הדיור של האוכלוסייה בישראל. נדרשה בחינה מחודשת ועדכון של התוכנית האסטרטגית מאז החלטה 2457, ובעקבות כך התקבלה

1 ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 133, ינואר עד אפריל 2012, בנק ישראל.

<https://www.boi.org.il/media/p4vpbxpe/develop133h.pdf>

2 צורכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל 2015-2035, 2014, המועצה הלאומית לכלכלה.

https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_housingdemands122016/he/news_diur180917.pdf

3 צרכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040, 2016, המועצה הלאומית לכלכלה.

https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_housingdemands122016/he/news_diurpdf100117.pdf

4 התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, 2017, המועצה הלאומית לכלכלה.

https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_strategy01022017/he/news_strategy301017.pdf

5 התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 מעקב, 2021, המועצה הלאומית לכלכלה.

https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_doch310122/he/news_file_strategic20%plan.202021%pdf

החלטת ממשלה 1772, המעדכנת, בין השאר, את לוח 3. (להלן: 'מעקב צורכי הדיור 2017').

- תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2020-2050, 2021, המועצה הלאומית לכלכלה⁶: עבודה זו פורסמה לאור הצורך לעדכן עד לשנת 2050 את התחזיות הדמוגרפיות ברמות גיאוגרפיות שונות – כל המדינה כמקשה אחת, מחוזות ונפות. העבודה כללה מסמך מפורט, וכן נתונים מפורטים בפורמטים שונים (אקסל, טאבולו) על מנת לאפשר נגישות רחבה לדאטה (להלן: תרחישי אוכלוסייה אזוריים 2021).

3. תרחישי אוכלוסייה אזוריים בישראל (2021)

השלב הראשון של המודל המעודכן לתחזית מלאי הדיור בישראל לשנת 2050 הינו תרחישי האוכלוסייה האזוריים כפי שפרסמה המועצה הלאומית לכלכלה בעבודה של תרחישי אוכלוסייה אזוריים בשנת 2021. כאמור, תרחישי האוכלוסייה נבנו על בסיס התחזיות הדמוגרפיות ארוכות הטווח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. העבודה מציגה את שלושת התרחישים של הלמ"ס, בתרחיש עסקים כרגיל (BAU) ותרחיש "התאמה לתוכנית האסטרטגית לדיור".

העבודה מציגה שישה תרחישים שונים עבור אוכלוסיית ישראל, בחלוקה לשלוש קבוצות: יהודים שאינם חרדים (ואחרים), חרדים וערבים (כולל דרוזים וצ'רקסים). ששת התרחישים נשענים על הנחות שונות לגבי ילודה ותמותה (גבוה, בינוני ונמוך), בהתאם להנחות הארציות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יש להדגיש כי עבור כל תרחיש, העבודה מציגה את גודל האוכלוסייה לפי מין וקבוצות גילאים חמש-שנתיות בכל אחת מהמחוזות והנפות בישראל.

מודל תחזיות האוכלוסייה, שפורסם לציבור בשנת 2021, "רץ" בסדר הבא:

1. **אמידת התבגרות האוכלוסייה בשילוב עם שיעורי התמותה** - מבוססות במלואן על ההנחות של הלמ"ס בתחזית ארוכת הטווח לשנת 2065. בהנחות שיעורי התמותה, בניגוד להנחות הילודה, לא נעשתה הבחנה בין קבוצות משנה דתיות שונות או נפות.
2. **חישוב הלידות לפי שיעורי הילודה** - נקבעו בתחזיות ידי הלמ"ס לשנת 2065, תוך ביצוע מספר התאמות ועדכונים על-מנת לקחת בחשבון מאפייני תת-קבוצות רלוונטיים. לאור ההבדלים המשמעותיים בדפוסי הילודה בין תתי הקבוצות הונחו לצורך עבודה זו הנחות פרטניות עבור תת-קבוצות אוכלוסייה שלא נכללו בפרסום הלמ"ס - ההבחנה בין יהודים דתיים ליהודים לא-דתיים וההבחנה בין ערבים בני דתות שונות.
3. **פריסת אוכלוסייה בין אזורים לפי מגמות ההגירה הפנימית ההיסטוריות** - מבוסס כולו על מגמות ההגירה בעבר. לצורך כך, נבחנו כלל תנועות ההגירה הפנימית בישראל בשנים 2011-2018 עבור כל שנה בנפרד. מסד הנתונים הבסיסי הכיל את גודל האוכלוסייה בכל נפה ואת כמות האנשים האבסולוטית שהיגרה ממנה לשאר הנפות בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה (יהודים לא חרדים, חרדים וערבים), קבוצת גיל, נפת מוצא ונפת יעד.

6 תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2020-2050, 2021, המועצה הלאומית לכלכלה.
<https://www.gov.il/BlobFolder/news/population20500/he/popu20202050.pdf>

4. **תנועת הגירה בינלאומית** - כמות העולים והיורדים נקבעו בנפרד לפי הנחות הלמ"ס בתחזית הארצית.

5. **פריסת אוכלוסייה בהתאם לתכנית האסטרטגית לדיור** - התייחסות להגירה פנימית ברמת הנפה שמושפעת גם מהיקפי הדיור הצפויים באזורים שונים בארץ בהתאם למימוש תכנית הדיור.

6. **התאמת התוצאות לתחזית הארצית של הלמ"ס.**

שלבים 1-4 ושלב 6 מתבצעים בשני התרחישים, בעוד שביצוע שלב 5 מבדיל בין שני סוגי התרחישים – תרחיש "מגמות עבר" מתקבל כאשר מדלגים על שלב 5, בעוד שבתרחיש "התאמה לאסטרטגיית הדיור" שלב 5 כלול במודל.

כך מתקבלים שני תרחישים מרכזיים המייצגים שתי גישות נבדלות לסוגיית ההגירה הפנימית בישראל (הבין איזורית):

- **גישת "עסקים כרגיל"** - ההגירה הפנימית העתידית מניחה המשך המגמות הקיימות של הגירה בין מחוזות ונפות גאוגרפיות.
- **התאמה לתוכנית האסטרטגית לדיור** - הגירה פנימית שמושפעת מהיקפי הדיור הצפויים באזורים שונים בארץ בהתאם למימוש תכנית הדיור.

כאמור, תוצאות תרחישי אוכלוסייה אזוריים בישראל פורסמו לציבור באוגוסט של שנת 2021, מתוך תפיסה כי גופי תכנון רבים ושונים נזקקים לתחזית אחידה להישען עליה. המודל פורסם בפורמטים שונים, כולל מפה אינטגרטיבית. בהמשך ישנו פירוט של תוצאות תרחישי האוכלוסייה.

4. מקדמי המרה בין אוכלוסייה לדיור

השלב הבא של המודל המעודכן לתחזית הדיור בישראל לשנת 2050 הינו מקדמי ההמרה בין אוכלוסייה לדיור. לטובת כך בוצע ניתוח לבחון את הקשר בין גידול האוכלוסייה לגידול מלאי יח"ד. במסגרת הניתוח, הובא בחשבון דפוסי המגורים המאפיינים קבוצות אוכלוסייה שונות על מנת לייצר מקדמי המרה ייעודיים. ניתוח זה, בשילוב תחזיות האוכלוסייה, מאפשר להעריך את היקף צריכת⁷ הדיור העתידיים בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות.

בעבודות קודמות של המועצה הלאומית לכלכלה נעשה שימוש במתודולוגיה שפותחה יעודית עבור תחזית הדיור, בהתבסס בין השאר על עבודות של בנק ישראל בנושא. במסמך המעקב של התוכנית האסטרטגית משנת 2021, נעשה שימוש במקדמי דיור יעודיים עבור 3 קבוצות אוכלוסייה, בחלוקה ל-3 קטגוריות, כמוצג:

מקדם פטירות	גילאי 30 ומעלה	גילאי 20-29	-
0.075	0.575	0.32	יהודים לא חרדים
0.1	0.5	0.5	חרדים
0.2	0.475	0.21	לא יהודים

מקדמים אלו חושבו על בסיס מידע גלוי מנתוני הלמ"ס בעיקר אודות ההתנהגות הסוציולוגית, המתבטאת בשיעורי וגיל הנישואין בגילאים שונים, ועל גביהם הנחה של מקדם צריכת הדיור עבור סוגי אוכלוסייה השונים – נשואים, רווקים, גרושים, אלמנים וכו'.

מקדמי הדיור בעדכון הנוכחי הם המשך פיתוח של הבסיס המתודולוגי של העבודות הקודמות, תוך העמקה, חידוד ועדכון במקומות שנמצא לנכון, כמפורט להלן.

⁷ נדגיש כי הלשון "צריכת דיור" הינו מלשון צריכה ולא מלשון צורך.

4.1. מקדם צריכת הדיור – דיון

4.1.1. דיון – השפעות התפתחויות דמוגרפיות, סוציולוגיות והעדפות צרכן⁸

אמידת צורכי הדיור אינה פשוטה הן מפני קושי מושגי להגדיר צרכים אלה והן מפני קושי מעשי לכמת אותם. למעשה, ההגדרה עצמה של "צרכים" בנושא הדיור, אינה חד ערכית, ונובעת משורה של גורמים והעדפות. בנק ישראל במסמך משנת 2012 הגדיר את צורכי הדיור של האוכלוסייה "כמספר הדירות הנדרש בהינתן גודלה של האוכלוסייה הבוגרת ושיעור הפרטים המתגוררים בדירה לבדם לעומת אלה החולקים דירה עם בוגרים נוספים (בני זוג או אחרים)". לכך ניתן להתייחס למעשה כ- "שיעור צורכי הדיור".

שיעור זה מושפע משורה ארוכה של גורמים, כגון: הרכב הגילאים של האוכלוסייה, מוסכמות חברתיות לגבי מגורים משותפים, שיעור הנישואין וגילם והבדלים בתוחלת החיים בין גברים לנשים. כל הנ"ל מוגדר **על פי בנק ישראל כ- "הצורך הדמוגרפי בדירות"**.⁹

מלבד משתנים אלו, ההחלטה האם לגור לבד בדירה או עם אנשים נוספים תלויה גם בגורמים כלכליים, וביניהם גם עלות שירותי הדיור. כך, למשל, עליית מחירים עשויה לדחות יציאת צעירים מבית ההורים, להניעם לשכור דירה עם שותף או שותפים (במקום לבדם), או לעודד מגורי הורים מבוגרים עם ילדיהם. מספר הדירות המאוכלסות בפועל הוא אפוא תוצאת שיווי משקל, המשקפת גם את תגובת הביקוש למחיר, וזאת בנוסף ל- "צורך הדמוגרפי".

ההסתכלות המקובלת על מספר משקי בית כמדד לצורך בדיור נוגעת באותה הטייה, הנובעת מכך שמספר משקי בית מוגדר על בסיס המגורים בדירה, כך שהוא כבר תוצאה של שיווי המשקל האמור, ולא יכולה להוות משתנה ראשוני על מנת לאמוד את הדיור הנדרש. ניתן גם לראות בנתונים כי הטייה זו משמעותית יותר ככל שמתייחסים לתקופה קצרה יותר, שבה תנודות כלכליות עשויות להאפיל על גורמים דמוגרפיים המשתנים בקצב איטי יחסית. מכיוון שההחלטות מושפעות גם מן העלות, עליית מחיר תקטין את מספר משקי הבית הנוצרים (וכנ"ל הפוך, כמובן), ולכן, חובה להתחשב גם בגורם הכלכלי לקביעת מקדם המרה בין אוכלוסיה לדיור.

לאור זאת, ניתן לסכם כי מוצע להשתמש מקדמי המרה בין אוכלוסיה לדיור שמתחשב לכל הפחות בגורמים הבאים:

- (1) **השפעה דמוגרפית:** התחשבות במשתנים דמוגרפים של האוכלוסייה, ובראשם - גיל, מין, מגזר, פיזור גאוגרפי.
- (2) **השפעה התנהגותית-סוציולוגית:** התחשבות במשתנים כגון - שיעור הנישואין והגירושין¹⁰, גיל הנישואין ומוסכמות חברתיות לגבי מגורים משותפים.
- (3) **השפעת העדפת הצרכן:** כשהמחיר משתנה, גם תגובת הצרכן משתנה. אם המחיר של שירותי דיור יורד, סביר להניח שיותר אנשים יחפצו בו. מצד שני, אם המחיר עולה, פחות אנשים יחפצו בשירותי דיור וצעירים, לדוגמה, יעדיפו להישאר אצל ההורים או דירת שותפים. כמובן שהעלויות אינן ההשפעה הבלעדית על העדפות הצרכן ויתכן כי פרטים מסוימים מעדיפים לגור עם שותפים בכל מקרה.

השאיפה בעדכון זה היא לחפש מקדם בין אוכלוסיה לדיור אשר יכלול באופן המיטבי את הגורמים הללו.

8 פרק זה מבוסס על מסמך בנק ישראל משנת 2012, עם עריכה וחיידודי הגדרות של המועצה הלאומית לכלכלה:

<https://boi.org.il/media/p4vpbxpe/develop133h.pdf> החל מעמוד 28

9 הגדרת בנק ישראל למעשה מכלילה משתנים דמוגרפים יחד עם משתנים סוציולוגיים, ולכן אנו בהמשך מעדיפים להפריד את המרכיבים הללו בהגדרת המדד.

10 יש להבהיר כי המודל המוצע מניח כי שיעור הגירושין בתחזיות ישאר יציב.

ההשפעה של הגורם הכלכלי והעדפות הצרכן על צריכת הדיור של האוכלוסייה מעלה את השאלה איזה סוג מקדם ברצונינו לבחור – נורמטיבי או פוזיטיבי, כאשר:

- **נורמטיבי** - הוא תיאור המצב הרצוי מבחינה חברתית, אקולוגית וכד'. תיאור של מצב זה בא לענות על השאלה "מה צריך שיהיה?".
- **פוזיטיבי** - הוא תיאור המצב הקיים. תיאור של מצב זה בא לענות על השאלה "מה יש?".

בנוגע למציאת מדד מקדמי הדיור בישראל, ניתן למעשה לנסח את הפער בין סוגי המדדים באופן הבא:

- **מדד צורך הדיור** – במובן הנורמטיבי של צורך.
- **מדד צריכת הדיור** – במובן הפוזיטיבי של צריכה.

בחינה נורמטיבית דורשת להגדיר את הרצוי, שבמרכז עומדות קביעות שיכולות להיות סובייקטיביות, ולכן היא מעלה קשיים ודורשת הסכמות מורכבות על מנת להגדירה. למדד מסוג זה יש יתרונות רבים המאפשר לקבוע מדדים עקרוניים שאינם מושפעים בתמורות ואופנות נקודתיות, וכפי שניסחו במסמך של בנק ישראל בעקבות ההשפעה של הגורם הכלכלי והעדפת הצרכן - "הנתונים בפועל לא ישקפו נאמנה את הצורך בדיור, ולא ניתן לגזור מהם משמעויות חד ערכיות לטווח הארוך של אסטרטגיית הדיור".

מסיבה זו במסמך זה מצאנו לנכון לאמוד את המקדם בבחינה פוזיטיבית שתבחן את המצב הקיים, ולא הגדרות תאורטיות ועקרוניות של המצב הרצוי. באופן זה **המדד יכול לשקף באופן נאות מקדמי דיור אשר ישמרו על המצב הנוכחי, ויאפשרו גם לשאוף לשיפור ביחס למצב הנוכחי**, וזאת כפי שיפורט בהמשך. נצין כי בפועל גם בנק ישראל עמד על ההשפעה של הגורם הכלכלי והעדפת הצרכן על המקדם, והניח בעיקר הנחות פוזיטיביות, ולא הנחות נורמטיביות.

נציין, כי בשל כך, יש חשיבות לעדכון התחזיות כל 5 שנים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, שכן אופי צריכת הדיור המושפע מגורמים רבים, וצפוי להשתנות עם הזמן. לאור זאת, להלן עדכון של מדד **צריכת** הדיור, אשר משקף מקדמי המרה בין אוכלוסייה לדיור באופן פוזיטיבי.

4.2. עדכון מקדם צריכת הדיור

בכדי להנחיל מקדמי צריכת דיור באופן מיטבי יש לשאוף להיצמד למתודולוגיה המקורית של בנק ישראל - תמונת מצב פוזיטיבית (snapshot) של הרגלי הדיור של האוכלוסייה בפילוח לקבוצות דמוגרפיות וגילאים, שיבטאו את הצריכה בפועל של יח"ד. ככל שנוכל לשפר את רמת הרזולוציה של תחזית אוכלוסייה ומדד צריכת הדיור, כך המודל יטיב לבטא אותם בתחזיות מלאי הדיור ארוכות הטווח. מודל האוכלוסייה המוצע, מעצם בנייתו, מאפשר לנתח את השפעתם של תהליכים דמוגרפים, כגון שינויים בהרכב הגילים של האוכלוסייה. ככל שקצב גידול האוכלוסייה יקטן, ותהליך הזדקנותה יואץ, צפוי הרכב הגילאים למלא תפקיד חשוב יותר בקביעת מספר הדירות שיהיו זמינות לשוק. כמו כן, יש צורך להבחין בין שלושת קבוצות האוכלוסייה השונות שהן יהודים לא חרדים, חרדים וערבים, שמחזיקות בהרגלי דיור שונים. לכן, במטרה לבנות מדד שיכול לשרת את התחזיות הדמוגרפיות שכבר נעשו יש לקחת בחשבון מדדים שנותנים מענה ל:

- **פילוח גילאים** - חלוקה לפי קבוצות גיל חמש-שנתיות.
- **פילוח דמוגרפי** - חלוקה של שלושת קבוצות האוכלוסייה המרכזיות שהן יהודים, חרדים וערבים.

4.2.1. שימוש בנתוני סקר הכנסות והוצאות של הלמ"ס

בהיעדר נתונים מנהליים זמינים עבור מספר הנפשות בחלוקה לדמוגרפיה וגיל עבור כל דירה בישראל¹¹, אנו סבורים כי הדרך הטובה ביותר לאמוד זאת היא דרך סקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מתוך סקרי הלמ"ס, נראה שסקר הוצאות והכנסות מאפשר פילוח כזה באופן מיטבי - מדובר על סקר גדול ורחב המשייך כל פרט למשק בית, ומאפשר זיהוי של כל פרט לפי קבוצת גיל ולפי דמוגרפיה¹². סקר הוצאות משק הבית (להלן "הסקר") הוא סקר שנתי שוטף שמטרתו לקבל נתונים על מרכיבי התקציב וההכנסות של משקי בית ונתונים נוספים המשמשים לאפיון רמת החיים של משקי הבית בישראל. שני השימושים העיקריים של הסקר הם בקביעת המשקולות לסל הצריכה של מדד המחירים לצרכן ומדידת העוני ואי השוויון באוכלוסייה. הסקר מהווה גם אומדן לחלקה של הצריכה הפרטית בתמ"ג. הסקר נערך ברצף כל שנה מאז שנת 1997. לכל משק בית נמסר שאלון על מבנה משק הבית - שאלון שמולא על ידי הסוקר ובו נתונים דמוגרפיים וכלכליים בסיסיים לגבי כל אחד מבני משק הבית (גיל, מין, ארץ לידה, שנת עלייה, מעמד בעבודה וכו').

לצורך אמידת מקדם צריכת הדיור, נעשה שימוש בסקר הוצאות והכנסות המעודכן ביותר משנת 2022¹³, הנחשב לסקר המקיף, האמין והמעודכן ביותר. סקר זה מספק מידע רחב ומפורט על מגוון משתנים עבור כל פרט, כגון קבוצת גיל, לאום, השכלה, נתוני הכנסות והוצאות ועוד. בנוסף, הנתונים מאפשרים לשייך כל פרט

11 וכפי שיוסבר - גם לא נראה שיש צורך בכך, והפתרון המוצע נותן מענה לאמוד בקירוב טוב מאוד את מקדמי הדיור.

12 הזיהוי לחלוקה של לאום (יהודי/ערבי) מופיע בקובץ הפרט של נתוני הסקר, בעוד זיהוי של יהודי חרדי / לא חרדי מופיע עבור המשפחה אליו משוייך אותו פרט, ומוגדר בתוך "רמת דתיות". נתון זה הופיע בסקר החל משנת 2014. נעשה עיבוד לנתונים על מנת לחבר בין המקורות השונים.

13 יש לציין כי בסקרים שנעשו טרם מגיפת הקורונה השתתפו מספר גדול יותר של נסקרים. עקב כך נערכה השוואה גם מול סקר 2019, אשר עלול להיחשב אמין יותר בשל מספר העונים הגדול יותר. נמצא כי הפערים בין הסקרים היו זניחים, ובשל כך, בחרנו להשתמש בסקר העדכני ביותר משנת 2022, על מנת להבטיח התאמה מירבית לנתונים העכשוויים.

למשק בית, ובכך לזהות כמה ואילו פרטים מתגוררים יחד. **לאור זאת, אנו סבורים כי סקר הכנסות והוצאות של הלמ"ס הוא הכלי היעיל ביותר לאמידת מקדם צריכת הדיור בישראל, תוך התאמה לרמת הפירוט הנדרשת עבור מודלים תחזיתיים לטווח הארוך**¹⁴.

4.2.2. אמידת מקדם צריכת הדיור מתוך נתוני סקר הכנסות והוצאות של הלמ"ס

על בסיס נתוני הסקר, ניתן מקדם לכל פרט בסקר, המשקף את הצריכה של הפרט ליח"ד בשנה הנתונה. השיטה בה ניתנו המקדמים נעשתה כך שרק עבור ראשי משק הבית ניתן מקדם צריכת דיור, כאשר צריכת הדיור במשק בית תנורמל ל-1. למעשה ראשי משק הבית הם אלו שהוגדרו כצרכני הדיור, ושאר הפרטים המשוייכים למשק הבית אינם מוגדרים כצרכני דיור, ומקדם צריכת הדיור שלהם הוא 0.0¹⁵. הדבר נעשה על מנת לשקף מציאות כי ילדים אינם שחקנים רלוונטיים במשק הדיור, וזאת בין השאר כי הם אינם מושפעים מהעדפות צרכן או מצבים סוציולוגיים. הם בפועל מצטרפים להחלטות אלו של הוריהם, שעל שולחנם הם מוסבים.

בדומה, הורים מבוגרים שבחרו לגור עם ילדיהם הוגדרו כמקדם צריכת דיור של 0. בשונה מילדים קטנים פרטים אלו הינם צרכני דיור פוטנציאליים, אך העדפת הצרכן שלהם להצטופף יחד עם ילדהם משתקפת בכך שמקדם צריכת הדיור שלהם הוא אפס, ובכך הם מורידים את המקדם עבור קבוצת הגיל והדמוגרפיה שלהם. במקביל, דירת שותפים של פרטים בגיל דומה, שלא ניתן לזהות ולהגדיר את ראש משק הבית¹⁶ שעל שולחנו השאר נסובים, מקדם צריכת הדיור של 1 חולק באופן שווה בין כל הבוגרים במשק הבית. לשם ההמחשה, להלן כמה דוגמאות של משקי בית שונים:

- **זוג נשוי בשנות ה-40 לחייהם + 3 ילדים מתחת גיל 18:** כל אחד מההורים יקבל מקדם של 0.5, והילדים מקבלים מקדם של 0 כל אחד.
- **4 שותפים בשנות ה-20 לחייהם:** כל אחד מן השותפים מקבל מקדם של 0.25.
- **זוג נשוי בשנות ה-50 לחייהם + 2 ילדים מתחת גיל 18 + ילד אחד מעל גיל 18 + הורה בשנות ה-80 לחייו:** כל אחד מההורים יקבל מקדם של 0.5 והילדים + ההורה בשנות ה-80 לחייו מקבלים מקדם של 0 כל אחד.

על בסיס עיבוד זה חושבו מקדמי הדיור לקבוצות האוכלוסייה השונות – חרדים, ערבים ויהודים לא חרדים, תוך חלוקה לקבוצת גיל חמש שנתיות.

¹⁴ לכאורה ניתן שימוש גם בסקר כוח אדם של הלמ"ס אולם שני הסקרים מחזיקים בגודל מדגם דומה ולסקר הכנסות והוצאות יש יתרון מבחינת פילוח הגילאים של משתתפי הסקר.

¹⁵ חשוב לציין שגודל משק הבית משפיע על גודל הדירות המבוקש. פרופיל גודל הדירות היינה שאלה חשובה ומרתקת בפני עצמה, אך לא נושא עבודה זו – המתמקדת במספר יח"ד בלבד.

¹⁶ סקר הלמס מבצע זיהוי של ראש משק הבית עבור כל משק בית, כולל "דירת שותפים", אך הזיהוי הוא רנדומאלי ואינו מצביע מי בפועל הוא ראש משק הבית, ולכן בחנו בשיטה אחרת.

4.3. תוצאות מקדמי צריכת הדיור בישראל על פי סקר הכנסות והוצאות משק הבית

לאור כל האמור, להלן מקדמי הדיור בישראל שנאמדו על פי סקר הלמ"ס (2022), בחלוקה לקבוצת אוכלוסייה וגיל:

קבוצת גיל	חרדים	יהודים לא חרדים	ערבים
0-4	0	0	0
5-9	0	0	0
10-14	0	0	0
15-19	0	0	0
20-24	0.27	0.15	0.07
25-29	0.47	0.36	0.22
30-34	0.49	0.49	0.38
35-39	0.49	0.49	0.44
40-44	0.5	0.52	0.48
45-49	0.5	0.52	0.46
50-54	0.49	0.53	0.5
55-59	0.52	0.55	0.5
60-64	0.55	0.55	0.53
65-69	0.55	0.59	0.51
70-74	0.48	0.59	0.57
75-79	0.56	0.62	0.58
80+	0.66	0.62	0.57

בכדי להמחיש את המשמעות של תוצאות מקדמי צריכת הדיור שבטבלה להלן מספר דוגמאות על פי הגיל וקבוצות האוכלוסייה השונות:

- **בוגר יהודי לא חרדי בגיל 40:** המקדם עבורו הוא 0.52. המשמעות היא כי עבור זוג, צריכת הדיור גדולה מיח"ד אחת ($1.04 = 0.52 + 0.52$), מה שמצביע על כך שרוב האוכלוסייה הנ"ל מתגוררת בזוגות, וחלק קטן מהקבוצה (ככל הנראה רווקים או גרושים), מתגוררים בנפרד בדירה משלהם. יש לציין שכמובן יש גם אוכלוסייה כזאת שמתגוררת עם שותפים, ו/או תחת הורים.
- **יהודי/ה לא חרדי/ת בגיל 25:** לכל פרט בקבוצה זו מקדם צריכת הדיור עומד על 0.36. הדבר מעיד על כך שחלק ניכר צורכים יחידת דיור עם שותפים או גרים עם הוריהם, כמו לדוגמה סטודנטים וכו'.
- **גבר או אישה ערבי/ה בגיל 50:** עבור קבוצת גיל זו, המקדם הוא 0.50, כלומר צריכת הדיור שלהם הינה נמוכה יותר בהשוואה ליהודים לא חרדים בגיל זה (0.53).

4.4. הערות על תוצאות מקדם צריכת הדיור

4.4.1. תוצאות המודל לאור מקדם צריכת הדיור נכון למצב המשק בשנת 2023

על מנת לבחון את סבירות הנתונים שהתקבלו מתוך סקר הלמ"ס, בוצעה הרצה במודל עבור מלאי הדירות בישראל לשנת 2023 במטרה לבחון האם התוצאה שהתקבלה עומדת במבחן המציאות. תוצאות הרצה של המקדמים הללו במודל אסטרטגיית הדיור, הראו כי בהסתכלות אחורה על שנת 2023 מלאי הדיור "החזוי" עומד על כ-2.91 מיליון יח"ד, זאת אל מול נתוני הלמ"ס שמראים שבאותה שנה היו בישראל 2.90 מיליון יח"ד¹⁷. דבר זה מעיד על פער זניח בין תוצאות המודל למצב בפועל. לאור זאת אנו סבורים כי המתודולוגיה הוכיחה את עצמה כיעילה וככזו שנכון להסתמך עליה. לצד תוצאות ההרצה שהראו התאמה גבוהה בין מלאי הדיור החזוי לפי המודל ובין הנתונים בפועל, ישנם נושאים נוספים שלא נכללו בהתייחסות הנוכחית, שעשויים להשפיע על דיוק ההערכות. מצד אחד, ישנן דירות ריקות זמינות שאינן בשימוש (כגון דירות רפאים או "חיכוך מבני", כלומר פרק זמן מסוים עד שמאוכלסות), וכן דירות מגורים המשמשות בפועל לטובת עסקים. מצד שני, ישנם בתי אבות, דירות של אזרחים השוהים בחו"ל, ודירות מפוצלות שאינן תמיד נרשמות במלואן כיחידות דיור נפרדות.

4.4.2. מענה הוליסטי

אנו סבורים כי ביצוע מודל תחזיות הדיור, עם מקדמי הדיור באופן שתואר נותן מענה הוליסטי לבעיות מתודולוגיות שונות, כגון:

- **התייחסות להעדפות הפרטים:** מסמכים קודמים הבהירו כי המקדמים משקפים גידול בצורכי הדיור הנובע רק מגידול באוכלוסייה ולא משינוי בהעדפות הפרטים. נקודה זו משתקפת במקדמים שנעשה בהם שימוש, שלכאורה שיקפו צרכי דיור נורמטיביים. המודל הנוכחי אינו מניח או מבקש לשקף נורמטיביות כלשהי במקדמי הדיור, שהיא בין השאר גם נתונה לסוביקטיביות מסוימת. במקום זאת, המודל משקף תמונת מצב של יחס אוכלוסייה לדיור נכון לנקודת זמן מסוימת, ומתרגם אותה לתחזית דיור על מנת לשמר/לשפר את אותה רמה על סמך התחזיות הדמוגרפיות.
- **פינוי דירות של נפטרים:** במודלים קודמים עלה הקושי של קצב פינוי הדירות עקב פטירה, כיוון שהוא אינו זהה לקצב האכלוס שלהן על ידי דיירים חדשים. פעמים רבות אחד מבני הזוג נפטר ובן הזוג שנותר מאכלס את הדירה בגפו, ולכן לא ניתן להחשיב דירה זו כדירה פנויה באופן אוטומטי. המודל הנוכחי נותן מענה לסוגיה זו, מכיוון שמקדמי הדיור מניחים את האוכלוס של בן הזוג הנוותרים, ולראיה – מקדמי הדיור בגילאים מתקדמים גבוהים מאשר בגילאים צעירים יותר, עבור כל קבוצות האוכלוסייה.

17 הבהרה – הנתון מתייחס למספר יח"ד לפי פרסום הלמ"ס ותואם גם את מספר משקי הבית. עם זאת, הנתון של מספר משקי הבית הינו תנודתי.

מקור: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib025_24_2024/025/04/b.pdf

נעיר כי המקדם עבור חרדים בגילאים 20-24 נבדק באופן ספציפי, בין השאר בגלל הרגישות של תוצאות המודל הדיור לנתון, וזאת על בסיס עבודה של גורדון (2022)¹⁸, בו נבחנו גילאי הנשואין של ציבורים שונים בישראל, ונמצא כי חישוב מקדמי הדיור על בסיסו יביא למקדם גבוה במעט ממה שנמצא בסקר ההוצאות וההכנסות של הלמ"ס:

ממוצע מקדמים	שיעור נישואין (חרדים)		גילאים
	נשים	גברים	
0.13	34%	18%	20
0.21	55%	30%	21
0.29	70%	46%	22
0.35	78%	62%	23
0.39	83%	72%	24
0.27	0.24	0.17	

לכן במודל אסטרטגיית הדיור המעודכן נעשה שימוש במקדם של 0.27 לחרדים בגילאים 20 עד 24, ולא במקדם של 0.2 כפי שיצא בניתוח נתוני סקר הכנסות והוצאות משקי הבית. מלבד זאת – לאחר בחינה לא נמצאו תוצאות נוספות שהצדיקו דיוק מעבר למה שנמצא בתוצאות של סקר הכנסות והוצאות משקי הבית.

18 (עמוד 54)

idi.org.il מגמות דמוגרפיות והשתלבות בתעסוקה: מבט על המגזר החרדי, 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה

5. התייחסות המודל למקדמים המותאמים לשנת 2005

במודל הנוכחי, שנת 2022 הוגדרה כשנה המשקפת את המצב המצוי של צריכת הדיור של אזרחים בוגרים בישראל. עם זאת, הובהר כי אין המשמעות כי זהו בהכרח המצב "הרצוי". בחנו גם את מצב משק הדיור בישראל שהיה קיים לפני עליות המחירים בעשורים האחרונים, והרצנו את תוצאות המודל במקרה שבו מקדמי הדיור יתבססו על שנה אחרת מאשר שנת 2022. בחינה זו נעשתה בכדי לא לקבוע את תוצאות מודל דיור ארוך טווח על פי מצב נקודתי בלבד, ובכך להביא לידי ביטוי תחזית גם לגידול בהיצע הדיור ארוך הטווח.

5.1 מחירי הדיור והשכירות, 2005-2023

לשם כך בחנו את מחירי הדירות והשכירות בישראל החל משנת 2005 ועד 2023, כמוצג להלן:

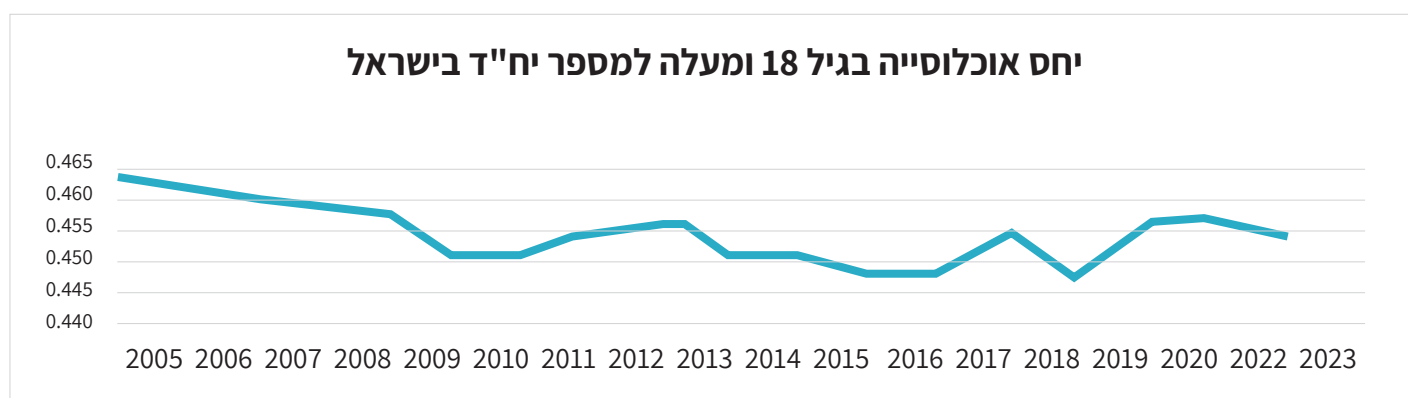
ניתן לראות כי בשנים 2005 עד 2007, מחירי הדירות ועלות השכירות בישראל היו פחות או יותר יציבים. לאחר מכן, מחירי השכירות והדירות החלו לעלות ובעקבות הירידה החדה בריבית שחלה בסוף 2008 הואץ תהליך העליה במחירי הדירות כשהשיא הגיע בשנת 2022 עם 20% עלייה.

5.2 מקדמי צריכת הדיור, 2005-2022

לאור זאת, ובכדי לספק תמונת מצב עדכנית, בחנו את יחס האוכלוסייה הבוגרת לדיור החל משנת 2005 ועד שנת 2022 (השנה המעודכנת ביותר של סקר הכנסות והוצאות משק הבית). יחס זה הוא למעשה מקדם צריכת הדיור הכולל של ישראל (ללא חלוקה לשכבות גיל וסוג אוכלוסייה) שחושבו מתוך סקר הכנסות והוצאות משק הבית.

נציין כי מדובר במשימה מורכבת, שכן הלמ"ס החל לאסוף נתונים מלאים על מלאי הדיור בישראל רק משנת 2016. לפני שנה זו, קיימים נתונים על מספר רשויות מקומיות רבות, אך לא על כלל הרשויות בישראל¹⁹. לאור זאת, נערכה עבודת עיבוד נתונים, שבה נכללו כל הרשויות המקומיות שיש לגביהן נתונים מלאים משנת 2005 ועד היום. מדובר בכ-78% מכלל הרשויות המקומיות, וכ-90% מכלל האוכלוסייה בישראל.

עבור רשויות אלו, להלן מדד של יחס בין סך האוכלוסייה מעל גיל 18 וכלל יחידות הדיור בשנים 2005-2022:



ניתן לראות כי מקדם צריכת הדיור הכולל בישראל ירד בין שנת 2005 ל-2022. משמעות הדבר היא כי בשנת 2022 היה "צפוף" יותר בדירות בישראל, והתגוררו בממוצע יותר נפשות בוגרות ביחידות הדיור הקיימות ביחס למצב בשנת 2005. כיוצא מן, על מנת שהיחס יישמר כפי שהיה בשנת 2005 יש לבנות עוד יחידות דיור, כפי שיוצג להלן.

¹⁹ נתוני המועצות האזוריות נוספו למרשם הדירות בהדרגה החל משנת 2012, ובאופן מלא - לא לפני שנת 2016.

5.3 השינוי ביחס בין האוכלוסייה הבוגרת למלאי הדירות

סך האוכלוסייה הבוגרת בישראל בשנת 2022 עמדה על 6,439,998 נפשות. לאור זאת, להלן תחשיב של מספר יח"ד הנדרש כדי שהיחס בין האוכלוסייה הבוגרת למלאי הדירות יהיה כפי שהיה בשנת 2005:

שנה	מקדם צריכת הדירות	מלאי הדירות הנדרש לאוכלוסייה בישראל בשנת 2022 (כ-6.44 מיליון נפשות בוגרות)	סך הפער
2005	0.460	2,960,304	43,753
2022	0.453	2,916,550	

בכדי להביא את מצב צריכת הדירות ביחס לאוכלוסייה הבוגרת כך שיהיה זהה לזה של שנת 2005 נמצא פער של כ-44 אלף יח"ד.

6. תחזית יח"ד במודל המעודכן

לאור האמור, המודל מריץ את תרחישי האוכלוסייה יחד עם מקדמי צריכת הדיור, ומגיע למספר יח"ד החזוי בטווח הארוך, באופן הבא:

- (1) **תזרים הבסיס למספר יח"ד בשנה עד שנת 2050:** תזרים הבסיס נבנה על סמך תחזית האוכלוסייה ומקדמי צריכת הדיור שנמדדו בשנת 2022, כפי שתואר בהרחבה.
- (2) **תוספת יח"ד לשיפור סך המלאי:** יתווספו עוד כ-44 אלף יחידות דיור לאורך 11 השנים הקרובות (2025-2035), וזאת כדי להגיע לרמות מקדמי צריכת דיור שהיו בשנת 2005, כפי שתואר בהרחבה לעיל.

להלן תזרים מספר יחידות הדיור לשנה באסטרטגיית הדיור המועצה הלאומית לכלכלה עד שנת 2050:

תזרים מספר יח"ד שנתי במודל אסטרטגיית הדיור	2026-2030	2031-2035	2036-2040	2041-2045	2046-2050
תחזית האוכלוסייה	11,178,749	12,160,970	13,240,627	14,426,562	15,683,506
תזרים שנתי כולל של יח"ד (לפי מקדמי צריכת הדיור)	61,545	61,528	67,989	73,551	76,604
אסטרטגיית הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה (כולל 4,000 יח"ד עד שנת 2035 לשיפור סך המלאי)	65,545	65,528	67,989	73,551	76,604

אסטרטגיית הדיור ארוכת הטווח של המועצה הלאומית לכלכלה מציבה אבני דרך שנתיות לצריכת הדיור המקובלת לרווחת הציבור, במונחי תוספת יחידות דיור נטו.

7 עדכון תרחיש אסטרטגיית דיור לפיזור האוכלוסייה ויח"ד

תרחיש "אסטרטגיית הדיור" שפורסם בשנת 2021 הינו תוצאה של מודל שלוקח בחשבון גם יכולות תכנוניות. נזכיר כי בעוד שהביקוש לדיור נקבע בהתאם להעדפות האזרחים, היצע הדיור כפוף במידה משמעותית למדיניות הממשלתית. תרחיש האוכלוסייה של "מגמות העבר" קובע את הביקושים לדיור בנפה מסוימת כפונקציה של הגידול הדמוגרפי בנפה בין כל שתי תקופות בלבד. לעומת זאת תרחיש "אסטרטגיית הדיור" לקח בחשבון גם מגבלות נוספות בשל יכולות תכנוניות.

7.1 עדכון תרחיש "אסטרטגיית הדיור"

עדכון תרחיש אסטרטגיית הדיור נעשתה תוך שינוי מתודולוגי, כך שהמתודולוגיה אינה מתבססת רק על מגמות ותוכניות עבר כדי לחזות את התפזרות האוכלוסייה, כפי שנעשה, אלא נבנתה אסטרטגיה המותאמת להחלטות ממשלה לתכנון וביצוע של פרויקטים לאומיים, ויכולת ביצוע לאור הערות גופים רלוונטיים. הרציונל שעומד בבסיס המתודה התגבש לאור ההשפעה ההדדית שיש בין פיזור האוכלוסייה לאור מגמות העבר, אשר משקפות מצד אחד העדפות צרכן ויכולת תכנון וביצוע, ומצד שני את ההשפעה המשמעותית (אך מוגבלת) שיש לממשלה לנווט את האיוון בין ההיצע והביקוש, ובכך את פיזור האוכלוסייה. לכן בתרחיש אסטרטגיית הדיור המעודכן פיזור האוכלוסייה נעשה באופן מבוקר ביחס לתרחיש מגמות עבר, כך שישקפו לא יותר מאשר את השינויים הנדרשים לאור החלטות ממשלה בעלות השפעה לאומית על שוק הדיור, ותיקונים נדרשים בלבד. לכן תכנון שנעשה באופן שוטף כבר משקף מגמות עבר, ומעבר אליהן לקחנו בחשבון שני סוגים של הסטות אוכלוסייה נוספות:

- **פרויקטים אסטרטגיים לאומיים לדיור, בעלי בשלות גבוהה:** כאשר הממשלה מחליטה על פרויקטים גדולים שהינם בעלי משקל משמעותי המשפיע על אופי שוק הדיור ופיזור האוכלוסייה בישראל, הדבר צריך להשפיע על אסטרטגיית ותחזיות הדיור. כפי שיוצג בהרחבה בהמשך, לאחר בחינה נמצא כי ישנן שתי תוכניות משמעותיות כאלו בעלות בשלות גבוהה:
 - פינוי מפרץ חיפה
 - הקמת ערים חדשות המיועדות לאוכלוסייה החרדית בנגב (כסיף ותילה)
- פרויקטים אלו יש בהם בכדי לשנות ברמה הלאומית את פיזור האוכלוסייה, כיוון שכל עיר מיועדת להיות עם עשרות אלפי יח"ד, ואלו תוכניות שמעבר לתכנון השוטף. כמובן שישנם פרויקטים נוספים שעומדים על הפרק, אך הם לא עברו החלטות ממשלה מתקדמות, ולכן לא נמצאו כבעלי בשלות גבוהה, ויכולו להיכלל בעדכונים הבאים של אסטרטגיית הדיור במידת הצורך.
- **טיוב נדרש באסטרטגיית הדיור הקודמת:** אסטרטגיית הדיור שפורסמה בשנת 2021 הביאה לקושי שעלה מגורמי תכנון, ובפרט במחוז ירושלים. לאחר בחינה מדוקדקת, נמצא כי במחוז ירושלים המודל שעבד בשיטה של Down-Top לא תאם את היכולת והאסטרטגיה התכנונית בשיטה של Up-Bottom. מטרה מרכזית של אסטרטגיית הדיור הלאומית היא להביא לכך שגורמי תכנון מחוזיים ומקומיים יפעלו בהתאם לאסטרטגיה הלאומית, ולא להיפך. אלא שבמקרה זה, לאחר בירור מעמיק, נמצא

שתוצאות המודל הקודם לא איפשרו תכנון מחוזי מתאים.

היתרון של העבודה המתכללת של המועצה הלאומית לכלכלה היא בראיה רחבה, תוך היכולת לשקלל השפעות צולבות ברמה הלאומית - כך שהסטת אוכלוסייה במחוז מסויים משפיעה ברמה האסטרטגית גם על מחוזות אחרים.

להלן פירוט של המחוזות שבהן בוצעו ההסטות המרכזיות בתרחיש אסטרטגיית הדיור ביחס לתרחיש עסקים כרגיל בפיזור האוכלוסייה ויח"ד למחוזות וקבוצות אוכלוסייה:

7.2 פרויקטים אסטרטגיים לאומיים לדיור

1.2.7. מפרץ חיפה

תוכנית המתאר הארצית (תמ"א 75) למפרץ חיפה, המכונה "שער המפרץ", מציגה תפיסה מהפכנית לשינוי פני האזור, כאשר במוקדה עומדת תוספת מאסיבית של יחידות דיור. התוכנית מתווה מסגרת לפיתוח של כ-105,000 יחידות דיור חדשות בבשלות מלאה (עד שנת 2080), היקף חסר תקדים שצפוי להביא לגידול דמוגרפי משמעותי באזור.

בהתבסס על גודל משק בית ממוצע, תוספת זו עשויה להוביל לגידול אוכלוסייה של כ-300-400 א' תושבים חדשים במטרופולין חיפה בהבשלה מלאה. גידול דמוגרפי כזה מהווה זרז פוטנציאלי לצמיחה כלכלית מואצת, תוך יצירת ביקושים חדשים בתחומי המסחר, השירותים והתעסוקה.

מבחינה כלכלית, היקף הפיתוח המתוכנן - הכולל לצד יחידות הדיור גם 5.5 מיליון מ"ר של שטחי תעסוקה ו-3 מיליון מ"ר של שטחי מסחר - מייצג השקעה תשתיתית עצומה. זו צפויה לחולל אפקט מכפיל משמעותי בכלכלה האזורית והלאומית, תוך יצירת מקומות עבודה רבים בטווח הבינוני והארוך.

התוכנית מציבה אתגר לוגיסטי וכלכלי מורכב בהיבטי תכנון וביצוע, אך גם מייצרת הזדמנות ייחודית לעיצוב מחדש של המרקם האורבני והכלכלי של מטרופולין חיפה. היא מדגימה גישה אינטגרטיבית לפיתוח עירוני, המשלבת צמיחה דמוגרפית וכלכלית עם שיפור איכות החיים והסביבה, תוך יצירת בסיס איתן לצמיחה כלכלית ארוכת טווח באזור.

לפי תחשיבים של רשות מקרקעי ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה האוכלוסייה בעיר חיפה תגדל בכ- 160 עד 200 אלף איש בשנת 2050 ביחס לתרחיש הבסיס.

7.2.2. מחוז דרום

על פי החלטות ממשלה, 1360 (תלה) ו-1737 (כסיף), יוקמו יישובים עירוניים חדשים בעלי צביון חרדי במחוז דרום. סה"כ ביישובים אלו צפויות לקום כ-35 א' יח"ד, ולאור זאת אסטרטגיית הדיור מניחה כי יוקמו 28 אלף יח"ד עודפות²⁰ במחוז הדרום שיאוכלסו על ידי האוכלוסייה החרדית. ההחלטות בעלות בשלות גבוהה לביצוע. להלן תיאור התכניות:

• **אשרור החלטת הממשלה בעניין הקמת יישוב עירוני חדש בעל צביון חרדי - כסיף:** החלטת הממשלה

20 ביחס למצב "עסקים כרגיל"

1281, אושרה ביום 5.5.2024 בהחלטה מספר 1737. במסגרת התכנון הראשוני, היישוב החדש עתיד להכיל כ-16,000 יחידות דיור. היקף בנייה זה נועד לתת מענה לצרכי הדיור של האוכלוסייה והיא מוערכת בכ-100 עד 120 א' תושבים מהמגזר החרדי.

• הקמתו של יישוב עירוני חדש המיועד לאוכלוסייה החרדית במועצה האזורית בני שמעון, תחת השם

הזמני "תלה". החלטה מספר 1360 של הממשלה מיום 10.04.2022 הינה יוזמה נוספת לתת מענה ייעודי לצרכי הדיור של המגזר החרדי, תוך שאיפה למשוך אוכלוסייה ממרכז הארץ לנגב. אף שההיקף המדויק טרם נקבע, ניתן להעריך כי מדובר בעשרות אלפי יחידות דיור חדשות, המותאמות לצרכים הספציפיים של האוכלוסייה החרדית. תוספת זו עשויה להשפיע באופן ניכר על שוק הנדל"ן האזורי ועל היצע הדיור הכולל בדרום הארץ.

הקמת יישובים בסדר גודל המדובר צפויה להוביל לשינוי משמעותי בפריסה הגיאוגרפית של האוכלוסייה החרדית בישראל. יישום התוכניות צפוי לספק מענה למצוקת הדיור המתמשכת במגזר החרדי, תוך יצירת מוקד עירוני חדש המותאם לצרכי הייחודיים של מגזר זה.

התוכניות מהוות נדבך מרכזי במדיניות הממשלתית לפיתוח הנגב ולפיזור האוכלוסייה לאזורי הפריפריה. יש לציין כי תוכניות בהיקף כה נרחב עשויות לעבור התאמות ושינויים במהלך יישומן. עם זאת, עצם קידומה של תוכנית זו מעיד על מחויבות ממשלתית לפתרון סוגיית הדיור ולפיתוח אזורי, תוך התחשבות בצרכים הייחודיים של מגזרים שונים באוכלוסייה הישראלית.

הקמת יישובים עירוניים חדשים למגזר החרדי בנגב מציבה אתגרים ייחודיים בתחומי התכנון העירוני, הפיתוח הכלכלי והשילוב התעסוקתי, אשר יידרשו להתייחסות מעמיקה במסגרת תהליך קבלת ההחלטות.

7.3 מחוז ירושלים

אסטרטגיית הדיור שפרסמה המועצה הלאומית לכלכלה בשנת 2021 הביאה לקושי שעלה מגורמי תכנון במחוז ירושלים. לאחר בחינה מדוקדקת, נמצא כי במחוז ירושלים המודל שעבד בשיטה של Down-Top לא תאם את היכולת והאסטרטגיה התכנונית בשיטה של Up-Bottom.²¹

בשיטה של Up-Bottom, שנערך על ידי צוות אב לתחבורה, נערך זיהוי של פוטנציאל הבניה בפירוט של רחובות (אזורי תחבורה), והשיוך המגזרי של הפוטנציאל הנ"ל, וזאת בהתאם לאופי השכונה. באופן זה, ניתן לשער את היכולת למשוך קבוצות אוכלוסייה למחוז. ההנחה היא כי שינוי אופי של שכונה הוא תהליך ארוך ומורכב, שהיכולת של גורמי התכנון להשפיע עליו מוגבלת. כמו-כן, נלקחה בחשבון ההיתכנות של שכונות חדשות לקבל אופי המתאים לסוגי האוכלוסיה השונים במחוז, בשים לב, בין השאר, למיקומם בעיר. במיפוי עלה כי פוטנציאל התכנון לדיור במחוז יביא **ביחס לתרחיש עסקים כרגיל** לגידול משמעותי באוכלוסייה היהודית הלא חרדית, וגידול קטן יותר באוכלוסיה החרדית. האוכלוסייה הערבית נשארת ללא שינוי ביחס לתרחיש הבסיס.

21 העבודה המעמיקה נעשתה על ידי צוות אב לתחבורה, שהכינו תשתית מידע מפורטת על מנת לבצע את הניתוח הנדרש.

7.4 סיכום - פיזור יח"ד ואוכלוסייה ביחס לתרחיש הבסיס

לשינויים הנדונים השלכות משמעותיות על המארג הדמוגרפי ומערך הדיור, ולכן תרחיש אסטרטגיית הדיור כוללת את הפערים הבאים ביחס לתרחיש עסקים כרגיל לשנת 2050:

- **נפת חיפה:** תוספת נטו של כ-60 אלף יחידות דיור מעבר לתרחיש עסקים כרגיל בשנת 2050. האוכלוסייה בנפה עתידה לגדול מעבר לתרחיש הבסיס בכ-181 אלף איש עד שנת 2050, מהם כ-37 אלף חרדים, 84 אלף יהודים שאינם חרדים ו-60 אלף ערבים.
- **נפת באר שבע:** תוספת נטו של כ-26 אלף יחידות דיור מעבר לתרחיש עסקים כרגיל בשנת 2050. האוכלוסייה בנפה עתידה לגדול מעבר לתרחיש הבסיס בכ-127 אלף איש עד שנת 2050, מהם כ-148 אלף חרדים, וכ-21 אלף יהודים שאינם חרדים.
- **מחוז ירושלים:** תוספת נטו של כ-9.3 אלף יחידות דיור מעבר לתרחיש עסקים כרגיל בשנת 2050. האוכלוסייה בנפה עתידה לגדול בכ-49 אלף איש פחות מאשר בתרחיש עסקים כרגיל, כאשר צפוי מעבר הדרגתי של כ-175 אלף חרדים למחוזות אחרים, וגידול מעבר לתרחיש הבסיס של כ-126 אלף יהודים שאינם חרדים.

7.5 תוצאות פיזור האוכלוסייה באסטרטגיית הדיור

להלן תחזית האוכלוסייה למדינת ישראל עד שנת 2050, בחלוקה למחוזות²²:

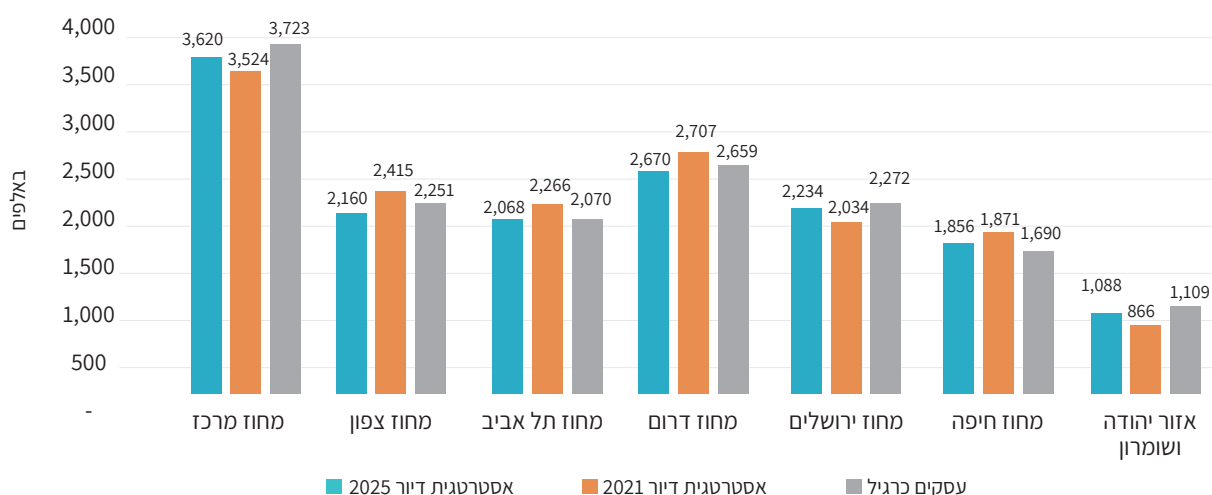
מחוז	2022 נתונים בפועל -	2025	2030	2035	2040	2045	2050
מרכז	2,347,708	2,487,021	2,706,328	2,902,397	3,126,360	3,372,781	3,619,618
צפון	1,542,093	1,610,056	1,734,067	1,841,339	1,946,155	2,053,805	2,159,713
תל אביב	1,507,261	1,562,290	1,664,790	1,755,227	1,859,353	1,966,337	2,068,095
דרום	1,422,673	1,516,986	1,690,920	1,907,900	2,122,026	2,371,507	2,669,716
ירושלים	1,239,270	1,335,557	1,495,251	1,658,876	1,837,939	2,027,553	2,222,977
חיפה	1,124,407	1,159,555	1,253,251	1,366,151	1,509,143	1,673,916	1,855,688
יהודה ושומרון	478,622	539,590	634,142	729,079	839,649	960,663	1,087,701
סכום כולל	9,662,037	10,211,054	11,178,749	12,160,970	13,240,627	14,426,562	15,683,506

הטבלה מציגה את האוכלוסייה החזויה בישראל בחלוקה למחוזות בשנים 2022 עד 2050. בסך הכול, האוכלוסייה בישראל צפויה לגדול ב-62% במהלך התקופה, כאשר בירושלים צפויה עלייה של 79%, במחוז הצפון 40%, בחיפה 65%, במרכז הארץ 54%, בתל אביב 37%, בדרום 88%, וביהודה והשומרון עליה של 128%.

22 חלוקה לנפות ניתן לראות בנספח

להלן השוואה בין שלושת תרחישי האוכלוסייה האזוריים לשנת 2050: עסקים כרגיל, אסטרטגיית דיור שפורסמה בשנת 2021 ואסטרטגיה דיור מעודכנת, בפילוח למחוזות:

תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל בשנת 2050:



מבחינה אסטרטגית ותכנונית, הניתוח מעלה תובנות מהותיות לגבי מגמות הפיזור הדמוגרפי הצפויות: מחוז המרכז צפוי להישאר האזור המאוכלס ביותר עם כ-3.5-3.7 מיליון תושבים; מחוז הדרום מציג פוטנציאל צמיחה משמעותי עם פער ניכר בין התרחישים, המעיד על מדיניות מכוונת לפיתוח ואכלוס הנגב; מחוז חיפה מציג גידול ניכר של כ-160 אלף תושבים; מחוזות תל אביב והצפון מראים מגמת גידול מתונה יותר עם הבדלים קטנים יחסית בין התרחישים.

8. סיכום אסטרטגיית הדיור המעודכנת עד שנת

2050

להלן סיכום של מודל הדיור בעבודה זו, ותוצאות עידכון תחזיות אסטרטגיית הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה:

1. **תרחישי אוכלוסייה אזוריים בישראל 2021** – תרחישי האוכלוסייה בתרחיש עסקים כרגיל היוו את הבסיס עליו המועצה הלאומית לכלכלה בנתה את אסטרטגיית הדיור, עליו נבנו השכבות הנוספות.
2. **מקדמי צריכת הדיור** – בעזרת מתודולוגיה מעודכנת אודות יחס ההמרה הצפוי בין אוכלוסייה ליח"ד, אשר הביאה למקדמי דיור לפי סוג אוכלוסייה ובחתך לגילים מפורטים בהתבסס על בחינה פוזיטיבית לשנת 2022, תוך ביצוע התאמה למקדמי צריכת הדיור לשנת 2005.
3. **עדכון התוכנית האסטרטגית לדיור** – על בסיס תוצאות המודל לתרחיש עסקים כרגיל, נבחנו החלטות ממשלה ברמת בשלות גבוהה אשר יש בהם מאסה קריטית שחורגת מתרחיש העסקים כרגיל, ועל בסיסם פיזור מחדש של האוכלוסייה ביחס לתרחיש עסקים כרגיל.

8.1 מלאי יחידות דיור עד שנת 2050

להלן תחזית מלאי יח"ד באסטרטגיית הדיור בחלוקה למחוזות, בסוף כל עשור עד שנת 2050²³:

מלאי דיור בפועל (יולי 2024)	2025	2030	2035	2040	2045	2050	
728,409	751,116	837,395	913,213	990,400	1,071,643	1,150,962	מחוז מרכז
454,376	468,343	519,326	564,771	604,743	645,479	684,350	מחוז צפון
577,097	583,963	620,575	654,895	693,183	732,402	769,233	מחוז תל אביב
396,770	408,963	457,006	513,445	569,720	634,163	708,855	מחוז דרום
305,822	317,539	364,865	416,164	470,930	531,257	595,875	מחוז ירושלים
402,985	411,237	445,738	485,588	532,483	585,666	643,441	מחוז חיפה
92,662	98,701	122,683	147,153	173,715	202,317	233,232	אזור יהודה ושומרון
2,958,121	3,039,863	3,367,588	3,695,228	4,035,173	4,402,928	4,785,948	סכום כולל

הטבלה מציגה תחזית מקיפה של התפתחות מלאי הדיור בישראל עד שנת 2050. ניכרת מגמת גידול משמעותית במלאי הדיור הכולל, כאשר צפוי גידול כולל של 42% בין 2030 ל-2050. בולטת במיוחד הצמיחה הצפויה במחוז הדרום, המשקפת מגמות פיתוח אזוריות. לעומת זאת, במחוז תל אביב נצפית צמיחה מתונה יותר.

23 ניתן לקבל חתכים נוספים, כגון כל חמש שנים (במקום כל עשור), ברמת הנפה, תרחיש גידול האוכלוסייה של הלמ"ס ועוד באתר המועצה הלאומית לכלכלה.

8.2 תזרים שנתי של יחידות דיור עד שנת 2050

להלן תזרים שנתי של יח"ד בישראל באסטרטגיית הדיור בחלוקה למחוזות וקבוצות אוכלוסייה

הגידול במלאי הדיור (ממוצע שנתי) עד שנת 2050 (בחלוקה לחומשים):																
2046-2050			2041-2045			2036-2040			2031-2035			2026-2030			שנים	
ערבים	חרדים	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	יהודים לא חרדים	ערבים	חרדים	יהודים לא חרדים	קבוצות אוכלוסייה / מחוז	
1,593	6,365	7,906	1,545	5,325	9,379	1,491	4,280	9,666	1,630	3,251	10,283	1,589	3,088	12,579	מרכז	
3,704	2,716	1,355	4,179	2,199	1,768	4,438	1,674	1,882	5,756	1,194	2,140	6,210	1,043	2,944	צפון	
224	1,380	5,762	218	1,388	6,238	220	1,223	6,214	233	982	5,649	239	1,272	5,812	תל אביב	
4,427	7,880	2,631	3,856	5,632	3,401	3,313	4,224	3,718	3,111	4,351	3,825	2,802	2,211	4,595	דרום	
3,514	3,480	5,929	3,445	3,595	5,026	3,318	3,292	4,343	3,457	2,265	4,538	3,246	2,452	3,767	ירושלים	
3,490	3,207	4,858	3,217	2,528	4,892	2,937	2,015	4,426	2,799	1,549	3,622	2,328	1,004	3,569	חיפה	
0	4,176	2,007	0	3,549	2,171	0	2,966	2,347	0	2,501	2,393	0	2,432	2,365	יהודה ושומרון	
															סה"כ לקבוצות אוכלוסייה	
16,952	29,204	30,448	16,459	24,216	32,875	15,719	19,674	32,597	16,985	16,093	32,450	16,412	13,503	35,630		
76,604			73,551			67,989			65,528			65,545			סה"כ יח"ד	

הטבלה מתמקדת בתחזית תוספת הדיור החד שנתי הנדרשת עד 2050, בה ניכרת מגמת עלייה מתונה בקצב הבנייה השנתי הכולל הנדרש, כאשר יש שונות בין המחוזות וקבוצות האוכלוסייה. מספר יח"ד הדיור הנדרשות בשנה לאוכלוסייה היהודית הלא חרדית נותרת די יציבה, ובאוכלוסייה הערבית עולה מעט, עיקר הגידול במספר יח"ד נובע מהאוכלוסייה החרדית.

1. תחזית אוכלוסייה – נפה

2050	2045	2040	2035	2030	2025	תחזית האוכלוסייה באסטרטגיית דיוור
3,619,618	3,372,781	3,126,360	2,902,397	2,706,328	2,487,021	מחוז מרכז
760,540	716,234	669,522	624,937	584,111	538,250	נפת השרון
1,400,780	1,281,807	1,166,656	1,064,231	976,311	880,061	נפת פתח תקווה
897,299	850,657	803,143	759,909	721,880	675,699	נפת רחובות
560,999	524,082	487,039	453,320	424,026	393,012	נפת רמלה
2,159,713	2,053,805	1,946,155	1,841,339	1,734,067	1,610,056	מחוז צפון
66,353	64,872	62,979	60,927	58,634	55,892	נפת גולן
776,621	738,983	700,902	663,938	625,908	581,519	נפת יזרעאל
219,671	196,488	175,909	158,241	143,005	127,642	נפת כינרת
877,967	854,704	826,198	794,301	756,184	708,904	נפת עכו
219,100	198,757	180,167	163,932	150,336	136,098	נפת צפת
2,068,095	1,966,337	1,859,353	1,755,227	1,664,790	1,562,290	מחוז תל אביב
2,068,095	1,966,337	1,859,353	1,755,227	1,664,790	1,562,290	מחוז תל אביב
2,669,716	2,371,507	2,122,026	1,907,900	1,690,920	1,516,986	מחוז דרום
991,988	904,502	823,052	751,353	691,451	627,494	נפת אשקלון
1,677,727	1,467,005	1,298,975	1,156,548	999,469	889,492	נפת באר שבע
2,222,977	2,027,553	1,837,939	1,658,876	1,495,251	1,335,557	מחוז ירושלים
2,222,977	2,027,553	1,837,939	1,658,876	1,495,251	1,335,557	מחוז ירושלים
1,855,688	1,673,916	1,509,143	1,366,151	1,253,251	1,159,555	מחוז חיפה
785,165	730,771	677,203	626,600	578,815	528,329	נפת חדרה
1,070,523	943,146	831,940	739,551	674,435	631,226	נפת חיפה
1,087,701	960,663	839,649	729,079	634,142	539,590	אזור יהודה ושומרון
1,087,701	960,663	839,649	729,079	634,142	539,590	אזור יהודה ושומרון
15,683,506	14,426,562	13,240,627	12,160,970	11,178,749	10,211,054	סכום כולל

2. תחזית מלאי דיור – נפה

מלאי דיור לפי התוכנית האסטרטגית לדיור 2050							
2050	2045	2040	2035	2030	2025	מלאי דיור בפועל (יולי 2024)	
1,150,962	1,071,643	990,400	913,213	837,395	751,116	728,409	מחוז מרכז
247,943	232,382	215,843	199,490	182,564	163,320	158,278	נפת השרון
433,492	397,475	362,202	330,306	300,365	266,971	258,312	נפת פתח תקווה
292,999	277,041	259,852	243,036	226,457	206,376	201,096	נפת רחובות
176,529	164,745	152,503	140,381	128,009	114,450	110,723	נפת רמלה
684,350	645,479	604,743	564,771	519,326	468,343	454,376	מחוז צפון
23,454	22,561	21,447	20,204	18,670	16,948	16,431	נפת גולן
239,260	225,336	210,774	196,558	180,609	162,623	157,689	נפת יזרעאל
64,012	58,380	53,222	48,748	44,504	40,002	38,820	נפת כינרת
294,050	280,721	265,507	249,579	229,590	206,854	200,503	נפת עכו
63,573	58,481	53,792	49,681	45,953	41,915	40,933	נפת צפת
769,233	732,402	693,183	654,895	620,575	583,963	577,097	מחוז תל אביב
769,233	732,402	693,183	654,895	620,575	583,963	577,097	מחוז תל אביב
708,855	634,163	569,720	513,445	457,006	408,963	396,770	מחוז דרום
305,751	282,724	260,154	239,255	220,816	201,116	196,147	נפת אשקלון
403,104	351,439	309,566	274,189	236,190	207,848	200,623	נפת באר שבע
595,875	531,257	470,930	416,164	364,865	317,539	305,822	מחוז ירושלים
595,875	531,257	470,930	416,164	364,865	317,539	305,822	מחוז ירושלים
643,441	585,666	532,483	485,588	445,738	411,237	402,985	מחוז חיפה
258,723	239,837	220,441	201,280	181,431	161,079	155,506	נפת חדרה
384,719	345,828	312,042	284,308	264,307	250,158	247,479	נפת חיפה
233,232	202,317	173,715	147,153	122,683	98,701	92,662	אזור יהודה ושומרון
233,232	202,317	173,715	147,153	122,683	98,701	92,662	אזור יהודה ושומרון
4,785,948	4,402,928	4,035,173	3,695,228	3,367,588	3,039,863	2,958,121	סכום כולל

3. השוואה של תוצאות עבודות קודמות מול נוכחית

מסמך	צרכי הדיור (2014)	צרכי הדיור (2016)	צרכי הדיור (2017)	צרכי הדיור (2021)	תחזית הדיור (2024)
2016-2020	52	52	52	62	
2021-2025	55	55	55	60	
2026-2030	61	61	61	66	65
2031-2035	65	65	65		65
2036-2040		67	67		68
2041-2045					74
2046-2050					77

4. תרחיש אסטרטגיית דיור מעודכן – פערים אל מול תרחיש עסקים כרגיל בשנת 2050

מחוז מרכז	חרדים	יהודים לא חרדים	ערבים	סכום כולל
נפת השרון	-453	-18,839		-19,292
נפת פתח תקווה	-1,745	-35,949		-37,694
נפת רחובות	-456	-30,479		-30,934
נפת רמלה	-411	-15,309		-15,721
מחוז צפון				-
נפת גולן	-6	-1,241	-1,830	-3,078
נפת יזרעאל	-449	-11,100	-21,540	-33,088
נפת כינרת	-354	-3,540	-2,592	-6,486
נפת עכו	-128	-9,926	-33,035	-43,089
נפת צפת	-410	-4,117	-1,002	-5,529
מחוז תל אביב				
מחוז תל אביב	-1,606	-	-	-1,606
מחוז דרום				
נפת אשקלון	-1,550	-24,384		-25,934
נפת באר שבע	148,400	-21,472		126,928
מחוז ירושלים				
מחוז ירושלים	-174,900	126,000	-	-48,900
מחוז חיפה				
נפת חדרה	-456	-14,599		-15,055
נפת חיפה	37,100	84,000	60,000	181,100
אזור יהודה ושומרון				
אזור יהודה ושומרון	-2,578	-19,045	-	-21,623
סכום כולל	0	0	0	0